

## Förderung der Nachhaltigen Stadtentwicklung im Rahmen der EU-Strukturfonds

*Bewertung der aktuellen Förderperiode und Ausblick auf die Zeit nach 2013*

### Die Städtische Dimension in den EFRE-Programmen 2007-2013

Die Kohäsionspolitik der EU unterstützt zwischen 2007 und 2013 mit über 26 Milliarden Euro deutsche Städte und Regionen. Etwa 16 Milliarden Euro werden für das Ziel „Konvergenz“ (ehemals Ziel 1; fast ausschließlich neue Bundesländer) und 9,4 Milliarden für das Ziel Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung (ehemals Ziele 2 und 3) eingesetzt. Darüber hinaus stehen 851 Millionen Euro indikativ für die territoriale Zusammenarbeit zur Verfügung. Gefördert werden Projekte zur infrastrukturellen, wirtschaftlichen, beschäftigungspolitischen, sozialen und ökologischen Entwicklung und Erneuerung, die bestehende regionale Entwicklungsunterschiede und Defizite abbauen helfen. Knapp 17 Milliarden Euro fließen aus dem Europäischen Fonds für Regional Entwicklung (EFRE) in die Bereiche Infrastruktur, Wirtschaft und Innovation, Verkehr und Umwelt; der Europäische Sozialfonds (ESF) fördert mit gut neun Milliarden Euro Beschäftigung, Qualifizierung und soziale Integration.

Nach einigen Pilotaktionen seit Beginn der Neunziger Jahre – allen voran der Gemeinschaftsinitiative URBAN – ist die nachhaltige bzw. integrierte Stadtentwicklung in der aktuellen Periode ein festen Bestandteil der EU-Förderung. Wie eine Auswertung des Deutsch-Österreichischen URBAN-Netzwerks zeigt, beinhalten alle deutschen EFRE-Programme städtische Förderprioritäten und Handlungsfelder. Insgesamt sind mehr als eine Milliarde Euro von den 14,5 Milliarden deutschen Gesamtmitteln dezidiert für die Vorhaben der nachhaltigen Stadtentwicklung reserviert. Nach einer Auswertung der Europäischen Kommission stehen europaweit mindestens 10 Milliarden Euro für Stadtentwicklungsvorhaben zur Verfügung. Zusätzlich beinhalten auch die Programme von Ziel 3 zur territorialen Zusammenarbeit zahlreiche Möglichkeiten grenzüberschreitende, transnationale und interregionale Kooperationsprojekte im Bereich der Stadtentwicklung durchzuführen. Noch weit mehr Mittel fließen voraussichtlich in städtische Gebiete (über 6 Milliarden Euro in Deutschland). Diese werden zwar vorwiegend für sektorale Handlungsfelder (Wirtschaftsförderung, Infrastrukturausbau oder Umweltschutz) eingesetzt, können und sollen auf städtischer Ebene jedoch komplementär zur integrierten Stadtentwicklung verwendet werden.

Dennoch: das Gewicht und der inhaltliche Ansatz der integrierten Stadtentwicklung variiert stark zwischen den einzelnen Bundesländern. So stehen in Berlin oder Nordrhein-Westfalen über 160 bzw. 150 Millionen Euro zur Verfügung (ca. 18 bzw. 12% des gesamten EFRE), in Mecklenburg-Vorpommern oder Rheinland-Pfalz dagegen nur 30 bzw. acht Millionen Euro (2,4% bzw. 3,6%). Insgesamt setzen die alten Bundesländer mit durchschnittlich 10% höhere relative Mittelanteile ein als die neuen Bundesländer (ca. 5%), wobei in Ostdeutschland die absoluten EFRE-Mittel meist höher liegen (zwischen 80 und 110 Millionen Euro). Mehrere Bundesländer fördern programmatisch-konzeptionelle Maßnahmenbündel mit einer Kombination von investiven und nicht-investiven Maßnahmen zu einer vielfältigen Themenpalette (Wirtschaft, Soziales, Kultur, Umwelt, Städtebau). Andere beschränken die Förderung stärker auf komplexe städtebauliche oder infrastrukturelle Einzelvorhaben.

Darüber hinaus werden in der aktuellen Förderperiode auch neue Finanzierungsinstrumente für die integrierte Stadtentwicklung eingesetzt. So ist erstmals ein Einsatz von Strukturfondsmitteln in Form von revolving Fonds für die Förderung von Stadtentwicklungsprojekten durch Darlehen, Garantien oder Eigenkapital möglich und wird von Kommission und Europäischer Investitionsbank propagiert. Nach einigen anfänglichen rechtlichen und finanztechnischen Schwierigkeiten konnten mittlerweile acht Stadtentwicklungsfonds in sieben Staaten auf nationaler oder regionaler Ebene eingerichtet werden. In Deutschland hat die Investitionsbank des Landes Brandenburg mittlerweile den ersten Stadtentwicklungsfonds aufgelegt. Dieser kann mit einem Gesamtvolumen von 20 Millionen Euro in 15 brandenburgischen Städten auf Grundlage integrierter Stadtentwicklungskonzepte kommunale Entwick-

lungsprojekte finanzieren. Derzeit werden geeignete Projekte identifiziert, analysiert und ausgewählt. In Deutschland befassen sich außerdem die Länder Sachsen, Nordrhein-Westfalen, Berlin, Rheinland-Pfalz, Hamburg und das Saarland mit der Einrichtung von Stadtentwicklungsfonds. Das BBSR hat diese teilweise in einem Forschungsprojekt zusammengefasst.

### **Änderungen im Zuge des Konjunkturprogramms und Ausblick auf die nächste Periode**

Im Zuge der zahlreichen Maßnahmen des EU-Konjunkturprogramms wurden auch einige wichtige förderrechtliche Regelungen der Strukturfonds geändert. Neben manchen finanztechnischen Erleichterungen (z.B. Anwendung von Pauschalsätzen, Abrechnung Einnahme schaffender Maßnahmen) ist aus Sicht der Stadtentwicklung vor allem die Öffnung des EFRE für Wohnbauinvestitionen in ganz Europa relevant. Nachdem der EFRE bereits ab 2007 unter bestimmten, relativ strikten Bedingungen für den Wohnungsbau in den neuen Mitgliedstaaten eingesetzt werden konnte, sind ab Mitte 2009 Maßnahmen zur energetischen Sanierung von Wohngebäuden unter sozialen Zielsetzungen in allen Mitgliedstaaten förderfähig.

Auch wenn die konkrete Förderung von Stadtentwicklungsprojekten aus den Strukturfonds eigentlich erst vor Kurzem richtig angelaufen ist, beginnt bereits wieder die Debatte um die Gestaltung der EU-Kohäsionspolitik 2014-2020 und damit in Zusammenhang auch um die künftige städtische Dimension. Diese ist eng mit der zeitgleich stattfindenden Diskussion über die Haushaltsreform ab 2014 verknüpft. In Bezug auf die grundsätzliche geographische, konzeptionelle und finanzielle Architektur der Kohäsionspolitik ab 2013 bestehen folgende für Deutschland relevante Diskussionslinien:

- Sollen neben dem Konvergenz-Ziel und der territorialen Zusammenarbeit, welche derzeit unumstritten erscheinen, auch Gebiete außerhalb von Konvergenz gefördert werden?
- Welche Abgrenzungskriterien werden für Fördergebiete verwendet? Sind neben BIP und Arbeitslosigkeit auch Umwelt- und Lebensqualität bzw. geographische Merkmale relevant?
- Werden Gebiete, welche die Schwelle von 75% des EU-BIP/Kopf überschreiten, gesonderte Übergangsunterstützung erhalten?
- Wird an der starken Lissabon-Ausrichtung festgehalten oder wird wieder eine stärkere Balance zwischen wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Nachhaltigkeit angestrebt?

Was die inhaltliche Ausgestaltung angeht bestehen mehrere „informelle“ und formelle Grundlagendokumente, in denen erste Überlegungen formuliert werden. Im Zentrum steht dabei die Frage des Beitrags der Kohäsionspolitik zu den aktuellen Herausforderungen (z.B. Globalisierung, Energie, Klima, Demographie). Denn die Kohäsionspolitik als mittlerweile größter Haushaltsposten gerät im Zuge der Haushaltsdebatte vermehrt durch die EU-Sektorpolitiken unter Druck. Die GD Regio versucht in dieser Debatte Argumente für die Bedeutung und den europäischen Mehrwert der Kohäsionspolitik zu sammeln und gleichzeitig verbesserte Umsetzungsmechanismen zu erarbeiten.

Erste Ideen hierfür entwickelt der im Frühjahr 2009 vorgelegte Expertenbericht des italienischen Wirtschaftswissenschaftlers Fabrizio Barca. Darin finden sich auch zahlreiche Aussagen zu einer stärker territorial ausgerichteten Kohäsionspolitik, die auch für die Förderung der Stadtentwicklung aus dem EFRE von Bedeutung sind. So schlägt der Bericht „place-based“ Entwicklungsstrategien als zentrale Steuerungsinstrumente der Kohäsionspolitik vor, die besondere sozioökonomische und institutionelle Rahmenbedingungen und Potenziale verschiedener Räume stärker berücksichtigen. Über eine ‚multilevel-governance‘ sollte eine kooperative Steuerung verschiedener staatlicher Ebenen unterstützt werden. Denn die Kohäsionspolitik müsse eine wirkliche Entwicklungspolitik werden, die konzeptionelle, politische und operationelle Fragestellungen in den Vordergrund stellt. Weiterhin geht es im Bericht darum, den europäischen Charakter der Politik zu schärfen, indem ein Großteil der Fondsmittel auf spezifische, auszuwählende Kernprioritäten konzentriert wird.

Auch wenn der Bericht nicht zwangsläufig die Meinung der Kommission wiedergibt, zeigen weitere Aktivitäten auf EU-Ebene und der mitgliedstaatlichen Zusammenarbeit (siehe Leipzig Charta und Territoriale Agenda) ebenfalls eine Verstärkung der territorialen Perspektive. Nicht zuletzt die Grünbuchdebatte zum territorialen Zusammenhalt hat dies erneut intensiviert und sogar auf eine „formale“ Ebene gehoben. Konkrete direkte Aussagen zur städtischen Dimension bzw. zur künftigen Förderung der Stadtentwicklung liegen derzeit allerdings nicht vor. Die verantwortliche Direktion der DG Regio arbeitet aber an entsprechenden Vorschlägen mit dem Ziel, die aktuell nur optional verankerte städtische Dimension zu stärken. Inwieweit dies gelingt, hängt von den Positionierungen innerhalb der Kommissionsdienststellen in noch stärkerem Maße von Rat und Europaparlament ab.

Um die städtische Dimension bereits frühzeitig zu positionieren, gilt es sich gerade in der Zeit bis Frühjahr 2010 frühzeitig in die Diskussion einzuklinken. Denn bis dahin sammelt die Kommission über verschiedene „Kanäle“ Bewertungen, Interessen und Vorschläge im Hinblick auf die künftige EU-Kohäsionspolitik, um für Herbst 2010 ihre ersten Vorschläge zur neuen Architektur im 5. Kohäsionsbericht vorzustellen. Aber auch in den anschließenden Vorbereitungen für die konkreten Verordnungsentwürfe, die Haushaltsreform sowie die entsprechenden Verhandlungen zwischen Rat und Parlament in den Jahren 2011/2012 bedarf es eines starken „Lobbying“ für die Anliegen der Stadtentwicklung.