



Europäischer Wirtschafts-
und Sozialausschuss

ECO/507

Neufassung der Territorialen Agenda der EU, der Leipzig-Charta und der EU-Städteagenda

STELLUNGNAHME

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

Neufassung der Territorialen Agenda der EU, der Leipzig-Charta und der EU-Städteagenda

[Sondierungsstellungnahme auf Ersuchen des deutschen Ratsvorsitzes]

Berichterstatter: **Petr ZAHRADNÍK**

Mitberichterstatter: **Roman HAKEN**

Befassung	18. Februar 2020 – Schreiben von Herrn Peter ALTMAIER, Bundesminister für Wirtschaft und Energie der Bundesrepublik Deutschland
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt
Annahme in der Fachgruppe	20/07/2020
Verabschiedung im Plenum	18/09/2020
Plenartagung Nr.	554
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	216/0/4

1. **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

- 1.1 Der EWSA empfiehlt, dass die neuen Umstände und Parameter, die seit dem Inkrafttreten der aktuellen Leipzig-Charta hinzugekommen sind (siehe Ziffer 2.2), vollständig in den Inhalt der neuen Charta einfließen. Auf diese Weise soll sichergestellt werden, dass die Charta in funktioneller Hinsicht mit dem künftigen mehrjährigen Finanzrahmen der EU und seinen Verbindungen zum Europäischen Semester vereinbar ist. Dabei sollten auch die Auswirkungen und Folgen der COVID-19-Pandemie für die wirtschaftliche, soziale, ökologische und territoriale Entwicklung der Mitgliedstaaten und der EU insgesamt berücksichtigt werden.
- 1.2 Der EWSA weist auf die voraussichtlich steigenden Beeinträchtigungen und Risiken (für die Wirtschaft, die Gesundheitssysteme, die Umwelt, die Informationstechnologie u. a.) hin und schlägt vor, ausdrücklich zu unterstreichen, dass das Thema Resilienz in der neuen Leipzig-Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt systematisch berücksichtigt werden muss.
- 1.3 Der EWSA begrüßt den Text zur Territorialen Agenda 2030 und befürwortet ihre Grundpfeiler, die auf dem Prinzip der Gerechtigkeit, dem Umweltschutz und der Notwendigkeit fußen, die territoriale Dimension in allen betreffenden Bereichen der öffentlichen Verwaltung zur berücksichtigen.
- 1.4 Der EWSA begrüßt ebenso, dass ihm durch die Territoriale Agenda 2030 die Möglichkeit geboten wird, sich in den Prozess seiner Umsetzung einzubringen.
- 1.5 Der EWSA ist sich des beträchtlichen Handlungsspielraums bei der Nutzung eines integrierten Ansatzes im Rahmen der territorialen und städtischen Entwicklung sowie der Vorteile eines solchen Ansatzes – durch Synergieeffekte, Kosteneinsparungen und die funktionale Verknüpfung der Inhalte der geförderten Projekte – bewusst.
- 1.6 Der EWSA macht darauf aufmerksam, dass auch ein integrierter Ansatz möglich ist, bei dem im Interesse sowohl der territorialen als auch der Stadtentwicklung und vorbehaltlich demokratischer Kontrolle, eines transparenten Regierungshandelns und Rechenschaftspflicht öffentliche und private Finanzmittel kombiniert werden können, um die Kapazitäten zu vergrößern und die Risiken zu verteilen.
- 1.7 Der EWSA befürwortet vorbehaltlos die Ausgewogenheit zwischen den verschiedenen Gebietsarten bei der Nutzung der Instrumente für die territoriale und städtische Entwicklung. Er empfiehlt, die für die jeweiligen Gebietsarten unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips die am besten geeigneten Förderinstrumente einzusetzen, was im Fall der Risikoregionen dazu führen wird, dass die Anzeichen von Unterversorgung, Rückstand und Isolierung bekämpft werden.
- 1.8 Der EWSA unterstreicht die Bedeutung neuer Modelle und Aspekte der Entwicklung städtischer Ballungsräume und Metropolen als Schlüsselfaktoren für die Verbesserung der globalen Wettbewerbsfähigkeit der EU durch deren Offenheit sowie die Notwendigkeit, bestimmten Spillover-Effekten der Globalisierung standzuhalten.

- 1.9 Der EWSA ist sich jedoch auch der Bedeutung bewusst, die dem Schutz und der Unterstützung von abgelegenen und Randgebieten, vor allem im ländlichen Raum, zukommt, damit diese in die moderne und nachhaltige regionale Entwicklung eingebunden werden können.
- 1.10 Unter Berücksichtigung sowohl endogener als auch exogener Faktoren lässt sich feststellen, dass Nachhaltigkeit und Resilienz von Städten und Regionen nicht voneinander zu trennen sind. Daher empfiehlt der EWSA, **die Städteagenda umfassend mit der Kohäsionspolitik abzustimmen**. Dies kann mithilfe funktionaler Partnerschaften zwischen den städtischen und ländlichen Gebieten und mittels integrierter Projekte zur Stärkung der Nachhaltigkeit und Widerstandsfähigkeit der lokalen Wirtschafts-, Sozial- und Umweltsysteme der Städte sowie ihrer funktionalen Gebiete und ihres Umlands gewährleistet werden.
- 1.11 Der EWSA fordert die Europäische Kommission auf, bei der Vorbereitung und Evaluierung der Entwicklungspläne auf Ebene der Städte und Regionen den Austausch von Erfahrungen zu unterstützen, der schrittweise zu **methodischen Empfehlungen für die Berücksichtigung von entstehenden Risiken und Resilienz** führt.
- 1.12 Einerseits beobachtet der EWSA, dass in Metropolen und Ballungsräumen durch die Konzentration der Ressourcen und die Diversifizierung der Wirtschaftstätigkeit günstige Bedingungen entstanden sind, damit diese zu Wachstumspolen für die Volkswirtschaft in ihrem Ganzen und vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Öffnung im Zuge der Globalisierung zu Ansprechpartnern für die gesamte Volkswirtschaft werden. Andererseits ist er sich voll und ganz der Tatsache bewusst, dass eine ausgewogenere Entwicklung der gesamten Volkswirtschaft, einschließlich der ländlichen Regionen und Randgebiete, notwendig ist.
- 1.13 Der EWSA fordert im Bereich der städtischen und regionalen Entwicklung nachdrücklich eine ausgewogenere Vertretung im Rahmen des Partnerschaftsprinzips. Ein gutes Beispiel für eine ausgewogene Vertretung gibt das Programm LEADER/CLLD, bei dem höchstens die Hälfte der Partnerschaftsmitglieder aus der öffentlichen Verwaltung kommen darf. Im Interesse einer effizienten Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Stellen empfiehlt der EWSA eine wesentlich umfassendere Einbeziehung der jeweiligen Zielgruppen (Bewohner der Städte und des ländlichen Raums, lokale NGO und die Sozialpartner).
- 1.14 Der EWSA stellt fest, dass der integrierte territoriale Ansatz in der Praxis hauptsächlich in ländlichen Gebieten (LEADER/CLLD) und in funktionalen städtischen und großstädtischen Ballungsräumen angewendet wird.
- 1.15 Auch wenn bei der Zusammensetzung der Verwaltungs- und Beratungsorgane eine (sektorübergreifende) Partnerschaft garantiert ist, haben private Organisationen (etwa örtliche Unternehmen, NRO, LAG und ähnliche Vereinigungen) bei den ITI eine deutlich schwächere Position inne. In der Zukunft sollte diese Lücke geschlossen werden, da sonst keine ausgewogene Einschätzung der Entwicklungsbedürfnisse der Gemeinschaft erhalten werden kann.

2. Hintergrund

2.1 Die Leipzig-Charta ist ein zwischenstaatliches Dokument der EU-Mitgliedstaaten zur Einhaltung gemeinsamer Grundsätze und Strategien im Bereich der Politik der nachhaltigen Stadtentwicklung. Sie beruht dabei auf drei Säulen:

- der Einbeziehung des Konzepts der nachhaltigen Stadtentwicklung in die nationale, regionale und lokale Entwicklungspolitik,
- dem Rückgriff auf Instrumente für integrierte Stadtentwicklung (zum Beispiel CLLD-U) und die entsprechenden öffentlichen Verwaltungsbehörden sowie eine Verwaltung auf Grundlage der Multi-Level-Governance,
- der Gewährleistung der Ausgewogenheit gegenüber den übrigen territorialen Strukturen unter Erhaltung der polyzentrischen Stadtstruktur.

2.2 Der EWSA befürwortet Inhalt und Umfang der Leipzig-Charta, ist jedoch der Auffassung, dass ihr Inhalt an die neuen Gegebenheiten, die sich seit ihrer Annahme im Mai 2007 ergeben haben, angepasst werden muss. Die wichtigsten seit diesem Zeitpunkt eingetretenen Veränderungen sind:

- enorme technologische Fortschritte und ein stark gewachsenes Innovationspotenzial im Rahmen der Digitalisierung, der intelligenten Mobilität und anderer intelligenter Lösungen, die zahlreiche Entwicklungsmöglichkeiten (zum Beispiel die Optimierung der Ressourcennutzung usw.), aber auch strategische Risiken (Auswirkungen auf die Beschäftigung, Anfälligkeit von IT-Systemen usw.) mit sich bringen,
- die Auswirkungen von Wirtschaft 4.0 und Gesellschaft 4.0 aus Sicht der neuen Organisation der Wirtschaftstätigkeit in Form einer Kreislaufwirtschaft und einer Wirtschaft des Teilens, deren Auslöser und Wirkungen sich besonders in den Ballungszentren konzentrieren,
- die Änderung der sozialen Struktur durch Migration, demografische Entwicklungen und veränderte Lebensweisen,
- die Möglichkeiten und Herausforderungen, die sich aus den Zielen und Maßnahmen des europäischen Grünen Deal ergeben,
- neue Formen und Modelle der Finanzierung der Stadtentwicklung, die auf der gemeinsamen Nutzung von – privaten und öffentlichen – Ressourcen sowie gemeinsamen Interessen beruhen,
- neue Aspekte im Zusammenhang mit der Öffnung der Ballungszentren und Metropolen nach außen im Hinblick auf ihre Rolle im Rahmen der globalen Wettbewerbsfähigkeit sowie der Notwendigkeit, den Auswirkungen der Globalisierung standzuhalten,

- die ständige Notwendigkeit, die Bevölkerung stärker an der Planung und Umsetzung von Entwicklungsprojekten der Städte und ihres Umlands zu beteiligen.

2.3 Die Territoriale Agenda 2030 ist ein zwischenstaatliches Dokument der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, das auf der Grundlage einer Zusammenarbeit mit Partnern anderer Länder, Organen und Einrichtungen der Europäischen Union sowie europäischen Interessengruppen erarbeitet wurde. Ihr Ziel ist es sicherzustellen, dass die Notwendigkeit einer nachhaltigen Zukunft nicht nur auf die Stärkung des territorialen Zusammenhalts, der zu den in Artikel 3 des Vertrages über die Europäische Union verankerten Zielen gehört, sondern auf alle Gebiete und ihre Einwohner ausgerichtet ist.

2.3.1 Vor diesem Hintergrund wird durch die Territoriale Agenda 2030 eine Stärkung der territorialen Dimension aller Politikfelder auf allen Regierungsebenen gefordert. Sie beruht dabei auf drei Säulen:

- Ihr erstes Kernziel ist ein gerechtes Europa, das Zukunftsperspektiven für alle Gebietsarten und ihre Einwohner bietet. Dabei geht es darum, den Beitrag der territorialen Dimension und der Raumplanung zur Integration und Verknüpfung der politischen Prioritäten zu stärken; dazu gehören etwa der wirtschaftliche, soziale und territoriale Zusammenhalt, die europäische Säule sozialer Rechte, ein Europa mit mehr Bürgernähe, eine inklusivere, nachhaltigere und stärker integrierte städtische und territoriale Entwicklung, ein gerechter Übergang und die territoriale Integration in Europa.
- Ihr zweites Kernziel ist ein grünes Europa, das die gemeinsame Umwelt schützt und den gesellschaftlichen Wandel gestaltet. Dabei geht es darum, den Beitrag der territorialen Dimension und der Raumplanung zur Umsetzung der politischen Prioritäten, etwa der Nachhaltigkeitsziele (SDG) der Vereinten Nationen, des europäischen Grünen Deals, des Pariser Übereinkommens und des Übergangs Europas zu einer Kreislaufwirtschaft, zu stärken.
- Drittens stellt die Territoriale Agenda 2030 eine strategische Ausrichtung für die Raumplanung sicher und fordert eine Stärkung der territorialen Dimension in allen Politikbereichen auf allen Regierungsebenen. In diesem Zusammenhang betrifft sie ebenfalls den EWSA, der aufgefordert ist, seine Mitglieder über ihre Prioritäten zu informieren und an ihrer Umsetzung mitzuwirken. Dabei geht es insbesondere darum, die Bedeutung der zivilgesellschaftlichen Partner bei der Sicherstellung einer nachhaltigen Zukunft in allen Gebieten hervorzuheben und den Ansatz der von der örtlichen Bevölkerung betriebenen lokalen Entwicklung sowie alle übrigen Instrumente zur Erleichterung der integrierten territorialen Entwicklung und der Zusammenarbeit zu stärken. Darüber hinaus werden die Mitglieder des EWSA aufgefordert, die Prioritäten der Territorialen Agenda in den politischen Beratungen auf europäischer Ebene zu verteidigen.

- 2.4 Der EWSA stimmt dem Inhalt der Territorialen Agenda 2030, die er für wichtig hält, zu. Er begrüßt zudem die seit 2011 unternommenen Anstrengungen, um die Territoriale Agenda zu aktualisieren und weiterzuentwickeln:
- Er befürwortet insbesondere das Gesamtziel der Territorialen Agenda, also eine nachhaltige Zukunft für alle Gebietsarten und alle ihre Einwohner in Europa.
 - Er stimmt mit den Zielen und Prioritäten der Territorialen Agenda 2030 überein und befürwortet die für die Gebiete und ihre Einwohner bislang unternommenen Anstrengungen.
 - Er begrüßt die Konzentration auf die Umsetzung von Prioritäten wie: a) ein ausgewogenes Europa, in dem kein Ort und keine Person zurückgelassen wird; b) funktionale Regionen, die die städtischen und ländlichen Gebiete miteinander verbinden; c) die Integration von Leben und Arbeit über Landesgrenzen hinweg; d) eine gesunde Umwelt und angemessene Lebensbedingungen; e) eine Kreislaufwirtschaft sowie f) eine nachhaltige digitale und physische Vernetzung,
 - Er hält es für unerlässlich, die Zivilgesellschaft in die Verfolgung der territorialen Ziele, etwa ein gerechtes und grünes Europa, einzubinden, und stimmt der Einbeziehung des EWSA als eines der wichtigsten Akteure in diesen Prozess zu.
 - Er begrüßt, dass alle Mitglieder des EWSA die Möglichkeit haben, über die Website www.territorialagenda.eu an der Erarbeitung und Umsetzung der Territorialen Agenda 2030 mitzuwirken.
- 2.5 Der EWSA begrüßt den Unterstützungsprozess bei der Konzipierung der neuen EU-Städteagenda nach der Unterzeichnung des Pakts von Amsterdam. Diese Agenda mit starken logischen Bezügen zu den Programmen URBACT und URBAN besitzt ein unbestreitbares Potenzial für die Zukunft, wobei es insbesondere darum geht, die Prioritäten der Stadtentwicklung festzulegen und bewährte Verfahrensweisen, die innerhalb der Union aufgegriffen werden können, hervorzuheben.
- 2.6 Alle prioritären Themen in der Städteagenda sind zwar für die zivilgesellschaftlichen Organisationen von Bedeutung, gehen aber über die ihnen zugeschriebenen traditionellen Rollen hinaus. NRO, Sozialunternehmen und Genossenschaften entwickeln in zunehmendem Maße ihre Fähigkeiten oder führen neue Wirtschafts- oder Organisationsmodelle für die Erbringung gemeinwirtschaftlicher Leistungen ein. Die öffentlichen Behörden müssen in der Lage sein, sich selbst aus der Warte von Gruppen und Organisationen zu betrachten, die im städtischen Raum tätig sind. Der EWSA weist darauf hin, dass die Einbeziehung nationaler oder regionaler Netze oder lokaler Organisationen mit einem großen Erfahrungsschatz in einem bestimmten Themenbereich ebenso nützlich wäre wie die Einbindung europäischer Netzwerke.
- 2.7 In jedem Fall ist es im Interesse einer wirksamen Umsetzung der EU-Städteagenda notwendig,
- a) die grundlegenden Bedürfnisse der beteiligten Partner zu berücksichtigen und dem Kapazitätsaufbau Aufmerksamkeit zu schenken (hauptsächlich für horizontale

Partnerschaften auf Ebene der Städte). Zu diesem Zweck empfiehlt der EWSA die Verwendung der für die „technische Unterstützung“ in den europäischen Fonds bereitgestellten Mittel;

b) methodische Empfehlungen für Grundsätze von Partnerschaften auf Ebene der Städte auszuarbeiten. Es ist wichtig, dass eine Verfahrensweise für die Überwachung und Evaluierung der Städteagenda entwickelt wird, die auch Indikatoren zur Messung der erreichten Veränderungen umfasst. Für die Partner, u. a. die Organisationen der Zivilgesellschaft, ist es wichtig, in die Evaluierung und Überwachung einbezogen zu werden.

2.8 Der EWSA stellt eine gewisse Dualität zwischen der Territorialen Agenda und der Städteagenda auf der einen sowie dem territorialen Zusammenhalt auf der anderen Seite fest. Er nimmt zur Kenntnis, dass die Frage des territorialen Zusammenhalts seit 2009 Teil des Vertrages (AEUV) und damit der gemeinsamen Rechtsvorschriften ist, während weder die Städteagenda noch die Territoriale Agenda als solche Bestandteil des Vertrages sind und ihre hoheitlichen Aspekte weiterhin der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten unterliegen und durch ein zwischenstaatliches Abkommen geregelt werden.

2.9 Als wichtigen Aspekt der regionalen Entwicklung im Rahmen der Europäischen Union befürwortet der EWSA ebenso die Festlegung und Umsetzung partizipativer Strategien zur Entwicklung von Makroregionen, die sowohl Mitgliedstaaten und Regionen der Europäischen Union als auch nicht zur Europäischen Union gehörende Staaten und Regionen umfassen.

2.10 Auch wenn der Zeithorizont der Territorialen Agenda und der EU-Städteagenda über den mehrjährigen Finanzrahmen hinausgeht, müssen diese durch den MFR und seine künftige Ausrichtung angemessen berücksichtigt und in geeignetem Umfang gefördert werden. So ist etwa anzunehmen, dass die gegenwärtige COVID-19-Pandemie grundlegende Veränderungen für den zukünftigen mehrjährigen Finanzrahmen der Europäischen Union mit sich bringen wird.

2.11 Angesichts der Folgen der Pandemie wird es umso notwendiger sein, nicht nur die Entwicklungsdimension in die Territoriale Agenda und die Städteagenda aufzunehmen, sondern auch die Fähigkeit, schwer vorhersehbaren Risiken standzuhalten, die in Form asymmetrischer exogener Schocks auftreten und deutliche Auswirkungen auf die Nachhaltigkeit der Entwicklung haben können.

3. **Allgemeine Bemerkungen**

3.1 **Beständigkeit und Widerstandsfähigkeit**

- 3.1.1 Der EWSA betont, dass Europa gegenwärtig mit anhaltenden Herausforderungen im Zusammenhang mit den **Auswirkungen des Klimawandels, der Ressourcennutzung und der notwendigen Verringerung der Umweltrisiken** für Gesundheit und Wohlbefinden der Bevölkerung konfrontiert ist. Auch wenn eine wachsende Zahl von Kommunen und lokalen Gemeinschaften derzeit verschiedene nachhaltige Ansätze für Mobilität, die Baubranche, Produktion und Konsum testen, erfordert die großflächige praktische Anwendung dieser Ansätze eine deutlich stärkere Beteiligung der gesamten Gesellschaft, insbesondere von Unternehmen, Nichtregierungsorganisationen sowie Bürgerinnen und Bürgern, an sämtlichen Übergangsprozessen.
- 3.1.2 Der EWSA ist der Ansicht, dass die Städte aufgrund ihrer Fähigkeit, integrierte lokale Lösungen zu finden, in der Lage sind, die zur Überwindung der gesundheitlichen und wirtschaftlichen Folgen der aktuellen COVID-19-Pandemie bereitgestellten Mittel wirksam einzusetzen, nicht nur um das Gesundheitswesen und soziale Einrichtungen zu stärken sowie die Wirtschaft wieder zu beleben, sondern auch um den Übergang zu nachhaltigeren und widerstandsfähigeren Modellen der Wirtschaftsentwicklung zu fördern.
- 3.1.3 Der EWSA hält fest, dass die europäischen Städte die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen von außerhalb bisher als selbstverständlich angenommen haben und davon ausgegangen sind, dass etwaige Störungen durch vollständig integrierte Wirtschaftssysteme bewältigt werden können. Wie jedoch angesichts der aktuellen COVID-19-Pandemie deutlich wird, bringt der hohe Grad der gegenseitigen Abhängigkeit die Gefahr von Dominoeffekten mit sich.
- 3.1.4 Der EWSA betont daher, dass es notwendig ist, für beide Seiten vorteilhafte **Partnerschaften zwischen städtischen und ländlichen Gebieten** einzuführen, um die Nachhaltigkeit und Widerstandsfähigkeit der örtlichen Wirtschafts-, Sozial- und Umweltsysteme zu stärken. Solche Partnerschaften können zu einer Säule des künftigen territorialen Zusammenhalts werden.
- 3.1.5 Daher empfiehlt der EWSA, dass die Städte durch die neue Leipzig-Charta dazu aufgerufen werden,
- a) **Kapazitäten aufzubauen**, um die Risiken und die Möglichkeiten von Veränderungen im Zusammenhang mit den Auswirkungen des Klimawandels, den Folgen der vierten industriellen Revolution und den Konsequenzen neuer Gesundheitsbedrohungen sowie weiteren relevanten Risiken gemäß den durch das Sendai-Rahmenwerk für Katastrophenvorsorge geförderten bewährten Verfahrensweisen **zu antizipieren**,
 - b) **Partnerschaften** zwischen den örtlichen Akteuren in städtischen und ländlichen Gebieten (einschließlich lokaler Gebietskörperschaften und lokaler Aktionsgruppen, LAG) **aktiv zu entwickeln und zu unterstützen**, um strategische Risiken zu vermeiden und die Möglichkeiten von Veränderungen durch integrierte Projekte in wesentlichen

Schlüsselbereichen von gemeinsamem Interesse (medizinische Versorgung, Lebensmittel- und Wasserversorgung, Verkehr, Kreislaufwirtschaft usw.) zu nutzen,

- c) **die Folgen künftiger Entwicklungspläne, -programme und -projekte** für die Nachhaltigkeit und Widerstandsfähigkeit des örtlichen Umwelt-, Wirtschafts- und Sozialsystems (einschließlich ihrer Auswirkungen auf benachteiligte Bevölkerungsgruppen und den Arbeitsmarkt) **zu evaluieren** und sie auf Grundlage der zwischenzeitlich erworbenen Erfahrungen zu optimieren,
- d) die gewonnenen Erkenntnisse und innovativen Lösungen für die Stärkung von Nachhaltigkeit und Resilienz über europäische Netzwerke und europäische Programme für territoriale Zusammenarbeit **zu teilen**.

3.1.6 Gleichzeitig räumt der EWSA ein, dass die Erhöhung der Widerstandsfähigkeit ein relativ neuer Schwerpunktbereich ist. Er empfiehlt deshalb, einen gesamteuropäischen Erfahrungsaustausch auf den Weg zu bringen, der ebenfalls Wissenschaftler und Sachverständige einschließt, sowie Initiativen zur Verbreitung bewährter Verfahrensweisen in diesem Bereich zu fördern.

3.2 Integrierter Ansatz

3.2.1 Der EWSA betont, dass das Potenzial der Umsetzung integrierter Projekte im Rahmen der Kohäsionspolitik auf Unionsebene weiterhin enorm hoch ist. Der integrierte Ansatz der EU im Bereich der Ressourcennutzung muss auf **Interdisziplinarität und Querschnittsfragen** ausgerichtet sein (mit anderen Worten, die weitverbreitete, schädliche Abschottung und die künstliche sektorbezogene Sicht, durch die die Umsetzung wirklich integrierter Lösungen verhindert werden, müssen überwunden werden).

3.2.2 Der EWSA ist sich der Tatsache bewusst, dass ein integrierter Ansatz bei der Verwaltung geförderter Projekte eine völlig neue Herangehensweise voraussetzt. Dieser Ansatz basiert auf der Verknüpfung sowie der wechselseitigen logischen und funktionalen Abhängigkeit der Projekte, bei denen die Fördermittel nicht nur aus verschiedenen Programmen des EU-Haushalts stammen, sondern auch verschiedene Formen haben (Subventionen, Finanzinstrumente). Idealerweise werden diese Mittel auch durch private Mittel ergänzt. Für diesen Ansatz ist es von großer Bedeutung, dass die thematische Kohärenz des Inhalts beachtet wird und vor allem auch die tatsächlichen Auswirkungen evaluiert werden.

3.2.3 Der EWSA empfiehlt, dass der integrierte territoriale Ansatz bei jeder Partnerschaftvereinbarung berücksichtigt wird. Darüber hinaus muss er umfassend verknüpft und vollständig mit dem Grundsatz der thematischen Konzentration vereinbar sein. Ebenso darf nicht akzeptiert werden, dass er als Überbleibsel thematischer Konzentration aufgefasst wird.

3.2.4 Der EWSA fügt hinzu, dass bei einer Hypothesenprüfung gezeigt wurde, dass der integrierte Ansatz bei den Leistungsindikatoren zu einem 40 % höheren Wert gegenüber einem Szenario mit isolierten Einzelprojekten führt. Bei Investitionsförderungen im Privatsektor sind diese Änderungen aus makroökonomischer Sicht zwar eher vernachlässigbar (in Anbetracht des sehr geringen Anteils an Investitionen verglichen mit dem Gesamtaufkommen der

Privatinvestitionen); bei öffentlichen Investitionen sind die Auswirkungen jedoch beträchtlich, vor allem da die Umsetzung und Verwendung der Investitionen koordiniert wird.

- 3.2.5 Der EWSA stellt fest, dass der integrierte Ansatz sich nicht nur auf den Inhalt und die Themen beziehen darf. Für verschiedene Arten integrierter Projekte sind auch verschiedene Gebiete und Gebietsarten geeignet, daher haben die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips und die bedarfsgerechte Zuordnung der Themen eine hohe Bedeutung. In diesem Zusammenhang werden am häufigsten die folgenden Gebietsarten erwähnt: Metropole, (Teil-)Region, benachteiligter Stadtbezirk und Ballungsraum.
- 3.2.6 Der EWSA stellt fest, dass die Projekte zur Förderung von Wettbewerbsfähigkeit und Exzellenz, in denen die Funktion von Entwicklungspolen umgesetzt wird, vor allem für Metropolregionen und Ballungsräume geeignet sind, während Projekte zur Förderung der Konvergenzprioritäten für (Teil-)Regionen und benachteiligte Stadtbezirke sehr wichtig sind. Ein weiterer Gegenstand des integrierten Ansatzes kann die Konvergenz zwischen den Mitteln sein. Diese ist dabei sowohl innerhalb eines operationellen Programms der Kohäsionspolitik als auch zwischen den operationellen Programmen, zwischen den Fonds und in den Programmen des mehrjährigen Finanzrahmens möglich. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Mobilisierung privater Finanzmittel zur Aufstockung der verfügbaren öffentlichen Mittel ebenfalls eine vielversprechende Option im Hinblick auf einen integrierten Ansatz ist, die zusätzliche Kapazitäten erschließt und Risikoteilung ermöglicht.
- 3.2.7 Der EWSA ist der Ansicht, dass die Hauptvorteile des integrierten territorialen Ansatzes in der Nutzung von Größenvorteilen, wodurch die Umsetzungskosten dieser Projekte deutlich niedriger sind, sowie in Synergieeffekten hinsichtlich der positiven Auswirkungen der Entwicklung, die als wichtigster Vorteil angesehen werden können, bestehen. Die größten Hindernisse lassen sich wie folgt zusammenfassen: anhaltendes Misstrauen, komplexe Verwaltung und Umsetzung sowie vor allem eine mangelnde Bereitschaft, Verantwortungen an niedrigere Verwaltungsebenen zu delegieren.

3.3 **Ausgewogenheit**

- 3.3.1 Je stärker sich die Entwicklung der Metropolen und Ballungsgebiete auf Kosten der übrigen Regionen eines Landes vollzieht, desto größer ist das Risiko struktureller Defizite, die dann nur mit viel Geld behoben werden können. Diese Sichtweise trifft ebenso auf die ausgewogene Entwicklung der einzelnen EU-Mitgliedstaaten zu und rechtfertigt die Beibehaltung einer starken Kohäsionspolitik der Union in der Zukunft.
- 3.3.2 Die wesentlichen Instrumente zur Förderung der regionalen Entwicklung sollten diesem Anspruch ebenfalls gerecht werden und die spezifischen Projekte der ITI und CLLD-U müssen diesen weiter gefassten Kontext berücksichtigen. Andernfalls besteht ein hohes Risiko, dass innere Randgebiete („no man’s lands“) entstehen, die nicht ausreichend durch die territoriale Entwicklungspolitik unterstützt werden und deren künftige Entwicklung daher stark behindert würde. Logischerweise herrschen in den ITI große Projekte und Investitionsvorhaben vor, während die Projekte im Rahmen der CLLD-U oft ein geringeres finanzielles Volumen besitzen

und meist nicht mit Investitionen verknüpft sind, wobei sie dennoch einen hohen Mehrwert bieten.

3.3.3 Hierdurch ergibt sich zudem die Möglichkeit, dass sich ITI und CLLD unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips gegenseitig ergänzen. Bei den ITI müssten nicht nur die Metropole oder das betreffende Ballungsgebiet, sondern auch die entsprechenden ländlichen Gebiete und kleineren Städte einbezogen werden. Andererseits stellen die Maßnahmen der örtlichen Bevölkerung zur lokalen Entwicklung ein rationell einsetzbares Instrument dar, durch das nicht nur örtliche Initiativen in ländlichen Gebieten gefördert, sondern auch Problemen der Gemeinschaften in Ballungsräumen und Großstadtbezirken begegnet werden kann.

3.3.4 Wesentliche Merkmale der CLLD-U¹:

- sektorübergreifende örtliche Partnerschaften ähnlich den lokalen Aktionsgruppen in ländlichen Gebieten, Einbeziehung verschiedener Sektoren (Unternehmen, Non-Profit-Sektor, öffentliche Verwaltung und/oder besondere Einrichtungen wie Schulen, Institute, Behörden, Banken),
- gemeinsame Entwicklungsstrategie (integrierte territoriale, sektorübergreifende Strategie, auf ein oder mehrere Themen ausgerichtet, basierend auf den speziellen Bedürfnissen und Möglichkeiten der Stadt, gemäß der geltenden Stadtentwicklungsstrategie definiert und aus verschiedenen öffentlichen und privaten Mitteln finanziert),
- Bottom-up-Ansatz, bei dem die Initiative direkt vom betroffenen Ort ausgeht, mit nachweislicher Beteiligung der Partner und der Öffentlichkeit,
- koordiniertes Vorgehen (Planung und Nutzung öffentlicher und privater Mittel, gemeinsame Projekte), Möglichkeiten einer multilateralen Einbeziehung (auf territorialer, zeitlicher, materieller und institutioneller Ebene sowie bezüglich der Mittel),
- partnerschaftliche und dezentrale Entscheidungsfindung zur Finanzierung einzelner lokaler Projekte über Organisationen der sektorübergreifenden örtlichen Partnerschaft,
- Bedeutung von Innovationen im Rahmen der Lösungen, also Aktionen und Tätigkeiten, die in einem bestimmten Gebiet neu sind und die Entwicklung fördern (dabei geht es nicht darum, gewohnte Tätigkeiten aus der Vergangenheit weiterzuführen),
- Zusammenarbeit im Rahmen von Netzwerken, insbesondere zwischen den sektorübergreifenden örtlichen Partnerschaften innerhalb der Mitgliedstaaten und/oder zwischen den sektorübergreifenden örtlichen Partnerschaften innerhalb der Europäischen Union.

¹

In dieser Stellungnahme steht CLLD-U für von der örtlichen Bevölkerung betriebene Maßnahmen für die lokale Entwicklung im städtischen Raum. Damit versuchen wir, die verschiedenen Ressourcen und Bedingungen für die lokale ländliche und städtische Entwicklung besser zu beschreiben. Derzeit wird CLLD in der Regel für ländliche Gebiete im Rahmen der Weiterentwicklung des LEADER-Programms eingesetzt, nicht aber für die Stadtentwicklung.

3.3.5 Der EWSA ist sich bewusst, dass einzelne Gebietsprofile innerhalb der EU sich aufgrund laufender struktureller und technologischer Veränderungen in einer Situation befinden, die sie zumindest kurzfristig nicht mit eigenen Mitteln überwinden können (zum Beispiel Regionen mit intensiver Kohleförderung und die davon abhängige, schrumpfende Schwerindustrie), und dass es hierbei Anzeichen für ein Marktversagen gibt. Die Instrumente zur regionalen Entwicklung sollten diese Regionen dabei unterstützen, einen tragfähigen strategischen Lösungsansatz in Form einer funktionalen Diversifizierung der Wirtschaftstätigkeit zu finden, und die für diese Entwicklung notwendigen Finanzmittel bereitstellen.

4. Besondere Bemerkungen

4.1 Institutionelle Aspekte

4.1.1 Der EWSA ist sich der Tatsache bewusst, dass bei der institutionellen Verankerung der Europäischen Union, konkret zwischen der territorialen Entwicklung und der Städteagenda auf der einen sowie dem territorialen Zusammenhalt auf der anderen Seite, eine gewisse Dualität vorliegt. Zwar kann die Stadtentwicklung allgemein gesehen als Teil der territorialen Entwicklung im weiteren Sinne betrachtet werden, jedoch besitzt sie aus kompetenzrechtlicher Sicht eine gewisse Autonomie, da sie der alleinigen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten unterliegt und daher Gegenstand zwischenstaatlicher Lösungen ist. Der territoriale Zusammenhalt ist hingegen seit 2009 Teil der EU-Rechtsvorschriften. Dabei ist gut erkennbar, dass zwischen diesen beiden Elementen starke inhaltliche Überschneidungen bestehen.

4.1.2 Die oben erwähnte Dualität, auf die zum Beispiel in der Bukarester Erklärung aus dem Jahr 2019 Bezug genommen wird, stellt noch kein großes Problem dar, da die Städteagenda vollständig in die Kohäsionspolitik integriert ist. Das System der Multi-Level-Governance trägt ebenfalls zur Lösung des Problems bei (siehe unten). Ungeachtet dessen sollte durch die neue Leipzig-Charta sichergestellt werden, dass diese Dualität möglichst überwunden und eine starke Verbindung zwischen der territorialen Agenda und der Städteagenda geschaffen wird.

4.2 Inhaltlicher Aspekt

4.2.1 Der EWSA geht davon aus, dass die wesentliche Bedeutung und der Mehrwert der neuen Leipzig-Charta darin bestehen werden, dass die neuen Faktoren und Umstände, die die territoriale und städtische Entwicklung bestimmen (siehe Ziffer 2.2), umfassend berücksichtigt werden sowie dem Grundsatz der Widerstandsfähigkeit bei der gesamten Konzeption des neuen Dokuments Rechnung getragen und überzeugend auf die potenziell strukturellen und langfristigen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie reagiert wird.

4.2.2 Zu den wichtigen grundsätzlichen Überlegungen zählt ebenso das Bestehen einer geeigneten Präventions-, Unterstützungs- und Entwicklungsinfrastruktur, für die die aktuellen technologischen Möglichkeiten genutzt werden und die eine ausgewogene territoriale Entwicklung sicherstellt, die ihrerseits dazu beiträgt, dass bestimmte qualitative Unterschiede im Lebensstandard zwischen den großstädtischen Ballungszentren und den ländlichen Randgebieten verblassen.

4.3 **Finanzielle Aspekte**

- 4.3.1 Um eine optimale territoriale und städtische Entwicklung sicherzustellen, ist es notwendig, im Rahmen des künftigen mehrjährigen Finanzrahmens der EU, für den eine ausgeglichene und dennoch dynamische, nachhaltige und integrierte territoriale Entwicklung eine der Grundprioritäten darstellen sollte, solide und schnell einsetzbare Finanzmittel bereitzustellen, die dem tatsächlichen Bedarf gerecht werden. Andererseits erscheint es auch im Kontext der territorialen Entwicklung angebracht, stärker auf moderne Finanzinstrumente zurückzugreifen, also auf solche, bei denen die erzielten Ergebnisse und Leistungen berücksichtigt werden, deren Auswirkungen messbar sind und die zum Teil auf Rentabilitätskriterien basieren.
- 4.3.2 Im Rahmen der Einbeziehung privater Initiativen und aus Sicht der Verantwortung für die Entwicklung der Gebiete, in denen wir leben und arbeiten, sowie angesichts der begrenzten öffentlichen Mittel sollte vorbehaltlich einer strengen demokratischen Kontrolle und Governance die Möglichkeit, zusätzlich noch private Mittel zu mobilisieren, ausgebaut werden.

4.4 **Multi-Level-Governance**

- 4.4.1 Im Kontext einer modernen territorialen und städtischen Entwicklung stellt die Multi-Level-Governance, durch die das Subsidiaritätsprinzip konsequent eingehalten wird, eine absolute Notwendigkeit und Voraussetzung dar. Für ihr reibungsloses Funktionieren müssen dann nur noch die geeigneten institutionellen Bedingungen geschaffen werden. Darunter verstehen wir vor allem tatsächliche Zuständigkeiten, administrative und verfahrensrechtliche Voraussetzungen und eine ausreichende finanzielle Grundlage.
- 4.4.2 Partnerschaft ist ein wesentlicher Grundsatz für moderne öffentliche Dienstleistungen – sowohl vertikal als auch horizontal. Der EWSA schlägt vor, verschiedene Modelle der Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Stellen zu prüfen, die bewährte Vorgehensweisen in Bezug auf demokratische Rechenschaftspflicht und Kontrolle bei der Verwaltung städtischer Projekte anwenden. Ferner schlägt er vor, verschiedene Sozialunternehmen und partnerschaftsbasierte Programme der EU zu prüfen, wie die frühere Initiative EQUAL², die weitere Beispiele einer solchen Zusammenarbeit darstellen. Es ist Sache der öffentlichen Verwaltung auf den verschiedenen Ebenen und insbesondere in den Städten, die relevanten Partner zu gemeinsamen Projekten zusammenzubringen und die Finanzmittel effizient zu nutzen.
- 4.4.3 Mittels integrierter Projekte zwischen den städtischen Ballungsräumen und ihren funktionalen Gebieten im ländlichen Raum kann die Multi-Level-Governance effizient entwickelt und umgesetzt werden. Die lokalen Aktionsgruppen in den ländlichen Gebieten und die neu geschaffenen sektorübergreifenden städtischen Partnerschaften können ebenfalls erfolgreich an diesen Projekten mitwirken.
- 4.4.4 Gleichzeitig verlangt eine moderne territoriale und städtische Entwicklung nicht nur eine Harmonisierung zwischen allen Teilen des öffentlichen Sektors (Vertreter des Staats, der Regionen und der Gemeinden), sondern auch eine effektive Beteiligung der Sozialpartner und

² <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=uriserv:c10237>.

der Zivilgesellschaft (Privatpersonen, berufsständische Organisationen und Wirtschaftsverbände, Gewerkschaften, örtlich aktiver gemeinnütziger Sektor usw.).

4.4.5 Der EWSA meint, dass das Thema städtische Gemeinschaften und die Beteiligung von Bürgern in der Charta eingehender hätten behandelt werden müssen. Städte brauchen einen funktionierenden Mechanismus zur Stärkung der Stellung von Bürgern und Bürgergruppen, damit diese echte und solide Partner in den Beratungen und bei der Umsetzung der Entwicklungsprioritäten ihrer Städte und der EU-Städteagenda sein können. Nur eine selbstbewusste und starke Gemeinschaft mit einem hohen sozialen Kapital wird in der Lage sein, sich den bevorstehenden Herausforderungen zu stellen. Hierzu ist es notwendig, dass die öffentliche Verwaltung Aus- und Weiterbildungsmodule bereitstellt, in denen gezeigt wird, wie kooperative Partnerschaften in der eigenen Kommune aufgebaut und gestärkt werden können. Der EWSA ist bereit, diesen Gedanken weiter auszuarbeiten.

Brüssel, den 18. September 2020

Luca JAHIER
Präsident des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
