



Die städtische Dimension stärken

**Analyse der durch den Europäischen Fonds
für regionale Entwicklung kofinanzierten
Operationellen Programme (2007-2013)**



EUROPÄISCHE KOMMISSION

GENERALDIREKTION
REGIONALPOLITIK

Brüssel, 25. November 2008

Die städtische Dimension stärken

Analyse der durch den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung kofinanzierten Operationellen Programme (2007-2013)

Arbeitspapier der Generaldirektion Regionalpolitik

INHALT

Zusammenfassung	3
1. Einleitung	9
1.1. Ziele dieses Arbeitspapiers.....	11
1.2. Begriffsbestimmungen	12
1.3. Im Arbeitspapier behandelte Arten von Aktionen und Themen	14
2. Methodik	17
2.1. Arbeitsgrundlage	17
2.2. Anzahl bewerteter Operationeller Programme.....	17
2.3. Finanzdaten zu den bewerteten Operationellen Programmen.....	18
3. Die städtische Dimension der Operationellen Programme des EFRE 2007-2013	19
3.1. Die städtische Dimension Operationeller Programme, die im Rahmen des Ziels „Konvergenz“ durchgeführt werden	20
3.1.1. Voraussetzungen für die Programmplanung in „Konvergenz“-Regionen und Planungsmuster	21
3.1.2. Aktionen zur Förderung des inneren Zusammenhalts benachteiligter Stadtviertel („URBAN-artige Aktionen“).....	23
3.1.3. Aktionen zur Förderung einer nachhaltigen Stadtentwicklung im Hinblick auf bestimmte städtische Herausforderungen	24
3.1.4. Aktionen zur Förderung einer ausgewogeneren, polyzentrischen Entwicklung	28
3.2. Die städtische Dimension Operationeller Programme, die im Rahmen des Ziels „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung (RWB)“ durchgeführt werden	29
3.2.1. Voraussetzungen für die Programmplanung in RWB-Regionen und Planungsmuster	30
3.2.2. Aktionen zur Förderung des internen Zusammenhalts benachteiligter Stadtteile („URBAN-artige Aktionen“).....	32
3.2.3. Aktionen zur Förderung einer nachhaltigen Stadtentwicklung im Hinblick auf bestimmte städtische Herausforderungen	33
3.2.4. Aktionen zur Förderung einer ausgewogeneren, polyzentrischen Entwicklung	36
3.3. Steuerung und Umsetzung der städtischen Dimension Operationeller Programme, die unter den Zielen „Konvergenz“ und „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ durchgeführt werden.....	36
3.3.1. Die direkte Beteiligung von Städten und lokalen Behörden.....	37
3.3.2. Strategische Planung und Durchführungsinstrumente	40
3.3.3. Finanzierung integrierter Vorhaben in Städten	43
3.4. Die städtische Dimension Operationeller Programme, die im Rahmen des Ziels „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ durchgeführt werden	47
3.4.1. Voraussetzungen für die Programmplanung und Planungsmuster	48
3.4.2. Grenzübergreifende Kooperationsprogramme	50
3.4.3. Transnationale Kooperationsprogramme	51
3.4.4. Interregionale und Netzwerkprogramme	52
3.4.5. Governance-Aspekte in Bezug auf Städte und die Stadtentwicklung.....	54
Annex	56

ZUSAMMENFASSUNG

Städte und Metropolen sind die treibenden Kräfte der wirtschaftlichen Entwicklung Europas. Sie kämpfen auch an vorderster Front gegen Wachstums- und Beschäftigungshindernisse – insbesondere gegen soziale Ausgrenzung und zunehmende Schädigungen der Umwelt.

Kohäsionspolitik spielt und wird auch weiterhin eine bedeutende Rolle in der Entwicklung der europäischen Städte spielen. Diese Funktion verstärkt sich in der neuen Programmperiode 2007-2013, weil die städtische Dimension nun vollständig in die Operationellen Programme des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) integriert ist. Aufbauend auf den Erfahrungen und Stärken der Gemeinschaftsinitiative URBAN haben die Mitgliedstaaten und Regionen die Möglichkeit erhalten, maßgeschneiderte integrierte Entwicklungsvorhaben in allen europäischen Städten zu gestalten, zu programmieren und durchzuführen.

Zwei Generationen von Programmen der Gemeinschaftsinitiative URBAN haben diesen integrierten Ansatz in etwa 200 Städten Europas veranschaulicht. Faktoren wie eine sektorübergreifende Koordinierung von Vorhaben, starke horizontale Partnerschaften, gesteigerte lokale Verantwortung und die Konzentration von Fördermitteln auf ausgewählte Zielgebiete stellen Schlüsselemente des Erfolgs der Gemeinschaftsinitiative URBAN dar und bilden einen gemeinsamen europäischen „*Acquis urbain*“. Die laufende Programmperiode nimmt diesen erfolgreichen Ansatz auf und regt an, dieses methodologische Konzept auf Städte und Regionen in ganz Europa auszudehnen. Die Wirkungen der programmierten Vorhaben werden wesentlich davon abhängen, ob zwischen den lokalen Entwicklungspolitiken und den europäischen Zielen eine hinreichende Verbindung besteht. Regionale und nationale Städtepolitiken bilden in diesem Zusammenhang wichtige Verbindungselemente.

Aufbauend auf der Analyse aller 316 Operationellen Programme des EFRE unter allen drei Zielen der EU Kohäsionspolitik zeichnet dieses Arbeitspapier das erste Bild davon, wie verschiedene Aspekte der Stadtentwicklung in der Programmperiode 2007-2013 aufgegriffen worden sind. Die Analyse beschränkt sich auf Programme, die durch den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung kofinanziert sind, und bezieht sich nicht auf andere Europäische Fonds. Dementsprechend erfasst sie auch nicht alle sektoralen Maßnahmen, die Auswirkungen auf die Städte und auf die Stadtentwicklung haben können.

Gestützt auf die Analyse der Programmdokumente sind die wesentlichen Ergebnisse wie folgt:

- (1) *Neue Periode, neue Gelegenheiten für Städte.* In der laufenden Programmperiode sind Fragen der Stadtentwicklung wesentliche, immer wiederkehrende Themen in der Strategie und Durchführung der Operationellen Programme des EFRE. Mehr als die Hälfte der EFRE-Programme hat eine erkennbare städtische Dimension und befasst sich mit Herausforderungen in städtischen Gebieten.
 - (a) Diese städtische Dimension ist durch eine große Bandbreite von Vorhaben in Städten gekennzeichnet, die klar den Bedürfnissen vor Ort entspricht. Die Vorhaben reichen von der Rehabilitierung benachteiligter Gebiete bis hin zu solchen mit einem starken Schwerpunkt auf Innovation und Wettbewerbsfähigkeit in städtischen Wachstumszentren. Damit leisten städtische Vorhaben innerhalb der Operationellen Programme einen wesentlichen Beitrag zu den Kernzielen der EU Kohäsionspolitik und zur europäischen Agenda für Wachstum und Beschäftigung. Diese große

Bandbreite an Vorhaben spiegelt auch die Vielfalt der Herausforderungen wieder, denen sich die europäischen Städte gegenwärtig gegenübersehen. Sie zeigt auch, dass Städte eine entscheidende Rolle bei der Bewältigung der künftigen europäischen Herausforderungen spielen, wie etwa der Frage der Beziehungen zwischen Stadt und Land oder der Energieeffizienz und des Klimawandels.

- (b) Die verfügbaren finanziellen Mittel für Städte wurden wesentlich ausgeweitet. Erstmals in der Geschichte der Kohäsionspolitik sind alle Städte potentielle Begünstigte der EFRE-Unterstützung. Dies spiegelt sich in der Tatsache wieder, dass rund 3 % des EFRE-Budgets (etwa 10 Mrd. EUR) auf Ebene der Prioritätsachsen der Stadtentwicklung zugewiesen werden. Zählt man Vorhaben hinzu, die unterhalb der Ebene der Prioritätsachsen möglich sind, kann davon ausgegangen werden, dass der gesamte Finanzierungsanteil für Stadtentwicklung noch deutlich höher ausfallen wird.
 - (c) Während die Anzahl der Prioritätsachsen für Stadtentwicklung gleichmäßig zwischen den Regionen unter dem Ziel „Konvergenz“ und denjenigen unter dem Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ (RWB) verteilt ist, weisen letztere einen vergleichsweise hohen Anteil an Investitionen hierfür auf (8,9 % des EFRE-Budgets für das RWB-Ziel gegenüber 3,2 % für das Konvergenz-Ziel). Andererseits werden in den Konvergenz-Regionen unter den Prioritätsachsen für Stadtentwicklung in absoluten Zahlen nahezu dreimal so viele Mittel (7,24 Mrd. EUR) investiert werden wie in den RWB-Regionen.
 - (d) Mit dem „Mainstreaming“ der Gemeinschaftsinitiative URBAN haben Regionen und Mitgliedstaaten die Gelegenheit, den erfolgreichen URBAN-Ansatz in allen Städten und mit möglicherweise unterschiedlichen thematischen Orientierungen anzuwenden. URBAN steht für die anhaltenden Bemühungen der Kommission, die unterschiedlichen sektoriellen Politiken in den Städten besser zu integrieren und positive Anreize für Fortschritte in den Governance-Systemen zu setzen. Im Falle städtischer Vorhaben schließt dies auch Elemente wie die Beteiligung von Städten und Bürgern in die Gestaltung und Durchführung von Vorhaben, die Teilung von Zuständigkeiten und eine starke und strategische Konzentration der Fördermittel auf die Zielgebiete ein. Dies kann sowohl innerhalb als auch außerhalb von Artikel 8 der EFRE-Verordnung erfolgen, der auch einen erweiterten Satz förderfähiger Vorhaben enthält.
- (2) *Ein duales Bild, starker sektoraler Fokus.* Eine beträchtliche Anzahl von Regionen und Mitgliedstaaten hat in ihren Operationellen Programmen urbane Maßnahmen vorgesehen, wobei auch ein höherer finanzieller Anteil für Stadtentwicklungsvorhaben vorgesehen wurde. Dieses positive Ergebnis steht jedoch im Gegensatz zu einem recht starken Fokus auf sektorale Maßnahmen und gibt ein asymmetrisches Bild von integrierten Strategien für städtische Entwicklung:

Die Analyse zeigte einen gewissen Unterschied zwischen „alten“ und „neuen“ Mitgliedstaaten hinsichtlich der in den Operationellen Programmen geplanten städtischen Vorhaben und der Bestimmungen zur Governance. Eine allgemein weniger starke Betonung der integrierten Stadtentwicklung scheint damit zusammenzuhängen, dass viele der EU-12 Mitgliedstaaten wenig Erfahrung mit integrierter Stadtentwicklung haben und/oder in der Vergangenheit nicht von der Gemeinschaftsinitiative URBAN profitieren konnten.

- (a) Dies ist besonders deutlich sichtbar bei „URBAN-artigen“ Vorhaben, die den Prinzipien der Gemeinschaftsinitiative URBAN folgen. Während mehr als 50 % aller RWB-Regionen „URBAN-artige“ Maßnahmen vorsehen (alle in den EU-15 gelegen), beziehen sich hierauf nur etwa 35% der Konvergenz-Regionen. Betrachtet man allein die Konvergenz-Regionen der EU-12, sinkt der Prozentsatz auf gerade über 10 %.
- (b) Stadtentwicklungsvorhaben in den EU-12 zeigen eine starke Tendenz in Richtung sektoraler Investitionen, sowohl in finanzieller Hinsicht als auch bezüglich ihres allgemeinen Ansatzes. Dies betrifft nicht nur den Infrastruktursektor (z. B. Verkehr, Abfallentsorgung), sondern auch „einseitige“ städtebauliche Sanierungsmaßnahmen (z. B. Erneuerung des Stadtzentrums, Sanierung von Industriegebieten), wo an sich integrierte Ansätze erforderlich wären. Dieses Bild wird durch die Tatsache bestätigt, dass dieses Arbeitspapier nur EFRE-Programme betrifft und Kohäsionsfondsprojekte außer Acht lässt, die in diesem Bereich sehr wahrscheinlich noch stärkere sektorale Tendenzen verursachen.
- (c) Der notwendige Aufbau von Kapazitäten sowie Führung und Beratung, die für ausreichendes Know-how und hinreichende Fachkenntnisse in integrierter Stadtentwicklung unabdingbar sind, sind nur in wenigen Fällen vorgesehen, meist in den EU-15. Dies betrifft auch den möglichen Einsatz von „Technischer Hilfe“ für diese Zwecke.

Insgesamt wurden die Erwartungen der Kommission an eine vollständige Nutzung der regulatorischen Möglichkeiten und eine starke und integrierte städtische Dimension in den Programmen bisher nur teilweise erfüllt.

- (3) *Lokale Beteiligung – eine große Herausforderung.* Eine gute horizontale und vertikale Koordination der Vorhaben und eine starke lokale Beteiligung in die Programmierung sind Schlüsselemente für den „*Acquis urbain*“. Wie die Programme der Gemeinschaftsinitiative URBAN gezeigt haben, ist die Aktivierung der lokalen Akteure Grundvoraussetzung für den Erfolg von Stadtentwicklungsvorhaben. Diese lokale Einbindung ist entscheidend, um einen hohen Grad an Akzeptanz und Sichtbarkeit vor Ort zu erreichen. Dies gilt nicht nur für integrierte Vorhaben, sondern auch für sektoral orientierte Aktivitäten in den Städten.

Die Programmdokumente für die Periode 2007-2013 enthalten generell wenig Hinweise auf direkte lokale Beteiligung bei der Gestaltung und Durchführung der Operationellen Programme des EFRE. Es bleibt abzuwarten, ob dies während der Umsetzung der Programme verbessert werden kann. In dieser Hinsicht sind allerdings mehrere wichtige Punkte von entscheidender Bedeutung:

- (a) Die Strukturfonds-Verordnungen für 2007-2013 sehen breite Möglichkeiten für eine verbesserte Governance von Stadtentwicklungsvorhaben vor. Bisher wurden viele von ihnen nicht genutzt oder in den Programmdokumenten aufgegriffen. Dies umfasst Aspekte wie die angemessene lokale Beteiligung bei der Gestaltung und Durchführung der Programme oder die aktive Beteiligung der Bürger in diesem Prozess. Die Analyse hat auch gezeigt, dass die meisten Städte eine eher beschränkte Rolle in programmbezogenen Entscheidungsprozessen und in der Verwaltung und Steuerung des Mitteleinsatzes auf ihrem Gebiet spielen.

- (b) Die Möglichkeit, die Zuständigkeiten an örtliche Entscheidungsträger zu übertragen, wurde ebenfalls in nur sehr wenigen Fällen genutzt. Die Sub-Delegation eines gesamten Programms erfolgte nur in einem Fall. Dennoch bleibt abzuwarten, ob die Möglichkeit, Globalzuschüsse an Städte zu vergeben, nicht doch noch im späteren Verlauf der Programmumsetzung von einigen Verwaltungsbehörden genutzt wird.
 - (c) Hinweise auf die Finanzierung von „URBAN-artigen“ Vorhaben sind nur in einer begrenzten Anzahl von Fällen verfügbar. Diese Operationellen Programme zeigen die deutliche und dringende Notwendigkeit, Fördermittel zu konzentrieren und eine „kritische Investitionsmasse“ zu erreichen (z. B. durch einen Mindestschwellenwert von 5-10 Mio. EUR pro Vorhaben in den französischen und tschechischen Operationellen Programmen). Um integrierte Vorhaben effizient zu leiten, erscheint es überdies wichtig, Finanzmittel zweckgebunden zu vergeben und/oder einen gemeinsamen „Fördertopf“ für viele verschiedene (sektorale) Aktivitäten zu haben. Dieses Prinzip wurde mit den Finanzmitteln für URBAN Programme erfolgreich angewendet. Angesichts der Strukturen für die Umsetzung der Operationellen Programme erscheint die Anwendung dieses (oder eines ähnlichen) Modells jedoch eher unwahrscheinlich.
 - (d) Ein weiterer höchst wichtiger Aspekt betrifft die Zusammenarbeit zwischen Städten und lokalen Akteuren. Die partnerschaftliche Einbeziehung von Städten und städtischen Akteuren in Kooperationsprojekte birgt ein beachtliches Potential. Städte zeigen auch deutlich den Bedarf nach und die Bereitschaft zur Zusammenarbeit. Dies ist in allen drei Schwerpunkten des Ziels „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ gegeben. Insbesondere wenn man das Potential und die Herausforderungen grenzübergreifender Agglomerationen und breiter angelegter „Städtenetzwerke“ bedenkt, sollten Städte stärker und effizienter eingebunden werden. Das URBACT II Programm kann in Anbetracht seiner finanziellen Beschränkungen insoweit nur einer ausgewählten Anzahl europäischer Städte dienen.
- (4) *Räume, die auszufüllen sind; Chancen, die zu nutzen sind.* Dieses Arbeitspapier liefert eine erste umfassende Bewertung der städtischen Dimension aller Operationellen Programme des EFRE der Periode 2007-2013. Es beschreibt mehrere positive Entwicklungen, aber identifiziert auch eine Reihe von Herausforderungen, die im Laufe der Umsetzungsphase der Operationellen Programme angegangen werden müssen.

Trotz der Möglichkeit, bestehende Programmdokumente im Rahmen künftiger Änderungsverfahren anzupassen, um Unzulänglichkeiten zu beseitigen, kann es in den meisten Fällen ausreichend sein, die bereits existierenden Bestimmungen und Möglichkeiten in den Operationellen Programmen intensiver und umfangreicher zu nützen. Diese Möglichkeiten umfassen, unter anderem, drei wichtige Aspekte:

- (a) Mehr als die Hälfte aller Operationellen Programme bezieht sich auf die JESSICA Initiative oder erwähnt sie als eine Option. Wenn man diese optionalen Bestimmungen in den Programmdokumenten nutzt, kann dies den integrierten Ansatz für Stadtentwicklungsvorhaben stärken. JESSICA kann auch dabei helfen, kohärente Umsetzungsrahmen für integrierte Vorhaben zu schaffen und die finanziellen Möglichkeiten der Städte zu erweitern.

- (b) Die Verbindung zwischen den Operationellen Programmen des Mainstream und den Netzwerk-Programmen (URBACT II, INTERREG IVC) durch die Initiative „Regionen für den wirtschaftlichen Wandel“ gibt die Möglichkeit, vom Aufbau von Kapazitäten und vom Erproben bester Praktiken zu profitieren. Gegenseitiges voneinander Lernen und der Austausch von Erfahrungen zwischen Städten wird für die erfolgreiche Anwendung des integrierten Ansatzes in der Stadtentwicklung ebenso entscheidend sein.
- (c) Programme unter dem Ziel der „Europäischen territorialen Zusammenarbeit“ bieten ein großes Potential, Herausforderungen im Zusammenhang mit Governance-Fragen zu bewältigen und zu verbessern. Die Zusammenarbeit zwischen städtischen Akteuren auf unterschiedlichen räumlichen Ebenen ist bereits ein bedeutendes konzeptuelles Element zur Zusammenführung verschiedener Akteure und zur Schaffung eines sichtbaren europäischen Mehrwertes. Rund ein Drittel der grenzübergreifenden und transnationalen Operationellen Kooperationsprogramme beschäftigt sich mit Fragen grenzübergreifender Agglomerationen, transnationaler städtischer Systeme und verbesserter territorialer Governance. Der Wissensaustausch zwischen Städten und Regionen ist besonders positiv, wenn er komplementär zu den Vorhaben genutzt wird, die im Rahmen der Programme unter dem Konvergenz- und dem RWB-Ziel umgesetzt werden.

Dieses Arbeitspapier zeichnet das erste umfassende Bild, wie die wesentlichen Vorgaben des gemeinsamen rechtlichen und thematischen Rahmens in den Operationellen Programmen aufgenommen wurden. Es ist möglich, dass auf der Ebene der Operationellen Programme nicht alle Anstrengungen und geplanten Investitionen für städtische Vorhaben erkennbar sind. Daher wird es in einem späteren Stadium entscheidend sein, diese Studie weiter zu verfolgen und die konkrete Umsetzung städtischer Projekte vor Ort zu überwachen. Nur dadurch kann eine tiefer gehende Kenntnis gewonnen und ein genaueres Bild der laufenden Durchführung gezeichnet werden.

Außerdem erscheint es wesentlich, dass die Mitgliedstaaten ihre Verwaltungsbehörden dazu ermuntern, die Themen, die in diesem Arbeitspapier angesprochen werden, anzugehen, und darüber nachzudenken, wie bereits bestehende Möglichkeiten besser verwertet werden können. Dies ist für „URBAN-artige“ Vorhaben und für das Konzept der integrierten Stadtentwicklung im Rahmen von Interventionen der EU Kohäsionspolitik von entscheidender Bedeutung.

1. EINLEITUNG

Das Gebiet der Europäischen Union ist durch eine bemerkenswerte städtische Siedlungsstruktur gekennzeichnet, die Städte unterschiedlichster Größe und Art umfasst.¹ Gegenwärtig leben mehr als 70 % der Bürger Europas in städtischen Gebieten.² Dort finden sich die meisten Arbeitsplätze, Unternehmen und Hochschulbildungseinrichtungen. Städte sind wichtige Orte, wenn es darum geht, die Wettbewerbsfähigkeit zu steigern sowie mehr und bessere Arbeitsplätze zu schaffen. Gleichzeitig konzentrieren sich dort jedoch nicht nur Chancen, sondern auch Herausforderungen wie soziale Ausgrenzung, steigende Arbeitslosigkeit und Umweltschädigung. Das Grünbuch „Territorialer Zusammenhalt: Territoriale Vielfalt als Stärke“ bestätigt diese doppelte Funktion und unterstreicht die Bedeutung der Städte für europäische Gebiete.³

Städte spielen bei der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung europäischer Regionen eine wichtige Rolle. Der Erfolg einer Entwicklungspolitik hängt daher zu einem großen Teil von ihrer Anerkennung und Umsetzung „vor Ort“ ab. In der Kohäsionspolitik der EU nehmen Städte in den letzten Jahren auf der politischen Agenda offenkundig einen immer höheren Stellenwert ein. Die Stadtentwicklung ist hierbei ein immer wichtigerer Bestandteil geworden.⁴ Nach den Urbanen Pilotprojekten zwischen 1989 und 1993 und zwei Generationen von Programmen der Gemeinschaftsinitiative URBAN zwischen 1994 und 2006 entwickelten sich städtische Aktionen zu wichtigen Elementen in vielen der Operationellen Mainstream-Programme des Zeitraums 2007-2013. Dieses so genannte URBAN Mainstreaming ist eine der wichtigsten Veränderungen der Kohäsionspolitik in den letzten Jahren. Vorhaben im Geiste von URBAN ergänzen die Investitionen in die physische Infrastruktur von Städten, welche in früheren Förderperioden ebenfalls unter „Mainstream“-Zielen der Kohäsionspolitik kofinanziert wurden.

Auf dem Weg von einer Pilotmaßnahme in kleinem Stil bis zu einem Element der wichtigsten EU-Finanzströme ist eine gemeinsame „europäische“ Methodik für nachhaltige Stadtentwicklung entstanden, die durch einen ganzheitlichen Ansatz und die Integration aller relevanten Sektorpolitiken gekennzeichnet ist. Dieser Ansatz stellt

¹ Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt: Territoriale Vielfalt als Stärke. Mitteilung der Kommission an den Rat, das Parlament, den Ausschuss der Regionen und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss vom 6. Oktober 2008. KOM(2008) 616 endgültig.

² Nach Berechnungen der GD REGIO, die auf dem Urban Audit und den stadtmorphologischen Zonen der Europäischen Umweltagentur (EUA) basieren, leben 71 % der EU-Bevölkerung in städtischen Ballungsräumen, Großstädten oder Städten mit mehr als 5 000 Einwohnern. www.urbanaudit.org.

³ Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt: Territoriale Vielfalt als Stärke. Siehe Fußnote 1.

⁴ Die Aktion 1 des „Aktionsrahmens für nachhaltige Stadtentwicklung in der Europäischen Union“ fordert eine explizite städtische Programmplanung im Rahmen der Strukturfondsförderung: „Angesichts der wesentlichen Bedeutung der Städte für die regionale Entwicklung und die regionalen Disparitäten in der EU ist es wichtig, dass diese Finanzierungen expliziter auf die städtischen Bedürfnisse und das städtische Potential in den Regionen ausgerichtet werden. Dies lässt sich dadurch bewerkstelligen, dass die städtische Dimension in die Programmplanung der Strukturfonds ausdrücklich miteinbezogen wird. Außerdem würde dies zu mehr Legitimität und Rechenschaftspflicht führen, da die örtlichen Entscheidungsträger einbezogen und die Partnerschaften ausgeweitet würden.“ Nachhaltige Stadtentwicklung in der Europäischen Union: Ein Aktionsrahmen. Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 23. Oktober 1998. KOM(98) 605 endgültig.

einen gemeinsamen, höchst erfolgreichen Rahmen für städtische Aktionen dar. Sowohl das Europäische Parlament als auch der Ausschuss der Regionen empfehlen den Mitgliedstaaten, diese Methodik weiterhin anzuwenden – inner- und außerhalb des Rahmens von Strukturfonds.⁵

Gleichermaßen wichtig ist die Tatsache, dass der thematische Schwerpunkt der Vorhaben im Lauf der Jahre ausgeweitet wurde. Entsprechend – und in Einklang mit der Hauptausrichtung der Politik – konzentrieren sich die Vorhaben nicht mehr ausschließlich auf die Erneuerung städtischer Problemgebiete, sondern auch auf andere, häufig allgemeinere Maßnahmen der Stadtentwicklung.

Sowohl die verschiedenen Möglichkeiten für die Durchführung städtischer Vorhaben im Rahmen aller drei Ziele der EU Kohäsionspolitik als auch der gemeinsame methodologische Rahmen für eine integrierte Stadtentwicklung sind in den Verordnungen⁶ für den Zeitraum 2007-2013 festgelegt und in den Strategischen Richtlinien der Gemeinschaft⁷ genauer definiert. Diese Dokumente und die Mitteilung der Kommission „Die Kohäsionspolitik und die Städte“⁸ stellen wichtige Leitlinien für die Ausarbeitung des Nationalen Strategischen Rahmenpläne und der Operationellen Programme für 2007-2013 dar, welche vom Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) kofinanziert werden.

Dieser europäische Rahmen für die integrierte Stadtentwicklung wird von den Mitgliedstaaten stark unterstützt. Seit Mitte der 1990er Jahre haben sich vor allem zwei Themen zu einer Priorität der Städtepolitik in den Mitgliedstaaten der EU entwickelt: Das erste Thema befasst sich damit, wie sich lokales Wirtschaftswachstum, internationale und interregionale wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit der Städte und neue Beschäftigungschancen für die Lebensfähigkeit der Städte erzielen lassen, während es beim zweiten Thema darum geht, wie benachteiligte städtische Problemgebiete in diese Entwicklung einbezogen werden können. Für die Stadtentwicklung zuständige Minister haben wiederholt die Bedeutung eines gemeinsamen Ansatzes für städtepolitische Fragen betont. Nach den Beschlüssen von Lille (2000), Rotterdam (2004) und Bristol (2005) haben die Minister in jüngster Zeit mit der Verabschiedung der „Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt“ im Mai 2007 die Rolle der integrierten Stadtentwicklung und die Bedeutung der Städte für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt unterstrichen. Zuletzt wurden weitere Schritte zur Umsetzung der Leipzig Charta beim Ministertreffen im November 2008 in Marseille vereinbart.

Bedingt durch die verschiedenen geschichtlichen Hintergründe und Strukturen der Städtepolitik auf nationaler und regionaler Ebene gibt es beträchtliche Unterschiede bei

⁵ Für diese Position machen sich auch der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) und maßgebliche Beteiligte (z. B. Eurocities) stark.

⁶ 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 Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung.

⁷ Strategische Kohäsionsleitlinien der Gemeinschaft. Entscheidung des Rates vom 6. Oktober 2006 (2006/702/EG).

⁸ Die Kohäsionspolitik und die Städte: Der Beitrag der Städte zu Wachstum und Beschäftigung in den Regionen. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament vom 13. Juli 2006. KOM(2006) 385 endgültig.

der Umsetzung der jeweiligen Programme, Projekte und Maßnahmen. Da die Strukturfonds lediglich nationale Maßnahmen ergänzen, müssen bei der Untersuchung der Operationellen Programme die verschiedenen nationalen Kontexte der Stadtentwicklung berücksichtigt werden. Aus dieser Perspektive lassen sich die europäischen Regionen in drei Gruppen unterteilen:

1. Regionen, die auf nationaler oder regionaler Ebene von einer Städtepolitik profitiert haben.
2. Regionen, in denen Städte von der Gemeinschaftsinitiative URBAN profitiert haben. Hierbei handelt es sich um Regionen, die im Lauf der Jahre beträchtliche Erfahrung im Umgang mit einer gebietsbezogenen, partizipativen und von unten nach oben ausgerichteten Stadtentwicklung gesammelt haben.
3. Regionen, in denen Städte in den letzten Jahren weder von einer Städtepolitik auf nationaler oder regionaler Ebene noch von der Gemeinschaftsinitiative URBAN profitiert haben.

1.1. Ziele dieses Arbeitspapiers

Im vorliegenden Arbeitspapier untersucht die Generaldirektion Regionalpolitik die städtische Dimension der aktuellen Generation von Operationellen Programmen des EFRE für den Zeitraum 2007-2013. Das Papier soll vor allem bewerten, wie die wichtigsten Ausrichtungen, die sich aus dem gemeinsamen rechtlichen und thematischen Rahmen ergeben, in die Programme Eingang gefunden haben.⁹ Es nennt außerdem Beispiele aus verschiedenen nationalen Kontexten.

Dieses Arbeitspapier basiert auf einer Untersuchung aller 316 Operationellen Programme (OP) zu den drei Zielen der Kohäsionspolitik („Konvergenz“, „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ und „Europäische territoriale Zusammenarbeit“). Es vermittelt einen ersten vollständigen Eindruck davon, wie die Mitgliedstaaten und die Regionen städtepolitische Themen in den Programmen behandelt haben. Es baut auf dem Arbeitspapier „Die territoriale und städtische Dimension in den Nationalen Strategischen Rahmenplänen und Operationellen Programmen (2007-2013)“ der GD REGIO auf, welches sich vorrangig auf die Nationalen Strategischen Rahmenpläne (NSRP) konzentrierte und nur eine begrenzte Auswahl an OP umfasste.¹⁰

⁹ Die Untersuchung berücksichtigt keine Vorhaben, die im Rahmen des Europäischen Sozialfonds (ESF) oder des Kohäsionsfonds (KF) finanziert werden. Diese bieten unter Umständen weitere Möglichkeiten zur Unterstützung von Maßnahmen zur Stadtentwicklung, z. B. Maßnahmen zur sozialen Aufwertung von städtischen Gebieten, insbesondere zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit benachteiligter Gruppen und zur Förderung des sozialen Zusammenhalts (ESF), oder Maßnahmen für größere Infrastrukturprojekte (KF).

¹⁰ Das Arbeitspapier der Dienste der Generaldirektion Regionalpolitik „Die territoriale und städtische Dimension in den Nationalen Strategischen Rahmenplänen und Operationellen Programmen (2007-2013): Eine erste Einschätzung“ vom Mai 2007 wurde auf dem Informellen Ministertreffen in Leipzig vorgelegt. Da das Papier vor der Verabschiedung sämtlicher Operationeller Programme präsentiert wurde, war keine vollständige Untersuchung dieser Programme möglich.

Angesichts der Funktion der Operationellen Programme als Mehrjahres-Planungsdokumente bezieht sich dieses Arbeitspapier lediglich auf geplante Aktivitäten und Vorhaben. Es liefert jedoch keine Informationen zur konkreten Umsetzung von Maßnahmen. Folglich, sowie aus Gründen der Konsistenz, wurden ergänzende Dokumente, die über die Informationen in den Operationellen Programmen hinausgehen (z. B. Programmhandbücher, Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen) nicht berücksichtigt.

1.2. Begriffsbestimmungen

„Städte“ und „städtische Gebiete“

Im vorliegenden Arbeitspapier wird das Konzept der „Städte“ und „städtischen Gebiete“ in generischem Sinne verwendet. Die Begriffsbestimmungen unterscheiden sich in den einzelnen Mitgliedstaaten und folgen verschiedenen Ansätzen – von rein größenbasierten bis hin zu eher funktional ausgerichteten Begriffsbestimmungen.

„Integrierte Stadtentwicklung“

Komplexe Herausforderungen in städtischen Gebieten erfordern komplexe, sektorübergreifende, ganzheitliche Lösungen. Eine integrierte Stadtentwicklung verfolgt das Ziel, die verschiedenen Sektorpolitiken zu koordinieren, die Auswirkung auf Städte und ihre Bewohner haben. Sie umfasst die gleichzeitige und angemessene Berücksichtigung der für die Stadtentwicklung relevanten Belange und Interessen. Ein starkes örtliches Engagement und die Einbeziehung der Öffentlichkeit in die Ausgestaltung und Umsetzung sektorübergreifender Projekte und Programme sind daher äußerst wichtig. Die Bürger müssen eine aktive Rolle übernehmen, wenn es darum geht, ihr unmittelbares Lebensumfeld zu gestalten.

Der Ansatz der „integrierten Stadtentwicklung“, der durch die Gemeinschaftsinitiative URBAN intensiv gefördert wurde, wurde zu einem führenden methodologischen Grundsatz in der gesamten Europäischen Union.

„URBAN (Gemeinschaftsinitiative)“

„URBAN“ steht für die Gemeinschaftsinitiative URBAN. Programme im Rahmen dieser Initiative wurden in zwei Programmplanungszeiträumen durchgeführt, und zwar von 1994 bis 1999 und von 2000 bis 2006. Eindeutiger Schwerpunkt von URBAN waren die physische Wiederbelebung und die soziale Erneuerung benachteiligter Stadtviertel. Ebenso wichtig war die Unterstützung der lokalen Wirtschaftsentwicklung und der Umweltfragen durch die Initiativen.

Gemäß den Leitlinien für die Ausarbeitung von Vorhaben¹¹ umfassten die URBAN-Programme auch Projekte und Maßnahmen zur Verbesserung der Mobilität und zur Sanierung öffentlicher Anlagen, für lokale Beschäftigung und kulturelle Initiativen. Die öffentliche Beteiligung und die Einbeziehung der lokalen Akteure (Governance auf

¹¹ Leitlinien für die Gemeinschaftsinitiative URBAN II. Mitteilung der Kommission an die Mitgliedstaaten vom 28. April 2000. K(2000) 1100.
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/guidelines/pdf/urban_de.pdf

mehreren Ebenen) waren bei der Ausarbeitung und Umsetzung sämtlicher Aktionen zwingend vorgeschrieben. Die gemeinsamen Leitlinien für URBAN definierten einen Rahmen, unter dem verschiedene sektorale Aktivitäten zusammengefasst wurden. Evaluierungen¹² zeigen, dass dieser ganzheitliche Ansatz bei der Stadtentwicklung zweifelsohne ein Erfolgsfaktor für diese Maßnahmen war. Die nahezu 200 URBAN-Programme konzentrierten sich auf einen begrenzten geografischen Raum und waren auf ein klar definiertes Programmgebiet ausgerichtet. Dadurch war ein Mindestförderbetrag pro Kopf gewährleistet (dieser belief sich beispielsweise bei URBAN II auf mindestens 500 EUR je Einwohner¹³). Der Haushalt für Maßnahmen wurde durch konkrete Programmplanungsentscheidungen festgeschrieben und konnte ausschließlich für URBAN verwendet werden. Im Rahmen von URBAN II betrug die durchschnittliche Zuweisung von EFRE-Mitteln rund 10,2 Mio. EUR EFRE pro Programm (siehe Annex, Karte 1). Der Gesamthaushalt für URBAN war eher begrenzt. Er erreichte seinen höchsten Wert im Zeitraum 1994-1999 (URBAN I); in dieser Zeit belief sich die Gesamtmittelzuweisung auf lediglich 0,57 % des gesamten Haushalts der Strukturfonds.

„URBAN Mainstreaming“

Mit dem Ende der Gemeinschaftsinitiativen der aktuellen Periode wurde der Inhalt der Gemeinschaftsinitiative URBAN in den Rechtsrahmen für die neue Generation Operationeller „Mainstream“-Programme aufgenommen. In diesem Kontext steht „Mainstream“ für den hohen finanziellen und thematischen Stellenwert dieser Programme innerhalb der Kohäsionspolitik der EU. Das „Mainstreaming“ der Gemeinschaftsinitiative URBAN ist ein Leitsatz¹⁴ für die Ausarbeitung der neuen Generation Operationeller Programme des EFRE und wurde durch eine Bestimmung in der EFRE-Verordnung (Verordnung (EG) Nr. 1080/2006) verankert. Artikel 8 dieser Verordnung definiert Bereiche und Strategien für Maßnahmen in städtischen Problemgebieten und nennt einen erweiterten Satz möglicher Aktionen. Diese unverbindliche Vorschrift erkennt – erstmals – an, dass die Entwicklung benachteiligter Stadtgebiete eine wichtige Aufgabe der Operationellen Programme des EFRE ist.

Im vorliegenden Text werden diese Vorhaben auch als „URBAN-artige“ Aktionen (bzw. Vorhaben) bezeichnet.

Die „städtische Dimension“ der Operationellen Programme

Neben den „URBAN-artigen“ Vorhaben sehen die Verordnungen für die Programmperiode 2007-2013 auch Möglichkeiten zur Kofinanzierung eines breiten Spektrums von Aktionen in Städten vor. Da das gesamte Gebiet der EU, einschließlich aller Städte, im laufenden Programmplanungszeitraum förderfähig ist, muss eindeutig unterschieden werden zwischen integrierten „URBAN-artigen“ Aktionen und anderen

¹² Ex-post-Evaluierung der Gemeinschaftsinitiative URBAN (1994-1999).
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/urban/urban_expost_9499_sum_de.pdf

¹³ Artikel 27 der Leitlinien für die Gemeinschaftsinitiative URBAN II. Siehe Fußnote 11.

¹⁴ Erwägungsgrund 9 der EFRE-Verordnung (Verordnung (EG) NR. 1080/2006) besagt: „Anknüpfend an die Erfahrungen und Stärken der Gemeinschaftsinitiative URBAN [...] sollte die nachhaltige Stadtentwicklung in der Weise verstärkt werden, dass die Maßnahmen in diesem Bereich in vollem Umfang in die aus dem EFRE kofinanzierten operationellen Programme einbezogen werden, und zwar unter besonderer Berücksichtigung lokaler Entwicklungsinitiativen und lokaler Beschäftigungsinitiativen und ihres Innovationspotenzials.“

Vorhaben in städtischen Gebieten, bei denen nicht zwangsläufig die Idee der integrierten Stadtentwicklung verfolgt wird und die hauptsächlich sektoral ausgerichtet sind (z. B. auf den städtischen Nahverkehr). Bei einigen Aktionen kann „urban“ bzw. „städtisch“ auch lediglich den Ort der Aktionen definieren. Letzterer Fall wird bei der Untersuchung der Operationellen Programme nicht berücksichtigt.

Die verschiedenen, im vorliegenden Arbeitspapier behandelten Gruppen von Aktionen werden in Abschnitt 1.3 skizziert.

„Nachhaltige Entwicklung“

Im vorliegenden Dokument wird die Begriffsbestimmung für „nachhaltige Entwicklung“ verwendet, die in der neuen EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung (EU SDS) festgelegt ist.¹⁵ Die Ziele der nachhaltigen Stadtentwicklung werden im Rahmendokument über „Nachhaltige Stadtentwicklung in der Europäischen Union“¹⁶ genauer definiert.

1.3. Im Arbeitspapier behandelte Arten von Aktionen¹⁷ und Themen

Die Untersuchung der Operationellen Programme erfolgte anhand der thematischen und die Governance betreffenden Aspekte, welche in den Verordnungen über die Strukturfonds und in den Strategischen Leitlinien der Gemeinschaft festgelegt sind. Insbesondere die Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006 enthält wichtige Leitlinien für die Konzeption und Durchführung einer „städtischen Dimension“ und definiert einen wichtigen Satz von Werkzeugen für Aktionen. Unter anderem wird in Artikel 37 Absatz 4 Buchstabe a gefordert, dass aus dem EFRE finanzierte Operationelle Programme gegebenenfalls Angaben zur Behandlung des Fragenkomplexes der nachhaltigen Stadtentwicklung enthalten müssen.

Die Mitgliedstaaten sind jedoch nicht verbindlich verpflichtet, eine städtische Dimension in Operationelle Programme aufzunehmen oder die Städte in deren Konzeption und Durchführung einzubinden. Dies gilt auch für die optionale Bestimmung über das Mainstreaming der Gemeinschaftsinitiative URBAN. Es ist offenkundig, dass URBAN daher nicht automatisch durchgängig in den OP berücksichtigt wird.

Gemäß den Leitdokumenten lassen sich drei verschiedene Gruppen von Aktionen identifizieren. Diese stellen die „städtische Dimension“ der Operationellen Programme für 2007-2013 dar.

1. *Aktionen zur Förderung des internen Zusammenhalts benachteiligter Stadtteile („URBAN-artige Aktionen“):* Aktionen dieser Gruppe sind als das unmittelbare Vermächtnis der Programme anzusehen, die zuvor unter der

¹⁵ Erneuerte EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung, angenommen durch den Europäischen Rat am 15.-16. Juni 2006. Dok. 10917/06.

¹⁶ Nachhaltige Stadtentwicklung in der Europäischen Union: Ein Aktionsrahmen. Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 23. Oktober 1998. KOM (98) 605 endgültig.

¹⁷ In diesem Dokument werden die Begriffe „Aktionen“ und „Vorhaben“ generisch verwendet.

Gemeinschaftsinitiative URBAN durchgeführt wurden (siehe Abschnitt 1.2 „URBAN Mainstreaming“). Dennoch werden auch Aktionen, die außerhalb von Artikel 8 in den Programmen vorgesehen wurden, aber die wichtigsten Grundsätze des „Acquis URBAN“ beachten, zu dieser Gruppe gezählt. Alle Aktionen in dieser Gruppe folgen einem integrierten, gebietsbezogenen Ansatz und haben eindeutig benachteiligte städtische Gebiete zum Schwerpunkt.

2. *Aktionen zur Förderung einer nachhaltigen Stadtentwicklung in Zusammenhang mit bestimmten städtischen Herausforderungen.* Aktionen in dieser Gruppe verfolgen nicht immer einen ganzheitlichen Ansatz und beziehen sich unter Umständen sogar nur auf eine bestimmte sektorale Herausforderung. Diese Vorhaben werden innerhalb des rechtlichen Rahmens der Artikel 4, 5 und 6 der EFRE Verordnung (Verordnung (EG) Nr. 1080/2006) durchgeführt. Sie konzentrieren sich nicht zwangsläufig auf benachteiligte städtische Gebiete und haben daher häufig die städtische Ebene zum Gegenstand. Dabei gibt es folgende Untergruppen:
 - a. Aktionen für mehr Wettbewerbsfähigkeit sowie Aktionen bezüglich der Rolle der Städte für Innovation und die Schaffung neuer Arbeitsplätze;
 - b. Aktionen für die Sanierung der Infrastrukturen städtischer Gebiete, insbesondere in Zusammenhang mit der Erneuerung der baulichen Substanz von Stadtzentren oder der Erschließung brachliegender Flächen;
 - c. Aktionen, die auf die Entwicklung und Verbesserung städtischer Infrastrukturen (wie städtischer Nahverkehr, Abwasserreinigung, soziale und kulturelle Infrastruktur) ausgerichtet sind;
 - d. Aktionen, die im Rahmen der besonderen Bedingungen von Artikel 7 Absatz 2 der EFRE-Verordnung (Verordnung (EG) Nr. 1080/2006) über den Wohnungsbau in neuen Mitgliedstaaten durchgeführt werden.
3. *Aktionen zur Förderung einer ausgewogeneren, polyzentrischen Entwicklung.* Diese Aktionen umfassen den Aufbau von Städtenetzwerken und die Schaffung von Verbindungen zwischen wirtschaftlich starken Städten und anderen städtischen Gebieten einschließlich kleiner und mittlerer Städte. Die Vorhaben in dieser Gruppe können sich auch mit Fragen der Governance von Ballungszentren oder mit der Verbindung zwischen Stadt und Land befassen.

Vorhaben, die „städtisch“ ausschließlich zur Definition des Ortes verwenden, ansonsten aber keine Relevanz im Rahmen der nachhaltigen Stadtentwicklung haben bzw. keine „städtische Dimension“ im Sinne der Verordnungen aufweisen, werden in dieser Bewertung nicht berücksichtigt.

Die Verordnungen und die Strategischen Leitlinien der Gemeinschaft definieren auch eine Reihe wichtiger Grundsätze für die Governance, die bei der Konzipierung und Durchführung städtischer Aktionen berücksichtigt werden müssen:

1. *Die Einbeziehung von Städten und lokalen Behörden in die Konzipierung und Durchführung von Vorhaben der Strukturfonds, einschließlich der Möglichkeit*

einer Übertragung von Programmzuständigkeiten an Städte und der Auswahl der vorgesehenen Gebiete.

2. *Strategische Planung sowie Vorbereitung und Durchführung von mittel- bis langfristigen Entwicklungsplänen*, einschließlich der Anwendung eines multidisziplinären und integrierten Ansatzes, der Entwicklung von Planungs- und Überwachungsinstrumenten, der aktiven Beteiligung der Bürger an der Umsetzung von Vorhaben und der methodologischen Hilfestellung für Städte.
3. *Die Finanzierung von Vorhaben in Städten*, einschließlich der Konzentration von Fördermitteln und kritischen Investitionsmassen sowie die mögliche Nutzung der Budgets für die JESSICA Initiative und die Technische Hilfe.

Diese die Governance und die Durchführung betreffenden Aspekte der Konvergenz- und RWB-OP werden in Abschnitt 3.3 erörtert.

2. METHODIK

2.1. Arbeitsgrundlage

Die Bewertung basiert auf einer Untersuchung aller 316 vom EFRE kofinanzierten Operationellen Programme. Sie umfasst keine Vorhaben, die im Rahmen des Europäischen Sozialfonds (ESF) oder des Kohäsionsfonds (KF) durchgeführt werden. Die Untersuchung wurde von der Generaldirektion Regionalpolitik durchgeführt und basiert auf der verabschiedeten endgültigen Fassung sämtlicher OP. Sowohl die Wortlaute der Programme als auch die Aufschlüsselung ihrer Ausgaben wurden für die Untersuchung herangezogen.

2.2. Anzahl bewerteter Operationeller Programme

Die Auswahl der zu untersuchenden OP basierte auf zwei teilweise parallelen Prozessen.

Zunächst gestattete die Klassifizierung der Interventionen des Strukturfonds¹⁸ eine erste grobe Auswahl. Da es keine bestimmte Ausgabenkategorie (Code) für die Stadtentwicklung/-erneuerung gibt, wurden drei verwandte Codes berücksichtigt:

25 „Städtischer Nahverkehr“

52 „Förderung des umweltfreundlichen Nahverkehrs“

61 „Integrierte Projekte zur Wiederbelebung städtischer und ländlicher Gebiete“

In einem zweiten Schritt wurden alle OP, die mindestens einen dieser drei Codes enthielten, genauer untersucht. Da sich der Inhalt der Programme nicht immer mit der Kodifizierung deckte oder sich – im Fall von Code 61 – auch auf die Entwicklung des ländlichen Raums bezogen, verringerte sich die Zahl der Programme weiter.

Andererseits wurden die Namen sämtlicher Prioritätsachsen aller Operationellen Programme überprüft, da den städtischen Aktionen nicht in allen OP die Codes 25, 52 oder 61 zugewiesen wurden. Dies führte zur Identifizierung mehrerer „zusätzlicher“ Programme, obwohl diese nicht auf einen der oben genannten Codes verwiesen. Wie bei den anderen OP wurde der Inhalt dieser Programme in einem zweiten Schritt überprüft, und mehrere Programme wurden wieder von der Liste gestrichen.

Die endgültige Zahl untersuchter Operationeller Programme mit einer städtischen Dimension belief sich auf 178. Für diese Programme wurde eine qualitative und quantitative Bewertung vorgenommen.

Tabelle 1 verdeutlicht dieses Verfahren:

¹⁸ Artikel 37 Absatz 1 Buchstabe d) der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 besagt, jedes operationelle Programm müsse „eine vorläufige Aufschlüsselung der geplanten Verwendung der Beteiligung des Fonds am operationellen Programm nach Kategorien“ umfassen. Eine Liste der Kategorien für den Zeitraum 2007-2013 ist in Anhang II zur Verordnung (EG) Nr. 1828/2006 enthalten.

Gesamtanzahl Operationeller Programme		316
Anzahl der Operationelle Programme, die die Codes 25, 52 oder 61 enthalten	196	Anzahl der Operationellen Programme mit einer „städtischen“ oder „gemischten“ ¹⁹ Prioritätsachse
Anzahl der Operationellen Programme mit einer städtischen Dimension (= endgültige Anzahl der analysierten Programme)		178
- davon im Ziel „Konvergenz“		76
- davon im Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“		80
- davon im Ziel „Europäische territoriale Zusammenarbeit“		22

Tabelle 1: Verfahren zur Analyse der Operationellen Programme 2007-2013

2.3. Finanzdaten zu den bewerteten Operationellen Programmen

Die Bewertung umfasste die grundlegende Frage, ob die Operationellen Programme eine spezifische Prioritätsachse zu städtischen Themen aufwiesen oder nicht. Da Angaben zur Finanzierung von OP nur auf der Ebene der Prioritätsachsen verfügbar sind, können Zahlen zu den geplanten Ausgaben für städtische Aktionen nur für diejenigen Programme genannt werden, die „städtische“ Prioritätsachsen haben.

¹⁹ (Thematisch) „gemischte“ Prioritätsachsen enthalten mehrere verschiedene thematische Schwerpunkte. Vorhaben der Stadtentwicklung bilden daher nur einen von vielen thematischen Aspekten und werden unterhalb der Ebene der Prioritätsachsen geplant. In den OP wird diese Ebene häufig die der „Maßnahmen“, „Handlungsfelder“ oder „Aktionsfelder“ genannt.

3. DIE STÄDTISCHE DIMENSION DER OPERATIONELLEN PROGRAMME DES EFRE 2007-2013

Die städtische Dimension der Operationellen Programme des EFRE für den Zeitraum 2007-2013 wird anhand des jeweiligen Ziels (Konvergenz, Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung und Europäische territoriale Zusammenarbeit) untersucht. Wie bereits in Abschnitt 1.3 dargelegt wurde, wurden die Programme der ersten beiden Ziele anhand der Aktionsarten untersucht. Da die Unterschiede zwischen den EU-15 und den EU-12 in Bezug auf Fragen der Governance und der Durchführung größer sind als die Unterschiede zwischen den beiden Zielen, wurde eine vergleichende Untersuchung als separater Abschnitt (3.3) aufgenommen. Für das dritte Ziel der Europäischen territorialen Zusammenarbeit folgt die Untersuchung den drei Prioritäten, die in Artikel 6 der EFRE-Verordnung (Verordnung (EG) Nr. 1080/2006) festgelegt sind.

Tabelle 2 gibt einen Überblick, wie die „städtische Dimension“ in den Operationellen Programmen zu den drei Zielen vertreten ist.

Ziel	OP	OP mit einer spezifischen Prioritätsachse zur Stadtentwicklung	% der Gesamtzahl	OP mit „gemischten“ Prioritätsachsen, die städtische Vorhaben einschließen	% der Gesamtzahl	OP mit einer städtischen Dimension	% der Gesamtzahl
		1		2		3 = 1+2	
„Konvergenz“	119 ²⁰	31	26,0 %	45	37,8 %	76	63,9 %
„Regionale Wettbewerbsfähigkeit & Beschäftigung“	115	48	41,7 %	32	26,1 %	80	69,6 %
„Europäische territoriale Zusammenarbeit“	70	1	1,4 %	21	30,4 %	22	31,9 %
Mehrfach-Ziel-Programme	12	-	-	-	-	-	-
Gesamt	316	80	25,3 %	98	31 %	178	56,3

Tabelle 2: Die städtische Dimension auf Programmebene (Überblick)

Ausführlichere Informationen zu den verschiedenen Zielen liefern die folgenden Abschnitte.

Karte 2 (Annex) gibt einen geographischen Überblick über die förderfähigen Gebiete (Konvergenz-/RWB-Regionen) mit größeren europäischen Städten.

²⁰ Einschließlich des tschechischen integrierten OP für mehrere Ziele.

3.1. Die städtische Dimension Operationeller Programme, die im Rahmen des Ziels „Konvergenz“ durchgeführt werden

Das Ziel „Konvergenz“ umfasst 119 Operationelle Programme in 20 EU Mitgliedstaaten. Das EFRE-Budget, das für diese Programme vorgesehen ist, beläuft sich auf insgesamt 229,49 Mrd. EUR (85,5 % des gesamten EFRE-Haushalts)²¹. Wie Tabelle 3 zeigt, ist der Großteil der Programme und Fördermittel den EU-12 Regionen zuzuordnen. Hauptbegünstigter für Fördermittel im Rahmen dieses Ziels ist Polen mit einem EFRE-Betrag von 39,486 Mrd. EUR.

Ungefähr ein Viertel der OP (31 Programme) enthält eine spezifische städtische Prioritätsachse.²² Weitere 45 Programme haben eine erkennbare städtische Dimension, und zwar entweder durch Vorhaben unterhalb der Prioritätsebene oder durch sektorale Vorhaben (z. B. städtischer Nahverkehr). Insgesamt haben 76 OP eine städtische Dimension.

Ziel „Konvergenz“	EU-15	EU-12	EU-27
Operationelle Programme insgesamt	51	68	119
(1) Programme mit „städtischen“ Prioritätsachsen	13	18	31
(2) Programme mit „gemischten“ Prioritätsachsen, welche Stadtentwicklungsvorhaben einschließen	20	25	45
(3) Programme mit einer „städtischen Dimension“ (= 1+2)	33	43	76

Tabelle 3: Die städtische Dimension der Operationellen Programme des „Konvergenz“-Ziels 2007-2013

Die Mittelzuweisungen für die städtischen Prioritätsachsen reichen von lediglich 4,8 Mio. EUR (regionales OP Melilla, Spanien) bis hin zu 1,118 Mrd. EUR (rumänisches OP für regionale Entwicklung). Die Gesamtzuweisung für die städtische Dimension auf der Ebene der Prioritätsachsen beträgt 7,24 Mrd. EUR, was 3,2 % des EFRE-Haushalts für Konvergenz-Regionen entspricht.

²¹ Die Beträge beziehen sich auf Konvergenz- und Phasing-Out-Regionen. Sie beinhalten nicht den Kohäsionsfonds.

²² Das regionale Operationelle Programm „Südtransdanubien“ (Ungarn) enthält zwei städtische Prioritätsachsen.

Beträge in Mrd. EUR	EU-15	EU-12	EU-27
(1) EFRE-Budget für das Ziel „Konvergenz“ insgesamt	84,48	145,01	229,49
(2) Finanzielle Dotierung der „städtischen“ Prioritätsachsen	3,27	3,97	7,24
(3) Prozentsatz des für „städtische“ Prioritätsachsen eingesetzten EFRE-Budgets (= 2/1)	3,9%	2,7%	3,2%

Tabelle 4: Die finanzielle Ausstattung der städtischen Dimension der Operationellen Programme des „Konvergenz“-Ziels 2007-2013

Fragen der Stadtentwicklung und der Wiederbelebung der Städte wurden generell von den Konvergenz-Regionen stark berücksichtigt und bilden wichtige thematische Elemente in vielen Konvergenz-OP. Schon bei der Mittelzuweisung lässt die Untersuchung einen deutlichen Unterschied zwischen den EU-12 und den EU-15 Mitgliedstaaten erkennen: Obwohl in den Regionen der EU-12 eine deutlich höhere Zahl spezifischer städtischer Prioritätsachsen vorgesehen ist, sind die der diesen Achsen zugewiesenen Fördermittel nur geringfügig höher als die in den Regionen der EU-15. Relativ gesehen haben die EU-15 Mitgliedstaaten (3,9 %) einen höheren Anteil an Fördergeldern für Stadtentwicklung vorgesehen als die EU-12 Mitgliedstaaten (2,7 %). Tabelle 4 veranschaulicht dies.

3.1.1. Voraussetzungen für die Programmplanung in „Konvergenz“-Regionen und Planungsmuster

Die Entwicklung von „Konvergenz“-Regionen ist eine eindeutige Priorität für den Einsatz der Europäischen Fonds²³. Wie und mit welchen Instrumenten den Herausforderungen begegnet wird, ist von Region zu Region unterschiedlich. Dies betrifft insbesondere die städtische Dimension von OP. Bei der Untersuchung der Programme ließen sich die auffälligsten gemeinsamen Muster der Programmplanung zwischen Städten aus den EU-15 einerseits und den EU-12 andererseits beobachten. Diese sind hauptsächlich auf die europäische Geschichte, aber auch auf die sehr heterogenen Erfahrungen und Traditionen der Länder in der Stadtplanung und -entwicklung zurückzuführen.

Zudem profitierten Städte in den EU-12 nicht von der Gemeinschaftsinitiative URBAN und haben keine oder nur eingeschränkte Erfahrungen, um die Stadtentwicklung in einer integrierten Weise angehen zu können. Daher war das Konzept der integrierten Stadtentwicklung – und dessen Anwendung – für viele der EU-12 Mitgliedstaaten neu.

²³ Artikel 3 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates.

Die Frage, ob die Mitgliedstaaten und Regionen das Konzept der integrierten Stadtentwicklung hinreichend anwenden konnten, hängt eng mit dem Vorhandensein bzw. Fehlen nationaler Städtepolitiken zusammen: Klar definierte strategische Visionen für eine langfristige Stadtentwicklung sind für den Erfolg und die Kontinuität von Vorhaben entscheidend. Ob Programme jedoch auf derartigen strategischen Visionen basieren oder nicht, hängt eng damit zusammen, ob nationale Politiken entwickelt wurden oder nicht.

Die Untersuchung ergab, dass bezüglich der Politik der Stadtentwicklung eine große Kluft zwischen den EU-12 und den EU-15 herrscht. Während alle EU-15 Mitgliedstaaten mit Konvergenz-OP über nationale Strategien für die Stadtentwicklung oder über eine nationale Städtepolitik verfügen, können nur sehr wenige EU-12 Mitgliedstaaten vergleichbare Strategien oder politische Ansätze vorweisen. Trotzdem kann davon ausgegangen werden – wie die Fälle Ungarns und der Tschechischen Republik zeigen –, dass die Einführung einer städtischen Dimension in den OP des Strukturfonds zur Schaffung tiefgreifenderer Strategien für die integrierte Stadtentwicklung führen können. Die Initiative URBANA für Regionen in Spanien zeigt andererseits, wie die Erfahrung aus URBAN genutzt und auf breiter Basis berücksichtigt werden kann.

Die Muster der in den Programmen vorgesehenen Investitionen für Städte folgen den wichtigsten Vorgaben von Artikel 4 der EFRE-Verordnung. Die Auswirkungen chronischer Unterinvestitionen in die bestehende Infrastruktur während der gesamten Nachkriegszeit insbesondere in den EU-12 erfordern sofortige, weitreichende Investitionen in sämtliche Arten der Infrastruktur (Verkehr, Wohnungsbau, Gesundheitswesen, Bildung, Kultur). Dies spiegeln die OP deutlich wider. Gleichzeitig ist offensichtlich, dass der unter Artikel 8 vorgesehene integrierte Ansatz weniger Anwendung findet.

Mit Ausnahme von Malta werden Städte in den EU-12 Mitgliedstaaten zusätzlich mit Problemen konfrontiert, die sie von dem kommunistischen Regime geerbt haben, wie technologisch veraltete Wirtschaftsaktivitäten mit geringer Produktivität und Anpassungsfähigkeit, Abhängigkeit von einem einzelnen Industriezweig, große, unzureichend verwaltete Wohnanlagen von schlechter Qualität. Andere, aus der Übergangszeit verbliebene Probleme gehen mit Privatisierungen in großem Stile sowie mit einer nicht reformierten öffentlichen Verwaltung einher.

Trotz zahlreicher Unterschiede bei den Programmplanungsmustern zeigte die Untersuchung einen wichtigen Trend auf, der sich in fast allen Konvergenz-OP mit einer städtischen Dimension widerspiegelt: die Notwendigkeit und das Ziel, die negativen Auswirkungen demografischer Veränderungen zu bekämpfen. Mit wenigen Ausnahmen geht die Zahl der Bewohner in den meisten Städten der Konvergenz-Regionen zurück, und die Städte zeigen Anzeichen für eine Überalterung. Dies führt nicht nur zu einer besonderen Notwendigkeit, die städtischen Infrastrukturen zu verkleinern, sondern resultiert auch in der Notwendigkeit, bestehende Dienste und Einrichtungen anzupassen.

Das Gesamtbild zeigt dass die städtische Dimension von Konvergenz-OP eng mit physischen, häufig sektorbezogenen Investitionen in städtische Infrastrukturen verknüpft ist. Die Sanierung der Infrastruktur von Stadtzentren und die Sanierung brachliegender Flächen sowie der städtische Nahverkehr stellen die wichtigsten Elemente dar. Diese Vorhaben folgen nicht zwangsläufig den Grundsätzen der integrierten Entwicklung. Andererseits sind URBAN-artige Aktionen als Folgemaßnahmen der

Gemeinschaftsinitiative URBAN und zur Förderung eines ganzheitlichen Ansatzes in der Stadtentwicklung in deutlich weniger Programmen vorgesehen und spielen in den OP eine deutlich geringere Rolle. Abgesehen von der positiven Ausnahme Spaniens werden keine nationalen oder trans-regionalen Initiativen für die Durchführung von URBAN-artigen Vorhaben ergriffen.

3.1.2. Aktionen zur Förderung des inneren Zusammenhalts benachteiligter Stadtviertel („URBAN-artige Aktionen“)

URBAN-artige Aktionen stellen eine (durchgängig angewandte) Fortsetzung der Gemeinschaftsinitiative URBAN dar und werden in der Regel unter Artikel 8 der EFRE-Verordnung durchgeführt. Die Untersuchung der Programme hat ergeben, dass nur fünf Konvergenz-OP von dieser Vorschrift Gebrauch machten. 42 „zusätzliche“ OP hingegen umfassen „URBAN-artige Aktionen“, ohne dass im Wortlaut des OP auf Artikel 8 verwiesen wird. Insgesamt sind bei 47 Programmen „URBAN-artige Aktionen“ mit oder ohne Verweis auf Artikel 8 vorgesehen; dies entspricht rund 40 % aller Konvergenz-OP.

In den meisten Fällen werden URBAN-artige Aktionen innerhalb bestimmter städtischer Prioritätsachsen durchgeführt. Die Programmplanung erfolgt zumeist auf regionaler Ebene. Allerdings haben sich einige Mitgliedstaaten für die Einführung eines stärker nationalen Ansatzes entschieden (z. B. die URBANA-Initiative in allen spanischen regionalen OP und die städtische Prioritätsachse im nationalen rumänischen OP für die regionale Entwicklung).

Alle **operationellen EFRE-Programme Spaniens** enthalten eine Strategie zur Förderung nachhaltiger lokaler und städtischer Entwicklung. Für Städte mit mehr als 50.000 Einwohnern wurde auf nationaler Ebene eine neue, der Gemeinschaftsinitiative URBAN vergleichbare Initiative "URBANA" gestartet, die mit EFRE-Mitteln in einer Gesamthöhe von 344,60 Mio. EUR ausgestattet ist. Sie unterstützt benachteiligte Stadtgebiete in großen und mittleren Städten und Projekte, die sorgfältig anhand vorgegebener Kriterien ausgewählt wurden. Ziel dieser Initiative ist es, Wettbewerbsfähigkeit und inneren Zusammenhalt durch die Rehabilitierung benachteiligter Stadtgebiete zu fördern, Verbindungen zwischen Städten zu verbessern und benachteiligte Gruppen zu integrieren.

Die Programmplanung für ähnliche URBAN-artige Vorhaben erfolgt auch innerhalb „gemischter“ Prioritätsachsen für die Stadtentwicklung und die Entwicklung des ländlichen Raums. Die Anwendung eines integrierten Ansatzes kann daher als übergreifender Grundsatz für beide Politiken angesehen werden.

Alle **tschechischen EFRE OP** enthalten Stadtentwicklung entweder als spezifische städtische Prioritätsachse oder als gemischte Achse, die regionale und/oder ländliche Entwicklung einschließt. Stadtentwicklung in regionalen Zentren²⁴ wird zwingend auf der Grundlage eines integrierten Stadtentwicklungsplanes betrieben, der auf zwei Arten von Stadtgebieten gerichtet sein kann: auf benachteiligte Stadtgebiete und auf Gebiete mit einem starken Wachstumspotential.

²⁴ Städte mit mehr als 50 000 Einwohnern und Mladá Boleslav.

Die Konvergenz-OP liefern auch mehrere gute Beispiele dafür, wie wichtige methodologische Themen behandelt werden können, beispielsweise die Ausarbeitung von Strategien für die integrierte Stadtentwicklung oder die Konzentration auf ausgewählte städtische Problemgebiete.

Die **ungarischen operationellen EFRE-Programme** verlangen, dass Städte integrierte städtische Entwicklungsstrategien ausarbeiten, um Stadtentwicklungsmaßnahmen in der laufenden Förderperiode zu konkretisieren. Die Programmdokumente sehen die Unterstützung zweier Arten von Projekten vor:

- 1) Funktionsfördernde städtische Rehabilitierungsprojekte mit dem Ziel einer ausgeglichenen Entwicklung der Städte, der Stärkung ihrer regionalen wirtschaftlichen Bedeutung und der Förderung ihrer Funktionen auf Kreis- bzw. Bezirksebene, des Tourismus und der kulturellen Potentiale sowie von Wissenszentren.
- 2) Soziale Stadterneuerungsprojekte mit dem Ziel, die Lebensumstände und Chancen der Bürgerinnen und Bürger zu verbessern, eine Vertiefung der sozialen Spaltung zu vermeiden und die Konzentration benachteiligter Bevölkerungsgruppen zu verringern. Spezielle Zielgebiete der sozialen Stadterneuerung umfassen Hochhaussiedlungen in Plattenbauweise, Wohngebiete in traditioneller Bauweise und Industriesiedlungen sowie Gebiete, in denen Roma leben.

Trotz des möglicherweise bestehenden Bedarfs sehen nur wenige Programme aus den EU-12 spezielle Unterstützung durch Technische Hilfe für Städte zur Entwicklung integrierter Stadtentwicklungspläne vor. Das gleiche gilt für die Möglichkeit, Maßnahmen zum Aufbau zusätzlicher Kapazitäten auf lokaler oder regionaler Ebene zu finanzieren.

3.1.3. Aktionen zur Förderung einer nachhaltigen Stadtentwicklung im Hinblick auf bestimmte städtische Herausforderungen

Investitionen in jegliche Art der städtischen Infrastruktur (Verkehr, Wohnungsbau, Gesundheitswesen, Bildung, Kultur) und in die verschiedenen Sektoren der städtischen Wirtschaft stellen eine eindeutige Priorität in sämtlichen Konvergenz-OP dar. Solche Vorhaben verfolgen nicht zwangsläufig die Grundsätze der integrierten Stadtentwicklung. In den Konvergenz-Regionen in den EU-12 stellt insbesondere der Ausbau der Infrastruktur einen Schwerpunkt dar, was möglicherweise auf eine Vorgeschichte chronischer Unterinvestitionen in der Nachkriegszeit zurückzuführen ist.

Fragen zu Wettbewerbsfähigkeit und Innovation, insbesondere zur Rolle der Städte in diesen Prozessen, sind deutlich weniger oft vertreten.

3.1.3.1. Aktionen für mehr Wettbewerbsfähigkeit und die Rolle der Städte für Innovation und die Schaffung von Arbeitsplätzen

Wie bereits oben erwähnt wurde, finden sich derartige Aktionen nicht sehr oft in Programmen unter dem Konvergenz-Ziel. Die Verbindung zwischen der

Stadtentwicklung und einer größeren Wettbewerbsfähigkeit wurde nur in sehr wenigen Fällen aufgezeigt und berücksichtigt.

Die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit wird im **operationellen EFRE Programm Malopolska (Polen)** in seiner spezifischen Prioritätsachse für die Entwicklung der Krakauer Metropolregion aufgegriffen. Diese zielt auf die Stärkung des Forschungspotentials der Metropolregion durch die Unterstützung der Zusammenarbeit von Forschungszentren, einschließlich des Malopolska Innovationszentrums sowie eines Systems für Investitionskredite.

3.1.3.2. Aktionen für die bauliche Sanierung von Stadtgebieten

Angesichts der besonderen Eigenschaften von Städten in den Konvergenz-Regionen bezieht sich eine der am häufigsten vorkommenden Arten von städtischen Aktionen in Konvergenz-Programmen auf die Sanierung der Infrastruktur von Stadtgebieten, insbesondere in Zusammenhang mit der Erneuerung der baulichen Substanz des Stadtzentrums und der Sanierung brachliegender Flächen.

Vorhaben für die bauliche Sanierung der Städte betonen verschiedene konkrete Herausforderungen wie beispielsweise:

- die Wiederbelebung von Innenstädten durch Infrastrukturverbesserungen (z. B. OP Sachsen-Anhalt, Deutschland);
- die Sanierung brachliegender Flächen, insbesondere in Regionen, die durch den Niedergang der Industrie in traditionellen Sektoren wie Stahl und Bergbau gekennzeichnet sind (Beispiele hierfür lassen sich in den meisten Konvergenz-Regionen finden, vor allem aber in regionalen OP in der Tschechischen Republik und in Polen, z. B. Nordwest- und Mähren-Schlesien, Tschechische Republik, und Śląskie, Polen);
- die Erhaltung des historischen, des künstlerischen, des Natur- und des Kulturerbes einschließlich der Förderung städtischer Kulturviertel (z. B. OP Kalabrien, Italien);
- die Neugestaltung von Hafengebieten und ehemaligen Häfen (z. B. Pomorskie, Polen, und Kampanien, Italien) oder von Flächen, die zuvor für die Bahninfrastruktur genutzt wurden (z. B. OP Lüneburg, Deutschland);
- die Neugestaltung von früher für militärische oder landwirtschaftliche Zwecke (ehemalige Kolchosen) genutzten Flächen (z. B. mehrere regionale Operationelle Programme in Polen);
- die Schaffung und der Ausbau von öffentlichen Grünflächen (z. B. OP Attika, Griechenland).

Neben der Prioritätsachse 3 "Nachhaltige Regional- und Stadtentwicklung", auf die 15% der Fördermittel entfallen, legt das **OP Thüringen (Deutschland)** einen zusätzlichen Schwerpunkt auf die Revitalisierung von Konversionsflächen im Rahmen der

Prioritätsachse 4 "Schutz und Verbesserung der Umwelt". Dieser umfasst Maßnahmen zur Revitalisierung von Brachflächen im Siedlungszusammenhang, aber auch solche zur Revitalisierung ehemals militärisch genutzter Flächen sowie zum Oberflächenschutz in Bergbaugebieten. Die Maßnahmen im Siedlungszusammenhang müssen Teil eines gebietsbezogenen, integrierten und umfassenden Entwicklungskonzeptes sein. Die Maßnahmen zur Revitalisierung ehemals militärisch genutzter Flächen sollen private und öffentliche Investitionen zur zivilen Nutzung der Flächen anziehen, können aber auch zur Renaturierung der Flächen führen. Alle Maßnahmen zielen darauf ab, die anhaltend hohe Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke zu reduzieren, und stimmen mit der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie überein.

Angesichts einer dringend notwendigen Infrastrukturverbesserung gehören „weichere“ Aktionen für die soziale Wiederbelebung von Stadtvierteln wie Initiativen zur Erhöhung der Vermittlungsfähigkeit benachteiligter Gruppen nicht zu den Hauptaktionsbereichen von Programmen im Rahmen des Konvergenz-Ziels. Derartige Aktionen könnten jedoch mit den Operationellen Programmen des ESF realisiert werden. Die regionalen Konvergenzprogramme Frankreichs für Gebiete in äußerster Randlage sind positive Ausnahmen.

Eines der Ziele der auf einem territorialen Ansatz beruhenden integrierten Stadtentwicklung im **operationellen EFRE-Programm für Martinique (Frankreich)** ist die Stärkung der sozialen Einbindung und der wirtschaftlichen Entwicklung auf Grundlage von Solidarität und Gleichberechtigung. Konkrete Maßnahmen umfassen Unternehmensgründungshilfen und Kredite für Mikrounternehmen. Ein weiterer Schwerpunkt ist die Förderung der Chancengleichheit. Dieser umfasst die Schaffung von Angeboten und Dienstleistungen, die speziell auf die Bedürfnisse sozial benachteiligter Bürgerinnen und Bürger zugeschnitten sind.

3.1.3.3. Aktionen, die auf die Entwicklung und Verbesserung städtischer Infrastrukturen ausgerichtet sind

Eine große Anzahl der Konvergenz-Regionen weist einen spezifischen (sektoralen) Schwerpunkt auf städtischen Infrastrukturen in ihren EFRE-OP auf. Aktionen werden sowohl durch sektorale als auch durch regionale OP umgesetzt. In den meisten Fällen sind die Vorhaben wenig oder gar nicht mit anderen sektoriellen Vorhaben verknüpft, die für eine integrierte Entwicklung erforderlich wären.

Zu den wichtigsten Sektorenpolitiken, die in Bezug auf Städte und die Stadtentwicklung vorgesehen sind, gehören die folgenden:

- die Entwicklung, der Ausbau und die Förderung von Systemen des städtischen Nahverkehrs (z. B. griechisches OP Verkehr sowie mehrere regionale OP);
- die Verbesserung der Infrastruktur im Gesundheitswesen und in der Bildung (z. B. tschechische regionale OP, bulgarische regionale OP);
- die Sanierung, Modernisierung und Korrektur der Bildungsinfrastruktur nach einem Bevölkerungsrückgang (z. B. OP Brandenburg, Deutschland);

- die Verbesserung des natürlichen Lebensraums und Aktionen in Zusammenhang mit dem Klimawandel (z. B. bulgarisches regionales OP, OP Puglien, Italien, und OP Sachsen, Deutschland);
- die bessere Verwertung von festem Haushaltsmüll (z. B. portugiesisches OP „Räumliche Entwicklung“).

Das **bulgarische operationelle Programm für Verkehr** enthält eine Prioritätsachse für intermodale Betriebseinrichtungen für Personen- und Güterverkehre. Ziel ist es, die Reise- und Transportbedingungen einfacher zu gestalten und dem Personen- wie dem Güterverkehr den Wechsel zu umweltfreundlicheren Verkehrsträgern zu erleichtern, indem das Netzwerk kombinierter Verkehrsknotenpunkte und Haltestellen, insbesondere in der Hauptstadtregion Sofia verbessert wird. Die wichtigsten Projekte dieser Prioritätsachse sind die Ausweitung der Sofia Metro und die Entwicklung (Bau und Erneuerung) mehrerer intermodaler Verkehrsknotenpunkte im Rahmen des öffentlichen Verkehrssystems in Sofia, wie z.B. den Hauptbahnhof und den Flughafenbahnhof (Sofia Terminal Airport Station).

3.1.3.4. Aktionen, die unter den besonderen Bedingungen von Artikel 7 Absatz 2 der EFRE-Verordnung (Verordnung (EG) Nr. 1080/2006) über den Wohnungsbau in neuen Mitgliedstaaten durchgeführt werden

Die Analyse zeigte, daß die Sanierung von Wohnungsbeständen nach Artikel 7 Absatz 2 von den meisten Mitgliedstaaten der EU-12 aufgegriffen worden ist. Dennoch werden weniger als die Hälfte der Programme die Bestimmung nutzen, und die förderfähigen Mitgliedstaaten schöpfen die von der Verordnung maximal zugelassenen Grenzen bei Weitem nicht aus. Von den 68 Konvergenz-OP in den EU-12 verweisen insgesamt 28 Programme auf eine Unterstützung für den Wohnungsbau.

Die Vorhaben richten sich vor allem auf die Sanierung von Plattenbauten und Mehrfamilienhäusern, die in den 1970er und 1980er Jahren gebaut wurden.

Bei der Programmplanung lassen sich zwei unterschiedliche Methoden für den Umgang mit dem Wohnungsbau unterscheiden: Während sich die meisten förderfähigen Mitgliedstaaten dieses Themas mittels nationaler oder pluri-regionaler Programme annehmen (z. B. slowakisches regionales OP, tschechisches integriertes OP für mehrere Ziele), haben sich Polen und Ungarn für die Kofinanzierung des Wohnungsbaus in ihren regionalen OP entschieden. Slowenien zieht es vor, den Wohnungsbau nicht mit EFRE-Mitteln zu unterstützen.

Unter Bezugnahme auf Artikel 7 Absatz 2 der EFRE-Verordnung (Verordnung (EG) Nr. 1080/2006) nehmen Vorhaben für den Wohnungsbau verschiedene Formen an und lassen sich wie folgt kategorisieren:

- Projekte für städtebauliche Erneuerung, die den sozialen Wohnungsbau und die Sanierung von Mehrfamilienhäusern als wichtige Elemente umfassen und Bestandteil von Plänen für eine integrierte Stadtentwicklung sind;

- Vorhaben zur Verbesserung der physischen Umgebung für den Wohnungsbau, insbesondere in Form einer Unterstützung für die Revitalisierung von Plattenbauten; und
- Vorhaben zur Verbesserung der Energieeffizienz im sozialen Wohnungsbau.

Das **operationelle EFRE-Programm Nordungarn** sieht finanzielle Unterstützung für folgende Aktivitäten vor: Umbau von Wohnanlagen (Isolierung, Asbestbeseitigung), Verbesserung der Energieeffizienz in den Maßnahmegebieten, Rückbau von Wohnungen. Für die integrierte, gebietsbezogene Erneuerung benachteiligter Stadtgebiete und heruntergekommener Wohnimmobilien sind Auswahlkriterien vorgegeben. Die Maßnahmegebiete müssen im Fall der benachteiligten Stadtgebiete mindestens 300 Einwohner haben, im Fall der zu verfallen drohenden Wohngebäude müssen mindestens 1500 Einwohner erfasst werden. Um förderfähig zu sein, müssen die Maßnahmegebiete mindestens drei Kriterien erfüllen (mindestens zwei soziale und ein bauliches).

3.1.4. Aktionen zur Förderung einer ausgewogeneren, polyzentrischen Entwicklung

Die Frage der polyzentrischen Entwicklung ist ein Thema, das von den Konvergenz-Regionen quasi unberührt bleibt. In vielen Fällen werden die diesbezüglichen Strategien, die in den Nationalen Strategischen Rahmenplänen definiert wurden, nicht erwähnt oder nicht sichtbar integriert.

Die wenigen rühmlichen Ausnahmen hinsichtlich einer polyzentrischen Entwicklung befassen sich mit folgenden Fragestellungen:

- Entwicklung eines polyzentrischen Stadtsystems durch integrierte Entwicklungspläne (OP Kampanien, Italien);
- Stabilisierung oder Schaffung von Wachstumspools oder Stärkung der zentralen Funktion kleiner und mittlerer Städte in ländlichen Gegenden der Region (OP Brandenburg, Deutschland, bzw. OP Nordungarn); und
- Verbindungen zwischen Städten und ihrem ländlichen Hinterland (z. B. OP „Entwicklung des Lebensraums“, Estland).

Das **lettische Operationelle Programm "Infrastruktur und Dienste"** umfasst eine Prioritätsachse für polyzentrische Entwicklung. Ziel ist es, das Wachstum von Entwicklungszentren mit nationaler und regionaler Bedeutung zu sichern, indem Projekte gefördert werden, die im Rahmen integrierter Stadtentwicklungsstrategien umgesetzt werden. Diese Maßnahme zielt auf insgesamt 16 Städte in ganz Lettland.

3.2. Die städtische Dimension Operationeller Programme, die im Rahmen des Ziels „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung (RWB)“ durchgeführt werden

Das Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ umfasst 115 Operationelle Programme in 19 EU-Mitgliedstaaten. Der Betrag von 31,04 Mrd. EUR entspricht 11,6 % der gesamten Mittelzuweisungen.²⁵ Wie Tabelle 4 zeigt, ist der allergrößte Teil der Programme und Fördermittel den EU-15 Regionen zuzuordnen. Ausnahmen hiervon bilden die drei Programme für die tschechische, slowakische und ungarische Hauptstadtregion und das zyprische OP für nachhaltige Entwicklung und Wettbewerbsfähigkeit. Diese vier Programme sind den EU-12 zugeordnet. Hauptbegünstigter für Fördermittel im Rahmen dieses Ziels ist Frankreich mit einem EFRE-Betrag von 5,76 Mrd. EUR.

Mehr als 40 % der OP (48 Programme) beinhalten eine spezifische städtische Prioritätsachse. „Zusätzliche“ 32 Programme haben eine erkennbare städtische Dimension, und zwar entweder durch Vorhaben auf der Teilprioritätsebene oder durch sektorale Vorhaben (z. B. städtischer Nahverkehr). Insgesamt haben 80 OP eine städtische Dimension.

Insgesamt 52 dieser 80 Programme – d. h. etwa zwei Drittel – sind in vier Mitgliedstaaten angesiedelt (Deutschland, Spanien, Frankreich, Italien) und stellen fast die Hälfte aller OP dar.

Ziel „RWB“	EU-15	EU-12	EU-27
Operationelle Programme insgesamt	111	4	115
(1) Programme mit „städtischen“ Prioritätsachsen	46	2	48
(2) Programme mit „gemischten“ Prioritätsachsen, welche Stadtentwicklungsvorhaben einschließen	30	2	32
(3) Programme mit einer „städtischen Dimension“ (= 1+2)	76	4	80

Tabelle 5: Die städtische Dimension der Operationellen Programme des Ziels „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ 2007-2013

Fragen der Stadterneuerung, insbesondere in Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Entwicklung von Städten, wurden von den RWB-Regionen allgemein berücksichtigt. Etwa zwei Drittel der Operationellen Programme weisen eine sichtbare städtische Dimension auf. Die thematische und finanzielle Bedeutung dieses Bereichs ist jedoch in den betreffenden OP sehr unterschiedlich.

²⁵ Die Beträge beziehen sich auf RWB und Phasing-in-Regionen.

Die Mittelzuweisungen für die städtischen Prioritätsachsen betragen zwischen 1,1 Mio. EUR (OP La Rioja, Spanien) und 381 Mio. EUR (Nordrhein-Westfalen, Deutschland). Die Gesamtzuweisung für die städtische Dimension auf der Ebene der Prioritätsachsen beträgt 2,765 Mrd. EUR, was rund 8,9 % des EFRE-Haushalts für RWB-Regionen entspricht. Relativ gesehen ist die Dotierung dreimal höher als die in den Konvergenz-OP. Da die vier RWB-Programme in den EU-12 Mitgliedstaaten im Wesentlichen auf die Hauptstädte dieser Länder ausgerichtet sind, ist hier ein relativ gesehen größerer Anteil des Budgets für integrierte Stadtentwicklung vorgesehen (10,4 %) als in den EU-15 (8,8 %). Tabelle 6 veranschaulicht dies.

Beträge in Mrd. EUR	EU-15	EU-12	EU-27
(1) EFRE Budget für das Ziel „RWB“ insgesamt	28.54	2.50	31.04
(2) Finanzielle Dotierung der „städtischen“ Prioritätsachsen	2.50	0.26	2.76
(3) Prozentsatz des für „städtische“ Prioritätsachsen eingesetzten EFRE Budgets (= 2/1)	8.8%	10.4%	8.9%

Tabelle 6: Die finanzielle Ausstattung der städtische Dimension der Operationellen Programme des Ziels „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ 2007-2013

3.2.1. Voraussetzungen für die Programmplanung in RWB-Regionen und Planungsmuster

Viele Städte in den Regionalen Wettbewerbsfähigkeits- und Beschäftigungs-Regionen werden mit einer komplexen Mischung von Herausforderungen konfrontiert. Einerseits müssen sie ihre Attraktivität und Wettbewerbsfähigkeit aufrechterhalten und verbessern. Andererseits kämpfen sie mit (teilweise schwerwiegenden) Umwelt- und sozialen Problemen. Und schließlich stellt das Thema des ausufernden Wachstums von Städten in Verbindung mit sich verändernden Mobilitätsmustern und der steigenden Nutzung von Kraftfahrzeugen eine beträchtliche Herausforderung dar.

Diese Herausforderungen stehen in engem Zusammenhang mit den verschiedenen städtischen Kontexten und den unterschiedlichen wirtschaftlichen und kulturellen Hintergründen. Die wichtigsten in den RWB-OP genannten Themen betreffen jedoch den Niedergang der Innenstädte, die Neugestaltung brachliegender Flächen, die Verbesserung der Mobilitätsdienstleistungen und die Bewahrung des kulturellen Erbes.

Die Erfahrung im Umgang mit diesen Problemen ist vergleichsweise länger und umfassender als in den meisten Konvergenz-Regionen. Mehr als 200 Städte in den EU-15 konnten von zwei Generationen von Programmen im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative URBAN profitieren und konnten Kenntnisse und Erfahrung in den Bereichen der Stadtentwicklung anhäufen. Darüber hinaus können die meisten Städte und Regionen des RWB-Ziels auf städtische Politiken auf nationaler, regionaler

oder metropolitaner Ebene zurückgreifen.²⁶ Angesichts von Problemen der Benachteiligung und der Konzentration von Problemen in bestimmten Stadtvierteln haben einige Mitgliedstaaten auch einen Verweis auf Artikel 8 der EFRE-Verordnung auf der Ebene der Nationalen Strategischen Rahmenpläne aufgenommen (z. B. Deutschland, Frankreich und die Niederlande). Das Gesamtbild zeigt eine Verbindung zwischen der aktuellen Programmplanung und den Erfahrungen, die in der Vergangenheit mit der Umsetzung der Gemeinschaftsinitiative URBAN und/oder mit einer starken Städtepolitik gesammelt wurden.

Die Muster der im Programm vorgesehenen Investitionen in Stadtgebiete folgen den wichtigsten Vorgaben von Artikel 5 der EFRE-Verordnung. Wie bei den Konvergenz-Regionen wird dieser konkrete RWB-Artikel durch Artikel 8 über nachhaltige Stadtentwicklung ergänzt.

Der Umfang der möglichen Vorhaben ist eng mit der Europäischen Agenda für Wachstum und Beschäftigung verknüpft. Aufgrund einer klaren Priorisierung und Betonung von „Lissabon-relevanten“ Ausgaben ist die Verordnung etwas restriktiver als in Bezug auf die Konvergenz-Regionen. Dies betrifft sowohl den Umfang der möglichen Aktionen als auch die Verfügbarkeit von Fördermitteln für die Finanzierung der wichtigsten Aspekte einer integrierten Stadtentwicklung. Eine entscheidende Frage im Prozess der Programmplanung war die Zweckbindung der „Lissabon-relevanten“ Ausgaben sowie ein Ziel von 75 %. Wegen einer teilweise engen Auslegung der Zweckbindungskategorien wurde im Verhandlungsprozess vieler OP entschieden, bestimmte Vorhaben (wie die Instandsetzung öffentlicher Räume, die Sanierung von kulturellen und sozialen Infrastrukturen oder die physische Erneuerung von Gebäuden) aus der Liste möglicher Vorhaben und aus der EFRE-Finanzierung auszuschließen.

Ein weiterer Einflussfaktor im Programmplanungsprozess stellte die vergleichsweise niedrige EFRE-Kofinanzierungsrate (max. 50 % EFRE) dar. Die Frage der Bereitstellung einer ausreichenden (nationalen) Kofinanzierung war besonders für finanziell schlechter gestellte oder kleinere Städte problematisch, obwohl gerade diese häufig mehr Unterstützung benötigen als reichere Städte.

Wie in den Konvergenz-Regionen hatten die Auswirkungen demografischer Veränderungen starken Einfluss auf die Programmplanung der meisten RWB-OP. Doch anders als die meisten Konvergenz-Regionen, in denen der Bevölkerungsrückgang der vorherrschende Trend in den meisten mitteleuropäischen Städten ist, sind die RWB-Regionen jedoch durch einen Parallelismus schrumpfender und wachsender Städte gekennzeichnet. Besonders im Norden und Süden Europas haben die meisten Städte in den letzten Jahren ein Wachstum verzeichnet. Während viele Städte in den mitteleuropäischen Konvergenz-Regionen Lösungen für schrumpfende Stadtzentren und wachsende Stadtrandgebiete finden müssen, ist die überwiegende Mehrheit der Städte in den RWB-Regionen insbesondere mit wachstumsrelevanten Herausforderungen oder mit Alterungsproblemen konfrontiert. Der hohe Druck bezüglich der Flächennutzung und der Ausbreitung der Städte, Fragen in Zusammenhang mit Migrations- und Integrationsprozessen, das steigende Risiko der räumlichen Segregation und der

²⁶ Für die EU-12: Berg, L. van den, E. Braun und J. van der Meer (2004), National Urban Policies in the European Union, Euricur, Rotterdam. Für die EU-15: Ministerium für Angelegenheiten des Inneren und des Königreichs (2004): Städte in den neuen EU-Ländern, KPMG/Universität Utrecht, Amstelveen.

schwindende Anteil der erwerbstätigen Bevölkerung sind Herausforderungen, die die meisten Städte in den RWB-Regionen betreffen.²⁷

3.2.2. Aktionen zur Förderung des internen Zusammenhalts benachteiligter Stadtteile („URBAN-artige Aktionen“)

URBAN-artige Aktionen stellen eine (durchgängig angewandte) Fortsetzung der Gemeinschaftsinitiative URBAN dar und werden in der Regel unter Artikel 8 der EFRE-Verordnung durchgeführt. 40 RWB-Programme verweisen explizit hierauf.

Weitere 20 Programme umfassen Vorhaben für eine integrierte Stadtentwicklung, ohne explizit auf Artikel 8 zu verweisen. Diese Programme sind zweifelsohne Programme, die im Geiste dieses Artikels durchgeführt werden, sie verfügen jedoch nicht über dieselben erweiterten Finanzierungsmöglichkeiten. Dies ist besonders wichtig für die Möglichkeiten der Querfinanzierung, bei der die Rate auf bis zu 15 % angehoben werden kann, um ESF-artige Maßnahmen im Rahmen von Artikel 8 zu kofinanzieren.

Von den 115 Operationellen Programmen unter dem RWB-Ziel sehen insgesamt 60 Programme „URBAN-artige“ Aktionen vor. Dies entspricht mehr als 50 % aller RWB-OP.

Viele dieser Programme stellen auch eine direkte Verbindung zu den Erfahrungen her, die mit den Programmen unter der Gemeinschaftsinitiative URBAN gewonnen wurden. In der Tat verweist ein Großteil der relevanten OP aus den EU-15 auf Erfahrungen, die auf dem Gebiet der Stadtentwicklung im Programmplanungszeitraum 2000-2006 und/oder mit dem „integrierten Ansatz“ gemacht wurden.

In Deutschland verweisen die meisten operationellen Programme der Wettbewerbs- und Beschäftigungsregionen auf integrierte Stadtentwicklung und Artikel 8 der Verordnung 1080/2006. Die Vorhaben des **OP Nordrhein-Westfalen (Deutschland)** bauen unmittelbar auf den früheren Erfahrungen mit den URBAN-Programmen auf. Das OP betont den gebietsbezogenen integrierten, sektorübergreifenden Ansatz für die Entwicklung benachteiligter Stadtgebiete auf der Grundlage von integrierten Stadtentwicklungskonzepten. Auswertungen haben gezeigt, dass die Interventionen besonders dann erfolgreich waren, wenn die Vorhaben in bestimmten Gebieten gebündelt wurden, um Hebelwirkungen für öffentliche und private Investitionen zu erzielen und so die Voraussetzungen für wirtschaftliche Aktivität und Lebensqualität der lokalen Bevölkerung zu schaffen. Bisherige URBAN-Gebiete dürfen sich daher weiter um Förderung bewerben, um die integrierten Stadtentwicklungskonzepte mit angepassten Handlungsstrategien im Rahmen einer gesamtstädtischen Entwicklungsstrategie fortzuführen.

Das Operationelle Programm Nordrhein-Westfalen sieht 29,7 % der Mittel für die Prioritätsachse „Nachhaltige Stadt- und Regionalentwicklung“ vor, die Maßnahmen der integrierten Entwicklung für städtische Problemgebiete sowie zur Beseitigung von

²⁷ Europäische Kommission (2007). State of European Cities Report. Adding value to the European Urban Audit. (Bericht über die Lage europäischer Städte. Mehrwert für das europäische Urban Audit.) Brüssel. http://ec.europa.eu/regional_policy/themes/urban/audit/index_de.htm

Entwicklungsempfassen in industriell und vom Strukturwandel geprägten Gebieten vorsieht.

Die städtischen Gebiete und thematischen Ausrichtungen integrierter Vorhaben unterscheiden sich in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr. Zu den häufiger genannten Themen gehören „Verbesserung der Attraktivität von Stadtzentren“, „Stoppen des Niedergangs der Innenstadt“, insbesondere von Innenstädten „mit historischem Charakter“, „die Sanierung von Gebieten mit großen Plattenbauten“ und die „Sanierung brachliegender Flächen in Städten“.

Das **OP Skåne-Blekinge (Schweden)** sieht integrierte Maßnahmen vor, ohne sich auf Artikel 8 der Verordnung 1080/2006 zu beziehen. Die Prioritätsachse 3 („Entwicklung von städtischen Gebieten“) umfasst verschiedene Vorhaben zur Unterstützung lokaler Entwicklungsinitiativen. Das OP finanziert Projekte zur Bekämpfung sozialer Ausgrenzung in benachteiligten Stadtgebieten im funktionalen Raum Malmö. Vielfältige arbeitsmarktbezogene Projekte werden ergänzt durch einen Schwerpunkt zur Verbesserung der Qualität grundlegender öffentlicher Dienstleistungen in den Zielgebieten. Dies sind Quartiere in benachteiligten Stadtgebieten, die von der nationalen Stadtentwicklungspolitik erfasst sind und mit der nationalen Regierung ein Partnerschaftsabkommen zur quartiersbezogenen Stadtentwicklung abgeschlossen haben.

Die Untersuchung von OP ergab, dass eine hohe Zahl der EU-15 Regionen, die bereits von den Programmen unter der Gemeinschaftsinitiative URBAN profitiert haben, ihre Arbeit in dieser Richtung fortsetzen wird. Die aus finanzieller Sicht wichtigsten Beispiele lassen sich in Deutschland, Frankreich, den Niederlanden, Spanien und Irland finden. Von den lediglich vier RWB-Programmen außerhalb der EU-15 verweisen zwei OP auf Artikel 8 (OP für Mittlungarn, Ungarn, und OP für Bratislava, Slowakische Republik).

Allgemein kann davon ausgegangen werden, dass der integrierte Ansatz für die Stadtentwicklung auf mehr Städte angewandt wurde als im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative URBAN II. Allerdings bleiben die Qualität der umgesetzten Programme und die Auswirkungen der Aktionen noch abzuwarten. Es werden insbesondere Informationen über die angewandten Governance-Modelle (siehe Abschnitt 3.3) erforderlich sein, um die Wirksamkeit des „URBAN Mainstreaming“ abschließend bewerten zu können.

3.2.3. Aktionen zur Förderung einer nachhaltigen Stadtentwicklung im Hinblick auf bestimmte städtische Herausforderungen

Investitionen in verschiedene Sektoren der städtischen Wirtschaft stellen ein wichtiges Element der meisten RWB-Programme dar. Regionen in ganz Europa versuchen, das Potenzial der Städte zu nutzen, um Innovationen zu schaffen und die Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern. In Übereinstimmung mit den Hauptzielen der EU-Kohäsionspolitik stellen große Investitionen in die Infrastruktur (Verkehr, Wohnungsbau, Gesundheitswesen, Bildung) in den RWB-Regionen keine Priorität dar. Der Umfang von Vorhaben in RWB-Städten ist daher deutlich stärker begrenzt. Trotzdem scheint in den Städten ein Bedarf für Investitionen in bestimmten Sektoren,

vor allem bei der Erneuerung ihrer Substanz und beim städtischen Nahverkehr zu herrschen, und dies zeigt sich auch in der Untersuchung der OP.

3.2.3.1. Aktionen für mehr Wettbewerbsfähigkeit und die Rolle der Städte für Innovation und die Schaffung von Arbeitsplätzen

In Übereinstimmung mit Artikel 5 der EFRE-Verordnung verbindet rund ein Drittel der 115 OP die Stadtentwicklung mit Themen wie Innovation und wissensbasierter Wirtschaft, Umwelt und Risikovermeidung sowie Zugang zu Verkehrs- und Telekommunikationsdiensten von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse.

In mehreren Fällen wurde für benachteiligte Gebiete ein „Lissabon-orientierter“ Ansatz gewählt. Dieses Modell des „Lissabon-Ansatzes in benachteiligten Gebieten“ setzt die Schwerpunkte vor allem auf Unternehmertum, Innovation, Unterstützung für KMU und KMU-verbundene Dienste (z. B. OP Île de France, Frankreich, OP Hauptstadtregion Brüssel, Belgien, OP Lowlands, Vereinigtes Königreich, OP Bremen, Deutschland, OP Westschweden, Schweden).

Das **OP Südwest-England (Vereinigtes Königreich)** definiert eine Prioritätsachse 3 „Städtischer Betrieb“, die darauf gerichtet ist, neue Ansätze zur Problemlösung in den am stärksten benachteiligten Gebieten der Region durch Unternehmensgründungen zu finden. Der Schwerpunkt der Maßnahmen liegt auf dem Zugang zu Unterstützung für Geschäftsbetriebe – kleinteilige Infrastruktur, Förderung und Anreize für die Gründung neuer Unternehmen/sozialer Unternehmen unterrepräsentierter Gruppen, Zugang zu Finanzen und zu gezielten Dienstleistungen für die Unterstützung von Betrieben im Quartier, unternehmerische Möglichkeiten durch Verbesserungen der Umwelt.

3.2.3.2. Aktionen für die Sanierung der Infrastruktur von Stadtgebieten

Die Sanierung der Infrastruktur von Stadtgebieten und ein besonderer Fokus auf Städteplanung sind wichtige und häufig gewählte Themen in RWB-Programmen mit einer „städtischen Dimension“. In der Tat sieht jedes zweite RWB-OP²⁸ vor, die Sanierung verunreinigter oder brachliegender Flächen zu finanzieren. Viele europäische Städte sehen in der Rückgewinnung brachliegender Flächen eine Chance, die städtischen Landschaften neu zu zeichnen, zu gestalten und zu modernisieren. Dies ist eng mit dem Konzept der „kompakten Stadt“ verknüpft. Die Verbindung zwischen diesem Konzept und Maßnahmen des EFRE spiegelt sich – mehr oder weniger deutlich – in einer ganzen Reihe von OP wider.

Entsprechend beziehen sich die Vorhaben für die Sanierung der Infrastruktur hauptsächlich auf:

- die Neugestaltung brachliegender Flächen, einschließlich früherer Industrie-, Militär-, Bahn- oder Hafengelände (z. B. OP Haute Normandie, Frankreich);

²⁸ Die Sanierung von Industriegeländen und verunreinigten Flächen wird in 51 RWB-OP explizit erwähnt.

- die Wiederbelebung von Stadtzentren, um die Benachteiligung der Innenstadtgebiete zu reduzieren (z. B. OP Hauptstadtregion Brüssel, Belgien); und
- die Bewahrung des kulturellen Erbes in Städten, einschließlich der Entwicklung geeigneter Einrichtungen und Dienste für den Tourismus (z. B. zyprisches OP 2007-2013 für nachhaltige Entwicklung und Wettbewerbsfähigkeit).

Das **OP der Region Lorraine (Frankreich)** enthält eine Prioritätsachse „Unterstützung der Städtepolitik“. Eine Maßnahme zielt auf die Förderung der Wiedernutzbarmachung von Brachflächen, die wegen ihres baulichen Zustandes oder wegen schlechter Bodenqualität saniert werden müssen. Um den Flächenverbrauch zu steuern und städtische Flächenrecyclingstrategien zu entwickeln, müssen entsprechende Richtlinien erarbeitet werden. Die Revitalisierung städtischer Brachflächen muss Teil einer städtischen oder Stadt-Umland-Entwicklung sein, um Verstädterung zu vermeiden und das Stadtbild zu verbessern. Die Modernisierung der städtischen Brachflächen muss den Flächennutzungs-, Wirtschafts- und Umweltzielen für städtische Projekte entsprechen. Neben der Sanierung von Brachflächen sollen die Auswirkungen der Marginalisierung in den Städten, des Niedergangs der Innenstädte sowie des Flächenverbrauchs am Stadtrand vermindert werden.

3.2.3.3. *Aktionen zur Entwicklung und Verbesserung städtischer Infrastrukturen*

Wie bereits dargelegt scheinen Städte in RWB-Regionen Investitionsbedarf in mehreren Sektoren zu haben, und zwar am deutlichsten in der Stadterneuerung und im Stadtverkehr. Die Mehrheit der RWB-Regionen greift Infrastrukturprojekte zur Förderung eines sauberen und nachhaltigen öffentlichen Verkehrs auf, obwohl sie im Vergleich zu Konvergenz-Regionen von geringer finanzieller Bedeutung sind: 60 von 115 OP sehen Aktionen auf diesem Gebiet vor. Die Vorhaben in den Programmen umfassen die Verbesserung und Weiterentwicklung der Infrastrukturen für den öffentlichen Verkehr, insbesondere

- Vorhaben zur Verbesserung der Qualität der Verkehrsanbindung von Menschen und Unternehmen zum (vor allem aus Dienstleistungen bestehenden) städtischen Mobilitätssystem,
- Aktionen zur Erhöhung der Erreichbarkeit und Attraktivität des öffentlichen Verkehrs sowie
- Verkehrsmanagement und -planung.

In vielen Fällen wird die Entwicklung gut funktionierender städtischer Verkehrssysteme als entscheidend angesehen, um eine attraktive Lebens- und Arbeitsumgebung zu schaffen und zu fördern (z. B. OP Süden, Niederlande).

Das **Operationelle Programm für Prag (Tschechische Republik)** zielt auf die Entwicklung des Straßenbahnnetzes, auf die Steigerung der Attraktivität des bestehenden Straßenbahnnetzes im Gegensatz zum Straßenverkehr, auf die Verbesserung der Knotenpunkte der öffentlichen Verkehrssysteme und den Ausbau von attraktiven

Park & Ride-Systemen ab. Außerdem wird das Programm Projekte für Passagierinformationssysteme und für die Erhöhung der Sicherheit im öffentlichen Verkehr unterstützen, ebenso wie die Verbesserung des barrierefreien Zugangs zum öffentlichen Verkehr. Als ergänzende Maßnahme ist der Bau von Fahrradwegen vorgesehen.

3.2.4. Aktionen zur Förderung einer ausgewogeneren, polyzentrischen Entwicklung

Wie bei den Konvergenz-OP spielen Fragen der polyzentrischen Entwicklung keine herausragende Rolle in den RWB-Programmen. Obwohl Themen wie die der ausgeglichenen räumlichen Entwicklung, der Verstädterung und der Beziehungen zwischen Stadt und Land in den meisten Regionen als zentrale Herausforderungen identifiziert werden, werden sie nur in sehr wenigen Fällen angesprochen.

In den Operationellen Programmen für das RWB-Ziel wurden folgende interessante Ansätze identifiziert:

- Vorhaben zur Unterstützung von Netzwerken zwischen großen Zentren und regionalen Zentren, aber auch zwischen benachbarten kleinen Zentren und ländlichen Gebieten (z. B. OP Südfinnland); und
- Vorhaben im Zusammenhang mit dem ausufernden Wachstum von Städten sowie der Zusammenarbeit zwischen Städten und ihrem Hinterland (z. B. OP Steiermark, AT).

Um die nötige „kritische Masse“ zu erreichen, um Investitionen anzuziehen, zielt das **OP der Border, Midland and Western Regions (Irland)** auf die Stärkung der städtischen Struktur der Region durch einen „elementaren Siedlungsansatz“ (Knotenpunkte und Zentren). Die wichtigsten Elemente sind die kleinen und mittleren Städte, um die wachsende Bevölkerung aufzunehmen (als das wichtigste „Kapital“), und so das regionale Wachstum anzukurbeln. Dies wird gekoppelt mit sektoralen Maßnahmen auf nationaler Ebene (z. B. die Vervollständigung des Städte verbindenden Autobahnnetzes oder die Verbesserung der regionalen und ländlichen öffentlichen Verkehrsdienste).

3.3. Steuerung und Umsetzung der städtischen Dimension Operationeller Programme, die unter den Zielen „Konvergenz“ und „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ durchgeführt werden

Die Durchführung von Vorhaben in städtischen Gebieten und angewandte Governance-Modelle werden stark durch nationale und regionale Strukturen beeinflusst. Für die Ausgestaltung und Erbringung der Aktionen für die integrierte Stadtentwicklung innerhalb regionaler oder nationaler Operationeller Programme scheinen diesbezüglich zwei Aspekte entscheidend zu sein: die Erfahrung der Verwaltungsbehörden bei der Programmplanung und gemeinsamen Nutzung integrierter Vorhaben in „ihren“ OP und das Vorhandensein bzw. Fehlen städtischer Politiken auf nationaler oder regionaler Ebene.

Auf europäischer Ebene kommt ein wichtiges drittes Element hinzu: die Anwendung des integrierten Ansatzes in der Stadtentwicklung, hervorgegangen aus der Gemeinschaftsinitiative URBAN. Dies hilft, einige der ungleichförmigen Entwicklungen im Bereich städtischer Vorhaben in der aktuellen Programmperiode zu erklären: Während Städte in den EU-15 von zwei URBAN-Generationen und der gemeinsamen Entwicklung des „Acquis URBAN“ profitieren konnten, konnten Städte in den EU-12 nie von den Gemeinschaftsinstrumenten profitieren oder aus der Erfahrung mit „URBAN“ lernen.

Die Initiative „Support for Cities“²⁹, die 2006 unter dem URBACT-Programm kofinanziert wurde, deckte einen enormen Bedarf dieser Städte auf, Erfahrungen in diesen Bereichen zu sammeln. Paradoxerweise haben viele der Regionen, die gegenwärtig über hohe Budgets für Maßnahmen der Stadtentwicklung verfügen, unter Umständen nicht genug Erfahrung und/oder Kapazitäten, um „integrierte Vorhaben für die Stadtentwicklung“ zu konzipieren, durchzuführen und zu lenken.

Die städtische Dimension der aktuellen OP-Generation ist durch eine Vielzahl offener Governance-Fragen und einen gewissen Mangel an lokaler Beteiligung gekennzeichnet. Die Analyse der OP zeigte, dass viele altbewährte Governance-Instrumente aus der Gemeinschaftsinitiative URBAN in 2007-2013 größtenteils ungenutzt bleiben. Dies betrifft nicht nur die hinreichende Einbindung der Bürger in die Durchführung von Vorhaben und die angemessene Einbindung lokaler Behörden in die Entscheidungsfindungsverfahren, sondern auch die Möglichkeit, Befugnisse an lokale Behörden zu übertragen. Auch die Notwendigkeit, Kapazitäten aufzubauen, wurde nur in wenigen Fällen gewürdigt.

3.3.1. Die direkte Beteiligung von Städten und lokalen Behörden

Die Beteiligung lokaler Behörden beim Konzipieren und Durchführen der Programme war ein wichtiges Erfolgskriterium der Gemeinschaftsinitiative URBAN. Die Übertragung von Zuständigkeiten für die Durchführung und ein angemessenes Maß an Kompetenz für die Programmplanung und Konzipierung auf lokaler Ebene waren entscheidende Elemente in vielen Programmen unter URBAN.³⁰ Darüber hinaus war dies ein grundlegender methodologischer Aspekt, um Bürger in die Programme und Projekte aktiv mit einzubeziehen.

Für den Zeitraum 2007-2013 wird die Einbindung von Städten in die Ausarbeitung und Durchführung der Operationellen Programme in Artikel 11 der Allgemeinen Verordnung (Verordnung (EG) Nr. 1083/2006) definiert. Dieser Artikel betont, dass die Ziele der Fonds in enger Partnerschaft unter anderem mit „lokalen und städtischen Behörden“ verfolgt werden sollen. Insbesondere besagt er: „Die Partnerschaft erstreckt sich auf die Ausarbeitung, Durchführung, Begleitung und Bewertung der operationellen Programme.“

²⁹ Délégation Interministérielle à la Ville (2007). Support for Cities: Operational Report on the experts' missions in the framework of the Support for Cities Initiative. (Unterstützung für Städte. Operativer Bericht zum Auftrag der Sachverständigen im Rahmen der Initiative „Unterstützung für Städte“). Paris.

³⁰ Ex-post-Evaluierung der Gemeinschaftsinitiative URBAN (1994-1999). Siehe Fußnote 12.

Hinsichtlich der Einbindung von Städten zeigt sich generell ein sehr unterschiedliches Bild. Trotzdem ist die Anzahl guter Beispiele begrenzt. Die Mehrheit der Operationellen Programme enthält wenig Hinweise auf eine starke und/oder direkte Einbindung der lokalen Ebene. Dies betrifft sowohl die Planung und Umsetzung der Programme als auch Auswahlmechanismen und Verwaltungsfragen.

Hierbei muss allerdings hervorgehoben werden, dass Stadtregionen, die rechtlich als Regionen und Städte fungieren, insoweit zugleich eine Ausnahme bilden (z. B. Wien, Österreich; Hamburg, Deutschland). Die existierenden spezifischen Governance-Strukturen führen hier automatisch zu einer „lokalen“ Beteiligung. Im Folgenden werden mehrere Aspekte analysiert, die als entscheidend für das Erreichen einer guten Governance auf mehreren Ebenen und für eine ausreichende lokale Einbindung angesehen werden.

3.3.1.1. Die Einbindung von Städten in die Ausgestaltung Operationeller Programme

Während es in vielen Operationellen Programmen Verweise auf den zu ihrer Ausarbeitung angewandten Prozess gibt, wird das Ausmaß der Beteiligung von lokalen Behörden in der Ausgestaltung der Operationellen Programme und das Ausmaß, in dem ihre Positionen berücksichtigt wurden, nicht eindeutig dargelegt.

Mit Ausnahme einiger weniger Fälle führen die verfügbaren Belege nicht zu der Annahme, dass die Städte generell – wie in Artikel 32 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 vorgesehen – umfassend in die Konzipierung der Programme eingebunden wurden.

In **Campania (Italien)** wurden Städte unter drei Gesichtspunkten in die Erarbeitung des operationellen EFRE-Programms eingebunden. Der Vorschlag des nationalen Städteverbandes, Mechanismen zur Beteiligung der Städte vorzusehen, wurde aufgegriffen. Auf strategischer Ebene haben Diskussionen mit den Städten geholfen, die Prinzipien der Übertragung von Zuständigkeiten an die städtischen Behörden und der Globalzuschüsse sowie Kriterien zu konkretisieren. Schließlich wurde der Beitrag des Stadtrates Neapel zum ausgewogenen Verhältnis zwischen Arbeit und Freizeit in städtischen Gebieten begrüßt und übernommen.

3.3.1.2. Die Möglichkeit, die Zuständigkeit für die Durchführung an die Städte zu delegieren („Sub-Delegation“)

Mit der bemerkenswerten Ausnahme des niederländischen OP West wurde kein Operationelles Programm an eine lokale Behörde delegiert. Diese Möglichkeit, die Zuständigkeit an städtische Behörden zu übertragen, ist optional in Artikel 37 Absatz 6 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 vorgesehen, und unter der Gemeinschaftsinitiative URBAN II wurde hiervon deutlich Gebrauch gemacht. Diese Option kann als ein wichtiges Element angesehen werden, kohärente Systeme für URBAN-artige Projekte auf nationaler oder regionaler Ebene aufzubauen und anschließend die rechtlichen und administrativen Zuständigkeiten auf die (örtliche) Durchführungsebene zu übertragen.

Die organisatorische Aufbau der städtischen Dimension im **niederländischen OP West** ist inspiriert durch die Praxis der Ziel 2-Programme für Stadtgebiete und der URBAN Gemeinschaftsinitiative (für die Förderperiode 2000-2006 in Amsterdam und Rotterdam), wobei jede Stadt ihr eigenes Sub-Programm verwaltet und sowohl für die Verwaltungs- als auch für die Kontrollaufgaben verantwortlich ist.

Jede Stadt wird ihr eigenes Programm-Büro besitzen, das die Aufgaben der Überwachung, Berichterstattung, Kontrolle, Bewertung, Zahlungen, Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit usw. übernehmen wird. Für jede der vier Städte Amsterdam, Rotterdam, Den Haag und Utrecht werden spezifische Steuerungsgruppen eingerichtet.

Die Möglichkeit, die Zuständigkeit für die Umsetzung von Teilen des Programms im Wege eines „Globalzuschusses“ zu übertragen, ist in 12 Fällen vorgesehen. Obwohl diese Option mehr Möglichkeiten bietet, angemessene Finanz- und Verwaltungsstrukturen für integrierte Stadtentwicklungsprogramme aufzubauen, bedeutet sie jedoch zugleich, dass die Aufgabe der Verwaltungsbehörde weiterhin auf regionaler oder nationaler Ebene verbleibt.

3.3.1.3. Vertretung von Städten in Begleitausschüssen

Die direkte Einbindung von Städten in die jeweiligen Begleitausschüsse der Programme scheint begrenzt zu sein. Wie bei der bereits angesprochenen Einbindung der Städte in die Konzipierung von Programmen wird auch die Einbindung der lokalen Behörden oft nicht eindeutig dargelegt. Trotzdem führt die Untersuchung der OP zu der Annahme, dass die Städte allgemein nicht eng in die Entscheidungsfindungsprozesse eingebunden werden.

In Fällen, in denen die lokalen Behörden explizit als Partner im Begleitausschuss erwähnt werden, wird ein Stimmrecht vornehmlich den regionalen oder nationalen Vereinigungen örtlicher Behörden oder Stadtorganisationen gewährt.

3.3.1.4. Die Auswahl der betreffenden Gebiete/Städte

Die Art und Weise, wie die Zielgebiete ausgewählt werden, ist – sofern sie überhaupt in den Operationellen Programmen erwähnt wird – sehr verschieden. Die Auswahl von Gebieten kann beides betreffen, bestimmte Städte, in denen integrierte Vorhaben durchgeführt werden, und/oder bestimmte Gegenden innerhalb von Städten, die durch das jeweilige Operationelle Programm unterstützt werden.

Für die Auswahl der zu unterstützenden Städte oder Gebiete finden sich in den Programmdokumenten vier verschiedene Modelle:

- Durch Angabe des Namens der zu berücksichtigenden Städte oder Stadtteile und durch Aufnahme einer Liste der Städte, wie es in Artikel 37 Absatz 6 Buchstabe a der Allgemeinen Verordnung vorgesehen ist. Dieses Modell wurde relativ häufig angewandt, insbesondere in den EU-12 Regionen (z. B. in OP der Tschechischen Republik und der baltischen Staaten).

- Durch Angabe der Zahl der zu unterstützenden geografischen Gebiete oder Pläne für die integrierte Stadtentwicklung (z. B. OP Brandenburg, DE). Dieses Modell wurde in relativ vielen EU-15 Mitgliedstaaten verwendet.
- Durch Angabe der förderfähigen Städte auf der Grundlage objektiver Kriterien. Bei diesen Kriterien handelte es sich vor allem um Schwellenwerte hinsichtlich der Bevölkerungszahl (z. B. spanische OP), um bestimmte Arten von Städten (z. B. Wachstumspools in Rumänien) oder um Entwicklungsindikatoren (z. B. „Indikatoren für Benachteiligung“ im Fall des OP der Lowlands und Uplands in Schottland, Vereinigtes Königreich, oder Indikatoren für „sensitive Stadtgebiete“ in allen französischen regionalen OP).
- Durch Kombination mehrerer der obigen Methoden.

In einigen wenigen Fällen ist ein zweiter, wettbewerbsorientierter Schritt vorgesehen, mit dem eine (weitere) Auswahl von Vorhaben anhand der Qualität von Vorschlägen eingeführt wird. In mehreren OP (z. B. in Frankreich, Belgien und Deutschland) wird angegeben, dass ein Wettbewerb zwischen den Städten in Form einer Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen ausgerichtet wird.

Das **OP Brüssel-Hauptstadt (Belgien)** sieht Aufrufe zur Einreichung von Vorschlägen vor, die territoriale und thematische Partnerschaften voraussetzen. Die Partnerschaften mit regionalen und lokalen Akteuren sowohl des öffentlichen als auch des privaten Sektors berücksichtigen den Gegenstand und auch das Gebiet, in dem das Projekt entwickelt werden soll. Vorausgesetzt wird auch die Beteiligung derjenigen Akteure und Verwaltungen, die für die Nachhaltigkeit des Projekts über die Förderperiode hinaus sorgen.

Nicht alle angewandten Modelle folgten wettbewerbsorientierten oder objektiven Kriterien. Während viele Regionen objektive, indikatorbasierte Modelle wählen, bestimmen andere Regionen die Maßnahmegebiete in Städten oder städtischen Gebieten ohne weitere Erläuterung.

3.3.2. Strategische Planung und Durchführungsinstrumente

Eine strategische Planung und Programmausgestaltung sind wichtig, um Nachhaltigkeit und eine gute Governance auf mehreren Ebenen zu erzielen. Innerhalb des komplexen Konzepts der integrierten Stadtentwicklung kann nur die Erstellung mittel- bis langfristiger Pläne die nötige Koordinierung verschiedener Sektorenpolitiken und somit beträchtliche – und positive – Auswirkungen gewährleisten.

Die Untersuchung der Operationellen Programme war auf zwei Hauptaspekte ausgerichtet, die als Indikatoren für die strategische Planung und somit für die möglichen positiven Auswirkungen von Vorhaben herangezogen werden können: die Anwendung des integrierten Ansatzes in der Stadtentwicklung und die Bereitstellung von Werkzeugen für die effektive Durchführung von Aktionen. Die Werkzeuge umfassen die Beteiligung der Bürger an der Planung, Durchführung und Überwachung von Aktionen sowie Hilfestellung bei der Konzipierung von Vorhaben.

3.3.2.1. Die Anwendung des integrierten Ansatzes sowie Pläne für integrierte Stadtentwicklung

Traditionell wird Stadtentwicklung gemäß einem mehr oder weniger sektoralen Ansatz durchgeführt, im Wesentlichen bezogen auf Städteplanung und Städtebau. Der Wandel hin zu einer eher ganzheitlichen Betrachtungsweise städtischer Angelegenheiten erfordert tief greifende Änderungen der Mentalität und der Arbeitsmethoden sowie der Verwaltungsstrukturen auf allen Ebenen. Das Ausmaß, in welchem sich dieser methodologische Wandel in den letzten Jahrzehnten vollziehen konnte, ist von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat verschieden.

Insoweit lautet eine wesentliche Frage, ob die Mitgliedstaaten nationale politische Rahmen für die Stadtentwicklung entwickelt haben und ob diese Politik die Notwendigkeit betont, einen integrierten Ansatz zu wählen.

Diese Entwicklung spiegelt sich deutlich in den Operationellen Programmen wieder. Die Analyse der OP zeigte einen deutlichen Unterschied zwischen den EU-15 und den EU-12.

In den meisten EU-15 Mitgliedstaaten besteht die nationale Politik zur Stadtentwicklung bereits seit langer Zeit. Darüber hinaus haben diese Länder von URBAN profitiert. Entsprechend den einzelnen Rechtsrahmen wurden die politischen Strategien auf nationaler, regionaler oder metropolitaner Ebene festgelegt. Die meisten OP in den EU-15, in denen integrierte städtische Aktionen vorgesehen sind, spiegeln diese Erfahrung wider und fördern ganzheitliche Ansätze. Viele Programme verweisen auch auf die Ausarbeitung von Plänen für die integrierte Stadtentwicklung als Grundlage für integrierte Vorhaben.

In den EU-12 befinden sich nationale Strategien und integrierte Ansätze für die Stadtentwicklung teilweise noch in der Entwicklungsphase. Dennoch stellt die Arbeit einiger Mitgliedstaaten (z. B. Tschechische Republik und Ungarn) mit der Einführung eines Konzepts für integrierte Stadtentwicklung einen dringend benötigten Rahmen für den Wandel hin zu einer integrierten Vorgehensweise bei der Stadtentwicklung dar. Wie in den EU-15 verweisen die meisten OP auch auf die Erstellung von Plänen für die integrierte Stadtentwicklung als Grundlage für integrierte Vorhaben. Sie haben das Potenzial, den wichtigen methodologischen Wandel hin zu einem integrierten Denken und Handeln anzustoßen und zu fördern.

Die tschechische Regierung hat einen Beschluss über Richtlinien für die Vorbereitung, Genehmigung und Bewertung integrierter Stadtentwicklungspläne gefasst, die mit Mitteln der Strukturfondsprogramme, einschließlich **aller tschechischer EFRE-Programme**, unterstützt werden sollen (Beschluss Nr. 883 vom 13. August 2007). Der Beschluss definiert das Konzept integrierter Stadtentwicklungspläne (Integrated urban development plans – IUDPs), erklärt ihre Struktur und ihren Inhalt, legt das Genehmigungsverfahren fest und gibt Hilfestellungen für ihre Umsetzung.

3.3.2.2. *Planungswerkzeuge*

Hinsichtlich der Anwendung des integrierten Ansatzes muss sorgfältig zwischen den EU-12 und den EU-15 unterschieden werden. Die Planungstraditionen und -ansätze für die Konzipierung von Vorhaben in Städten unterscheiden sich beträchtlich.

In den EU-15 blicken die meisten Mitgliedstaaten auf eine lange Tradition in der Stadtentwicklung und -planung zurück. Strategien der integrierten Stadtentwicklung auf der Ebene einzelner Stadtviertel sind häufig mit der Stadtplanung auf städtischer Ebene sowie mit regionalen und nationalen Planungsmechanismen verknüpft.

In den meisten neuen Mitgliedstaaten hat der Übergang zu einem marktorientierten System dazu geführt, dass das Planungskonzept selbst in Frage gestellt wurde, und die meisten dieser Mitgliedstaaten haben liberalen, marktgesteuerten Strategien den Vorzug gegeben. Verschärft wurde dies zudem durch die begrenzten Human- und Finanzressourcen für die Entwicklung einer gut funktionierenden Stadtplanung. Es werden jedoch Initiativen ergriffen, um diese Situation zu verbessern, und zwar auch im Rahmen der Operationellen Programme. Viele Operationelle Programme im Zeitraum 2000-2006 unterstützten die Entwicklung von Masterplänen, und mehrere regionale OP für den Zeitraum 2007-2013 umfassen auch eine Unterstützung für die Ausarbeitung von Planungsdokumenten, aufgrund derer die Pläne für die integrierte Stadtentwicklung miteinander verknüpft werden (z. B. Slowakische Republik).

3.3.2.3. *Überwachungs- und Wirkungsindikatoren*

Wirkungsindikatoren sind wichtige Instrumente zur Überwachung und Bewertung von Vorhaben. In Bezug auf Stadtentwicklung tendieren die OP dazu, zwei Kategorien von Wirkungsindikatoren einzubeziehen:

Die erste Kategorie ist allgemeiner Art und fragt nach der Anzahl integrierter Stadtentwicklungsvorhaben, die im Rahmen des Programms unterstützt werden.

Die zweite Kategorie ist ausführlicher und betrifft spezifische Projekttypen, die von dem geförderten Vorhaben abgedeckt sind. Beispiele für solche Indikatoren sind: die Anzahl der Projekte, die eine nachhaltige Entwicklung und eine gesteigerte Attraktivität von Städten und Quartieren fördern, die Anzahl der Projekte, die ein verbessertes Geschäftsklima/Unternehmertum/neue Technologien und Innovation unterstützen, und/oder die Anzahl der Projekte, die Chancengleichheit für Minderheiten und für Jugendliche schaffen. Einige Programme beziehen auch Indikatoren ein, die sich auf die Anzahl der Projekte stützen, die auf soziale Aktivierung und Beteiligung zielen.

Das Gesamtbild ergibt nur wenige Hinweise auf eine enge Überwachung und Bewertung der Wirkungen städtischer Aktionen im Rahmen Operationeller Programme.

3.3.2.4. *Die Beteiligung der Bürger an der Planung und Durchführung von Aktionen*

Die Beteiligung der Bürger an den Planungs- und Durchführungsprozessen ist für die Umsetzung von Vorhaben der integrierten Stadtentwicklung entscheidend und stellt ein wichtiges Element dieser gemeinsamen „Methodik“ dar.

Die Operationellen Programme für 2007-2013 erachten dieses Element in der Regel nicht als wichtig für die Ausgestaltung und Ausführung von Aktionen, oder sie erwähnen es nicht in den Programmplanungsdokumenten.

Trotzdem betonen mehrere OP in den EU-15 die Bedeutung partizipativer Ansätze für die Stadtentwicklung (z. B. mehrere deutsche und französische OP) oder verweisen direkt auf ihre positive Erfahrung mit der Gemeinschaftsinitiative URBAN (z. B. Spanien).

In den EU-12 ist aufgrund *„der Tradition von Zentralismus, Paternalismus und geringem Engagement der Gemeinschaft die methodologische Erfahrung über die Beteiligung der Bürger an der lokalen Stadtentwicklung eingeschränkt.“*³¹ Dies spiegelt sich deutlich in den Programmen wider, die sich nicht sehr ausführlich mit diesem Thema befassen.

3.3.2.5. *Methodologische Führung und Schulung für örtliche Behörden*

Artikel 8 der EFRE-Verordnung erwähnt konkret die Anwendung „partizipativer, integrierter und nachhaltiger Strategien“ für die Stadtentwicklung, überlässt es jedoch den Mitgliedstaaten und Regionen, davon Gebrauch zu machen und die Bestimmung mit Inhalt zu füllen. Somit gibt es für die URBAN-artigen Maßnahmen und/oder für eine integrierte Durchführung von Projekten und Vorhaben gegenwärtig keine Leitlinien auf Gemeinschaftsebene (anders als für die Gemeinschaftsinitiative URBAN³²).

Die breite Mehrheit der Operationellen Programme enthält keine konkreten Informationen, ob Leitlinien für die Durchführung integrierter städtischer Aktionen ausgegeben oder Schulungen für lokale Behörden organisiert werden.

Es muss betont werden, dass diese Hilfestellung besonders wichtig für diejenigen Regionen wäre, die nie von der Gemeinschaftsinitiative URBAN profitiert haben. Dies gilt insbesondere für die EU-12. Dennoch werden sich einige Mitgliedstaaten möglicherweise entscheiden, in der Durchführungsphase der OP diese besondere Unterstützung zu gewähren.

3.3.3. Finanzierung integrierter Vorhaben in Städten

Wie in Abschnitt 2.3 dargelegt wurde, sind präzise finanzielle Angaben nur für diejenigen Fälle verfügbar, in denen Vorhaben der Stadtentwicklung auf der Ebene einer

³¹ Memorandum zur städtischen Dimension der Nationalen Strategischen Rahmenpläne und der Operationellen Programme, Ministerium für Entwicklung, öffentliche Arbeiten und Wohnungsbau, Bukarest, Rumänien, 2007

³² Leitlinien für die Gemeinschaftsinitiative URBAN II. Siehe Fußnote 11.

Prioritätsachse geplant wurden. Informationen zu den Ausgaben für verschiedene Arten von durch EFRE-Programme kofinanzierte Vorhaben können nur im Rahmen zukünftiger Studien zur Durchführung der OP bereitgestellt werden.

Die Untersuchung ergab jedoch einige interessante Fakten zu finanziellen Vereinbarungen und zur Budgetsteuerung. Aus diesen lassen sich erste Schlussfolgerungen bezüglich der finanziellen Umsetzung der OP und ihrer städtischen Dimensionen ziehen. Dies betrifft den wichtigen Aspekt der Konzentration und des Erreichens „kritischer Massen“, die relative finanzielle Bedeutung innerhalb der Programme als solcher sowie die mögliche Verwendung der Technischen Hilfe und von JESSICA.

Das Gesamtbild ist geprägt durch einen gewissen Mangel an lokaler Beteiligung und an finanzieller und administrativer Kompetenzteilung zwischen den verschiedenen Ebenen. Trotz deutlich höherer Budgets für die Stadtentwicklung (siehe Abschnitte 3.1 und 3.2) erfolgt die Verwaltung und Lenkung dieser Fördermittel fast ausschließlich auf regionaler oder nationaler Ebene – die stärkere Bedeutung der lokalen Akteure und der Stadtentwicklung wirkt sich hierbei praktisch nicht aus. Dies betrifft sowohl die Planung als auch die Durchführung von Vorhaben. Auch was die Mittelzuweisung angeht, scheint es, als garantiere selbst eine „bewusste“ Planung der städtischen Dimension in den OP keine entsprechende Dotierung.

3.3.3.1. Erreichen einer kritischen Masse und Konzentrieren von Fördergeldern

Um bei den Prozessen der Stadtentwicklung positive Ergebnisse zu erzielen und die Sichtbarkeit von Aktionen vor Ort zu gewährleisten, muss unbedingt eine bestimmte kritische Masse bei den Investitionen erreicht werden. Dies ist besonders wichtig für URBAN-artige Vorhaben, die ein hohes Maß an Konzentration und Koordination in den ausgewählten Bereichen erfordern. Beispiele aus der Initiative URBAN I zeigen, dass mit relativ bescheidenen Investitionen von rund 10 Mio. EUR aus dem EFRE zusätzliche private Investitionen in beträchtlicher Höhe in den Programmbereichen angestoßen werden konnten. In Rostock (Deutschland) ergab beispielsweise eine Studie, dass für jeden Euro, der im URBAN-Gebiet in die Erneuerung investiert wurde, geschätzte weitere 3,9 EUR in diesem Gebiet und in seiner Umgebung generiert wurden.³³ Wie die Ex-post-Evaluierung von URBAN zeigt, hing dieser „Schneeballeffekt“ eindeutig mit der starken geografischen Konzentration der Programme und ihrer positiven Auswirkung auf das „Image“ der ausgewählten Gebiete zusammen.³⁴

In Anerkennung der besonderen Bedeutung der Konzentration haben viele Operationelle Programme (aus den Konvergenz- und RWB-Regionen) in den Programmdokumenten Mindestwerte festgelegt. Diese Untergrenzen folgen im Wesentlichen den EFRE-Zuweisungen gemäß dem Programm der Gemeinschaftsinitiative URBAN II im Zeitraum 2000-2006. Bei URBAN II betrug die durchschnittliche EFRE-Zuweisung pro Programm rund 10,2 Mio. EUR (siehe Annex, Karte 1). Der durchschnittliche

³³ Dritter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt: Eine neue Partnerschaft für die Kohäsion (2004).
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion3/cohesion3_de.htm

³⁴ Ex-post-Evaluierung der Gemeinschaftsinitiative URBAN (1994-1999). Siehe Fußnote 12.

Gesamthaushalt pro Programm (einschließlich der nationalen Kofinanzierung) belief sich auf 22,2 Mio. EUR.

Die Mindestmittelzuweisungen werden entweder regional (z. B. die meisten französischen regionalen Operationellen Programme mit einer Untergrenze von 5 Mio. EUR je ausgewiesenem Gebiet) oder national definiert (z. B. die tschechischen regionalen Operationellen Programme enthalten die Forderung, dass Pläne für die integrierte Stadtentwicklung eine Mindestfördermittelzuweisung von 10 Mio. EUR aufweisen müssen).

Allerdings wird in der großen Mehrzahl der OP weder eine Mindestgrenze definiert noch die Konzentration von Fördermitteln für URBAN-artige Vorhaben auf anderem Wege (z. B. Mindestförderbetrag pro Kopf³⁵) garantiert.

Insbesondere für die Verwaltung integrierter URBAN-artiger Vorhaben erscheint es wichtig, Budgets einzugrenzen und über einen gemeinsamen, integrierten „Finanzierungstopf“ für verschiedene (sektorale) Aktivitäten zu verfügen. Dieser Grundsatz wurde bei den Budgets für die URBAN-Programme erfolgreich angewandt. Angesichts der administrativen Strukturen für die Durchführung der OP erscheint die Anwendung dieses Grundsatzes (oder eines ähnlichen Modells) unwahrscheinlich. Dies könnte zu sehr komplexen Anwendungs- und Finanzierungsstrukturen für integrierte Vorhaben führen.

3.3.3.2. Finanzielle Bedeutung der Stadtentwicklung in Operationellen Programmen

Die Gesamtinvestitionen des EFRE, die auf der Ebene der Prioritätsachsen für Stadtentwicklung zugewiesen wurden, betragen zwar insgesamt rund 10 Mrd. EUR, dies entspricht jedoch kaum 3 % der insgesamt für die europäischen Regionen vorgesehenen EFRE-Investitionen. Das Verteilungsverhältnis zwischen Konvergenz- und RWB-Regionen beträgt ungefähr 7:3.

Wird die Untersuchung der Wirkung der „städtischen“ Achse auf diejenigen OP begrenzt, in denen sie vorhanden ist, lässt sich ein weiterer Unterschied feststellen: Das Investitionsvolumen in RWB-Regionen konzentriert sich in der Mehrzahl der Fälle auf 10 bis 25 % des gesamten Programmbudgets, während die Konvergenz-Regionen mit 5 bis 15 % geringere Raten aufzuweisen scheinen.

Im Detail, und wie Grafik 1 veranschaulicht, ist zu beobachten, dass die prozentuale Mindestzuweisung für eine RWB-Region 3,2 % beträgt (Navarra, Spanien), während der niedrigste Wert für eine Konvergenz-Region die Region Mazowieckie, Polen, betrifft, wo knapp 5 % zugewiesen werden. Die höchsten Mittelweisungen hingegen haben das bulgarische Operationelle Programm für regionale Entwicklung (über 50 %) im Rahmen des Konvergenz-Ziels und das Wiener Programm im Rahmen des RWB-Ziels (knapp 60 %). Allerdings handelt es sich hierbei, wie oben bereits angedeutet wurde, um außergewöhnlich hohe Investitionsraten.

³⁵ In den Leitlinien für URBAN II war ein Mindestförderbetrag von 500 EUR pro Einwohner vorgesehen (Artikel 28). Siehe Fußnote 11.

Im Durchschnitt sind die Anteile jedoch ähnlich: knapp 18 % in RWB-Regionen und knapp 17 % für das Konvergenz-Ziel. Letztere, vermeintlich widersprüchliche Zahl in relativer Hinsicht lässt sich durch den hohen Wert der Investitionen in absoluten Zahlen in diesen Programmen erklären, die ihren städtischen Achsen große Teile der Ressourcen zugewiesen haben.

3.3.3.3. Grafik 1 (Annex) veranschaulicht die Mittelzuweisung für „städtische“ Prioritätsachsen im Verhältnis zu den gesamten OP-Haushalten. *Die Verwendung der Technischen Hilfe zur Unterstützung städtischer Aktionen*

Die erfolgreiche Anwendung eines integrierten Ansatzes in der Stadtentwicklung erfordert Kenntnisse, Know-how und Erfahrung. Angesichts des Bedarfs an Führung und Schulung in vielen europäischen Regionen (siehe Abschnitt 3.3.1.4), aber auch in Anerkennung der Verwaltungsanstrengungen der Städte bei der Durchführung städtischer Vorhaben kann die Verwendung Technischer Hilfe für diese Zwecke als hilfreich und notwendig erachtet werden.

Trotzdem wird die Möglichkeit, Technische Hilfe oder Netzwerkaktivitäten für den Aufbau von Kapazitäten in diesem Bereich zu nutzen, nicht in größerem Umfang aufgegriffen. Die Untersuchung ergab, dass diese Punkte in nur sehr wenigen Regionen und Mitgliedstaaten bei der Ausgestaltung der Maßnahmen der „Technischen Hilfe“ berücksichtigt wurden (d. h. in Frankreich, Spanien und Bulgarien).

Das **französische nationale OP für Technische Hilfe (Europ'act)** sieht Unterstützung für Städte für die Vorbereitung und Überwachung von Maßnahmen vor, die im Rahmen eines integrierten Stadtentwicklungsplanes umgesetzt werden. Ein ähnliches System kommt in Spanien zur Anwendung. Außerdem sehen mehrere französische operationelle Programme den aktiven Wissenstransfer zwischen erfahrenen und weniger erfahrenen Städten vor, der auch kleinere Städte einschließt.

3.3.3.4. *Die Verwendung der JESSICA-Initiative*

Die JESSICA-Initiative (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas, Gemeinsame europäische Unterstützung für Investitionen zur nachhaltigen Stadtentwicklung) wurde für den Zeitraum 2007-2013 als neues Element aufgenommen. Sie soll einen finanztechnischen Mechanismus schaffen, um Investitionen in die nachhaltige Stadtentwicklung im Kontext der Kohäsionspolitik zu unterstützen. In einer Situation, in der Behörden sich einem stetig wachsenden Investitionsbedarf gegenübersehen, während die öffentliche Ressourcen immer knapper werden, wurde JESSICA entwickelt, um die Verwendung von Finanzierungsinstrumenten und -techniken für Investitionen in nachhaltige Stadtentwicklung zu erhöhen.

Die Bestimmungen sehen vor, dass es den Verwaltungsbehörden gestattet ist, einen Teil ihrer im Rahmen der Strukturfonds zugewiesenen Fördermittel – in der Hauptsache die vom EFRE unterstützten Mittelzuweisungen – in Stadtentwicklungsfonds (Urban Development Funds, UDF) zu investieren, um Investitionen in städtische Gebiete zu beschleunigen.

Etwa die Hälfte aller 234 OP im Rahmen der Konvergenz- und RWB-Ziele (110 Programme) enthalten Bestimmungen, die eine spätere Anwendung von JESSICA gestatten. Die meisten Programme umfassen eine Standardklausel hinsichtlich der möglichen Anwendung, konkrete Informationen zu möglichen Vorhaben werden allerdings nicht genannt. Spezielle JESSICA Evaluierungen werden eine wichtige Rolle für die Durchführung konkreter Vorhaben spielen und wahrscheinlich die Entscheidungen der Mitgliedstaaten und der Regionen über die Verwendung dieses Instruments beeinflussen. Diese Bewertungen werden frei zur Verfügung gestellt werden und sollen den Mitgliedstaaten oder Regionen auch helfen, Strukturen für die Umsetzung von JESSICA schaffen.

3.4. Die städtische Dimension Operationeller Programme, die im Rahmen des Ziels „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ durchgeführt werden

Das Ziel „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ umfasst 70 Operationelle Programme. Die für dieses Ziel verfügbaren 7,8 Mrd. EUR setzen sich wie folgt zusammen: 5,3 Mrd. EURO für die grenzübergreifende, 1,8 Mrd. EUR für die transnationale, 0,4 Mrd. EUR für die interregionale Zusammenarbeit und Netzwerkprogramme und 0,2 Mrd. EUR für das PEACE Programm. Wie Tabelle 7 zeigt, wird der Großteil der Programme und Fördermittel für die grenzübergreifende Zusammenarbeit verwendet, gefolgt von der transnationalen und der interregionalen Zusammenarbeit.

Eines der 70 OP umfasst eine spezifische städtische Prioritätsachse (URBACT II). Bei insgesamt 22 Programmen lässt sich eine städtische Dimension feststellen. Trotzdem stellt die Stadtentwicklung keinen besonderen Schwerpunkt innerhalb der Programme dar.

Ziel „Europäische Territoriale Zusammenarbeit“	Grenzübergreifende Zusammenarbeit	Transnationale Zusammenarbeit	Interregionale Zusammenarbeit and Netzwerk-Programme	PEACE Programm	Insgesamt
Operationelle Programme insgesamt	52	13	4	1	70
(1) Programme mit „städtischen“ Prioritätsachsen	0	0	1	-	1
(2) Programme mit „gemischten“ Prioritätsachsen, welche Stadtentwicklungsvorhaben einschließen	13	8	0	-	21
(3) Programme mit einer „städtischen Dimension“ (= 1+2)	13	8	1	-	22

Tabelle 7: Die städtische Dimension der Operationellen Programme des Ziels „Europäische Territoriale Zusammenarbeit“ 2007-2013

Die transnationalen Programme haben aufgrund der gesetzlichen Vorgaben eine vergleichsweise stärkere Ausrichtung auf die nachhaltige Stadtentwicklung (mehr als zwei Drittel der OP). Etwa ein Viertel aller grenzübergreifenden OP weisen eine mehr oder weniger sichtbare städtische Dimension auf. Von den Netzwerkprogrammen richtet sich ein Programm (URBACT II) speziell und ausschließlich auf den Erfahrungsaustausch zur Stadtentwicklung.

3.4.1. Voraussetzungen für die Programmplanung und Planungsmuster

Die stärkere Zusammenarbeit zwischen Städten, Regionen und Mitgliedstaaten ist ein erklärtes Ziel der Europäischen Union. Die Kohäsionspolitik leistet mit dem konkreten Ziel der „Europäischen territorialen Zusammenarbeit“ hierzu einen Beitrag, wobei zwischen verschiedenen räumlichen Ebenen unterschieden wird. Städte spielen auf allen diesen Ebenen eine wichtige Rolle.

Durch die Förderung einer effektiven Mobilität der Arbeitskräfte und mit Bürgern und Unternehmen, die verschiedene Sprachen und Kulturen kennenlernen und von diesen profitieren, leisten grenzübergreifende Ballungsräume einen beträchtlichen Beitrag zu den Zielen der Lissabon-Agenda. Dies gilt auch für transnationale und interregionale Städtenetzwerke. Außerdem unterstützen gemeinsame Ansätze für den Umgang mit umweltspezifischen Herausforderungen die Ziele von Göteborg. Noch wichtiger ist

allerdings unter Umständen die Tatsache, dass eine grenzübergreifende Zusammenarbeit einen Beitrag dazu leistet, eine gemeinsame europäische Bürgerschaft und Identität zu entwickeln.

Sichtbarster Beleg hierfür ist das Vorhandensein grenzübergreifender Ballungsräume.³⁶ Metropolregionen wie Schlesien-Mähren (Polen/Tschechische Republik), Wien-Bratislava (Österreich/Slowakische Republik/Ungarn), Lille-Kortrijk-Tournai (Belgien/Frankreich), die Euregio MAHL (Belgien/Deutschland/Niederlande), der Öresund (Dänemark/Schweden) oder die Agglomeration Mailand (Italien/Schweiz) spielen eine wichtige Rolle in der Wirtschaftsentwicklung, leiden aber trotzdem unter der trennenden Wirkung der Ländergrenzen (siehe Annex, Karte 3).

Grenzen sind Orte mit ausgeprägten „externen Effekten“, die auf die kumulierte Kluft bei der Interoperabilität zwischen nationalen Systemen zurückzuführen sind. Dies betrifft die Sprache und die Kultur ebenso wie den politischen, juristischen und administrativen Rahmen und die Asymmetrie der Zuständigkeiten, um nur einige zu nennen.

Die Mitgliedstaaten und ihre Regionen sind für die Rechts- und Finanzierungsrahmen der territorialen Entwicklung und Sektorenpolitiken verantwortlich. Dies bedeutet, dass jegliche Aktion zugunsten einer Städtezusammenarbeit die Koordinierung dieser Rahmenwerke an den Grenzen erfordert. Bei diesen horizontalen und vertikalen Koordinierungsprozessen ist der Aspekt einer guten Governance auf mehreren Ebenen von entscheidender Bedeutung.³⁷ Beispiele aus der gesamten Union belegen, dass grenzübergreifenden Investitionen und die transnationale Zusammenarbeit nach dem Überwinden der anfänglichen Hindernisse für die Zusammenarbeit zu einer Situationen führen, in der beide Seiten profitieren.

In der Vergangenheit wurden mit den verschiedenen Prioritäten der früheren Gemeinschaftsinitiative INTERREG verschiedene Projekte finanziert, zu denen auch Städte gehörten. Sie betrafen die „nachbarschaftliche Zusammenarbeit“ in grenzübergreifenden städtischen Gebieten sowie Städtenetzwerke auf transnationaler bzw. interregionaler Ebene.

Für den Zeitraum 2007-2013 stellt Artikel 6 der EFRE-Verordnung (Verordnung (EG) Nr. 1080/2006) die Rechtsgrundlage für die Europäische territoriale Zusammenarbeit bereit. Eine städtische Dimension ist in allen drei Absätzen dieser Rechtsvorschrift erkennbar:

- Artikel 6 Absatz 1 zur „grenzübergreifenden Zusammenarbeit“ definiert einen Satz möglicher Themen, darunter mehrere für Städte relevante Themen (d. h. Verkehr, Wasser, Abwasser, Energie, Infrastrukturen, Arbeitsmärkte, administrative

³⁶ Die ESPON-Studie 1.4.3 zu „urbanen Funktionen“ stellte eine Typologie grenzübergreifender funktionaler urbaner Gebiete und eine Liste der 28 größten Regionen samt Karte bereit (siehe S.141). http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/261/420/file_2420/fr-1.4.3_April2007-final.pdf. Die Studie zu „Bewährten Verfahren der Governance in grenzübergreifenden Ballungsräumen in Europa“ zeigt 36 grenzübergreifende Ballungsräume und städtische Netzwerke auf (siehe Karte auf S. 9 der Studie): <http://www.espaces-transfrontaliers.org/indexsite.php>. Das erste Aktionsprogramm der Territorialen Agenda beinhaltet die Aktion 1.2a zu „grenzübergreifenden Polyzentral- und Metropolregionen“, die von einem ESPON-Projekt der Priorität 2 – „Metroborder“ – unterstützt wird.

³⁷ http://www.espaces-transfrontaliers.org/de/MANIFEST_DE.pdf

Zusammenarbeit), und fordert Strategien für eine nachhaltige territoriale Entwicklung. Daher kann die Stadtentwicklung als implizites Ziel angesehen werden.

- Artikel 6 Absatz 2 über „transnationale Zusammenarbeit“ definiert die nachhaltige Stadtentwicklung als eine der vier Prioritäten: *„Nachhaltige Stadtentwicklung: Förderung der polyzentrischen Entwicklung auf transnationaler, nationaler und regionaler Ebene mit eindeutig transnationaler Wirkung. Hierzu können folgende Maßnahmen gehören: Auf- und Ausbau von städtischen Netzen und von Verbindungen zwischen dem städtischen und dem ländlichen Raum; Strategien zur Lösung allgemeiner Probleme des städtischen/ländlichen Raums; Bewahrung und Aufwertung des kulturellen Erbes; strategische Integration von Entwicklungszonen auf transnationaler Ebene.“*
- Artikel 6 Absatz 3 Buchstabe b) verweist auf den *„Erfahrungsaustausch über die Ermittlung, Weitergabe und Verbreitung vorbildlicher Praktiken, unter anderem für nachhaltige Stadtentwicklung (...).“* und schafft somit die Grundlage für ein konkretes Austauschprogramm für Städte (URBACT II).

Darüber hinaus wurde mit der Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 vom 5. Juli 2006 ein neues Werkzeug für die Zusammenarbeit – der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) – geschaffen, das in städtischen Kontexten unter Umständen ebenfalls relevant ist.

3.4.2. Grenzübergreifende Kooperationsprogramme

13 der 53 grenzübergreifenden Programme verweisen innerhalb ihrer Prioritätsachsen zu territorialen Fragen auf Aspekte der Stadtentwicklung. Trotzdem stellen städtische Aktionen und die Zusammenarbeit zwischen Städten in diesem Rahmen generell kein wesentliches Element der grenzübergreifenden Programme dar.

Innerhalb der 13 Programme, die eine städtische Dimension aufweisen, beziehen sich die Vorhaben hauptsächlich auf allgemeine Ziele für eine bessere territoriale Verwaltung (d. h. das OP Belgien/Frankreich nennt das Ziel, „eine gemeinsame städtische und ländliche territoriale Verwaltung zu entwickeln“), gemeinsame Planungsansätze (d. h. das OP Spanien/Portugal spricht von Zusammenarbeit und gemeinsamer Verwaltung bei der Raumplanung und Verkehrsanbindung und bezieht die Stadtplanung mit ein) oder von unten nach oben angelegte Ansätze (d. h. das OP Tschechische Republik/Polen betont die „Unterstützung der Zusammenarbeit unter den lokalen Gemeinden“ und sieht die Einrichtung eines „Mikroprojekt-Fonds“ vor, um die Entwicklung der Zusammenarbeit von Gemeinden auf beiden Seiten der Grenze zu fördern).

In den grenzübergreifenden Gebieten leben 181,7 Mio. Personen (37,5 % der Gesamtbevölkerung der EU). Je nach den Merkmalen der Grenze (eher städtisch oder ländlich), jedoch auch abhängig vom Ausmaß, in dem territoriale Aspekte in die Programmplanung Eingang gefunden haben, lassen sich verschiedene Ansätze aufzeigen.

Bei einigen wenigen Programmen wurde entschieden, die städtische Dimension in der Diagnose und Gesamtstrategie explizit zu machen und sektorale Prioritätsachsen zu

nutzen, um einen Beitrag zur Strategie zu leisten (d. h. das OP Österreich/Slowakische Republik bezieht sich auf die Entwicklung einer gemeinsamen Europa Region Mitte „CENTROPE“). Ein anderer Ansatz besteht im Verweis auf die Förderung einer ausgewogenen polyzentrischen Entwicklung (d. h. das OP Deutschland/Frankreich/Schweiz verweist auf die polyzentrische Struktur des Oberrheingebiets und die erforderliche Netzwerkbildung zwischen Städten im Rahmen dieser Großstadtregion).

Trotz mehrerer guter Ansätze werden in den meisten Programmen städtische Fragestellungen überhaupt nicht berücksichtigt, weder in der Analyse noch in der Strategie oder in deren Umsetzung.

Nachhaltige Verwaltungsführung und integrierte Entwicklung grenzüberschreitender Agglomerationen erfordern eine ständige Beobachtung des gemeinsamen Territoriums. Der grenzüberschreitende Zusammenhang verursacht einen hohen Grad an Komplexität (etwa die fehlende Interoperabilität der Daten, Regularien und Planungssysteme). Im Rahmen der Prioritätsachse 4 („Förderung der gemeinsamen Verwaltung des Territoriums durch eine nachhaltige, koordinierte und integrierte Entwicklung des Lebensumfelds“) legt das **grenzüberschreitende operationelle Kooperationsprogramm Belgien-Frankreich** die Entwicklung einer „geteilten städtischen und ländlichen territorialen Verwaltung“ als Ziel fest. Maßnahmen, die unterstützt werden können, sind z.B. „grenzüberschreitende Instrumente zur Planung und Verwaltung des Territoriums“ oder „beobachtende und vorausschauende Raumstudien“. Ziel ist es, „gemeinsame grenzüberschreitende Visionen für die Raumentwicklung (städtisch-städtisch, ländlich-ländlich, städtisch-ländlich)“ zu entwickeln.

3.4.3. Transnationale Kooperationsprogramme

Acht der elf transnationalen Kooperationsprogramme haben eine städtische Dimension. Anders als bei den grenzübergreifenden Programmen ist die Bedeutung der Stadtentwicklung in den transnationalen Programmen vergleichsweise hoch und spiegelt die Bedeutung der Rechtsvorschriften zur nachhaltigen Stadtentwicklung wider (Artikel 6 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006).

Vorhaben im Kontext der Stadtentwicklung sind meistens mit Strategien verbunden, um die Wettbewerbsfähigkeit des Kooperationsgebiets zu erhöhen, indem die Potenziale der einzelnen Städte genutzt und gefördert werden. Allerdings weisen die in den Operationellen Programmen vorgesehenen Vorhaben verschiedene thematische Ansätze auf:

- Vorhaben für die integrierte Stadtentwicklung und Sanierung (d. h. das OP Südosteuropa umfasst *„Strategien der Stadtentwicklung, gemeinsame Aktionspläne für funktionale Regionen zur besseren Koordinierung zwischen städtischen, ländlichen und regionalen Behörden, Stadterneuerung und -revitalisierung, Sanierung brachliegender Flächen in Städten, Umstrukturierung von Wohngebäuden und Verschönerung von Wohngebieten sowie intelligente Verkehrsinformationssysteme für Ballungsräume als mögliche Vorhaben in den Prioritätsachsen zur „Entwicklung transnationaler Synergien für Gebiete nachhaltigen Wachstums“*).

- Unterstützende Vorhaben für die Entwicklung von Stadtsystemen und Polyzentrismus in den Kooperationsgebieten einschließlich Vorhaben zur Verbindung verschiedener Arten von Territorien (d. h. das OP Mitteleuropa sieht eine Prioritätsachse zur „Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und Attraktivität von Städten und Regionen“ vor. Das OP fördert „polyzentrische Siedlungsstrukturen“ und „bekämpft die Auswirkungen demografischer und sozialer Veränderungen auf die städtische und regionale Entwicklung“).
- Vorhaben zur Sanierung des kulturellen Erbes von transnationalem Interesse und zur Stärkung der Identität (d. h. OP Südwesteuropa).
- Vorhaben zur Ausarbeitung und Umsetzung gemeinsamer Strategien für Stadtgebiete (d. h. OP Ostsee).

Das **OP für den Ostseeraum** basiert mit seiner Strategie auf der Annahme, dass die Städte in diesem Kooperationsraum das Potential haben, eine globale Integrationszone (GIZ) in Europa zu bilden.³⁸ Wegen der geringen Bevölkerungsdichte in Teilen der Region und der weiten Entfernungen zwischen den Städten, will das OP ihre Zusammenarbeit Netzwerken unterstützen, und zwar sowohl in materieller Hinsicht (z. B. Handel, direkte ausländische Investitionen), als auch in immaterieller Hinsicht (z. B. Wissenstransfer, Entscheidungsnetzwerke). Die Prioritätsachse 4 „Attraktive und wettbewerbsfähige Städte und Regionen fördern“ konzentriert sich darauf, die Städte und Regionen im Ostseeraum im europäischen Maßstab wettbewerbsfähiger zu machen (etwa durch Politiken für das Unternehmertum und kleine und mittelständische Unternehmen, Beschäftigungsstrategien, Marketing, Steigerung der Umweltqualität, Synergien zwischen Aktivitäten des öffentlichen und des privaten Sektors). Die Priorität unterstützt daher:

- die Vorbereitung von Investitionsstrategien für den gesamten Ostseeraum und koordinierten Aktionsprogramme, -politiken und Folgeinvestitionen, sowie
- die Zusammenarbeit zur Entwicklung praktischer Lösungen auf Ebene des Ostseeraumes, um die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den Metropolen, den kleinen und mittleren Städten und dem ländlichen Raum zu verbessern, und zwar aufbauend auf den spezifischen Vorteilen und Bedingungen des Kooperationsraumes.

3.4.4. Interregionale und Netzwerkprogramme

Programme, die im Rahmen der dritten Priorität der Europäischen territorialen Zusammenarbeit umgesetzt werden, zielen darauf ab, die Effektivität der Regionalpolitik durch folgende Fördermaßnahmen zu verbessern: a) interregionale Zusammenarbeit, b) Erfahrungsaustausch zur nachhaltigen Stadtentwicklung sowie c) Maßnahmen, mit denen Entwicklungstrends in der Union untersucht werden.

Unter den vier Operationellen Programmen (INTERREG IVC, URBACT II, ESPON, INTERACT II) ist URBACT II ein spezifisch „städtisches“ Austauschprogramm. Es verfolgt das Ziel, den Erfahrungsaustausch über die Ermittlung, Weitergabe und

³⁸ Vgl. EUREK S. 23. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/som_de.htm

Verbreitung vorbildlicher Praktiken, unter anderem für nachhaltige Stadtentwicklung, zu fördern. In einem thematisch orientierten Ansatz konzentriert sich das Programm auf zwei Prioritäten: auf die Rolle der Städte als Motoren für Wachstum und Beschäftigung und auf die Attraktivität und Kohäsion von Städten. Mit einem Gesamtbudget von 67,8 Mio. EUR (das entspricht weniger als 1 % des ETZ-Haushalts) werden rund 60 Netzwerke und Arbeitsgruppen, einschließlich etwa 1 000 lokaler, regionaler und nationaler Partner, finanziert werden. In den Netzwerken sind die Städte gehalten, als leitender Partner zu fungieren und eine höchst aktive Rolle im Prozess zu übernehmen. Diese direkte Einbeziehung der Städte neben den „traditionellen“ regionalen oder nationalen Vorgehensweisen wird von den städtischen Behörden sehr begrüßt.³⁹

Neben URBACT II enthalten zwei weitere Programme Elemente, die als wichtig auf dem Gebiet der Stadtentwicklung angesehen werden könnten: INTERREG IVC für die interregionale Zusammenarbeit befasst sich mit Themen der Agenden von Lissabon und Göteborg. Durch das Einbeziehen von Städten und lokalen Behörden als möglichen Begünstigten steht das Programm diesen Partnern offen. Daher könnten stadt-relevante Themen auch unter diesem Teil der dritten Priorität umgesetzt werden. Mit dem Programm ESPON sollen räumliche Trends in Europa untersucht werden; hierzu gehören neben Datenerhebungen die Beobachtung und Untersuchung von Entwicklungstrends. Das Programm umfasst beides, Verknüpfungen zu bestehenden stadt-relevanten Aktivitäten (wie die Zusammenarbeit mit dem Urban Audit der Kommission) und Untersuchungen zu Städtefragen in Europa (wie beispielsweise zu der Funktionalität und dem Potenzial europäischer Städte hinsichtlich der europäischen Wettbewerbsfähigkeit und Zusammenarbeit“).

Eine wichtige Neuerung unter dem Ziel „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ ist die Initiative „Regionen für den wirtschaftlichen Wandel“.⁴⁰ Sie zielt auf die Förderung bewährter Verfahren in Europa ab und verknüpft die beiden Netzwerkprogramme INTERREG IVC und URBACT II durch konkrete Durchführungsaktivitäten, welche in Konvergenz- und RWB-Programmen ausgeführt werden. Die meisten OP enthalten eine Klausel, in der diese Verknüpfung vorgesehen ist.

Mit seinem Ansatz wird das URBACT II Programm zur Initiative „**Regionen für den wirtschaftlichen Wandel**“ beitragen. Sie zielt auf die Identifizierung und Verbreitung von guten Praktiken auf dem Gebiet der wirtschaftlichen Modernisierung, der Schaffung von Wachstum und Beschäftigung sowie der Einbindung von Innovationspolitiken in die Europäischen Mainstream-Programme ab.

Ein Versuchsgelände für die Schaffung der notwendigen Verbindungen sind die so genannten „Fast Track Netzwerke“: Städte, die an den Fast Track Netzwerken teilnehmen, sind aufgefordert, mit „ihren“ regionalen oder nationalen Verwaltungsbehörden ein Team zu bilden und gemeinsam an „Lokalen Aktionsplänen“ zu arbeiten. Nach einer Phase des Austauschs und der Diskussion sollen diese Pläne im Rahmen des jeweiligen regionalen oder nationalen operationellen Programms oder mit

³⁹ ECOTEC (2006). Halbzeitbewertung des Programms URBACT. Brüssel.

⁴⁰ Regionen für den wirtschaftlichen Wandel. Mitteilung der Kommission vom 8. November 2006. KOM(2006) 675 endgültig.
http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/interregional/ecochange/index_en.cfm?nmenu=1

Hilfe anderer Fördermittel umgesetzt werden. Die Fast Track Netzwerke werden durch die Europäische Kommission ausgewählt und beziehen sich auf eines von sieben prioritären Themen⁴¹:

- Migration bewältigen und soziale Integration erleichtern;
- Marginalisierte Jugend integrieren;
- Gesunde Quartiere schaffen;
- Integrierte Politiken für den Stadtverkehr entwerfen;
- Nachhaltiges und energieeffizientes Wohnen fördern;
- Nachhaltige Stadtentwicklung erzielen;
- Brachflächen und Abfalldeponiegelände wieder nutzen.

Die Initiative „Regionen für den wirtschaftlichen Wandel“ kann als mögliche Triebfeder für die Durchführung konkreter Aktionen in städtischen Gebieten angesehen werden. Wie es sich auch aus den Vorschriften zur Governance für die Konvergenz- und RWB-OP (Abschnitt 3) ergibt, stellen der Aufbau von Kapazitäten und die Governance auf und mit mehreren Ebenen wichtige Herausforderungen für Städte dar. Gute Verbindungen zwischen den Netzwerk- und den Durchführungsprogrammen, wie sie in den Regionen für den wirtschaftlichen Wandel vorgesehen sind, können beide Prozesse anreizen und unterstützen.

3.4.5. Governance-Aspekte in Bezug auf Städte und die Stadtentwicklung

Die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Ebenen der Governance und insbesondere zwischen und mit den städtischen Behörden ist unerlässlich. Kooperationsprogramme können eine Triebfeder für gute Governance-Modelle auf und mit mehreren Ebenen sein. Im Rahmen ihrer Budgets können die OP für Europäische territoriale Zusammenarbeit weder die Fördermittel für die Stadtentwicklung aus den Mainstream-OP (Ziele Konvergenz und RWB) noch nationale/regionale Fördermittel ersetzen. Sie spielen jedoch eine wichtige Rolle, wenn es darum geht, Strategien und Fördermittel für grenzübergreifende Ballungsräume und transnationale Städtenetzwerke zu koordinieren. Bislang sind keinerlei Auswirkungen der OP in diesem Bereich erkennbar.

Das allgemeine Bild zeigt, dass Städte – abgesehen vom Programm URBACT II und wenigen weiteren Ausnahmen – keine wichtige Rolle bei der Ausgestaltung, Umsetzung oder Verwaltung von Programmen der Europäischen territorialen Zusammenarbeit spielen. Die untersuchten Programme wiesen zwei wiederkehrende Elemente auf, die für eine verbesserte Governance auf mehreren Ebenen entscheidend sind und im Bereich der nachhaltigen Stadtentwicklung relevant zu sein scheinen:

- Aktivitäten für den Wandel von einem sektoralen Ansatz hin zu einem ganzheitlichen, integrierten Ansatz (d. h. das OP Frankreich/Italien schlägt „integrierte territoriale Pläne“ (ITP) als mehrere Themen umfassende Pläne zur

⁴¹ Die prioritären Themen der Initiative sind im Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen SEK(2006) 1432 vom 8. November 2006 festgelegt. URBACT II bezieht sich auf sieben dieser Themen, die für Städte und Stadtentwicklung relevant sind, während das INTERREG IV C Programm weitere 23 Themen von eher regionaler oder nationaler Bedeutung erfasst.
http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/interregional/ecochange/doc/staffworkingdocument_en.pdf

Zusammenfassung verschiedener Projekte vor, deren gemeinsames Ziel jedoch die wirtschaftliche und soziale Entwicklung eines bestimmten Gebiets ist); und

- Europäische Verbände für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) als Chancen für die Reorganisation der Zusammenarbeit zwischen Städten, insbesondere in grenzübergreifenden Ballungsräumen (d. h. das OP Österreich/Slowakische Republik nennt – als eines der wenigen Programme – EVTZ als Beispiele für gemeinsame Organisationen). EVTZ, die Behörden sämtlicher Ebenen umfassen können, scheinen ein geeignetes Rechtsinstrument für Projekte der städtischen Zusammenarbeit zu sein. Sie können einerseits „sektorale“ Projekte unterstützen, indem sie grenzübergreifende Dienste von öffentlichem Interesse (öffentlicher Nahverkehr, Krankenhäuser und Agenturen für wirtschaftliche Entwicklung) bereitstellen, und andererseits die Governance eines gemeinsamen Gebiets oder Netzwerks fördern. Dieser Ansatz spiegelt sich jedoch (noch) nicht in den OP wider.

Weitere Aspekte einer guten städtischen Governance wie die Verwendung der Technischen Hilfe zur Förderung der nachhaltigen Stadtentwicklung oder die Übertragung von Aktionen an lokale/städtische Behörden haben keinen Eingang in die OP gefunden.

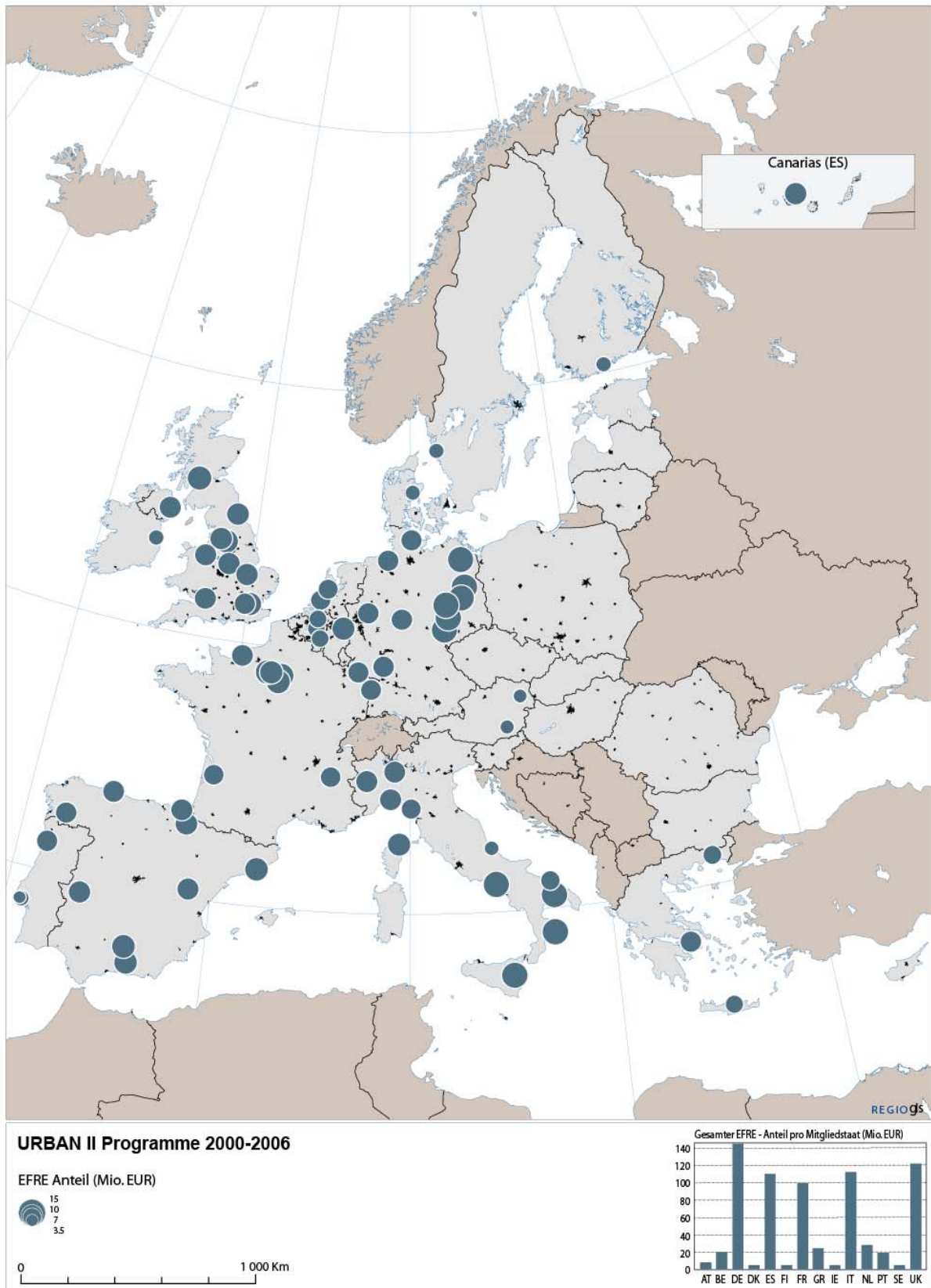
ANNEX

I. Abkürzungsverzeichnis

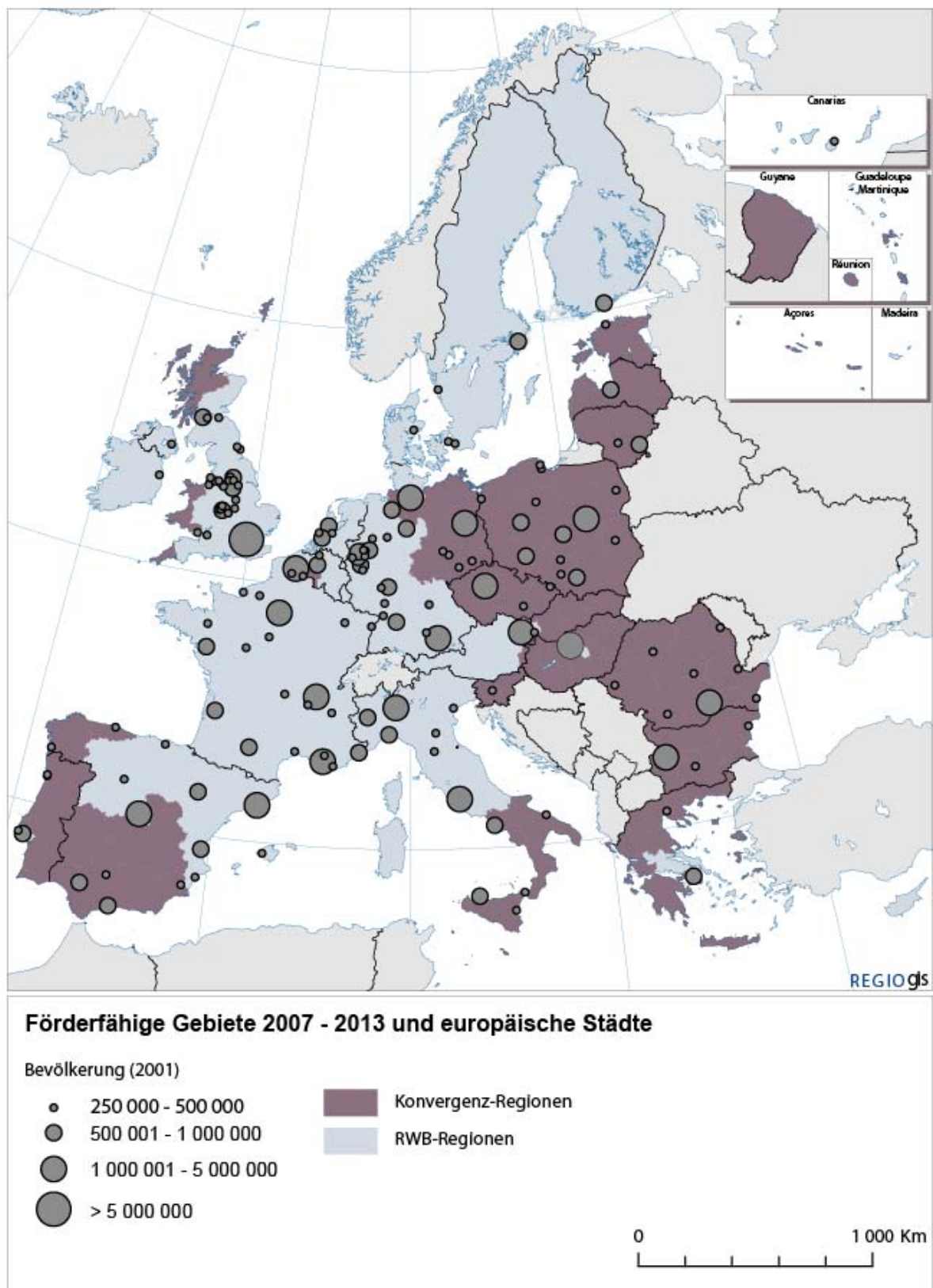
DG REGIO	Generaldirektion Regionalpolitik der Europäischen Kommission
EFRE	Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung
ESF	Europäischer Sozialfonds
ESPON	European Spatial Planning Observation Network – Europäisches Netzwerk zur Beobachtung der Raumentwicklung in Europa, EU-Programm
ETZ	Europäische Territoriale Zusammenarbeit, Ziel der EU Kohäsionspolitik
EU	Europäische Union
EU-12	12 EU-Mitgliedsstaaten, die der Union im Jahr 2004 oder später beigetreten sind
EU-15	15 EU-Mitgliedsstaaten, die der Union vor dem Jahr 2004 beigetreten sind
EU-27	Alle 27 Mitgliedsstaaten der Europäischen Union
EUA	Europäische Umweltagentur
EVTZ	Europäischer Verbund für Territoriale Zusammenarbeit
JESSICA	Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas – Finanzinstrument zur Unterstützung nachhaltiger Investitionen in städtischen Gebieten
OP	Operationelles Programm
RWB	Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung, Ziel der EU Kohäsionspolitik
URBACT	Programme zum Erfahrungsaustausch zwischen Städten, EU-Programm
URBAN	URBAN Gemeinschaftsinitiative (durchgeführt in den zwei Förderperioden 1994-1999 und 2000-2006)
VO	Verordnung

II. Karten

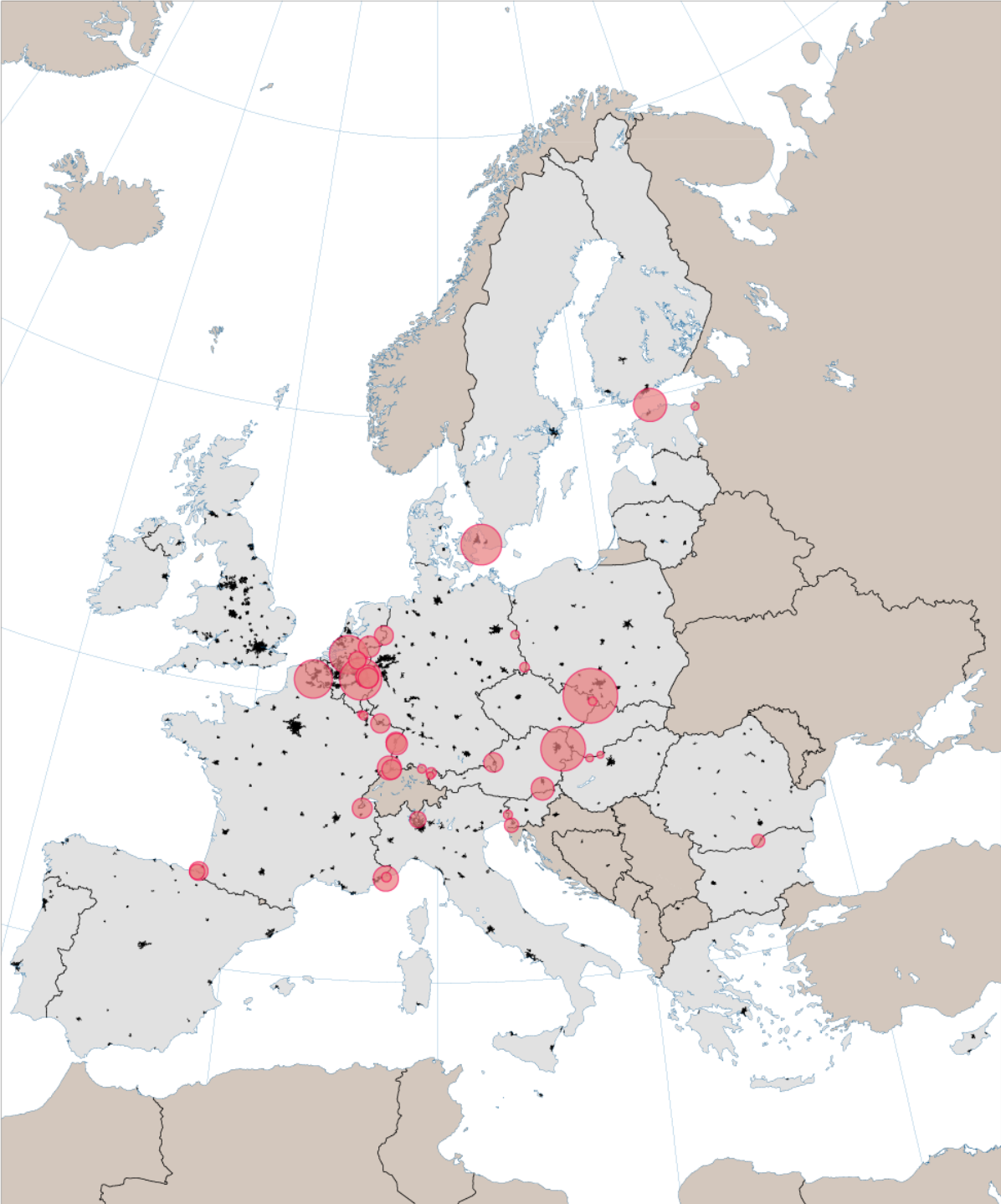
Karte 1: Mittelzuweisungen des EFRE-Budgets für URBAN II Programme 2000-2006



Karte 2: Förderfähige Gebiete 2007 - 2013 und europäische Städte



Karte 3: Grenzübergreifende funktionale städtische Gebiete



Grenzübergreifende funktionale städtische Gebiete

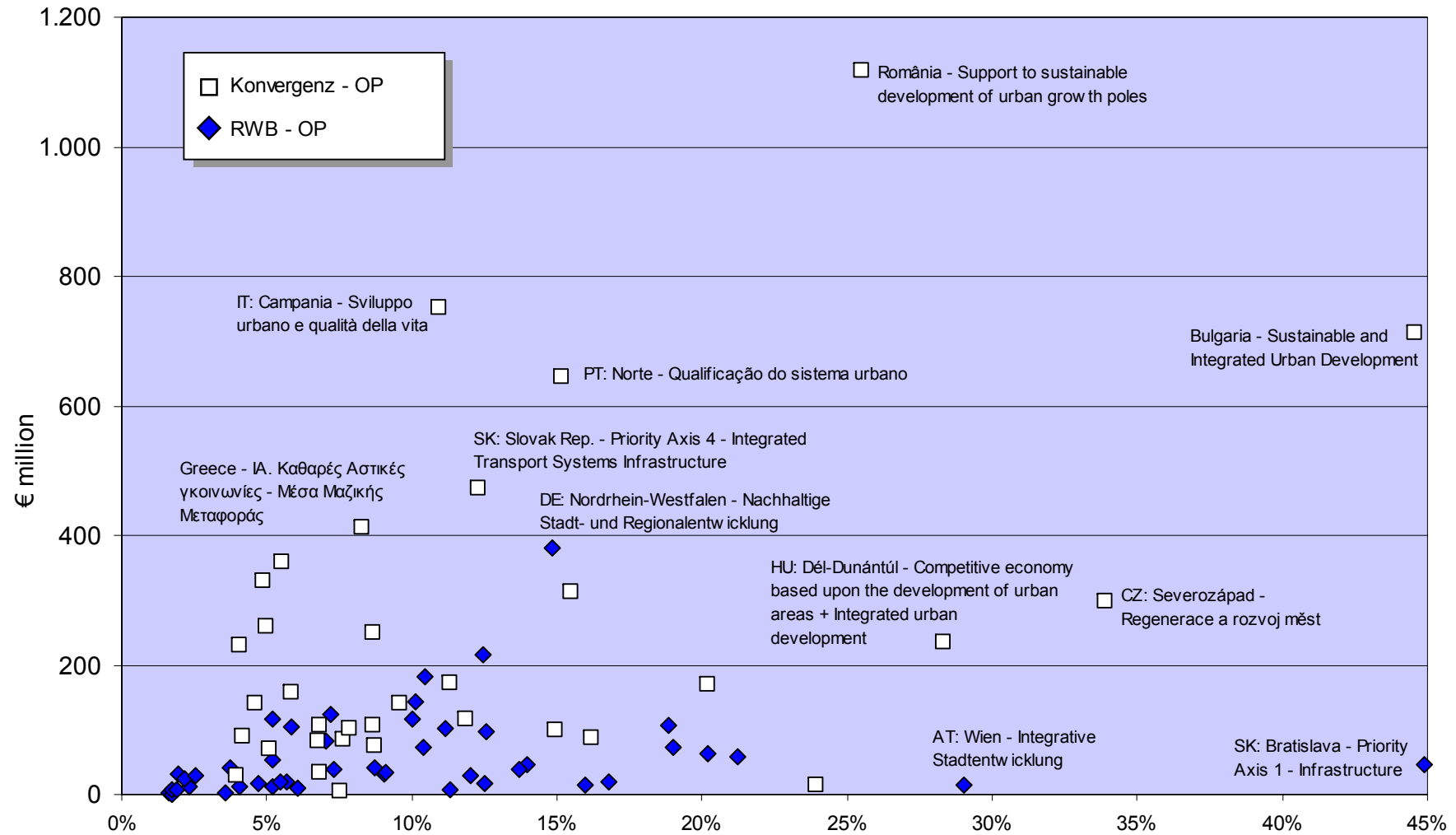
Quelle: ESPON I.4.3 (IGEAT)

Größe (Einwohner)



III. Grafiken

Grafik 1: EFRE Mittelzuweisung für „städtische“ Prioritätsachsen als Anteil der gesamten OP-Haushalte 2007-2013



Consult this website for further information:

http://ec.europa.eu/regional_policy/index_en.htm

Responsible editor: Wladyslaw PISKORZ, European Commission, Directorate General Regional Policy,
Urban development, territorial cohesion

The text of this publication does not bind the Commission.