

Positionen des Deutsch-Österreichischen URBAN-Netzwerks zur Ausgestaltung der städtischen Dimension in der EU-Strukturfondsförderperiode 2021-2027

Einleitung

Die Struktur- und Investitionsfonds haben eine tragende Rolle in der EU-Kohäsionspolitik. Viele Städte und Regionen nutzen mittlerweile die angebotenen Förderinstrumente. Mit der Studie „Die städtische Dimension 2.0“¹ wurde für Deutschland belegt, dass die EU-Förderung städtischer Projekte einen signifikanten Beitrag für die Ziele der europäischen Kohäsionspolitik leistet und gleichzeitig eine sinnvolle und notwendige Ergänzung nationaler Förderprogramme bietet.

Auch in Zukunft werden Städte aus Deutschland und Österreich auf die Unterstützung ihrer städtebaulichen oder stadtreionalen Vorhaben durch den EU-Strukturfonds angewiesen sein. Der Bedarf ist evident: Einerseits gibt es nach wie vor einen erheblichen Druck, Regionen und Städte in ihrer Entwicklung hin zu besserer Wettbewerbsfähigkeit zu unterstützen, auf den effizienten Einsatz natürlicher Ressourcen hinzuwirken und den Klimawandel zu begrenzen. Andererseits gilt es, sich neuen Herausforderungen wie der fortschreitenden Digitalisierung aller Lebensbereiche oder anwachsender Migration zu stellen. Insbesondere die Integration von Flüchtlingen und Migranten wird in den kommenden Jahren einen Schwerpunkt für Städte und Regionen in Deutschland und Österreich darstellen, der auch in den Strukturfonds zu berücksichtigen ist.

Die Zielsetzungen der europäischen Kohäsionspolitik können nur erreicht werden, wenn die in Städten und Stadtregionen auftretenden Herausforderungen durch die ESI-Fonds adäquat unterstützt werden. Städtische Maßnahmen mit einem hohen Maß an integrierten, innovativen und Sektoren übergreifenden Handlungsansätzen müssen daher weiterhin fest im EU-Förderkanon für alle Gebietskategorien verankert bleiben, damit Städte bzw. funktionale Gebietseinheiten im Gegenzug ihr größtmögliches Potential entfalten können, EU-Politiken umzusetzen.

Die Europäische Union befindet sich seit einigen Jahren in einer politischen Krise. Die Skepsis der Bürger gegenüber dem gemeinsamen und identitätsstiftenden Projekt Europa, hat in den vergangenen Jahren immer stärker zugenommen und gipfelte bislang in einem Plebiszit Großbritanniens für einen EU-Austritt. Gerade durch die Unterstützung von EU-Förderprojekten im Rahmen der

¹ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Hrsg.), Die städtische Dimension in den deutschen Strukturfondsprogrammen 2.0., Berlin / Leipzig 2014.

Stadtentwicklung kann es gelingen, Spürbarkeit und Sichtbarkeit von EU-Maßnahmen für den Bürger im öffentlichen Raum zu generieren und so den Zusammenhalt innerhalb Europas zu stärken.

Die Förderung von Projekten der integrierten Stadtentwicklung hat sich in Deutschland und Österreich mit der Gemeinschaftsinitiative URBAN (bis 2006) bestens bewährt und gab wichtige Impulse für neue Förderansätze auch in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten. In der Folge haben allein die deutschen Länder in den Operationellen Programmen für die Förderperiode 2014-2020 zur Unterstützung von städtischen Projekten ca. 1,5 Mrd. € vorgesehen. Diese Erfolge dürfen jedoch durch immer komplexere Regelwerke und weitere Bürokratisierung oder gar durch verengte, auf einzelne Sektoren ausgerichtete Förderpolitiken, nicht aufs Spiel gesetzt werden. Die Tatsache, dass in der laufenden Förderperiode nur knapp die Hälfte der deutschen Länder nachhaltige Stadtentwicklung nach Maßgabe des Artikel 7 der EFRE-VO fördert, ist ein fatales Signal und ein sehr deutlicher Hinweis darauf, dass die Komplizierung des Regelwerks eine besser fokussierte Förderpolitik tendenziell verhindert. Ausschlaggebend hierfür sind insbesondere die Integration städtischer Behörden in das ESIF - Verwaltungs- und Kontrollsystem und das Verfahren, Städte als Zwischengeschaltete Stellen zu implementieren, aber auch die enge inhaltliche Definition der Prioritätsachsen im Programmierungsverfahren. Die 2015 veröffentlichte Studie der „Städtischen Dimension 2.0“ hat zudem gezeigt, dass in den deutschen Bundesländern ein wesentlich größeres Förderinstrumentarium für städtische Projekte angewandt wird, als in Artikel 7 der EFRE-VO vorgesehen ist.

Ein thematisches Vorschlagsrecht bzw. die inhaltliche Mitbestimmung der Städte bei der Projektauswahl, die jedoch mit einem massiven Anstieg der administrativen Programmverantwortung einhergehen, zeigen sich daher als kontraproduktiv. Gleiches gilt für die Fördertechniken ITI (Integrierte Territoriale Investitionen) und CLLD (von der örtlichen Bevölkerung betriebene Maßnahmen zur lokalen Entwicklung), die in Deutschland und Österreich kaum zum Einsatz kommen. Darüber hinaus muss der innere Widerspruch beseitigt werden, bei steigender Zahl innovativer und deshalb auch risikoreicher Maßnahmen, die Anforderungen an die jeweilige Zielerreichung zu verschärfen und das Verfehlen der Ziele zu sanktionieren.

Mit der Verabschiedung des „Paktes von Amsterdam“ auf dem informellen Ministertreffen am 30. Mai 2016, haben sich die Mitgliedstaaten darauf geeinigt, die EU-Gesetzgebung insgesamt „stadtverträglich“ zu gestalten. Dazu zählt auch ein verbesserter finanzieller Zugang zu EU-Mitteln für Städte. Dies muss auch für den Erhalt der Förderung im Sinne des „Acquis-Urban“ gelten, damit eine effiziente Förderung integrierter Stadtentwicklungsmaßnahmen nach dem Jahr 2020 im Förderkanon der EU beibehalten wird.

Das vorliegende Positionspapier wurde im Rahmen des Deutsch-Österreichischen URBAN-Netzwerkes unter Beteiligung der Fachministerien von Bund und Ländern erarbeitet. Die daraus abgeleiteten Positionen und Handlungsempfehlungen resultieren insbesondere aus den bisherigen Erfahrungen zur Umsetzung der städtischen Dimension in den EU-Strukturfonds 2014 – 2020.

Die Empfehlungen und Forderungen richten sich an die Fachvertreter der EU-Institutionen, als auch Bund und Länder und Kommunen, die im Diskussionsprozess zur Ausgestaltung der EU-Förderperiode ab 2021 beteiligt sind.

1. Rechtssicherheit und klare Regelungen von Beginn an

Herausforderungen / Problematik:

Das Genehmigungsverfahren zwischen Ländern und der Europäischen Kommission für die Operationellen Programme gestaltete sich zu Beginn der Förderperiode 2014 - 2020 insgesamt sehr langwierig. Für viele Städte bedeutete dies einen sehr späten Beginn der Wettbewerbsverfahren und der sich daraus ergebenden Fördermöglichkeiten für Projekte. Damit gehen entsprechende Befürchtungen einher, aufgrund der bestehenden N+3 Regelung einen fristgerechten Abschluss der Projekte und Programme und die entsprechende Mittelabsorption zu gefährden.

Dieser zeitliche Verzug resultiert zum einen aus den langen Verhandlungen auf EU-Ebene im Trilog-Verfahren, aber auch aus den langwierigen Verhandlungsprozessen zwischen den Ländern und der GD Regio sowie der mangelnden Abstimmung zwischen den einzelnen Generaldirektionen. D.h. konkret, dass die Länder selbst mit mehreren Generaldirektionen das Gespräch suchen mussten. Des Weiteren erforderten nachträgliche Änderungen bereits einvernehmlicher Positionen für Städte und Länder häufig neue Abstimmungs- und Diskussionsprozesse. So wurde erst nach Veröffentlichung der Verordnungsentwürfe die sog. „Mischachse“ geschaffen, was zu neuen Unsicherheiten bei den Verhandlungen führte, insbesondere weil die Kombination der thematischen Ziele innerhalb der Mischachse nicht frei von den Städten und Regionen bestimmt werden konnte.

Als Problem für Strategie und Programmplanung erwiesen sich Rechtsunsicherheit und unklare Regelungen für die Behörden auf regionaler und lokaler Ebene. Viele entscheidende Details waren Städten lange Zeit nicht bekannt; damit blieb fraglich, ob und wie städtische Projekte gefördert werden können. Besonders misslich war zudem die Vielzahl von im Nachhinein getroffenen Regelungen in Form von delegierten Rechtsakten und Leitlinien.

Vorschläge /Forderungen:

- Eine effiziente Umsetzung der EU-Kohäsionspolitik muss von Beginn an mit klaren Regeln für alle Beteiligten erfolgen. Die in den Verordnungen angelegten Gestaltungsmöglichkeiten müssen zudem im Genehmigungsverfahren nutzbar sein und dürfen nicht nachträglich etwa durch Leitlinien oder delegierte Rechtsakte wieder eingeschränkt werden.
- Im Sinne einer besseren Planung sollte das Verfahren für zukünftige Programmgenerationen gestrafft werden. Unklarheiten in der Rechtsauslegung und der inhaltlichen Orientierung müssen möglichst früh beseitigt, die Wechselwirkung z.B. zwischen Beihilferecht und den ESIF-VOen muss zukünftig stärker berücksichtigt werden.
- Als hilfreich erwies sich im Verfahrensprozess der direkte Kontakt zur Kommission. Dies sollte durch einen permanenten Dialog weitergeführt werden, so dass das Verständnis zum Bedarf an integrierten Stadtentwicklungsprojekten mit den zuständigen Kommissionsdienststellen rechtzeitig gemeinsam erörtert werden kann.

- In der neuen Förderperiode sollte es ein gewisses Maß an Kontinuität geben, sodass eingespielte Prozesse zwischen dem Bund, den Verwaltungsbehörden, und den Kommunen nicht auf null gestellt werden, und zu Beginn der neuen Förderperiode ein zügiger Start gewährleistet werden kann.

2. Programmverantwortung der Städte im Rahmen der EU Kohäsionspolitik

Unter der Gemeinschaftsinitiative URBAN oblag teilnehmenden URBAN Städten ein erheblicher Teil der Programmverantwortung. Mit dem Mainstreaming der städtischen Dimension in die EFRE- und ESF-Regelprogramme nach 2006 wurde die Programmverantwortung als logische Konsequenz grundsätzlich auf die Länderebene gehoben – es zeigt sich jedoch weiterhin ein großer Bedarf und Notwendigkeit der Kommunen bei der inhaltlichen Mitbestimmung der Programmaufstellung und der Projektauswahl, sodass die lokalen Bedürfnisse zielgerichtet berücksichtigt werden können. Während der Programmaufstellung für die Förderperiode 2014-2020 konnte dies jedoch nicht immer gewährleistet werden.

- Grundsätzlich sollte den Städten bei der inhaltlichen Programmaufstellung sowie der Auswahl der Projekte ein Mitspracherecht eingeräumt werden. Wie dies geschieht, sollte aber nicht vorgegeben werden. Eine Stärkung der Eigenverantwortung für Städte bei der inhaltlichen Mitbestimmung, wie unter der Gemeinschaftsinitiative URBAN, kann jedoch nur effizient erfolgen, wenn sie **nicht an zusätzliche Belastungen durch Verwaltungsaufgaben gekoppelt ist** (z.B. als Zwischengeschaltete Stellen).
- Die Einbindung der Länder insbesondere bei administrativen Aufgaben führt zu größerer Sicherheit bei der Programmumsetzung sowohl für Länder, als auch für Städte. Dies reduziert die Gefahr von Verfahrensfehlern und bietet damit den Städten eine deutliche Entlastung. Auch aus haushaltsrechtlichen Gründen muss die Gesamtverantwortung für die Programmumsetzung bei den Ländern bleiben. Unter diesen Rahmenbedingungen muss jedoch der notwendige fachliche Input und die lokale Bedarfslage von Kommunen in den Programmierungsprozess einfließen können. In einigen Bundesländern konnte dies gewährleistet werden, es zeigt sich jedoch für Deutschland und Österreich ein heterogenes Bild. Eine pauschale Übertragung der Programmverantwortung auf Kommunen ist jedoch weder von Städten noch von Ländern erwünscht, denn besonders für kleine und mittlere Städte stellen die damit verbundenen administrativen Anforderungen ein Hindernis für die Umsetzung von integrierten Projekten dar.

3. Mehr Flexibilität in den Rechtsgrundlagen zur besseren Umsetzung integrierter Ansätze bei städtischen Förderprojekten:

Herausforderung / Problemstellung

Die Planung und Umsetzung integrierter Stadtentwicklungsprojekte berührt eine Vielzahl unterschiedlicher Herausforderungen und Problemlagen und spricht daher auch immer eine Vielzahl unterschiedlicher Akteure und Themenfelder an. Der inhaltlich flexibel angelegte Ansatz aus der URBAN – Gemeinschaftsinitiative konnte diese Prozesse gut bedienen. Bereits mit der Anwendung des Art. 8 der EFRE-VO (1080/2006) zur Förderung der nachhaltigen Stadtentwicklung wurde dieser Ansatz durch das „Earmarking“ wieder eingeschränkt. Mit der Förderperiode 2014-2020 gewann die städtische Dimension erneut eine signifikante Rolle, was sehr zu begrüßen ist. Jedoch ist es nicht gelungen, die Instrumente der Stadtentwicklung in allen Bundesländern anzuwenden – nicht zuletzt auch durch eine zu starre inhaltliche Vorgabe durch die Verordnungen. Lösungsansätze für Problemstellungen der Städte müssen in unflexible Programmstrukturen gepresst werden, die einer sehr strikten Interventionslogik und oft nur den Förderlogiken der jeweiligen Programme entsprechen. Gerade für Projekte der nachhaltigen integrierten Stadtentwicklung bedarf es aber einer flexibleren inhaltlichen Ausgestaltung der EU-Regelungen und der Länder-Programme, um die lokalen problembezogenen Lösungen bedienen zu können. Hinderlich zeigte sich zudem die Konzentration von 80 % der Mittel auf die Europa 2020-Ziele. Dadurch standen für integrierte Stadtentwicklungsprojekte, die dem URBAN-Ansatz entsprechen, von vornherein maximal 20 % der Mittel zur Verfügung. Daraus ergibt sich ein klarer Widerspruch: Zum einen sollte die städtische Dimension durch Artikel der 7 EFRE-VO gestärkt werden, zum anderen stehen für integrierte Projekte außerhalb der thematischen Konzentration maximal 20 % der Mittel zur Verfügung.

Vorschläge / Forderungen

- Weniger als die Hälfte der Bundesländer macht von einer Förderung der nachhaltigen Stadtentwicklung gemäß Artikel 7 der EFRE-VO gebrauch (Anteil EFRE-Mittel in D ca. 8% und knapp 5,0% in Österreich). Um diesen Förderbereich attraktiver zu gestalten, müssen die formalen und administrativen Anforderungen, die mit Artikel 7 der EFRE-VO an Maßnahmen der nachhaltigen Stadtentwicklung gestellt werden, drastisch reduziert werden. Insbesondere die vorgegebene Subdelegation der Programm- und Finanzverantwortung an Städte stellt eine Einschränkung dar, die sich für die Praxis in einigen Bundesländern als untauglich erwiesen hat. Dies sollte wenn möglich noch in der laufenden Förderperiode zurückgenommen werden.
- Mit den strengen Quotierungen der thematischen Ziele hat sich die EU-Förderung weit vom ursprünglichen URBAN-Ansatz weg entwickelt. Diese Situation begünstigt einen Zielkonflikt zwischen stringenter Förderstrategie und der Individualität kommunaler Konzepte. Wirkliche

integrierte Stadtentwicklungsprojekte sind daher in vielen Bundesländern nur schwer zu fördern. Durch die Lockerung von strengen Quotierungen sollte diese negative Entwicklung aufgebrochen werden.

- Integrierte Stadtentwicklungsprojekte brauchen aufgrund im Einzelfall variierender fachlicher Ansprüche und einer komplexen Methodologie ein gewisses Maß an Flexibilität, die den örtlichen und programmufstellenden Behörden unter den gegebenen Rahmenbedingungen fehlt. Die detaillierte Vorgabe von Förderinstrumenten mit dem Ausschließlichkeitsanspruch, integrierte Stadtentwicklung könne nur durch deren Anwendung verwirklicht werden, steht dazu in eklatantem Widerspruch. Die engen inhaltlichen OP-Vorgaben, größtenteils von der EU insinuiert, nehmen den Mut, innovative Ansätze zu erproben. Zudem bedienen integrierte Stadtentwicklungsansätze per se mehrere thematische Ziele. Insoweit ist das Vehikel einer Mischachse nicht zwingend erforderlich.
- Einzelne Investitionsprioritäten sind so weit gefasst, dass ein integrierter Ansatz auch ohne die gebotenen Mischachsen verfolgt werden könnte, wenn dies durch die EFRE-Regularien erlaubt wäre. So werden in Bayern teilweise integrierte Projekte außerhalb des Rahmens von Artikel 7 der EFRE-VO gefördert, die nur ein thematisches Ziel bedienen. Die weite Auslegung des thematischen Ziels der Investitionspriorität 9b beispielsweise sollte beibehalten werden. Hierdurch können Stadtentwicklungsprojekte integriert und mit sozio-integrativen Elementen umgesetzt werden. Dies bringt punktuell eine Erleichterung für Städte, die bisher über den Mechanismus der Kreuzfinanzierung ESF – Themen in das städtische Entwicklungskonzept einbringen mussten. Daher sollte grundsätzlich in Erwägung gezogen werden, ein **inhaltlich flexibel ausgestattetes thematisches Ziel zur „nachhaltigen Stadtentwicklung“ in der kommenden Förderperiode anzubieten, welches in der Programmaufstellung berücksichtigt werden sollte.**
- Die räumliche Konzentration erweist sich teilweise als kontraproduktiv, weil die Förderkulisse nicht durchgängig mit der thematischen Konzentration korrespondiert. Dies hat zur Folge, dass integrierte Stadtentwicklungs- und Mischachsenprojekte nur in den ausgewählten Bereichen zum Zuge kommen und wichtige Projekte die unmittelbar an das Fördergebiet angrenzen, nicht umgesetzt werden können. Dies ist für die Allgemeinheit nicht nachvollziehbar und trägt nicht zu einem besseren Verständnis für die EU-Förderung bei.

4. Multifondsansätze

Herausforderung / Problematik:

Über den Mechanismus der Kreuzfinanzierung war bereits in der Förderperiode 2007 – 2013 die gemeinsame Finanzierung eines Fördertatbestands aus EFRE und ESF möglich. Mit der Förderperiode 2014 – 2020 erfuhr die Möglichkeit einer Kombination verschiedener Fonds durch die Einführung räumlicher Instrumente wie „Integrierten Territorialen Investitionen“ (ITI) und von der „örtlichen Bevölkerung getragenen Investitionen“ (CLLD) eine neue fördertechnische Dimension, die zudem die Förderung innovativer stadtreionaler Entwicklungskonzepte erleichtern soll. Die Anwendung von ITI und CLLD kommen in der laufenden Förderperiode in Deutschland und Österreich jedoch kaum zur Anwendung. Lediglich Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein nutzen die ITI-Systematik, wobei letzteres sich nicht auf die Förderung von städtischen, bzw. stadtreionalen Konzepten bezieht. CLLD werden lediglich in Sachsen-Anhalt und Tirol eingesetzt.

Die weitgehende Ablehnung resultiert aus den komplexen administrativen Anforderungen bei der Umsetzung, die u.a. aus der geteilten Verwaltung der Fonds auf Landesebene, bzw. aus den grundsätzlichen Anforderungen an die geteilte Mittelverwaltung zwischen EU und Region resultieren. Nicht harmonisierte Bestimmungen zur Umsetzung von Projekten aus den unterschiedlichen ESI-Fonds kommen hinzu. Überdies stellt die Subdelegation der Fördermittel auf die lokale Ebene im Rahmen der gegebenen Verwaltungsstrukturen ein signifikantes Hindernis dar, da zwar die Mittelverwendung delegiert, jedoch Teile der Verantwortung auf Ebene der Länder verbleiben müssen. Dies führte zu einer weitestgehend ablehnenden Haltung durch die Länder.

Ein weiterer Grund für die Ablehnung des Instrumentes der ITI bestand darin, dass aus den Ende 2011 veröffentlichten Verordnungsentwürfen nicht eindeutig hervorging, welche administrativen Vorgaben bei der Durchführung der ITI erwartet werden. Diese Unsicherheiten, die auch lange Zeit nicht geklärt werden konnten, haben die Einführung von ITI rechtzeitig mit Beginn der Förderperiode, nahezu unmöglich gemacht. Zudem hat die integrierte Stadtentwicklung in deutschen und österreichischen Städten aufgrund des URBAN-Ansatzes eine lange Tradition mit bewährten Verfahren. ITI stellen sich daher in der Regel nicht als Möglichkeit zur Verbesserung des Förderverfahrens dar, sondern als „black box“ mit ungewissen Erfolgsaussichten.

Forderung / Vorschläge

- Der interessante und gut gemeinte Ansatz zur Unterstützung von integrierten territorialen Ansätzen durch ITI und CLLD über den EFRE ist bei den gegebenen Verwaltungsstrukturen in Deutschland u.a. wegen des hohen bürokratischen Aufwands kaum umgesetzt worden. Die zusätzlichen organisatorischen Vorgaben (ITI / CLLD) in Deutschland oder Österreich erscheinen daher entbehrlich und sollten nicht weiter verfolgt werden.

- Die Kombination unterschiedlicher Fonds in ein integriertes Förderkonzept ist nach wie vor schwierig und kann nur vereinfacht weitergedacht werden. Die rigiden Bedingungen, an die der Multifondsansatz gebunden ist, müssen daher flexibler gestaltet werden. Die Kombination mehrerer EU-Förderprogramme könnte in Teilen die zu befürchtende Verringerung des Gesamtbudgets der EU – und damit einher gehend die Verringerung der Fördermittel für die Mitgliedstaaten - ausgleichen. Dafür ist es aber erforderlich, die regulatorische Kohärenz zwischen den einzelnen EU- Förderprogrammen erheblich zu verbessern.
- Die zwingende Subdelegation von Fördermitteln auf die lokale Ebene wird von den Bundesländern durchgängig abgelehnt und sollte auch in Zukunft nicht aufgegriffen werden. Aus den diesbezüglichen Rechtsakten resultiert eine hohe Komplexität, die wiederum zu hohen Fehlerquellen führen können.
- Sofern mehrere EU-Fonds miteinander kombiniert werden, muss deren Handhabbarkeit dahingehend erleichtert werden, dass die Regeln nur eines Leitfonds angewandt werden. Kommunale Zuwendungsempfänger sind mit der Antragstellung aus nur einem Fonds meist ausgelastet. Oft fehlt es an Ressourcen, der komplexen Förderlogik unterschiedlicher Fonds zu folgen. Neben den EU-Programmen müssen meist auch die nationalen Förderprogramme mit unterschiedlichen Prüf- und Gutachtersystemen und differenzierten Anforderungen an das Antragsystem bedient werden, da integrierte Stadtentwicklungsprojekte selten ausschließlich aus dem EFRE ko-finanziert werden können und somit die Fördergebietskulissen verschiedener Programme übereinandergelegt sind.
- Bei einer etwaigen Verringerung des Gesamtbudgets der EU ist es notwendig, die Kohärenz zwischen den einzelnen EU-Förderprogrammen weiterzuentwickeln, sodass eine leichtere Kombination mit anderen EU-Förderprogrammen, die integrierte Stadtentwicklungsstrategien unterstützen (z.B. Life+ oder Horizon2020), ermöglicht werden kann. Gegebenenfalls muss bei sich verringernden Budgets bei Einzelprojektförderung mit dem Nachweis, dass diese zu einer integrierten Strategie beitragen, regulatorisch reagiert werden.

5. Förderung von funktionalen Gebietseinheiten (Stadt – Land Partnerschaften)

Die Förderung von Stadt – Land Partnerschaften erhielt in der laufenden Förderperiode einen wesentlich erweiterten Anwendungsspielraum. Mehrere Operationelle Programme in Deutschland, wie auch das österreichische Operationelle Programm sehen diese Fördermöglichkeiten vor. Die Förderung von Stadt – Land Partnerschaften im Sinne von funktionalen Gebietseinheiten hat sich somit bewährt und sollte auch weiterhin Bestandteil der städtischen Dimension in den Strukturfondsprogrammen bleiben. Sie trägt der heterogenen territorialen Struktur in Deutschland und Österreich Rechnung, die nicht nur aus städtischen Metropolregionen einerseits und ländlichem

Raum andererseits besteht. Zudem kann das Spektrum innovativer integrierter Strategien bedeutend erweitert werden, beispielsweise in den Bereichen Mobilität, Energieversorgung, Tourismus sowie mit präventiven Maßnahmen gegen Hochwasser.

- Die Fördermöglichkeiten für Maßnahmen im Rahmen stadtreionaler Konzepte und interkommunaler Kooperationen müssen jedoch noch verbessert werden. Interessante Entwicklungskonzepte, die aus den Entwicklungsstrategien einer interkommunalen Zusammenarbeit entstehen, sind im EFRE nicht durchgängig förderfähig. Auch hier gilt es flexiblere Fördermechanismen anzuwenden.

6. Die Anwendung von Finanzinstrumenten in der Stadtentwicklung

Herausforderung / Problematik:

Der Einsatz von Finanzinstrumenten für Projekte der nachhaltigen Stadtentwicklung wurde für die Förderperiode 2014-2020 auf alle thematischen Ziele der Allgemeinen Verordnung erweitert. Dennoch stößt die Anwendung in Deutschland und Österreich auf geringes Interesse. Von den 16 genehmigten Operationellen Programmen der deutschen Bundesländer sehen lediglich fünf Länder die Anwendung eines Stadtentwicklungsfonds als Option vor. Die Gründe hierfür sind vielschichtig und reichen von einer hohen Komplexität über teils unklare Regelungen, die derzeitige Marktzinslage bis hin zu einschränkenden Anforderungen an mögliche Projekte, die den Mehrwert eines städtischen Fonds in Frage stellen. Die Anwendung von Finanzinstrumenten erfolgt nur in einigen Städten und bislang nur punktuell oder als Pilotprojekt.

Vorschläge und Forderungen:

- Trotz des geringen Interesses aufgrund der genannten Rahmenbedingungen sollte dies nicht zu einer pauschalen Ablehnung führen. Die Anwendung von Finanzinstrumenten muss jedoch aus dem jeweiligen lokalen bzw. regionalen Kontext heraus entschieden werden. Die Kohäsionspolitik muss auch in Zukunft über Zuschüsse umgesetzt werden können, da Städte mit Ihren integrierten Stadtentwicklungsstrategien weiterhin auf die Förderung über Zuschüsse angewiesen sind. Stadtentwicklungsprojekte, die beispielsweise auf die Aufwertung des städtischen Umfelds oder der sozialen Inklusion abzielen, generieren wenig oder gar keine Rückflüsse. Bisher zuschussgeförderte Projekte können vielfach nicht mit Darlehensmitteln fortgeführt werden. Darüber hinaus ist das Instrument der Öffentlich-Privaten Partnerschaften gerade für kleinteilige, integrierte Stadtentwicklungsprojekte nicht hinreichend erprobt.
- Langfristig betrachtet erscheint es sinnvoll, Finanzinstrumente weiter zu entwickeln, um die Möglichkeit einzuräumen, weiterhin EU-Mittel über revolvingende Fonds zur Verfügung stellen

zu können. Die Anwendung von Fondsinstrumenten muss jedoch optional gestaltet sein. Dabei ist darauf zu achten, dass für die Umsetzung von Fonds nicht noch detailliertere Regularien gelten als für Zuschussprogramme.

- Mit dem Europäischen Fonds für Strategische Investitionen wurde im Rahmen der Investitionsoffensive unter Kommissionspräsident Juncker ein weiteres EU-Investitionsinstrument zur Verfügung gestellt, das auch für Infrastrukturprojekte Anwendung finden soll. Diese Instrumente sollten jedoch zukünftig nur komplementär zu den bestehenden ESIF Förderinstrumenten betrachtet werden und nicht zu Ungunsten bestehender Fördermechanismen ausgeweitet werden, da sie für die integrierte Stadtentwicklung nur bedingt einsatzfähig sind.

7. Vorschläge und Aspekte zur administrativen Verfahrensvereinfachung

Jegliche Vorhaben, die sich einer Verfahrensvereinfachung bei der Verwendung von Mitteln aus den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds widmen, sind wünschenswert, da die zahlreichen und detaillierten Vorgaben durch EU-Rechtsakte das Fehler- und Anlastungsrisiko für die regionale und nationale Ebene darstellen und mittlerweile die Grenze der Belastbarkeit erreicht haben. Die Errichtung einer High-level Group zur umfassenden Evaluierung der Anforderungen an die Kontroll- und Prüfsysteme der ESI-Fonds wird daher begrüßt. Es sollte jedoch gewährleistet werden, dass dieses Verfahren einem hohen Maß an Transparenz unterliegt und die Vorschläge, die außerhalb des einberufenen Expertengremiums erarbeitet werden, in der Bewertung mit berücksichtigt werden können.

Weitere Forderungen und Vorschläge in der Verfahrensvereinfachung:

- Der Aufwand bei Programmierung, Verwaltung und Kontrolle muss sich nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit auch am Umfang der Programme und Projekte orientieren. Kleinteilige Vorhaben in der Stadtentwicklung sollten daher nicht den gleichen Prüf- und Nachweispflichten unterliegen wie größere Programme mit höherem Mittelvolumen. Es wäre daher zu prüfen, ob die Einführung von Schwellenwerten mit abgestuften Prüfanforderungen auf Programm- oder Projektebene sinnvoll ist.
- Pauschalen werden als probates Mittel zur Vereinfachung der Abrechnung angesehen. Jedoch dürfen diese einen zielgerichteten Einsatz der Mittel für Stadtentwicklungsprojekte nicht gefährden. Erleichterungen beim Finanzmanagement jedoch könnten Pauschalfinanzierungen mit eingeschränkten Prüfrechten der Europäischen Kommission darstellen. Daher sollte es frühzeitig – und nicht erst nach Beginn der Förderperiode - einfache und klare Regelungen

ohne komplizierte Berechnungsmodi geben, damit die jeweilige Prüfbehörde der Anwendung von Pauschalen zustimmt. Pauschalbeträge sollten z.B. nicht auf 100.000 € begrenzt werden.

- Vor der Benennung von Städten als Zwischengeschaltete Stelle sollen diese in der Regel durch die Prüfbehörden einer Systemprüfung unterzogen werden. Dieser Prozess führte in einigen Bundesländern zu starken Verzögerungen bei der eigentlichen Projektentwicklung und dem zu gewährleistenden Mittelabfluss unter der N+3 Regelung. Zudem gibt es kapazitive Schwierigkeiten diese Systemprüfung für jede einzelne Zwischengeschaltete Stelle zeitnah durchzuführen. Die Umsetzung der Vorgaben aus Artikel 7 der EFRE-VO führte dazu, dass mehrere Bundesländer im Laufe der Förderperiode die geplante Förderung gemäß Artikel 7 zurückgenommen haben. Daher wird es als dringend angesehen, diese Regelung aus dem Artikel 7 zu streichen – wenn möglich noch in der laufenden Förderperiode.
- Generell müssen die Anforderungen an die Prüfsysteme dringend eingeschränkt werden. Dies gilt jedoch nicht nur für die EU-Vorgaben, denn das Prüfsystem wird im Wesentlichen durch das jeweilige Verwaltungs- und Kontrollsystem der jeweiligen Region (bzw. Mitgliedstaat) mitbestimmt. Entscheidend ist hierbei, das System der Mehrfachprüfung gleicher Unterlagen durch unterschiedliche Prüfstellen abzubauen, da insbesondere Kommunen dadurch stark belastet werden.
- Ein wichtiger Handlungsansatz wird bei der Harmonisierung der Abläufe des Verwaltungs- und Kontrollsystem bei ESF und EFRE gesehen. Zudem sollten sich die Prüfbehörden auf die Einhaltung „europäischer Normen“ fokussieren und nicht die Auslegung der Landeshaushaltsordnungen und der nationalen Förderrichtlinien diskutieren.
- Alle Projekte werden entsprechend der beihilferechtlichen Relevanz überprüft; dies führt zu einem hohen personellen Aufwand auf lokaler Ebene. Es sollte ermöglicht werden, Programme unbürokratisch und schnell als beihilfefrei zu notifizieren, da es nach wie vor viele Unwägbarkeiten im Beihilferecht gibt, die im Nachhinein zu Fehlern führen. Unterstützung durch klare Leitlinien zum Beihilferecht in der Förderung durch die EU-Strukturfonds wären hier sehr hilfreich.
- Im Rahmen der Stadtentwicklung ergeben sich oftmals Schwierigkeiten, aussagekräftige Einzelindikatoren zu definieren und Stadtentwicklung mit herkömmlichen Datenerhebungen zu erfassen. Grundsätzlich sind kurzfristige aussagekräftige Indikatoren für die Stadtentwicklung schwer zu definieren, da Wirkung und der kausale Zusammenhang oft nicht über regelhafte Indikatoren abgebildet werden können. Hier gibt es keine schlüssigen Folgerungen der EU-Kommission, weshalb die Sinnhaftigkeit und Seriosität bestimmter Indikatoren diskutiert werden muss. Probleme gibt es zudem bei kleineren Städten bei umfangreichen Datenerhebungen.

8. Förderung des Erfahrungsaustauschs

Die von der EU-Kommission errichtete Städteplattform (Urban Development Network, Artikel 9 der EFRE-VO) wurde bislang kaum von deutschen und österreichischen Städten genutzt. Hintergrund ist ein erhöhter Mehraufwand, den meist nur größere Städte gewährleisten können, sowie die Beschränkung der Plattform auf formale Aspekte von Artikel 7 und Artikel 8 der EFRE-VO.

- Ein erfolgreicher und zielgerichteter Austausch ist nur zwischen Akteuren effizient, die unter den gleichen sprachlichen, rechtlichen und administrativen Rahmenbedingungen arbeiten. Die Architektur des „Urban Development Network“ sollte dahingehend seitens der EU-Kommission überprüft werden. Sinnvoll wäre es, nationale Austauschnetzwerke zu schaffen und zu unterstützen und diese durch ein kleineres Netzwerk auf Europäischer Ebene synergetisch zu ergänzen, in dem je ein Vertreter der nationalen Netzwerke repräsentiert ist, um so auch einen zwischenstaatlichen Austausch zu gewährleisten.
- Die Bundesregierung und die Verwaltungsbehörden der Länder treffen mehrmals im Jahr zusammen, um Fragen, die mit der Implementierung und Umsetzung der Programme zusammenhängen, auf informeller Basis gemeinsam zu erörtern. Ein vergleichbares Forum für die Stadtentwicklungsbehörden auf Landesebene existiert derzeit nicht. Dies führt zu Informationsdefiziten und erschwert eine einheitliche Haltung der Länder bei der Programmierung und Programmumsetzung und den entsprechenden Verhandlungen mit der EU-Kommission. Wichtig ist somit nicht nur ein Austausch zwischen den Städten sondern auch die Einbindung der Fondsverwaltenden Behörden auf Bundes- bzw. Landesebene.

Das Deutsch-Österreichische URBAN-Netzwerk begleitet deutsche und österreichische Städte bei der Umsetzung von EU-geförderten Projekten der integrierten Stadtentwicklung, insbesondere aus dem EFRE. Der Träger des Netzwerkes ist der Deutsche Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. Allen Mitwirkenden sei an dieser Stelle ein Dank ausgesprochen.

Verantwortliche Ansprechpartner:

Jonas Scholze, Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V.:

Kontakt: j.scholze@deutscher-verband.org

Rolf Engels, Leiter des Deutsch – Österreichischen URBAN-Netzwerkes:

Kontakt: r.engels@deutscher-verband.org