



ÖROK-EMPFEHLUNG NR. 53

Territorialer Zusammenhalt der EU –
Österreichische Grundsätze und Perspektiven

Beschluss: 25. Sitzung der Österreichischen
Raumordnungskonferenz vom 23. Oktober 2008

Wien, Dezember 2008

I. AUSGANGSLAGE/KONTEXT

Die Europäische Kommission hat am 6. Oktober 2008 ein „**Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt. Territoriale Vielfalt als Stärke**“ vorgelegt, zu dem eine 5-monatige EU-weite öffentliche Konsultation eingeleitet wurde (Ende der Konsultation: 28. Februar 2009). Das Grünbuch erläutert die Sichtweise der EK zum Konzept „territorialer Zusammenhalt“ – und dessen Verhältnis zur wirtschaftlichen und sozialen Dimension der Kohäsionspolitik – und formuliert Fragen für die europaweite Debatte.

Die EU-Mitgliedstaaten kooperieren **seit 1989** im Wege der **zwischenstaatlichen Zusammenarbeit** zu Themen der räumlichen Entwicklung Europas (*Europäisches Raumentwicklungskonzept 1999, Territoriale Agenda 2007* etc.). Die periodisch stattfindenden **informellen Ministertreffen** der für Raumordnung zuständigen EU-MinisterInnen beziehen sich seit 2004 ebenfalls auch auf den Begriff des „territorialen Zusammenhalts“.

Das **Europäische Parlament** (*Entschließung des EP zu Follow-up der Territorialen Agenda und der Charta von Leipzig (2007/2190(INI) ...)*), der **Ausschuss der Regionen** (AdR, Fachkommission COTER) und der Wirtschafts- und Sozialausschuss befassten sich im Zuge der Debatte zur *Territorialen Agenda* und der *Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt* (beide 2007) u. a. auch mit dem Begriff des „**territorialen Zusammenhalts**“ – in unterschiedlichen Bedeutungsfacetten bzw. Zusammenhängen. Zudem wird dieser Begriff von einigen EU-weit agierenden Interessengruppierungen zur Argumentation ihrer Anliegen verwendet.

Die Europäische Kommission stützt sich für die Vorlage dieses Grünbuchs auf die Schlussfolgerungen des Informellen Ministertreffens der für Raumordnung zuständigen MinisterInnen im Mai 2007. Darüber hinaus findet sich der Begriff des „**territorialen Zusammenhalts**“ (*engl. territorial cohesion*)“ auch an verschiedenen Stellen des Entwurfs des **EU-Reformvertrags von Lissabon**, ohne dass es eine rechtlich verbindliche und/oder fachlich abgestimmte Definition dieses Begriffs gibt.

Die im Folgenden niedergelegten Überlegungen werden vor dem Hintergrund des am 13. Dezember 2007 in Lissabon unterzeichneten Vertrags von Lissabon angestellt. Grundsätzlich wird in beiden Teilen des Lissabon-Vertrags [Vertrag über die Europäische Union (EUV) und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)] das Ziel des „territorialen Zusammenhalts“ zusätzlich zu den aus dem EG-Vertrag übernommenen Zielen des „wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts“ als **weiteres Ziel der EU-Kohäsionspolitik** formuliert (EUV, Art. 3; AEUV, Art. 174) und damit als eine „**von der Union und den Mitgliedstaaten geteilte Zuständigkeit**“ angeführt (AEUV, Art. 4c).

Das Erlassen von EU-Maßnahmen außerhalb der Strukturfonds unter dem Kohäsions-Titel verbleibt Gegenstand des ordentlichen EU-Gesetzgebungsverfahrens (AEUV, Art. 175) und bezieht die neue Dimension „Territorialität“ mit ein.

Realpolitisch wird der vage definierte Begriff „**territorialer Zusammenhalt**“ – und damit allfällig verknüpfte Kompetenzen – als Vehikel für unterschiedliche institutionell-politische und fachliche Interessen benutzt. Die **Formulierung von ersten „Eckpfeilern“ eines nationalen österreichischen Verständnisses** von „territorialem Zusammenhalt“ unter den ÖROK-PartnerInnen erscheint deshalb zweckmäßig. Eine detaillierte Ausarbeitung der österreichischen Positionierung könnte im Zuge der EU-weiten Debatte zum Grünbuch der Europäischen Kommission erfolgen.

II. TERRITORIALER ZUSAMMENHALT DER EU – ÖSTERREICHISCHE GRUNDSÄTZE UND PERSPEKTIVEN

Allgemeine Bemerkungen

1. Österreich unterstreicht, dass die Verankerung des „territorialen Zusammenhalts“ im EU-Vertrag (AEUV, Art. 2c) eine „*von der Union und den Mitgliedstaaten geteilte Zuständigkeit*“ darstellt und daher das **Prinzip der Subsidiarität** zur Anwendung kommt. Demgemäß bedeutet die Erwähnung des „territorialen Zusammenhalts“ im geplanten EU-Vertrag für Österreich **keine Ausweitung der Kompetenzen der EU** in Bereichen der Raumordnung und Raumplanung, weder im Bereich materieller noch formeller Gesetzgebungskompetenz.

2. Im Sinne der o. a. geteilten Zuständigkeit unterstreicht Österreich die Notwendigkeit, räumliche Herausforderungen als **sektoren- und ebenenübergreifende gemeinsame Aufgabe** von EU, Mitgliedstaaten, Regionen, Städten und Gemeinden zu begreifen.

3. „Territorialer Zusammenhalt“ wird von Österreich als ein (noch) offenes, weder rechtlich noch fachlich eindeutig definiertes Konzept verstanden.

Die Vorlage des „Grünbuchs“ durch die Europäische Kommission zur Präzisierung ihrer Vorstellungen zum Konzept des „territorialen Zusammenhalts“ wird daher von Österreich begrüßt. Österreich erwartet, dass dieses Grünbuch **Orientierung für eine europaweite, offene Konsultation** zum „territorialen Zusammenhalt“ bietet, im Zuge derer auch Österreich seine Haltung präzisieren wird.

Inhaltliche Bemerkungen

4. Aus österreichischer Sicht bezieht sich „territorialer Zusammenhalt“ im Zusammenhang mit der *Förderung einer harmonischen Entwicklung der Union als Ganzes* (AEUV, Art. 185) auf Basis der Grundsätze des Europäischen Raumentwicklungskonzepts (EUREK) 1999 und der Territorialen Agenda 2007 von Leipzig auf eine **multifunktionale Auffassung des EU-Raums** („Territorium“).

„Raum“ ist dabei immer lokaler und regionaler Lebens-, Wirtschafts-, Natur- und Kulturraum, den es unter Beachtung der Prinzipien der Nachhaltigkeit zu ordnen und zu entwickeln gilt. Der „territoriale Zusammenhalt“ wird durch seine Aufnahme in den EU-Vertrag als eine Aufgabe für alle raumwirksam tätigen Politiken und für alle Ebenen positioniert. Im Sinne des Subsidiaritätsprinzips kommt der regionalen und lokalen Ebene bei räumlichen Themen eine besondere Bedeutung zu.

5. Die Vorlage des Grünbuchs und die Aufnahme des Begriffs „territorialer Zusammenhalt“ in einen künftigen EU-Vertrag bedeutet für Österreich eine Anerkennung der Bedeutung der räumlichen Dimension für die Effektivität öffentlicher Politiken.

Unter dem Schlagwort **„territory matters“** ist die räumliche Dimension in allen Politiken, auf allen Politik- und Verwaltungsebenen und in jeder Phase des policy cycles von Bedeutung – von der Ex-ante-Analyse anstehender Herausforderungen über die Entwicklung und Umsetzung von konkreten Politikmaßnahmen bis hin zum Monitoring und zur Ex-post-Evaluierung der Wirkungen eingesetzter Politiken.

6. Besondere Bedeutung kommt dabei der **Koordination von EU-Politiken** sowie der **Berücksichtigung ihrer räumlichen Wirkungen** zu. Diese können direkt oder auch indirekt räumliche Effekte auslösen, können aber auch sehr spezifisch auf einzelne Raumtypen Einfluss nehmen.

Dabei sind sowohl jene Politiken mit ausgesprochener territorialer Dimension (z. B. Kohäsionspolitik, Agrarpolitik, Umwelt-, Verkehrs- und Infrastrukturpolitik), als auch jene mit einer weniger offensichtlichen territorialen Dimension¹ (z. B. Wettbewerbs-, Binnenmarkt-, Energiepolitik, Bildungs- und Forschungspolitik sowie Beschäftigungspolitik, aber auch Finanz- und Währungspolitik) von Relevanz.

Für die Abschätzung der räumlichen Folgen einzelner EU-Politiken sollte das bereits bestehende Instrument der „**Folgenabschätzung**“² um Aspekte der räumlichen Wirkungen von Politiken ergänzt werden, ohne dass neue formale Instrumente geschaffen werden müssen.

7. Für die EU-Kohäsionspolitik bedeutet das Ziel des „territorialen Zusammenhalts“ die Betonung der bereits bestehenden Notwendigkeit, die **Effektivität der wirtschaftlichen und sozialen Kohäsionspolitik** unter Berücksichtigung der räumlichen Aspekte zu optimieren.

Die Aufnahme des „territorialen Zusammenhalts“ in den EU-Vertrag beinhaltet jedoch keine Aufforderung an die EU-Ebene, **automatisch neue Fördertatbestände** bzw. **Förderkategorien** im Rahmen der EU-Strukturfonds oder neue Indikatorensets zur räumlichen Abgrenzung von Fördergebieten zu entwickeln.

8. Österreich ermuntert die Europäische Kommission, unter dem Titel der gemeinsamen Aufgabe „territorialer Zusammenhalt“ unter Einbeziehung aller relevanten Generaldirektionen in Kooperation mit den Mitgliedstaaten und Regionen das Konzept des „Territorialen Zusammenhalts“ zu konkretisieren. Dabei soll auch das **gemeinsame Verständnis zu zentralen Herausforderungen** der Entwicklung des europäischen Territoriums sowie zu den räumlichen Wirkungen der eingesetzten Politiken mit geeigneten Maßnahmen vorangetrieben werden.

9. Jedenfalls sind für diese Weiterentwicklung im Sinne der sektoren- und verwaltungsebenenübergreifenden Zusammenarbeit **geeignete und effiziente Diskussions- und Governance-Formate** erforderlich.

¹ siehe dazu: Europäisches Parlament, Ad-hoc-Vermerk zum „Follow-up der Territorialen Agenda und der Charta von Leipzig“. PE 397.237 vom 13. 12. 2007

² EK: Mitteilung der Kommission über Folgenabschätzung, KOM(2002)276 endg. vom 6. 6. 2002