



TERRITORIALE CHANCENGLEICHHEIT IM EUROPÄISCHEN BINNENMARKT

Welchen Beitrag leistet die EU?

Die Europäische Union kann zur Chancengleichheit und einer ausgewogenen räumlichen Entwicklung beitragen. Die bevorstehende deutsche EU-Ratspräsidentschaft sollte dies unterstützen.



© Leonid Andronov / Fotolia

Hella Dunger-Löper

ist Staatssekretärin a.D. und Vorsitzende der AG Europäische Stadt- und Raumentwicklung des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. Ihre Schwerpunkte sind die Soziale Stadt und die Urban Agenda.
hella.dunger@web.de

Jonas Scholze

ist Geschäftsführer beim Deutschen Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. Derzeit begleitet Jonas Scholze in einem gemeinsamen Konsortium die Vorbereitung der deutschen EU-Ratspräsidentschaft des BMI zur Novellierung der Leipzig Charta.
j.scholze@deutscher-verband.org

Die Europäische Union ist das erfolgreichste Friedensprojekt des 20. und 21. Jahrhunderts. Sie verbindet nahezu alle Staaten in Europa eng miteinander, insbesondere durch einen gemeinsamen Wertekanon, die Wahrung von Rechtsstaatlichkeit und die Achtung der Menschenrechte. Eine weitere Säule ist der europäische Binnenmarkt. Für die EU-Staaten ist er der wichtigste Motor, um dem Druck des globalen Wettbewerbs in den Bereichen Wirtschaft, Forschung und Innovation dauerhaft Stand zu halten und den Wohlstand der Menschen auf lange Sicht zu wahren.

Die großen Vorteile und Stärken des europäischen Binnenmarkts, der mit einem freien Waren-, Kapital- und Personenverkehr und der Dienstleistungsfreiheit zu einer hohen wirtschaftlichen Dynamik beiträgt, dürfen die sozioökonomischen Disparitäten und Wettbewerbsbedingungen auf der Ebene der Regionen jedoch nicht verschärfen. Die globalen Transformationsprozesse lassen sich heute in unseren Städten, Gemeinden und Regionen immer schneller und intensiver wahrnehmen, als es in der Vergangenheit der Fall war. Dazu zählen nicht nur die Auswirkungen des globalen Klimawandels und die Abhängigkeit von globalen Ressourcen- und Stoffkreisläufen. Die Entwicklung birgt auch Risiken und fordert ein hohes Maß an Verantwortung im eigenen Handeln. Andererseits bieten neue Geschäfts-

modelle, Fertigungstechniken und Standortentscheidungen einer Industrie 4.0., die sich nicht ausschließlich am niedrigen Lohnniveau orientiert, neue regionale Chancen zur wirtschaftlichen Entwicklung, von denen Bürgerinnen und Bürger sowie lokale Unternehmen und Dienstleister wesentlich profitieren können.

Die Europäische Union muss daher auch in Zukunft mit ihrem EU-Wettbewerbs- und Binnenmarktrahmen dazu beitragen, dass Regionen, Städte und Gemeinden handlungsfähig bleiben. Obwohl die EU keine primäre Kompetenz im Bereich der Stadt- und Regionalentwicklung besitzt, wirken sich entsprechende sektorale Politiken auf die räumliche Entwicklung vor Ort aus und generieren immer wieder Zielkonflikte.

Neben dem legislativen Rahmen sind die EU-Strukturfonds ein wichtiger Impulsgeber für die Wahrung der regionalen Chancengleichheit im europäischen Binnenmarkt. Sie ermöglichen es, wichtige lokale Projekte im Bereich Energie, Bildung, soziale Infrastruktur, Mobilität, lokale Ökonomie oder Aufwertung von Gebäuden und des öffentlichen Raums zu fördern. Integrierte raumbezogene Projekte ermöglichen es, sowohl auf großräumige regionale Entwicklungsansätze als auch auf kleinräumige lokale Disparitäten zu reagieren.

Territoriale Dimension in der EU-Förderung stärken

Die EU-Strukturpolitik darf im Zuge einer thematischen Konzentration in der Förderung nicht einseitig auf „elitäre“ Leuchtturmprojekte ausgerichtet werden. Sonst besteht das Risiko, den Bezug zu Bürgerinnen und Bürgern zu verlieren. Die Siedlungsstrukturen in den EU-Mitgliedstaaten charakterisieren insbesondere viele Klein- und Mittelstädte. Mit Sonderprogrammen wie der Förderung „Innovativer Maßnahmen“ aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), die eine Kanalisierung von EU-Fördermitteln in westeuropäische Großstädte zur Folge hat, setzt die EU-Kommission falsche Impulse. Eine Förderung muss gleichermaßen für Klein- und Mittelstädte zugänglich und handhabbar bleiben. Der Kohäsionsgedanken muss wieder stärker in alle Bereiche der EU-Politiken integriert werden – mit dem Ziel, die soziale und räumliche Chancengleichheit zu sichern und die Potenziale aller Städte und Regionen zur Stärkung der Wirtschaftskraft lokaler Unternehmen sowie die Lebensqualität der Menschen zu stützen. Das mindert auch die Gefahr einer fortschreitenden „EU-Verdrossenheit“

der Bürger, denn dies gelingt nicht allein durch Marktkräfte oder eine Fokussierung auf Wettbewerbsfähigkeit.

Darüber hinaus ist die EU-Strukturpolitik mehr als eine reine finanzielle Ausgleichspolitik. Sie setzte in der Vergangenheit immer wieder wichtige Impulse in der integrierten Quartiersentwicklung und bot jüngst im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit neue Ansätze für stadregionale Entwicklungsstrategien. Um den Gedanken der Chancengleichheit aller Bürger konsequent weiterzuführen, eine effiziente Daseinsvorsorge zu gewährleisten und Antworten auf heutige Anforderungen stadregionaler Verflechtungen zu finden, sollte die Anbindung des ländlichen Raums an die städtischen Zentren weiterhin eine zentrale Rolle im Maßnahmenkatalog der EU-Förderung spielen. Der räumliche Fokus einer nachhaltigen Stadtentwicklung lässt sich heute nicht mehr nur auf Quartiers- oder gesamtstädtischer Ebene denken, sondern geht insbesondere im Bereich neuer Lösungsmodelle beispielsweise für Mobilitätsverhalten sowie

Beispiele für EU-geförderte stadregionale Konzepte in Europa

Deutschland

Das Land Brandenburg verfolgt in der laufenden EU-Förderperiode eine Stadt-Umland-Strategie, die auf das System der zentralen Orte im Land ausgerichtet ist. Inhaltlich unterstützt es Maßnahmen, die auf eine tragfähige Daseinsvorsorge des ländlichen Raums, nachhaltige Mobilitätskonzepte sowie die Sicherung der lokalen und regionalen Wirtschaftsstruktur hinwirken. Dabei werden alle EU-Strukturfonds (EFRE, Europäischer Sozialfonds (ESF) und Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)) konzeptionell zusammengebunden, um stadregionale Projekte zu generieren.

Auch der Freistaat Bayern entschied sich, in einem Wettbewerbsverfahren stadregionale Kooperationen zu unterstützen, um sich von punktuellen, rein städtischen oder quartiersbezogenen Maßnahmen loszulösen. So fördert Bayern erstmals räumlich funktionale Entwicklungskonzepte, die interkommunale Partnerschaften voraussetzen.

Österreich

Das nationale EFRE-Förderprogramm für Österreich greift als räumlichen Schwerpunkt stadregionale und interkommunale Zusammenarbeit auf. Dabei kam in Tirol erstmals das Förderinstrument des CLLD (community-led local development; „Von der örtlichen Bevölkerung betriebene Maßnahmen zur lokalen Entwicklung“) erfolgreich zum Einsatz. Thematisch werden beispielsweise die Bereiche der Standortentwicklung

sowie einer nachhaltigen Flächen- und Bodenpolitik aufgegriffen. Gleichfalls wurde in Oberösterreich die inhaltliche Ausrichtung des 2017 verabschiedeten Landesentwicklungsplans konzeptionell mit der EU-Förderung verknüpft und die EFRE-Förderkulisse in einen stadregionalen Kontext gesetzt.

Frankreich

Ein Beispiel für einen innovativen territorialen Ansatz ist das Programmgebiet der „Communauté d'Agglomération“ von Aurillac. Die verantwortlichen Kommunen entwickelten die Strategie auf Basis des lokalen „Schéma de Cohérence Territoriale“ (SCoT) für die Region Pays d'Aurillac (Stadt und Umland) sowie des regionalen Rahmenplans für nachhaltige Entwicklung. Ein wesentlicher Fortschritt der bisher vorherrschenden Stadt-Land-Dichotomie für die interkommunalen Kooperationen war die Phase des gemeinsamen Strategieprozesses.

Polen

In Polen gibt es auf regionaler, Bezirks- und lokaler Ebene drei unterschiedliche Verwaltungseinheiten der subnationalen öffentlichen Verwaltung. Jedoch gibt es bislang keinerlei Rahmengesetze, die eine Kooperation über die Verwaltungsgrenzen im Sinne funktionaler Gebietseinheiten ermöglichen. Das EU-Förderinstrument ITI (Integrierte Territoriale Investition) gab in der Region Lublin erstmals Anreize für ein neues Konzept der interkommunalen- und ebenenübergreifenden Verwaltung.

einer Flächen- und Bodenpolitik weit in die stadregionale Ebene über. Der Bedarf zur Förderung scheint zudem evident. Wurden Fördermodelle im stadregionalen Kontext bis 2013 eher pilothaft durchgeführt, wurden diese in der Förderperiode 2014–2020 in einigen europäischen Ländern weiter in die Fläche gebracht und teilweise auch in den Kontext der regionalen oder nationalen Raumordnungsstrategie gesetzt. Es gilt nun, diese Ansätze auch in der Förderperiode ab 2021 weiter zu verstetigen.

Die EU-Kommission bietet mit der Vorlage der neuen Fondsverordnungen von Mai 2018 ein größeres Maß an lang geforderter Flexibilität in der Ausgestaltung der Förderung vor Ort. Es liegt nun auch in der Verantwortung von Bund und Ländern, die Förderung territorialer Ansätze bedarfsorien-

tiert anzuwenden und zu begleiten. Dennoch gibt es einige Herausforderungen im Fördersystem. Zunächst betrifft dies insbesondere die ostdeutschen Länder durch eine merkbare Mittelkürzung. Nicht nur ein durch den Brexit geschmälerter EU-Haushalt mindert die Mittelallokation spürbar, es droht auch eine erhebliche Änderung der Ko-Finanzierungssätze. Zum einen gilt der Appell an die deutschen Bundesländer, einen signifikanten Anteil für räumliche Projekte in ihren Operationellen Programmen bereitzustellen und die niedrigeren Ko-Finanzierungssätze bei Bedarf durch Landesmittel zu untersetzen, damit sich auch kleinere und finanzschwächere Kommunen Förderung „leisten“ können. Der Appell richtet sich aber auch an den Bund, der städtischen- und territorialen Dimension bei der Ausarbeitung der Partnerschaftvereinbarung entsprechend Raum zu bieten.

Europäische Leitlinien zur Stadt- und Raumordnung dürfen kein Lippenbekenntnis bleiben

Bei der Erarbeitung von Konzepten und Lösungsansätzen für Antworten auf eingangs genannte globale Trends und aktuelle Herausforderungen kann die bevorstehende deutsche EU-Ratspräsidentschaft 2020 wichtige Impulse setzen. Sowohl in der überörtlichen Raumentwicklung als auch in der nachhaltigen Stadtentwicklung stehen mit der Erneuerung der „Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt“ sowie der Aktualisierung der „Territorialen Agenda der Europäischen Union 2020“ (TAEU) für die zweite Jahreshälfte 2020 zwei wichtige Meilensteine der europäischen Stadt- und Regionalentwicklung bevor.

Der Novellierungsprozess steht heute jedoch anderen politischen Herausforderungen gegenüber, als dies bei der Entstehung 2007 der Fall war. Zum einen sind beide Dokumente in ein wesentlich komplexeres Geflecht neuer globaler und europäischer Leitdokumente und globaler Abkommen eingebettet. Zum anderen dürfte angesichts erstarkender nationaler Eigeninteressen europäische Konsensfähigkeit erschweren. Die Zeit für die Erarbeitung gemeinsamer europäischer Leitbilder der Raumordnung im Sinne des Europäischen Raumentwicklungskonzeptes von 1999 scheint auch aufgrund einer immer stärkeren Heterogenität raumordnerischer Ziele und der Delegation von Zuständigkeiten auf subnationale Ebene in der Raumordnung derzeit nicht gegeben. Wesentlich erfolversprechender scheinen daher Impulse für territoriale Teilgebiete in der grenzüberschrei-

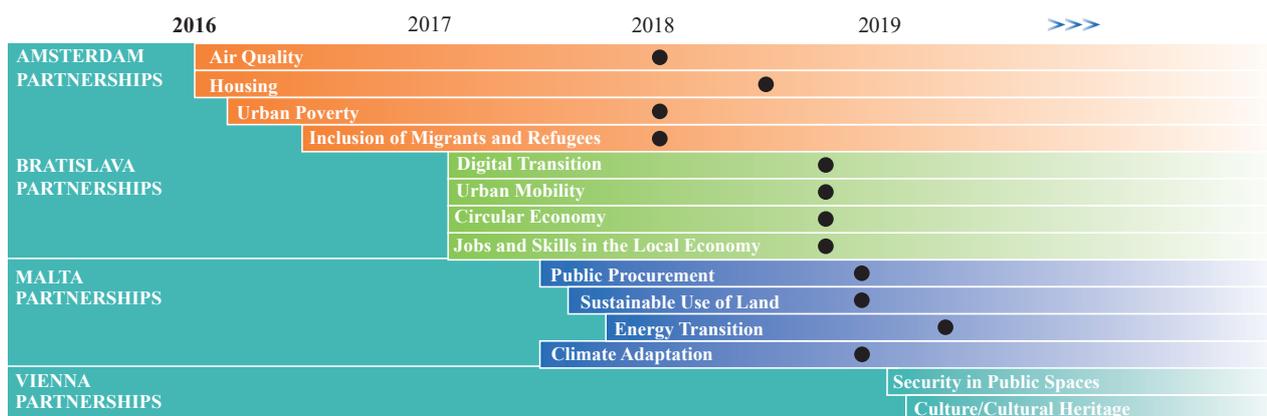
tenden Planung sowie für stadtregionale Raumtypologien oder Metropolregionen zu sein, an die auch die deutsche EU-Ratspräsidentschaft anknüpfen könnte.

Ein weiterer Punkt ist die Frage der Verbindlichkeit. Eine inhaltliche Novellierung beider Dokumente wird diesmal nicht ausreichen, um mittels politischer Leitlinien neue Impulse zu setzen. Bei der Erneuerung beider Dokumente müssen mögliche operative Elemente eine entscheidende Rolle einnehmen, sodass diese nicht als bloße Lippenbekenntnisse stecken bleiben. Die Urbane Agenda für die EU könnte sowohl für die Stadtentwicklung als auch für die überörtliche Raumordnung ein geeignetes Vehikel sein, um EU-Politiken stadt- und raumverträglich auszugestalten. Dabei stellt sich auch hier zunächst die Frage, ob und in welcher Form die Urbane Agenda weitergeführt werden kann und soll. Die internationale Erwartungshaltung an Deutschland ist auch in dieser Hinsicht groß.

Mögliche europaweit relevante Themen für neue Partnerschaften, wie sie bislang im städtischen Bereich angewandt wurden, bieten sich auch in der überörtlichen Raumordnung an. Die Daseinsvorsorge in strukturschwachen Regionen, regionale Wirtschaftsentwicklung, Energieraumplanung oder eine gerechte Boden- und Flächenpolitik bieten gleichfalls relevante Schnittmengen zu urbanen Themen, die sich folglich in einen regionalen Kontext setzen lassen. Das Thema

1

The Urban Agenda for the EU: Zeitplan der thematischen Partnerschaften und Aktionspläne



Final Action Plan

© Europäische Union 2019

Boden hat beispielsweise nicht nur in Deutschland für den aktuell dringend notwendigen Neubau von bezahlbaren Wohnungen in den Städten mit angespannten Wohnungsmärkten, mit hohen Kaufpreisen und Mieten eine ganz besondere Relevanz. Haushalte mit mittlerem Einkommen haben Schwierigkeiten, bezahlbare Wohnungen zu finden, sodass auch der Druck auf Umlandgemeinden und Landkreise wächst.

Eine gemeinsame stadtregionale nachhaltige Flächenpolitik kann aber auch zu Effizienz im Bereich der Wirtschaftsentwicklung führen, beispielsweise über die gemeinsame Vermarktung und Verwaltung von Gewerbegebieten. Eng verbunden ist dies mit der Ausstattung und dem Ausbau von leistungsfähigen Verkehrsinfrastrukturen und Mobilitätsangeboten. Nicht zuletzt wirken sich komplexe Pendlerbeziehungen und deren Infrastruktur auf die Flächennutzung aus. Nutzerinnen und Nutzer städtischer Infrastrukturen wohnen oftmals im Umland oder in benachbarten Kommunen. Für eine nachhaltige stadtregionale Siedlungsentwicklung in wachsenden Großstadregionen ist die leistungsfähige Verkehrsinfrastruktur auch die Grundvoraussetzung dafür, dass der weiter entfernte ländliche Umlandraum von den städtischen Wachstumsimpulsen profitiert und gleichzeitig mit

bezahlbarem Wohnungsneubau die Kernstädte entlastet. Dies trägt wesentlich zu einer räumlich ausgewogenen Entwicklung und Gleichwertigkeit bei.

Gleichermaßen wird durch die Anwendung von Boden- und Flächenpolitik im funktionalen, stadtregionalen Gefüge auch das Thema der Flächennutzung für Energiekonzepte angesprochen. Die Energiewende erfolgt vor allem im ländlichen Raum. Während die Nutzerinnen und Nutzer regenerativer Energiequellen hauptsächlich im innerstädtischen oder städtischen Ballungsbereich leben, erfolgt die Energieerzeugung zu großen Teilen im funktional zugehörigen Umland oder der weiteren überörtlichen Region. Nutzungskonflikte zwischen Landwirtschaft, dem Naturerbes und Naherholungsgebieten sowie der Energieraumplanung müssen ausgeglichen werden.

Eine räumliche Schnittmenge nehmen auch in diesem Fall funktionale, stadtregionale Verflechtungsgebiete ein. Sie dienen folglich als territoriales Scharnier zwischen TAEU und Leipzig Charta. Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft kann folglich dazu beitragen, städtische und raumordnerische Belange als Querschnittsthema im europäischen Gesetzgebungskanon zu stärken.