

Berichte aus Forschung und Praxis

Markus Eltges und Gregor Lackmann

Europa findet Stadt – die städtische Dimension in der EU-Strukturpolitik

1 Grundlagen der neuen Förderperiode 2007–2013

Wieder einmal hat eine neue Förderperiode der europäischen Strukturpolitik begonnen. Nach zähen Verhandlungen, insbesondere um die Finanzen, haben sich die Staats- und Regierungschefs, das Europäische Parlament und die Europäische Kommission auf die finanziellen Eckdaten und die Regularien zur Umsetzung der EU-Strukturpolitik in der neuen Förderperiode zwischen 2007 und 2013 verständigt.

Die für Deutschland relevanten Verordnungen sind:

- Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006 mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 – kurz Rahmenverordnung
- Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1783/1999 – kurz EFRE-Verordnung
- Verordnung (EG) Nr. 1081/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Sozialfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1784/1999 – kurz ESF-Verordnung
- Verordnung (EG) Nr. 1828/2006 der Kommission vom 8. Dezember 2006 zur Festlegung von Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung.

Wie in der Förderperiode 2000–2006 wird sich das strukturpolitische Engagement der EU wiederum an bestimmten Zielprioritäten orientieren, wobei diese Prioritäten auch den Schwerpunkt des Finanzeinsatzes bestimmen. Die Prioritäten sind:

- Konvergenz: Förderung von Wachstum und Beschäftigung in den rückständigsten Mitgliedstaaten und Regionen mit rund 81,54 % der Mittel
- Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung: Vorwegnahme und Förderung des Wandels mit rund 15,95 % der Mittel
- Europäische territoriale Zusammenarbeit: Förderung einer harmonischen und ausgewogenen Entwicklung der Union (mit Schwerpunkt INTERREG) mit rund 2,52 % der Mittel.

Deutschland erhält insgesamt 26,3 Mrd. € an EU-Strukturfondsmitteln. Von dieser Summe entfallen 15,1 Mrd. € auf die Konvergenzgebiete in den neuen Ländern und 991 Mio. € auf die Region Lüneburg in den alten Ländern. Die alten Länder einschließlich Berlin werden im Rahmen des Ziels „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ rund 9,4 Mrd. € verausgaben können. 0,8 Mrd. € stehen für das Ziel „Europäische Territoriale Zusammenarbeit“ zur Verfügung (alle Angaben in laufenden Preisen).¹

Um die Strukturfondsmittel von Brüssel in die Regionen zu bringen, sieht die Rahmenverordnung eine komplexe Hierarchie der Programmumsetzung vor:

Erstens werden von der EU-Kommission Strategische Leitlinien zur Umsetzung der EU-Strukturpolitik vorgelegt und vom Europäischen Rat verabschiedet. Dies ist am 6. Oktober 2006 geschehen. Die Strategischen Leitlinien formulieren als Prioritäten für den Einsatz der Struktur- und Kohäsionsfondsmittel

- die Stärkung der Anziehungskraft Europas und seiner Regionen für Investoren und Arbeitskräfte,

- die Förderung von Wissen und Innovation für Wachstum und
- mehr und bessere Arbeitsplätze.

Damit wird die Verbindung zwischen dem Lissabon-Prozess und der EU-Strukturpolitik hergestellt. Jede strukturpolitische Maßnahme sollte demnach einen Beitrag zum europäischen Wachstum leisten bzw. in diesen Begründungszusammenhang gestellt werden (so genanntes „earmarking“ = lissabontauglich).

Zweitens wird auf nationaler Ebene ein Nationaler Strategischer Rahmenplan (NSRP) erarbeitet. Dieser formuliert die deutsche Entwicklungsstrategie und konkretisiert sie mittels thematischer und territorialer Prioritäten auf der Basis einer Stärken-Schwächen-Analyse. Er wurde Ende Januar 2007 in Brüssel eingereicht und im Mai 2007 genehmigt.

Drittens müssen von den Regionen die Operationellen Programme (OPs) mit den konkreten Förderzielen und -maßnahmen vorgelegt und durch die EU-Kommission genehmigt werden. Bezugspunkt dieser Programme ist der Nationale Strategische Rahmenplan. Bis Herbst 2007 ist mit der Genehmigung aller Programme zu rechnen. Für die Aufstellung und Umsetzung der Operationellen Programme sind in Deutschland meist die Länder zuständig. Aber auch die Bundesregierung wird mit einem zielübergreifenden arbeitsmarktpolitischen Programm und einem Bundesprogramm Verkehr in den neuen Ländern eigene Programme auflegen.

Während dem Finanzmitteleinsatz im Rahmen des Ziels Konvergenz, geregelt durch die Rahmenverordnung, eine feste Gebietskulisse unterlegt ist, sehen die Regelungen für das Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ anders als in der Förderperiode 2000–2006 keine regionalen Vorgaben mehr vor. Dies bedeutet aber keinen Freibrief für die Förderung aller Städte und Regionen ohne Beachtung des strukturpolitischen Umfelds. Denn Artikel 158 des EG-Vertrags stellt klar, dass die Gemeinschaft sich insbesondere zum Ziel setzt, die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete oder Inseln, einschließlich der ländlichen Gebiete, zu verringern. Artikel 160 des Vertrags führt zum Einsatz des EFRE ergänzend 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.“

2 Die städtische Dimension in der EU-Strukturpolitik nach 2007

Als Ergebnis eines langen Erfahrungsprozesses wurde die Position der Städte im strukturpolitischen Förderkanon der EU in der Förderperiode 2000–2006 im Vergleich zu den Vorperioden weiter gestärkt:²

- Erstmals wurden „städtische Gebiete“ als neue und eigenständige Förderkategorie eingeführt.
- Die förderfähigen Maßnahmen des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) wurden um Maßnahmen ergänzt, die der Erneuerung der städtischen Problemgebiete dienen.
- Die europäische Gemeinschaftsinitiative URBAN, in deren Mittelpunkt die Förderung krisengeschüttelter Städte und Stadtteile stand, war ein weitere Säule der Städteförderung durch die EU-Strukturpolitik.
- Auch der Europäische Sozialfonds (ESF) erhielt stärkere lokale Bezüge, indem er auch zur stärkeren Berücksichtigung lokaler Beschäftigungsinitiativen einschließlich territorialer Beschäftigungspakte beitragen konnte.

In der Förderperiode 2007–2013 ergeben sich darüber hinaus weitergehende Änderungen und Ergänzungen hinsichtlich einer Städteförderung:

- Die Strategischen Leitlinien wünschen die Berücksichtigung des territorialen Aspekts der Kohäsionspolitik in der Umsetzung der EU-Strukturpolitik. Hierbei soll der Beitrag der Städte zu Wachstum und Beschäftigung im Mittelpunkt stehen.
- Die Präambel der Rahmenverordnung greift diese Forderung auf und fordert angesichts der Bedeutung der nachhaltigen städtischen Entwicklung und des Beitrags der Städte zur Regionalentwicklung – insbesondere der Städte mittlerer Größe –, die Rolle der Städte bei der Programmplanung stärker zu berücksichtigen.
- Um dies sicherzustellen, fordert Artikel 11 „Partnerschaft“ der Rahmenverordnung die Einbindung der zuständigen regionalen, lokalen, städtischen Behörden bei der Programmplanung.
- Wesentliche Grundlage der Städteförderung ist der neue Artikel 8 „Nachhaltige Stadtentwicklung“ der EFRE-Verordnung. Demzufolge kann der EFRE im Fall von Maßnahmen zur nachhaltigen Stadtentwicklung die Förderung der Entwicklung partizipativer, integrierter und nachhaltiger Strategien unterstützen, mit denen der starken Konzentration von wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Problemen in den städtischen Gebieten begegnet werden soll.

„Die nachhaltige Stadtentwicklung soll unter anderem durch folgende Strategien gefördert werden: Steigerung des Wirtschaftswachstums, Sanierung der physischen Umwelt, Neuerschließung brachliegender Flächen, Erhaltung und Aufwertung des Natur- und Kulturerbes, die Förderung der unternehmerischen Initiative, der lokalen Beschäftigung und der kommunalen Entwicklung sowie die Bereitstellung von Dienstleistungen für die Bevölkerung, wobei den sich ändernden demografischen Strukturen Rechnung getragen wird.“³

- Ferner kann der ESF nach Artikel 2 der ESF-Verordnung Maßnahmen zur Förderung der sozialen Eingliederung, insbesondere auch durch einen Zugang benachteiligter Menschen zur Beschäftigung, und die Maßnahmen zur Verringerung nationaler, regionaler und lokaler Disparitäten bei der Beschäftigung mitfinanzieren. Insbesondere die Bekämpfung der lokalen Disparitäten der Beschäftigung beinhaltet eine hochgradig städtische Dimension.
- Um die Hebelwirkung der Strukturfonds mit dem Stichwort „vom Zuschuss zum Kredit“ zu erhöhen, ist mit der neuen Förderperiode durch Artikel 44 der Rahmenverordnung erstmals die Möglichkeit zur Einrichtung eines Stadtentwicklungsfonds geschaffen worden. Mit JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas) soll der Bedarf an innovativen, privatwirtschaftlich ausgerichteten Finanzierungsmöglichkeiten für städtische Entwicklungsmaßnahmen angesprochen werden. Prioritär sollen über Kredite Maßnahmen gefördert werden, die in ein integriertes Konzept eingebettet sind und in der Umsetzung auf eine privat-öffentliche Partnerschaft (PPP) setzen.⁴

Damit diese Angebote der Strukturfondsverordnungen den Weg in die Umsetzung finden können, müssen in den notwendigen Programmplanungsdokumenten, also dem Nationalen Strategischen Rahmenplan und den Operationellen Programmen, die Grundlagen auf der Basis der regionalen Problemlagen und politischen Prioritäten gelegt werden. So kann nach Artikel 27 der Rahmenverordnung der Nationale Strategische Rahmenplan auch Aktionen für die nachhaltige Stadtentwicklung festlegen. Nach Artikel 37 der Rahmenverordnung können aus dem EFRE finanzierte Operationelle Programme auch Angaben zur Behandlung des Fragenkomplexes der nachhaltigen Stadtentwicklung beinhalten. Eine Verpflichtung seitens der Mitgliedstaaten besteht indes nicht.

3 Die städtische Dimension in Deutschland

3.1 Was bedeutet „städtische Dimension“?

Um sich der Frage nach der „Behandlung des Fragenkomplexes der nachhaltigen Stadtentwicklung“ zu nähern, erscheint es zunächst notwendig zu klären, was unter „städtischer Dimension“ verstanden werden soll.

Dafür bietet sich ein Blick in die relevanten EU-Strukturfondsverordnungen und die dazugehörige Durchführungsverordnung⁵ an. Zunächst ist festzustellen, dass der Begriff der „städtischen Dimension“ kein Terminus der genannten Verordnungen ist. Er hat seinen Ursprung in den Entwürfen der Verordnungen. Aus dem Artikel 8 der EFRE-Verordnung im Entwurf „städtische Dimension“ wurde „Nachhaltige Stadtentwicklung“. Gleichwohl hat sich der Begriff „städtische Dimension“ verfestigt und wird im umfassenden geographischen und fachpolitischen Sinne verwandt. So fordert die Durchführungsverordnung in ihrem Anhang II die Einteilung der Fondsinterventionen für die Dimension „Art des Gebietes“. Der Code 01 bezeichnet hierbei „Stadtgebiete“. Danach wären alle Strukturfondsausgaben in „Stadtgebieten“ mit einer städtischen Dimension verbunden. Für Deutschland würde dies bedeuten, dass alle Strukturfondsmittel der Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen per Definition der „städtischen Dimension“ der EU-Strukturpolitik zugerechnet werden müssten.

Im fachpolitischen Sinne könnte unter „städtischer Dimension“ all das verstanden werden, was unter Artikel 8 „Nachhaltige Stadtentwicklung“ der EFRE-Verordnung an förderfähigen Ausgaben getätigt wird. Die Maßnahmen nach Artikel 8 finden sich unter Code 61 für die Dimension der Prioritätenachse „Integrierte Projekte zur Wiederbelebung städtischer und ländlicher Gebiete“. Eine trennscharfe Abgrenzung zwischen integrierten Projekten in städtischen oder ländlichen Gebieten ist nur in Kombination mit dem Code 01 „Stadtgebiete“ und den übrigen territorialen Codes zu erreichen. Dies ist aber nicht vorgesehen.

Die „städtische Dimension“ allein über Artikel 8 der EFRE-Verordnung zu bestimmen, würde jedoch dem städtisch relevanten Förderkanon der EFRE-Verordnung nicht gerecht werden. So hält diese Verordnung eine Reihe von Fördermaßnahmen bereit, die einen unmittelbaren oder mittelbaren städtischen Bezug aufweisen (vgl. Übersicht). Von den insgesamt 86 Ausgabenkategorien weisen 19 eine „städtische Dimension“ auf. Neben dem bereits erwähnten Code 61 „Integrierte Projekte zur Wiederbelebung städtischer und ländlicher Gebiete“ sehen die Strukturfonds im Bereich des

investiven EFRE u. a. Ausgaben für städtischen Nahverkehr, Förderung des umweltfreundlichen Nahverkehrs, Fahrradverkehrs oder von Gemeindestraßen vor. Somit kann der EFRE im Bereich Stadtverkehr eine hohe Bedeutung erhalten.

In Deutschland wird die „städtische Dimension“ in einen engen Zusammenhang mit dem Bund-Länder-Finanzhilfeprogramm der Städtebauförderung nach Artikel 104b GG gebracht. Dies kommt nicht von ungefähr. Zum einen bietet sich dieses Programm als wichtige Kofinanzierungsquelle an, zum anderen sind die fachlichen Überschneidungen zwischen diesen beiden Finanzierungsformen groß. So können EFRE-Maßnahmen im Bereich „Schutz und Erhaltung des Kulturerbes“ mit dem städtebaulichen Denkmalschutz

in Verbindung gebracht werden. Maßnahmen zur Wasserbewirtschaftung und -verteilung sowie die Abwasserbehandlung können im Rahmen der Anpassung der technischen Infrastruktur in den neuen Ländern mit dem Programm Stadtumbau Ost kombiniert werden. Eine Verbindung zum deutschen Programm „Soziale Stadt“ lässt sich über die Maßnahmen im Bereich der sozialen Infrastruktur herstellen. In Kombination mit dem personenbezogenen Förderbereich des ESF der „Konzepte für die Eingliederung oder Wiedereingliederung von benachteiligten Personen in das Erwerbsleben“, fördern kann, können integrierte Projekte in sozial benachteiligten Stadtteilen entwickelt werden.

Somit beinhaltet der EFRE nicht nur den Artikel 8 „Nachhaltige Stadtentwicklung“, sondern bietet jenes

Städtische Dimension der Strukturfonds und Lissabonprozess

Ausgabenkategorien nach Durchführungsverordnung (Anhang II)	Earmarking nach Allgemeiner Verordnung (Anhang IV)
Verkehr	
23 Land- und Gemeindestraßen	nein
24 Fahrradwege	nein
25 Städtischer Nahverkehr	nein
Umweltschutz und Risikoverhütung	
44 Bewirtschaftung von Hausmüll und Industrieabfällen	nein
45 Wasserbewirtschaftung und -verteilung (<i>Trinkwasser</i>)	nein
46 Abwasserbehandlung (<i>Abwässer</i>)	nein
47 Luftqualität	nein
50 Sanierung von verschmutzten Industriegeländen und Flächen	nein
52 Förderung des umweltfreundlichen Nahverkehrs	ja
Kultur	
58 Schutz und Erhaltung des Kulturerbes	nein
59 Entwicklung kultureller Infrastruktur	nein
60 Verbesserung der kulturellen Dienstleistungen	nein
Wiederbelebung städtischer und ländlicher Gebiete	
61 Integrierte Projekte zur Wiederbelebung städtischer und ländlicher Gebiete	nein
Verbesserung der sozialen Eingliederung benachteiligter Personen	
71 Konzepte für die Eingliederung oder Wiedereingliederung von benachteiligten Personen in das Erwerbsleben; Bekämpfung von Diskriminierung beim Zugang zum Arbeitsmarkt und beim Vorankommen auf dem Arbeitsmarkt und Förderung der Akzeptanz von Unterschiedlichkeit am Arbeitsplatz	ja
Investitionen in soziale Infrastrukturen	
75 Bildungsinfrastruktur	nein
76 Gesundheitsinfrastruktur	nein
77 Kinderbetreuungsinfrastruktur	nein
78 Wohnungsbauinfrastruktur	nein
79 Sonstige soziale Infrastrukturen	nein

Quelle: VERORDNUNG (EG) Nr. 1828/2006 DER KOMMISSION vom 8. Dezember 2006 zur Festlegung von Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, Anhang II, eigene Darstellung

Förderspektrum für eine integrierte Stadtentwicklungspolitik an, das enge Bezüge zu den kommunalen Haushalten aufweist. Eine eindeutige Abgrenzung dessen, was unter „städtischer Dimension“ verstanden werden muss, enthalten die Strukturfondsverordnungen und ihre Durchführungsverordnung aber nicht.

Diese Unschärfe mag auch ein Grund dafür sein, dass die meisten Ausgabenkategorien der „städtischen Dimension“, wie sie in der Übersicht dargestellt sind, als nicht „lissabontauglich“ eingestuft worden sind. Der Europäische Rat hatte auf seinem Gipfel am 15./16. Dezember 2005 in Brüssel beschlossen, einen erheblichen Teil der Strukturfondsmittel zur Erreichung der Lissabonziele zu verwenden und konkrete Vorgaben für die Ziele „Konvergenz“ und „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ beschlossen. Um dieses Ziel zu erreichen, sieht die Rahmenverordnung in ihrem Artikel 9 vor, dass die Kommission und die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer Zuständigkeiten dafür sorgen, dass 60 % der Finanzmittel für das Ziel „Konvergenz“ und 75 % der Finanzmittel für das Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ vorgesehen werden, d. h. für die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit und Schaffung neuer Arbeitsplätze, insbesondere auch für die Erreichung der Ziele der integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung. Im Anhang IV der gleichen Verordnung werden jene Ausgabenkategorien bestimmt, die unter das 75 %- bzw. 60 %-Ziel fallen.⁶ Nach dieser „Lesart“ bedeutet dies, dass ein Großteil der Ausgabenkategorien im Rahmen der „städtischen Dimension“ keinen Beitrag zu Wachstum und Beschäftigung leisten bzw. einen weit geringeren als jene Maßnahmen für Forschung und Entwicklung und für den Ausbau der großräumigen Verkehrsinfrastrukturen. Unabhängig von einer wissenschaftlichen Bewertung dieser Kategorisierung hat diese Einstufung die Konsequenz, dass in den Ländern eine starke Konkurrenz um jene Strukturfondsmittel eingetreten ist, die nicht nach den Lissabon-Kriterien verausgabt werden müssen. Dies sind 25 % der Strukturfondsmittel in den alten Ländern und Berlin. In den neuen Ländern beträgt dieser Anteil 40 %.

3.2 Die „städtische Dimension“ im Nationalen Strategischen Rahmenplan

Der Nationale Strategische Rahmenplan (NSRP) betont in Anlehnung an verschiedene EU-Grundlagendokumente unter anderem die Bedeutung der Städte als regionale Arbeitsmarktzentren, wirtschaftliche Wachstumspole sowie bevorzugte Standorte höherwertiger Forschungs-, Bildungs- und Kultureinrichtungen. Zugleich wird die Konzentration ökonomischer, sozialer und umweltbezogener Probleme in den Städ-

ten hervorgehoben. Daher ist neben „Umwelt“ und „Chancengleichheit“ zusätzlich die „Nachhaltige Stadtentwicklung“ auf der Grundlage des Artikel 8 der EFRE-Verordnung als Querschnittsziel im NSRP verankert. Die „Nachhaltige Stadtentwicklung“ ist somit fester Bestandteil der deutschen Entwicklungsstrategie und kann danach inhaltlich auf vielfältige Weise unterstützt werden durch

- Maßnahmen zum Abbau spezifischer Entwicklungshemmnisse in benachteiligten Gebieten und Stadtteilen (als übergreifendes Ziel),
- städtebauliche Aufwertungsstrategien,
- Stärkung der lokalen Ökonomien,
- stärkere Berücksichtigung der Belange von Kindern und Jugendlichen,
- Sanierung der physikalischen Umwelt,
- Konversion von Industriebrachen,
- Nutzung des historischen und kulturellen Erbes für Wachstum und Beschäftigung sowie
- Maßnahmen, die dem demographischen Wandel Rechnung tragen.

Neben diesen vorwiegend aus EFRE-Mitteln geförderten Maßnahmen, können dort, wo soziale und personengebundene Komponenten verstärkt auftreten, Mittel aus dem ESF hinzukommen – z. B. für arbeitsmarktorientierte Projekte mit Qualifizierungsförderung.

Durch die Verankerung als Querschnittsziel werden die Operationellen Programme (OP) der Länder darüber Auskunft geben müssen, wie sie die „Nachhaltige Stadtentwicklung“ in ihren Programmen aufgegriffen und konkretisiert haben.

Gleichzeitig hat der NSRP die „städtische Dimension“ der deutschen Entwicklungsstrategie sowohl in ihren thematischen wie territorialen Prioritäten verankert. So formuliert der NSRP eine thematische Priorität „Entwicklung und Sicherung der Infrastruktur für nachhaltiges Wachstum“ im Ziel Konvergenz. Unter dieser Priorität können „Maßnahmen zur nachhaltigen Stadtentwicklung insbesondere in städtischen Problemgebieten und der Sicherung der allgemeinen Daseinsvorsorge im Kontext demographischer Veränderungen“ gefördert werden. Neben der Erneuerung und Instandhaltung einzelner Infrastrukturelemente wie z. B. von Straßen und Abwassersystemen kann auch der Anpassung der technischen und sozialen Infrastruktur an die veränderten Nachfragestrukturen verstärktes Augenmerk geschenkt werden. Aber auch im Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ ist eine vergleichbare Priorität „Abbau regionaler Disparitäten und Ausbau spezifischer regionaler Potenziale durch

nachhaltige Regionalentwicklung“ mit ähnlichen förderpolitischen Ansatzpunkten gesetzt worden. Damit wurden die Grundlagen einer Verknüpfung zu den Städtebauförderungsprogrammen „Soziale Stadt“ und „Stadtumbau“ gelegt.

Darüber hinaus hat der NSRP die „städtische Dimension“ im Rahmen der territorialen Prioritäten der deutschen Entwicklungsstrategie konkretisiert. Er sieht drei regionalpolitisch bedeutsame Handlungsräume jenseits der Bekämpfung des wirtschaftlichen Ost-West-Gefälles vor:

- Regionen im wirtschaftsstrukturellen Wandel
- Strukturschwache ländliche Räume
- Regionen mit Konversionsproblemen.

Kommt die „städtische Dimension“ in den Regionen im wirtschaftsstrukturellen Wandel dadurch zum Ausdruck, dass sich diese Räume überwiegend in Verdichtungsräumen in Deutschland befinden, so wird sie bei der Entwicklungsstrategie für strukturschwache ländliche Räume dadurch deutlich, dass die wirtschaftliche Entwicklung dieser Räume durch eine Stärkung vorhandener Verdichtungsansätze um Mittel- und geeignete Kleinstädte erfolgen soll. Mit einer solchen Strategie können die Schrumpfungsprozesse bei Wirtschaft und Bevölkerung zwar nicht verhindert, jedoch kann den drohenden großräumigen Entleerungs- und passiven Sanierungsprozessen entgegengewirkt werden.

Schließlich kann eine Entwicklungsstrategie für Regionen mit Konversionsproblemen zur Lösung städtischer Entwicklungsprobleme beitragen, wenn in Regionen mit hohem wirtschaftlichen Entwicklungspotenzial durch die Konversion Flächen freigemacht werden und für eine gewerbliche Folgenutzung nachfrageorientiert entwickelt und vermarktet werden.

Der Nationale Strategische Rahmenplan hat somit in vielfältiger Weise die Grundlagen für eine breite Umsetzung der „städtischen Dimension“ in den Operationellen Programmen gelegt.

3.3 Die „städtische Dimension“ in den Operationellen Programmen

Neben der Frage, wie die Länder die „städtische Dimension“ in ihren Operationellen Programmen inhaltlich ausfüllen, ist von Interesse, ob sich inhaltliche Schwerpunktsetzungen finanziell niederschlagen und es eine territoriale Priorisierung städtischer Gebiete gibt.

Strukturelle Bestimmungsfaktoren

Ein Blick auf die Ende Januar 2007 im Entwurf vorliegenden 12 EFRE-OPs⁷ zeigt, dass es Unterschiede in

der Interpretation des Querschnittsziels „Nachhaltige Stadtentwicklung“ gibt, sowohl was dessen thematische Präzisierung angeht als auch hinsichtlich der finanziellen Gewichtung der dazu gehörenden Handlungsfelder. Dies ist einerseits in der divergenten Siedlungsstruktur der jeweiligen Bundesländer begründet, die von Stadtstaaten über dicht besiedelte Flächenländer bis hin zu ländlich geprägten Ländern mit sehr geringer Einwohnerdichte reicht, hat seine Ursache aber zudem in der verschieden starken Ausprägung stadtbezogener Probleme.

Naturgemäß spielt bei den Stadtstaaten und stark verstädterten Ländern wie Nordrhein-Westfalen die „städtische Dimension“ eine entscheidende Rolle, wie bereits das Volumen der darauf abzielenden Textinhalte belegt. Bei den Stadtstaaten ist sie wegen ihrer Gebietsabgrenzung bei jeder Maßnahme automatisch enthalten. Ihr kann jedoch ebenso von dünn besiedelten Ländern hohe Bedeutung beigemessen werden, da deren wenige, meist klein- bis mittelgroße Städte eine umso wichtigere Versorgungsfunktion für ihr ländliches Umland übernehmen müssen. Beispiele hierfür sind Brandenburg, Schleswig-Holstein und Thüringen. Demzufolge nimmt auch in diesen OPs das Thema Stadt einen breiten Raum ein.

Kommen zu diesen generellen Bestimmungsfaktoren in einigen Ländern weitere, durch den demographischen und wirtschaftsstrukturellen Wandel bedingte Problemlagen hinzu, so nimmt das thematische Gewicht der Raumkategorie Stadt nochmals zu.

Länder, wie Baden-Württemberg oder Bayern, die im Länderdurchschnitt vergleichsweise günstige sozioökonomische Eckdaten aufweisen, behandeln zwar ebenfalls die städtische Dimension, allerdings nicht so umfassend wie die vorgenannten.

Thematisch-inhaltliche Schwerpunktsetzungen in den Operationellen Programmen

In fast allen EFRE-OPs wird die „städtische Dimension“ aufgegriffen, insbesondere in den entsprechenden Teilkapiteln zu den thematischen Schwerpunkten bzw. Prioritätsachsen, die beispielsweise mit „Entwicklung und Ausbau der Infrastruktur für nachhaltiges Wachstum“, „Wettbewerbsfähige Stadtstrukturen sichern und ausbauen“ oder „Integrierte Stadtentwicklung und Umwelt“ überschrieben sind. Wie oben erwähnt, ist diese Dimension als Querschnittsziel implizit auch in den anderen thematischen Schwerpunkten der OPs vorhanden. Denn die förderwürdigen Objekte für Prioritäten wie etwa „Förderung von Innovation und Ausbau der Wissensgesellschaft“, „Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft“ oder „Arbeitsmarkt

auf neue Herausforderungen einrichten“ liegen ganz überwiegend in städtischen Gebieten.

Bei genauerer Betrachtung der speziell auf die städtische Dimension ausgerichteten Schwerpunkte lassen sich sowohl individuelle, länderspezifische Akzentuierungen identifizieren als auch Themen, die länderübergreifende Relevanz aufweisen. Zur letztgenannten Kategorie zählen:

- Städtebauliche Aufwertung

Sie kann als Kernaufgabe der städtischen Dimension bezeichnet werden, da hier gewissermaßen an der Wurzel der Städte, den gebauten Strukturen, angesetzt wird. Zur Aufwertung gehören die Revitalisierung und Attraktivierung degradierter Stadtgebiete mittels baulicher Maßnahmen, beispielsweise durch Gebäudesanierung, Anlage von Grünflächen oder Plätzen.

Neben der Beseitigung städtebaulicher Missstände findet die Bewahrung des baukulturellen Erbes im Rahmen des Denkmalschutzes verstärkt Beachtung. Dies trifft etwa für Thüringen zu, das bei der städtebaulichen Aufwertung zugleich einen Schwerpunkt auf seine Innenstädte legt. In Bremen dagegen soll die Weser als dominierendes Element stärker in die Stadtentwicklung eingebunden werden. Mit der gezielten Förderung solcher historischen und naturräumlichen Werte im Zuge des Städtebaus soll gleichzeitig der Städtetourismus unterstützt werden.

- Flächensanierung und -umnutzung

Ein weiterer bedeutender Punkt ist die Sanierung ehemals intensiv genutzter Flächen in Stadtgebieten. Hiermit sind insbesondere die Militär- bzw. Industriebrachen angesprochen. Prinzipiell sind alle Bundesländer von der Konversionsproblematik betroffen: Die einen stärker durch nach dem Rückzug nationaler oder ausländischer Streitkräfte freigewordene Liegenschaften (z.B. Hessen), die anderen vermehrt wegen durch den wirtschaftsstrukturellen Wandel aufgelassener Gewerbestandorte (z.B. Nordrhein-Westfalen mit dem Ruhrgebiet). Die Aufgabe bei diesen Flächen besteht einerseits in ihrer ökologischen Sanierung (vor allem Beseitigung von Bodenverschmutzungen), andererseits in deren Um- bzw. Neunutzung. Dies betrifft den eventuell nötigen Abriss, Um- oder Neubau von Gebäuden sowie die anschließende Vermarktung des Geländes im Falle einer vorgesehenen gewerblichen Weiternutzung.

- Demographischer Wandel

Da die Auswirkungen des Demographischen Wandels nahezu jeden Bereich einer nachhaltigen Stadtentwicklung berühren, handelt es sich hier sozusagen um

ein eigenes Querschnittsthema innerhalb des Querschnittsziels. Die Auswirkungen einer alternden und abnehmenden Bevölkerung auf die Stadtentwicklung wird in allen OPs thematisiert, allerdings je nach Betroffenheit in unterschiedlicher Intensität. Gerade die ostdeutschen Länder stehen angesichts großflächiger und meist selektiver Bevölkerungsverluste vor gewaltigen Herausforderungen, insbesondere, was die Anpassung ihrer soziokulturellen und technischen Infrastrukturen betrifft. Teilweise treten diese Problemlagen jedoch auch bereits in strukturschwachen Regionen westdeutscher Länder (Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Hessen) auf.

Neben den genannten übergreifenden Themen setzen die Länder eigene stadtbezogene Schwerpunkte bzw. Prioritäten in ihren OPs. So besitzt die Unterstützung lokaler Ökonomien – z.B. über Existenzgründung und -festigung, Betriebserweiterung und -diversifizierung – gerade in Bayern, Brandenburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Berlin hohes Gewicht, wenngleich die Förderung der Wirtschaft eine starke Abdeckung insbesondere innerhalb anderer Prioritäten erfährt.⁸ Die Unterstützung von Wissenschaft und Innovation, etwa mittels Einrichtung von Forschungs- und Technologiezentren, Netzwerken und Clustern, ist speziell für die süddeutschen Länder sowie für Bremen, Sachsen und Sachsen-Anhalt von hohem Belang. Auch hier gilt, dass der Fördergegenstand intensiv in weiteren Prioritäten der jeweiligen OPs verankert ist.

Ein weiterer Bereich ist die Bildungs- und Arbeitsmarktförderung. Bei der Bildung werden hauptsächlich der Ausbau der entsprechenden Infrastruktur sowie der verbesserte Zugang zu Bildung – beispielsweise für sozial schwache Bevölkerungsgruppen – als Ziel benannt. Einige ostdeutsche Länder betonen die Anpassung der Bildungseinrichtungen an die veränderten demographischen und finanziellen Rahmenbedingungen, was z.B. in Brandenburg einen Rückzug von Einrichtungen aus der Fläche und eine Konzentration auf die städtischen Zentren des Landes zur Folge hat. Die arbeitsmarktbezogene Förderung, etwa im Rahmen von beruflichen Qualifizierungsmaßnahmen, ist zwar wesentlicher Bestandteil des ESF-Instrumentariums, kommt in anderer Ausrichtung jedoch ebenfalls beim EFRE vor. Länder, die hier hervortreten, sind beispielsweise Berlin, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen oder Schleswig-Holstein.

Zu den häufiger genannten, wenngleich nicht mehr in allen OPs unterstrichenen städtischen Themen zählt die Versorgungs- und Betreuungsinfrastruktur. Damit sind Einrichtungen der Kultur, der Versorgung mit Gütern (insbesondere für den täglichen Bedarf), der Gesundheitsfürsorge, der Freizeitgestaltung, Alten-

betreuung sowie der Kinder- und Jugendarbeit gemeint. Wie schon bei den Bildungseinrichtungen geht es dabei in erster Linie um Sanierungsmaßnahmen, den Ausbau oder die Anpassung an neue Gegebenheiten. Brandenburg, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt, sowie eingeschränkt auch Bayern, Schleswig-Holstein und Sachsen treffen hierzu genauere Aussagen.

Speziell in den OPs der neuen Länder werden Hilfsangebote zum Rückbau der technischen Versorgungsinfrastruktur (bspw. Versorgungsleitungen) ausdrücklich erwähnt. Dieser Rückbau ist wegen der freigewordenen Wohneinheiten eine weitere Folge des demographischen Wandels.

In den Strukturfondsverordnungen sowie im NSRF werden „Integrierte Entwicklungskonzepte“ als geeignetes Mittel zur Lösung komplexer Herausforderungen empfohlen, wie sie die nachhaltige Stadtentwicklung darstellt. Diese weniger thematisch denn verfahrensbezogene Empfehlung greifen die meisten Länder auf. Dabei legen Berlin, Brandenburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Sachsen-Anhalt besonderen Wert auf die Darstellung und Nutzung des Instruments „Integriertes Stadtentwicklungskonzept“ (INSEK) durch die antragstellenden Kommunen. Im Zusammenhang mit den INSEK stehen die ebenfalls in vereinzelt OPs benannte gezielte Bündelung und Abstimmung von Maßnahmen und Finanzmitteln sowie die Ausarbeitung lokaler Strategien zur Problembewältigung in städtischen Gebieten. Die Unterstützung des Stadtteilmanagements, der Bürgermitwirkung und lokaler Partnerschaften wird in Berlin, Brandenburg, Bremen und Niedersachsen extra aufgeführt.

Finanzielle Aspekte der städtischen Dimension

- Räumliche Mittelkonzentration

Die Bestimmung inhaltlich-thematischer Schwerpunkte ist nur ein Gesichtspunkt, um die „städtische Dimension“ als Fördergegenstand zu akzentuieren. Themen und Maßnahmen allein reichen nicht aus, um „Stadt“ voranzubringen. Im Zusammenhang mit der Verteilung von Finanzmitteln sind darüber hinaus sowohl eine im Vergleich zu anderen Fördergegenständen hinreichende finanzielle Ausstattung als auch die Fokussierung der Mittel auf die bedürftigen Gebiete erforderlich.

Eine territoriale Konzentration der Förderung auf städtische Gebiete sehen die meisten der ausgewerteten EFRE-OPs vor. In der Regel handelt es sich dabei um besonders strukturschwache Gebiete. In verschiedenen OPs gibt es sogar konkrete Kriterien für die Auswahl der zu unterstützenden Gebietskulissen.

So konzentriert etwa Brandenburg den Einsatz seiner EFRE-Mittel auf die sog. „Regionalen Wachstumskerne“. Dies sind Städte mit überdurchschnittlichen wirtschaftlichen und/oder wissenschaftlichen Potenzialen sowie einer Mindestgröße von 20 000 Einwohnern. Daneben werden Städte gefördert, die am Stadtumbau-Programm teilnehmen, wobei es teilweise zu Überschneidungen mit den Regionalen Wachstumskernen kommt. Bremen setzt die Mittel vorrangig dort ein, „wo bereits erprobte Programme und Maßnahmen existieren und auf funktionierende Akteursnetzwerke und/oder bewährte Partizipations- und Organisationsformen zurückgegriffen werden kann“. Schleswig-Holstein fokussiert die EFRE-Mittel innerhalb der städtischen Dimension vor allem auf seine Ober- und Mittelzentren. Und im dünn besiedelten Thüringen existiert ein eigenes Handlungsfeld „Nachhaltige Stadtentwicklung“, das eine funktionale Aufwertung von perspektivisch wichtigen Gebieten in Städten mit nicht weniger als 10 000 Einwohnern zum Ziel hat.

Begründet wird die räumliche Mittelbündelung – neben den Erfordernissen einer insgesamt rückläufigen Fördermittelzuteilung durch die EU an Deutschland – in der Regel mit der Stärkung der Städte als Träger des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wandels und als Wachstumskerne regionaler Entwicklungen, von denen Impulse auf das Umland ausgehen.

Bei den Stadtstaaten bedarf es keiner weiteren Mittelbündelung auf die Stadt selbst. Hier kommt vielmehr der gezielte Einsatz der Mittel in außerordentlich benachteiligten Stadtteilen zum Tragen, wie ihn z. B. Berlin praktiziert.

Neben der räumlichen Konzentration des Mitteleinsatzes ist von Interesse, wie die Länder die EFRE-Mittel zwischen ihren verschiedenen Förderbereichen, also den im OP genannten Prioritäten bzw. Schwerpunkten aufteilen, d.h. welche relative finanzielle Bedeutung sie der städtischen Dimension beimessen. Im Gegensatz zur territorialen Dimension mit ihren meist klaren Abgrenzungen städtischer Fördergebiete bleibt die inhaltliche Abgrenzung von Mittelanteilen leider nur unscharf, was eine Vergleichbarkeit erschwert. Eine vergleichende Analyse kann daher erst auf der Basis der genehmigten Operationellen Programme und der damit verbundenen Finanztabellen erfolgen.

- Neue Finanzierungsinstrumente

In der Förderperiode 2007–2013 hat die EU-Kommission gemeinsam mit der Europäischen Investitionsbank drei innovative Instrumente für die Stadt- und Regionalentwicklung eingeführt. In Bezug auf die Städte ist vor allem die unter Kapitel 2 erwähnte Initiative

JESSICA relevant. Sie fördert europaweit Projekte zur städtischen Entwicklung und zum sozialen Wohnungsbau. Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen planen die Nutzung von JESSICA ein. Die übrigen Länder sind noch unentschlossen bzw. sehen aktuell keinen Handlungsbedarf, u. a. weil Einzelteile der JESSICA-Philosophie bereits in andere Instrumente ihrer OPs eingeflossen sind. Dennoch halten sich diese Länder die Option für eine spätere positive Prüfung von JESSICA in der Regel offen.

Abgrenzung der städtischen Förderkulisse zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums

Um die Synergien zwischen der Strukturpolitik, der Beschäftigungsförderung und der Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) zu verbessern, sollen die Mitgliedstaaten laut strategischer Kohäsionsverordnung mit Hilfe ihrer NSRPs für eine Abstimmung zwischen den jeweils zuständigen Fonds (v. a. EFRE, ESE, ELER) sorgen. Doppelförderungen sollen so vermieden werden. Hinsichtlich der Förderung der städtischen Dimension kommt es vor allem auf die territoriale Abgrenzung der Gebietskulisse für den Einsatz von EFRE- und ELER-Mitteln an.

Bis auf das Bremer EFRE-OP treffen alle Programme Aussagen zur Ergänzung und Abgrenzung der beiden Fonds untereinander. Besonders deutlich geschieht das in den OPs aus Bayern, Niedersachsen und Thüringen: Bayern beschränkt die im Rahmen städtebaulicher Maßnahmen aus dem EFRE finanzierten Projekte auf Orte mit über 2 000 Einwohnern. Die aus dem ELER finanzierte Dorferneuerung ist hingegen auf Orte bzw. Ortsteile mit unter 500 Einwohnern bezogen. In dem dazwischen liegenden Größenbereich erfolgen Einzelfallentscheidungen. Niedersachsen bindet die Verbesserung des Ortbildes aus EFRE-Mitteln ausdrücklich an städtisch geprägte Räume. Die Förderung ortsbildverbessernder Maßnahmen aus ELER-Mitteln („Dorferneuerung“) ist auf Orte mit unter 10 000 Einwohnern beschränkt. Ähnlich verfährt Thüringen, wo ebenfalls eine Grenze von 10 000 Einwohnern gilt, oberhalb derer die nachhaltige Stadtentwicklung durch städtebauliche Maßnahmen ausschließlich über EFRE-Mittel unterstützt wird.

4 Ausblick

Am 16. Juni 2006 hat der Europäische Rat eine erneuerte Europäische Nachhaltigkeitsstrategie verabschiedet. Darin heißt es u. a.: „Angesichts der wichtigen Rolle der lokalen und regionalen Ebenen bei der Gewährleistung einer nachhaltigen Entwicklung und beim Aufbau von Sozialkapital besteht das allgemeine Ziel darin, nachhaltige Gemeinschaften in städtischen und ländlichen Gebieten aufzubauen, in denen Bürgerinnen und Bürger leben und arbeiten und gemeinsam eine hohe Lebensqualität schaffen.“

Die neuen Verordnungen haben den Mitgliedstaaten und deren Städten ein Angebot gemacht, dieses Ziel auch mit Mitteln der europäischen Strukturfonds zu unterstützen. Die deutsche Entwicklungsstrategie, wie sie im Nationalen Strategischen Rahmenplan formuliert ist, legt die Grundlagen für die Schaffung nachhaltiger Gemeinschaften in städtischen Gebieten. Mit der „Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt“, die auf dem informellen Ministertreffen zur Stadtentwicklung und zum territorialen Zusammenhalt am 24. Mai 2007 verabschiedet wurde, haben sich die EU-Mitgliedstaaten zudem auf ein gemeinsames Verständnis von „nachhaltiger“ Stadtentwicklung verständigt. Die Länder sind gefordert, im Rahmen der Umsetzung ihren Beitrag zur nachhaltigen Stadtentwicklung zu leisten.

Wie nach der AGENDA 2000 hat auch schon jetzt die Diskussion um die Reform der Strukturfonds 2014–2020 eingesetzt. Hintergrund sind die Halbzeitbewertung der Finanziellen Vorausschau durch die EU-Kommission 2008/09 und die nach der Rahmenverordnung vorgeschriebenen Strategieberichte der Mitgliedstaaten (Artikel 29). Hierbei müssen die Mitgliedstaaten bis spätestens 2009 einen Bericht über den Erfolg des Finanzmitteleinsatzes nach den gesetzten Prioritäten erstellen. In den Jahren 2010 und 2013 erstellt die Kommission spätestens bis zum 1. April einen Strategiebericht mit einer Zusammenfassung der Berichte der Mitgliedstaaten (Artikel 30). Diese wird vom Europäischen Rat geprüft (Artikel 30). Wenn es im Rahmen der Berichtspflichten gelingt, den Beitrag der „städtischen Dimension“ für Wachstum und Beschäftigung zu belegen, könnten hieraus positive Konsequenzen für eine Finanzmittelausstattung nach 2013 erwachsen.

Anmerkungen

(1)

Vgl. Nationaler Strategischer Rahmenplan für den Einsatz der EU-Strukturfonds in der Bundesrepublik Deutschland 2007–2013 vom 23.01.2007, S. 52

(2)

Vgl. zur Rolle der Städte in der Strukturfondsperiode 2000–2006 Eltges, Markus: Städte und Europäische Strukturpolitik. Raumforsch. u. Raumordnung 63 (2005) H. 2, S. 134–141

(3)

Aus Artikel 8 der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 des europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1783/1999

(4)

Mehr Informationen auch unter http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/2007/jjj/jessica_en.htm

(5)

Vgl. Verordnung (EG) Nr. 1828/2006 der Kommission vom 8. Dezember 2006 zur Festlegung von Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung

(6)

Die Mitgliedstaaten, die nach dem 1. Mai 2004 der Europäischen Union beigetreten sind, bleiben von dieser Verpflichtung ausgenommen.

(7)

Zum Zeitpunkt der Manuskripterstellung lagen die Entwürfe der OPs vor aus: Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen. Niedersachsen hat entsprechend seiner Aufteilung in zwei Förderkulissen auch zwei OPs erarbeitet, die aber nicht doppelt gezählt wurden.

(8)

Beispielsweise existiert im bayerischen OP neben der für die städtische Dimension hauptverantwortlichen Prioritätsachse 3 („Ausgleich regionaler Disparitäten und Ausbau spezifischer Entwicklungspotenziale“) die Priorität 2, welche die „Förderung der betrieblichen Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung insbesondere von kleinen und mittleren Unternehmen“ verfolgt.

Dr. Markus Eltges

Gregor Lackmann

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung

Deichmanns Aue 31–37

53179 Bonn

E-Mail: Markus.Eltges@bbr.bund.de

Gregor.Lackmann@bbr.bund.de