



Oktober 2018

Finale Fassung

Gemeinsame Stellungnahme des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung sowie des Deutsch-Österreichischen URBAN-Netzwerkes

zur Stärkung der städtischen Dimension in den Verordnungsvorschlägen der EU-Kommission vom 29. Mai 2018 für die EU-Förderperiode 2021 – 2027

Die vorliegende Stellungnahme ist eine gemeinsame Positionierung des DV e.V. und dem Deutsch-Österreichischen URBAN-Netzwerk über die Bestimmungen der Allgemeinen Dachverordnung: COM (2018) 375 final, der Verordnung für den EFRE/KF: COM (2018) 372 final, der Verordnung für den ESF+: COM(2018) 382 final sowie des Mehrjährigen Finanzrahmen: COM(2018) 322 final.

Das Deutsch-Österreichische URBAN Netzwerk begleitet gemeinsam mit Vertretern von EU-Institutionen, Bund und Ländern deutsche und österreichische Städte bei der Umsetzung EU-geförderter Stadtentwicklungsvorhaben. Der Deutsche Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. (DV e.V.) ist eine Nichtregierungsorganisation und Träger des Netzwerkes, der gleichermaßen Vertreter von Bund, Ländern und Kommunen mit Vertretern der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft, dem Städtebau, Wissenschaft und Finanzinstituten, Fragen aus dem Aufgabenbereich des Verbandes erörtert und gemeinsame Stellungnahmen erarbeitet.

Die vorliegende Stellungnahme bietet gemeinsame Ansichten von Bund, Länder und Kommunen sowie Vertretern der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft zur Fortführung der städtischen Dimension in der EU-Strukturpolitik ab 2021, ersetzt jedoch nicht gesonderte Stellungnahmen, sondern versucht gemeinsame Ansichten für eine starke und handhabbare Fortführung der städtischen und territorialen Dimension in den zukünftigen Strukturfondsprogrammen ab 2021 zusammenzuführen.

Kontakt: Jonas Scholze
Geschäftsführer, Leiter Büro Brüssel
Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V.
Email: j.scholze@deutscher-verband.org
Tel.: 0032 2550 1610

Allgemeines – insbesondere zur Dachverordnung (D-VO) – COM (2018) 375 final

1. **Artikel 1** (Gegenstand und Geltungsbereich): Begrüßt wird eine frühzeitige Vorlage zur Verabschiedung der EU-Strukturfonds mit einer gemeinsamen Dachverordnung u.a. für den EFRE und den ESF+. **Von Nachteil ist jedoch, dass der ELER nicht mehr unter die Bestimmungen der D-VO fällt.** Die Umsetzung gemeinsamer stadtreionaler Strategien, in denen Mittel aus dem EFRE, dem ESF+ und dem ELER kombiniert werden, könnte erheblich erschwert werden, wenn die Regelungen mit dem ELER nicht kohärent sind. Gerade in Deutschland erfolgten in der laufenden EU-Förderperiode gemeinsame Projektauftrufe oder Wettbewerbe für eine Förderung aus EFRE-, ESF- und ELER-Mitteln. Um eine Divergenz zwischen ländlichen und städtischen Regionen im Rahmen von gemeinsamen, stadtreionalen Strategien zu vermeiden, ist die Kombinationsmöglichkeit mit dem ELER auch in Zukunft dringend notwendig.

2. **Artikel 4** (Politische Ziele): Die Konzentration der EU-Förderung auf die **fünf in der Dachverordnung genannten politischen Leitziele (PZ) ist grundsätzlich zu begrüßen.** Diese Leitziele spiegeln auch die grundlegenden zukünftigen Herausforderungen von Städten und Kommunen wider, in denen die Strukturfonds einen europäischen Mehrwert generieren können. Besonders positiv einzuschätzen ist das als „bürgernäheres Europa“ definierte politische Ziel 5 für Projekte der nachhaltigen Stadtentwicklung. Im Gegensatz zur laufenden Förderperiode kann dieses Ziel individuell aus den inhaltlichen Vorgaben der politischen Ziele 1 – 4 bedient werden. Dies gewährleistet eine höhere Flexibilität für die Programmierung auf Bundes- und Landesebene sowie eine zielgenauere Förderung der lokalen und regionalen Bedarfe vor Ort.

3. **Artikel 12** (Leistungsrahmen): Zukünftig soll der Leistungsrahmen alle **Ergebnis- und Outputindikatoren ohne Wahlmöglichkeiten umfassen. Die Indikatoren rücken somit noch stärker in den Fokus der Erfolgsmessung. Dies ist abzulehnen.** Es steht zu befürchten, dass die verschärfte Leistungskontrolle einen Anreiz setzt, möglichst risikoarme Fördermaßnahmen auszuwählen. Damit wird die Absicht konterkariert, innovative Projekte oder neue Organisations- und Beteiligungsformen umzusetzen. Zudem ist zu berücksichtigen, dass die positiven Auswirkungen der integrierten Stadtentwicklung meist eine langfristige Wirkung entfalten, die vor allem kurzfristig nur schwer mit quantitativen Indikatoren zu beschreiben ist.

4. **Artikel 14** (Halbzeitüberprüfung): Das **europäische Semester** soll zukünftig stärker mit der EU-Kohäsionspolitik verzahnt werden. Die länderspezifischen Empfehlungen für 2019 und zur Halbzeitprogrammierung 2024 werden daher einen stärkeren Einfluss auf die Inhalte der Operationellen Programme haben. Um integrierte und ortsbezogene Förderansätze auch in Zukunft adäquat beizubehalten, sollten die Empfehlungen auch grundlegende Aussagen zu territorialen Ausgleichsmechanismen, wie z.B. die Wahrung der Chancengleichheit zwischen Wachstumsgebieten und strukturschwachen Regionen, berücksichtigen. **Konkrete Vorgaben zur (Um)Programmierung der Operationellen Programme durch die länderspezifischen Empfehlungen sind jedoch abzulehnen**, um eine inhaltliche Flexibilität, die derzeit die Verordnungsentwürfe bieten nicht wieder einzugrenzen. Etwaige Überlegungen seitens der EU-Kommission, die länderspezifischen Empfehlungen auch auf die regionalen Ebenen auszudehnen, werden jedoch als sehr kritisch gesehen, weil sie eine möglichst flexible und bedarfsorientierte Programmierung auf Länderebene einschränken.

5. **Artikel 20** (Gemeinsame Unterstützung aus dem EFRE und dem ESF+): Der Einsatz von Mitteln verschiedener Fonds ist für ITI und CLLD limitiert (Art. 22). Daher sollte der Anteil der Kreuzfinanzierung, wie er in Art. 20 beschrieben ist, **auf 15 % erhöht werden**, um eine höhere Förderflexibilität für Städte und Kommunen zu ermöglichen, Mittel verschiedener Fonds für integrierte Maßnahmen zu kombinieren und dort einzusetzen, wo Multifondsinstrumente wie ITI und CLLD nicht angewandt werden sollten oder können.

6. **Artikel 22 – 27** (Territoriale Entwicklung): Zu begrüßen ist die Verankerung von territorialen Instrumenten CLLD (von der örtlichen Bevölkerung betriebene lokale Entwicklung) und ITI (Integrierte Territoriale Investitionen) beispielsweise für Staaten, die bislang auf wenig Erfahrung mit integrierten Planungs- und Förderinstrumenten oder sonstige mitgliedstaatliche territoriale Förderstrategien zurückgreifen konnten. Durch die territorialen Ansätze wird eine ortsbezogene und auf die lokalen und regionalen Bedarfe ausgerichtete Förderung wesentlich erleichtert. Fehlallokationen und Ineffizienzen bei der Mittelabsorption können verhindert werden. Umso misslicher ist es, dass der ELER nicht mehr Bestandteil der Struktur- und Investitionsfonds bzw. der Dachverordnung ist und damit für die Entwicklung des ländlichen Raums andere Regelungen gelten. Bund und Länder werden daher ermutigt, die Wahlmöglichkeit zwischen verschiedenen territorialen Instrumenten in den Partnerschaftsvereinbarungen sowie den Operationellen Programmen zu berücksichtigen. Das in Artikel 22 (c) beschriebene „sonstige territoriale Instrument“ sollte jedoch gerade in einem föderalen System wie in Deutschland oder Österreich eine **regionale bzw. länderspezifische Initiative wiedergeben** können.

7. **Artikel 22, Buchst. a – c** (Integrierte territoriale Entwicklung): Die Anwendung von territorialen Instrumenten ITI (Integrierte Territoriale Investitionen) und CLLD („von der örtlichen Bevölkerung betriebene lokale Entwicklung“) ist in Art. 22 der D-VO nicht verpflichtend festgeschrieben, sondern unterliegt **einer freien Wahlmöglichkeit. Dies wird ausdrücklich begrüßt.**

8. **Artikel 22, Buchst. c** (sonstiges territoriales Instrument): Das darin vorgeschlagene „sonstige territoriale Instrument“ beschränkt sich ausschließlich auf das PZ 5 und die Förderung aus dem EFRE. Maßnahmen, die mit dem sonstigen territorialen Instrument umgesetzt werden, können zudem nicht auf die mit 85% versehene Quotierung für die Ziele PZ 1 und PZ 2 angerechnet werden, auch wenn diese im Rahmen der integrierten Förderung Inhalte aus den PZ 1 und PZ 2 unterstützen. Gerade für Vorhaben in der integrierten Stadtentwicklung ist aber die Kombination verschiedener Fonds und Themen relevant, um infrastrukturelle mit sozialen Maßnahmen innerhalb eines Projekts unterstützen zu können. **Die Anwendung des sonstigen mitgliedstaatlichen Instrumentes wie es in Art. 22 Buchstabe c) beschrieben ist, muss auf alle politischen Ziele des Art. 4 der EFRE/KF-VO anwendbar und auch in der Quotierung anrechenbar sein. Es sollte klargestellt werden, dass Instrumente zur integrierten territorialen Entwicklung (Art. 22 D-VO) nicht nur im Rahmen des EFRE (Art. 8 und 9 EFRE-VO) sondern auch im Rahmen des ESF+ eingesetzt werden können.** In einigen Bundesländern hat es sich in der laufenden Förderperiode bewährt, Vorhaben zur Stadtentwicklung parallel aus EFRE- und ESF-Programmen durchzuführen. Die dort zugrundeliegenden EFRE- und ESF-Handlungskonzepte der Programmgemeinden sind auf kommunaler Ebene untereinander abgestimmt. Sie werden aber getrennt über das EFRE- bzw. das ESF-OP gefördert.

9. **Artikel 23, Abs. 4** (Zwischengeschaltete Stellen): Der unter **Artikel 23, Absatz 4 definierte Ansatz zur Einbindung von städtischen, lokalen und sonstigen Behörden wird ausdrücklich unterstützt.** Die Tatsache, dass in der laufenden Förderperiode nur knapp die Hälfte der deutschen Länder nachhaltige Stadtentwicklung nach Maßgabe des Artikel 7 (EFRE-VO 2014-2020) fördert, ist ein fatales Signal und ein sehr deutlicher Hinweis darauf, dass die Komplizierung des Regelwerks eine fokussierte Förderpolitik tendenziell verhindert. Ausschlaggebend hierfür waren insbesondere die Integration städtischer Behörden in das ESIF-Verwaltungs- und Kontrollsystem und das langwierige Verfahren, Städte als zwischengeschaltete Stellen zu implementieren.

10. **Artikel 31** (technische Hilfe): Für den territorialen Zusammenhalt spielt ein ausgewogenes, polyzentrisches Städtensystem mit einem ausgewogenen, im Raum verteilten Netz an Groß-, Mittel und Kleinstädten eine zentrale Rolle. Es muss sichergestellt bleiben, dass die Förderung einer nachhaltigen Stadtentwicklung durch die Strukturfonds auch weiterhin nicht nur in Großstädten, sondern auch in Mittel- und Kleinstädten administrativ und kapazitativ bewältigt werden kann. Dies bedingt, dass die an eine Förderung zu stellenden konzeptionellen und verwaltungsmäßigen Anforderungen auch künftig von deutschen Mittel- und Kleinstädten mit Hilfe der Länder bewilligt werden können. Die technische Hilfe sollte auch für den Aufbau von Kapazitäten in den kommunalen bzw. regionalen Verwaltungen genutzt werden, die zur Umsetzung und der Einbindung heterogener Aktionsgruppen notwendig sind. **Daher ist eine Begrenzung des EFRE Mittelvolumens auf 2,5% für die technische Hilfe abzulehnen. Die Quote sollte wie bislang bei 4% erhalten bleiben.**
11. **Artikel 106** (Festlegung der Kofinanzierungssätze): Begrüßt wird, dass der geographische Geltungsbereich der Strukturfonds auch in Zukunft alle Regionen Europas umfasst. Artikel 106 der Dachverordnung legt für besser entwickelte Regionen jedoch Höchst-Kofinanzierungssätze von lediglich 40% fest und für Übergangsregionen von 55%. Für letztere ist dies von bislang 85% ein drastischer Rückgang. Hinzu kommt, dass die Mehrwertsteuer bei Projekten mit einem Gesamtinvestitionsvolumen von über 5 Mio. EUR nicht mehr förderfähig ist. Gerade in Kommunen, die einer Konsolidierung ihrer Haushaltsmittel unterliegen, muss eine Förderfähigkeit für Projekte der nachhaltigen Stadtentwicklung gewährleistet werden, die durch den hohen Eigenanteil gefährdet oder unmöglich gemacht wird. Nur dann kann ein wirkungsvoller Beitrag geleistet werden, um die Ziele der Leipzig Charta und der Sustainable Development Goals zu erreichen. Um die Attraktivität der EU-Förderung für Kommunen aufrecht zu erhalten, sollten die EU-Kofinanzierungssätze um jeweils 10 % in besser entwickelten (d.h. auf 50%) wie in Übergangsregionen (d.h. auf 65%) angehoben werden.

Insbesondere zur EFRE/ KF – VO, COM (2018) 372 final

12. **Artikel 2** (Spezifische Ziele): Die gezielte Konzentration der EU-Förderung auf die **fünf aufgeführten und breit definierten politischen Leitziele ist grundsätzlich zu begrüßen**. Diese Leitziele spiegeln auch die grundlegenden zukünftigen Herausforderungen von Städten und Kommunen wider, in denen die Strukturfonds einen europäischen Mehrwert generieren können, allerdings sollte das Verständnis von Innovation nicht allein technologische Aspekte umfassen. Besonders positiv einzuschätzen ist das als „bürgernäheres Europa“ definierte politische Ziel 5 für Projekte der nachhaltigen Stadtentwicklung. Im Gegensatz zur laufenden Förderperiode kann dieses Ziel individuell auch mit Inhalten der politischen Ziele 1 – 4 programmiert werden. Dies gewährleistet eine höhere Flexibilität für die Programmierung auf Bundes- und Landesebene sowie eine zielgenauere Förderung für die lokalen und regionalen Bedarfe vor Ort. Die Erfahrungen aus der Förderperiode 2014-2020 haben gezeigt, dass in den deutschen Ländern ein wesentlich breiteres Förderinstrumentarium genutzt wird als in der thematisch eingegrenzten Förderung gemäß Artikel 7 EFRE-VO (2014-2020) sowie den thematischen Zielen 6 und 9 der ESI-VO (2014-2020).
13. **Artikel 3** (Thematische Konzentration): Eine thematische Konzentration, wie sie Art. 3 der EFRE/KF-VO vorsieht, um den Wirkungsgrad der Förderung zu erhöhen ist grundsätzlich in Frage zu stellen. Mit einer Quotierung von 85% der Mittel für die Ziele PZ 1 und PZ 2 gemäß Art. 2 der EFRE/KF-VO (und davon 60% für das PZ 1) erzeugt eine Unwucht in der Quotierung zugunsten der Förderung eines „intelligenten sowie grüneren und CO₂-armen Europas“. Die verbleibenden 15% der Mittel für die PZ 3 bis 5 liegen unterhalb des Anteils, den einige Bundesländer bereits in der laufenden Förderperiode allein für die nachhaltige Stadtentwicklung vorsehen. Darüber hinaus werden in finanziell schwächer ausgestatteten Operationellen Programmen für die PZ 3 – 5 kaum noch Mittel in wahrnehmbarer Größenordnung zur Verfügung stehen. **Daher wird dringend angeraten, die Quotierung für die Ziele PZ 1 / PZ 2 auf 75% zu reduzieren und die zusätzliche 60% Quotierung für das PZ 1 aufzuheben.**
14. **Artikel 9** (Nachhaltige Stadtentwicklung): Es wird begrüßt, dass die städtische Dimension mit einer Mindestquotierung von 6% im EFRE verankert worden ist. **Jedoch sollte dieser Prozentsatz auf mindestens 8% erhöht werden, da durch die geringeren Fördermittel, die nach dem derzeitigen Entwurf für den Mittelfristigen Finanzrahmen (MFF) für Deutschland und Österreich zu erwarten sind, auch automatisch der absolute Mindestansatz für die**

nachhaltige Stadtentwicklung sinken wird. Der Appell richtet sich auch an die Bundesländer, trotz der geringeren Gesamtmittel die Förderung der nachhaltigen Stadt- sowie Stadt-Umland Entwicklung beizubehalten und dies bei der Erstellung der Partnerschaftsvereinbarung und der Operationellen Programme zu berücksichtigen. Diese Quotierung sollte überdies nicht dazu führen, dass es in den Operationellen Programmen bei dieser Mindestquote bleibt. **Um dies auch seitens der Verordnungen zu unterstützen ist in Anlehnung an Ziffer 8 dieser Stellungnahme zu unterstreichen, dass Maßnahmen unter dem PZ 5, die sich aus den Zielen PZ 1 – PZ 4 zusammensetzen auch auf deren Quotierungen mit anzurechnen.**

15. **Artikel 10** (Europäische Stadtinitiative): Zunächst ist grundsätzlich zu begrüßen, dass der Kapazitätsaufbau von Kommunen und Verwaltungen unterstützt wird und eine Bündelung verschiedener – sich teils überschneidender Maßnahmen - erfolgt. Kritisch hingegen wird jedoch eine Konzentration der Verantwortung auf die Kommission im Bereich der in Art. 10 Absatz 2 Buchstabe (a) Kapazitätsaufbau (bzw. URBACT) und (c) genannten Unterstützung von Wissen, Politikentwicklung und Kommunikation (URBACT, Städtische Agenda für die EU) gesehen. Der Bereich c, der die Umsetzung der Städtischen Agenda die EU unterstützt und die Prinzipien der Leipzig Charta operativ umsetzt, **bedarf einer Plattform, die in geteilter Verwaltung gleichermaßen von Mitgliedstaaten als auch der EU-Kommission getragen wird**, um das Subsidiaritätsprinzip im Bereich der Stadtentwicklung auch in Zukunft wahren zu können. Auch das Programm URBACT, das erfolgreich in geteilter Verantwortung verwaltet wird, sollte in dieser Form beibehalten werden. Beide Bereiche, sowohl URBACT als auch die Städtische Agenda für die EU, unterstreichen als Charakteristikum einen gelebten Mehrebenen-Governance Ansatz zwischen EU-Kommission, Mitgliedstaaten und Kommunen. Aufbauend auf den bisherigen Erfahrungen (insb. URBACT) und gerade in einer Phase der zunehmenden Europaskepsis und Notwendigkeit einer breiten Verständigung ist es als kontraproduktiv anzusehen, diesen sensiblen Bereich weiter in der Kompetenz der EU-Kommission zu konzentrieren. **Die Mitgliedstaaten sind daher ausdrücklich dazu aufgerufen, sich an der Finanzierung einer Plattform zur Unterstützung der Städtischen Agenda für die EU zu beteiligen, um eine Alternative zur alleinigen Verwaltung der EU-Kommission bieten zu können.**

Ergänzung insbesondere zum Mehrjährigen Finanzrahmen COM(2018) 322 final

16. **Artikel 7** (Mittelbindung): Artikel 7 der MFR-Verordnung sieht eine Mittelbindung der Strukturfondsmittel von n+2 Jahren vor. Dem kann nur zugestimmt werden, sollten erhebliche Verfahrensvereinfachungen bei der Programmumsetzung erfolgen. Gerade im Bereich der integrierten Stadtentwicklung bedarf es durch Wettbewerbsverfahren sowie die umfangreichen Anforderungen aus Artikel 23 der D-VO an integrierte Strategien zeitintensivere Vorbereitungen als im Bereich der reinen Einzelprojektförderung. Sollten insbesondere aufgrund der Neukonstituierung des EU-Parlamentes Verzögerungen bei der Verabschiedung der ESI-Verordnungen sowie der Genehmigung der Operationellen Programme entstehen, ist umso mehr eine dringende Erweiterung der n+2- auf eine n+3-Regelung erforderlich.

Insbesondere zum ESF+: COM(2018) 382 final

17. Die Möglichkeit, das aus dem ESF ko-finanzierte Bundesprogramm BIWAQ fortzuführen, sollte erhalten bleiben.

Ergänzungen zum Bereich Wohnungswesen

Vorbemerkung: Ziffer 18 und Ziffer 19 spiegeln vornehmlich die Sichtweise von Vertretern der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft wieder. Der Bundesrat hingegen hat in seiner Stellungnahme vom 19.10.2018 (drs. 228/18/Beschluss) unter Bezugnahme auf Art. 174 und 176 AEUV seine Auffassung bekräftigt, dass für den Bereich des Wohnungsbaus und der Wohnraumförderung keine allgemeinen Kompetenzen der EU bestehen sowie unter Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten eine Förderung angesichts der unterschiedlichen regionalen und lokalen Wohnungsmärkte problematisch ist.

18. Investitionen in die Erneuerung von Wohngebäuden, die den Zielen PZ 1 und/oder PZ 2 dienen oder im Rahmen einer integrierten Stadtentwicklungsstrategie notwendig und sinnvoll sind, sollten in begrenztem Maße durch den EFRE auch in Deutschland gefördert werden können. Der Einsatz von EFRE-Mitteln, um ausschließlich energetische Standards in Wohngebäuden zu erzielen, ist in der Regel wenig zielführend, da solche Maßnahmen aufgrund der verhältnismäßig geringen Mittel keine Breitenwirkung erreichen. Innovative und pilothafte Quartiersprojekte, in denen sich die Bereiche Mobilität, erneuerbare Energien und Energieeffizienzmaßnahmen zur CO₂-Reduzierung konzeptionell bündeln, sollten jedoch förderfähig sein, auch weil in energetischen Fragen durch die Gebäudenergieeffizienzrichtlinie sehr hohe technische Anforderungen gestellt werden und durch innovative Quartiersansätze umgesetzt werden sollten.



19. Die Finanzierung des Wohnungsbaus im Zusammenhang mit der Integration von Migranten, wie sie in Art. 2 Abs.1 Buchstabe d, Ziffer iii vorgesehen ist, wird hingegen begrüßt, da für die Aufnahme und Verteilung von Hilfe- und Schutzsuchenden europäische Regelungen getroffen werden, die Kommunen vor hohe Anforderungen stellen.