

Der ‚Acquis URBAN‘

Städtische ‚best practice‘ im Dienst der EU-Kohäsionspolitik



*Gemeinsame Erklärung der URBAN-Städte und Netzwerke
zur Europäischen Konferenz „URBAN Future“
am 8. und 9. Juni 2005 in Saarbrücken*



VORWORT

Breite Aufnahme des 'Acquis URBAN' in die EU-Mainstream-Förderung

Die zehnjährige Erfahrung mit der Gemeinschaftsinitiative URBAN I und II demonstriert für ganz Europa, dass der erfolgreich erprobte integrierte, sektorübergreifende und partizipative Stadtentwicklungsansatz wirksam zur Stabilisierung problembeladener städtischer Nachbarschaften beiträgt. Bereits im Dezember 2003 erarbeiteten das URBAN-Netzwerk Frankreich und das Deutsch-Österreichische URBAN-Netzwerk zusammen mit 40 URBAN-Städten aus zehn Mitgliedstaaten die "Erklärung von Straßburg", die die wesentlichen Kriterien des spezifischen URBAN-Ansatzes illustriert, des so genannten "Acquis URBAN". Eine grundlegende Voraussetzung zur effizienten Umsetzung der „städtischen Dimension“ innerhalb der nächsten Strukturfördeperiode ist die breite Aufnahme des URBAN-Ansatzes in die neuen Mainstream-Programme.

Wegen der bedeutenden Rolle und Potentiale von Städten für die regionale Entwicklung und die Kohäsion des Gemeinschaftsraums einerseits sowie die vorherrschenden Probleme städtischer Gebiete andererseits, müssen in der kommenden Periode bedeutend mehr Städte in größerem Ausmaß von der EU-Finanzierung profitieren.

Die Mitgliedstaaten müssen den Mehrwert des „Acquis URBAN“ anerkennen und diesen Ansatz als Grundvoraussetzung in alle künftigen EU-Förderprogramme integrieren.

Die administrativen Bedingungen für die Umsetzung der EU-finanzierten Maßnahmen durch die Städte müssen optimiert werden.

Während der nächsten Förderperiode brauchen die Städte eine gesonderte Institution innerhalb der EU-Kommission, die sich speziell um städtische Fragen kümmert.

Die URBAN-Akteure aus ganz Europa begrüßen die Kommissionsvorschläge für die städtische Dimension, wie diese im 3. Kohäsionsbericht vom 18. Februar 2004 sowie in den Entwürfen der Strukturfondsverordnungen vom 14. Juli 2004 festgelegt wurden. Darin betont die Kommission die Unterstützung partizipativer, integrierter Strategien zur Bekämpfung der Konzentration von wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Problemlagen in städtischen Gebieten.

Allerdings sind die URBAN-Akteure besorgt darüber, ob die städtische Dimension von allen Mitgliedstaaten auch hinreichend verfolgt werden wird, und setzten sich deshalb für eine verbindliche Aufnahme eines "städtisches Kapitels" in die Strukturfondsverordnungen ein. Überdies muss der spezifische, gebietsbezogene und problemorientierte Charakter des "Acquis URBAN" in der nächsten Förderperiode vollständig beibehalten werden, auch wenn dieser im Sinne der EU-Ziele von Lissabon und Göteborg weiter entwickelt werden sollte. Um dieses Ziel zu erreichen, ist in den Gemeinschaftsleitlinien zur Kohäsionspolitik eine 4. Priorität für städtische Belange erforderlich, die die drei Prioritäten "Attraktivität", „Wissen und Innovation" sowie „Arbeitsplätze" ergänzt und für die ein Finanzbeitrag von mindestens 10% der Gesamtmittel reserviert wird.



Mit beinahe 300 Teilnehmern aus 22 Mitgliedstaaten versammelte die europäische Konferenz „URBAN Future“ in Saarbrücken wichtige städtische, regionale, nationale und europäische Akteure der URBAN-Gemeinschaftsinitiative, um die Ergebnisse und Erfahrungen von URBAN auf Grundlage wissenschaftlicher und praktischer Erkenntnisse zu reflektieren. Hierbei wurde der spezielle Mehrwert des "Acquis URBAN" sowie dessen Grundprinzipien und Kernelemente veranschaulicht und diskutiert. Auf dieser Basis wurde eine gemeinsame Erklärung erarbeitet und verabschiedet, die der EU-Kommissarin für Regionalpolitik, Frau Danutu Hübner, sowie anderen europäischen und nationalen Politikern und Entscheidungsträgern präsentiert wurde. Damit sandten die Teilnehmer auch ein Signal an nationale und regionale Behörden und Institutionen, um diese dazu aufzufordern, den "Acquis URBAN" in der neuen Förderperiode beizubehalten und eine angemessene Mittelausstattung für die städtische Dimension vorzusehen.



GEMEINSAME ERKLÄRUNG VON SAARBRÜCKEN¹

Den Mehrwert des „Acquis URBAN“ für die künftige EU-Kohäsionspolitik erhalten!

Aufbauend auf den zentralen Erfolgsfaktoren des „Acquis URBAN“ müssen die folgenden grundlegenden Prinzipien und Merkmale für alle städtischen Maßnahmen innerhalb der künftigen EU-Strukturfondsprogramme aufrechterhalten werden.

1) *Der Integrierte URBAN-Ansatz*

Der **integrierte und sektorübergreifende Ansatz** muss als entscheidendes Erfolgselement von URBAN beibehalten werden. Dies bedeutet, dass Maßnahmen zur physischen Stadterneuerung und zur Anpassung lokaler Infrastruktur an sich verändernde wirtschaftliche, gesellschaftliche, demographische und ökologische Gegebenheiten mit Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung, sozialer Integration, Ausbildung und Qualifizierung sowie kulturellen, Freizeit- und Umweltschutzmaßnahmen zu verknüpfen sind. Daneben bilden horizontale Ziele wie Geschlechtergerechtigkeit und Nachhaltigkeit einen wesentlichen Bestandteil aller Aktionen. Um einen ganzheitlichen städtischen Entwicklungsprozess zu erreichen, muss die thematische Bandbreite der städtischen Entwicklungsaktivitäten so flexibel wie möglich gehalten werden, und dies gerade im Hinblick auf die Förderfähigkeit. Alle relevanten Politikfelder auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene sind sowohl horizontal als auch vertikal besser zu integrieren und zu koordinieren.

Um einen Beitrag zu wettbewerbsfähigen, nachhaltigen, integrativen und attraktiven Städten zu leisten, müssen die lokalen Interventionen verschiedene Maßnahmen in folgenden Handlungsfeldern miteinander kombinieren:

- **Synergie zwischen Beschäftigung, Wirtschaftsentwicklung und Wettbewerbsfähigkeit** (z.B. durch Stärkung von Unternehmertum und Wirtschaftsförderung, Partnerschaft zwischen lokalen Unternehmen, öffentlichen und halböffentlichen Einrichtungen, Förderung unternehmerischer Innovationsfähigkeit, Unterstützung lokaler Unternehmensdienstleistungen, lebenslanges Lernen, schulische und außerschulische Bildung und Qualifikation, Beschäftigungsförderung sowie Integration benachteiligter Personen in den Arbeitsmarkt);
- **Umweltschutz** (z.B. nachhaltige städtische Planung und Management, Einsatz und Entwicklung neuer Umwelttechnologien, umweltfreundlicher und effizienter Energieverbrauch, sauberer und effizienter Verkehr, Erhalt der natürlichen Ressourcen);
- **Integration von benachteiligten Gruppen der Bevölkerung** (z.B. durch lokale Angebote angepasster Sozial- und Gesundheitsdienste, Eingliederung ethnischer Minderheiten, Verbesserung von Erholungs- und Freizeitangeboten);
- **Physische Stadterneuerung** (z.B. Entwicklung von Brachflächen und Altlastensanierung, aktivierende Stadtplanung, Bewahrung und Aktivierung des kulturellen Erbes, Anpassung lokaler Infrastrukturen an wirtschaftliche, soziale, demographische und ökologische Veränderungen).



Die städtischen Interventionen müssen Teil von **ganzheitlichen städtischen Entwicklungskonzepten** sein, bestehend aus: einer umfassenden Ex-Ante-Analyse der sozioökonomischen Situation; einer angepassten Handlungsstrategie mit entsprechenden Entwicklungszielen; konkreten Handlungsprioritäten und Maßnahmen; der Zuweisung finanzieller Mittel sowie geeigneten Strukturen und Verfahren für die Umsetzung. Diese integrierte, städtische Entwicklungskonzeption sollte die künftigen Entwicklungsperspektiven des Stadtgebiets berücksichtigen und flexibel genug sein, um spätere erforderliche Änderungen zu ermöglichen, die sich aufgrund der von lokalen Akteuren und der Bevölkerung identifizierten Bedürfnissen sowie aufgrund eines sich verändernden allgemeinen Entwicklungsrahmens ergeben.

Vor dem Hintergrund der Neuausrichtung der EU-Kohäsionspolitik auf die **Ziele von Lissabon und Göteborg** müssen städtische Entwicklungskonzepte erarbeitet werden, die ein Gleichgewicht zwischen wirtschaftlicher Wettbewerbsfähigkeit, gesellschaftlicher Kohäsion und ökologischer Nachhaltigkeit erreichen und dabei zu Wirtschaftswachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Innovation und Schaffung von Arbeitsplätzen sowie zu ökologischer Nachhaltigkeit und einer Verringerung ökologischer Risiken beitragen. Jedoch sollte sich die städtische Dimension wirklich auf die lokale Ebene konzentrieren, indem sie z.B. insbesondere lokale KMU dabei unterstützt, wettbewerbsfähiger und innovativer zu werden, den Unternehmergeist fördert sowie Schulungs- und Qualifikationsangebote bereitstellt, die an die Bedürfnisse der Bewohner angepasst sind. Ein weiteres entscheidendes Handlungsfeld ist die bessere physische und nicht-physische Anbindung von benachteiligten Stadtteilen an die sie umgebenden prosperierende Gebiete, z.B. durch effiziente Transportsysteme oder den Anschluss an die Wissensgesellschaft.

Durch die städtischen Maßnahmen innerhalb der europäischen Kohäsionspolitik sollten weiterhin Möglichkeiten vorhanden sein, **innovative Ansätze** umzusetzen, vor allem in Bezug auf neue Instrumente städtischen Managements und Regierens. Dies bedeutet, dass einerseits auch künftig unorthodoxe Ansätze erprobt werden und dass andererseits Projekte einen Mehrwert im Vergleich zur nationalen Grundförderung aufweisen sollten.

2) URBAN Governance – Effizientes Management und Verwaltung in Partnerschaft

Für die Umsetzung EU-finanzierter, integrierter und sektorübergreifender Ansätze werden **neue Instrumente städtischen Managements und Regierens** benötigt, die durch URBAN bislang erfolgreich getestet werden konnten. Dies beinhaltet auch eine effiziente horizontale und vertikale Zusammenarbeit und Koordination.

Für die administrative Abwicklung EU-finanzierter Stadtentwicklungsmaßnahmen sind effiziente und nachhaltige Modelle aufzubauen, die **mehr Verantwortungen auf die lokale Ebene übertragen**. Unter Berücksichtigung der verschiedenen Verwaltungssysteme der einzelnen Mitgliedstaaten müssen die **Kompetenzen in Partnerschaft** zwischen nationalen und regionalen Behörden sowie den jeweiligen Städten und ihren Einrichtungen verteilt werden, und zwar in einer Weise, die einerseits eine größtmögliche Problemorientierung durch die Kommunalverwaltungen garantiert und andererseits eine generelle Programmverantwortung durch nationale / regionale Behörden gewährleistet.



Die institutionelle Koordinierung sollte die strategische Rolle der Städte in territorialen Entwicklungsprozessen berücksichtigen. Aus diesem Grund müssen Städte angemessen zur Definition territorialer Politiken beitragen können, und zwar bei der Erstellung sowohl des Nationalen Strategischen Rahmenplans als auch der regionalen, nationalen und transnationalen Programme. Subsidiarität wird dadurch auf intelligente und kooperative Weise gewährleistet, nicht nur im Programmmanagement sondern auch in einer frühen Phase der Programmentwicklung.

Aufbauend auf den positiven Ergebnissen von URBAN muss die **Bürgerbeteiligung** und die **Einbeziehung lokaler Akteure** in den Mainstream-Programmen deutlich intensiviert werden, ganz im Sinne eines wirklichen ‚bottom-up‘ Ansatzes. Dieser partizipative Ansatz kann erheblich zur Stärkung der lokalen Demokratie beitragen und somit dabei helfen, die wachsende Skepsis der Bürger gegenüber bürokratischen und politischen Eingriffen abzubauen. Vor dem Hintergrund der schwierigen finanziellen Lage öffentlicher Haushalte ist vor allem die Einbeziehung privater Partner und Finanzen (z.B. in Form von PPP) ein entscheidendes Anliegen. Um private Akteure zu motivieren, in die städtische Erneuerung zu investieren, ist allerdings die **Förderfähigkeit privater Finanzmittel** ausschlaggebend.

Einen wichtigen Mehrwert stellt die begleitende **Evaluierung** und das **Monitoring** dar, wodurch die Ergebnisse und Wirkungen der URBAN-Programme überprüft und, falls erforderlich, die Strategien angepasst werden können. Unter Beachtung eines angemessenen Verhältnisses zwischen zusätzlichem Aufwand und Nutzen sollte dieses Grundprinzip beibehalten werden, um ein flexibles Instrument zu besitzen, welches an veränderte Verhältnisse angepasst werden kann.

Die **Verwaltungs- und Kontrollsysteme** – sowohl der URBAN-Programme als auch der städtischen Maßnahmen innerhalb des Mainstream – sind zu komplex und zu aufwändig, was zu Ineffizienzen, Reibungsverlusten, Verzögerungen oder unnötigen Hindernissen für sinnvolle Projekte führen kann. Deshalb müssen die administrativen Strukturen und Verfahren erheblich vereinfacht werden, gerade auch um eine verbesserte Mittelausschöpfung zu erreichen. Alle beteiligten Verwaltungsebenen müssen sich verpflichten, die Verwaltungsprobleme zu verringern.

Das so genannte “**Monofonds-Prinzip**” – im Rahmen von URBAN II erfolgreich angewandt – sollte beibehalten werden, wogegen der finanzielle Anteil von Maßnahmen, die ursprünglich dem ESF zuzurechnen sind, flexibler als von der Kommission bislang vorgesehen zu gestalten ist.

Alle **administrativen und finanziellen Regelungen** müssen klarer, transparenter und gezielter ausgestaltet werden, um den verantwortlichen Personen auf Programm- und Projektebene eindeutige und zielorientierte Richtlinien an die Hand zu geben.

3) Auswahl von Städten und förderfähigen Gebieten – Gebietsbezogene Konzentration in städtischer und stadtreionaler Perspektive

Die Auswahl von Städten und Stadtteilen sollte auf Grundlage **klarer, transparenter sozio-ökonomischer Kriterien** erfolgen, die an den URBAN-Erfahrungen orientiert sind, sowie im Rahmen einer **plausiblen und nachvollziehbaren Auswahlmethode** stattfinden, die den Ver-



waltungssystemen der einzelnen Mitgliedstaaten Rechnung trägt. In Abhängigkeit von der regionalen Situation und den entsprechenden Entwicklungszielen sowie von den spezifischen städtischen Problemkomplexen der Mitgliedstaaten sind **Städte verschiedener Größenordnungen und Funktionalitäten** zu beachten.

Die **Konzentration von Ressourcen und Kompetenzen** auf eindeutig festgelegte städtische Gebiete mit starker Benachteiligung sollte wegen der größeren Wirksamkeit und Sichtbarkeit beibehalten werden. Aber es gilt, dieses Prinzip in einem weniger strengen Sinn anzuwenden und um Möglichkeiten der Zusammenarbeit zwischen Kernstadt und Umland sowie des Zusammenschlusses von mehreren Städten in einer größeren Region zu ergänzen. Überdies sollten städtische Maßnahmen neben einer rein städtischen auch eine stadregionale Perspektive verfolgen, da verschiedene städtische Problemlagen Lösungen auf unterschiedlichen geographischen Maßstabsebenen erfordern.

4) Vernetzung, Erfahrungsaustausch und Benchmarking zur Verbesserung städtischer Entwicklungsansätze

Um die integrierten städtischen Entwicklungsinstrumente stetig weiterzuentwickeln sowie eine nationale und europäische Dynamik im Management städtischer Programme aufrecht zu erhalten, sind die Initiativen zum **Austausch von Erfahrungen und Wissen**, zur **Sammlung und Aufbereitung erworbener Kenntnisse** sowie zum **Benchmarking** verschiedener Ansätze und Methoden in der Zukunft weiter zu intensivieren.

In diesem Netzwerk- und Kooperationsprozess müssen die bestehenden und anerkannten **nationalen Netzwerke** und Organisationen vollständig einbezogen werden, da diese für die Sammlung und Verbreitung der gewonnenen Erfahrungen innerhalb der verschiedenen Länder am besten geeignet sind und einen nationalen Rückhalt der europäischen Stadtentwicklung sichern können. Deshalb ist es dringend erforderlich, nationale Netzwerkstrukturen zwischen den an EU-geförderten Stadtentwicklungsmaßnahmen Beteiligten beizubehalten bzw. aufzubauen.

Auf Grundlage der positiven Erfahrungen und Ergebnisse von URBACT wird ein übergeordnetes **europäisches „Dach“** benötigt, welches alle nationalen Aktivitäten zusammenfasst, zusätzliche europäische Netzwerk- und Kooperationsaktivitäten von Städten unterstützt sowie das spezifische europäische Wissen auf dem Gebiet der integrierten Stadtentwicklung aufbereitet und verbreitet.

Einsatz für den „Acquis URBAN“ und Entwicklung konkreter Ideen und Konzepte

Das Ergebnis sollte ein konsistenter und kohärenter programmatischer Ansatz sein, der – finanziert aus nationalen / regionalen Strukturfondsprogrammen – alle genannten Aspekte umfasst und die verschiedenen Ziele der gegenwärtigen Programme in breiter Weise kombiniert und qualifiziert.

Abschließend und zusammenfassend betonen die URBAN-Akteure nachdrücklich ihre **fünf Hauptanliegen**:



- 1) Die städtische Dimension muss in den EU-Strukturfonds verbindlich festgeschrieben werden und sollte nicht nur eine Option darstellen. Sie sollte ein fester Bestandteil der Gemeinschaftsleitlinien für die Kohäsionspolitik – und zwar als spezifische Priorität mit einem Finanzanteil von mindestens 10% – sowie der nationalen strategischen Referenzrahmen und der Operationellen Programme sein.
- 2) Aufgrund begrenzter finanzieller Mittel, einer größeren Sichtbar- und Wirksamkeit sowie der grundlegenden Zielsetzung der EU-Kohäsionspolitik sollten die städtischen Interventionen auf räumlich begrenzte städtische Problemgebiete konzentriert werden. In Anbetracht der Lissabon-Ziele ist jedoch der potentialorientierte Ansatz auszubauen, um diese Gebiete dabei zu unterstützen, wettbewerbsfähiger und innovativer zu werden.
- 3) Bei der Festlegung des Handlungsrahmens in den verschiedenen strategischen und programmatischen Dokumenten muss sich der allseits anerkannte “Acquis URBAN” vollständig wieder finden.
- 4) Aufgrund der stärkeren Problemorientierung und der nutzbaren Ressourcen der Bevölkerung in den Stadtteilen sowie wegen einer größeren Wirksamkeit und Sichtbarkeit muss die lokale Ebene direkt in die Entwicklung und Umsetzung städtischer Maßnahmen einbezogen werden.
- 5) Da nicht alle Städte an den EU-finanzierten Programmen teilnehmen können, sind die europäische und nationale Vernetzung und der Erfahrungsaustausch noch stärker zu unterstützen, um gute Praktiken zu sammeln und diese unter allen städtischen Akteuren zu verbreiten.

Um eine erfolgreiche und effiziente Fortsetzung des “Acquis URBAN” innerhalb der Mainstream-Programme zu gewährleisten, werden alle Akteure auf europäischer, nationaler, regionaler und vor allem kommunaler Ebene nachdrücklich aufgerufen, aktiv an der laufenden Debatte teilzunehmen und ihre Positionen, Ideen und Konzepte einzubringen. Zur Verankerung integrierter städtischer Entwicklungsansätze innerhalb der EU-Kohäsionspolitik sind ausgeprägte städtische Maßnahmen notwendig, da diese einen spezifischen Beitrag für einen wirtschaftlich wettbewerbsfähigen, sozial ausgewogenen und ökologisch nachhaltigen Gemeinschaftsraum leisten. Darüber hinaus kann nur ein früh beginnender, intensiver und breiter Diskussions- und Vorbereitungsprozess sicherstellen, dass ab 2007 integrierte städtische Entwicklungsmaßnahmen innerhalb der EU-Strukturfondsprogramme gezielt und rechtzeitig beginnen werden.

¹ Als Basisversion dient die englische Sprachfassung. Diese Fassung ist lediglich eine Übersetzung.