



GENERALDIREKTION INTERNE POLITIKBEREICHE
FACHABTEILUNG B: STRUKTUR- UND KOHÄSIONSPOLITIK

REGIONALE ENTWICKLUNG

**DIE ROLLE DER LOKALEN
GEBIETSKÖRPERSCHAFTEN BEI DER
VERMINDERUNG SOZIALER
DISPARITÄTEN**

STUDIE

Diese Studie wurde vom Ausschuss für regionale Entwicklung des Europäischen Parlaments in Auftrag gegeben.

VERFASSER

Peter Schneidewind	Metis GmbH
Hannes Wimmer	Metis GmbH
Tony Kinsella	Sachverständiger der Metis GmbH
Szabolcs Klubuk	Metis GmbH
Christoph Gollner	Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Metis GmbH

ZUSTÄNDIGE BEAMTIN

Ivana KATSAROVA
Fachabteilung B: Struktur- und Kohäsionspolitik
Europäisches Parlament
B-1047 Brüssel
E-Mail: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

SPRACHFASSUNGEN

Original: EN
Übersetzungen: DE, FR

ÜBER DEN VERFASSER

Kontakt zur Fachabteilung oder Bestellung des monatlichen Newsletters:
poldep-cohesion@europarl.europa.eu

Redaktionsschluss: Mai 2009
Brüssel, © Europäisches Parlament, 2009

Diese Studie liegt im Internet vor: www.europarl.europa.eu/studies

HAFTUNGS AUSSCHLUSS

Die hier vertretenen Auffassungen geben die Meinung des Verfassers wieder und entsprechen nicht unbedingt dem Standpunkt des Europäischen Parlaments.

Nachdruck und Übersetzung – außer zu kommerziellen Zwecken – mit Quellenangabe gestattet, sofern der Herausgeber vorab unterrichtet und ihm ein Exemplar übermittelt wird.



GENERALDIREKTION INTERNE POLITIKBEREICHE
FACHABTEILUNG B: STRUKTUR- UND KOHÄSIONSPOLITIK

REGIONALE ENTWICKLUNG

DIE ROLLE LOKALER GEBIETSKÖRPERSCHAFTEN BEIM UMFANG MIT SOZIALEN DISPARITÄTEN

STUDIE

Inhalt

Mit dieser Studie wird eine kritische Analyse der Zuständigkeiten lokaler Gebietskörperschaften beim Umgang mit sozialen Disparitäten, der ihnen zur Verfügung stehenden Instrumente und der Rolle, die sie in diesem Zusammenhang spielen, vorgelegt. Der Darstellung der vielfältigen Strukturen lokaler Gebietskörperschaften in der Europäischen Union schließt sich eine genauere Untersuchung der Frage an, wie die Gebietskörperschaften bei bestimmten politischen Herausforderungen vorgehen. Diese Betrachtungen werden anhand von Fallstudien zu 13 verschiedenen lokalen Gebietskörperschaften mit den jeweiligen Problemstellungen, Prioritäten, Konzepten und Anforderungen veranschaulicht. Ziel der Studie ist es, gemeinsame Faktoren zu ermitteln, die zum Erfolg oder Scheitern dieser Ansätze führen, und mögliche Lösungen vorzuschlagen.

ZUSAMMENFASSUNG

Die Aufteilung von Zuständigkeiten zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten ist umfassend debattiert und untersucht worden, nicht zuletzt im Zuge der Ausarbeitung des Vertrags von Lissabon. Diese Diskussion wird – mit wiederkehrenden Höhen und Tiefen – höchstwahrscheinlich andauern, doch über die komplexen und vielfältigen Wechselbeziehungen zwischen der EU, ihren 27 Mitgliedstaaten und deren unzähligen lokalen und regionalen Gebietskörperschaften wird deutlich weniger gesprochen.

Die vorliegende Studie für den Ausschuss für regionale Entwicklung des Europäischen Parlaments ist zwangsläufig nur ein - mit Beispielen unterlegter - Überblick über den Stand, die Zuständigkeiten und die Strukturen lokaler Gebietskörperschaften in allen 27 Mitgliedstaaten. Darauf folgt eine kritische Analyse der Rolle von Strategien, Konzepten und Maßnahmen lokaler Gebietskörperschaften im Umgang mit lokalen Disparitäten. Diese Analyse beruht auf Recherchen und wird anhand von sieben Fallstudien zu lokalen Sachverhalten und Aktionen in verschiedenen Mitgliedstaaten veranschaulicht.

Die EU-Arbeitsgruppe „Mehrebenen-Governance“ hat die Mitgliedstaaten in vier Kategorien eingeteilt: zentralisierte Einheitsstaaten, dezentralisierte Einheitsstaaten, regionalisierte Einheitsstaaten und schließlich Föderalstaaten. Der Status und Grad der Unabhängigkeit lokaler Gebietskörperschaften ist bei jedem dieser Modelle anders, und noch komplizierter wird das Bild dadurch, dass innerhalb der einzelnen Staaten noch einmal erhebliche Unterschiede zwischen den verschiedenen Ebenen lokaler Gebietskörperschaften sowie hinsichtlich ihrer Position in Mitgliedstaaten innerhalb einer Kategorie bestehen.

Am einen Ende des Spektrums ist die Unabhängigkeit lokaler Gebietskörperschaften in zentralisierten Einheitsstaaten wie Rumänien oder Irland relativ eingeschränkt, auch in Politikfeldern, wo sie erhebliche Kompetenzen besitzen. In Föderalstaaten wie Belgien oder Deutschland sind die Zuständigkeiten lokaler und regionaler Gebietskörperschaften per Gesetz und sogar in der Verfassung geregelt. Lokale Gebietskörperschaften haben einen anderen Status und andere Zuständigkeiten, wie am Beispiel eines deutschen Bundeslandes und einer deutschen kreisfreien Gemeinde deutlich wird.

Diese Unterschiede haben oft historische und kulturelle Gründe. Diese spielen für lokale Gebietskörperschaften bei der Wahl ihrer Vorgehensweise eine mindestens ebenso wichtige Rolle wie ihr gesetzlicher oder verfassungsrechtlicher Status. Die formalen Grenzen lokaler Gebietskörperschaften werden oft durch wirtschaftliche und soziale Entwicklungen wie die Ausdehnung von Städten in benachbarte Kreise oder sich verändernde Wanderungs-/Pendelbewegungen überschritten. Ähnliche, wenn auch komplexere Entwicklungen lassen sich in Grenzgebieten beobachten, wo wirtschaftliche Einzugsgebiete und Siedlungsstrukturen nationale Grenzen überwinden und lokale Gebietskörperschaften aus Mitgliedstaaten mit unterschiedlichen Regierungsstrukturen betreffen.

Auch der Grad der Finanzhoheit ist in den lokalen Gebietskörperschaften ganz unterschiedlich ausgeprägt. Einige sind vornehmlich von nationalen Mitteln abhängig, während andere relativ unabhängig Steuern erheben und erhöhen und sogar eigene Schuldverschreibungen auflegen können, um Kapital zu beschaffen. Die meisten sind in einem gewissem Umfang auf nationale Finanzen angewiesen, wobei erhebliche Unterschiede innerhalb von und zwischen Mitgliedstaaten bestehen. In manchen besteht ein offiziell eingerichtetes, transparentes System, das häufig den Pro-Kopf-Betrag zugrunde legt. In anderen müssen Finanzierungen für jeden Fall gesondert politisch ausgehandelt werden. Immer häufiger werden lokale Gebietskörperschaften aufgefordert, sich im Rahmen öffentlicher Ausschreibungen um Projekt- und Kapitalfinanzierungen zu bewerben. Diese Tendenz ist in Italien und im Vereinigten Königreich erkennbar.

Lokale Gebietskörperschaften sind in unterschiedlichem Maß für die Erbringung – wenn auch nicht immer für die Gestaltung – einer breiten Palette von Politikmaßnahmen und Dienstleistungen zuständig. Dazu gehören unter anderem die Raum- und Bauplanung, der Wohnungssektor, die Umwelt, der Verkehr (Bau und Betrieb), die Sicherheit, die Sozialfürsorge, die Gesundheit und die Beschäftigung. Fast alle diese Bereiche haben Einfluss auf lokale Gebietskörperschaften. Lokale Gebietskörperschaften haben auch eine wichtige Funktion bei der Einführung und Verwirklichung wichtiger europäischer Strategien wie der Lissabon- und der Göteborg-Strategie, des Umweltaktionsprogramms, der Charta von Leipzig und der Sozialagenda, um nur einige zu nennen.

Durch die Zunahme von Mehrebenen-Governance besteht Bedarf an Koordinierungsmechanismen und -plattformen. Diese können auf Sektorbasis funktionieren, wie etwa im Verkehrswesen, aber aufgrund europaweiter Erfahrungen kommt auch eine territoriale Ausrichtung immer stärker zum Tragen.

Das auf der informellen Ministertagung in Leipzig 2006 verabschiedete Dokument „Territoriale Agenda“ betonte die Notwendigkeit einer territorialen Koordinierung und von entsprechenden Konzepten. Außerdem stellte sie neue Formen des territorialen Regierens vor. Euroregionen sind ein bewährtes Modell, und der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) ist ein flexibles Rechtsinstrument für die grenzübergreifende Zusammenarbeit zwischen unterschiedlichen Verwaltungsebenen, öffentlichen Ämtern und privaten Interessengruppen. Solche territorialen Verbände können projektbezogen sein und verschiedene Territorien zusammenführen.

Lokale Gebietskörperschaften müssen oft mit sozialen Disparitäten umgehen, die durch eine Entwicklung oder Politik verursacht werden, über die sie keine Kontrolle und auf die sie kaum Einfluss haben. Verschiebungen in der Weltwirtschaft führen zum Niedergang oder Zusammenbruch traditioneller Industriezweige. Eine Stadt oder Region, die von einer betroffenen Industrie, beispielsweise der Metallurgie oder dem Schiffbau, stark abhängig ist, sieht sich unter Umständen plötzlich mit einem massiven sozialen, räumlichen und entwicklungsbedingten Bedarf konfrontiert, wenn ihre Basis ihrer Steuereinnahmen wegbriecht. Die Fallstudie der polnischen Stadt Elbląg zeigt ein solches Beispiel.

In der Fallstudie Marinha Grande geht es um eine portugiesische Stadt, in der über 60 % der Arbeitsplätze in traditionellen Industriezweigen (Glas und Kunststoffe) angesiedelt sind und deren Stadtverwaltung entscheidend zum Abschluss eines Territorialen Beschäftigungspakts (TBP) mit den Sozialpartnern und anderen Interessengruppen beigetragen hat, der darauf abstellt, die wirtschaftliche Bandbreite der Stadt zu erweitern.

In einigen Ländern zeichnet sich die starke Tendenz ab, dass Bewohner, besonders aus höheren Einkommensgruppen, vom Stadtinneren in die Vororte ziehen, wo sie höhere Wohnstandards (individuelle Wohnungen statt Wohnblöcke) und eine bessere Lebensqualität erwarten. Diese Entwicklung veranschaulichen die Fallstudien zu Budapest und Wien. In anderen Ländern, wie etwa Frankreich, wird traditionell eher nach einer Wohnung in den begehrtesten innerstädtischen Vierteln gesucht, während die Vororte (banlieu) den Sozialwohnungen vorbehalten sind.

Eine andere Tendenz, die ebenfalls seit einigen Jahren erkennbar ist, ist die Abwanderung von Großstadtbewohnern nicht an den unmittelbaren Stadtrand, sondern in Kleinstädte und Dörfer, die sich in einiger Entfernung im ländlichen Umland befinden. Solche Wohngebiete werden in den USA „exurbs“ (deutsch etwa: Speckgürtel) genannt. In Europa stellen sie die althergebrachten Definitionen von „städtischen“ und „ländlichen“ Gebieten in Frage.

Die Wanderungsbewegungen zwischen kleineren und großen Städten, in denen 74 % der Unionsbürger leben, und deren Vororten bzw. umliegenden ländlichen Gebieten haben

Folgen für die Grundstücks- und Hauspreise, die örtlichen Steuereinnahmen und die Dienstleistungen. Diese Entscheidungen für einen bestimmten Lebensstil bedingen in der Regel eine vermehrte Nutzung von Privatautos gegenüber öffentlichen Verkehrsmitteln mit allen damit einhergehenden Problemen für die Nachhaltigkeit.

Unkontrollierte Marktkräfte drängen Menschen mit geringen Einkommen mehr und mehr in Gegenden mit kostengünstigen Wohnungen ab, die oft einen niedrigen Standard haben. Lokale Politik und Maßnahmen können Markttrends entweder verstärken oder ausgleichen, um eine stabile soziale Mischung zu gewährleisten, während gleichzeitig die Entstehung von benachteiligten Gegenden in kleineren und großen Städten verhindert wird.

Die neuen Mitgliedstaaten in Mittel- und Osteuropa haben einen Wohnungsbestand geerbt, der überwiegend aus Wohnsiedlungen besteht, die natürlich unter der kommunistischen Herrschaft dem Staat gehörten. Die Fallstudie zur „Havanna“-Siedlung in Budapest zeigt auf, wie die städtische und die kommunalen Verwaltungen die Privatisierung von Wohnraum handhaben und zugleich das soziale Gefüge in ihren Gemeinschaften erhalten.

Die Zuwanderung aus anderen Mitgliedstaaten oder aus Drittstaaten bringt neue Belastungen für die lokalen Dienste, beispielsweise den Wohnungssektor, das Bildungswesen und die Beschäftigung. Die Fallstudie zum Strategieplan der Stadt Leicester beleuchtet, wie ein örtliches Konsortium mit Unterstützung der Stadt und mit nationalen und EU-Mitteln, versucht, mit einer Realität umzugehen, in der etwa 40 % der Einwohner ethnischen Minderheiten angehören.

Zuwanderung stellt Gesellschaften, die einstmals typische Auswanderungsgebiete waren, vor besondere Herausforderungen. Die Fallstudie zur Politik der ethnischen Vielfalt in Turku zeigt, wie diese finnische Stadt versucht, sich an eine solche ungewohnte Situation anzupassen. Die Stadt Turku bemüht sich vor allem, für die 4,4 % ihrer Bevölkerung, die Einwanderer sind, viele davon mit Flüchtlingsstatus, Arbeitsplätze und Ausbildungsmöglichkeiten bereitzustellen.

Die Gliederung, Traditionen und Ressourcen lokaler Gebietskörperschaften sind offenbar ausschlaggebend dafür, ob und inwieweit sie in der Lage sind, Maßnahmen zur Überwindung und zum Ausgleich von Disparitäten zu entwickeln. Alle lokalen Gebietskörperschaften – unabhängig von ihrem Status – kennen sich in ihrem Gebiet gut aus und verfügen dort über Kontakte, und sie werden tagtäglich mit den Gegebenheiten konfrontiert. Auf dieser Grundlage können sie integrative Ansätze und Strategien in Bereichen wie dem Wohnungssektor, dem Gesundheitswesen, der Bildung und der Beschäftigung entwickeln. Einige lokale Gebietskörperschaften müssen unter Umständen ihre Kapazitäten ausbauen, um sich um nationale und EU-Finanzhilfen für die Umsetzung ihrer Konzepte bewerben zu können.

Soziale Disparitäten auf der lokalen Ebene sind ein facettenreiches Phänomen und können nachweislich mit eng gefassten, sektoralen Top-Down-Ansätzen ebenso wenig beseitigt werden wie mit isolierten Maßnahmen vor Ort – neue Häuser zu bauen genügt allein nicht, damit eine Gegend nicht mehr als sozial benachteiligt gilt. Nur mit koordinierten Aktionen unter Einbeziehung der Sozialpartner, der lokalen Zivilgesellschaft, der Verwaltungsbehörden auf lokaler und nationaler Ebene kann wirklich etwas erreicht werden. Lokale Gebietskörperschaften können eine ganz besondere Rolle dabei spielen, indem sie all diese Stränge und Interessengruppen zusammenbringen.

Unerlässliche Elemente jeder lokalen Strategie sind eine Verbesserung der Qualifikation, Ausbildungsangebote und die Abstimmung der örtlichen Bildungsdienste und –ressourcen unter anderem auf die wirtschaftspolitischen Ziele. Auch hier sind lokale

Gebietskörperschaften hervorragend positioniert, um die jeweiligen Interessengruppen zusammenzuführen.

Um Kapital und qualifizierte Arbeitskräfte anzuziehen, gilt es vor allem, die Vorzüge eines Gebiets herauszufinden und zu vermarkten. Lokale Gebietskörperschaften sind in dieser Hinsicht zumeist bestens informiert und kennen in der Regel auch die Schwachstellen in ihrem Gebiet recht genau. Sie müssen auf nationale und/oder EU-Mittel zugreifen können, um einen Teil der Investitionen durchführen zu können, die für solche Analysen und Anstrengungen erforderlich sind.

Lokales Wissen und Erfahrungen müssen ermittelt, aufgezeichnet und weitergegeben werden. Letzteres kann etwa dadurch geschehen, dass lokale Gebietskörperschaften beispielhafte praktische Erfahrungen bündeln – wie in der Fallstudie zu Elbląg geschildert wird, wo schwedische und britische Gebietskörperschaften den Behörden der Stadt mit Ratschlägen zur Seite stehen konnten.

Ebenso notwendig ist ein übersichtlicher Arbeitsmechanismus, mit dem örtliche Erfahrungen wirksam in die nationalen und europäischen Entscheidungssysteme eingebracht werden können. Werden die vor Ort ergriffenen Maßnahmen einer Bewertung unterzogen, so ist dafür sorgen, dass die Ergebnisse wieder in den Prozess der Gewinnung lokalen Know-hows einfließen. Der beispielhafte Kreislauf von der Entwicklung einer Maßnahme bis zu deren Umsetzung und der Nutzung der daraus gewonnenen Erfahrungen wird in alle territorialpolitischen Maßnahmen der EU aufgenommen, bei denen die Mitarbeit lokaler Interessengruppen erforderlich ist.

Den Verfassern dieser Studie ist es nicht möglich, einen vollständigen Überblick über die Maßnahmen und Probleme aller lokalen Gebietskörperschaften im gesamten EU-Raum zu geben. Vielmehr zeigen sie, wie unterschiedliche Gebietskörperschaften tatsächlich bestehende oder mögliche Probleme ermitteln und wie sie zur Überwindung lokaler Disparitäten vorgehen oder planen vorzugehen.

Integrative Mehrebenen-Governance ist nicht nur notwendig, sondern zunehmend auch Realität. Sie muss als grundlegendes Element für eine nachhaltige soziale und wirtschaftliche Entwicklung untersucht, aufgezeichnet und gefördert werden.

Hauptempfehlungen

- 1)** Da Mehrebenen-Governance-Lösungen geeignet sind, fehlende Zuständigkeiten lokaler Gebietskörperschaften in verschiedenen Bereichen auszugleichen, sind sie auf EU-Ebene stärker zu fördern. Für die lokale Ebene müssen Modelle und anwendbare Instrumente der Mehrebenen-Governance entwickelt werden.
- 2)** Territoriale Ansätze sollten auch außerhalb des EFRE gefördert werden, um für die lokalen Gebietskörperschaften weitere „Ansatzpunkte“ zu schaffen.
- 3)** Wohnen und Beschäftigung sind die beiden Politikfelder, in denen kleinere lokale Gebietskörperschaften oft am stärksten mit dem Problem zu tun haben, dass sie nicht über die entsprechenden Zuständigkeiten verfügen, um gegen Disparitäten vorzugehen. Hier muss die EU (mit der Förderung von Projekten, Forschung und Maßnahmen) ihrer unterstützenden Funktion stärker gerecht werden.
- 4)** Finanzierungsregelungen, die „innovative“ und „explorative“ Antworten auf die sich rasch verändernden lokalen Probleme bieten, sind für kleine und mittlere lokale Gebietskörperschaften unerlässlich und müssen weiter optimiert werden.

- 5) Die Förderung und Unterstützung des Wissensaustauschs insbesondere zu lokalen Erfordernissen muss in die entsprechenden EU-Programme einbezogen werden (z. B. durch eine umfassendere Berücksichtigung in transnationalen Kooperationsprogrammen).
- 6) Werden die vor Ort ergriffenen Maßnahmen einer Bewertung unterzogen, so ist dafür sorgen, dass die Ergebnisse wieder in den Prozess der Gewinnung lokalen Know-hows einfließen. Der beispielhafte Kreislauf von der Entwicklung einer Maßnahme bis zu deren Umsetzung und der Nutzung der daraus gewonnenen Erfahrungen wird in alle territorialpolitischen Maßnahmen der EU aufgenommen, bei denen die Mitarbeit lokaler Akteure erforderlich ist.
- 7) Innerhalb der örtlichen Verwaltungen selbst, die oft mit der „verwaltungstechnischen Umsetzung“ und der fristgerechten Inanspruchnahme von Ressourcen übermäßig belastet sind, ist der Kenntnisstand zu den lokal bestehenden Probleme zu verbessern.
- 8) Die Aktivitäten von Gruppen lokaler Akteure (z. B. örtlicher Aktionsgruppen) sorgen dafür, dass die Ergebnisse stärker ins Bewusstsein der Öffentlichkeit rücken und die Eigenverantwortung gestärkt wird. Konzepte, die die eigenverantwortliche Ermittlung lokaler Bedürfnisse, die Formulierung lokaler Strategien und die Umsetzung (z. B. mithilfe allgemeiner Zuschüsse) fördern, sollten in größerem Maße angewendet werden.
- 9) Um die Chancen der lokalen Gebietskörperschaften bei Finanzierungsprogrammen auf Ausschreibungsbasis zu erhöhen, müssen die entsprechenden Programme zum Kapazitätsaufbau gefördert werden (auch auf EU-Ebene).
- 10) Hinsichtlich des Verwaltungsaufwands beim Management von EU-Projekten muss neu darüber nachgedacht werden, inwieweit die Anforderungen vor allem für Gebietskörperschaften kleiner und mittlerer Größe verhältnismäßig sind.
- 11) Die lokalen Gebietskörperschaften sollten stärker in die Politikgestaltung (auf regionaler, nationaler und EU-Ebene) einbezogen werden, da sowohl die Aufschlüsselung der Maßnahmen auf der lokalen Ebene als auch die Vermittlung der Strategie gegenüber lokalen Akteuren sichergestellt sein müssen.
- 12) Bei der Entwicklung, Durchführung und Berichterstattung wichtiger EU-Strategien (wie der Lissabon- und der Göteborg-Strategie) muss der Beitrag vor Ort berücksichtigt und deutlich herausgestellt werden, um die lokalen Akteure für ein stärkeres Engagement zu motivieren.