

Artikel für AKP/ Carola Scholz

Europa und die Städte

Innerhalb der EU-Strukturförderung geht es derzeit darum, die „städtische Dimension“ neu zu gestalten. Die Autorin zeichnet die bisherige Städtepolitik der EU nach und fordert eine Fokussierung auch auf kleinräumige Strukturprobleme und das Kohäsionsziel „sozialer Zusammenhalt“.

Die Mehrzahl der EU-Politiken hat Auswirkungen auf die Städte. Die EU-Kommission hat sich daher in der Vergangenheit immer wieder mit der Rolle der Städte im Kontext verschiedener Politikbereiche befasst, obwohl sie für das Politikfeld Stadtentwicklung offiziell keine Kompetenz hat (eine Tatsache, auf die insbesondere Deutschland immer wieder verweist). Es gibt eine Städtepolitik der EU, abgeleitet aus der Struktur- und Umweltpolitik, denn beide Politikfelder greifen eben immer auch im städtischen Kontext. Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, Leistungsfähigkeit und nachhaltige Entwicklung der Städte zu stärken und den „wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt“ (EU-Verfassungsentwurf) auch kleinräumig zu garantieren. Hintergrund ist die Erkenntnis, dass Defizite, Belastungen und Disparitäten innerhalb der Städte oftmals so stark ausgeprägt sind, dass einerseits ihre Rolle als „Motoren“ einer ausgewogenen Regional- und Wirtschaftsentwicklung und andererseits als „Integrationsmaschinen“ in sozialer Hinsicht gefährdet ist. Nicht erst seit dem Treffen des Europäischen Rats in Göteborg (2001) gilt zudem den Nachhaltigkeitsstrategien der Mitgliedstaaten und damit auch der städtischen Umweltpolitik ein besonderes Augenmerk.

Strategie für die Städtische Umwelt

Im Sinne einer nachhaltigen, wettbewerbsfähigen Union beziehen zahlreiche Politiken der Europäischen Kommission (und insbesondere des Europäischen Parlaments)

Umweltbelange frühzeitig ein, um potentiell negative Auswirkungen des Wachstums einzudämmen. Diese Orientierung, die Umweltpolitik als Querschnittsaufgabe aller Politikfelder sieht und auch mit der Regionalentwicklung vernetzt, ist auf EU-Ebene deutlich konsequenter ausgeprägt als in den einzelnen Mitgliedstaaten. So umfasst das 6. Umweltaktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaft („Umwelt 2010 – Unsere Zukunft liegt in unserer Hand“) unter anderem eine sehr weitreichende Strategie zur Verbesserung der Umwelteffizienz und Lebensqualität in europäischen Städten. Anhand mehrerer Themenbereiche (u.a. Verkehr, Bauen, Flächennutzung) werden Bedingungen und Maßnahmen für eine nachhaltige Städtepolitik beschrieben und rechtliche Rahmensetzungen erwogen, die weit in die (deutsche) kommunale Planungshoheit hineinreichen könnten. Dieser Strategie-Vorschlag entstand aus Konsultationen mit Städten, Arbeitsgruppen unabhängiger Sachverständiger sowie aus der Arbeit einer EU-Sachverständigengruppe und knüpft an frühere Initiativen der Kommission zur städtischen Umwelt an (Grünbuch zur städtischen Umwelt/ 1990; Projekt „Nachhaltige Städte“/ 1993; Bericht „Zukunftsfähige Städte“ in Europa/ 1996; Mitteilung „Wege zur Stadtentwicklung in der Europäischen Union – ein Handlungsrahmen“/ 1997). Ziel ist es, auf europäischer Ebene einen stabileren Rahmen für die Lokale Agenda 21 einzuziehen, um Umweltkonzeption und Umweltmanagement in den europäischen Städten neu zu beleben. Festgestellt wurde, dass dieser Entwicklungsprozess trotz zahlreicher Erfolge mit der Lokalen Agenda 21 selbst in den Staaten an Dynamik verloren hat, die ihn zunächst enthusiastisch unterstützten. Viele Kommunalbehörden, so die Analyse, seien nicht fähig oder nicht bereit, Umweltprobleme konzeptionell und strategisch anzugehen und Verantwortlichkeiten hinreichend festzulegen. Zudem mangle es an Kooperation zwischen Verwaltungsteilen und an der Durchsetzungsfähigkeit gegenüber Wirtschaftsinteressen im interkommunalen Wettbewerb.

Nachweise der Wirksamkeit gefordert

Die Förderung einer nachhaltigen Stadtentwicklung soll umweltpolitisch, struktur- und förderpolitisch auf der europäischen Agenda bleiben – so zumindest die Ankündigung der Kommission im nunmehr vorgelegten Dritten Bericht über den wirtschaftlichen und

sozialen Zusammenhalt (Kohäsionsbericht), der die künftigen Förderstrategien und Förderprioritäten der Union umreißt. Ausdrückliches Ziel sind der „innere Zusammenhalt“ der erweiterten Union und der Ausgleich sozialer und wirtschaftlicher Disparitäten. Dieser Kohäsionsansatz der EU bleibt schon angesichts der Heranführungsziele für die Beitrittsländer der wichtigste Pfeiler künftiger Strukturförderung (Priorität Konvergenz) – er ist aber nicht mehr unumstritten und wird künftig klarere Nachweise seiner Wirksamkeit erbringen müssen. Nicht wenige Akteure (auch in Deutschland) dringen im aktuellen Finanzmittel-Verteilungskampf darauf, Strukturförderung nur noch in deutlich reduziertem Umfang zum Einen den bedürftigsten Regionen und dem Ausbau ihrer Basis-Infrastruktur zukommen zu lassen, zum Anderen jedoch verstärkt auf die im globalen Kontext wettbewerbsfähigen Regionen und Wirtschaftsstrukturen, die europäischen Wachstums-Kerne, zu konzentrieren. Angesichts einer deutlich schrumpfenden Ziel II-Förderung (künftig nur noch 18 Prozent des Gesamtbudgets), dem Verzicht auf Fördergebietskulissen sowie angesichts neuer Förderprioritäten (Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung/ Lissabon-Strategie/Territoriale Zusammenarbeit) dürfte der Kampf für ein kohäsions-bezogenes „Städte-Budget“ innerhalb der deutschen Planungsprogramme sehr hart werden.

Im Rahmen der laufenden Strukturfondsperiode werden zahlreiche Maßnahmen gefördert, die der Erneuerung städtischer Problemgebiete dienen. Mit der „Agenda 2000“ konnte erstmals eine eigenständige Förderkategorie „städtische Gebiete“ eingeführt werden. Sowohl der Europäische Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) als auch der Europäische Sozialfonds (ESF) haben in der laufenden Periode erhebliche Beiträge zur Entwicklung städtischer Zentren geleistet. Eine Bilanz von EFRE und ESF für Maßnahmen der Stadtentwicklung ergibt, dass zwischen 2000 und 2006 (inklusive Gemeinschaftsinitiative URBAN) 15,63 Mrd. Euro eingesetzt wurden, davon 11,5 Mrd. Euro in Ziel 1-Gebieten, 3,4 Mrd. Euro in Ziel 2-Gebieten und 0,7 Mrd. Euro in URBAN-Stadtteilen. Der stadtbezogene Einsatz unterscheidet sich in den Mitgliedstaaten jedoch stark. Während zum Beispiel die Niederlande 42 Prozent ihrer Strukturfondsmittel in Ziel 1-Gebieten (Griechenland: 21 Prozent) für Stadtentwicklungsziele einsetzen, entfällt auf deutsche Städte nur ein unterdurchschnittlicher Anteil von 6 Prozent der EU-Strukturförderung. Auch in Ziel-2-Gebieten fördern die Niederlande mit 29 Prozent,

Großbritannien mit 25 Prozent und Belgien mit 20 Prozent Stadtentwicklungsziele deutlich höher als Deutschland mit 15 Prozent.

Die Lissabon-Strategie und mögliche Folgen für die Städte

Beim Europäischen Rat von Lissabon im Jahr 2000 haben sich die Staats- und Regierungschefs auf ein Aktionsprogramm verständigt, das der Union in der künftigen „wissensbasierten Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung“ eine Spitzenstellung verschaffen soll. Angesichts der Erweiterung auf zunächst 25, später 27 Mitgliedstaaten will die Lissabon-Strategie strukturelle Defizite der Wettbewerbsfähigkeit der EU überwinden (zu denen auch mangelhafte Umweltbedingungen gerechnet werden), dauerhaftes Wachstum erreichen und den Ausbau der Investitionen in Sach- und Humankapital steigern. Produktivität und Beschäftigung sollen angekurbelt werden, um die Union zum „dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt“ zu machen. Als Schlüsselemente zur Stärkung der Innovationskraft wird zudem auf die Fähigkeiten und Qualifikationen der Bevölkerung, ein hohes Bildungsniveau – das „Humankapital“ - abgehoben.

Für die Struktur- und Kohäsionspolitik nach 2006 konnte eine Konzeption erwartet werden, die sich stark an den Zielen von Lissabon und Göteborg (Nachhaltigkeit) orientiert. Das städtische Thema wird vor dem Hintergrund beider Strategien als wichtig beschrieben: Städte gelten als Motoren für regionale Entwicklungen; sie sind gezwungen, im eigenen Entwicklungsinteresse innerstädtische Disparitäten auszugleichen und den Erfahrungsaustausch national und transnational mit anderen Städten zu suchen. Um die Ziele der Lissabon-Strategie voll zu erreichen, so eine Expertengruppe auf Kommissions-Ebene, müssten demnach die Städte gestärkt werden. Städte und Gemeinden seien die treibenden Kräfte einer ausgewogenen, polyzentrischen Regionalentwicklung und spielten für die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung Europas eine entscheidende Rolle als Multiplikatoren. Städtische Potentiale und regionale Netzwerke seien geeignet, auch in schwierigeren Zeiten Funktionen zu konzentrieren, Spezialisierungen auszubauen und damit lokale Stärken und lokale Innovation auch im globalen Kontext zum Tragen zu bringen. Es gelte somit, die Ziele

von Lissabon auf die lokale Ebene herunterzubrechen.

Die Vereinigung der „EuroCities“ sowie der Deutsche Städtetag haben sich in Stellungnahmen (u.a. Dortmunder Erklärung vom 25./26.9.2003) diese Positionierung zu Eigen gemacht und schlagen für eine künftige stadtbezogene Strukturförderung sechs Handlungsfelder, ein „städtisches Menü“ vor. Versucht werden sollte, die Stärkung räumlicher Wachstumskerne und Wirtschafts-Cluster mit kohäsionsbezogenen Maßnahmen zur Beseitigung struktureller Defizite (Förderung von Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf, Beseitigung von Defiziten im Umweltbereich, Flächenkonversion, Beschäftigungs- und Qualifizierungsförderung etc.) und mit Maßnahmen des Wissenstransfer zu verbinden. Die EuroCities formulieren den Anspruch, dass – wenn überhaupt – es nur in den städtischen Räumen, in denen 80 Prozent der europäischen Bevölkerung leben und 90 Prozent arbeiten, gelingen kann, einerseits Wachstum und Innovation zu generieren, andererseits Integration und sozialen Ausgleich zu fördern.

Wie realistisch diese erste Positionierung des Sowohl-als-auch angesichts deutlich geschrumpfter Kommunalfinanzen und absehbarer Verteilungskämpfe auf Bundes- und Länderebene wirklich sein kann, bleibt abzuwarten. Förderpolitik hat immer weniger Spielraum und wird sicherlich verstärkt Prioritäten und räumliche Schwerpunkte definieren müssen - nicht nur auf EU-Ebene. Sie wird allerdings auch hinlänglich gerechte Kriterien der Vergabe und Strategien der Mittelbündlung entwickeln müssen. Die Folgen für die Städte wären dann gravierend negativ, wenn die Themen der Lissabon-Strategie (Innovation, Qualifizierung, Bildung und Wettbewerbsfähigkeit) nicht auch auf die Quartiers-Ebene der Städte bezogen würden, wenn sie wieder nur den bekannten „Hochglanz“-Entwicklungen, den „Clustern“ der IT-Industrien und den „global players“ zugeordnet würden. Auch Stadtteile können zu Zentren von Innovation und Integration werden; Quartiersmanagement und Empowerment können zentrale Elemente der lokalen Stabilisierung sein, und auch die „Wissensgesellschaft“ liesse sich sehr leicht im Quartier zwischen Schule, Stadtteil-Initiativen und örtlicher Wirtschaft verorten.

„Lissabon“ allein den fondsverwaltenden Wirtschaftsministerien zu überlassen, birgt bekannte Gefahren: mangelnde Vernetzung mit anderen Politikfeldern, die Fortsetzung häufig stadtunverträglicher Sektoren-Politiken (übrigens vielfach mit Unterstützung von EU-Förderung), die Priorität auf Ansiedlungspolitik mit Mitnahme-Effekten („beleuchtete Schafweiden“). Wenn es künftig nicht gelingt, die städtischen Finanzen generell zu stärken, mit den entsprechenden Förderkriterien Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Städtebauförderung auch kleinräumig zusammenzuführen, Einzelstrategien und isolierte Maßnahmen zu überwinden und darüber Vervielfältigungseffekte zu erreichen, gerät der Kohäsionsanspruch der EU auf eine höchst ungewisse Zeitachse und stadträumliche Disparitäten würden sich verfestigen.

URBAN+ für eine neue Stadtstrukturpolitik

1994 wurde die Gemeinschaftsinitiative URBAN als Antwort auf die zahlreichen Probleme, mit denen sich Europas Städte konfrontiert sehen, ins Leben gerufen: vernachlässigte Umwelt, unzureichende Wirtschaftsstrukturen, hohe Arbeitslosigkeit, soziale Disparitäten, schlechte Wohnverhältnisse, mangelhafte Infrastruktur, Ausgrenzung, Knappheit der finanziellen Ressourcen etc. URBAN gilt trotz geringer Mittelausstattung und großem Verwaltungsaufwand als sehr erfolgreiches und innovatives Programm, das gezielt auch Verfahrensprobleme wie mangelnde Ressortkoordinierung, Einbeziehung der Bevölkerung und räumliches Management bearbeitet hat. Es wurde in Deutschland neben anderen Ansätzen zum Vorbild für den integrativen Programmansatz für benachteiligte Stadtteile (Soziale Stadt) und hat damit letztlich auch zu einem Nachdenken über ein vernetzteres und weniger sektorbezogenes Verwaltungshandeln beigetragen.

Ein aktueller Evaluationsbericht zu URBAN I kommt zu dem Ergebnis, dass sich die URBAN-Förderkriterien bewährt haben. Sie führten in der Regel zur Auswahl der benachteiligsten Stadtgebiete, in denen die durchschnittliche Arbeitslosenquote bei 20 Prozent lag und die sich u.a. durch einen hohen Migrantenanteil auszeichneten. Bis Juli 2003 flossen 721,4 Mio. Euro aus EFRE und ESF in 118 Urban I- Gebiete. Die aus Urban I gewonnenen Erkenntnisse wurden in der laufenden Strukturfondsperiode auf das Urban II-Programm übertragen, das vor allem auf Intervention des Europäischen

Parlaments erneut zustande kam und zwischenzeitlich fast 200 städtische Teilgebiete umfasst (70 Städte der EU-15 sind in der URBAN II -Förderung).

Der Evaluationsbericht der Kommission beschreibt Stärken und Schwächen des Programms. Als Stärken gelten die innovative Methode, der integrierte Ansatz und die Herstellung lokaler Partnerschaften, die „hohe Sichtbarkeit“ vor Ort, aber auch Initialzündung und „Hebelwirkung“ für weitere Investitionen. Die räumliche und zeitliche Beschränkung und nicht zuletzt die mangelnde Unterstützung durch den Privatsektor, die lokale Wirtschaft, werden als Schwächen von URBAN bemängelt: ein viel zu kleines Programm für eine viel zu große Dimension städtischer Probleme! Die URBAN-Intervention sei immer dann besonders erfolgreich und effizient gewesen, so das Fazit des Berichts, wenn sie Teil einer größeren Stadtentwicklungsstrategie war und von vielen, auch privaten Akteuren getragen wurde. Gebietsspezifische Interventionen sollten daher künftig sinnvollerweise in den Rahmen integrierter Handlungskonzepte und abgestimmter Strategien auf Stadtteilebene, Stadt- und Regionalebene gestellt werden.

Für den Zeitraum nach 2006 schlägt die Kommission eine Fortsetzung des URBAN-Ansatzes vor, allerdings ohne eigenes Programm. Aufbauend auf den Stärken der Initiative URBAN ist beabsichtigt, die „städtische Dimension“ vollständig in die Regionalprogramme einzubinden und die räumliche Abgrenzung den Mitgliedstaaten zu überlassen. Jeder Mitgliedstaat ist aufgefordert, zu Beginn des kommenden Planungszeitraums (ab Mitte 2004) aufzulisten, für welche Stadtgebiete spezielle Maßnahmen im Rahmen der "städtischen Dimension" durchgeführt werden sollen. Angesichts der Probleme, mit denen Städte und Ballungsräume konfrontiert sind und ihrer Rolle bei der Förderung der Regionalentwicklung sollen mehr Städte als bisher für eine solche Förderung vorgesehen werden. Wie in der Vergangenheit gilt die Städtekooperation, der Austausch über „best practices“, als ein wichtiger Aspekt des europäischen „Mehrerts“. Insbesondere mit Blick auf die Erweiterungsstaaten der EU und ihre städtischen Probleme wird stark auf Austausch und Lerneffekt als URBAN-Mehrwert gesetzt. Das deutsch-österreichische URBAN-Netzwerk hat anlässlich eines Forums zur künftigen EU-Kohäsionspolitik zusätzlich folgende Vorschläge gemacht: Die Kommission müsse in den Strukturfondsverordnungen sicherstellen, dass ein

bedeutender Teil der Fondsmittel (Vorschlag: 10 Prozent pro Programmansatz) für die städtische Dimension reserviert werde, dass transparente Vergabe-Kriterien entwickelt werden und die Verwaltung des Mitteleinsatzes deutlich vereinfacht wird.

Die Bauministerkonferenz der deutschen Länder hat sich bereits Mitte 2003 in Brüssel für eine Fortsetzung der Stadt-Förderung innerhalb der Strukturfonds auf Basis der URBAN-Kriterien eingesetzt. Die Städtebau-Ressorts von Bund und Ländern wollten sich angesichts der bevorstehenden Auseinandersetzungen mit Wirtschafts-, Finanz- und Umwelt-Ministerien um Programm-Formulierung und knappe Mittel frühzeitig mit ihren stadtstrukturellen Forderungen positionieren. Die Betonung der URBAN-Kriterien - geringe Wirtschaftstätigkeit, Langzeitarbeitslosigkeit, hohes Armutsniveau, hoher Anteil an Einwanderern, niedriges Bildungsniveau, hohe Kriminalitätsrate und eine in besonderem Maße geschädigte Umwelt – bedeutet, dass an einem integrierten Ansatz, einer Stadtstrukturförderung mit dem Ziel des sozialen Ausgleichs festgehalten wird. Mindestens drei der angesprochenen Kriterien sollten nach Einschätzung der Bauminister auch künftig erfüllt sein, um die Förderfähigkeit städtischer Gebiete zu ermöglichen. Als besonders große zusätzliche Herausforderungen werden die demographische Entwicklung, Abwanderung, Leerstand und die Schrumpfung städtischer Räume betont. Damit wird verdeutlicht, dass zumindest in West-Europa innerhalb der „städtischen Dimension“ die Bewältigung von Wachstum tatsächlich nur noch eine Seite der Medaille ist. Für die allermeisten Städte dürften Aufgaben wie Konsolidierung, Konzentration und behutsamer Rückbau anstehen.

Die „europäische Stadt“ bei diesen Umbau-Prozessen zu unterstützen, ihr Perspektiven zu geben, innovative Stadtpolitik zu belohnen, Selbstverständigungsprozesse, Entwicklungskonzepte und kooperative Verfahren zu fördern und dabei insbesondere auf die lokale Kreativität der Bürger zu setzen, ist auch die Aufgabe europäischer Strukturförderung. Wünschenswert wäre es allerdings, für die „städtische Dimension“ ein entsprechendes Budget bereitzustellen, um den Verdacht gar nicht erst aufkommen zu lassen, EU-Förderpolitik auf lokaler Ebene sei nicht mehr als Europa-Marketing.