



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 18.7.2014
COM(2014) 490 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**DIE STÄDTISCHE DIMENSION DER EU-POLITIKFELDER – KERNPUNKTE
EINER EU-STÄDTEAGENDA**

DIE STÄDTISCHE DIMENSION DER EU-POLITIKFELDER – KERNPUNKTE EINER EU-STÄDTEAGENDA

MITTEILUNG AN DEN RAT, DAS EP, DEN ADR UND DEN EWSA

EINLEITUNG	3
1. HERAUSFORDERUNGEN UND CHANCEN EINES STÄDTISCHEN EUROPA.....	4
1.1. Eine urbanisierte EU mit Städten als Motoren für Wachstum und Ressourceneffizienz.....	4
1.2. Suboptimale Leistung und anhaltende Probleme in europäischen Städten	4
1.3. Ein fragmentiertes städtisches System	5
2. STÄDTEPOLITIK IN EUROPA	6
2.1. Nationale Städtepolitik	6
2.2. Zwischenstaatliche Zusammenarbeit bei der Stadtentwicklung.....	6
2.3. Ein gemeinsames Verständnis der Stadtentwicklung in Europa	6
2.4. EU-Städtepolitik heute	7
2.5. Bessere Nutzung des Potenzials der Städte	8
3. RUFE NACH EINER EU-STÄDTEAGENDA	8
3.1. Eine EU-Städteagenda - eine seit langem anerkannte Notwendigkeit	8
3.2. Neue Rufe nach einer EU-Städteagenda	9
4. DIE GLOBALE DIMENSION DER STADTENTWICKLUNG.....	10
5. FORTFÜHRUNG DER ÜBERLEGUNGEN ZU EINER EU-STÄDTEAGENDA	10
5.1. Warum brauchen wir eine EU-Städteagenda?.....	11
5.2. Was sollte die EU-Städteagenda sein?	11
5.3. Festlegung des Anwendungsbereichs und des Schwerpunkts.....	12
5.4. Stärkung des Engagements und der Eigenverantwortung der Städte für die EU-Maßnahmen.....	12
5.5. Besseres Verständnis der Prozesse der Stadtentwicklung.....	13
5.6. Sicherstellung der Umsetzung der EU-Städteagenda.....	13

EINLEITUNG

Europa steht weiterhin vor Herausforderungen in den Bereichen Wirtschaft, Klima, Umwelt und Gesellschaft. Viele dieser Herausforderungen weisen eine deutliche städtische Dimension auf; sie stellen sich entweder hauptsächlich in oder in der Umgebung von Städten – wie Armut, soziale und räumliche Ausgrenzung oder Umweltverschmutzung – oder ihre Lösung liegt in oder im Einflussbereich von Städten – z. B. Ressourceneffizienz und CO₂-neutrale Wirtschaft, wirtschaftliche Entwicklung und Innovation oder soziale Innovation und Integration.

Obwohl die Rolle der Städte für die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung und ihr Potenzial für einen ressourceneffizienteren Lebensraum seit langem anerkannt sind, waren die politischen Maßnahmen auf europäischer und nationaler Ebene bisher verhalten und bruchstückhaft und umfassten zahlreiche, aber schlecht integrierte branchenspezifische Initiativen. Der Ruf nach einer angemessenen Einbeziehung der Städte in die Konzeption und Durchführung der EU-Politik und einer besseren Abstimmung der EU-Maßnahmen auf die Realität der Städte, in denen sie durchgeführt werden, wird immer lauter. Dies schlägt sich in dem Wunsch von Interessenträgern auf europäischer, nationaler und lokaler Ebene nach einer EU-Städteagenda nieder. Als Antwort auf diesen Wunsch organisierte die Europäische Kommission ein CITIES-Forum¹, um eine Debatte über die Notwendigkeit einer EU-Städteagenda einzuleiten.

Nach dem CITIES-Forum erörterten die Mitgliedstaaten unter Berücksichtigung der Nachfrage und der Erwartungen des Europäischen Parlaments, des Ausschusses der Regionen, städtischer Vereinigungen und der Städte selbst sowie ihrer Bereitschaft, sich an diesem Prozess zu beteiligen, die Notwendigkeit, eine EU-Städteagenda zu entwickeln. Es wurde vorgeschlagen, dass eine solche Agenda sich auf Beiträge der lokalen, regionalen, nationalen und europäischen Ebene stützen sollte.²

Der Zweck dieser Mitteilung besteht darin, die Debatte auf alle Interessenträger auszuweiten. Ausgehend von den Ergebnissen des CITIES-Forums wird eine Reihe von Fragen für die Konsultation vorgeschlagen, durch die geklärt werden soll, ob eine EU-Städteagenda nötig ist, welche Ziele diese Agenda haben sollte und wie sie funktionieren könnte. Die Meinungen und Vorschläge der Interessenträger und der zuständigen Behörden auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene werden der neuen Kommission und dem neuen Europäischen Parlament einen wichtigen Input liefern, nicht zuletzt im Hinblick auf die künftige Entwicklung der Strategie Europa 2020³.

In der vorliegenden Mitteilung werden die derzeitige Situation in den Städten der EU (Abschnitt 1), die heutige europäische Städtepolitik (Abschnitt 2), der Wunsch nach einer EU-Städteagenda (Abschnitt 3), die globale Dimension der Stadtentwicklung (Abschnitt 4) und mögliche künftige Vorgehensweisen sowie Fragen an die Konsultationsteilnehmer (Abschnitt 5) dargestellt.

¹ http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/urban2014/index_en.cfm

² Informelle Sitzung der für Kohäsionspolitik zuständigen Minister, organisiert vom griechischen Ratsvorsitz am 24. April 2014 in Athen.

³ „Bestandsaufnahme der Strategie Europa 2020 für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“, COM(2014) 130 final.

1. HERAUSFORDERUNGEN UND CHANCEN EINES STÄDTISCHEN EUROPA

1.1. Eine urbanisierte EU mit Städten als Motoren für Wachstum und Ressourceneffizienz

Heute leben rund 359 Millionen Menschen – 72 % der gesamten EU-Bevölkerung – in Städten und Vorstädten. Auch wenn sich das Tempo verlangsamt hat, wächst der Anteil der Stadtbevölkerung doch weiterhin und dürfte im Jahr 2050⁴ mehr als 80 % betragen.

Die Konzentration von Verbrauchern, Arbeitnehmern und Unternehmen an einem Ort oder in einem Gebiet macht zusammen mit den in den Städten vorhandenen formellen und informellen Einrichtungen die städtischen Gebiete zu mehr als nur reinen Bevölkerungszentren. Sie stellen Zentren für alle möglichen Tätigkeiten dar und insbesondere für das Wirtschaftsleben. 67 % des BIP in Europa werden in Metropolregionen erwirtschaftet, ihre Bevölkerung hingegen macht nur 59 % der europäischen Gesamtbevölkerung aus. Ein Vergleich der Wirtschaftsleistung europäischer Städte zeigt, dass die Großstädte bessere Ergebnisse erzielen als andere Gebiete⁵, und dass sich Hauptstädte und größere Metropolregionen während der Wirtschaftskrise besser geschlagen haben als kleinere Metropolregionen und nicht-städtische Gebiete⁶. Klein- und Mittelstädte bilden jedoch das Rückgrat des europäischen Territoriums und sind für die territoriale Entwicklung und den territorialen Zusammenhalt sehr wichtig.

Ferner können in Städten eine Reihe globaler Herausforderungen am besten angegangen werden. Sie sind beispielsweise bestens dafür geeignet, zur Verringerung des Energieverbrauchs und der CO₂-Emissionen beizutragen, da die Dichte städtischer Gebiete eine energieeffizientere Form des Wohnens und des Verkehrs erlaubt.

1.2. Suboptimale Leistung und anhaltende Probleme in europäischen Städten

Eine Konzentration von Bevölkerung und Tätigkeiten ist weder eine notwendige noch eine hinreichende Voraussetzung für starkes Wachstum. Zwischen Hauptstädten und anderen Städten gibt es deutliche Leistungsunterschiede. Auch zwischen westlichen und östlichen Städten, die keine Hauptstädte sind, gibt es Unterschiede, die sich nicht allein mit der Größe erklären lassen. Selbst Städte vergleichbarer Größe mit ähnlichen industriellen Strukturen innerhalb ein und desselben Mitgliedstaats weisen deutliche Unterschiede bei der wirtschaftlichen und sozialen Leistung auf.⁷

Trotz des Potenzials der Städte als Wachstumsmotoren findet man gerade dort auch die höchsten Arbeitslosenzahlen. Aufgrund der Globalisierung, der jüngsten Wirtschaftskrise und einem Rückgang in der verarbeitenden Industrie kam es in vielen Städten zu einer Dequalifizierung der Arbeitskräfte und einer Zunahme niedrigqualifizierter Jobs im Dienstleistungssektor und der Zahl der erwerbstätigen Armen. Der Anteil der von Armut

⁴ Europäische Kommission (JRC, EFGS, GD REGIO).

⁵ *Bericht zum Zustand der europäischen Städte*, Europäische Kommission 2010.

⁶ *Achter Zwischenbericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt*, Europäische Kommission 2010.

⁷ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_economic.pdf

bedrohten Bevölkerung ist gestiegen.⁸ In vielen Städten nimmt die soziale Ausgrenzung, Segregation und Polarisierung zu.

Die durch eine kompakte städtische Siedlungsweise ermöglichten Effizienzgewinne beim Ressourceneinsatz werden durch die unkontrollierte Ausdehnung der Städte beeinträchtigt, die die öffentlichen Dienstleistungen unter Druck setzt und den territorialen Zusammenhalt verringert. Zufußgehen, Radfahren und öffentliche Verkehrsmittel sind als Alternativen zum Auto in vielen Städten nicht ausreichend entwickelt, was zu Staus, schlechter Luftqualität und hohem Energieverbrauch führt. Die rasche Verstädterung, die zu einer starken Konzentration von Bevölkerung und wirtschaftlichen Investitionen in risikoanfälligen Bereichen führt, ist ebenfalls ein Trend, der die Empfindlichkeit der Städte für natürliche und menschengemachte Katastrophen verstärkt.

Viele europäische Städte kranken außerdem daran, dass sie nicht über ausreichende Kapazitäten verfügen, um einen (notwendigen) Strukturwandel einzuleiten und zu vollziehen. Die Wirtschaftskrise hat viele Städte erheblich geschwächt und ihre Probleme verschärft, die nun mit weniger Ressourcen angegangen werden müssen. Viele mittlere Städte, insbesondere in Mittel- und Osteuropa, befinden sich in einem Schrumpfungsprozess, der sowohl einen Bevölkerungsrückgang als auch einen wirtschaftlichen Abschwung beinhaltet und zu einer Negativspirale mit sinkenden lokalen Steuereinnahmen, geringerer Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen, Arbeitsplatzverlusten, geringerem Arbeitskräfteangebot und geringeren Investitionen sowie einem allgemeinen Verlust der Anziehungskraft führen kann.⁹ In wirtschaftlich stagnierenden Städten veröden die Innenstädte, und die Vorstadtgebiete dehnen sich aus.

1.3. Ein fragmentiertes städtisches System

Typisch für Europa sind stärker polyzentrische und weniger konzentrierte städtische Strukturen als in den USA oder in China. Es gibt zwei große städtische Ballungsräume (Paris und London), eine beträchtliche Anzahl von Großstadtregionen, dichte Netze von Klein- und Mittelstädten und Gebiete mit sehr wenigen städtischen Zentren. Die europäische Siedlungsstruktur lässt sich als Mischung aus großen städtischen Zentren und polyzentrischen Stadtstrukturen sowie verstreuten Siedlungen beschreiben. Die Entstehung polyzentrischer (Mega-)Stadtregionen - Netzen von Klein- und Mittelstädten ohne wirkliche funktionale und politische Basis - ist ein zunehmend auftretendes Phänomen in Europa.¹⁰ Die wachsende Diskrepanz zwischen administrativen und städtischen Strukturen verringert den Zusammenhalt und beeinträchtigt die Wettbewerbsfähigkeit aufgrund ungeeigneter Governance und Infrastrukturen.¹¹

⁸ *Achter Zwischenbericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt*, Europäische Kommission 2010.

⁹ *„Impact of the European demographic trends on regional and urban development“*. Ungarischer Vorsitz im Rat der Europäischen Union, Budapest 2011.

¹⁰ http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/urban2014/doc/presentations/dg_urban_sandrobalducci.pdf

¹¹ *„What Makes Cities More Productive? Evidence on the Role of Urban Governance from Five OECD Countries“*. OECD Regional Development Working Papers, 2014/05.

2. STÄDTEPOLITIK IN EUROPA

2.1. Nationale Städtepolitik

Die Städtepolitik unterscheidet sich beträchtlich von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat, und nur wenige Mitgliedstaaten haben eigene Ministerien und Minister für städtische Angelegenheiten. Die Städtepolitik ist oft das implizite Ergebnis von Stadt- und Raumplanungsgesetzen und dem Zusammenspiel branchenspezifischer Maßnahmen und weniger ein Bereich, der von politischen und strategischen Überlegungen gesteuert wird.

Auch die Art, wie die Städte verwaltet werden, ihre Autonomie, ihr Handlungsspielraum und ihre Einbeziehung in die nationale Politik sind je nach Mitgliedstaat sehr unterschiedlich: Die Anzahl der Verwaltungs- oder Regierungsebenen variiert von zwei bis vier, und die durchschnittliche Bevölkerungszahl der untersten Ebene (Gemeinden) reicht von weniger als 2000 bis über 150 000 Einwohnern. In einigen Ländern gibt es zusätzlich Zwischenstrukturen, wie Gruppierungen der ersten Verwaltungsebene, die die gemeinsame Planung und ein gemeinsames Vorgehen bei strategischen Fragen oder gemeinsamen Infrastruktureinrichtungen erleichtern sollen.¹²

Auch der Handlungsspielraum der Städte innerhalb der nationalen Regierungssysteme im Hinblick auf politische Autonomie und Kontrolle über Haushalte und lokale Steuern unterscheidet sich beträchtlich. In einigen Ländern haben die (großen) Städte einen besonderen Status, der mit zusätzlichen Mitteln und Zuständigkeiten verbunden ist.¹³ In vielen Mitgliedstaaten gab es in den letzten 30 Jahren eine Tendenz zur Dezentralisierung, obgleich dieser Prozess nicht immer mit einer entsprechenden Zunahme der Mittelausstattung verbunden war.

2.2. Zwischenstaatliche Zusammenarbeit bei der Stadtentwicklung

Die Mitgliedstaaten arbeiten bei der Stadtentwicklung auf zwischenstaatlicher Basis zusammen; der Vorsitz des Rates organisiert dabei Sitzungen und führt den Vorsitz. Das Ergebnis der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit besteht hauptsächlich aus Papieren, die bei informellen Ministertreffen angenommen werden, wie die Leipzig-Charta¹⁴ und die Erklärung von Toledo¹⁵. Es gibt allerdings keine formale Ratsformation, die sich mit Städtepolitik befasst, und das Engagement der verschiedenen Mitgliedstaaten und die Wirkung der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit in der EU- und der nationalen Politik haben sich im Lauf der Zeit verändert.

2.3. Ein gemeinsames Verständnis der Stadtentwicklung in Europa

Hinsichtlich der Ziele und Werte gibt es auf europäischer Ebene ein explizites Einvernehmen über den Charakter der europäischen Stadt der Zukunft und die Grundsätze, auf denen eine europäische Stadt idealerweise basieren sollte. Diese Grundsätze sind in den Zielen des Vertrags, in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und im Europäischen Sozialmodell verankert. Die für Stadtentwicklung zuständigen Minister sind sich auch bei konkreteren städtischen Zielen

¹² *Bericht zum Zustand der europäischen Städte*, Europäische Kommission 2010.

¹³ *Ebenda*.

¹⁴ http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/themes/urban/leipzig_charter.pdf

¹⁵ <http://www.eukn.org/dsresource?objectid=165782>

und Werten einig – die sich in der Leipzig-Charta widerspiegeln¹⁶ – sowie darin, wie diese Ziele erreicht werden sollten und welche instrumentelle Rolle die Städte bei der Umsetzung der Strategie Europa 2020 gemäß der Erklärung von Toledo spielen können. Selbiges gilt für die Grundsätze der Stadtentwicklung auf europäischem Gebiet gemäß der Territorialen Agenda der Europäischen Union 2020 (TA2020)¹⁷.

Die EU-Kohäsionspolitik hat den zwischenstaatlichen Prozess durch die URBAN-Gemeinschaftsinitiativen¹⁸ und die damit verbundene Einbeziehung der integrierten, nachhaltigen Stadtentwicklung in die regionalen und nationalen operationellen Programme¹⁹ durch praktische Erfahrungen ergänzt. Zusammengenommen machen sie den sogenannten „Urban Acquis“ aus.

Städte von morgen²⁰ – **Zusammenfassung der Grundsätze des europäischen Modells für eine nachhaltige Stadtentwicklung** auf der Grundlage des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, des Europäischen Sozialmodells, der Leipzig-Charta, der Erklärung von Toledo und der Territorialen Agenda der Europäischen Union 2020.

Europäische Städte sollten

- ✓ Orte des weitreichenden sozialen Fortschritts,
- ✓ Plattformen für Demokratie, kulturellen Dialog und Vielfalt,
- ✓ Orte der grünen, ökologischen, umweltbewussten Erneuerung und
- ✓ Orte mit hoher Attraktivität und Motoren für Wirtschaftswachstum sein.

Die städtische territoriale Entwicklung in Europa sollte

- ✓ eine nachhaltige Entwicklung Europas auf der Grundlage ausgewogenen Wirtschaftswachstums und ausgewogener territorialer Organisation mit einer polyzentrischen Stadtstruktur widerspiegeln;
- ✓ starke regionale Zentren umfassen, die einen guten Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse bieten;
- ✓ durch kompakte Siedlungsstrukturen mit begrenzter Zersiedelung charakterisiert sein und
- ✓ ein hohes Niveau an Umweltschutz und Umweltqualität in den Städten sicherstellen.

2.4. EU-Städtepolitik heute

Die Generaldirektion „Regionalpolitik“ der Europäischen Kommission wurde im Jahr 2012 in Generaldirektion „Regionalpolitik und Stadtentwicklung“ umbenannt. Dadurch wurde eingeräumt, dass die Städte einen vollwertigen Beitrag zur wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Entwicklung der EU leisten müssen, und anerkannt, dass die EU-Politikfelder und nicht zuletzt die Regionalpolitik eine wichtige städtische Dimension aufweisen. Schätzungsweise mindestens 50 % der Mittel aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), d. h. ungefähr 80-90 Mrd. EUR, werden im Rahmen der operationellen Hauptprogramme im Finanzierungszeitraum 2014-2020 in städtischen Gebieten investiert, und mindestens 5 % der nationalen EFRE-Beiträge wurden für die integrierte, nachhaltige Stadtentwicklung zweckgebunden, um sicherzustellen, dass dies eine Priorität in allen Mitgliedstaaten darstellt. Vernetzung und

¹⁶ http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/themes/urban/leipzig_charter.pdf

¹⁷ <http://www.eu-territorial-agenda.eu/Reference%20Documents/Final%20TA2020.pdf>

¹⁸ http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/urban2/index_de.htm

¹⁹ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/working/urban_dimension_de.pdf

²⁰ http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/conferences/citiesoftomorrow/index_en.cfm

Austausch in Städten werden weiterhin durch die nächste Generation des URBACT-Programms²¹ unterstützt.

Die Stadtentwicklung wird jedoch nicht nur aus den EU-Regionalpolitik- und Strukturfonds unterstützt. Eine wachsende Zahl von sektoralen EU-Politikfeldern zielt ausdrücklich auf städtische Gebiete ab: In den Bereichen Energie, Informationsgesellschaft, Umwelt, Klimamaßnahmen, Bildung und Kultur, Verkehr usw. werden Initiativen wie die Europäische Kulturhauptstadt, die Europäische Innovationspartnerschaft „Intelligente Städte und Gemeinschaften“, die Auszeichnung „Grüne Hauptstadt Europas“, der Bürgermeisterkonvent und die Initiative „Mayors Adapt“ unterstützt. Viele andere EU-Initiativen und Richtlinien zielen indirekt auf städtische Gebiete ab, z. B. die Richtlinien über Lärm und Luftqualität, die Migrationsmaßnahmen, die Maßnahmen zur Verringerung der Verkehrsbelastung usw.; sie sind zwar nicht per se auf Städte ausgerichtet, betreffen jedoch hauptsächlich städtische Gebiete oder werden von Städten umgesetzt.²²

2.5. Bessere Nutzung des Potenzials der Städte

Die Städte spielen eine wichtige Rolle bei der Durchführung der EU-Politik, auch bei der Strategie Europa 2020. Die politische Praxis auf nationaler und auf EU-Ebene nutzt das auf Städteebene verfügbare Fachwissen derzeit jedoch nicht immer optimal oder erkennt nicht immer die wichtige Rolle an, die die lokalen Behörden für die Erreichung von politischen Zielen spielen können, die auf anderer Ebene festgelegt wurden.

Obwohl die Städte zunehmend als wichtige Akteure anerkannt werden und die städtische Dimension an Sichtbarkeit gewinnt, bleibt die Lage weiterhin schwierig. Der Mehrebenenansatz (Multi-Level-Governance) funktioniert nicht immer gut, und die Integration von bereichs- und ressortübergreifenden Maßnahmen lässt sich nur schwer verwirklichen. Der starke branchenspezifische Fokus der politischen Ziele verringert die Möglichkeit von Synergien zwischen Branchen und schwächt die Übernahme von Eigenverantwortung durch die Städte. Eine isolierte Gestaltung der Fachpolitik ist auf allen Entscheidungsebenen üblich und schwer zu durchbrechen, da die Ziele sowie die Indikatoren zur Messung der Ergebnisse tendenziell auch branchenbezogen sind. Die unzureichende Koordinierung zwischen den verschiedenen Bereichen der branchenbezogenen Gesetzgebung und den Entscheidungsebenen (lokal, regional und national) kann es den Städten erschweren, die EU-Richtlinien einzuhalten, z. B. bei der Luftqualität.²³

3. RUF NACH EINER EU-STÄDTEAGENDA

3.1. Eine EU-Städteagenda - eine seit langem anerkannte Notwendigkeit

Bereits im Jahr 1997 argumentierte die Europäische Kommission in ihrer Mitteilung „Wege zur Stadtentwicklung in der Europäischen Union“²⁴, dass neue Anstrengungen erforderlich seien, um die Rolle der europäischen Städte als Plätze sozialer und kultureller Integration, als Quelle ökonomischen Wohlstands und nachhaltigen, umweltgerechten Wachstums und als Basis für die Demokratie zu stärken oder

²¹ <http://urbact.eu/>

²² http://ec.europa.eu/regional_policy/urban/portal/index_en.cfm

²³ <http://www.eea.europa.eu/publications/air-implementation-pilot-2013>

²⁴ „Wege zur Stadtentwicklung in der Europäischen Union“, KOM(97) 197 endgültig.

wiederherzustellen. Seitdem hat sich einiges getan im Hinblick auf den Anwendungsbereich der EU-Maßnahmen in städtischen Gebieten, und die Stadtentwicklung ist ein wichtigerer Bestandteil der EU-Politik geworden. Im Vertrag von Lissabon wurde außerdem der territoriale Zusammenhalt den Zielen der EU hinzugefügt und das Regieren auf mehreren Ebenen gestärkt. Die Fragmentierung der Politikbereiche existiert jedoch noch immer, die städtischen Herausforderungen sind komplexer geworden, und über die Rolle der lokalen Ebene bei der Gestaltung und Umsetzung der EU-Politik wird noch immer debattiert. Dies zeigt sich in den erneuten Rufen nach einer EU-Städteagenda in den letzten Jahren.

3.2. Neue Rufe nach einer EU-Städteagenda

Das Europäische Parlament nahm im Jahr 2011 eine Entschließung an, in der für eine Stärkung der städtischen Dimension der EU-Politikfelder und der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit in der Stadtentwicklungspolitik geworben und zu einem gemeinsamen Arbeitsprogramm oder einer Europäischen Städteagenda aufgerufen wird. Das *Europäische Parlament* betonte ferner, dass die Städte stärker in diese Prozesse einbezogen werden müssten. Mitte 2013 legte eine *Gruppe von Mitgliedstaaten* unter Führung der Niederlande und Belgiens einen Vorschlag für eine Städteagenda im Zusammenhang mit der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit in der Stadtentwicklung vor, der vom litauischen, griechischen und italienischen Ratsvorsitz aufgegriffen wurde.

Ende 2013 initiierte der *Ausschuss der Regionen* seine eigene Initiative mit dem Titel „Auf dem Weg zu einer integrierten europäischen Städteagenda“. In der Stellungnahme wurde zu einer neuen integrierten Städteagenda für die EU aufgerufen und die städtische Dimension als strukturelle Basis für die europäische Politik und die europäischen Rechtsvorschriften genannt. Anfang 2014 sprach sich *Eurocities* für eine EU-Städteagenda aus, um eine bessere Koordinierung der Politik und eine bessere Integration der Stadtentwicklungsziele in eine größere Zahl von Politikfeldern sicherzustellen, die Prioritäten der europäischen Investitionsprogramme besser auszubalancieren, den Dialog zwischen den Städten und der Kommission zu stärken und dem für Regionalpolitik zuständigen Kommissionsmitglied eine stärkere Koordinierungsrolle zu übertragen.

Mehrere Organisationen von Interessenträgern äußerten nach dem CITIES-Forum in Positionspapieren den ausdrücklichen Wunsch nach einer solchen Städteagenda. Der *Rat der Gemeinden und Regionen Europas* (RGRE) wünscht sich eine EU-Städteagenda, die den Zugang und die aktive Beteiligung aller Arten von Städten – Klein-, Mittel- und Großstädten – am politischen Entscheidungsprozess erleichtern und die Rolle funktionaler Regionen sowie die Notwendigkeit einer besseren Koordinierung der Politik anerkennen soll. *Energy Cities* bekräftigt die Notwendigkeit, eine EU-Städteagenda zu formulieren und umzusetzen, um das Potenzial der lokalen Behörden zu verstärken und den territorialen Zusammenhalt ins Zentrum der EU-Politik zu rücken.

Die für Kohäsionspolitik zuständigen Minister trafen sich im April 2014 in Athen zu Gesprächen über eine EU-Städteagenda. Die Mitgliedstaaten erkannten den Bedarf und die Erwartungen einer Reihe von Interessenträgern zur Entwicklung einer EU-Städteagenda sowie deren Bereitschaft an, sich in diesem Prozess zu engagieren.

4. DIE GLOBALE DIMENSION DER STADTENTWICKLUNG

Im Jahr 2050 werden schätzungsweise 67 % der Weltbevölkerung in Städten leben. Städtische Gebiete werden 2,6 Milliarden Einwohner dazugewinnen, die ländlichen

Gebiete werden 300 Millionen Menschen verlieren, und diese Umschichtung wird sich hauptsächlich in den Schwellenländern vollziehen.²⁵ Diese Verstädterung kann großen Bevölkerungsgruppen Wohlstand und Wohlergehen bringen, birgt jedoch auch die Gefahr der Bildung von Slums und Elendsvierteln sowie nicht nachhaltiger sozialer, ökologischer und territorialer Entwicklungsmuster. Es ist überaus wichtig, dass die Verstädterung in eine möglichst nachhaltige Richtung gesteuert wird, da diese Entwicklungen globale Auswirkungen auf die Wirtschaft, das Klima und die soziale Stabilität haben werden, die auch in Europa zu spüren sein werden.

Das wachsende Bewusstsein für das Potenzial der Stadtentwicklung spiegelt sich in den EU-Außenbeziehungen, der internationalen Zusammenarbeit und der Entwicklungshilfe wider. In ihrer vor kurzem veröffentlichten Mitteilung „Stärkung der Gestaltungsmacht der lokalen Behörden in den Partnerländern mit Blick auf eine verbesserte Regierungsführung und wirksamere Entwicklungsergebnisse“²⁶ unterstreicht die Europäische Kommission die entscheidende Rolle, die die lokalen Behörden in städtischen Gebieten bei der Bewältigung von Herausforderungen spielen können.

Bei den Verhandlungen über die Entwicklungsagenda für die Zeit nach 2015 ist die Stadtentwicklung inzwischen zu einem Kernthema geworden. Auch das Programm der Vereinten Nationen für menschliche Siedlungen, UN Habitat, hat die EU aufgefordert, zum ersten Mal zu einer globalen Debatte über die künftige Stadtentwicklung beizutragen, und zwar mit einem gemeinsamen Beitrag zur Konferenz über HABITAT III.²⁷ Ein solcher Beitrag würde selbstverständlich auf den Überlegungen der EU zu einer EU-Agenda für ihre eigenen Städte aufbauen, die eine Basis für einen gemeinsamen Beitrag zu dieser internationalen Debatte liefern würde. Darüber hinaus zeigen die laufenden Verhandlungen über ein globales Klimaschutzabkommen im Kontext des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (UNFCCC) ein steigendes Interesse an der Stadtentwicklung und der Rolle der Städte.

5. FORTFÜHRUNG DER ÜBERLEGUNGEN ZU EINER EU-STÄDTEAGENDA

Bevor die Städteagenda auf den Weg gebracht wird, muss zunächst klar festgelegt werden, welchen Zweck sie verfolgen, welche Form sie annehmen und wie sie organisiert werden könnte. Eine europäische Städteagenda kann nicht im luftleeren Raum formuliert werden, sondern sollte voll und ganz mit den allgemeinen Zielen und der Strategie der Union, insbesondere der geänderten Strategie Europa 2020, übereinstimmen. Sie sollte auf die nationale Politik und die nationalen Städteagenden abgestimmt sein. Nach einer von vielen Interessenträgern geteilten Meinung muss eine EU-Städteagenda das Subsidiaritätsprinzip beachten und darf nicht auf neuen Rechtsvorschriften aufbauen.

5.1. Warum brauchen wir eine EU-Städteagenda?

Eine EU-Städteagenda könnte auf viele Ziele eingehen. Eine EU-Städteagenda könnte dazu dienen, die Qualität, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der politischen Maßnahmen durch *bessere Koordinierung* der politischen Maßnahmen, der Akteure und

²⁵ World Urbanization Prospects: The 2011 Revision', United Nations Department of Economic and Social Affairs/Population Division, New York 2012.

²⁶ COM(2013) 280 final.

²⁷ <http://mirror.unhabitat.org/categories.asp?catid=831>

der Entscheidungsebenen sowie durch ein *besseres Verstehen* der städtischen Entwicklungsumfelder bei der Konzeption und Durchführung von Maßnahmen zu verbessern. Sie könnte das *Engagement der Städte und deren Eigenverantwortung* für die Politikgestaltung und -durchführung auf EU- und auf nationaler Ebene stärken. Sie könnte die *Kapazitäten der Städte für den Übergang und den Strukturwandel* stärken, um eine tragfähige städtische Wirtschaft und eine in sozialer, ökologischer und territorialer Hinsicht nachhaltige Entwicklung sicherzustellen. Durch die Verknüpfung mit ganzheitlichen lokalen Entwicklungszielen könnte sie die EU-Politik *den Bürgerinnen und Bürgern näherbringen*. Schließlich könnte sie ein Instrument bei der Entwicklung von Hilfsmaßnahmen sein und Themen der globalen Nachhaltigkeit fördern.

Die meisten EU-Politikfelder weisen direkt oder indirekt eine städtische Dimension auf. Es ist jedoch noch Verbesserungspotenzial vorhanden, und auch das Engagement und die Interaktion zwischen den verschiedenen Regierungsebenen können verbessert und der Fokus verstärkt auf die stadtentwicklungspolitischen Prioritäten der nationalen und europäischen Politik gelenkt werden. Ein erster Schritt bei der Definition einer EU-Städteagenda ist die Ermittlung von Schwachstellen, die auf EU-Ebene angegangen werden müssen.

Q1. Welche Gründe sprechen für eine EU-Städteagenda? Wo können EU-Maßnahmen den höchsten Mehrwert erzielen? Welche Elemente der Stadtentwicklung würden von einem stärker konzertierten Ansatz der verschiedenen Branchen und Entscheidungsebenen profitieren?

5.2. Was sollte die EU-Städteagenda sein?

Diejenigen, die bisher zu dieser Debatte beigetragen haben, haben vorgeschlagen, dass die Agenda eher eine neue Arbeitsmethode zur Sicherstellung von Kohärenz sein sollte. Andere haben vorgeschlagen, dass sie die Form einer Strategie mit langfristigen Prioritäten und kurzfristigen operativen Leitlinien annehmen sollte.

Eine EU-Städteagenda könnte sich auf eine begrenzte Anzahl wichtiger gesellschaftlicher Herausforderungen für Europa, wie Verringerung der CO₂-Emissionen, Klimaschutz, Inklusion oder demografischer Wandel, konzentrieren. Die Herausforderungen könnten unter dem Gesichtspunkt ausgewählt werden, dass sie für die Städte besonders relevant und dringlich sind, oder dass das Engagement der Städte unabdingbar ist, um Ergebnisse zu erzielen. Die Mitgliedstaaten haben beispielsweise die Initiative des griechischen Ratsvorsitzes zur Aufnahme des Themas „Armut in der Stadt“ als besonderen Arbeitsbereich für den Beitrag der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit zur EU-Städteagenda begrüßt. Der Bürgermeisterkonvent wurde häufig als Modell für die Einbeziehung der Städte in die Erreichung von EU-Zielen genannt, das möglicherweise auch in anderen Bereichen eingesetzt werden könnte.

Eine ehrgeizigere EU-Städteagenda könnte jedoch darauf abzielen, einen Rahmen für Kohärenz bei einer Vielzahl von Initiativen und Maßnahmen zu bieten, z. B. indem sie dazu beitrüge, dass die branchenspezifischen Maßnahmen und Instrumente kohärent sind und sich gegenseitig verstärken.

Q2. Sollte sich eine EU-Städteagenda auf eine begrenzte Anzahl städtischer Herausforderungen konzentrieren? Oder sollte eine EU-Städteagenda einen allgemeinen Rahmen darstellen, um die Aufmerksamkeit bereichsübergreifend auf die städtische Dimension der EU-Politikfelder zu lenken und die Koordinierung zwischen branchenbezogenen Maßnahmen, städtischen, nationalen und EU-Akteuren stärken?

5.3. Festlegung des Anwendungsbereichs und des Schwerpunkts

Ein beträchtlicher Teil der Arbeit zur Festlegung eines europäischen Stadtentwicklungsmodells wurde bereits im Rahmen der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit in der Stadtentwicklung und insbesondere im Rahmen des Reflexionsprozesses der Kommission „Städte von morgen“²⁸ geleistet, der breiten Konsens findet. Diese Arbeiten können eventuell weitergeführt werden, um die Ziele und Aufgaben für bestimmte Branchen und Akteure klarer zu definieren.

Q3. Ist das in „Städte von morgen“ entworfene europäische Stadtentwicklungsmodell ausreichend, um die Arbeit an der EU-Städteagenda voranzubringen?

5.4. Stärkung des Engagements und der Eigenverantwortung der Städte für die EU-Maßnahmen

Viele Interessenträger und Stakeholder-Organisationen sehen in einer EU-Städteagenda ein Instrument für die bessere Einbeziehung der Städte und ihrer politischen Führung in die Gestaltung und Durchführung der EU-Politik. Es geht um Folgendes: Ein Aspekt ist die Berücksichtigung der Anliegen städtischer Interessenträger bei der Entwicklung branchenbezogener Initiativen auf EU-Ebene. Dies kann durch einen besseren Einsatz der bereits vorhandenen Instrumente für die Einbeziehung und Konsultation der Interessenträger in die Konzeption der EU-Politik (wie Folgenabschätzungen, Konsultationen der Interessenträger oder Bewertungen) erreicht werden. Einige haben vorgeschlagen, eine Interessenträgerplattform zu bilden, um die Kohärenz und die Wirkung der Maßnahmen auf EU-Ebene auf die städtischen Gebiete zu bewerten, insbesondere im Zusammenhang mit der überarbeiteten Strategie Europa 2020. Ein anderer Aspekt ist die Rolle, die die Städte bei der Festlegung politischer Ziele auf nationaler und auf EU-Ebene spielen könnten, und die Frage, inwiefern die EU- und die nationalen Ziele den Bedarf auf Ebene der Städte widerspiegeln. Dies betrifft sowohl die Art und Weise, wie globale Ziele (wie die von Europa 2020) in konkrete branchenbezogene Ziele umgesetzt werden, als auch deren Umsetzung in nationale Maßnahmen.

²⁸ Ebd., S. 3.

Q4. Wie können städtische Interessenträger besser zur Politikgestaltung und zu den Umsetzungsprozessen auf EU-Ebene beitragen? Müssen die Städte stärker in die Politikgestaltung auf regionaler, nationaler und EU-Ebene einbezogen werden? Wie?

5.5. Besseres Verständnis der Prozesse der Stadtentwicklung

Ein Ziel der EU-Städteagenda sollte darin bestehen, dass die Politikgestaltung die Realität in den Städten besser widerspiegelt. Die Städte befinden sich in konstantem Wandel, und eine gute Politikgestaltung muss auf einem tieferen Verständnis und einem intensiveren Austausch von Wissen und Erfahrungen aufbauen. Auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten gibt es bereits einige Initiativen, wie Horizont 2020, ESPON, URBACT, die Initiative zur gemeinsamen Planung der Forschungsprogramme im Bereich „Das städtische Europa“, das Wissensnetzwerks zur Stadtentwicklung in Europa (EUKN - „European Urban Knowledge Network“) usw. Die Kommission hat bei der Entwicklung einer einheitlichen Definition von städtischen Gebieten sowie einem besseren Verständnis der Dynamik von Metropolen eng mit der OECD zusammengearbeitet. Sie entwickelt außerdem Geodaten zur Beobachtung der Entwicklung städtischer Gebiete. Die Verfügbarkeit von Wissen und Daten scheint kein großes Problem zu sein. Gestärkt werden müssen hingegen die Nutzung dieser Daten, das gemeinsame Verständnis und der Austausch von Wissen zwischen politischen Entscheidungsträgern auf allen Entscheidungsebenen. Auch die Koordinierung der Entwicklung der Wissensbasis ist noch verbesserungsfähig.

Q5. Wie können eine bessere städtische und territoriale Wissensbasis und der Erfahrungsaustausch am besten unterstützt werden? Welche konkreten Elemente der Wissensbasis müssen gestärkt werden, um die Politikgestaltung besser zu unterstützen?

5.6. Sicherstellung der Umsetzung der EU-Städteagenda

Die Umsetzung der EU-Städteagenda kann nicht nur auf EU-Ebene bewerkstelligt werden. Viele Fragen können besser auf lokaler, regionaler oder nationaler Ebene angegangen werden, und einige Fragen liegen außerhalb des Zuständigkeitsbereichs der EU. Die Umsetzung einer EU-Städteagenda sollte also auf einem Zusammenspiel der verschiedenen politischen Ebenen und Politikfelder beruhen. Es sollte auch darüber nachgedacht werden, wie die zwischenstaatliche Zusammenarbeit und andere politische Prozesse besser miteinander verzahnt werden können, um mehr Wirkung zu erzielen. Zu überlegen ist ferner, welche Rolle den verschiedenen Akteuren auf den unterschiedlichen Entscheidungsebenen zugewiesen wird und wie Interaktion und Austausch am besten unterstützt werden können.

Q6. Welche Rolle sollten die lokale, regionale, nationale und die EU-Ebene bei der Festlegung, Entwicklung und Umsetzung einer EU-Städteagenda spielen?

Wenn Sie an der Debatte über eine EU-Städteagenda teilnehmen möchten, reichen Sie bitte Ihren Beitrag elektronisch gemäß den folgenden Anweisungen ein:

http://ec.europa.eu/eusurvey/runner/pc_eu_urb_agenda

Diese Konsultation endet am 26. September 2014.