



EUROPÄISCHES PARLAMENT

2014 – 2019

Ausschuss für regionale Entwicklung

2014/2213(INI)

6.2.2015

ENTWURF EINES BERICHTS

über die städtische Dimension der EU-Politikfelder
(2014/2213(INI))

Ausschuss für regionale Entwicklung

Berichterstatlerin: Kerstin Westphal

INHALT

	Seite
ENTWURF EINER ENTSCHESSUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS	3
BEGRÜNDUNG	12

ENTWURF EINER ENTSCHEIDUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

zur städtischen Dimension der EU-Politikfelder (2014/2213(INI))

Das Europäische Parlament,

- gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Titel XVIII,
- unter Hinweis auf die Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006¹, des Rates,
- unter Hinweis auf die Verordnung (EU) Nr. 1301/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und mit besonderen Bestimmungen hinsichtlich des Ziels „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“ und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006²,
- unter Hinweis auf die Verordnung (EU) Nr. 1299/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit besonderen Bestimmungen zur Unterstützung des Ziels „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung³,
- unter Hinweis auf seine Entschließung vom 23. Juni 2011 zur Europäischen Stadtpolitik und ihrer Zukunft im Rahmen der Kohäsionspolitik⁴,
- unter Hinweis auf die Mitteilung der Kommission vom 18. Juli 2014 mit dem Titel „Die städtische Dimension der EU-Politikfelder – Kernpunkte einer EU-Städteagenda“ (COM(2014)0490),
- unter Hinweis auf die Mitteilung der Kommission vom 18. Juni 2014 mit dem Titel „Programm zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT): Bestandsaufnahme und Ausblick“ (COM(2014)0368),
- unter Hinweis auf die Mitteilung der Kommission vom 3. März 2010 mit dem Titel „Europa 2020 – Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“ (COM(2010)2020),

¹ ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 320.

² ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 289.

³ ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 259.

⁴ ABl. C 390 E vom 18.12.2012, S. 10.

- unter Hinweis auf die Mitteilung der Kommission vom 28. Oktober 1998 mit dem Titel „Nachhaltige Stadtentwicklung in der Europäischen Union: ein Aktionsrahmen“ (COM(1998)0605),
- unter Hinweis auf die Mitteilung der Kommission vom 6. Mai 1997 mit dem Titel „Wege zur Stadtentwicklung in der Europäischen Union“ (COM(1997)0197),
- unter Hinweis auf den sechsten Bericht der Kommission über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt mit dem Titel „Investitionen in Beschäftigung und Wachstum – Förderung von Entwicklung und guter Governance in den Regionen und Städten der EU“ vom Juli 2014,
- unter Hinweis auf den Bericht der Kommission zum Forum „Städte von morgen: Investieren in Europa“, Brüssel, 17. bis 18. Februar 2014,
- unter Hinweis auf den Bericht der Kommission mit dem Titel „Digitale Zukunftsentwürfe – ein Ausblick auf die Visionen und politischen Herausforderungen bis 2050“ und das darin enthaltene Thema „Städte, Dörfer und Gemeinden“ aus dem Jahr 2014,
- unter Hinweis auf die vom Rat am 19. November 2014 in Brüssel angenommenen Schlussfolgerungen zum sechsten Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt mit dem Titel „Investitionen in Beschäftigung und Wachstum“,
- unter Hinweis auf die Schlussfolgerungen des Ratsvorsitzes, die auf der informellen Sitzung der für Kohäsionspolitik zuständigen Minister am 24. und 25. April 2014 in Athen angenommen wurden,
- unter Hinweis auf die Schlussfolgerungen des polnischen Ratsvorsitzes zur territorialen Dimension der EU-Politikfelder und zur zukünftigen Kohäsionspolitik, die auf der informellen Sitzung der für EU-Kohäsionspolitik, territoriale und städtische Entwicklung zuständigen Minister am 24. und 25. November 2011 in Posen angenommen wurden,
- unter Hinweis auf die Territoriale Agenda der EU bis 2020, die auf der informellen Sitzung der für Raumplanung und territoriale Entwicklung zuständigen Minister am 19. Mai 2011 in Gödöllő beschlossen wurde,
- unter Hinweis auf die „Erklärung von Toledo“, die auf der informellen Ratssitzung der für Stadtentwicklung zuständigen Minister am 22. Juni 2010 in Toledo angenommen wurde,
- unter Hinweis auf die Charta von Leipzig zur nachhaltigen europäischen Stadt, die auf der informellen Ratssitzung der für Stadtentwicklung zuständigen Minister am 24. und 25. Mai 2007 in Leipzig angenommen wurde,
- unter Hinweis auf die Stellungnahme des Ausschusses der Regionen vom 25. Juni 2014 mit dem Titel „Auf dem Weg zu einer integrierten europäischen Städteagenda“,

- unter Hinweis auf die Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses (EWSA) vom 26. Mai 2010 zum Thema „Notwendigkeit eines integrierten Ansatzes in der Stadterneuerung“¹,
 - gestützt auf Artikel 52 seiner Geschäftsordnung,
 - unter Hinweis auf den Bericht des Ausschusses für regionale Entwicklung und der Stellungnahme des Ausschusses für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten (A8-0000/2015),
- A. in der Erwägung, dass im Jahr 2014 die Hälfte der Weltbevölkerung² und 72 % der europäischen Bevölkerung in städtischen Gebieten gelebt haben³, und 2050 voraussichtlich rund 80 % der Weltbevölkerung in städtischen Gebieten leben werden⁴;
 - B. in der Erwägung, dass „funktionale städtische Gebiete“ in der EU nicht nur auf Großstädte begrenzt sind, sondern auch eine spezifische polyzentrische Struktur, die um große, mittelgroße und kleine Ortschaften sowie Städte und Vorstadtgebiete herum gebaut ist, einbeziehen und damit über die traditionellen Verwaltungsgrenzen hinausgehen, um verschiedene Hoheitsgebiete, die durch ihre wirtschaftlichen, sozialen, ökologischen und demographischen Herausforderungen verbunden sind, zu umfassen;
 - C. in der Erwägung, dass Städte, Ortschaften und größere funktionale städtische Gebiete, angesichts der Tatsache, dass Innovation und neue wirtschaftliche Aktivitäten ihre Ursprünge in der Stadt haben, die wirtschaftlichen Säulen und Antriebskräfte für Beschäftigung in der EU darstellen und daher von großem Wert für die EU bei ihren Beziehungen mit anderen Teilen der Welt sind;
 - D. in der Erwägung, dass einige Städte einen Rückgang bei ihrer Bevölkerung verzeichnen und sich aufgrund des Ausmaßes an Einrichtungen, die sie bereitstellen, Problemen gegenüber sehen, wohingegen andere ein Bevölkerungswachstum aufweisen, mit dem der Druck auf bestehende Einrichtungen wächst und andere Probleme, wie etwa (Jugend-)Arbeitslosigkeit, soziale Ausgrenzung, Verkehrsstaus und Verschmutzung, verschärft werden;
 - E. in der Erwägung, dass die Herausforderungen, denen sich Städte gegenüber sehen, nur unter Berücksichtigung ihrer Beziehung zu den umgebenden ländlichen Gebieten bewältigt werden können;
 - F. in der Erwägung, dass politische Initiativen auf EU-Ebene eine direkte oder indirekte Auswirkung auf die nachhaltige Entwicklung der Städte und die Städtepolitik haben;
 - G. in der Erwägung, dass rund 70 % der politischen Maßnahmen und Rechtsvorschriften der EU auf lokaler und regionaler Ebene umgesetzt werden;
 - H. in der Erwägung, dass zwischen verschiedenen politischen Initiativen und

¹ ABl. C 21 vom 21.1.2011, S. 1.

² Parag Khanna, Beyond City Limits, Foreign Policy, 6. August 2010.

³ Eurostat – City Statistics, 2014.

⁴ The Vertical Farm, www.verticalfarm.com.

Förderprogrammen auf EU-Ebene nur eine geringe Kohärenz besteht und der sektorale Ansatz der EU-Politik zu kontraproduktiven politischen Maßnahmen und Rechtsvorschriften für städtische Gebiete führen kann und damit einen negativen und hinderlichen Effekt auf die städtische Entwicklung hat;

- I. in der Erwägung, dass die Kommission im Jahr 1997 eine Mitteilung über eine Städteagenda für die EU¹ veröffentlicht hat, aber die Rolle der europäischen Städte bei der Politikgestaltung auf EU-Ebene noch zur Diskussion steht;
- J. in der Erwägung, dass das Parlament den Vorschlag der Kommission, eine „Städteagenda“ als Rahmenkonzept für eine zukünftige Städtepolitik auf EU-Ebene vorzulegen, in der Vergangenheit unterstützt hat;
- K. in der Erwägung, dass Subsidiarität, wie im AEU-Vertrag definiert, sowie die Politikgestaltung auf verschiedenen Ebenen („Multi-Level-Governance“) und das Partnerschaftsprinzip wesentliche Elemente für die ordnungsgemäße Umsetzung aller politischen Maßnahmen auf EU-Ebene sind, und in der Erwägung, dass der Einsatz der Ressourcen und Kompetenzen von lokalen und regionalen Behörden entsprechend verstärkt werden sollte;
- L. in der Erwägung, dass die Verordnung über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) (Verordnung (EU) Nr. 1301/2013) die städtische Dimension der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds verstärkt, indem mindestens 5 % der finanziellen Unterstützung integrierten Maßnahmen für eine nachhaltige städtische Entwicklung zugeweiht werden, indem städtischen Behörden mehr Verantwortung bei der Auswahl und Verwaltung von Projekten übertragen wird, indem Instrumente wie z. B. die integrierten territorialen Investitionen (ITI), die von der Gemeinschaft geleitete lokale Entwicklung (CLLD) und „innovative Maßnahmen“ geschaffen werden, und indem ein Netzwerk zur Stadtentwicklung etabliert wird;
- M. in der Erwägung, dass das Partnerschaftsprinzip, das in der Verordnung über gemeinsame Bestimmungen (Verordnung (EU) Nr. 1303/2013) dargelegt ist, Bestimmungen über die frühzeitige Einbeziehung von städtischen Behörden in den Politikgestaltungsprozess auf EU-Ebene enthält;

Die städtische Dimension der EU-Politikfelder

- 1. ist der Auffassung, dass politische Maßnahmen auf EU-Ebene Ortschaften, Städte und größere funktionale städtische Gebiete unterstützen und befähigen sollten, ihre volle Stärke und ihr volles Potenzial als Motoren für Wirtschaftswachstum, Beschäftigung und soziale Eingliederung zu erlangen; ist der Ansicht, dass Ortschaften, Städte und größere funktionale städtische Gebiete daher enger in den gesamten Politikgestaltungsprozess auf EU-Ebene einbezogen werden müssen;
- 2. fordert die Kommission auf, Möglichkeiten für die Einführung eines Frühwarnmechanismus vorzuschlagen, durch den die subnationale Regierung die

¹ Mitteilung der Kommission vom 6. Mai 1997 mit dem Titel „Wege zur Stadtentwicklung in der Europäischen Union“ (COM(1997)0197).

Möglichkeit erhält, zu prüfen, ob die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit berücksichtigt wurden;

Auf dem Weg zu einer integrierten EU-Städteagenda

3. unterstützt die Erstellung einer EU-Städteagenda, um die städtische Dimension wirksamer in der Politikgestaltung und -umsetzung auf europäischer und nationaler Ebene zu verankern und somit die Bedingungen für eine nachhaltige, wirtschaftliche und sozial integrative Entwicklung funktionaler städtischer Gebiete in Europa zu verbessern;
4. ist der Ansicht, dass die EU-Städteagenda eine gemeinsame Initiative der Kommission, der Mitgliedstaaten und der Städte sein sollte, um politische Maßnahmen auf EU-Ebene mit einer städtischen Dimension durch einen praktischen, integrierten und koordinierten, jedoch flexiblen, Ansatz „in und mit“ den Städten zu rationalisieren, zu koordinieren und umzusetzen und dabei die institutionelle Architektur eines jeden Mitgliedstaats zu respektieren;
5. ist der Auffassung, dass eine EU-Städteagenda in vollem Einklang mit den allgemeinen Zielen und Strategien der EU, insbesondere der Strategie „Europa 2020“, stehen sollte; betont, dass Verwaltungsgrenzen immer weniger stark ins Gewicht fallen, wenn versucht wird, Entwicklungs Herausforderungen auf lokaler Ebene zu bewältigen; ist der Ansicht, dass die EU-Städteagenda daher integrativ sein und die Vielfältigkeit der Gebietskörperschaften in der EU, insbesondere die Verflechtung städtischer und ländlicher Räume, berücksichtigen sollte;
6. fordert die Kommission auf, auf der Grundlage der „Urban Aquis“ und der umfassenden Anhörung verschiedener Interessensgruppen eine Mitteilung mit Einzelheiten zu den Merkmalen der zukünftigen EU-Städteagenda vorzulegen; fordert die Kommission auf, die EU-Städteagenda in ihr jährliches Arbeitsprogramm aufzunehmen;

Durchgängige Berücksichtigung eines integrierten Ansatzes für die territoriale Entwicklung bei der Politikgestaltung und den Rechtsvorschriften der EU

7. fordert die Kommission auf, bei der Konzeptionalisierung neuer politischer Initiativen für städtische Gebiete einen stärker ortsbezogenen integrierten territorialen Ansatz zu verfolgen, um Kohärenz sicherzustellen und Ortschaften, Städte und größere funktionale städtische Gebiete in die Lage zu versetzen, die Ziele der Strategie „Europa 2020“, d. h. intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, zu verwirklichen;
8. fordert die Kommission auf, systematisch eine territoriale Folgenabschätzung in Bezug auf die städtische Dimension aller relevanten politischen Initiativen auf EU-Ebene einzuführen und sicherzustellen, dass alle relevanten sektoralen politischen Maßnahmen der EU den Herausforderungen, denen sich Ortschaften, Städte und größere funktionale städtische Gebiete gegenüber sehen, in angemessener Weise Rechnung tragen; fordert die Kommission auf, sich bei diesen territorialen Folgenabschätzungen auf die folgenden Elemente zu konzentrieren: eine ausgewogene territoriale Entwicklung, territoriale Integration und territoriale Governance;

9. fordert die Kommission auf, alle verfügbaren Daten und gemeinsamen Rahmenkonzepte („Urban Acquis“) zu systematisieren und zu analysieren, um eine eindeutige Definition der integrierten nachhaltigen städtischen Entwicklung bereitzustellen und so die gemeinsamen EU-Ziele in diesem Bereich zu ermitteln;
10. bestärkt die Kommission darin, die Bürokratie in Verbindung mit der Umsetzung der gegenwärtigen EU-Rechtsvorschriften auf lokaler Ebene zu verringern und sicherzustellen, dass bei allen zukünftigen Vorschriften die Auswirkungen ihrer Umsetzung auf lokaler Ebene umfassend analysiert werden;

Die städtische Dimension der politischen Instrumente und finanziellen Mittel auf EU-Ebene

11. erinnert daran, dass die EU-Strukturpolitik und ihre Finanzierungsinstrumente in der Regel besser ausgestattet sind, um komplexe integrierte territoriale Strategien für funktionale Gebiete durch eine gemeinsame strategische Planung und Vorschriften zu unterstützen; bestärkt die Mitgliedstaaten darin, von den verfügbaren neuen Instrumente (wie z. B. ITI und CLLD) und von den neuen flexiblen operationellen Programmen (OP) in vollem Umfang Gebrauch zu machen, um die Umsetzung der integrierten Stadtentwicklungspläne erfolgreich zu unterstützen;
12. bedauert, dass die neue Kohäsionspolitik, insbesondere in Bezug auf die Beteiligung von Städten in der Programmplanungsphase, zwar rechtlich verbindliche stadtbezogene Aspekte aufweist, die eigentliche Beteiligung von Stadt- und Stadtgebietsvertretern bei der Politikgestaltung jedoch gering ist; fordert die Kommission und die Mitgliedstaaten auf, das Partnerschaftsprinzip bei der Umsetzung von Programmen und Projekten, die durch finanzielle Mittel der EU unterstützt werden, systematisch anzuwenden, und dabei insbesondere auf die Beteiligung von Städten und Ortschaften an der Verwaltung und Governance der Programme zu achten;
13. fordert die Kommission und die Mitgliedstaaten auf, vom Regulierungsrahmen in vollem Umfang Gebrauch zu machen, um Synergien zwischen EU-Förderprogrammen (wie z. B. LIFE, Horizon 2020, Intelligente Energie – Europa usw.) und der Kohäsionspolitik einerseits und nationalen öffentlichen Finanzinstrumenten andererseits zu schaffen, und diese weitestgehend mit privaten Finanzinstrumenten zu verbinden, um die größtmögliche Hebelwirkung der investierten öffentlichen Gelder zu erzielen;

Ein neues Modell der Politikgestaltung auf verschiedenen Ebenen („Multi-Level-Governance“)

14. erinnert daran, dass die heutigen entscheidenden wirtschaftlichen, sozialen und umweltpolitischen Herausforderungen über die traditionellen Verwaltungsgrenzen hinausgehen und die zunehmende Diskrepanz zwischen administrativen und städtischen Strukturen (städtische und vorstädtische Kooperation, städtische und ländliche Kooperation usw.) neue Formen der flexiblen Governance erforderlich macht, um die integrierte territoriale Entwicklung größerer funktionaler Gebiete fortzusetzen;
15. ist der Auffassung, dass die EU-Städteagenda auf einer neuen „Multi-Level-Governance“-Methode basieren sollte, welche die lokale Ebene enger in alle Phasen des

Politikzyklus einschließt, und damit politische Maßnahmen den tatsächlichen Gegebenheiten stärker annähert und sie besser auf die ständigen Veränderungen in den funktionalen städtischen Gebieten anpasst bzw. diesen stärker Rechnung trägt;

16. fordert die Kommission auf, ein neues „Multi-Level-Governance“-Modell zu entwickeln, das formale Regierungsstrukturen mit informalen flexiblen Governance-Strukturen, die den neuen tatsächlichen Gegebenheiten der digitalisierten „Netzwerk“-Gesellschaft entsprechen, kombiniert und der Größenordnung der bestehenden Herausforderungen angepasst ist – ein Modell, das die Kooperation auf den verschiedenen Ebenen, sowohl vertikal als auch horizontal, mit staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren auf lokaler, regionaler, nationaler und europäischer Ebene verbessert und somit die Regierung den Bürgern näherbringt und die demokratische Legitimität des europäischen Projekts erhöht; empfiehlt, dieses Modell zur Arbeitsmethode der zukünftigen EU-Städteagenda zu machen;

Wissensmanagement und Datenaustausch

17. ist der Ansicht, dass städtische Plattformen und Netzwerke (wie z. B. URBACT, das Stadtentwicklungsnetzwerk) bereits eine hervorragende Möglichkeit für die Einbeziehung lokaler und regionaler Akteure in die städtische Entwicklung und für den Wissensaustausch zwischen Akteuren bieten; fordert die Kommission zur Konsolidierung und Gewährleistung einer besseren Koordination zwischen diesen Plattformen auf, um es lokalen Akteuren zu ermöglichen, diese besser zu verstehen und auf effizientere Weise zu handhaben;
18. fordert die Kommission und die Mitgliedstaaten auf, sich den Wissensaustausch und die kapazitätsbildenden Maßnahmen, die im Rahmen von EU-finanzierten Projekten und anderen Netzwerkaktivitäten zwischen Städten bereitgestellt werden, so gut wie möglich zunutze zu machen; bestärkt die Kommission darin, Mechanismen für einen besseren Austausch von Projektergebnissen in sämtlichen Dienststellen zu entwickeln und sicherzustellen, dass die Ergebnisse sowohl auf nationaler als auch europäischer Ebene in die Politikentwicklung einfließen;
19. ist der Ansicht, dass einheitliche Basisdaten entwickelt werden müssen, um kenntnisreichere und maßgeschneiderte politische Maßnahmen ausarbeiten zu können; bestärkt Eurostat und die Kommission darin, detailliertere Daten bereitzustellen und zu sammeln, die erhoben werden, wo die politischen Maßnahmen umgesetzt werden, was meist auf lokaler Ebene der Fall ist; betont, dass die Erhebung von Daten zur Messung der Beziehungen zwischen Städten und den umgebenden Gebieten auch zunehmend wichtiger wird, um komplexe funktionale Gebiete besser zu verstehen, und fordert die Kommission daher auf, diese Daten als Nachweisgrundlage für die Entwicklung politischer Maßnahmen zu sammeln und zu analysieren;

Umsetzung der zukünftigen EU-Städteagenda

20. ist der Auffassung, dass die EU-Städteagenda nur ein wirksames Instrument sein kann, wenn es ein gemeinsames und regelmäßig aktualisiertes Rahmenkonzept mit einem thematischen Fokus auf einer begrenzten Anzahl von Herausforderungen im größeren

Kontext der Strategieziele von „Europa 2020 (d. h. intelligentes, integratives und nachhaltiges Wachstum) mit besonderer Berücksichtigung der sozialen Eingliederung, des demographischen Wandels und der ökologischen Nachhaltigkeit darstellt;

21. vertritt nachdrücklich die Auffassung, dass diese Herausforderungen die folgenden Kriterien aufweisen sollten: 1) sie stehen im Einklang mit dem gemeinsamen Rahmenkonzept; 2) sie stellen große städtische Herausforderungen mit signifikanten Auswirkungen auf Städte und funktionale städtische Gebiete in den Mitgliedstaaten dar; 3) sie können nicht durch ein einseitiges Vorgehen auf Ebene der Mitgliedstaaten bewältigt werden; 4) ein Ansatz auf EU-Ebene bietet einen deutlichen Mehrwert; fordert die Kommission auf, damit zu beginnen, derartige Herausforderungen in enger Zusammenarbeit mit allen relevanten Interessensgruppen, insbesondere jener auf lokaler Ebene, zu ermitteln;
22. fordert die Kommission und die Mitgliedstaaten auf, sicherzustellen, dass ein höherer Grad der sektorübergreifenden Koordinierung von politischen Maßnahmen mit einer städtischen Dimension auf allen Regierungsebenen gewährleistet ist, um eine bessere durchgängige Berücksichtigung der integrierten städtischen Entwicklung zu ermöglichen; fordert die für die EU-Städtepolitik zuständige GD REGIO auf, diesen Prozess voranzutreiben und sicherzustellen, dass die städtische Dimension in allen neuen Initiativen berücksichtigt wird;
23. fordert die Kommission auf, einen EU-Sonderbeauftragten für Städtepolitik zu ernennen, um die praktische Umsetzung einer derartigen Koordinierung zu überwachen und zu prüfen, indem die Umsetzung der Strategie „Europa 2020“ und die territoriale Agenda der EU auf horizontale (Einbeziehung aller relevanten Politikbereiche) und vertikale (Einbeziehung aller Regierungsebenen) Weise genau verfolgt wird; ist der Ansicht, dass der EU-Sonderbeauftragte für Städtepolitik mit Unterstützung der dienststellenübergreifenden Arbeitsgruppe der Kommission für Stadtentwicklung eine systematische Folgenabschätzung der Politikvorschläge vornehmen und dabei sicherstellen sollte, dass der städtischen Dimension der zukünftigen Rechtsvorschriften in angemessener Weise Rechnung getragen wird;
24. fordert die Kommission auf, ein regelmäßig stattfindendes Informationsforum zur Städtepolitik abzuhalten, das sich an das Forum „Städte von morgen“ anlehnt und Interessensgruppen von allen Governance-Ebenen und verschiedenen Sektoren zusammenbringt; ist der Ansicht, dass derartige Informationsforen eine reelle Chance für Städte darstellen sollten, um mit politischen Entscheidungsträgern aller relevanter Politikbereiche in einen konstruktiven Dialog zu treten; zudem sollte es dabei helfen, die Auswirkungen von politischen Maßnahmen der EU auf Städte und funktionale städtische Gebiete sowie die Frage, wie diese am besten an künftigen Initiativen beteiligt werden können, zu beurteilen;
25. fordert die Mitgliedstaaten auf, Städte in vollem Umfang in die strategische Politikentwicklung und Programmplanung (wie z. B. nationale Reformprogramme, Partnerschaftsvereinbarungen und operationelle Programme) einzubeziehen und daran zu beteiligen; fordert die Mitgliedstaaten auf, ihren Austausch von Erfahrungen mit nationalen Programmen für die städtische Entwicklung, der Städte in die Lage versetzt,

die Ziele der Strategie „Europa 2020“ zu verwirklichen, zu verstärken, indem regelmäßige informelle Ratssitzungen der für die städtische Entwicklung zuständigen Minister anberaumt werden;

Die externe Dimension der EU-Städteagenda

26. fordert die Kommission und die Mitgliedstaaten auf, den laufenden Vorbereitungsarbeiten für die Agenda „Habitat III“ in vollem Umfang Rechnung zu tragen und sicherzustellen, dass die zukünftige EU-Städteagenda gesamtumfänglich mit den Zielen und Zielvorgaben dieser globalen städtischen Agenda vereinbar und auf diese abgestimmt ist; fordert die Kommission auf, das Parlament regelmäßig über die externe Dimension der EU-Städteagenda zu unterrichten und ist der Auffassung, dass die Städteagenda der EU-Beitrag zur internationalen Debatte über die „Neue Städteagenda“ der Vereinten Nationen und der „Habitat III“-Konferenz über Wohnungsbau und nachhaltige Stadtentwicklung im Jahr 2016 werden könnte;
27. beauftragt seinen Präsidenten, diese Entschließung dem Rat und der Kommission sowie den nationalen Parlamenten zu übermitteln.

BEGRÜNDUNG

Urbanisierung in Europa und weltweit

Immer mehr Menschen leben in Städten¹, in Europa und weltweit. Vor allem Bevölkerungswachstum und neue Technologien beschleunigen diese Entwicklung.

1950 lebten in Europa noch 50,5 % der Bevölkerung in städtischen Gebieten. 2014 waren es bereits 72 % und im Jahre 2030 könnten es 78 % sein. Weltweit wird sich die Bevölkerung in städtischen Gebieten von 29 % im Jahre 1950 auf voraussichtlich 59,9 % im Jahre 2030 verdoppelt haben, und 2050 werden wahrscheinlich 80 % der Weltbevölkerung in Städten leben.² Die zunehmende Bevölkerungsentwicklung in den Städten stellt heute schon nicht nur lokale und regionale, sondern auch nationale und europäische Politik vor neue Aufgaben, um den ökonomischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen immer mehr Menschen in den Städten zu entsprechen.

Das Ziel dieses Initiativ-Berichts ist es, auf die städtepolitischen Herausforderungen für die EU Politik einzugehen und Leitlinien und Grenzen für eine zukünftige nachhaltige EU-Stadtentwicklungspolitik zu entwerfen.

Die zentralen Fragestellungen des Berichts sind: Welche Handlungsspielräume hat die EU bei der Städtepolitik? Wie wirkt sich die EU-Politik auf die Städte derzeit aus, wie soll sie sich in der Zukunft auswirken? Wie kann die Koordinierung und Kohärenz der EU-Städtepolitik verbessert werden?

Diese Fragen finden sich teilweise auch in der Mitteilung der EU-Kommission wieder "Die städtische Dimension der EU-Politikfelder - Kernpunkte einer EU-Städteagenda", die im Juli 2014 veröffentlicht wurde.³ Die Mitteilung enthält eine Beschreibung der Situation der Städte und der Städtepolitik in den EU-Mitgliedsländern, einen Vorschlag für eine EU-Städteagenda und eine Konsultation der Interessengruppen zu dem Thema.

Jede Stadt ist anders

Es gibt nicht nur ein einziges europäisches Städtmodell. Europas Struktur ist vielmehr durch viele städtische Zentren geprägt, die häufig auf regionaler Ebene eine wichtige Rolle spielen. Fast die Hälfte der Europäer (ungefähr 200 Mio.) leben in Städten mit weniger als 100 000 Einwohnern.

Um das geographische Gebiet der EU auf lokaler und regionaler Ebene genauer zu erfassen und um die Entwicklung in Städten besser beobachten und vergleichen zu können, haben 2012 Eurostat und OECD neue Typologien auf der Grundlage der Bevölkerungsgröße und -- dichte sowie der Pendlerströme entwickelt.⁴ (FUA= Funktional Urban Areas, LUZ=Larger

¹ Die genaue Definition der Begriffe 'Stadt' und 'städtische Gebiete' ist von Land zu Land unterschiedlich. In diesem Dokument sind die Begriffe austauschbar und werden zur Bezeichnung aller städtischen Siedlungsformen verwendet.

² United Nations, World urbanization prospects, The 2005 Revision working paper NO ESA/P/WP/200.

³ EU Kommission, Die städtische Dimension der EU-Politikfelder - Kernpunkte einer EU-Städteagenda.

⁴ Dijkstra, Poelman, Cities in Europe the new OECD-EC definition, DG Regio, Regional Focus 01/2012

Urban Zone).

Die Wissenschaft versucht allgemeingültige Kriterien, Funktionsanalysen und Besonderheiten zu entwickeln, die eine Stadt ausmachen.

„Ein Ort, an dem sich zwei Akteure aus verschiedenen Welten begegnen. Dies kann ein Unternehmen, eine Einzelperson oder eine Nichtregierungsorganisation sein. Es gibt dort jedoch keine geltenden Vorschriften für diese Begegnung. Die Stadt ist ein Ort, an dem zum Teil Anarchie herrscht.“¹

„Denn Städte sind komplex und unvollständig. Sie verfügen über überdauernde Herrschaftsgebiete, Königreiche, Republiken, Diktaturen, Republiken, multinationale Kooperation, Finanzunternehmen. In der Unvollständigkeit liegt die Offenheit, das Einbringen von Neuem, die Urbanisierung“².

Vor allem Informationsaustausch und effiziente Ressourcenallokation machen Städte zu (Denk-)Fabriken und zu Wirtschaftsmotoren. Nur 100 Städte tragen zu 30 % der Weltwirtschaft bei („global cities“)³ und in der EU erwirtschaften städtische Räume zwei Drittel des BIP. Jedoch gibt es, je nach Mitgliedstaat, auch erhebliche Unterschiede in Bezug auf die Wirtschaftsstruktur der einzelnen Städte.

Die Berichterstatterin möchte in ihrem Bericht alle Arten von Städten und funktionalen städtischen Gebieten berücksichtigen.

Herausforderungen für die Städte von morgen

In einem Bericht der EU-Kommission zu der Zukunft der Städte im Jahre 2050 heißt es:

„Städte“ werden zu Millionenstädten heranwachsen, die in einem großen Ausmaß durch umweltfreundliche und energieeffiziente Verkehrsmittel vaskularisiert und mit neuen Wohnstätten und Gebäuden aus innovativen Baumaterialien ausgestattet sein werden. Alle Elemente der Stadt werden zu einem höheren Supra-Netzwerk, das zukünftige Internet, verbunden werden, in dem eine gesamte neue Dienstleistungswirtschaft florieren wird. Städte in ganz Europa werden gegeneinander als angesagte Orte konkurrieren, indem sie ihre eigenen Formen der partizipatorischen Bürgerschaft entwickeln, um eine durchgehende Co-Kreation der Stadtlandschaft und ihres multikulturellen Sozialgefüges voranzutreiben.⁴

Das wirtschaftliche Wachstum und die Entscheidungs- und Verwaltungsstrukturen in den Städten sind häufig genannte Herausforderungen für die Stadt von morgen.

Das wirtschaftliche Wachstum der Städte wird mehr und mehr von der globalen Wirtschaftslage, dem technologischem Fortschritt und der Infrastruktur abhängen. Die

¹ Saskia Sassen, *Global Cities as Today's Frontiers*, Leuphana Digital School, 1/6.

² Saskia Sassen, , *Global Cities as Today's Frontiers*, Leuphana Digital School 2/6.

³ Parag Khana, *Beyond city limits, foreign policy*, 6.10.2014 Europa besitzt zwei Städte dieser Dimension: London und Paris.

⁴ Futurium – Im Jahr 2011 startete die Generaldirektion für Kommunikationsnetze, Inhalte und Technologien (GD CONNECT) der Europäischen Kommission ein Projekt mit dem Titel „Digitale Zukunftsentwürfe – ein Ausblick auf die Visionen und politischen Herausforderungen bis 2050“. Das Projekt wurde im Dezember 2013 abgeschlossen. Das Ziel des Projekts bestand darin, glaubwürdige und nachhaltige Antworten auf systemische Probleme, wie z. B. Arbeitslosigkeit oder finanzielle Stabilität, bereitzustellen. Einer der Themenbereiche war *Städte, Dörfer, Gemeinden im Jahr 2050*.

wirtschaftlichen, sozialen und umweltpolitischen Themen überschreiten mehr und mehr die traditionellen Stadtgrenzen. Viele Herausforderungen können Städte nur in einem nationalen oder internationalen Umfeld lösen:¹

- Herausforderungen in Bezug auf intelligentes Wachstum sind: z. B.: günstige Bedingungen für Innovation, Generierung und Austausch von Wissen; das Anwerben von Talenten, die Verbesserung des Bildungssystems, ein günstiges unternehmerisches Umfeld.
- Herausforderung in Bezug auf integratives Wachstum sind: z. B. die Bewältigung von und die Anpassung an demographische Veränderungen aufgrund von Alterung, Altersdiskrepanzen, inländischer und grenzüberschreitender Mobilität, internationaler Migration; die Durchführung von Bestimmungen für Integration, die Achtung der Vielfalt und Beteiligung.
- Herausforderungen in Bezug auf einen integrativen Umweltschutz sind: z. B. umweltfreundliche Infrastrukturen, nachhaltige Mobilität und Transportmittel in Städten, Anpassung an den Klimawandel (Wasserknappheit, Überschwemmungen, Hitzewellen usw.), energieeffiziente Städte.
- Herausforderungen in Bezug auf die Verwaltung und Governance: Bedarf an neuen Formen der flexiblen Governance innerhalb funktionaler städtischer Gebiete; Kombination formaler Regierungsstrukturen mit flexiblen informellen Governance-Strukturen, die der Größenordnung der bestehenden Herausforderungen entsprechen; Förderung von intelligenteren Vorschriften.²

Europas Städte gestalten - welche Rolle spielen die EU-Politiken?

Die Kompetenzen der EU werden durch die EU-Verträge vorgegeben.³ Das Subsidiaritätsprinzip spielt gerade bei dem Bereich Regionalpolitik und Stadtentwicklung eine zentrale Rolle und gibt der EU nur begrenzte Zuständigkeiten. Aber schon immer wirkte sich der Großteil der EU Entscheidungen zumindest indirekt auch auf die Situation in den Städten Europas aus.

Die Europäisierung der Städte wurde in der Vergangenheit zum großen Teil durch die Politik der EU beeinflusst (top down Ansatz). Alle EU-Institutionen sind daran beteiligt. Die ersten auf die Städte ausgerichteten Initiativen gab es von Seiten der EU Kommission bereits in den 80er Jahren. Die EU-Kommission ist an der Stadtentwicklung in vielen unterschiedlichen Politikfeldern, mit zahlreichen Regelungen, Programmen und Initiativen beteiligt, vor allem durch die EU-Regionalpolitik und Stadtentwicklung. Aber es gibt auch noch weitere relevante Politikfelder mit einer städtepolitischen Dimension, wie z.B. Umwelt, Beschäftigung, Verkehr

¹ Studie des niederländischen Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag, 2014: The regional implications of the global dynamics determine to a large extent local labour markets. Cooperation and coordination at higher, national, European and international levels are a prerequisite for effective local approaches to economic growth.

²Ebd. In unserer vernetzten Gesellschaft gehen diese Netzwerke auch über traditionelle Regierungsgrenzen hinaus, was Auswirkungen auf die horizontale und vertikale Koordination hat. Der Wechsel von Regierung zur Governance impliziert, dass die Kooperation mit und die Koordination von nicht-staatlichen Akteuren zur Verwirklichung staatlicher Ziele zunehmend wichtiger wird.

³ Art. 5 TEU: Subsidiarity: 1., Art 4 TFEU: 2. Title XVIII, TFEU, economic, social and territorial cohesion Protocol No 2 - On the application of the principles of subsidiarity and proportionality.

und Energie.¹

Das Europaparlament verabschiedete zwei Resolutionen zur Städtepolitik in den Jahren 2009 und 2011,^{2 3} in denen es eine Stärkung der städtischen Dimension in den EU Politikbereichen forderte. Eine Reihe von informellen Ministerratssitzungen der für Städtepolitik verantwortlichen Minister haben in den vergangenen Jahren Ziele und Grundsätze einer EU Stadtentwicklung geprägt.⁴

Eine Europäisierung der Städte erfolgt auch von unten nach oben (bottom up Ansatz). Aus einer zunehmenden Nachfrage von Städten nach einer stärkeren Einbindung bei der Politikgestaltung kann es zu einer Gründung von Städte-Netzwerken⁵ kommen, die den Informationsaustausch fördern und auf die Entscheidungen auf der EU-Ebene Einfluss nehmen. Das gilt jedoch nicht für alle Städte gleichermaßen. So unterschiedlich die Interessen und Bedürfnisse der Städte in der EU sind, so unterschiedlich ist auch ihr Grad der Europäisierung.⁶

Diese unterschiedlichen Interessenlagen der Städte müssen von der EU-Politik stärker berücksichtigt werden. Zentraler Kritikpunkt an den EU-Politiken für Städtefragen, ist jedoch ein Mangel an Konsistenz und Koordinierung sowohl bei den verschiedenen Regelungen und Programmen der EU als auch bei der Koordinierung der Arbeit zwischen EU und lokaler Ebene.

Die EU-Städteagenda

Um eine bessere Koordinierung der Politik und eine bessere Integration der Ziele der Stadtentwicklung in eine größere Zahl von Politikfeldern sicherzustellen, wird von Städteorganisationen schon seit Jahren eine EU Städteagenda gefordert.⁷ Eine erste Mitteilung der Kommission zur Städteagenda erschien bereits im Jahre 1997. In der Mitteilung der Kommission zu diesem Thema, im Juli 2014, “die städtische Dimension der EU-Politikfelder -Kernpunkte einer EU-Städteagenda”, werden verschiedene Vorschläge gemacht, welche Formen eine EU Städteagenda haben kann:

¹ see: The urban dimension in other policies of the EU, European Commission, DG Regio, 2011.

² (2008/2130(INI) Urban dimension of cohesion policy 24/3/2009.

³ 2010/2158(INI) European urban agenda and its future in the cohesion policy 2011.

⁴ Wichtige Dokumente sind z.B. : Action programme, Lille, 2000; Urban acquis, Rotterdam, 2004; Sustainable communities, Bristol, 2006; Leipzig Charta on sustainable European cities, Leipzig, 2007; Implementation of the Leipzig Charta, Marseille 2008; Toledo Declaration, 2010; Poznan Conclusions, November 2011; Territorial Agenda of the EU 2020, 2011; Towards an EU urban agenda, Athens, 2014.

⁵ for instance cooperation between municipalities and cross-border cooperation. There is a need for flexible forms of management of urban development policy, tailored to the urban centres of different size.

⁶ Hameldinger u.a: The Europeanization of cities, techné Press, Amsterdam, 2010: 8 Stufen der Europäisierung von Städten: a.) Responding to EU directives and regulations b.) Managing European information c.) Communicating to the private sector and the public d.) Maximizing EU grants e.) Facilitating economic regeneration (through d) f.) Linking with other local organisations participating in the EU g.) participating in EU international networks and cooperating in joint projects h.) Advising the EU on implementing issues i) Making the council's policies more European.

⁷ e.g. Eurocities.

- Eine Arbeitsmethode zur Sicherstellung der Kohärenz der unterschiedlichen EU-Politiken und Programme

Viele Politiken auf europäischer Ebene treffen städtische Gebiete unmittelbar, wie z.B. Verkehrspolitik, Sozialpolitik, Klimapolitik. Städte sind fast immer betroffen, aber nicht immer sind die verschiedenen Vorschläge kohärent, aufeinander abgestimmt. Die Koordinierung der zahlreichen EU-Regelungen, Programme und Initiativen mit einer Relevanz für Städte ist daher eine Priorität. Grundsatz sollte sein, dass die städtische Dimension integrierter Bestandteil aller relevanten EU-Politikfelder wird.

Die Berichterstatterin schlägt vor, dass es einen Sonderbeauftragten für Städtepolitik innerhalb der Kommission gibt, der horizontal verschiedene Politikbereiche und Initiativen in der EU Kommission koordiniert und vertikal die Arbeit der verschiedenen Entscheidungs- und Verwaltungsebenen optimiert und unterstützt.

- Maßnahmen, die auf eine begrenzte Anzahl von wichtigen gesellschaftlichen Herausforderungen abzielen

Als Beispiele für solche Herausforderungen gelten beispielsweise der Klimaschutz oder der demographische Wandel. Grundsätzlich sollten die Herausforderungen eine bedeutende Auswirkung auf Städte oder städtische Gebiete haben, von den Mitgliedsländern nicht zufriedenstellend gelöst werden können und eine EU Maßnahme sollte einen Mehrwert für die Städte darstellen.

Die Berichterstatterin ersucht die Kommission in Zusammenarbeit u.a. mit den Interessenvertretern der lokalen Ebene, Vorschläge sowohl für die dringendsten Herausforderungen als auch die notwendigen Maßnahmen vorzulegen.

- Eine Strategie mit langfristigen Prioritäten

Eine EU Städteagenda sollte mit den Zielen und Strategien der EU, vor allem mit der Strategie Europa 2020, übereinstimmen. Sie würde einen Aktionsrahmen hinsichtlich der unterschiedlichen EU Politiken und Programme setzen und eine begrenzte Anzahl von Themen definieren, die prioritär umgesetzt werden würden.

Die Berichterstatterin schlägt vor, dass sich die EU-Städteagenda an den Zielen der Europa 2020 Strategie und besonders an den Themen “soziale Inklusion, demographischer Wandel und Nachhaltigkeit” orientiert und fordert die Kommission auf, die EU Städteagenda in ihrem nächsten Arbeitsprogrammes zu berücksichtigen und die notwendigen Schritte zur ihrer Implementierung vorzulegen.

Als zentrale Instrumente zur Implementierung der EU-Städteagenda schlägt die Berichterstatterin vor:

- Ein neues Model des “Multi-Level-Governance”

Städtepolitik sollte nicht nur von oben nach unten erfolgen. Städte müssen Möglichkeiten bekommen, ihre Erfahrungen und ihre Meinung in den EU-Gesetzgebungsprozess einzubringen.

Die Berichterstatterin fordert die Kommission auf, ein neues “multi-level governance-Model” zu entwickeln, das die formellen Regierungsstrukturen mit informellen

Strukturen kombiniert, die den neuen Möglichkeiten digitaler Kommunikation und Netzwerk-Aktivitäten Rechnung tragen. Das neue Modell sollte sowohl horizontal als auch vertikal den Informationsaustausch garantieren und die Bürgerbeteiligung und demokratische Legitimität erhöhen.

- **Intelligenterer Regulierung:**
Ein Ziel der Berichterstatterin ist es, das EU-Recht für eine effiziente Stadtentwicklungspolitik zu vereinfachen, um die Implementierung zu erleichtern und weniger Kosten zu verursachen. Sie fordert die EU-Kommission auf, ihre Anstrengungen zur Schaffung eines klaren, stabilen und vorhersehbaren Rechtsrahmens, der Wachstum und Beschäftigung fördert, zu intensivieren. Insbesondere für die Städte, muss gewährleistet werden, dass der Nutzen des Verwaltungshandelns zu geringstmöglichen Kosten erreicht wird.
- **Angemessene finanzielle EU Hilfen**
Um auf die verschiedenen Herausforderungen für städtische Gebiete reagieren zu können, stehen verschiedene Fonds zur Verfügung (EFRE, ESF, Horizont 2020, Europa für Bürgerinnen und Bürger etc.). Die Berichterstatterin regt an, maßgeschneiderte Lösungen für Städte zu finden, angemessene finanzielle Hilfen zur Verfügung zu stellen und möglicherweise Gelder aus den verschiedenen Fonds koordiniert einzusetzen.
- **Partnerschafts-Prinzip**
Städte sind direkt oder indirekt von europäischen Regelungen betroffen, aber nicht immer sind die verschiedenen Vorschläge kohärent aufeinander abgestimmt und für Städte einfach umzusetzen. Die Berichterstatterin weist darauf hin, dass das Partnerschafts-Prinzip bei den Strukturfonds ein Beispiel für eine effizientere Zusammenarbeit von verschiedenen Regierungsebenen sein kann. Eine frühzeitige Einbeziehung der städtischen Ebene kann dazu beitragen, dass die Gesetze, die direkte Auswirkungen auf die Städte haben, von diesen auch tatsächlich praxisorientiert angewendet werden können.
- **Ein Informationsforum und harmonisierter Datenaustausch zu Städtefragen**
Die Berichterstatterin schlägt vor, ein regelmäßig stattfindendes Informationsforum zur Städtepolitik durchzuführen, das den Interessenvertretern der unterschiedlichen Regierungsebenen die Möglichkeit der Zusammenarbeit und Diskussion bietet, und der EU-Ebene die Möglichkeit gibt, die Auswirkungen der EU Politiken zu bewerten. Eine stärkere Harmonisierung der Daten zur Städte- und Raumplanung soll die Umsetzung der EU Politiken auf lokaler Ebene erleichtern und ihre Überprüfung auf Nutzen und Erfolg vereinfachen.

Zusammenfassend ist die Berichterstatterin der Meinung, dass die EU-Politik dringend die genannten notwendigen Maßnahmen für eine effiziente EU Städtepolitik/Städteagenda ergreifen muss, um auf die Folgen und die Geschwindigkeit der Urbanisierung in Europa Einfluss nehmen zu können. Nur durch aktives und koordiniertes Handeln der EU Politik können die Städte auch in Zukunft ihre Funktionen erfüllen und ihren Bewohnern die von ihnen gewünschten Lebensbedingungen bieten.