

# Die Europäische Union und die Städtebau-, Wohnungs- und Baupolitik in Deutschland

---

Positionspapier des  
**Arbeitskreises Wohnungspolitik**  
der Friedrich-Ebert-Stiftung  
Herausgeber:  
Uwe **Blöcker**, Ulrich **Hieber**

ISBN 3-89892-178-6

Copyright 2003 by Friedrich-Ebert-Stiftung  
Godesberger Allee 149, 53175 Bonn

Umschlag: Pellens Kommunikationsdesign GmbH, Bonn  
Satz und Layout: Papyrus Schreib- und Büroservice, Bonn  
Gesamtherstellung: Toennes Satz + Druck, Erkrath  
Printed in Germany 2003

## Inhalt

---

Vorwort .....	5
I. Überblick und Grundsätze .....	9
II. Die EU und die Stadtentwicklungspolitik.....	13
(1) Gratwanderung bei der Aufgabenwahrnehmung.....	13
(2) Differenzierende Aspekte einbringen .....	14
III. Die Bedeutung der Strukturfonds .....	17
(1) Finanzielles Volumen und inhaltliche Schwerpunkte nach 2006 .....	18
(2) Ergänzungen aus Sicht der Stadtentwicklung .....	19
IV. Die EU und die Wohnungspolitik .....	23
(1) Aktivitäten der Wohnungsbauminister der EU-Mit- gliedstaaten .....	23
(2) Die EU und die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft	25
V. Verbesserung deutscher Präsenz auf der Arbeitsebene in Brüssel.....	27
VI. Europäische Regelungen für das Bauen und deren Umset- zung in Deutschland.....	31
(1) Regelungen der Bauproduktenrichtlinie .....	32
(2) Die Bedeutung der Eurocodes.....	33
(3) Verwendung von europäisch spezifizierten Baupro- dukten.....	34
(4) Defizite bei der Harmonisierung .....	36

(5) Auch hier: Mehr personelle Präsenz geboten.....	41
(6) Mehr Engagement in Deutschland notwendig .....	42
(7) Marktüberwachung bei den Bauprodukten.....	43
VII. Empfehlungen.....	45
Anhang.....	49
Anmerkungen.....	59

## Vorwort

---

Das Wirken der Europäischen Union wird von den Bürgern in unserem Land nicht gerade mit besonderem Interesse verfolgt, es sei denn, der Einzelne wird von einer Entscheidung unmittelbar betroffen. Doch auch in Politik und Verwaltung scheinen die Entscheidungsprozesse in Brüssel nicht immer an vorderster Stelle der Wahrnehmung zu liegen. Gelegentlich gewinnt man den Eindruck, dass hier zu Lande neue Vorhaben und Projekte der EU erst zur Kenntnis genommen werden, wenn es für frühe – und dann meist noch relativ einfache – Einflussnahmen bereits zu spät ist.

Gefahren, die in einem zu geringen oder zu späten Interesse bzw. in einer „zu vornehmen“ Zurückhaltung liegen, sind besonders in den Bereichen gegeben, in denen die Kompetenzen an sich voll bei den Mitgliedstaaten liegen. Dies trifft auf die Städtebau- und Wohnungspolitik sowie auf Teile des Bauwesens zu. Seit rund einem Dutzend Jahren wirken Vorgaben der Europäischen Union über die Struktur-, Regional- und Umweltpolitik auch auf diese Politikbereiche ein.

Innerhalb der Bundesrepublik sind für die Städtebau-, Wohnungs- und Baupolitik im wesentlichen die Länder und Kommunen zuständig. Da die Außenvertretung gegenüber den Gremien der EU von der Bundesregierung wahrgenommen wird, die genaue Problemkenntnis aber häufig bei den Ländern liegt, ergeben sich zusätzliche Schwierigkeiten. Auch die gebotene personelle deutsche Präsenz auf der Arbeitsebene in Brüssel ist für die genannten Politikbereiche noch nicht ausreichend gelungen bzw. in einigen Bereichen völlig unzureichend.

Die Europäische Union ist Realität, niemand stellt sie in Frage. Es geht auch nicht um die Renationalisierung von Aufgaben. Die EU soll sich auf den ihr vertraglich zugewiesenen Politikfeldern bewähren. Deutschland unterstützt sie dabei. Wichtig ist aber auch, dass die Europäische Union bei strukturpolitischen Festlegungen, für die sie zuständig ist,

den Mitgliedstaaten genügend eigenen Entscheidungsspielraum zur Ausgestaltung belässt. In Politikbereichen, die den Mitgliedern vorbehalten sind, müssen selbständige Regelungsmöglichkeiten bestehen bleiben und bewährte Traditionen beachtet werden können.

Der geringe allgemeine Informationsstand zu den Auswirkungen europäischer Festlegungen auf die Städtebau-, Wohnungs- und Baupolitik in Deutschland und die leider immer noch unzureichende deutsche Präsenz auf der Arbeitsebene in Brüssel haben den Arbeitskreis Wohnungspolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung veranlasst, sich mit diesen Themen zu befassen. Das Ergebnis der Arbeit ist dieses Positionspapier, das hiermit einer interessierten Öffentlichkeit übergeben wird. Das Papier will informieren, Probleme aufzeigen und eine Reihe von Empfehlungen geben. Es schließt mit dieser europäischen Betrachtung an die im Sommer 2002 herausgegebene Schrift *Zukunftsperspektiven für eine nachhaltige Wohnungs- und Städtebaupolitik* an.

Die komplexe Materie war für die Mitglieder des Arbeitskreises nicht immer leicht zu durchschauen. Es ist das Verdienst von Herrn Michael Halstenberg und Herrn Prof. Dr. Ulrich Hieber, mit ihrer Sachkenntnis und Kompetenz die Zusammenhänge und Probleme herausgearbeitet zu haben. Nach intensiver Erörterung hat sich der Arbeitskreis ihre Darstellung und Empfehlungen zu eigen gemacht. Herr Prof. Dr. Hieber hat es darüber hinaus übernommen, die Ergebnisse der Diskussionen zusammenzufassen und auszuformulieren. Dafür sage ich beiden Herren ganz besonderen Dank. – Ein weiterer Dank gebührt der Friedrich-Ebert-Stiftung, unter deren Fittichen diese Arbeit entstanden ist und die die Broschüre ermöglicht hat.

Wollen wir nicht im Bereich des Planens, Bauens und Wohnens das Heft des Handelns zu einem guten Teil aus der Hand geben und stattdessen im wesentlichen fremdbestimmte Festlegungen vollziehen, ist mehr Aufmerksamkeit für die Arbeit der Europäischen Kommission und eine verstärkte und frühzeitigere Einschaltung von deutscher Seite geboten. Dafür möchten wir werben.

Berlin, im Mai 2003

Uwe Blöcker

## Mitglieder des Arbeitskreises

---

Blöcker, Uwe	Verbandsdirektor a.D., Hamburg
Freitag, Lutz	Präsident des GdW Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen e.V., Berlin
Großmann, Achim	MdB, Parl. Staatssekretär, Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Berlin
Halstenberg, Michael	Leitender Ministerialrat, Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen
Hieber, Prof. Dr. Ulrich	Rechtsanwalt, Städtebau-Institut der Universität Stuttgart
Huonker, Gunter	Staatsminister a.D., Bonn
Kiepe, Folkert	Beigeordneter für Stadtentwicklung des Deutschen Städtetages, Köln
Kowalski, Holger	Vorstand Altonaer Spar- und Bauverein eG, Hamburg
Lüers, Dr. Hartwig	Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Berlin
Rips, Franz-Georg	Direktor des Deutschen Mieterbundes e.V., Berlin
Spanier, Wolfgang	MdB, Sprecher der Arbeitsgruppe Verkehr, Bau- und Wohnungswesen der SPD-Bundestagsfraktion
Spiller, Jörg-Otto	MdB, Sprecher der Arbeitsgruppe Finanzen der SPD-Bundestagsfraktion

Steinert, Jürgen

Senator a.D., Berlin

Steintjes, Gerhard

Abteilungsleiter, Brandenburgisches Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr

## 1. Überblick und Grundsätze

Die Städtebau- und Wohnungspolitik liegt in der Europäischen Union in der Kompetenz der Mitgliedstaaten. Dasselbe gilt für das Bauwesen, soweit es um Fragen der baulichen Sicherheit geht. Innerhalb der Bundesrepublik Deutschland sind für diese Politikfelder im Wesentlichen die Länder und Gemeinden zuständig.

Gleichwohl befasst sich die Europäische Union seit Anfang der 90er Jahre insbesondere über die Struktur-, Regional- und Umweltpolitik sowie über die gemeinschaftsrechtlichen Verfahrensregelungen auch mit Fragen, die sich auf den Städte- und Wohnungsbau auswirken<sup>1</sup>. Daneben kommt es durch harmonisierte bautechnische Regelungen zu Vorgaben im Bauwesen, deren Umsetzung in Deutschland auf Schwierigkeiten stößt<sup>2</sup>.

Der unmittelbare und mittelbare Einfluss der Europäischen Union auf die Politikbereiche Städtebau, Wohnen und Bauen wirkt sich auf dreierlei Weise aus:

- Einmal über die Prozesspolitik, wobei insbesondere finanzielle Anreize der EU-Strukturpolitik die Mitgliedstaaten und ihre Länder (Regionen) dazu veranlassen, sich entsprechend den Leitvorstellungen der EU zu verhalten.
- Zum andern über die Ordnungspolitik, wobei den Mitgliedstaaten ein einheitlicher Rechtsrahmen verbindlich vorgegeben wird. Dies trifft vor allem auf die Richtlinien zur EU-Umweltpolitik (z.B. zur Umweltverträglichkeitsprüfung) und zur EU-Wettbewerbspolitik (z.B. zur Abschaffung der Gewährträgerhaftung) zu. Betroffen sind hiervon auch die Stadtentwicklungs- und die Wohnungsbaupolitik.
- Schließlich soll mit industriepolitischen Rechtsakten der gemeinsame Binnenmarkt vorangebracht werden (z.B. mit der EU-Bauproduktenrichtlinie).

Eine Zusammenstellung in der Anlage<sup>3</sup> gibt einen Überblick über die wichtigsten Richtlinien des Rates, über finanzielle Maßnahmen der EU

sowie über Richtlinienentwürfe und Mitteilungen der Kommission mit Auswirkungen auf die Städtebau-, Wohnungs- und Baupolitik in Deutschland.

Die Europäische Union ist gelebte Wirklichkeit, niemand stellt sie in Frage. Es geht auch nicht um die Renationalisierung von Aufgaben. Die EU soll sich auf den ihr vertraglich zugewiesenen Politikfeldern bewähren. Deutschland unterstützt sie dabei durch konstruktive Mitwirkung in den beratenden und kontrollierenden Ausschüssen und in den sonstigen Gremien. Nur über eine aktive Beteiligung an der Formulierung von Inhalten künftiger europäischer Strukturpolitik lässt sich im übrigen auch erreichen, dass Deutschland an den Strukturfondsmitteln angemessen beteiligt bleibt.

Die kontinuierliche Ausweitung europäischer Regelungsbereiche hat jedoch dazu beigetragen, dass auch Politikfelder erreicht werden, die an sich allein den Mitgliedstaaten – in Deutschland zudem überwiegend den Ländern – vorbehalten sind. Der schleichende Einfluss europäischer Vorgaben äußert sich auch auf diesen Gebieten in Zielfestlegungen und in der Vorgabe von Verwaltungsverfahren. – Zu den Aufgaben der Europäischen Union gehört es auch, das Subsidiaritätsprinzip zu beachten, soweit (Teil-)Lösungen auf nationaler Ebene besser erfolgen können, und zugleich Festlegungen zu vermeiden, die Aufgabengebiete betreffen, die Sache der Mitgliedstaaten sind.

Deutsche Präsenz zu Fragen der Raum- und Stadtentwicklung lässt sich in Brüssel allerdings nicht optimal wahrnehmen, da dieser Bereich innerhalb der Europäischen Kommission in einer Weise aufgeteilt ist, die für Deutschland zur Vertretung durch mehrere Bundesressorts führt (Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Bundeswirtschaftsministerium, Bundesumweltministerium und Bundesfinanzministerium). Zwischen diesen Ressorts bestehen naturgemäß gelegentlich Interessenkonflikte. Der Bundesfinanzminister befürchtet zusätzliche finanzielle Forderungen der Kommission, der Bundeswirtschaftsminister sieht die Strukturfonds primär als Instrument seiner eigenen Strukturpolitik und sieht die „Konkurrenz“ der Stadtentwicklung mit Argusaugen. Die geteilte Außenvertretung

hat in Brüsseler Sitzungen schon dazu geführt, dass Deutschland zu Fragen der Stadtentwicklung mangels Präsenz sachkundiger Vertreter keine Stellungnahmen abgeben konnte. Wichtig wäre, innerhalb der Bundesregierung insoweit die Stellung des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen zu stärken.

Bei Fragen europäischer Strukturpolitik liegt ein Problem zudem darin, dass für den Bereich der Stadtentwicklung inzwischen vier Ebenen aktiv sind (EU-Kommission, Bundesregierung, Länder und Kommunen), wobei sie ihre Zielsetzungen nicht mit einander abstimmen. Die Kommission hat zudem keine Bedenken, auch unmittelbar mit den Kommunen zu kooperieren und mit ihnen Programme und Projekte abzuwickeln. Im Blick auf die gerade in Deutschland geführte Debatte zur Zusammenführung von Ausgaben- und Aufgabenverantwortung ist diese Entwicklung kein Fortschritt.

Auf der Basis des EU-Vertrages sollten, soweit die Städtebau-, Wohnungs- und Baupolitik betroffen ist, folgende Grundsätze das politische Handeln im Verhältnis zur Europäischen Union bestimmen:

1. Die Politikfelder Planen, Bauen und Wohnen kennen zahlreiche Querverbindungen zu Aufgabengebieten, die in die Zuständigkeit der europäischen Union fallen. So gilt die Entwicklung der Städte zugleich als Kernelement moderner Strukturpolitik, die Städte sind zudem bebaute Umwelt, Standort für Wirtschaft, Bildung und Wissenschaft, zum Teil bilden sie auch Brennpunkte sozialer Spannungen. Unter diesen Aspekten wendet sich die EU-Kommission legitimer Weise auch den Städten zu.
2. Entgegenzutreten ist jedoch dem Bestreben der Kommission, ihre Zuständigkeiten im Wege des Quereinstiegs mit dem Ziel voranzutreiben, ihren Einfluss auf die Städtebau-, Wohnungs- und Baupolitik auszubauen. Ganz abgesehen davon, dass dies nach dem EU-Vertrag und dem Grundgesetz nicht ihre Aufgabe ist und auch nicht werden kann, wäre dies für Deutschland nachteilig, denn die Aufgaben und Erwartungen in den verschiedenen Regionen der Bundesrepublik, die dort möglichen Lösungswege und die Vorstel-

lungen der Menschen zur Lösung der Probleme sind sehr differenziert zu sehen und meist nur mit nationalen bzw. regionalen Festlegungen sinnvoll aufzuarbeiten.

3. Die Europäische Kommission, aber auch die in Brüssel hauptsächlich agierenden Bundesressorts (Wirtschaft, Umwelt, Finanzen) müssen in Zukunft rechtzeitiger und umfassender über Themen berichten, die für die Bereiche „Städtebau, Bauen und Wohnen“ wichtig sind, damit die bei Bund, Ländern und Kommunen für diese Bereiche Verantwortlichen Gelegenheit zur Mitwirkung erhalten.
4. Deutschland muss für die Bereiche Planen, Wohnen und Bauen seine Präsenz auf Arbeitsebene in Brüssel erhöhen. Bis ein neues Vorhaben der EU die politischen Gremien erreicht, hat es sich häufig schon in einem Maß verfestigt, dass es kaum noch grundsätzlich verändert werden kann. Auch kann ein Mitgliedstaat zum Störenfried werden, wenn er so spät noch grundlegende Änderungen fordert.

## II. Die EU und die Stadtentwicklungs- politik

Die EU-Kommission misst „Städtischer Politik“ hohen Stellenwert zu. Dies versteht sich fast von selbst, denn die Chancen des wirtschaftlichen, wissenschaftlichen, technischen und gesellschaftlichen Fortschritts liegen in den Städten und Gemeinden. Die Stadtregionen sind es zudem, die als Wachstumsmotoren und

Wirtschaftszentren die Überschüsse für die räumliche Verteilungspolitik erwirtschaften.

In ihrem „Aktionsrahmen für eine nachhaltige Stadtentwicklung in der Europäischen Union“ geht die Kommission von den ihr zugewiesenen Politikfeldern aus und leitet aus diesen ab, dass viele von ihnen von großer Bedeutung für städtische Gebiete seien. Sie folgert daraus, dass die Politik der Gemeinschaft im Interesse der Städte besser koordiniert werden müsse. Ihr Aktionsrahmen sei deshalb bestrebt, die Koordinierung durch vier wechselseitig von einander abhängige politische Ziele zu verbessern:

1. durch die Stärkung des wirtschaftlichen Wohlstandes und der Beschäftigungssituation in den Städten,
2. durch die soziale Einbindung und die Erneuerung von städtischen Gebieten,
3. durch den Schutz und die Verbesserung der städtischen Lebensqualität mit dem Ziel lokaler und globaler Nachhaltigkeit,
4. durch Hilfen zur Entwicklung guter städtischer Verwaltungsstrukturen und durch die Stärkung lokaler Befugnisse.

### **(1) Gratwanderung bei der Aufgabenwahrnehmung**

Sinnvolle Lösungen auf dem Gebiet der Stadtentwicklung fordern stets eine Gratwanderung zwischen

- Festlegungen zur Bewältigung gesellschaftlicher und volkswirtschaftlicher Herausforderungen im Rahmen des sich vollziehenden europäischen Strukturwandels einerseits und
- Entscheidungen zur Städtebau- und Wohnungspolitik, die den Mitgliedstaaten, den dort bestehenden Ländern (Regionen) sowie den Städten und Gemeinden vorbehalten sind, andererseits.

Strukturpolitisch begründete Hilfen können einen aus europäischer Sicht beachtlichen Mehrwert auslösen, der sich in der Beschäftigungsrelevanz für die Bauwirtschaft, in der investiven Multiplikatorwirkung, in der Ausstrahlung auf wohnungsbegleitende Dienstleistungen und in der Bedeutung einer überzeugenden Kohäsionsstrategie für den sozialen Frieden in Europa niederschlägt.

## **(2) Differenzierende Aspekte einbringen**

Dessen ungeachtet sollten die Mitgliedstaaten verstärkt Aspekte des Städtebaus und der Stadtentwicklung in Strukturhilfsprogramme einbringen.

- In mancher Region empfiehlt sich bei der Problemlösung eine andere Reihenfolge des Vorgehens, als von der EU gewünscht.
- Mancher Stadt und mancher staatlichen Verwaltung in Deutschland wird durch europäische Vorgaben zur Bündelung personeller und finanzieller Ressourcen auf Gebieten genötigt, die aus ihrer Sicht nicht die vordringlichsten sind.
- Schließlich würde die Ausrichtung des Städtebaus und der Stadtentwicklung allein auf Vorgaben europäischer Förderprogramme die Gefahr einer Nivellierung der Städte nach Struktur und Gestalt begründen, die nicht erwünscht sein kann und die zudem kommunale Eigeninitiativen schwächen würde.

Zu Gunsten der natürlichen Lebensgrundlagen und einer nachhaltigen Entwicklung der Verhältnisse ist eine Fortentwicklung der Umweltpolitik notwendig. Dabei muss aber – insbesondere im Blick auf

den künftigen Übergang zu qualifizierten Mehrheitsentscheidungen in der EU, daneben auch im Interesse der Stadtentwicklung – klarer differenziert werden, welche Bereiche der Umweltpolitik auf gemeinschaftlicher und welche besser auf mitgliedstaatlicher Ebene geregelt werden. Der Erlass von Verwaltungsvorschriften durch die EU sollte nur insoweit möglich sein, als diese für die Anwendung und Einhaltung von gemeinschaftsrechtlichem Umweltrecht in allen Mitgliedstaaten unerlässlich sind.<sup>4</sup>

Im Blick auf die für 2004 vorgesehene Neuabgrenzung der Kompetenzen zwischen der Europäischen Union und den EU-Mitgliedstaaten hat in der Bundesrepublik die Europaministerkonferenz der Länder im Oktober 2001 „Erste Orientierungen zur Kompetenzneuordnung“ verabschiedet, die sich mit der Fragen befassen, wie eine genauere, dem Subsidiaritätsprinzip entsprechende Abgrenzung der Zuständigkeiten hergestellt und aufrechterhalten werden kann. Eingesetzt wurde auch eine Unterarbeitsgruppe „Zukunft der EU“, die eine frühe Bündelung der Länderinteressen und eine Abstimmung über die einzelnen Politikfelder – also auch über die des Wohnungs- und Städtebaus sowie des Bauwesens – unter dem Gesichtspunkt künftiger Kompetenzabgrenzung gewährleisten soll, indem sie Vertreter der Fachministerkonferenzen – also auch der Bauministerkonferenz (ARGEBAU) – zu ihren Sitzungen einlädt.

Für Deutschland ergibt sich – gerade zu Aspekten der Stadtentwicklung – manches zusätzliche Problem aus seiner föderalistischen Gliederung und seiner immer noch wenig ausgeprägten Denkweise über die eigenen Grenzen hinaus. Die Partnerländer in der EU kennen vergleichbare Hemmnisse nicht. Die Bundesregierung hat für Deutschland das Außenvertretungsrecht, ist aber über die Auswirkungen, die Brüsseler Entscheidungen für die Gebiete des Planens, Bauens und Wohnens mit sich bringen können, nur begrenzt informiert und deshalb nicht immer ausreichend aktionsfähig. Umgekehrt nehmen die Länder Entscheidungsprozesse in Brüssel gelegentlich so spät wahr, dass es für wirksame Initiativen zu spät ist. Es reicht nicht, das Subsidiaritätsprinzip in Resolutionen herauszustellen, es aber auf der Arbeitsebene nicht ständig zu vertreten.

Inzwischen ist allerdings bei den Ländern das Bemühen zu erkennen, sich als eigenständige europapolitische Akteure zu profilieren. Dabei ergeben sich neue Anforderungen an die Koordination der Europaarbeit zwischen den Ländern sowie im Verhältnis zu den Städten und Gemeinden. Die Länderbauministerkonferenz (ARGEBAU) sollte sich hier dringend ordnend einschalten. Innerhalb der Länder kommt hinzu, dass es nicht ausreicht, Europaarbeit in den Ministerien an zentralisierter Stelle zu betreiben, notwendig ist die Einbeziehung des Sachverstands der Fachabteilungen.

### III. Die Bedeutung der Strukturfonds

Die europäische Strukturpolitik hat wesentlich zur Verbesserung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts unter den Mitgliedstaaten beigetragen. Sie bildet einen tragenden Pfeiler europäischer Solidarität. Hauptfinanzierungsinstrumente der EU im

stadtentwicklungspolitischen Zusammenhang sind die europäischen Strukturfonds und die weitergeführten Gemeinschaftsinitiativen (vor allem URBAN II<sup>5</sup> und INTERREG<sup>6</sup>). Hinzukommen EFRE-Mittel<sup>7</sup> zur Erneuerung von städtischen Problemgebieten und Maßnahmen des ESF<sup>8</sup>.

Nach Art. 158, 159 des EU-Vertrags<sup>9</sup> verfügt die Europäische Union über die Kompetenz zu einer eigenen Förderpolitik, die der Verwirklichung strukturpolitischer Ziele dient, bei der insbesondere regionalpolitische Belange zu ermitteln und in die Abwägung einzustellen sind. Die Zuständigkeit der Kommission umfasst insbesondere

- die Festlegung der Aufgaben, der vorrangigen Ziele und der Organisation im Rahmen der Strukturfonds,
- die Genehmigung der Fördergebiete,
- die Genehmigung der von den Mitgliedstaaten vorgelegten Planungs- und Programmierungsdokumente,
- die finanzielle und inhaltliche Kontrolle der Durchführung der Strukturfonds und die Vornahme von Finanzkorrekturen.

Es spricht außerdem vieles dafür, dass die EU-Kommission das Kohäsionsziel, das in Art. 158 des EU-Vertrags formuliert ist, auch kleinräumig umsetzen will. So überschreibt die Generaldirektion Regionalpolitik im Oktober 2001 eines ihrer Informationshefte mit dem Titel „Verbesserung der Kohäsion im städtischen Raum“. Das bedeutet: Die Kohäsionspolitik soll eine zweite Säule bekommen. Ziel dieser politischen Anstrengungen ist es, soziale Benachteiligung zu bekämpfen. Im Mittelpunkt der Strukturfondsförderung steht dabei die Erneuerung städtischer Problemgebiete.

Mit der AGENDA 2000 sind im Rahmen der europäischen Gemeinschaftsinitiative URBAN erstmals „städtische Gebiete“ als neue und eigenständige Förderkategorie im Rahmen von Ziel 2<sup>10</sup> eingeführt worden. Die förderfähigen Maßnahmen des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) sind mit der neuen Strukturfondsperiode ab 2000 um Maßnahmen ergänzt worden, die der Erneuerung städtischer Problemgebiete dienen. Ferner besteht die Möglichkeit, unter der Europäischen Gemeinschaftsinitiative INTERREG III stadtentwicklungspolitische Fragestellungen und Vorhaben sowohl im Rahmen der direkt grenzüberschreitenden als auch der staatenübergreifenden Kooperation anzugehen und durchzuführen.<sup>11</sup>

Nach Angaben der Kommission stehen in der Förderperiode 2000 bis 2006 mehr als 17 Milliarden Euro an Fördermitteln für Ostdeutschland zur Verfügung. Welcher Anteil davon auf die Stadtentwicklung entfällt, ist nur schwierig zu ermitteln, er dürfte jedoch beträchtlich sein. Der zuständige Kommissar Barnier hat in einem kürzlich vorgelegten Zwischenbericht das mit den Strukturfonds in Ostdeutschland initiierte Wirtschaftswachstum auf 1,6% beziffert. Aus diesem Prozentsatz wird deutlich, welche Bedeutung der in den neuen Bundesländern möglichen Ziel 1-Förderung für diese Länder und damit zugleich für die Bundesrepublik insgesamt zur Zeit zukommt.

### **(1) Finanzielles Volumen und inhaltliche Schwerpunkte nach 2006**

Die aktuelle Förderperiode läuft zwar noch bis 2006, dennoch ist die Diskussion um die Reform der Strukturfonds nach 2006 bereits voll im Gang. Begründet wird die frühe Reformdiskussion vor allem mit

- der anstehenden Erweiterung der EU um bis zu 12 Staaten, die die Union vor bedeutende finanzielle Herausforderungen stellen wird und die nicht ohne Einschnitte in den Gebieten der EU der Fünfzehn bewältigt werden können, und
- der geplanten Regierungskonferenz 2004, bei der die Kompetenzabgrenzung zwischen EU und ihren Mitgliedstaaten im Mittelpunkt stehen soll. Einzelne Inhalte der AGENDA 2000 können da-

bei bestätigt, zurückgenommen oder auch ausgebaut werden. Die Entscheidungen werden unmittelbare Auswirkungen auf den strukturpolitischen Förderkanon der EU haben.

In finanzieller Hinsicht stehen die deutschen Verhandlungspositionen fest:

1. Die Ausgaben der EU müssen sich auch im neuen Finanzplanungszeitraum deutlich unterhalb der Obergrenze von 1,27% des Brutto-sozialprodukts der erweiterten Union bewegen (aus den höchstens „1,27% des Bruttosozialprodukts“ wird der Gesamtaufwand der EU – Strukturfonds, Forschung, Landwirtschaft, Entwicklungshilfe, Verwaltungsaufwand u.a. – bestritten).
2. Die von der EU-Kommission ins Gespräch gebrachte Beibehaltung der bisherigen Grenze für die EU-Strukturpolitik (0,45% des EU-BIP) für die Periode 2007 – 2013 ist nicht akzeptabel (in absoluten Zahlen würden sich dadurch deren Summe in dieser Zeit von ca. 270 Mrd. € auf ca. 350 Mrd. € erhöhen – jeweils in Preisen von 1999).<sup>12</sup>
3. In der neuen Förderperiode (2007 – 2013) werden die Beitrittsländer<sup>13</sup> bis zu 150 Mrd. €<sup>13</sup> Strukturfondsmittel erhalten.<sup>14</sup> Diese Mittel müssen weitestgehend durch Konzentration der Förderung in der alten Gemeinschaft aufgebracht werden.

Zu den inhaltlichen Schwerpunkten der künftigen Strukturpolitik besteht ebenfalls weithin Einigkeit:

- Es geht einmal um die Heranführung der neuen Mitgliedstaaten an den Durchschnitt des europäischen Wohlstandsniveaus,
- zum andern wird die europäische Strukturpolitik einen Schwerpunkt bei Maßnahmen mit nachprüfbar europäischem Mehrwert haben müssen.

## **(2) Ergänzungen aus Sicht der Stadtentwicklung**

Aus Sicht der Stadtentwicklung empfiehlt es sich ergänzend zu berücksichtigen, dass europäische Förderung sich auf Maßnahmen beschränken sollte, die insbesondere:

- die Bewältigung von Entwicklungsproblemen europäisch bedeutender Großstadtreionen,
- Infrastrukturinvestitionen in den Grenzregionen mit Effekten für alle Anrainer der EU,
- bedeutsame Konversionsmaßnahmen bei strukturellem Umbruch,
- Maßnahmen zum Ausgleich negativer Auswirkungen des Wohlstandsgefälles auf engem, innerstädtischem Raum und
- Beiträge zur Umstrukturierung „schrumpfender Städte“

zum Inhalt haben. Gleichzeitig sollte sich die EU mit sehr flexiblen Handlungs- und Förderrahmen begnügen und den Fördervollzug den nationalen und regionalen Verwaltungen überlassen<sup>15</sup>.

Viele Fragen müssen für die Zeit ab 2006 noch entschieden werden. Sollte es zu einer drastischen Reduzierung der Strukturfondsmittel kommen, würden sie städtebaulich insbesondere in den alten Ländern der Bundesrepublik nur noch punktuell wirken. Zu klären ist beim sog. Status-Quo-Szenario<sup>16</sup> vor allem, ob und inwieweit der zukünftige Ziel I-Status<sup>17</sup> der ostdeutschen Region erhalten bleibt, und bei einem Systemwechsel hin zu einem Nettofonds- bzw. Solidaritätsfondsmodell<sup>18</sup> muss entschieden werden, wie der Bund den Ländern den Wegfall von EU-Mitteln für die Stadtentwicklung kompensieren kann. Die Strukturprobleme in Ostdeutschland müssen in jedem Fall gelöst werden.

Die Förderinhalte der laufenden Programme haben sich im Grundsatz bewährt, wobei – wie erwähnt – der bürokratische Aufwand deutlich verringert und entschlackt werden muss. Über die Höhe der Kofinanzierungssätze sollte verhandelt werden. Die in Ziel-1-Regionen mögliche Förderung von bis zu 75% sollte nach 2006 auf regionalpolitisch gut begründete Maßnahmen beschränkt werden. Insbesondere sollte diese Förderung nur in Städten eingesetzt werden, deren wachstumspolitische Bedeutung für die Entwicklung der ganzen Region von Bedeutung ist.

Sollte die EU-Kommission und eine Mehrheit der Mitgliedstaaten die Städtepolitik und die Erneuerung der städtischen Problemgebiete über

die bisherigen Ansätze hinaus zu einem Förderschwerpunkt der Strukturpolitik machen wollen, wäre unter städtebaulichen Aspekten

- eine Beschränkung auf Vorhaben mit besonderem europäischem Mehrwert (z.B. Konzentration auf europäisch bedeutsame Großstadtregionen),
- eine Ausgestaltung, die die deutsche Position als Nettozahler verbessert, und
- ein Auswahlverfahren bei den zu fördernden Maßnahmen beim Mitgliedstaat bzw. den Regionen (Ländern) und keine Vorgaben für bestimmte Städte und Stadtteile aus Brüssel

zu sichern bzw. zu fordern.<sup>19</sup> Die Mitgliedstaaten bzw. deren Länder (Regionen) wissen am besten, welche Konzepte im Detail die Geeignetsten sind. Nur über diese Beteiligten kann ein selbstregulierender Wettbewerb um die besten Lösungen in den Regionen entstehen. Die derzeit diskutierte themenbezogene Förderung im Rahmen eines neuen Zieles 2 sowie die Europäische Gemeinschaftsinitiative URBAN sollten in diesem Sinne in der Strukturfondsperiode nach 2006 ausgestaltet werden.



#### IV. **Die EU und die Wohnungspolitik**

Mit der Wohnungspolitik befasst sich die EU-Kommission nicht gezielt, aber zahlreiche Festlegungen der Gemeinschaft wirken auch auf diesem Gebiet auf die Verhältnisse in den Mitgliedstaaten, ihren Ländern (Regionen) und Kommunen ein. Daneben

können sich aus der von der Kommission beanspruchten Koordinierungsbefugnis weitere Einflüsse auf die Wohnungspolitik entwickeln. Künftig dürfte die Situation der Wohnungsmärkte in den Beitrittsländern die Diskussion zu Fragen der Wohnungspolitik innerhalb der Gemeinschaft deutlich steigern. Im Ergebnis sollte dies allerdings nicht zu einer stärkeren Einwirkung der EU auf dieses Politikfeld führen, denn

- die Entwicklung der Wohnungsmärkte ist regional von wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und klimatischen Gegebenheiten geprägt, der Versuch einer einheitlichen Wohnungspolitik auf der Ebene der Gemeinschaft könnte nicht gelingen,
- die Wohnungsmärkte sind in sich vielgestaltig, die Festlegung allgemein gültiger Standards wäre nur für die Ebene von „Unterkünften zur Vermeidung von Obdachlosigkeit“ vorstellbar,
- eine Förderung des Wohnungsbaus wäre für die Gemeinschaft mit ganz erheblichem Aufwand verbunden, diesen könnte sie nicht leisten,
- erforderlich wäre zudem ein langfristiges finanzielles Engagement auf hohem Niveau, was die Gemeinschaft bislang – zu Recht – vermieden hat, um eine flexible Gemeinschaftspolitik zu sichern.

##### **(1) Aktivitäten der Wohnungsbauminister der EU-Mitgliedstaaten**

Gelegenheit zum Erfahrungsaustausch auf dem Gebiet der Städtebau- und Wohnungspolitik bieten die jährlichen informellen Treffen der Wohnungsbauminister aus den EU-Mitgliedstaaten. Auf deutscher

Seite hat 2001 auch ein Vertreter der Länderbauministerkonferenz (ARGEBAU) teilgenommen. Schon in ihrer Konferenz im Jahr 2001 haben die EU-Wohnungsbauminister die Erwartung geäußert, dass dem Abstimmungsprozess zwischen der EU-Struktur- und Umweltpolitik und den davon berührten nationalen Wohnungspolitiken größeres politisches Gewicht zukommen müsse. Sie verabschiedeten deshalb eine „politische Deklaration“ mit der Aufforderung an die EU-Kommission,

- in einem Bericht die Auswirkungen politischer Maßnahmen auf EU-Ebene auf die Wohnungspolitik der Mitgliedstaaten darzulegen und
- regelmäßig die EU-Bauministertreffen über vollzogene und geplante EU-Entscheidungen mit wohnungspolitischer Relevanz zu informieren.

Die Deklaration bezieht auch Festlegungen ein, die

- rechtliche Rahmenbedingungen (Mietrecht, Wirtschaftsrecht u.a.),
- wirtschaftliche Rahmenbedingungen (Steuerrecht u.a.) und
- finanzwirtschaftliche Rahmenbedingungen (Hypothekenrecht, Bankenaufsicht, Basel II u.a.)

betreffen.

Mit der Deklaration aus dem Jahr 2001 verbinden die EU-Wohnungsbauminister die Vorstellung, dass es nach jeweils erfolgter Information ihre Aufgabe sein werde, gemeinsame Positionen zu den EU-Strategien zu formulieren und diese in die Entscheidungen des dafür zuständigen Ministerrats (z.B. des Rats für Regionalpolitik und Raumordnung) einzubringen.

Vorhaben der EU-Kommission mit Auswirkungen auf die Wohnungspolitik in den Mitgliedstaaten beruhen allerdings kaum einmal auf kommissionseigener Initiative. Regelmäßig sind es mehrere Mitgliedstaaten, eine größere Zahl von Städten und/oder auch Interessengruppen, die die Anstöße geben. Diese erhoffen sich von der EU eine Mitfinanzierung bei der Lösung ihrer Probleme. Die EU-Kommission

verhält sich gegenüber solchen Ansinnen in der Regel aufgeschlossen. Die Zuständigkeitsfrage wird als sekundär bewertet, wenn Mitgliedstaaten Aktivitäten erwarten. Erforderlichenfalls begründet die Kommission ihre Legitimation durch Quereinstieg über ein ihr zugeordnetes Politikfeld.

Es ist eine schwierige, aber wichtige Aufgabe der informellen EU-Wohnungsbauministerkonferenz, einen Konsens dahin zu erzielen, dass die faktische Ausweitung von EU-Zuständigkeiten das Subsidiaritätsprinzip und den Grundsatz der nur begrenzten Einzelermächtigung unterlaufen würde. Die Folge wäre, dass der Einsatz von Mitteln aus Brüssel aufgrund der stets gebotenen Kofinanzierung eine Anpassung der nationalen Wohnungspolitiken an Zielvorgaben der Kommission nach sich ziehen würde, was nicht erwünscht sein kann.

In den Ländern der Gemeinschaft werden sich Probleme der Wohnungspolitik immer wieder neu stellen. Aktuell zu nennen sind etwa

- Fragen der Wohnversorgung alter Menschen,
- die Anpassung an demographische Entwicklungen und
- die soziale Integration von Zuwanderern.

Es fördert die Bewältigung solcher Probleme wenig, wenn man die Lösungsansätze zentral und fern vom Geschehen sucht. Stattdessen empfiehlt sich der Auf- und Ausbau bilateraler Beziehungen. Dies gilt insbesondere für das Verhältnis zwischen den jetzigen Mitgliedstaaten und den Beitrittsländern. Unmittelbare Beziehungen ermöglichen konkretere Hilfen, als ein auf der Ebene der EU koordinierter Erfahrungsaustausch.

## **(2) Die EU und die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft**

Von zahlreichen Entscheidungen der europäischen Gemeinschaft unmittelbar betroffen ist auch die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft. Zu nennen sind insbesondere:

- Energiepolitik: Europäische Energieeinsparmaßnahmen sind zu begrüßen, jedoch sollten die europäischen Vorgaben mit den vor kur-

zem ergangenen deutschen Regelungen harmonisieren; außerdem dürfen Neuregelungen für den Gebäudebestand nicht zu kaum tragbaren Belastungen für die Unternehmen und zu kaum bezahlbaren Wohnkosten für die Bewohner führen, zumindest sind angemessene Übergangsregelungen vorzusehen.

- **Umweltpolitik:** Auflagen müssen Rücksicht auf die wirtschaftliche Belastbarkeit der Unternehmen sowie der Nachfrager und Nutzer nehmen.
- **Ressourcenschonung:** Beim Bauen und Wohnen sowie bei der Stadtentwicklung kommt ihr hohe Priorität zu. Bei strukturpolitischen Förderungen sollten nachhaltige Lösungen künftig noch stärker zum Tragen kommen.
- **Vergabepolitik:** Die Vorschriften für die europäische Ausschreibungspflicht öffentlicher Unternehmen sollten aus Sicht der Wohnungsunternehmen auch künftig nicht auf kommunale Unternehmen angewandt werden.
- **Finanzierung:** Die Umsetzung von Basel II in eine EU-Richtlinie – wenn es zu einer solchen kommt – sollte die Mittelstandskomponente für die Immobilienwirtschaft so ausformulieren, dass sie für dieses Segment mittelständischer Unternehmen nicht an der Realität vorbeigeht.

Auch diese Vorstellungen und Interessen sollten in Brüssel vertreten werden. Dabei ist vor allem wichtig, dass sie schon auf Arbeitsebene sachkundig vorgetragen werden.

## V. **Verbesserung deutscher Präsenz auf der Arbeitsebene in Brüssel**

Der Bundesrat hat im November 2002 Empfehlungen an die Länder zur Abfassung von Anträgen und Stellungnahmen zu EU-Vorlagen ausgearbeitet.<sup>20</sup> Diese enthalten wichtige Hinweise für die Formulierung von Länderinitiativen zu diesen Vorlagen, setzen aber voraus, dass beabsichtigte oder vollzogene Festlegungen der EU den Bundesrat

bereits offiziell erreicht haben. Daneben hat die Länderbauministerkonferenz (ARGEBAU) Ende 2002 ihre Ausschüsse beauftragt, eine „Arbeitsstruktur Europa“ zu erarbeiten. Als Zwischenergebnis zeigt sich dabei,

- dass die ARGEBAU zu Themen und Rechtsetzungsvorhaben, die von der Kommission an die Mitgliedstaaten herangetragen werden, Position beziehen sollte. Wichtig, ja entscheidend ist dabei allerdings, dass diese Themen nicht erst behandelt werden, wenn sie in Form offizieller Dokumente an die Mitgliedstaaten versandt, sondern dass sie bereits während ihrer Entwicklung in Brüssel begleitet werden.
- Daneben sollten Themen durch eigene Initiativen angestoßen bzw. beeinflusst werden. Die Parallelarbeit an einer Energiesparrichtlinie in Deutschland und bei der Kommission zeigt, dass Verbesserungen geboten sind. Ähnliches gilt für Stadtentwicklungsthemen, wobei die Frage der Grenzziehung für europäische Aktivitäten eine wichtige Rolle spielt. Erfahrungsgemäß ist die Kommission für fachlich fundierte Beiträge aus den Mitgliedstaaten durchaus aufnahmebereit.

Im Vergleich zu anderen Mitgliedstaaten der EU gelingt es Deutschland nur unzureichend, seine Vorstellungen im Vorfeld von Entscheidungen, die Auswirkungen gerade auf den Städte- und Wohnungsbau sowie auf das Bauwesen haben, einzubringen und zu vertreten.

Die Bundesrepublik – obwohl größter Nettozahler – läuft den Entscheidungen gelegentlich hinterher und gerät dabei in die Position des Nörglers oder Bremsers. Geboten ist in aktueller Situation vor allem zweierlei:

- Einmal sollte es gelingen, neue Abstimmungsverfahren für Politikansätze der EU zu schaffen, die Städtebau, Wohnen und Bauen betreffen. In diese Richtung zielt bereits die erwähnte „politische Deklaration“, mit der die EU-Wohnungsbauminister im Jahr 2001 die EU-Kommission aufgefordert haben, Berichte über die Auswirkungen politischer Maßnahmen auf die Wohnungspolitik der Mitgliedsstaaten vorzulegen und Sorge dafür zu tragen, dass die Beschlüsse der EU-Wohnungsbauminister bei den Entscheidungen des zuständigen EU-Ministerrats Berücksichtigung finden.
- Zum ändern und vor allem ist das Problem der unzureichenden personellen Präsenz Deutschlands auf der Arbeitsebene in Brüssel zu lösen. Es fehlt auf dem Gebiet der Städtebau-, Wohnungs- und Baupolitik in Brüssel an ausreichend sachkundigem Personal, das die Auswirkung von Vorhaben der Europäischen Kommission auf diese Politikfelder rechtzeitig erkennt, das in die Kommission hinein Ratschläge geben und Konsequenzen aufzeigen kann und das frühzeitig an die Baureisorten in Deutschland über Entwicklungen auf anderen Politikfeldern (etwa dem der Umwelt) berichtet und eine Befassung mit den Auswirkungen dieser Vorhaben initiiert. Dies gilt auch für die in Brüssel aktiven deutschen Verbände.

Partnerstaaten in der EU mit hoher personeller Präsenz in Brüssel führen vor, wie man elegant eigene Anliegen einbringt und sie bis zur politischen Entscheidung so fest verankert, dass sie kaum noch verändert werden können.

Inzwischen trifft sich in Brüssel alle zwei Monate ein informeller Arbeitskreis deutscher Repräsentanten der Bauwirtschaft, der Planer u.a., die auf einschlägige Themen spezialisiert sind und engen Kontakt zur Kommission halten, zu einem Erfahrungsaustausch. Zu diesem Arbeitskreis gehört auch ein Vertreter der ARGEBAU, Vertreter des Bun-

desministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen und der Deutschen Vertretung in Brüssel sollten künftig noch einbezogen werden.

Die Brüsseler Büros der deutschen Länder erweisen sich für Anliegen der Städtebau-, Wohnungs- und Baupolitik als wenig hilfreich, da dort niemand vertiefte Kenntnisse zu diesen Politikfeldern besitzt. Eine Verbesserung ist nur vorstellbar, wenn einzelne Vertreter größerer Länderbüros dazu bestimmt werden, für die Länder bzw. die ARGEBAU oder den Bundesrat als fachliche Vertreter in Beratungsgremien der Kommission (als Experten oder als offizielle Vertreter des Bundesrats) tätig zu werden, diese Tätigkeit allerdings zugleich ständig in Deutschland rückzukoppeln. Ein solches Vorgehen fordert in gewissem Umfang zusätzliches, qualifiziertes Personal. Natürlich ist es höchst unpopulär, solches heute zu fordern. Will man aber nicht vermehrt in die Situation geraten, europäische Festlegungen, die andere getroffen haben und deren Anwendung in Deutschland auf Schwierigkeiten stößt, umsetzen zu müssen, führt – wenigstens für eine Reihe von Jahren – kaum ein Weg an verstärkter personeller Präsenz in Brüssel vorbei.



VI.  
**Europäische  
Regelungen für das  
Bauen und deren  
Umsetzung in  
Deutschland<sup>21</sup>**

Seit jeher stellt in Deutschland das Bauordnungsrecht, ergänzt um Durchführungsregelungen und Technische Baubestimmungen, außerdem durch Rechtsvorschriften aus anderen Bereichen (Chemikalien-, Arbeitsschutz-, Immissionsschutz-, Gewerbe-, Abfallrecht u.a.), Anforderungen an bauliche Anlagen und an Bauprodukte.<sup>22</sup> Die Vorgaben zielen alle darauf ab, dass sie brauch-

bar sind, d.h. dass sie Eigenschaften aufweisen, bei denen man davon ausgehen kann, dass von ihnen keine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung, insbesondere für die Gesundheit der Nutzer, für die Umwelt und für die natürlichen Lebensgrundlagen ausgeht. Darüber hinaus gehende Erwartungen an die Qualität von Bauprodukten sind nicht Sache des Bauordnungsrechts, sie müssen vielmehr privatrechtlich vereinbart werden. Zuständig für das Bauordnungsrecht sind in Deutschland die Länder.

Europäisch werden seit 1989 aufgrund der EU-Bauproduktenrichtlinie<sup>23</sup> in wachsender Zahl harmonisierte Anforderungen an Bauprodukte gestellt, soweit folgende sechs Anforderungen von Bedeutung sind:

- Mechanische Festigkeit und Standsicherheit,
- Brandschutz,
- Hygiene, Gesundheit, Umweltschutz,
- Nutzungssicherheit,
- Schallschutz,
- Energieeinsparung und Wärmeschutz.

Bauliche Anlagen müssen nach der EU-Richtlinie mit Bauprodukten errichtet werden können, die für einen wirtschaftlich angemessenen Zeitraum den genannten sechs Anforderungen entsprechen. Die Bauproduktenrichtlinie bestimmt außerdem die Voraussetzungen für das Inverkehrbringen und den freien Warenverkehr mit Bauprodukten, die

europäisch geregelt sind. Insbesondere enthält die Richtlinie Verfahrensregeln für den Nachweis der Brauchbarkeit und der Konformität der Produkte mit den technischen Grundlagen.

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union können zum Schutz der in Art. 30 EU-Vertrag genannten Rechtsgüter – dazu gehören u.a. die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit, der Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren und Pflanzen – spezielle Anforderungen für die Verwendung von Bauprodukten aufrecht erhalten, selbst wenn diese den freien Warenverkehr behindern. Von der EU-Kommission wird diese Befugnis allerdings einschränkend gesehen. Bei Umsetzung der Bauproduktenrichtlinie in nationales Recht hatten die Mitgliedstaaten zwei Aufgaben:

- Einmal mussten sie Regelungen über das „Inverkehrbringen“ von europäisch geregelten Bauprodukten treffen,
- zum andern mussten sie für diese Bauprodukte „Verwendungsregeln“ aufstellen.

Deutschland ist beiden Anforderungen nachgekommen. Regelungen zum „Inverkehrbringen“ enthält das Bauproduktengesetz<sup>24</sup>, Bestimmungen zur „Verwendung“ finden sich in allen Landesbauordnungen, die nach 1992 auf der Grundlage der Musterbauordnung ergangen sind.

### **(1) Regelungen der Bauproduktenrichtlinie**

Insgesamt gesehen ist die Harmonisierung technischer Anforderungen an Bauprodukte nach der Richtlinie auf zweierlei Weise möglich:

- Einmal über harmonisierte europäische Normen, die aufgrund von Normungsaufträgen (= Mandaten) der Europäischen Kommission bei CEN<sup>25</sup> erarbeitet werden. Die deutschen Beiträge dazu werden jeweils in den Spiegelgremien des DIN<sup>26</sup> vorbereitet, in die Vertreter der Länderbauministerkonferenz (ARGEBAU) die Belange der Bauaufsicht einbringen können.

- Zum andern über europäische technische Zulassungen (European Technical Approvals – ETA's), wenn Normen nicht oder noch nicht erarbeitet sind oder wenn von Normen nicht nur unwesentlich abgewichen werden soll. Zulassungen werden anhand von Leitlinien, die aufgrund von Mandaten der Europäischen Kommission an EOTA<sup>27</sup> erarbeitet werden, oder auch ohne Leitlinien erteilt. Die Zulassungsstellen, die ETA's vergeben, sind in der EOTA zusammengeschlossen. Für Deutschland ist das Deutsche Institut für Bautechnik in Berlin als Zulassungsstelle bestimmt.

Bekannt gemachte harmonisierte Produktnormen müssen in den Mitgliedstaaten eingeführt werden. Entgegenstehende nationale Normen sind zurückzuziehen.

## **(2) Die Bedeutung der Eurocodes**

Neben den harmonisierten Bauproduktnormen stehen die Eurocodes. Sie schaffen einheitliche Bemessungsverfahren (Grundsätze, Methoden und Anwendungsregeln), die jeweils den Nachweis erlauben, dass die Grenzen der Standsicherheit und der Gebrauchstauglichkeit beachtet wurden. Sie sind wichtig als Regelungen für Bauteile und Bauarten (Gebäude, Türme, Silos, Brücken u.a.). Im Grundlagendokument I<sup>27</sup> der Europäischen Kommission zur Bauproduktenrichtlinie werden sie zum Nachweis der mechanischen Festigkeit und Standsicherheit sowie des Brandschutzes in Bezug genommen. In harmonisierten europäischen Produktnormen und in europäischen technischen Zulassungen dienen sie als Bezugsdokumente.

Die Eurocodes umfassen technische Regelungen aus folgenden Bereichen:

- Grundlagen der Tragwerksplanung,
- Einwirkungen auf Bauwerke,
- Planung von Betonbauwerken,
- Planung von Stahlbauten,
- Planung von Verbundkonstruktionen aus Stahl und Beton,
- Planung von Holzbauten,

- Planung von Mauerwerksbauten,
- Geotechnik,
- Planung von Bauten in Erdbebengebieten,
- Planung von Aluminiumbauten.

Der weitaus größten Zahl von Bauprodukten liegen heute noch deutsche technische Regelungen zugrunde. Harmonisierte europäische Spezifikationen gewinnen aber allmählich an Bedeutung.

Unterschiedlichen Bedingungen in geographischer und klimatischer Hinsicht, in den Lebensgewohnheiten und in den national, regional und lokal vorhandenen Schutzniveaus tragen Stufen und Klassen Rechnung, die die Eurocodes vorsehen und die von den Mitgliedstaaten – den nationalen Anforderungen entsprechend – daraus ausgewählt werden. Dabei besteht allerdings die Gefahr, dass die Mitgliedstaaten bzw. ihre Länder (Regionen) zu kleinteilig differenzieren. Im Interesse europäischer Harmonisierung sollte die Länderbauministerkonferenz (ARGEBAU) darauf hinwirken, dass in Deutschland möglichst einheitliche Schutzniveaus festgesetzt werden. Differenzierungen bei unterschiedlichen Risikolagen (wie etwa hinsichtlich der Erdbebengefahr) sind natürlich geboten.

### **(3) Verwendung von europäisch spezifizierten Bauprodukten**

Die §§ 17 ff. MBO<sup>28</sup> bestimmen für Bauprodukte auf deutscher und europäischer Grundlage, unter welchen Voraussetzungen ihre Verwendung möglich ist. Dies ist der Fall, wenn ein Bauprodukt

- von den in der Bauregelliste A Teil I genannten deutschen technischen Regeln (Normen) nicht oder nicht wesentlich abweicht (= geregeltes Bauprodukt) und das Ü-Zeichen<sup>29</sup> trägt,
- einen Verwendbarkeitsnachweis in Form
  - einer allgemeinen bauaufsichtlichen Zulassung des Deutschen Instituts für Bautechnik,
  - eines allgemeinen bauaufsichtlichen Prüfzeugnisses einer dafür anerkannten Stelle oder

- eine Zustimmung im Einzelfall der zuständigen obersten Bauaufsichtsbehörde aufweist, soweit es von technischen Baubestimmungen wesentlich abweicht oder es solche nicht gibt (= nicht geregeltes Bauprodukt) und das Ü-Zeichen trägt, oder
- - hier kommt es zur europäischen Verknüpfung – nach den Vorschriften des Bauproduktengesetzes in Umsetzung der Bauproduktenrichtlinie in Verkehr gebracht werden darf, das CE-Zeichen<sup>30</sup> trägt und dieses Zeichen die national erforderliche Klasse und Leistungsstufe des Produkts ausweist.

Auf Einzelheiten zur Verwendung von Bauprodukten, die allein auf deutschen Grundlagen beruhen, soll hier nicht weiter eingegangen werden.

Für Produkte, denen europäische Regelungen zugrunde liegen, gilt nach §§ 17 ff. MBO – wie eben schon zitiert –, dass in der Bauregelliste B Teil 1 festzulegen ist, welche der Klassen und Leistungsstufen, die die harmonisierte Norm (oder auch die Leitlinie bzw. die europäische technische Zulassung) nennt, sowie sonstige bauaufsichtliche Verwendungsbedingungen das Bauprodukt in Deutschland unter Sicherheitsaspekten erfüllen muss.

Der Ministerrat der EU hat das Instrument der Stufen und Klassen in die Bauproduktenrichtlinie eingeführt, weil auch im Rahmen der Produktnormen gilt, dass die Schutzniveaus von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat wegen der unterschiedlichen geographischen, klimatischen oder lebensgewohnheitlichen Bedingungen variieren. Die Schutzniveaus sollten allerdings bei den Produktnormen im Interesse europäischer Harmonisierung ebenfalls nur differieren, wenn dies zwingend geboten ist. Für Deutschland sollte die Länderbauministerkonferenz (ARGEBAU) auch für diesen Normungsbereich darauf hinwirken, dass von Differenzierungen nur zurückhaltend Gebrauch gemacht wird.

Insgesamt bieten Bauproduktenrichtlinie, Bauproduktengesetz und die Landesbauordnungen ein für das Inverkehrbringen und die Verwendung von Bauprodukten in sich geschlossenes und einleuchtend gegliedertes System.

Nun kommt es leider vor, dass europäische Normen (oder Zulassungen) nicht alle Arten und Verwendungskategorien eines Bauprodukts erfassen, sie sind deshalb aus deutscher Sicht unzureichend. Dies ist etwa dann der Fall, wenn ein Bauprodukt gefährliche Substanzen freisetzen kann, dazu aber in der Norm keine Regelungen getroffen sind, oder wenn zur Dauerhaftigkeit eines Bauprodukts für einen sicherheitsrelevanten Zeitraum nichts gesagt ist.

Man behilft sich in solchen Fällen bisher damit, dass für die zusätzlichen Anforderungen in Deutschland sog. „Restnormen“ erarbeitet oder eine allgemeine bauaufsichtliche Zulassung des Deutschen Instituts für Bautechnik, ein Prüfzeugnis oder auch eine Zustimmung im Einzelfall gefordert werden. Ein Bauprodukt, das von einer solchen notwendigen Ergänzung betroffen ist, muss zusätzlich zur CE-Kennzeichnung das nationale Ü-Zeichen zum Nachweis der Übereinstimmung mit den ergänzenden Festsetzungen tragen. Eine solche Doppelkennzeichnung widerspricht zwar grundsätzlich dem Harmonisierungsansatz der EU. Da die Produkte jedoch sonst nicht oder nur sehr eingeschränkt verwendbar wären, bleibt aktuell kein anderer Weg.

#### **(4) Defizite bei der Harmonisierung**

Bei Beratung von Problemen der eben geschilderten Art im „Ständigen Ausschuss für das Bauwesen“, dem nach der Bauproduktenrichtlinie dafür zuständigen europäischen Gremium, kann sich Deutschland bei seinem Bemühen um vollständige Regelungen häufig nicht durchsetzen. Solche Situationen führen natürlich zu der Frage, ob die deutsche Haltung – auch wenn sie sich voll an der Bauproduktenrichtlinie orientiert – nicht revidiert werden muss und in Übereinstimmung mit den übrigen Mitgliedstaaten der EU

- zum Teil andere Anforderungsniveaus akzeptieren,
- zum Teil aber auch auf die genormte Festlegung bestimmter Anforderungen verzichten sollte.

Zusätzliche, durchaus sinnvolle Anforderungen müssten bei einer solchen Umstellung nicht untergehen, sie würden aber aus der Normung

in privatrechtlich zu vereinbarende Qualitätsprüfungen verlagert. Verläuft eine Prüfung dort positiv, könnte dies durch ein Gütesiegel auf dem Bauprodukt kenntlich gemacht werden.

Diesen Schritt zu tun, ist für Deutschland schwierig, aber wohl unvermeidlich. Er fällt schwer, weil hier traditionell die Vorstellung verankert ist, dass eine Norm eine „Vollregelung“ bringt und gleichzeitig die gute Qualität deutscher Bauprodukte als Markenzeichen nachweist. Man mag die deutschen Grundsätze weiterhin für richtig halten, nachdem sie aber im Kreis der übrigen Mitgliedstaaten der EU nur wenig Akzeptanz finden, lassen sie sich kaum unverändert aufrecht erhalten. Die Länderbauministerkonferenz (ARGEBAU), sollte deshalb vorgeben, dass sich die deutschen Vertreter der Bauaufsicht im Rahmen der europäischen Bauproduktnormung auf engere Anforderungen (auf den Brandschutz und wenige andere wesentliche Aspekte) zurücknehmen und weitere Regelungen privatrechtlichen Vereinbarungen überlassen.

Doch auch bei einem solchen Kurswechsel verbleiben schwierige Aufgaben, denn selbst wenn man geringere Anforderungen zugrundelegt, weisen europäische Normen Mängel auf. – Nachdem bis 2003 rund 70 europäische Normen im Amtsblatt der EU als harmonisierte Normen bekannt gemacht worden sind, ergibt eine Zwischenbilanz folgendes:

- Die harmonisierten Normen erfassen nicht alle Produkte einer Produktfamilie, die bisher durch die nationalen Normen erfasst waren (dies gilt z.B. bei Spezialzementen),
- die Aufgaben der Hersteller und die der anerkennenden Stellen im Konformitätsbescheinigungsverfahren (= Bestätigung der Übereinstimmung des Bauprodukts mit der Norm) sind unzureichend oder fehlen ganz,
- Angaben zu wesentlichen Eigenschaften der Bauprodukte, zur Dauerhaftigkeit und zu Merkmalen, die für eine wirtschaftliche Verwendung erforderlich sind, fehlen oder sind unzureichend,
- für einzelne Eigenschaften existiert zum Teil nur ein einziger Wert, es fehlt damit an einer Unterteilungsmöglichkeit in Stufen und Klas-

sen, die eine nationale Differenzierung im Blick auf unterschiedliche Schutzniveaus zulässt,

- die Verbindlichkeit der zu deklarierenden Produkteigenschaftswerte ist höchst unterschiedlich oder gänzlich unbestimmt, weshalb im Ergebnis oft keinerlei Aussagen zur Brauchbarkeit der CE-gekennzeichneten Produkte möglich sind.

Die Ursachen dieser Mängel liegen im unterschiedlichen Verständnis von den Aufgaben der Normung in den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft. Sie sind insbesondere zu suchen

- in den unterschiedlichen Rechtssystemen und Traditionen der Mitgliedstaaten,
- im unterschiedlichen Verständnis der Beteiligten von „Harmonisierung“,
- in den begrenzten Erfahrungen mit technischer Harmonisierung und
- in der begrenzten Bereitschaft zum Interessenausgleich.

Ein Überblick über die vorhandenen baurechtlichen und anderen Vorschriften (etwa zum Gesundheitsschutz, zum Umweltschutz, zum Arbeitsschutz u.a.) sowie zur Regelungsdichte und Regelungstiefe in den einzelnen Mitgliedstaaten weist der Normung jeweils ganz unterschiedliche Aufgaben zu. Davon abgesehen werden etwa in Frankreich die Anforderungen an Bauprodukte nur zum Teil in Normen bzw. Zulassungen geregelt, daneben spielen die Versicherungsbedingungen der Gebäudeversicherer eine wichtige Rolle. Auch Großbritannien beschränkt sich auf Teilregelungen in Normen und schöpft ergänzende Sicherheit aus anderen Quellen bzw. aus Festlegungen, die ein „Consultant“ im Einzelfall trifft. Die EU-Kommission ist allerdings bemüht, die Stellung der Versicherungen in Frankreich abzubauen, da sie in deren Regelungen Hindernisse für die europäische Harmonisierung sieht.

Bei Absprachen zur Reichweite der Harmonisierung ist auch das Problem zu lösen,

- wie man sinnvolle Unterschiede in den Mitgliedstaaten beachtet, also gerade nicht „total“ harmonisiert und
- wie man gleichzeitig innovativen Produkten Raum lässt.

An sich erlaubt das Klassensystem der Bauproduktenrichtlinie solche sachgerechten Differenzierungen, wenn es denn konsequent angewandt würde.

Mangelnde Erfahrung mit technischer Harmonisierung drückt sich etwa darin aus, dass sich die Vertreter der Mitgliedstaaten in den Normungsausschüssen nur wenig um Differenzierungen bemühen; sie erkennen in diesem Stadium die Probleme noch zu wenig, die bei der späteren Umsetzung harmonisierter Normen in nationales Recht auftreten können. Daneben lassen sich – was immer wieder versucht wird – nationale Normen nicht ohne Weiteres als „nationale Stellungnahmen“ in die europäischen Regelungen einbringen, denn Geltungsbereich, Eigenschaften u.a. entsprechen sich nicht unmittelbar. Weitere Mängelursachen beruhen auf dem Bemühen, in die Normen nicht nur Regeln für allgemein gebräuchliche und bewährte Produkte aufzunehmen, sondern auch für Neues Platz zu schaffen. Normen sollten aber nur das „Übliche“ regeln. Sie sollten nur eine Art „Grundlast“ abdecken. Das Innovative gehört in den Bereich der Zulassungen.

Entscheidend für den Erfolg der Normung ist jedoch vor allem die Bereitschaft der Akteure zu sachgerechten Kompromissen. Bei fast zwanzig beteiligten Staaten, bei einer Vielzahl wissenschaftlicher Einrichtungen und einer breit beteiligten Industrie ist dies nicht einfach. Das Normungsverfahren ist jedoch grundsätzlich so angelegt, dass es bei ausgewogener Besetzung der Ausschüsse zu keinen Defiziten in den technischen Regelwerken kommen muss. Gerade in der Besetzung liegt allerdings oft das Problem.

Es ist danach nicht das in der EU-Bauproduktenrichtlinie geschaffene System europäischer technischer Regelungen für das Bauen, das Probleme verursacht, diese ergeben sich vielmehr aus der Art ihrer Umsetzung und Anwendung. Die gegenwärtig unbefriedigende Lage zwingt die obersten Bauaufsichtsbehörden in Deutschland – vergleiche oben –,

Lückenschließung insbesondere über die schon erwähnten „Restnormen“ zu betreiben. Die Einschränkung der Erwartungen wird gewisse Erleichterungen im Sinne einer Beschränkung der Ergänzungen bringen. Es werden aber fehlende Festlegungen bleiben, die ergänzende Regelungen fordern.

Doch nicht einmal auf diesem mühseligen Weg über die Restnormen lassen sich die bei der europäischen Normung auftretenden Probleme lösen, wie folgendes Beispiel der harmonisierten Dämmstoffe zeigt:

***Probleme der europäischen Harmonisierung von Baustoffnormen am Beispiel von Dämmstoffen***

Die europäischen Normen für Dämmstoffe sehen vor, dass nur 90% der Produktion und dieser Anteil wiederum nur mit einer Wahrscheinlichkeit von 90% dem vom Hersteller angegebenen Dämmwert entsprechen müssen. Das bedeutet, dass rund 20% der Produktion die nach der Norm als zusätzliche Angabe zur CE-Kennzeichnung „deklarierten“ Werte nicht zu erfüllen brauchen und dennoch als normkonform gelten. Als Folge hat das DIN in der Anwendungsnorm einen nationalen Sicherheitsbeiwert von 1,2 vorgesehen. Im Ergebnis bedeutet dies, dass 20% mehr Dämmstoff der gleichen Wertigkeit als bisher benötigt werden, um die erforderlichen energetischen Nachweise zu erbringen. Aufwendige Konstruktionsänderungen können geboten sein und im Vergleich zu konkurrierenden Bauarten kann der Fall eintreten, dass der Einsatz genormter Dämmstoffe möglicherweise unwirtschaftlich wird, obwohl sie dies an sich nicht „verdient“ haben.

Das Beispiel und die bisher bearbeiteten Fälle, in denen „Restnormen“ erarbeitet wurden, zeigen, dass die auftretenden Probleme selbst bei einer Reduktion der deutschen Erwartungen an den Inhalt europäischer Normen bei den zu erwartenden rund 500 harmonisierten Baunormen schwerlich zu lösen sind.

Einen gangbaren Lösungsweg bietet wohl nur eine konzertierte Aktion, die folgende Ziele aufgreift:

- Einmal die Einschränkung deutscher Erwartungen an harmonisierte Bauproduktnormen auf das Niveau anderer EU-Mitgliedstaaten,
- zum andern die baldige Schaffung von Qualitätsrichtlinien und deren Anwendung,
- schließlich das nachdrückliche Bemühen, die für die Normung unverzichtbaren Sicherheitsanforderungen auch tatsächlich in den europäischen Baunormen unterzubringen.

Die Reduzierung deutscher Anforderungen wird allerdings in einer Übergangszeit Folgen für alle am Bauen Beteiligten (Bauträger, Architekten, Bauunternehmen, Handwerker u.a.) mit sich bringen. Sie müssen umdenken. Dies gilt insbesondere für die Geltendmachung und die Durchsetzung von Erwartungen und Ansprüchen. Verkürzte Lebensdauer und damit erhöhter Abschreibungsbedarf können sich als Problem stellen. Vieles, was bisher durch die deutschen Normen als abgesichert galt, wäre dies künftig nicht mehr unbedingt. Qualitätsrichtlinien und Qualitätszeichen mögen die Lücken schließen. Bis es sie gibt, wird jedoch einige Zeit vergehen.

#### **(5) Auch hier: Mehr personelle Präsenz geboten**

Eine wirksame Verbesserung gerade im Hinblick auf die unverzichtbar durchzusetzenden Sicherheitsanforderungen setzt wiederum mehr personelle Präsenz voraus. Die Vertreter der Bauaufsicht aus den Ländern müssen die weitere europäische Normungsarbeit intensiver und straffer koordiniert begleiten und ihre Anliegen auch artikulieren und damit frühzeitig einbringen. Erforderlichenfalls müssen sie dafür gezielt geschult werden. Sie sollten insbesondere darauf achten,

- dass die Mindestanforderungen an die für die Gefahrenabwehr wichtigen Standards insgesamt geregelt werden, und
- dass die Nichtbeachtung dieser Kriterien durch CEN-Gremien frühzeitig festgestellt wird.
- Darüber hinaus ist während der Normungsarbeit eine intensivere fachliche Begleitung, Information und Steuerung der zuständigen Gremien der EU-Kommission in dem Sinne erforderlich, dass diese

schon im Entstehungsstadium mangelhaften Festlegungen entgegenwirken.

Diese Arbeit ist von den Vertretern der 16 deutschen Länder bei der noch zu erwartenden Flut an relevanten europäischen Baunormen in bisheriger Weise aus Kapazitätsgründen nicht zu leisten. Die Länderbauministerkonferenz (ARGEBAU) ist zwar bemüht, unter Einschaltung des von Bund und Ländern gemeinsam getragenen Deutschen Instituts für Bautechnik in Berlin die bestehenden Aufgaben in den nächsten fünf Jahren verbessert zu koordinieren, weist aber zugleich darauf hin, dass die anfallende Arbeit ohne zusätzlichen Mitteleinsatz für Personal und Reisekosten keinesfalls zu leisten ist.

Normung lässt sich nur durch intensive Beteiligung am Normungsprozess beeinflussen. Sind harmonisierte europäische Baunormen einmal ergangen, sind sie anzuwenden, auch wenn sie aus deutscher Sicht erhebliche Mängel aufweisen. Spätere Proteste bewirken wenig und der holprige Weg über ergänzende nationale „Restnormen“ ist schon wegen der Fülle der Normungsthemen nicht durchzuhalten.

## **(6) Mehr Engagement in Deutschland notwendig**

Über die Fragen baulicher Sicherheit hinausgreifend, ist in Deutschland ein Aufbruch aller an der europäischen Regelsetzung beteiligten Kreise, einschließlich der Bundesregierung und der Landesregierungen, zugunsten eines verstärkten Engagements geboten. Die Chancen Deutschlands liegen in der hohen Qualität seiner Produkte und Dienstleistungen. Diese bleiben nur erhalten, wenn man sie europäisch einbringt, was bisher nicht ausreichend geschieht.

Erforderlich ist insbesondere,

- die notwendigen Sicherheitsniveaus in Deutschland zu überprüfen, sie möglichst zu vereinheitlichen und damit zu vereinfachen,
- die erhöhten Forschungsmittel der Länder für die Jahre zu erhalten, in denen die Hauptarbeit der europäischen Baunormung noch zu leisten ist,

- deutsche „Consultants“ bei CEN zu etablieren,
- verstärkt deutsche Vertreter in die Kommissionsdienste zu entsenden und
- vermehrt deutsche Vertreter in europäisch agierenden Verbänden mitwirken zu lassen.

Dies erfordert zwar weiteres personelles und finanzielles Engagement bei Bund und Ländern, aber auch bei Verbänden und der Industrie. Wenn man die Folgen einer unzureichenden Beteiligung bedenkt, sollte dieser gesteigerte Einsatz aber gelingen.

### **(7) Marktüberwachung bei den Bauprodukten**

Bauprodukte, die nach harmonisierten europäischen Normen hergestellt und mit dem CE-Zeichen gekennzeichnet sind, dürfen – wie dargestellt – in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union gehandelt werden. Dabei hat sich die EU bei vielen Bauprodukten dafür entschieden, deutlich niedrigere Anforderungen an die Bescheinigung der Übereinstimmung des Produkts mit den Anforderungen der zugrundeliegenden Norm zu stellen, als dies für die Erlangung des deutschen Ü-Zeichens erforderlich war.

Von der Möglichkeit einer Fremdüberwachung vor Markteinführung eines Bauprodukts hat die EU-Kommission nur sehr zurückhaltend Gebrauch gemacht. Statt umfassender vorbeugender Kontrolle vertraut sie in hohem Maß auf Konformitätsnachweisesysteme, die lediglich eine Erstprüfung oder gar nur die werkseigene Produktionskontrolle vorsehen. Allerdings belässt sie es nicht voll beim Vertrauensprinzip, sie möchte die Bauprodukte vielmehr unter dem Gesichtspunkt des Verbraucherschutzes einer effektiven Marktüberwachung unterwerfen.

Die Bauproduktenrichtlinie sieht dazu vor, dass ein Mitgliedstaat, der feststellt, dass ein Bauprodukt, dessen Konformität zwar bescheinigt wurde, tatsächlich aber nicht gegeben ist, alle zweckdienlichen Maßnahmen zu treffen hat, um dieses Produkt aus dem Markt zu nehmen.

Diese Vorgaben der EU-Richtlinie sind durch das Bauproduktengesetz in deutsches Recht überführt. In Deutschland ist die Marktüberwachung Sache der Länder.

Seit harmonisierte Normen vorliegen, hat die zuvor faktisch nicht wahrgenommene Aufgabe der Marktüberwachung praktische Bedeutung erlangt. Nunmehr können sich Bürger und Unternehmen mit der Bitte an ein Land wenden, im Rahmen der Marktaufsicht Maßnahmen gegen Bauprodukte zu ergreifen, die nicht den harmonisierten Normen entsprechen. Die Überwachung von Bauprodukten war zwar in Deutschland immer schon Aufgabe der Bauaufsicht, sie führte allerdings bisher nur ein Schattendasein, da nach deutschen Normen häufiger und intensiver Fremdüberwachung vor Verwendung der Bauprodukte vorgesehen ist.

Man mag die europäische Entscheidung hin zu mehr Vertrauen begrüßen, sie nötigt aber zum Auf- und Ausbau von Verwaltungsstrukturen, die es in Deutschland bisher nicht gegeben hat. Neu ist insbesondere, dass die Marktaufsicht sich nicht erst – wie zuvor die Bauaufsicht – um die Verwendung von Bauprodukten kümmern muss, sondern dass sie bereits dann aktiv werden soll, wenn möglicherweise fehlerhafte Bauprodukte in Verkehr gebracht und gehandelt werden.

Die Überprüfung der technischen Eigenschaften eines Bauprodukts kann sehr aufwendig und schwierig sein. Flächendeckende Marktaufsicht mit laufenden präventiven Stichproben – wie sie ein vorbeugender Verbraucherschutz wohl wünschen würde – ist finanziell und organisatorisch nicht darstellbar. Möglich ist allein eine anlassbezogene, d.h. repressive Prüfung begründeter Verdachtsfälle. Und selbst deren Bearbeitung zu organisieren, fällt den Ländern in gegebener personeller und finanzieller Enge schwer. Sie versuchen, sich länderübergreifend unter Einbeziehung des Deutschen Instituts für Bautechnik zu koordinieren, haben aber auch dabei große Probleme.

Es bleibt zu hoffen, dass das Vertrauensprinzip, das die EU zugrundelegt, die Erwartungen rechtfertigt, und dass es nur in sehr wenigen Fällen zu Marktaufsichtsmaßnahmen kommen muss.

## VII. Empfehlungen

1. Die Städtebau- und Wohnungspolitik liegt in der Europäischen Union in der ausschließlichen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten bzw. ihrer Länder (Regionen) und Gemeinden. Sie sollte dort auch verbleiben, damit sie mit den jeweils bestehenden nationalen und regionalen Schwerpunkten ausgestaltet und umgesetzt werden kann.
2. Die Lösung von Kompetenzkonflikten, die sich ergeben können, wenn Vorhaben der EU auf Politikfelder einwirken, die den Mitgliedstaaten vorbehalten sind, sollte durch eine Korrektur der Handlungsformen und Handlungsinstrumente, die den Gemeinschaftsorganen zur Verfügung stehen, zugunsten der Mitgliedstaaten verbessert werden. Eine Koordinierungskompetenz der EU sollte abgelehnt werden.
3. Innerhalb Deutschlands sollte erreicht werden, dass insbesondere der Bundeswirtschaftsminister und der Bundesumweltminister die Bauminister bei Bund und Ländern rechtzeitig und umfassend über beabsichtigte Regelungen und Programme der Gemeinschaft mit Auswirkungen auf den Städte- und Wohnungsbau unterrichten, damit diese ihre Vorstellungen koordinieren und einbringen können.
4. Die Brüsseler Vertretung des Bundes und die dortigen Büros der Länder sollten in Arbeitsteilung Themen, denen Bedeutung für die Städtebau- und Wohnungspolitik zukommt, durch sachkundige Referentinnen/Referenten besetzen, die wichtige Entwicklungen erkennen, über diese rasch nach Deutschland berichten und außerdem sachkundigen Rat in die Kommission hinein geben können. Die Länderbauministerkonferenz (ARGEBAU) sollte die organisatorischen Voraussetzungen für die arbeitsteilige Interessenwahrnehmung durch die Länder bei der EU schaffen.
5. Auf Politikfeldern, die der EU zugewiesen sind, sollte es gelingen, den Mitgliedstaaten bei Umsetzung und Vollzug von Richtlinien und Programmen ausreichend Spielraum zu belassen. Grundsätzlich sollte sich die Kommission auf Rahmenvorgaben beschränken. Bürokratische

Überregulierungen, investitionshemmende Detailregelungen und überzogene Doppelkontrollverfahren (national und europäisch) sollten abgebaut bzw. vermieden werden.

6. Bei Vorhaben der EU-Kommission auf den Gebieten der Umwelt- und Strukturpolitik, die Auswirkungen auf den Städte- und Wohnungsbau haben, sollte gewährleistet werden, dass die Mitgliedstaaten unter Hinweis auf diese Wirkungen frühzeitig beteiligt werden (z.B. bei der denkbaren Einführung einer Stadtverträglichkeitsprüfung). Wesentliche Merkmale eines verbesserten Abstimmungsverhaltens sind insbesondere die Beteiligung an vorbereitenden Maßnahmen (Gutachtenvergabe, Anhörungsverfahren) und an der Konzeption von Richtlinien, Rahmenrichtlinien und sonstigen Handlungsinstrumenten.

7. Für die europäische Bauregelsetzung sollten der Bund, die Länder, die beteiligten Verbände und die Industrie in den Jahren, bis die harmonisierten bautechnischen Regelungen im wesentlichen entstanden sind, personell und finanziell die Voraussetzungen schaffen, damit unter deutscher Beteiligung europäische Normen entstehen, die auch in der Bundesrepublik ohne größere Schwierigkeiten angewandt werden können. Dies setzt insbesondere voraus, dass

- die erhöhten Forschungsmittel der Länder für die Jahre erhalten bleiben, in denen die Hauptarbeit der europäischen Baunormung noch zu leisten ist,
- deutsche „Consultants“ bei CEN etabliert werden,
- verstärkt deutsche Vertreter in Kommissionsdienste entsandt werden und
- vermehrt deutsche Vertreter in europäische agierenden Verbänden mitwirken.

8. Die Länderbauministerkonferenz (ARGEBAU) sollte durch entsprechende Vorgaben darauf hinwirken,

- dass sich die deutschen Vertreter im Rahmen der europäischen Bauproduktnormung auf Anforderungen beschränken, die von der Mehrzahl der EU-Mitgliedstaaten mitgetragen werden und

- dass die für das Bauen national bzw. regional festzusetzenden Sicherheitsniveaus auf das im öffentlich-rechtlichen Sinne erforderliche Mindestmaß hin überprüft werden und im Interesse der Harmonisierung möglichst wenig differieren.
9. Der Vollzug europarechtlicher Vorgaben auf dem Gebiet der Bautechnik – bis hin zur Marktüberwachung bei den Bauprodukten – kann nur gelingen, wenn sich die Länder unter Einbeziehung des Deutschen Instituts für Bautechnik wechselseitig informieren und ihre Aktivitäten über eine Clearingstelle koordinieren.
  10. Strukturpolitische Förderungen der EU zugunsten von Regionen mit Entwicklungsrückstand in den neuen Ländern der Bundesrepublik dürfen im Zusammenhang mit der Osterweiterung der Gemeinschaft nicht abrupt beendet werden, geboten sind vielmehr Übergangsregelungen, die dort eine kontinuierliche Weiterentwicklung ermöglichen.
  11. Die Erneuerung städtischer Problemgebiete sollte auch nach 2006 in der Strukturpolitik der EU verankert bleiben, um in diesen Gebieten soziale Ausgrenzung zu bekämpfen, die sonst dauerhaft erhebliche öffentliche Ressourcen bindet, die mittelfristig aber dringend für wettbewerbsfördernde Maßnahmen wie Forschungs-, Technologie- und Bildungsförderung eingesetzt werden sollten.



## Anhang

---

Zusammenstellung der wichtigsten Richtlinien und wichtiger finanzieller Maßnahmen der Europäischen Union sowie der Richtlinienentwürfe und Mitteilungen der Kommission mit Auswirkungen auf die Städtebau-, Wohnungs- und Baupolitik in Deutschland:

1.

### **Plan-UP-Richtlinie**

Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (ABl. L 197 S. 30)

Wesentlicher Inhalt: Verfahren zur Ermittlung, Bewertung und Beschreibung der erheblichen Umweltauswirkungen unter Öffentlichkeitsbeteiligung (Umweltverträglichkeitsprüfung) und Durchführung eines Monitorings für bestimmte Pläne und Programme, insbesondere für Bauleitpläne.

Umsetzung für Deutschland: Im Rahmen einer bevorstehenden Novelle zum Baugesetzbuch.

2.

### **Guidance on Directive 2001/42/EC on the assessment of the effects of certain plans and programs on the environment**

Consolidated Draft

Wesentlicher Inhalt: Interpretationshilfe für die Umsetzung der Plan-UP-Richtlinie in den Mitgliedstaaten. Zielgruppe: die für die Umsetzung sowie den Vollzug der Richtlinie zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten. Sie ist erarbeitet von Vertretern der Mitgliedstaaten und der EU-Kommission. Zur Zeit Endredaktion durch die Kommission ohne Beteiligung der Mitgliedstaaten.

3.

### **Projekt-UVP-Richtlinie**

Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. EG Nr. L 175/40), zuletzt geändert durch Richtlinie 97/11/EG vom 3. März 1997

Wesentlicher Inhalt: Ermittlung, Bewertung und Beschreibung der erheblichen Umweltauswirkungen von bestimmten Projekten unter Öffentlichkeitsbeteiligung (Umweltverträglichkeitsprüfung).

Umsetzung für Deutschland: Insbesondere in § 1 a Abs. 2 und 3 BauGB i.V.m. UVPG, § 2 a BauGB.

4.

#### **Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie (FFH-Richtlinie)**

Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. März 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl. EG Nr. L 206 S. 7), zuletzt geändert durch die Richtlinie 97/62/EG vom 27. Oktober 1997 (ABl. EG Nr. L 305 S. 42)

Wesentlicher Inhalt: Pläne und Projekte sind vor ihrer Zulassung auf ihre Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen der nach der Richtlinie geschützten Gebiete zu überprüfen. Ergeben sich bei dieser Prüfung erhebliche Beeinträchtigungen, ist das Projekt nur in bestimmten Ausnahmefällen, u.U. nach Einholung einer Stellungnahme der EU-Kommission zulässig.

Umsetzung für Deutschland: In § 1 a Abs. 2 Nr. 4 BauGB i.V.m. §§ 19 a ff. BNatSchG.

5.

#### **NATURA 2000 – GEBIETSMANAGEMENT**

##### **Die Vorgaben des Artikels 6 der Habitat-Richtlinie 92/43/EWG**

Europäische Kommission, Luxemburg, 2000

Wesentlicher Inhalt: Interpretationshilfe zu Art. 6 der FFH-Richtlinie, der die für das Städtebaurecht zentralen Regelungen zum Schutz von FFH-Gebieten vorgibt (vgl. § 1 a Abs. 2 und 4 BauGB). Zielgruppe: Behörden der Mitgliedstaaten. Erarbeitet von der Generaldirektion Umwelt der EU-Kommission nach entsprechenden informellen Gesprächen mit den für den Naturschutz zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten.

6.

#### **Vogelschutz-Richtlinie**

Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (ABl. EG Nr. L 103 S. 1), zuletzt geändert durch Richtlinie 97/49/EG vom 9. Juli 1997 (ABl. EG Nr. L 223 S. 9)

Wesentlicher Inhalt: Schutz bestimmter Gebiete, für die die Vorgaben der FFH-Richtlinie gelten (vgl. oben).

Umsetzung für Deutschland: Wie bei der FFH-Richtlinie (vgl. oben).

7.

### **Seveso-II-Richtlinie**

Richtlinie 96/82/EG des Rates vom 9. Dezember 1996 zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen (ABl. EG Nr. L S. 13)

Wesentlicher Inhalt: Bei räumlicher Planung ist langfristig sicherzustellen, dass zwischen störfallgefährdeten Anlagen und empfindlichen Gebieten (z.B. Wohngebieten) angemessene Abstände gewahrt werden.

Umsetzung für Deutschland: In § 1 Abs. 5 Satz 2 Nr. 1 BauGB und in § 50 BImSchG. Bei der Novellierung des Baugesetzbuches im Zusammenhang mit der Umsetzung der Plan-UP-Richtlinie soll dieser Grundsatz ausdrücklich in das Baugesetzbuch aufgenommen werden.

8.

### **GUIDANCE ON LAND USE PLANNING**

#### **as required by council directive 96/82/EC (Seveso II)**

Institute for Systems Informatics and Safety, European Communities 1999, Luxemburg

Wesentlicher Inhalt: Interpretationshilfe zu Artikel 12 der Seveso-II-Richtlinie, der insbesondere die Wahrung von angemessenen Abständen zu störfallgeneigten Betrieben in der räumlichen Planung vorgibt. Erarbeitet von Mitgliedern einer Arbeitsgruppe der Kommission.

9.

### **Bauproduktenrichtlinie**

Richtlinie (89/106/EWG) des Rates vom 21. Dezember 1988 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über Bauprodukte (ABl. EG Nr. L 40 S. 12), geändert durch die Richtlinie 93/68/EWG des Rates vom 22. Juli 1993 (ABl. EG Nr. L 220 S. 1)

Wesentlicher Inhalt: Einheitliche Regelungen zum Inverkehrbringen von Bauprodukten und zum freien Warenverkehr mit Bauprodukten zwischen den Mitgliedstaaten der EU, Umstellung auf einheitliche europäische Prüfverfahren, neue Verfahren der Produktüberwachung, Harmonisierung für Bauprodukte u.a.

Umsetzung für Deutschland: Im Bauproduktengesetz vom 28.04.1998 (BGBl. I S 812) und in den Landesbauordnungen.

10.

**Richtlinie für die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden**

Richtlinie 2002/91/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2002 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (ABl. L 1 S. 645)

Wesentlicher Inhalt: Festlegung von Kriterien zur gesamtheitlichen Beurteilung der Energieeffizienz von Gebäuden, die Verpflichtung zur Einhaltung von Mindeststandards für neue und bestehende Gebäuden, die Aufstellung von Energiezertifikaten sowie regelmäßige Überprüfungen der Energieeffizienz von Heizungs- und Klimaanlageanlagen.

Umsetzung für Deutschland: Voraussichtlich ist eine Änderung des Energieeinspargesetzes und der Energieeinsparverordnung geboten.

11.

**EntschlieÙung zur architektonischen Qualität der städtischen und ländlichen Umwelt**

EntschlieÙung des EU-Rates vom 12. Februar 2001 (2001/C73/04)

Wesentlicher Inhalt: Den Mitgliedstaaten wird empfohlen, ihre Anstrengungen auf dem Gebiet der Kenntnis- und Bewusstseinsvermittlung für Architektur zu verstärken, den Besonderheiten architektonischer Dienstleistungen Rechnung zu tragen und Architekturqualität durch Beispiele im Bereich öffentlicher Bauten zu fördern.

12.

**Vorschlag für eine Richtlinie über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/13/EWG (sog. Umweltinformationsrichtlinie)**

13.

**Vorschlag für eine Richtlinie über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG**

Wesentlicher Inhalt: Die Entwürfe sehen eine frühzeitige Unterrichtung der Öffentlichkeit, Möglichkeiten der Stellungnahme, deren angemessene Berücksichtigung u.a. vor.

Umsetzung für Deutschland: Soweit die Bauleitplanung betroffen ist, im Rahmen der nächsten Baugesetzbuchnovelle.

14.

Vorschlag für eine **Richtlinie über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten**

Wesentlicher Inhalt: Es sollen Mindestvoraussetzungen für den Zugang zu verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren in Umweltangelegenheiten festgelegt werden.

Umsetzung für Deutschland: Zunächst ist die Richtlinie abzuwarten.

15.

Mitteilung der Kommission „**Hin zu einer spezifischen Bodenschutzstrategie**“

Wesentlicher Inhalt: Die Kommission verfolgt mit ihrer Bodenschutzstrategie einen integrativen Ansatz, der zunächst auf die Anpassung und Verbesserung der für den Boden relevanten politischen Bereiche zielt. Einzelheiten sind noch offen.

16.

**CPV-Verordnung**

Verordnung (EG) Nr. 2195/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 05. November 2002 über das Gemeinsame Vokabular für öffentliche Aufträge (CVP)

Wesentlicher Inhalt: Die Verwendung eines gemeinsamen Vokabulars (Zifferncode) für öffentliche Aufträge durch alle öffentlichen Auftraggeber soll die maschinelle Übersetzung von Ausschreibungen in alle Amtssprachen der EU ermöglichen, die Offenheit und Transparenz des öffentlichen Auftragswesens in der EU erhöhen und die elektronische Angebotsabgabe begünstigen.

Das CVP ist ein Jahr nach Inkrafttreten der Verordnung am 16.12.2002 für die öffentliche Auftragsvergabe anzuwenden. Einer nationalen Umsetzung bedarf es nicht.

17.

**Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft**

(enger Zusammenhang mit der Richtlinie des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung im Beschäftigung und Beruf)

Wesentlicher Inhalt: Richtlinie spricht in erster Linie die Gleichbehandlung im Berufs- und Ausbildungsrecht an, gilt aber auch für den „Zugang zu und die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, die der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen, einschließlich von Wohnraum“. Sie hat somit auch erhebliche Auswirkungen auf Mietverhältnisse und damit auf die Wohnungswirtschaft. Die Umsetzungsfrist läuft am 19.07.2003 ab.

Umsetzung für Deutschland: Insbesondere in den Mietrechtsvorschriften des BGB, vom Bundesjustizministerium geplant.

18.

**Richtlinie 2002/49/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Juni 2002 über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm**

Wesentlicher Inhalt: Für die Städte Artikel 4 „Anwendung und Zuständigkeit“:

(1) Die Mitgliedstaaten bestimmen auf der geeigneten Ebene die für die Anwendung dieser Richtlinie zuständigen Behörden und Stellen, insbesondere die zuständigen Behörden für

a. die Ausarbeitung und gegebenenfalls die Genehmigung von Lärmkarten und Aktionsplänen für Ballungsräume, Hauptverkehrsstraßen, Haupteisenbahnstrecken und Großflughäfen,

b. die Sammlung von Lärmkarten und Aktionsplänen.

(2) Die Mitgliedstaaten stellen der Kommission und der Öffentlichkeit die in Absatz 1 genannten Informationen bis 18. Juli 2005 zur Verfügung.

Die Umsetzungsfrist dieser Richtlinie endet mit dem 18.07.2004.

19.

**Mitteilung der Kommission: Nachhaltige Stadtentwicklung in der Europäischen Union: ein Aktionsrahmen, KOM (98) endg.**

Im Oktober 1998 hat die Europäische Kommission mit ihrer Mitteilung „Nachhaltige Stadtentwicklung in der Europäischen Union: Ein Aktionsrahmen“ ihre Positionen zur europäischen Stadtentwicklung konkretisiert. Mit diesem Aktionsrahmen will die Kommission ihre im Vertrag vorgesehenen Politiken „stadtbezogener“ machen und mehr auf eine integrierte städtische Entwicklung ausrichten. – Diese Mitteilung ist zur Zeit die Geschäftsgrundlage der Diskussion zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission.

### ***Strukturfondsförderung in der laufenden Förderperiode 2000 – 2006***

20.

#### **Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds**

Wesentlicher Inhalt: Erstmals sind „städtische Gebiete“ als neue und eigenständige Förderkategorie im Rahmen von Ziel 2 eingeführt worden. Nach Artikel 4 der Verordnung sind städtische Gebiete dicht besiedelte Gebiete, die mindestens eines der folgenden Kriterien erfüllen: eine über dem Gemeinschaftsdurchschnitt liegende Langzeitarbeitslosenquote; eine hohes Armutsniveau, einschließlich unzureichender Wohnverhältnisse; eine in besonderem Maße geschädigte Umwelt; eine hohe Kriminalitätsrate; ein niedriges Bildungsniveau der Bevölkerung. In Deutschland sind Stadtteile in Kiel, Lübeck, Hamburg, Mannheim, Fürth und Nürnberg mit insgesamt 321.000 Einwohnern von den Ländern anhand dieser Kriterien ausgewählt worden.

21.

#### **Verordnung (EG) Nr. 1261/1999 des europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Juni 1999 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung**

Wesentlicher Inhalt: Die förderfähigen Maßnahmen des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) sind in Artikel 2 der Verordnung um Maßnahmen ergänzt worden, die der Erneuerung der städtischen Problemgebiete dienen. In allen Städten und Regionen der Ziel-1 und Ziel-2-Gebietskulisse kann die Erneuerung städtischer Problemgebiete in Absprache zwischen Land und Kommune aus Mitteln der europäischen Strukturfonds bis 2006 gefördert werden.

22.

#### **Verordnung (EG) Nr. 1262/1999 des europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Juni 1999 betreffend den Europäischen Sozialfonds**

Wesentlicher Inhalt: Der Europäische Sozialfonds hat stärkere lokale Bezüge angenommen. Dieser Fonds kann nach Artikel 2 der Verordnung zur stärkeren Berücksichtigung lokaler Beschäftigungsinitiativen einschließlich territorialer Beschäftigungspakte beitragen. Diese territorialen Beschäftigungspakte können auch außerhalb der Ziel-1 und Ziel-2-Gebietskulissen geschlossen und durch Ziel 3 gefördert werden.

23.

**Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen**

Wesentlicher Inhalt: In Artikel 33 heißt es: „Für Maßnahmen im Zusammenhang mit landwirtschaftlichen Tätigkeiten und deren Umstellung sowie mit Tätigkeiten im ländlichen Raum, die nicht in den Geltungsbereich anderer in diesem Titel aufgeführten Maßnahmen fallen, werden Beihilfen gewährt. Diese Maßnahmen betreffen folgende Bereiche: ... Dorferneuerung und -entwicklung sowie Schutz und Erhaltung des ländlichen Kulturerbes; ...“

24.

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DIE MITGLIEDSTAATEN vom 28. April 2000 über die Leitlinien für eine Gemeinschaftsinitiative betreffend die wirtschaftliche und soziale Wiederbelebung der krisenbetroffenen Städte und Stadtrandgebiete zur Förderung einer dauerhaften Stadtentwicklung – URBAN II, K (2000) 1100-DE**

Wesentlicher Inhalt: In der Regel umfassen die förderfähigen, städtischen Gebiete mindestens 20.000 Einwohner. Die Viertel müssen mindestens drei der folgenden Kriterien erfüllen: hohe Langzeitarbeitslosenquote, geringe Wirtschaftstätigkeit, hohes Armutsniveau und erhöhtes Maß an Ausgrenzungen, besonderer Umstellungsbedarf aufgrund lokaler wirtschaftlicher und sozialer Schwierigkeiten, hoher Anteil an Einwanderern, ethnischen Minderheiten oder Flüchtlingen, niedriges Bildungsniveau, erhebliches Defizit an Qualifikationen in der Bevölkerung, hohe Schulaussteigerungen, hohe Kriminalitätsrate, problematische Bevölkerungsentwicklung, in besonderem Maße geschädigte Umwelt.

Deutschland erhält 140 Mio. € (Preise 1999) für 12 Projekte. In den neuen Ländern werden Berlin, Luckenwalde, Leipzig, Dessau, Gera und Neubrandenburg gefördert. In den alten Ländern werden in Bremerhaven, Kassel, Saarbrücken, Kiel und Dortmund städtische Problemviertel unterstützt. Daneben gibt es das gemeinsame Projekt Mannheim-Ludwigshafen.

Die Beträge wirken eher bescheiden, die Kommission hat jedoch für eine Regel gesorgt, die die Mitgliedstaaten in die Pflicht nimmt. In der Leitlinie zur Umsetzung von URBAN II heißt es dazu: „Die Kommission weist jedem Mit-

gliedstaat eine indikative Mittelausstattung zu und legt für jeden Mitgliedstaat eine Höchstanzahl von städtischen Gebieten fest, die im Rahmen der Initiative gefördert werden können. Bei der Aufteilung dieses indikativen Betrags sorgt der Mitgliedstaat dafür, dass jedem Fördergebiet mindestens 500 €/Einwohner aus öffentlichen Mitteln zugewiesen werden.“ Von den EU-Mitteln geht somit eine sehr hohe Hebelwirkung aus.

Anfang 2003 ist mit dem Programm URBACT ein Erfahrungsaustausch zwischen den URBAN I- (1994–1999) und URBAN II-Städten (2000–2006) eingeleitet worden.

25.

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DIE MITGLIEDSTAATEN  
vom 28. April 2000 über die Leitlinien für eine Gemeinschaftsinitiative betreffend die transeuropäische Zusammenarbeit zur Förderung einer harmonischen und ausgewogenen Entwicklung des europäischen Raums – INTERREG III, K (2000) 1101 – DE**

Wesentlicher Inhalt: Es besteht die Möglichkeit, mit der europäischen Gemeinschaftsinitiative INTERREG III stadtentwicklungspolitische Fragestellungen und Vorhaben sowohl der direkt grenzüberschreitenden als auch der staatenübergreifenden Kooperation anzugehen und durchzuführen. So sehen die Leitlinien förderfähige Maßnahmen innerhalb INTERREG III A (= grenzüberschreitende Zusammenarbeit) unter dem Punkt „Entwicklung städtischer Gebiete“ vor:

- Aufstellung gemeinsamer Leitlinien für Raumplanung und Flächenbewirtschaftung für grenznahe Ballungsgebiete, wobei die Grundsätze und Leitlinien der Mitteilung der Kommission über „Nachhaltige Stadtentwicklung in der Europäischen Union: ein Aktionsrahmen“ besonders berücksichtigt werden;
- Zusammenarbeit zwischen Stadt und Land im Hinblick auf eine nachhaltige Entwicklung;
- Renovierung und Verschönerung von Altstadtzentren im Rahmen einer gemeinsamen grenzübergreifenden Strategie (ohne Wohnraumrenovierung);
- Planung von grenzübergreifenden Industriegebieten.

Die Leitlinien zu INTERREG III B (= transnationale Zusammenarbeit) sehen unter dem Punkt „Raumentwicklungsstrategien einschließlich der Zusammenarbeit zwischen Städten sowie zwischen Stadt und Land“ folgendes vor:

- Stärkere Zusammenarbeit zwischen Ballungsgebieten und „Gateway-Städten“, damit vor allem in den Randgebieten der EU größere Gebiete entstehen, die in die Weltwirtschaft integriert sind;
- Aufbau von strategischen Zusammenschlüssen und Netzen zwischen Klein- und Mittelstädten, einschließlich Maßnahmen zur Stärkung der Rolle kleinerer Städte bei der Entwicklung des ländlichen Raums.

## Anmerkungen

---

- 1 Neben den im Anhang angeführten Richtlinien und sonstigen Festlegungen der EU gilt dies insbesondere für:
  - das Grünbuch für die städtische Umwelt (1990),
  - den Europäischen Wettbewerb für Städte- und Regionalplanung der EU-Kommission in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Rat der Städteplaner,
  - die Finanzierung städtischer Pilotprojekte zum Erfahrungsaustausch von integrierten Ansätzen für die Stadtpolitik,
  - die Initiierung und Unterstützung verschiedener Städtenetzwerke u.a. *Sustainable Cities*, zwecks Erfahrungsaustausch,
  - das Arbeitsdokument zum Thema „Maßnahmen der Gemeinschaft in städtischen Angelegenheiten“ (1994). Der Bericht belegt, dass rund die Hälfte der Generaldirektionen auf Stadtentwicklungspolitik einwirken,
  - die Mitteilung der Kommission „Wege zur Stadtentwicklung in der EU“ (1997). In dieser werden Möglichkeiten zur Verbesserung der Stadtentwicklung und zur Verstärkung der Wirksamkeit vorhandener Gemeinschaftsinitiativen in den städtischen Gebieten mit dem Hinweis untersucht, er gebe die Notwendigkeit einer ‚städtischen Perspektive‘ in der EU-Politik,
  - den Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über einen Gemeinschaftsrahmen für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der nachhaltigen Stadtentwicklung (vgl. dazu den Beschluss des Bundesrates vom 4. Februar 2000 – Bundesratsdrucksache 722/99 -), dessen Überarbeitung, wenn auch im wesentlichen unter Umweltgesichtspunkten, im Entwurf des Sechsten Umweltaktionsprogramms (Art. 7 Abs. 2 h Städtische Umwelt) vorgesehen ist,
  - das Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen: Konsultationspapier zur Ausarbeitung einer Strategie der EU für die nachhaltige Entwicklung (Bundesratsdrucksache 326/01), dort vor allem Thema 6: Mobilität, Flächennutzung und Raumentwicklung, und – darauf aufbauend – Mitteilung der Kommission: nachhaltige Entwicklung in Europa für eine bessere Welt: Strategie der Europäischen Union für die nachhaltige Entwicklung. Diese spricht mehrfach auch die örtliche Bauleitplanung an.
  - die Resolution des Europäischen Parlaments zur sozialen Dimension des Wohnens (1998), die der Europäische Verbindungsausschuss zur Koordinierung der sozialen Wohnungswirtschaft (CECODHAS) formuliert hat. Darin wird ein stärkeres Engagement der EU-Kommission im Bereich des Wohnungswesens und der Städtebaupolitik gefordert,

- die Empfehlung des Rates vom 22. Dezember 1986 über den Brandschutz in bestehenden Hotels, über deren Anwendung die Kommission u.a. am 27. Juni 2001 berichtet hat.
- 2 Vergleiche Kapitel VI.
  - 3 Vergleiche Anhang.
  - 4 Vergleiche die Ergebnisse der Europaministerkonferenz am 20.04.2002 in Berlin.
  - 5 URBAN: Wirtschaftliche und soziale Wiederbelebung krisenbetroffener Städte zur Förderung einer dauerhaften Stadtentwicklung.
  - 6 INTERREG: Grenzüberschreitende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit zur Förderung einer ausgewogenen und harmonischen Entwicklung des gemeinschaftlichen Raums.
  - 7 EFRE: Europäischer Fonds für regionale Entwicklung.
  - 8 ESF: Europäischer Sozialfonds, Mittel der Arbeitsmarktpolitik.
  - 9 Art. 158 des EU-Vertrags: Die Gemeinschaft entwickelt und verfolgt weiterhin ihre Politik zur Stärkung ihres wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, um eine harmonische Entwicklung der Gemeinschaft als Ganzes zu fördern. Die Gemeinschaft setzt sich insbesondere zum Ziel, die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und Rückstände der am stärksten benachteiligten Gebiete oder Inseln, einschließlich der ländlichen Gebiete, zu verringern.
  - 10 Ziel 2-Mittel sind vorgesehen für die wirtschaftliche Umstellung von Regionen mit Strukturproblemen.
  - 11 Vergleiche ergänzend den Anhang.
  - 12 Prozentanteile des EU-BIP bilden die für die Strukturpolitik vorgesehene Teilmenge aus den der EU insgesamt zur Verfügung stehenden Mitteln von höchstens 1,27% des Brutto sozialprodukts der erweiterten Union. Würde ihr Anteil bei 0,45% des EU-BIP verbleiben, würde dies den Anteil der EU-Strukturpolitik – wie erwähnt – zwischen 2007 und 2013 um 80 Mrd. ausweiten; dies ginge aber entweder zu Lasten anderer Investitionsbereiche oder es wäre eine Erhöhung der EU-Finanzmittel geboten.
  - 13 Einschließlich Rumänien und Bulgarien.
  - 13 Einschließlich Kohäsionsfonds, Preise 1999.
  - 14 Auf der Grundlage, dass die Förderung auf maximal 4% des jeweiligen nationalen BIP begrenzt wird.
  - 15 Dieses vorausgesetzt, ist aus Sicht der Länderbauministerkonferenz (ARGEBAU) die Bereitstellung von EU-Mitteln für Zwecke der Stadtentwicklung zu begrüßen (aus: Arbeitsgruppe „Städtebau- und wohnungspolitische Leitlinien für die EU-Strukturpolitik“ der Länderbauministerkonferenz: „Orientierungspunkte der Bauminister der deutschen Länder zur EU-Strukturpolitik nach 2006“). Vertreter der EU-Kommission haben sich in letzter Zeit wiederholt dahin geäußert, dass eine explizite Begründung von Kompetenzen im Bereich Städtebau, städtische Angelegenheiten oder spezifisch stadtbezogenen Problemen nicht (mehr) beabsichtigt sei. Darüber hinaus ist die EU-Kommission bereit, den Mitgliedstaaten bei der Bestimmung der Förderinhalte und der Abwicklung der Programme mehr Eigenständigkeit einzuräumen.

- 16 Status-Quo-Szenario: Aktuelle Fördermodalitäten (Kriterien, Schwellenwerte für Gebietsfestlegungen, Förderintensität, einschließlich Übergangsregelungen) werden unter Einbeziehung der Beitrittsländer fortgeschrieben.
- 17 Ziel I-Mittel sind vorgesehen für die strukturelle Anpassung von Regionen mit Entwicklungsrückständen.
- 18 Nettofonds- bzw. Solidaritätsfondsmodell: Beschränkung der Förderung auf die bedürftigsten Regionen der schwächsten Volkswirtschaften in der erweiterten EU.
- 19 So auch die Ministerpräsidenten der Länder in ihrer Jahreskonferenz am 23.–25.10.2002 in Hamburg.
- 20 Bundesrat, Ausschuss für Fragen der Europäischen Union, Berlin, 01.11.2002.
- 21 Vergleiche zu den Informationen – nicht aber zu allen Wertungen – in diesem Abschnitt H.J. Bossenmayer und M. Springborn, Europäische Harmonisierung für Bauprodukte – Technische Baubestimmungen, Stahlbau-Kalender 2003, Verlag Ernst und Sohn, Berlin.
- 22 Bauprodukte sind
  1. Baustoffe und Anlagen, die dazu bestimmt sind, in bauliche Anlagen dauerhaft eingebaut zu werden,
  2. aus Baustoffen und Bauteilen vorgefertigte Anlagen, die hergestellt werden, um mit dem Erdboden verbunden zu werden, wie Fertighäuser, Fertigaragen und Silos.Vergleiche § 2 Abs. 11 Landesbauordnung Baden-Württemberg oder die entsprechende Bestimmung jeder anderen Landesbauordnung.
- 23 Richtlinie des Rates vom 21.12.1988 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über Bauprodukte (89/106/EWG) – Bauproduktenrichtlinie – (ABl. EG Nr. L 40 S. 12), geändert durch die Richtlinie des Rats 93/68/EWG vom 22.07.1993.
- 24 Bauproduktengesetz (BauPG) vom 10.08.1992 in der Fassung vom 28.04.1998 (BGBl. I S. 812).
- 25 CEN: Comité Européen de la Normalisation = Europäisches Komitee für Normung.
- 26 DIN: Deutsches Institut für Normung e.V., Berlin.
- 27 EOTA: European Organisation for Technical Approvals = Europäische Organisation für technische Zulassungen.
- 27 Amtsblatt der EG C 62 vom 28.02.1994.
- 28 MBO: Musterbauordnung, die §§ 17 ff. sind wortgleich in alle Landesbauordnungen übernommen.
- 29 Ü-Zeichen: deutsches Übereinstimmungszeichen.
- 30 CE-Zeichen: europäisches Übereinstimmungszeichen.