

Globale urbane Transformation zur Nachhaltigkeit

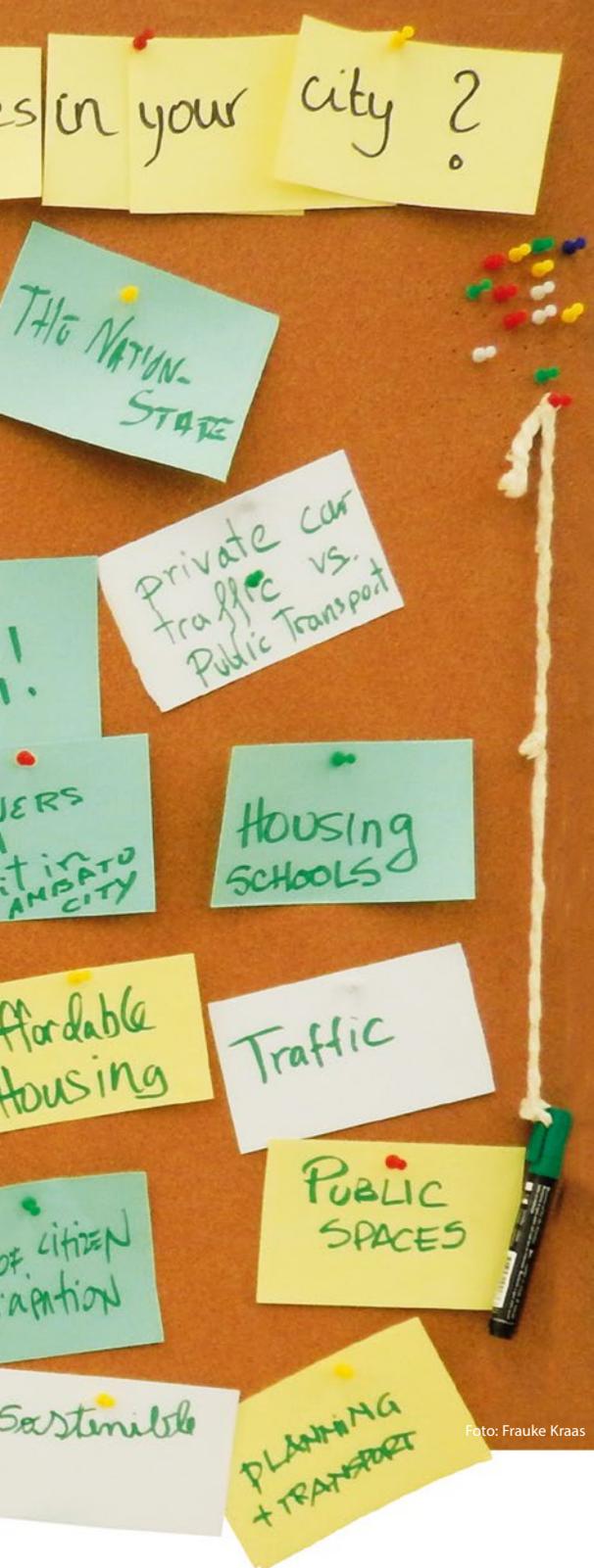


Foto: Frauke Kraas

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
Veranstaltungen der UN zur Implementierung der New Urban Agenda (für registrierte Teilnehmende)	
Assembly 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.
Veranstaltungen organisiert durch weitere Organisationen v. a. aus Politik und Zivilgesellschaft (für registrierte Teilnehmende)	
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.
Veranstaltungen organisiert durch Vereinte Nationen und weitere Organisationen	
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 [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