

# Den städtischen Wandel begleiten – Stadtentwicklungsförderung als europäische sowie regionale Aufgabe und Verantwortung: Möglichkeiten und Anwendung der europäischen Strukturfondsressourcen am Beispiel Deutschland und der Region Brandenburg

Marc Altenburg, Jens Gerhardt

(Dipl.-Ing. Marc Altenburg, Brandenburgische Technische Universität (BTU) Cottbus, Konrad-Wachsmann-Allee 4, Cottbus, marc.altenburg@TU-Cottbus.de)

(Dipl.-Ing. Jens Gerhardt, Brandenburgische Technische Universität (BTU) Cottbus, Konrad-Wachsmann-Allee 4, Cottbus, gerhardt@TU-Cottbus.de)

## 1 EINLEITUNG

Die raumwirksame Strukturpolitik besitzt in der EU eine hohe Priorität, die sich an Hand der Dotierung der Europäischen Struktur- und Kohäsionsfonds nachvollziehen lässt, denen ca. 35 % vom EU-Haushalt 2010 gewidmet sind. Die Interventionen dieser zunächst stark auf den Maßstab der Region orientierten, europäischen Strukturpolitik besitzen für die Städte inzwischen ebenso eine hohe Relevanz. Denn die Europäische Union hat die Bedeutung der Städte, um die Ziele der Lissabon-Strategie zu erreichen, erkannt und daher städtische Belange verstärkt in den Fokus der Gemeinschaftspolitik integriert.

Dies manifestiert sich u. a. im Art. 8 „Nachhaltige Stadtentwicklung“, der in die EFRE-Rahmenverordnung verankert wurde und gemäß dessen eine Region gegebenenfalls partizipative, integrierte und nachhaltige Strategien fördern kann, „mit denen der starken Konzentration von wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Problemen in den städtischen Gebieten begegnet werden soll“ (Europäische Union 2006).

Es stellt sich nun die Frage, in welcher Qualität und Quantität Deutschland und insbesondere die Region Brandenburg vom europäischen Förderangebot einer Nachhaltigen Stadtentwicklung Gebrauch machen und ob der Einsatz der europäischen Strukturfonds einen effektiven Beitrag leistet, um dem Wandel und den verschiedenen Problemlagen in den Städten zu begegnen. Dies soll in diesem Beitrag untersucht werden. Am Fallbeispiel Region Brandenburg wird zudem aufgezeigt, inwiefern die abgerufenen Europäischen Strukturfondsmittel nachhaltig in Projekten umgesetzt wurden.

## 2 DER AKTUELLE EUROPÄISCHE, NATIONALE UND REGIONALE RAHMEN DER NACHHALTIGEN STADTENTWICKLUNG

### 2.1 Strategieebene – Leipzig Charta

Den einstweilig europäischen Höhepunkt der Zusammenführung der Themenfelder Nachhaltigkeit und Stadtentwicklung markierte das Bekenntnis aller 27 EU-Mitgliedsstaaten zur nachhaltigen europäischen Stadt auf dem informellen EU-Bauministertreffen im Mai 2007, das unter deutscher Ratspräsidentschaft in Leipzig abgehalten wurde und in der Unterzeichnung der Leipzig Charta mündete: einem konsensfähigen, definitorischen Rahmen von nachhaltiger Stadtentwicklung auf europäischer Ebene. Der Weg hin zu diesem Meilenstein setzte sich aus Vorstößen der Europäischen Kommission sowie aus einzelnen Initiativen von Mitgliedsstaaten zusammen, die die Nachhaltige Stadtentwicklung schrittweise in das Blickfeld der Europäischen Union rückten, zu denen u. a. das Mitteilungsdokument „Nachhaltige Stadtentwicklung in der Europäischen Union: ein Aktionsrahmen“ von 1998 zählt, welches als die aktuelle Geschäftsgrundlage der EU-Kommission zum Thema der Nachhaltigen Stadtentwicklung verstanden werden darf.

Das in der Leipzig Charta beschriebene Konzept der Nachhaltigen Stadtentwicklung wird in seiner Vielschichtigkeit und Konsistenz im regionalen, nationalen und europäischen Maßstab als Leitbild und Arbeitsgrundlage angenommen, der sich bspw. Bund und Länder im Bereich der Städtebauförderung bedienen. Unterstrichen kann an dieser Stelle werden, dass die Leipzig Charta als tatsächlich mitgliedstaatliches Dokument gelten kann, in dessen Erarbeitung mehrere hundert Beiträge zu Teilthemen von verschiedenen Staaten eingeflossen sind (vgl. BMVBS 2008). Vor diesem Hintergrund wird im Weiteren auf diesen konsenstauglichen Ansatz als Referenzmodell für die Nachhaltige Stadtentwicklung zurückgegriffen.

Grundsätzlich beschreibt die Charta den Prozess, wie Nachhaltigkeit von Stadtentwicklungspolitik und jeglichem auf Stadtentwicklung ausgerichteten Handeln erreicht werden kann. Im Kern sieht dieses Konzept als prozessuale Basis die ausgewogene und gleichzeitige Integration vor von:

a) städtischen Politikfeldern und Maßnahmen in ihren zeitlichen, fachlichen und räumlichen Kontext und

b) Akteuren außerhalb der eigenen lokalen Stadtpolitik und -administration.

Als Instrumente, diesen Ansatz auf den Weg zu bringen und zu flankieren, werden in der Leipzig Charta integrierte Stadtentwicklungsprogramme sowie eine Good Urban Governance, die auch das Stadtmanagement und Partizipationstechniken umfasst, aufgeführt.

Als Leitbild für Stadtbestandsentwicklung und -neuplanung, dem der integrierte Ansatz Mittel zum Zweck ist, stellen die 27 EU-Mitgliedsstaaten die nachhaltige europäische Stadt in den Mittelpunkt. In diesem Stadtmodell sind für eine Siedlungsstruktur sowohl die Chancen, die sich aus ihrer Entstehungsgeschichte ergeben, als auch der Anspruch an ihre Weiterentwicklung beschrieben, was Gegenstand der weiteren Ausführungen ist.

## 2.2 Instrumentenebene – Europäische Strukturfondsförderung

Im Vorfeld der aktuellen Förderperiode fand eine Neuordnung der EU-Strukturpolitik statt. Die einstige Gemeinschaftsinitiative URBAN wurde, wie eingangs bereits erwähnt, in die bereits vorgestellte Regel- bzw. Mainstreamförderung der Ziele Konvergenz sowie Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung (RWB) überführt. URBAN war ein ausschließlich von der Europäischen Kommission gestaltetes Programm, das benachteiligte Stadtquartiere auf der Basis von integrierten Handlungskonzepten, die aufeinander abgestimmte Sozial-, Umwelt- und Wirtschaftsmaßnahmen beinhalten mussten, förderte.

Da die Initiative mit 700 Mio. € in der zurückliegenden Förderperiode finanziell sehr übersichtlich ausgestattet war, wurden 2000 - 2006 europaweit nur 70 und deutschlandweit 12 Städte von den Mitteln aus dem Programm begünstigt. Mit dem Ziel der Verbreitung der geschilderten Stabilisierungs- und Aufwertungsstrategie - dem URBAN-Ansatz bzw. URBAN Aquis - nahm die Europäische Kommission auch auf Bestreben der nationalen und europäischen Städteverbände, das Mainstreaming der Initiative in die Regelprogramme vor. Auf diese Weise sollte eine größere Zahl an Städten Zugang zu diesem Förderbereich erlangen und dieser mit einem höheren Budget unterlegt werden. Ab 2007 obliegt es demnach ausschließlich den Ländern, den URBAN Aquis in ihren Operationellen Programme (OPs) zu implementieren, indem sie die folgenden Förderoptionen des Art. 8 an die Städte weiterreichen: Erarbeitung und Umsetzung von stadtbezogenen Strategien zur Steigerung des Wirtschaftswachstums, die Sanierung der physischen Umwelt, die Neuerschließung brachliegender Flächen, die Erhaltung und Aufwertung des Natur- und Kulturerbes, die Förderung der unternehmerischen Initiative, der lokalen Beschäftigung und der kommunalen Entwicklung sowie die Bereitstellung von Dienstleistungen für die Bevölkerung.

Die OPs regeln die lokale Vergabe von Strukturfondsmitteln, werden hoheitlich in Deutschland zumeist von den Landeswirtschaftsministerien erstellt und sind durch ein Zielsystem strukturiert, deren oberste von der Kommission geforderte Zielebene die „Prioritätenachsen“ (PAs) sind, die strategische Prioritäten in dem Programm abbilden und „ein Bündel miteinander verbundener Vorhaben mit messbaren spezifischen Zielen“ (Europäischer Rat 2006) umfassen. Diese Prioritätenachsen sind entsprechend der Strukturfondsverordnung in den OPs mit Budgets zu unterlegen. Weitere Bestandteile des Zielsystems der OPs sind Querschnittsziele, die Ebenen der Handlungsfelder und der konkret benannten Fördergegenstände.

## 2.3 Exkurs: europaweite Anwendung des Strukturfondsinstruments Nachhaltige Stadtentwicklung

Das beschriebene breite Bekenntnis aller Mitgliedsstaaten der EU zu einer Nachhaltigen Stadtentwicklung (vgl. Pkt. 2.1) spiegeln die der OPs der Regionen nicht wieder. Wie eine Studie der EU-KOM (EU-KOM 2008, S. 5) aufzeigt, haben lediglich 50 % der RWB-Regionen und 35 % der Konvergenzregionen Maßnahmen in ihren Programmen fixiert, die auf Art. 8 EFRE-VO abgestimmt sind. Innerhalb der Konvergenzregionen trifft dies auf nur 10 % der EU-12 zu.

Hierbei kommt zum Tragen, dass die EU-12 nicht an der Gemeinschaftsinitiative URBAN partizipieren konnten und daher nur eingeschränkt über Erfahrungen in der Anwendung eines integrierten Ansatzes in der Stadtentwicklung (vor allem im Rahmen der EU-Förderung) verfügen. Unterstützt wird diese These von der Beobachtung der o. g. Studie, dass nur sehr wenige EU-12 Mitgliedsstaaten über „nationale Strategien für die Stadtentwicklung oder über eine nationale Städtepolitik“ verfügen – eine Einschätzung, die auch in einer ähnlichen Auswertung der Nationalen Strategischen Rahmenpläne (NSRP) (vgl. EU-KOM 2007, S. 6) wiederkehrt, in der nur manchen NSRPs eine klare Stadtentwicklungsstrategie attestiert wurde.



### 3 UMSETZUNG DER STÄDTISCHEN DIMENSION IN DEUTSCHLAND

#### 3.1 Der Bund als raumpolitische Steuerungsebene der Strukturfondsförderung

Als erster in der Hierarchie vorrangiger Untersuchungsgegenstand zur Einschätzung des deutschen Einsatzes von Strukturfondsressourcen in der neuen Förderperiode müssen der sogenannte Nationale Strategische Rahmenplan (NSRP) der Bundesregierung herangezogen werden, welcher den Rahmen für den Einsatz der EU-Strukturfonds gemäß EFRE-Verordnung in der Bundesrepublik Deutschland 2007-2013 vorgibt und vom Bundeswirtschaftsministerium erstellt wurde. Die Nachhaltige Stadtentwicklung stellt keine Kernprioritäten im deutschen NSRP 2007-2013 dar, sondern wurde hier lediglich als Querschnittsziel verankert (vgl. NSRP 2007), das abseits des Bundesbauministeriums (BMVBS) für andere Fachressorts eine Herausforderung in der Operationalisierung bedeutet.

Das BMVBS war es auch, welches das ESF-Bundesprogramm „Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier (BIWAQ)“ aufstellte, das durch die Anlehnung an die Gebietskulisse des Städtebauförderprogramms „Soziale Stadt“ einen starken Quartiersbezug aufweist. Es soll Projekte fördern, die die Qualifikation und soziale Situation der Bewohner und damit auch ihre Perspektiven auf dem Arbeitsmarkt verbessern. Handlungsfelder sind u. a. Bildung, Beschäftigung, soziale Integration und Teilhabe der Bewohner sowie die Wertschöpfung im Quartier. Weiterhin bilden die Gleichstellung von Männern und Frauen sowie die Integration von Personen mit Migrationshintergrund wichtige Aspekte des Programms ab. Es werden vorrangig neue Projektideen/-ansätze gefördert. Sofern Projekte gefördert werden, die an vorausgegangenen Interventionen anschließen, müssen diese ihre bestehende Strategie weiterentwickelt haben. Die Projekte müssen in das integrierte Handlungskonzept der Sozialen Stadt eingebunden sein, was u.a. bedeutet, dass sie im Zusammenhang mit städtebaulichen Investitionen stehen sowie in Kooperation mit relevanten Akteuren vor Ort durchgeführt werden. (BMVBS 2008) Die Finanzierung des Programms erfolgt durch das BMVBS, den ESF sowie den Projektträger. Die Bundesländer beteiligen sich nicht, weshalb das Programm auch nicht in die OPs der Länder integriert ist. Insgesamt stehen für den Zeitraum 2008 bis 2015 rund 156 Mio. € an Fördermitteln zur Verfügung, davon entstammen 100 Mio. € dem ESF. BIWAQ wird in zwei Förderrunden ablaufen. In der ersten (2008-2012)<sup>2</sup> wurden aus rund 500 eingereichten Projektvorschlägen<sup>141</sup><sup>3</sup> mittels eines Rankings unabhängiger Fachgutachter ausgewählt, die bis Ende Februar 2009 Förderanträge stellen konnten. Dabei wurde ein Projektvolumen von 200.000 € festgelegt. Bis Juni 2009 sind bereits rund 65 Projekte mit vorzeitigem Maßnahmebeginn angelaufen.

#### 3.2 Die Umverteilung der Strukturfondsmittel auf das Themenfeld der Nachhaltigen Stadtentwicklung durch die Länder

Hinsichtlich der Umverteilung der Strukturfondsmittel auf das Themenfeld der Nachhaltigen Stadtentwicklung durch die Länder kann zunächst zusammengefasst werden, dass alle Bundesländer die Stadtentwicklung in ihren EFRE-OPs berücksichtigt haben, wobei dieser Schwerpunkt innerhalb der Zielsysteme sowohl in den Prioritätenachsen wie auch in der darunter liegenden Zielebene, den Handlungsfeldern, auftaucht (vgl. Gerhardt/Weidner 2010):

In lediglich vier der 14 EFRE-OPs der Flächenländer wurde der Stadtentwicklung eine eigene Prioritätenachse gewidmet, was auf zwei der drei Staatstaaten ebenfalls zutrifft. Dagegen wurde die Leipzig Charta in Form der Handlungsfelder Nachhaltige Stadtentwicklung und/oder Brachflächenrevitalisierung ausnahmslos in den EFRE-OPs der BL verankert.

Quantitativ kann die Nachhaltige Stadtentwicklung mit ca. 1,09 Mrd. € beziffert werden, die in den OPs der Länder für Maßnahmen gem. Art. 8 in den EFRE-OPs (Förderperiode 2007-13) vorgesehen sind. Somit wurde im Durchschnitt ca. 7,4 % des gesamten EFRE-Budgets der Länder diesem Handlungsfeld gewidmet (vgl. Fig. 1). Einschränkend muss herausgehoben werden, dass die Länder das EFRE-Gesamtbudget in einer Spanne von 2,4 bis 23,8 % dem Handlungsfeld Nachhaltige Stadtentwicklung widmen. Markant fällt der Vergleich von Konvergenz- und RWB-Flächenstaaten aus, bei dem sich letztere mit einer deutlich höheren finanziellen Begünstigung der Nachhaltigen Stadtentwicklung abheben.

<sup>1</sup> Davon entfallen 62 % auf Projekte im Ziel RWB und 38 % auf das Ziel Konvergenz.

<sup>2</sup> Ein zweiter Projektauftrag erfolgte im Feb. 2011 geplant.

<sup>3</sup> Davon befanden sich 26 Vorschläge im Ziel Konvergenz, 61 im Ziel RWB sowie 6 in Phasing Out Gebieten.

Der aufgeführte deutsche Durchschnitt bedeutet im Vergleich mit der zurückliegenden Förderperiode 2000-2006 eine leichte Steigerung. Hier wurden ca. 7,1 % des Gesamt-EFRE-Budgets der Länder für die NSE vorgesehen, was einem Gesamtvolumen von ca. 982 Mio. € entspricht, dem aus dem EFRE für den gesamtdeutschen Ansatz die 150 Mio. € URBAN II Budget, das auf die deutschen Länder verfiel, hinzuzurechnen sind.

Die Verankerung der Nachhaltigen Stadtentwicklung erfolgte in unterschiedlicher Konsequenz bezogen auf die Integration von Maßnahmen in ein gesamtstädtisches/teilräumliches Entwicklungskonzept oder das Berücksichtigen eines breiten Fächers an Stadtentwicklungsstrategien gem. Art. 8 EFRE-VO. Zum einen wurden Maßnahmen der NSE nur in 10 von 17 OPs in Teilräumen konzentriert. Zum anderen wurde selten eine Förderung des gesamten Maßnahmenfächers von Art. 8 (Wirtschaft, Städtebau, Soziale + Technische Infrastruktur, Urban Governance) in dem Handlungsfeldern der Nachhaltigen Stadtentwicklung in den OPs der Länder ermöglicht. In einem Fall war zudem nicht erkenntlich, ob die Maßnahmen diese Handlungsfeldes durch ein Integriertes Stadtentwicklungskonzept flankiert werden müssen.

Eine integrierte Stadtentwicklung konnte jedoch ausschliesslich in den Handlungsfeldern der Nachhaltige Stadtentwicklung und Brachflächenrevitalisierung identifiziert werden. Die „gleichzeitige und gerechte Berücksichtigung der für die Entwicklung von Städten relevanten Belangen und Interessen“ auf „der Basis von integrierten Stadtentwicklungsprogrammen auf gesamtstädtischer Ebene“ wird in weiteren Handlungsfeldern (z. B. Beschäftigungsförderung, verkehrliche Infrastruktur) der EFRE-OPs nicht eingefordert. Zudem spielte die Anwendung von innovativen Instrumenten zur flexiblen Förderung und Finanzierung von Projekten (z. B. Cross-Financing, JESSICA-Initiative) eine noch untergeordnete Rolle.

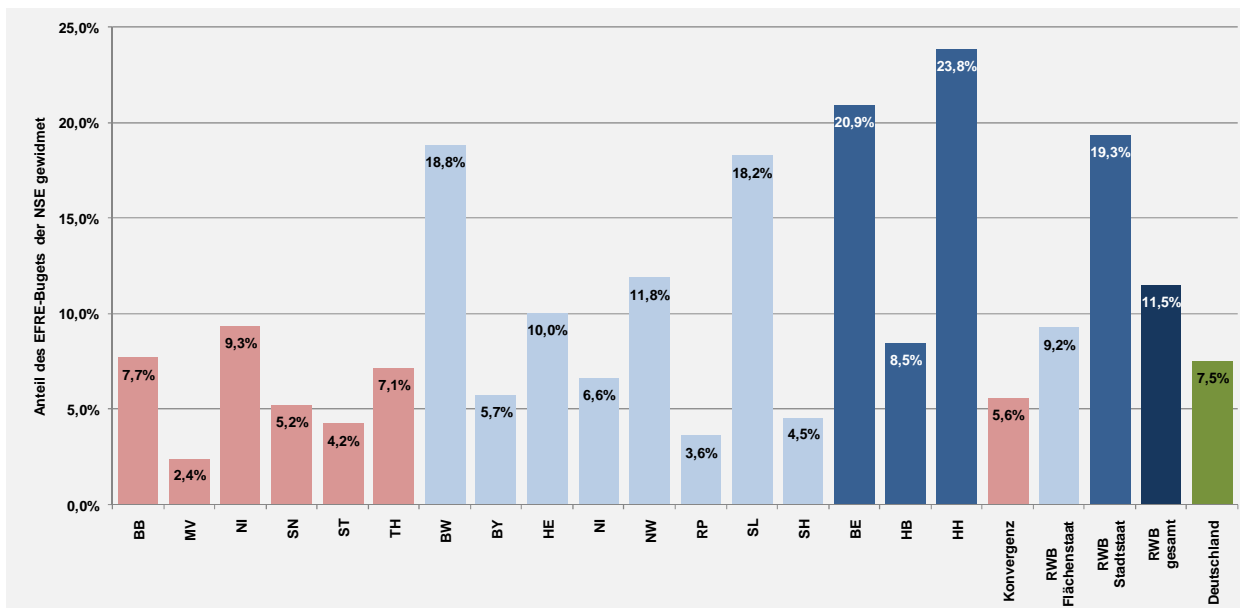


Fig.1: Anteil der EFRE-Budgets von Handlungsfeldern der Nachhaltigen Stadtentwicklung an den EFRE Gesamtbudgets der FP 2007-2013 (Quelle: Eigene Darstellung und Erhebung)

## 4 DAS BEISPIEL BRANDENBURG

### 4.1 Die Strategie einer nachhaltigen Stadtentwicklung im Land Brandenburg

Das Land Brandenburg gehört für die Strukturfonperiode 2007-2013 zu den Konvergenz-Regionen. Die Region Brandenburg Süd-West besitzt dabei den Status eines phasing-out-Gebiets. Die Städtische Dimension wurde bei der Erstellung des EFRE-OP des Landes Brandenburg ebenfalls berücksichtigt. Es wurde ihr ein eigener Maßnahmenbereich innerhalb des Schwerpunkts (bzw. Prioritätenachse) 4 des EFRE-OPs zusammen mit der Förderung der Umweltinfrastrukturen zugewiesen. Der Maßnahmenbereich nennt sich „Kleinräumige Förderung der nachhaltigen Stadtentwicklung“ (abgekürzt: NSE). Er erhält ein eigenes Budget und besitzt eine eigenständige spezifische Zielstellung. Gleichzeitig stellt die Städtische Dimension ein Querschnittsziel für alle Maßnahmebereiche des EFRE-OPs dar.

Die grundlegende Förderstrategie des Landes für die Entwicklung und den Umbau der Städte wurde mit dem Masterplan „Starke Städte - Stadtumbau“ aus dem Jahr 2006 konzipiert. Der Masterplan orientiert sich dabei

an der Landesstrategie zur Stärkung der Regionalen Wachstumskerne, die den Schwerpunkt zukünftiger Förderungen des Landes bilden. Die Ziele und Strategien der EFRE-Förderung zur nachhaltigen Stadtentwicklung richten sich am Masterplan aus. So ist es übergeordnete Zielsetzung des Maßnahmenbereichs NSE, die Funktionsfähigkeit der Städte und ihrer Strukturen als regionale Wachstumspole und attraktive Lebensräume zu stärken. Sie sollen „für das Land Brandenburg ihre wirtschafts-, beschäftigungs- und innovationsfördernde Rolle weiter wahrnehmen können“ (Land Brandenburg 2007, S. 81). Umzusetzende Maßnahmen sollen daher geeignet sein, Wirtschafts- und Beschäftigungseffekte auszulösen.

Damit kommt der struktur- und wirtschaftspolitischen Ausrichtung der NSE im Land Brandenburg eine hohe Bedeutung zu. Dennoch ist das Förderspektrum selbst sehr breit gefächert: Denn im Maßnahmenbereich der NSE wird dabei nicht auf „klassische regionalökonomische Wirkungsmechanismen sondern eher auf die Aktivierung lokalspezifischer, sozio-ökonomischer und ökologischer Potentiale“ (Land Brandenburg 2007, S. 80) gesetzt. Die Maßnahmen sollen dazu beitragen, die Standortfaktoren der Stadt zu verbessern und die funktionale Basis der Stadt zu stärken. In diesem Sinne sollen sie ihrer Funktion als Versorgungszentrum für das Umland nachkommen und als Wachstumspol fungieren. Um diese Rolle erfüllen zu können, sind insbesondere technische, soziale, kulturelle und bildungsbezogene Infrastrukturen einer Stadt aufrechtzuerhalten, um- oder auszubauen, die Anwohnern, Besuchern, lokalen oder neu anzuesiedelnden Unternehmen zu Gute kommen.

Um diese Zielsetzungen umzusetzen, werden im Maßnahmenbereich der NSE sieben Handlungsfelder formuliert, für die Maßnahmen bewilligt werden können. Das Förderspektrum umfasst die folgenden Handlungsfelder: „Maßnahmen der kleinräumigen Wirtschaftsförderung“, „Beseitigung städtebaulicher und ökologischer Missstände“, „Umbau, Ertüchtigung und Anpassung der sozialen Infrastrukturen“, „Umbau, Sanierung und Anpassung der bildungsbezogenen Infrastrukturversorgung“, „Verbesserung der städtischen Verkehrsverhältnisse“, „Stadtteilmanagement und -marketing“ sowie „Urban Culture“. Jedes Handlungsfeld besitzt nochmal eigene Zielstellungen und nennt mögliche Fördergegenstände, denen die eingereichten Förderprojekte entsprechen müssen.

Eine herausgehobene Rolle nimmt dabei ein integrierter Entwicklungsansatz ein, von dem erwartet wird, dass er bedarfs- und situationsgerecht auf die differenzierten Potential- und Problemlagen reagieren kann (Land Brandenburg 2007, S. 151). Der integrierten Ansatz wird durch die Forderung, dass die Programmstädte integrierte Stadtentwicklungskonzepte (INSEK) aufstellen, sichergestellt. Die INSEK dienen jedoch nicht nur der Steuerung der eigenen städtischen Entwicklung, sondern liegen auch dem Auswahlverfahren für die NSE-Förderung zu Grunde.

Gemäß dem übergeordnetem strategischem Konzept, die vorhandenen Stärken weiter auszubauen, wurden 2007 in einem zweistufigen Verfahren 15 Städte als Programmstädte ausgewählt, die Projekte zur Förderung im Rahmen der NSE einreichen können. Grundlage für die Auswahl waren die eingereichten INSEK, die zum einen hinsichtlich ihrer Konformität mit den Förderansätzen des Art. 8 der EFRE-VO geprüft wurden und zum anderen einen plausibel hergeleiteten Begründungszusammenhang aufweisen mussten, der auf eine Dringlichkeit der EFRE-Förderung schließen ließ. Die ausgewählten 15 Städte können an insgesamt 115 Mio. € partizipieren, die im Förderstrang NSE zur Verfügung stehen. Dies entspricht 7,7% des im Land Brandenburg zur Verfügung stehenden Budgets der EFRE-Förderung.

In einer Studie im Auftrag des Ministeriums für Infrastruktur und Landwirtschaft (MIL) des Landes Brandenburg wurde die Umsetzung der städtischen Dimension in sieben Untersuchungsstädten anhand der erstellten INSEK und bewilligter Projekte näher untersucht<sup>4</sup>. Im folgenden wird auf diese Ergebnisse auszugsweise zurückgegriffen.

## 4.2 Operationalisierung der Strategie in den INSEK

Die INSEK bilden den strategischen und operativen Handlungsrahmen, mit dessen Hilfe, die Städte die Fördervorgaben des Maßnahmenbereichs NSE kleinräumig und lokalspezifisch konkretisieren. Sie sind damit auch als Handlungsrahmen der Stadtentwicklung in die Zielstellungen des Landes eingeordnet. Dementsprechend mussten die INSEK die Zielsetzungen und Bedingungen berücksichtigen, die im EFRE-

<sup>4</sup> Die Studie wurde von der MR Gesellschaft für Regionalberatung, Bremen, und der Brandenburgischen Technischen Universität (BTU) Cottbus, Lehrstuhl Stadtmanagement, erstellt (MIL 2011).



OP aufgeführt und in der entsprechenden Richtlinie zur nachhaltigen Stadtentwicklung (Richtlinie NSE) des Landes Brandenburg (MIL 2008) konkretisiert werden.

Um die Elemente der integrierten Stadtentwicklung in den INSEK angemessen zu operationalisieren, hat das Land Brandenburg eine Arbeitshilfe (Arbeitshilfe INSEK – MIR 2006b) für die Kommunen erstellt. Diese Handreichung führt die aufzunehmenden Aspekte integrierter Stadtentwicklung an und nennt wesentliche Bausteine (im folgenden Absatz *kursiv* gesetzt), die in den INSEK behandelt werden sollten:

In den INSEK soll die *Ausgangslage* der Stadt hinsichtlich ihrer funktionalen Lage im Städtesystem und allgemeiner Entwicklungsdeterminanten beschrieben werden. Davon ausgehend wird die Situation in verschiedenen Themenfeldern der städtischen Entwicklung mit Hilfe einer *SWOT-Analyse* untersucht. Dem schließt sich die Formulierung des *Leitbildes* und der *Leitziele* an. Ausgehend von den festgestellten Stärken, Schwächen, Risiken und Chancen sowie angepasst an das Zielsystem der Stadt werden *Handlungsbedarfe* bzw. -strategien ermittelt und *Schlüsselmaßnahmen* abgeleitet. Die Schlüsselmaßnahmen sind ein Bündel von auf ein Themenfeld bezogenen *Einzelmaßnahmen* (bzw. Projekten). Die Umsetzung der Einzelmaßnahmen wird finanziell und zeitlich unterlegt. Diese Vorgehensweise wird von allen INSEK der untersuchten Städte umgesetzt. Projekte, die zur Bewilligung durch die NSE-Förderung eingereicht werden, müssen im INSEK entwickelt oder später begründet aus ihm abgeleitet sein. Damit ergibt sich eine kohärente Ableitung einzelner zu bewilligender Projekte aus den übergeordneten Zielstellungen der NSE, die zudem an die Problemlagen der jeweiligen Stadt angepasst sind.

Als Ebenen der integrierten Stadtentwicklung werden in der Arbeitshilfe INSEK folgende Punkte aufgeführt (vgl. MIR 2006b, S. 10):

- Zusammenführung unterschiedlicher Betrachtungsräume
- Zusammenführung unterschiedlicher thematischer Betrachtungsebenen
- Zusammenführung verschiedener fachlicher Perspektiven in der Verwaltung, also ein ressortübergreifender Ansatz
- Zusammenführung unterschiedlicher Akteure
- Zusammenführung zeitlicher Entwicklungshorizonte

Wie auch eine aktuelle Studie des Difu im Auftrag des BBSR zeigt, sind dies im Wesentlichen die Elemente, die unter einem aktuellen Verständnis der integrierten Stadtentwicklung zu fassen sind (BMVBS/BBSR 2009). Das Land Brandenburg hat damit einen wichtigen Beitrag zum Verständnis und zur Umsetzung der integrierten Stadtentwicklung erbracht. Die genannten Elemente werden von den untersuchten Städten alle in ihren INSEK aufgegriffen und thematisiert. Ein Ziel der folgenden Absätze soll es sein, weiter auszuführen auf welche Weise und mit welchen Schwerpunktsetzungen die jeweiligen Elemente integrierter Stadtentwicklung in den Fallbeispielstädten umgesetzt wurden, um den städtischen Wandel nachhaltig zu begleiten. Dabei kann im Rahmen dieses Artikels nicht auf alle Aspekte eingegangen werden. In den folgenden Kapiteln werden die Zusammenführung unterschiedlicher Betrachtungsebenen bzw. der Berücksichtigung von Themen der nachhaltigen Stadtentwicklung (Kap. 4.3) sowie die Zusammenführung unterschiedlicher Akteure und verschiedener fachlicher Perspektiven (Kap.4.5) näher erläutert.

### **4.3 Themen und Handlungsfelder der nachhaltigen Stadtentwicklung**

Die thematischen Felder der Stadtentwicklung im Land Brandenburg lassen sich zum einen durch die festgelegten Handlungsfelder identifizieren, zum anderen werden im EFRE-OP Mindestaussagen zu bestimmten Kernthemen eingefordert. Als Kernthemen werden genannt: Stadtentwicklung, Innenstadtentwicklung, Wohnen, Handelsstandorte, Umwelt, soziale Infrastruktur, Lokale Ökonomie, Bildungs-/Forschungseinrichtungen und Verkehr (Land Brandenburg 2007, S. 152). Bezüglich beider Anforderungen lassen sich verschiedene Prioritätensetzungen in den einzelnen INSEK der Städte erkennen, wie die folgenden Ausführungen und Abbildungen zeigen.

Wie erwähnt führt die Arbeitshilfe INSEK verschiedene Bausteine auf, die bei der INSEK-Erstellung aufgenommen werden sollten. Es wurde untersucht, welche Kernthemen in den einzelnen Bausteinen Berücksichtigung finden (vgl. Fig. 2). So werden in den Analysebausteinen (SWOT-Analyse) der INSEK die Kernthemen sehr umfassend aufgenommen. Erst bei der Konzeption der Schlüsselmaßnahmen lassen sich



stärkere Unterschiede feststellen. Die Kernthemen „Handelsstandorte“ und „Umwelt“ werden z.B. bei der Konzeption von Schlüsselmaßnahmen in geringerem Umfang eingebracht.

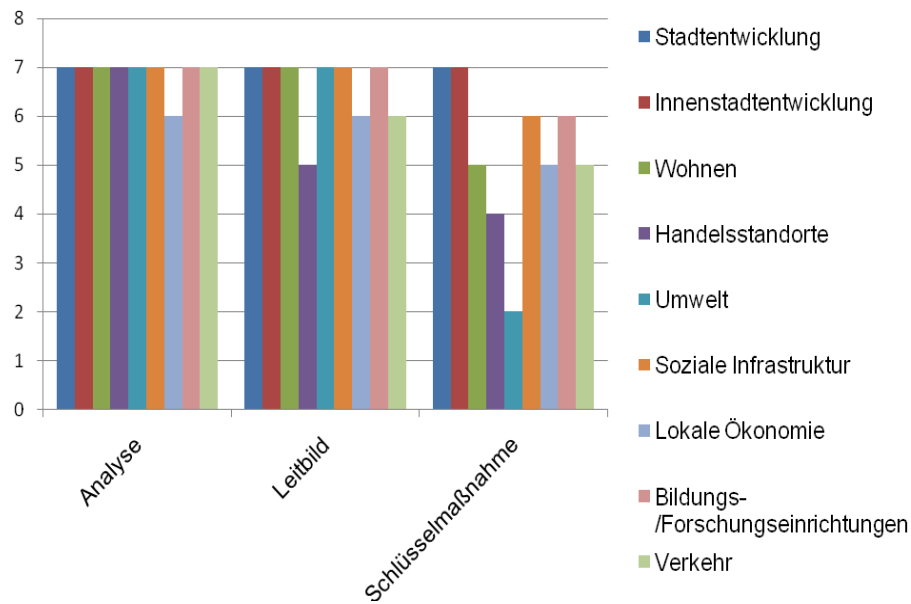


Fig. 2: Auswertung der Kernthemen nach INSEK-Bausteinen (Quelle: Eigene Auswertung)

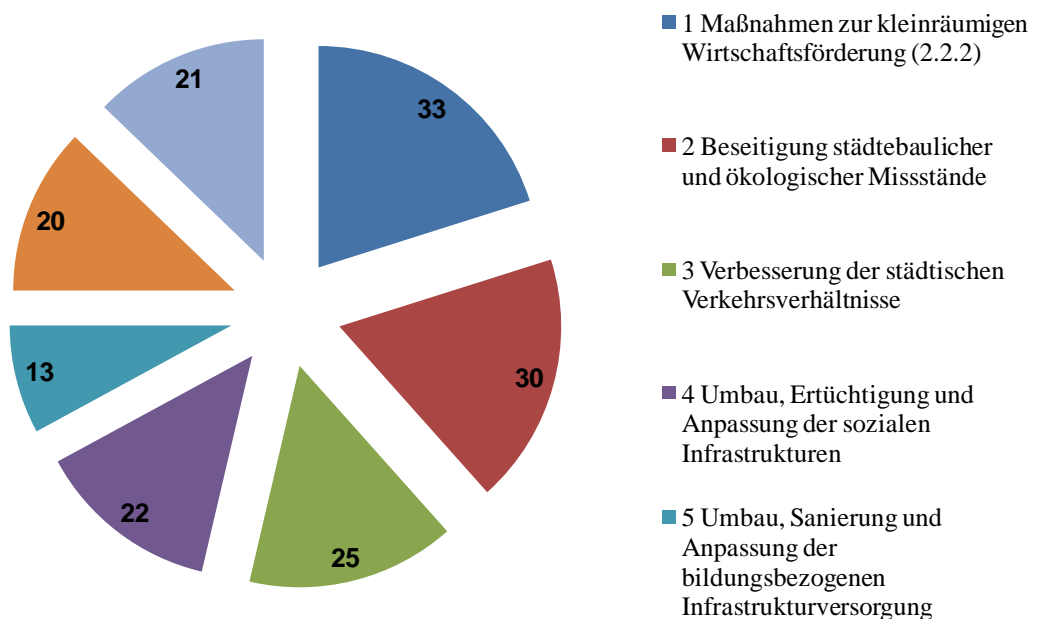


Fig. 3: Häufigkeiten der Handlungsfelder der Schwerpunktmaßnahmen in den INSEK (Quelle: Eigene Erhebung)

In der Mehrzahl der Städte wird in den INSEK die Zuordnung der Schlüsselmaßnahmen zu den Handlungsfeldern dargestellt. Die Schlüsselmaßnahmen decken in der Regel mehrere Handlungsfelder ab, da sie sich aus mehreren Projekten zusammensetzen. Die Projekte werden bei der Beantragung zur Förderung und der Bewilligung genau einem Handlungsfeld zugeordnet. Sie sind damit thematisch eher sektoral orientiert aufzufassen. Durch die Zusammenführung mehrerer Einzelmaßnahmen in die Schlüsselmaßnahmen, ergibt sich schließlich eine Integration der thematischen Handlungsfelder.

Durch eine Auszählung der genannten Handlungsfelder je Schlüsselmaßnahme, lassen sich hier thematische Prioritätensetzungen der Städte erkennen (vgl. Fig. 3). So überwiegen die „Maßnahmen zur kleinräumigen Wirtschaftsförderung“ und die „Beseitigung städtebaulicher und ökologischer Missstände“ als Handlungsfelder, was darauf hindeutet, dass die Verbindung wirtschaftlicher und städtebaulicher Belange in den INSEK als primäre Handlungsfelder gelungen ist.

#### **4.4 Projekte nachhaltiger Stadtentwicklung und ihre Handlungsfelder**

Die erwähnte Studie, an der die BTU beteiligt war, untersuchte die Umsetzung der NSE bis zum Stichtag 31.12.2009. Bis zu diesem Zeitpunkt war erst ein geringer Anteil der in den INSEK vorgesehenen Projekte bewilligt worden. Die Bewilligungsquote beträgt rund 18%. Zum Zeitpunkt 31.12.2010 ist die Bewilligungsquote bereits auf 35% angestiegen. Zudem befindet sich ein Teil der bewilligten Projekte noch in der Bau- oder Projektierungsphase. Aufgrund der geringen empirischen Datenverfügbarkeit können damit nur vorsichtige Abschätzungen der möglichen Wirkungen der umgesetzten Projekte und ihrer jeweiligen Handlungsfelder hinsichtlich einer nachhaltigen Stadtentwicklung gegeben werden. Bewilligungen wurden bislang in jedem Handlungsfeld erteilt, wobei jedoch in einigen Handlungsfeldern teilweise auch nur ein Projekt genehmigt wurde. Insgesamt lässt sich festhalten, dass die umgesetzten Projekte grundlegend den Zielstellungen in den Handlungsfeldern entsprechen und einen wichtigen Beitrag zu einer nachhaltig integrierten Stadtentwicklung bieten.

Soweit dies zum jetzigen Bewilligungsstand zu beurteilen ist, stellen vor allem genehmigte Projekte in den Handlungsfeldern „Stadtteilmanagement und -marketing“ und „Urban Culture“ einen wichtigen Beitrag zur integrierten Stadtentwicklung dar. Bei Projekten im Handlungsfeld „Stadtteilmanagement und -marketing“ handelt es sich um nicht-investive Maßnahmen, die u.a. die Partizipation der Bürger stärken und wichtige Netzwerkarbeit leisten. Im Handlungsfeld „Urban Culture“ wurden vor allem städtebauliche Maßnahmen umgesetzt, die jedoch verschiedene Zielstellung der Richtlinie NSE in einem integrierten Sinne berücksichtigen.

Es wird jedoch auch deutlich, dass das breite mögliche Förderspektrum in den Handlungsfeldern vor allem hinsichtlich nicht-baulicher Fördertatbestände und der Berücksichtigung sozio-ökonomischer Aspekte – bis auf das Handlungsfeld „Stadtteilmanagement und -marketing“ – bislang kaum genutzt wird. So finden sich im Handlungsfeld „Beseitigung städtebaulicher und ökologischer Missstände“ Projekte, die zwar einen vorbereitenden Charakter für die Umsetzung weiterer Maßnahmen besitzen, aber über die städtebauliche Dimension hinausgehende soziale oder ökologische Aspekte nicht mitaufnehmen. Dies trifft in ähnlicher Weise auch auf das Handlungsfeld „Verbesserung der städtischen Verkehrsverhältnisse“ zu: Es werden zwar alternative Verkehrsmittel durch den Bau entsprechender Verkehrswege unterstützt, es finden sich jedoch bislang keine Projekte, die z.B. auf eine Verkehrsreduzierung oder ein Mobilitätsmanagement abzielen.

In den Handlungsfeldern „Umbau, Ertüchtigung und Anpassung der sozialen Infrastrukturen“ sowie „Umbau, Sanierung und Anpassung der bildungsbezogenen Infrastrukturversorgung“ ergibt sich allein durch die Ausrichtung der Handlungsfelder ein Bezug zu sozialen bzw. bildungsbezogenen Aspekten. Dieser Bezug wurde bei den genehmigten Projekten berücksichtigt. Es handelt sich hier ebenfalls um baulich-investive Maßnahmen, die einen stärker integrierten Charakter aufweisen.

#### **4.5 Umsetzungsebene**

Zwei weitere Aspekte, die eine bedeutende Rolle bei einer integrierten Stadtentwicklung einnehmen, sind die Fragen nach der Umsetzung des ressortübergreifenden Ansatzes und der Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure. Beide Punkte werden im EFRE-OP, in der Richtlinie zur nachhaltigen Stadtentwicklung und in der Arbeitshilfe INSEK thematisiert. So heißt es z.B. im EFRE-OP, dass der integrierte Entwicklungsansatz erforderlich sei, da mit ihm „die unterschiedlichen, sich ergänzenden Fachpolitiken aus den verschiedenen Ressorts im Programmgebiet zusammengeführt und in einem [...] die Wechselwirkungen der Ressortpolitiken berücksichtigenden Maßnahmenbündel umgesetzt werden können.“ (Land Brandenburg 2007, S. 151). Geeignete Strukturen sollen dafür in den Städten geschaffen werden. Dabei sind bei der Umsetzung des ressortübergreifenden Ansatzes und der Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure verschiedene Phasen relevant: Diese betreffen den Prozess der INSEK-Erstellung und -Fortschreibung, die Phase der Projektumsetzung sowie eine dauerhafte Begleitung der Umsetzung der nachhaltigen Stadtentwicklung.

Für den Prozess der INSEK-Erstellung kann konstatiert werden, dass in allen Städten entsprechende verwaltungsübergreifende Arbeitsgruppen gebildet wurden, die bei der Erstellung des INSEK beteiligt waren. Zum Teil waren auch Akteure zivilgesellschaftlicher Gruppen Mitglieder dieser Arbeitsgruppen. Die Inhalte der INSEK wurden in der Mehrzahl der Städte den Bürgern z.B. durch Stadtforen kommuniziert.





Eine zentrale und institutionalisierte Lenkungsgruppe, die sich aus Vertretern verschiedener Ressorts zusammensetzt und die Umsetzung von Projekten sowie der nachhaltigen Stadtentwicklung dauerhaft begleitet, konnte nur in knapp der Hälfte der untersuchten Städte festgestellt werden. Diese Aussage lässt jedoch nicht zwingend den Schluss zu, dass ein Austausch zwischen unterschiedlichen Ressorts in den anderen Städte nicht auf anderen Wegen in ausreichendem Maße stattfindet. Durch die Einrichtung einer zentralen institutionalisierten Lenkungsgruppe wäre jedoch eine fachübergreifende Begleitung der NSE-Umsetzung besonders wirkungsvoll zu unterstützen. Einer solchen Lenkungsgruppe könnten perspektivisch auch Vertreter von Bewohner- und Gewerbeinitiativen angehören. Denn bei der konkreten Projektumsetzung werden die Bürger nur in seltenen Fällen beteiligt und eine institutionalisierte Form der Bürgerbeteiligung, die v.a. über den Beteiligungsgrad der Information hinausgeht und die Bürger zu einer umfassenderen Kooperation zu bewegen vermag, existiert nicht. Sehr wohl wurden in drei Fallbeispielstädten Bürgerbüros eingerichtet, die über die NSE-Förderung umgesetzt wurden und als Anlaufstelle dienen, um über die Stadtentwicklung zu informieren sowie Ideen und Anregungen der Bürger allgemein entgegen zu nehmen. Durch die Bürgerbüros wurden z.T. auch Arbeitsgruppen initiiert, bei denen zivilgesellschaftliche Akteure zusammenkommen, um sich mit verschiedenen Themen der Stadtentwicklung auseinanderzusetzen.

## 5 FAZIT

In der EFRE-Regelförderung ging der Ansatz einer Nachhaltigen Stadtentwicklung mit der Konzentration auf städtische Problemgebiete erstmals in der laufenden Strukturfondsperiode ein. Jedoch wurde Art. 8 hier lediglich als optionaler Fördergegenstand der Operationellen Programme installiert.

Diese Optionalität schlägt sich darin nieder, dass deutsche RWB- und Konvergenzregionen Mittel für Maßnahmen der Nachhaltigen Stadtentwicklung, welche in den Bereich von Art. 8 EFRE-VO fallen, in sehr unterschiedlichem Umfang dotiert haben. Diskutiert werden sollte eine Budgetgrenze für die Dotierung einer Nachhaltigen Stadtentwicklung, die von den Regionen nicht unterschritten werden darf. Diese empfohlene Mindestausstattung resultiert aus den oben beschriebenen Erfahrungen der laufenden Strukturfondsperiode und den dort sehr stark schwankenden Dotierungen der Nachhaltigen Stadtentwicklung, die sich nicht zwingend auf regionale Strukturunterschiede zurückführen lassen.

Der Art. 8 EFRE-VO empfiehlt die Förderung eines breiten Fächers an Interventionen der Nachhaltigen Stadtentwicklung. Je nach spezifischen lokalen Rahmenbedingungen wird die Gewichtung dieser Strategien in den Städten differenziert vorgenommen werden müssen. Die Bundesländer fördern jedoch selten das gesamte Maßnahmenspektrum des Art. 8. Ähnliches stellte eine vergleichbare Untersuchung sämtlicher EFRE-OPs der europäischen Mitgliedsstaaten durch die EU-KOM fest, in der z. T. für die Operationellen Programme der neuen Mitgliedsstaaten der EU (EU-12) die einseitige Förderung von städtebaulichen Sanierungs- und Infrastrukturmaßnahmen angemerkt wurde, welche beispielsweise nicht von Wirtschafts- und Bildungsmaßnahmen flankiert werden.

Als Beispiel der Förderung eines breiten Maßnahmenspektrums innerhalb des EFRE-OPs kann das Land Brandenburg angeführt werden. Das Beispiel zeigt auf, wie eine Strategie der integrierten Stadtentwicklung über das EFRE-OP und weiterer Dokumente auf die Programmstädte übertragen wird. Im Kern wird die nachhaltige Stadtentwicklung und das integrierte Vorgehen über das Instrument der INSEK realisiert. Dabei kann den INSEK attestiert werden, dass sie den Aspekten einer integrierten Stadtentwicklung nachkommen. Durch die durchgeführten SWOT-Analysen und die Entwicklung von Schlüsselmaßnahmen werden verschiedene thematische Ebenen nachhaltiger Stadtentwicklung integriert. Die Projekte selbst werden bei der Bewilligung einem Handlungsfeld zugeordnet. Sie sind damit eher in einem sektorialem Verständnis aufzufassen. Doch auch bei den bewilligten Projekten gibt es verschiedene Beispiele, die stärker integrierte Aspekte aufweisen: Sei es dadurch, dass mehrere thematische Belange der Stadtentwicklung, z.B. soziale, städtebauliche und ökologische Belange in einem Projekt zusammengeführt werden oder dass Projekte umgesetzt wurden, die die Bürger in hervorgehobenem Maße zur Partizipation an der Stadtentwicklung anregen. Einer nachhaltigen Stadtentwicklung im Sinne der Leipzig Charta wird damit nachgekommen.

Für die Programmierung der kommenden Strukturfondsperiode auf EU-Ebene wird die Überprüfung einer Vorgabe empfohlen, der entsprechend alle Handlungsfelder des Art. 8 in den Operationellen Programmen als Fördergegenstände den Städten angeboten werden sollten. Die Verpflichtung zur Aufnahme einer Maßnahme bzw. die Vorgabe von Quoten und Standards für die Umsetzung einzelner Maßnahmen würde für die Strukturfondsförderung der Regionen ein Novum bedeuten. Die Rahmenverordnungen der Strukturfonds

Den städtischen Wandel begleiten – Stadtentwicklungsförderung als europäische sowie regionale Aufgabe und Verantwortung: Möglichkeiten und Anwendung der europäischen Strukturfondsressourcen am Beispiel Deutschland und der Region Brandenburg sind als Angebote zu verstehen. Beschrieben in den entsprechenden Verordnungsdokumenten sind die förderfähigen Interventionen und die zumeist technisch-organisatorischen Bedingungen, welche bei Inanspruchnahme der Strukturfondsmittel an deren Verwendung geknüpft sind. In diese Philosophie reiht sich die vorhandene Optionalität des Art. 8 ein. Lediglich für den breiten Zielkorridor der Lissabon-Strategie liegt in den Verordnungen eine Quotenregelung vor, in der eine Vielzahl von Maßnahmen erfasst sind. Die vorher ausgeführten Handlungsempfehlungen, Verbindlichkeiten für den Bereich Nachhaltige Stadtentwicklung zu schaffen, würden demnach einen neuen Schritt in der Konditionierung dieser Förderung bedeuten, wobei jedoch auf die Quotierung „Lissabon-konformer“ Maßnahmen zurückgegriffen werden kann.

Der vorgetragene Vorschlag berührt zudem den Tatbestand, dass der EU in Fragen der Städtepolitik die formale Kompetenz fehlt, da der EU-Vertrag lediglich auf die regionale Ebene vordringt. Der Forderung, einen Art. 8 obligatorisch statt wie bisher fakultativ in die Operationellen Programme der Regionen aufzunehmen, muss daher eine Grundsatzdiskussion über die Zuständigkeiten der EU vorangehen.

## 6 REFERENCES

- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (2008): Förderrichtlinie zum ESF-Bundesprogramm „Soziale Stadt – Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier (BIWAQ)“ für Teilhabe und Chancengerechtigkeit in den Gebieten des Städtebauförderungsprogramms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - Soziale Stadt“, i.d.F. v. 02.04.2008, Berlin.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (2008): Hintergrundinformation zur Leipzig Charta: <http://www.bmvbs.de/-,2942.1000184/Hintergrundinformationen-zur-L.htm>, abgerufen am 13.10.2008
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; Bundesamt für Bauwesen, Städtebau und Raumordnung (BMVBS/BBSR) (Hg.) (2009): Integrierte Stadtentwicklung in Stadtregionen. BBSR-Online-Publikation 37/2009, Berlin.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (Hg.) (2010): Die städtische Dimension in den deutschen Strukturfondsprogrammen, Bearbeitung: Weidner, Gerhardt et.al, BMVBS-Online-Publikation, Nr. 15/2010.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) (2007): Nationaler Strategischer Rahmenplan (NSRP) für den Einsatz der EU-Strukturfonds in der Bundesrepublik Deutschland 2007-2013, Berlin.
- Europäische Kommission (EU-KOM) (2007): Die territoriale und städtische Dimension in den Nationalen Strategischen Rahmenplänen und Operationellen Programmen (2007-2013). Eine erste Einschätzung, Brüssel.
- Europäische Kommission (EU-KOM) (2008): Die Städtische Dimension stärken. Analyse der durch den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung kofinanzierten Operationellen Programme (2007-2013). Arbeitspapier der Generaldirektion Regionalpolitik, Brüssel.
- Europäischer Rat (2006): Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006 mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 (Allgemeine Struktur-fondsverordnung) [Amtsblatt L 210 vom 31.7.2006], 36.
- Europäische Union (2006): VERORDNUNG (EG) Nr. 1080/2006 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1783/1999.
- Gerhardt, J.; Weidner, S. (2010): Die Städtische Dimension in den deutschen Strukturfondsprogrammen, In: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR);, BMVBS-Online-Publikation 01/2010, Bonn.
- Land Brandenburg (2007); Operationelles Programm des Landes Brandenburg für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) in der Förderperiode 2007 – 2013, Potsdam.
- Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt (2007), Angenommen anlässlich des Informellen Ministertreffens zur Stadtentwicklung und zum territorialen Zusammenhalt in Leipzig am 24./25. Mai 2007.
- Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft (MIR) des Landes Brandenburg (2008): Richtlinie zur nachhaltigen Stadtentwicklung vom 13. Juni 2008, veröffentlicht im Amtsblatt für Brandenburg - Nr.28 vom 16. Juli 2008, Potsdam.
- Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft (MIL) des Landes Brandenburg (Hg.) (2011 im Erscheinen): Europäischer Mehrwert in der Städtischen Dimension. Endbericht an das MIL, Bearbeitung: Ridder, Damberg (MR Regionalberatung), Weidner, Altenburg (BTU Cottbus), Potsdam.
- Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung (MIR) des Landes Brandenburg (2006a): Starke Städte - Masterplan Stadtbau, Potsdam.
- Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung (MIR) des Landes Brandenburg (2006b): Arbeitshilfe im Rahmen von INSEK auf Grundlage des Masterplan „Starke Städte“ des Landes Brandenburg, Potsdam.

