

STELLUNGNAHMEN

AUSSCHUSS DER REGIONEN

107. PLENARTAGUNG VOM 25./26. JUNI 2014

Stellungnahme des Ausschusses der Regionen — Auf dem Weg zu einer integrierten europäischen Städteagenda

(2014/C 271/03)

Berichterstatter: Bas Verkerk (NL/ALDE), Bürgermeister von Delft**Referenzdokument:**

I. POLITISCHE EMPFEHLUNGEN

Einleitung

1. Städte sind wichtige Motoren des Wirtschaftswachstums in der Europäischen Union, ideale Orte für persönliche Entfaltung und Organismen mit potenziell hoher Umwelteffizienz. Der Beitrag der Städte und städtischen Regionen ist daher von großer Bedeutung für die erfolgreiche Umsetzung der Europa-2020-Strategie und für die wirtschaftliche, soziale und territoriale Entwicklung der EU ⁽¹⁾.
2. Die Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission haben die bedeutende Stellung der Städte in der europäischen Gesellschaft zum Anlass für Initiativen genommen, um eine EU-Städteagenda aufzustellen. Auch im Kontext der Vereinten Nationen wird die Bedeutung der Städte anerkannt. Derzeit wird bei den Vereinten Nationen an der neuen Städteagenda gearbeitet, die 2016 im Rahmen der nächsten Habitat-III-Konferenz festgelegt werden soll. Hierzu kann die EU-Städteagenda einen Beitrag leisten.
3. Der EU-Vertrag enthält verschiedene Verweise, die der EU als Rechtsgrundlage ergänzend zu den primären Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten zur Unterstützung der nationalen, regionalen und lokalen Städtepolitik dienen, wie etwa der Verweis auf den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt (Artikel 3), der Verweis auf die lokale Selbstverwaltung (Artikel 4) und die lokale Dimension des Subsidiaritätsprinzips (Artikel 5). Derzeit gibt es jedoch keine integrierte, zukunftsorientierte Städteagenda auf EU-Ebene, obwohl das Europäische Parlament 2011 eine europäische Städteagenda gefordert hatte, ⁽²⁾ ungeachtet des zwischenstaatlichen Leipzig-Charta-Prozesses und der Erklärung von Toledo. Aufgrund des Fehlens einer übergreifenden Städteagenda mangelt es auf EU-Ebene an Kohärenz zwischen den verschiedenen politischen Initiativen und Förderprogrammen — und nicht alle politischen Initiativen liefern die gewünschten konkreten Ergebnisse.
4. Im Übrigen gibt es, wie die Vergangenheit zeigt, keine Gewähr, dass die Aufmerksamkeit für die städtische Dimension auf der EU-Agenda ein dauerhaftes Phänomen ist ⁽³⁾. Schon 1997 veröffentlichte die Kommission eine Mitteilung zu einer EU-Städteagenda bzw. zu Wegen für die Stadtentwicklung in der EU ⁽⁴⁾. Trotz vielfältiger Erklärungen und Aktivitäten ist diese Agenda zwei Jahrzehnte später noch immer nicht Wirklichkeit geworden. Die EU muss die Städte und städtischen Regionen mit den erforderlichen Instrumenten ausstatten, damit diese ihre Dynamik und ihr Potenzial als Motoren für Wirtschaftswachstum, Beschäftigung und soziale Integration voll entfalten können. Nun ist die Zeit für eine echte europäische Städteagenda gekommen. Die Leipzig Charta bietet dafür eine gute Grundlage. Eine europäische Städteagenda muss allen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und umweltbezogenen Aspekten der nachhaltigen Stadtentwicklung Rechnung tragen.

⁽¹⁾ Europäische Kommission: Städte von morgen. Herausforderungen, Visionen, Wege nach vorn (Oktober 2011).

⁽²⁾ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 23. Juni 2011 zur Europäischen Stadtpolitik und ihrer Zukunft im Rahmen der Kohäsionspolitik (2010/2158(INI)).

⁽³⁾ Hans Verdonk: „URBAN policies in Europe“ in: Leo van den Berg, Luis de Carvalho und Jan van der Meer: „Cities as Engines of Sustainable Competitiveness: Looking Back at Two Decades of URBAN Policies“, Rotterdam, 2014.

⁽⁴⁾ KOM(1997) 197 final.

5. Der Ausschuss der Regionen ruft die Kommission auf, im Anschluss an die geplante Mitteilung anlässlich des Städteforums vom 17./18. Februar 2014 ein Weißbuch für eine gemeinsame integrierte Städteagenda vorzulegen. Dieses Weißbuch soll eine systematische Verankerung der städtischen Dimension in allen einschlägigen europäischen Politikbereichen und in den EU-Rechtsvorschriften ermöglichen, um die bestehenden Überschneidungen und Widersprüche zu vermeiden. Der Ausschuss wird auch während der Ausarbeitung des Weißbuchs die Debatte über die EU-Städteagenda fortsetzen, um der Kommission konkrete Beiträge an die Hand zu geben und damit die Debatte über die Städteagenda auf der EU-Agenda bleibt. Der Ausschuss betont die Bedeutung eines nachhaltigen und integrierten Ansatzes in Bezug auf städtische Gebiete, der sich auf die Ideen und Anregungen stützt, die er in seinen parallel zu dieser Stellungnahme erarbeiteten und sich gegenseitig ergänzenden Stellungnahmen „Das 7. Umweltaktionsprogramm und die nachhaltige Stadt“⁽⁵⁾ sowie zu dem Paket zur Mobilität in der Stadt⁽⁶⁾ erläutert.

6. Mit einer Städteagenda auf EU-Ebene würde der Bedeutung der Städte für die Umsetzung der politischen Ziele und die Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der EU Genüge getan. Gleichzeitig dürfen bei der Aufstellung dieser Städteagenda weder die Stadt-Land-Beziehungen noch die erheblichen Auswirkungen auf die generelle territoriale Entwicklung außer Acht gelassen werden. Daher muss für eine enge Synergie zwischen der Städteagenda und der territorialen Dimension der Europa-2020-Strategie gesorgt werden.

Die Dynamik der Städte und ihre Herausforderungen

7. Städte sind durch die Verlagerung von der Dienstleistungswirtschaft auf die Wissenswirtschaft und die fortschreitende Digitalisierung der Gesellschaft zu tragenden Säulen der Wirtschaft und Motoren für die Beschäftigung in der EU geworden. Innovationen und neue Formen der Wirtschaftstätigkeit gehen häufig von den Städten aus, ferner sind Städte Brutstätten für Kunst, Kultur und Kreativität, über die sich die Städte und ihre Einwohner identifizieren. Dies lässt Städte zu einem bedeutenden Machtfaktor der EU im internationalen Wettbewerb werden.

8. In der EU leben derzeit ca. 68 % der Bevölkerung in städtischen Gebieten (Quelle: Eurostat)⁽⁷⁾. Neben den beiden großen Metropolen Paris und London verfügt die EU über eine einzigartige polyzentrische Struktur aus Groß-, Mittel- und Kleinstädten. Ca. 200 Mio. Menschen leben in Städten mit bis zu 100 000 Einwohnern, die in Bezug auf Dienstleistungen und Einrichtungen, Verbesserung der Lebensqualität und das territoriale Gleichgewicht häufig eine wichtige regionale Funktion erfüllen. Die EU-Städteagenda darf sich darum nicht auf die größten europäischen Städte beschränken, sondern muss auch die kleinen und mittelgroßen Städten und die städtischen Gebiete berücksichtigen. Vor diesem Hintergrund ist es erfreulich, dass der künftige Dreiervorsitz des Rates (Italien, Lettland und Luxemburg) den kleinen und mittelgroßen Städten in der EU und ihrer Rolle im Rahmen der gemeinsamen territorialen Entwicklung besondere Aufmerksamkeit widmen wird.

9. Die Stadt und das ländliche Hinterland sind für die Bewohner heute jedoch mehr als ein als Verwaltungseinheit abgegrenztes Gebiet. Diese Stadt- und Nicht-Stadt-Bewohner bewegen sich auf der Ebene größerer Agglomerationen, Arbeitsmarktregionen und funktionaler Gebiete (Stadt- und Stadtrandgebiete) in einem *daily urban system*. Die Stadtverwaltungen bilden Netzwerke mit den Nachbargemeinden, um ihren Bewohnern möglichst gute Dienste anzubieten und um möglichst große Ausgewogenheit zwischen Verkehr und Transport, Raumordnung, Grünflächen und Wirtschaft zu schaffen. Von zentraler Bedeutung ist hierbei die Zusammenarbeit zwischen städtischen Gebieten und ihrem ländlichen Umland. In diesem Zusammenhang spielen stadtnahe und ländliche Gebiete eine wichtige Rolle, da sie die angrenzenden Städte mit Lebensmitteln und Energie versorgen und ihnen freien Raum, Erholungsmöglichkeiten, Natur und Schutz vor Risiken wie Waldbränden und Überschwemmungen bieten. Ferner ist zu bedenken, dass sich das Gebiet dieser Stadtsysteme in manchen Fällen über nationale Grenzen in andere Mitgliedstaaten erstreckt. Der spezifischen Problematik dieser grenzüberschreitenden städtischen Gebiete muss besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden.

10. Für Agglomerationen oder funktionale Regionen sind eine andere Art der Governance und eine langfristige Vision erforderlich, um einen guten Zusammenhalt und konkrete Ergebnisse, wie etwa ein integriertes Verkehrssystem, zu erreichen⁽⁸⁾. Diese auf lange Sicht angelegte Konzeption, die in einigen Mitgliedstaaten bereits in Zusammenarbeit zwischen den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften ausgearbeitet wird, bildet die Grundlage für einen integrierten, gebietsbezogenen Ansatz, der den territorialen Zusammenhalt des Gebiets gewährleistet und konkrete und messbare Ergebnisse ermöglicht. Im Zeitraum 2014-2020 werden in einigen Mitgliedstaaten integrierte territoriale Investitionen die Nutzung von Mitteln unter verschiedenen Schwerpunkten oder Programmen ermöglichen und so eine stimulierende Wirkung haben. Sie werden zur Stärkung des Zusammenhalts von durch funktionale Verbindungen miteinander verknüpften Städten und ihrem Umland beitragen, Synergien schaffen und die Finanzierung ehrgeiziger Projekte erlauben und dadurch letztlich die Lösung gemeinsamer Probleme über die Verwaltungsgrenzen der einzelnen Gebietskörperschaften hinaus ermöglichen. Der Ausschuss nimmt zur Kenntnis, dass die Kommission in ihrer Studie „Städte von morgen“ diese Entwicklung beschreibt und ferner einräumt, dass sie in ihrer Politik den funktionalen Regionen auf der Ebene von Agglomerationen und Metropolregionen auch grenzüberschreitend stärker Rechnung tragen muss⁽⁹⁾.

⁽⁵⁾ COR-2013-07987.

⁽⁶⁾ COR-2014-00090.

⁽⁷⁾ Eurostat: Städtedaten — URBAN Audit, Luxemburg 2013.

⁽⁸⁾ CdR 2994/2013.

⁽⁹⁾ Europäische Kommission: Städte von morgen. Herausforderungen, Visionen, Wege nach vorn (Oktober 2011).

11. Indem sie auf Agglomerationsebene arbeiten („borrowing size“), nutzen Städte gemeinsam die Vorteile eines größeren Verbunds, wie etwa eine größere Innovationskraft, eine bessere Abstimmung der Bildung auf den Arbeitsmarkt und ein geringerer CO₂-Fußabdruck, während sie die Nachteile, wie etwa Umweltverschmutzung, schlechte Zugänglichkeit, soziale Ausgrenzung und Kriminalität, in Grenzen halten⁽¹⁰⁾. Es sollte jedoch klargestellt werden, dass *größer* nicht immer *besser* bedeutet. Ebenso wichtig ist es zu gewährleisten, dass örtliche Gruppen in der kommunalen Entscheidungsfindung aktiv vertreten sind, auch bei der Erörterung von Kooperationsmaßnahmen mit benachbarten Gebietskörperschaften.

12. Dies ändert jedoch nichts an der Tatsache, dass die gesellschaftlichen Herausforderungen in städtischen Gebieten besonders stark zum Vorschein kommen. Viele Initiativen der europäischen Politik haben daher — beabsichtigt oder ungewollt — Auswirkungen auf die Städtepolitik. Diesbezüglich spricht sich der Ausschuss für eine genauere Übersicht über alle Initiativen der Kommission mit einer städtischen Dimension aufbauend auf dem Themenpapier aus, das die Grundlage für das Städteforum „CITIES — Städte von morgen investieren in Europa“ vom Februar 2014 bildete⁽¹¹⁾.

13. Die Städte stellen sich ihrer Verantwortung, Chancen zu nutzen und etwaige dabei auftretende Hindernisse aus dem Weg zu räumen. Europäische Städte können dabei einen wesentlichen Beitrag zur Umsetzung der Europa-2020-Strategie leisten. Die darin verankerten gesellschaftlichen Herausforderungen bilden auch die politische Agenda für die Städte und Regionen, in deren Mittelpunkt die Bürgerinnen und Bürger stehen. Die Städte in der EU sind derzeit mit den verschiedensten Herausforderungen und Problemen konfrontiert. In manchen Städten geht die Bevölkerung infolge von Abwanderung und Überalterung zurück, was zu Problemen mit dem Umfang ihres Versorgungsangebots führt, während die Bevölkerung in anderen Städten wächst, was für diese den Druck auf ihre Einrichtungen erhöht und andere Probleme, wie (Jugend-)Arbeitslosigkeit, soziale Ausgrenzung, Armut, die Versorgung mit bezahlbarem Wohnraum, Verkehrsstaus und Umweltverschmutzung verschärft. Ein durch die Rezession noch verschärftes generelles Problem ist die zunehmende Diskrepanz zwischen der steigenden Nachfrage nach lokalen Dienstleistungen und den stagnierenden bzw. schwindenden Finanzmitteln. Die Städteagenda muss all diesen Problemen und Herausforderungen Rechnung tragen.

14. Die Städteagenda der EU muss die Ablösung der durch Zersiedelung, Segregation und Ausgrenzung gekennzeichneten aktuellen Stadtmodelle durch kompakte, integrierte und inklusive Stadtmodelle zum Ziel haben. Bei diesem neuen Ansatz sollen auf integrierte Art über soziale Mischung und Mischnutzungen Wirtschaft und Beschäftigung gefördert werden, wobei auf Ausgewogenheit zwischen der umweltbezogenen, der wirtschaftlichen und der sozialen Dimension der Stadtentwicklung geachtet wird.

Die Stadt als Regisseur und Plattform

15. Das Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft ist in einem grundlegenden Wandel begriffen. Die Bürgerinnen und Bürger werden immer mündiger, stellen immer höhere Anforderungen und sind infolge der Digitalisierung der Gesellschaft viel eigenständiger (neue Bürgerschaft). Daneben übernehmen genau diese Bürgerinnen und Bürger immer stärker ihre gesellschaftliche Verantwortung. Immer mehr Unternehmen bieten ökoeffektive Cradle-to-Cradle-Produkte an, tun etwas gegen die Verschwendung von Rohstoffen und geben benachteiligten Menschen eine Chance auf dem Arbeitsmarkt. Die Stadtverwaltungen möchten ihre Zusammenarbeit auf verschiedenen Ebenen im Rahmen der (aus dem Dreifachhelix-Modell entstandenen) Vierfach-Helix ausbauen, d. h. die Zusammenarbeit zwischen Behörden, Unternehmen, Bildungseinrichtungen und gesellschaftlichen Organisationen mit dem Ziel, Lösungen für die gesellschaftlichen Herausforderungen zu finden. Hierbei übernehmen die lokalen Behörden oft die Regie, sie bieten als Erstkunde/Erstanwender bzw. Regisseur den anderen Partnern eine Plattform, um Lösungen vorzuschlagen. Die Stadt fungiert hierbei als Ort („lebendiges Labor“), an dem in partnerschaftlicher Zusammenarbeit Projekte ins Leben gerufen werden, die optimal auf die lokalen Voraussetzungen abgestimmt sind. Städten als Standorte von Universitäten und Hochschulen kommt eine weitere Rolle bei der Anregung von Unternehmertum und der Verknüpfung der technischen Möglichkeiten mit gesellschaftlichen Aspekten zu. Städtische Gebiete sind auf diese Weise zu hervorragenden Versuchsfeldern für die europäische Politik geworden.

16. Als Teil der Gesellschaft sehen die Behörden eine Verantwortung darin, große gesellschaftliche Fragen wie die Wirtschaftskrise, den demografischen Wandel und die Klimaproblematik zur Sprache zu bringen. Die herkömmlichen Formen der Verwaltung, Organisation und Wirtschaft haben keine Lösungen mehr für diese Probleme zu bieten. Der Staat kann aufgrund des Ausmaßes der Herausforderungen, gekürzter Haushalte und der Komplexität der Sachverhalte nicht mehr alles selbst auffangen.

⁽¹⁰⁾ European Metropolitan Network Institute (EMI): A strategic knowledge and research agenda on polycentric metropolitan areas (Den Haag, 2012).

⁽¹¹⁾ Europäische Kommission: Themenpapier zur Erörterung im Rahmen des Forums „CITIES — Städte von morgen investieren in Europa“, Brüssel, 17./18. Februar 2014. Siehe auch die umfassende Übersicht auf der Website der GD REGIO über alle durch die EU finanzierten Programme und Initiativen im städtepolitischen Bereich: http://ec.europa.eu/regional_policy/urban/portal/index_en.cfm?smenu_mapping_id=10.

17. In einer zunehmend partizipativen Gesellschaft müssen lokale Gebietskörperschaften in ihrer Beschlussfassung gemeinsamen bzw. in behördlich-bürgerschaftlicher Zusammenarbeit durchgeführten lokalen Initiativen von Bürgern, Unternehmen und zivilgesellschaftlichen Institutionen auf Stadt- oder Quartiersebene Raum geben. Auf diese Weise ruht die Organisation der Stadt auf mehr Schultern als nur auf der Stadtverwaltung. Die Herausforderung liegt hierbei darin, alle Bürger — dies betrifft insbesondere junge Menschen und Migranten — an der neuen Gesellschaft zu beteiligen, um eine Zerteilung oder Kluft zu verhindern. Die Stadt als Motor für soziale Integration und als „Starthilfe“ für die Emanzipierung ihrer Bewohner sind zwei der wichtigsten Funktionen der modernen Stadt.

18. Lokale Initiativen sorgen dafür, dass immer stärker gezielt auf die Besonderheiten der Städte oder städtischen Gebiete eingegangen wird. Auf diese Weise entsteht EU-weit eine Vielfalt an Konzepten. Die europäische Politik und ihre Rechtsvorschriften müssen den neuen Verhältnissen auf der lokalen Ebene und der hiermit einhergehenden Vielfalt der Ansätze für Lösungen für gesellschaftliche Herausforderungen Rechnung tragen. Diese so entstehenden neuen nachahmenswerten Verfahrensweisen sollten zusammengetragen und ihre Verbreitung in der gesamten EU erleichtert werden.

19. Bislang hat die EU mit Rahmenvorschriften und einheitlichen Fristen für die Umsetzung ihrer politischen Ziele gearbeitet. Bei ihrer politischen Gestaltungsarbeit muss die EU die Durchführbarkeit ihrer Initiativen auf der lokalen und (sub-)regionalen Ebene stärker im Auge halten und im Rahmen eines Bottom-up-Ansatzes offen sein für Beiträge dezentraler Gebietskörperschaften bei der Durchführung von Folgenabschätzungen sowie zur Konzeption neuer Politiken. Unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips und des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit sollten alle Folgenabschätzungen für neue Vorschläge eine kritische Würdigung der städtischen Auswirkungen beinhalten. Nur so kann die Durchführbarkeit der europäischen Politik und Rechtsetzung auf der lokalen Ebene bereits im Vorfeld evaluiert und gewährleistet werden.

Auf dem Weg zu einer integrierten europäischen Städteagenda

20. Um die Debatte über die städtische Dimension auf EU-Ebene strukturell zu verankern, schlägt der Ausschuss vor, das Städteforum vom 17./18. Februar 2014 künftig in einem Zweijahresrhythmus zu wiederholen. Ferner fordert der Ausschuss die Kommission auf, in der Kommission einen Bevollmächtigten für die Städtepolitik zu benennen, der befugt ist, gemeinsam mit der dienststellenübergreifenden Gruppe für Städtepolitik der Kommission alle Vorschläge und Initiativen auf die städtische Dimension hin zu überprüfen und einen integrierten politischen Ansatz zu ermöglichen. Diese Gruppe sollte auch damit beauftragt werden, die Beiträge der Städte zur Erarbeitung neuer, städtische Gebiete betreffender EU-Maßnahmen zu koordinieren. Der Ausschuss könnte in seinen eigenen Reihen einen Vertreter für die Städtepolitik benennen, um Vorschläge auf die städtische Dimension hin zu überprüfen.

21. Der Ausschuss spricht sich für die Bildung einer Arbeitsgruppe der Mitgliedstaaten aus, um eine gemeinsame Perspektive für die europäischen Städte zu entwickeln und diese 2016 vorzulegen, die der Stellung der Städte in der Europa-2020-Strategie Rechnung trägt. Er fordert die Mitgliedstaaten diesbezüglich zu einer engen Zusammenarbeit mit dem Ausschuss und den Verbänden der lokalen Gebietskörperschaften auf. Diese gemeinsame Perspektive kann eine wichtige Grundlage für die weitere Entwicklung der Städteagenda bilden — auf europäischer Ebene, aber auch auf der Ebene der einzelnen Mitgliedstaaten sowie auf der regionalen und lokalen Ebene.

22. Der Ausschuss der Regionen wiederholt seine Aufforderung an die Kommission, ein Weißbuch zu einer integrierten Städtepolitik vor der Veröffentlichung der Nachfolge der Europa-2020-Strategie und des EU-Haushalts für die Zeit nach 2020 auszuarbeiten⁽¹²⁾. Ziel dieses Weißbuchs sollte ein stärker integrierter Ansatz zwischen der EU-Politik und den EU-Rechtsvorschriften mit Auswirkungen auf die Städte und die städtischen Gebiete sowie eine intensivere Beteiligung der Städte und der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften an der Konzeption dieser Politik sein. Zudem sollte es Empfehlungen dazu enthalten, welche Elemente in den Programmen der europäischen Fonds geeignet sind, die Entwicklung der Städte zu fördern. Grundlage hierfür ist eine neue Form der Governance. Letztlich sollte das Weißbuch zu einer echten horizontalen Verankerung der städtischen Dimension im EU-Beschlussfassungsprozess und nicht zur Aufstellung einer gesonderten EU-Strategie oder eines gesonderten EU-Programms führen. Das Weißbuch muss von der **neuen** Kommission in enger Zusammenarbeit mit den Städten ausgearbeitet werden, um so das Erfordernis einer neuen Governance für die Städtepolitik auf EU-Ebene herauszustellen.

23. Das Weißbuch sollte Folgendes umfassen:

a) Eine neue Methodik für einen stärker integrierten Ansatz für die Politikgestaltung

24. Der Ausschuss der Regionen weist darauf hin, dass Europa für seine internationale Wettbewerbsfähigkeit vor allem lebensfähige und dynamische Städte benötigt. Die EU-Politik und ihre Rechtsvorschriften können dazu beitragen, hierfür die geeigneten Voraussetzungen zu schaffen. Die Umsetzung von ca. 70 % der europäischen Politik und der EU-Rechtsvorschriften auf der lokalen und regionalen Ebene erfordert umfassende Kohärenz. Der Ausschuss kommt jedoch zu dem Schluss, dass auf EU-Ebene aufgestellte Vorschriften gelegentlich genau das Gegenteil bewirken. Ein gutes Beispiel hierfür nennt der Ausschuss in seiner Stellungnahme „Überarbeitung der EU-Politik für Luftqualität und Emissionen“⁽¹³⁾, in der darauf hingewiesen wird, dass beim Ansatz für die Verbesserung der Luftqualität die politischen Zielsetzungen der einzelnen EU-Umweltrichtlinien aufeinander abgestimmt und aufeinander abgestimmte Fristen für die Umsetzung festgelegt werden müssen, um die gewünschten Ergebnisse zu erzielen.

⁽¹²⁾ CdR RESOL-V-009.

⁽¹³⁾ CdR 329/2011 fin.

25. Die lückenhafte Quellenpolitik auf EU-Ebene kann zu problematischen Situationen führen. So sind einige Städte nicht in der Lage, die gewünschten Normen zu erfüllen, laufen aber sehr wohl Gefahr, von ihrem jeweiligen Mitgliedstaat über die nationalen Rechtsvorschriften die von der EU verhängten Bußgelder für das Überschreiten der europäischen Normen präsentiert zu bekommen. Der Ausschuss fordert die Kommission daher auf, eine Methodik für eine stärker integrierte Politikgestaltung zu entwickeln, um zu einer kohärenten Politik und Gesetzgebung zu gelangen, beginnend mit einer stabileren und partizipativen territorialen Folgenabschätzung unter Beteiligung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften, mit der die EU die geeigneten Voraussetzungen für die Städte und städtischen Regionen schafft, um die europäische Politik umzusetzen.

26. Zur Schaffung eines wahrhaft integrierten Ansatzes sollte in das Weißbuch eine deutliche Definition einer integrierten und nachhaltigen städtischen Entwicklung aufgenommen werden, ferner sollten klarere Ziele aufgestellt werden, die die EU auf diesem Gebiet erreichen möchte. Hierbei sollte es sich um horizontale, übergreifende Ziele handeln, die über die einzelnen Politikbereiche umgesetzt werden sollen.

27. Eine integrierte Städtepolitik muss auch den Belangen der Raumordnung Rechnung tragen, wenn die Gebietsausdehnung der Stadt die kommunale Ebene sprengt.

28. Daher verweist der Ausschuss der Regionen erneut auf seinen Standpunkt, dass das Instrument der territorialen Folgenabschätzung als Leitfaden für einen stärker integrierten Ansatz für die Politik genutzt und so der territoriale Zusammenhalt gestärkt werden sollte⁽¹⁴⁾. Diesbezüglich definiert der Ausschuss territorialen Zusammenhalt als dreidimensionalen Begriff: eine ausgewogene territoriale Entwicklung, territoriale Integration und territoriale Governance. Der Ausschuss bedauert, dass sich die Europäische Kommission bei der territorialen Folgenabschätzung auf die erste dieser drei Dimensionen beschränkt, während gerade die zweite Dimension für einen integrierten Ansatz von Politik und Rechtsvorschriften steht. Gerade die anstehende Überarbeitung der eigenen Leitlinien der Kommission zur Folgenabschätzung bietet die einmalige Gelegenheit, die städtische Dimension in den internen Politikgestaltungsprozessen der Kommission zu verankern.

29. Das Weißbuch zu einer integrierten Städtepolitik sollte ferner auf die Erneuerung von städtischen Problemgebieten, die städtebauliche Sanierung und Modernisierung wie auch die Energieeffizienz bei der Errichtung von Gebäuden eingehen.

30. Ein gutes Beispiel für einen stärker integrierten Ansatz auf EU-Ebene ist die Europäische Innovationspartnerschaft (EIP) „Intelligente Städte und Gemeinschaften“. Diese EIP wurde gegründet, um über öffentlich-private Initiativen an der Schnittstelle von städtischer Mobilität, Energieeffizienz und Informations- und Kommunikationstechnologien Innovationen für Städte zu entwickeln. Die EIP bietet die Möglichkeit, die makroökonomische Politik auf EU-Ebene in die Praxis in den Städten zu übertragen. Dabei muss jedoch darauf geachtet werden, dass die Städte über den erforderlichen Handlungsspielraum verfügen, damit sie Punkte auf die Tagesordnung bringen, ihre Regierolle wirkungsvoll ausüben und dieser so gerecht werden können.

b) Eine städtische Dimension in den EU-Fonds

31. Gute Beispiele wie die EIP „Intelligente Städte und Gemeinschaften“ stehen in krassem Gegensatz zur Beteiligung der Städte an den Strukturfondsprogrammen der Jahre 2007-2013. Im neuen Programmplanungszeitraum 2014-2020 wurde der städtischen Dimension in der Kohäsionspolitik durch einige Initiativen besondere Aufmerksamkeit gewidmet (die Vorgabe, 5 % der EFRE-Mittel für die städtische Entwicklung einzusetzen, Einrichtung des EU-Netzwerks für die Stadtentwicklung sowie Mittel für innovative Maßnahmen im Bereich der nachhaltigen Stadtentwicklung). Die Forderung nach einer stärkeren Konzentration kann allerdings dazu führen, dass eine Stadt nicht in ihrer gesamtstädtischen Entwicklung betrachtet wird. Eine besser abgestimmte Koordination innerhalb der Kommission ist notwendig, um ein vertieftes Verständnis für sektorale Fachpolitiken (Umwelt, Energieinfrastruktur, Mobilität) der städtischen Dimension in allen Referaten der Europäischen Kommission zu fördern.

32. Der Ausschuss der Regionen bekräftigt seine Unterstützung für die Beachtung einer integrierten städtischen Entwicklung in der neuen Kohäsionspolitik durch die Europäische Kommission⁽¹⁵⁾. Diesbezüglich begrüßt er auch die Stärkung des Partnerschaftsprinzips im neuen Kohäsionspaket sowie die Veröffentlichung des Europäischen Verhaltenskodex für die Partnerschaft. Der Ausschuss der Regionen wird jedoch die praktische Umsetzung der neuen operationellen Programme des EFRE und des ESF aufmerksam verfolgen und dabei insbesondere darauf achten, wie die Städte an der Verwaltung und Lenkung der Programme beteiligt werden.

⁽¹⁴⁾ CdR 29/2013 fin.

⁽¹⁵⁾ CdR 5/2012 fin.

33. Der Ausschuss der Regionen fordert die Kommission auf, gemeinsam mit dem Ausschuss zu beobachten, wie die Städte in den neuen Strukturfondsprogrammen verankert sind, und diese Einbindung möglichst zu fördern. Die dabei gewonnenen Erkenntnisse können eine wichtige Orientierungshilfe für die Gestaltung der Kohäsionspolitik nach 2020 sowie auch für andere europäische Programme darstellen, mit denen die Verwirklichung der europäischen Ziele auf der lokalen Ebene gefördert werden kann.

34. Städte sind auch an anderen EU-Förderprogrammen beteiligt, wie etwa LIFE, Horizont 2020, Intelligente Energie — Europa, auch wenn diesen Programmen ein thematischer Schwerpunkt auf Städtefragen und Synergien mit den Programmen der ESI-Fonds fehlt. Eine besondere Beachtung der Synergien zwischen EU-Förderprogrammen würde in Städten positive Effekte nach sich ziehen.

c) **Eine Plattform für den Austausch bewährter Verfahren**

35. Mit der Schaffung von Netzen der lokalen Gebietskörperschaften auf europäischer Ebene wird die Kommission dem Bedarf an einem Austausch von Beispielen für bewährte Verfahren aus verschiedenen Themenbereichen unter den Städten gerecht. Diesen Bedarf erfüllt auch das auf die Zusammenarbeit der Gebietskörperschaften angelegte Programm URBACT, das EU-Programm zur Förderung einer nachhaltigen Stadtentwicklung. Zudem fördert das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ die thematische Vernetzung zwischen den Kommunen in Fragen von gemeinsamem Interesse und ist damit ein wichtiges Instrument zur Erleichterung des Austauschs bewährter Verfahren. Neben den aus den Strukturfonds kofinanzierten Programmen und den Förderprogrammen der EU stehen noch weitere Programme für den Wissensaustausch unter Städten zur Verfügung (z. B. CIVITAS, Bürgermeisterkonvent, Mayors ADAPT, Initiative „Intelligente Städte und Gemeinden“, Referenzrahmen für nachhaltige Städte, ManagEnergy). Der Ausschuss stellt fest, dass die Initiativen für den Austausch von Wissen und Erfahrungen immer zahlreicher und vielfältiger werden. Für einen stärker integrierten Ansatz fordert der Ausschuss die Kommission auf, diese verschiedenen europäischen Förderprogramme zu konsolidieren und Netzwerke zu unterstützen, um sie für lokale Gebiete verständlicher zu machen und ihnen eine effizientere Mitwirkung als bisher zu ermöglichen.

36. Um die Städte und städtische Gebiete angemessener beurteilen zu können als ausschließlich über den BIP-Indikator müssen für den Wissensaustausch und für das Benchmarking der Städtepolitik möglichst auf der Ebene funktionaler Regionen genügend Daten zur Verfügung stehen. Ein wesentliches Problem hierbei besteht darin, dass die Einteilung auf NUTS-Ebene durch Eurostat nicht die Realität der lokalen und regionalen Ebene widerspiegelt. Zu diesem Zweck muss Eurostat ausführlichere Daten von der lokalen Ebene erhalten und zusammenstellen. Umfragen wie das URBAN Audit müssen weiterentwickelt werden. Alternativ sollten einheitliche Kriterien für die Abgrenzung von Metropolregionen festgelegt werden. Ferner sollten konkrete Instrumente geschaffen werden, um die Fortschritte und den Wirkungsgrad einer integrierten Städteagenda auf EU-Ebene zu messen. Diesbezüglich fordert der Ausschuss die Kommission auf, für die Entwicklung der EU-Städteagenda ein neues Monitoring-Instrument zu entwickeln.

d) **Eine neue Governance**

37. Es ist an der Zeit für eine neue Governance, in deren Rahmen die Städte (beispielsweise über den AdR, Städtenetzwerke wie Eurocities oder den Bürgermeisterkonvent) frühzeitiger und stärker am gesamten Zyklus der europäischen Politikgestaltung beteiligt werden. Durch eine stärkere Beteiligung der Städte sowie der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften an allen Phasen der Politikgestaltung kann die EU besser auf den Wandel eingehen, den die Städte derzeit durchlaufen. Auf diese Weise können die Folgen von politischen Initiativen und Rechtsvorschriften für die Städte besser abgeschätzt und kann der Gefahr begegnet werden, dass die politischen Maßnahmen der EU miteinander unvereinbar sind und einfach nicht der Realität vor Ort entsprechen. Nach Artikel 5 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über die EU-Strukturfonds ist ein solcher „Ansatz der Steuerung auf mehreren Ebenen“ zudem bei der gesamten Vorbereitung und Umsetzung der EU-Kohäsionsprogramme anzuwenden.

38. Sehr wichtig ist der Grundsatz der Multi-Level-Governance, doch muss dieser Grundsatz auf das neue Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft abgestimmt werden. Dies sollte einhergehen mit einer gestärkten Rolle der Städte und der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften in der Politikgestaltung. In diesem Sinne wird die Unterzeichnung der EU-Charta der Multi-Level-Governance durch die Kommunen der EU zum Zusammenwirken der verschiedenen Verwaltungsebenen (lokal, regional, national und europäisch) im Interesse der Gestaltung einer wirksamen öffentlichen Politik beitragen; dazu werden einige Grundsätze angewandt wie Teilhabe, Zusammenarbeit, Transparenz, Universalität und Kohärenz, die die nötigen Voraussetzungen für den Erfolg dieser Politik im Interesse der Bürger sind.

39. Vertreter der Städte und der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften müssen von den Dienststellen der Kommission systematisch an der Politikgestaltung beteiligt werden (beispielsweise durch die Mitwirkung an Expertengruppen), um auf der Grundlage ihrer Erfahrungen und konkreter Daten die städtische Dimension in der europäischen Politik besser abzustimmen. Konkretes kann diesbezüglich in der neuen interinstitutionellen Vereinbarung zwischen der neuen Europäischen Kommission und dem Ausschuss der Regionen festgelegt werden.

Der AdR und die Städteagenda

40. Die städtische Dimension in der europäischen Politik und die Entwicklung einer EU-Städteagenda haben für den AdR große Bedeutung. Diesbezüglich erklärt der Ausschuss als Sprachrohr der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften in der EU, dass er die Entwicklung des Weißbuchs verfolgen und die Debatte über die Städteagenda intern und extern weiterführen wird. Diese Stellungnahme ist ein erster Beitrag des Ausschusses auf dem Weg zu einem wahrhaft integrierten städtepolitischen Ansatz in der EU.

Brüssel, den 25. Juni 2014.

*Der Präsident
des Ausschusses der Regionen*
Ramón Luis VALCÁRCEL SISO
