Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V.
Littenstraße 10 | 10179 Berlin | Tel. +49 (0)30 2061 3250 | info@deutscher-verband.org | www.deutscher-verband.org

AG Europa
des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen,
Städtebau und Raumordnung e.V.

Endversion: 28.02.2012

Stellungnahme zu den Verordnungsentwürfen der Europäischen Kommission für die Strukturfondsperiode 2014 bis 2020 aus Sicht von Städtebau, Raumordnung und Wohnungswesen in Deutschland

Ergebnis der Arbeitsgruppensitzung „Europa" vom 11. November 2011 in Berlin

I. Allgemeines – insbesondere zur Allgemeinen Verordnung (Allgem.-VO)

1. Die Europäischen Strukturfonds, insbesondere der Europäische Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) und der Europäische Sozialfonds (ESF), haben für die deutschen Städte, Gemeinden und Regionen nach wie vor eine hohe und direkte räumlich/territoriale Entwicklungsrelevanz. Es wird daher nachdrücklich begrüßt, dass die Europäische Strukturpolitik auch in der kommenden Förderperiode im mehrjährigen Finanzrahmen **mit erheblichen Mitteln ausgestattet** und für **sieben Jahre Planungssicherheit** geschaffen werden soll.

2. Die rechtzeitige Vorlage aller Verordnungsentwürfe (und schnelle Übersetzung ins Deutsche) durch die Kommission sollte auch Maßstab für die sich anschließende Beratung im Europäischen Parlament und im Europäischen Rat sein. Die Mitgliedstaaten und die Bundesländer, die die Partnerschaftsverträge und Operationellen Programme erstellen und mit der Kommission verhandeln, sowie Gemeinden, Wirtschaft und NGO's, die sich in diesen Prozess einbringen wollen, brauchen einen **ausreichend bemessenen zeitlichen Vorlauf**, um inhaltlich qualifizierte Konzepte und Programme zu entwickeln. Hierfür ist eine frühzeitige Kenntnis der in der nächsten Förderperiode maßgeblichen Themen und Regeln erforderlich.

3. Hinsichtlich des **geografischen Geltungsbereichs** der Unterstützung wird die Zusammenfassung der Phasing-out und Phasing-in Regionen zu **Übergangsregionen** begrüßt, weil dies der Situation in den neuen Ländern entgegen kommt. Die Beibehaltung der **stärker entwickelten Regionen** trägt dem Umstand Rechnung, dass auch viele Regionen, Städte und Gemeinden in den alten Ländern mit erheblichen strukturellen Problemen zu kämpfen haben. Damit können auch diese wirkungsvoll zur Europa 2020 Strategie beitragen.

4. Zur **Verbesserung der Stadt-Land-Beziehungen** wird die Einbeziehung des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) in den Gemeinsamen Strategischen Rahmen (GSR-Fonds) für überaus sinnvoll erachtet. Voraussetzung ist aber, dass künftig ELER- und EFRE-Förderung auf der Grundlage integrierter regionaler Handlungskonzepte miteinander verbunden werden. Der von der Kommission noch vorzulegende Gemeinsame Strategische Rahmen sollte hierzu Hinweise enthalten, die über die Artikel 28 - 31 Allgem.-VO hinausgehen und aufzeigen, wie die Strategien der lokalen Aktionsgruppen im Sinne der lokalen Entwicklung LEADER mit den integrierten Konzepten für eine nachhaltige Stadtentwicklung nach Artikel 7 EFRE-VO zu **integrierten Stadt-Land-Konzepten** zusammengeführt werden können.

   Allerdings sind die Vorgaben der Verordnungsentwürfe – insbesondere zur Zusammensetzung der Gremien (Art. 28 (1) b; Art. 30 (3) b) und zur Ausgestaltung der administrativen Umsetzung (Art. 30 (2)) zu detailliert und starr, um eine einfache und flexible Mittelverwaltung sowie regional angepasste Ansätze zu ermöglichen. Auch die Anwendung von Globalzuschüssen für lokale Aktionsgruppen sollte eine Option darstellen.

5. Die Einbeziehung der Städte, von Wirtschafts- und Sozialpartnern sowie von Stellen der Zivilgesellschaft bei der Vorbereitung und Durchführung der **Partnerschaftsvereinbarung** zwischen Mitgliedstaat und Kommission nach Artikel 5 Allgem.-VO wird grundsätzlich befürwortet. Dabei muss aber angemessen berücksichtigt werden, dass nur der Mitgliedstaat gegenüber der Kommission für eine ordnungsgemäße Durchführung der Maßnahmen haftet.

6. Soweit Artikel 86 Allgem.-VO die **Zusätzlichkeit** der von den Mitgliedstaaten eingesetzten **Kofinanzierungsmittel** sicher stellen soll, ist zu gewährleisten, dass in Zeiten schwachen wirtschaftlichen Wachstums und auf Konsolidierung ausgerichteter öffentlicher Haushalte kein Hindernis für den sinnvollen Einsatz der Strukturfondsmittel entsteht.

7. Der immer wieder beklagte **Verwaltungs- und Kontrollaufwand** bei der Inanspruchnahme von Strukturfondsmitteln sollte dadurch begrenzt werden, dass er zum Gegenstand der Partnerschaftsvereinbarung nach Artikel 13 - 15 Allgem.-VO gemacht werden kann. Der Verwaltungs- und Kontrollaufwand könnte auf diese Weise den Verwaltungsstrukturen der Mitgliedstaaten und den gesammelten Erfahrungen bei der Mittelverwendung in vergangenen Förderperioden angepasst werden. Außerdem sollten die Möglichkeiten erweitert werden - nach dem Grundsatz der Proportionalität - Pauschalen und Standardsätze bei der Abrechnung zu nutzen, da dies gerade das Finanzmanagement für kleine lokale Maßnahmen im Rahmen integrierter territorialer Ansätze wesentlich vereinfacht und die Fehleranfälligkeit verringert.

II. Nachhaltige Stadtentwicklung – insbesondere im Rahmen der EFRE-VO „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“ und der ESF-VO

8. Nachdrücklich – und mit Verweis auf die Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt – wird die Aussage in Artikel 7 EFRE-VO befürwortet, dass der EFRE die nachhaltige Stadtentwicklung durch **Strategien mit umfassenden Maßnahmen** zur Bewältigung der wirtschaftlichen, ökologischen, klimatischen und sozialen Herausforderungen, mit denen städtische Gebiete konfrontiert sind, unterstützt. Dies sollte auch integrierte territoriale Strategien z.B. für funktionale Stadtregionen umfassen.

9. Dieser umfassende integrierte Ansatz findet aber seine **Grenzen in den fachlichen Investitionsprioritäten** des Artikels 5 EFRE-VO **und der geforderten thematischen Konzentration** der OP auf ausgewählte Prioritätsachsen. Auch unter Zuhilfenahme des neuen Instruments der „Integrierten Territorialen Investitionen“ („ITI“ gem. Art. 99 Entwurf der Allgem.-VO) kann eine integrierte Stadtentwicklungs- oder territoriale Strategie nur umgesetzt werden, wenn diese weiterhin ein umfassendes Themen- und Maßnahmenspektrum beinhaltet und nicht auf die wenigen Interventionsprioritäten der OPs beschränkt ist. Die Zuweisung der Mittel an die ITI muss deshalb auch ohne Bezugnahme auf die Prioritätsachsen des OP erfolgen können. Zudem wäre ein Zusatz in Artikel 5 EFRE-VO hilfreich, der im Rahmen einer nachhaltigen Stadtentwicklung nach Artikel 7 EFRE-VO auch solche Investitionen zulässt, die im konzeptionellen Zusammenhang mit den Investitionsprioritäten des Artikels 5 stehen.

   Die Kommission sollte im noch vorzulegenden Gemeinsamen Strategischen Rahmen und in der Durchführungsverordnung nach Art. 10 Allgem.-VO darlegen, wie mit Hilfe des neuen **Instruments der „Integrierten Territorialen Investitionen“** nach Art. 99 Allgem.-VO konkrete Möglichkeiten für integrierte Ansätze der Stadtentwicklung und der territorialen Entwicklung erreicht werden können.

10. Die Bildung einer **eigenen Prioritätsachse für nachhaltige Stadtentwicklung** hat sich in der laufenden Förderperiode als gut funktionierender Ansatz für eine integrierte, nachhaltige Stadtentwicklung erwiesen. Deshalb sollte, neben den anderen Optionen von Art. 28 ff. (lokale Entwicklung) und Art. 99 ff. (ITI) des Entwurfs der Allgem.-VO, auch dieses bewährte

Modell weiter möglich sein und die in Art. 87 I S. 2 Entwurf der Allgem.-VO genannte Regelung für den ESF analog für den EFRE geöffnet werden.

11. Zur Umsetzung der nachhaltigen Stadtentwicklung mit Hilfe des neuen Instruments ITI (Art. 99 Allgem.-VO) sollten folgende **Voraussetzungen** erfüllt sein:

    - Festlegung eines **federführenden Fonds**, sofern mehrere Fonds notwendig sind.
    - **Einheitliches Kontroll- und Verwaltungssystem** für die gesamte ITI mit einem Prüfpfad, damit der Verwaltungsaufwand für die Fördernehmer durch unterschiedliche Verwaltungssysteme und -abläufe nicht noch weiter steigt.

12. Das in der aktuellen Förderperiode mögliche **Crossfinancing** in Höhe von 10% – bei der nachhaltigen Stadtentwicklung in Höhe von 15% – sollte auch künftig mindestens im bisherigen Umfang nutzbar sein. Damit kann den im Bottom-up-Verfahren partnerschaftlich ermittelten lokalen Bedarfen begegnet werden, ohne parallele administrative Strukturen aufbauen zu müssen.

13. Für den territorialen Zusammenhalt spielt ein ausgewogenes, polyzentrisches Städtesystem mit einem dichten, im Raum verteilten Netz an Groß-, Mittel und Kleinstädten eine zentrale Rolle. Es muss sichergestellt bleiben, dass die Förderung einer nachhaltigen Stadtentwicklung durch den EFRE **auch weiterhin nicht nur in Großstädten, sondern auch in Mittel- und Kleinstädten stattfinden 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 bewältigt werden können. Die in Art. 7 EFRE-VO geforderten „umfassenden Maßnahmen“ dürfen nicht so umfänglich angelegt sein, dass sie nur in Großstädten verwirklicht werden können. Daher bestehen auch deutliche Vorbehalte dagegen, dass die Städte, in denen umfassende Maßnahmen für eine nachhaltige Stadtentwicklung erfolgen sollen, mit deren Durchführung entsprechend Artikel 99 Allgem.-VO beauftragt werden müssen (Art. 7 EFRE-VO). Laut Artikel 99 Abs. 3 Allgem.-VO bieten Integrierte Territoriale Investitionen (ITI) nur die **Möglichkeit**, eine solche Zuständigkeit auch an Städte zu übertragen. Auch im Rahmen von Artikel 7 EFRE-VO sollte keine Verpflichtung zur Zuständigkeitsübertragung erfolgen, sondern die Option offen gehalten werden.

14. Die **Benennung der zur Förderung vorgesehenen Städte** sowie deren vorläufige jährliche Mittelausstattung bereits in der Partnerschaftsvereinbarung zwischen Mitgliedstaat und Kommission (Art. 7 Abs. 2 EFRE-VO) ist zeitlich zu früh angesetzt, weil sie eine Vergabe der Mittel im Wettbewerb erschweren würde. Es reicht aus – wird dann aber für erforderlich angesehen –, die zu fördernden Städte und Gemeinden in den Operationellen Programmen der Länder zu benennen.

15. In diesem Zusammenhang wird zwar grundsätzlich begrüßt, dass der **Europäische Sozialfonds** (ESF) eine nachhaltige Stadtentwicklung nach der EFRE-VO unterstützen kann. Allerdings darf dies nicht auf die in der Partnerschaftsvereinbarung aufgeführten Städte beschränkt sein (Art. 12 Abs. 2 ESF-VO). Die Möglichkeit der vergangenen Förderperiode, das nationale, von Bund, Ländern und Gemeinden finanzierte Investitionsprogramm „**Soziale Stadt**“ durch ein aus dem ESF gespeistes Programm des Bundes „Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier“ zu ergänzen, sollte erhalten bleiben.

16. Die in Artikel 7 EFRE-VO vorgesehene **Mindestquote** von 5% der auf nationaler Ebene zugewiesenen EFRE-Mittel für integrierte Maßnahmen einer nachhaltigen Stadtentwicklung wird einerseits dazu führen, dass in allen Operationellen Programmen des EFRE die nachhaltige Stadtentwicklung verankert sein wird, was zu befürworten ist. Sie darf andererseits in Deutschland und anderen dicht besiedelten Mitgliedsstaaten nicht zur Folge haben, dass es bei dieser Mindestquote für eine nachhaltige Stadtentwicklung bleibt. Insoweit wird die **thematische Konzentration** in stärker entwickelten Regionen und Übergangsregionen durch

Artikel 4 EFRE-VO kritisch gesehen, weil durch die dort vorgenommene doppelte Mindestquotenregelung für andere thematische Ziele, als sie in Artikel 9 Nummern 1 (Forschung, technologische Entwicklung und Innovation), Nummer 3 (kleine und mittlere Unternehmen) und Nummer 4 (Verringerung der CO2-Emissionen) Allgem.-VO aufgeführt sind, nur 20% der gesamten EFRE-Mittel auf nationaler Ebene übrig bleiben. Dies betrifft die sonstigen thematischen Ziele wie Anpassung an den Klimawandel, Umweltschutz und Ressourceneffizienz, Nachhaltigkeit im Verkehr, Förderung von Beschäftigung und Investitionen in Bildung, die für einen integrierten Stadtentwicklungsansatz wichtige Handlungsfelder sind.

17. Die Kommission sollte bei der Einrichtung eines (neuen) **Stadtentwicklungsforums** (Art. 8 EFRE-VO) – anstatt ein weiteres neues Netzwerk aufzubauen – vielmehr auf den bestehenden zahlreichen Initiativen von Städtenetzwerken auf europäischer und nationaler Ebene (URBACT, EUKN, Euro Cities, RFSC, Deutsch-Österreichisches URBAN-Netzwerk) aufbauen und diese in einem Forum bündeln. Vor allem nationale Netzwerke sollten über eine europäische Plattform vernetzt werden. Ebenfalls wichtig wird eine Verbesserung der Arbeitsgrundlagen der Städte und Gemeinden durch Datenerhebung und -aktualisierung im Rahmen des URBAN AUDIT angesehen.

18. Die (schwierigen) Versuche der letzten Förderperiode, mit Hilfe des JESSICA-Ansatzes **revolvierende Stadtentwicklungsfonds** einzurichten, sollten in der neuen Förderperiode verstärkt und unter vereinfachten Bedingungen und mit eindeutigen Regelungen fortgesetzt werden. Zurzeit ist nicht erkennbar, wie sich die Regeln über Finanzierungsinstrumente in Art. 32 - 40 der Allgem.-VO auf diesen Ansatz auswirken.

III. Raumordnung – insbesondere im Rahmen der EFRE-VO „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ und der VO über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ).

19. Es wird nachdrücklich begrüßt, dass die Europäische territoriale Zusammenarbeit durch eine **eigenständige Verordnung** gestärkt und ihren Besonderheiten damit Rechnung getragen werden soll. Insbesondere wird positiv gewertet, dass die Europäische territoriale Zusammenarbeit als ein **eigenständiges Ziel** in Verbindung mit der Europa 2020 Strategie anerkannt wird. Allerdings sollte sowohl in der Verordnung zur territorialen Zusammenarbeit als auch grundsätzlich in allen Verordnungstexten weit stärker Bezug auf die wesentlichen Dokumente der Europäischen Raumentwicklung genommen werden, v.a. auf die Territoriale Agenda der EU 2020 (TA 2020).

20. Die Beibehaltung der **drei Bestandteile** des Ziels „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ – grenzüberschreitende Zusammenarbeit, transnationale Zusammenarbeit in europäischen Großräumen und interregionale Zusammenarbeit – und ihre vorgesehene finanzielle Ausstattung werden als richtig betrachtet, weil sie sich in den vergangenen Förderperioden bewährt haben und den dabei gesammelten Erfahrungen entsprechen. Ebenfalls sollten die transnationalen Kooperationsräume in ihrem räumlichen Zuschnitt weitestgehend beibehalten werden. Gleichzeitig sollten programmraumverbindende und -übergreifende Projekte und Initiativen ermöglicht und erleichtert werden (z.B. für Entwicklungskorridore).

21. Der Ansatz der Verordnung, zu einer Konzentration der thematischen Ziele des Art. 9 Allgem.-VO zu gelangen und für jedes Programm die auszuwählenden thematischen Ziele auf bis zu vier zu beschränken (Art. 5 ETZ-VO), ist zwar verständlich, wird aber den Besonderheiten der transnationalen Zusammenarbeit nicht gerecht. Insbesondere das neu eingeführte Ziel der Verbesserung der institutionellen Kapazitäten und Förderung einer effizienten öffentlichen Verwaltung (Art. 9 Nr. 11 Allgem.-VO) kann es bei der transnationalen, aber auch grenzüberschreitenden Zusammenarbeit erforderlich machen, die **Programme thematisch**

breiter aufzustellen. Gerade der deutliche Bezug zur Raumentwicklung hat sich hier bewährt und sollte beibehalten werden, was nur über eine breite Themenvielfalt gewährt ist. In diesem Sinne sollte auch die unter Art 6 b ETZ-VO genannte zusätzliche Investitionspriorität für die Entwicklung und Umsetzung von makroregionalen Strategien und Strategien für Meeresbecken für weitere territoriale Strategien geöffnet werden.

22. Bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auch **Maßnahmen zur lokalen Entwicklung unter Federführung der Gemeinden** zuzulassen (Art. 9 ETZ-VO), darf nicht die Verantwortung der Mitgliedsstaaten für eine verordnungskonforme Mittelverwendung außer Betracht lassen. Die gleichen Vorbehalte gelten gegenüber der durch Art. 10 ETZ-VO eröffneten Möglichkeit, im Rahmen von Integrierten Territorialen Investitionen nach Art. 99 Allgem.-VO deren **Verwaltung und Umsetzung auf andere Rechtsträger zu übertragen**.

23. Die Bestrebungen, die Gründung und Verwaltung von **Europäischen Verbünden für Territoriale Zusammenarbeit** durch Änderung der EVTZ-VO zu erleichtern, werden unterstützt, auch wenn in Deutschland bislang nur vereinzelt entsprechende EVTZ in Grenzregionen gegründet wurden.

IV. Wohnungsbau und energetische Sanierung des Wohnungsbestandes – insbesondere im Rahmen der EFRE-VO „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“

24. Dass der Wohnungsbau nicht mehr zu den durch Art. 3 Abs. 2 EFRE-VO ausgeschlossenen Investitionsbereichen gehören soll (im Gegensatz zu Art. 2 Abs. 2 Kohäsionsfonds-VO), wird abgelehnt, weil die allgemeine Förderung des Wohnungsbaus, insbesondere des **Wohnungsneubaus**, nicht zu den der EU übertragenen Aufgaben gehört. Allerdings sollten Investitionen in die Erneuerung von Wohngebäuden, die im Rahmen einer integrierten Stadtentwicklungsstrategie notwendig und sinnvoll sind, in begrenztem Maße durch den EFRE gefördert werden können.

25. Zudem wird begrüßt, dass Art. 5 EFRE-VO bei den Investitionsprioritäten unter dem Thema „Förderung der Bestrebungen zur Verringerung der CO2-Emissionen in allen Bereichen der Wirtschaft“ die **Förderung der Energieeffizienz und die Nutzung erneuerbarer Energien in öffentlichen Infrastrukturen und im Wohnungsbau** sowie die Förderung von Strategien zur Senkung des CO2-Ausstoßes für städtische Gebiete nennt. Die EU setzt in diesem Bereich durch die Gebäudeenergieeffizienzrichtlinie hohe technische Anforderungen und ist daher dazu aufgefordert, zu deren Erreichen auch fördernd beizutragen.