

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Aktionsrahmen für eine nachhaltige Stadtentwicklung in der Europäischen Union“

(1999/C 368/19)

Der Wirtschafts- und Sozialausschuß beschloß am 25. März 1999 gemäß Artikel 23 Absatz 3 der Geschäftsordnung, eine Stellungnahme zu dem vorgenannten Thema auszuarbeiten.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt nahm ihre Stellungnahme am 29. September 1999 an. Berichterstatter war Herr Vinay.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 367. Plenartagung am 21. Oktober 1999 mit 87 Ja-Stimmen bei 1 Stimmenthaltung folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

1.1. Die Mitteilung der Kommission „Nachhaltige Stadtentwicklung in der Europäischen Union: ein Aktionsrahmen“ (KOM(1998) 605 endg.) erschien nach der intensiven Debatte, die in den letzten Jahren über die immer komplexeren und wichtigeren Probleme der Städte im Hoheitsgebiet der Union geführt wurde, die durch zahlreiche Initiativen verschiedener Institutionen Nahrung erhielt und die später infolge des Auftauchens einiger mit dieser Thematik eng verknüpfter Schwierigkeiten vorangetrieben wurde.

1.2. Ein erster wichtiger Denkansatz zur Problematik einer europäischen Städtepolitik ist in dem 1990 von der Kommission vorgelegten Grünbuch über die städtische Umwelt zu finden, während der von der Expertengruppe zur städtischen Umwelt in der Europäischen Union erstellte Bericht über zukunftsbeständige europäische Städte aus dem Jahr 1996 stammt. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß befaßte sich seinerseits mit dieser Thematik sowohl im Rahmen seiner Stellungnahme zum Thema „Europa 2000+“ von 1995⁽¹⁾ als auch in einer spezifischen Stellungnahme von 1996⁽²⁾.

1.2.1. Im gleichen Jahr konfrontierte die Kommission alle Institutionen entschieden mit der Städteproblematik, und zwar mit ihrer Mitteilung „Wege zur Stadtentwicklung in der Europäischen Union“, die mit Interesse zur Kenntnis genommen wurde und zu der sich das Europäische Parlament⁽³⁾, der Wirtschafts- und Sozialausschuß⁽⁴⁾ und der Ausschuß der Regionen mit befürwortenden Stellungnahmen äußerten, in denen sie die Kommission um Fortführung und Ausbau dieser Initiative ersuchten.

1.3. Die Erwägungen, die die Verfechter einer europäischen Rahmenregelung für die Städtepolitik von Anfang an motiviert

haben, beruhten auf Überlegungen über die wirtschaftliche, soziale, politische und kulturelle Rolle, die die Städte als nicht wegzudenkende historische Zentren des am stärksten verstädterten Kontinents der Erde immer noch spielen.

1.3.1. Zu diesen Beweggründen kamen weitere, sozioökonomische und institutionelle Entwicklungen hinzu. Einerseits konzentrieren sich in den Städten gleichzeitig und in höchstem Maße alle Phänomene und Konsequenzen der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung: Wirtschaftswachstum und Anstieg der Arbeitslosigkeit ebenso wie Verbesserung der Lebensqualität und verstärkte Ausgrenzung. Andererseits zeigt jede politische Maßnahme der Union gerade in den Städten die größten unmittelbaren Auswirkungen und wird von den europäischen Bürgern am stärksten wahrgenommen und am ehesten bewertet.

1.4. Schließlich sind gerade die Städte mit der Herausforderung der nachhaltigen Entwicklung mit ihren ökologischen und sozialen Aspekten konfrontiert und müssen sich ihr stellen. Dies bedeutet auch, daß es angesichts der Aufnahme dieser Thematik in den Vertrag von Amsterdam und angesichts der Verpflichtungen, die die Europäische Union gegenüber den Vereinten Nationen hinsichtlich der im Übereinkommen von Kyoto festgelegten Umweltauflagen einging, zweckmäßig ist, kohärente und notwendigerweise mit einer Rahmenregelung für die europäische Städtepolitik verknüpfte Aktionsbereiche zu definieren.

2. Wesentlicher Inhalt des Kommissionsvorschlags

2.1. Die Kommission betont, wie wichtig integrierte Ansätze für das Umweltmanagement sind, um in der Lage zu sein, objektiv komplizierte und unweigerlich miteinander verquickte Probleme in Angriff zu nehmen sowie das Potential der Städte maximal auszuschöpfen. Diese Ziele könnten durch das Festhalten an herkömmlichen sektorbezogenen Ansätzen und durch eine Aufsplitterung der Zuständigkeiten zwischen den verschiedenen Entscheidungs- und Verwaltungsebenen gefährdet werden.

2.1.1. Unerläßliche Voraussetzung für ein integriertes Vorgehen ist die Ermittlung der anzustrebenden prioritären Ziele. Der Kommissionsvorschlag sieht vier verschiedene, aber miteinander verknüpfte Aktionsbereiche vor, da er davon ausgeht, daß sich die 24 vorgeschlagenen Aktionen, die den jeweiligen

⁽¹⁾ Stellungnahme zum Thema „Europa 2000+ — Zusammenarbeit für eine europäische Raumentwicklung“ (ergänzende Stellungnahme), ABl. C 133 vom 31.5.1995, S. 2 Ziffer 2.6.

⁽²⁾ Stellungnahme zum Thema „Die Rolle der Europäischen Union in Städtefragen“, ABl. C 30 vom 30.1.1997.

⁽³⁾ Entschließung zu der Mitteilung der Kommission „Wege zur Stadtentwicklung in der Europäischen Union“ (KOM(97) 197 — C4-235/97) A4-172/98.

⁽⁴⁾ Stellungnahme zu der Mitteilung der Kommission „Wege zur Stadtentwicklung in der Europäischen Union“, ABl. C 95 vom 30.3.1998, S. 89 ff.

Zielen zugeordnet sind, mehr oder weniger direkt auch auf die anderen auswirken können und bei einem kohärenten Gesamtansatz gar auswirken müssen. Die Reihenfolge, in der die Ziele unter den jeweiligen Überschriften aufgeführt werden, spiegelt in gewisser Weise die jeweilige Akutheit der — allerdings allesamt ernstzunehmenden — Probleme wider, die Gegenstand des Aktionsrahmens sind.

2.2. Die erste Zielsetzung trägt den Titel Stärkung des wirtschaftlichen Wohlstands und der Beschäftigung in den Städten. Wie weiter oben erwähnt, leben die meisten Bürger der Union in Städten. Infolgedessen hat ein Großteil der Initiativen im Rahmen der beschäftigungspolitischen Leitlinien in erster Linie mit der wirtschaftlichen Entwicklung der Städte zu tun.

2.2.1. Besondere Bedeutung wird der Entscheidung beigegeben, u. a. auch angesichts der positiven Erfahrungen mit der Gemeinschaftsinitiative Urban ausdrücklich die Einbeziehung der städtischen Dimension in die Programmplanung der Strukturfonds zu erwähnen. Positiv dürfte sich diese Entscheidung u. a. in Form besonderer quantitativer und qualitativer Rückwirkungen auf die Vorbereitung und Durchführung integrierter Stadtentwicklungsmaßnahmen sowie in Form einer besseren Koordinierung mit der Gemeinschaftsaktion betreffend die transeuropäischen Netze auswirken, denn das Entwicklungspotential vieler Städte wird durch die Randexistenz, die sie im Hinblick auf ihre Anbindung an das Wegenetz und die Verkehrsinfrastruktur fristen, beeinträchtigt.

2.3. Die zweite Zielsetzung lautet Förderung von Gleichheit, sozialer Eingliederung und Erneuerung in städtischen Gebieten und ist ausdrücklich an die Stärkung der Gemeinschaftspolitiken zur Bekämpfung der Ausgrenzung und Diskriminierung sowie auf dem Gebiet der Sicherheit gemäß dem Vertrag von Amsterdam gekoppelt. Diese, mit „sozialer Nachhaltigkeit“ zu assoziierenden Probleme, äußern sich am krassen im städtischen Umfeld, wo die Wirksamkeit der Maßnahmen zu ihrer Bekämpfung denn auch am unmittelbarsten nachgeprüft werden kann und am deutlichsten erkennbar ist. Die Kommission verweist ferner auf das neue Ziel 2 und nennt die Kriterien für die Einstufung als „Problemgebiet in den Städten“.

2.4. Die dritte Zielsetzung ist am stärksten auf die Fragen ausgerichtet, die inzwischen von weltweiter Bedeutung sind, nämlich Fragen des Umweltschutzes und der Erhaltung des Ökosystems. Sie lautet Schutz und Verbesserung der städtischen und der globalen Umwelt: hin zu lokaler und globaler Nachhaltigkeit, und hiervon wird die Zukunft abhängen, und zwar nicht die Zukunft der Wirtschaft, sondern das künftige Leben in den Städten und auf der ganzen Welt. Es ist kein Geheimnis, daß sich gerade in den Städten Aktivitäten, Verhaltensweisen und Gegebenheiten konzentrieren, die sich sehr negativ auf die Qualität der Luft und des Wassers sowie auf die natürlichen ökologischen Gleichgewichte auswirken, so daß ganz offensichtlich im städtischen Umfeld alle möglichen Maßnahmen zur Minimierung dieser auch für die kommenden Generationen sehr belastenden Auswirkungen getroffen werden müssen.

2.4.1. Die vorgeschlagenen Maßnahmen reichen von einer besseren Anwendung des Umweltrechts auf die Städte, spezifischen Maßnahmen auf dem Gebiet der Abfallbeseitigung sowie Veränderungen der Verkehrsgewohnheiten und der

Umweltauswirkungen der verwendeten Verkehrsmittel bis zur Einführung eines Umweltzeichens sowie des Gemeinschaftssystems für das Umweltmanagement in den Städten.

2.5. Bei der letzten Zielsetzung geht es um den Beitrag zu einem guten Stadtmanagement und zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung. Die Kommission hält sowohl eine stärkere vertikale Integration der Tätigkeiten der verschiedenen Verwaltungsebenen als auch eine stärkere horizontale Integration zwischen den und innerhalb der verschiedenen Einrichtungen auf lokaler Ebene sowie durch Beteiligung der Betroffenen und der Bürger im allgemeinen an städtepolitischen Entscheidungen für unerlässlich. Mit der Aktion der Europäischen Union soll das Subsidiaritätsprinzip keineswegs entkräftet werden; vielmehr soll zur Verbesserung der Beziehungen zwischen den verschiedenen Ebenen beigetragen und die Gründung von Partnerschaften zur Inangriffnahme und Lösung von städtischen Problemen unterstützt werden.

2.5.1. Eine Aktion zielt durch Einrichtung und Nutzung von Verbundnetzen auf die Sensibilisierung, den Erfahrungsaustausch und die Förderung des Aufbaus von Kapazitäten für eine nachhaltige Stadtentwicklung. Weitere Aktionen sollen der Unterstützung innovativer Strategien, der Sicherheit und Förderung von Präventivmaßnahmen gegen die städtische Kriminalität sowie der Verbreitung vergleichbarer Informationen über die Situation der Städte in der Europäischen Union dienen.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß begrüßt die Mitteilung der Kommission und insbesondere die Untergliederung des Aktionsrahmens nach vier Zielschwerpunkten, in denen die Antworten auf die Herausforderungen gut zusammengefaßt sind, denen sich alle städtischen Gemeinwesen der Union, wenn auch in unterschiedlichem Maße unmittelbar stellen müssen: Entwicklung und Beschäftigung, Integration und sozialer Zusammenhalt, Umwelt und nachhaltige Entwicklung sowie gutes Stadtmanagement unter Beteiligung der Betroffenen und der Bürger.

3.1.1. Als besonders positiv wertet der Ausschuß, daß sich die Kommission dazu entschlossen hat, städtepolitische Leitlinien festzulegen, was in dem Bewußtsein geschehen ist, daß die politischen Maßnahmen der Union nicht ohne eine sorgfältige und besonnene Einschätzung der Situation ergriffen werden dürfen, die sich durch sie in den Städten, den Kernbereichen der wirtschaftlichen und sozialen Organisation Europas, ergeben dürfte.

3.1.2. Das hervorstechendste Merkmal des Aktionsrahmens besteht darin, daß mit ihm im wesentlichen eine Rahmenregelung für eine integrierte Städtepolitik mit prioritären Zielen festgelegt wird. Diese Städtepolitik soll mit Hilfe einer Reihe von Maßnahmen und Instrumenten, zu denen auch die Strukturfonds gehören, und mit deren kombinierter Anwendung eine breitere Wirkung erzielt werden dürfte, in die Tat umgesetzt werden.

3.2. Der Ausschuß sieht sich allerdings dazu veranlaßt, eigene Überlegungen zum Konzept des Kommissionsvorschlages beizusteuern.

3.2.1. Zunächst einmal ist anzumerken, daß sich die Kommission bei der Ausarbeitung des Vorschlags an realistischen rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen orientieren mußte. Deshalb konzentriert sich der Vorschlag auf ein Betätigungsfeld, nämlich die Städte, und befaßt sich mit deren Aspekten und Problemen ausschließlich aus der Perspektive der Gegenwart. Dies gilt auch für die Ausführungen über die „Herausforderungen für die europäischen Städte“ im Anhang des Dokuments, obwohl dort zumindest der Versuch einer Vorausschau unternommen wird.

3.2.2. Die Städte sind allerdings gewissermaßen selbst „Lebewesen“ oder Gesamtgebilde der dort Wohnenden und Arbeitenden und als solche sichtbaren und zuweilen radikalen Veränderungen unterworfen. Wie sehr wird die Zukunft vieler bedeutender europäischer Städte durch die deutliche und zunehmende Überalterung ihrer Einwohnerschaft beeinflusst werden? Welche Bedeutung wird die Zunahme von Einpersonenhaushalten und Einelternfamilien für die Entwicklung der Nachfrage nach Dienstleistungen jeglicher Art haben? Ist die Entindustrialisierung inzwischen abgeschlossen oder kommt sie erst wirklich und wie weit wird sie gehen? Wird die Telearbeit mit ihren Anforderungen an die Mobilitätsbereitschaft weite Verbreitung finden oder nur eine Randerscheinung bleiben? Diese und andere Fragen, die noch aufgeworfen werden könnten, können in dem Dokument nicht oder höchstens am Rande behandelt werden.

3.2.3. Im Rahmen der von der Kommission vorgeschlagenen Aktionen wird wiederholt die Bedeutung der Förderung und Erhaltung eines polyzentrischen, ausgewogenen europäischen Städtensystems hervorgehoben. Diesem Anliegen kann man nur beipflichten, doch reichen zu seiner Verwirklichung städtepolitische Maßnahmen allein nicht aus. So muß die vertikale und horizontale Integration, die die Kommission fördern möchte, durch eine „räumliche“ Integration ergänzt werden, d. h. einen Zusammenschluß von Städten, kleineren Gemeinden und ländlichem Gebiet ein und derselben städtischen Region oder mit ähnlichen Gegebenheiten. Das Europäische Raumentwicklungskonzept (Eurek) bildet gegenwärtig, wenn auch in den Grenzen der Regierungszusammenarbeit, den einzigen Rahmen, innerhalb dessen das gewünschte Ergebnis angestrebt werden kann.

3.3. Von verschiedener Seite wurde behauptet, daß eine der Grundvoraussetzungen für eine erfolgreiche Auseinandersetzung mit dem Beschäftigungsproblem die Koordinierung der Investitionspolitik in den Mitgliedstaaten sei. Aus dieser Sicht ist die in dem Dokument vorgeschlagene integrierte Aktion zu begrüßen, doch sollte deren Beschäftigungspotential im Rahmen der einzelnen Initiativen stärker herausgestellt werden.

3.3.1. Maßnahmen für die soziale Integration werden wegen der sich mehrenden Ausgrenzungsbrennpunkte immer unerlässlicher, doch zeigt sich im städtischen Gesamtkontext im Vorfeld ein zunehmendes Auseinanderdriften der Gesellschaftsschichten, die mit dem Schrumpfen der Mittelschicht einhergeht, deren Lage immer prekärer wird. Auch diese Aspekte müssen bei der Gestaltung von Maßnahmen zur Lösung der Beschäftigungs- und Wirtschaftsprobleme der Städte berücksichtigt werden.

3.3.2. Bei der Betrachtung der Probleme heruntergekommenen und durch eine hohe soziale Ausgrenzung gekennzeich-

neten Stadtgebiete darf nicht vergessen werden, daß die Langzeitarbeitslosigkeit erheblich zur Fortdauer dieser schlechten Verhältnisse beiträgt. Unter den Maßnahmen zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung ist eine Aktion den „Schulen der zweiten Chance“ gewidmet, doch wird nicht auf die Fortbildung hingewiesen, die eine große Rolle bei der Wiedereingliederung in das Arbeitsleben oder besser noch bei der Vermeidung eines Arbeitsplatzverlustes spielen kann.

3.3.3. Eine besondere Aktion widmet die Kommission der Vorbeugung der Kriminalität in den Städten. Allerdings spielt die Sicherheitsfrage inzwischen sowohl gefühlsmäßig als auch ganz konkret in Groß- und Kleinstädten eine ganz große Rolle. Pilotprojekte sind zweifellos sinnvoll, doch macht die immer engere Verquickung von Klein- und Großkriminalität es notwendig, für die Initiativen auf lokaler Ebene koordinierte Strategien vorzusehen, die nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam mit den darin vorgesehenen Sicherheitsmaßnahmen detailliert und präzisiert werden sollten.

3.4. Besondere Aufmerksamkeit sollte der Frage der Zuwanderung gewidmet werden, die in den europäischen Städten eine nicht unerhebliche Bedeutung hat. Zum einen trägt sie zur Zunahme der Stadtbevölkerung und oft auch der Arbeitslosigkeit und Ausgrenzung bei und zum anderen wirft sie Probleme der Schaffung entsprechender Infrastruktureinrichtungen, wie z. B. religiöser Stätten, sowie raumordnungspolitische Probleme auf, die zur Entstehung oder Verfestigung von ethnischen Enklaven im Stadtgebiet führen.

3.4.1. Die im Vertrag von Amsterdam enthaltene entschiedene Absage an jegliche Art der Diskriminierung kann in diesem Zusammenhang unmittelbar auf ihre konkrete Umsetzung in die Tat hin überprüft werden.

3.4.2. Bei den Stadterneuerungsaktionen sind sicherlich die Maßnahmen als vordringlich anzusehen, die auf die wegen ihrer wirtschaftlichen und sozialen Benachteiligung oder ihrer großen Umweltschäden als „Problemgebiete in den Städten“ betrachteten Gebiete gemünzt sind. Es sollten aber auch Pläne für städtebaulich benachteiligte Gebiete ins Auge gefaßt werden, wie z. B. solche mit völlig überalterter nicht erhaltenswerter Bausubstanz oder mit einer unzulänglichen und nicht mehr leistungsfähigen Infrastruktur. Der Ausschuß hat bereits darauf hingewiesen⁽¹⁾, daß die Sanierung und Modernisierung von Altbauten besonders gut mit dem Konzept eines nachhaltigen Bauens und Wohnens in Einklang steht, der Zunahme eines flächenverbrauchenden Städtebaus Einhalt gebietet, positive Auswirkungen auf die Beschäftigung hat und, wie noch hinzugefügt werden kann, der Identitätsfindung der Städte förderlich ist.

3.4.3. Die Erhaltung des kulturellen Erbes sollte sich nicht wie in dem Kommissionsdokument vorgesehen darin erschöpfen, die Städte attraktiver zu gestalten. Dieses Erbe, so groß oder klein es auch sein mag, ist nicht nur für die geschichtliche und kulturelle Identität von großer Bedeutung, sondern birgt auch ein nicht unerhebliches Potential an Gewinn- und Beschäftigungsmöglichkeiten. Ein Hinweis auf entsprechende Aktionen fehlt in dem Kommissionsdokument.

⁽¹⁾ Stellungnahme zum Thema „Nachhaltige Entwicklung: Bauen und Wohnen in Europa“, ABl. C 355 vom 21.11.1997.

3.5. Die wirtschaftliche und ökologische Nachhaltigkeit der Entwicklung stellt nunmehr ein weltweit dringliches Erfordernis dar, das gerade in den Städten am offensichtlichsten ist und eng mit der Stadtplanung (Mobilität, Verkehr, Abfallbewirtschaftung) wie auch mit der Lebensqualität der Bürger (Bekämpfung von Lärmbelastigung und Luftverschmutzung) verflochten ist. Dem Thema der nachhaltigen Stadtentwicklung, insbesondere im Zusammenhang mit der Umweltproblematik, mißt der Ausschuß deshalb große Bedeutung bei, und er hat sich hierzu wiederholt geäußert⁽¹⁾. Der Vorschlag der Kommission verdient Anerkennung, doch sollten die möglichen positiven Beschäftigungseffekte aktiver Umweltmaßnahmen stärker bedacht und herausgestellt werden⁽²⁾.

3.5.1. Dennoch ist es wichtig, daß, vor allem was die Umweltfrage anbelangt, das Verantwortungsbewußtsein der Wirtschaftszweige geschärft⁽³⁾ und bei den Bürgern ein starkes Problembewußtsein und eine hohe Akzeptanz der Entscheidungen erzielt wird, was durch eine Beteiligung an der Beschlußfassung gefördert werden kann.

3.6. Die Beteiligung im städtepolitischen Bereich hat zwei grundlegende Aspekte. Als Partnerschaft verstanden kann mit ihr erreicht werden, daß eine Vielzahl von Institutionen, die Sozialpartner, öffentliche, private und sonstige Wirtschaftsakteure an der Verwirklichung von Vorhaben oder Maßnahmen mitwirken. Diese partnerschaftliche Beteiligung ist sowohl unter rein organisatorischen als auch unter wirtschaftlichen und sozialen Gesichtspunkten wertvoll, denn es stehen dadurch mehr Ressourcen zur Verfügung und es werden mehr Vorschläge und Anregungen beigesteuert.

3.6.1. Die Beteiligung der Bürger als solche ist hingegen von großer gesellschaftlicher Bedeutung und hat den zusätzlichen Vorteil, den Gemeinssinn zu stärken, der in unseren Städten immer mehr verlorenzugehen droht.

3.6.2. Der Ausschuß stellt fest, daß der Kommissionsvorschlag stärker auf die Beteiligung und Partnerschaft abheben sollte, die in den Absichtserklärungen eine größere Rolle spielen als bei den spezifischen Aktionen. So wird hinsichtlich der Partnerschaft insbesondere die Rolle der Dienstleistungsunternehmen und der KMU nicht ausreichend gewürdigt, und es wird nicht darauf hingewiesen, wie abschreckend und wenig vertrauenswürdig die mangelnde Transparenz der Verwaltung auf die Bürger wirkt.

3.7. Nach Ansicht des Ausschusses wäre es angebracht gewesen, die spezielle Problematik der Stadtpolitik mit den beitragswilligen Ländern zu vertiefen, in denen die wirtschaftlichen, sozialen, Infrastruktur- und Umweltverhältnisse überwiegend sehr im argen liegen. An dem Diskurs über Stadtentwick-

lung und Nachhaltigkeit sollten sowohl die mittel- und osteuropäischen Länder als auch die Mittelmeer-Drittländer beteiligt werden.

4. Die Strukturfonds und die Gemeinschaftsinitiative Urban

4.1. Im Kommissionsvorschlag wird auf die Reform der Strukturfonds (2000-2006) hingewiesen, in deren Rahmen die „Problemgebiete in den Städten“ ausdrücklich als Interventionsbereich vorgesehen sind. Der Ausschuß hatte schon seit längerer Zeit die Überzeugung geäußert, daß der Rückgriff auf die Strukturfonds in städtepolitischen Angelegenheiten unerlässlich ist, wenn es um wirtschaftliche und soziale Notfälle geht. Im Zusammenhang mit einer kohärent integrierten und auf eine nachhaltige Entwicklung ausgerichteten Politik zur Unterstützung der Städte ist er von dieser Unerlässlichkeit um so mehr überzeugt. In der gleichen Stellungnahme hatte der Ausschuß aber auch angemahnt, sich der Bedeutung und der politischen Rolle der Städte stärker bewußt zu werden, wovon bisher überhaupt noch keine Rede sein kann⁽⁴⁾.

4.1.1. In seiner Stellungnahme zu der neuen Strukturfondsverordnung und insbesondere zu deren Verhältnis zu den Problemen der Städte betont der Ausschuß, der die in dem Verordnungsvorschlag vorgesehene Stärkung der Partnerschaft begrüßt, die Notwendigkeit, das Partnerschaftsprinzip auf allen Ebenen der Strukturfondsinterventionen anzuwenden, da er in ihm ein Schlüsselement für die Beibehaltung des basisbezogenen Konzepts sieht, das für den Erfolg der ergriffenen Maßnahmen ausschlaggebend ist⁽⁵⁾. Auch das Europäische Parlament hat sich in seiner Entschließung zur Reform der Strukturfonds für eine Stärkung des partnerschaftlichen Elements ausgesprochen⁽⁶⁾.

4.1.2. Diese Überlegungen bleiben auch bei der Erörterung des jetzigen Kommissionsvorschlags gültig und relevant, doch ist ihnen folgender Hinweis hinzuzufügen: Es ist wichtig, daß Städteangelegenheiten integrierender Bestandteil der Reform der Strukturfonds sind, doch von ausschlaggebender Bedeutung ist es, daß die Aktionen zugunsten der Städte in die anderen Programme integriert werden und vor allen Dingen bei der Beschäftigungsproblematik und der Beschäftigungspolitik Berücksichtigung finden.

4.2. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß⁽⁴⁾ begrüßt es außerordentlich, daß das Urban-Experiment sowohl wegen seiner politischen Bedeutung als auch wegen des integrierten Ansatzes, mit dem darin die Probleme der städtischen Krisengebiete in Angriff genommen wurden, nicht ad acta gelegt wurde und unterstützt deshalb auch den Beschluß des Rates der Europäischen Union, diese Initiative parallel zu den Initiativen INTERREG, EQUAL und LEADER fortzuführen.

(1) Stellungnahme zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über Grenzwerte für Schwefeldioxid, Stickstoffoxide, Partikel und Blei in der Luft“, ABl. C 214 vom 10.7.1998; Stellungnahme zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über Grenzwerte für Benzol und Kohlenmonoxid in der Luft“, ABl. C 138 vom 18.5.1999.

(2) Stellungnahme zu der „Mitteilung der Kommission zum Thema Umwelt und Beschäftigung (Die Schaffung nachhaltiger Wirtschaftsstrukturen in Europa)“, ABl. C 235 vom 27.7.1998.

(3) Stellungnahme zu dem „Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates über die freiwillige Beteiligung von Organisationen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung“, ABl. C 209 vom 22.7.1999.

(4) Stellungnahme zu der Mitteilung der Kommission „Wege zur Stadtentwicklung in der Europäischen Union“, ABl. C 95 vom 30.3.1998, S. 89 ff.

(5) Stellungnahme zu dem „Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates mit allgemeinen Bestimmungen zu den Strukturfonds“, ABl. C 407 vom 28.12.1998.

(6) Entschließung zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Rates mit allgemeinen Bestimmungen zu den Strukturfonds [KOM(1998) 131 — C4 — 0285/98/0090 (AVC)].

4.2.1. In Erwartung der neuen Verordnung hält es der Ausschuß daher für wünschenswert, daß die durch Urban geschaffenen strategischen und wirtschaftlichen Möglichkeiten nicht wieder eingeschränkt werden.

4.2.2. Gerade wegen des mit Urban gewonnenen Erfahrungsschatzes ist großer Wert auf einen partnerschaftlichen Ansatz auch beim Einsatz der Strukturfonds zu legen, da Urban nicht nur die Kommunalverwaltungen, sondern auch die Sozialpartner, die Verbände und die einzelnen Bürger an der Festlegung der Modalitäten und Zielsetzungen jeder Initiative aktiv mitwirken ließ.

4.3. Hinsichtlich der Bestimmung der Interventionsbereiche der Strukturfonds ist zu bedenken, daß der Ausbau von EUROSTAT sich als immer zweckmäßiger erweisen dürfte. Bislang sind zuverlässige Statistiken über Arbeitslosigkeit und bestimmte Merkmale von Industriezweigen in den jeweiligen Hoheitsgebieten der einzelnen Staaten verfügbar, jedoch keine differenzierten Statistiken über den Dienstleistungssektor. Auch fehlen geeignete Statistiken für die Städte; vorhanden sind höchstens eher lückenhafte regionale Statistiken. Es wäre deshalb wohl sinnvoll, die EUROSTAT-Daten im Sinne einer stärkeren Untergliederung und Aufschlüsselung nach Gebieten zu vervollständigen, um u. a. auch prüfen zu können, ob es möglich ist, das Spektrum der statistischen Daten als Ermessensgrundlagen für die Förderfähigkeit zu erweitern.

5. Städtepolitik und räumliche Integration

5.1. In der Vergangenheit hat der Ausschuß mit Nachdruck die Auffassung vertreten, daß eine Städtepolitik auf Unionsebene als Grundvoraussetzungen eine Gesamtsicht des europäischen Städtesystems, ein umfassendes Projekt zur Entwicklung oder Wiederherstellung des Gleichgewichts, Strategien zur Integration der Ziele „Steigerung der Wirtschaftsleistung“ und „mehr soziale Gerechtigkeit“, ein ständiges Interesse am sozialen Zusammenhalt in Stadt und Land, die Fähigkeit zur Verknüpfung von Wettbewerb und Zusammenarbeit, sowie ein ausgeprägtes Gespür für die Verknüpfung der Entwicklungsperspektiven, deren privilegierte Akteure die Städte sind, mit der Lebensqualität der europäischen Bürger erfordert⁽¹⁾.

5.2. Dem Kommissionsvorschlag mangelt es abgesehen von den darin festgelegten positiven Aktionen an einer weniger kurzfristigen Zukunftsperspektive. Dies liegt allerdings an dem folgenden offensichtlichen Problem: Ohne den Rahmen einer umfassenden Raumordnungspolitik, die nicht nur einfach die Summe der entsprechenden Politiken aller einzelnen Mitgliedstaaten der Union ist, kann eine langfristige Städtepolitik nicht konzipiert werden.

5.2.1. Das Europäische Raumentwicklungskonzept (Eurek) wurde gerade in der Absicht geschaffen, eine solche umfassende Politik zu entwickeln, und hat nicht von ungefähr dem europäischen Städtesystem immerhin zwei Seminare in Lille bzw. Salamanca sowie eine eingehende abschließende Erörterung auf dem Brüsseler Forum vom 2. und 3. Februar 1999 gewidmet, wobei ein Schwerpunktthema sich mit der polyzentrischen Stadtentwicklung und einer neuen Partnerschaft

zwischen Stadt und Land befaßte. Die endgültige Eurek-Fassung, die auch unter Berücksichtigung dieser Überlegungen ausgearbeitet wurde, wurde auf der informellen Ratstagung im Mai 1999 in Potsdam angenommen. Den entsprechenden Aktionsplan verabschiedeten die Minister auf der darauffolgenden Ratssitzung, die unlängst in Tampere stattfand.

5.2.2. Der Ausschuß begrüßte die Initiative, nahm sie jedoch zum Anlaß, in einer seiner Stellungnahmen auf einige Grenzen der Wirksamkeit des Eurek hinzuweisen, das eine Initiative auf der Ebene der Regierungen bleibt und deshalb kaum auf wirklich effiziente Weise mit der Gemeinschaftsebene verknüpft werden kann⁽²⁾.

5.2.3. Die Erkenntnis, daß hier etwas getan werden muß, kommt übrigens auch im Eurek-Aktionsplan, der in Tampere verabschiedet wurde und ganz und gar auf eine engere Anpassung aller raumordnungspolitischen Strategien an die Entwicklungstendenzen der Städte, Regionen und der ländlichen Gebiete ausgerichtet ist, zum Ausdruck.

5.3. Offensichtlich entstehen viele Probleme der Zukunftsbständigkeit der Städte auf einer größeren Ebene als der abgegrenzter städtischer Räume und müssen dort bewältigt werden, und andererseits sind die Städte hinsichtlich ihrer unmittelbaren Funktionsfähigkeit und ihrer räumlichen Situation von Gebieten abhängig, die größer sind als ihr eigenes Territorium.

5.3.1. Was die strategische Funktionsfähigkeit in sozioökonomischer Hinsicht und noch mehr im Hinblick auf eine umweltfreundliche Entwicklung und die Wettbewerbsfähigkeit auf dem Weltmarkt anbelangt, so bilden die europäischen Städte ein Netz und müssen als solches betrachtet werden, das einer globalen politischen Vision, der Zusammenarbeit, der Information und einer ausgewogenen harmonischen Entwicklung bedarf.

6. Überlegungen, Anregungen und Ausblick

6.1. Der Kommissionsvorschlag stellt in gewisser Hinsicht eine Bestandsaufnahme einer Reihe von Anliegen, Vorschlägen und Initiativen der vergangenen Jahre dar, ist aber vor allem eine Ausgangsgrundlage für künftige Fortschritte, wozu Instrumente und regelmäßige Kontrollen erforderlich sind, um zu gewährleisten, daß der Vorschlag seine volle Wirksamkeit entfalten kann.

6.1.1. Unter den Instrumenten dürfte dasjenige zur Festlegung einheitlicher und vergleichbarer Indikatoren vordringlich sein. Dies wurde bereits im Fünften FTE-Rahmenprogramm anvisiert, das ebenfalls Gegenstand einer der vorgeschlagenen spezifischen Aktionen ist: Angestrebt werden einheitliche Bewertungskriterien, die auf einer breiten Palette gemeinsam festgelegter präziser Indikatoren basieren und sowohl eine lückenlose Überwachung der einzelnen städtischen Bedingungen als auch eine ausführliche Bewertung der Auswirkungen der ergriffenen Maßnahmen ermöglichen sollen. In diesem Sinne stellt das „Städte-Audit“, eine Pilotaktion zur Erhebung und zum Vergleich von Indikatoren, an dem gegenwärtig 58 europäische Städte beteiligt sind, ein Experiment dar, das wertvolle Erfahrungen vermittelt.

⁽¹⁾ Stellungnahme zum Thema „Die Rolle der Europäischen Union in Städtefragen“, ABl. C 30 vom 30.1.1997.

⁽²⁾ Stellungnahme zu dem „Europäischen Raumentwicklungskonzept (EUREK)“, ABl. C 407 vom 28.12.1998.

6.1.2. Der Ausschuß begrüßt die Absicht der Kommission, ein Netz für einen positiven Informationsaustausch über bewährte Praktiken und innovative Aktionen im Rahmen der städtepolitischen Maßnahmen der Union zu schaffen, hielte es jedoch für ebenso nützlich, für analytische Information darüber zu sorgen, was u. U. die Wirksamkeit oder die positiven Auswirkungen der sich aus dem Aktionsplan ergebenden Initiativen beeinträchtigen könnte.

6.1.3. Diesem Aspekt sollte die Expertengruppe, deren Einsetzung die Kommission beabsichtigt und in der der WSA seines Erachtens auch vertreten sein sollte, bei ihren regelmäßigen Überprüfungen der Umsetzung des Aktionsrahmens Rechnung tragen. Die Untersuchungen und Vorschläge der Expertengruppe könnten den Städteforen, die die Kommission in regelmäßigen Abständen zu organisieren gedenkt, auch als Grundlage für ihre Überlegungen dienen.

6.1.4. Besonders sinnvoll dürfte der im übrigen auch einem vom Ausschuß bereits geäußerten Wunsch entsprechende Beschluß sein, eine dienststellenübergreifende Gruppe einzusetzen, die ständig nicht nur die Umsetzung des Aktionsplans, sondern auch die Auswirkungen der Gemeinschaftsmaßnahmen auf die Situation in den Städten prüft. Auch sollte der Prüfung der Ergebnisse der Integration der Städtepolitik in die Aufgaben der Strukturfonds besonderes Augenmerk gelten.

6.1.5. Es ist wichtig, daß bei dem Informationsaustausch, den Bewertungen der Expertengruppe, den Untersuchungen/Kontrollen der dienststellenübergreifenden Gruppe und schließlich in der Bestandsaufnahme im Rahmen des dreijährlichen Berichts über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt besonders auf die kohärente Entwicklung aller vier im Aktionsrahmen vorgesehenen Ziele geachtet wird.

6.2. Möglicherweise werden sich im Zuge der Umsetzung des Aktionsrahmens bei den beteiligten Institutionen deutliche Unzulänglichkeiten herausstellen oder Verzögerungen auftreten. Auch die Kommission gibt zu, daß sie sich dieser Gefahren bewußt ist. Deshalb sollten die Mitgliedstaaten in solchen Fällen dazu bewegt werden, geeignete gesetzliche Schritte zu unternehmen, um die optimale Durchführung dieser Strategie zu gewährleisten.

6.2.1. Der Ausschuß ist damit einverstanden, daß zur Durchsetzung der Strategien der ökologischen Nachhaltigkeit und der Umstrukturierung der Mobilitätsnachfrage u. a. auch steuerpolitische Maßnahmen ergriffen werden sollen, weist jedoch darauf hin, daß er bereits seine Bedenken gegenüber einer etwaigen Erhebung von Gebühren für die Nutzung des städtischen Straßennetzes zum Ausdruck gebracht hat⁽¹⁾. Ein derartiger Beschluß würde, wenn er nicht an spezifische auf die Umweltqualität abstellende Kriterien geknüpft wäre, die wirtschaftliche und soziale Kluft, die mit Hilfe des Aktionsrahmens doch überbrückt werden soll, nur noch vertiefen.

(1) Stellungnahme zu der Mitteilung der Kommission „Die Entwicklung des Bürgernetzes: Warum ein attraktiver lokaler und regionaler Personenverkehr wichtig ist und wie die Europäische Kommission zu seiner Schaffung beiträgt“, ABl. C 138 vom 18.5.1999, S. 7.

6.2.1.1. In diesem Zusammenhang hebt der Ausschuß die Bedeutung einer fortschrittlichen öffentlichen Verkehrspolitik vor, die nicht nur einen entscheidenden Einfluß auf den Umweltschutz hat, sondern auch der Unterstützung der Maßnahmen zur Förderung der sozialen Integration dient.

6.2.2. Die Europäische Union, die mit der Kommission neben den Mitgliedstaaten an der zweiten Konferenz über Wohn- und Siedlungswesen („HABITAT II“) teilgenommen hat, hat bereits in breitem Umfang bewiesen, daß sie sich über die globale Perspektive des Nachhaltigkeitskonzepts im klaren ist und sich danach richten möchte. Es wäre deshalb wünschenswert, wenn auch im Lichte des Aktionsrahmens der Informationsaustausch über Forschung und Innovation im städtischen Bereich intensiviert würde und Kooperationsvorhaben mit Drittländern, insbesondere mit den Entwicklungsländern unter ihnen, im gemeinsamen Streben nach einer Verringerung der Umweltschäden und nach einer nachhaltigen Entwicklung stärker gefördert würden.

6.3. Die erste Überprüfung der Umsetzung des Aktionsrahmens hat die Kommission für das Jahr 2002 geplant. Dies könnte die Gelegenheit sein, ein echtes Aktionsprogramm zu erstellen, das auf die bereits festgelegten Ziele ausgerichtet ist.

6.3.1. Zwar ist es bei der Erörterung der Städtepolitik inzwischen zu einer eingefleischten Gewohnheit geworden, darauf hinzuweisen, daß 80 % der europäischen Bürger in Städten wohnen, doch sollte auch bedacht werden, daß vier Fünftel des Territoriums der Europäischen Union aus ländlichen Gebieten bestehen. Entwicklung, Wettbewerbsfähigkeit, Lebensqualität, Dienstleistungsangebot und ein ausgewogenes Verhältnis zwischen diesen beiden Phänomenen sind nur im Rahmen eines Gesamtkonzepts für die Raumordnung möglich. Mit dieser Frage muß sich die neue Kommission unbedingt eingehend befassen.

6.3.2. Es wäre wünschenswert, wenn die Gipfeltreffen der Regierungen über das Europäische Raumentwicklungskonzept, die Erfahrungen mit dem Aktionsrahmen, die Erhebungen, die nach der Festlegung der Indikatoren stattfinden werden, wie auch die Erfahrungen mit Life, Interreg und Urban in die Niederschrift eines Weißbuchs münden würden, in dem die für die demographische, wirtschaftliche und soziale Zukunft der Union unerläßlichen städte- und raumpolitischen Strategien festgelegt würden.

6.3.3. Weltberühmte Städteplaner und Architekten sagen für das dritte Jahrtausend netzartige Stadtstrukturen ohne echte Zentren voraus. Auch gehen sie davon aus, daß die Geschehnisse der Welt dann in 30 bis 40 überdimensionalen Flächenmetropolen gelenkt werden. Von den Europäern würde dies, auch kulturell, möglicherweise eher als Alptraum denn als erstrebenswerte Perspektive empfunden. Die Europäische Union sieht sich durch eine derartige Aussicht zu einer alternativen, wettbewerbsfähigen und kompatiblen Planung

der Stadt- und Raumentwicklung herausgefordert, bei der immer auch die Lebensqualität der Bürger der Union im

Mittelpunkt stehen muß. Dies ist, auf einen kurzen Nenner gebracht, worauf es in der Zukunft ankommt.

Brüssel, den 21. Oktober 1999.

Die Präsidentin
des Wirtschafts- und Sozialausschusses
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Die vorrangigen Umweltziele für die in der Agenda 2000 vorgesehene multifunktionelle Landwirtschaft“

(1999/C 368/20)

Der Wirtschafts- und Sozialausschuß beschloß am 28. Januar 1999 gemäß Artikel 23, Absatz 3 der Geschäftsordnung, eine Stellungnahme zu dem vorgenannten Thema zu erarbeiten.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz nahm ihre Stellungnahme am 28. September 1999 an. Berichterstatter war Herr Colombo.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 367. Plenartagung am 20. und 21. Oktober 1999 (Sitzung vom 20. Oktober) mit 93 gegen 1 Stimmen bei 4 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

1.1. Am 24. und 25. März 1999 hat der Europäische Rat bei seinem Gipfeltreffen in Berlin gebilligt, was er selbst als „gerechte und lohnende Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik“ bezeichnete. „Mit dem Inhalt dieser Reform wird sichergestellt“, so der Rat, „daß die Landwirtschaft multifunktional, nachhaltig und wettbewerbsfähig ist und sich über den gesamten europäischen Raum (einschließlich der Regionen mit besonderen Schwierigkeiten) verteilt, daß sie in der Lage ist, die Landschaft zu pflegen, die Naturräume zu erhalten und einen wesentlichen Beitrag zur Vitalität des ländlichen Raums zu leisten, und daß sie den Anliegen und Erwartungen der Verbraucher in bezug auf die Qualität und die Sicherheit der Lebensmittel, den Umweltschutz und den Tierschutz gerecht wird“⁽¹⁾.

1.2. Die Reform nimmt die Bestimmungen der Verordnung (EWG) Nr. 2078/92⁽²⁾, die seinerzeit als begleitende Maßnahme zur Förderung einer Verbreitung umweltverträglicher landwirtschaftlicher Praktiken und zur Entschädigung der Landwirte für die von ihnen ergriffenen Umweltschutzmaßnahmen verabschiedet wurde, wieder auf. Diese Verordnung sieht freiwillige Umweltschutzleistungen im Rahmen individueller Vereinbarungen vor, bei denen die Einhaltung bestimmter verfahrens- und produktionsbezogener Auflagen bzw. die

Aufwertung besonderer natürlicher Faktoren innerhalb des Agrarbetriebs durch finanzielle Anreize gewährleistet wird. Sie ist bislang das wichtigste Instrumentarium für eine möglichst umfassende Einbeziehung der Umweltbelange in die agrarpolitischen Maßnahmen.

1.2.1. Die wichtigste Neuerung, die das Maßnahmenpaket der Agenda 2000 und die unlängst angenommenen neuen Verordnungen mit sich bringen, beruht in der Definition einiger gemeinsamer Bedingungen für die Direktzahlungen an Landwirte im Rahmen von Stützungsregelungen der GAP, die eine völlige Abkehr von der Vergangenheit darstellen. Die Mitgliedstaaten ergreifen Umweltmaßnahmen, die sie angesichts der besonderen Situation der landwirtschaftlichen Flächen und der betreffenden Erzeugung für geeignet halten. Dazu kann die Gewährung von Beihilfen für die Übernahme von Verpflichtungen, die auf eine umweltfreundlichere Landwirtschaft zielen, gehören oder die Festsetzung zwingender Umweltvorschriften allgemeiner Natur sowie spezifischer Umweltauflagen, die erfüllen muß, wer in den Genuß von Direktzahlungen kommen will. Die Mitgliedstaaten müssen angemessene Strafen verhängen, die der Schwere der aus der Mißachtung der Umweltvorschriften im Sinne der guten landwirtschaftlichen Praxis resultierenden Umweltschäden entsprechen. Diese Vorschriften wurden von den Mitgliedstaaten nach einheitlichen Grundstandards und vorheriger Konsultation der landwirtschaftlichen Berufsverbände auf dem Verwaltungsweg festgelegt. Sie können die im Rahmen der Stützungsregelung bereitgestellten Mittel kürzen oder ggf. streichen, wenn die spezifische Umweltauflagen nicht eingehalten werden.

(1) Europäischer Rat von Berlin vom 24. und 25. März 1999, Schlußfolgerungen des Vorsitzes, DN: DOC/99/1 vom 26. März 1999.

(2) Jetzt: Verordnung (EG) Nr. 1257/1999, ABl. L 160 vom 26.6.1999.