



Projektbericht

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

German Institute of Urban Affairs – DIFU

NEA Transport research and training

Policy Research & Consultancy – PRAC

Second State of European Cities Report

Zusammenfassung

Contract No. 2008CE160AT024

November 2010

Research Project for the
European Commission, DG Regional Policy

Imprint

Vorstand des RWI

Prof. Dr. Christoph M. Schmidt (Präsident)

Prof. Dr. Thomas K. Bauer (Vizepräsident)

Prof. Dr. Wim Kösters

Verwaltungsrat

Dr. Eberhard Heinke (Vorsitzender);

Dr. Henning Osthues-Albrecht; Dr. Rolf Pohlig; Reinhold Schulte
(stellv. Vorsitzende);

Manfred Breuer; Oliver Burkhard; Dr. Hans Georg Fabritius;

Hans Jürgen Kerkhoff; Dr. Thomas Köster; Dr. Wilhelm Koll;

Prof. Dr. Walter Krämer; Dr. Thomas A. Lange; Reinhard Schulz;

Hermann Rappen; Dr.-Ing. Sandra Scheermesser

Forschungsbeirat

Prof. Michael C. Burda, Ph.D.; Prof. David Card, Ph.D.; Prof. Dr. Clemens Fuest;

Prof. Dr. Justus Haucap; Prof. Dr. Walter Krämer; Prof. Dr. Michael Lechner;

Prof. Dr. Till Requate; Prof. Nina Smith, Ph.D.

Ehrenmitglieder des RWI

Heinrich Frommknecht; Prof. Dr. Paul Klemmer †; Dr. Dietmar Kuhnt

RWI Materialien Heft 59

Herausgeber:

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

Hohenzollernstraße 1/3, 45128 Essen, Germany

Phone +49 201-81 49-0, Fax +49 201-81 49-200, e-mail: rwi@rwi-essen.de

Alle Rechte vorbehalten. Essen 2010

Schriftleitung: Prof. Dr. Christoph M. Schmidt

Second State of European Cities Report

Zusammenfassung

Contract No. 2008CE160AT024

November 2010

Research Project for the European Commission, DG Regional Policy

Report

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

German Institute of Urban Affairs – DIFU

NEA Transport research and training

Policy Research & Consultancy – PRAC

Second State of European Cities Report

Zusammenfassung

Contract No. 2008CE160AT024
November 2010

Research Project for the
European Commission, DG Regional Policy



PLANUNG & FORSCHUNG
POLICY RESEARCH & CONSULTANCY

Report

Project Team:

RWI: Rüdiger Budde, Christoph Ehlert, Dr. Uwe Neumann (Project Leader),
Dr. Matthias Peistrup

Difu: Dr. Busso Grabow, Dr. Beate Hollbach-Grömig, Antje Seidel-Schulze

NEA: Dr. Laura Trofin

PRAC: Dr. Rolf Bergs

The project team would like to thank Claudia Burgard, Franziska Döring, Claudia Lohkamp, Robert Schweizog, Daniela Schwindt and Benedict Zinke for research assistance and support of the project work.

Linguistic editing by TITELBILD Subtitling and Translation GmbH, Berlin.

Zweiter Bericht zum Zustand der europäischen Städte

Zusammenfassung

Einleitung

Dieser Bericht zum Zustand der europäischen Städte basiert auf dem Urban Audit, das mittlerweile den Vergleich von 322 Städten in der Europäischen Union (EU) und 47 Städten in Ländern außerhalb der EU (5 in Kroatien, 6 in Norwegen, 10 in der Schweiz und 26 in der Türkei) ermöglicht. Die jüngste in diesem Bericht berücksichtigte Aktualisierung der Daten für 2004 wurde im Februar 2009 vorgenommen. Der Bericht umfasst Daten über 320 Städte der Europäischen Union, 6 in Norwegen, 4 in der Schweiz und 26 in der Türkei. Insgesamt werden Informationen über 356 Städte analysiert.

Im Rahmen des Urban Audit werden europaweit Daten über Städte erhoben. Es wird von der Europäischen Kommission koordiniert (von der Generaldirektion Regionalpolitik und Eurostat, dem statistischen Amt der Europäischen Union) und wurde 1999 zum ersten Mal durchgeführt. Die Datenerhebung wird unter Beteiligung der nationalen statistischen Ämter und Kommunalbehörden in allen EU-Mitgliedstaaten und den Behörden in Kroatien, Norwegen, der Schweiz und der Türkei durchgeführt. Im Urban Audit werden Städtedaten auf verschiedenen räumlichen Ebenen erhoben: Kernstädte, größere städtische Regionen (Larger Urban Zones, LUZ), Stadtteile sowie nationale Durchschnittswerte.

2002 wurde die erste umfangreiche Urban Audit Datenerhebung durchgeführt, bei der 258 EU-Mitgliedstaaten und die damaligen Beitrittsländer berücksichtigt wurden. Die bis 2002 erhobenen Daten umfassen Datensätze für das Jahr 2001 und begrenzte Datensätze für die Jahre 1991 und 1996.

Wie oben erwähnt, werden im Urban Audit Daten über 369 Städte erhoben. Der daraus resultierende Datensatz ermöglicht objektive Vergleiche zwischen den teilnehmenden Städten innerhalb und außerhalb der Europäischen Union in den Bereichen Demographie, soziale Aspekte, wirtschaftliche Bedingungen, Bildung, Bürgerbeteiligung, Umwelt, Verkehr und Kultur.

Das nach einer Ausschreibung der Europäischen Kommission beauftragte Konsortium wertete die Daten für das Jahr 2004 aus, die zwischen 2006 und 2008 erhoben und auf Richtigkeit überprüft wurden. Der vorliegende Bericht ist eines der wichtigsten Ergebnisse dieser Arbeit. Ein früherer, von Ecotec koordinierter Bericht zum Zustand der europäischen Städte, der im Jahr 2007 veröffentlicht wurde¹, bezieht sich auf die vorangegangenen Datenerhebungen.

¹„Bericht über den Zustand europäischer Städte - Aufwertung des European Urban Audit“
http://ec.europa.eu/regional_policy/themes/urban/audit/index_en.htm

Bei der Analyse und der Erstellung des Berichts profitierte das Konsortium in hohem Maße von einem Austausch mit dem wissenschaftlichen Lenkungsausschuss, dem fünf namhafte Experten² im Bereich der Stadtentwicklung in Europa angehörten, sowie von Beiträgen der Europäischen Umweltagentur.

Aufgabenstellung und methodisches Vorgehen

Es ist die Aufgabe dieses Berichts, aktuelle Informationen über Städteigenschaften und die städtische Dynamik in Europa zu geben. Diese Auswertungen sollen als Grundlage für die strategische Planung in unterschiedlichen Politikbereichen mit besonderer städtischer Relevanz dienen, so zum Beispiel in der Wirtschafts-, Umwelt- und Kohäsionspolitik.

Die Analysen in diesem Bericht folgen einer Strategie der „Informationsverdichtung“. Mit Hilfe geeigneter statistischer Verfahren werden Kernaspekte aus einem umfangreichen Datensatz von Indikatoren herausgefiltert. Zur Vorbereitung dieses zweiten Berichts über den Zustand der europäischen Städte fand eine Diskussion der Zwischenergebnisse mit Kollegen aus der Europäischen Kommission (Generaldirektion Regionalpolitik, Eurostat) und dem Expertenausschuss statt. Zusätzlich wurde ein Ausschuss von Vertretern aus 32 Städten in 24 Ländern einberufen. Er beteiligte sich an einer Erhebung zum Thema „Urban Governance“ und kam zu einem zweitägigen Workshop in Berlin zusammen, um die Zwischenergebnisse der Analyse, anwenderbezogene Fragen und die zukünftige Entwicklung des Urban Audits zu besprechen.

In diesem Bericht werden Städte verschiedenen „Typen“ zugeordnet, um eine solide Grundlage für den Vergleich von Städten mit ähnlichen Eigenschaften zu schaffen. Auf der Grundlage von 21 Indikatoren wurden durch statistische Analysen vier Stadttypen definiert. Diese vier Stadttypen bilden die allgemeine Grundlage für die Stadtvergleiche in diesem Bericht. In einem zusätzlichen Schritt wurden die vier grundlegenden Stadttypen in neun Untertypen unterteilt. Die Unterschiede zwischen den Untertypen wurden mithilfe von ausgewählten Indikatoren untersucht. Als Interpretationshilfe wurden die Stadttypen mit Labels versehen, die die Haupteigenschaften der Typen zusammenfassen. Dabei muss beachtet werden, dass eine solche Etikettierung immer mit einer erheblichen Verallgemeinerung verbunden ist.

Grundtyp A umfasst 52 sehr große Städte und Hauptstädte in allen Teilen Europas mit einem Bevölkerungsdurchschnitt von mehr als 1 000 000 Einwohnern. Sie werden als „Metropolen“ bezeichnet. Diese Städte sind nicht nur die größten Ballungsräume von Menschen und Unternehmen, sie weisen außerdem eine große Dynamik bei Innovationen und Existenzgründungen auf.

²Mitglieder dieses Ausschusses waren Prof. Roberto Camagni, Politecnico di Milano; Prof. Christian Lefèvre, Université Paris-Est; Prof. Anne Power, London School of Economics; Dr. Ivan Tosics, Metropolitan Research Institute of Hungary, Budapest; Prof. Cecilia Wong, University of Manchester.

Sie sind nationale und internationale Zentren für spezialisierte Dienstleistungen. Außerdem sind sie zentrale Orte für private und öffentliche administrative Funktionen. Typ B (regionale Zentren) umfasst 151 Städte aus allen Teilen Westeuropas. Mit einer durchschnittlichen Bevölkerung von ca. 290 000 sind sie erheblich kleiner als die Metropolen. Die durchschnittliche Wirtschaftsleistung, Patendichte und Unternehmertätigkeit liegen niedriger als in den ranghöchsten städtischen Zentren, aber dennoch weit über dem nationalen Durchschnitt. Typ C (kleinere Zentren) umfasst 44 Städte, die hauptsächlich außerhalb der wirtschaftlichen Kernzone Westeuropas liegen. Die städtische Wirtschaft dieser Städte ist weniger dynamisch als die der Typen A und B. Dennoch ist der durchschnittliche Anteil der hochqualifizierten Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter relativ hoch. Typ D (Städte in strukturschwachen Regionen) umfasst 82 kleinere Städte aus strukturschwachen Regionen in Zentral- und Südeuropa. Im Gegensatz zu den anderen Städten herrscht in diesen Gebieten eine höhere Arbeitslosigkeit. Sie erwirtschaften ein niedrigeres BIP und die regionale Spezialisierung konzentriert sich stärker auf den Bereich der Produktion. Im Gegensatz zu den anderen Städten nimmt die Bevölkerung dort ab.

Dieser Ansatz zur Klassifizierung bestätigt im Großen und Ganzen die Hauptmerkmale der Typologie des ersten Berichts über den Zustand der europäischen Städte. Die aktuelle Typologie skizziert aber, obwohl keineswegs ausschließlich Wirtschaftsindikatoren herangezogen wurden, deutlicher ein Kern-Rand-Muster mit einer Zone, in der sich Wohlstand und wirtschaftliche Dynamik konzentrieren, den weiter am Rand von Westeuropa liegenden Gebieten und den strukturschwachen Regionen Zentral- und Südeuropas. Im europaweiten Vergleich müssen Städte folglich zunächst durch ihre (makro-)regionale Angliederung und danach nach ihrer spezifischen Funktion klassifiziert werden. Vergleiche zwischen ähnlichen Stadttypen sind generell nur ein Aspekt der Analysen in diesem Bericht. Es werden außerdem Städte innerhalb von Ländern und innerhalb von Teilen Europas verglichen (Norden, Süden, Westen, Zentrum siehe Karte I).

Bevölkerung

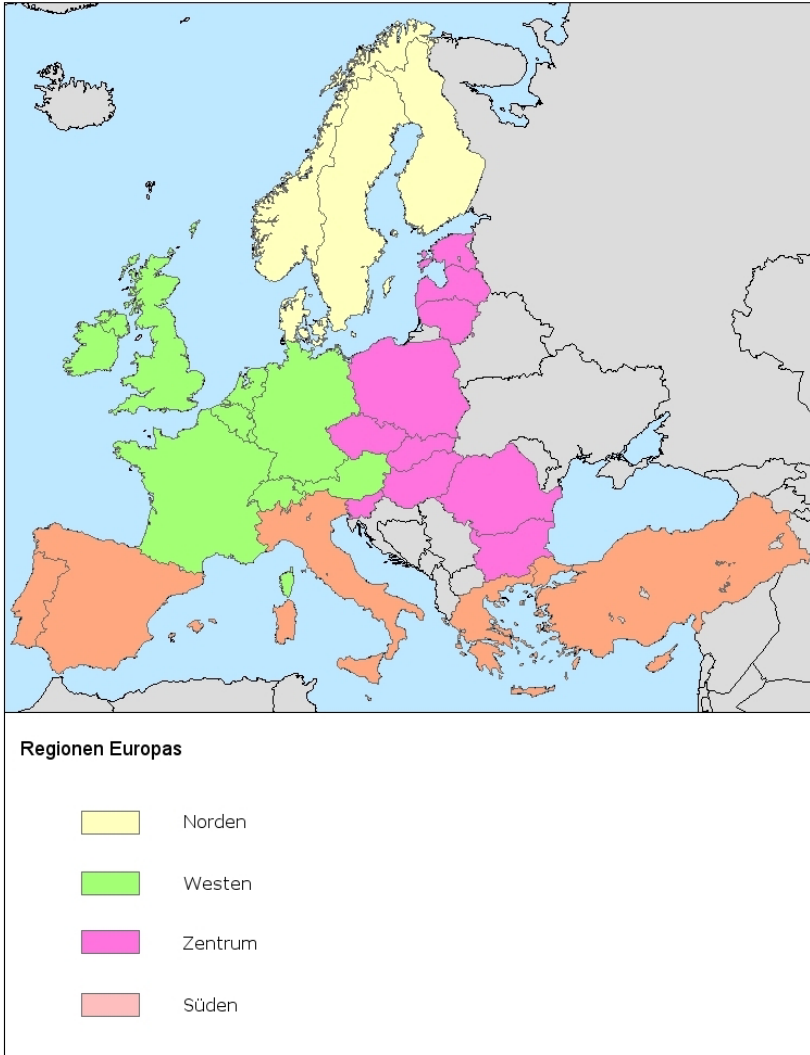
Dieser Abschnitt konzentriert sich auf Prozesse von Städtewachstum, Suburbanisierung und auf die Altersstruktur. Wachstums- und Schrumpfungsprozesse sind im europäischen Städtesystem sehr unterschiedlich verteilt. Daher ist es schwierig, allgemeine Trends zu identifizieren, die für alle Städte oder Gruppen von Städten und Makroregionen zutreffen. Insgesamt ist jedoch festzustellen, dass große Städte in der wirtschaftsstärksten Zone Europas und in Nordeuropa in jüngerer Zeit schneller gewachsen sind als kleinere Städte und Städte in Zentraleuropa (siehe Abbildung I).

Tatsächlich können speziell in West- und Südeuropa bei Städten unterschiedlicher Größe und Typologie vielfältige Formen von Wachstum, Stagnation und rückläufiger Entwicklung beobachtet werden. Im Zeitraum zwischen 2001 und 2004 wuchsen die Außenbereiche aller Stadttypen im Durchschnitt schneller als die Kernstädte. In Zentraleuropa wuchsen die

Außenbereiche, während sich die Kerngebiete (und damit die Stadtregionen insgesamt) rückläufig entwickelten.

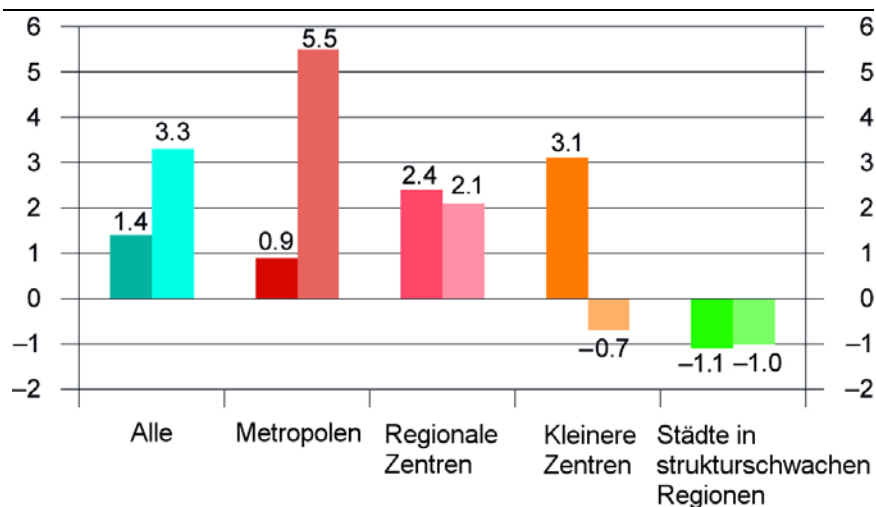
Karte I

Europäische Makroregionen für den Städtevergleich



Eigene Darstellung.

Abbildung I
Bevölkerungsentwicklung 2001-2004
 Nach Städtetypen, in %



Kernstädte in dunkler Farbe

LUZ in heller Farbe

Eigene Berechnung auf Grundlage des Urban Audit; 329 berücksichtigt (Kernstädte), 294 berücksichtigt (LUZ).

In Westeuropa weist eine ausgeglichene Nettomigration in die Kernstädte jedoch darauf hin, dass in den meisten Städten keine größere Bevölkerungswanderung von den Innen- in die Außenbereiche stattfindet. In Zentraleuropa ist dagegen eine deutlichere Kern-Umland-Wanderung erkennbar.

In vielen Städten in den wohlhabendsten Regionen Europas, wie zum Beispiel in Deutschland, hat der demographische Alterungsprozess bereits ein fortgeschrittenes Stadium erreicht. In den meisten dieser Städte überwiegen die Sterbefälle gegenüber den Geburten. Das bedeutet, dass eine positive Bevölkerungsbilanz nur durch Zuwanderung erreicht werden kann. In anderen Teilen Europas ist die Bevölkerung im Durchschnitt noch „jünger“.

Aus der Analyse der Bevölkerungsentwicklung in europäischen Städten sind folgende Implikationen für verschiedene Handlungsschwerpunkte der Kohäsionspolitik abzuleiten:

- Trotz der vielfältigen Unterschiede zwischen Bevölkerungswachstum und -rückgang kann allgemein festgehalten werden, dass die städtischen Regionen mit der größten Bevölkerungsballung und dem größten wirtschaftlichen Wohlstand weiter an Bevölkerung zunehmen. Es wird in den Aufgabenbereich der EU-Politik fallen, soziale Ausgrenzung in diesen Regionen zu verhindern. In den Regionen, in denen die Bevölkerung schrumpft, muss die Abwanderung verhindert werden, indem eine

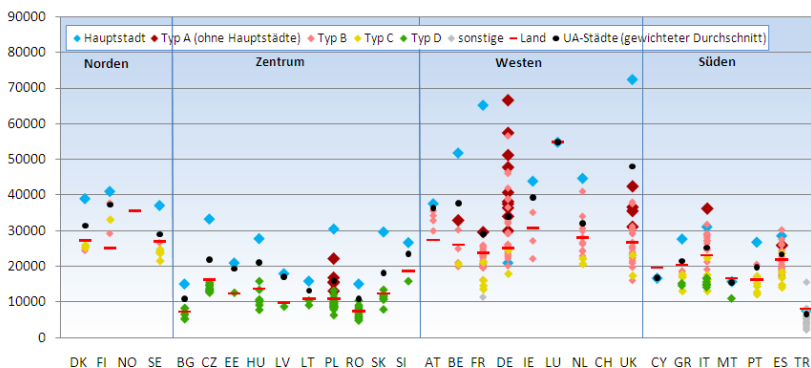
- Wirtschaftsleistung erreicht wird, die es qualifizierten Arbeitskräften ermöglicht, dort Stellen zu finden, die ihren Qualifikationen entsprechen.
- Die EU-Politik kann die Vernetzung der politischen Maßnahmen zur Förderung des Wirtschaftswachstums mit den Schritten unterstützen, die eine attraktive städtische Umgebung für hochqualifizierte Arbeitskräfte und für eine große Bandbreite von Altersgruppen und Familienmodellen schaffen. Die demographische Alterung wird Städte mit vielfältigen neuen Herausforderungen konfrontieren. Die EU-Politik kann einen Erfahrungsaustausch zwischen den Regionen fördern, damit Regionen, auf die das Problem der demographischen Alterung in Zukunft zukommen wird, von den Erfahrungen profitieren, die in Regionen mit fortgeschrittenem Alterungsprozess bereits gemacht wurden.
 - Weil verschiedene Teile einer städtischen Region eine unterschiedliche Bevölkerungsdynamik aufweisen können, werden vielfältige lokal fokussierte politische Maßnahmen notwendig, die nicht nur auf den Zustand der Städte insgesamt, sondern auch auf bestimmte Stadträume zugeschnitten sind. Entsprechende Programme sollten gegebenenfalls durch die EU unterstützt werden.

Wirtschaft

Dieser Abschnitt beschäftigt sich mit Indikatoren für wirtschaftlichen Wohlstand, regionale wirtschaftliche Spezialisierung, Innovation und Existenzgründung. Wirtschaftlicher Wohlstand und wirtschaftliche Aktivität konzentrieren sich in einer Zone, die West- und Nordeuropa, Norditalien, Teile von Spanien und die Hauptstädte der zentraleuropäischen Länder umfasst. In den vergangenen Jahrzehnten konnten kleinere Städte in Zentraleuropa und in den Randgebieten von Nord- und Südeuropa nicht mit der wirtschaftlichen Dynamik der Groß- und Hauptstädte und der dynamischeren kleineren Städte in Nord-, Süd- und Westeuropa mithalten.

In den meisten europäischen Ländern konzentriert sich ein hohes Maß von Wohlstand in den Hauptstädten. Dies bestätigt die dominante Position von Hauptstädten innerhalb der (nationalen) Wirtschaft (Abbildung II).

Abbildung II
BIP pro Kopf in KKS
 Nach Land, Makroregion und Stadttyp, 2004 (Kernstädte/NUTS3 Regionen)



Eigene Berechnung auf Grundlage des Urban Audit und regionalen Statistiken von Eurostat. Typ A: Metropolen (Hauptstädte ausgenommen, sie werden separat gezeigt); Typ B: Regionale Zentren; Typ C: Kleinere Zentren; Typ D: Städte der strukturschwachen Regionen; sonstige: Städte, die nicht in diese Typologie eingeordnet werden (Städte in der Türkei, und Cayenne, Französisch-Guayana). Zur Erklärung der Typologie siehe Absatz „Aufgabenstellung und methodisches Vorgehen“.

Zwischen 2001 und 2004 war das Wirtschaftswachstum in Zentraleuropa (außer in Polen und Rumänien) besonders hoch. Die Patentdichte des Jahres 2004 zeigt innerhalb von Europa deutliche regionale Unterschiede hinsichtlich der technologischen Wettbewerbsfähigkeit. Sie ist in den wohlhabendsten Städten hoch und in den Randregionen niedrig. Trotzdem ist die Patentdichte in einigen zentraleuropäischen Städten (sowohl in Haupt- als auch in anderen Städten) relativ hoch. Aus diesem Grund verbessern sich die Bedingungen für wirtschaftlichen Wohlstand in diesen Städten (und haben sich in den letzten beiden Jahrzehnten bereits verbessert, siehe unten).

Die Analyse der wirtschaftlichen Indikatoren führt zu den folgenden Schlussfolgerungen für den EU-Handlungsschwerpunkt „Innovation“, der in EU-Dokumenten als besondere Hauptpriorität für die zukünftige Kohäsionspolitik angeführt wird:

- Innovation und technischer Fortschritt sind in Europa am stärksten in bereits existierenden Zentren wirtschaftlicher Aktivität vertreten. Allerdings deutet die relative Häufung von Innovationen an verschiedenen Standorten der neuen EU-Mitgliedsländer Zentraleuropas darauf hin, dass auch dort die Aussicht darauf besteht, wirtschaftliche Spezialisierungen zu entwickeln, die auf intraregionalen technologischen Innovationen basieren.
- Die Ergebnisse dieser Analyse unterstützen die Argumentation für eine Strategie, mit deren Hilfe zunächst die wirtschaftlichen Kernaktivitäten einer Region identifiziert und danach Maßnahmen zur Unterstützung der entsprechenden Akteure und Netzwerke entwickelt werden. Diese Strategie muss somit zwangsläufig an die regionalen Bedingungen

angepasst werden. Dabei muss zwischen Fördermaßnahmen in Regionen unterschieden werden, die bereits wirtschaftliche Zentren sind, und in Regionen, in denen wettbewerbsfähige Spezialisierungen erst entwickelt werden müssen. In einer sich ständig verändernden Wirtschaft kann eine regionale Spezialisierung nur so lange bestehen, bis sie von neuer Technologie und völlig neuen Aktivitäten abgelöst wird. Besonders für kleinere Städte ist andererseits eine breite Diversifizierung keine mögliche Alternative zu einem gewissen Grad an Spezialisierung. In jedem Fall müssen wirtschaftliche Schwerpunkte als sehr flexible räumliche oder sektorale Ballungen verstanden werden, die aus Industrien und Netzwerken bestehen, die ständigem Wandel unterworfen sind. Die EU-Politik verfügt über Kapazitäten, um die Regionen im Prozess der „klugen Spezialisierung“ zu unterstützen.

- Eine besondere Eigenschaft der städtischen Wirtschaftsspezialisierung ist die Tertiärisierung, d.h. die Konzentration auf Dienstleistungen (einschließlich der Verwaltungen industrieller Unternehmen und der öffentlichen Administration). In vielen westeuropäischen Ländern konzentrieren sich die meisten zentralen öffentlichen und privaten administrativen Funktionen in sehr großen Städten und Hauptstädten, während regionale wirtschaftliche Kontrollfunktionen in den als regionale Zentren (Typ B) eingeordneten Städten angesiedelt sind. In den stark zentralisierten Verwaltungssystemen Zentraleuropas wäre es nur schwer möglich, mit Hilfe politischer Maßnahmen eine stärkere regionale Streuung der wirtschaftlichen Kontrollfunktionen anzuregen. Als Teil einer wirtschaftlichen Entwicklungsstrategie, die einen Schwerpunkt auf die Nutzung regionaler Kapazitäten legt, kann aber das Ziel formuliert werden, die Rolle kleinerer Städte als Mittelpunkt für leistungsfähige regionale Netzwerke zu stärken.

Wissen, Kreativität, kulturelle Vielfalt

Vielfältige Wechselbeziehungen zwischen regionaler Wettbewerbsfähigkeit und der regionalen Ausstattung mit Humankapital sind offensichtlich. Bildung ist selbstverständlich eine entscheidende Voraussetzung wirtschaftlichen Wohlstands. Dennoch darf man nicht davon ausgehen, dass Investitionen in Bildung sehr kurzfristig zu Steigerungen der regionalen Wirtschaftsleistung führen werden. Es besteht kein Zweifel daran, dass viele Städte in den zentraleuropäischen Beitrittsländern der EU-Erweiterungen 2004 und 2007, die sich durch ein besonders aktives Engagement für höhere Bildung auszeichnen, davon auf lange Sicht profitieren werden. Bekannt ist, wie wichtig Wissensarbeiter für die regionale Leistung sind. Dieser Umstand muss gerade die Akteure in peripheren und strukturschwachen Regionen dazu veranlassen, sich für die Schaffung von Bedingungen einzusetzen, die die Ansiedlung von „Wissensarbeitern“ unterstützen und insbesondere Studenten Anreize geben, nach ihrem Studienabschluss, den sie u.U. dort erlangt haben, in der Region zu bleiben. Insgesamt zeigt sich, dass ein positiver Zusammenhang zwischen dem

Anteil von Zuwanderern und dem städtischen wirtschaftlichen Wohlstand besteht. Während dynamische Städte in den prosperierenden Zentren der europäischen Wirtschaft viele Migranten aus dem In- und Ausland anziehen, ist der Zustrom von Migranten in die Städte der peripheren Regionen sehr gering. Für Randgebiete muss es zunächst eine Hauptpriorität sein, bessere Bedingungen für die wirtschaftlich aktive Bevölkerung zu schaffen, um sie in der Region zu halten.

Städtische Gebiete sind im Rahmen einer wissensbasierten Wirtschaftsentwicklung von Regionen zentrale Orte des Lernens, des Informationsaustauschs und der Zusammenarbeit. In den sehr großen Ballungsräumen ist die Innovationsleistung besonders hoch. Städte scheinen also eine bessere Umgebung für die Wissensverteilung und die Wissensanwendung in der Wirtschaftstätigkeit zu bieten. Es ist jedoch schwierig, diese Prozesse mit Hilfe statistischer Indikatoren zu messen. Möglicherweise ist die durch Innovationsindikatoren angezeigte Konzentration auf Städte u.a. auch darin begründet, dass große Firmen bei Patentanmeldungen u.U. nur den Hauptsitz des Unternehmens angeben, selbst wenn sie konzernweit an verschiedenen Standorten forschen. Für Innovationen sind ständige Neuinvestitionen nötig, gleichzeitig sind sie die treibende Kraft des wirtschaftlichen Wandels. Aus diesem Grund gibt es sogar in den wohlhabendsten Regionen Europas ein hohes Maß an Anknüpfungspunkten für eine innovationsorientierte Förderpolitik. In den neuen EU-Ländern Zentraleuropas wird es im Rahmen der Kohäsionspolitik nötig sein, die Akteure vor Ort zu unterstützen und passende Wirtschaftssektoren und Entwicklungsstrategien für ein regionales, wissensbasiertes Wachstum zu identifizieren.

Sozialer Zusammenhalt

Eine der Hauptprioritäten der angestrebten EU-Politik der nächsten Jahrzehnte ist es, den sozialen Zusammenhalt zu stärken und die Bürger intensiver in politische Prozesse einzubeziehen. Eine sozial „inklusive“ Gesellschaft kann als solche verstanden werden, die allen Individuen (und Gruppen von Individuen) einen grundlegenden Lebensstandard bietet und dennoch Unterschiede akzeptiert. Es ist selbstverständlich schwierig festzustellen, welcher Grad von Ungleichheit zwischen Individuen und Gruppen von Individuen noch akzeptabel ist. Dennoch kann im Bericht auf Grundlage der Indikatoren des Urban Audit und zusätzlicher (subjektiver) Informationen aus der Meinungsumfrage zur Lebensqualität in europäischen Städten³ gemäß ausgewählter Indikatoren ein Überblick über den Lebensstandard gegeben werden.

Die Hauptthemen dieses Abschnittes sind Beschäftigung und Arbeitslosigkeit sowie Lebensbedingungen unter Berücksichtigung der Teilaspekte Gesundheit,

³Meinungsbefragung zur Lebensqualität in 75 europäischen Städten, Europäische Kommission, Regionalpolitik, März 2010, verfügbar in fünf Sprachen (DE, EN, ES, FR, NL) unter http://ec.europa.eu/regional_policy/themes/urban/audit/index_en.htm

Wohnbedingungen und Sicherheit. Konkrete Angaben über innerstädtische Einkommensgefälle stehen nur für einen Teil der am Urban Audit teilnehmenden Städte zur Verfügung. Diese Angaben führen zu der Feststellung, dass sich das Einkommensgefälle zwischen 2001 und 2004 in den Städten offenbar nicht vergrößert hat. Einkommensgefälle scheinen kein typisches Symptom großer europäischer Städte zu sein, sondern ein Kennzeichen unterschiedlich großer Städte und verschiedener Makroregionen.

Soweit die zur Verfügung stehenden Indikatoren eine solche Verallgemeinerung zulassen, kann daraus geschlossen werden, dass städtische Ballungsprozesse nicht gleichzeitig zu einer Zunahme von städtischer Armut und Ungleichheit führen, wie es in einigen Hypothesen angenommen wird. Die Arbeitslosenquote ist z.B. innerhalb der europäischen Makroregionen sehr unterschiedlich verteilt. Nur in Nordeuropa ist die Arbeitslosenquote im Allgemeinen niedrig. In kleineren Städten der neuen EU-Länder Zentraleuropas ist die Arbeitslosigkeit besonders hoch. Sie hat dort jedoch seit Beginn der 1990er Jahre abgenommen und ist auch zwischen 2001 und 2004 weiter gesunken. Die Arbeitslosigkeit ist, anders als nach Meinung einiger Hypothesen zu erwarten war, in sehr großen Städten nicht überdurchschnittlich hoch. In der direkten Umgebung sehr großer Städte ist die Arbeitslosigkeit sogar besonders gering. Dort sind die Arbeitslosenzahlen im Beobachtungszeitraum zurückgegangen. Trotzdem ist die Erwerbsquote der Wohnbevölkerung in Nord-, Süd- und Westeuropa in vielen Städten relativ gering. Dieses offensichtliche Fehlen von Wechselbeziehungen zwischen Wohlstand und der Schaffung von Arbeitsplätzen für Stadtbewohner wird als städtisches Paradox bezeichnet. Beschäftigungsraten sollten beispielsweise in den bedeutenden Metropolen sehr hoch sein, sind aber in einigen zweitrangigen regionalen Zentren um einiges höher. Insgesamt hat sich diese paradoxe Situation in den europäischen Städten seit den 1990er Jahren nicht wesentlich geändert. Um den wirtschaftlichen Wohlstand und das soziale Gleichgewicht zu sichern, muss somit in vielen der großen europäischen Städte und auch in den kleineren Städten der Randregionen eine höhere Beteiligung der Wohnbevölkerung am städtischen Arbeitsmarkt erreicht werden.

Arbeitsbedingte Migration wird sich erwartungsweise auch weiterhin auf die großen Städte konzentrieren. Kleineren Städten wird es dagegen immer schwerer fallen, mobile Arbeitskräfte anzuziehen. In kleineren Städten kann eine Kombination aus guter öffentlicher Infrastruktur (Gesundheitswesen, Bildungswesen, Kultur), guter Erreichbarkeit, einem gewissen Grad an wirtschaftlicher Spezialisierung und bezahlbarem hochwertigem Wohnraum aber zu einem erheblichen Vorteil gegenüber großen Ballungsräumen werden und somit das Einkommensgefälle zwischen den größeren und kleineren Städten moderat halten.

Laut dem Bericht „Agenda for a reformed cohesion policy“ von Fabrizio Barca (2009)⁴ würde ein (stärker) raumorientiertes Politikkonzept der EU ermöglichen,

⁴http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/barca_en.htm

auf die vielfältigen Einflüsse zu reagieren, die die Wanderungsströme auf die Regionen haben. Die Ergebnisse des vorliegenden zweiten Berichts über den Zustand der europäischen Städte unterstützen diese Argumentation. Sie zeigen, dass der Wohlstand der Städte bereits jetzt unter anderem durch die Anziehung von Zuwanderern gesichert wird. Dieser Zusammenhang wird sich im Verlauf der demographischen Alterung und der zunehmenden Mobilität noch verstärken. Die Kohäsionspolitik der EU könnte Kommunen in städtischen und ländlichen Regionen dabei unterstützen, die öffentlichen Angebote z.B. in den Bereichen Bildung, Gesundheit, Verkehrswesen, Kinderbetreuung, Weiterbildung, Wirtschaftsförderung und Stadtsanierung an veränderte Anforderungen anzupassen. In diesem Zusammenhang sollte es ein Ziel sein, die besonderen Bedürfnisse von Migranten und auch von Menschen, die z.B. in ihrer Wohnumgebung besonders durch den Zustrom von Migranten betroffen sind, besser zu berücksichtigen.

In Europa sind Kinder einem höheren Armutsrisiko ausgesetzt als die Gesamtbevölkerung. Deswegen gehört die Sicherung ihrer sozialen Eingliederung, besonders in den Städten, zu den Kernprioritäten der EU-Politik. In vielen Städten sind Familien mit Kindern deutlich unterrepräsentiert, so dass es ihnen dort an „Sichtbarkeit“ im politischen Geschehen fehlt. Darüber hinaus sollte sich die EU-Politik auf die soziale Eingliederung der stark repräsentierten älteren Bevölkerung konzentrieren, um insbesondere in den Städten den zukünftigen Wohlstand zu sichern.

Momentan können keine allgemeinen Aussagen über den Grad der Segregation zwischen den Stadtteilen oder darüber, bis zu welchem Umfang diese Unterschiede akzeptiert werden können, getroffen werden. Räumliche Segregationsprozesse werden sehr wahrscheinlich dazu führen, dass die soziale Einbindung von armen Menschen und Minderheiten in Zukunft schwerer zu erreichen sein wird. Allerdings variiert die Zusammensetzung von Nachbarschaften sogar in kleineren Städten und innerhalb von Regionen sehr stark. Maßnahmen, die die räumliche Segregation einschränken wollen, müssen daher auf die spezifischen regionalen und lokalen Bedingungen zugeschnitten sein. Die Verantwortung für solche Maßnahmen sollte bei der kommunalen Ebene liegen. Diese kann durch Fördermaßnahmen des Staates oder der EU unterstützt werden. Wird eine nachbarschaftsorientierte Politik verfolgt, muss mehr Gewicht auf die Auswirkungen der räumlichen Trennung nach Alter und Familientyp (d.h. der demographischen Segregation) gelegt werden.

Regierungshandeln und Bürgerbeteiligung

Der Index des Gestaltungsspielraums von Städten („city powers“)⁵ aus dem ersten Bericht über den Zustand der europäischen Städte wurde überarbeitet.

⁵Die Mitglieder des Expertenausschusses äußerten sich skeptisch über die Terminologie dieses Abschnittes. In der englischsprachigen Literatur ist der Begriff "powers" mit dem Zuständigkeitsbereich der durch die Stadt beauftragten Autoritäten verbunden, der durch die Haushaltsbefugnisse, die Unabhängigkeit und die Größe verdeutlicht wird. Da diese

Die Interpretation von verwaltungstechnischen Daten und der Vergleich von Daten aus verschiedenen Städten zu diesem Thema ist sehr komplex, weil dabei die institutionellen Rahmenbedingungen berücksichtigt werden müssen. Aufgrund der verschiedenen nationalen Verwaltungsstrukturen unterscheiden sich Städte innerhalb Europas in ihrem Gestaltungspielraum erwartungsgemäß nicht nur durch ihre unterschiedliche Größe, ihr Wirtschaftspotential oder ihre Lage, sondern gerade auch im Hinblick auf das Land, das sie in der Analyse repräsentieren. Skandinavische Länder übertragen z.B. traditionell mehr Entscheidungs- und Finanzkraft auf Institutionen der subnationalen Ebene (z. B. Städte) als Staaten in anderen Teilen Europas. Dadurch sind skandinavische Städte unabhängig von Größe und Wirtschaftskraft automatisch verhältnismäßig einflussreich.

Es wäre trotzdem zu erwarten gewesen, dass der Einfluss der Stadtverwaltungen zumindest bis zu einem gewissen Grad sowohl von der Größe der Städte in ihrem Einflussbereich als auch von ihrer politischen Unabhängigkeit, etwa bei der lokalen Besteuerung, abhängt. Bei dem bedeutend größeren Anteil der am Urban Audit teilnehmenden Städte mit verhältnismäßig großem Verwaltungseinfluss leitet sich aber der Gesamtumfang ihrer Selbstbestimmung eher aus dem Grad ihrer politischen Unabhängigkeit ab als aus dem durch ihre Bevölkerungsgröße gegebenen „Gewicht“.

Umwelt und Verkehrswesen

Den Indikatoren des Urban Audit zu Folge unterscheidet sich die Umweltsituation in den europäischen Städten in erheblichem Maße. Die Analysen in diesem Bericht betrachten eine Auswahl dieser Indikatoren: Landnutzung, Luftverschmutzung, Kraftfahrzeugnutzung und Müllaufbereitung.

Die Landnutzung in am Urban Audit teilnehmenden Städten zeigt keine großen Unterschiede in Bezug auf die Anteile der Flächen mit Wohn- und Freizeitfunktion (z.B. Sporteinrichtungen, aber ohne Grünflächen) an der Gesamtfläche. Im Gegensatz dazu gibt es jedoch große Unterschiede in der gesamten Landfläche sowie beim Anteil der Grünflächen an den Kerngebieten der Städte. Im Allgemeinen sind Städte, die in ihrem Kernraum eine relativ große Fläche im Verhältnis zur Wohnbevölkerung aufweisen, „grüner“ und bieten eine größere städtische Biodiversität. Die Konzentration von Stickstoffdioxid, einer Messgröße der Luftverschmutzung, verhält sich umgekehrt proportional zum Umfang der Grünflächen in den Kerngebieten der Städte. Eine ähnliche Beziehung zwischen Luftverschmutzung und der Art und Weise, wie Siedlungen städtebaulich angeordnet sind, lässt sich für die Feinstaubbelastung feststellen. Die Feinstaubkonzentration verhält sich in städtischen Siedlungen proportional zur Bevölkerungsdichte innerhalb des Kerngebiets. Aus politischem Blickwinkel ist es demnach empfehlenswert, so viele Grünflächen wie möglich in den inneren

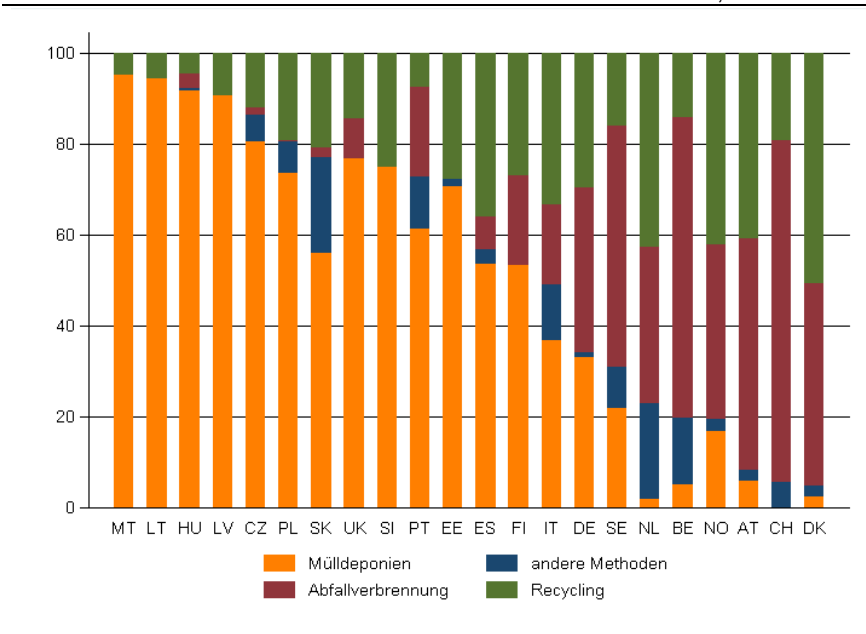
Begrifflichkeit dem Schwerpunkt dieser Studie entspricht, wurde der Begriff "powers" übernommen.

Bereichen der Städte zu erhalten. Dadurch kann die Luftqualität verbessert und die städtische biologische Vielfalt bewahrt werden. Auf diese Weise kann zudem das Bewusstsein der Stadtbevölkerung für die Bedeutung von Umweltschutz erhöht werden. Dennoch ist die Vermeidung von verschmutzenden Emissionen das primäre Ziel von städtischen Umweltstrategien.

Im Durchschnitt haben nord- und westeuropäische Städte den höchsten Anteil am Recycling, sowohl bei der gewerblichen als auch bei der öffentlichen Müllaufbereitung. Städte der neuen zentraleuropäischen EU-Staaten weisen hingegen nur einen sehr geringen Anteil am Recycling und viel größere Anteile an Deponieflächen auf (Abbildung III). Der Anteil an Deponieflächen sollte reduziert werden, um für umweltfreundlichere Müllaufbereitungsmethoden Raum zu schaffen. Dazu gehört beispielsweise auch die Energierückgewinnung durch Verbrennung oder Recycling.

Abbildung III
Verteilung der Methoden öffentlicher und gewerblicher Festmüllaufbereitung

Nationale Durchschnitte der am Urban Audit teilnehmenden Städte, 2004



Eigene Berechnung auf Grundlage des Urban Audit.

Die Recyclingquoten sind in einigen der wohlhabendsten großen Städte in Nord- und Westeuropa hoch. Daraus lässt sich schlussfolgern, dass es keine Widersprüche zwischen wirtschaftlichem Wohlstand und Umweltschutz gibt. Es fällt daher in den Bereich der Kohäsionspolitik, die Kooperationen zwischen Städten und die internationale Kooperation zu unterstützen, damit Strategien entwickelt werden können, mit deren Hilfe Wirtschaftswachstum erreicht wird, ohne die Umwelt zu schädigen.

Städtestatistik als politisches Steuerungssystem auf europäischer Ebene

Um die Hauptziele der Europapolitik wie die Förderung eines wissensbasierten Wirtschaftswachstums, soziale Eingliederung und ökologische Nachhaltigkeit zu erreichen, ist der Erfolg vieler Maßnahmen, die einen städtischen Schwerpunkt aufweisen, unabdingbar. Aus diesem Grund sind fortlaufende Bemühungen zur Verbesserung der Wissensgrundlage über städtische Lebensbedingungen nötig. Um die Nutzbarkeit des Urban Audits als politikorientiertes Informationswerkzeug weiter zu verbessern, werden die Indikatoren, die Analyseinstrumente und die Darstellungsmöglichkeiten weiterentwickelt. Für die am Urban Audit teilnehmenden Städte wird eine zusätzliche jährliche Datenerhebung mit einem reduzierten Katalog von Variablen stattfinden, damit eine komplette Datenreihe für die Hauptindikatoren zur Verfügung steht. Die vollständige Datenerhebung wird alle drei Jahre durchgeführt. Eine weitere Datenerhebung, das Large Urban Audit, beinhaltet alle Städte der EU mit mehr als 100 000 Einwohnern, die bisher nicht am Urban Audit teilgenommen haben. Die Meinungsbefragung zur Lebensqualität in 75 europäischen Städten wird fortgeführt, um weitere Informationen über die Wahrnehmung des Lebens in europäischen Städten zu liefern. Ab 2010 verbessert der Urban Atlas, ein GIS-basiertes Informationsinstrument im Internet, die Nutzbarkeit des Urban Audits. Der Atlas stellt Daten des Urban Audit kartographisch dar und wird sich voraussichtlich zu einem wichtigen Arbeitsmittel für Planer und politische Entscheidungsträger entwickeln. Außerdem bereitet Eurostat ein webbasiertes Verbreitungstool vor. Es basiert auf Daten aus dem Urban Audit und wird „Cities' and Regions' Profile“ (CARP) heißen.