

05/2019

## STADTENTWICKLUNGS- UND NACHHALTIGKEITSPOLITIK

Zusammen denken,  
zusammen handeln

**WISO**  
DIREKT

### AUF EINEN BLICK

**Die Herausforderungen und der Handlungsdruck der Stadtpolitik nehmen beständig zu. Aber weder wurden die vorhandenen Instrumente gestärkt noch sind neue hinzugekommen. Auch eine visionäre Zieldebatte gab es bislang nicht. Die Stadtentwicklungspolitik benötigt aber neue Ziele und verstärkte politische Unterstützung. Beides erfordert Allianzen mit anderen Politiksektoren und anderen Handlungsträgern. Der dynamischste Politikbereich, die Nachhaltigkeitspolitik, ist als Partner dafür prädestiniert. Und: Eine Kooperation würde die Wirksamkeit beider Politikbereiche erhöhen.**

### STADTENTWICKLUNGSPOLITIK – NOTWENDIGER DENN JE

Nein, an neuen Herausforderungen für die deutsche Stadtentwicklungspolitik hat es in den vergangenen Jahren wohl kaum gefehlt. Die dramatischen Entwicklungen im Bereich Wohnen und Mieten, die Diskussion um Tempolimits und die Sperrung von Innenstädten für Autos ebenso wie die neuen Mobilitätsangebote verdeutlichen das. Hinzu kommen die ambitionierten klimapolitischen Ziele, die sich nur mit deutlich effizienteren Energiesystemen in der Stadt erreichen lassen. Aber auch durch die mit der Zuwanderung von Geflüchteten verbundenen Integrationsprobleme, durch die bröckelnde Infrastruktur und Daseinsvorsorge und die provokative Infragestellung liberaler Demokratie erhält die sozial integrierende Stadtentwicklung neue Relevanz.

Der allgemeinpolitische Stellenwert der Stadtentwicklungspolitik hat, so lässt sich resümieren, in den zurückliegenden Jahren wieder stark zugenommen. Doch schlägt sich diese neue politische Relevanz auch in neuen Visionen, neuen Instrumenten oder verändertem Regierungshandeln nieder?

### NEUE AUFGABEN – NEUE INSTRUMENTE – NEUE ALLIANZEN?

Die auffälligste politische Reaktion der vergangenen Jahre dürfte die „Explosion“ von Fördermitteln sein. Vor allem bestehende Haushaltstitel wurden verstärkt. Die Mittel der Städtebauförderung wurden vervielfacht, die der energetischen Erneuerung massiv angehoben und Steuern für die Wohnungswirtschaft wurden reduziert. Daneben gab es eine Reihe rechtlicher Anpassungen, die jedoch – außer in der Fachszene – keine öffentliche Beachtung gefunden haben. Die immer wieder eingeforderte Veränderung der Bodenpolitik wurde hingegen nicht angegangen. Auffällig sind die zahlreichen Kommissionen und Beratungsgremien insbesondere zum Thema „Wohnen“, die in den zurückliegenden Jahren eingesetzt und in denen Lobbyverbände – wohl auch aufgrund des hohen Handlungsdrucks im Wohnungsbau – explizit einbezogen wurden. Eine Stärkung stadtentwicklungspolitischer Instrumente im Sinne von Nachhaltigkeit oder gar visionäre Zieldebatten fanden demgegenüber aber nicht statt. Auch der letzte Koalitionsvertrag enthält nur wenige Hinweise, die eine Stärkung oder Neuorientierung der Stadtentwicklungspolitik eröffnen könnten.

Positiv betrachtet heißt das: Die Stadtentwicklung von morgen und erst recht von übermorgen bedarf neuer Ziele und vor allem verstärkter politischer Unterstützung. Beides lässt sich durch strategische Allianzen mit anderen Politiksektoren und anderen Handlungsträgern erreichen. Der zurzeit dynamischste Politikbereich, die Nachhaltigkeitspolitik, ist als Partner für die Stadtpolitik geradezu prädestiniert.

>

## NACHHALTIGKEIT – NEUES BETRIEBSSYSTEM DES REGIERUNGSHANDELNS

„Die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung ist grundlegendes Ziel und Maßstab des Regierungshandelns.“ Dieses starke Statement aus der vom Bundeskabinett im Jahr 2017 verabschiedeten Deutschen Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie (Die Bundesregierung 2016)<sup>1</sup> zeigt, wie fest das Ziel der Nachhaltigkeit in der deutschen Politik inzwischen verankert ist. Mindestens ebenso beeindruckend ist jedoch, was in den vergangenen Jahrzehnten mit Bezug auf Nachhaltigkeitsziele und deren Umsetzung entstanden ist:

- Auf internationaler Ebene wurde eine Serie von Beschlüssen gefasst, die sich zu einem tragfähigen Netzwerk von weltweit wirksamen Entschlüssen und Initiativen zusammenfügen.<sup>2</sup> Die bisher ambitionierteste Entschlüsselung brachte im Jahr 2015 die Agenda 2030 mit globalen Nachhaltigkeitszielen (Sustainable Development Goals – SDGs) hervor.
- Auf nationaler Ebene wurde die erste nationale Nachhaltigkeitsstrategie im Jahr 2002 verabschiedet und danach mehrfach erneuert – letztmalig 2018<sup>3</sup>.

Mit dem Ziel, die Nachhaltigkeitsstrategie praxiswirksam werden zu lassen, wurden in Deutschland inhaltlich und institutionell anspruchsvolle Diskussions-, Kontroll- und Umsetzungsplattformen geschaffen. Im Zentrum steht dabei ein regelmäßig tagender Staatssekretärsausschuss, der nachhaltigkeitsrelevante Berichte der Ressorts entgegennimmt, neue Aufträge erteilt und auf ein großes Netzwerk von Beratungsgremien zurückgreift (z. B. Beirat für Nachhaltige Entwicklung, Parlamentarischer Rat für Nachhaltigkeit; international aufgestelltes Peer Review Monitoring Gremium usw.).<sup>4</sup> Ebenfalls wurde eine Wissenschaftsplattform aufgebaut, die Fragen der gesellschaftlichen Wirksamkeit von Nachhaltigkeit mit umfassenden Forschungsansätzen begleitet und mit anderen Disziplinen vernetzt (z. B. Verbraucherschutz, Ethikrat). Außerdem wurden die Bundesländer und Kommunen angeregt, eigenständige Nachhaltigkeitsagenden zu entwickeln. Parallel wird von deutscher Seite immer wieder auf die Notwendigkeit einer europäischen Nachhaltigkeitsstrategie hingewiesen.

Nachhaltigkeit – so zeigt deren politische und institutionelle Verankerung – ist in den vergangenen Jahren zu einem stabilen Faktor des Regierungshandelns geworden. Von dieser Entwicklung können andere Politikbereiche lernen. Mit dem entstandenen Netzwerk sind aber auch starke Akteur\_innen entstanden, die sich als Partner der Stadtentwicklung anbieten – nicht zuletzt, da beide Politikbereiche ähnliche Ziele verfolgen.

## NACHHALTIGKEIT UND STADTENTWICKLUNG – STRATEGISCHE ALLIANZ FÜR MEHR WIRKSAMKEIT

Selbstverständlich ist auch das Konzept der Nachhaltigkeit kein „Selbstläufer“. In weiten Teilen der Nachhaltigkeitspolitik existieren erhebliche Umsetzungsdefizite. Daher macht es auch aus dieser Perspektive Sinn, über politische und fachliche Allianzen nachzudenken.

Strategisch betrachtet gibt es eine bemerkenswerte Nähe zwischen der Nachhaltigkeitspolitik und der Stadtentwicklungspolitik. Kern der Nachhaltigkeitspolitik ist die gleichzeitige und gleichwertige Berücksichtigung sozialer, ökologischer und ökonomischer Belange sowie die Berücksichtigung planetarer Grenzen. Stadtentwicklungspolitik erfordert insbesondere die Abwägung unterschiedlicher Interessen, die Sicherung zukunftsfähiger räumlicher Strukturen und wird vielfach als angewandte Sozialpolitik verstanden.

Gemeinsam ist beiden Politikbereichen:

- ein ausgeprägter Querschnittscharakter;
- eine starke Ziel- und Umsetzungsorientierung;
- ein fachlich integrativer Ansatz;
- eine explizite Orientierung auf „schwache Interessen“ bzw. „öffentliche Güter“.

Ein starker Impuls zum gemeinsamen Denken und Handeln geht von der seit 2016 geltenden UN-Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung aus. Erstmals zielt eines der Sustainable Development Goals auf den Handlungsbereich Stadt. Das SDG 11 fordert ausdrücklich, „Städte und Siedlungen inklusiv, sicher, widerstandsfähig und nachhaltig (zu) gestalten“. Durch Unterziele (vgl. Tabelle 1) wird diese Forderung konkretisiert.

Wie verschränkt bereits heute sowohl Programmatik wie auch Handlungsbereiche der Stadt- und der Nachhaltigkeitspolitik sind, wird in Tabelle 1 deutlich. Auch das Selbstverständnis der Stadtplanung als Politikbereich mit inklusiver ökologischer, sozialer und ökonomischer Langfristorientierung (BBSR 2017)<sup>5</sup> spricht für diese Verschränkung. Gleiches gilt für die in nahezu allen Fachplanungsbereichen geforderte Nachhaltigkeit – von der Mobilitäts- bis zur Wohnungspolitik. Schließlich kommt diese Nähe beider Politikbereiche auch im Streben nach einer „resilienten Stadtpolitik“ (OECD 2018) zum Tragen.

Die Politikansätze der Nachhaltigkeitspolitik sind also denen der Stadtentwicklungspolitik nicht fremd. Eine positive Gestaltung der fachlichen Kooperation kann somit ein Weg zu neuer Wirksamkeit für beide Politikbereiche sein.<sup>6</sup>

## ANSATZPUNKTE STRATEGISCHER ALLIANZEN – WO BEGINNEN?

Fest steht, dass Ähnlichkeiten in der Zielsetzung oder in den Strategien allein nicht ausreichen, um ein kooperatives Zusammenwirken beider Politikbereiche zu erreichen. Auch eine „künstliche“ institutionelle Zusammenführung dürfte wohl nicht genügen: Zu unterschiedlich sind die ideengeschichtlichen Hintergründe und kulturellen Bezüge, zu heterogen fachpolitische Eigenlogiken und zu stabil die Unterstützungsstrukturen der jeweiligen Systeme. Ohne Zweifel gelingt es der Nachhaltigkeitspolitik besser, den Handlungsbedarf als politisch prioritär zu kommunizieren und damit die Erforderlichkeit gesetzlicher und sonstiger Instrumente herauszustellen.

Die Herausforderungen in den Bereichen Stadtentwicklung und Nachhaltigkeit sind groß, nehmen kontinuierlich zu und stehen vor allem miteinander in Beziehung. Auch wenn eine enge Allianz beider Politikbereiche erhebliche Anstrengungen

Tabelle 1

**Programmatik und Handlungsbereiche der Stadt- und der Nachhaltigkeitspolitik umfassend verschränkt**

Unterziele des SDGs 11 Nachhaltige Städte und Siedlungen der Agenda 2030

<b>11.1</b>	Bis 2030 den Zugang zu angemessenem, sicherem und bezahlbarem <i>Wohnraum</i> und zur Grundversorgung für alle sicherstellen und Slums sanieren
<b>11.2</b>	Bis 2030 den Zugang zu sicheren, bezahlbaren, zugänglichen und nachhaltigen Verkehrssystemen für alle ermöglichen und die Sicherheit im Straßenverkehr verbessern, insbesondere durch den Ausbau des öffentlichen Verkehrs, mit besonderem Augenmerk auf den Bedürfnissen von Menschen in prekären Situationen, Frauen, Kindern, Menschen mit Behinderungen und älteren Menschen
<b>11.3</b>	Bis 2030 die Verstärkung inklusiver und nachhaltiger gestalten und die Kapazitäten für eine partizipatorische, integrierte und nachhaltige Siedlungsplanung und -steuerung in allen Ländern verstärken
<b>11.4</b>	Die Anstrengungen zum Schutz und zur Wahrung des Weltkultur- und -naturerbes verstärken
<b>11.5</b>	Bis 2030 die Zahl der durch Katastrophen, einschließlich Wasserkatastrophen, bedingten Todesfälle und der davon betroffenen Menschen deutlich reduzieren und die dadurch verursachten unmittelbaren wirtschaftlichen Verluste im Verhältnis zum globalen Bruttoinlandsprodukt wesentlich verringern, mit Schwerpunkt auf dem Schutz der Armen und von Menschen in prekären Situationen
<b>11.6</b>	Bis 2030 die von den Städten ausgehende Umweltbelastung pro Kopf senken, unter anderem mit besonderer Aufmerksamkeit auf der Luftqualität und der kommunalen und sonstigen Abfallbehandlung
<b>11.7</b>	Bis 2030 den allgemeinen Zugang zu sicheren, inklusiven und zugänglichen Grünflächen und öffentlichen Räumen gewährleisten, insbesondere für Frauen und Kinder, ältere Menschen und Menschen mit Behinderungen

Quelle: Vereinte Nationen 2015.

erfordert und die Erträge sich vermutlich erst langfristig einstellen, ist eine Allianz beider Politikbereiche sehr aussichtsreich.

Aber wie könnte ein Prozess gestaltet werden, der die Kooperation im Interesse der Stärkung beider Sektoren zum Ziel hat? Zentrale Strategieelemente eines sich verstärkenden Kooperations- und Lernprozesses könnten sein:

- **Gemeinsame Ziele entwickeln:** Grundlage einer Allianz ist die Verständigung über gemeinsame Ziele, Interessen und Handlungsstrategien. Am Anfang einer Allianz zwischen der Nachhaltigkeits- und Stadtentwicklungspolitik steht somit die Verständigung über solche gemeinsamen Ziele. Diese müssen möglichst konkret und quantifizierbar sein – beispielsweise für die Bereiche Fläche, Klima, Mobilität, Finanzen. Voraussetzung hierfür ist ein Bekenntnis der Stadt- und Regionalpolitik zur Nachhaltigkeit als prioritäres Ziel. Ein bundesweiter Fachkongress wäre ein guter Auftakt für eine solche Verständigung. Zugleich wäre so ein Kongress eine prominente politische Bühne.
- **Internationalisierung anstoßen:** Mit einer Internationalisierung bzw. Europäisierung der Stadtentwicklungspolitik erhält die Stadt- und Regionalentwicklungspolitik nicht nur ständig neue fachliche Impulse, sondern es ergeben sich geradezu automatisch positive Wettbewerbsspiralen. Wie die Nachhaltigkeitsbewegung zeigt, hat ein internationaler Ansatz ein großes Aktivierungspotenzial. Mit der Ausrichtung internationaler Fachkongresse, der Förderung von Fremdsprachen an Hochschulen, der Initiierung internationaler Förder- und Austauschprogramme könnte eine solche Internationalisierung angestoßen werden.
- **Breite Beteiligung ermöglichen:** Die Nachhaltigkeitspolitik hat gezeigt, dass ein gesellschaftliches Thema durch die Einbeziehung nicht kommerziell orientierter Gruppen und Institutionen breit verankert wird. Zugleich ergeben sich große Reputationsgewinne. Bezogen auf die Stadtentwicklungspolitik bedeutet dies, dass ein niederschwelliger, dezentraler und breit angelegter Dialog zu den Problemen und Chancen der nachhaltigen Stadtentwicklung begonnen werden sollte.
- **Das Thema „von außen“ betrachten:** Um eine kontinuierliche und vor allem unabhängige Beratung der Bundesregierung in Fragen der nachhaltigen Stadt- und Regionalentwicklung sicherzustellen, könnte ein Rat für nachhaltige Stadtentwicklung eingerichtet werden. Neben der laufenden Beratung sollte dieser Rat auch unabhängig von der Tagespolitik visionäre Ideen entwickeln und öffentlich kommunizieren. Dabei wird der Rat mit wechselnden Expert\_innen besetzt, die auch außerhalb der Profession stehen.
- **Ziele quantifizieren:** Zu den Erfolgsfaktoren der Nachhaltigkeitsbewegung gehören kohärente und anspruchsvolle Programme<sup>7</sup>, die Ziele und Maßnahmen in einen Gesamtzusammenhang stellen und Politik messbar machen. Grundvoraussetzung hierfür war die Quantifizierung von Zielen. Bund, Länder und Kommunen sollten deshalb auch eine ergebnisbezogene Debatte über quantitative und qualitative Ziele für nachhaltige Städte führen und entsprechende Indikatoren inklusive niederschwelligem und verlässlichem Monitoring festschreiben. Als Ergebnis würden sich auch mehr ressortübergreifende Projekte und Forschungen einstellen.
- **Über Regulierungen steuern:** Immer dann, wenn es keine einschlägigen Fördermittel oder marktgetriebene ökonomische Prozesse gibt, muss der Staat vor allem über Regulierungen steuern. Solche Regulierungen waren von Anfang an Teil der Nachhaltigkeitspolitik – etwa in

den Bereichen Klima, Flächenverbrauch oder Naturschutz. Sie waren insbesondere im Zusammenwirken mit europäischen Regulierungen ausgesprochen erfolgreich. Hieran könnte sich nachhaltige Stadtpolitik ein Beispiel nehmen. Ein erstes Projekt könnte die dringend notwendige Weiterentwicklung des Bodenrechts sein.

- **Referenzprojekte der Kooperation schaffen:** Einen bis heute relevanten Bedeutungssprung hat die Stadtentwicklungsplanung durch die Internationalen Bauausstellungen erhalten. Dabei wurden drängende Gegenwartsprobleme von Städten und Regionen aufgegriffen und mit maßstabssetzenden Modellprojekten und umfassender Beteiligung aufgearbeitet. Die dabei generierten Projekte haben die fachpolitische Debatte bis heute belebt. Es zeigt sich, dass diese auf Modellhaftigkeit, städtebauliche Qualität und Vorbildcharakter zielende Strategie zu einer Referenz für die Stadt- und Regionalpolitik geworden ist. Entsprechend wäre es an der Zeit, eine „Dezentrale Nachhaltigkeits-Internationale Bauausstellung“ zu initiieren.

Auch wenn Konkurrenz leichter ist als Kooperation: Eine Allianz zwischen Nachhaltigkeits- und Stadtentwicklungspolitik wäre für beide Politikbereiche mit sehr interessanten Optionen verbunden. Es liegt in unserer Hand, mit den skizzierten Strategieelementen die dazu notwendigen Kooperationen möglich zu machen.

## Autoren

**Ulrich Hatzfeld**, Leiter der Unterabteilung Grundsatzangelegenheiten, Planungsrelevante Rechtsetzung im Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit.

**René Bormann**, Leiter des Arbeitsbereichs Stadtentwicklung, Bau und Wohnen der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung.

## Anmerkungen

**1** – Vgl. auch den Kabinettsbeschluss vom 11.1.2017.

**2** – Dazu gehören u. a. die Unabhängige Kommission für Internationale Entwicklungsfragen (1977), Weltkommission für Umwelt und Entwicklung (1983), UN-Gipfel in Rio mit den Rio Principles und Agenda 21 (1992), UN Millennium Development Goals (2002), UN-Konferenz in Rio + 10 (2002), UN-Gipfel in Rio + 20 mit globalen Nachhaltigkeitszielen (2012) und UN-Gipfel Agenda 2030 mit den Sustainable Development Goals (SDGs) (2015).

**3** – Berichte zur deutschen Nachhaltigkeitsstrategie erfolgten in den Jahren 2004, 2008 und 2012. Im Jahre 2018 erfolgte eine Neuauflage der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie (Die Bundesregierung 2018).

**4** – Hierzu gehört auch eine in der Geschäftsordnung der Bundesregierung verankerte Nachhaltigkeitsprüfung von Gesetzesvorhaben und Verordnungsvorschlägen und eine in jedem Bundesressort für Nachhaltigkeit in Gesetzgebungsverfahren und in Förderprogrammen verantwortliche Person.

**5** – Vgl. dazu auch § 1 (5) BauGB: Die Bauleitpläne sollen eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung, die die sozialen, wirtschaftlichen und umweltschützenden Anforderungen auch in Verantwortung gegenüber künftigen Generationen miteinander in Einklang bringt, und eine dem Wohl der Allgemeinheit dienende sozialgerechte Bodennutzung unter Berücksichtigung der Wohnbedürfnisse der Bevölkerung gewährleisten.

**6** – Ein Beispiel für diese positiven Kooperationseffekte ist die Interministerielle Arbeitsgruppe Nachhaltige Stadt (IMA Nachhaltige Stadt), die vom Staatssekretärsausschuss eingesetzt wurde und an der sich fast alle Ressorts der Bundesregierung beteiligt haben.

**7** – Beispiel dafür ist neben dem Nachhaltigkeitskonzept der Bundesregierung auch das Integrierte Umweltprogramm des Bundesumweltministeriums.

## Literaturverzeichnis

**BBSR (Hrsg.) 2017:** Stadt im Fokus: Perspektiven der Nationalen Stadtentwicklungspolitik, Bonn.

**Die Bundesregierung (Hrsg.) 2016:** Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie: Neuauflage 2016, Berlin.

**Die Bundesregierung (Hrsg.) 2018:** Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie: Aktualisierung 2018, Berlin.

**OECD 2018:** Building Resilient Cities: An Assessment of Disaster Risk Management Policies in Southeast Asia, Paris.

**Vereinte Nationen 2015:** Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, <http://www.un.org/Depts/german/gv-70/band1/ar70001.pdf> (25.3.2019).

## Impressum

© 2019

### Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgeberin: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

der Friedrich-Ebert-Stiftung

Godesberger Allee 149 / 53175 Bonn / Fax 0228 883 9205

[www.fes.de/wiso](http://www.fes.de/wiso)

**ISBN: 978-3-96250-314-7**

Beim vorliegenden Beitrag handelt es sich um die Meinung der aufgeführten Autoren und nicht um eine Position oder Meinung der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Für diese Publikation ist verantwortlich: René Bormann.