

Berichte aus Forschung und Praxis

Markus Eltges

Städte und Europäische Strukturpolitik

Was kommt nach 2006?

Cities and European Structural Policy

What comes after 2006?

Kurzfassung

Seit Beginn der 90er Jahre haben die Europäischen Institutionen das Themenfeld „Stadt und Stadtentwicklung“ für sich entdeckt. Insbesondere die Europäische Union und hier vor allem die Europäische Kommission mit ihrer Strukturpolitik nimmt sich dieses Themas an. Hauptanliegen der Europäischen Union ist das Eintreten für die Entwicklung integrierter Konzepte für die Stadtentwicklung. Denn die bislang traditionelle sektorspezifische Vorgehensweise und die damit verbundene Verteilung der Befugnisse und Zuständigkeiten auf verschiedene Entscheidungsebenen hat die Lösung städtischer Problemlagen erschwert. Hierunter leidet die gesamte europäische Volkswirtschaft. Insbesondere mit der AGENDA 2000 haben städtische Förderinhalte an Bedeutung gewonnen. Mit der Reform der Strukturfonds soll diese stadtentwicklungspolitische Dimension nach 2006 nach dem Willen der Kommission eine weitere Aufwertung erfahren. Stadtentwicklung soll zum expliziten Bestandteil der Regionalpolitik werden, um so einen Beitrag zum Erreichen der Lissabonziele zu leisten.

Abstract

Since the beginning of the 1990's the European institutions have discovered the theme area "city and urban development" for themselves. Particularly the European Union and here especially the European Commission with its structural policy are dealing with the subject. The main concern of the European Union is the support of the development of integrated concepts for urban development. The previously traditional sector-specific approach and the distribution of competence and responsibilities at different decision-making levels that is associated with this has made the solution of urban problem situations more difficult. The entire European economy is suffering from this. Particularly with the AGENDA 2000 urban promotion contents have increased in importance. With the reform of the structural funds this urban development policy dimension is to experience a further revaluation after 2006 according to the intention of the Commission. Urban development is to become an explicit component of regional policy, in order to contribute to the achievement of the Lisbon objectives in this way.

1. Auf dem Weg zu einer europäischen Stadtentwicklungspolitik

Wer sich mit dem Thema „Stadtentwicklung“ in Europa beschäftigt, wird zunächst nicht unbedingt an die Europäische Union denken. Zu sehr ist dieses Politikfeld national und vor allem lokal verankert. Gleichwohl kann seit einem Jahrzehnt beobachtet werden, dass die europäischen Institutionen und hier vor allem die Europäische Kommission das Thema „Stadt und Stadtentwicklung“ für sich erschlossen haben.¹ Begründet wird dieses Engagement für die Stadtpolitik wie folgt:²

- 1) Städte sind die treibende Kraft der europäischen Wirtschaft und ermöglichen es der Union, sich in der Weltwirtschaft weiterhin zu behaupten. 80 % der europäischen Bevölkerung lebt in Städten.³
- 2) Viele Bereiche der EU-Politik wirken sich de facto in erheblichem Maße auf die Städte aus, was auf EU-Ebene berücksichtigt werden muss. Dies gilt insbesondere für die ordnungs- und umweltpolitischen Entscheidungen der EU.

Wichtige Stationen auf dem Weg zu einer europäischen Städtepolitik

EU-Kommission

- 1990 Grünbuch „Städtische Umwelt“
- 1997 „Wege zur Stadtentwicklung in der Europäischen Union“
- 1998 „Nachhaltige Stadtentwicklung in der Europäischen Union: Ein Aktionsrahmen“
- 1998 Europäisches Städteforum in Wien
- 1999 Rechtsverordnungen zur EU-Strukturpolitik
- 2000 Verhandlungen über Operationelle Programme der EU-Strukturpolitik
- 2001 Einrichtung eines beratenden Unterausschusses „Raumordnung und Stadtentwicklung“ des Ausschuss für die Umstellung und Entwicklung von Regionen
- 2001 Gemeinschaftsrahmen für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der nachhaltigen Stadtentwicklung
- Weißbuch zum Thema „Die europäische Verkehrspolitik bis 2010“
- 2002 Städtekonferenz in London
- 2003 Städtekonferenz Mailand
- 2004 Städtekonferenz Noordwijk

Mitgliedstaaten

- Mai 1999 Verabschiedung des EUREK in Potsdam
- November 2000 Verabschiedung eines mehrjährigen Arbeitsprogramms im Rahmen der mitgliedstaatlichen Zusammenarbeit bei städtischen Fragen unter französischer Präsidentschaft in Lillé
- 8. und 9. Oktober 2001 informelle EU-Ministerkonferenz der für die Stadtentwicklung zuständigen Minister in Brüssel (Einleitung URBACT-Prozess)
- 30. November 2004 informelle EU-Ministerkonferenz der für die Stadtentwicklung zuständigen Minister in Rotterdam (Beschluss zur Gründung eines mitgliedstaatlichen getragenen politischen Netzwerkes für Städtepolitik in der EU)

Europäisches Parlament

- Mitte 2001 Bildung einer informellen Arbeitsgruppe zum Thema „städtische Angelegenheiten“
- Anfang 2005 Bildung einer informellen Arbeitsgruppe zum Thema „städtische Angelegenheiten“

Europarat

- Mitte 2002 Empfehlung über „Nachbarschaftsdienste in benachteiligten städtischen Gebieten“ an die 43 Mitgliedstaaten

- 3) Die regionalen Disparitäten in der EU spiegeln sich vorwiegend in den relativen Stärken und Schwächen der Städte wider. Dort, wo ein hoher Urbanisierungsgrad besteht, ist das Wohlstandsniveau in der Regel bedeutend höher als in weniger urbanen Räumen.
- 4) Durch eine ausdrücklichere Anerkennung der städtischen Dimension und eine bessere Koordinierung können diese Anstrengungen im Hinblick auf eine nachhaltige Stadtentwicklung an Bedeutung gewinnen und stärkere Synergien erzielt werden.

Mittlerweile hat das Politikfeld „Stadtentwicklung“ seinen festen Platz in der Europäischen Politik und ist durch eine sehr hohe politische Dynamik gekennzeichnet (vgl. Übersicht).

2. EU-Strukturfondsförderung und Städte zwischen 2000 und 2006

Hauptanliegen der Europäischen Union ist das Eintreten für die Entwicklung integrierter Konzepte für die Stadtentwicklung. Denn die bislang traditionelle sektorspezifische Vorgehensweise und die damit verbundene Verteilung der Befugnisse und Zuständigkeiten auf verschiedene Entscheidungsebenen hat die Lösung städtischer Problemlagen erschwert.

Die Hauptfinanzierungsinstrumente der EU im stadtentwicklungspolitischen Zusammenhang sind die Strukturfonds. Seit dem Jahre 1990 sammelt die Kommission Erfahrungen auf dem Gebiet einer integrierten Stadtentwicklungspolitik:

- ein „Städte-Audit“ dient dazu, vergleichbare Daten und Informationen über Städte, umfassendere Gebietseinheiten und Einheiten unterhalb der städtischen Ebene zu sammeln. Damit soll eine Beurteilung des Zustandes der europäischen Städte ermöglicht werden, der Zugang zu vergleichbaren Informationen über andere europäische Städte verschafft werden und der Informationsaustausch zwischen den Städten erleichtert werden.
- städtische Pilotprojekte in 27 Städten aus 14 Mitgliedstaaten nach Artikel 10 der EFRE-Verordnung (Finanzvolumen 162 Mio. ECU, Laufzeit 1997–1999, deutsche Städte: Bremerhaven, Dortmund, Leipzig, Friedrichshain/Berlin).
- die Europäische Gemeinschaftsinitiative URBAN zur Förderung städtischer Problemviertel durch integrative Ansätze in 85 europäischen Städten aus EFRE und ESF finanziert (Finanzvolumen: 870 Mio. ECU, Laufzeit 1994–1998, deutsche Städte: Berlin, Brandenburg, Chemnitz, Erfurt, Halle, Magdeburg, Rostock, Bremen, Saarbrücken, Duisburg).

Die Erfahrungen aus diesen Instrumenten sind die Strukturfondsverordnungen der Strukturfondsförderperiode 2000 bis 2006 eingeflossen, wobei viel dafür spricht, dass die EU-Kommission das Kohäsionsziel des Artikels 158 des EU-Vertrages zunehmend auch kleinräumig begreift. So überschreibt die Generaldirektion Regionalpolitik im Oktober 2001 eine Informationsmit dem Titel „Verbesserung der Kohäsion im städtischen Raum“. Das heißt: Die Kohäsionspolitik soll eine zweite (kleinere) Säule bekommen. Insgesamt ist hierdurch die Position der städtischen Räume in Europa gestärkt worden. Denn:

- Erstmals werden „städtische Gebiete“ als neue und eigenständige Förderkategorie im Rahmen von Ziel 2 eingeführt (vgl. Aktion 8). In Deutschland betrifft dies Stadtteile in Kiel, Lübeck, Hamburg, Mannheim, Fürth und Nürnberg mit insgesamt 321 000 Einwohner. Dies entspricht 3,1 % aller Ziel-2-Gebiete.
- Die förderfähigen Maßnahmen des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) sind um Maßnahmen ergänzt worden, die der Erneuerung der städtischen Problemgebiete dienen. Faktisch ist die URBAN-Förderphilosophie damit in die Regel- bzw. Mainstreamförderung integriert worden. In allen Städten und Regionen der Ziel-1- und Ziel-2-Gebietskulisse kann die Erneuerung städtischer Problemgebiete in Absprache zwischen Land und Kommune aus Mitteln der europäischen Strukturfonds bis 2006 gefördert werden.
- Die europäische Gemeinschaftsinitiative URBAN wird unter dem Druck des Europäischen Parlaments fortgesetzt: Deutschland erhält 140 Mio. EURO für 12 Projekte. Bemerkenswert an URBAN ist das breite Förderspektrum. Dieses reicht von der
 - Sanierung von Brachen und verunreinigtem Gelände,
 - Sanierung öffentlicher Anlagen (einschließlich Grünflächen),
 - dauerhafte und umweltgerechte Renovierung von Gebäuden im Hinblick auf die Nutzung für wirtschaftliche und soziale Aktivitäten,
 - Schaffung von Kindergärten und Kindertagesstätten,
 - Beratung hinsichtlich Sicherheitsbelangen und Schutz vor Kriminalität,
 - Unterstützung für Unternehmen, Handel, Genossenschaften, Gegenseitigkeitsverbände, Dienstleistungen für KMU,
 - Gründung von Unternehmenszentren, Einrichtungen für den Technologietransfer,
 - Gründung öffentlich-privater Partnerschaften

über

- Maßnahmen zur Integration von ausgegrenzten Bevölkerungsgruppen,
- Maßnahmen zur Abfallreduzierung und -behandlung

über

- Maßnahmen zur Fortbildung und Einrichtungen zur Unterstützung von Telearbeit sowie des Gebrauchs von Internet und anderer Telematikanwendungen

bis hin zu Maßnahmen

- zur Verbesserung des Stadtmanagements wie
- Förderung neuer und moderner Stadtmanagementstrukturen oder
- Informationskampagnen im Hinblick auf die Verminderung von „Stigmatisierung“.

Besonders erwähnenswert ist hierbei: Die Förderungsvielfalt von personen- oder infrastrukturenbundenen Maßnahmen wird von Seiten der EU-Strukturfonds aus einem „Topf“ finanziert.

- Auch der Europäische Sozialfonds hat stärkere lokale Bezüge angenommen. Dieser Fonds kann zur stärkeren Berücksichtigung lokaler Beschäftigungsinitiativen einschließlich territorialer Beschäftigungspakte beitragen. Diese territorialen Beschäftigungspakte können auch außerhalb der Ziel-1- und Ziel-2-Gebietskulissen geschlossen und durch Ziel 3 gefördert werden.
- In ländlichen Gebieten können durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft Maßnahmen mit städtebaulichem Bezug durchgeführt werden. Hier ist insbesondere die Dorferneuerung zu nennen.
- Neben diesem lokalbezogenen Engagement will die Europäische Kommission auch weiterhin den mitgliedstaatlichen Erfahrungsaustausch finanziell unterstützen. Die Kommission hat im Rahmen von URBAN 2004 das URBACT-Netzwerk eingerichtet.

Nach Angaben der EU-Kommission haben der Europäische Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) und der Kohäsionsfonds erhebliche Beiträge zur nachhaltigen Entwicklung vieler städtischer Zentren geleistet.⁴ Für den Programmzeitraum 2000–2006 sind mindestens 10 % der im Rahmen des EFRE (Ziel 1 und 2) verfügbaren Mittel für städtische Zentren und die Stadtbevölkerung vorgesehen. Dies entspricht rund 15 Mrd. € (11,5 Mrd. € für Ziel 1 und 3,4 Mrd. € für Ziel 2). Ebenso werden aus dem Kohäsionsfonds zum gleichen Zweck erhebliche Beiträge bereitgestellt.

In Deutschland wird sich die EU zwischen 2000 und 2006 mit einer Summe von rund 930 Mio. € an stadtentwicklungspolitischen Maßnahmen einschließlich URBAN beteiligen. Allein mit der Ziel-1- und Ziel-2-Förderung werden Projekte in einer Höhe von rund 1,5 Mrd. € gefördert.

Die Städte stehen den EU-Strukturfondsmitteln positiv gegenüber. Sie bedeuten zunächst einmal eine zusätzliche Finanzierungsquelle. Aber auch die Planungssicherheit bei den Strukturfonds macht diese Mittel beliebt. Im Gegensatz zu den nationalen Regelungen, die in der Regel mit dem Jährlichkeitsprinzip verbunden sind, werden die Strukturfondsmittel für die Programmplanungsperiode bereitgestellt, also aktuell für einen 9-jährigen Ausführungszeitraum (2000–2008). Durch diese Förderelemente kann der mittel- und langfristig angelegte Planungsansatz der Stadt- und Regionalentwicklung durch einen finanziell ausgestatteten Programmansatz unterstützt werden. Das macht die Mittel sehr attraktiv.

3. EU-Strukturfondsförderung und Städte im Zeichen der Reformdiskussion 2007 und 2013

3.1 Inhaltliche Dimension der EU-Kommissionsvorschläge

Am 14. Juli 2004 hat die Europäische Kommission ihre Vorschläge zur Ausgestaltung und Umsetzung der EU-Strukturpolitik vorgelegt. Diese befinden sich in den Entwürfen:

- Vorschlag für eine *Verordnung des Rates* mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds, Brüssel, den 14.7.2004, KOM(2004)492 endgültig, 2004/0163(AVC) – kurz Rahmenverordnung
- Vorschlag für eine *Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates* über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, Brüssel, den 14.7.2004, KOM(2004) 495 endgültig, 2004/0167 (COD) – kurz EFRE-Verordnung
- Vorschlag für eine *Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates* über den Europäischen Sozialfonds, Brüssel, den 14.7.2004, KOM(2004) 493 endgültig, 2004/0165 (COD) – kurz ESF-Verordnung
- Vorschlag für eine *Verordnung des Rates* zur Errichtung des Kohäsionsfonds, Brüssel, den 14.7.2004, KOM(2004) 494 endgültig, 2004/0166 (AVC) – kurz Kohäsionsfondsverordnung

- Vorschlag für eine *Verordnung des Rates* über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), Brüssel, den 14.7.2004, KOM(2004)490 endgültig, 2004/0161(CNS) – kurz ELER-Verordnung

Hinsichtlich der Städteförderung nach 2006 durch die EU-Strukturfonds könnte als erstes Fazit festgestellt werden, dass sich die Städte glücklich schätzen könnten, wenn alles, was in den Entwürfen der Verordnungen seitens der EU-Kommission vorgeschlagen wird, auch tatsächlich in den Mitgliedstaaten ab 2007 umgesetzt würde:

- Aufbauend auf die Stärken der Initiative URBAN will die Kommission Städtefrage stärker in den Vordergrund rücken, indem sie die einschlägigen Maßnahmen vollständig in die Regionalprogramme einbindet (Mainstreaming der Städteförderung).
- Regionale Programme sollen Auskunft darüber geben müssen, wie städtische Fragen behandelt werden und wie die städtischen Behörden sowohl am Entwurf der Programme als auch an deren Verwaltung teilhaben werden. D.h. die politische Beteiligung der Städte soll ausgebaut werden.
- Die städtische Dimension ist expliziter Bestandteil der EFRE-Verordnung. Danach soll der EFRE die Förderung der Entwicklung von partizipativen, integrierten Strategien, mit denen der starken Konzentration von wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Problemen in den städtischen Ballungsgebieten begegnet werden soll, unterstützen. Nach Artikel 8 (1) können die Sanierung der physikalischen Umwelt, die Neuerschließung von Industriebrachen und die Erhaltung und Inwertsetzung des historischen und kulturellen Erbes mit Maßnahmen zur Förderung des Unternehmergeistes, der lokalen Beschäftigung und der kommunalen Entwicklung sowie mit der Bereitstellung von Dienstleistungen für die Bevölkerung kombiniert werden, die den sich ändernden demographischen Strukturen Rechnung tragen.

3.2 Umsetzungsdimension der EU-Kommissionsvorschläge

Zunächst sollen nach den Vorstellungen der Kommission strategische Leitlinien der Gemeinschaft für den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt festgeschrieben werden. Diese bilden den Rahmen für die Intervention der Fonds in den Mitgliedstaaten (vgl. Artikel 23 der Rahmenverordnung).

Die Mitgliedstaaten greifen diese im einzelstaatlichen strategischen Rahmenplan auf. Jeder einzelstaatliche strategische Rahmenplan soll eine Kurzbeschreibung der Strategie des betreffenden Mitgliedstaates und ihrer operationellen Umsetzung umfassen, wobei diese Strategie darlegen muss, so die Vorstellungen der Kommission, inwieweit diese mit den strategischen Leitlinien der Gemeinschaft im Einklang stehen. Hierbei sollen u.a. die Umsetzungsprioritäten festgelegt werden, wobei hierzu auch die Priorität „Stadterneuerung“ zählt (vgl. Artikel 25 der Rahmenverordnung). Dieser Plan müsste von der Bundesregierung erarbeitet werden. Hinsichtlich der Städteförderung ist in diesem Kontext der Städtebauliche Bericht 2004 der Bundesregierung zu erwähnen. „Die Vorschläge der EU-Kommission, aufbauend auf den Erfahrungen aus der Gemeinschaftsinitiative URBAN, städtische Probleme und städtische Erneuerung im Rahmen der EU-Strukturpolitik auch ab 2007 weiter zu fördern und in die Zielförderung zu integrieren, werden im Grundsatz unterstützt. Um die hinreichende Flexibilität für die Programmverantwortlichen vor Ort zu sichern, wird darauf zu achten sein, dass es sich hierbei um ein fakultatives Förderangebot handelt.“⁵

Anschließend müssten die Länder diese Schwerpunkte in ihren operationellen Programmen konkretisieren. Denn in Artikel 36 der Rahmenverordnung heißt es: „Vom EFRE finanzierte operationelle Programme enthalten darüber hinaus für die Ziele „Konvergenz“ sowie „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“: Angaben zur Behandlung der städtischen Frage und den Modalitäten der Subdelegation an die städtischen Behörden, eventuell über einen Globalzuschuss; ...“

3.3 Geographische Dimension der EU-Kommissionsvorschläge

Aufgrund der regionalen Gebietskulisse innerhalb des Zieles „Konvergenz“ (= Ziel 1 und statistischer Effekt“) könnten grundsätzlich alle Städte in den Genuss der EU-Förderung kommen, wenn diese EFRE-Fördermaßnahmen mit städtebaulichem Bezug beantragen. Denn für die Regionalprogramme schlägt die Kommission eine Hauptliste mit einer begrenzten Anzahl von zentralen Themen vor. Als Hauptprioritäten führt sie an:

- Innovation und wissensbasierte Wirtschaft
- Umwelt und Risikoprävention
- Zugänglichkeit und Leistungen der Daseinsvorsorge

Diese Prioritäten werden mit den Artikeln 4 und 5 der EFRE-Verordnung nochmals nach einzelnen Themen untergliedert, wobei vereinzelt städtische Förderinhalte wie

- die Behandlung städtischer Abwässer,
- die Sanierung von verschmutzten Geländen und Flächen oder
- die Förderung eines sauberen städtischen Verkehrs genannt werden.

Städte, die unter der „Städtischen Dimension“ des Artikel 8 der EFRE-Verordnung das erweiterte Förderspektrum in Anspruch nehmen wollen, müssten nach dem Entwurf der EFRE-Verordnung in städtischen Ballungsgebieten liegen. Hierzu werden seitens der Kommission in der Verordnung selbst hinsichtlich einer Bevölkerungsballung keine Vorgaben gemacht. Geographische Bezugseinheiten der operationellen Programme im Rahmen des Ziels „Konvergenz“, in denen u. a. die Umsetzung der Städteförderung geregelt ist, ist eine geeignete geographische Ebene und mindestens eine Region der Ebene NUTS 2 (vgl. Artikel 34 der Rahmenverordnung). In den neuen Ländern sind dies Regierungsbezirke oder Länder (=NUTS 2).

Für die alten Länder und Berlin gilt im Grundsatz das gleiche nur mit dem Unterschied, dass seitens der EU-Verordnungen keine konkreten Gebietskulissen vorgegeben werden. Diese Gebietskulissen sind von den Ländern zu bestimmen, wobei die operationellen Programme im Rahmen des Ziels „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ sich für die aus dem EFRE unterstützten Regionen je nach institutionellem System des Mitgliedstaates auf die regionale Ebene NUTS1 oder NUTS2 beziehen, soweit nicht anders von der Kommission und den Mitgliedstaaten entschieden wird. Das heißt, jene Städte und Ballungsgebiete, die innerhalb dieser abgegrenzten Gebietskulissen liegen, können EU-Förderung beantragen, wenn die operationellen Programme dies vorsehen. In Deutschland böte es sich an, die Fördergebiete der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ als Grundlage der Gebietskulissen heranzuziehen. Diese sollen zum 1. Januar 2007 in Kraft treten. Politische Beschlüsse zur Abgrenzung sind Mitte 2006 zu erwarten. Damit wäre eine Verzahnung zwischen nationaler und europäischer Strukturpolitik gewährleistet.

Grundsätzlich sind in diesem Kontext jedoch die Regelungen im EU-Vertrag zu beachten, denn die Struktur- und Kohäsionspolitik der Europäischen Union (EU) zielt vor allem auf den Abbau der wirtschaftlichen und sozialen Disparitäten ab.⁶ Artikel 160 des Vertrages

führt zum Einsatz des EFRE aus: „Aufgabe des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung ist es, durch Beteiligung an der Entwicklung und an der strukturellen Anpassung der rückständigen Gebiete und an der Umstellung der Industriegebiete mit rückläufiger Entwicklung zum Ausgleich der wichtigsten regionalen Ungleichgewichte in der Gemeinschaft beizutragen.“ Mit anderen Worten: Die EFRE-Städteförderung muss sich auf Städte mit erheblichen strukturellen Anpassungsproblemen konzentrieren. Dies wird in den operationellen Programmen der Länder darzulegen sein.

3.4 Diskussionswürdige Fragen

Der augenblickliche Schwerpunkt der Verhandlungen liegt auf der finanziellen Vorausschau 2007–2013. Es ist wahrscheinlich, dass finanzielle Abstriche vom Kommissionsvorschlag zu erwarten sind. Welche Konsequenzen solche Abstriche auf die Strukturfonds und ihren Förderkanon haben werden, gilt es zu beobachten. Die Bundesregierung fordert eine Ausgabenobergrenze von 1 % des Europäischen Bruttonationaleinkommens. Der Vorschlag der Kommission sieht eine Verpflichtung von 1,24 % vor. Zwischen beiden Vorstellungen klafft eine Lücke von rund 196 Mrd. €. Diese Lücke will inhaltlich gefüllt sein. Ob und inwieweit die Städte hiervon betroffen sein werden, ist eine politische Frage.

Diskutiert werden sollte u. a. über folgende Fragen:

- Wenn die „Städtische Dimension“ den Weg in die endgültige EFRE-Verordnung findet, bleibt die Frage, ob diese Förderung fakultativ angelegt ist. Also könnten „muss-soll-kann“ zentrale Vokabeln bei den Verhandlungen sein.
- Der Vorschlag zur EFRE-Verordnung sieht eine Konzentration der „Städtischen Dimension“ auf die städtischen Ballungsgebiete vor. Frage: Werden hier konkrete Vorgaben seitens der Kommission kommen oder hat der Mitgliedstaat größere Freiräume? Was ist mit den Mittel- und Kleinstädten? Sind diese von der EU-Förderung ausgeschlossen, zumindest was die „Städtische Dimension“ betrifft? Wenn dem so sein sollte, wäre es nicht dann sinnvoll, die ELER-Verordnung, in der derzeit die Dorferneuerung⁷ als Maßnahmenswerpunkt im Artikel 49 benannt ist, um diesen Aspekt zu erweitern? Die Arbeitsteilung zwischen der EFRE- und der ELER-Verordnung an dieser Stelle könnte zur Klarheit und Abgrenzung der Fördermöglichkeiten beitragen. Dass hier Verteilungskonflikte mit der Lobby des ländlichen Raums und des Naturschutzes für einen solchen Fall lauern, dürfte die Umsetzung eines solchen Vorschlages nicht erleichtern.

- In der aktuellen Förderperiode erhalten die Städte für „explizit städtische Fördermaßnahmen“ rund 10 % der EFRE-Mittel. Es ist abzusehen, dass die Finanzmittel für die EU15 nicht mehr das Niveau erreichen, was sie jetzt haben. Infolgedessen ist zu erwarten, dass die Konkurrenz um EU-Mittel deutlich zunehmen wird. Ist eine Quotierung für städtischen Maßnahmen sinnvoll? Fest steht: Eine Quotierung würde die Städte motivieren.
- Die EFRE-Verordnung sieht in Erweiterung der allgemeinen Rahmenverordnung in Artikel 8, Absatz 2 eine Regelung vor, dass der EFRE bis zu 10 % der Maßnahmen finanzieren kann, die üblicherweise unter den ESF fallen. Gegenüber URBAN ist dies ein Rückschritt. Um die Förderung für die Städte so flexibel wie möglich zu gestalten, könnte dieser Anteil deutlich, z. B. auf 33 %, angehoben werden.
- Stichwort Wohnungsbau Artikel 7 „Regelungen zur Zuschussfähigkeit der Ausgaben“ der EFRE-Verordnung (Vorschlag) führt u. a. aus: „Folgende Ausgaben kommen für eine Beteiligung des EFRE nicht in Betracht:d) Wohnungsbau;....“ An dieser Regelung sollte festgehalten werden. Dennoch wäre eine Ergänzung oder Klarstellung in Richtung Förderfähigkeit von Wohnungssanierung sinnvoll und geboten. Denn in den neuen Mitgliedstaaten leben rund 40 % der Einwohner in Großwohnsiedlungen. Auf dem Gebiet der EU15 sind es nur rund 5 %. Vor diesem Hintergrund sollte es in den neuen EU-Ländern möglich sein, Wohnungssanierung unter der Überschrift „energetische Erneuerung“ durchzuführen. Zumindest der Kohäsionsfonds sollte eine entsprechende Klarstellung enthalten. Es stimmt nachdenklich, dass die technische Infrastruktur unter der Erde mit EU-Mitteln saniert werden kann, aber die Bewohner oberhalb der Erde in zerfallenden Gebäuden leben müssen. Europa könnte hier Bürgernähe demonstrieren. Dies dürfte jedoch nicht mit einer Ausweitung des Finanzmittelpfands einhergehen.

3.5 Politische Bewertung durch die Bundesländer

In der Regel besitzen die Förderschwerpunkte in den Strukturfondsverordnungen einen Angebotscharakter. Die Mitgliedstaaten sind aufgefordert, auf der Basis ihrer regionalen Problemlagen und politischen Prioritäten diesen Förderkanon umzusetzen. Für die Umsetzung sind in Deutschland die Länder zuständig. Von daher ist zu beachten, dass der Bundesrat die Städteförderung durch die EU-Strukturfonds in seinem Beschluss vom 15. Oktober 2004 grundsätzlich begrüßt hat: „Die vorgesehene Einbeziehung der städtischen Problemgebiete in das Mainstream-Programm nach

Artikel 8 des Verordnungsvorschlags für den Regionalfonds anstelle einer Weiterführung der Gemeinschaftsinitiative URBAN wird befürwortet. Dies gilt nicht nur für städtische Ballungsgebiete.“⁸

Die Leitfäden zu den städtebaulichen Programmen „Stadtumbau West“ und „Soziale Stadt“ haben dieses positive Votum bereits aufgegriffen. Hier heißt es: „Mit der neuen Strukturfondsperiode 2007–2013 zeichnen sich weitere Möglichkeiten der Bündelung von Stadtumbaumitteln mit EU-Mitteln ab. Regionale Programme werden Auskunft darüber geben müssen, wie städtische Fragen behandelt werden und wie die städtischen Behörden sowohl am Entwurf der Programme als auch an deren Verwaltung teilhaben werden. Hierfür sollten die für den Städtebau zuständigen Stellen rechtzeitig die Grundlagen schaffen. In dem einzelstaatlichen strategischen Rahmenplan muss der Stadtumbau als Aufgabe definiert sein und im Rahmen der operationellen Programme der Länder seine Konkretisierung finden.“

Auch wenn das Finanzpaket und Verordnungsvorschläge erst im Verlaufe des Jahres 2006 von allen Institutionen verabschiedet werden, so muss die Vorbereitung der Strukturfondsperiode 2007–2013 im Jahre 2005 beginnen. Nur so kann sicher gestellt werden, dass pünktlich zum 1. Januar 2007 mit der Umsetzung begonnen werden kann. Die Städte sind daher gefordert, ihre Interessen deutlich zu artikulieren.

4. Bewertung der Städteförderung durch die EU

Europa wertet die Städte als politische Säulen in Europa auf oder etabliert diese durch ihre Stadtpolitik. Denn es darf nicht vergessen werden, dass das föderale System mit kommunalem Selbstverwaltungsrecht in Europa die Ausnahme und nicht die Regel ist. Die Städtetipfel in Wien (1998), London (2002), Mailand (2003) und Noordwijk (2004) sind sehr gut bei den Städten aufgenommen worden. Auch wenn damit eine Stärkung der demokratischen Kultur erfolgt, indem Entscheidungen auf viele Schultern verteilt werden, so könnte böswillig der EU-Kommission die Handlungsmaxime „teile und herrsche“ unterstellt werden.

So ist es nicht verwunderlich, dass viele Mitgliedstaaten vor so viel Aufwertung der Städte auch ein gewisses Unbehagen plagt. Sie fürchten um ihre politische Einflussnahme. Länder wie Frankreich, Belgien und die Niederlande sehen diese Gefahr weniger. Sie haben Ministerien für Stadtpolitik und sind so in der Lage, die nationale Diskussion zu bündeln und politisch geschlossen auf EU-Ebene aufzutreten. Es sind auch diese Länder, die die Städte-Diskussion in Europa offensiv und vor allem positiv vorantreiben.

Ferner spricht einiges dafür, dass mit dem Thema "Stadt" auf der Ebene der Europäischen Union ein politisches Gegengewicht zum Thema "Landwirtschaft" behutsam aufgebaut und nach und nach etabliert wird. Während die Interessensvertretung der Landwirtschaft sehr gut organisiert ist, fehlt es bei den Städten an vergleichbarer Durchschlagskraft. Das hat viele Gründe. Während bei der Landwirtschaft nach wie vor noch die Gleichung vorgetragen wird "Landwirtschaft gleich ländlicher Raum und was gut für die Landwirtschaft ist, ist auch gut für den ländlichen Raum", fehlt es bei den Städten an einer ähnlich eingängigen Formel. „Was gut für die Städte ist, ist auch gut für Europa“ könnte unter dem Dach der Lissabon-Strategie eine ähnlich eingängige Formel werden. Der Europäische Rat von Lissabon hatte im Jahr 2000 auf seinem Gipfel in Lissabon das strategische Ziel gesetzt, bis zum Jahr 2010 „die Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen – einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einen größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen“. Ohne die Städte in diese Strategie aktiv einzubinden, kann ein solches Ziel nur schwerlich erreicht werden. Schließlich leben in ihnen rund 80 % der EU-Bevölkerung und wird der weit überwiegende Teil der europäischen Wertschöpfung erzielt. Es ist zudem an der Zeit, dass sich die Europäische Union fast 50 Jahre nach Unterzeichnung der römischen Verträge nicht mehr über Sektoren wie Landwirtschaft oder Kohle und Stahl definiert, sondern über die Vielfalt der Kulturen und Lebensweisen in den europäischen Städten und Regionen. Je wirtschaftsstärker die europäischen Städte sind, desto eher kann Europa das Lissabon-Ziel erreichen. Die Strukturfonds können und müssen hierzu ihren Beitrag leisten.

Anmerkungen

1

Vgl. Krautzberger, M. und Konukiewicz, M.: Europäische Gemeinschaft und Städtebau. In: DÖV, 1991, Heft 15, S. 617ff

2

Vgl. Mitteilung der Kommission: Nachhaltige Stadtentwicklung in der Europäischen Union: ein Aktionsrahmen. KOM(98) 605 endg., S. 7ff

3

Der weit überwiegende Teil der Wertschöpfung wird hier erbracht. Werden nur die Städte über 100 000 Einwohner betrachtet, so wird die Konzentration von Bevölkerung und Wirtschaftskraft noch deutlicher. In den 386 Städten mit mehr als 100 000 Einwohnern leben 35 % der EU-Bevölkerung und wird knapp über 50 % der Wertschöpfung erzielt.

4

Vgl. Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: „Entwicklung einer thematischen Strategie für städtische Umwelt“, Brüssel, den 11.02.2004, KOM (2004)60, S.40

5

Deutscher Bundestag: Nachhaltige Stadtentwicklung – ein Gemeinschaftswerk. Städtebaulicher Bericht der Bundesregierung 2004. BT-Drucksache 15/4610 vom 30.12.2004

6

Artikel 158 des Vertrages legt fest: „Die Gemeinschaft entwickelt und verfolgt weiterhin ihre Politik zur Stärkung ihres wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, um eine harmonische Entwicklung der Gemeinschaft als Ganzes zu fördern. Die Gemeinschaft setzt sich insbesondere zum Ziel, die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete oder Inseln, einschließlich der ländlichen Gebiete, zu verringern.“

7

In Artikel 55 der ELER-Verordnung (Entwurf) wird konkretisiert: „Dorferneuerung und –entwicklung sowie Schutz und Erhaltung des ländlichen Kulturerbes. Die Beihilfe gemäß Artikel 49 Buchstabe b) Ziffer ii) betrifft Studien sowie Investitionen im Zusammenhang mit: a) einem Dorferneuerungs- oder -entwicklungsprogramm, der Erhaltung, Wiederherstellung und der Aufwertung des ländlichen Erbes eines Dorfes oder Dorfteils, wie dem z.B. Dorfszentrum, historischen Stätten oder Denkmälern.“

8

Beschluss des Bundesrates zum Vorschlag für eine Verordnung des Rates mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds KOM(2004) 492 endg.; Ratsdok. 11606/04, Drucksache 571/04 (Beschluss) vom 15.10.04

Dr. Markus Eltges

Referatsleiter „Regionale Strukturpolitik und Städtebauförderung“ im

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung

Deichmanns Aue 31-37

53179 Bonn