



AG Europa  
des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen,  
Städtebau und Raumordnung e.V.

März 2017

## Finale Fassung

### **Gemeinsame Stellungnahme aus Sicht von Städtebau, Raumordnung und Wohnungswesen in Deutschland**

**für den Erhalt der städtischen und territorialen Dimension in der zukünftigen**

**EU-Strukturfondsperiode 2021- 2027**

Der Deutsche Verband ist eine Nichtregierungsorganisation, in der als Diskussionsplattform Vertreter von Bund, Ländern und Kommunen mit Vertretern der Wohnungswirtschaft, Städtebau, Wirtschaftsorganisationen und Banken, Fragen aus dem Aufgabenbereich des Verbandes erörtern und gemeinsame Stellungnahmen erarbeiten. Diese Stellungnahmen ersetzen nicht die Stellungnahmen der jeweiligen Verwaltungen und Organisationen, sondern integrieren verschiedene Sichtweisen und betonen Gemeinsamkeiten. Die AG Europa hat auf ihrer Sitzung am 09. Dezember 2016 gemeinsam mit Vertreterinnen und Vertretern des Europäischen Parlamentes, der EU-Kommission, Bundes- und Landesministerien die Bedeutung der städtischen und territorialen Dimension in den Europäischen Strukturfonds eingehend beraten und dazu im Nachgang die folgende Stellungnahme erarbeitet:

#### **1. Den Erhalt der städtischen Dimension in der EU-Strukturpolitik auch in Zukunft sichern**

Die Förderung von Projekten der nachhaltigen Stadtentwicklung hat innerhalb der EU-Strukturfonds einen hohen Stellenwert. Die Umsetzung der städtischen Dimension hat sich seit der Einführung als Gemeinschaftsinitiative „URBAN“ bewährt und konnte im Zuge des Mainstreaming erfolgreich in fast allen Operationellen Programmen der Länder verankert werden.

Allein in Deutschland werden nach heutiger Planung bis 2020 aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) 1,5 Milliarden Euro für Projekte der nachhaltigen Stadtentwicklung eingesetzt. Diese Mittel bieten eine wertvolle thematische und methodische Ergänzung zu den Förderprogrammen von Bund und Ländern, setzen zusätzliche Entwicklungsimpulse und leisten einen signifikanten Beitrag zum Erreichen der EU-2020 Ziele.

Auch in Zukunft werden Städte und Gemeinden auf die Unterstützung ihrer städtebaulichen und stadtreionalen Vorhaben durch die EU-Strukturfonds angewiesen sein. Es gilt, ihre Wettbewerbsfähigkeit zu sichern, die negativen Auswirkungen des Klimawandels einzuschränken und den wachsenden Spannungen in der Entwicklung der Stadtgesellschaften entgegenzuwirken. Hinzu kommen gemeinsame Herausforderungen wie die fortschreitende Digitalisierung aller Lebensbereiche sowie der Anstieg der Migration. Der Erhalt der städtischen Dimension im Rahmen der EU-Strukturpolitik muss daher auch in Zukunft gesichert werden.

Mit der Verabschiedung des „Paktes von Amsterdam“ definiert die EU-Urban Agenda mit zwölf Schwerpunktthemen aktuelle, städtische Herausforderungen in der EU und bietet eine wichtige institutionelle Basis für die Berücksichtigung städtischer Belange im europäischen Gesetzgebungsverfahren. *Für die Unterstützung integrierter kommunaler Entwicklungskonzepte im Rahmen der EU-Strukturpolitik muss insbesondere berücksichtigt werden, dass die in der EU-Städteagenda genannten Einzelthemen letztlich immer gebündelt in ein bedarfsgerechtes lokales Förderkonzept eingepasst werden müssen.*

## **2. Der europäische Mehrwert der städtischen und territorialen Dimension**

Die EU-Strukturpolitik ist mehr als eine reine finanzielle Ausgleichspolitik. Sie setzte in der Vergangenheit immer wieder wichtige Impulse für neue Ansätze in der integrierten Quartiersentwicklung in Deutschland wie beispielsweise durch die Förderung im Sinne des „Acquis Urban“ – als themenübergreifendes, integriertes, lokales Entwicklungskonzept unter Beteiligung der lokalen Bürgerschaft - und bot jüngst im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit neue Ansätze für stadtreionale Entwicklungsstrategien. Bundesländer wie Brandenburg, Bayern oder Baden-Württemberg erweiterten seit 2014 die Förderansätze ihrer Operationellen Programme über die Quartiersebene hinaus, auf Stadt-Umland Strategien. Die dadurch entstandenen Kooperationsformen werden auch nach Beendigung der Förderperiode

bestand haben. Durch die Anforderungen und Voraussetzungen an die Planung und Umsetzung wird zudem ein hoher Qualitätsmaßstab an die Projekte gelegt. Zukünftig werden Herausforderungen im städtischen Kontext zunehmend mit neuen Technologien, Verfahren und Betreibermodellen beantwortet. Die Kohäsionspolitik könnte daher einen Beitrag dazu leisten, dass alle Städte und Regionen gleichermaßen an der Umstellung auf eine Digitalisierung der Stadtentwicklung teilhaben können. Es ist jedoch darauf zu achten, dem tatsächlichen Bedarf von Städten und Bürgern gerecht zu werden.

### **3. Keine regionale Begrenzung der EU-Kohäsionspolitik**

Die EU-Kohäsionspolitik muss flächendeckend in ganz Europa erhalten bleiben – auch in besser entwickelten Regionen. Durch ihre unterschiedlichen normativen Zielvorgaben – sei es durch den gemeinsamen Binnenmarkt, im Klimaschutz, dem Beihilferecht oder der Energieeffizienz - beeinflusst die EU indirekt städtische und regionale Entwicklung vor Ort. Damit Städte und Regionen ihr größtmögliches Potential für Erhalt und Ausbau von Lebensqualität entfalten können, um vor Ort wichtige Impulse zu generieren und somit effektiv zur Umsetzung der EU-Normen beitragen zu können, bedarf es auch zukünftig einer flächendeckenden Unterstützung. So bleiben die positiven Auswirkungen der EU-Strukturpolitik für alle wahrnehmbar, sodass diese nicht lediglich als reiner wirtschaftlicher Ausgleichsmechanismus aufgefasst wird.

### **4. Die EU-Förderung darf den Bezug zum Bürger nicht verlieren**

Die europäischen Strukturfonds ermöglichen die Förderung von wichtigen lokalen Projekten im Bereich Energie, Bildung, soziale Infrastrukturen, Mobilität, lokale Ökonomie oder Aufwertung von Gebäuden und des öffentlichen Raumes. Integrierte raumbezogene Projekte bieten dabei eine gute Möglichkeit, sowohl auf großräumige regionale Entwicklungsansätze als auch auf kleinräumige lokale Disparitäten zu reagieren.

Für die Bürgerinnen und Bürger in der EU ist die Förderung von Projekten der nachhaltigen Stadtentwicklung, bei denen bauliche, d.h. infrastrukturelle, soziale und ökologische Maßnahmen kombiniert werden, weitaus sichtbarer und wahrnehmbarer als manch andere „abstrakte“ EU-Politik. In einem Klima, in dem die Europäische Union von einer zunehmenden Zahl an Menschen mehr als einschränkend denn unterstützend für die Sicherung ihrer eigenen

Lebensqualität und Freiheiten wahrgenommen wird, bergen gerade Projekte der nachhaltigen Stadtentwicklung ein enormes Potential, um der EU ein positives Image zu verleihen, mit dem sich die Bürgerinnen und Bürger vor Ort nicht nur identifizieren können, sondern an dem sie aktiv als Partner mitarbeiten können.

Die EU-Strukturpolitik darf daher im Zuge einer immer stärkeren thematischen Konzentration in der Förderung nicht einseitig auf „elitäre“ Leuchtturmprojekte ausgerichtet werden. Es besteht sonst das Risiko, eben diesen wichtigen und positiven Bezug zu Bürgerinnen und zu Bürgern zu verlieren.

### **5. Gezielte Vereinfachung des Regelwerks**

Die Europäische Kommission hat mit Artikel 7 der EFRE-Verordnung eine wichtige Basis geschaffen, um die Förderung integrierter, gebietsbezogener Konzepte über die Strukturfonds rechtlich zu verankern. Allerdings sind die damit verbundenen hohen, teilweise überzogenen Verwaltungs- und Kontrollvorschriften eine große Gefahr für die Akzeptanz der EU-Förderung in den Bundesländern und Kommunen. Obwohl fast alle Operationellen Programme in Deutschland die Förderung von Vorhaben der nachhaltigen Stadtentwicklung zulassen, fördert nur knapp die Hälfte nach Maßgabe des Artikels 7. Ein fatales Signal und ein sehr deutlicher Hinweis darauf, dass die Verkomplizierung des Regelwerkes eine besser fokussierte Förderpolitik auf den wirklichen Bedarf von Kommunen tendenziell verhindert.

Um die Effizienz der Förderpolitik auch in Zukunft gewährleisten zu können, bedarf es deshalb einer starken administrativen Vereinfachung und einer inhaltlichen Flexibilität des Regelwerkes - sowohl seitens der EU, aber auch in der Auslegung durch nationale und regionale Behörden. Eine zwingende Anwendung von Multifondsinstrumenten wie beispielsweise ITI (Integrierte Territoriale Investitionen) oder CLLD (von der örtlichen Bevölkerung getragene Maßnahmen zur lokalen Entwicklung) sollte jedoch vermieden werden. Grundlegend gilt jedoch den thematischen Zuschnitt der Förderung so flexibel zu gestalten, dass Projekte der integrierten Stadtentwicklung nach den regionalen Bedürfnissen umgesetzt werden können – auch über administrative Grenzen hinweg. Ein eigenes thematisches Ziel für nachhaltige Stadtentwicklung nach Maßgabe des Artikels 9 der A-VO könnte diese Flexibilität einräumen. Ein gleichzeitiges und frühzeitiges Inkrafttreten inhaltlich abgestimmter Fondsverordnungen, in denen beispielsweise realisierte Vorhaben nur über

einen Fonds abgerechnet werden, würde zudem die Anwendung von Multifondsansätzen erleichtern.

Eingespielte Prozesse in der Programmierung und der administrativen Abwicklung der ESI-Fonds sollten jedoch nicht durch eine Neugestaltung von Verwaltungs- und Kontrollvorschriften neu aufgebaut werden müssen. Nur so kann ein zügiger Beginn der Projekte für Länder und Kommunen in der kommenden Förderperiode gewährleistet werden.

#### **6. Förderung kleinerer Städte und Gemeinden / Anbindung des ländlichen Raumes**

Die EU-Strukturpolitik ist nicht nur für Metropolen und Großstädte unverzichtbar, sondern auch für kleine und mittelgroße Städte in ländlichen und strukturschwachen Regionen. Die Förderung von Stadt-Land Kooperationen hat sich bewährt und sollte als fester Bestandteil weitergeführt werden. Die Operationellen Programme von EFRE, ESF und ELER zeigen, dass weniger die inhaltliche Ausrichtung auf ein räumliches Entwicklungskonzept, sondern die administrative Zusammenführung auf allen Politik- und Verwaltungsebenen Hürden darstellen.

Trennende Denk- und Förderansätze für die städtische, soziale und ländliche Entwicklung sowohl auf Ebene der Europäischen Kommission als auch auf Bundes- und Landesebene müssen zukünftig durch ein harmonisierendes Rahmenwerk mit einheitlichen Regeln für die administrative Abwicklung aller Fonds abgebaut werden. Die Verbindung integrierter Handlungskonzepte zwischen Städten und Gemeinden aus dem ländlichen Verflechtungsraum kann so weiter in den Fokus der Förderpolitik gerückt werden.

#### **7. Stärkung von territorialen Ansätzen im Rahmen der Europäischen Transnationalen Zusammenarbeit**

Die Programme der europäischen transnationalen Zusammenarbeit bieten ein wichtiges Feld, um innovative Ansätze der integrierten Stadt- und Regionalpolitik zu entwickeln, investive Maßnahmen vorzubereiten und diese in einen staatenübergreifenden Erfahrungsaustausch einzubetten. Insbesondere die Programme der transnationalen Zusammenarbeit ermöglichen die projektbezogene Zusammenarbeit von Behörden aller administrativen Ebenen sowie öffentlicher und privater Akteure. Dadurch werden die vielfältigen Beziehungen zu den europäischen Partner- und Nachbarregionen effektiv unterstützt. Diese sich festigenden

Beziehungen bilden die Basis für die Erstellung von gemeinsamen Leitbildern, politischen Programmen und Projekten. Der europäische Mehrwert der transnationalen Zusammenarbeit ist somit evident.

Die transnationale Zusammenarbeit unterstützt länderübergreifende, großräumige Vorhaben, die auf die Bedürfnisse europäischer transnationaler Verflechtungsräume gezielt eingehen können. Das derzeit geltende Regelwerk engt den thematischen Zuschnitt jedoch zu stark ein. Zukünftig bedarf es wieder einer breiteren thematischen Basis, um den Besonderheiten der einzelnen Programmräume im Rahmen der transnationalen Zusammenarbeit gerecht zu werden.

Die INTERREG-Programme berücksichtigen während der laufenden Förderperiode raumordnungsrelevante Themen (z.B. Energieeffizienz), die jedoch bei der Umsetzung einzelner Projekte kaum mehr territoriale Ansätze zulassen, da sich die Programmphilosophie verstärkt auf eine sektorale und auf Innovation ausgerichtete Projektumsetzung konzentriert. INTERREG sollte daher in der kommenden Förderperiode wieder verstärkt auf integrierte territoriale Projektumsetzung ausgerichtet werden, um den Zielstellungen der Territorialen Agenda 2020 gerecht zu werden und sich gleichzeitig von forschungs- und innovationsbezogenen Programmen wie Horizon 2020 klarer abzugrenzen. Die einzelnen Förderstränge von investiven Maßnahmen aus den Strukturfonds, dem Erfahrungsaustausch aus der transnationalen Zusammenarbeit und der Forschungsförderung aus Horizon 2020 sollten sich vielmehr ergänzen, als sich methodisch zu überschneiden.

Die transnationalen Projekte bereiten investive Maßnahmen oft nur vor und unterstützen sie indirekt. Die Messbarkeit konkreter Ergebnisse anhand aussagefähiger Indikatoren ist daher geringer als bei reiner Investitionsförderung. Das System der Programm- und Projektevaluierung sollte daher so modifiziert werden, dass diese den Projekten und Programmen der ETZ gerecht werden.

## **8. Der Europäische Fonds für Strategische Investitionen und Finanzinstrumente**

Das Juncker-Investitionspaket bietet mit Hilfe des Europäischen Fonds für Strategische Investitionen (EFSI) die Möglichkeit, private Investitionen für Infrastrukturprojekte und bauliche Vorhaben zu generieren. Jedoch kann dieses Instrument sowie revolvingende Finanzinstrumente allenfalls ergänzend zu einer zuschussbasierten Förderung für Vorhaben



der Stadtentwicklung angewandt werden. Der EFSI eröffnet bislang keine Möglichkeit, integrierte und kleinteilige Gesamtkonzepte zu unterstützen, sondern ist hauptsächlich auf die Unterstützung von Einzelprojekten ohne einen territorialen Bezug ausgerichtet und auch nicht zwingend in eine räumliche Entwicklungsstrategie eingebettet.

Finanzinstrumente wurden in Deutschland für Projekte der nachhaltigen Stadtentwicklung bislang nur zögernd eingesetzt. Die Gründe dafür sind vielfältig und reichen von einem zu komplexen Regelwerk, einem andauernden unattraktiven Zinsniveau bis hin zu der Notwendigkeit, Stadtentwicklungsprojekte mit unrentierlichen Kosten weiterhin durch eine Zuschussfinanzierung decken zu müssen. Finanzinstrumente im Rahmen der EU-Kohäsionspolitik sollten daher in besser entwickelten Regionen lediglich als Option, nicht jedoch als Verpflichtung weitergeführt werden und eine Zuschussförderung nicht ersetzen.