



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

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 Klimaschutzzielen 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 Klimaschutzzielen 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 our 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 2016¹ 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.

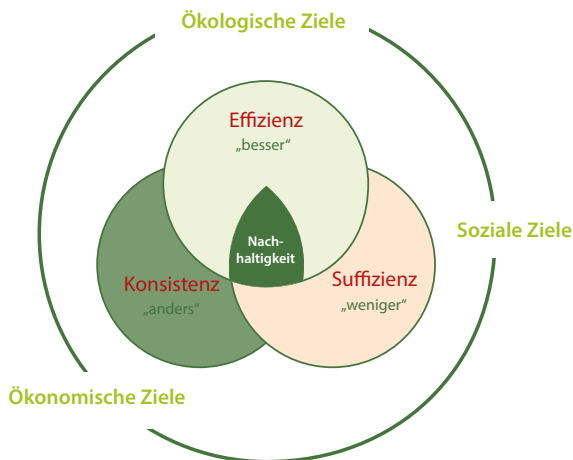
Das kann bedeuten, dass auch die deutschen Städte ihre klima-, raum- und umweltwirksamen Investitionen einer zusätzlichen Verträglichkeitsprüfung mit Blick auf die Nachhaltigkeits- und Klimaziele und die Grundsätze nachhaltiger Stadtentwicklungsplanung unterziehen. Denn die Nachhaltigkeits-, Klima- und 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 Cities². 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 CO₂-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.lincolninst.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 Schwellenländer 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 stadtreionalen 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 [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].