



Dokumentation

Nachhaltigkeitsstrategien bei der Städtebauförderung

Nachhaltigkeitsstrategien bei der Städtebauförderung

Aktenzeichen: WD 7 - 3000 - 042/18
Abschluss der Arbeit: 02. März 2018
Fachbereich: WD 7: Zivil-, Straf- und Verfahrensrecht, Umweltschutzrecht, Bau und Stadtentwicklung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Sustainable Development Goals der UN	4
3.	Strategie Europa 2020	5
4.	Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie	6
5.	Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes	7
6.	Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur	8

1. Einleitung

Auf internationaler und nationaler Ebene stehen Nachhaltigkeitsstrategien unterschiedlichster Ausprägung vor allem im Zusammenhang mit dem Klimawandel im Mittelpunkt von Initiativen parlamentarischer und außerparlamentarischer Akteure. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, inwiefern die Sustainable Development Goals (SDGs) der Vereinten Nationen (UN), die Europa 2020-Strategie der Europäischen Union (EU) sowie die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie in der deutschen Regionalpolitik umgesetzt werden.

Von Interesse ist hierbei, wie insbesondere die „Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ sowie die „Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ den in diesen Strategien festgeschriebenen Zielen dienen. Hierbei steht ausschließlich eine nachhaltige Städtebauförderung im Mittelpunkt der Betrachtungen.

Vor diesem Hintergrund werden zunächst unter Ziffer 2 bis 4 die SDGs, die Europa 2020-Strategie sowie die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie in gedrängter Form vorgestellt. Im Anschluss daran werden die vorgenannten Gemeinschaftsaufgaben unter besonderer Berücksichtigung einer nachhaltigen Städtebauförderung unter Ziffer 5 und 6 beleuchtet.

2. Sustainable Development Goals der UN

Die SDGs sind politische Zielsetzungen der UN, die der Sicherung einer nachhaltigen Entwicklung dienen sollen. Sie sind im Kern gerichtet auf das Voranbringen des Wirtschaftswachstums, auf die Reduzierung von Disparitäten im Lebensstandard, auf die Schaffung von Chancengleichheit sowie auf ein nachhaltiges Management von natürlichen Ressourcen. Ein wichtiger Gesichtspunkt soll hierbei auch die Wahrung von Menschenrechten sein.

In der Ziffer 11 der SDGs wird das Ziel formuliert, Städte sowie Siedlungen inklusiv, sicher, widerstandsfähig und nachhaltig zu gestalten,

vgl. UN, Sustainable Development Goals; zuletzt abgerufen am 01.03.2018:
<http://www.undp.org/content/undp/en/home/sustainable-development-goals.html>.

Diese Vorgaben werden vielfach auch als „Agenda 2030“ bezeichnet,

vgl. Martens/Obenland, Die Agenda 2030 – Globale Zukunftsziele für nachhaltige Entwicklung (2017); zuletzt abgerufen am 01.03.2018: https://www.globalpolicy.org/images/pdfs/GPFEurope/Agenda_2030_online.pdf.

Zur Überprüfung der Ziele für nachhaltige Entwicklung wurde ein Katalog von Indikatoren erarbeitet, der von der UN-Statistikkommission im März 2016 beschlossen wurde.

Vgl. UN, Global indicator framework for the Sustainable Development Goals and targets of the 2030 Agenda for Sustainable Development; zuletzt abgerufen am 01.03.2018: <https://undocs.org/A/RES/71/313>.

Die Open Knowledge Foundation betreibt – unter anderem unterstützt vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung – das Portal 2030 Watch, das ein Monitoring-Instrument zur Umsetzung der nachhaltigen Entwicklungsziele zur Verfügung stellt,

vgl. Open Knowledge Foundation, 2030 Watch; zuletzt abgerufen am 28.02.2018: <https://2030-watch.de/>.

Die hierbei zugrunde zu legenden Indikatoren sind auf internationaler Ebene umstritten,

vgl. Martens/Obenland, Die Agenda 2030 – Globale Zukunftsziele für nachhaltige Entwicklung (2017), S. 19/20; zuletzt abgerufen am 01.03.2018: https://www.globalpolicy.org/images/pdfs/GPFEurope/Agenda_2030_online.pdf.

3. Strategie Europa 2020

Die Strategie Europa 2020 ist ein auf zehn Jahre angelegtes Wirtschaftsprogramm der EU, das vom Europäischen Rat im Jahre 2010 verabschiedet wurde. Ziel soll es sein, ein „intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“ mit einer besseren Koordinierung der nationalen und europäischen Wirtschaft sicherzustellen,

vgl. EU, Strategie Europa 2020; zuletzt abgerufen am 27.02.2018: <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLETE%20%20DE%20SG-2010-80021-06-00-DE-TRA-00.pdf>.

Die EU-Strategie Europa 2020 stellt ein Nachfolgeprogramm der sogenannten Lissabon-Strategie dar, die von 2000 bis 2010 verfolgt wurde. Bis zum Jahr 2020 sollte im Rahmen der Strategie Europa 2020 konkret Folgendes erreicht werden:

- Beschäftigung – 75 % der erwerbsfähigen Bevölkerung (Altersgruppe der 20- bis 64-Jährigen) erwerbstätig,
- Forschung und Entwicklung (FuE) – Investition von 3 % des EU-BIP in FuE,
- Klimawandel und Energie – 20 % weniger Treibhausgasemissionen als 1990 sowie 20 % Energie aus erneuerbaren Quellen und Erhöhung der Energieeffizienz um 20 %,
- Bildung – Senkung des Anteils der vorzeitigen Schulabgänger auf unter 10 % und Steigerung des Anteils der Bevölkerung im Alter zwischen 30 und 34 Jahren mit abgeschlossenem Hochschulstudium auf mindestens 40 %,
- Armut und soziale Ausgrenzung – Senkung der Anzahl der von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffenen oder bedrohten Menschen um mindestens 20 Millionen.

Die Förderung des *nachhaltigen Städtebaus* findet in diesen Zielen keine ausdrückliche Erwähnung, dürfte allerdings mittelbar auch von der Europa 2020-Strategie erfasst sein. Es dürfte allerdings erlaubt sein, den Maßnahmen für eine nachhaltige Städtebauförderung hier eine untergeordnete Bedeutung beizumessen. Die Mitgliedstaaten erstatten im Rahmen ihrer jährlichen nationalen Reformprogramme Bericht über die Fortschritte dieser Ziele. Zur Überwachung der Ziele veröffentlicht das Statistische Amt der EU (Eurostat) regelmäßig umfassende Fortschrittsberichte zu den Zielvorgaben,

vgl. etwa den Fortschrittsbericht für das Jahr 2016: Eurostat, Smarter, greener, more inclusive? – Indicators to support the Europe 2020 strategy (2016); zuletzt abgerufen am 28.02.2018: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/7566774/KS-EZ-16-001-EN-N.pdf/ac04885c-cfff-4f9c-9f30-c9337ba929aa>.

Auch hier ist ebenso wie bei den SDGs nicht auszuschließen, dass auf internationaler Ebene die Indikatoren für einen messbaren Fortschritt der Strategie Europa 2020 umstritten sind. 2014 und 2015 wurde eine Halbzeitüberprüfung durchgeführt, wobei eine in diesem Zusammenhang durchgeführte *öffentliche Konsultation* ergab, dass die Strategie nach wie vor als angemessener Rahmen zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung angesehen wird. In der Folge beschloss die Kommission die Fortführung der Strategie, die seitdem im Rahmen des sogenannten Europäischen Semesters überwacht wird.

Vgl. EU, Strategie Europa 2020 – Übersicht; zuletzt abgerufen am 28.02.2018: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/europe-2020-strategy_de.

4. Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie

Die Ziele nachhaltiger Entwicklung (s. o.) wurden mit der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie in eine nationale Strategie überführt. Sie wird seit 2002 erstellt und seit 2004 im Abstand von vier Jahren fortgeschrieben,

vgl. hierzu im Einzelnen die Ausführungen der Bundesregierung; zuletzt abgerufen am 01.03.2018: https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Info-dienst/2017/01/2017-01-11-Nachhaltigkeitsstrategie/2017-01-10-Nachhaltigkeitsstrategie_2016.html.

Unter Punkt 11 (S. 155 ff.) wird der Wert einer langfristig orientierten, nachhaltigen und inklusiven Stadtentwicklungspolitik sowie die große Bedeutung der zunehmenden Urbanisierung betont,

vgl. Bundesregierung, Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie; zuletzt abgerufen am 28.02.2018: https://www.bundesregierung.de/Content/Infomaterial/BPA/Bestellservice/Deutsche_Nachhaltigkeitsstrategie_Neuaufgabe_2016.pdf?blob=publication-File&v=7.

Zur Erfolgskontrolle wurden auf nationaler Ebene entsprechende Indikatoren festgelegt. Zur Messung der Zielerreichung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie veröffentlicht das Statistische Bundesamt einen Indikatorenbericht, der detaillierte Beschreibungen aller Indikatoren, deren Entwicklung und ihren Status sowie weiterführende Analysen enthält,

vgl. Indikatorenbericht des Statistischen Bundesamtes; zuletzt abgerufen am 27.02.2018: <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Indikatoren/Nachhaltigkeitsindikatoren/National/NachhaltigkeitNational.html;jsessionid=EA727F2FB0BFC2438E8F160EBED1EA22.InternetLive1>.

5. Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes

Die Vielzahl von Förderprogrammen für die verschiedensten Bereiche entzieht sich hier einer umfassenden Bewertung. In der Regionalpolitik, insbesondere in der Raumplanung, kann zwischen der Förderung urbaner Räume und der Regionalförderung unterschieden werden. Neben Förderprogrammen der EU kommen unter anderem Förderprogramme des Bundes, der Länder sowie gemeinsame Förderprogramme von Bund und Ländern zum Einsatz.

Auf EU-Ebene bestehen beispielsweise die Programme URBAN/URBAN II (Unterstützung krisenbetroffener Stadtviertel) oder die Strukturfonds EFRE (Europäischer Fonds für regionale Entwicklung; Förderung benachteiligter Regionen) und der ESF (Europäischer Sozialfonds).

Bund und Länder fördern gemeinsam Maßnahmen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“. Reine Länderförderungen sind unter anderem der Kommunale Investitionsfonds und die Förderung bestimmter Infrastrukturen des Landes. Auch die von Bund und Ländern getragene Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) unterstützt neben zahlreichen anderen Bereichen die Entwicklung kommunaler Infrastrukturen oder die Modernisierung von Wohnraum.

Für die Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes wurde bereits im Jahre 1969 ein entsprechendes Gesetz in Kraft gesetzt,

vgl. Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK-Gesetz - GAKG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Juli 1988 (BGBl. I S. 1055), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 11. Oktober 2016 (BGBl. I S. 2231); zuletzt abgerufen am 01.03.2018: <https://www.gesetze-im-internet.de/agrstruktg/BJNR015730969.html>.

Eine Evaluierung des GAKG im Hinblick auf die SDGs, die Europa 2020-Strategie oder die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie ist bisher nicht erfolgt. Die GAK ist ein wesentliches Element der Deutschen Strategie für die Entwicklung ländlicher Räume. Sie ist ein Förderinstrument für die nationale Land- und Forstwirtschaft, den Küstenschutz sowie ländliche Räume. Sie enthält eine breite Palette von Agrarstruktur- und Infrastrukturmaßnahmen und deckt damit in weiten Teilen den Anwendungsbereich der sogenannten ELER-Verordnung ab,

zur Förderung und Entwicklung des ländlichen Raums vgl. im Einzelnen Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL); zuletzt abgerufen am 02.03.2018: https://www.bmel.de/DE/Laendliche-Raeume/03_Foerderung/Europa/texte/Foerderung2014-2020.html?nn=5774216¬First=true&docId=5493798,

Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 (ABl. L 347 vom 20.12.2013, 487); zuletzt abgerufen am 02.03.2018: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1305&from=de>.

Der Freistaat Bayern fördert beispielsweise mit Unterstützung des Bundes und der EU städtebauliche Erneuerungsmaßnahmen. Schwerpunkte der Förderung sind:

- die Stärkung der Innenstädte und Ortsmitten sowie von Stadtteilzentren,
- die Fortentwicklung von Stadt- und Ortsteilen mit besonderem sozialem, ökonomischem und ökologischem Entwicklungsbedarf sowie
- die Herstellung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen bei erheblichen Funktionsverlusten, insbesondere bei Brachflächen und Gebäudeleerständen.

Ziel ist es, städtebauliche Missstände und Mängel zu beheben, Lebens- und Arbeitsbedingungen zu verbessern sowie eine nachhaltige Stadt- und Ortsentwicklung zu verwirklichen. Inwiefern sich die internationalen und nationalen Nachhaltigkeitsstrategien im Einzelfall vor Ort verwirklichen, ist der Datenbank des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi) zu entnehmen,

zu entsprechenden Maßnahmen in anderen Ländern wird verwiesen auf: (Daten-)Förderbank, Förderprogramme und Finanzhilfen des Bundes, der Länder und der Europäischen Union (EU); zuletzt abgerufen am 01.03.2018: <http://www.foerderdatenbank.de/Foerder-DB/Navigation/Foerderrecherche/inhaltsverzeichnis.html?get=d3225f6b90524b6797b9eced2e21961a;views:document&doc=10268>.

Die Förderung *nachhaltiger städtebaulicher Erneuerungsmaßnahmen* (Städtebauförderungsrichtlinien - StBauFR) stellen nur einen Einzelaspekt dieser Gemeinschaftsaufgabe (vgl. auch § 1 GAKG) und anderer Förderprogramme dar. Für die Belange einer nachhaltigen Städtebauförderung kommt auch die „Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ in Betracht. Die Städtebauförderung findet keine ausdrückliche Erwähnung in der *offiziellen* Bezeichnung dieser Gemeinschaftsaufgabe. Vielfach wird aber die Bezeichnung dieser Gemeinschaftsaufgabe um die des Städtebaus ergänzt.

6. Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur

Auch für die Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur wurde bereits im Jahre 1969 ein entsprechendes Gesetz in Kraft gesetzt,

vgl. Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW-Gesetz - GRWG) vom 6. Oktober 1969 (BGBl. I S. 1861), zuletzt geändert durch Art. 269 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474); zuletzt abgerufen am 02.03.2018: <https://www.gesetze-im-internet.de/wistruktg/GRWG.pdf>.

Nach dessen § 1 Abs. 1 GRWG werden zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur folgende Maßnahmen als Gemeinschaftsaufgabe betrachtet:

- Investive Förderung der gewerblichen Wirtschaft bei Errichtung, Ausbau, Umstellung oder grundlegenden Rationalisierung von Gewerbebetrieben,
- investive Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur, soweit sie unmittelbar für die Entwicklung der regionalen Wirtschaft erforderlich ist,
- nichtinvestive und sonstige Maßnahmen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen, zur regionalpolitischen Flankierung von Strukturproblemen und zur Unterstützung von regionalen Aktivitäten, soweit sie unmittelbar für die Entwicklung der regionalen Wirtschaft erforderlich sind,
- Evaluierung der Maßnahmen und begleitende regionalpolitische Forschung.

Eine *nachhaltige Städtebauförderung* findet in diesem Gesetz allerdings keine ausdrückliche Erwähnung und ist auch soweit ersichtlich nicht ein Schwerpunkt dieser Gemeinschaftsaufgabe.

Aus Mitteln der GRW werden vor allem gewerbliche Investitionen und Investitionen in die kommunale wirtschaftsnahe Infrastruktur gefördert. Die GRW-Förderung ist auf ausgewählte, strukturschwache Regionen beschränkt. Ziel ist es, im Sinne der Hilfe zur Selbsthilfe über die Stärkung der regionalen Investitionstätigkeit dauerhaft wettbewerbsfähige Arbeitsplätze in der Region zu schaffen.

Die GRW wird regelmäßig von externen Gutachtern evaluiert. Im Auftrag des BMWi wurde beispielsweise an der Ruhr-Universität Bochum die Studie „Lehren aus dem Strukturwandel im Ruhrgebiet für die Regionalpolitik“ (Stand: September 2015) vorgelegt,

vgl. hierzu Prognos AG in Zusammenarbeit mit dem InWIS-Institut InWIS Forschung & Beratung GmbH, Endbericht, Lehren aus dem Strukturwandel im Ruhrgebiet für die Regionalpolitik Projekt-Nr. 08/14 (2015); zuletzt abgerufen am 02.03.2018: https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Studien/lehren-strukturwandel-ruhrgebiet-regionalpolitik.pdf?__blob=publicationFile&v=8.

Auch bei einem früheren Gutachten der TU Dortmund (Stand: September 2010) stand vor allem die wirtschaftliche Perspektive strukturschwacher Regionen im Vordergrund. Die Gutachter belegen die positiven Effekte der Investitionsförderung in den strukturschwachen Regionen weniger damit, inwiefern Maßnahmen der nachhaltigen Städtebauförderung den internationalen und nationalen Nachhaltigkeitsstrategien dienen.

Gefördert wurden vor allem kleine Betriebe mit weniger als 10 Beschäftigten. Zudem konzentriert sich die Förderung auf forschungsintensive Branchen und auf Unternehmen, in denen überproportional viele Hochqualifizierte beschäftigt sind,

vgl. TU Dortmund, Prof. Dr. Franz-Josef Bade Dipl.-Volkswirt. Bastian Alm, Endbericht zum Gutachten Evaluierung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) durch einzelbetriebliche Erfolgskontrolle für den Förderzeitraum 1999-2008 und Schaffung eines Systems für ein gleitendes Monitoring (2010); zuletzt abgerufen am 28.02.2018: https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Wirtschaft/grw-studie-tu-dortmund.pdf?__blob=publicationFile&v=4,

entsprechendes gilt für den methodischen Ansatz in einem Folgegutachten; zuletzt abgerufen am 01.03.2018: https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Wirtschaft/grw-folgestudie-tu-dortmund.pdf?__blob=publicationFile&v=3.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass eine Evaluierung der Maßnahmen und Projekte, die durch die „Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ sowie der „Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ im Hinblick auf einen *nachhaltigen Städtebau* gefördert wurden, nach international anerkannten (messbaren) Indikatoren bisher nicht durchgeführt wurde.
