



# Die New Urban Agenda

## Konsequenzen für die Stadtentwicklung

Foto: Carlos Cuenca Solana

Einblicke: Das war  
die Habitat-III-  
Konferenz in Quito

Monitoring: Erfolge  
global wie lokal  
messbar machen

Von Bonn bis China:  
So handeln Städte  
und Nationen



# Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung

im Bundesamt für Bauwesen  
und Raumordnung



## Impressum

### Herausgeber

Bundesinstitut für Bau-, Stadt-  
und Raumforschung (BBSR)  
im Bundesamt für Bauwesen  
und Raumordnung (BBR)  
Deichmanns Aue 31–37  
53179 Bonn

### Schriftleitung

Markus Eltges  
Robert Kaltenbrunner

### Redaktion

Dr. André Müller  
andre.mueller@bbr.bund.de

Dr. Karl Peter Schön  
peter.schoen@bbr.bund.de

Daniel Regnery  
daniel.regnery@bbr.bund.de

Friederike Vogel  
friederike.vogel@bbr.bund.de

### Redaktionsschluss

15. Juli 2017

### Satz und Gestaltung

Marion Kickartz  
Yvonne Schmalenbach

### Druck

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn

ISSN 0303 – 2493

### Verlag und Vertrieb

Franz Steiner Verlag  
Birkenwaldstraße 44  
70191 Stuttgart  
Telefon +49 711 2582-314  
Telefax +49 711 2582-390  
www.steiner-verlag.de/lzR



Die Beiträge werden von der Schriftleitung/  
Redaktion gezielt akquiriert. Der Herausgeber  
übernimmt keine Haftung für unaufgefordert  
eingesandte Manuskripte. Die vom Autor  
vertretene Auffassung ist nicht unbedingt mit  
der des Herausgebers identisch.

Bezugsbedingungen: Jahresabonnement  
72,00 € (6 Hefte einschl. Register) zzgl. Ver-  
sandkosten (Inland: 14,80 €, Ausland: 23,80 €);  
Einzelheft 19,00 € (versandkostenfrei) – Preise  
inkl. MwSt. Ihr Abonnement der Informationen  
zur Raumentwicklung hat eine Laufzeit von 12  
aufeinander folgenden Monaten. Es verlängert  
sich um jeweils weitere 12 Monate, wenn es nicht  
spätestens 6 Wochen vor Ende der Laufzeit  
schriftlich beim Verlag gekündigt wird.

### Weitere Informationen

[www.bbsr.bund.de](http://www.bbsr.bund.de) > Veröffentlichungen > IzR

Nachdruck und Vervielfältigung:

Alle Rechte vorbehalten

gedruckt auf 100 % Recyclingpapier,  
FSC® Recycled certified und mit dem Blauen Engel zertifiziert



Foto: Carlos Cuenca Solana

## Liebe Leserin, lieber Leser,

vier Tage, mehr als 30.000 Teilnehmer, 167 Staaten, zahlreiche Vorträge, Workshops und Ausstellungen: Habitat III, der im Herbst 2016 von den Vereinten Nationen durchgeführte Wertsiedlungsgipfel, war ein Großereignis. Entsprechend groß waren Aufwand und Kosten: für die speziell benötigte Infrastruktur, für die Organisation, aber auch für Sicherheitsvorkehrungen. Hat sich diese Mühe gelohnt?

Für eine internationale Konferenz dieser Größe begann Habitat III ungewöhnlich: Die internationale Gemeinschaft hatte die New Urban Agenda – den globalen Fahrplan für Städte in den nächsten 20 Jahren – bereits zuvor fertig verhandelt. Die Agenda fordert viel: kompakte Siedlungen und angemessene Freiräume, einen sparsamen Umgang mit Ressourcen oder besser ausgebauter öffentlicher Verkehrsmittel. Sie bleibt jedoch unverbindlich. Ganz konkrete Vorgaben, insbesondere zur Umsetzung, fehlen. Konferenz und Agenda boten trotzdem eine Chance: Aufmerksamkeit zu erzeugen, Chancen und Herausforderungen zu verdeutlichen und Prozesse anzustoßen.

Die Teilnehmer der Konferenz reisten daher nicht nur nach Quito, um die Agenda zu verabschieden. Sie diskutierten bei dem seltenen Treffen – Habitat-Konferenzen finden alle 20 Jahre statt – intensiv, wie Städte die Agenda konkret

umsetzen können. Bei der kommenden 72. Sitzung wird die UN-Generalversammlung ab September 2017 weiter über die Umsetzung reden. Ein wichtiger Beschluss: Nationalstaaten, Stadtregierungen und Verwaltungen brauchen praktische Hinweise, um die Agenda mit Leben auszufüllen. Bekommen sie die und setzen sie diese auch um, wären Habitat III und die New Urban Agenda als Erfolg zu werten. Bis dahin sind aber noch einige Schritte zu gehen. Eine wichtige Rolle – so steht es auch in der Agenda – spielt dabei die lokale Zivilgesellschaft: Städte und Kommunen müssen sie zukünftig noch stärker beteiligen.

Wir möchten Ihnen mit den Beiträgen in diesem Heft einen Einblick in Konferenz und Agenda geben und zeigen, welche Fragen zur nachhaltigen Stadtentwicklung zukünftig im Fokus stehen. Wie wichtig die diskutierten Themen weltweit sind, spiegelt sich auch darin wider, dass dieses Mal viele internationale Autoren am Heft beteiligt waren. Einige Beiträge haben wir daher in englischer Sprache abgedruckt.

Daniel Regnery  
für das Redaktionsteam IzR

# Inhalt

4



Foto: Karl Peter Schön

42



Foto: Anna-Maria Weinhold

4

## Nachhaltige Stadtentwicklung im 21. Jahrhundert

Einleitung: Die New Urban Agenda als Richtschnur  
Harald Herrmann, André Müller,  
Karl Peter Schön

8

## „Erfolge der New Urban Agenda messbar machen“

Im Gespräch mit Karl Peter Schön

10

## Die New Urban Agenda – eine Grundlage für lebenswerte Städte

Nachhaltige Stadtentwicklung gelingt nur, wenn Städte und Nationen international zusammenarbeiten.  
Ralf Schulze

14

## Die New Urban Agenda – Kernstück eines globalen Monitoring-Systems

Lassen sich die unterschiedlichen Bedarfe der Städte an globalen Zielwerten festmachen?  
Antonia Milbert, André Müller,  
Volker Schmidt-Seiwert, Karl Peter Schön

24

## Auf dem Weg zu einer neuen europäischen Charta der Stadtentwicklung

Es gibt gute Gründe, die immer noch hochaktuelle Leipzig Charta weiterzuentwickeln.  
Markus Eltges, Oliver Weigel

32

## Eine Positionsbestimmung deutscher Kommunen zur New Urban Agenda

Die exponentielle Steigerung der Urbanisierung stellt die Weltgemeinschaft zukünftig vor bislang ungekannte Herausforderungen.  
Eva Lohse

42

## Habitat III: Impulse und Verpflichtungen für die internationale Zusammenarbeit von Städten und Nationen

Nun kommt es darauf an, die New Urban Agenda umzusetzen.  
Franz-B. Marré

48

## Planetary Urbanism – the Transformative Power of Cities

How could information design bridge rationalism and empiricism?  
Zhen Zhang

84

Foto: Planungsbüro BASTA im Auftrag der Bundesstadt Bonn



108

Foto: dassel/pxabay.com (CC0 Public Domain)



64

### **Globale urbane Transformation zur Nachhaltigkeit**

Welche Impulse gibt die New Urban Agenda?

Mareike Kroll, Frauke Kraas

76

### **Stuttgart and Utrecht**

Localising sustainable development goals by fostering international cooperation

Hans Sakkers, Nadia vom Scheidt

84

### **Bonn und die New Urban Agenda**

Lokale Regierungen müssen in die Politikgestaltung einbezogen werden.

Ashok Sridharan

92

### **The future of urban mobility in German cities**

What does the future of urban mobility in Germany look like?

Santhosh (Sunny) Kodukula

98

### **Implementing the New Urban Agenda in the United States**

Achieving sustainable urban development will require integration of public policies vertically and horizontally.

Eugenie L. Birch

104

### **Does the New Urban Agenda support cities in Brazil to become sustainable?**

Persons have to be involved in the implementation and monitoring.

Alex Kenya Abiko

108

### **Implementing the SDGs in India**

Adopting the New Urban Agenda

Jagan Shah

114

### **The New Urban Agenda and its implementation in Iran**

What are new strategies to enhance living conditions of urban areas?

Ghazal Raheb, Mahta Mirmoghtadaee, Mehran Rafiee

128

### **The Urbanisation Partnership between China und Germany**

Smart Cities accelerate the implementation of the New Urban Agenda in China.

Huiwen Chen, Rong Ma, Biyu Wan, Dong Jiang

139

### **Die New Urban Agenda**

Das Dokument als Download



Foto: Karl Peter Schön

# NACHHALTIGE STADTENTWICKLUNG IM 21. JAHRHUNDERT

Die UN-Mitgliedstaaten haben sich im Oktober 2016 in der ecuadorianischen Hauptstadt Quito auf eine New Urban Agenda als Richtschnur der globalen Stadtentwicklung geeinigt.



Foto: Milena Schlösser

---

**Direktor und Professor Harald Herrmann**

war von 2011 bis Ende Mai 2017 Leiter des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung. Von 1998 bis 2011 leitete der Jurist die Zentralabteilung des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung.



---

**Dr. André Müller**

ist Projektleiter im Referat „Europäische Raum- und Stadtentwicklung“ im BBSR. Sein besonderes Interesse gilt der städtischen Dimension in Wissenschaft, raumwirksamen Politiken und Programmen weltweit und in Europa.

[andre.mueller@bbr.bund.de](mailto:andre.mueller@bbr.bund.de)



---

**Dr. Karl Peter Schön**

leitet das Referat „Europäische Raum- und Stadtentwicklung“ im BBSR, wobei ihm die Brückenbildung zwischen Wissenschaft und Politik ein besonderes Anliegen ist.

[peter.schoen@bbr.bund.de](mailto:peter.schoen@bbr.bund.de)

Seit Oktober 2016 liegt die neue globale Richtschnur zur Weiterentwicklung und zum Umbau unserer Städte in den nächsten 20 Jahren vor. Anlässlich der Habitat-III-Konferenz für Wohnen und nachhaltige Stadtentwicklung der Vereinten Nationen<sup>1</sup> haben 30.000 Teilnehmer und 100.000 im zweijährigen Vorbereitungsprozess engagierte Staatenvertreter und Bürger aktiv an der Gestaltung der New Urban Agenda mitgewirkt.

Die New Urban Agenda wurde in der 68. Plenarsitzung im Rahmen der 71. Sitzungsperiode der Generalversammlung der Vereinten Nationen im Dezember 2016 als Resolution

A/RES/71/256 offiziell verabschiedet und im Januar 2017 durch die Generalversammlung bekräftigt. Auf rund 25 Seiten spannt sie in 175 Paragrafen das weite Feld der Planung und Entwicklung sowie des Umbaus unserer Städte auf. Sie formuliert Hinweise, aber auch Vorgaben für nachhaltige und integrierte Stadtentwicklung und bezieht sich in ihren Aussagen und ihrem Zielsystem sowohl auf Industriestaaten als auch auf Schwellen- und Entwicklungsländer.

---

(1)

Die Konferenz fand vom 17. bis 20. Oktober 2016 in Quito (Ecuador) statt.

# Rasanten Wachstum der globalen Stadtbevölkerung

Die zunehmende Verstädterung gehört zu den dominanten Trends im 21. Jahrhundert. In Deutschland betrug der Urbanisierungsgrad 2014 bereits 75 %, 2050 wird dieser voraussichtlich bei 83 % liegen. 2014 lebten weltweit bereits 54 % der Bevölkerung in Städten, für 2050 prognostizieren die Vereinten Nationen einen Anstieg auf 66 %. Zwei Drittel der Menschen auf der Erde werden dann in Städten leben und damit 2,5 Milliarden mehr als heute – die meisten davon in Asien und Afrika. Das birgt große Herausforderungen für die Stadtentwicklungspolitik jedes einzelnen UN-Mitglieds und jeder einzelnen Kommune. Gleichzeitig bieten sich aber auch zahlreiche Möglichkeiten, diese Entwicklung auf der Grundlage der New Urban Agenda zu gestalten und positiv zu nutzen.

Städte sind Motoren für wirtschaftlichen Fortschritt und Geburtsstätten, Brennpunkte und Treiber gesellschaftlicher Transformation sowie sozialer Integration. Ohne ihre nachhaltige Entwicklung werden die Klima- und Energieziele der Weltgemeinschaft daher nicht zu erreichen sein. Habitat III und das Follow-up mit Blick auf Monitoring-Systeme im städtischen, regionalen, nationalen und globalen Kontext sind deshalb eng mit den Sustainable Development Goals (SDGs) der 2030 Agenda und dem Pariser Klimaabkommen und in Deutschland mit der Nachhaltigkeitsstrategie verwoben.

## Konsequenzen für die Stadtentwicklung

So erfolgreich die Konferenz war, so deutlich zeigt sich der Handlungsbedarf. Die eigentliche Arbeit und die Herausforderungen ergeben sich vor Ort. Weltweit. In diesem Heft stellen wir Fallbeispiele und wissenschaftliche Einschätzungen sowie politische Rahmenbedingungen vor. Zentrale Fragen dabei sind:

- Wie setzen wir in Deutschland die New Urban Agenda um?
- Was bedeutet die New Urban Agenda konkret für den Verwaltungs- und Planungsalltag kommunaler Entscheidungsträger?
- Auf welche Art setzen sich andere Länder und Städte damit auseinander?
- Wie kann sie eine neue europäische Charta der Stadtentwicklung vorbereiten?
- Welche Positionen vertritt die Europäische Union vor dem Hintergrund der Urban Agenda for the EU?
- Wie lässt sich der Erfolg in der Umsetzung der New Urban Agenda messen?

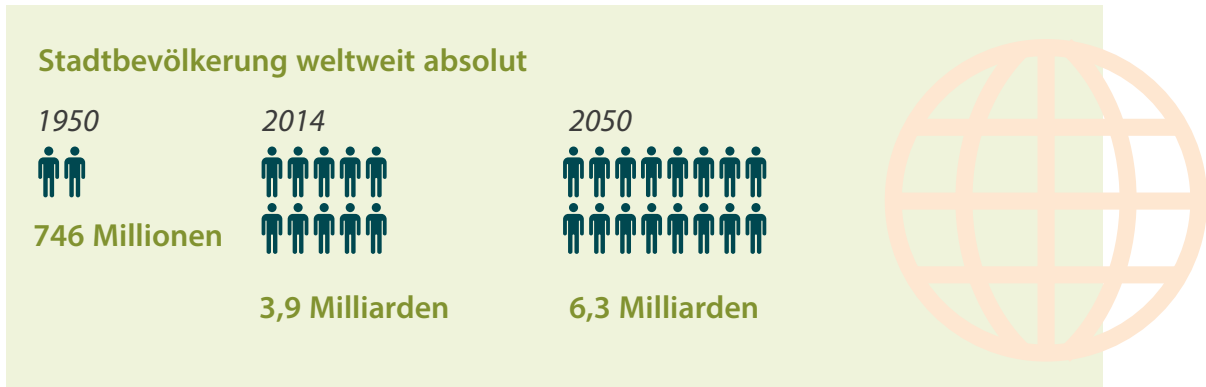
- Wie lässt sich ein entsprechendes Indikatoren-gestütztes Monitoring-System für die lokale, regionale, nationale und globale Ebene umsetzen?
- Welches Design sollte der im vierjährigen Turnus zu erfolgenden nationalen Berichterstattung in Zusammenarbeit mit der Inter-Agency Expert Group abnehmerorientiert und als integraler Bestandteil des Quito Implementation Plan zugrunde liegen?

Die IzR 3/2017 geht diesen Fragen auf den Grund und möchte mit den vielfältigen Meinungen der Autorinnen und Autoren zu Diskussion und Diskurs beitragen.

Zur Illustration haben wir Fotos des Deutschen Pavillons zur Habitat-Konferenz in Quito von Carlos Cuenca Solana in das Heft eingefügt. Sie stehen für die Symbolkraft des Themas der Konferenz – nachhaltige Stadtentwicklung. Als Treffpunkt und Vortragsort konzipiert, beherbergte er zudem die Ausstellung Planetary Urbanism. Die Baumaterialien werden inzwischen für Gebäude im Wiederaufbaubereich nach dem Erdbeben, das sich in Ecuador Anfang 2016 ereignet hatte, verwendet. Sowohl im übertragenen als auch im wörtlichen Sinne war er dem Austausch gewidmet.

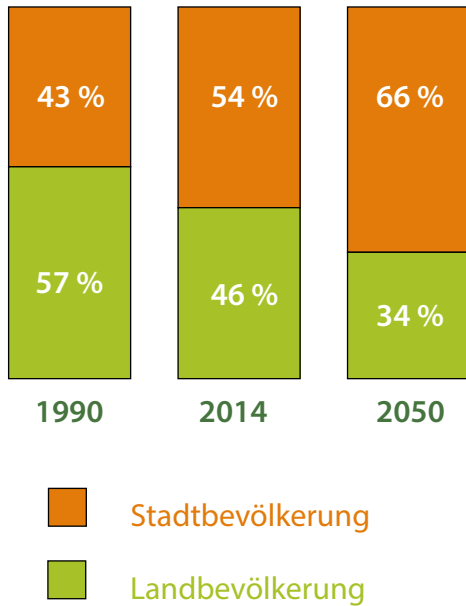


# Urbanisierung in Zahlen

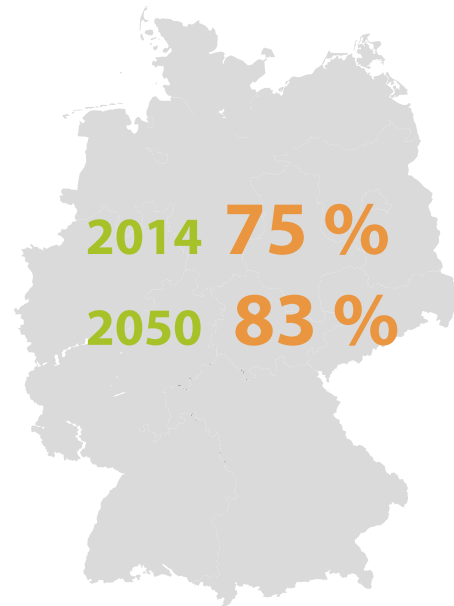


Städte bedecken 2 % der Erdoberfläche

Stadtbevölkerung weltweit im Verhältnis



Urbanisierungsgrad in Deutschland



2008 lebten erstmals **mehr als 50 %** der Weltbevölkerung **in Städten**

Quellen: BBSR, BMUB, UN-Habitat, UN DESA; Umsetzung: Daniel Regnery, Marion Kickartz

# „ERFOLGE DER NEW URBAN AGENDA MESSBAR MACHEN“

**Dr. Karl Peter Schön spricht im Interview über die Bedeutung der New Urban Agenda und die notwendigen Schritte bei der Umsetzung.**



---

## **Dr. Karl Peter Schön**

leitet das Referat „Europäische Raum- und Stadtentwicklung“ im BBSR. Er war intensiv an der Erarbeitung der New Urban Agenda beteiligt.  
[peter.schoen@bbr.bund.de](mailto:peter.schoen@bbr.bund.de)

---

Worin liegt die Bedeutung der in Quito verabschiedeten New Urban Agenda?

---

Nach Schätzungen der Vereinten Nationen werden in 30 Jahren knapp zehn Milliarden Menschen auf der Erde leben – das sind zweieinhalb Milliarden Menschen mehr als heute. Das Wachstum konzentriert sich auf Städte, vor allem in Asien und Afrika. So eine dramatische Urbanisierungsphase ist ohne Beispiel in der Geschichte der Menschheit, und wird es wohl so auch in Zukunft nie wieder geben. Wie wir jetzt die benötigten neuen Wohnungen, Stadtteile, Stadterweiterungen und neue Städte bauen und die öffentliche und private Infrastruktur organisieren, wird die Welt für viele Jahrzehnte prägen.

---

Sie sagten, dieser große Urbanisierungsschub werde vor allem in Asien und Afrika stattfinden. Was geht uns das in Deutschland und in Europa an?

---

Sehr viel. Ein Urbanisierungsschub in diesem Ausmaß wird weltweite Folgen haben. Auf Energie- und Ressourcenverbrauch, CO<sub>2</sub>-Belastung der Erdatmosphäre und damit auf den Klimawandel. Er wird aber auch soziale und wirtschaftliche Veränderungen mit sich bringen. Viele weltweite Verträge und Abkommen wie das Pariser Klimaabkommen oder die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung werden nur erfolgreich sein können, wenn weltweit eine nachhaltige Urbanisierung gelingt. Und das gilt keineswegs nur für Afrika und Asien; selbstverständlich sind auch Deutschland und

Europa Teil dieser Prozesse. So ist der Energieverbrauch pro Kopf in den westlichen Ländern um ein Vielfaches höher als in Asien oder Afrika. Wohnungsbau, Infrastruktur und Stadtentwicklung sind auch in Deutschland Handlungsfelder der ökologischen Modernisierung und nachhaltigen Stadtentwicklung im Sinne der New Urban Agenda.

---

Warum war die öffentliche Aufmerksamkeit für die New Urban Agenda dennoch hierzulande vergleichsweise gering?

---

Für die Öffentlichkeit sind Prozesse, deren Dramatik uns nicht unmittelbar betrifft, schwer zu vermitteln. Erst wenn abstrakt erscheinende Prozesse wie Klimawandel, Globalisierung und Urbanisierung „näher rücken“ und in Form von Naturkatastrophen, Arbeitslosigkeit oder Flüchtlingszuwanderung ganz konkret bei uns spürbar sind, nimmt sie die Öffentlichkeit wahr. Die Diskurse sind dann häufig alarmistisch, verkürzt und konzentrieren sich auf die Behandlung der Symptome. Aufgabe von Politik, Planung und Wissenschaft aber ist es, vorausschauend und frühzeitig Probleme zu erkennen und die Weichen richtig zu stellen.

---

Wie lassen sich die in Quito formulierten Leitlinien ganz konkret umsetzen?

---

Es sind tatsächlich Leitlinien der globalen Stadtentwicklung. Ich finde es beachtlich, dass sich 193 Staaten der Welt auf diese gemeinsame Plattform und mit gemeinsamen Visionen, Zielen, Themen, Grundwerten und Umsetzungsmechanismen einigen konnten. Die Umsetzung in den Staaten und Städten der Welt muss natürlich an die konkreten Umstände angepasst werden. Die New Urban Agenda sollte nicht als Blaupause gesehen werden, die einfach an jedem Ort der Welt identisch umgesetzt werden könnte. Es sind vor Ort viele Initiativen und gemeinsame Aktivitäten der Beteiligten nötig.

---

Ohne eine angemessene Finanzausstattung lassen sich die Ziele doch gar nicht verwirklichen ...

---

Das ist ein guter Punkt und ein wichtiges Beispiel, wie Ziele und Umsetzung zusammenspielen können. In der New Urban Agenda bekennen sich die UN-Staaten klar dazu, dass die Kommunen eigene Kompetenzen im Bereich der Stadtentwicklung und der Umsetzung der New Urban Agenda bekommen müssen – in Deutschland eine Selbstverständlichkeit, aber durchaus nicht überall. Zudem müssen die Kommunen für ihre Aufgaben adäquate Finanzen zur Verfügung haben. In früheren Entwurfsfassungen stand hier sogar eine Zahl. Aber die Unterschiede in den Aufgabenverteilungen und der verfassungsmäßigen Position der Kommunen ist zu groß, als dass man sich auf eine Richtzahl hätte einigen können. So bleibt das klare gemeinsame Bekenntnis in der New Urban Agenda. Gleichzeitig lässt die New Urban Agenda nationale Interpretations- und Umsetzungsspielräume.

---

Wie lässt sich der Erfolg der New Urban Agenda messen?

---

Die New Urban Agenda hat eine Perspektive von 20 Jahren. Alle vier Jahre sollen Berichte den Stand der Umsetzung offen legen. Hierzu soll auch ein gemeinsames Monitoring-System aufgebaut werden, das vergleichbare Kriterien für die Berichterstattung bereitstellt. Hierzu werden die einzelnen Staaten und Städte ihre jeweiligen Beiträge liefern. Aber auch andere Akteure werden einbezogen, um das Beobachtungssystem auf eine breite Grundlage zu stellen. Das BBSR wird die Umsetzung der New Urban Agenda engagiert unterstützen und seine Erfahrungen einer evidenzbasierten wissenschaftlichen Politikberatung einbringen.



Foto: Julia Ackermann



Foto: André Müller



Foto: André Müller

# DIE NEW URBAN AGENDA

## Eine Grundlage für lebenswerte Städte

**Zentrale Forderungen bei Habitat III waren: bezahlbarer Wohnraum, nachhaltige urbane Mobilität und Klimaschutz. Die Ziele der New Urban Agenda und der nachhaltigen Stadtentwicklung in den drei Dimensionen der Nachhaltigkeit lassen sich nur erreichen, wenn Städte und Nationen international noch stärker zusammenarbeiten.**

---

### **Ralf Schulze**

Leiter des Referats „Internationale Stadtentwicklungspolitik, Urbanisierungspartnerschaften, Smart Cities“ im Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB)  
SWI3@bmub.bund.de

167 Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen (UNO) verabschiedeten am 20. Oktober 2016 in Quito einstimmig die New Urban Agenda, die globale Stadtentwicklungsagenda für die nächsten zwei Jahrzehnte. Die feierliche Verabschiedung bildete den Höhepunkt der Habitat-III-Konferenz.

Die dritte Konferenz der Vereinten Nationen zu Wohnungswesen und nachhaltiger Stadtentwicklung fand vom 17. bis 20. Oktober 2016 in der ecuadorianischen Hauptstadt Quito statt. UNO-Generalsekretär Ban Ki-Moon hatte sie am 17. Oktober gemeinsam mit dem ecuadorianischen Staatspräsidenten Rafael Correa eröffnet.

Mit etwa 30.000 Teilnehmerinnen und Teilnehmern – darunter rund 10.000 aus dem Ausland – war der viertägige Gipfel die größte jemals von Ecuador ausgerichtete Konferenz. Mit gut 70 auf politischer Ebene vertretenen Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen (darunter insgesamt 16 EU-Mitgliedstaaten) war die Beteiligung groß.

## Das Ergebnis von Habitat III

Das Abschlussdokument der Habitat-Konferenz, die New Urban Agenda, wurde nach einem zweijährigen Vorbereitungsprozess mehr als vier Monate verhandelt und am 10. September 2016 in New York vorläufig vereinbart. Mit der New Urban Agenda verabschiedete die Konferenz ein Dokument, das weltweit Maßstäbe für eine nachhaltige Stadtentwicklung setzt. Die New Urban Agenda ist das Leitbild der lebenswerten, wirtschaftlich starken, umweltgerechten, widerstandsfähigen und sozial inklusiven Stadt. Sie fordert dafür den Aufbau, das Management und die Weiterentwicklung nationaler Stadtentwicklungspolitiken, entsprechende Ressourcenausstattung und Planungsinstrumente. Sie fordert, nationale Finanzmittel zur Unterstützung städtischer Belange bereitzustellen, Städte als Entwicklungsakteure anzuerkennen und zu befähigen. Die Entwicklung und der Umbau der Städte sollten sich künftig am integrierten Ansatz nachhaltiger Stadtplanung und -entwicklung orientieren.

Die New Urban Agenda ist völkerrechtlich nicht verbindlich. Sie ist aber ein handlungsleitender Rahmen mit Leitlinien, die für die Institutionen der Vereinten Nationen bindend sind und die durch die einvernehmliche Annahme der

Habitat III war die erste Konferenz der Vereinten Nationen nach Verabschiedung der Agenda 2030 und des Pariser Klimaabkommens. Sowohl die Agenda 2030 als auch das Pariser Klimaabkommen setzten zuvor neue ambitioniertere Klima- und Entwicklungsziele und erfordern eine breite Umsetzung. So sollen Städte gemäß dem globalen Nachhaltigkeitsziel 11 der Agenda 2030 inklusiv, sicher, resilient und nachhaltig werden. Die Habitat-Konferenz bot somit Gelegenheit zu diskutieren, wie die globalen Entwicklungs- und Klimaziele in Megacities, Städten und Kommunen erreicht werden können; wie Urbanisierung allgemein, aber auch angemessener Wohnraum und Stadt-Umland-Beziehungen geplant werden müssen, damit die Städte ihre Rolle als Triebfeder für nachhaltige Entwicklung ausfüllen können. Kernziele von Habitat III waren mithin, das politische Engagement für integrierte und nachhaltige Stadtentwicklung zu sichern, die bisherigen Errungenschaften des Habitat-Prozesses zu bewerten sowie neue Herausforderungen zu identifizieren und anzugehen.

Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen sowie die breite Beteiligung von Kommunen und relevanten Gruppen eine politische Ausstrahlungswirkung entfalten. Erstmals haben sich alle Staaten dazu bekannt, dass sie ihre Städte bei der Bewältigung der Urbanisierung nicht allein lassen dürfen. Vielmehr müssen sie die Rahmenbedingungen schaffen, damit Städte ihre Aufgaben der Daseinsvorsorge erfüllen können. Die politische, rechtliche und finanzielle Stärkung der Städte war eines der wichtigsten Verhandlungsziele von Deutschland und der EU. Es konnte unter grundsätzlicher Anerkennung der Prinzipien von Dezentralisation und Subsidiarität in der New Urban Agenda durchgesetzt werden.

Die Bedeutung der Habitat-III-Konferenz ist auch darin zu sehen, dass sie die Folgen der Urbanisierung auf die politische Agenda gesetzt hat. Es geht nun darum, diese Aufmerksamkeit national wie international für eine nachhaltige Stadtentwicklung zu halten. Dem wird auf globaler Ebene die vierjährige Vorlage eines Fortschrittsberichts an die UNO-Generalversammlung dienen, der aufbauend auf der Berichterstattung zu den Sustainable Development Goals (SDGs) konzipiert werden soll.

Als eine tragende Säule der Umsetzung der New Urban Agenda auf internationaler Ebene ist die Vertiefung der internationalen Kooperation zur nachhaltigen Stadtentwicklung auszubauen.

Deutschland trägt zur Vertiefung dieser internationalen Kooperationen bei und verstärkt hierfür sein Engagement in der internationalen Stadtentwicklung. Seit 2015 fördert die Internationale Klimaschutzinitiative des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) auch Projekte mit Fokus auf eine nachhaltige Stadtentwicklung und ergänzt damit unter anderem das Engagement des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ).

Hinzu kommen Urbanisierungspartnerschaften und Kooperationen mit einer Reihe von Ländern wie etwa China, Brasilien und Indien. Diese Partnerschaften und Kooperationen fördern den Erfahrungs- und Fachaustausch zwischen Regierungen sowie zwischen Städten und Gemeinden. Von diesem Erfahrungsaustausch profitieren alle Seiten. Deutschland kann zum Beispiel im Bereich Smart Cities viel von den Erfahrungen anderer Länder lernen. Zudem werden diese Partnerschaften und Kooperationen bei Bedarf flankiert von finanziellen Unterstützungen für Investitionen und zum Kapazitätsaufbau in Entwicklungsländern. Maßgeblich für diese Partnerschaften sind die „Leitlinien der Bundesregierung zur internationalen Zusammenarbeit für nachhaltige Urbanisierung – Partner in einer Welt der Städte“.

## Literatur

**Deutscher Bundestag**, 2015: Leitlinien der Bundesregierung zur internationalen Zusammenarbeit für nachhaltige Urbanisierung – Partner in einer Welt der Städte, Drucksache 18/4924. Zugriff: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/049/1804924.pdf> [abgerufen am 08.05.2017].

**United Nations General Assembly**, 2017: New Urban Agenda: Adopted by the UN General Assembly. Zugriff: <https://habitat3.org/the-new-urban-agenda> [abgerufen am 08.05.2017].

## So engagiert sich das BMUB für die internationale Stadtentwicklung

### Internationale Klimaschutzinitiative (IKI) – Schwerpunkt Stadtentwicklung

Die Bundesregierung unterstützt seit 2015 im Rahmen der Internationalen Klimaschutzinitiative (IKI) des BMUB unter dem Förderschwerpunkt „Nachhaltige Stadtentwicklung, nachhaltiges Bauen“ bereichsübergreifend Maßnahmen und Initiativen zur klimafreundlichen und klimagerechten Stadtentwicklung und zum nachhaltigen Bauen. Hier stehen die Entwicklungen von sektorübergreifenden Klimaschutzstrategien und von Konzepten im Vordergrund, die auf eine energie-, flächen- und ressourcenschonende Stadtentwicklung gerichtet sind.

### Die Deutsch-Chinesische Urbanisierungspartnerschaft

Im Mai 2013 vereinbarten Bundeskanzlerin Angela Merkel und der chinesische Ministerpräsidenten Li Keqiang bei dessen Besuch in Berlin die Deutsch-Chinesische Urbanisierungspartnerschaft. Das BMUB setzt die Partnerschaft gemeinsam mit dem chinesischen Ministry of Housing and Urban-Rural Development (MoHURD) um. Mit MoHURD ist die Einrichtung eines Lenkungsausschusses auf Ministerienebene, eine gemeinsame interministerielle Arbeitsgruppe auf Abteilungsleiterenebene sowie ein alle drei Jahre stattfindendes hochrangiges Urbanisierungsforum vorgesehen. Gemeinsame Aktivitäten sollen insbesondere den Erfahrungs- und Fachaustausch zwischen beiden Regierungen, aber auch zwischen Bürgermeistern und Partnerstädten sowie zwischen Bundesländern und Provinzen zu aktuellen Fragen nachhaltiger Stadtentwicklungspolitik fördern. Die Urbanisierungspartnerschaft sieht zudem vor, stadtübergreifende Netzwerke zu nutzen und neu zu bilden. Der Aufbau von Kapazitäten durch fachliche Aus- und Weiterbildung von deutschen und chinesischen Experten (Kommunen, Unternehmen, Wissenschaft, Verbände) bildet einen weiteren Schwerpunkt.

### Zusammenarbeit mit Indien im Bereich nachhaltige Stadtentwicklung und Smart Cities

Zur Zusammenarbeit auf dem Gebiet der nachhaltigen Stadtentwicklung unterzeichneten das Ministerium für Stadtentwicklung der Republik Indien und das BMUB im April 2015 eine Absichtserklärung. Sie wollen gemeinsame Herausforderungen der Stadtentwicklung identifizieren und den Austausch über Politikansätze und Forschungen intensivieren. Hierfür wird ein Peer-to-Peer-Netzwerk zwischen Städten und interessierten Institutionen aufgebaut. Eine gemeinsame Arbeitsgruppe auf Regierungsebene unterstützt die Zusammenarbeit. Indien ist Schwerpunktland von IKI, die im Bereich Stadtentwicklung insbesondere eine kohlenstoffarme und klimaresistente Entwicklung von Städten und Gemeinden fördert. Das IKI-Projekt „Climate Smart Cities“ unterstützt die Umsetzung des Smart-Cities-Programms der indischen Regierung und die Durchführung ausgewählter Maßnahmen.

### Urbanisierungspartnerschaft mit Brasilien

Im August 2015 beschlossen Brasilien und Deutschland eine Urbanisierungspartnerschaft. Sie soll den Austausch beider Länder zu Themen der integrierten, nachhaltigen Stadtentwicklung, Smart Cities und Urban Governance intensivieren. Es wurde eine interministerielle deutsch-brasilianische Arbeitsgruppe eingerichtet, die bereits einmal getagt hat. Brasilien ist ebenfalls Schwerpunktland von IKI. Das IKI-Projekt „Unterstützung der nationalen Agenda für nachhaltige Stadtentwicklung“ soll föderale, bundesstaatliche und lokale Akteure unterstützen, wenn sie abgestimmte Strategien zur nachhaltigen Stadtentwicklung entwickeln und umsetzen. Die ausgewählten Akteure sollen dann als Multiplikatoren wirken, um Stadtentwicklungsstrategien in ganz Brasilien zu etablieren.

### D4C – Vernetzte Städte zum Thema städtische Energien in Deutschland, den USA und den BRICS-Staaten

Das Design dieses Projekts der bilateralen Zusammenarbeit sieht vor, anhand von Workshops die Zusammenarbeit der beteiligten Kommunen im Verwaltungs- und Planungsalltag unter Nutzung verschiedener Lernformate konkret zu unterstützen. Zwischengeschaltete Analysen stellen den Bezug zu Gesetzgebung und Förderpolitik auf nationaler Ebene her. Zwischen den einzelnen Workshops werden die Lernerfolge regelmäßig in Webinars unter Beteiligung aller Netzwerkstädte diskutiert. Das Projekt ist Teil der Partnerschaften, die das BMUB und das U.S. Department of Housing and Urban Development (HUD) sowie das Department of Cooperative Governance and Traditional Affairs of the Republic of South Africa (CoGTA) im Bereich Stadtentwicklung geschlossen haben. Um den Austausch- und Lernprozess zu vertiefen und zugleich auf eine breitere Basis zu stellen, sind die Städte Bottrop, Karlsruhe und Leipzig diesseits des Atlantiks und Baltimore, Charlotte und Pittsburgh jenseits des Atlantiks Säulen des Projekts. Hinzu kommen Städte aus Südafrika: Nelson Mandela Bay (Port Elizabeth), Ekurhuleni und Msunduzi (Pietermaritzburg). Die teilnehmenden deutschen Städte sind hier Halle (Saale), Ludwigsburg und München.



# DIE NEW URBAN AGENDA

## KERNSTÜCK EINES GLOBALEN MONITORING-SYSTEMS

In regelmäßigen Abständen soll weltweit gemessen werden, ob und wie die Ziele der Agenda umgesetzt und wie dabei gesellschaftliche Gruppen eingebunden werden. Aber ist ein weltweiter Vergleich überhaupt möglich? Lassen sich die unterschiedlichen Handlungsbedarfe der Städte an globalen Zielwerten festmachen?



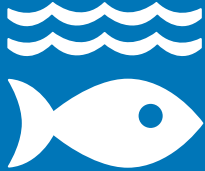
**13** CLIMATE ACTION



**16** PEACE, JUSTICE AND STRONG INSTITUTIONS



**14** LIFE BELOW WATER



**17** PARTNERSHIPS FOR THE GOALS



**15** LIFE ON LAND



Quelle: UN 2017

---

**Antonia Milbert**

ist Projektleiterin im Referat Stadt-, Umwelt- und Raumb Beobachtung. Sie ist verantwortlich für die Standardtypisierung des BBSR und konzentriert sich in ihren empirischen Analysen auf regionale Disparitäten und Indikatoren.  
[antonia.milbert@bbr.bund.de](mailto:antonia.milbert@bbr.bund.de)

**Dr. André Müller**

ist Projektleiter im Referat „Europäische Raum- und Stadtentwicklung“ im BBSR. Sein besonderes Interesse gilt der städtischen Dimension in Wissenschaft, raumwirksamen Politiken und Programmen weltweit und in Europa.  
[andre.mueller@bbr.bund.de](mailto:andre.mueller@bbr.bund.de)

**Volker Schmidt-Seiwert**

ist Projektleiter im Referat Europäische Raum- und Stadtentwicklung des BBSR, zuständig insbesondere für die europäische Raumb Beobachtung des BBSR.  
[volker.schmidt-seiwert@bbr.bund.de](mailto:volker.schmidt-seiwert@bbr.bund.de)

**Dr. Karl Peter Schön**

leitet das Referat „Europäische Raum- und Stadtentwicklung“ im BBSR und unterstützt eine evidenzbasierte wissenschaftliche Politikberatung und -analyse, insbesondere in internationalen Zusammenhängen.  
[peter.schoen@bbr.bund.de](mailto:peter.schoen@bbr.bund.de)

# Kernaussagen der New Urban Agenda (NUA) und der Sustainable Development Goals (SDGs)

Der Generalsekretär der Vereinten Nationen wird der Generalversammlung erstmalig 2018 – und danach alle vier Jahre – einen Bericht zur Umsetzung der New Urban Agenda (NUA) vorlegen. Er soll den Fortschritt in der Umsetzung der Agenda messen, deren Auswirkungen bewerten und somit sicherstellen, dass sie effektiv, punktgenau sowie in transparenter Vorgehensweise und unter Einbindung gesellschaftlicher Gruppen angewendet wird.

Er stützt sich dabei auf quantitative und qualitative Datengrundlagen nationaler, regionaler und lokaler Institutionen und soll eine Beziehung herstellen zu den Sustainable Development Goals (SDGs) als Teil der Agenda 2030 (vgl. United Nations General Assembly 2016) und nationalen Nachhaltigkeitsstrategien (vgl. Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung 2016). Der Bericht wird die Synthese dessen sein, was an verwertbarem Datenmaterial bereits zur Verfügung steht oder sich bis zum Berichtszeitpunkt noch entwickelt. Davon unberührt mag jeder Einzelne und jede Einzelne eigene Leistungen zur Gestaltung einer nachhaltigen Welt beitragen (vgl. Spiegel Online 2016).

## Europäische und nationale Monitoring-Systeme

Die spannende Aufgabe ist nun, ein Monitoring-System zu entwickeln, das die komplexen Strukturen abbildet und zwischenstaatlich vergleichbar ist. In Entwicklung und Management könnten dabei entsprechende europäische Erfahrungen einfließen. Für das Design eines solchen komplexen zwischenstaatlich organisierten Systems sind die parametrische Steuerung, die offene Methode der Koordinierung und die Strukturierung des entsprechend notwendigen Lernprozesses zentral.

Zur Bedeutung dieser Instrumente führen Schön et al. bereits an anderem Ort aus: „Die parametrische Steuerung ist eng mit dem Modell der Zielvereinbarungen in der offenen Methode der Koordinierung (OMK) verknüpft (vgl. u. a. Fürst 2006; Radaelli 2003). Diese 1997 mit dem Vertrag von Amsterdam definierte Methode wurde über den EU-Gipfel in Lissabon bekannt. Als EU-Governance-Methode der Konsensbildung basiert sie auf einem systematisch organisierten Lernprozess. Die Methode operiert mit einer schrittweisen Konkretisierung von Zielen. Aus den Zielen werden operationalisierbare Indikatoren abgeleitet, deren Umset-

zung über Monitoringverfahren kontrolliert werden kann. Somit können die Länder verglichen und Rückschlüsse darauf gezogen werden, welche Lösungen sich besonders zur Zielerreichung eignen (vgl. Faludi 2004)“ (BMVBS 2012: 27).

Nicht nur die europäischen Erfahrungen werden das Monitoring-System beeinflussen. So befassen sich in Deutschland auch die Bertelsmann Stiftung, das Difu (Deutsches Institut für Urbanistik) und das IFOK (Institut für Organisationskommunikation), ICLEI (Local Governments for Sustainability) sowie das raumwissenschaftliche Netzwerk 5R mit dem Thema Nachhaltigkeitsmanagement auf lokaler Ebene. Das Projekt „Monitor nachhaltige Kommune“ der Bertelsmann Stiftung baut ein bundesweites Monitoring-System der nachhaltigen Entwicklung auf lokaler Ebene auf, das auf den Erfahrungen der Kommunen aufbaut und davon lernt.

Ähnlich geht das Projekt „Umsetzung der Agenda 2030 auf kommunaler Ebene“ von Difu, ICLEI und IFOK vor, das Nachhaltigkeitsmanagement-Systeme in Kommunen unterstützt, die speziell auf die SDGs zugeschnitten sind. Zugleich dokumentieren diese Systeme den Umsetzungsfortschritt der SDGs auf nationaler Ebene und erfüllen somit die Anforderungen des Interministeriellen Ausschusses Stadt (IMA Stadt). Das 5R-Netzwerk hingegen hat sich die Frage gestellt, welche Rolle zivilgesellschaftliche Initiativen in der Erhaltung von Lebensqualität und sozialer und wirtschaftlicher Sicherheit dauerhaft übernehmen können.

## Die städtische Dimension in der globalen Agenda

Inhaltlich wird sich das Monitoring-System primär an den Kernaussagen von NUA und SDGs orientieren. Weltweit einmalig wird der räumliche Umgang sein. Das System soll die globale Ebene ebenso wie die nationalen, mitunter sogar trans- und supranationalen sowie die regionalen und lokalen Ebenen abdecken. Dieser Spagat erfordert ein Ziel- und Indikatorensystem, das sowohl örtliche Belange im Detail abbilden kann, als auch notwendige Aggregationen im nationalen und globalen Maßstab berücksichtigt.

Ein erster Ansatz wurde mit dem Bericht der Bundesregierung zum High-Level Political Forum on Sustainable Development 2016 veröffentlicht. Dort und in der Neuauflage der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie werden zur Bewer-

# 1

## Die 17 Sustainable Development Goals

- **SDG 1** Armut in jeder Form und überall beenden,
- **SDG 2** den Hunger beenden, Ernährungssicherheit und eine bessere Ernährung erreichen und eine nachhaltige Landwirtschaft fördern,
- **SDG 3** ein gesundes Leben für alle Menschen jeden Alters gewährleisten und ihr Wohlergehen fördern,
- **SDG 4** inklusive, gerechte und hochwertige Bildung gewährleisten und Möglichkeiten des lebenslangen Lernens für alle fördern,
- **SDG 5** Geschlechtergerechtigkeit und Selbstbestimmung für alle Frauen und Mädchen erreichen,
- **SDG 6** Verfügbarkeit und nachhaltige Bewirtschaftung von Wasser und Sanitärversorgung für alle gewährleisten,
- **SDG 7** Zugang zu bezahlbarer, verlässlicher, nachhaltiger und zeitgemäßer Energie für alle sichern,
- **SDG 8** dauerhaftes, inklusives und nachhaltiges Wirtschaftswachstum, produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle fördern,
- **SDG 9** eine belastbare Infrastruktur aufbauen, inklusive und nachhaltige Industrialisierung fördern und Innovationen unterstützen,
- **SDG 10** Ungleichheit innerhalb von und zwischen Staaten verringern,
- **SDG 11** Städte und Siedlungen inklusiv, sicher, widerstandsfähig und nachhaltig machen,
- **SDG 12** für nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster sorgen,
- **SDG 13** umgehend Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels und seiner Auswirkungen ergreifen – in Anerkennung der Tatsache, dass UNFCCC (United Nations Framework Convention on Climate Change) das zentrale internationale, zwischenstaatliche Forum zur Verhandlung der globalen Reaktion auf den Klimawandel ist,
- **SDG 14** Ozeane, Meere und Meeresressourcen im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung erhalten und nachhaltig nutzen,
- **SDG 15** Landökosysteme schützen, wiederherstellen und ihre nachhaltige Nutzung fördern, Wälder nachhaltig bewirtschaften, Wüstenbildung bekämpfen, Bodenverschlechterung stoppen und umkehren und den Biodiversitätsverlust stoppen,
- **SDG 16** friedliche und inklusive Gesellschaften im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung fördern, allen Menschen Zugang zur Justiz ermöglichen und effektive, rechenschaftspflichtige und inklusive Institutionen auf allen Ebenen aufbauen sowie
- **SDG 17** Umsetzungsmittel stärken und die globale Partnerschaft für nachhaltige Entwicklung wiederbeleben.

Quelle: UN 2017

tung des sogenannten städtischen Ziels der SDGs (SDG 11) fünf Themen und Indikatoren genannt, die eine erste Brücke zwischen den Ebenen bilden (vgl. Bundesregierung 2016):

- Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche
- Freiraumverlust und Siedlungsdichte
- Endenergieverbrauch im Güterverkehr und im Personenverkehr
- Bevölkerungsgewichtete durchschnittliche ÖV-Reisezeit von jeder Haltestelle zum nächsten Mittel-/Oberzentrum
- Überlastung durch Wohnkosten

Die NUA behandelt nach einer Präambel und allgemeinen Grundsätzen in ihren §§ 25 bis 80 die Ziele einer nachhaltigen Stadtentwicklung, die sich grob an den drei Nachhaltigkeitsdimensionen Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt orientieren. Die Inklusion aller Bevölkerungsgruppen ist hierbei in allen drei Dimensionen ein wesentlicher Aspekt, was zum Teil durch sehr dezidierte Unterziele ausgedrückt wird. Die §§ 81 bis 160 behandeln die Strategien und Stufen zur Implementierung der Agenda, wobei sich die drei letzten Paragraphen auf das Monitoring beziehen. In den §§ 161 bis 175 werden Vorstellungen zum Evaluations- und Folgeprozess dargelegt (vgl. United Nations General Assembly 2016). Die SDGs hingegen setzen sich aus 17 übergeordneten und 169 untergeordneten Zielen zusammen (vgl. BMZ 2015, siehe Abb. 1).

Zwischen NUA und SDGs besteht zu einem nicht unerheblichen Teil Übereinstimmung. Eine Untersuchung der TU Berlin zeigt auf, dass die NUA zur systematischen Verbesserung der städtischen Dimension in den SDGs beitragen könnte: So sind zehn der 17 SDGs explizit und implizit mit SDG 11 als städtischem Hauptziel verknüpft sowie 30 Prozent der

untergeordneten Ziele und 39 Prozent der Indikatoren (vgl. Cities Alliance 2015). Die Ziele der NUA beruhen auf drei Prinzipien:

- niemanden zurückzulassen und von Entwicklung auszuschließen,
- nachhaltige und inklusive lokale Ökonomien sicherzustellen sowie
- umweltbezogene Nachhaltigkeit und resiliente Stadtentwicklung zu garantieren.

Das soll durch verschiedene konkrete Betrachtungen gewährleistet werden. So fokussiert die Agenda, wie Kommunen geplant, finanziert, entwickelt, politisch gesteuert und koordiniert sowie gemanagt werden. Außerdem soll die intelligente Veränderung beworben und die Rolle nationaler Regierungen im Aufbau, in der Unterhaltung und Weiterentwicklung nationaler Stadtentwicklungspolitiken anerkannt werden. Zudem sieht die Agenda vor, nachhaltige, bürgerinnenorientierte, alters- und geschlechtsgerechte sowie integrierte Ansätze der Stadt- und Raumentwicklung umzusetzen. Die letztgenannte Handlungsempfehlung bezieht sich sowohl auf Multi-Akteurspartnerschaften als auch auf die politische Koordinierung und Steuerung auf städtischer Ebene, langfristige und integrierte Stadt- und Raumplanungsabläufe und -maßnahmen sowie vor Ort wirksame, innovative und nachhaltige Finanzierungsinstrumente.

Aus den drei Prinzipien und den Handlungsempfehlungen leiten sich Bausteine für ein lernendes Zielsystem und ein darauf aufbauendes indikatorengestütztes und ebenfalls lernendes Monitoring-System ab. Die Bausteine müssen praktischen Erfordernissen ebenso gerecht werden wie sie offenbleiben für thematische Aufweitungen.

## Anwendung – Zielsystem – Indikatoren – Datenquellen: Erfahrungen und Erfordernisse

### Kommunale Nachhaltigkeitsstrategien und Monitoring

Die 1992 in Rio de Janeiro verabschiedete Lokale Agenda 21 hat in vielen Städten und Kommunen Prozesse zur nachhaltigen Entwicklung angestoßen. In Deutschland startete dieser Prozess eher zögerlich. 2002 hatten knapp 17 Prozent aller Kommunen Lokale-Agenda-Prozesse initiiert. Grund für die im europäischen Vergleich eher mäßige Beteiligung ist die zunächst geringe Unterstützung von Bund und Ländern

bei der Suche nach geeigneten Verfahren und Orientierungspunkten (Born/Kreuzer 2002: 7).

Trotz verbreiteter Zustimmung zu nachhaltiger Stadtentwicklung ist die feste Verankerung von Nachhaltigkeitszielen und -maßnahmen in der Stadtverwaltung auch 25 Jahre nach Rio nur beschränkt erfolgt: Schätzungsweise rund ein Drittel der Kommunen haben feste Stellen in der Kommunalverwaltung für Nachhaltigkeitsfragen eingerichtet oder

zumindest fest geplant. Über die Hälfte der Kommunen arbeiten dabei aber einzelmaßnahmenbezogen und nicht ressortübergreifend. Sofern überhaupt Indikatoren eingesetzt werden, handelt es sich meist um die Erfolgskontrolle bei einzelnen Projekten oder zu einzelnen Themen und nur selten werden umfassende Indikatorensysteme verwendet (Riedel et al. 2016: 43ff.). Bundesweit haben 31 Städte und zwei Landkreise Indikatoren- und Nachhaltigkeitsberichte veröffentlicht (LAG 21).

Der Entwicklungsstand der Indikatoren- und Nachhaltigkeitsberichte ist höchst unterschiedlich. So hat die Stadt Köln (2011) erst im Rahmen des Leitbildes „Köln 2020“ ein Indikatorenkonzept entwickelt und verabschiedet. Die Städte Heidelberg (2011) und Schweinfurt (2011) veröffentlichten jeweils bereits den dritten indikatorengestützten Nachhaltigkeitsbericht. Nur in Ausnahmefällen (Schweinfurt) werden von anderen Institutionen entwickelte Indikatorenkonzepte uneingeschränkt übernommen und soweit wie möglich mit Daten gefüllt. In der Regel orientieren sich die Städte an den Indikatorenkonzepten der Bundesebene (u.a. BBR 2004), der Landesebene (LUBW 2016) oder von „Vorreiter“- Kommunen wie das frühe Indikatorenkonzept HEINZ der Stadt Heidelberg und passen diese den örtlichen Gegebenheiten und Leitzielen an. Die Indikatorendiskussion reiht sich damit in den partizipatorischen Diskussionsprozess der Lokalen Agenda 21 ein; die partizipative Mitwirkung der Städte innerhalb der NUA wird sich daher schwerlich auf die Datengenerierung (§ 159) oder Daten- und Informationsplattformen (§ 160) beschränken lassen.

Die meisten Städte sehen von Benchmarks ab. Ihnen ist bewusst, dass die lokalen Gegebenheiten einen sehr hohen Einfluss auf die Indikatorenwerte haben können. Als ein Beispiel seien großflächige Infrastruktureinrichtungen genannt, die im Stadtgebiet verortet aber überkommunal genutzt werden. Wenn Vergleichszahlen von Bund und Land oder Kommunen ähnlicher Größe und Struktur aufgenommen werden, dann mit Bedacht und ausschließlich zur verbesserten Einordnung der Indikatorenwerte. Nur Bamberg (2011) berücksichtigt bei der Bewertung der eigenen Ziele auch Zielformulierungen des Bundes und des Landes Bayern. Überwiegend nutzen die Städte ein einfaches Ampelsystem zur Bewertung, in dem die Entwicklung der Indikatoren in gewünschter oder entgegengesetzter Richtung in drei, fünf oder bis zu sieben Stufen eingeordnet werden. Es wird zu prüfen sein, inwiefern die Übersetzung der Ziele der NUA auch konkrete Zielwerte erfordern und ob und wie bundes- oder landesweite Zielwerte dann auf die einzelnen Städte und Kommunen heruntergebrochen werden können. Nur für die wenigsten globalen oder nationalen Ziele gibt es re-

gional oder lokal konkrete Überlegungen zur Ausgestaltung (vgl. Milbert 2011, Henger et al. 2010).

Die Zahl der Indikatoren in den städtischen Konzepten schwankt erheblich zwischen ca. 20 Indikatoren (Schweinfurt) bis rund 80 Indikatoren (Heidelberg). Die Datenerhebung ist für viele Städte sehr aufwendig. Der Erhebungsaufwand dürfte nicht nur aufgrund einer steigenden Zahl an Indikatoren innerhalb der NUA wachsen sondern auch, wenn sie der Idealvorstellung der NUA nach disaggregierten Informationen nach Einkommen, Alter, Geschlecht und Migrationshintergrund usw. (§ 160) gerecht werden sollen. Auch wenn, wie zum Beispiel in Speyer (2013) die Geschlechtergerechtigkeit als Querschnittsthema aufgefasst wird, so wird sie hier wie in fast allen städtischen Indikatorenkonzepten nur mit einzelnen bzw. wenigen Indikatoren abgebildet.

Städte erkennen die indikatorengestützten Nachhaltigkeitsberichte als wichtigen Baustein in der Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit, zur Verständigung über Nachhaltigkeitsziele, Leitlinien und Prioritäten, als Planungsinstrument, zur Erfolgskontrolle und für die Fördergeldakquise an (u.a. Freiburg 2011, Friedrichshafen 2009, Heidelberg 2011, Köln 2011, Speyer 2013). Und sie verstehen ihre Nachhaltigkeitsanstrengungen auch als wichtigen Beitrag zur nationalen oder globalen Nachhaltigkeitsstrategie. Aber sie kennen auch die Defizite einer vertikalen Integration der nachhaltigen Entwicklung zwischen den föderalen Ebenen (VINE 2011). Die NUA kann hierzu wichtige Impulse liefern, da sie von vornherein als Mehrebenensystem angelegt ist. Allerdings sollte allen Städten, nicht nur denjenigen, die ihre Nachhaltigkeitsstrategien und Indikatorenkonzepte in teilweise langwierigen partizipativen Prozessen entwickelt haben, eine hinreichende Flexibilität im Rahmen allgemein verbindlicher Ziele gewährt werden.

### **Monitoring der Lebensverhältnisse in Städten – national, europäisch, global**

Neben den beschriebenen lokalen Systemen existieren sowohl nationale als auch internationale Indikatorensysteme, die sich einer vergleichenden Bewertung der Lebensverhältnisse in Städten widmen.

Auf nationaler Ebene gibt es unterschiedliche Modelle, die von der jeweiligen staatlichen Organisation, den Zuständigkeiten und der Kompetenzverteilung abhängig sind. So ist die Berichterstattung über Lebensverhältnisse in Städten in Deutschland etwa Angelegenheit der Städte und Kommunen selbst. Die Berichterstattung wird über interkommunale Verbände bzw. kommunale Arbeitsgemeinschaften (Ver-

band deutscher Städtestatistiker – VdST, Verbund Kommunales Statistisches Informationssystem – KOSIS-Verbund) organisiert. In Frankreich befassen sich ein eigenes Ministerium und eine interministerielle Delegation sowohl mit Fragen des Monitoring von Stadtpolitiken als auch mit der Messung der Lebenssituation in den Städten.

Auf europäischer Ebene hat sich im Laufe der letzten Jahre ein System vergleichbarer Städtestatistik entwickelt, bisher bekannt als Urban Audit, in dem – wenn auch ohne rechtliche Vereinbarung – die nationalen statistischen Ämter, die Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung der Europäischen Kommission und EUROSTAT zusammenarbeiten, um die Daten zu städtischen Fragen bereitzustellen.

Die Angaben werden im Auftrag von EUROSTAT von nationalen Urban Audit Koordinatoren (NUACs) zusammengestellt, die es in allen beteiligten Ländern gibt. Die NUACs nutzen für ihre Informationen unterschiedliche Datenquellen. Die Angaben stammen von nationalen statistischen Ämtern, aus Statistiken anderer staatlicher Einrichtungen oder Ministerien, aus Datenbeständen der jeweiligen teilnehmenden Städte und auch aus privaten Quellen. Einige Angaben müssen allerdings von den NUACs oder auch von EUROSTAT geschätzt werden, weil die Informationen des Anforderungskataloges nicht in allen Ländern in der geforderten Definition und der räumlichen Abgrenzung vorliegen.

Die Datenbank ist thematisch breit aufgestellt, inhaltlich umfangreich und deckt einen großen Teil der Aspekte der NUA und auch der SDGs mit Daten und hieraus ableitbaren Indikatoren ab. Die Verfügbarkeit der Daten und die thematische und zeitliche Abdeckung variieren allerdings deutlich. EUROSTAT, das die Datenbank der Europäischen Städtestatistik koordiniert, beziffert den Umfang des Datenangebots auf 162 Variablen und 61 Indikatoren. Die Berichterstattung umfasst insgesamt 944 Städte und 635 funktionale Stadtgebiete (in englischer Sprache Functional Urban Areas, kurz FUA, genannt). Auf globaler Ebene wurde im Rahmen des UN-Habitat-Prozesses das Global Urban Observatory Network (GUO-Net) zur Berichterstattung über die Lage und Bedürfnisse der Städte gegründet. Es versteht sich als Instrument zur Umsetzung des Monitoring-Prozesses der NUA und zur Implementierung auf nationaler und lokaler Ebene. Zudem koordiniert und unterstützt dieses Netzwerk den Prozess der Berichterstattung in nationalen und lokalen Kontexten und begleitet die Städte bei organisatorischen und technischen Fragen.

Die UN-Habitat Urban Data Plattform liefert zwischenzeitlich mit rund 100 Indikatoren grundlegende Informationen zu verschiedenen Lebensbereichen in 741 Städten in 220 Ländern.

### **Zielsysteme und Zielerreichung**

Grundfrage für die Messung der Ziele der NUA ist, wie oder was der Maßstab des Monitoring darstellen soll. Möchte man den allgemeinen Entwicklungsstand bzw. die Entwicklung der Nachhaltigkeitsziele für eine Stadt prüfen, müssen sich die Indikatoren im Grunde genommen nur auf diese beziehen bzw. sich an den jeweiligen städtischen Fragestellungen orientieren. Möchte man sich über den Entwicklungsstand und den Fortschritt der Städte im Vergleich zu anderen Städten informieren, ist ein vergleichbares Zielsystem und vergleichbare Messsysteme mit jeweiligen Schwellen- bzw. Zielwerten notwendig.

In dieser Hinsicht sind die Zielaussagen der NUA wenig konkret, die Entwicklungsziele lassen einen breiten Spielraum zur Interpretation und geben im Grunde nur Hinweise auf mögliche Indikatoren zur Messung des Fortschritts in Sinne einer nachhaltigen Entwicklung. Viele der angesprochenen Aspekte finden sich aber auch in den SDGs und sind über deren Ziel 11 hinaus mit Hilfe der Liste der vorgeschlagenen SDG-Indikatoren in Sinne einer Berichterstattung analytisch fassbar. Aber auch in der SDG-Indikatorenliste finden sich nur wenige Indikatoren, die über die Möglichkeit der Messung der Entwicklung eines Sachverhalts hinaus auch die Einordnung des Fortschritts hinsichtlich eines Zielerreichungsgrads erlauben. Zieht man die Ziele ab, in denen eine grundsätzliche Überwindung eines Zustands angestrebt wird, gibt es nur ein knappes Dutzend Indikatoren, mit denen ein angestrebter Zielerreichungsgrad quantifiziert wird.

Die grundsätzliche Frage in diesem Kontext ist allerdings, ob eine Messung des Entwicklungsstands anhand fester Benchmarks grundsätzlich global für alle Regionen, Länder und Städte anhand eines festen Werts überhaupt Sinn machen könnte. Der unterschiedliche Entwicklungsstand und die unterschiedlichen Problemlagen der Städte in noch dazu unterschiedlichen Weltregionen lassen das starre Festlegen eines globalen Zielwerts eigentlich unmöglich erscheinen. Im Grunde bedarf es in vielen Fällen unterschiedlicher Zielwerte, die sich am regionalen Kontext bzw. am Entwicklungsstand der Städte orientieren. Die Denkweise der Europäischen Kommission einer angepassten Messung des Fortschritts im Rahmen der Strategie Europa 2020 mag hierbei als Beispiel dienen. Hier werden die Zielwerte ent-

sprechend nationaler Gegebenheiten individuell definiert. Der Fortschritt wird somit im nationalen Zusammenhang adäquat abgebildet und vermeintlich schwächere nicht an Zielen einer stärkeren Gruppe gemessen.

Es bietet sich an, diesen Ansatz auf das Monitoring der NUA und auch auf die Entwicklungsziele der SDGs zu übertragen. Regionale Zielsysteme und solche, die den regionalen Vergleich ermöglichen, bieten den Akteuren und Städten den Spielraum, ihre Entwicklung zu dokumentieren und den Fortschritt zu messen. Dies würde auch im Prozess des Monitoring die Prinzipien der NUA reflektieren. Darüber hinaus würde auch ein am Entwicklungsstand und an den Herausforderungen ausgerichteter Indikatorenkatalog dem Interesse der Städte gerecht werden.

## Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Erfahrungen auf Bundesebene

Die kontinuierliche Evaluation der 2002 verabschiedeten Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie erfolgt alle vier Jahre über Fortschrittsberichte. Der aktuelle Fortschrittsbericht 2016 greift die Vereinbarungen der Agenda 2030 bereits mit einem auf 17 Ziele und 63 Indikatoren erweiterten System auf (vgl. Bundesregierung 2016). Kernstück der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie sind von der Bundesregierung entwickelte quantitative Zielsetzungen, deren Zielerreichung alle zwei Jahre in Indikatorenberichten dokumentiert wird. Die Federführung für die Nachhaltigkeitsstrategie ist im Bundeskanzleramt angesiedelt, was die hohe Bedeutung der nachhaltigen Entwicklung in Deutschland unterstreicht. Seit Beginn versteht sich die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie als lernender Prozess; die Fortschrittsberichte bieten auch die Möglichkeit, neue Erkenntnisse, Ziele und Verbesserungen aufzugreifen. Dazu wird die Bundesregierung durch den Rat für nachhaltige Entwicklung fachlich unterstützt. Die Neuausrichtung im Rahmen der Agenda 2030 wurde durch einen umfassenden Dialog mit den föderalen Ebenen, verschiedenen Akteursgruppen und Bürgerinnen und Bürgern begleitet. Diese Form von Austausch und Kooperation soll weiter ausgebaut werden (Bundesregierung 2016: 14).

Die Nachhaltigkeitsziele und Indikatoren gelten für die nationale Ebene – auch die Indikatoren unter dem Ziel 11. Die neu aufgenommenen Indikatoren „Freiraumverlust“ und „Siedlungsdichte“ werden für städtische und ländliche Räume differenziert dargestellt. Regional differenzierte Informationen sind auch notwendig, um die in der Agenda 2013

geforderte Unterteilung in rural/urban abbilden zu können. Gleiches gilt für die Indikatoren unter Ziel 11 sowie die Ziele der NUA, um Auswertungen für Städte zu ermöglichen. Es besteht also sowohl sachlicher Ausbaubedarf der Statistiken (vgl. Pfeiffer et al. 2016) als auch hinsichtlich der regionalen Differenzierung.

Darüber hinaus bedarf es eindeutig der in der NUA in den §§ 158 und 159 angesprochenen Stärkung der Synergien zwischen der nationalen, der sub-regionalen und der lokalen Ebene. Auch eine nationale Berichterstattung muss auf Grundinformationen der Regionen und Städte zugreifen können. Das in diesen Textziffern angedachte Spektrum statistischer Quellen offenbart die Notwendigkeit, statistisches Wissen und raumwissenschaftliches Wissen zusammen zu bringen – insbesondere auch, weil die in § 159 aufgelisteten statistischen Quellen zur Abdeckung des Spektrums der Berichterstattung einerseits zu kurz greifen, andererseits aber auch Fragen der Umsetzbarkeit aufwerfen. Die Unterscheidung der statistischen Information etwa nach Geschlecht, Einkommen oder auch Migrationshintergrund führt das Monitoring der NUA-Ziele auch generell an die Grenzen der statistischen Berichterstattung – und nicht etwa nur in weniger entwickelten Ländern.

Die Kommunal- und Regionalstatistik ist in Deutschland föderal organisiert. Das Bundesstatistikgesetz (vgl. Statistisches Bundesamt 2016) regelt den Informationsbedarf des Bundes sowie die Zusammenarbeit zwischen dem Statistischen Bundesamt und den Statistischen Ämtern der Länder. Die Kommunalstatistik wird – sofern überhaupt – in den Landesstatistikgesetzen und nach eigenen Satzungen der Kommunen geregelt. Über das Netzwerk „Stadt- und Regionalstatistik“, in dem auch die kommunalen Spitzenverbände sowie das Statistische Bundesamt vertreten sind, findet ein regelmäßiger Austausch zwischen den föderalen Ebenen statt. Initiator und Geschäftsstelle des Netzwerkes ist das BBSR, zu dessen gesetzlichen Aufgaben gemäß § 25 ROG das Monitoring räumlicher Entwicklungen im Bundesgebiet gehört. Das BBSR verfügt zur Erfüllung seiner Aufgaben nicht nur über den Zugang zu amtlichen und nicht-amtlichen regional differenzierten Daten, sondern auch über die fachliche Kompetenz, bundesweite Vergleiche von Städten und Regionen höchst unterschiedlicher Ausgangsbedingungen und Entwicklungsstufen durchzuführen. Der oben erwähnte vertikale Austausch kann sich daher nicht nur auf die Inhalte und Ziele der Nachhaltigkeitsstrategie beschränken, sondern muss sich auch auf Daten, Statistiken und Bewertungsmethoden erweitern.

# Targeted Design der zukünftig konsolidierten nationalen Berichterstattung

Sowohl die Agenda 2030 als auch die NUA unterstützen explizit den Auf- oder Ausbau institutioneller Kapazitäten zur Bewältigung der Berichtspflichten. Prinzipiell sind in Deutschland die institutionellen Rahmenbedingungen für eine nationale Berichtspflicht der Ziele und Zielerreichung der NUA gegeben:

- Erfahrungen im Statistischen Bundesamt von der Entwicklung der Nachhaltigkeitsindikatoren bis zur Umsetzung an der Schnittstelle zwischen nationaler Datenbereitstellung und internationaler leitender Organisation (hier UNO) (vgl. Kaumanns et al. 2016),
- Erfahrungen in der bundesweiten und vergleichenden Beobachtung der Stadtentwicklung einschließlich einer Bewertung unter Nachhaltigkeitsaspekten durch das BBSR,
- weiteres regionales Expertenwissen der Fachpolitiken im Umweltbereich (u. a. Umweltbundesamt – UBA, Bundesamt für Naturschutz – BfN),
- Zusammenarbeit und Arbeitsteilung zwischen den statistischen Ämtern des Bundes und der Länder,
- bestehende bundesweite Netzwerke auf kommunaler Ebene (Netzwerk21Kongress).

Es bleibt daher als nächster Schritt, eine möglichst effiziente Prozessarchitektur der Institutionen unter Berücksichtigung der Schnittstellen zwischen SDG und NUA aufzubauen – diese sollte die Inter-Agency Expert Group on SDGs mit Bezug zur Umsetzung des Quito Implementation Plan ein-

schließen. Die im Rahmen der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie implementierten und erprobten Prozesse, ebenso wie die entsprechenden europäischen Erfahrungen mit der offenen Methode der Koordinierung, könnten als Orientierung dienen – angepasst an die Erfordernisse der NUA und die Zuständigkeiten und Erfahrungen in der deutschen nachhaltigen Stadtentwicklungspolitik.

- Die Gemeinschaftsinitiative „Nationale Stadtentwicklungspolitik“ unter der Federführung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) versteht sich als Umsetzungsplattform der Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt und führt bereits den vertikalen Dialog zwischen Bund, Ländern und Kommunen.
- Eine Erweiterung der Aktivitäten um die Entwicklung eines Monitoring-Systems ist denkbar.
- Die Ausgestaltung und Durchführung des Monitoring sollte in einer eigenen Arbeitsgruppe erfolgen, die institutionelle und personelle Querbezüge zur Stadtbeobachtung und zu den SDGs einbezieht.
- Der alle vier Jahre erscheinende Stadtentwicklungsbericht könnte als Fortschrittsbericht ausgestaltet werden, so wie sich bereits die Berichte 2004 (BMVBW) und 1996 (BfLR) auf die nachhaltige Stadtentwicklung fokussiert haben. Eine Ergänzung um einen Indikatorenbericht im zweijährigen Rhythmus in Analogie zur Nachhaltigkeitsstrategie wäre wünschenswert.

## Literatur

**Bamberg** – Amt für Umwelt-, Brand- und Katastrophenschutz (Hrsg.), 2011: Nachhaltigkeitsbericht der Stadt Bamberg 2011.

**Bertelsmann Stiftung**, o. J.: Monitor Nachhaltige Kommune. Zugriff: <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/unsere-projekte/monitor-nachhaltige-kommune> [abgerufen am 31.01.2017].

**Blumers**, Miriam; Kaumanns, Sven C., 2017: Neuauflage der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie, Statistisches Bundesamt, WISTA.

**Born**, Manfred; Kreuzer, Klaus, 2002: Nachhaltigkeit Lokal. Lokale Agenda 21 in Deutschland. Eine Zwischenbilanz 10 Jahre nach Rio, Online-Publikation. Zugriff: [http://forumue.de/wp-content/uploads/2015/05/agla21\\_2002\\_bilanzbroschuerela21.pdf](http://forumue.de/wp-content/uploads/2015/05/agla21_2002_bilanzbroschuerela21.pdf) [abgerufen am 31.01.2017].

**BBR** – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) – Fuhrich, Manfred (Bearbeitung); Dosch, Fabian; Pahl-Weber, Elke; Zillmann, Kerstin (Mitarbeit), 2004: Kompass für den Weg zur Stadt der Zukunft. Indikatoren gestützte Erfolgskontrolle nachhaltiger Stadtentwicklung. Eine Orientierungshilfe für die kommunale Praxis, Bonn.

**BfLR** – Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (Hrsg.), 1996: Nachhaltige Stadtentwicklung. Herausforderungen an einen ressourcenschonenden und umweltverträglichen Städtebau, Städtebaulicher Bericht, Bonn.

**BMVBW** – Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hrsg.), 2004: Nachhaltige Stadtentwicklung – ein Gemeinschaftswerk, Städtebaulicher Bericht der Bundesregierung, Berlin



- BMVBS** – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.), 2012: Umsetzung und Wirkungen der Strategie „Europa 2020“ in deutschen Regionen, BMVBS-Online-Publikation 24/2012.
- BMZ** – Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, 2015: Agenda 2030. 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung. Zugriff: [http://www.bmz.de/de/ministerium/ziele/2030\\_agenda/17\\_ziele/index.html](http://www.bmz.de/de/ministerium/ziele/2030_agenda/17_ziele/index.html) [abgerufen am 31.01.2017].
- Bundesregierung**, 2016: Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Neuauflage 2016. Stand 1. Oktober 2016, Berlin. Zugriff: [https://www.bundesregierung.de/Content/DE/\\_Anlagen/2017/01/2017-01-11-nachhaltigkeitsstrategie.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=7](https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2017/01/2017-01-11-nachhaltigkeitsstrategie.pdf?__blob=publicationFile&v=7) [abgerufen am 31.01.2017].
- Cities Alliance**, 2015: Sustainable Development Goals and HABITAT III. Opportunities for a Successful New Urban Agenda. Zugriff: <http://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/Opportunities%20for%20the%20New%20Urban%20Agenda.pdf> [abgerufen am 31.01.2017].
- Difu** – Deutsches Institut für Urbanistik, o.J.: Konferenz „Globale Ziele, lokale Praxis. Kommunale Nachhaltigkeit im Licht der UN-Nachhaltigkeitsziele (SDGs)“.
- Freiburg im Breisgau** – Amt für Statistik und Einwohnerwesen (Hrsg.), 2011: Werkstattbericht „Nachhaltigkeitsindikatoren für die Stadt Freiburg“. Beiträge zur Statistik der Stadt Freiburg im Breisgau.
- Heidelberg** – Amt für Stadtentwicklung und Statistik (Hrsg.), 2011: Heidelberger Nachhaltigkeitsbericht 2011. Indikatoren gestützte Erfolgskontrolle des Stadtentwicklungsplans Heidelberg 2015. Zugriff: [http://www.heidelberg.de/site/Heidelberg\\_ROOT/get/documents/heidelberg/PB5Documents/pdf/12\\_pdf\\_Nachhaltigkeitsbericht2011.pdf](http://www.heidelberg.de/site/Heidelberg_ROOT/get/documents/heidelberg/PB5Documents/pdf/12_pdf_Nachhaltigkeitsbericht2011.pdf) [abgerufen am 31.01.2017].
- Henger**, Ralf; Schröter-Schlaack, Christoph; Ulrich, Philip; Distelkamp, Martin, 2010: Flächeninanspruchnahme 2020 und das 30-ha-Ziel: Regionale Verteilungsschlüssel und Anpassungserfordernisse, Raumforschung und Raumordnung, H. 4/2010, S. 297–309.
- Kaumanns**, Sven; Blumers, Miriam; Junglewitz, Georg, 2016: Sustainable Development Goals – Indikatoren für die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung. Statistisches Bundesamt (Hrsg.): WISTA 5/2016, S. 20–30.
- Köln** – Leitbildgruppe Nachhaltigkeitsindikatoren Köln, 2011: Nachhaltigkeitsindikatoren zum Leitbild Köln 2020. Zugriff: [http://leitbild-koeln-2020.hda-koeln.de/fileadmin/media/leitbild-koeln2020/Nachhaltigkeitsindikatoren/Leitbild-Koeln2020\\_Nachhaltigkeitsindikatoren\\_110201.pdf](http://leitbild-koeln-2020.hda-koeln.de/fileadmin/media/leitbild-koeln2020/Nachhaltigkeitsindikatoren/Leitbild-Koeln2020_Nachhaltigkeitsindikatoren_110201.pdf) [abgerufen am 31.01.2017].
- LUBW** – Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg (Hrsg.), 2016: Kommunale Nachhaltigkeitsberichte.
- LAG** – Landesarbeitsgemeinschaft Agenda 21 NRW e.V., o.J.: „Nachhaltigkeitsstrategie – Deutsche Kommunen“. Zugriff: <http://www.lag21.de/portal/kommunen.html> [abgerufen am 31.01.2017].
- Milbert**, Antonia, 2011: Regionalentwicklung auf dem Weg zu mehr Nachhaltigkeit. Aktuelle Ergebnisse des BBSR-Indikatorenkonzepts, BBSR-Berichte KOMPAKT Heft 4/2011.
- Ministère du Logement et de L'Habitat durable**, o. J.: The Reference Framework for Sustainable Cities.
- Pfeiffer**, Anette; Middeke, Fabienne; Tambour, Martin, 2016: Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung – Implikationen für die amtliche Statistik. Statistisches Bundesamt (Hrsg.): WISTA 5/2016: 9–19.
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung**, 2016: Bericht der Bundesregierung zum High-Level Political Forum on Sustainable Development 2016. Zugriff: <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2016/07/2016-07-18-hl-pf-new-york-nachhaltigkeit.html> [abgerufen am 31.01.2017].
- Raumwissenschaftliches Netzwerk 5R**, o.J.: Zukunftsfähige Entwicklung für Städte und Regionen. Zugriff: <http://www.5r-netzwerk.de> [abgerufen am 31.01.2017].
- Riedel**, Henrik; Haubner, Oliver; Zumbansen, Nils; Witte, Kirsten; Grabow, Busso; Honold, Jasmin; Bauer, Uta; Wolf, Ulrike; Landua, Detlef; Gallep, Paul, 2016: Monitor Nachhaltige Kommune. Bericht 2016 – Teil 1 Ergebnisse der Befragung und der Indikatorenentwicklung, Bertlesmann-Stiftung (Hrsg.), Gütersloh.
- Schweinfurt** – Stabstelle Lokale Agenda, 2011: 3. Nachhaltigkeitsbericht der Stadt Schweinfurt. Zugriff: [http://www.schweinfurt.de/m\\_8204](http://www.schweinfurt.de/m_8204) [abgerufen am 31.01.2017].
- Stadt Speyer** (Hrsg.) – Eustachi, Julia, Gehrlein, Sandra (Bearbeitung), 2013: Nachhaltiges Speyer. Nachhaltigkeitsbericht der Stadt Speyer 2013. Zugriff: [http://www.speyer.de/sv\\_speyer/de/Umwelt/Nachhaltigkeit/Nachhaltigkeitsmanagement/Nachhaltigkeitsbericht%202013%20rgb-150dpi.pdf](http://www.speyer.de/sv_speyer/de/Umwelt/Nachhaltigkeit/Nachhaltigkeitsmanagement/Nachhaltigkeitsbericht%202013%20rgb-150dpi.pdf) [abgerufen am 31.01.2017].
- Spiegel Online**, 2016: UNO-Nachhaltigkeitsziele. Die vermessene Vision. Zugriff: <http://www.spiegel.de/wissenschaft/uebermorgen/uno-nachhaltigkeitsziele-die-vermessene-vision-a-1082417.html> [abgerufen am 31.01.2017].
- Statistisches Bundesamt** (Hrsg.), 2016: Gesetz über die Statistik für Bundeszwecke (Bundesstatistikgesetz – BStatG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. Oktober 2016.
- TU Delft**, o.J.: Social Glass. Systematic and reliable evaluation of social web data for urban studies. Zugriff: <http://social-glass.tudelft.nl> [abgerufen am 31.01.2017].
- United Nations General Assembly**, 2016: Draft Outcome of the United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development (HABITAT III). Zugriff: <https://habitat3.org/the-new-urban-agenda> [abgerufen am 31.01.2017].
- VINE** – Vertikale Integration von Bund, Ländern und Kommunen als Schlüsselement zur Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung, 2010: Positionspapier. Zugriff: [http://www.lag21.de/fa/editor/Dokumente/Positionspapiere/101112\\_Positionspapier\\_VINE\\_FBNE.pdf](http://www.lag21.de/fa/editor/Dokumente/Positionspapiere/101112_Positionspapier_VINE_FBNE.pdf) [abgerufen am 31.01.2017].



# AUF DEM WEG ZU EINER NEUEN EUROPÄISCHEN CHARTA DER STADTENTWICKLUNG



**Auch nach 20 Jahren ist die „Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt“ noch hoch aktuell. Sie mit Blick auf aktuelle Trends und Herausforderungen zur Urban Agenda der EU weiterzuentwickeln, trägt der Bedeutung des „Jahrhunderts der Städte“ Rechnung.**

---

**Dr. Markus Eltges**

Abteilungsleiter

Raumordnung und Städtebau

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung

(BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und

Raumordnung (BBR)

markus.eltges@bbr.bund.de

**Dr. Oliver Weigel**

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz

Bau und Reaktorsicherheit (BMUB)

Referatsleiter Grundsatzangelegenheiten

der Stadtentwicklung, BBSR

oliver.weigel@bmub.bund.de

# Ein gemeinsames Verständnis von Stadtentwicklung in Europa als politische Grundlage

Mit der Verabschiedung der „Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt“ durch die in ihren Staaten für die Stadtentwicklung zuständigen Ministerinnen und Minister fand im Mai 2007 unter deutscher Ratspräsidentschaft der Europäischen Union der Perspektivwechsel auf die Fragen städtischer Entwicklung in der Europäischen Union seinen politischen Höhepunkt.

Nach der Veröffentlichung des Grünbuches „Städtische Umwelt“ im Jahre 1990 lag das Thema „EU und Stadtpolitik“ zunächst sieben Jahre lang im „Dornröschenschlaf“. Im Jahre 1997 „küsste“ die EU-Kommission mit der Mitteilung „Wege zur Stadtentwicklung in der Europäischen Union“ das Thema wieder wach und konkretisierte ihre Positionen zur europäischen Stadtentwicklung im Oktober 1998 mit ihrer Mitteilung „Nachhaltige Stadtentwicklung in der Europäischen Union: Ein Aktionsrahmen“. In ihr wurden vier Ziele genannt:

- Stärkung des wirtschaftlichen Wohlstands und der Beschäftigung in den Städten
- Förderung von Gleichheit, sozialer Eingliederung und Erneuerung in städtischen Gebieten
- Schutz und Verbesserung der städtischen Umwelt im Hinblick auf lokale und globale Nachhaltigkeit
- Beitrag zur good governance einschließlich der Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung

24 Aktionen sollten dieses Zielsystem unterstützen. Hauptanliegen der Europäischen Kommission war die Entwicklung integrierter Stadtentwicklungskonzepte zu fördern. Über die europäischen Strukturfonds wurde diese Politik stets finanziell unterstützt.

Begleitet wurden die politischen Aktionen der EU-Kommission durch mitgliedstaatliche Beschlüsse, was von besonderer Bedeutung war, da die Stadtentwicklung ein mitgliedstaatlich getragenes Politikfeld ist. Im November 2000 haben die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer Zusammenarbeit bei städtischen Fragen ein mehrjähriges Arbeitsprogramm unter französischer Präsidentschaft in Lille beschlossen. Der Urban Acquis von Rotterdam 2004 und der Bristol Accord 2005 gaben diesem Arbeitsprogramm weitere inhaltliche Leitplanken und unterstützten die vier Ziele des Aktionsrahmens der EU oder betonten bestimmte Akzente aus diesem Zielkanon besonders.

Vier Aspekte sind im Rückblick auf dieses „goldene Zeitalter“ der europäischen Stadtentwicklungspolitik besonders herauszuheben:

- Trotz der verschiedenen historischen, wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Hintergründe der europäischen Städte hatten sich die zuständigen Ministerinnen und Minister der EU-Mitgliedstaaten auf gemeinsame Grundsätze und Strategien für die Stadtentwicklungspolitik geeinigt. Zu diesen Grundsätzen gehörte, dass Stadtentwicklungspolitik auch eine nationale, nicht nur kommunale Aufgabe ist.
- Politisch ging es stets darum, den Bürgerinnen und Bürgern nationale und europäische Entscheidungen näher zu bringen und durch eine europäische Zusammenarbeit einen Mehrwert für die Menschen vor Ort zu schaffen. Denn die Bevölkerung erlebt die Konsequenzen nationaler und Brüsseler Entscheidungen letztendlich in ihrer konkreten Lebensumwelt – sei es in der Nachbarschaft, in der Gesamtstadt oder in der Region.
- Die Forderung von Governance-Strukturen und Prozessen (mehrjährige Programmplanung, Ex-Ante-Evaluation, Monitoring und Ex-Post-Bewertung) als Grundlage für finanzielle Förderung hat eine integrierte Stadtentwicklungspolitik zumindest unterstützt. Seitens der europäischen Strukturpolitik war die Gemeinschaftsinitiative URBAN der Höhepunkt dieser „Stadtpolitik“. Die zu fördernden Städte oder Stadtviertel mussten ein Gebiet abgrenzen, in dem eine Krisensituation vorliegt oder eine wirtschaftliche und soziale Wiederbelebung erforderlich war. Mit diesem Programm wurde das ferne Brüssel in den Städten positiv erlebbar. „Brüssel hilft euch dort, wo ihr lebt“, war die Botschaft.
- Die EU-Institutionen und hier allen voran die EU-Kommission und die für die Stadtentwicklung zuständigen Ministerien in den EU-Mitgliedstaaten waren meist durch Persönlichkeiten geprägt, die den Mehrwert einer intensiven Zusammenarbeit erkannten, wollten und entsprechend handelten.

Auf all diesen Grundlagen konnte Deutschland aufbauen, als es sich in Vorbereitung seiner Ratspräsidentschaft 2007 ein Dokument erstellte, welches die Bedeutung einer „Politik für die Städte“ auf die europäische Agenda setzte. Von Beginn an waren die Mitgliedstaaten, die EU-Kommission, das EU-Parlament, der Ausschuss der Regionen, Nachbarstaaten und damalige Beitrittskandidaten, die OECD, die

Europäische Investitionsbank, die nationalen und europäischen Stakeholder für die Städte und Gemeinden sowie die Wissenschaft in die Begründung und Erarbeitung der Charta eingebunden. Auf mehreren Sitzungen und Fachveranstaltungen wurden die Inhalte vorgestellt, diskutiert und weiterentwickelt. Das Interesse an diesem Beteiligungsprozess war enorm.

## Botschaften der Leipzig Charta

Mit der Annahme der Leipzig Charta einigten sich die für Stadtentwicklungspolitik zuständigen Ministerinnen und Minister sowie Vertreterinnen und Vertreter der damaligen Beitrittsstaaten und der Nachbarstaaten darüber, zwei Prinzipien zur Grundlage ihrer politischen Arbeit für die Städte zu machen:

- Die Ansätze einer integrierten Stadtentwicklungspolitik sollten stärker genutzt werden und
- den im gesamtstädtischen Kontext benachteiligten Stadtquartieren sollte besondere Aufmerksamkeit gelten.

Um dies zu erreichen, hatten sich die Ministerinnen und Minister dazu verpflichtet,

- in den Mitgliedstaaten eine nationale Stadtentwicklungsstrategie und -politik zu entwickeln, um damit
- die Ziele, die Grundsätze und Strategien der Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt in nationale, regionale und lokale Entwicklungspolitiken zu integrieren;
- das Instrument der integrierten Stadtentwicklung voranzubringen, die Governance-Strukturen für deren Umsetzung zu unterstützen und die hierfür erforderlichen Rahmenbedingungen auf nationaler Ebene zu schaffen.

Die Verabschiedung der Leipzig Charta sollte eine breite und bewusste politische Sensibilität für städtische Fragen schaffen. Will Politik nahe bei den Menschen sein, muss sie die Auswirkungen der Politik auf die Menschen in den Städ-

ten im Blick haben, denn nirgends erleben die Menschen die Konsequenzen nationaler und Brüsseler Entscheidungen so konkret wie in ihrer direkten Lebensumwelt – sei es im Stadtteil, in der Gesamtstadt oder in ihrer Region.

Städte sind aber nicht nur der Lebensmittelpunkt der meisten Menschen in Europa. Städte sind unersetzbare Kulturgüter. Es gibt die europäische Stadt, die – bewusst oder meist unbewusst - eine der wichtigsten Säulen der europäischen Identität ist. Zu dieser europäischen Stadt gehören insbesondere die einzigartigen kulturellen und baulichen Qualitäten. Diese sind der „Fußabdruck“ in der Geschichte von Generationen – unser aller Geschichte.

Unsere Städte sind Wissenszentren und Quellen für Wachstum und Innovation. Unsere Städte sind Zentren der Integration. Städte sind aber auch Orte mit demografischen Problemen, sozialer Ungleichheit und Ausgrenzung bestimmter Bevölkerungsgruppen. Städte sind Orte, wo sich Umweltprobleme konzentrieren. Auf Dauer können Städte ihre Funktion als Träger gesellschaftlichen Fortschritts und wirtschaftlichen Wachstums nur wahrnehmen, wenn es gelingt,

- die soziale Balance innerhalb und zwischen den Städten aufrecht zu erhalten,
- ihre kulturelle Vielfalt zu stärken und
- eine hohe gestalterische, bauliche und Umweltqualität zu schaffen.

Diese Erkenntnisse griff die „Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt“ offensiv auf und unterlegt die Charta mit eindeutigen politische Botschaften:

### „Europa braucht die Städte“

Der weit überwiegende Anteil der Einwohner Europas lebt in Städten unterschiedlichster Größe. Hier wird jene Wertschöpfung erwirtschaftet, die es öffentlichen Handlungsträgern erst erlaubt, den regionalen und sozialen Ausgleich zu finanzieren. Eine Politik, die die Lissabon- oder Göteborg-Strategie zusammenführen und umsetzen will, brauchte alle verfügbaren Potenziale und das grundlegende Verständnis, dass Stadtpolitik auch Gesellschaftspolitik ist. Dazu gehörte schon damals ganz entscheidend die städtische Dimension.

### „Gutes Regieren in der Stadt ist notwendig“

Stadtentwicklung ist nicht allein eine Aufgabe des öffentlichen Sektors. Partner für eine Stadtentwicklungspolitik der Zukunft sind zum einen die Zivilgesellschaft und zum anderen die Wirtschaft. Nur wenn die Stadtentwicklungspolitik diese Gruppen aktiv einbezieht, erfüllt sie ihren Anspruch, die Demokratie vor Ort zu stärken. Gleichzeitig vergrößert eine frühzeitige Integration von Wirtschaft und Gesellschaft die Planungs- und Investitionssicherheit von stadtrelevanten Maßnahmen und Projekten. In der Leipzig Charta weisen die Ministerinnen und Minister unter anderem darauf

hin, dass eine integrierte Stadtentwicklungspolitik und deren Umsetzung durch integrierte Stadtentwicklungsprogramme auch ein Instrument zur Stärkung der lokalen Demokratie ist. Deswegen empfehlen sie, die Strategie der integrierten Stadtentwicklung zu verfolgen und gleichzeitig die stadregionale Partnerschaft auf der Basis eines fairen Interessenausgleichs zu stärken. Gleichzeitig beschreiben sie, was sie unter einer integrierten Stadtentwicklung verstehen.

### „Wir müssen die Attraktivität der Städte fördern“

Unsere Innenstädte brauchen kräftige Investitionsimpulse. Lebendige Innenstädte und die Europäische Stadt sind zwei Seiten derselben Medaille. Wir brauchen gleichermaßen öffentliche wie private Investitionen. Nur wenn es gelingt, diese öffentlichen und privaten Aktivitäten aufeinander abzustimmen, werden diese Investitionen dauerhaft wirken. Vor diesem Hintergrund sprachen sich die in den Mitgliedstaaten für die Stadtplanung zuständigen Ministerinnen und Minister nachdrücklich für eine Stärkung von Innenstädten aus.

### „Wir müssen alle Bürgerinnen und Bürger mitnehmen“

Europa ist eine Wertegemeinschaft. Dieser Anspruch ist glaubhaft umzusetzen, damit der europäische Integrationsgedanke auf breite gesellschaftliche Akzeptanz stößt. In Städten stellt sich die soziale Frage besonders deutlich.

Mittelalter und Moderne: Bauliche Qualitäten der europäischen Stadt als kollektives Erbe der Identität. Prinzipalmarkt Münster und Kubushäuser von Piet Blom in Rotterdam



Foto: Presseamt Münster/Münster View



Foto: Friederike Vogel

Es darf in Europa keine „no go areas“ geben. Die Bekämpfung sozialer Benachteiligung in Städten muss ein integraler Bestandteil eben dieser europäischen Wertegemeinschaft sein. Denn die Existenz benachteiligter Stadtbezirke gefährdet die Attraktivität, die Wettbewerbsfähigkeit, die sozialen Integrationskräfte und die Sicherheit in Städten. Die Leipzig Charta unterstrich deshalb: Nur eine Stadt, die als Ganzes sozial stabil ist, kann ihre Wachstumschancen für sich und damit für Volkswirtschaft entfalten. Die Leipzig Charta setzte auf die soziale und kulturelle Integration benachteiligter Stadtteile in die Stadtgesellschaft.

#### „Eine Stadt muss schön sein“

Gerade unter dem Aspekt des zunehmenden Standortwettbewerbs zwischen Städten werden bau- und landschaftskulturelle Aspekte der Stadtentwicklung immer wichtiger. Baukultur ist kein Luxus, sondern Notwendigkeit. Baukultur

sichert und verstärkt urbane Qualitäten. Baukultur erhöht die Bindung der Menschen und der Wirtschaft an ihre Stadt. Baukultur ermöglicht das zivilgesellschaftliche Engagement. Baukultur gibt Impulse für Wachstum. In Zeiten, in denen es überall alles gibt, müssen bauliche und landschaftliche Qualitäten als strukturpolitische Instrumente begriffen werden. Die Städte und der Staat müssen hier ihren Einfluss geltend machen.

#### „Klimaschutz ist auch eine Aufgabe der Stadtplanung“

Der Klimaschutz stellt eine besondere Herausforderung für die Städte dar. Städte sind Zentren des Energieverbrauchs. Fast drei Viertel des Weltenergieverbrauchs entfällt auf die Städte. Die Notwendigkeit Klimaschutz und Stadtplanung zusammenzudenken, standen somit ganz oben auf der städtischen Agenda der Leipzig Charta.

## Leipzig Charta – wo stehen wir?

2008 forderte das Europäische Parlament die Mitgliedstaaten auf, „zügig Maßnahmen ... zur Umsetzung der Leipzig-Charta zu ergreifen“. Gleichzeitig bedauerte das Parlament, „dass der Rat noch kein Aktionsprogramm zur Umsetzung der Ziele der Leipzig-Charta verabschiedet hat“, und forderte die kommenden Ratsvorsitze auf, „dies nachzuholen und damit ein systematisches Follow-up der Leipzig-Charta zu gewährleisten“. Das Fehlen eines systematischen Follow-ups offenbarte schnell die strukturellen Schwächen einer europäischen Stadtentwicklungspolitik. Die Leipzig Charta war zwar ein politisches aber kein verbindliches Dokument.

Dennoch: Zehn Jahre nach der Verabschiedung der Leipzig Charta haben die Botschaften dieser Charta nichts an Aktualität und Relevanz verloren. Gleichwohl sind auch neue Dimensionen einer modernen Stadtentwicklungspolitik zu beachten. Bereits 2012 wurden diese im Memorandum „STÄDTISCHE ENERGIE – Zukunftsaufgaben der Städte“ in Berlin thematisiert. Vier große Aufgabenfelder wurden hier identifiziert und konkretisiert:

- behutsamer ökologischer Umbau von Gebäuden und Quartieren,
- technologische Erneuerung der stadttechnischen Infrastrukturen,
- Entwicklung einer neuen Mobilität und
- gesellschaftliche Integration.

Vor allem der im Mai 2016 von den für die Stadtentwicklung zuständigen Ministerinnen und Ministern verabschiedete Pakt von Amsterdam greift diese Aufgabenfelder auf und legt Themen fest, die in den kommenden Jahren im Rahmen einer Urban Agenda der EU bearbeitet werden sollen: Arbeit und Bildung in der lokalen Wirtschaft, digitaler Übergang, innovative Beschaffung, städtische Mobilität, Integration von Migranten und Flüchtlingen, städtische Armut, Wohnen, nachhaltige Flächennutzung, Kreislaufwirtschaft, Klimaanpassung, Energiewende und Luftreinhaltung.

Vor allem die Digitalisierung durchdringt immer mehr Politikbereiche der Stadt- und Raumentwicklung und bestimmt zunehmend das Denken und Handeln aller Akteure. Sie prägt und bestimmt die Arbeitswelt und hat das Private schon längst erreicht. Die Digitalisierung hat das Potenzial, alle Strukturen in Stadt und Raum umfassend im positiven wie auch im negativen Sinne zu beeinflussen und zu einer bestimmenden Größe zu werden. Digitalisierung ist ein Evolutionsschritt und kein singulärer Trend. Begriffe wie „Smart City“, „Smart Regions“ oder Industrie 4.0, Arbeiten 4.0, Bildung 4.0, oder Open Data machen diese sich abzeichnende Dominanz deutlich. Im Kern geht es darum, bestehende oder neue Prozesse zu digitalisieren und zu vernetzen, um damit Mehrwerte zu schaffen. Hierbei können die Ziele von Effizienz oder Suffizienz oder gänzlich neue Marktprodukte oder Prozesse im Vordergrund stehen. Es ist zu erwarten,

dass auf den Arbeitsmärkten eine massive Kompetenzerwertung stattfindet. Die soziale Frage kann in der Stadt dramatische zusätzliche Brisanz erhalten. In wie weit und wie schnell neue Jobs wo entstehen, ist kaum vorhersehbar. Die Verantwortlichen für die Städte benötigen Hilfestellungen bei der Strukturierung und Filterung dieser Entwicklungen, um diesen Evolutionsschritt für ihre Stadt produktiv zu nutzen. Denn durch Digitalisierung können beachtliche Stadtumbaupotenziale entstehen, die Struktur der Flächen- und Immobiliennachfrage kann sich völlig verändern, im Mobilitätsbereich können neue Systeme entstehen, die dem Stadtraum neue Möglichkeiten geben können. Nicht zuletzt sind Einflüsse auf Politik, Verwaltung und die allgemeine Handlungsfähigkeit der öffentlichen Hand zu erwarten und verlangen nach politischen Strategien und Antworten.

Ferner müssen neue Zusammenhänge und Trends beachtet werden:

- Auf der politischen Ebene werden den europäischen Institutionen nicht mehr selbstverständlich jene sozialen und wirtschaftlichen Integrationskräfte zugesprochen, wie dies vor zehn Jahren der Fall war. Die Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 und 2009 hat soziale und wirtschaftliche Konsequenzen einer Währungsunion mehr als deutlich – und auch – räumlich zu Tage treten lassen. Das wirtschaftliche Nord-Süd-Gefälle innerhalb der EU ist gravierend. Mit der seit 2014 starken Zuwanderung insbesondere von Kriegsflüchtlingen wurde ein West-Ost-Gefälle bei der gesellschaftlichen Akzeptanz von Zuwanderung sichtbar. Nicht wenige fragen sich, ob die Wertegemeinschaft, von der 2007 immer wieder gesprochen wurde, wirklich innerhalb der EU existiert.
- Auf der sozialen Ebene sind immer mehr Menschen Verlierer einer ökonomischen Entwicklung oder fühlen sich durch diese bedroht. Treiber dieser Angst sind die gefürchteten Folgen einer ungehemmten Globalisierung, die zum Arbeitsplatzverlust und damit zum sozialen Statusverlust führen (können). Zudem führen die Diskussionen um die Stabilität und Finanzierungsbasis der sozialen Sicherungssysteme – selbst in wohlhabenden Staaten wie Deutschland – zu einer Angst um ein aus-

kömmliches Leben im Alter. Kurzum: Die Schutzmacht „Sozialstaat“ hat für viele Menschen an Stärke verloren. Man fühlt sich im Stich gelassen.

- Auf der regionalen Ebene rückt durch eine neue Attraktivität der Städte und hier insbesondere der großen Städte und Universitätsstädte wieder stärker der Stadt-Land-Gegensatz in den Vordergrund wirtschaftlicher und sozialer Perspektiven. Insbesondere der demografische Wandel hat Europa fest im Griff und führt bei sinkenden Bevölkerungszahlen zu einem Wettbewerb um Fachkräfte, den scheinbar vor allem die größeren Städte gewinnen. Innerhalb der größeren Städte geht es in erster Linie um das bezahlbare Wohnen in der Stadt und um die baukulturelle Qualität neuer Stadtquartiere und deren Einbindung ins städtische Gesamtfüge. Mit Blick auf den ländlichen Raum geht es um die Strategien zur Sicherung der Klein- und Mittelzentren als Ankerpunkte der Daseinsvorsorge aber auch als Quelle ökonomischer Stabilität und Prosperität.
- Die Verbindlichkeit zu einer nachhaltigen Stadtentwicklungspolitik hat durch verbindliche internationale Abkommen zugenommen. Mit dem Pariser Klima-Abkommen von Ende 2015 und den von der UN beschlossenen 17 Nachhaltigkeitszielen wurden Ziele definiert, die in den Städten und von den Verantwortlichen in den Städten umgesetzt werden müssen oder einen Beitrag von ihnen abverlangen. Umweltfreundliche, attraktive und bezahlbare Mobilität, Nutzungsmischung sowie ein CO<sub>2</sub>-neutraler Gebäudebestand sind hier Kernforderungen. Die in Quito im Oktober 2016 beratene New Urban Agenda stellt eine weitere politische Leitplanke der Stadtentwicklung dar. Die New Urban Agenda stellt die globale Bedeutung der Städte für die Einhaltung der planetaren Grenzen heraus und formuliert als Ziel die lebenswerte, wirtschaftlich starke, umweltgerechte, widerstandsfähige und sozial inklusive Stadt. Der im Mai 2016 von den für die Stadtentwicklung zuständigen Ministerinnen und Ministern verabschiedete Pakt von Amsterdam bricht viele Themen bereits auf die europäische Ebene herunter.



## Ausblick – Leipzig Charta 2.0

Es gibt also gute Gründe, die Leipzig Charta, die nichts von ihrer gesellschaftlichen Relevanz verloren hat, weiterzuentwickeln, auf ihren Erfolgen aufzubauen und gleichzeitig an den neuen Herausforderungen und Trends der Stadtentwicklung auszurichten und Instrumente zur Umsetzung zu stärken. Der Schwung aus dem Prozess und dem Ergebnis der UN New Urban Agenda und des Paktes von Amsterdam muss genutzt werden, einen Prozess der Weiterentwicklung der Leipzig Charta einzuleiten und im Jahre 2020 unter deutscher EU-Ratspräsidentschaft mit einer „Leipzig Charta 2.0“ abzuschließen.

Die Konsequenzen einer stetig zunehmenden Digitalisierung sowie neue Trends müssen aufgegriffen werden und mit einer urbanen europäischen Antwort versehen werden, die die unterschiedlichen Ausgangsbedingungen und Entwicklungspfade europäischer Städte je nach Lage im Raum berücksichtigen.

Diese Arbeiten sind zügig anzugehen, um auch bei der Fortschreibung der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds nach 2020 dem Jahrhundert der Städte durch eine starke städtische Dimension der Strukturpolitik Rechnung zu tragen. Daher ist insbesondere im Rahmen der Struktur- und Investitionsfonds nach 2020 die Neuaufnahme der Gemeinschaftsinitiative URBAN politisch zu diskutieren. Mit

der Reform der Strukturfonds 2007 wurde diese Sichtbarkeit Europas zugunsten einer stärkeren Rolle der Mitgliedstaaten im Rahmen des sogenannten Mainstreamings aufgegeben. Nach zehn Jahren muss diese Entscheidung überprüft werden.

Aus den Defiziten der Vergangenheit muss gelernt werden. Zum einen muss von Beginn an das follow-up zum Beispiel über einen Monitoringprozess und die systematische Gewinnung und Verbreitung guter Praxisbeispiele mitbedacht und verbindlich verabredet werden. Zum anderen muss es gelingen, eine Leipzig Charta 2.0 so zu beschließen, dass die formellen europäischen Räte sich zu diesem Dokument bekennen und entsprechend handeln. Dies verlangt von der „Leipzig Charta 2.0“, die Verbindung zu den formellen Instrumenten der EU und nach Möglichkeit der Mitgliedstaaten deutlich herzustellen.

Nur so kann es gelingen, den Mehrwert einer „Leipzig Charta 2.0“ und deren Umsetzung durch die EU und der Mitgliedstaaten von Europa für die Bürgerinnen und Bürger durch eine aktive und soziale Stadtentwicklungspolitik stärker fühlbar zu machen.

Das Ziel ist hoch gesteckt. Der Zusammenhalt Europas ist es ohne Wenn und Aber wert.



# EINE POSITIONSBESTIMMUNG DEUTSCHER KOMMUNEN ZUR NEW URBAN AGENDA



Die kommenden Jahre werden uns mit exponentieller Steigerung der weiteren Urbanisierung insbesondere in Afrika und Asien bei zeitgleich steigenden Anforderungen an die Nachhaltigkeit und die Klimaverträglichkeit von Stadtwachstum vor Herausforderungen stellen, die die Weltgemeinschaft noch nicht gekannt hat.

---

**Dr. Eva Lohse**

ist Präsidentin des Deutschen Städtetages (DST) und Oberbürgermeisterin von Ludwigshafen. Der DST hat am Nationalbericht der Bundesregierung mitgewirkt und Input für das German Habitat Forum geliefert.  
[eva.lohse@ludwigshafen.de](mailto:eva.lohse@ludwigshafen.de)

# NUA-Piccolo-Flöte im Konzert der großen Klima- und Nachhaltigkeitsagenden?

Vancouver mit der Habitat-I-Konferenz 1976, Istanbul mit der Habitat-II-Konferenz 1996 und schließlich Quito mit der Habitat-III-Konferenz und der Neuen Urbanen Agenda im Oktober 2016 sind für Kommunen weltweit, viele Nichtregierungsorganisationen und alle Akteure, die einen Stadt- oder Siedlungsbezug aufweisen, fraglos Marksteine der Kennzeichnung der globalen und nationalen Verpflichtungen für eine nachhaltige und zukunftsfähige Entwicklung von Siedlungen, Städten und Regionen. Für viele nationale Regierungen hingegen waren die zurückliegenden Konferenzen wohl eher Pflichterfüllung zur Behandlung und zum Beschluss einer eher fakultativ wahrgenommenen Urbanen Agenda. Zu gering war die Wirkung der Habitat-Konferenzen in der Folge der jeweils zur Verfügung stehenden 20 Jahre, zu ungenügend wurde die Dynamik der Urbanisierung begleitet und ihren negativen Auswirkungen begegnet, zu verzagt waren die Anstrengungen der Regierungen, die Städte selber auf den „Fahrersitz“ für ihre eigenverantwortliche Entwicklung zu setzen und mit den für ein möglichst kontrolliertes „Fahren“ in Richtung einer zunehmenden Urbanisierung erforderlichen Ressourcen auszustatten. So haben wir in den vergangenen 40 Jahren weltweit eine Urbanisierung erlebt, die jene im Zeitalter der Industrialisierung in Europa bei weitem in den Schatten stellte.

## Ebenenübergreifende Lösungen

Diese Herausforderungen können im internationalen und nationalen Kontext nur mit ebenenübergreifenden Lösungen bewältigt werden. Hierfür sind die Weltgemeinschaft, die nationalen Regierungen und die Verantwortlichen in den Städten allen bereits geleisteten Anstrengungen zum Trotz noch nicht hinreichend aufgestellt. Zudem werden die städtischen Verantwortlichen von ihren nationalen Regierungen weltweit chronisch unzureichend unterstützt, um adäquate Lösungen für die bestehenden und noch wachsenden Herausforderungen umsetzen zu können.

## Was sind die Ursachen?

Zum einen war UN-Habitat, die in der Folge der Vancouver-Konferenz gegründet wurde, von Beginn an eines der schwächeren UN Programme, das gerade mal von gut einem Viertel der UN-Mitgliedsländer unterstützt wurde. Zum anderen hatten und haben die meisten Regierungen weltweit zwar einen gewissen Einfluss auf die städtischen Politiken. Gleichzeitig konnten sie sich jedoch auf eine be-

ruhigende Position der Unzuständigkeit zurückziehen. Die Dysfunktionalitäten von wachsenden Städten, sozialen Disparitäten, unzureichender Infrastrukturausstattung und prekären Wohnverhältnissen sind bis heute leicht den Stadtregierungen anzulasten – Erfolgsgeschichten städtischer Entwicklung durch herausgehobene Einzelinvestitionen reklamieren allerdings eher die Regierungen für sich. Hinzu tritt, dass die Vereinbarungen der Weltgemeinschaft zu den Nachhaltigkeitszielen vom September 2015 in New York (Agenda 2030) und zu den Klimaschutzziele in Paris (COP 21) als wesentlich bedeutender wahrgenommen werden als die Habitat-Konferenzen. Immerhin ist die Weltgemeinschaft inzwischen bei der 22. Konferenz der Partner angelangt, der 12. Konferenz in der Verfolgung des Kyoto-Protokolls und der ersten Konferenz nach den für die Weltgemeinschaft hoffentlich wegweisenden Vereinbarungen von Paris vom Dezember 2015.

Das zeigt auf, dass alle bereits vor und nach der Quito-Konferenz aufgelegten und auf Städte bezogenen Agenden, Programme, Projekte und Aktivitäten gut beraten sind, den engen Schulterschluss mit den Nachhaltigen Entwicklungszielen (Sustainable Development Goals, SDGs) und den Klimaschutzziele zu suchen. Dies gilt fraglos auch für die Entwicklung ihres Berichtswesens und der Messung ihres Erfolgs mittels Indikatoren, die sich in jedem Fall kompatibel zu den Indikatoren der Nachhaltigkeits- und Klimaschutzziele verhalten sollten (siehe auch: Cities Alliance 2015).

## Stadt: Problem- und Lösungsort zugleich

Die Rezeption der Habitat-III-Konferenz und die Bedeutung der Neuen Urbanen Agenda für die Umsetzung der Klima- und Nachhaltigkeitsagenda der Weltgemeinschaft, insbesondere mit ihrem Fokus auf die gemeindliche Ebene, ihre Befähigung zur Selbstverwaltung und guter Regierungsführung, wird allerdings unterbewertet. Generalsekretär Ban Ki Moon hat auch in Quito nicht ohne Grund und einmal mehr darauf verwiesen, dass sowohl zahlreiche Ursachen für die globalen Umwelt-, Nachhaltigkeits- und Wohnungsprobleme, aber auch die meisten Lösungen in den Städten liegen: „If we get out towns and cities right, we'll be closer to achieving all the Sustainable Development Goals by which we can make our cities and our world, our life healthier, more prosperous, and resilient. (...) So it is clear that transforming our world for the better means transforming our towns and cities. That means better urban governance, planning and design“ (UN 2016).

## Urbane Agenden und die Rolle der Kommunen – von Vancouver bis Quito

Die Vancouver-Erklärung stellte 1976 vor dem Hintergrund zunehmender Urbanisierung und massiver Land-Stadt-Wanderung fest, dass „inakzeptable Wohnverhältnisse aller Wahrscheinlichkeit nach durch ungleiches wirtschaftliches Wachstum und unkontrollierte Urbanisierung weiter verschärft werden, wenn nicht positive und konkrete Maßnahmen auf nationaler und internationaler Ebene ergriffen werden“. Die Erklärung rückte das Thema Verstädterung in den Mittelpunkt und wollte über die hierfür gebotenen Maßnahmen auf nationaler und internationaler Ebene einen Konsens erzielen. Im Zentrum standen die Themen harmonische Integration, verringerte Disparitäten zwischen ländlichen und städtischen Gebieten, geordnete Urbanisierung, steigende Mindeststandards und Bürgerbeteiligung. Die kommunale Ebene spielte hier eine deutlich untergeordnete Rolle, wenngleich erkannt wurde, dass „die Nutzung und Inanspruchnahme von Land Gegenstand öffentlicher Kontrolle“ sein sollte.

Die zweite Habitat-Konferenz 1996 in Istanbul konstatierte eine globale Verschlechterung der Lebensbedingungen und dokumentierte in der Habitat Agenda (vgl. UN 1996) einen detaillierten und schier überbordenden strategischen Handlungsplan mit 100 Verpflichtungen und 600 Empfehlungen. „Als wesentliche Punkte für eine Verbesserung der Lebensqualität innerhalb der urbanen Gebiete und menschlichen Siedlungen benannte die Habitat Agenda unter anderem richtige Stadtplanung, Zugang zur Grundversorgung und Ausbau der Infrastruktur. Die Mitgliedstaaten formulierten

darüber hinaus Ziele, für alle Menschen eine angemessene Unterkunft sicherzustellen und eine nachhaltige Entwicklung menschlicher Siedlungen in der urbanisierten Welt zu garantieren“ (bpb 2016). Den Kommunen wurde aber auch hier noch keine tragende Rolle bei der umfassenden Aufgabe, die Lebensqualität in urbanen Gebieten und menschlichen Siedlungen zu verbessern, zugewiesen.

Dies hat sich mit der Neuen Urbanen Agenda von 2016<sup>1</sup> endlich und grundlegend geändert: Denn mit der im Vergleich zu Istanbul eher kompakten, allerdings in der gebetsmühenhaft wiederholten Berücksichtigung aller nur möglichen Zielgruppen und Benachteiligten im Kontext von Siedlungs- und Wohnungswesen auch redundant angelegten Neuen Urbanen Agenda, „bekennen sich die UN-Mitgliedstaaten dazu, Städte stärker in ihre Politik einzubeziehen und die Bedingungen zur Verwirklichung einer nachhaltigen und integrierten Stadtentwicklung zu verbessern.“ Diese maßgebliche Stärkung der kommunalen Position konnte vor allem deshalb erreicht werden, weil die Bundesregierung mit ihrer kommunalfreundlichen Positionierung eine starke Rolle bei der Entwicklung der zentralen Botschaften der Agenda gespielt hat sowie durch hilfreiche Interventionen der Dachorganisation von Städten, Gemeinden und Stadtverbänden UCLG. Insofern kommt der Habitat-III-Konferenz für die Städte weltweit durchaus grundlegendere Bedeutung zu, auch wenn sie gegenüber den nationalen Regierungen auch in Quito deutlich unterrepräsentiert waren.

## Input des Deutschen Städtetages für die New Urban Agenda

Die Bundesministerien für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) haben den Deutschen Städtetag (DST) im Vorfeld zur Habitat-III-Konferenz intensiv eingebunden. Der DST hat an dem Nationalbericht der Bundes-

regierung mitgewirkt, eine Reihe von Inputs zum German Habitat Forum geliefert und zusammen mit der Internationalen Vereinigung für Öffentlichen Verkehr (UITP) die Federführung für eine der zehn Expertengruppen (Policy Unit 9 – Urban Services and Technology) bei der Vorberei-

---

(1)  
<https://www2.habitat3.org/bitcache/99d99fbd0824de50214e99f864459d8081a9be007vid=591155&disposition=inline&op=view>  
[abgerufen am 14.01.2017]; Link nicht mehr verfügbar

tung der fachpolitischen Papiere übernommen. Ziel war es, die Neuen Urbanen Agenda (NUA) um wichtige Elemente der Daseinsvorsorge wie Energie, (Ab-)Wasser und Mobilität zu bereichern und in ihre Empfehlungen die Sichtweisen seiner Mitgliedschaft zu ergänzen. Im Rahmen eines Workshops im Hauptprogramm von Quito legten der DST und UITP ihre Kernforderungen dar, diskutierten Finanzierungsoptionen für die Daseinsvorsorge in Entwicklungsländern und untermauerten ihre Empfehlungen mit Beispielen guter Planungspraxis aus London, Berlin und Mexiko (nachhaltige Mobilität), Abwasser (Laos) und Wasser (Durban und San Francisco). Weiter hat der DST im Deutschen Pavillon eine Veranstaltung zur „Planungspraxis deutscher Städte – Neue Materialien zur Planungskultur“ (Deutscher Städtetag 2017) abgehalten, die in einer gekürzten Fassung auf Englisch übersetzt wurde. 55 lokale Gute-Praxis-Beispiele wurden als methodische und inhaltliche Innovationen einem internationalen Publikum präsentiert. Diskutiert wurde, ob und unter welchen Voraussetzungen methodisch beispielhafte Planungen in Deutschland auch weltweit übertragen werden können.

### **Vision: Stadt für alle**

Die Schlüsselbotschaften der Policy Unit 9 wurden in die NUA integriert und spiegeln sich zum Beispiel wider in der Vision einer „Stadt für alle“ (Art. 11 und 85), die allen Menschen Zugang zu elementaren Dienstleistungen der Daseinsvorsorge gewährt. Die Expertengruppe empfahl erneuerbare und effiziente Energieformen zur Erstellung städtischer Dienstleistungen und nachhaltiger Verkehrsinfrastruktur zur Begrenzung des Konsums endlicher Ressourcen

(Art. 54 und 75). Weiter empfahl sie geeignete finanzielle und regulatorische Rahmenbedingungen für Kommunen, damit diese ihre Bevölkerung mit adäquaten Dienstleistungen versorgen kann (Art. 91).

### **Kommunale Selbstverwaltung**

Der DST hatte sich gemeinsam mit UCLG in Vorverhandlungen zur NUA und mit den in Quito vertretenen Städten Ludwigshafen, Mannheim, Ludwigsburg, Berlin und Köln für die Stärkung der „Kommunen in der Einen Welt“ stark gemacht. Für eine gute „Urban Governance“ sollen die Prinzipien der kommunalen Selbstverwaltung, der Subsidiarität und Dezentralisierung anerkannt sowie die Kommunalverbände als Interessenvertreter der Kommunen gewürdigt werden.

### **Local Governments**

Im Ergebnis lässt sich feststellen, dass das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung implizit und offenbar auch mit Zustimmung zentralistisch regierter Länder durch die Bezeichnung der Kommunen als „Local Governments“ (Art. 75 und weitere) anstelle von „Local Authorities“ in die NUA eingegangen ist. Prinzipien der Dezentralisierung und Subsidiarität (Art. 89) sind ebenfalls Bestandteil der NUA. Weiter ist die Rolle von Kommunalverbänden als kommunale Interessensvertretung in der NUA beschrieben (Art. 149). Die Kommunen und ihre Vertretungen fordern zudem einen Sitz im Steuerungsgremium zur Verfolgung der Ergebnisse der NUA. Die aktivere Beteiligung der kommunalen Ebene an wegweisenden Entscheidungen bei Umsetzung und Monitoring der NUA ist dringend erforderlich.

## **Positionen des Deutschen Städtetags**

Der umfassende Ansatz der Neuen Urbanen Agenda weist auch für die deutschen Städte deutlich darüber hinaus, sich mit Vorliegen der Ergebnisse auf die weitere und nach Möglichkeit noch intensivere Unterstützung von Nord-Süd-Partnerschaften und konkrete kommunale Projekte der technischen Zusammenarbeit zu beschränken.

Der Sinngehalt der Neuen Urbanen Agenda erschöpft sich keineswegs in der fraglos begrüßenswerten Solidarität der Städte im Norden mit den Städten im Süden. Vielmehr wird es notwendig sein, die Maßgaben der Neuen Urbanen Agenda genauso wie die Nachhaltigkeits- und Klimaziele

des UN-Gipfels 2015 in New York und der UN-Klimakonferenz 2015 in Paris und ihre Folgekonferenzen auch zum Bestandteil des Handlungsrahmens deutscher Städte zu machen.

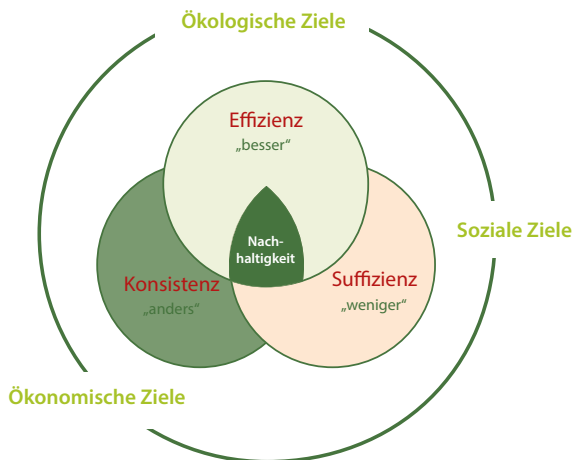
Das kann bedeuten, dass auch die deutschen Städte ihre klima-, raum- und umweltwirksamen Investitionen einer zusätzlichen Verträglichkeitsprüfung mit Blick auf die Nachhaltigkeits- und Klimaziele und die Grundsätze nachhaltiger Stadtentwicklungsplanung unterziehen. Denn die Nachhaltigkeits-, Klima- und Urbanisierungsagenda wendet sich an die „Eine Welt“ und damit auch an alle Kommunen. Sie

sind gehalten, dieser zum Beispiel durch die Verfolgung engagierter Klimaziele oder die Unterstützung nachhaltiger Investitions-, Produktions- und Konsumtionsmuster zur Umsetzung zu verhelfen. Hinzu tritt, dass die europäischen Städte mit Blick auf ihre Konsumtionsmuster ein Level erreicht haben, das es nicht nur gestattet sondern geradezu erfordert, die Produktionsprozesse, die dieser Konsumtion zugrunde liegen, effizienter zu gestalten.

Dabei lassen sich drei Wege zur Nachhaltigkeit unterscheiden – Effizienz, Suffizienz und Konsistenz: Sie „haben ihre je eigene Bedeutung wie ihre je eigenen Grenzen. Sie sind so unverzichtbar wie sie unersetzbar sind“ (Linz 2004). Gewiss wird über die bereits extensiv geübte Effizienzsteigerung hinaus den Bereichen Suffizienz und Konsistenz in der weiteren Diskussion und Operationalisierung von Nachhaltigkeitsstrategien auf allen politischen- und Handlungsebenen noch größeres Gewicht beigemessen werden müssen.

## 1

### Effizienz, Suffizienz, Konsistenz: Bedingungen für nachhaltige Entwicklung



Quelle: Vogel, BBSR

Effiziente und suffiziente Strategien zielen auf wirksamen und sparsamen Ressourceneinsatz ab. Erst wenn mit der Konsistenz der Ansatz des veränderten Vorgehens – zum Beispiel durch neue Technologien – hinzukommt, sind die Bedingungen für den zielführenden Weg zur Nachhaltigkeit hinreichend.

Die deutschen Kommunen sehen sich über die Implementierung der Nachhaltigkeits-, Klima- und Urbanisierungs-

agenda vor Ort hinaus auch in der Verantwortung, sich international im Rahmen der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit für Kommunen in aller Welt zu engagieren und erfüllen diese Aufgaben bereits. So sind knapp 500 Kommunen in Deutschland in der Entwicklungszusammenarbeit engagiert, zahlreiche Kommunen engagieren sich auf Grundlage der Kooperations- und Wissensplattform Connective Cities<sup>2</sup>. Das Fachwissen der Experten aus Stadtverwaltungen und aus kommunalen Unternehmen von der Energieversorgung und Abfallwirtschaft über die soziale Fürsorge bis zum zukunftsfähigen Städtebau und zur sektor- und ressortübergreifenden integrierten Stadtentwicklung ist umfassend gefragt. Auch die kommunale Selbstverwaltung in Deutschland hat weltweit einen hervorragenden Ruf und deutsche Kommunen sind gefragte Partner beim Aufbau selbstverwalteter bürgernahe Strukturen.

In diesem Sinne hat das Präsidium des DST im Dezember 2016 die Ergebnisse der Neuen Urbanen Agenda zustimmend zur Kenntnis genommen und die darin vereinbarten Ziele zur Armutsbekämpfung, zur nachhaltigen, ganzheitlichen und partizipatorischen Stadtentwicklung, zur Bekämpfung der negativen Folgen des Klimawandels und zur Bewältigung der Herausforderungen einer fortschreitenden Urbanisierung begrüßt. Zudem werden die Mitgliedstädte zu weiterem entwicklungspolitischen Engagement ermutigt und die Bundesregierung aufgefordert, ihre entwicklungspolitischen Anstrengungen auch mit Blick auf interkommunale Netzwerke und den Wissenstransfer in beide Richtungen zu verstärken. Darüber hinaus wurden aber auch die grundlegenden Voraussetzungen für eine gerechte, selbstbestimmte und nachhaltige Entwicklung von Gemeinwesen unterstrichen: Dies sind Frieden, Achtung der Menschenrechte und ergänzend – aber entscheidend für das Verhältnis zwischen Staat und Bürgern und alle Formen von privaten Investitionen – Rechtssicherheit. „Vor dem Hintergrund der weltweiten Flüchtlingsströme und des andauernden Krieges in Syrien gehört nach meiner Auffassung zur Diskussion über eine urbane Agenda und die Rolle der Städte auch, die Grundvoraussetzung für eine gerechte Entwicklung für alle Menschen einzufordern: das sind Frieden und die Achtung der Menschenrechte. Je länger der Krieg in Syrien dauert, desto schwieriger wird es, jemals wieder an die reiche Geschichte von Weltkulturerbe-Städten wie

(2)

Siehe dazu die vom BMZ finanzierte und von giz, Engagement Global und DST getragene internationale Städteplattform Good Urban Governance, integrierte Stadtentwicklung und lokale Wirtschaftsentwicklung, abrufbar unter <http://www.connective-cities.net> [abgerufen am 14.01.2017].

Aleppo anzuknüpfen, das seit vielen Jahren auch für das Zusammenleben einer Vielzahl von Ethnien und Religionen stand“ (Lohse 2016).

Im Wege eines Memorandum of Understanding zwischen dem DST und UN-Habitat, dem Wuppertal Institut für Klima, Umwelt und Energie (WI) sowie der Climate Action Implementation Facility (CAIF) soll Mitgliedstädten des DST die Möglichkeit geboten werden, entwicklungspolitisches Engagement in Partnerländern auf- bzw. weiter auszubauen

und international sichtbar zu machen. Ein Schwerpunkt der Zusammenarbeit die Unterstützung von Partnerkommunen in Entwicklungs- und Schwellenländern zur Reduzierung von CO<sub>2</sub>-Emissionen im Verkehrsbereich durch einen weltweiten Fachaustausch, der insbesondere auf den Erfahrungen europäischer, südamerikanischer und asiatischer Partner aufbaut. Dabei wird die entwicklungspolitische Kooperation von der internationalen Städteplattform Connective Cities unterstützt.

## Was bedeutet das für deutsche Kommunen?

Eine noch deutlich weiter reichende Funktion kann die Neue Urbane Agenda für die Städte in Deutschland mit Blick auf eine Reihe von Themen entwickeln, die inzwischen auch im globalen Maßstab omnivalent geworden sind. Dabei handelt es sich unter anderem um Forderungen nach einer wirksamen und ressourcengerechten Bodenwertabschöpfung, integrierten Mobilitätskonzepten und nachhaltigen Investitionen in die Kommunalwirtschaft. Zu den Themen im Einzelnen:

### Bodenwertabschöpfung

In Quito waren die deutschen Mehrebenenkonzepte zur Stadterneuerung, zur kooperativen Finanzierung zwischen Bund, Ländern und Kommunen und die damit erzielten Wirkungen von Interesse. Auch das Instrumentarium der städtebaulichen Verträge zur Vor- bzw. Refinanzierung von vorbereitenden, Durchführungs- und Folgemaßnahmen privater städtebaulicher Projekte gegenüber der öffentlichen Hand und der Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen einschließlich des mit ihnen einhergehenden Wertausgleichs durch die Grundeigentümer sorgten für Aufmerksamkeit. Gleiches galt für die bodenpolitischen Grundsatzbeschlüsse in zahlreichen deutschen Städten. Diese finden jedoch die Grenzen ihrer Wirksamkeit mangels einer gesetzlichen Regelung zur Bodenwertabschöpfung, in dem Verhältnismäßigkeitsprinzip, den europa- und haushaltsrechtli-

chen Vergaberegulungen zu öffentlichen Grundstücken und der fehlenden umfassenden Geltung auch außerhalb von Bebauungsplangebiet. (Für eine umfassendere Sicht auf die Bodenwertabschöpfungsdiskussion siehe Junker 2010.)

Über die deutsche Planungspraxis deutlich hinaus wies die fast schon global umgreifende Diskussion zu Instrumenten der Bodenwertabschöpfung und der Besteuerung des Bodenwertzuwachses. Vor dem Hintergrund der mehr als 125-jährigen Tradition internationalen Transfers des deutschen Instrumentariums der Bodenordnung und mit Blick auf die offenen Fragen zur Sozialbindung des Eigentums ist fraglich, ob und wie nach den vergeblichen gesetzgeberischen Bemühungen aus den Jahren 1971 und 1992 die „Bodenfrage“ erneut auf die Agenda gehoben werden sollte. Sowohl im deutschen wie auch im internationalen Zusammenhang ist das Thema gesellschaftspolitisch und sozial sehr relevant, um jenseits von Enteignungsdiskussionen zu einer Umverteilung „leistungsloser Steigerungen der Bodenwerte für die Allgemeinheit“ zu gelangen. Interessanterweise knüpft die internationale Diskussion unmittelbar an die Überlegungen aus der Frühzeit der Bayerischen Verfassung an. Nach Artikel 161 der Bayerischen Verfassung sollen eben jene „leistungslosen Steigerungen der Bodenwerte für die Allgemeinheit in Anspruch genommen werden“ (Vogel o.J.). Es lohnt sich fraglos, diese Thematik, die auch durch eine Reihe internationaler Forschungsinstitute vorangetrieben

---

(3)  
Exemplarisch hierfür Lincoln Institute zu „Value Capture and the Property Tax“ während der Quito-Konferenz, abrufbar unter <http://www.lincolninstitute.edu/key-issues/value-capture-property-tax> [abgerufen am 14.01.2017].



wird, neuerlich zum Gegenstand der Diskussion zu einem neuen Rechtsrahmen in Deutschland zu machen.

Gleichzeitig eröffnet der Planungswertausgleich und die Abschöpfung von Wertzuwächsen insbesondere in den wachsenden Ökonomien des Südens ein enormes Potenzial der internen Umverteilung von zusätzlichen Werten, das geeignet ist, die Gerechtigkeitsdiskussion und den „Zugang zu Wohnraum für Alle“ auf eine selbstgenerierte Basis zu heben, die jede Transferleistung von Nord nach Süd bei Weitem übertreffen dürfte. Voraussetzung für eine erfolgreiche Verortung dieser Instrumente im globalen Norden wie im Süden ist, sie aus der Enteignungs- und Umverteilungsrezeption in eine Gerechtigkeitsdiskussion zu überführen. Insofern entfaltet die Neue Urbane Agenda womöglich auch für die gesellschaftliche, immobilienwirtschaftliche und politische Diskussion in Deutschland ungeahnte Wirkung.

### **Integrierte Mobilitätskonzepte**

Vielen Kommunen mangelt es weniger an konzeptionellen Überlegungen und Konzepten für integrierte Mobilitätskonzepte, als an einer Umsetzung, die ihren Fokus nicht mehr vornehmlich auf die inzwischen überkommenen Parameter „Leichtigkeit und Flüssigkeit des Verkehrs“ richtet. Die Quito-Konferenz machte unmissverständlich klar, dass es eines mobilitätspolitischen Paradigmenwechsels bedarf, der angesichts der Wachstumsraten des fossil motorisierten Individualverkehrs weltweit durchaus als eilbedürftig angesehen werden darf. Konsens war, dass das Zeitalter fossil betriebenen Individualverkehrs in Städten seinem Ende zuläuft und es dringend alternierender Konzepte für den Umweltverbund und einer flächen- und ressourcenschonenden Intermodalität bedarf.

Zudem wurde deutlich, dass eine Reihe von Ländern sowohl regulatorisch als auch angebotsseitig erhebliche Anstrengungen unternehmen, um einen grundlegenden Wandel im Modal Split zu erwirken. In Deutschland firmiert diese Forderung unter dem Titel „Verkehrswende“. Diese bedarf national wie international einer auskömmlicheren Finanzierung. Auch in Deutschland muss es sich durch Anreize und Regulierung endlich lohnen, den motorisierten Individualverkehr (MIV) soweit möglich in Stadt und Region durch den Umweltverbund zu ersetzen und Lkw-Fernverkehr nötigenfalls durch gezielte Subventionierung auf die Schiene zu bringen.

Hierbei hat sich auch im Zuge der Bearbeitung des Politikpapiers der Policy Unit 9 gezeigt, dass es ein Gegensatzpaar zwischen der Forderung nach einer Verkehrswende über

aktive Subventionspolitik und einer Verkehrswende über attraktive alternative Angebote gibt. Dass der Schlüssel in einer guten Mischung beider Ansätze liegen muss, ist offenkundig; es wird weder über die Propagierung marktwirtschaftlich getragener Mobilitätskonzepte (z.B. Carsharing) noch ausschließlich über die dauerhafte Subventionierung öffentlichen Nahverkehrs gelingen, zu einer Verkehrswende zu gelangen. Die richtige Mischung wiederum wird sich nach nationalen und regionalen Bedingtheiten richten müssen. Allen Ansätzen für eine Verkehrswende gemeinsam ist jedoch auch auf globaler Ebene, dass die sozialen und Umweltkosten des fossil betriebenen motorisierten Individualverkehrs diesem auch direkt angelastet werden müssen.

### **Investitionen in die Kommunalwirtschaft**

Auf der Habitat-III-Konferenz spielte erstaunlicher Weise das Thema Smart Cities keine herausragende Rolle. Wohl gab es viele Veranstaltungen zum Thema; allerdings brachte nicht nur die Neue Urbane Agenda zum Ausdruck, dass das Thema im Sinne der Digitalisierung von Lebenswelten in erster Linie dienende Funktion in allen Bereichen der Daseinsvorsorge haben müsse, nicht aber als Paradigma für die Stadtentwicklung taue. In der Neuen Urbanen Agenda taucht der Begriff „Smart City“ nur einmal im Art. 66 auf. Anders verhält es sich bei den technologieaffinen Organisationen der UN; die International Telecommunication Union (ITU) hat sich im Zusammenwirken mit UNECE (United Nations Economic Commission for Western Europe) nach einem umfangreicheren Stakeholder-Dialog kurzerhand auf die Formel „Smart and Sustainable Cities“ als Leitbild verständigt und kurzerhand dafür auch gleich noch die Indikatoren entwickelt. (UNECE 2015) Als vordringlich wurde unverändert und in gewisser Fortsetzung der Millennium Development Goals (MDGs) die physische und soziale Verbesserung der Versorgungs- und Lebensbedingungen insbesondere armer Schichten der Bevölkerung erkannt. Hier kann auch die Qualifizierung der Daseinsvorsorge über digitalisierte oder digital unterstützte Leistungserbringung einen Beitrag leisten. Dieser wurde aber im Wesentlichen als komplementär und keineswegs als handlungsleitend erkannt.

Deutlich wichtiger wurde die Aufgabe gesehen, in vielen Teilen des urbanen Südens überhaupt zu einem Mindestmaß an urbanen Dienstleistungen zu gelangen („basic urban services“). Dass hierfür ebenfalls ein Mechanismus der gerechten Verteilung von Ressourcen nötig ist (siehe mögliche Quersubventionierungen über die Bodenwertabschöpfung), stand ganz überwiegend außer Frage. Als Erfolg darf der allgemeine Konsens gewertet werden, den Fokus kommunaler Investitionen auf die bedürftigen Teile der Bevölke-

zung zu richten, um ein Mindestmaß an Chancen- und auch Umweltgerechtigkeit zu gewährleisten. Dies ist insofern ein Teilerfolg, als dass die bestehenden kommunalen Investitionsmuster sowohl im Süden als auch im Norden eher die ohnehin bevorteilten Quartiere in den Fokus nehmen. Hieran muss eine Änderung des kommunalen Investitionsverhaltens anknüpfen, das zum Ziel hat, kommunale Investitionsströme auf Grundlage sozialer Indices zu steuern. Das deutsche Produkt „Sozialraummonitoring“ kann dabei für

die Steuerung kommunalen Investitionsverhaltens tatsächlich auch international eine maßgebliche Rolle übernehmen. Voraussetzung hierfür wäre natürlich, dass Kommunen überhaupt materiell, personell und operationell in die Lage versetzt werden, Ressourcen für eine gerechtere Verteilung von Investitionsmitteln einzusetzen. Hier kann und muss kommunale und bilaterale Entwicklungszusammenarbeit ansetzen.

## Kommunal und national umsetzbare Schwerpunkte

Zuvorderst darf festgestellt werden, dass die Neue Urbane Agenda den Blick auf ein „Idealbild der Urbanisierung“ wesentlich aus der Perspektive der „Europäischen Stadt“ beschreibt. Dies hat fraglos mit der Haltung des Generalsekretärs von UN-Habitat, Dr. Joan Clos, als ehemaligem Oberbürgermeister Barcelonas zu tun. Er wurde über die Jahre der Vorbereitung der Konferenz und der Neuen Urbanen Agenda nicht müde, das historische und kontemporäre Urbanisierungsmuster Barcelonas und die Grundprinzipien „Dichte – Mischung – kurze Wege“ als den Königsweg auch für die globale Urbanisierung zu propagieren. Dass sowohl

das historische Urbanisierungsmuster in Europa als auch die europäisch geprägten Leitbilder relativ wenig mit den vorherrschenden Urbanisierungsmustern der Schüsseländer der Verstädterung zu tun haben, hat ihn dabei wenig angefochten. Fraglos verdient diese Haltung Respekt; um aber der Neuen Urbanen Agenda auch in China, Indien und den sich urbanisierenden Regionen Afrikas Geltung zu verschaffen, bedürfte es eines flexibleren Verständnisses von Urbanisierung, das die nationalen und regionalen Gegebenheiten, bodenrechtlichen und wirtschaftlichen Bedingungen und Lebens- und Wohnbedürfnisse der Bevölkerung berücksichtigt.

## Impulse für eine europäische Charta der Stadtentwicklung

Ob und in welchem Umfang sich aus der Neuen Urbanen Agenda Schwerpunkte für eine europäische Charta der Stadtentwicklung ziehen lassen, hängt aus kommunaler Sicht deutlich von der Bereitschaft ab, eine Charta auch mit entsprechenden Mitteln für die Umsetzung zu unterlegen. Die demografischen Tendenzen stehen in Europa, wenn gleich regional deutlich differenziert, eher auf Schrumpfung. Vor diesem Hintergrund erscheint eine europäische Charta der Stadtentwicklung, die sich grundsätzlich auf Konsolidierung, Kontraktion und erforderlichenfalls auch auf Schrumpfung von außen nach innen orientiert, tragfähig. Gleichermaßen müssen allerdings auch auf europäischer Ebene Antworten auf die punktuellen städtischen und regionalen Verdichtungs- und Expansionsphänomene gefunden werden. In zukunftsfähige Lösungsansätze und Entscheidungen müssen vermehrt stadt- und regionalpoliti-

sche Rahmenbedingungen einfließen. Dies betrifft zum Beispiel die Dichte und Höhenentwicklung der Bebauung, die Nutzungsmischung und den Umbau des Verkehrs zu einem umweltverträglichen Mobilitätssystem sowie die digitalisierte Daseinsvorsorge und die urbanen und stadtregionalen Wirtschaftsbeziehungen und Lebensverhältnisse. Allerdings sind Subsidiaritätsprinzip und Dezentralisierung auch für eine europäische Charta der Stadtentwicklung keineswegs bereits selbstverständlich – sie werden weiter eingefordert und bewahrt werden müssen. Jedoch darf von den Entscheidungen auf städtischer und regionaler Ebene glücklicherweise im Wesentlichen angenommen werden, dass sie demokratisch legitimiert sind. Dies hebt eine europäische Charta der Stadtentwicklung deutlich von vielen anderen Politikansätzen in anderen Ländern der Welt ab.

Eine europäische Charta der Stadtentwicklung wird die tragenden Elemente der „Europäischen Stadt“ zukunftsfähig ausgestalten müssen. Sie sollte die unverträglichen Elemente vieler europäischer Städte und Regionen – zuvorderst soziale Segregation, räumliche Nutzungstrennung und Dominanz motorisierten Individualverkehrs – durch gezielte Investitionsförderung, Entwicklung von Anreizen und regulative Vorkehrungen vergleichsweise kurzfristig eindämmen und mindestens mittelfristig umkehren. Hierbei wird es von zentraler Bedeutung sein, die kommunalen und regionalen Entscheidungsebenen zu stärken und sie so auskömmlich

auszustatten, dass sie den Anforderungen der Neuen Urbanen Agenda, der Klimaschutz- und Nachhaltigkeitsziele und einer Europäischen Charta der Stadtentwicklung aus eigenem Vermögen und eigener Entscheidung heraus entsprechen können. Dies sollte zu einem erheblichen Teil auch die Leistungen entwicklungspolitischer Zusammenarbeit auf kommunaler Ebene einschließen, die die europäischen Städte im Zusammenwirken mit dem urbanen Süden zu dessen nachhaltiger, existenzsichernder und armutsmindernder Entwicklung beitragen können.

## Literatur

**bbp** – Bundeszentrale für politische Bildung, 2016: Hintergrund. Zugriff: <http://www.bpb.de/politik/hintergrundaktuell/235430/un-konferenz-habitat-iii> [abgerufen am 14.01.2017].

**Cities Alliance**, 2015: Sustainable Development Goals and Habitat III: Opportunities for a successful New Urban Agenda. Zugriff: <http://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/Opportunities%20for%20the%20New%20Urban%20Agenda.pdf> [abgerufen am 14.01.2017].

**Deutscher Städtetag**, 2017: Zugriff: <http://www.staedtetag.de/publikationen/materialien/077620/index.html> [abgerufen am 14.01.2017].

**Junker**, Tobias, 2010: Rechtliche Möglichkeiten und Grenzen einer Abschöpfung planungsbedingter Bodenwertsteigerungen durch Gemeinden, Köln.

**Linz**, Manfred, 2004: Weder Mangel noch Übermaß, Über Suffizienz und Suffizienzforschung, Wuppertal.

**Lohse**, Eva, 2016: Urbane Lösungen für globale Herausforderungen: Der Beitrag der deutschen Städte zur Habitat-III-Konferenz. In: städtetag aktuell 6/2016. Zugriff: [http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/veroeffentlichungen/dst\\_aktuell/staedtetag\\_aktuell\\_9\\_2016.pdf](http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/veroeffentlichungen/dst_aktuell/staedtetag_aktuell_9_2016.pdf) [abgerufen am 20.01.2017].

**UN**, 1996: Report of the United Nations Conference on human settlements. <https://www.un.org/ruleoflaw/wp-content/uploads/2015/10/istanbul-declaration.pdf> [abgerufen am 14.01.2017].

## Internetadressen

**UN**, 2016: Ban Ki Moon, Dokumentation einer Rede des UN-Generalsekretärs anlässlich der Habitat-III-Konferenz. Zugriff: <http://www.unmultimedia.org/tv/unifeed/asset/1743/1743622> [abgerufen am 14.01.2017].

**UNECE**, 2015: UNECE endorses Smart Sustainable Cities Indicators to improve performance of cities. Zugriff: <http://www.unece.org/info/media/presscurrent-press-h/housing-and-land-management/2015/unece-endorses-smart-sustainable-cities-indicators-to-improve-performance-of-cities/doc.html> [abgerufen am 14.01.2017].

**Vogel**, Hans-Jochen, 2016: Interview zum Vater der Bayerischen Verfassung Wilhelm Hoegner. Zugriff: <https://bayernspd-landtag.de/verfassung/interview-mit-hans-jochen-vogel-ueber-wilhelm-hoegner/> [abgerufen am 14.01.2017].



Foto: Anna-Maria Weinhold

# HABITAT III

## Impulse und Verpflichtungen für die internationale Zusammenarbeit von Städten und Nationen

Die New Urban Agenda ist für die kommenden 20 Jahre weltweit gültige Vision und Leitlinie für eine nachhaltige und integrative Stadtentwicklung. Nun kommt es darauf an, sie in die Tat umzusetzen.

---

**Franz-B. Marré**

leitet das Referat „Wasser, Stadtentwicklung, Mobilität“  
im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit  
und Entwicklung (BMZ).  
franz.marre@bmz.bund.de

„More will not be enough“ – mit dieser Feststellung verdeutlichte der US-amerikanische Professor Michael Cohen (The New School, New York) bei einem Workshop zur „Implementierung nach Quito“ die Herausforderung, vor der die internationale Gemeinschaft angesichts zunehmender Verstärkung und anhaltenden Bevölkerungswachstums steht. Es wird nicht ausreichen, mehr von dem zu tun, was bislang als erfolgreiche Entwicklungsstrategie gilt. Erforderlich ist vielmehr ein umfassendes Umdenken, ein echter Paradigmen- und Perspektivwechsel. Denn die Welt von morgen ist städtisch. Waren es zu Beginn des 20. Jahrhunderts noch 10 % einer Weltbevölkerung von 1,6 Milliarden Menschen, so lebt heute schon mehr als die Hälfte der auf über 7 Milliarden angewachsenen Menschheit in Städten. Und bis zum Jahr 2050 rechnen die Vereinten Nationen mit einer Weltbevölkerung von mehr als 9 Milliarden, die zu zwei Dritteln städtisch sein wird (siehe Abbildung 1).

In Städten wird sich entscheiden, ob die ehrgeizigen und anspruchsvollen Ziele der Agenda 2030 erreicht werden. Städte sind gleichzeitig Hauptbetroffene und Haupttreiber beim Kampf gegen den Klimawandel. Und Städte sind Orte von Wachstum, Chancen und Innovation, viel zu oft aber auch von Konflikten, Elend und Hoffnungslosigkeit.

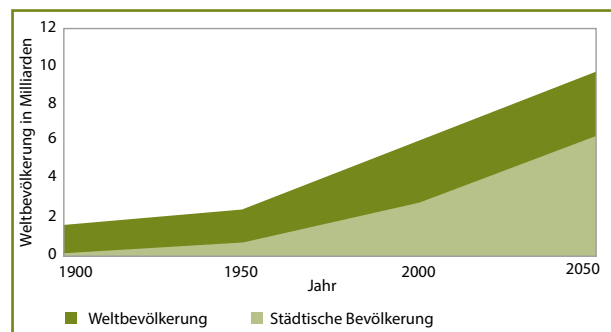
Aufbauend auf einer gemeinsamen Vision der „Städte für alle“, die

- Inklusivität fördern und ihre soziale wie wirtschaftliche Funktion erfüllen,
- partizipatorisch handeln und bürgerschaftliches Engagement unterstützen und
- vorausschauend planen sowie Ökosysteme schützen,

schreibt die New Urban Agenda (NUA) die transformativen Verpflichtungen zugunsten einer nachhaltigen Stadtentwicklung fest. Ziele sind Beseitigung von Armut und Ungleichheit (Grundsatz des „leave no one behind“), ein nachhaltiger und inklusiver Wohlstand mit Chancen für alle sowie eine umweltverträgliche und resiliente Stadtentwicklung. Ausgangspunkt ist die nationale Verantwortung, einen geeigneten und angemessenen Politik- und Rechtsrahmen zu schaffen, der die Implementierung soweit möglich auf der lokalen Ebene befördert. Wesentliche Faktoren für die wirksame Umsetzung sind laut NUA die Planung, das Management und die Finanzierung der urbanen Raumentwicklung.

## 1

### Entwicklung der Weltbevölkerung und der globalen städtischen Bevölkerung von 1900 bis 2050



Quelle: United Nations Department of Economic and Social Affairs

Mit Blick auf den angesprochenen Paradigmen- oder Perspektivwechsel stehen zwei Aspekte im Vordergrund: Zum einen betont die NUA die Rolle und Verantwortung der Städte selbst für die Verwirklichung nachhaltiger und integrativer Entwicklung – ohne dabei die übergreifende Verantwortung und Funktion der nationalen Ebene in Frage zu stellen. Städte müssen als Entwicklungsakteure anerkannt und befähigt werden, diese Aufgabe tatsächlich wahrzunehmen. Dazu gehören neben einem geeigneten Politik- und Rechtsrahmen insbesondere die Qualifizierung lokaler Stellen zur effizienten Erfüllung ihrer Aufgaben sowie der Zugang zu finanziellen und sonstigen Ressourcen, um Vorhaben tatsächlich realisieren zu können. Hierbei geht es wohlgerne nicht in erster Linie um die – oft albastrahlenden – Megastädte mit mehr als 10 Millionen Einwohnern. Auch wenn deren Zahl sich in den kommenden Jahrzehnten voraussichtlich auf mehr als 40 erhöhen wird, so werden dort allenfalls 10 bis 15 % der städtischen Bevölkerung leben. Die größte Herausforderung steht den Klein- und Mittelstädten vor allem in Afrika und Asien bevor, auf die der Löwenanteil des städtischen Wachstums entfallen wird. Sie können ihre Bedürfnisse und Forderungen nicht mit demselben Selbstbewusstsein einfordern wie die meist wirtschaftlich und oft auch politisch starken Megastädte.

Zum anderen sind laut NUA integrierte Lösungsansätze ein wesentlicher Faktor, um angesichts knapper Ressourcen und wachsender Aufgaben Prioritäten zu identifizieren und effiziente Lösungen zu verwirklichen. Das erschöpft sich nicht in multisektoralen Projekten, sondern meint auch, alle relevanten Gruppen einzubeziehen und ihre Interessen und

Bedürfnisse zu berücksichtigen, die Zusammenarbeit zwischen den Kommunen sowie funktionierende Beziehungen mit dem Umland und insbesondere mit dem ländlichen Raum.

Ein besonderes Augenmerk – vor allem vieler Entwicklungs- und Schwellenländer – galt einer inklusiven Stadtentwicklung. Durchgehend thematisiert die NUA Inklusion, Partizipation und die Einbeziehung marginalisierter und schutzbedürftiger Gruppen der Bevölkerung. Zentrale und aktuelle Themen sind dabei Kultur, Gleichberechtigung sowie die Herausforderungen von Flucht und Migration.

Die Bundesregierung hat aktiv und engagiert bei der Vorbereitung und Verhandlung der NUA mitgewirkt, unter anderem durch Mitgliedschaft im Aufsichts- und Steuerungsgremium des Vorbereitungsprozesses – dem „Bureau“ – durch fachliche und konzeptionelle Unterstützung der Arbeit der Policy Units (die Ausarbeitungen zu einzelnen Themenbereichen erstellten) sowie durch Ausrichtung des Deutschen Habitat-Forums unter dem Thema „Urbane Lösungen“ im Juni 2016. Die dort mit rund 1.000 internationalen Fachleuten aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft, Kommunen und Zivilgesellschaft entwickelten „Berliner Empfehlungen für die Städte von morgen“ (German Habitat Forum 2016) flossen als deutscher Beitrag in die abschließende Diskussion und Gestaltung der NUA ein und präzisierten die politischen Ziele der Bundesregierung,



Foto: Nadine Hutton

Die New Urban Agenda soll Lebensqualität und Partizipation in Entwicklungs- und Schwellenländern verbessern

- die lebenswerte Stadt als Ziel für alle vor Augen zu haben,
- Städte als Entwicklungsakteure anzuerkennen und zu stärken sowie
- Transformation durch integrierte Planung und Lösungsansätze zu verwirklichen.

Wiewohl „Stadtentwicklung“ nicht als eigenständiges Handlungsfeld der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) verstanden wird, ist der Anteil städtischer Projekte in der deutschen EZ hoch: Mehr als die Hälfte der Vorhaben der Finanziellen Zusammenarbeit und gut ein Fünftel der Maßnahmen der Technischen Zusammenarbeit werden in oder mit Städten durchgeführt oder wirken unmittelbar auf Städte. Darauf werden die beteiligten Akteure bei der Umsetzung der Agenda 2030 und der NUA aufbauen. Es geht nicht bloß darum, Stadtentwicklung im engeren Sinne verstärkt zu fördern – obwohl selbstverständlich auch dafür mehr Ressourcen benötigt werden. In erster Linie muss die urbane Dimension von Maßnahmen gleich in welchem Sektor beachtet werden, um so neue Wege zu erschließen, die Wirksamkeit und die Wirkung von Vorhaben für nachhaltige und integrative städtische Entwicklung zu verstärken.

Ein Schlüsselfaktor für klimafreundliche, gerechte, sichere und lebenswerte Städte ist die Mobilität. Hierzu finden sich in der NUA zahlreiche Hinweise und Anknüpfungspunkte. Als sichtbarer Beitrag und Anstoß der deutschen EZ, die städtischen Ziele zu realisieren, launchte das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) in Quito gemeinsam mit acht Partnern (neben UN-Habitat und Städteverbänden auch verschiedene Institutionen aus den Bereichen Entwicklungsfinanzierung und Forschung) die „Initiative für Transformative Urbane Mobilität“ (Transformative Urban Mobility Initiative – TUMI 2017). Sie zielt darauf ab, Städte in Entwicklungs- und Schwellenländern bei der nachhaltigen Gestaltung ihrer Verkehrssysteme zu unterstützen. Dazu werden Investitionen finanziell gefördert, Maßnahmen zur Aus- und Fortbildung von Fach- und Führungskräften im Bereich Mobilität durchgeführt und exemplarische Pilotmaßnahmen in Klein- und Mittelstädten unterstützt.

Ein wichtiger, gleichwohl noch umstrittener Bereich betrifft die „Umsetzungsrarchitektur“ der NUA. Dabei geht es vor allem um zwei Aspekte:

- Auch wenn in der NUA die Wörter „we will“ und „we commit“ („wir werden“ und „wir verpflichten uns“) häufig vorkommen, handelt es sich völkerrechtlich gesehen um ein unverbindliches Dokument, allerdings eines mit erheblicher politischer Ausstrahlung. Für die Institutionen des Systems der Vereinten Nationen ist die NUA dagegen verbindliche Leitlinie, die bei allen Vorhaben mit städtischem Bezug – gleich aus welchem Bereich – zu beachten ist. Daher wird der Koordinierung unter den Agenturen der Vereinten Nationen wachsende Bedeutung zukommen.
- Darüber hinaus „zählt“ letztlich nur das, was auch gemessen wird. Neben der kontinuierlichen Datenerhebung und Berichterstattung zu den in der Agenda 2030 festgeschriebenen Indikatoren für die 17 SDGs gilt es, auch die zusätzlichen Aspekte und Konkretisierungen der NUA nachzuhalten und über den Stand der Zielerreichung zu berichten.

Einvernehmen besteht darüber, dass das Wohn- und Siedlungsprogramm der Vereinten Nationen, UN-Habitat, hierbei eine zentrale Rolle spielen soll. Es muss in die Lage versetzt werden, diese anspruchsvollen Aufgaben zu erfüllen. Unterschiedliche Auffassungen gibt es hingegen zu der Frage, auf welche Weise das Programm gestärkt werden soll. Während

eine Reihe von Staaten darauf setzen, vor allem die finanzielle und personelle Ausstattung von UN-Habitat zu erhöhen, vertreten andere – darunter auch die Bundesregierung – die Auffassung, dass der erforderliche Paradigmenwechsel auch bei UN-Habitat ansetzen muss. Neben einer Sanierung der Finanzlage gehören hierzu strukturelle und inhaltliche Reformen sowie eine stärkere Besinnung auf den normativen Auftrag des Programms. Klarheit soll ein vom Generalsekretär der Vereinten Nationen in Auftrag gegebenes unabhängiges Gutachten bringen, das bis zur Sommerpause vorliegen und Anfang September in New York diskutiert werden soll.

Städte müssen – und können! – vom Problem zur Lösung werden. Dafür setzt die NUA den Rahmen, der leiten will, ohne anzuleiten. Denn jenseits aller – zwingend notwendigen – globalen Vereinbarungen zur Bewältigung der Herausforderungen der Zukunft müssen Städte in ihrer Einzigartigkeit wie auch in ihrer Eigenart anerkannt werden. Nachhaltige Lösungen lassen sich nicht überstülpen, sondern müssen von denen (mit)getragen werden, die sie realisieren; mit den Worten der Urbanistin Jane Jacobs: „Cities have the capability of providing something for everybody, only because – and only when – they are created by everybody.“

## Literatur

**German Habitat Forum**, 2016: Berliner Empfehlungen für die Städte von morgen. Zugriff: [http://www.german-habitat-forum.de/assets/berliner-empfehlungen\\_de.pdf](http://www.german-habitat-forum.de/assets/berliner-empfehlungen_de.pdf) [abgerufen am 08.05.2017].

**Transformative Urban Mobility Initiative**, 2017: Website. Zugriff: <http://transformative-mobility.org> [abgerufen am 08.05.2017].

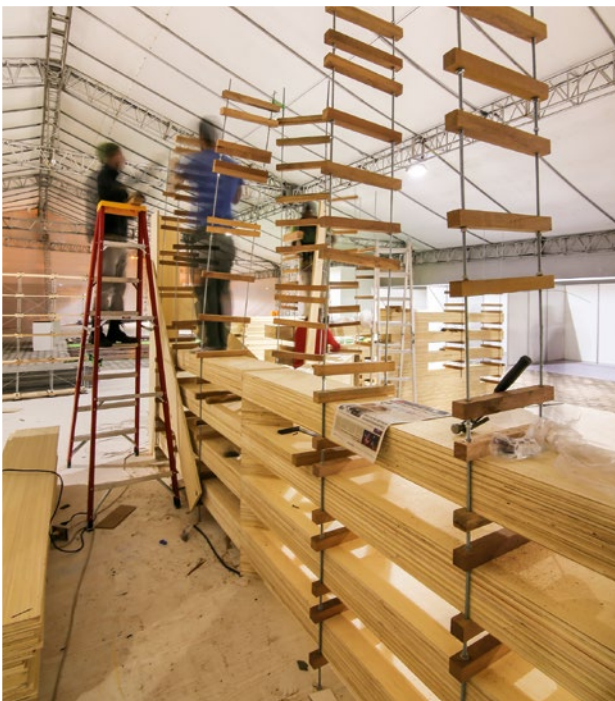
## Weiterführende Literatur

**Lucci**, Paula, 2017: Are cities on track to achieve the SDGs by 2030? Zugriff: [http://citiscopescope.org/commentary/2017/04/are-cities-track-achieve-sdgs-2030?utm\\_source=Citiscopescope&utm\\_campaign=08412784ca-Mailchimp\\_2017\\_04\\_21&utm\\_medium=email&utm\\_term=0\\_ce992dbfef-08412784ca-118045077](http://citiscopescope.org/commentary/2017/04/are-cities-track-achieve-sdgs-2030?utm_source=Citiscopescope&utm_campaign=08412784ca-Mailchimp_2017_04_21&utm_medium=email&utm_term=0_ce992dbfef-08412784ca-118045077) [abgerufen am 08.05.2017].

**Sridharan**, Ashok, 2017: City Climate Action: How challenges can turn into opportunities. Zugriff: <http://www.urbanet.info/city-climate-action/> [abgerufen am 08.05.2017].

**Scruggs**, Gregory, 2017: Six months after Habitat III, is the New Urban Agenda gaining political traction? Zugriff: <http://citiscopescope.org/story/2017/six-months-after-habitat-iii-new-urban-agenda-gaining-political-traction> [abgerufen am 08.05.2017].

## Habitat III: Der Aufbau des Deutschen Pavillons



Über lediglich wenige Tage erstreckte sich der Aufbau des Deutschen Pavillons, der dem Konzept der Flexibilität und Stapelbarkeit der Baumaterialien sowie der allseitigen Offenheit des Baukörpers folgte. Beton-, Holz- und Stahlelemente wurden so zusammengefügt, dass sie schnell wieder abgebaut und in voller Materialstärke wiederverwendet werden konnten.





Fotos: Carlos Cuenca Solana



ARCH+



Auswärtiges Amt

WBGU

THE TRANSFORMATIVE

# PLANETARY URBANISM – THE TRANSFORMATIVE POWER OF CITIES

How could information design bridge rationalism and empiricism, and construct both the quantitative and qualitative physiognomy of the society? Political empiricism: a review of the exhibition “Planetary Urbanism – the Transformative Power of Cities” in the German Pavilion at the UN Habitat III Conference.



# PLANETARY URBANISM THE POWER OF CITIES

Source: Arch+ Verlag; Kikkerbillen Gbr

---

## Zhen Zhang

M. Sc. RWTH Aachen in Architecture, Curator of the Exhibition "Planetary Urbanism" in the German Pavilion at the UN Habitat III Conference in Quito, Ecuador; assistant editor at ARCH+ (Journal for Architecture and Urbanism) Aachen, 2015-2017. Since April 2017 Research and Teaching Assistant at the Department of Theory of Architecture at the Faculty of Architecture, RWTH Aachen.  
[zzhang@theorie.arch.rwth-aachen.de](mailto:zzhang@theorie.arch.rwth-aachen.de)

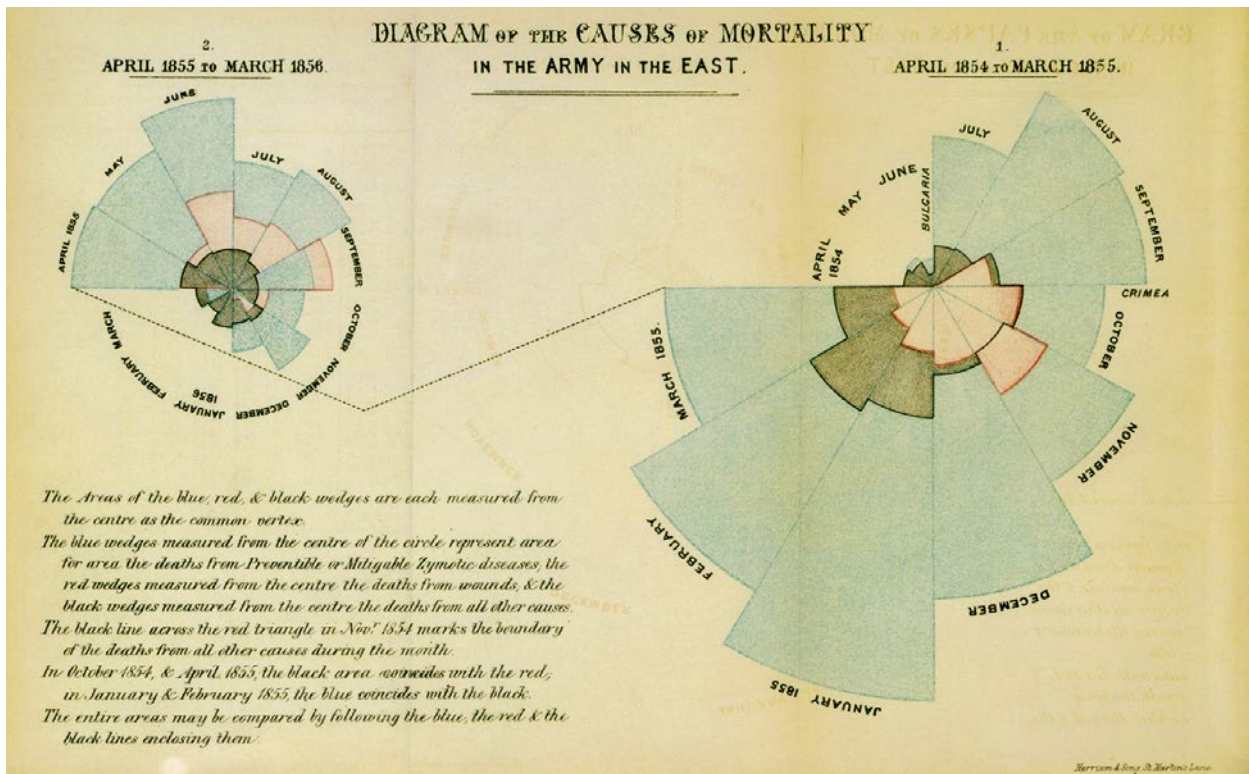
# Information Design for political empiricism: in history

“Our age will perhaps be called the age of the eye. Modern democracy began with the speech, with the press, with the book. Today the cinema, the advertising poster, the illustrated magazine, the exhibition have become powerful. Anyone who wants to communicate something to people quickly makes use of the most effective optical means.”

(Otto Neurath)

1

Florence Nightingale: Diagram of the causes of mortality in the army in the East



Source: Royal Collection Trust

The type of information design we would like to discuss here could be introduced with a graphic from Florence Nightingale entitled “Diagram of the Causes of Mortality in the Army of the East” as part of her 1858 publication “Notes on Matters Affecting the Health, Efficiency, and Hospital Administration of the British Army”. Nightingale, as we see here, was in fact one of the earliest information designers; with the media of coloured statistical graphic, she revealed that the epidemic disease had put more British soldiers on

the death bed within the fatal hospital walls than the battlefield wounds did during the Crimean War, which could have been avoided or controlled by improving nutrition, ventilation, and shelter (Nightingale 1858). Through data collection and visualisation, she related death tolls in hospitals to cleanliness and maintenance and established the importance of sanitation. Known as the “Rose Diagram”, the graphic transferred information of complex statistics in a clear and persuasive manner.

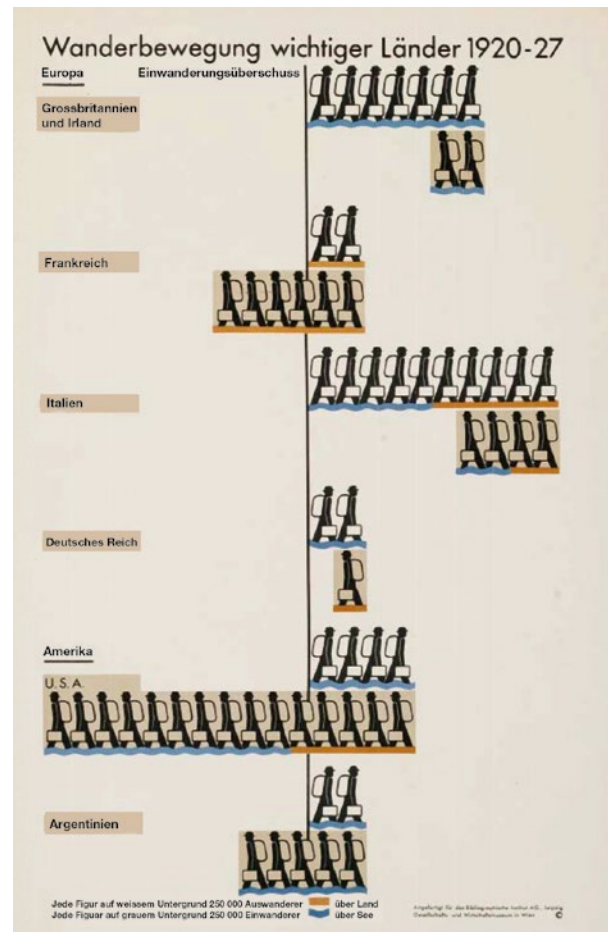
The importance of sanitation was again felt in the early modern metropolises of Britain in the second half of the 19th century, as part of the challenges that came along with the Industrial Revolution. On the one hand, the dense and crowded living conditions of workers aggravated the spread of epidemics, forcing the government to find ways to improve city hygiene. As a consequence, medical and bacteriological sciences witnessed rapid development, the complexity of which called for a scientific framework for empirical studies and experiments. On the other hand, the inherent need of capitalism for non-interrupted reproduction drove entrepreneurs to conduct surveys of the working and living conditions of the working class. Development of various techniques of conducting empirical studies from statistics to interpretations, from cartographies to themed evaluations and presentations, took place in an epoch in which social imbalance and class conflicts drove the society to a point that such studies and interventions were urgently needed. In the same period came also water supply, canalisation, paved streets, as well as the extension of municipal infrastructures into households as the comprehensive modernisation that brought Europe to a new stage at the turn of the century (Krause/Kraft 2012).

One practitioner of empirical surveys was the English social reformer Charles Booth, who documented working class life in London at the end of the 19th century. Not being a socialist himself but concerned with the conditions of the working class, Booth argued that introducing reform would prevent a socialist revolution from occurring in Britain. Being critical of the existing statistical data on poverty and aware of limitations of philanthropy and conditional charity in the society, he funded and conducted one of the most comprehensive and scientific studies into the social life in London and published the outcome under the title "Life and Labour of the People" in 1889, which influenced governmental intervention against poverty in the early 20th century (see LSE 2017a).

Indeed, the history of modernity and social reform is accompanied by empiricism. At another time in history – in August 1930 – Otto Neurath wrote in the introduction of "Society and Economy" (Gesellschaft und Wirtschaft), an atlas of pictorial statistics: "The general knowledge of social and economic conditions today is now recognised as equally necessary, as at the end of the nineteenth century the widespread of technical knowledge and, at the beginning of the twentieth century, the widespread of hygienic knowledge"

## 2

Otto Neurath: Diagram of Migratory movements of important countries, 1920-27



Source: Österreichisches Gesellschafts- und Wirtschaftsmuseum

(Neurath 1930). Funded by the Social Democratic Municipality of Vienna, he established the Museum of Society & Economy (Gesellschaft- und Wirtschaftsmuseum) in Interwar Red Vienna in 1925. At the museum, a new type of graphic presentation known as the Vienna Method of Pictorial Statistics was developed between 1925 and 1934, which was then renamed and further developed into International System of Typographic Picture Education (Isotype). With the help of Marie Neurath, who transformed complex information into

self-explanatory charts, and artist Gerd Arntz who further developed the graphic style, Neurath developed the method to show complex social, technological, biological and historical connections in pictorial form.

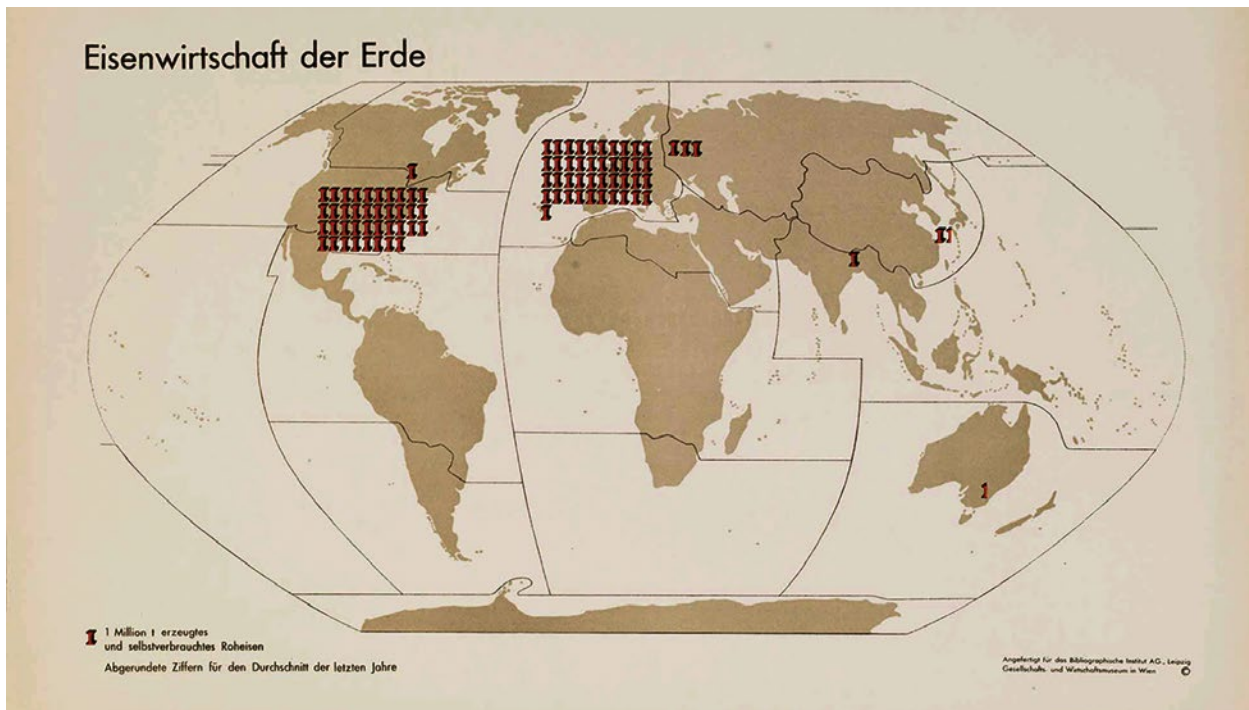
Neurath explained the ideas behind the museum: "Understanding all kinds of local planning needs some general understanding of social interrelations, history and comparative social engineering" (Neurath 1942). The museum was dedicated to educational purposes, to "representing social facts pictorially" (Neurath 1926) and to bringing dead statistics to life by making them visually attractive and memorable. It aimed to provide the people with social and economic facts, to call for the awareness of the working class. Against the capitalists' obsession of the "object", the museum exhibited facts other than artefacts, reproducible instead of immutable items. The museum's work was very much embedded in the administrative context, for example explaining how people's municipal taxes were spent. It was about everyday life (Vossoughian 2006), a presentation to the ordinary citizens how they fitted into the complex interconnections of the world (Burke 2009).

Although neither Booth nor Neurath was a politician, they were not apolitical. Booth realized that instead of being a politician, he would have greater influence by educating the electorate. Neurath especially differentiated between the different roles of a researcher and a politician. Nevertheless the affiliation with the government is noteworthy: Booth's research greatly influenced governmental intervention, and Neurath's Vienna Method would never have been realised without the generous financial support of the municipality of Red Vienna which strongly emphasised cultural and educational projects.

Being a believer in science himself, however, Neurath gave up the belief that science could present a single unified picture of the world and rather considered science not as an abstract system of thought but rather "in the hands of the social technician, who can orchestrate the different systems of knowledge to build new social orders" (Cartwright et al. 1996). Being aware how statistics were historically used in an undemocratic way, Neurath believed in the transformative potential of information and felt that they could serve as a tool in the struggle for equality, for politics of social change.

### 3

Otto Neurath: Diagram of steel economy on earth, 1920-27



Source: Österreichisches Gesellschafts- und Wirtschaftsmuseum

## Today: urban development outline as traced in the World Development Report 2009

Today, the societal upheaval, imbalance and challenges as a result of accelerating changes experienced in Europe in the second half of the 19th century are witnessing a parallel epoch in countries beyond Europe on a global scale. In the metropolises of the third world, the same pattern of the social relations in the 19th century in Europe has been repeated. Meanwhile, consequences of this process return to the West with flows of capital, goods, and migrants and create further inequality and disparity. The financial logic of the urban development has resulted in the irresponsible development mode that not just ignores social equality, in fact rather purposefully takes advantage of social goods for private benefits (Arch+ 2012: Internationaler Wettbewerb Out of Balance).

Regarding social equality, the World Development Report 2009 (Worldbank 2009) claims: "Two centuries of economic development show that spatial disparities in income and production are inevitable". The economists' obsession with in their own field of interest is astonishing, as it describes: "Because governments care so much about domestic disparities, they jeopardise competitiveness and risk collapse". Admittedly seeing policy makers as "managers of the portfolio of places", the report warns that if they do not institute "flexible regulation and versatile land use conversion, they can make urban areas inhospitable to firms and investors". The message here is clear: governmental interventions are welcome only if interests of firms and investors are not compromised. Governmental policy is therefore subordinated under the economic logic and principle of concentration and convergence regardless of its socio-political cost: "Governments should not be faulted for being impatient with markets, and for trying to help lagging areas"

Although the World Development Report 2009 gained many critiques, one must admit that this report gave an accurate outline of the urbanisation trends, so that is almost worth being taken as a reference book. It reveals the logic that facilitated the development, as well as an account how and why our cities – especially those cities in Asia, Africa, and Latin America, which successfully placed themselves onto the global map – became the way we see them today.

One important contribution of the report is defining "the rule of thumb": various development strategies to be applied in different development phases: spatially blind insti-

tutions for incipient urbanisation (one-dimensional problem = 1D), institutions and spatially connective infrastructure for intermediate urbanisation (two-dimensional problem = 2D), and institutions, infrastructure and spatially targeted interventions for advanced urbanisation (three-dimensional problem = 3D).

By proposing that investment in "places" should be emphasised in leading areas with "durable investments that increase national economic growth" and investment in "people" in lagging areas with "portable investments that stimulate mobility and accelerate poverty reduction", this policy was the cause of the imbalanced development of cities of various sizes as well as the urban-rural dichotomy. The socio-political turbulence that we are experiencing today can partly be attributed to its consequences, with wealth, resource and information concentrated in certain urban areas while vast areas and people are left far behind. The spatially blind approach then turns cities into a pulling force to further attract the left-behind people. The result – migration – is not seen as a problem in the economists' eyes but rather a natural and even positive consequence: "The move towards density is quick in fast-growing economies, manifest in a rapid rural-urban migration that accompanies the shift from agriculture to industry". As the solution for such social problems, it is suggested that after solving the 1D and 2D problems, a developed nation must enter the third phase with targeted development, which finally takes the spatial factors into account. The question is: would the government in this later phase have enough fiscal capacity for further, spatially specific developments?

Moreover, by solving 1D to 2D to 3D problems, how long do the underdeveloped areas have to wait until they finally get a chance to develop and how long do people living there have to suffer through all these "necessary development phases"? Since "liveability, creativity and urban social integration" as the solution to the 3D challenges only involve highly urbanised countries with urban shares above 75 percent, it takes a lot of time to get there. Before that, "spatially targeted interventions are not always necessary" and "may have to wait until institutions and infrastructure have been improved". When it comes to slums – an issue to be addressed with spatially targeted interventions – institutions and connective infrastructure are a "precondition for applying targeted policies to deal with slum housing". Certainly,

“this takes time”, so slum dwellers have to wait for infrastructure (roads, airports and communication systems) to be built so that the connectivity of the area could be enhanced at the first place. Would this finally give a chance to the area’s development? One cannot help to wonder what a detour it takes to solve such immediate problems! It also gives quite a good explanation why slums exist side by side with elevated highways, as “urban transport, along with urban land management, determines the shape of the city and its ecological footprint. Urban mobility is particularly important for the poor”. We know why Asian cities are spanned with networks of elevated roads right in the city centres under the motto “Put infrastructure in the most promising places”. And what about the climate? “To be concerned about the climate does not mean that urbanisation should be slowed. If anything, economic density may need to be encouraged even more”. Instead of recognising the inadequacy of existing economic models, facing the continuing urbanisation in developing countries before upper-middle income level is reached, the economists give in and are ready to sacrifice our social values and our planet so that the economic logic stays never-changing.

The stigma of this polarised result could be summarised under the term of neoliberalism, backed by its financial mechanism and incentives, characterised by uneasy collaboration between the state and private sectors and minimal state intervention in public affairs. Itself being an American invention in the late 1970s, it has become the dominating ideology and practice among the major economic players in the world ever since. In spite of the apparent failure of economic practices under the neoliberal economic theory,

neoliberal practitioners have taken a blind eye towards the factual consequences of deregulation and reduced national influence on economic processes. While neoliberal economic theory in the West is not confronting the realities of its consequences and receives due critique far not enough, it particularly enjoys a misunderstood celebration in emerging economies.

On one hand, as we have seen, the dominating economic models are largely based on abstract theories and assumptions that have proved themselves to be far from reflecting realities. On the other hand, the lack of accountable and well-presented information has further generated false beliefs and the loss of faith in objective observations. The consequences are reflected in recent accusations of fake news and outcomes of election events. So what kind of social research and what kind of theory do we need in our age? No more ideologies and abstractions that reduce reality to axiom, and definitely more scientific thinking that must be differentiated from speculation.

We are confronted daily with information overload. The problem today is not the lack of information, quite on the contrary, a *mélange*. It is extremely difficult to differentiate true facts from the false, to filter out useful information, and to structure the data in order to better understand the reality. We could indeed speak of a “black transparency” of information. This directs attention to readdressing the importance of empirical studies, both as a tool to understanding the otherwise ungraspable realities and as an information basis for interventions.



## Information Design for political empiricism: Exhibition “Planetary Urbanism”

“*Political empiricism is not a mere collection of data; on the basis of a multitude of individual discoveries, it must draw up a society portrait which can provide information on where we are in the social development with regard to generally accepted values. In this sense, it is a sort of measuring instrument that can serve to the determination of a position, that is, social criticism, as well as a re-alignment of the course.*”

(Sabine Kraft)

As part of the German Pavilion at the UN Habitat III Conference, ARCH+ brought the exhibition “Planetary Urbanism” to Quito from 15-20 October (for details and background of the exhibition, see <http://www.archplus.net/home/planetaryurbanism-quito>), sponsored by the Federal Foreign Office, consulted by the German Advisory Council on Global Change (Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderung – WBGU) and in partnership with the Museum for Architecture and the Art of Engineering (M:AI).

Through entries of concrete examples, the exhibition gives a snapshot of the contemporary urban living conditions all over the world. The exhibition takes the form of visualisations through information design, as well as models and videos. Based on various focuses of the individual works, the exhibition summarises and presents the framework conditions and backgrounds as 6 themes, which serve as the guidance to understand and interpret the phenomena of the on-going global urbanisation process. The involved 6 themes are partly phenomenal and partly policy-sensitive, triggering political reflections and discussions.

In the exhibition “Planetary Urbanism”, by highlighting the theme “Neoliberal Urban Policy”, and placing it side by side with the theme “Informal vs Regulated”, we aimed at enabling an exemplary comparison between the highly concentrated, privileged and isolated metropolitan elites (represented through the project “Gated Communities”) and the left-behind urban squatters (represented through the project “Information Overload”), for whom no other choices are available than self-organisation. It is difficult not to reflect on these two themes if we seriously talk about a paradigm shift. Admittedly, land use is one focal point of the New Urban Agenda, as it calls for fulfilling the “social and ecological function of land with a view to progressively achieving the full realisation of the right to adequate housing (...) univer-

4

Photo of the Exhibition “Planetary Urbanism – the Transformative Power of the Cities”



Photo: Carlos Cuenca Solana

sal access to safe and affordable drinking water and sanitation (...) to public goods and quality services (NUA 13) – the would-be battlefield between cities for people and cities for profit. In terms of the theme “Migration”, “human rights of refugees” and also “internally displaced persons and migrants” (NUA 18) are addressed. The themes “Urban Metabolism” and “Interconnected Cities” see their relevance in the New Urban Agenda in “facilitating the sustainable management of natural resources (...) that protects and improves the urban ecosystem and environmental services, reduces greenhouse gas emissions and air pollution, and promotes disaster risk reduction and management” (NUA 65), “supporting territorial systems that integrate urban and rural functions (...) thus promoting sustainable management and use of natural resources and land, ensuring reliable supply and value chains” (NUA 50). This goes on further to encourage “urban-rural interactions and connectivity by

strengthening sustainable transport and mobility, and also technology and communication networks and infrastructure” (NUA 51), heading rather in the partial direction of infrastructure development or the so-called Smart City. The theme “Local Effects of Globalisation” tries to draw a more complete picture of the process and history of globalisation,

to reveal the power shifting game of the globalising process carried out with the backdrop of the worldwide adoption of neoliberalism (with the example of the project “Urbanism of Disassembly”) and to illustrate how it has influenced and continues to influence the living conditions foremost in the Global South.

## 5

### Photos of the Exhibition “Planetary Urbanism – the Transformative Power of the Cities”



Launched by: ARCH+ Journal for Architecture and Urbanism; Curated by: Sabine Kraft (†), Zhen Zhang, Anna Aichinger, together with Ursula Kleefisch-Jobst (M:AI); Peter Köddermann (M:AI); Exhibition Concept – Quito: Sabine Kraft (†), Zhen Zhang, Anna Aichinger



Photos: Carlos Cuenca Solana

Partnership: Museum for Architecture and the Art of Engineering (M:AI); Supported by: Federal Foreign Office, Germany; Consulted by: German Advisory Council on Global Change (WBGU); Graphic Design by: kikkerbillen; Architecture by: AL BORDE

## Implementing New Urban Agenda – “Mind the gap”

At the closing press conference of the Habitat III Conference, Dr Joan Clos, UN Habitat’s Executive Director and the Conference’s Secretary General said: “Urbanisation creates value to the citizens, and it is the responsibility of national governments to distribute this value in a fair and equal manner to all the citizens” (Kinver 2016). How the vision becomes an action must be a joint effort of all stakeholders but it must be implemented foremost on the political level. The sub-national level constitutes a further active force for the implementation; as Berlin’s Mayor Michael Müller said, “The New Urban Agenda only has a chance of succeeding if cities are allowed to be involved in its implementation” (Perry/Herd 2016).

A high-level of implementation of the NUA for innovative and effective policy needs multi-level governance that recognises and encourages a network connection of actors as well as an enhanced territorial approach. Top-down,

multi-sectoral, bottom-up and context-specific approaches must meet together. Interventions tailored to specific local conditions and assets are efficient with a territorial approach. “One-size-fits-all” is proven to be unable to deliver a long-term solution.

As summarised in the OECD paper (Charbit/Michalun 2009), to manage a multi-faceted governance relationship means: vertical interactions (across different levels of government) between the central and subnational levels, horizontal interaction (among the same level of government) among peer levels (e.g. among ministries, across regions, between municipalities) and networked interaction (lines of communication and co-ordination for a given policy objective) involving multiple actors and stakeholders in the public and private sector, as well as among citizens. However, five gaps are identified that challenge multi-level governance:

information, capacity, fiscal, administrative and policy. As the governance playground is becoming more and more complex, the need for coherence in policy design and implementation gets more importance. Coordination across and between various levels is crucial in bridging the gaps. Here we will focus on the information gap (the “knowledge gap”), which refers to “the asymmetries between levels of government when designing, implementing and delivering public policy”. National and sub-national strategies face information deficits if sub-national authorities do not actively share knowledge “on the ground”. They might have a wealth of information, but if not published and communicated to the central level, a gap is generated. On the other hand, sub-national level has only “partial” views, thus the central government must “manage the information in such a way as to support a broader vision that can link to accomplishing public policy objectives”, pointing to the topic of data collection and data sharing.

Furthermore, as Cities Alliance discusses (Adelphi/Urban Catalyst 2015), the implementation of the NUA must be facilitated with effective monitoring, review and support mechanisms. Monitoring refers to “data processing to track progress on the goals and targets of an agreement e.g. through a set of indicators”. The difficulties in monitoring include: the trade-offs between a more expansive set and crosscutting set of indicators, and a lack of standards in data availability, collection and interpretations, making it difficult to conduct a horizontal comparison. In Europe, over the years various monitoring platforms with various focuses on specific issues or topics have been developed, however it is important to integrate these platforms to an overarching, collaborative monitoring, review and support system. As “a critical assessment of progress towards the targets and goals”, the review process could encourage political learning, providing suggestions to correct, improve or adjust policies. Support measures further provide “technical assistance, capacity building”. When it comes to data availability, the capacity at the regional and city level is not always available. The following key components are identified to monitor, review and support the implementation of the New Urban Agenda: “a collaborative arrangement that aggregates, complements and aligns different monitoring platforms”; “an institutional architecture for the review process that secures political commitment, facilitates political learning, and creates an institutional home for this process”; “a support mechanism linked to the monitoring and review process that facilitates access to capacity building and technical support for implementation of the NUA”; and “meaningful participation of stakeholders in the monitoring, review and support process, in particular of local authorities and civil society organisations” (Adelphi/Urban Catalyst 2015).

Key words such as “multi-level governance”, “bridging the gaps”, “collaborative monitoring arrangement”, “technical support”, “participation” add up together and point to an integrated information system which can be shared among various actors. This is indeed a challenging information system. Under the term of multi-level governance, on the vertical line, it needs the central government to set up the indicators, the local authorities to provide “on the ground data”. On the horizontal line, various layers of information must coexist to enable independent and collaborative data sharing among ministries. In the whole network, the data could be shared with other actors.

This rings a bell of the various opinions on data collection and indicator definition at the Habitat stage. Dr Eduardo López Moreno, the Director of Research and Capacity Development at UN-Habitat, advocated the indicators to be collected locally, and Professor Michael Cohen from the New School in New York City emphasised the need for a limited set of general indicators to enable comparability (Urbanet 2016).

It does seem that the only approach that could solve the central-local dichotomy is to create a system that enables an interaction from top-down and bottom-up. KOSTRA, a performance indicator system in Norway is such a system to convey data from municipalities to central government, between municipalities and to the public. Various types of data are collected, mostly objective data reported from the sub-national level. At the municipal level there are about 40 key indicators and additionally 10,000 indicators covering 16 service areas. Through its rationalised data collection and processing, uniform standards are set up to enable comparability thus benefiting the central government’s assessment, while it lessened the administrative burden of reporting and providing a tool for internal planning and communication at the local level for the municipalities. In addition, “soft data” collected outside of KOSTRA are used in combination with data from the system (Charbit/Michalun 2009).

“Effective implementation of the NUA requires improved monitoring and transparent data, a review process to assess progress and foster policy learning, and support mechanisms to coordinate implementation and build capacities” (Adelphi/Urban Catalyst 2015). So what measures are needed to support data for multi-level monitoring? What elements are needed for the review process and judgment of implementation? What support measures could be taken for a review process? What ways are there to involve various actors and stakeholders? What mechanisms are needed to facilitate wide participation? What policy processes are needed to ensure that national urban development strategies are developed in a transparent and inclusive way?

Now if we add the dimension of the “territorial approach” as well as strengthening the horizontal comparability of various regions and municipalities, we might want to envision the above-mentioned quantitative indicator system combined with the geographical dimension. The result could be cartography of socio-political indicators. In order to bridge the information gap in the multi-level governance, and more importantly, to promote the participative process for more transparent policies, these indicators could be implemented and presented through “information design”, to create a digital version of a socio-political indicator atlas quite in the sense of Neurath’s atlas and all the way to Booth’s detailed mapping.

In fact, Urban Age from the London School of Economics and Political Science (see LSE 2017b) and Habitat X Change (see Habitat X Change 2017), which were also present at the Habitat III exhibition area, are also headed in the direction of visualising science, or in our case, visualising statistics with geographic overlay. This sounds like and indeed is an enormous project. The definition of indicators is even more crucial in this case because of its immediate effect on the scope of the project.

Moreover, there are two scenarios defined by Cities Alliance, in which the NUA could be linked to SDG, namely as a guide for local implementation of SDGs and as a tool for systematic improvement (Adelphi/Urban Catalyst 2015).

Such an information system would bridge the vertical line of the central government and local authorities in data sharing and on-the-ground data collection, facilitate the horizontal line of inter-ministry and interregional collaboration and thus interdisciplinary comparison and synergy based on the same framework and mapping basis. It would be the basis of monitoring and reviewing process of the implementation of the NUA, be the support system to enable a broad participation of a network of actors and stakeholders necessary for increased accountability, transparency and ownership of the implementation through its direct visual presentation of data, and enable planning and investment decisions to be based on evidence and empirically collected realities, thus ensuring better policy making. With such an information system, the NUA would have the potential to bridge top-down and bottom-up and make its implementation organ contribute to the multi-level governance construction in general.

## Rationalism and empiricism, Quantitative and qualitative physiognomy of the society

*“We have to beware of seeing the people we deal with as mere quanta, whose thinking and behaviour is subject to blind laws. We know that even if they are constrained by their own opaque connections, they remain with the possibility of free self-determination and spontaneity, and that the law of the great number has its limit in this element of the spontaneous and conscious.”*

(Theodor W. Adorno)

One might hope that the economists, based on their accurate models, would work on some indicators that hopefully give an account of the reality. It turns out far more complicated than that. For example, different researchers examined how globalisation and inequality correlate with each other in China, giving all possible answers: positive, negative, and neutral. The difference resulted from the different use of measures such as data on tariffs and trade shares or city-level data on exports, as well as different approaches (Harrison 2007). Another example: although the number of people living on less than one dollar a day decreased in the 1980s and 1990s, the number of individuals living on be-

tween one and two dollars did not – giving some account of the not always reliable nature of a certain defined number (Harrison 2007).

When the World Development Report 2009 was published, it caused great dispute among economists and geographers. On the one side is the orthodox understanding of the economy as “a socially disembedded sphere” externalising itself above social political control, regardless of environmental and social costs. On the other polar are the pluralistic subgroups of economic geography today, speaking for “geographically differentiated economic processes, of so-

cio-spatial embeddedness, and of both the reality and the still-to-be-realised potential of alternative economic pathways". The conflict reflects the "diverging intellectual traditions of economics and geography, and their dissonant, if not incommensurate, worldviews". Indeed, geographers favour a more complex and ambiguous outcome implying context-sensitive and more cautious policy making, whereas classical economists search for predictable and clearly defined approaches (Peck/Sheppard 2010).

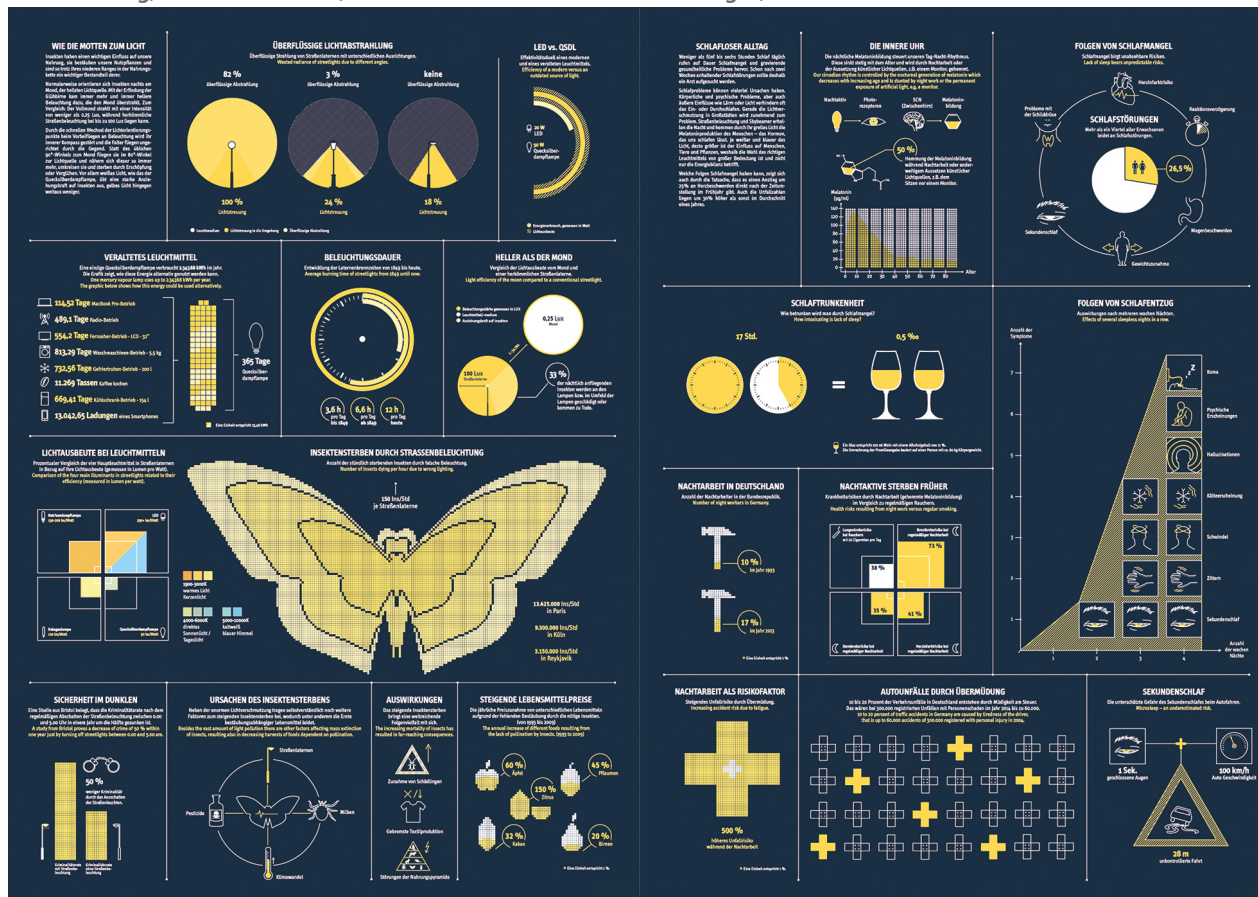
Facing the wide criticism, one of the authors of the World Development Report 2009 replied that, instead of attacking the geographic economists for ignoring the traditions of proper "economic geographers", a more constructive approach for the geographers would be to provide constructive arguments (Rodríguez-Pose 2010). If we are seriously talking about a paradigm change away from the mathematical theoretical axioms and quantitative evaluations, a new orientation towards the empirical studies and moreover to-

wards qualitative evaluations must be established. A middle way has to be met between the economists' and geographers' approach – one of an empirical nature combining the quantitative and qualitative characteristics (Peck/Sheppard 2010).

The quantitative methods, based on the mathematical models, create a distance to reality, in which human beings are reduced to numbers and abstractions. In order to reflect the reality, the quantitative aspects must be compensated through qualitative documentations. Just as for the KOSTRA system, "soft data" collected outside are used in combination with data from the system (Charbit/Michalun 2009). With a quantitative basis, it would not be difficult to add the qualitative aspect of the empirical reality.

It is important to reflect on the qualitative aspects of urbanisation when it comes to the implementation of NUA, especially as the majority of the enlisted topics in the agenda

**6**  
Vanessa Lang, Daniel Grasmeyer, Sascha Herrmanns: Where there is light, there is shadow



Source: ARCH+ Verlag

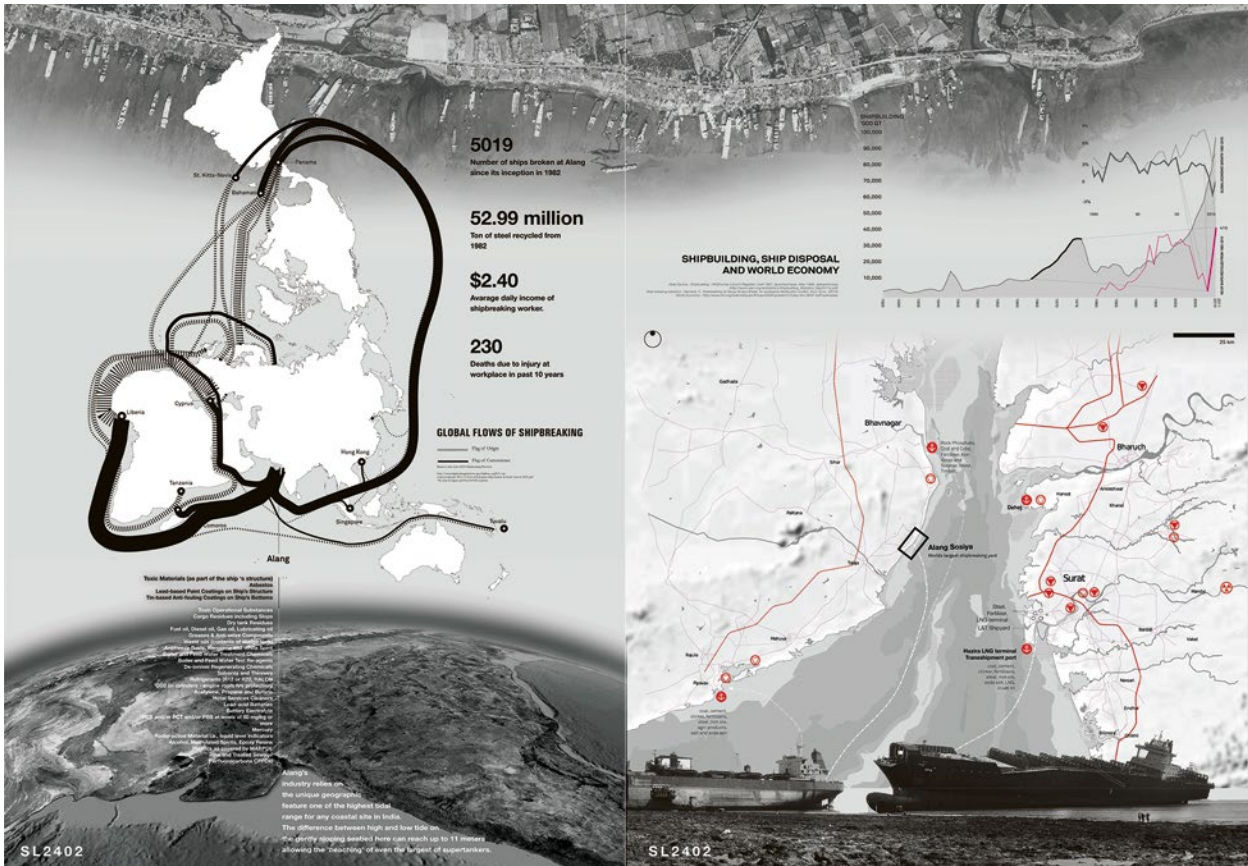
are of a qualitative nature. Ignoring them, or giving them up because of their unfixed nature would make a big discount on the real implementation. An obvious question would be: could they then be valuable “soft indicators” to perform the measuring function? In fact, precisely because of their unfixed and not absolute nature, they have the potential to become the real measure – that is, if they are used with care. Here it would be interesting to look at the description from Neurath again to review how he tries to define this intangible qualitative nature and how the qualitative is connected to the quantitative. Against the reductive approach of monetary wealth, Neurath made a distinction between “quality of life” and “basis of life”. While the former displays degrees of intensity and reveals complex of experiences under the combined influence of pleasure, happiness and welfare, the latter defines the conditions that cause these experiences – “conditions of life” as he called it. By studying it one could portray “a life physiognomy”: “what food the individuals consume per year, what their housing conditions are, what

and how much they read, what their experiences are in family life, how much they work, how often and how seriously they fall ill, how much time they spend walking, attending religious services, enjoying art, etc” (Neurath 1974, see Stanford Encyclopedia of Philosophy).

To examine the “quality of life” under the “conditions of life” in order to portray “a life physiognomy” and further the physiognomy of the society is exactly what the exhibition “Planetary Urbanism” was about and is exactly what is needed to supplement statistics and the “hard data” with more accountable “soft data”, whose categories and presentations are numerous. Here are some exemplary cases as for what type of information design could be used for what purpose with examples from our exhibition or publication. Entries and figures mentioned are part of the ARCH+ publication “Planetary Urbanism” (Kraft et al. 2016) – the exhibition catalogue of the exhibition “Planetary Urbanism” at UN Habitat III Conference.

**7**

**Aditya Barve: Urbanism of Disassembly**



Source: ARCH+ Verlag



Photos: ARCH+ Verlag

- Scientific analysis of a subject: “Where there is light, there is shadow” (Figure 6) is an outstanding example how a well-conducted study, which would be otherwise a lengthy report, can be turned into vivid graphics. Another example “Diagnosis City” is of a similar approach.
  - Biography or a story of a subject: One example from the exhibition would be “Urbanism of Disassembly” (Figure 7), tracing the historic development and geographic displacement of shipwrecking activities. This type of information design gives inspiration, if a detailed study into a specific urban subject is to be conducted. Another example would be “The King’s Giants”.
  - Organisation and workflow: “Just Trust us – or Take This” highlights the potential of information design of giving diagrammatic analysis of complex procedures or organisational forms – the capacity of graphic in this case is far beyond language. In fact, it would have been impossible with words. Such analysis could find its similar application in demonstrating organisation of institutions or project workflow.
  - To raise social awareness and empathy: The most extreme “empirical” and “qualitative” example of the whole exhibition would be “Information Overload”. Instead of presenting a “slum” area with mere numbers as would be the case in an economic statistical report, a narrative approach is adopted to tell the story of each street and each house, by mapping the lives and footsteps of residents, the graphic is not presenting the people as quantum, but gaining a considerable weight loaded with real lives. Another example “Gated Communities” goes from the literal to the metaphorical sense of the form of settlement, as another extreme example of going towards the “qualitative” pole, trying to grasp the intangible experience of people.
  - Economic plans compared not in monetary units: “World Metropolises: about Wages and Prices” gives an interesting horizontal comparison of living conditions not through money but through rice, bread and Big Macs, revealing insights impossible to be gained from mere statistics.
  - Anthropological social portrait: The project “States of Refuge” gives a full account of the asylum living of the refugees in Austria, giving a documentation of a temporary condition of the society, the influence of which on people’s lives and on the society as a whole is, however, long lasting. Another example is “A Stranger at Home”.
  - Portrait: Photos are still one of the mediums that convey a complex entity of combined information of various sources. „Motion Poster: Angry 99” (Figure 8) and „City Pixels” (Figure 9) are using portraits as speakers of their social status.
- As related to the topic of participation, presenting information to the general public could also use various forms – not least in the form of an exhibition, as could be inspired by Neurath, such as our engagement with the exhibition “Planetary Urbanism”. A further step is to actively involve the public in decision-making. Through making tools and instruments in the form of easily understandable graphic presentations available to the public, it could help enhance their ability to participate even if they do not have the background to actively be involved in tasks such as design. In

this way, deprived neighbourhoods could be better integrated in the discourse. The Project “Cidade de Deus” provides a good example of such. The “Pattern Book” approach is an effective tool in workshops and design-charrette teams.

Besides the monitoring indicators that could be transformed into a systematic mapping of information design, multi-level actors could also get more familiar with this multi-faceted tool. By having information curators and designers on board as part of “co-ordinating bodies” (or “working groups” as an alternative if a specific topic is the focus), co-operation and collaboration among levels of governments could be promoted, and communication challenges could be overcome, bridging the information gap that hinders multi-level governance and participation during the process of the implementation of the NUA. The potential of “information design” as a tool in the implementation of the NUA could be explored first in some pilot projects in terms of the setting up of indicators as well as the application of various forms for various purposes, and further studies and deeper analysis could be conducted to gain more experience along this line. It is time that the business-as-usual economic logic should step aside and knowledge, information, and empirical reality studies should enter the stage.

The Head of the German Delegation, Gunther Adler, State Secretary for Building, addressed at the Opening Session of Habitat III: “Conventional development strategies can no longer serve as our blueprints. If we pursue business-as-usual, we will be steering the planet towards climate collapse and running the risk of grave social dislocation, with serious hardship, violence and waves of people fleeing their homes” (German Embassy Quito 2016). Even though it is said to work towards “an urban paradigm shift for a New Urban Agenda that will readdress the way we plan, finance, develop, govern and manage cities and human settlements” (NUA 15), as the former Co-Chair of the WBGU, Hans Joachim Schellnhuber, pointed out, “a paradigm shift on how cities need to be designed and built to make sure that we do not breach the planetary guardrails is not made clear” (WBGU Press Release 2016). Apropos of a paradigm shift, the Coordinator of the Habitat III Secretariat, Ana Moreno, mentioned in the Habitat III Journalism Project: “Unless we manage to have this capacity of knowledge connected with policy and accountability in twenty years, it will not be a real paradigm change. A paradigm change can only happen if behaviour changes” (Citiscopes 2016).

9

Yiting Wu, Pengbin Ma, Ruimiao Hou, Yang Gao, Wenqi Zhu: City Pixels



Source: ARCH+ Verlag



# Literature

- Adelphi; Urban Catalyst**, 2015: Sustainable Development Goals and Habitat III: Opportunities for a successful New Urban Agenda. Cities Alliance Discussion Paper Nr. 3. Brussels.
- ARCH+**: "Planetary Urbanism": Exhibition in Quito, UN-Habitat III. Accessed: <http://www.archplus.net/home/planetaryurbanism-quito> [retrieved on 22.05.2017]. [http://habitat3.org/wp-content/uploads/press\\_files/2LIWCI9j4gQN54HZPf.pdf](http://habitat3.org/wp-content/uploads/press_files/2LIWCI9j4gQN54HZPf.pdf) [retrieved on 22.05.2017].
- ARCH+**; Stiftung Bauhaus Dessau, 2012: Internationaler Wettbewerb Out of Balance – Kritik der Gegenwart. *Information on Design nach Otto Neurath*. Arch+ 206/207: 40–43.
- Burke**, Christopher, 2009: Isotype representing social facts pictorially. Paper given at the conference "Data Designed for Decisions", OECD. Paris.
- Cartwright**, Nancy; Cat, Jordi; Fleck, Lola; Uebel, Thomas E., 1996: *Otto Neurath: Philosophy Between Science and Politics*. Cambridge University Press.
- Charbit**, Claire; Michalun, Maria Varinia, 2009: Mind the Gaps: Managing Mutual Dependence in Relations among Levels of Government. OECD Working Papers on Public Governance, No. 14. Accessed: <http://dx.doi.org/10.1787/221253707200> [retrieved on 22.05.2017].
- Citiscope**, 2016: HABITAT III JOURNALISM WEBINAR (TRANSCRIPT). Accessed: [citiscope.org/journalism-project/webinar/2016-june/transcript](http://citiscope.org/journalism-project/webinar/2016-june/transcript) [retrieved on 22.05.2017].
- German Embassy Quito**, 2016: German Statement at the Opening Session of Habitat III. Accessed: [http://www.quito.diplo.de/contentblob/4928382/Daten/7055253/20161104\\_Habitat.pdf](http://www.quito.diplo.de/contentblob/4928382/Daten/7055253/20161104_Habitat.pdf) [retrieved on 22.05.2017].
- Habitat X Change**, 2017: Science meets Visualization for Sustainable Urban Futures. Accessed: <http://habitatxchange.org> [retrieved on 22.05.2017].
- Harrison**, Ann, 2007: *Globalization and Poverty*. NBER Books, National Bureau of Economic Research. Accessed: <http://www.nber.org/chapters/c10713.pdf> [retrieved on 22.05.2017].
- Kinver**, Mark, 2016: UN Habitat III summit aims to shape future urban living. Accessed: [www.bbc.com/news/science-environment-37722514](http://www.bbc.com/news/science-environment-37722514) [retrieved on 22.05.2017].
- Kraft**, Sabine; Zhang, Zhen; Aichinger, Anna (ed.), 2016: *Planetary Urbanism: The Transformative Power of Cities*. ARCH+ Verlag.
- Krause**, Joachim; Kraft, Sabine, 2012: Wege des Empirischen: Joachim Krause im Gespräch mit Sabine Kraft. Arch+ 206/207: 12–16.
- LSE**, 2017a: Charles Booth's London. Accessed: <https://booth.lse.ac.uk/learn-more/what-were-the-poverty-maps> [retrieved on 22.05.2017].
- LSE**, 2017b: Urban Age. Accessed: <https://urbanage.lsecities.net> [retrieved on 22.05.2017].
- Neurath**, Otto, 1974: ISOTYPE. *Instructional Science*, 3: 127–50.
- Neurath**, Otto, 1942: Letter to Mr. Wynants, 16 October 1942. Otto & Marie Neurath Isotype Collection, Department of Typography & Graphic Communication, University of Reading.
- Neurath**, Otto, 1930: *Society and Economy*. Leipzig: Bibliographisches Institut AG.
- Neurath**, Otto, 1926: *Statistische Hieroglyphen*. *Österreichische Gemeinde-Zeitung* 3:10, 328.
- Nightingale**, Florence, 1858: Notes on matters affecting the health, efficiency, and hospital administration of the British Army: founded chiefly on the experience of the late war. London: Harrison. Accessed: <https://archive.org/stream/b20387118#page/n105/mode/2up/search/diagram> [retrieved on 22.05.2017].
- Peck**, Jamie; Sheppard, Eric, 2010: Worlds apart? Engaging with the world development report 2009: reshaping economic geography. *Economic Geography*, vol. 86, issue 4: 331–340.
- Perry**, Francesca; Herd, Mike, 2016: The world is in Quito to discuss cities – but are local voices heard at Habitat III? Accessed: [www.theguardian.com/cities/2016/oct/18/world-quito-ecuador-future-cities-local-voices-habitat-3](http://www.theguardian.com/cities/2016/oct/18/world-quito-ecuador-future-cities-local-voices-habitat-3) [retrieved on 22.05.2017].
- Rodríguez-Pose**, Andrés, 2010: Economic Geographers and the Limelight: Institutions and Policy in the World Development Report 2009. *Economic Geography*, vol. 86, issue 4: 361–370.
- Stanford Encyclopedia of Philosophy**: Otto Neurath. Accessed: <https://plato.stanford.edu/entries/neurath> [retrieved on 22.05.2017].
- Urbanet**: Habitat III & New Urban Agenda. Accessed: [www.urbanet.info/habitat-opening-quito/](http://www.urbanet.info/habitat-opening-quito/) [retrieved on 22.05.2017].
- Vossoughian**, Nader, 2006: Mapping the Modern City: Otto Neurath, the International Congress of Modern Architecture (CIAM), and the Politics of Information Design. *Design Issues* 22(3): 48–65.
- WBGU Press Release**, 2016: Habitat III has ended. Accessed: [www.wbgu.de/en/press-appointments/press-releases/2016-10-21-press-release](http://www.wbgu.de/en/press-appointments/press-releases/2016-10-21-press-release). [retrieved on 22.05.2017].
- World Bank**, 2009: *World Development Report 2009: Reshaping economic geography*. Washington, D.C.: World Bank.



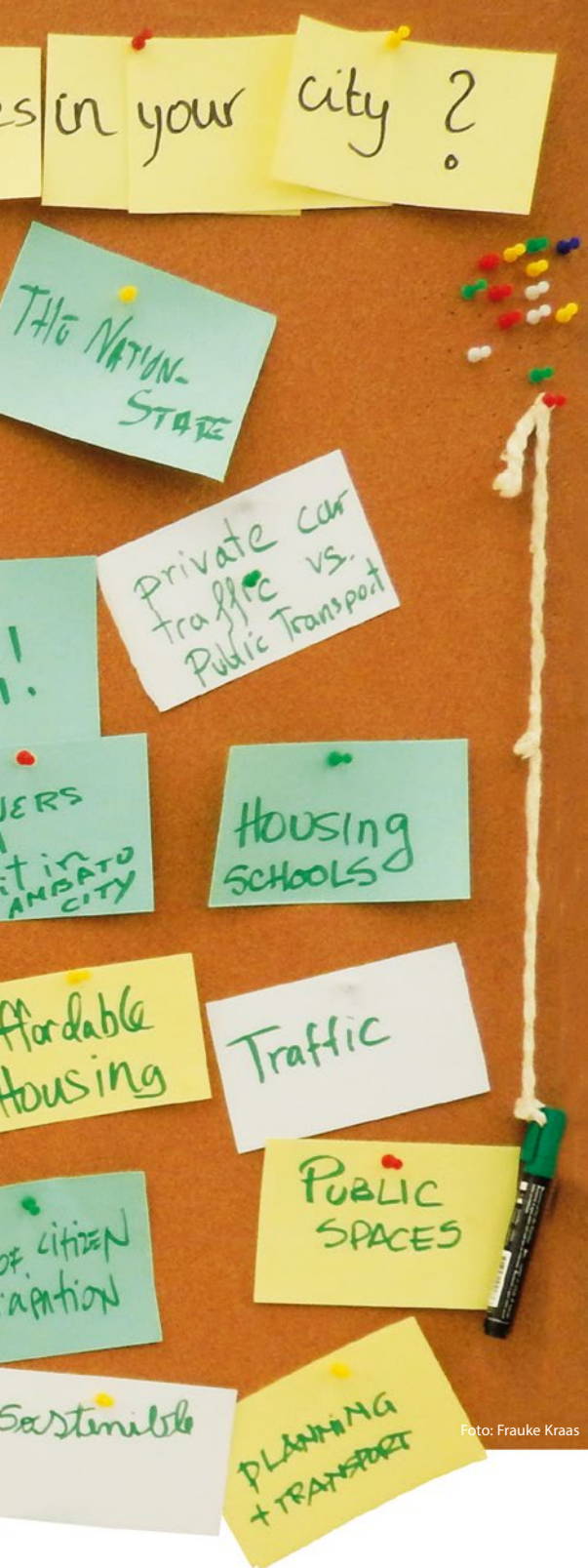


Foto: Frauke Kraas

## Der Beitrag der New Urban Agenda

Die auf der Habitat-III-Konferenz in Quito verabschiedete New Urban Agenda soll als wegweisendes Dokument den Rahmen für die Stadtentwicklung der kommenden 20 Jahre setzen. Welche Impulse kann sie für eine weltweite Transformation zu mehr Nachhaltigkeit in Städten geben?

---

### Dr. Mareike Kroll

ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Geographischen Institut der Universität zu Köln. Ihr besonderes Interesse gilt der anwendungsorientierten Forschung in den Bereichen der nachhaltigen Entwicklung, Governance-Prozesse und Gesundheit in Städten sowie der geographischen Entwicklungsforschung.  
mareike.kroll@uni-koeln.de

### Prof. Dr. Frauke Kraas

ist Inhaberin des Lehrstuhls für Stadt- und Sozialgeographie an der Universität zu Köln. Ihre Forschungsschwerpunkte richten sich auf Megastadtforschung, Urbanisierungs- und Migrationsprozesse in Asien sowie Regionalentwicklungs- und Transformationsforschung.  
f.kraas@uni-koeln.de

## Die transformative Kraft der Städte

Städte sind als Konzentrationspunkte intensiver Bevölkerungsverdichtung und (inter-)nationaler Migration sowie Akkumulationszentren von Kapitalflüssen, Produktions- und Dienstleistungssystemen zugleich führende politische und ökonomische Entscheidungs- und Steuerungsmotoren weit über ihre unmittelbaren Verwaltungs- und Einzugsbereiche hinaus. Zudem sind sie Zentren von Investition, Innovation und Interaktion sowie Experimentierfelder, Vorreiter und Wegweiser für zukünftige Entwicklungen. Schon jetzt leben 54 Prozent der globalen Bevölkerung in Städten. Der Trend der globalen Urbanisierung wird sich in den kommenden Dekaden voraussichtlich besonders in Afrika und Asien fortsetzen, deren Städte bis 2050 Schätzungen zufolge 90 Prozent des globalen Zuwachses an Stadtbevölkerung aufnehmen werden (UN DEASA 2015). Städte sind der Schlüssel zur globalen Nachhaltigkeitsfrage: In ihnen wird sich entscheiden, ob die globale Transformation zur Nachhaltigkeit gelingen wird.

Die zentralen Herausforderungen und Chancen der urbanen Entwicklung im 21. Jahrhundert sowie die weitreichende Wirkung der Städte in ihr unmittelbares Umland und die ländlichen Regionen hinein wurden im Vorfeld der Habitat-III-Konferenz (2016 in Quito) in zahlreichen Publikationen und Berichten analysiert (UN-Habitat 2016a; WBGU 2016a; siehe auch WBGU 2016a Kap. 2.6 zu globalen Urbanisierungsberichten). Während sich die Themen und Problembeschreibungen oft ähneln, weichen die Perspektiven (z.B. sektoral oder akteursorientiert) und Problemlösungs-

strategien (z. B. technisch-infrastrukturell oder ökonomisch) voneinander ab (WBGU 2016a: 131). Der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) fordert in seinem Gutachten eine holistische und integrative Wende für eine urbane Transformation, die sich an drei normativen Grundlagen orientiert: an der Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlage, an der Teilhabe und an der Berücksichtigung der soziokulturellen Charakteristika einer Stadt („Eigenart“) (WBGU 2016a: 137 ff.). Zudem identifiziert der WBGU acht transformative Handlungsfelder, die eine große potenzielle Hebelwirkung für die urbane Transformation aufweisen (WBGU 2016a: 163 ff.). Fünf dieser Handlungsfelder werden bereits international breit diskutiert, erfordern jedoch aufgrund der Dringlichkeit eine neue Rahmung:

- Dekarbonisierung, Energie und Klimaschutz in Städten
- Mobilität und Verkehr
- baulich-räumliche Gestalt von Städten
- Anpassung an den Klimawandel
- Armutsbekämpfung und sozioökonomische Disparitäten

Drei weitere Handlungsfelder finden in der internationalen Diskussion noch deutlich zu wenig Beachtung:

- urbane Flächennutzung
- Materialien und Stoffströme
- urbane Gesundheit

## Die Habitat-III-Konferenz in Quito

Globale urbane Fragen werden seit 40 Jahren innerhalb des Programms der Vereinten Nationen für menschliche Siedlungen (UN-Habitat) in einem 20-jährigen Turnus auf den Weltsiedlungsgipfeln diskutiert. Während die erste Konferenz in Vancouver 1976 noch stark auf die Sicherstellung adäquaten Wohnraums ausgerichtet war, wurde in Istanbul 1996 die Sicherung der Grundversorgung angestrebt. Die dritte Konferenz 2016 in Quito weitete den Fokus noch stärker auf nachhaltige Stadtentwicklung aus. Auf der jüngsten Habitat-III-Konferenz trafen erstmals mehr als 30.000 Teil-

nehmende zusammen, von denen 10.000 Teilnehmende aus 167 Staaten der Welt nach Ecuador angereist waren. Nach vielen Monaten internationaler Diskussion wurde die New Urban Agenda als wegweisendes Dokument für die zukünftige globale Stadtentwicklung verabschiedet. Vor dem Hintergrund, dass das Dokument den Rahmen der weltweiten Urbanisierung für die kommenden 20 Jahre setzen will, stellt sich die Frage, welche Impulse die Habitat-III-Konferenz und die New Urban Agenda konzeptionell und thematisch für die globale Stadtentwicklung geben können und

wie letztlich die Implementierung der New Urban Agenda gelingen sowie die Abstimmungsprozesse der beteiligten verantwortlichen Akteure organisiert werden kann.

## Urbanisierung kein Thema für die Weltpolitik?

Während in Istanbul bei der Habitat-II-Konferenz Vertreterinnen und Vertreter von Städten und der Zivilgesellschaft noch abseits der nationalstaatlichen Akteurinnen und Akteure tagten, wurde ihnen in Quito erstmals und nach langen Verhandlungen innerhalb der UN-Generalversammlung eine Teilnahme ermöglicht und sie konnten im Rahmen von Side und Networking Events konkrete Umsetzungsempfehlungen geben (Tab. 1). Ein positives Zeichen für eine partizipative Stadtentwicklungspolitik war die Öffnung der Konferenz im Vorfeld, durch die eine Registrierung nicht nur für akkreditierte Organisationen ermöglicht wurde, sondern auch für weitere Organisationen, Bürgerinnen und Bürger und zum Beispiel auch Schulklassen. Obgleich zahlreiche Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker vertreten waren, kamen nur wenige hochrangige Vertreterinnen und Vertreter nationaler Regierungen, wodurch das politische Gewicht und die Signalwirkung der Konferenz gedämpft wurden (Dick 2016; Schreiber 2016; WBGU 2017; Pilardeaux et al. 2016). Auch von deutscher Seite sagten wichtige Regierungsvertreterinnen und Vertreter kurzfristig ab (der Tagesspiegel etwa titelte: „Blamage in Quito. Keine Minister und kein Konzept: Beim Weltgipfel Habitat III in Quito hat sich die Regierung schlecht verkauft“). Enttäuschend waren zudem die weltweite Wahrnehmung und Berichterstattung zur Habitat-III-Konferenz und der New Urban Agenda – vor allem im Vergleich zu den Klimakonferenzen oder dem TTIP-Prozess (WBGU 2016b). Vor dem Hintergrund der enormen Bedeutung und massiven Herausforderungen der weltweiten Urbanisierung ist es somit unverständlicherweise auf der Habitat-III-Konferenz nicht gelungen, Urbanisierung mittel- und langfristig zu einem zentralen Thema der Weltpolitik zu machen.

Dabei deckte das Programm eine sehr große Bandbreite an stadtbezogenen Themen ab. Während der fünftägigen Vorkonferenz und der vier offiziellen Tage fanden insgesamt fast 1000 Veranstaltungen in drei voneinander getrennten Arealen statt: dem Hauptgelände, dem Ausstellungsgelände sowie dem Habitat Village im erweiterten Stadtraum. Auf dem Hauptgelände konzentrierten sich Vortrags- und Diskussionsveranstaltungen ganz unterschiedlicher Formate



Foto: Frauke Kraas

Die Veranstaltungen auf dem Hauptgelände der Konferenz waren stets sehr gut besucht



Foto: Frauke Kraas

Interaktive Formate am Deutschen Pavillon



Foto: Mareike Kroll

Eine Foto-Ausstellung in der Nähe des Kongressgeländes thematisiert Probleme in städtischen Räumen weltweit

(Tab. 1). Die Vereinten Nationen organisierten etwa 120 Veranstaltungen (davon 73 öffentlich zugängliche), während verschiedene Organisationen vor allem aus Zivilgesellschaft (Städtenetzwerke, NROs, Stiftungen, Wissenschaft) und Poli-

tik mehr als 480 Side Events, Networking Events und Parallel Events leiteten. Auf dem Ausstellungsgelände (Habitat III Exhibition) befanden sich in sechs Bereichen insgesamt rund 150 Stände von UN-Mitgliedstaaten (u. a. Deutschland,

## 1

### Habitat-III-Konferenz in Quito: Veranstaltungsformate und ihre Zielrichtungen

Format	Inhalt
<b>Veranstaltungen der UN zur Implementierung der New Urban Agenda (für registrierte Teilnehmende)</b>	
<b>Assembly</b> Vier Veranstaltungen von vier Akteursgruppen (Bürgermeisterinnen und Bürgermeister, Wirtschaft, Frauen, Kinder und Jugendliche)	Diskussion und Präsentation von Commitments, Strategien und Innovationen, Identifizierung von institutionellen Rollen für die Implementierung der New Urban Agenda.
Dialogue	Zehn Veranstaltungen zu den zehn Schwerpunktthemen der Habitat III Policy Papers: Recht auf Stadt, soziokulturelle Systeme, nationale Städtepolitik, Governance, Finanzen, Ökologie, räumliche Strategien, Ökonomie, Dienstleistungen und Wohnpolitik.
High Level Roundtables	Sechs Veranstaltungen zu den Themen „Leave no one behind“, Wohnen, Resilienz, Planung, Implementierung der New Urban Agenda und Finanzierung: Diskussion basierend auf Konzeptpapieren und Leitfragen.
Special Sessions	22 Veranstaltungen zu den 22 Themen der Habitat III Issue Papers: Finanzen, Resilienz, Planung, Infrastruktur, Wohnen, Gesetzgebung, Klimawandel, informelle Siedlungen, Governance, Transport, Ökonomie, Smart Cities, öffentliche Plätze, Migration und Flüchtlinge, inklusive Stadt, urban-rurale Verbindungen, urbane Flächen, Sicherheit, informeller Sektor, urbanes Kulturerbe, Ökosysteme und Arbeitsplätze.
Plenary Meetings	Acht Veranstaltungen; Diskussion des Stands der New Urban Agenda sowie deren Implementierung durch Mitgliedstaaten und andere akkreditierte Beobachtende.
<b>Veranstaltungen organisiert durch weitere Organisationen v. a. aus Politik und Zivilgesellschaft (für registrierte Teilnehmende)</b>	
Networking Events	Circa 130 Veranstaltungen. Sie waren Plattform für nationale, regionale und lokale Regierungen, zivilgesellschaftliche Organisationen, Forschungseinrichtungen, privatwirtschaftliche Akteure, Stiftungen etc. zur Diskussion konkreter Themen nachhaltiger Stadtentwicklung. Die Networking Events hatten unterschiedliche thematische und regionale Schwerpunkte, wobei es Überschneidungen gab. Am häufigsten bezogen sich die Sitzungen auf die Themen Wohnen und Basisdienstleistungen. Von den Sitzungen mit regionalen Schwerpunkten bezogen sich (qua Titel) etwa zehn auf lateinamerikanische Städte und jeweils sechs auf afrikanische und europäische Städte.
Side Events	Circa 200 Veranstaltungen. Diese waren Plattform für nationale, regionale und lokale Regierungen, zivilgesellschaftliche Organisationen, Forschungseinrichtungen, privatwirtschaftliche Akteurinnen und Akteure, Stiftungen etc. zur Präsentation von Forschungsarbeiten, Projekten oder Netzwerken zu konkreten Themen der nachhaltigen Stadtentwicklung. Die Side Events waren letztlich sehr divers; die meisten Events (ca. 30) beschäftigten sich mit Wohnen und Basisdienstleistungen, gefolgt von Themen sozialer Kohäsion und Gleichheit (ca. 24). Veranstaltungen mit Regionalbezug bezogen sich am häufigsten auf afrikanische und lateinamerikanische Städte mit jeweils 17 Veranstaltungen.
Stakeholder Roundtable	16 Rundgespräche. Diese wurden durch in den Habitat-III-Prozess involvierte Gruppen organisiert (u. a. Parlamentarierinnen und Parlamentarier, zivilgesellschaftliche Organisationen, Gewerkschaften, Forschung und Wissenschaft, Medien), um ihre jeweiligen Adressatengruppen in den Prozess der New Urban Agenda einzubeziehen.
Training Events	14 Veranstaltungen. Sie wurden durch verschiedene Organisationen zu unterschiedlichen Themen und Problemlösungsstrategien ausgerichtet. Methoden, Tools, Instrumente und Formen des Wissenstransfers für eine Implementierung der New Urban Agenda wurden vorgestellt.
Urban Future	Die 26 Veranstaltungen dienten der Präsentation innovativer Ansätze für urbane Entwicklung (z. B. Buchvorstellungen, Software und App-Präsentationen).
Urban Library	In 39 Veranstaltungen unterschiedlicher Organisationen wurden aktuelle Publikationen vorgestellt.
Urban Stage	19 Veranstaltungen dienten als Plattform, um Commitments zur Implementierung der New Urban Agenda eine Bühne zu geben (z. B. innovative Pläne, Projekte).
Urban Talks	3 Vortrags- und Diskussionsveranstaltungen mit renommierten Stadtforschern, Ökonomen und Denkern wurden angeboten.
<b>Veranstaltungen organisiert durch Vereinte Nationen und weitere Organisationen</b>	
Parallel Events	28 (z. T. öffentliche) Veranstaltungen verschiedener Partnerorganisationen richteten sich auf die New Urban Agenda und ihre Implementierung.
One UN Pavilion	73 Veranstaltungen waren auch für nicht-registrierte Teilnehmer öffentlich zugänglich. Der One UN Pavilion diente zur Vorstellung der Aktivitäten der Vereinten Nationen zu nachhaltiger Stadtentwicklung.

Quelle: Eigene Darstellung

Frankreich, Indonesien, Mexiko), Städten (u. a. Guangzhou, Seoul), Forschungseinrichtungen und Universitäten (u.a. World Resources Institute), NROs (u. a. Transparency International, Slum Dwellers International) und dem Privatsektor (vor allem Unternehmen aus Ecuador, aber auch aus der Schweiz und den USA). Sie stellten den Konferenzteilnehmenden und einer breiteren Öffentlichkeit Vorschläge, Good Practice Beispiele oder ihr Commitment für die Implementierung der New Urban Agenda vor.

## Kritik am Habitat-III-Prozess und der New Urban Agenda

Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft (vor allem von NROs) bemängelten an der Konferenzvorbereitung, dass der Text der New Urban Agenda schon Wochen vor der Konferenz unter den Delegierten der 193 UN-Mitgliedsländer abgestimmt worden war und auf der Konferenz in Quito nicht mehr zur Disposition stand, sie somit kein wirkliches Mitspracherecht hatten. Vertreterinnen und Vertreter von Forschungseinrichtungen beklagten, dass die Rolle der Wissenschaft zu der eines Datenbereitstellers reduziert wurde, aber kein Raum gegeben wurde für die Diskussion fundamentaler, holistischer oder kritischer Konzepte. Die einmalige Chance, die Habitat-III-Konferenz angesichts der großen Bandbreite der involvierten Stakeholder und Akteure für intensive und vertiefte Diskussionen zur New Urban Agenda und ihrer Implementierung zu nutzen, wurde nicht bzw. unzureichend geplant und vorbereitet (siehe im Folgenden). Zum ersten wurden die Ergebnisse vorgeschalteter Wissenschaftskonferenzen kaum und die Ergebnisse der vorbereitenden Habitat III Policy Units wenig einbezogen und nur wenige fokussierende und konturierende Vorbereitungskonferenzen organisiert. Zum zweiten wurden die Teilnehmenden erst wenige Wochen vor Konferenzbeginn aufgefordert, Beiträge zur Umsetzung der New Urban Agenda einzureichen (Pilardeaux et al. 2016). Und zum dritten waren zahlreiche Veranstaltungen aufgrund der hohen Teilnehmerzahl überlaufen bzw. aufgrund der langen Schlangen bei den Sicherheitskontrollen nicht zu erreichen.

Auch die enge Taktung des Programms mit zahlreichen Parallel Sessions, abgeschotteten Sicherheitsbereichen und längeren Wegen erschwerte die Zugänglichkeit der Veranstaltungen. Schließlich gab es nicht bei allen Veranstaltungen Simultanübersetzungen, was insbesondere bei spanischsprachigen Veranstaltungen für viele Teilnehmende problematisch war. Auch wenn es als positiv zu bewerten gilt, dass die High Level Meetings der Öffentlichkeit zugänglich waren, wurden diese kaum zur breiten, respektive kriti-



Foto: Frauke Kraas

Bei der Registrierung an den ersten beiden Tagen der Habitat-III-Konferenz mussten die Teilnehmenden mit langen Wartezeiten rechnen

schen Diskussion genutzt. Die durch die Vereinten Nationen organisierten Parallel Events hatten häufig eher den Charakter von Informationsveranstaltungen zum Status Quo der Urbanisierungsproblematik. Selbst die von den Autorinnen besuchten Special Sessions zu den 22 Themen der Habitat III Issue Papers besaßen eine zu starke Grundlagenorientierung und wurden zu wenig genutzt, um über die Herausforderungen der Implementierung zu diskutieren. Die Networking und Side Events, die von ganz unterschiedlichen Akteursgruppen organisiert wurden, waren von der Ausrichtung sehr unterschiedlich: In einigen von den Autorinnen besuchten Sessions wurden vor allem Inputs vorgetragen, aber wenig miteinander verknüpft sowie zu wenig diskutiert. In anderen Sessions diskutierten NROs sehr progressiv, wie sie die New Urban Agenda für sich nutzen können (siehe Punkt Implementierung). Insgesamt ist die Öffnung der Habitat-Konferenz für eine breite Öffentlichkeit zwar als sehr positiv zu bewerten, eine bessere Trennung zwischen Veranstaltungen zur Wissensvermittlung und Veranstaltungen mit klarem Policy-Bezug zur Diskussion der Implementierung der New Urban Agenda wäre aber sinnvoll gewesen.

## Die Tragweite der New Urban Agenda

Die in Quito verabschiedete New Urban Agenda stellt in 175 Paragraphen eine thematisch sehr breite Palette unterschiedlicher Wissens- und Handlungsfelder dar, die wenig konturiert und priorisiert inhaltlich gleichermaßen eine Art Minimal- und Maximalkonsens ist. Die New Urban Agenda listet sehr viele Themenbereiche nachhaltiger Stadtentwicklung auf und versieht sie mit entsprechenden Forderungen, diese werden jedoch nicht holistisch und kongruent miteinander in Verbindung gebracht.

Die internationale Staatengemeinschaft konnte sich mit der New Urban Agenda auf wichtige Politikziele einigen, zu denen vor allem die Handlungsfähigkeit von Städten (z. B. durch fiskalische, administrative und politische Dezentralisierung), inklusive menschengerechte Stadtentwicklung (z. B. bei Wohnraum und partizipativen Prozessen) und der Ressourcenschutz (z. B. Ressourceneffizienz, nachhaltige Flächennutzung) zählen (UN 2017; WBGU 2016b). Zudem richtet sich die New Urban Agenda an die gesamte Staatengemeinschaft, während die vorherigen Konferenzen sich noch vor allem auf die Urbanisierung in Entwicklungsländern konzentriert hatten. Kritisch sind v. a. die beiden folgenden Punkte zu sehen:

### **Ungenügender Brückenschlag zu internationalen Abkommen**

Die New Urban Agenda beansprucht, entscheidender Wegweiser für die nächsten 20 Jahre der Weltsiedlungsentwicklung zu sein und wesentliche Impulse für zukunftsfähige weltweite Stadtentwicklung zu setzen. Zudem sollte sie eine Brücke insbesondere zu den Sustainable Development Goals (SDGs) und dem Pariser Klimaab-

kommen schlagen, indem sie konkrete Ziele für lokale Entwicklungsprozesse in Städten vorgeben sollte (WBGU 2016a: 440). Zwar bezieht sich die New Urban Agenda auf die SDGs und das Pariser Klimaabkommen, aber letztlich enthält sie keine konkreten Anweisungen, wie ihre Ziele im Rahmen der bisher vereinbarten globalen Nachhaltigkeitsabkommen erreicht werden können (ICLEI 2016).

### **Inhaltliche Schwachstellen**

Die New Urban Agenda weist ferner substantielle inhaltliche Schwachstellen auf, die es im Implementierungsprozess zu überwinden gilt (WBGU 2016b). Das Dokument lässt allem voran eine langfristige Vision vermissen, die über inkrementelle Verbesserungen hinausreicht und die Verwaltung eines „urbanen Status Quo“ überwindet. Vielmehr müsste eine umfassende Transformation urbaner Systeme konzipiert und verfolgt sowie konkrete Zielvorgaben erarbeitet und vorgelegt werden (siehe Punkt Implementierung). Trotz der großen Bandbreite werden essentielle Themen wie etwa eine integrative Stadtentwicklung (siehe z. B. Leipzig Charta (2007)), die Vermeidung nicht-nachhaltiger Pfadabhängigkeiten (z. B. bei Infrastrukturen), die Stärkung lokaler Governance, von Multi-Level-Governance sowie polyzentrischer Strukturen oder der Umgang mit Informalität, wie sie im Gutachten des WBGU (2016a) diskutiert werden, nicht ausreichend adressiert (siehe auch WBGU 2016b). Auch der wichtige Beitrag der Städte zum globalen Umwelt- und Klimaschutz, wie er im Pariser Klimaabkommen diskutiert wurde, wird in der New Urban Agenda unzureichend berücksichtigt; die Einhaltung der planetarischen Leitplanken zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen werden kaum thematisiert (WBGU 2016b).

## Herausforderungen für die Implementierung der New Urban Agenda

Die größte Kritik an der New Urban Agenda wurde vor allem durch einen mangelhaften Fahrplan zu ihrer Implementierung hervorgerufen.

### **Reform von UN-Habitat**

Eine grundlegende Reform von UN-Habitat als Organisation, wie sie angesichts der enormen Brisanz und Dynamik

der weltweiten Urbanisierung gefordert war (WBGU 2016a), wurde in Quito nicht diskutiert und entsprechend nicht in der New Urban Agenda verankert, obwohl die Wichtigkeit von UN-Habitat als Anlaufstelle für nachhaltige Urbanisierung im System der Vereinten Nationen hervorgehoben wird (UN 2017). So fehlt UN-Habitat vor allem das Mandat, die finanziellen Ressourcen und die notwendigen Governan-



ce-Mechanismen, um auf die enormen Herausforderungen weltweiter Urbanisierung im Kontext von globalem Wandel und Globalisierung angemessen reagieren zu können (WBGU 2017). Dringend erforderlich ist die inhaltliche und prozedurale Weiterentwicklung der Habitat-Konferenzen: So müssten der derzeit zwanzigjährige Konferenz-Rhythmus auf den UN-üblichen Turnus von vier Jahren verkürzt sowie umfassende Teilnahme- und Rederechte für Städte und ihre Netzwerke dauerhaft in den Verfahrensregeln der Konferenz festgelegt werden (WBGU 2016a: 439).

### **Völkerrechtssubjektivität**

Ein weiterer zentraler Kritikpunkt mit Blick auf die Ergebnisse der Habitat-Konferenzen ist die Tatsache, dass die Resolution völkerrechtlich nicht verbindlich ist. Sie wurde zudem bisher allein mit nationalstaatlichen Regierungsvertretern verhandelt, wohingegen die „eigentlichen Subjekte“, nämlich die Städte selbst und zivilgesellschaftliche Organisationen, nur Beobachterstatus erhielten (Kraas 2016). Damit werden mit der New Urban Agenda zwar wichtige Standards für die globale urbane Nachhaltigkeitsentwicklung formuliert, deren Umsetzung bleibt jedoch rechtlich unverbindlich und ist allein auf nationaler Ebene verankert.

### **Globale urbane Governance**

Zwar werden Kommunen und Städte in der New Urban Agenda als zentrale Akteure nachhaltiger Entwicklung anerkannt, aber der Fokus ist auf nationalstaatliche Regierungen als Schlüsselakteure gerichtet und sie enthält keine Lösungsansätze für die institutionelle Aufwertung lokaler Akteure (UN 2017; WBGU 2017). Durch ihren Zusammenschluss in nationalen, regionalen und globalen Städtenetzwerken tauschen sich Städte zunehmend zu Nachhaltigkeitsthemen aus, bilden Allianzen und gehen Selbstverpflichtungen ein (Acuto/Rayner 2016). So können Städte Vorreiterrollen übernehmen, wenn sie auf globaler Governance-Ebene ernst genommen werden. Langfristig sollten Städte und Städtenetzwerke daher durch stärkere und dauerhafte Mitspracherechte besser in globale Governance-Strukturen eingebunden werden (WBGU 2016a).

### **Umsetzungsplan greift zu kurz**

Mit dem in Quito beschlossenen Umsetzungsplan der New Urban Agenda, dem Quito Implementation Plan, gelang nur eine vage Annäherung daran, wie die avisierten Ziele realisiert werden sollen. Der Plan beinhaltet freiwillige Verpflichtungen von verschiedenen Partnern (Regierungen, Zivilgesellschaft, Privatsektor) zu konkreten mess- und überprüfbareren Aktionen. Die in Quito gegründete Implementation Plan Platform dient dem Informationsaustausch; alle Partner können hier freiwillig Verpflichtungen einstellen oder diesen beitreten (UN-Habitat 2016b).

### **Fehlende Überprüfbarkeit der Ziele**

Bisher fehlen konkrete Umsetzungsinstrumente sowie Ziel- und Zeitvorgaben (Pilardeaux et al. 2016). Bis zum Herbst 2018 sollen die Ausgestaltung des Überprüfungsprozesses für die New Urban Agenda festgelegt und Beschlüsse zur Reform des UN-Habitat-Programms gefasst werden (WBGU 2017). Erst dann wird sich der Erfolg von Habitat III besser beurteilen lassen. Ein Erfolg wird auch davon abhängen, inwiefern die Debatte zu bestehenden urbanen Nachhaltigkeitsindikatoren sowie den Problemen der Datenverfügbarkeit und -qualität aufgegriffen wird, um ein zielführendes und machbares Indikatorensystem zum Monitoring und zur Evaluation der New Urban Agenda zu ermöglichen (WBGU 2016a).

### **Geringachtung des lokalen Kontexts**

Die New Urban Agenda enthält keine näheren Hinweise auf die Bedeutung der räumlichen Maßstabebenen und spezifischen Kontexte von Städten für eine erfolgreiche Nachhaltigkeitspolitik. Speziell der lokale Kontext (Stadtviertel, Quartiere) bzw. die soziokulturellen Spezifika und Pfadabhängigkeiten bleiben unberücksichtigt. Bekanntlich haben Städte weltweit in Abhängigkeit von ihrer jeweiligen geographischen Lage, spezifischen demografischen, wirtschaftlichen, soziokulturellen und politischen Entwicklungen mit sehr unterschiedlichen Problemen zu kämpfen. Sie besitzen unterschiedliche soziale (etwa: Humankapital), finanzielle (etwa: Steuereinnahmen oder Programme) und politische Ressourcen (etwa: Handlungsfähigkeit) für die Bewältigung bestehender Probleme sowie die Schaffung nachhaltiger Pfadabhängigkeiten für die Zukunft. Die New Urban Agenda geht auf diese unterschiedlichen Problemlagen, die von der jeweiligen „Eigenart“ einer Stadt beeinflusst werden, kaum ein. Wichtig wäre die Anregung von Expertengremien auf nationalstaatlicher und regionaler Ebene (z. B. EU, ASEAN) durch UN-Habitat, um kontextspezifische Zukunftsstrategien für Städte in den verschiedenen Staaten oder Regionen zu erarbeiten. Ein positives Beispiel dafür ist die Leipzig Charta (Leipzig Charta 2007) zur integrierten Stadtentwicklung in Europa, die 2007 auf EU-Ebene beschlossen wurde und die aktuell fortgeschrieben wird. Die Nationale Stadtentwicklungspolitik in Deutschland, die sich aus der Leipzig Charta ableitet, ist eine gelungene Gemeinschaftsinitiative von Bund, Ländern und Kommunen. Staaten und Staatenverbände – wie zum Beispiel der Verband südostasiatischer Nationen (ASEAN), die Afrikanische Union oder die Gemeinschaft lateinamerikanischer und karibischer Staaten (CELAC) – sollten gezielt aufgefordert und unterstützt werden, nationale und regionale Stadtentwicklungsstrategien zu entwickeln (z. B. auch in Bezug auf polyzentrische Städtesysteme (siehe WBGU 2016a: 416 ff.). Quer zu diesen staatlich organisierten Bestrebungen können zum

Beispiel global agierende Städtenetzwerke – wie ICLEI, C40 oder UCLG – unter anderem Wissenstransfer zu gelungenen Stadtentwicklungspolitiken ermöglichen und begleiten.

#### „Lokale Aneignung“ der New Urban Agenda

Die New Urban Agenda kann, verstanden als Minimalkonsens der Mitgliedstaaten, aber auch positiv bewertet werden: Sie beinhaltet viele wesentliche Themen- und Handlungsfelder, wie etwa das Recht auf Wohnen, das Recht auf Stadt oder die Bekämpfung urbaner Armut. Auch wenn diese Ziele bei inkrementellen Veränderungen ohne grundlegende Reformen (z. B. Reformation des Immobilienmarktes für das Recht auf Wohnen für alle) kaum zu erreichen sind,

so bietet die New Urban Agenda für zivilgesellschaftliche Akteure (wie NROs, CBOs oder Forschungseinrichtungen) die Gelegenheit, die im Dokument angesprochenen Rechte im jeweiligen lokalen Kontext zu re-interpretieren und Forderungen an die lokalen und nationalen Regierungen zu richten. Möglich wären zum Beispiel die Ableitung spezifischer, konkreter Unterziele, die Erstellung lokaler oder nationaler Indikatoren zur Überprüfung von Zielen der New Urban Agenda sowie deren Koppelung an andere globale Abkommen (wie die SDGs oder die internationalen Menschenrechte) oder regionale Dokumente (z. B. die Leipzig Charta).

## Wie trägt die New Urban Agenda zur globalen urbanen Transformation bei?

Die New Urban Agenda bezieht sich explizit auf urbane Nachhaltigkeit als eine zentrale globale Herausforderung. Aufgrund der hohen Komplexitäten und Interdependenzen lässt sich diese nur durch globale Kooperationen und lokale Lösungen erreichen. Die Einigung der UN-Mitgliedstaaten auf das thematisch derart umfassende Dokument der New Urban Agenda kann in Anbetracht der aktuellen globalpolitischen Spannungen und Krisenherde zunächst einmal als grundsätzlicher Erfolg gewertet werden.

Es fehlt der New Urban Agenda jedoch an Fokussierung auf prioritäre Ziele und an Visionen für eine konkrete und regionalisierte Gestaltung der Urbanisierungsprozesse mit ihren unterschiedlichen Herausforderungen weltweit. Die New Urban Agenda zeigt viele Probleme der aktuellen Urbanisierungsprozesse auf und fordert deutliche Verbesserungen der urbanen Lebensbedingungen weltweit, sie ist quasi eine „Wunschliste“, auf der viele wichtige Rechte für Bürgerinnen und Bürger festgehalten werden, aber es fehlt eine übergeordnete Vision, wie diese Ziele durch eine umfassende Trans-

formation der Städte und urbaner Systeme erreicht werden könnte. Die New Urban Agenda reflektiert ferner nicht die erforderlichen grundsätzlichen Veränderungen auch auf institutioneller Ebene, welche teils erhebliche Reformen erfordern würden. Während in den globalen Nachhaltigkeitsdiskursen viele Themen, wie Zugang zu Basisdienstleistungen, Gerechtigkeit, Partizipation, Gleichheit und Ressourcenschutz, im allgemeinen Sprachduktus gegenwärtig sind, wachsen weltweit die Disparitäten zwischen arm und reich. Der Zielkonflikt zwischen der ökonomischen, ökologischen und sozialen Nachhaltigkeitsdimension, der sowohl durch urbane Gesellschaften hindurch als auch zwischen Städten verläuft, kann nur global durch Kooperation der politischen Ebenen und Organisationen auf allen Maßstabsebenen sowie lokal durch Partizipation und integrative Stadtentwicklung entschärft werden. Vor diesem Hintergrund ist es erforderlich, die Transformation der Städte als internationales Thema grundsätzlich stärker auf der internationalen politischen Ebene zu verankern und Governance-Strukturen zu stärken.



Foto: Frauke Kraas

## Literatur

**Acuto, Michele**, 2016: Give cities a seat at the top table. *Nature* 537: 611–13.

**Acuto, Michele; Rayner, Steve**, 2016: City networks: breaking gridlocks or forging (new) lock-ins? *International Affairs* 92 (5): 1147–1166.

**Dehmer, Dagmar**, 2016: Blamage in Quito. Keine Minister und kein Konzept: Beim Weltgipfel Habitat III in Quito hat sich die Regierung schlecht verkauft. *Der Tagesspiegel* 31.10.2016. Zugriff: <http://www.tagesspiegel.de/themen/agenda/habitat-iii-blamage-in-quito/14763186.html> [abgerufen am 05.05.2017].

**Dick, Eva**, 2016: Durchwachsene Bilanz. *E+Z Entwicklung und Zusammenarbeit* 57: 11–12.

**ICLEI**, 2016: Nations adopt the New Urban Agenda, framing sustainable urban development for the next 20 years. Zugriff: <http://www.iclei.org/details/article/nations-adopt-the-new-urban-agenda-framing-sustainable-urban-development-for-the-next-20-years.html> [abgerufen am 05.05.2017].

**Kraas, Frauke**, 2016: Die „New Urban Agenda“. Zur Habitat-III-Konferenz in Quito 2016. *Praxis Geographie* 10: 46–47.

**Leipzig Charta**, 2007: Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt. Leipzig: MVI Baden-Württemberg.

**Pilardeaux, Benno; Schöneberg, Gesa; Stephan, Benjamin**, 2016: Folgenlose Stadtgespräche. Habitat-III-Konferenz in Quito. *politische ökologie* 147: 136–139.

**Schreiber, Franziska**, 2016: Neuerfindung der Städte. *E+Z e-paper*: 32–33.

**UN – United Nations**, 2017: Resolution adopted by the General Assembly on 23 December 2016. 71/256 New Urban Agenda. A/RES/71/256. New York: UN.

**UN DESA – United Nations Department of Economic and Social Affairs**, 2015: World Urbanization Prospects. The 2014 Revision. Final Report (ST/ESA/SER.A/366). New York: UN DESA.

**UN-Habitat – United Nations Human Settlements Programme**, 2016a: Urbanization and development: emerging futures. *World cities report 2016*. Nairobi – UN-Habitat.

**UN-Habitat**, 2016b: About the Quito Implementation Plan. Zugriff: <https://habitat3.org/qip-about> [abgerufen am 05.05.2017].

**WBGU – Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen**, 2016a: Der Umzug der Menschheit: Die transformative Kraft der Städte. Berlin: WBGU.

**WBGU – Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen**, 2016b: Abschluss von Habitat III. Konferenz springt zu kurz. Presseerklärung. Berlin: WBGU.

**WBGU – Wissenschaftlicher Beirat Globale Umweltveränderungen**, 2017: Stellungnahme: Umsetzung der New Urban Agenda jetzt kraftvoll angehen. Zugriff: [http://www.wbgu.de/fileadmin/user\\_upload/wbgu.de/templates/dateien/veroeffentlichungen/weitere/WBGU-Stellungnahme\\_NUA.pdf](http://www.wbgu.de/fileadmin/user_upload/wbgu.de/templates/dateien/veroeffentlichungen/weitere/WBGU-Stellungnahme_NUA.pdf) [abgerufen am 05.05.2017].

## Habitat III: Der Deutsche Pavillon als Treffpunkt



Foto: André Müller



Foto: Karl Peter Schön



Foto: Carlos Cuenca Solana

Der Deutsche Pavillon bestand aus drei Elementen: der Auslage mit Publikationen und einem Spiel zum Thema Stadt, dem Bereich der Ausstellung „Planetary Urbanism“ und dem Vortragsbereich. Die drei Bereiche bildeten Treffpunkt und Vortragsort zugleich, um über Tendenzen der Urbanisierung und integrierte Lösungsansätze in der nachhaltigen Stadtentwicklung in Austausch zu treten.



Fotos: Carlos Cuenca Solana



Photo: Hans Sakkers

# STUTTGART AND UTRECHT

Localising sustainable development goals by fostering international cooperation

Regarding international agreements and declarations, the authors are arguing for an “urban mainstreaming” in the agenda of global institutions. They examine how the local level accepts and promotes its active role within these universal aspirations and how this could also enhance the international agenda of cities including their mutual cooperation.

---

## Hans Sakkers

is head of the international department at the city of Utrecht.  
[h.sakkers@utrecht.nl](mailto:h.sakkers@utrecht.nl)

## Nadia vom Scheidt

is head of the international department at the city of Stuttgart.  
[nadia.vom.scheidt@stuttgart.de](mailto:nadia.vom.scheidt@stuttgart.de)

In 2015 the United Nations adopted the 17 Sustainable Development Goals (SDGs), often also referred to as the Global Goals. SDGs are characterised by the familiar paradigm of "Think global and act local" and the underlying assumption that there is no "North" and "South", but that every country should be committed to sustainable development. SDGs are a universal and international framework, asking all levels, but especially the local level (explicitly addressed in Goal 11) – including government, society, scientific institutions and business – to take action.

Glocal ambitions, however, which assume a dynamism between international ambitions on one side and innovative local development on the other, are part of a broader trend.

We see a similar kind of translation and localisation in the field of Human Rights Cities (Oomen, Davis & Grigolo 2016), climate commitments, Habitat III (the New Urban Agenda) (Satterthwaite 2016), but also at the European level through

the EU Urban Agenda, which was set in May 2016 by the Pact of Amsterdam.

For many cities it is not for the first time to become and act more sustainable. On the local level there is a long tradition of policymaking and cooperation with local stakeholders to improve living conditions, equal opportunities and the creation of a sustainable environment. Many of the SDGs are also inspired by current innovative developments within cities.

In this article we will examine firstly why we are arguing for an "urban mainstreaming" in the agenda of global institutions, and how the local level accepts and promotes its active role within these universal aspirations. Secondly we will formulate some directions how this could also enhance the international agenda of cities including their mutual cooperation: complementing the mentioned paradigm by "acting globally with local inspiration".

## New glocal dynamics and the 'upcoming' role of cities

At this moment a number of discussions about 'localising' the SDGs, human rights and The New Urban Agenda/Habitat III are coming together on the international stages. This is not a new combination. At the beginning of the nineties, the debate on "the right to the city" gained momentum in South America and in the global scene as well (Garcia 2016: 115). The association "Local Governments for Sustainability" (ICLEI) was founded in 1990 by 200 local governments from 43 countries to promote the concept of sustainability, and two United Nations Conferences with the same intention followed: the Earth Summit (Rio de Janeiro 1992) and Habitat II (Istanbul 1996). The "Local Agenda" became a driving force in many German and Dutch communities by motivating civil society and local administrations (often led by the first) to implement the concept of sustainability and international solidarity. The alter-globalisation movement emerged, which crystallised in the organisation of World Social Forums (WSFs) held since 2001. As a result, the World Charter for the Right to the City was drafted in several WSFs and in additional international workshops.

Now, after the expiration of the agreements within the framework of the United Nation's Millennium Development Goals, cities are challenged to take action in order to con-

tribute to the objectives of the SDGs and the historic agreement of the international community with the 21st United Nations Climate Conference in Paris 2015 (COP21) to fight climate change. There are (still) many discussions about cities in these settings. The New Urban Agenda defines itself as a contribution "to the implementation and localisation of the 2030 Agenda for Sustainable Development in an integrated manner, and to the achievement of the Sustainable Development Goals (SDGs) and targets, including SDG 11 of making cities and human settlements inclusive, safe, resilient, and sustainable." Yet, what about the cities themselves?

International policy-makers conclude that cities should be operated and managed in a radically different way (Reilly 2017). However rarely will you find a reference how local experiences, in turn, will impact transnational working methods, discourses and ambitions. The text of the agenda is based on a kind of abstract policy discourse, in which it is difficult to imagine how it will create and stimulate new inspirational impact from the local to the global. Often the question arises: How should we do that? What precisely? Who will finally do something? Therefore the urban level is often seen as the "Deus ex Machina" that offers the solution, a kind of wishful thinking from the global to the local level.

The local level is not a real discussion partner yet (Chan 2016): When the European Commission organised the opening session of the 10th European Development Days 2016 in Brussels with six Heads of State, the President of the World Bank, the Secretary-General of the United Nations and the Foreign Affairs Coordinator of the European Union, no mayor or local representative of non-government organisations (NGOs) was invited to speak; only one out of the 100 workshops offered during this 2-day conference was organised by the cities. While the symposium attracted 3000 participants, only six of them represented a city. For local representatives there were obviously not enough reasons to attend when national and international institutions and their professionals dominate the world of international cooperation and development. From a legal point of view one might argue that international and development coopera-

tion per se is a national, not a local task and responsibility. But this is exactly the paradigm shift of the SDGs concerning development – we are well past the idea of development aid in which the rich North tells the poor South what to do. We are talking about global challenges faced by all states and cities – each to a different extent, but all are asked for action in their own premises. For economically stable countries such as Germany and the Netherlands ‘new’ questions appear on the agenda: is our ecological footprint too big? Is our consumption based on fair trade? Do we do enough to fight inequality and social exclusion? Is life expectancy in good health distributed fairly across the population? Is education a fundamental right for everyone? Are our cities resilient and safe?

In the coming years, the number of people living in cities will increase greatly, either through national or international migration, putting enormous pressure on sustainable solutions. And thus also the laboratory character of the cities will grow. This makes cities increasingly important actors within the (inter-) national set of actors jointly caring about the planet: This is the reason why cities need a say in international fora beyond the usual negotiation process where consultancies, NGOs, companies, ministries, or agencies decide on international agendas and declarations. Because once the declaration has been signed, cities are left alone in the execution and realisation of the SDGs. The facilitating effort of national and international organisations is relatively small. In most cases, concerned individuals, initiatives by small NGOs, social entrepreneurs, innovative businesses and local authorities seek and support each other in approaches and solutions. If one considers the international dimension and partnerships enshrined in SDG 17, cities in general do not obtain structural funds from their national governments, although there are some funding possibilities especially in Germany in order to support the international engagement of municipalities.



Photo: Ramon Mosterd

From local to global? Utrecht in the Netherlands

## The involvement of cities

As said before: The world of global development is still profoundly dominated by nation states and international organisations (Chan 2016). European cities as well as cities worldwide have created associations, networks or lobby-organisations of cities (UCLG 2016) with different capacities to speak and negotiate in their name. The advantage is obvious, since it takes the burden from every individual city to play constantly on the international stage. The disadvantage

is that policy officers and representatives with sometimes little working experience on the local level speak in a city's interest; when cities are involved just a few mayors or their representatives participate.

At the EU level we see an interesting example of a new and different kind of involvement of cities in international developments. An experiment has started within the framework



of the Urban Agenda for the EU, which was established on 30 May 2016 during the Dutch EU Presidency. Partnerships have been started on 12 important topics in which five EU cities, Eurocities, some national governments, expert organisations, and some representatives of the European Commission work together to improve EU policies. It is the first time that cities (in addition to the more official responsibilities of the Committee of the Regions) work on very concrete policy issues together with European officials in a structured way. The experiment is also interesting since city representatives should also speak on behalf of other cities, not only representing the specific interests of their own city. They will somehow have to express the international connectedness with interests, problems and challenges of other cities. This means that they should inquire about what is happening in other cities and how they feel about certain issues. They need to express that they also speak in the name of those not sitting at the table. Because of the direct involvement of cities in the international arena, the actual connectedness of the cities and their mutual cooperation and exchange will have to increase.

It could be the source of a dynamism that is significantly different from what is customary in the EU with (still) 28 national interests. It might lead to a new contract – facilitated and supported by network associations – between the supranational, relatively ‘neutral’ EU professionals and city representatives. For the following round of EU partnerships, a partnership on the joint realisation of the SDGs would be an interesting next step of city involvement on the international stage. While we are experiencing a first attempt of direct involvement of the cities to improve international policies, funding and regulations at the European level, such direct involvement is extremely rare at the global level. Nevertheless, international agreements like the SDGs, human



Photo: City of Stuttgart

Opening of the annual conference of the European Network Energy Cities on April 16, 2017, Town Hall Stuttgart

rights and the New Urban Agenda are slowly becoming a new inspiration for more and more cities to take their first steps on the international stage. Although the international agreements were formulated with little cooperation from the cities, it also encourages cities to link global aspirations to local practices. Since the adoption of the SDGs, some cities consider how they can frame their existing policies under the umbrella of the SDGs, how they could use them to improve their own policies, and how they could learn and cooperate internationally with other cities to meet global challenges. It is now up to the international institutions to equally accept cities as forerunners and innovators in practice by implementing urban mainstreaming in their policies (Halberstam 2007).

## New international principles guiding the international relations of cities

In this section we elaborate on the challenge of cities to join forces in realising the SDGs. Many cities have a long tradition of mutual relations and cooperation. These relations were often based on initiatives by individuals, associations, corporations, universities, schools, churches or other organisations. Sometimes they were also based on – or at least supported by – local municipalities; sometimes it was the personal engagement of a mayor (Martins & Álvares 2007).

They were often based on a theme of mutual interest or simply the friendly relations between people. Numerous labels have been used after World War II for the international relations of cities, such as twinning, city-to-city cooperation, partnership or sister cities, friendship cities, international solidarity, etc. This kind of relationship does regain importance, but a number of factors have changed the international cooperation context of cities significantly:

1. Due to worldwide developments like climate change, food and water shortage, war and migration, it is increasingly urgent that innovative solutions are disseminated in a city-to-city-oriented way and spread worldwide.
2. The ability to communicate and to connect with other cities and gather knowledge about what is happening elsewhere in the world and how it relates to one's own city has increased significantly by new technologies.
3. The global agreements at the international level (like the SDGs and human rights) have created a (at least invisible) relationship between cities (Lee 2014); in this sense cities have become "partners" in the realisation of these agreements.
4. Global processes also take place at subnational levels, thereby disrupting the notion of mutual exclusivity between the national and the global (Sassen 2009). Globalisation has also impacted the international relations of businesses; local economies are much more related to markets abroad than 20 years ago.
5. In comparison to the situation 20 years ago, many more people with a migration background are living in European cities (Oomen 2017). The diverse character of cities has also greatly increased the ability to connect internationally. With the heterogeneity of cities, the possible engagement related to developments elsewhere was also enhanced.

## The co-operation agenda of cities

The central feature of the international cooperation agenda for cities is increasingly its diverse forms of co-operation. Depending on the subjects, ambition, partners or individuals involved, there will be a range of relationships with cities from other places in the world. Some contours of such an international cooperation agenda are:



Photo: City of Stuttgart

Participants from Ghana and Uganda at the 8th Cities for Mobility Congress 2016 in Stuttgart

- Enhanced globalisation will push cities into making clear what their specific focus, their ambition or "offer to the world" is. Putting the spotlight on topics that a city wants to develop draws international attention of people (networks, knowledge, ideas, talent, emotions) and resources and becomes a meeting place for more specialised innovation. This focus is the starting point of a local breeding ground for people and organisations to start a co-operation. With this in mind, cities will be looking more and more for counterparts and partners in other cities in order to strengthen their own ambition. "Similarities" are becoming a mutual inspiration. "Specific focus" and "similarities" are, oddly enough, the two sides of the same coin of urban development.
- Another direction is the growing importance of 'reciprocity'. Cities in the North have had a development relationship with cities in the South for decades. In many cases, they have established a unilateral aid relationship, in which colonial dependencies were maintained and reproduced. Meanwhile, it is clear that these hierarchical relationships are no longer tenable in a globalised world. Of course, there are still huge inequalities between the North and the South, but interdependencies and the readiness for mutual learning have increased.

- Since cities are rapidly becoming more heterogeneous, the question arises whether thinking in terms of differences and identities still fits the new situation. A new paradigm, based on “similarities” (Bhatti & Kimmich 2015), will redefine the public urban space as a common and “shared space”, in which local and global actors will create new kinds of cooperation to work on overcoming differences.
- Based on similarities and the reciprocity behind this approach, more (and different kinds of) relations of like-minded cities will emerge. These may be bilateral or in (smaller or bigger) networks, in the real and the virtual world. Against this background, the position of translators, key persons, gatekeepers or transmitters of ‘ideas’ and ‘similarities’ are crucial. The connections between cities therefore always proceed through people and particularly through some persons who are on the edge of different worlds. These people will establish a reciprocal relationship – much more than in the 20th century – as was said before: they are the mediators of universal ideas and concepts of interest to the cities.
- New mindsets are needed in order to find cities with a similar focus. In order to facilitate the experience of mutual inspiration, personal relationships are often the key to a good and sustainable cooperation. This article and the cooperation of both authors are examples of such a city-to-city cooperation. Neither motivated by official partnership agreements nor long-lasting network relations, farsighted city planners and mobility experts in Utrecht and Stuttgart started an informal co-operation, in which they acknowledged similar goals: two cities working on the biggest railway and central station development in their country, experts sharing the same enthusiasm for alternative mobility concepts, and lately like-minded politicians putting citizens’ participation in the center of their political agenda.
- Finally, a strong competitive model of city marketing will slowly lose influence. Citymarketing professionals saw and see each other primarily as competitors; and they contributed to the belief that cities are a ready-made product that could be sold like a hotdog: the city as a business case to smell, to sell and to consume. In the above-mentioned development, more and more cities will abandon this rigid model in the coming years. Instead, people in cities will tell their story in a ‘dialogue’ with the storytellers of other cities, supported by social media, coupled with the innovative contribution that they intend to make to global challenges. Thus it will become less the so-called professional marketing agencies that can operate effectively in this respect, but the co-creating multitude of local social actors in international cooperative networks, who inform, activate and invite to join their networks, locally and abroad.

## Epilogue

The world is watching its cities. And the international community hopes for the cities creative ability to turn sustainability challenges into a new generation of solutions, attitudes and lifestyles. With the SDGs and the New Urban Agenda the international community sets again the frameworks of urgency and calls for change. But the “object” or “incubator” of change was not much involved. Conversely, communities and cities must learn to fulfil their role in a globalised environment; on the one hand by having their local actions inspired by international frameworks; on the other hand by taking active co-responsibility for the frames

in which the tasks are formulated. Cities should be at the table when global policies are formulated, supported by their associations. This global responsibility also gives impetus to the international cooperation between cities in concrete tasks. Therefore cities are on the eve of a new kind of integration. Cities will increasingly initiate mutually inspiring projects and exchanges. Similarities will bypass differences in giving direction to the collaborations of the future, and the principle of reciprocity will slowly but surely take the place of unequal collaboration and competition.

## Literature

- Bhatti, Anil; Kimmich, Dorothee**, 2015: Ähnlichkeit, Ein kulturtheoretisches Paradigma. Konstanz University Press: 7–34.
- Chan, Dan Koon-hong**, 2016: City Diplomacy and 'glocal' governance: revitalizing cosmopolitan democracy. In: The European journal of Social Science Research. March 2016.
- City of Utrecht**, 2017: Local Policy on SDG's. Accessed: <https://www.utrecht.nl/bestuur-en-organisatie/internationale-zaken/global-goals/> [retrieved on 21.04.2017].
- City of Malmö**, 2017: Conference on implementation of SDG's. Accessed: <http://malmo.se/Nice-to-know-about-Malmo/Sustainable-Malmo-/Sustainable-City-Development-2016.html> [retrieved on 21.04.2017].
- City of Stuttgart**, 2017: Gemeinsam für den Klimaschutz. Städte-Konferenz "Energy Cities" im Rathaus. Accessed: <http://www.stuttgart.de/item/show/273273/1/9/626913?plist=homepage> [retrieved on 01.05.2017].
- EUROCITIES**, 2017: Making cities. Visions for an urban future. Accessed: <http://www.eurocities.eu/eurocities/30visionsforcities> [retrieved on 01.05.2017].
- European Commission**, 2017: European Development Days. Accessed: <https://www.eudevdays.eu> [retrieved on 21.04.2017].
- European Commission**, 2017 Urban Agenda for the E. Accessed: <https://ec.europa.eu/futurium/en/urban-agenda> [retrieved on 21.04.2017].
- Garcia Chueca, Eva Maria**, 2016: Human rights in the city and the right to the city: two different paradigms confronting urbanization, in Oomen, B., Davis, M., & Grigolo, M. (eds.). Global urban justice: the rise of human rights cities. Cambridge: Cambridge University Press.
- Halberstam, Daniel**, 2009: Local, Global, and Plural Constitutionalism: Europe Meets the World. In: The worlds of European Constitutionalism, Búrca, G. De & Weiler, J.H.H. (Eds.), Cambridge University Press.
- Lee, Taedong**, 2014: Global cities and climate change: The translocal relations of environmental governance. Routledge, New York.
- Martins, Lionel; Álvares Rodriguez, Jose Manuel**, 2007: Towards glocal leadership: Taking up the challenge of new local governance in Europe? In: Environment and Planning C Government and Policy 25(3): 391–409.
- Oomen, Barbara; Davis, Martha; Grigolo, Michele (eds.)**, 2016: Global Urban Justice: the Rise of Human Rights Cities. Cambridge University Press.
- Oomen, Barbara**, 2017: Beyond the Nation State? Glocal Citizenship and Its Consequences for Integration. In: Bauböck, R. & Tripkovic, M. (2017), The Integration of Migrants and Refugees; An EUI Forum on Migration, Citizenship, and Demography, 57–60. Florence: European University Institute.
- Reilly, Thom**, 2017: The Governance of Local Communities: Global Perspectives & Challenges, Nova Science Publishers. New York.
- Sassen, Saskia**, 2009: Border Capabilities Versus Borders, Researchgate: 573. Earlier version: Sassen, S. When National Territory Is Home to the Global: Old Borders to Novel Borderings, 10 New Political Economy 523 (2005).
- Satterthwaite, David**, 2016: Successful, save and sustainable cities: towards a New Urban Agenda. In: Commonwealth Journal of Local Governance, Issue 19.
- UCLG**, 2016: Co-creating the Urban Future: the agenda of metropolises, cities and territories.
- United Nations**, 2017: Sustainable Development Goals. Accessed: <http://www.un.org/sustainable-development/sustainable-development-goals/> [retrieved on 21.04.2017].
- United Nations**, 2017: The New Urban Agenda. Accessed: <https://habitat3.org/the-new-urban-agenda/> [retrieved on 21.04.2017].

# Sustainable Development Goal 11

## 11 SUSTAINABLE CITIES AND COMMUNITIES



### Make cities inclusive, safe, resilient and sustainable

**11.1** By 2030, ensure access for all to adequate, safe and affordable housing and basic services and upgrade slums

**11.2** By 2030, provide access to safe, affordable, accessible and sustainable transport systems for all, improving road safety, notably by expanding public transport, with special attention to the needs of those in vulnerable situations, women, children, persons with disabilities and older persons

**11.3** By 2030, enhance inclusive and sustainable urbanization and capacity for participatory, integrated and sustainable human settlement planning and management in all countries

**11.4** Strengthen efforts to protect and safeguard the world's cultural and natural heritage

**11.5** By 2030, significantly reduce the number of deaths and the number of people affected and substantially decrease the direct economic losses relative to global gross domestic product caused by disasters, including water-related disasters, with a focus on protecting the poor and people in vulnerable situations

**11.6** By 2030, reduce the adverse per capita environmental impact of cities, including by paying special attention to air quality and municipal and other waste management

**11.7** By 2030, provide universal access to safe, inclusive and accessible, green and public spaces, in particular for women and children, older persons and persons with disabilities

**11.a** Support positive economic, social and environmental links between urban, peri-urban and rural areas by strengthening national and regional development planning

**11.b** By 2020, substantially increase the number of cities and human settlements adopting and implementing integrated policies and plans towards inclusion, resource efficiency, mitigation and adaptation to climate change, resilience to disasters, and develop and implement, in line with the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030, holistic disaster risk management at all levels

**11.c** Support least developed countries, including through financial and technical assistance, in building sustainable and resilient buildings utilizing local materials

Source: UN 2017



BONN UND DIE NEW URBAN AGENDA



Foto: Planungsbüro BASTA im Auftrag der Bundesstadt Bonn

## Eine lokal-globale Betrachtung

Im Oktober 2016 beschloss der Dritte Wertsiedlungsgipfel, Habitat III, die New Urban Agenda. Ihre Empfehlung, „lokale Regierungen“ in die Politikgestaltung einzubeziehen, ist gegenüber den Vorläuferdokumenten aus 1976 und 1996 ein wichtiger Schritt. Bedeutsam ist vor allem aber ihre Verknüpfung mit anderen globalen Politikagenden wie der Agenda 2030 und dem Pariser Klimaabkommen.

---

### Ashok Sridharan

ist Oberbürgermeister der Bundesstadt Bonn und Erster Vizepräsident von ICLEI (Local Governments for Sustainability) Bonn.

Urbanisierung ist ein zentraler Faktor weltweiter Entwicklung. Wenn jetzt schon über die Hälfte aller Menschen in Städten lebt, so werden es im Jahr 2050 zwei Drittel sein – sechs von dann geschätzt neun Milliarden! Vor allem in Afrika und Asien wird es mehr und mehr Megastädte mit über 20 Millionen Einwohnern geben. Die meisten davon sind heute noch nicht einmal geplant. Die Herausforderungen sind ungeheuer – wirtschaftlich, sozial und ökologisch. Wie kann es gelingen, die Städte der Zukunft überlebensfähig zu machen angesichts zunehmender Bedrohung durch

den Klimawandel und knapper werdender Ressourcen? Wie lässt sich eine inklusive Gesellschaft gestalten, die niemanden ausschließt und alle mitnimmt, wie es die Globale Aktionskampagne für die nachhaltigen Entwicklungsziele formuliert? Wie können Städte für ihre Bewohner sicherer werden? Wie können Städte sich in ihrer Politikgestaltung und ihren Strukturen so ausrichten, dass sie ihre Aufgabe der Daseinsvorsorge erfüllen – und zwar nicht nur lokal, sondern global zum „guten Leben“ führend?

## Zeit für eine neue Agenda der Urbanisierung

Das prognostizierte Wachstum der Erdbevölkerung wird vor allem für eines sorgen: für noch mehr Tempo in der Urbanisierung. Damit die noch nicht einmal geplanten Städte der Zukunft – ebenso wie die bereits jetzt unter schwierigen Bedingungen agierenden Städte des globalen Südens – nicht zu Katalysatoren von Umweltverschmutzung, Ungleichgewicht und Armut werden, sind Daseinsvorsorge und globale Balance vorrangige Anliegen. Bereits heute sind Kommunen in vielen Ländern der Welt wesentlich näher an der nachhaltigen Stadt als viele nationale Regierungen. Und sie arbeiten – zum Beispiel im 1.500 Mitgliedskörperschaften starken Städtenetzwerk ICLEI – gemeinsam an ihren großen

Herausforderungen. In den zehn ICLEI-Agenden von der resilienten bis zur smarten Stadt, vom nachhaltigen Beschaffungswesen bis hin zur grünen Infrastruktur arbeitet die lokale Ebene gemeinsam an Lösungen. Bereits heute setzen diese engagierten Städte auf eine ganzheitliche Betrachtungsweise, die Stadtplanung, Klimawandel und zukunftsfähige, resiliente Stadtentwicklung in den Blick nimmt und segregierende Strukturen verändert. Die Bundesrepublik mag als Modell einer funktionierenden, demokratisch legitimierten Dezentralisierung und Subsidiarität gelten, doch vielerorts ist das Gegenteil der Fall.



Foto: Louis Salz, LS-Press für GIZ

„Städte als Motoren der Entwicklung“ – OB Ashok Sridharan auf dem Wertsiedlungsgipfel Habitat III in Quito



Im Oktober 2016 hat die Habitat-III-Konferenz in Quito (Ecuador) die New Urban Agenda verabschiedet. Das Bemerkenswerte daran ist, dass sich die unterzeichnenden Regierungen – Industriestaaten, Transformationsstaaten, Schwellenländer ebenso wie Entwicklungsländer – darauf verständigen, die zukünftige Entwicklung der urbanen Räume als zentrales Handlungsfeld der Nachhaltigkeitspolitik zu begreifen. Dabei thematisieren sie die Urbanisierung nicht als ein Problem, das es zu bekämpfen gilt, während ein „glückliches“ vorindustrielles Leben ländlicher Gemeinschaften idealisiert wird. Vielmehr sehen sie diese als eine Chance, die ökonomischen Potenziale verdichteter Raumnutzungsstrukturen für die nachhaltige Entwicklung fruchtbar werden zu lassen.

Die New Urban Agenda ist kein Stadtentwicklungsplan. Sie ist eine Einladung zu ganzheitlicher Betrachtungsweise in unseren eigenen Städten und global gesehen.

Die New Urban Agenda steht nicht allein. Seit Anfang 2015 fasste die Weltgemeinschaft wegweisende Beschlüsse in mehreren Bereichen, von Katastrophenvorsorge über Entwicklungsfinanzierung bis hin zu Klimaschutz und nachhaltigen Entwicklungszielen. All diese Abkommen und Papiere haben gemein, dass sie aufeinander Bezug nehmen und Wechselwirkungen betonen. In allen nehmen Städte eine Schlüsselrolle ein. Wenn ich also gefragt werde, was für mich die Essenz der New Urban Agenda ist, dann ist es nicht ihre Bedeutung als Rahmen der Stadtplanung. Es ist vor allem ihre holistische Betrachtungsweise, die Verknüpfung von Herausforderungen und Handlungsansätzen in sich gegenseitig bedingenden Feldern.

Mit ihrer veränderten Perspektive, was die Politikgestaltung und den Anteil der lokalen Ebene daran betrifft, kommt

sie angesichts großer Herausforderungen zur rechten Zeit. Denn Herausforderungen und Lösungen laufen gerade in urbanen Räumen zusammen. Die New Urban Agenda knüpft ganz besonders an die nachhaltigen Entwicklungsziele und das Pariser Klimaabkommen an, das der lokalen Ebene ebenfalls eine explizite Rolle zuschreibt. Damit unterstützt sie aktiv eine wünschenswerte Dezentralisierung und verbesserte Rahmenbedingungen finanzieller, legaler und struktureller Art dazu.

Dies ist jedoch kein Selbstläufer, daran lässt die New Urban Agenda keinen Zweifel. Es bedarf einer bewussten Gestaltung, um die Chancen der Urbanisierung Realität werden zu lassen und nicht ihre Gefahren. Letztere bestehen zweifellos. Ein wesentlicher Durchbruch der New Urban Agenda ist deshalb, dass die Unterzeichnerstaaten trotz äußerst unterschiedlicher Strukturen ihrer Städte zu einer gemeinsam getragenen Problemsicht gelangt sind. Auf dieser Basis haben sie vereinbart, in allen urbane Räume betreffenden Handlungsfeldern Rahmenbedingungen zu schaffen und Politiken zu betreiben, die eine nachhaltige Urbanisierung unterstützen. Auch wollen sie Institutionen und Akteure aller Art – nachgeordnete staatliche, nicht-staatliche wie kommunale – darin fördern und ermutigen, diese Rahmenbedingungen zu nutzen und mitzugestalten. Zu den Anreizen, die es Städten und Stadtgesellschaften ermöglichen sollen, sich nachhaltiger auszurichten und aktiv umzusteuern, zählen rechtliche Rahmensetzungen und kreative Finanzierungsinstrumente.

Damit werden die Einzelkapitel der New Urban Agenda zu Referenzpunkten, an denen sich die Politiken und Programme jeder Regierungsebene – bei uns des Bundes und der Länder – gegenüber ihren Städten künftig messen lassen müssen.

## Warum auch Bonn eine neue Agenda braucht

Städte weltweit, so natürlich auch die Städte unserer (Metropol-)Region, werden sich zukünftig fragen lassen müssen, ob die von ihren Stadtgesellschaften verfolgten Entwicklungsziele vor der New Urban Agenda bestehen können: Ist unsere regionale Siedlungsentwicklung hinreichend flächensparend? Entstehen verkehrsvermeidende Raumstrukturen? Wird der nicht vermeidbare Verkehr umweltschonend abgewickelt? Fördert unsere Raumentwicklung soziale Teilhabe und vermeidet Segregation sowie Ausgrenzung?

Ermutigen unsere Planungsprozesse zu gleichberechtigter Partizipation und zur Akzeptanz von Entscheidungen? Die Antworten hierauf müssen nicht nur die Verwaltungen geben, sondern alle Akteure der Städte in der Region.

Die New Urban Agenda ist ein sehr guter Hebel dafür, unser eigenes Handeln zu überdenken und neu zu positionieren. Sie ist aber auch ein Anlass, unsere eigene Handlungsfähigkeit und unseren Handlungsrahmen zu bewerten. Das gilt

auch in Bezug auf die Aufgabenverteilung der Ebenen in einer föderalen Struktur und die Ausstattung von Aufgaben mit Geld.

Für Bonn und viele andere Städte geht es also nicht darum, das Thema der nachhaltigen Entwicklung der Stadt anzustoßen. Vielmehr setzen wir uns traditionell mit Fragen der

Nachhaltigkeit auseinander, die ja auch Schwerpunkt der Arbeit der Vereinten Nationen in unserer Stadt sind. Die Neue Urbane Agenda kann sich auch für Bonn zu einem wertvollen Referenzdokument entwickeln – aber nur, wenn sie tatsächlich in ein Handlungsprogramm überführt werden kann.

## Instrumente der Wahl

Eine Agenda mit 175 Paragraphen ist im kommunalen und regionalen politischen Prozess nicht handhabbar. Wir müssen den Einzelthemen Indikatoren zuordnen und Zielgrößen vereinbaren. Dabei sollten wir an bereits stattgefundene Prozesse zur nachhaltigen Entwicklung anknüpfen. In Bonn nehmen wir derzeit die Fortschreibung des kommunalen Nachhaltigkeitsberichts vor, der eine Vielzahl von Indikatoren enthält. Auch die anstehenden und bereits laufenden Leitbildprozesse bilden konkrete Anschlussmöglichkeiten zur Integration von Elementen der New Urban Agenda. Das gilt auch für die bereits laufende oder zukünftige Aufstellung von fachlichen Programmen und Fortschreibungen von vorhandenen Programmen (z. B. Hochwasserschutz, Verkehrsentwicklung, Gewerbeflächen, Wohnungsbau).

Ein ganz zentrales Element wird dabei sein, die zu entwickelnden Indikatoren und Revisionsformate lokal anwendbar, aber auch global vergleichbar zu gestalten. Denn die urbane Agenda ist eben keine lokale Agenda. Sie befasst sich mit Urbanisierung weltweit.

Funktionierende Systeme aus dem Klimaschutz helfen, Daten zu sammeln und zu bewerten. Ein Beispiel ist carbonn, das Klimaregister der Städte. Ohne Evaluation und Bewertung ist die beste Agenda wertlos, weil unwirksam.

Aus meiner Sicht ist das wirklich der wichtigste Anspruch: nicht nur gemeinsame Problemstellungen zu definieren, sondern auch gemeinsame Kriterien für deren Bewältigung.

## Den Menschen in den Mittelpunkt rücken

Die fortschreitende Urbanisierung geht in vielen Regionen der Erde Hand in Hand mit den zerstörerischen Folgen des Klimawandels, der Landdegradierung und des Verlusts an Biodiversität. Der Druck auf Städte und die Entscheidungsprozesse dort wächst mit den Bedrohungen. Auch wenn sich Städte als Treiber der Wirtschaft und sozialen Entwicklung erwiesen haben und sie Orte der Innovation und Kreativität sind, liegt ihre originäre Aufgabe in der Daseinsvorsorge für ihre Bevölkerung. Wenn sie also Nachhaltigkeit, Sicherheit und Lebensqualität anstreben, so leisten sie genau diese Aufgabe.

Global gesehen erfüllen viele Städtepartnerschaften diesen Anspruch. Bonn zum Beispiel arbeitet seit vielen Jahren mit La Paz (Bolivien) zusammen. Dort wurde die größte innerstädtische Seilbahn der Welt gebaut. Der Teleférico zwischen

La Paz und der Nachbarstadt El Alto überwindet über hundert Höhenmeter und transportiert jährlich über eine Million Passagiere. Eine Erweiterung ist bereits geplant. Zeitgleich hat La Paz ein sehr erfolgreiches öffentliches Bussystem aufgebaut, mit dem Distanzen bequemer und schneller zu überbrücken sind. Das hat die wirtschaftliche Situation der Stadt und die Lebensbedingungen in ärmeren Gegenden verbessert. Dieses Beispiel aus unserer Partnerstadt weckte weltweit Interesse. Aktuell prüfen wir hier in Bonn mit einer Machbarkeitsstudie die Möglichkeit einer Seilbahnverbindung auf den Venusberg mit seinen Klinikeinrichtungen, Wohngebieten und Freizeitmöglichkeiten.

Bei diesen Überlegungen steht der Mensch im Mittelpunkt, in La Paz wie in Bonn. Lebenswerte Städte sind Städte für Menschen und mit Menschen. Deshalb ist Teilhabe der



Foto: Planungsbüro BASTA im Auftrag der Bundesstadt Bonn

## Ein Stadtteil lebt durch seine Menschen – Forum Tannenbusch 2014

Bürgerinnen und Bürger an Entscheidungsprozessen der Schlüssel für eine erfolgreiche städtische Entwicklung auf der ganzen Welt.

Das haben wir in Bonn mit mehreren Ratsbeschlüssen und einem eigenen Leitbild Bürgerbeteiligung verankert. Gerade entwickeln wir in einem breit angelegten Beteiligungsprozess mit 300 repräsentativ ausgewählten Bürgerinnen und Bürgern eine Vision für Bonn 2030. Bislang kamen aus diesem Think Tank bereits 35 Vorschläge, mit denen sich jetzt der Rat der Stadt Bonn befassen wird. Ganz oben auf der Agenda steht Lebensqualität, gefolgt von nachhaltigem Verkehr, Grünflächen und nachhaltiger Stadtentwicklung. Aber auch soziale Fragen wie Integration, Bildung und Netzwerke sind wichtig. Aus dem Prozess soll sich eine gemeinsame Vision für unsere Stadt entwickeln, die auf einem breiten Konsens fußt und einen Leitrahmen für die künftige Entwicklung Bonns geben soll. Bis dieser Leitrahmen Realität wird, dauert es noch etwas.

Dafür sollten einige Voraussetzungen erfüllt sein. Die Partizipation und Integration von Menschen und Gemeinschaften habe ich bereits erwähnt – das ist ein wichtiges Element.

Aber das allein reicht nicht. Damit Vision zur Realität und Praxis werden kann, brauchen wir starke politische Willenserklärungen, klare Strategien und natürlich die nötigen

finanziellen Mittel, die ein ganzheitliches Arbeiten ermöglichen. So geschehen zum Beispiel in einem Projekt zum Quartiersmanagement in einem Stadtteil mit schwieriger Ausgangslage, geprägt von sozialer Schwäche und Segregation. Diesen Stadtteil, Tannenbusch, haben wir gemeinsam mit Bürgerinnen und Bürgern, lokalen Akteuren und Behörden entwickelt. Am Anfang war es eher schwierig, einen politischen Konsens für die speziellen Entwicklungsbedürfnisse in Tannenbusch herzustellen. Aber wir haben es gemeinsam mit allen Beteiligten geschafft, die nötigen Maßnahmen zu identifizieren und auch Mittel zu ihrer Umsetzung zu bekommen.

Städte dienen den Menschen, die in ihnen leben. Die Bedürfnisse und das Wohlergehen unserer Bürgerinnen und Bürger stehen im Mittelpunkt. Der Sinn und das Ziel von Städten ist im nachhaltigen Entwicklungsziel 11 niedergelegt. Ich sehe dieses Ziel als den Eckstein unseres Handelns vor Ort und auch als Eckstein der New Urban Agenda an, wie sie in Quito im vergangenen Oktober verabschiedet wurde. Nachhaltige, inklusive Städte sind Städte für Menschen. Auch die New Urban Agenda stellt den Menschen und seine Lebensqualität in den Mittelpunkt. Das ist unsere Bringschuld als Städte, aber auch unser Selbstverständnis.

Es gibt keine Alternative zu Ziel 11. Die New Urban Agenda setzt hier noch einmal den Rahmen und ruft auf zu

einem Paradigmenwechsel in der Art und Weise, in der Städte und Siedlungen geplant, entwickelt, regiert und gemanagt werden. Global betrachtet wird das sicherlich Anpassungen im Rechtsrahmen der lokalen Selbstverwaltung und die Übertragung von Kompetenzen und Ressourcen auf die lokale Ebene betreffen. Auf der anderen Seite werden unser Selbstverständnis und unsere Prioritätensetzung hinterfragt, ebenso wie unsere Art der Zusammenarbeit. Das gilt für die vertikale Zusammenarbeit mit anderen Regierungsebenen, aber auch horizontal innerhalb unserer eigenen Verwaltungen oder mit Nachbarkörperschaften.

Nachhaltigkeit ist themenübergreifend und divers – ebenso divers wie die Menschen in unseren Städten. Inklusion ist in beiden Fällen der Schlüssel: Inklusion der Themen oder

auch Mainstreaming ebenso wie Inklusion der Menschen, die sie in ihrer Verschiedenartigkeit wertschätzt.

Ich denke, dieses Umdenken ist die prioritäre Aufgabe, die auf deutsche und auch europäische Städte und ihre Partner in den anderen Regierungsebenen wartet. Die europäischen Städte waren nicht nur die Blaupause für Stadtentwicklung wie wir sie bis heute verstehen, und damit auch für weite Teile der New Urban Agenda. Vielmehr können sie auch neue Modelle liefern für die Zusammenarbeit von Regierungsebenen und von Städten im Norden und im Süden.

Global gesehen geht es um Balance zwischen wirtschaftlich Starken und Schwachen, zwischen Land und Stadt, aber auch zwischen Ressourcenbedarfen und -verbräuchen.



Foto: Planungsbüro BASTA im Auftrag der Bundesstadt Bonn

Gemeinsam anpacken: Nachbarschafts-Putzaktion in Bonn-Tannenbusch

## Impulse für den Klimaschutz

Hier kommen wir zu einem zentralen Problem der zukunftsfähigen Stadt: ihrer bisherigen Abhängigkeit von fossilen Roh- und Brennstoffen, inklusive des Aspekts der weltgerechten Verteilung und der aus Kohleemissionen resultierenden Schäden. Ein Andenbauer hat kürzlich den RWE-Konzern auf Schutz vor Klimaschäden verklagt. Da RWE als größter europäischer Emittent für 0,5 Prozent der weltweiten Emissionen verantwortlich ist, soll der Konzern eine Schutzmauer gegen die Gletscherschmelze mitfinanzieren. Es ist eine Frage der Zeit, bis das Thema Klimagerechtigkeit auch in die Städte des Nordens gelangt. Die Klimamigration hingegen ist längst da. Klimawandel und Landdegradierung sind aktive Mitverursacher von wildem Slumwachstum im globalen Süden und letztlich von indirekt wirtschaftsbedingter Migration in den Norden. Hier resultiert daraus ein Handlungsbedarf in Integration, Wohnraum, Bildung und einem neuen Rechtsrahmen.

Doch zurück zur Neuen Urbanen Agenda. Sie ist untrennbar mit den Zielen des Pariser Klimaabkommens und der Agenda 2030 verbunden. Keine lebenswerte Stadt ohne Umgang mit dem Klimawandel. Keine nachhaltige Zukunft ohne nachhaltige Wirtschaft, nachhaltige Mobilität und nachhaltige Infrastrukturen.

Die COP 23 (23rd Conference of the Parties of the United Nations Framework Convention on Climate Change) im November 2017 in Bonn ist die erste Klimakonferenz nach Inkrafttreten des Pariser Klimaabkommens. Sie leitet die in 2018 folgende Revision der nationalen Klimaschutzziele ein. Diese Ziele kann kein Land allein auf der nationalen Regierungsebene erreichen. Die Beiträge von Städten, Provinzen und Regionen sind essenziell für den Klimaschutz. Sie müssen nicht nur sichtbar werden, vielmehr sollten alle Ebenen in die Revision der NDCs (Nationally Determined Contributions) und ihre Kriterien einbezogen sein. Teilhabe ist auch hier das Stichwort. Dafür setze ich mich als Vizepräsident von ICLEI ein. Und das wird auch ein zentrales Anliegen der Konferenz der Städte und Regionen sein, die während der COP 23 in Bonn stattfindet.

Die COP 23 kann hier die richtigen Weichen stellen. Gemeinsam mit den Nationen können Städte und Regionen den Klimawandels eindämmen, die globalen Agenden in ihrer Wechselwirkung ganzheitlich bearbeiten und das Gleichgewicht zwischen Norden und Süden in den Blick nehmen.



Photo: Sunny Kodukula

# THE FUTURE OF URBAN MOBILITY IN GERMAN CITIES

People, access and environment

**This article will discuss the future urban mobility in Germany based on the scenarios from various organisations and deliberate on the projects that will accelerate German cities towards a low carbon future, whilst implementing an integrated, inclusive and innovative urban mobility system.**

---

**Santhosh (Sunny) Kodukula**

is Project Coordinator Energy, Transport and Climate Policy,  
Research Unit Mobility and International Cooperation,  
Wuppertal Institute.

[santhosh.kodukula@wupperinst.org](mailto:santhosh.kodukula@wupperinst.org)

More than 50 % of the world's inhabitants live in cities. Cities are the hubs of economic and social activity, and increasingly the migration to cities occurs due to the rise in economic opportunities. The increase in the number of city dwellers means a greater need for movement to access jobs and services. While urban mobility enables access to opportunities, the means of movement also affects the quality of life, the environment and the economy.

Cities catering for the needs of mobility through personal motorised modes demand more infrastructure and affect resource consumption. In many cases the resources are detrimental to the environment, and excessive dependence on personal automobiles has a negative effect on air quality, public health, natural resources and the quality of life.

Urban transport contributes to over 50 % of the transport emissions worldwide and is also the major contributor to the outdoor air pollution, leading to over 3.2 million deaths worldwide in 2010 (Lim et al. 2012). In the European Union (EU), the negative effects of motorisation are less evident due to the stringent emission regulations and robust policies promoting clean vehicles. Nevertheless, congestion,

carbon emissions and road safety are a common issue in many EU countries.

The increasing awareness among European countries in reducing their share of carbon emissions has led to various innovative and ambitious policies and projects. Many countries in Europe aim for a very low carbon future, and changing urban mobility is an integral part of this.

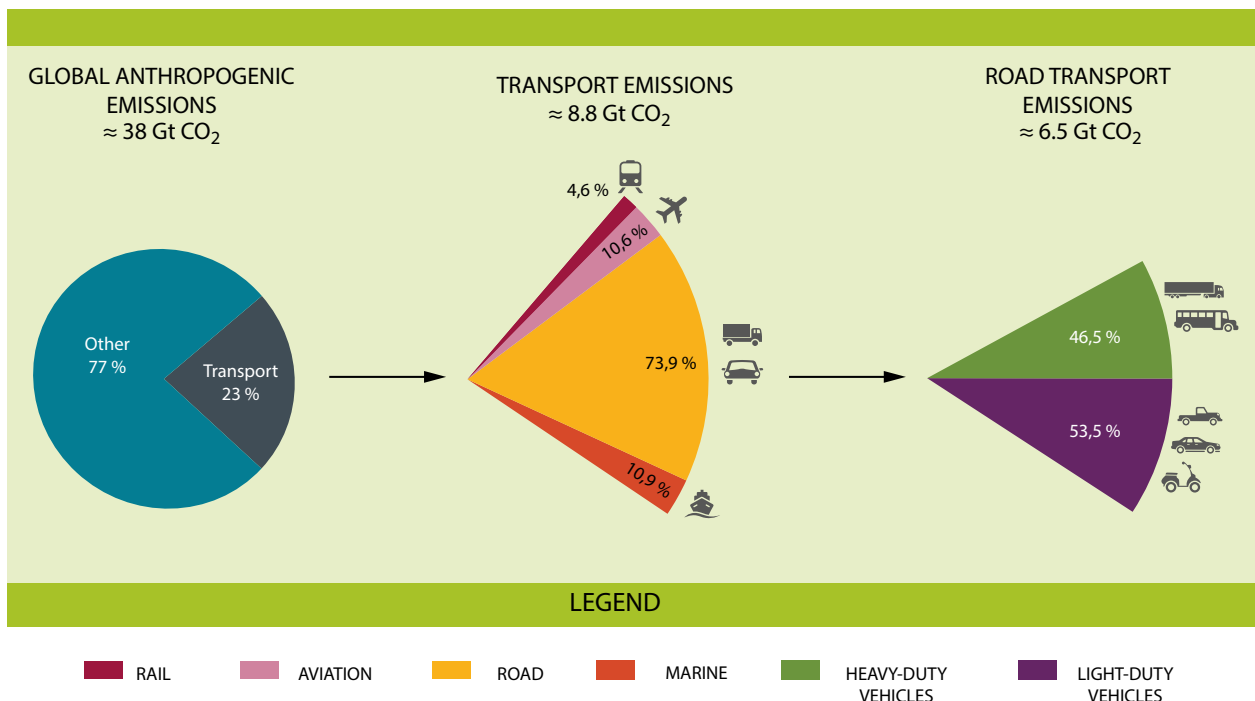
The EU aims to reduce the carbon emissions by 80-95 % below 1990 levels by 2050, and the research shows that at least a 60 % reduction by 2050 (baseline 1990) is required from the transport sector (European Union 2011).

The transition amongst EU countries will impact the development around the globe as the tighter regulations and higher standards enable innovative thinking and ambitious ideas. Cities and countries from around the world can adapt and replicate the practices in EU countries to achieve high quality urban mobility.

Meanwhile similar ambitions are being echoed at the global scale. The United Nations Conference on Climate and the

**1**

**The transport sector: A major contributor to global anthropogenic CO<sub>2</sub> emissions**



Source: Kodjak 2015



Photo: Sunny Kodukula

### City leaders meet to discuss the future of sustainable urban mobility in Quito

UN Habitat III Conference in Quito (Ecuador) brought together various key decision-makers from around the world

## Urban mobility in Germany

Germany is the largest market in the entire EU for passenger cars in 2015. Over 23 % of the passenger cars in the EU were registered/sold in Germany. This accounts for over 3.2 million car sales/registrations. Germany is followed by the United Kingdom (17 %) and Italy (15 %) (ICCT 2016). A large majority of the cars in Germany are run on fossil fuels (either diesel or petrol) and hence stress the ecosystem. Though there are efforts from the Federal Government to push for renewable energy powered electric vehicles, there has been a very slow uptake in Germany. In 2015, Germany accounted for about 0.5 % of the total market share of electric vehicles in the EU.

At the national level Germany does not have a national integrated transport policy that gives direction for developing integrated urban mobility in cities (Bracher et al. 2014). This leads to a possible discord in the operation and maintenance of public transport in cities, as the burden entirely falls on the city. In some cities this could lead to an unattractive public transport system serving captive users, usually students or those who do not own a car.

If German cities experience a stagnation of traffic volumes or even a reduction in car usage in the current situation, the

to agree upon an urban agenda that will be the bedrock for urban development in many countries in the UN system. The way cities are planned and the future urban transport patterns that must be developed are enshrined in this New Urban Agenda document that was agreed upon by all the participating UN countries at the Habitat III Conference.

The signatories of the New Urban Agenda agreed to support a socially equitable urban mobility system that caters for the needs of the majority of the public, a system that is integrated and connected, a transport system that is designed by integrating urban planning and vice versa, a system that is safe, affordable and intelligent (UN-Habitat 2016).

This paper will discuss the future urban mobility in Germany based on the scenarios from various organisations and deliberate on the projects that will accelerate German cities towards a low carbon future, whilst implementing an integrated, inclusive and innovative urban mobility system.

existing urban transport systems do not seem to have the necessary capacity to cope with the increase in ridership. The situation of the transport operators could also worsen if the ridership of public transport increases. An integrated national policy will do more to address climate change in urban transport policy (Bracher et al. 2014).

The current public transport system mainly caters for captive users, i.e. those who do not have access to a personal car or are students. If sufficient care is not put into improving the public transport service, the chances are high that the system will crumble under its own weight.

In addition to the above, the integration of urban transport policy into the other sectors is crucial. For example, linking urban transport with energy will give rise to synergies that enable innovation and entrepreneurship. This, in turn, increases the motivation of other actors in the area of urban mobility.

Similarly, infrastructural improvements can be more dedicated to urban transport improvement rather than bettering driving conditions for personal cars. This will, in turn, defeat the purpose of creating sustainable urban mobility.



Another important aspect that must be considered by German cities is promoting urban cycling and walking. Several German cities have a comfortable situation for cycling, yet many cities lack a safe and segregated infrastructure for urban cycling. This is also due to the large number of motorised vehicles on the street. Providing segregated bicycle ways will increase the sense of safety among cyclists and will attract a greater number of cyclists. Research has also shown that increasingly safe and comfortable cycling facilities have increased the number of cyclists and reduced the number of accidents between motorists and cyclists. Several good examples of urban cycling can be taken from neighbouring cities in Denmark and the Netherlands.

The pleasure of cycling can be enhanced by the promotion of pedelecs. Germany is home to around 1.7 million electric bikes, constituting the majority of the market share in electric vehicles. Pedelecs increase the comfort of riding a bicycle especially for people who cannot travel long distances and have trouble overcoming obstacles like inclines (Federal Environment Agency Germany 2014).

Promoting sustainable urban mobility has a trickling effect throughout Europe and also around the world. Several cities look to their German counterparts for latest trends and

developments in urban mobility. Hence, German cities implement safe, affordable, clean and innovative urban mobility systems which their counterparts around the world can replicate in practice, benefitting the environment and the economy.



Photo: Sunny Kodukula

Bicycle priority in the City of Leipzig

## Cooperation for a better mobility

As mentioned earlier, there is a greater need for an integrated approach in land use, transport and finance. Through innovative land-use business models, city governments can increase densities in cities and promote a convivial mixed land use. Although Germany and Europe are famous for living with mixed land uses, the excessive dependence on personal automobiles in Germany also encourages a large number of people to drive (Klinger, Kenworthy, & Lanzendorf 2013). This could be reduced to some extent through proper land use and transport integration, i.e. transit-oriented development. In the area of public transport, encouraging cities to shift the existing fleet to cleaner and carbon-neutral fleets will increase the appeal of the public transport system and also address the climate change goals of the nation. With financial support from the federal level, the coverage and frequency of the existing public transport can also be increased in certain areas to make the bus-based public transport system more accessible. Bus-based systems are crucial parts of any public transport system due

to their cost-effectiveness and the flexibility of routes. When upgraded, the bus transport system becomes even more attractive for users.

As technology advances and becomes more accessible to the public, innovative options will arise when there is a lack of service. Governments could greatly benefit if such options are carefully handled and given a chance to flourish. By being the key legislator, governments can create level playing fields, so that there is fair competition among the service providers. This will lead to the betterment of the service and also reduce the financial burden for the government to meet the mobility needs of the citizens.

Shared mobility is an important element in the future of urban mobility and has the potential to curb unnecessary automobile use. Systems such as bike- and car-sharing can be implemented in cities through a beneficial public-private partnership model, which is carefully executed.

Shifting from conventional fuels to renewables enables a rapid decarbonisation of the transport sector. Germany has a national policy to shift energy use from fossil fuels, and when urban transport is integrated into the energy strategy the returns are higher. Cities need to invest in electric vehicle technologies and charging stations. The automobile industry has not stopped innovating, and several propulsion systems are available for cities to test. Hybrid or hydrogen buses could replace the existing diesel-powered ones and contribute to a better air quality and lower carbon emissions. Cities could implement charging stations in public car parks and promote electric vehicles through free parking. Cities could also work together with existing car-sharing companies and provide electric car-sharing systems for users.

German cities already have a very innovative policy of emission zones. Several cities around the world have been inspired by German cities and have adapted the idea of low emission zones. In some cities the idea was even taken to the next level and made them install a pricing system called

emission pricing. German cities could benefit by putting a price on high-emission vehicles and also vehicles using the highways. This will also let the car users pay the real cost of their travel, as many of the highways are also funded from the taxes paid by non-motorists.

It is also suggested that German cities do a pilot project for new policy ideas, not only to see the real time effects of the project but also to let the public understand the project and contribute to the project through their participation.

Achieving sustainable urban mobility is a process that demands proper action from various stakeholders, including governments at various levels, think and do tanks, the private sector, end users and other stakeholders related to urban mobility. It is clear that we cannot build our cities around the personal automobile, as it is not environmentally feasible with the excessive dependence of cars on fossil fuels. A highly automobile-dependent city is also socially detrimental and poses a severe threat to public health and the quality of life.

## The way forward

At the international stage the New Urban Agenda, the outcome of the Habitat III Conference has clearly put forward certain principles that the signatories of the New Urban

Agenda have agreed upon. Promoting a safe, clean, affordable, intelligent, integrated and comfortable urban mobility system is the gist of the agreement for urban mobility. In the EU, the Member States are also influenced by the EU White Paper that also calls for a similar urban mobility system with more tangible and ambitious results by the end of 2050.

Germany as a key leader pushing for the New Urban Agenda is making efforts to transform its mobility in cities. Though Germany has been a forerunner in implementing measures that embrace certain aspects of sustainable urban mobility, a lot of work still has to be done. As climate change constitutes a greater threat, it is essential that the transformation is accelerated. A proper cooperation among various stakeholders and an active involvement of cities can catalyse this transformation.

Prioritising investments that yield greater benefits for the masses such as promoting cycling and walking through safe and segregated infrastructure will increase the shares of walking and cycling in cities.



Photo: Sunny Kodukula

**Creating places of people at the centre are both environmentally and economically beneficial**

Working with the private sector to enable innovative public-private partnerships to introduce shared mobility will encourage innovation and allow the private sector to be an active part of the transformation to sustainable mobility.

Involving businesses through corporate mobility management practices such as job card provision, making the employer and employees aware of health-related benefits of shifting to sustainable mobility, can encourage productivity for the employer and increase the ridership on sustainable mobility modes.

Giving more fiscal resources to cities and by supporting cities to venture innovative business models will enable the transport associations to be financially sustainable and also manage the increase in ridership.

Improving the existing bus-based public transport and shifting to cleaner vehicles and quieter vehicles will increase the appeal of public transport and retain existing users. Renewable fuel-powered vehicles such as solar buses and hydro-

gen buses will also encourage the manufacturers to become innovative in advancing the industry status quo.

Linking the Energiewende (energy transition) concept in Germany with the Verkehrswende (transport turnaround) concept will enable an integration of energy and mobility realms leading to a greater appeal for electric vehicles in the country.

By making the car users pay the real cost of travel, the gravity of the cost is appreciated by car users. This enables a potential shift from personal cars to shared mobility. Similarly, allowing entrepreneurs develop innovative mobility options will provide more mobility choices for citizens.

A National Integrated Mobility Plan that focuses also on the potential fiscal support to cities and takes account of the various synergies of involving the various stakeholders could encourage cities to take up the measures and address automobile dependence and climate change.

## Literature

**Bracher, Tilman; Gies, Jürgen; Thiemann-Linden, Jörg; Beckmann, Klaus J.**, 2014: Umweltverträglicher Verkehr 2050: Argumente für eine Mobilitätsstrategie für Deutschland. Accessed: [http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/texte\\_59\\_2014\\_umweltvertraeglicher\\_verkehr\\_2050\\_0.pdf](http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/texte_59_2014_umweltvertraeglicher_verkehr_2050_0.pdf) [retrieved on 15.05.2017].

**European Union**, 2011: EU White Paper: Transport. Accessed: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0144&from=EN> [retrieved on 15.05.2017].

**Federal Environment Agency Germany**, 2014: Electric bikes get things rolling. The environmental impact of pedelecs and their potential, (August), 1–29. Accessed: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/hgp\\_electric\\_bikes\\_get\\_things\\_rolling.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/hgp_electric_bikes_get_things_rolling.pdf) [retrieved on 15.05.2017].

**ICCT**, 2016: European Vehicle Market Statistics. Accessed: <http://eupocketbook.theicct.org> [retrieved on 15.05.2017].

**Klinger, Thomas; Kenworthy, Jeffery R.; Lanzendorf, Martin**, 2013: Dimensions of urban mobility cultures - a comparison of German cities. *Journal of Transport Geography*, 31, 18–29. Accessed: <https://doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2013.05.002> [retrieved on 15.05.2017].

**Kodjak, Drew**, 2015: Policies To Reduce Fuel Consumption, Air Pollution, and Carbon Emissions from vehicles in G20 Nations, May 2015, The International Council for Clean Transportation (ICCT).

**Lim, Stephen S.; Vos, Theo; Flaxman, Abraham D.; Danaei, Goodarz; Shibuya, Kenji; Adair-Rohani, Heather; Ezzati, Majid**, 2012: A comparative risk assessment of burden of disease and injury attributable to 67 risk factors and risk factor clusters in 21 regions, 1990–2010: A systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2010. *The Lancet*, 380 (9859), 2224–2260. Accessed: [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(12\)61766-8](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(12)61766-8) [retrieved on 15.05.2017].

**UN-Habitat**, 2016: New Urban Agenda: Quito Declaration on Sustainable Cities and Human Settlements for All (Vol. 47098). Accessed: <https://www2.habitat3.org/bitcache/99d99fbd-0824de50214e99f864459d8081a9be00?vid=591155&disposition=inline&op=view> [retrieved on 15.05.2017].



Photo: Habitat III UN

# IMPLEMENTING THE NEW URBAN AGENDA IN THE UNITED STATES

Building on a firm foundation

Achieving sustainable urban development as set out in the New Urban Agenda will require integration of public policies vertically (from global to local) and horizontally (among entities at various governmental levels).

---

**Eugenie L. Birch, FAICP,**  
is the Nussdorf Professor of Urban Research, School of Design and co-Director, Penn Institute for Urban Research at the University of Pennsylvania. She is president of General Assembly of Partners (GAP).  
elbirch@upenn.edu

## Laying the foundation for the implementation of the New Urban Agenda

Before turning to the emerging New Urban Agenda implementation efforts, it is useful to review the preparatory processes that provided the foundation for this approach, which is essential for ensuring the achievement of the overarching goals of sustainable urban development as expressed in the New Urban Agenda (leave no one behind, ensure inclusive economies and support environmental sustainability) and is grounded in governance formulae that:

“recognizes the leading role of national governments, as appropriate, in the definition and implementation of inclusive and effective urban policies and legislation for sustainable urban development, and the equally important contributions of sub-national and local governments, as well as civil society and other relevant stakeholders, in a transparent and accountable manner” (paragraph 15b).

The months of preparation prior to the October 2016 Habitat III Conference held in Quito (Ecuador) offered two vehicles for Member States to receive inputs from sources outside of national contributions. Organized by the Bureau and Secretariat for the Conference, they were: 1.) Eleven conferences organized by regional and city leaders on topics such as governance, informal settlements, financing, technology, and public space. These meetings attracted attendees and speakers from multiple stakeholder groups. Each one produced a declaration on its particular concerns that fed into the drafting ideas for the New Urban Agenda. 2.) Ten policy unit papers written by 200 experts nominated by Member States and civil society organizations. These papers synthesized 22 policy papers previously submitted by UN agencies and organized around six themes (social cohesion and equity, urban frameworks, spatial development, urban economy, urban ecology and environment and urban housing and basic services). While the UN agency papers were not unusual as a similar format informing the UN Conference on Sustainable Development (Rio+20) Conference in 2012, the policy unit papers were an innovation because they provided an additional Non-Member State input absent in previous UN conferences (Birch 2016).

While these inputs were emerging, the Bureau and Secretariat encouraged the creation of two civic engagement platforms. The first was the Global Task Force on Local and

Regional Governments, formed in 2013, that aimed to serve as a coordination mechanism for subnational units' advocacy at UN conferences including Habitat III. The second, the General Assembly of Partners (GAP), formed in 2015 for Habitat III, that zeroed in on building consensus among 16 Partner Constituent Groups (PCGs) composed of the UN's nine major groups, the Habitat Agenda Partners and others related to sustainable urban development. While each group would represent its particular concerns, GAP developed a collective vision for common areas to be included in the New Urban Agenda and how each might continue in the post-Habitat environment, claiming competence in knowledge, advocacy, experimentation, monitoring and finance oversight.

With the completion of the preparatory processes, the Bureau and Secretariat organized a series of public hearings at UN headquarters to further enhance Non-Member State participation and exchange. The first, held in April 2016 prior to the issuance of the zero draft of the New Urban Agenda, focused on delivering the contents of the policy unit and regional and thematic conferences. The second and third, held in May and June respectively after the release



Photo: Habitat III UN

GAP's Executive Council met with SG Ban Ki-moon and UNH ED Joan Clos at the Habitat III Conference

of the zero draft of the New Urban Agenda, consisted of testimony from more than 80 civil society representatives organized by the Global Task Force and GAP. The Member States recognized GAP speakers in the subsequent informal meetings in New York City and in Surabaya at the Third Preparatory Committee (Prep Com III) that resulted in the draft New Urban Agenda delivered at Habitat III. In addition, the conference's co-facilitators (authors of the document) met several times with GAP representatives for substantive discussions. In the end, the New Urban Agenda strongly represents many of the views solicited through the consciously planned and carefully executed participatory practices.

In the coming months, the Global Task Force and GAP are developing implementation activities based on this preliminary work. For example, GAP PCGs are developing strategic frameworks identifying aspects of the New Urban Agenda on which to focus their own group efforts and outlining cooperative agreements with other PCGs for others. These efforts will require extensive consultation and energizing national to local activities. Further, both groups worked closely with UN-Habitat (UNH) leaders on the Action Framework for the New Urban Agenda (AFINUA), endorsed by the UNH Governing Council in May 2017.

## Implementation provisions in the New Urban Agenda

Within the two-part New Urban Agenda are the "Quito Declaration on Sustainable Cities and Human Settlements for All" and the "Quito Implementation Plan for the New Urban Agenda".

The longer section, the Implementation Plan, has three sections, one specifying transformative commitments, one detailing elements of effective implementation and one listing items for follow-up and review.

The effective implementation section focuses on three types of activities: establishing legal frameworks based on subsidiarity (each level of government doing what it does best) accompanied by strong multi-stakeholder engagement, planning and managing spatial urban development (based on the International Guidelines on Urban and Territorial Planning [2015]), and means of implementation (including knowledge-sharing, financing and capacity-building).

The Implementation Plan is the heart of the work that will unfold in the ensuing decades before Habitat IV, scheduled for 2036. Along the way, the Member States will issue reports to the UN starting in 2018, and quadrennially thereafter. Other UN forums will serve as arenas for displaying implementation work including the bi-annual UNH's World Urban Forum (WUF) and the annual High-Level Political Forum (HLPF) on the reporting mechanism for the implementation of the 2030 Agenda 2030 for Sustainable Development and the Sustainable Development Goals (SDGs) that will focus on SDG 11 "Make cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable" in 2018. These and other meetings dealing with such sectoral issues as health, resilience, food security that are covered in the New Urban Agenda will feature multi-stakeholder participation and will provide opportunities for the "horizontal" integration of the New Urban Agenda at the global level.

## Localizing the New Urban Agenda

Translating the lofty ambitions of the goals and the specifications of the implementation provisions of the New Urban Agenda into cross-cutting programmes in the 193 countries that approved the document will occur according to their particular contexts but will require horizontal and vertical integration. In the United States, a framework for both types of implementation is present.

The federal level provides an example of both horizontal and vertical integration. In 2014, the US Department of State and the US Department of Housing and Urban Development (HUD), shared responsibility for the US inputs into Habitat III. While the State Department was in charge of the diplomatic negotiations, HUD provided substantive material for US support of the document.

As an example of horizontal integration, the two partnered federal agencies convened a national committee of 40 stakeholder groups charged with conceiving preparatory activities that would contribute to national government understanding of the work and to disseminating the federal messages to the localities and local interests back to the center. This committee developed a portfolio of projects that included publication of a supplement representing stakeholder inputs to the US national report presented to the Bureau, convening regional conferences related to specific US interests to be added to the New Urban Agenda (investing in people and communities for upward mobility, securing housing options for all and responding to change and building resilience) in Chicago, Philadelphia, Denver, Miami and El Paso. Furthermore, it organized a five-session global conversations series in Washington DC to elevate and inform discussion within the U.S. government policy community about sustainable urban development and its important global implications (for a full description of these activities see: HUD User 2016).

In the post-Habitat III environment, the federal agencies and stakeholders are poised to build on this work. However, the US elections have resulted in a changed administration whose commitment to implementation of the New Urban Agenda is yet to be determined. But the institutional framework and human capital has been created and is ready to be deployed to support the horizontal and vertical integration of public policy.

At the local level, many groups are organizing to work vertically (state and municipal government to neighborhood) and horizontally (among governmental agencies). Of interest is emerging work occurring in New York City's Habitat III Civil Society Working Group, a pre-Habitat III informal organization dating from 2014.

Composed of stakeholders drawn from non-governmental organizations, academia, and professional associations, the group began as a self-appointed "host committee" to welcome visitors to New York City during the preparatory meetings (shortly after its organization, a number of activists based in other US cities joined the monthly meetings via teleconference). It soon became a channel for information exchange and advocacy with the Habitat III Secretariat and the General Assembly of Partners (GAP).



Photo: UN-Habitat

**Emilia Saiz, co chair, Local and Subnational Authorities Partner Constituent Group of GAP, at the 26th UN-Habitat Governing Council, May 2017**

After the Conference, the Habitat III Civil Society Working Group reconvened ostensibly to recap the event and to end its activities. However, they quickly decided to continue focusing on implementation of the New Urban Agenda.

After debating on the form and structure of future activities, pondering whether to sponsor a single event like an Urban Thinkers Campus or to engage in a more extended effort, they settled on the latter. They conceived a strategy of reaching out to New York City government officials, civic activists and the general public on selected topics with the actual activities to be decided through the various dialogues. They believed that the work would be granular, developed organically and tailored to conditions on the ground. However, they were clear about the overall objective: to ensure that local authorities knew about the New Urban Agenda and were working to integrate elements of it into existing efforts and/or to stimulate additional policies and programmes in support of sustainable urban development. They settled on five topics: older persons, youth, gender, food security and affordable housing around which leadership and interest existed within the working group.

## A focus on older persons: a developing programme

Exemplary work relating aspects in the New Urban Agenda to New York City and its ageing urban population is being led by Katherine Kline, long-time member of the Habitat III Civil Society Working Group and Co-Chair of GAP's Older Persons Partner Constituent Group. This brief case study delineates the work-in-progress of translating the specifics – there are twenty-seven specific references to older persons in the New Urban Agenda – to the local level. This multi-step process includes fact-finding, identification of areas of convergence among local efforts with those promoted in the New Urban Agenda, and strengthening support for public policies sympathetic to the aims of the New Urban Agenda.

To Kline's mind, many of the twenty-seven references to older persons in the New Urban Agenda were highly compatible with Age-Friendly New York City, an effort that began in 2008 based on the 2007 World Health Organization (WHO) Initiative on Age-Friendly Cities. To wit, the New Urban Agenda calls the adoption of "sustainable, people-centered, age- and gender-responsive and integrated approaches to urban and territorial development" (paragraph 15); recognizes the need "to give particular attention to addressing multiple forms of discrimination faced by (...) including older persons" (paragraph 20); promotes "age- and gender-responsible planning and investment for sustainable safe, and accessible urban mobility (...)" (paragraph 13); for older

persons' full access to basic physical and socio-economic infrastructure, including "affordable serviced land, housing, modern and renewable energy, safe drinking water and sanitation, safe, nutritious and adequate food, waste disposal, sustainable mobility, healthcare and family planning, education, culture, and information and communication technologies" (paragraph 34). It singles out older persons for special attention in transportation/mobility programmes, especially road safety (paragraph 113). It underlines the necessity of their protection against undue taxes (paragraph 134). It makes specific references to building capacity to sensitize those working with issues concerning older persons (paragraph 148) and also to strengthen and empower older persons to fully participate in public decision-making (paragraph 155). As part of this effort, it calls on national governments and other data-gathering sources to make the information available to older persons (paragraph 156). And most important, it "promotes participatory age- and gender-responsive approaches at all stages of the urban and territorial policy and planning process, from conceptualization to design, budgeting, implementation, evaluation, and review" (paragraph 92).

Armed with this guidance from the New Urban Agenda, Kline set to work to learn what New York City was doing post-Habitat III particularly through its Age-Friendly New York City Programme begun in 2008 as part of the WHO Age-Friendly Cities Initiative. Well connected within the UN system efforts on older persons as a former volunteer representative at the UN for AARP (American Association of Retired Persons) – the largest US non-profit, non-partisan organization representing the interests of the 50+ US population which supports US Age-Friendly Communities – an affiliate of the WHO Initiative, Kline was aware of the international reach of the WHO Age-Friendly Cities Initiative. This is an advocacy effort dating from 2007 aimed at improving the well-being of all through programmes focused on those neglected aspects of urban life that specifically relate to urban ageing, such as housing, transport, health, outdoor space and community participation.

She discovered that New York City had adapted the global programme as policy, iterated in OneNYC (2013, 2015), the Mayor's strategic plan and reinforced it with partnerships with the Office of the Mayor, the New York City Council and through its partnership with the New York Academy of Medicine that have devised tangible implementation initiatives. She noted the current Mayor's reinvigoration of the city's Age-Friendly NYC Commission (established in 2010) with 22



Photo: UN-Habitat

GAP's Executive Council met in Nairobi prior to the 26th UN Habitat Governing Council to discuss their implementation strategies for the New Urban Agenda, May 2017



new commissioners added in 2015, charged with monitoring and enhancing the city's age-friendly policies (for information on the New York City Age-Friendly Cities effort see NYAM 2017).

Further, she reached out to local political leaders in the City Council and the Borough of Manhattan, finding strong support from her own council member and borough president. In the next few months, she will be working with these parties, especially with the New York Academy of Medicine to enhance advocacy, communications and programming among a wider group of stakeholders. A spring launch of Age-Friendly New York City Initiatives will include references to the New Urban Agenda.

## Conclusion

As can be seen through this short essay, the US efforts toward implementing the New Urban Agenda are evolving. It is too early to do more than recount the beginning efforts, noting their origin in the preparatory processes for Habitat III at the global, national and local levels. At the national level, the successful collaboration of the State Department and HUD began a practice of horizontal collaborative work and understanding of their respective internal and external operations. The appointment of a national committee

According to Kline, there is a definite role to be played by civil society connecting existing local programmes with those that relate to the New Urban Agenda ensuring that the latter receives appropriate attention and recognition. WHO Age-Friendly Cities worldwide can be drawn into this effort through the WHO Age-Friendly Cities Office itself as well as through members of GAP Older Persons PCG who helped create the original initiative and remain actively involved in its implementation. Too often, she believes that we work in silos. She has found no resistance to making the linkage and most respond positively once reminded of the need to relate their work to that of the New Urban Agenda. Moreover, she anticipates disseminating the NYC model at the 2018 World Urban Forum for other cities to emulate.

forged new dialogues between the federal agencies and national and local civil society. Their co-sponsored projects – the publication, regional conferences and DC Global Policy Conversations Series – demonstrated cooperative efforts across political domains, vertically and horizontally. The evolution of New York City's Civil Society Working Group from an entity with an outward view that is global to one that is looking to translate global issues locally represents an example of the first steps towards localization.

## Literature

**Birch, Eugenie, 2016:** A Midterm Report, Will Habitat III Make a Difference to the World's Urban Development. *Journal of the American Planning Association*, 84: 4 (Autumn)  
DOI: 10.1080/01944363.2016.1216326.

**City of New York, 2012:** OneNYC The Plan for a Strong and Just City. New York: Office of the Mayor.

**City of New York, 2016:** OneNYC 2016 Progress Report. New York: Office of the Mayor. **NYAM – The New York Academy of Medicine, 2017:** Age-Friendly NYC. Accessed: <https://www.nyam.org/age-friendly-nyc/> [retrieved on 14.06.2017].

**HUD User, 2016:** Habitat III Report Appendix. Accessed: <https://www.huduser.gov/portal/sites/default/files/pdf/Habitat-III-Report-Appendix.pdf> [retrieved on 14.06.2017].

**NYAM – The New York Academy of Medicine, 2017:** Age-Friendly NYC. Accessed: <https://www.nyam.org/age-friendly-nyc/> [retrieved on 14.06.2017].

**United Nations General Assembly, 2016:** 2016 New Urban Agenda. A/71/L.23. New York.



Photo: Kenzo Abiko

# DOES THE NEW URBAN AGENDA SUPPORT CITIES IN BRAZIL TO BECOME SUSTAINABLE?

**For sustainable Brazilian cities responsible persons have to be informed about the New Urban Agenda and be involved in its implementation and monitoring.**

---

**Alex Kenya Abiko**  
is Professor of Urban and Housing Management at the  
Escola Politécnica, University of São Paulo (USP).  
alex.abiko@usp.br

The New Urban Agenda (NUA) was signed by Brazil, Germany and 160 other countries in October 2016. The Agenda, together with the United Nations 2030 Agenda for Sustainable Development, the so called SDGs (Sustainable Development Goals), is a powerful tool for making cities more inclusive, secure, resilient and sustainable. However, these two valuable initiatives cannot by themselves ensure that the above goals will be achieved. Many other actions and initiatives are called for to reach these goals, including enhanced international cooperation and the generation and transfer of information and knowledge on the subject.

Three steps need to be taken in Brazil:

A **first step** is to inform people about the existence and content of the NUA. Given that it is a complex, lengthy, wide-ranging mechanism covering numerous sectors and specialists' technical areas, this is not an easy task. Awareness-raising is already underway, but much more needs to be done. Many more stakeholders from different areas of knowledge and expertise need to become involved – the various levels of government, state-run and private companies, academia, non-government organisations (NGOs), CBOs (community based organizations), etc. While internet and social media are low-cost means of communication, especially suitable for Brazil and other developing countries, it is essential, however, that NUA-related messages are formulated in the kind of language that can be understood by ordinary people.

A **second step** is to actually implement the NUA – an equally complex task which demands efforts to be made on a wide front: internationally, nationally and locally. In Brazil's case, this task is compounded by the different realities existing between the 70 Metropolitan Regions, plus other cities and towns of the federation, that are home to 170 million (84 %) people out of the total population of just over 200 million. There are for example over 5,500 autonomous local governments (municipalities), with populations as small as 825 inhabitants (Municipality of Serra da Saudade) or as large as the city of São Paulo with 12 million inhabitants. This concentration of people in cities (the São Paulo Metropolitan Region alone is home to 21 million people in its 39 municipalities) justified the creation of the Ministry of Cities in 2003, aiming at reducing social inequalities, addressing urgent issues such as housing, public sanitation and urban transport and, in short, seeking to make cities more human spaces to live in. A further important initiative was the introduction by federal law in 2001 of the City Statute which

regulates the chapter in Brazil's 1988 Constitution on urban policy (specifically articles 182 and 183). This law also heralded the pioneering concept of the "right to the city" and is covered by the general guidelines of the NUA ensuring that all levels of government promote a democratic city management and acknowledge the social function of the city and urban property.

The "right to the city" is not a subjective concept but can be found in articles established in the City Statute (Federal Law 10.257 of 10 July 2001) as the principals of the right to regularization of consolidated settlements and combating property speculation in urban areas.

While this federal law plays an important role in the NUA implementation, further efforts are needed to encourage metropolitan, regional and local governments to take a genuine interest in drawing attention to the NUA. Universities and research institutions can also make an invaluable contribution by issuing technical documents to inform public policies, and organising other events such as technical meetings to discuss the NUA. Research centres that are committed to the NUA are also key players in the design of public policies and prospective relevant actions of companies, CBOs and NGOs. Understanding the relationship between the NUA items and the specificities and realities of the above-mentioned localities is obviously important for ensuring successful outcomes of pertinent actions taken in the NUA context. In this regard, international cooperation agencies will hopefully contribute not only with funds but – more importantly – share appropriate technical knowledge. Within the overall context of the NUA guidelines, the German-Brazilian Urbanisation Partnership could certainly make a worthwhile contribution to designing sustainable cities in Brazil.

Implementing the NUA clearly involves the type of training and capacity-building activities that are embedded in the DNA of our research centers. Targeted face-to-face or – increasingly – distance-learning courses are important mechanisms for organising and transmitting knowledge on urban actions that pursue an inclusive and sustainable vision of the urban environment. In addition, webinars and continuing education courses could be used to train technical staff to implement the NUA and its guiding paragraphs as well as providing a way of reaching out to the general population.

A **third step** is to oversee and monitor the implementation of the NUA. Governments and society need to know if the NUA is being implemented as initially conceived and wheth-



Photo: Alex Abiko

### Upgraded Paraisópolis favela

er it is proceeding at the planned pace and achieving the expected results. In this regard, any changes of direction must be formally recorded. Meanwhile, although oversight and monitoring will inevitably reveal to governments and

the public the many difficulties involved in implementing such a highly complex agenda, the outcomes of monitoring and evaluation will also demonstrate that strenuous efforts are being made to reach an overarching goal that embraces all citizens.

The University of São Paulo and our research group have developed a number of actions and initiatives that form part of the above three steps to deal with the NUA. We participated, for example, in coordinating the ABNT/CEE268 (Brazilian Technical Standards Association), the national mirror committee of ISO TC 268 on Sustainable Cities and Communities and were involved in a wide-ranging debate with different social stakeholders on the role of Brazilian cities in improving the quality of life for inhabitants (primarily considering income, health, sustainability, mobility, technology issues). One of our group's other activities has been to pursue the commitment to turn the seven university campuses occupying 76 km<sup>2</sup> – known as the University City – with 90,000 students and researchers in the State of São Paulo into a sustainable status.

Finally, we do believe that the New Urban Agenda is an important opportunity and contribution to efforts to press ahead with creating awareness of sustainability and urban social inclusion issues as ways to achieve a more just and egalitarian society.

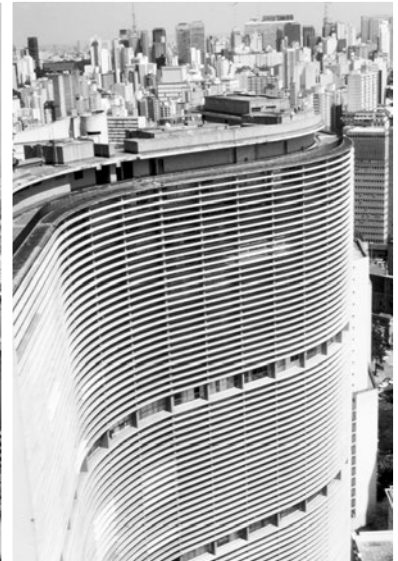
## Literature

**Carvalho, Celso; Rossbach, Anaclaudia (org.).** 2010: *The City Statute: A commentary*. São Paulo. Cities Alliance and Ministry of Cities.

**ISO – International Organization for Standardization, 2014:** ISO 37120:2014. *Sustainable development of communities – Indicators for city services and quality of life*.

**Zárate, Lorena; Emmanuelii, Maria; Saule Junior, Nelson (org.) 2014:** *Moving toward the implementation of the Right to the City in Latin America and Internationally*. São Paulo. Instituto Pólis.

## São Paulo – varying urban neighbourhoods



Photos: André Müller

**São Paulo** is the biggest of the 5,500 cities and communities in Brazil and home to 12 million inhabitants. The city covers 1,523 km<sup>2</sup> – the metropolitan region counts for 7,947 km<sup>2</sup> – and stretches over numerous hills as well as it is characterised by varying neighbourhoods and a high population density. One of the buildings better known is one of the world's biggest residential buildings, COPAN, built from 1957 on and designed by Oscar Niemeyer. An utopia of urban society on more than 10,000 square metres vertically piled.



# IMPLEMENTING THE SDGS IN INDIA AS CONTRIBUTION TO ADOPTING THE NEW URBAN AGENDA

How does India employ the SDGs to encourage the use of the New Urban Agenda?

---

**Professor Jagan Shah**

is trained as an architect and an architectural historian and critic. He leads the research and development work at the National Institute of Urban Affairs. He is particularly interested in models of development that can create a just, prosperous and sustainable society.  
[jshah@niuua.org](mailto:jshah@niuua.org)

The outcome of Habitat III was in the shape of a New Urban Agenda brought out as the Quito Declaration. This agenda, which aims to promote sustainable cities and human settlements for all, brought to the notice of the world the persistence of multiple forms of poverty, growing inequalities, and environmental degradation. These pose major challenges to sustainable development worldwide, with social and economic exclusion and spatial segregation often an irrefutable reality in cities. The New Urban Agenda reiterates that nations are still far from adequately addressing these and other existing and emerging challenges. It emphasises the need to take advantage of the opportunities of urbanisation as an engine of sustained and inclusive economic growth, social and cultural development, and environmental protection, and of its potential contributions to the achievement of transformative and sustainable development.

The New Urban Agenda reaffirms the global commitment to the 2030 Agenda for Sustainable Development, including the Sustainable Development Goals (SDGs), and sustainable urban development as a critical step for realising sustainable development. The implementation of the New Urban Agenda contributes to the implementation and localisation of the 2030 Agenda for Sustainable Development in an integrated manner, and to the achievement of the Sustainable Development Goals and targets, especially SDG 11 of making cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable. To achieve this vision, nations have resolved to adopt a New Urban Agenda guided by the several interlinked principles: inter alia, "leave no one behind", by ending poverty in all its forms and dimensions; integration in the urban space, and providing equal access for all to physical and social infrastructure and basic services as well as adequate and affordable housing; and sustainable and inclusive urban economies.

The Government of India has also adopted the New Urban Agenda and has committed to fulfil the SDG targets. The ambitious SDGs call for significant rethinking in development processes of the country. India has, over the past years, directed its development pathway to meet its priorities of employment, economic growth, food, water and energy security, disaster resilience and poverty alleviation. India has also aimed to restore its natural capital and adopt transparent and robust governance along democratic lines. However, emerging challenges of climate change impacts, increasing inequities, and lagging human development indices are challenges which need to be addressed. The post-2015 UN Sustainable Development Agenda framework provides an opportunity to renew and integrate efforts in order to meet, to a significant degree, national and global aspira-

tions in a defined time frame. They also call for significant resources to be dedicated and invested in priority areas as identified in the framework of goals and targets.

In the past two decades, there has been an explicit recognition of the role of urbanisation in the country's socio-economic transformation; the fact that cities make significant contributions to economic growth, employment generation and poverty reduction has also been acknowledged. Successive five-year plans beginning with the Eighth Five-Year Plan (1992-1997) bear testimony to their increasing importance of urban areas. In recent years, efforts have been directed towards deepening and enhancing the role of urbanisation in the development process, with initiation of wide-ranging initiatives which aim at:

- a broad-based strengthening of the municipal system and restructuring of urban governance, which is said to be a key factor in improving the quality of urbanisation;
- eliminating the structural and systemic constraints to the functioning of cities and smaller human settlements; and
- reaching out to the urban poor via innovative financing and tenure arrangements (Ministry of Housing and Urban Poverty Alleviation 2016).

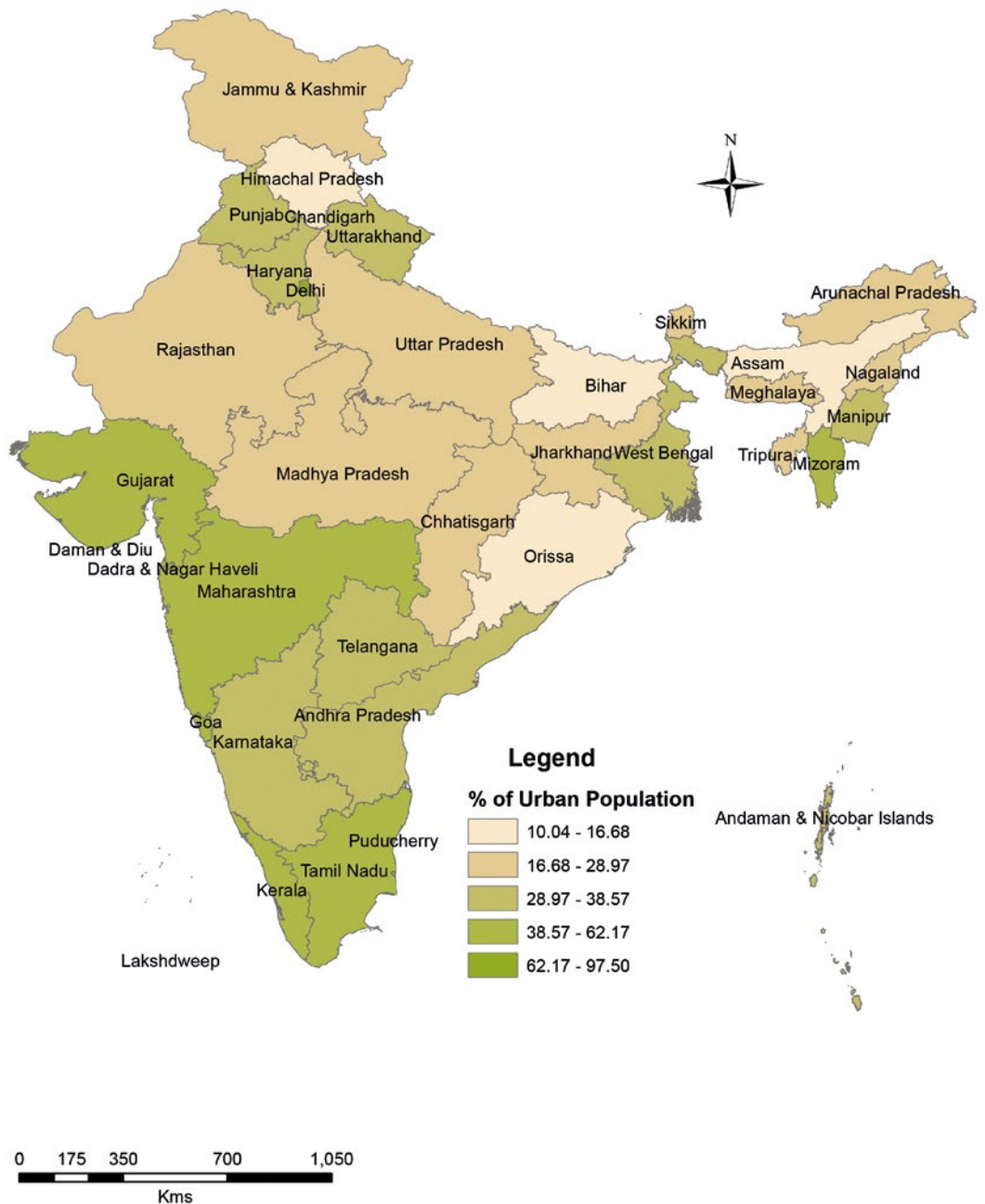
As indicated earlier, cities as promoters of economic growth – as spaces of inclusiveness, creators of urban equity, and poverty eradication – as elaborated in the SDGs are ideas that have found a space in the New Urban Agenda as well.

Sustainability efforts for Indian cities need to be looked at from a different lens, i.e. (i) recognising the peri-urban areas and rural-urban continuum, (ii) urgent need to develop and plan small towns and cities for balanced urban development and (iii) make urban spaces for all sections of the society, tolerant towards diversity. One feature of the New Urban Agenda is that it lays emphasis on competition, the private sector, alongside participation, sustainability, and inclusiveness. How all this will work together is the big challenge.

There is evidence to show that, if good amenities and livelihood opportunities are made available in rural areas, rural-urban migration slows down with concomitant reduction of poverty levels. Recent data from the Census 2011 and National Sample Survey show that employment opportunities in the rural non-farm sector have expanded in recent years due to increased spending power in small towns and rural areas, the impact of the Mahatma Gandhi

1

Percentage of Urban Population in India, 2011



Source: Jagan Shah

National Rural Employment Guarantee Act (MGNREGA) and to contraction of job opportunities or “jobless growth” in the urban industrial sector. Increased investment in rural areas, especially in creating job opportunities in the rural non-farm sector, must be an important part of a holistic urban development policy.

According to the 2011 Population Census, the urban population grew to 377 million, registering a growth rate of 2.76 % per annum during 2001–2011. The level of urbanisation in the country increased from 27.7 % in 2001 to 31.1 % in 2011 – an increase of 3.3 percentage points during 2001–2011 compared to an increase of 2.1 percentage points dur-



ing 1991–2001. It is increasingly argued that Indian cities are highly “exclusionary” i.e. with certain socio-economic conditions which discourage the entry of poor migrants/refugees. Hence, cities are perhaps no longer perceived as spaces of prosperity.

In the cities, challenges abound like housing deficits, rising homelessness, urban poverty pockets, poor urban governance, lack of convergence of welfare services and lack of proper implementation. The Habitat approach includes villages too, but they seem to be lost in the current urban policy discourse.

Both the New Urban Agenda as well as SDGs 2015 have the goal of making cities’ spaces inclusive. Urban spaces need to be inclusive not only in terms of the varied population they accommodate, but also in terms of how peacefully the diversities coexist. Current statistics on all 17 SDGs, however, reveal that India has a long path to forge on its journey to realise the vision it harbours, although, there has been substantial progress with regard to several goals. In fact, such improvement came through the adoption of the millennium development goals in year 2000, with the horizon year of 2015. The following section details India’s status with regard to the SDGs which has a bearing in the urban context.

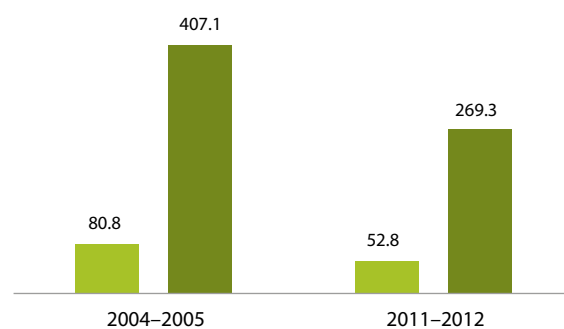
The all India Poverty Head Count Ratio (PHCR) has been brought down from 47 % in 1990 to 21 % in 2011–2012. Figure 2 shows the poverty ratio and number of poor in urban India for the years 2004 and 2012. In 1990, 53 % of all Indian children were malnourished. In 2015, malnourishment declined to 40 %. India’s Under Five Mortality (U5MR) declined from 125 per 1,000 live births in 1990 to 49 per 1,000 live births in 2013. From a Maternal Mortality Rate (MMR) of 437 per 100,000 live births in 1990–91, India came down to 167 in 2009. Delivery in institutional facilities has risen from 26 % in 1992–1993 to 72 % in 2009. India has made significant strides in reducing the prevalence of HIV and AIDS across different types of high-risk categories. Adult prevalence has come down from 0.45 percent in 2002 to 0.27 in 2011. India has made significant progress in universalising primary education. Enrolment and completion rates of girls in primary school have improved as have elementary completion rates. The net enrolment ratio in primary education (for both sexes) is 88 % (2013–2014). At the national level, the male and female youth literacy rate is 94 % and 92 %. India is on track to achieve gender parity at all education levels, having already achieved it at the primary level. The ratio of female literacy to male literacy for 15–24 year olds is 0.91.

## 2

### Poverty Ratio



### No. of Poor (in million)



Urban Total

Source: Jagan Shah

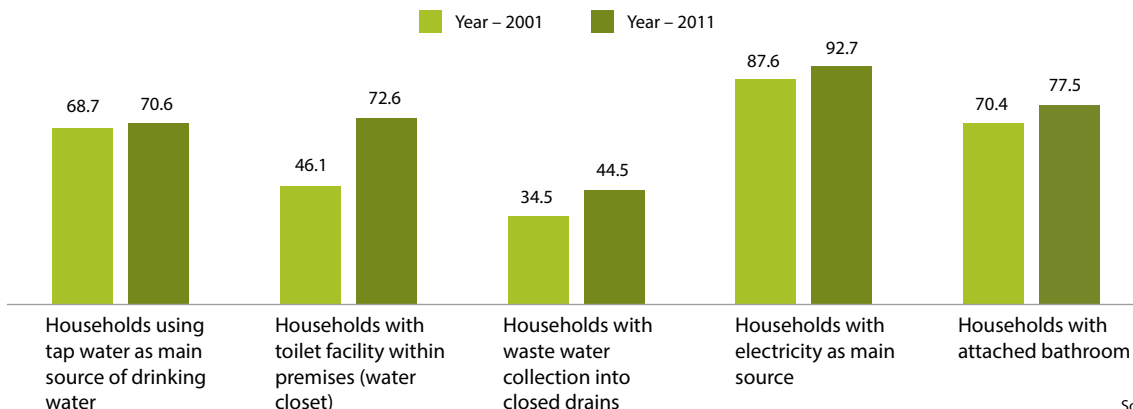
As of August 2015, in India the proportion of seats in National Parliament held by women is only 12 % against the target of 50 %.

The overall proportion of households in India using tap water as main source of drinking water increased from 68.7 in 2001 to 70.6 in 2011. 92.7 % households had electricity as main source of lighting and 72 % households had access to toilet facility (figure 3). Almost 600 million people in India defecate in the open, the highest number in the world. The unemployment rate in India is estimated to be approximately 5 % at all India level (2013–2014). India’s labour force is set to grow by more than 8 million per year.

India’s CO2 emissions per capita are 1.67 (metric tons), one of the lowest in the world, the global average being around 4–5 (metric tons). In 2010, per capita annual electricity consumption was 626 kWh compared to the global average of 2977 kWh. India has committed to reduce the emissions intensity of its GDP by 20 % to reach a level of 25 % by 2020.

3

Access to Basic Amenities in Urban India



Source: Jagan Shah

The Gini Coefficient of income inequality for India has risen from 33.4 % in 2004 to 33.6 % in 2011. India has the second highest number of internet users in the world. However, internet penetration in the country is under 20 %.

In order to achieve the SDGs, dedicated funding is required to meet the targets. In the urban sector, the Fourteenth Finance Commission (FFC) has recommended an increase in the share for devolution of funds for the urban local bodies (ULBs). In pursuance of this, the Central Government has devolved higher share of central taxes (42 %) to states and also increased the share of ULBs in central taxes up to 5 %. This devolution would help ULBs to address the infrastructure-financing gap and to meet the requirements for SDGs.

Which supporting role does the German-Indian Urbanisation Partnership take in this respect and what do you expect from a partnership between the National Institute of Urban Affairs (NIUA) and the Federal Institute for Research on Building, Urban Affairs and Spatial Development (BBSR) as particularly research-oriented institutions? Is it about technical devices (e. g. satellite data) or governance issues or other mechanisms?

The National Institution for Transforming India (NITI Aayog) has been entrusted with the role to coordinate "Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development". Moving ahead from the Millennium Development Goals (MDGs), SDGs have been evolved through a long inclusive process for achievement during 2016–2030. The SDGs cover 17 goals and 169 related targets resolved in the UN Summit on 25–27 September 2015, in which India was represented at the level of the Honourable Prime Minister. These SDGs will stimulate, align and accomplish actions

over the 15-year period in areas of critical importance for humanity and the planet.

The task at hand for NITI Aayog is not merely to periodically collect data on SDGs but to act proactively to fructify the goals and targets not only quantitatively but also maintaining high standards of quality. The Ministry of Statistics and Programme Implementation (MoSPI) has already undertaken a parallel exercise of interaction with the ministries to evolve indicators reflecting the SDG goals and targets.

To achieve these tasks, the draft mapping of the goals and targets as an initial step on proposed nodal and other ministries has been carried out in consultation with MoSPI. Further, as an illustration, the Centrally Sponsored Schemes (CSSs), including the "core of the core", "core" and "optional" schemes being implemented by the States have been mapped along with some of the recent initiatives undertaken by the Central Government. In addition, ministries are implementing Central Sector Schemes and States are also implementing various State Schemes aligned with one or more SDGs.

The Ministry of Urban Development of the Government of India has embarked on several urban sector missions for infrastructure, smart cities, heritage cities and total sanitation that are tuned to meet the SDG goal 11. It will create a vast data repository for the missions. This data would be generated as a by-product of the process of planning and executing the missions and will serve as a monitoring and evaluation platform as well. The Mission Management Information System (MMIS) will be a rich repository and a platform that will yield lot of insights, if researched.

Along with these data sets, lot of data is being generated by the government agencies on various socio-economic dimensions. It is essential to map these to get a clearer glimpse of the correlations between urbanisation, infrastructure, governance, service delivery, reforms, financing, internal resource generating capacity, public-private partnership (PPP) and so on. Of late, data on environmental degradation, pollution and urban transportation are becoming important inputs for spatial planning. It is extremely important to formulate policies based on evidence-based research. Also empirical analysis of data supported by modern cartographic techniques can influence outcome-based research by facilitating the monitoring at regular intervals. It is also important to work out methodologies to calculate indicators at the city level, analyse the data shared by finance commissions and GST data on sharing of taxes in addition to an analysis of local finances of cities in a systematic manner. These are crucial as inputs in assessing the achievements of SDGs and the New Urban Agenda.

NIUA is closely involved with the process of creating a diversified platform to deal with these upcoming needs on evidence-based evaluation, and the institute could gain a lot from the understanding of the data collection, analytical environment of the Federal Institute for Research on Building, Urban Affairs and Spatial Development (BBSR) and its spatial mapping. BBSR is the premier institute for handling national-level data, and NIUA would really learn a lot from its wisdom on how to use indicators for policy formulation.

As Germany's federal institute for, amongst others, cities, BBSR would be a natural fit for NIUA, although NIUA does

not have as comprehensive a scope as BBSR with its command over buildings, urban affairs and spatial development, spatial planning aided by modern cartographic techniques, urban development and housing.

But NIUA would like to see this as a way that the urban agenda can truly shape the larger agenda by making urban data analytics the concomitant of 'e-governance', which is one of the leading initiatives of the Government of India. In this, there would be other departments of the government which would be involved: the geo-spatial mapping, the Census, the Sample Survey Organisation, the Ministry of Statistics and Programme Implementation, etc.

NIUA intends to collaborate with BBSR to develop a data centre analysing data on various indicators aided by cartographic representation based on the developed GIS technology of the BBSR for assessment of the progress of the urban sector as a whole as well as monitoring of SDGs and the new missions. NIUA would seek assistance from BBSR in selecting standard indicators for regional or city level analysis of statistical data; for statistical analysis and GIS modelling for planning, monitoring, prediction and classification at various regional levels; and for cartographic modelling to represent the outcome at various administrative levels through a proto-type of BBSR's Integrated Spatial Information System INKAR (cf. <http://www.inkar.de>).

Such a collaborative effort can help to strengthen the data analytics of NIUA which in due course could help the government to assess the progress of SDGs and the centrally sponsored schemes.

## Literature

**Bakshi, Shilpi K.; Kumar, Ipsita, 2013:** Policy Brief: India and Sustainable Development Goals (SDGs). Accessed: <http://www.teriin.org/policybrief/docs/sdg2013.pdf> [retrieved on 16.01.2017].

**Kanuri, Chaitanya; Revi, Aromar; Espey, Jessica; Kuhle, Holger, 2016:** Getting Started with the SDGs in Cities: A Guide for Stakeholders. Accessed: <http://unsdsn.org/wp-content/uploads/2016/07/9.1.8.-Cities-SDG-Guide.pdf> [retrieved on 16.01.2017].

**Ministry of Housing and Urban Poverty Alleviation, 2016:** India Habitat III National Report, Government of India.

**National Institution for Transforming India, 2017:** An Overview of SDG, Government of India. Accessed: <http://niti.gov.in/content/overview-sustainable-development-g-als> [retrieved on 16.01.2017].

**Paula, Nicole De, 2016:** The New Urban Agenda and the SDGs: Synergies and Challenges Ahead. Accessed: <http://sdg.iisd.org/commentary/policy-briefs/the-new-urban-agenda-and-the-sustainable-development-goals-synergies-and-challenges-ahead> [retrieved on 16.01.2017].

**Planning Commission, 2013:** Press Note on Poverty Estimates, 2011-12, Government of India. Accessed: [http://planningcommission.nic.in/news/pre\\_pov2307.pdf](http://planningcommission.nic.in/news/pre_pov2307.pdf) [retrieved on 16.01.2017].

**Singh, Indu Prakash, 2016:** Cities for people, not profits: a response to the New Urban Agenda. Accessed: <http://news.trust.org/item/20160913144915-y3wek> [retrieved on 16.01.2017].



# THE NEW URBAN AGENDA AND ITS IMPLEMENTATION IN IRAN



Photo: Ghazal Raheb

**The aim of this article is defining new strategies to enhance living conditions of urban areas according to New Urban Agenda discussed and agreed upon during Habitat III in 2016.**

---

**Ghazal Raheb**

has a PhD in architecture from Iran University of Science and technology, graduated in 2008. She is an academic member of Road, Housing and Urban Development Research Center (BHRC) since 2004 and head of architecture and urban development institute of BHRC since 2015.  
raheb@bhrc.ac.ir

**Mahta Mirmoghtadaee**

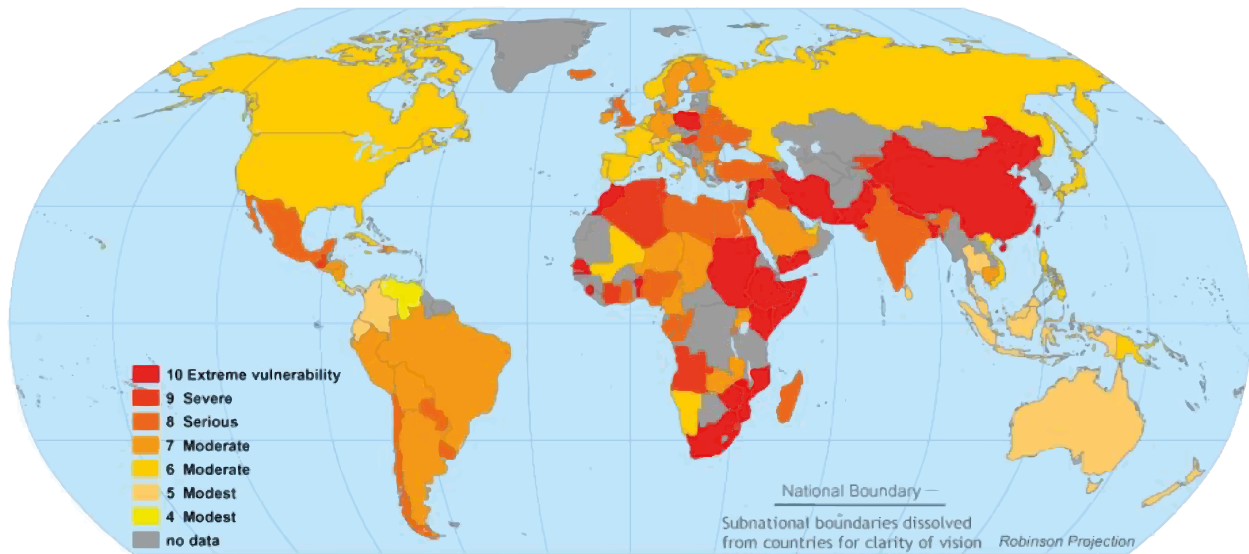
studied architecture and urban planning in the University of Tehran. She is an academic member of Road, Housing and Urban Development Research Center (BHRC) since 1997. Her research interests are sustainable and energy efficient urban planning and transit oriented development.  
mmoghtada@yahoo.com

**Mehran Rafiee**

is researcher in the field of urbanism and urban planning. Since 2010, in the Road, Housing and Urban Development Research Center (BHRC) of the Iranian Ministry of Roads and Urban Development.  
mraf85@gmail.com

# 1

## Global Distribution of Vulnerability to Climate Change. Combined National Indices of Exposure and Sensitivity



Scenario A2-550 in Year 2100 with Climate Sensitivity Equal to 5.5 Degrees C  
Annual Mean Temperature with Aggregate Impacts Calibration

Source: Wesleyan University and Columbia University 2006

The Islamic Republic of Iran is a country with diverse climatic conditions, located in arid and semi-arid zones with a fragile mountainous ecosystem and an economy seriously depending on oil production. The maps illustrate the climatic zones and the topographical condition of the country.

In Iran, rapid urbanisation and the growth of informal settlements have put more people and structures under risk and more pressure on the environment, especially in big cities.

The fluctuation of the annual average temperature in Tehran shows a gradual increase of more than 4 degrees centigrade from 1950 to 2010.

On the other hand, Iran is located in the area with the highest sensitivity to global warming and extreme vulnerability to climate change. This constitutes a serious challenge of the 21st century.

## Status of sustainable development indicators in Iran

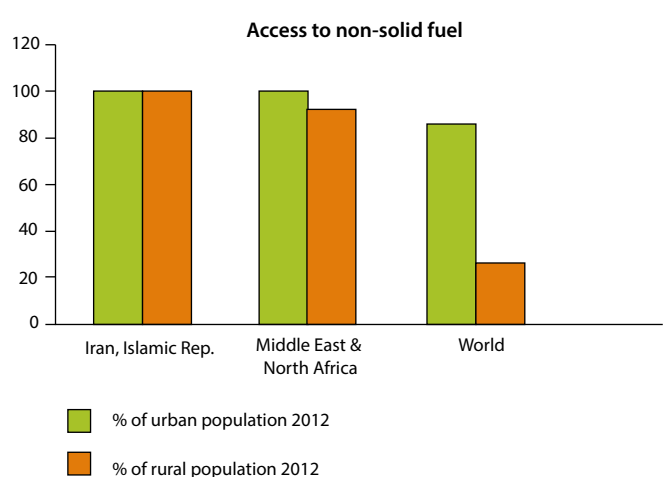
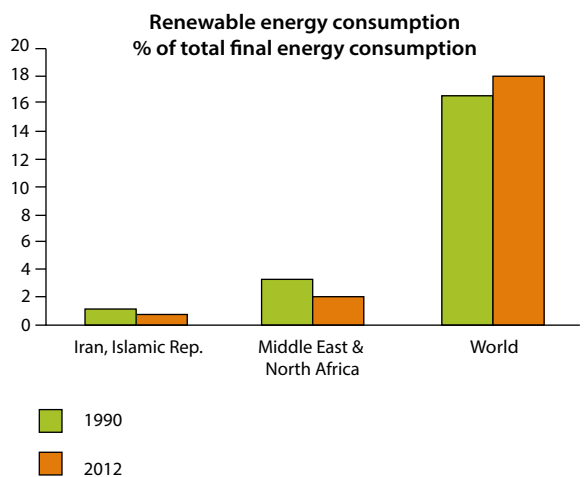
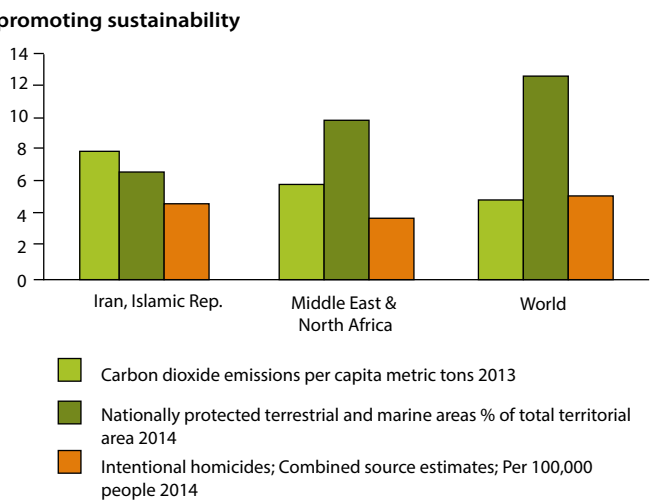
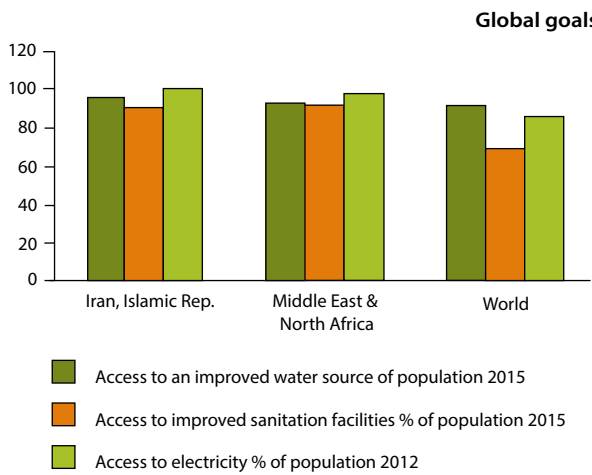
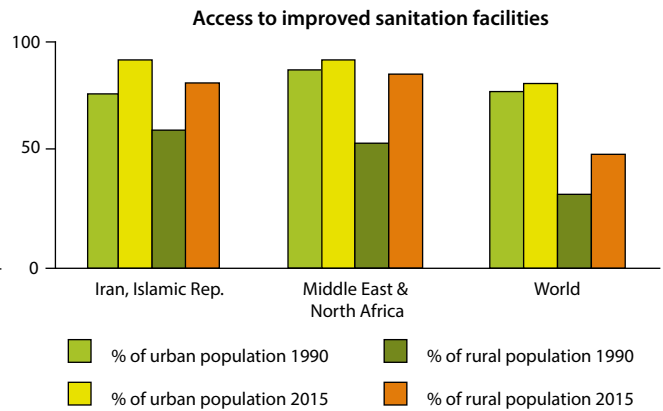
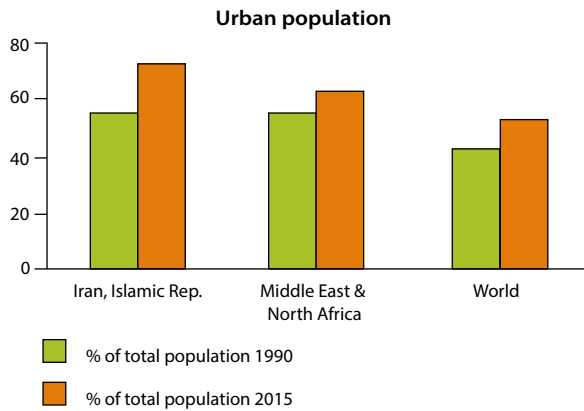
The quantitative analysis of sustainable development indicators is a guide for managers and planners at the national as well as local levels to achieve the Sustainable Development Goals (SDGs) and the implementation of New Urban Agenda. A comparative study indicates the status of Iran in the world from a sustainability point of view. The following indicators have been considered for comparing Iran's position in the Middle East and the world: urban population,

global goals promoting sustainability, access to sustainable energy and growth of GDP.

The information was compiled from officially recognised international sources presented by the World Bank with the most current and accurate global development data and includes national, regional and global estimations.

2

Urbanisation and Sustainability



Source: Raheb, Mirmoghtadaee, Rafiee; Worldbank 2017 [retrieved on 22.05.2017].

## Rapid urbanisation in Iran and environmental consequences

Although cities cover only 2 % of the Earth, they are home to about 50 % of the world population, consume one-third of the total energy supply and are responsible for 80 % of greenhouse gas emissions. Against this logic, it is clear that rapid urbanisation and the fast growth of urban areas would affect a country's share in climate change.

Iran's demographic and socio-economic situation has drastically changed during the last decades. Once being an agriculture-based society with the majority of population residing in rural areas, Iran changed to become a more urbanised country during the last decades of the 20th century, with a shift from agriculture to the market economy and the resulting creation of a modern but oil-dependent urban sector.

A review on the urbanisation trends of the country shows the apparent increase in the population of Iranian cities during the last 20 years. The following graphics illustrate a gradual increase in the number of cities and the population of urban areas.

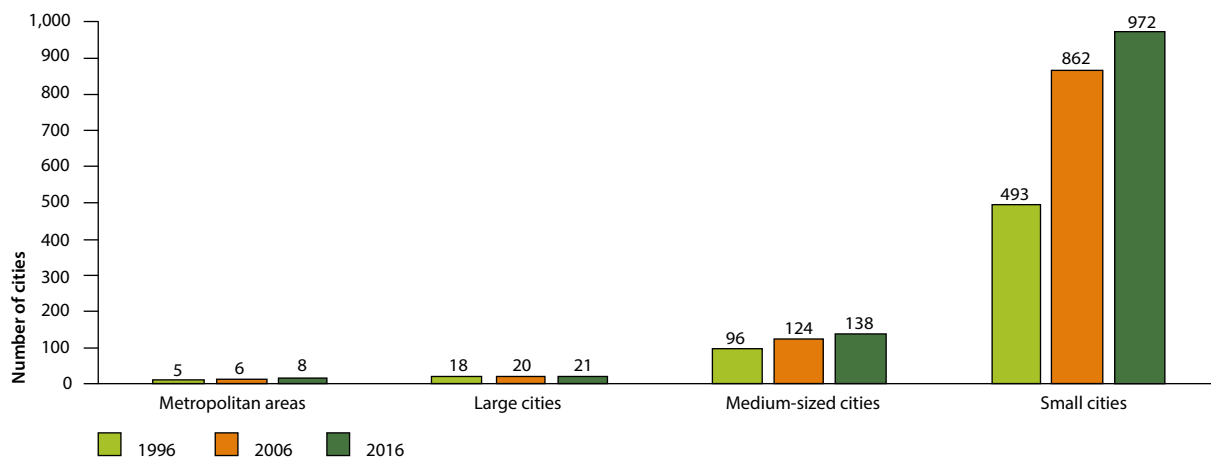
Air pollution and environmental degradation are serious problems in metropolitan areas and are considered the main reason for cardiovascular diseases and deaths in large cities. This is the consequence of rapid urbanisation with serious side-effects on people's living conditions. According to Abbaspour/Soltaninejad (2004) "The vehicle fleet

and motorisation, with a large number of old and poorly maintained vehicles as well as growing domestic vehicles are responsible for much of the recognised pollutants discharged to the atmosphere in metropolitan areas of Tehran. The transportation-related pollutants are carbon monoxide (CO), reactive and non-reactive hydrocarbons, nitrogen oxides, (NOx) sulfur oxides (Sox), and lead (pb)". The annual report of the "Air Quality Control Company" of Tehran also indicates that mobile sources of air pollution, such as private cars, shared taxis, motorcycles, vans, trucks, buses and minibuses, are responsible for 85 % of the annual air pollution (AQCC 2015). Each year – due to severe air pollution which causes serious health risk for the inhabitants – there are several days off, in which kindergartens, schools, factories and even state offices are closed. This unexpected situation has serious economic consequences, especially in Tehran, which is responsible for more than 70 % of the economic turnover of the country (Eghtesadonline 2016).

World Health Organisation data show that cardiovascular diseases are the most important cause for health factors such as "the sum of years of life lost due to premature mortality" (YLL) and "years of healthy life lost due to disability" (YLD) in Iran. According to the same data, "ischaemic heart diseases" were the leading cause of death, killing 97.7 thousand people in 2012 (WHO 2012).

### 3

Changing trend of the number of cities classified by population in Iran over twenty years (1996–2016)



Source: MRUD 2016



## Iran's missions towards decreasing greenhouse gas emissions

Iran joined the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) on 18th July 1996 and consequently established the National Climate Change Office (NCCO) in the Department of the Environment of Iran in 1998. On 22nd August 2005, Iran joined the Kyoto Protocol. The government passed national rules for the implementation of the UNFCCC Plan and the Kyoto Protocol in 2009 and revised it in 2012.

Accordingly, national policies in decreasing greenhouse gas emissions are divided into two parts (MRUD 2016):

- National plans which are funded by the governmental budget aiming at a 30 % decrease until 2025
- International funding and technical support aiming at a 34 % decrease until 2025 under supervision of UNFCCC

Also, as renewable energies do not have a noticeable share in Iran's energy supply (only 1% in 2013), the government identified some national activities for promoting the renewable energy production in collaboration with the private sector (SATBA 2017).

## A critical overview of the New Urban Agenda

A review of the current urbanisation trends of Iran and its consequences such as environmental degradation and climate change, added by the country's commitment to international protocols and summits on climate change, indicates the necessity of radical changes in urban planning and management. The New Urban Agenda has been provided to support planning concepts and instruments for addressing the situation. To discuss its potentials for dealing with the specific problems of Iran, a brief overview of the content and main topics of the document will be provided here.

The first Habitat Conference was held in Vancouver (Canada) in 1976, and Habitat II followed 20 years later in 1996 in Istanbul (Turkey). The New Urban Agenda has been adopted at the United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development, known as Habitat III, which has been held in Quito (Ecuador) from 17–20th October 2016. The bi-decennial format allows for the long-range implementation and impact of the conferences to be unfolded and assessed in a realistic timeframe (timeframe (Habitat III 2016a).

The New Urban Agenda has been developed to implement sustainable urban development at the global, regional, national, sub-national and local levels, with the participation of all relevant actors. It also contributes to the implementation and localisation of the 2030 Agenda for Sustainable Development, and to the achievement of Sustainable Development Goals (SDGs), including Goal 11 of making cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable.

Three main “transformative commitments for sustainable urban development” have been developed in the New Urban Agenda, which are (Habitat III 2016b):

- sustainable urban development for social inclusion and ending poverty Paragraph No. 25–42)
- sustainable and inclusive urban prosperity and opportunities for all (Principles No. 43–62)
- environmentally sustainable and resilient urban development (Principles No. 63–80)

Achievements and effective implementation of the mentioned goals or commitments would be possible through the following means. The core idea is to use the capacities of urban planning, design, financing, development, governance and management to address the dominant problems, by

- building the urban governance structure: establishing a framework (Principles No. 85–92),
- planning and managing urban spatial development (Principles No. 93–125) and
- means of implementation (Principles No. 126–160).

The last phase of the New Urban Agenda has been introduced as “follow-up and review” (Principles No. 161–169), in which periodic revisions and the monitoring of the implementation process and its impacts have been planned.

According to the New Urban Agenda, environmental degradation is among the major obstacles for sustainable development worldwide. It also considers the protection, conservation, restoration and promotion of ecosystems, water, natural habitats and biodiversity, minimisation of environmental impacts and the change to sustainable consumption and production patterns.

A brief overview of the above-mentioned means highlights the importance of “good urban governance”, “participatory policies” and “integrated planning”. Urban design and planning is the focal point, as discussed in Principle No. 100. The role of sub-national and local governments has also been acknowledged as key players in addition to national governments. In other words, the commitments could be achieved through a bottom-up practice, started by the public and supported and followed up by the local and national governments as well as local organisations, institutions and stakeholders. The role of new technologies in improving the human existence has also been considered in the New Urban Agenda, and the so-called smart city has been mentioned as a means to achieve the goals.

It can be concluded here that urban planning is the main instrument to achieve the goals represented by the New Urban Agenda (NUA). The following major challenges have been introduced by the Iranian Minister, Dr. Akhoondi (2016) in the Third United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development Habitat III.

#### How to achieve the goals of the NUA

- adoption of “national urban policies” by the government to ensure a coordinated approach to planning and managing cities and towns
- paying attention to “quality of life” as the centre of the efforts to develop sustainable human settlements
- regeneration of the national identity to increase the “sense of belonging” among our citizens
- implementing integrated land use transportation policy
- development and expansion of urban railroad networks to support “urban mobility”
- regular “monitoring” and its “periodical revision” of all adopted development plans
- giving high priority to “local economic development strategies” in preparing master plans for cities

### Rules towards sustainability in Iranian development plans

The 50th Principle of the Constitutional Law of Iran states: „Environmental conservation is a public duty“ (IPRC 2017); in continuing it is stated that „Economic activities and others which involve polluting or irreparable damage to the environment are prohibited“ (ibid).

To support sustainability in development plans, several laws, rules and regulations have been provided on different scales. Since Habitat II, four five-year development plans have been prepared and implemented in Iran. It is expected that the rules constitute frameworks for development activities in conserving the environment, decreasing pollution, fostering desirable settlements as well as social and economic sustainability. Taking into account the outlines mentioned, some main indicators have been considered in the development plans of Iran, particularly in densely populated cities. Implementing these ideas will be carried out in harmony between policy makers and executors. As follows, some of the most important rules related are:

#### ■ Sustainable development in the environmental major policies

(imparted by the Supreme Leader on 17 November 2015)

The Sustainable Development Goals of the United Nations (a 15-year programme covering the period from 2015 to 2030) comprises 17 goals, amongst them goal 11 paying special attention to communities and sustainable cities. This goal sets targets for countries in order to achieve sustainable urban development, also laying the foundation of the New Urban Agenda. In the major policies there are different clauses which support SDG 11. The main important issues discussed are: enhancement of living conditions, punishment of environmental destructors, monitoring and controlling the quality of natural resources, tackling environmental hazards and development of green transportation policies.

#### ■ Sixth economic, social and cultural programme (2017–2021)

The sixth development programme of the 5-year planning system of the Iran (2017–2021) is the latest plan for leading the country over the next five years. This programme has been compiled and is approved by the time of writing this article, in the form of twenty sections and 144 articles. Part XI of this Act with 15 provisions is dedicated to the Transport and Housing Programme covering the next 5 years. The

major issues discussed in the programme are: Urban regeneration, promotion of regional passenger rail transportation system, improving the living quality of marginalised people, restoration of the cultural and natural heritage, waste management and recycling and upgrading rural housing.

#### ■ 20-year perspective in 2025

This document underlines the necessity of promoting favourable environments in line with other outlines.

#### ■ Major policies of country planning 2011 (imparted in February 2011)

This document constitutes of the following crucial elements:

**B-1:** Due attention to the national and land integrity and intensifying Iranian-Islamic identity and the management of land by the effective use of locations, historical heritage and cultural and natural attractions in the country in line with

development objectives, improving tourism and conservation of historical records;

**V-5:** Prevention of uncontrolled immigration to the centres of the provinces;

**Z-5:** Selecting some capable metropolitan regions, harbours and islands and equipping them with high-tech communication and information services in order to attain higher-level roles.

#### ■ Major imparted policies in urban planning (imparted in 18 February 2011)

Here, physical aspects of cities in horizontally or vertically oriented development are defined with an emphasis on Iranian-Islamic identity and observation of cultural, social, economic, security, neighbours' rights, infrastructure facilities, climatic and environmental aspects.

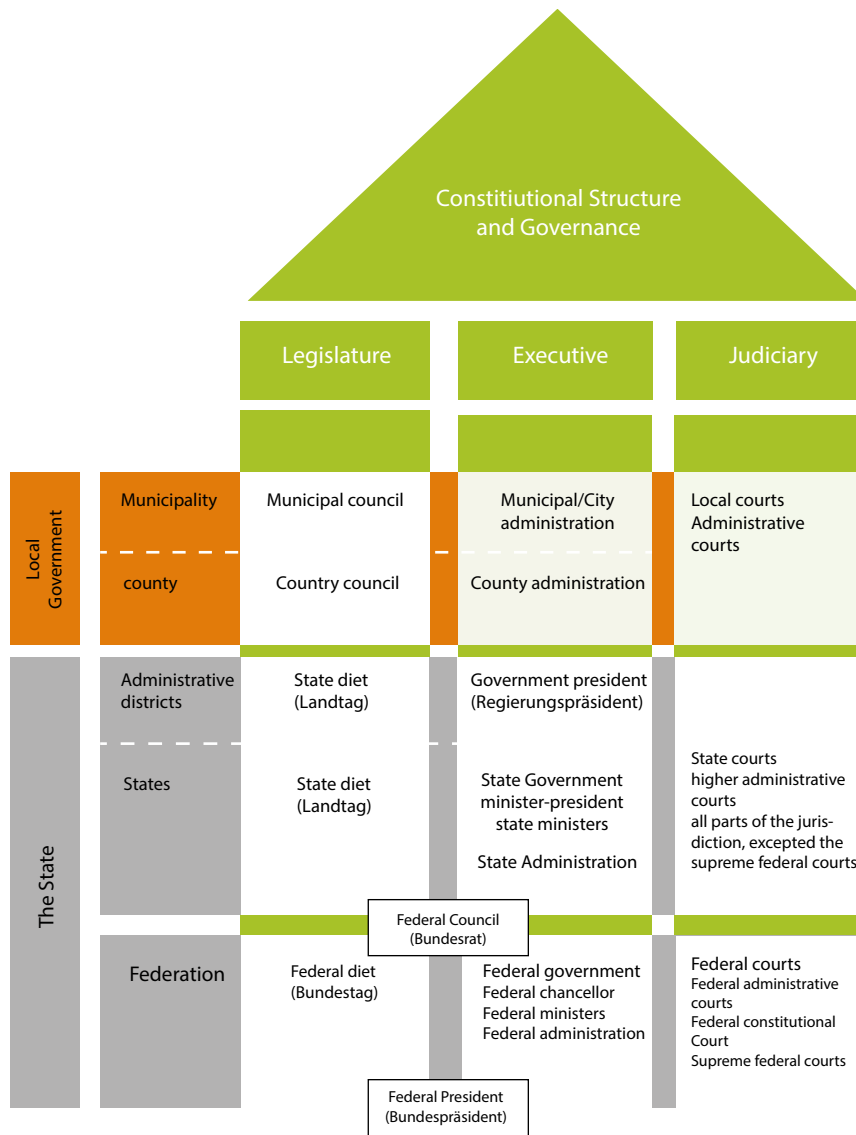
## The role of the Iranian-German Partnership in achieving the goals of the New Urban Agenda

A review on the approved policies and planning instruments available in Iran proves the country's commitment to environmental conservation. However, it seems clear enough that international cooperation and support from other countries would enhance the possibility of implementing the New Urban Agenda in Iran. Germany and Iran rely on a long history of cooperation. During the last decade, the two countries started joint research projects with the focus on sustainable and resource-efficient urban planning and development. Considering the prominent and successful achievements of Germany in fulfilling the goals of environmentally sound development, mutual learning could be a goal for the Iranian planning system. However, as urban planning is a locally developed system originating from national rules, regulations and the political system, it seems neither practical nor even realistic to simply copy what other countries are carrying out and expect the same outcomes. For a wise and realistic cooperation, it is necessary first to review each country's capacities. In the following, the planning system and instruments of both countries together with their experiences to achieve sustainable urban planning will be reviewed.

### Comparative study of the planning systems and instruments

The basic legislative system of **Germany** and the essentials of democracy have been defined at three levels, namely the federal, state and local governments.

At the federal level, the Federal Parliament (Bundestag) is in executive power. State Parliaments (Landesparlamente), county councils (Kreistage), city councils (Stadträte) and municipal councils (Gemeinderäte) are also in executive power but limited to states (Länder), cities, towns and urban areas respectively and undertake responsibilities in these areas. The federal structure of the state comprising the three levels of federal, state and local governments is decisive for the system of planning in Germany. Spatial planning in Germany is decentralised in its agenda accordingly. The distribution of competences and functions between the three levels of government produces a system with legally, organisationally, and substantially differentiated planning levels (Schayan/Giehle 2010).



Source: Pahl-Weber/Henckel 2008

State spatial planning gains its concrete structure and form from federal principles of spatial planning, while at the local area, objectives are developed in compliance with both state and federal planning specifications. At the local level, it is the responsibility of local authorities to regulate the use of land for buildings and other purposes.

Planning is therefore decentralised in Germany, and the most important documents are provided on the scale of

states and municipalities. Generally, planning is performed at three levels including the Federal Government, governing mayors and municipalities. The most important instruments of urban planning are land-use plans which are provided as legal documents by the municipalities, being reviewed periodically every fifteen years. Local development plans as detailed plans are prepared by the municipalities and include three-dimensional information. These plans are updated in case of any changes or requirements.

5

Local level planning system in Germany

Planning level	Planning instruments	Content of plan	Legal basis	Policy maker	Legal impact	scale
local authority	Binding land use plan	Arrangement for urban development and order in the form of legally binding designations for specific parts of the municipal territory	Federal Building Code in connection with Land Utilisation Ordinance and Plan Notation Ordinance	Municipal council	Legal by binding for everyone, legal basis for building projects and issuing building permits	~ 1:500 1:1,000
	Preparatory land use plan	Represents in basic form the type of land uses envisaged for the entire municipal territory in accordance with the intended urban development	Federal Building Code in connection with Land Utilisation Ordinance and Plan Notation Ordinance	Municipal council	Binding effects for all planning authorities	~ 1:10,000

Source: Pahl-Weber/Henckel 2008

“The comprehensive planning system in Germany is composed of formal and informal plans: The Federal Building Code (Baugesetzbuch – BauGB) is designated to create legally binding (formal) instruments” (Bialk/Kurth 2013: 4). Two important formal planning instruments for controlling urban development on the local level in Germany are the „binding land use plan” (Bebauungsplan) and the „preparatory land use plan” (Flächennutzungsplan) (see figure 5). A binding land use plan is defined as a document that “lays down legally binding rules for the development and organisation of sections of the municipal territory. It is developed on the basis of the preparatory land use plan, but unlike that latter, it creates direct rights and duties with regard to the utilisation of the sites within its preview...” (Pahl-Weber/Henckel 2008: 163).

Accordingly, preparatory land use plans are defined as documents to “represent in basic form the types of land uses envisaged for the entire municipal territory in accordance with the intended urban development which is proposed to correspond to the anticipated needs of the municipality” (ibid). Apart from formal planning tools which are legally binding documents, the German planning system also includes supplementary and informal documents which are used to prepare alternative planning and are to be taken into account in preparing formal plans.

The urban planning system of **Iran** is characterised by a centralised structure in which decision-making and planning is based on a hierarchical process limiting subordinated bodies and local authorities in independent decision-making. General policies of the system are commonly based on

programmes and national plans such as the Vision 20 Document and Five-Year Plans for Economic-Social Development (being prepared and proclaimed by Management and Planning Organisations).

In this centralised planning system, different institutions are responsible for preparing and executing planning documents. The planning system is considered to be a “sector-centralised model, where organisations and agencies on different planning levels are vertically linked” (Pahl-Weber/Wolpert 2014: 39).

While the formulation of building rules and regulations together with planning processes (policy-making, supervision, preparation of development plans and budgeting) is the responsibility of the Ministry of Road and Urban Development and its Supreme Council of Architecture and Urban Development, municipalities take the role of applying the formal documents provided by the Ministry with limited legal power to influence the planning process of the cities. Most important planning instruments on the local level are “detailed plans” and “comprehensive plans”. According to the definitions, “The comprehensive (master) plan which is prepared for the cities with a population of more than 25,000 people is a long-term physical plan. (...) upon approval of the comprehensive plan, a detailed plan must be prepared for medium and large-scale cities based on the comprehensive plan. The detailed plan determines the detailed land use allocations and requirements, exact physical condition of street networks and detailed population density in city parcels” (Rasoolimanesh et al. 2013: 223).

## Role of sustainability in planning instruments

It is not exaggerated to claim that environmental concerns are the heart of any decision-making in **Germany**. However, with the enactment of the country's new energy concept, the role of energy and climate change in the planning system has gained more priority. As a part of the *Energiewende* (energy transition) in Germany, development planning needs a strategic energy concept at the local level. Due to its decentralised planning system and self-governance of local authorities, different cities have developed different climate-related strategies: "In Leipzig, for example, it is called Integrated Energy and Climate Action Plan, and in Munich Ecology Guideline – Part: Climate Change and Protection" (Bialk/Kurth 2013: 3). Informal tools in Germany's planning system could be used as the main instruments to include climatic issues in planning documents. "Climate zoning plans" are informal and sectorial plans which bundle all sustainability actions to improve the city's liveability and its resilience to climate change. The decentralised planning system in Germany enables municipalities to take a key role in energy governance. They possess "the right to regulate all local affairs on their own responsibility, within the limits prescribed by the laws" (Schönberger 2013: 10). This self-government provides the ability to plan according to the local situation, and as climate and energy should be handled locally, this is one of the main reasons for their relative success.

**Iran** is a country with a centralised and sectorial planning system, in which local governments are mostly responsible for executing urban development plans, though forced to perform on low rights in decision-making, preparing plans, supervising plan preparation, approval, review and amendment (Jasbi 2012). A review of the planning system of Germany indicated two important factors which affect

the relative success of sustainable planning in the country. One is the development of a national energy master plan which harmonises all activities throughout the country, and the other one is the power and willingness of local authorities to prepare and realise energy efficiency and sustainable planning. In Iran, urban planning documents on the local level have been developed according to standardised instructions which are valid for the whole country. This uniform content neither offers any room for various geographical and climatic zones of the country nor any capacity for including energy and climatic considerations (Barakpour/Mosannenzadeh 2012). At the same time, informal planning tools which work like supporting documents to include new themes (like energy and climate) do not exist in the Iranian planning system.

## Discussion

Cities as the main consumers of natural resources take an important role in optimising natural resource consumption and sustainability. Germany and Iran have their individual planning systems and national policies to deal with environmental issues. Mutual learning and comparative planning studies would be useful for the empowerment of nations in general. The article indicates that the preparation of a National Energy Master Plan to create consistency between organisations associated with energy and sustainability topics is one of the reasons for efficient energy planning in Germany. Also, the insufficiency of urban regulations and documents related to sustainability and the limitation of public participation in the form of private organisations and NGOs in the specialised scope and the urban planning level can be the most important factors in the insufficiency of planning in this field (Mirmoghtadaee et.al. 2017).

## Conclusion

Sustainable development would be achieved during all steps of development planning including strategies, implementation and monitoring. Paying due attention to cities as "social organisations" should be considered as the fundamental policy for national development planning – also in promoting the economic role of cities in national development. In addition, in all planning steps, global environmental challenges such as climate change, unsustainable energy

consumption and the risk of disasters should be considered. Development plans should be provided on the national and local scales.

In this respect, the most important outlines for proposing a strategy framework regarding sustainable development planning would be as follows:

## Sustainable planning strategies

### National scale

- Promote the use of spatial planning as a facilitating and flexible mechanism rather than as a rigid blueprint.
- Raise public awareness and strengthen public capacities based on the concept of urban and territorial planning.
- Establish and maintain information databases, cadasters/ registers and mapping systems on population, land, environmental resources, infrastructure, services and related needs, as a basis for preparing and revising spatial plans and regulations.
- Put in place general phasing, updating, monitoring and evaluation systems applicable to urban and territorial plans, possibly through legislative actions. Performance indicators and stakeholder participation should be an essential part of those systems.
- Support the development of planning agencies that are properly structured, adequately resourced and undergoing continuous skills development.

- Establish effective financial and fiscal frameworks in support of urban and territorial planning implementation at the local level.

### Local scale

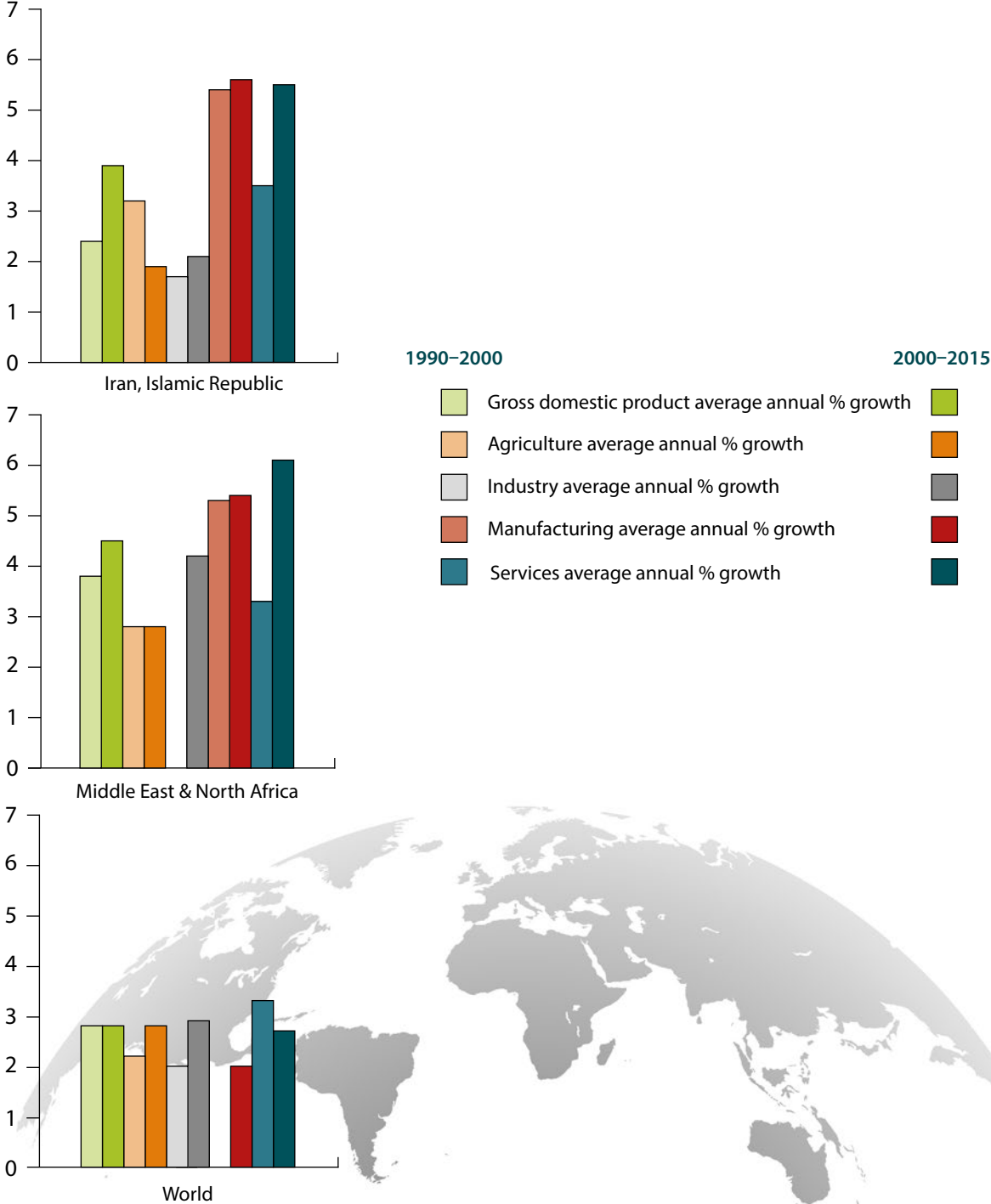
- Develop a shared strategic spatial vision (supported by adequate maps) and a set of consensual objectives, reflecting a clear political will.
- Elaborate and articulate urban and territorial plans that include multiple spatial components.
- Set up institutional arrangements, participation and partnership frameworks and stakeholder agreements.
- Create a knowledge base to inform the urban and territorial planning process and to allow the rigorous monitoring and evaluation of proposals, plans and outcomes.
- Design a human resource development strategy to strengthen local capacities to be supported by other spheres of government, as appropriate.

## Literature

- Abbaspour**, Majid; Soltaninejad, Ahmad, 2004: Design of an environmental assessment model on the effect of vehicle emission in greater Tehran on air pollution with economic sensitivity. *International Journal of Environment Science and Technology*, 1(1): 27–38.
- Akhoondi**, Abbas, 2016: Third United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development (Habitat III). Accessed: <http://www.news.mrud.ir/news/29371> [retrieved on 22.05.2017].
- AQCC** – Air quality control company, 2015: Annual report of Tehran air quality in 2014. Nashr-e Shahr Publication. Accessed: <http://air.tehran.ir/portals/0/ReportFiles/AirPollution/New/25.pdf> [retrieved on 22.05.2017].
- Barakpour**, Naser; Mosannenzadeh, Farnaz, 2012: Comparative study on energy efficiency policies in the area of land use planning in Iran and England. *Urban studies*, Volume 1, Issue 1: 41-60.
- BHRC** – Road, Housing and Urban Development Research Center, 1993: Climate zonation map in Iran.
- BHRC** – Road, Housing and Urban Development Research Center, 2012: Height dispersion in Iran.
- Bialk**, Sylvia; Kurth, Detlef, 2013: Climate zoning planning for resilient cities, integration of climatic action plans in Germany's urban planning system. Conference proceedings of the AESOP-ACSP joint Congress. 15–19 July, Dublin, Ireland.
- Eghtesadonline**, 2016: Loss of economic turnover due to air pollution. Accessed: <http://www.eghtesadonline.com/fa/content/> [retrieved on 22.05.2017].
- Habitat III**, 2016a: The new urban agenda explainer. Accessed: [http://unhabitat.org/wp-content/uploads/2016/11/New-Urban-Agenda-Explainer\\_Final.pdf](http://unhabitat.org/wp-content/uploads/2016/11/New-Urban-Agenda-Explainer_Final.pdf) [retrieved 22.05.2017].
- Habitat III**, 2016b: United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development (Habitat III). Quito, 17–20 October 2016. Accessed: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/N1639668-English.pdf> [retrieved on 22.05.2017].
- IPRC** – Islamic Parliament of the Islamic Republic of Iran, 2017: 20-year perspective in 2025 of Iran. Accessed: <http://rc.majlis.ir/fa/law> [retrieved on 22.05.2017].
- IPRC** – Islamic Parliament of the Islamic Republic of Iran, 2015: Iran sustainable development in the Environment Major policies (imparted by Supreme Leader on 17 November 2015). Accessed: <http://rc.majlis.ir/fa/law> [retrieved on 22.05.2017].
- IPRC** – Islamic Parliament Research Center Of The Islamic Republic Of Iran, 2011: Iran Major policies of the country planning. Accessed: <http://rc.majlis.ir/fa/law> [retrieved on 22.05.2017].
- IPRC** – Islamic Parliament Research Center Of The Islamic Republic Of Iran, 1989: The Constitution of the Islamic Republic of Iran. Accessed: <http://rc.majlis.ir/fa/law> [retrieved on 22.05.2017].
- Iran Meteorological Organization**, 2017. Accessed: <http://www.irimo.ir> [retrieved on 22.05.2017].
- Jasbi**, Ghazaleh, 2012: Urban governance and contribution of climate change consideration and energy efficiency: case study of Hashtgerd New Town, Iran, Proceedings of REAL CORP 2012, 14–16 May.
- MRUD** – Ministry of Road and Urban Development, 2016: Iran National Report for Third United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development (Habitat III).
- MRUD** – Ministry of Roads and Urban Development, 2011: Iran Major imparted policies in urban planning. Accessed: [www.mrud.ir](http://www.mrud.ir) [retrieved on 22.05.2017].
- Mirmoghadaee**, Mahta; Mousavian, Seyed Mohammad Farid; Gomarian, Payman, 2017: A comparative study on the role of energy efficiency in urban planning system of Iran and Germany. *Bagh-e Nazar*, Vol. 13, No. 43.
- MPORG**, 2017: Iran Sixth economic, social and cultural program (2017–2021). Accessed: <http://www.mporg.ir/portal> [retrieved on 22.05.2017].
- Pahl-Weber**, Elke; Henckel, Dietrich, 2008: The Planning System and Planning Terms in Germany A Glossary. ARL, Germany.
- Pahl-Weber**, Elke; Wolpert, Annette, 2014: Tehran-Karaj: Rapid urbanization, in: *Space, planning and design (future megacities- book 5)*, Elke Pahl-Weber and Frank Schwartze (eds.), Jovis, Germany.
- Rasoolimanesh**, Mostafa; Jaafar, Mastura; Badarulzaman, Nurwati, 2013: Urban Planning and Management System in Iran: A Review and Assessment, School of Housing, Building, Planning Universiti Sains Malaysia, 11800, Penang, Pulau Pinang, Malaysia.
- Rosenzweig**, Cynthia and others, 2008: Attributing physical and biological impacts to anthropogenic climate change, *Nature*, Vol. 453: 353–358.
- SATBA** – Renewable Energy and Energy Efficiency Organization, 2017. Accessed: <http://www.sun.org.ir> [retrieved on 22.05.2017].
- Schayan**, Janet; Giehle, Sabine, 2010: Facts about Germany. Societäts Verlag, Frankfurt/Main, Germany.
- Schönberger**, Philipp, 2013: Municipalities as key actors of German renewable energy governance: An analysis of opportunities, obstacles, and multi-level influence, Wuppertal Institute für Klima, Umwelt, Energie GmbH, Germany.
- Wesleyan University and Columbia University**, 2006: Accessed: <http://ciesin.columbia.edu/data/climate/> [retrieved on 22.05.2017].
- World Bank Data**, 2017: Accessed: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org) [retrieved on 22.05.2017].
- WHO** – World Health Organization, 2012: Iran (Islamic Republic of): WHO statistical profile. Accessed: <http://www.who.int/countries/irn/en/> [retrieved on 22.05.2017].



# Growth of output



Source: Raheb, Mirmoghtadaee, Rafiee; Worldbank 2017 [retrieved on 22.05.2017]; Design: Marion Kickartz, Background graphic: © cunico / Fotolia



# THE URBANISATION PARTNERSHIP BETWEEN CHINA AND GERMANY

A Stimulus for Applying the New Urban Agenda in China

**Smart cities accelerate the implementation of the New Urban Agenda in China: The German-Chinese Urbanisation Partnership support the urbanisation to create a sustainable future for China.**



© chungking / Fotolia

---

**Huiwen Chen (M. Sc.)**

studied Urban Regeneration and Planning at University of Liverpool. Throughout her studies she maintained a focus on the urbanization of China and the influence of the urbanization in the society. For her dissertation at the Cardiff University she is using a case study about Dongguan to analyse the significance of scientific mode for Smart City development in China.  
chenhuiwen@scitylab.org

**Rong Ma (PhD)**

is working for China's smart city development. Her team of iSoftStone Group is working at smart city co-labs of MOHURD and is helping more than 30 cities in China in their urban planning, top-design and smart city projects. She is expert of ISO TC 268 and IEC SEG 1.  
marong@scitylab.org

**Biyu Wan (PhD)**

is former chief engineer and deputy director of Digital City Council of Chinese Society for Urban Studies (CSUS). Currently, he is the chief scientist of the Smart City Joint City Laboratory of Chinese Society for Urban Studies (CSUS, MOHURD), Deputy head of National Standardisation General Working Group on Smart City.  
wanbiyu@scitylab.org

**Dong Jiang (PhD)**

is member of the China National Smart City Standardisation Group, ISO/TC 268/SC 1, and IEC Syc WG 2 expert. Mainly engaged in space information technology, artificial intelligence, Internet of things, technology research.  
jiangdong@scitylab.org

On 21st October 2016, the United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development (Habitat III) was concluded in Quito (Ecuador) with the adoption of the New Urban Agenda. In order to promote sustainable urbanisation, this new framework sets out how cities should be planned and managed. This new framework analyses the challenges that are facing the current cities and reaches global consensus for countries worldwide on a common road map for the next 20 years.

There is no doubt that the People's Republic of China plays a pivotal role in the global urbanisation process. The New Urban Agenda is a major political commitment by countries around the world to address the challenges of urbanisation. Moreover, the United Nations recommended a new model of urban governance for all member states and cities around the world. China has gathered successful experience and learned some lessons in the past few decades, especially since the reform and opening up more than 30 years ago. Experts, managers and colleagues around the world have reached consensus about the New Urban Agenda after repeated discussions.

### China's new urbanisation is the carrier and supporter of China's development

In the past 30 years, the pace of industrialisation and urbanisation has not matched the pace of urbanisation in Chi-

na, which is lagging behind the rate of industrialisation. As shown in figure 1, the output of more than 200 kinds of industrial products in China is ranking first in the world. The growth of industrialisation is extremely fast. It can be stated that urbanisation is an important engine driving the new type industrialisation, information and agricultural modernisation as well as providing a strong and lasting impetus for stimulating Chinese national consumption and private investment.

### The new road of China to urbanisation

A large population, resource shortages, and limited ecological capacity are the basic national conditions of China, and they are also the main constraints and challenges in China. Thus, it determines the development of China's urbanisation and must respect the national conditions. Premier Keqiang Li put forward the „people-oriented road with four simultaneous goals: optimising the layout, ecological civilisation, heritage culture and new urbanisation“ (Money 163 2017) in the government work report in 2014. It is undoubted that China's modernisation and well-off society will achieve an effective path. The guiding ideology of urbanisation includes not only the principles characterised by the adjectives intensive, intelligent, green and low carbon, but also embodies the essence of a new urbanisation with „people as the core“, which is more profound and comprehensive.

**1**  
Proportion of China's major industrial output in the world

Industrial product	Volume of production in 1978	Volume of production in 2012	Volume of production in 2012 of global GDP	2012 global ranking
Crude steel	31.78 million tons	717 million tons	46 %	First
Coal and mining industry	610 million tons	3,660 million tons	50 %	First
Cement	65.24 million tons	2,184 million tons	60 %	First
Electrolytic aluminum		19,883 million tons	65 %	First
Refined copper		5,823 million tons	24 %	First
Chemical fertilizer	8,693 million tons	68.40 million tons	35 %	First
Motor vehicles	0.149 million units	19.27 million units	25 %	First
Ship building		60.21 million tons	41 %	First

Source: Baoxing Qiu 2005

### New urbanisation is China’s development strategy

The central meaning of the new urbanisation road taken by the Chinese Government is people-oriented. The four parts of modernisation are synchronised, the layout is optimised and the ecological civilisation and the heritage culture are promoted. It is an important way to promote the new urbanisation and adapt to the new trend of modern urban development, coordinate the materials, information and management resources of urban development, promote the application of a new generation of information technology innovation and realise the development of urban economic and social sciences (Baoxing Qiu 2009).

### New urbanisation in China – meaning and quality of the two aspects of upgrading

The national new urbanisation planning type clearly states the requirements to smart city development in China: “Smart city based on the city’s material, information and intellectual resources to promote the Internet of Things, Cloud Computing, data and other new generation of information technology innovation to achieve urban planning and information and also the intelligent infrastructure, public service facilitation and the radiation into the surrounding areas” (Baoxing Qiu 2013). From the above-mentioned goals it can be seen that smart city planning and construction is based on high-quality and top-level design. It uses modern

and intelligent information and communication technologies for the entire city to link government, enterprises and the people in a smart ecological chain.

Compared to the traditional urbanisation development model, the new urbanisation puts more emphasis on the overall quality of the overall upgrade that is to promote urbanisation by emphasising the increased focus on upgrading the quality of the respective content. The 18th National Congress of the Communist Party (CPC) of China pointed out that to promote the new urbanisation it should focus on transforming the mode of economic growth to become intensive, intelligent, green and low-carbon.

Under the goal of the „smart promotion the development of new urbanisation“, China’s Ministry of Housing and Urban Rural Development (MOHURD) launched the pilot project of creating two branches of national smart cities by the end of 2012. It selected two batches of 193 pilot cities in different regions and towns. The requirements for selecting the pilot cities are based on their economic development, social fairness, beautiful environment and also the innovative and pragmatic spirit. The main aim of the smart city pilot construction is promoting China’s urbanisation by following several aspects, such as smart infrastructure, urban planning and research, equalisation of public services, social management of industrial development and modern development.

## 2

### Innovative urban development model to promote the development of new urbanization



Source: Liqiao Guo 2015

## Important progress of smart city development and urbanisation in China

The Chinese central government announced the promotion of smart city management and will develop a number of smart cities with distinctive characteristics until 2020.

On 6th February 2016, an official document called "Guidelines to Strengthen Urban Planning and Construction Management" (issued by the CPC Central Committee and State Council) announced the promotion of smart city management by:

- promoting city management and service systems in smart city construction, promoting Big Data, the Internet of Things, Cloud Computing and other IT technologies and upgrading urban management services and improving the intelligent level of a city/town;
- developing information infrastructure construction, improving network security and improving the quality of life of residents.

The "New Smart City" was included in the Thirteenth Five-Year National IT Development Plan, and several ministries started to evaluate the "New Smart City". On 15 December 2016, the State Council released the Plan listing new smart city construction actions. The goals are:

- to finish the construction of 100 "new smart city/town" as models by 2018;
- to achieve remarkable results in the new smart city construction by 2020; to develop ubiquitous IT service, transparent and efficient online governmental systems, innovative IT economy, fine management and urban operation system etc.

Improving policies for the smart cities pilots: In February 2016, the General Office of the Ministry of Finance and the General Office of MOHURD released the Guidance on Application for a pilot sponge city with underground comprehensive corridor.

Many local governments have issued the Thirteenth Five-Year Plan and top-level design of smart cities to guide the future development. At the beginning of 2016, the word "smart city" was a „high-frequency word". Different provinces have released smart city construction plans.

Pilot smart cities have achieved great success, and Yinchuan became the first city to promote smart city development by legislation. The first local regulations on the development of a smart city – Yinchuan City Smart City Promotion – were introduced and officially implemented on 1st October 2016. Yinchuan is the first city in China to promote the construction of a smart city following the given regulations.

Model innovation is still the key to smart city development, and local government actively explores the Public-Private Partnership (PPP) model. „Where does the money come from?" has always been a challenge when starting to develop a smart city. Nowadays, the PPP model seems to be one possible solution to get financial support for smart city development. The „PPP + capital market business model" is the biggest highlight of the Yinchuan model innovation.

More than 5,000 companies participate in smart city development. Many companies, organisations and enterprises participate in smart city development. More than 5000 companies are involved in the construction of government-led projects of smart cities based on our data and statistics.

More than 1,000 fora were conducted in 2016 under the smart city topic, and Big Data and Internet + become significant words. According to our data and statistics, more than 1000 fora were conducted in China in 2016. In addition, there are lots of symposia, academic meetings, lectures, etc. which have been conducted. These fora are of great concern: the 3rd Global Internet Summit (Wuzhen 2016), the World Smart Cities Summit (Shanghai 2016), the TMF Global Smart Cities Summit (Yinchuan 2016) and the 2nd Summit of China's Data Security (Guiyang 2016).

Characteristic town becomes a significant word in 2016. In July 2016, the Ministry of Housing Construction, Development and Reform Commission and the Ministry of Finance issued the Notice on the Development of Characteristic Towns. In October, the Ministry of Housing Construction declared 127 towns/villages as the first batch of pilot characteristic towns. „Characteristic town" became a significant word from October 2016 onwards.

China plays an important role in the international standardisation of smart cities. In 2016 July, the three major international standardisation organisations IEC (International

Electro-technical Commission), ISO (International Organisation for Standardisation), ITU-T (International Telecommunication Union – Telecommunication Standardisation Sector) co-sponsored the first World Smart City Forum in Singapore. These three international organisations and regional standardisation organisations have held a closed-door seminar on the standardisation of smart cities. China's experts participate in the forum.

Under the unified arrangement of the Standardisation Administration of China (SAC), our experts have been actively participating in these activities for three years. Considering the international standardisation of smart cities, there are experts with us on committees like ISO TC 268, IEC SEG 1, ISO/IEC JTC 1 and other international standardisation committees. Our experts contributed significantly to the work of these committees.

## China participates in the international standardisation of smart cities development

ISO is a worldwide consortium of national standardisation. International standard-setting is usually done by ISO's Technical Committees. ISO and IEC cooperate closely in the field of electrical and electronic standards.

Under the unified arrangement of the Standardisation Administration of China (SAC), our experts have been actively participating in these activities for three years. Considering the international standardisation of smart cities, there are experts with us on committees like ISO TC 268, IEC SEG 1, ISO/IEC JTC 1 and other international standardisation committees. Our experts contributed significantly to the work of these committees.

ISO/TC 268/SC 1 is the Technical Committee on Sustainable Cities and Communities and its Smart City Infrastructure

Methodology Subcommittee which was established in 2012. Its secretariat is located in Japan. Japan is chairing the committee and China is vice-chairing it. 19 Member States and 9 Observer States are taking part.

### 3

#### ISO/TC 268 Structure



Source: ISO/TC 268

Framework for Development and Operation, which is under the responsibility of ISO/TC 268/SC 1/WG 2, and has presented the ISO/PWI 37153 Smart Urban Infrastructure – Performance and Integration Maturity Model. ISO/TC 268/SC 1 also established links with ISO/TC 59/SC 17 on the Sustainability of Buildings and Civil Engineering, ISO/TC 207/SC 7 on Greenhouse Gas Management and Related Activities. The current subcommittee established two ad-hoc groups: AHG 2 on the Smart Urban Infrastructure – Best Practices for Transportation Facilities Guide and AHG 3 on the Urban Infrastructure Data Exchange and Sharing Guide. ISO will begin to develop a new Smart City Data Standard focusing on Smart City Infrastructure Data Exchange and Sharing. On 6 February 2017, after three months of voting, the international standard proposal ISO 37156 was formally approved. Finally, after two years of preparation, the first ISO smart city infrastructure data standard formal entered the standard development period.

## Introduction of IEC/SyC Smart Cities

The IEC Smart City System Committee (IEC/SyC Smart Cities) and its electro-technical aspects of smart cities were formally established in February 2016. Its predecessor is the IEC SEG1 Smart City System Assessment Group. IEC/SyC is responsible for conducting research on international standards related to smart cities in the field of electrical and electronic engineering to promote the integration, interoperability and effectiveness of urban systems. The Shandong Institute of Standardisation is the IEC/SyC domestic technology counterpart in China.

In July 2016, IEC/SyC held its first plenary session in Singapore. The first plenary meeting established the scope of the work of IEC/SyC, its organisational structure, the liaisons and liaison officers and future meeting arrangements. Three working groups and their research tasks (figure 4) were identified for IEC/SyC at this stage.

### 4

#### List of work group for IEC/SyC

WG No.	WG Name	Convener	Research Scope
WG 1	Terminology Works group	Michael John Mulquin (UK)	WG 1 is responsible for researching and maintaining the common terminology set of the IEC Intelligent Urban Systems Committee.
WG 2	Market Relationship Working group	Biyu Wand (China) Sicelo Xulu (South Africa)	WG 2 is responsible for identifying key aspects of the Smart City, collecting and analysing the use cases, the Smart City Simulator's electrical aspects, the criteria for testing in a real city.
WG 3	Reference Architecture Work group	Narang Nand Kishor (India) Heng Qian (China)	WG 3 responsible for the development and maintenance the Smart City Reference Framework model, and it cooperation with the IEC SRG System Resource Group to development and maintenance standard mapping tools.

Source: IEC

### 5

#### List of ISO/IEC projects

Project No.	Standard name	Editor/co-editor
30145-1	Smart City ICT Reference Framework-Part 1: Smart City Business Process Framework	Editor: Michael Mulquin (UK) Co-editor: François Coallier (CA), Dapeng Zhang (China), Nikita Utkin (RU), Danila Nikolaev (RU), Kishor Narang (IN), Jun Seob Lee (KR)
30145-2	Smart City ICT Reference Framework-Part 2: Smart City Knowledge Management Framework	Editor: Jacqui Taylor (UK) Co-editor: François Coallier (CA), Junfeng Zhao (China), Dapeng Zhang (China), Mark Fox (CA), Nanjagud Narendra (IN), Jun Seob Lee (KR)
30145-3	Smart City ICT Reference Framework-Part 3: Smart City Engineering Framework	Editor: Dapeng Zhang (China) Co-editor: François Coallier (CA), Prasant Misra (IN), Jun Seob Lee (KR), Nikita Utkin (RU)
30146	Smart City ICT Indicators	Editor: Tangli Liu (China) Co-editor: Chen Yi (China), Jacqui Taylor (UK), Nikita Utkin (RU), Danila Nikolaev (RU), Mark Fox (CA), Kishor Narang (IN), Michael Mulquin (UK), Jun Seob Lee (KR), Bruno von Niman (SE)

Source: IEC



## ISO/IEC JTC 1 Smart Cities Working Group (WG 11)

WG 11 is the predecessor of SG 1 (Smart City Research Group). The main work of WG 11 includes the analysis of smart city related technologies, markets and social ICT standardisation. WG 11 will submit research reports to the JTC1

Plenary Session and deal with the smart city ICT standardisation needs based on the existing key technologies taken from the perspective of the ICT smart city standardisation roadmap, potential standard requirements, smart city related terms and definitions, reference models, use cases etc.

## EU and Sino-German international cooperation

### Sino-German urbanisation partnership

China and the European Union attach great importance to cooperation in urbanisation. In 2012, the China National Development and Reform Commission and the European Commission co-founded the Forum on the China-EU Urbanisation Partnership.

The then Chinese Vice Premier Keqiang Li attended the opening ceremony and delivered a speech on Open the New Process of Strategic Cooperation in Urbanisation, and together with the then EU President Manuel Barroso signed the China-EU Joint Declaration on Urbanisation Partnership opening a new chapter in the EU-China Urbanisation Cooperation.

### The Sino-German urbanisation partnership and the NUA are mutually reinforcing

The Sino-German Urbanisation Partnership plays an important role in promoting the New Urban Agenda in China by considering the following aspects:

### Formulation of public policy

Close and good partnership can analyse the complicated and difficult challenges which the government is facing at present. Different institutions can carry out in-depth thinking and systematic analysis of long-term problems to provide useful policy suggestions, forward thinking, strategic thinking and solutions that can affect the formulation of public policies.

### Assess the efficiency of government operations

The urbanisation partnership also has the function of assessing the efficiency of the government's work in social and public affairs or testing whether the operation of the government meets its practical goals. It can promote the progress of relevant projects and make suggestions for improvement in China.

### Guide the public opinion

Many of the researchers in the urbanisation partnership have much working experience in local governments and international organisations, and they have a rich knowledge

## 6

### Important events of the Sino-German cooperation

Time	Related events of Sino-German international cooperation
26th May 2013	The People's Republic of China and the Federal Republic of Germany issued a joint notice after the visit of Premier Keqiang Li to Germany. The two side decided to implement urbanisation partnership to further strengthen bilateral cooperation in agriculture, forestry, food, consumer protection, food safety and environmental protection areas.
15th September 2014	Representatives and experts from several cities in China and Germany exchanged views on the Sino-German Smart Cities Forum in Rüsselsheim, Germany. They all depict the future blueprint for the development of a smart city.
10th October 2014	Keqiang Li, premier of the State Council of the People's Republic of China, co-chaired the third round of consultation between the Chinese and German governments in Berlin with Angela Merkel, Federal Chancellor. The two sides decided to publish the "Sino-German cooperation platform for action: Innovation together".
29th June 2016	Premier Keqiang Li attended and delivered the speech in the 2015 EU-China Urbanisation Partnership Forum, which was held in Brussels, capital of Belgium.
1-2nd November 2016	Sino-German standardisation cooperation working meeting held in Chengdu. The meeting strengthened the standardization exchange and cooperation between the Chinese and German.

Source: Baidu Wenku 2017

of international relations. When an international event takes place, persons from these institutions publish their own opinions on television, in news broadcasts or in newspapers – an approach that may guide the public opinion and help the partnership to profit from these advantages.

#### **Dissemination of social knowledge**

Researchers in well-functioning urbanisation partnerships can offer lectures, presentations and training courses on

sound platforms, such as schools or the community. Lectures can bring opportunities for cooperation and guidance for public understanding on real-time issues related to policy. The government and the community also build a communication platform regarding social policy concerns and strengthening the understanding of government policies, indirectly improving the management level of public administration.

## **Sino-German urbanisation prospects**

Establishing close contact and focus on cooperation and exchange is of utmost importance. Both parts can put effort to establish a corresponding think tank or platform, holding various fora and meetings regularly every year. Therefore, both research institutions can share research experiences and exchange research results, expand both the corresponding reputation and influence. At the same time, through establishing the platform to effectively organise various meetings or seminars, the expansion and improvement of the Sino-German research institutions may expand and improve their influence in national decision-making and public opinion building.

**China and Germany should carry out cooperation projects between their cities**



© viperagp / Fotolia

### **Proposal for a Sino-German cooperation on standards**

In recent years, the Sino-German cooperation in the field of standardisation, with deepening the development of bilateral economic and trade relations opened up to a multi-level, large-scale, three-dimensional development. Both institutions should focus on urban areas, carry out cooperation projects between cities of China and Germany on the topic of urbanisation, smart cities and international standards, share experiences and promote development. They should give full play to the research institutions in urban economic and trade development, cultural exchange and pass on to enhancing the process of the Sino-German cooperation, which will support the two countries in the effective implementation of the New Urban Agenda. It will also be necessary to promote the pragmatic cooperation between cities and the development and further enhancement of the human resources of the two research institutions:

First, we should improve the cooperation mechanisms in order to achieve long-term development and to make full use of a Sino-German Standardisation and Cooperation Committee Platform by organising and encouraging municipal departments, social organisations, enterprises and scientific research institutes of both sides to actively participate in the standardisation cooperation among cities.

Secondly, in order to promote a pragmatic development, we should understand the mutual concerns in order to enhance the exchange of experiences and practical exploration. Moreover – through the cooperation in research on standardisation – we should carry out vocational training and education to enhance the cooperation in international standardisation and smart city aspects.

Thirdly, we would like to encourage cities from both China and Germany that have the capacities and willingness to carry out city standardisation cooperation on the basis of international friendship cities to improve cooperation in the sector of urban consumption, equalisation of public services and construction of smart cities.

### **Strengthen the smart city pilot practice cooperation and exchange**

At present, the construction of smart cities is the important approach and supporter of the national new urbanisation in China. In the future, smart cities will be widely applied in various fields and on different levels in China to improve the living conditions of people, the production capacity of cities and towns to improve the level of public services.

At present – although smart city construction has started quite successfully – the approach still needs the active guidance and promotion of the government. MOHURD has carried out smart city pilots for some time and found that there are some common problems in various places, such as the lack of awareness of the concept and connotation of a smart city. It is very difficult to promote key project construction based on the institutional mechanisms which are not well developed; also because of the challenge of capital and talent shortages, etc. In the next phase, MOHURD will continue to steadily push forward the pace of constructing smart city pilots for the future of China.

#### **Focus on policy research**

In order to better guide the work of smart city construction, local governments should set up an expert team to carry out detailed studies on the related support of policies, standards and assessment systems. The team should use the theory and method of the urban “multi-regulation integration” and channel investment and financing plans with capital (market) as a means to promote the organic integration of a variety of planning activities, such as the city economic and social development planning, land use planning, urban and rural overall development planning, ecological environment planning, informatisation development planning and various sector planning activities.

Local governments should guide the pilot cities in their own development. This should provide a basis to carry out top-level and city-oriented design aiming at solving urban challenges facing the development of smart cities in China.

#### **Carry out pilot projects to promote project construction**

Through the statistical analysis of the pilot projects, local government and related institutions should examine smart cities in detail to create a common understanding and key areas in strengthening the city pilot.

At the same time, local governments should carry out key pilot projects for the construction of smart cities. Basic research should be carried out on behalf of the private sector as well as product-oriented research, the demonstration and application, the promotion and manufacturing as well as other aspects of in-depth research to promote the pilot city beyond the project.

#### **Strengthening exchange and cooperation**

In order to continually build up a series of joint labs with the leaders of related areas of smart cities and to carry out special research on the common support technologies related to smart cities, it is our responsibility to strengthen the cooperation between large enterprises, scientific research institutions, universities and other enterprises providing domestic and international technological advantages. Moreover, it is important to exchange and cooperate to promote internationally advanced concepts, key technologies and advantages of the successful introduction of products in order to improve the overall level of China’s smart city construction.

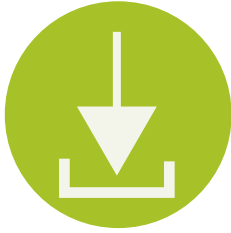
Some specific recommendations: establish a correct concept of smart city construction, top-level design of the smart city, build a smart city public information platform, strengthen the city’s typical smart application, optimise the operations of the smart city and establish an intelligent city security system.

Today, cities are confronted with a variety of challenges, such as population expansion, environmental pollution, traffic congestion, security risks and other issues. These increasingly prominent challenges are seriously hampering the sustainable development of cities. However, the city is also the convergence of human civilisation. Thousands of years of human wisdom will always shape the city. We believe that through the joint efforts of the whole society, through the Chinese Government actively responding to urbanisation by creating smart cities, and actively building a smart city pilot in line with China’s national conditions, the local conditions for creating a new urbanisation road leading to the future urbanisation of China are given.

## Literature

- Baidu Wenku**, 2017: Important events of the Sino-German cooperation. Accessed: <https://wenku.baidu.com/view/509f5d4008a1284ac85043ca.html> [retrieved on 13.07.2017].
- Baoxing Qiu**, 2005: Recognition of urbanization with Chinese characteristics, *City Development Research*, sixth period.
- Baoxing Qiu**, 2009: Coping Opportunities and Challenges – The Main Problems and Countermeasures of China's Urbanization Strategy Research, China Architecture & Building Press, Beijing.
- Baoxing Qiu**, 2013: China's Intelligent City Development Research Report (2012-2013), China Building Industry Press, Beijing.
- Liqiao Guo**, 2010: Study on how to speed up the development of urbanization informatization work, *City Development Research*, 1.
- Liqiao Guo**, 2013: Towards a Sustainable Future, China Architecture & Building Press, Beijing.
- Liqiao Guo**, 2015 (Smart City Guidance) China CITIC Publishing Group, Beijing
- Money 163**, 2017. Accessed: [http://money.163.com/13/1104/09/9CQVMF0J00253G87\\_all.html](http://money.163.com/13/1104/09/9CQVMF0J00253G87_all.html) [retrieved on 13.07.2017].
- People's Publishing House** (ed.), 2014: National new urbanization planning (2014–2020), edition of April, Beijing.
- State Council of the People's Republic of China** (ed.), 2010: The decision of accelerating the development and improve emerging strategic industries of the decision, the State council of China, No. 32.
- State Council of the People's Republic of China** (ed.), 2013: The advice of strengthening urban infrastructure, edition of 26 September 6.
- Xirong Guo; Xianfeng Wu**, 2013: Study on the Construction Pattern of Smart City, *Journal of Surveying and Mapping Science and Technology*, No. 3.
- Zhu Junguo**, 2003: Informatization to promote urbanization. China's rural economy, ninth period.

## Die New Urban Agenda – das Dokument als Download



Auf unserer Seite haben wir für Sie das englische Originaldokument zur New Urban Agenda abgelegt. Schauen Sie doch mal rein:

[www.bbsr.bund.de](http://www.bbsr.bund.de) > IzR

Die New Urban Agenda liegt auch in einer deutschsprachigen Fassung vor. Sie finden Sie als Download:

[www.habitat3.org](http://www.habitat3.org) > The New Urban Agenda

## Habitat III: Teile des Deutschen Pavillons leben weiter



Fotos: Carlos Cuenca Solana

Die auf der Habitat-III-Konferenz für den Deutschen Pavillon verwendeten Baumaterialien dienen inzwischen dem Wiederaufbau: Sie werden für Gebäude in dem Gebiet in Ecuador verwendet, in dem sich Anfang 2016 ein Erdbeben ereignet hatte.



**Bundesinstitut  
für Bau-, Stadt- und  
Raumforschung**

im Bundesamt für Bauwesen  
und Raumordnung



Weitere Informationen  
[www.bbsr.bund.de](http://www.bbsr.bund.de) > Veröffentlichungen > IzR