

Die Neue Urbane Agenda. Was bedeutet sie für Kommunen und Regionen?

Michael Woodbridge
Monika Zimmermann

Vertreter aus fast 200 Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen (UN) kamen vom 17.-20. Oktober 2016 anlässlich von Habitat III in der ecuadorianischen Hauptstadt Quito zusammen, um ein auf 20 Jahre ausgelegtes globales Rahmenabkommen zur Stadtentwicklung zu unterzeichnen – die „Neue Urbane Agenda“ (New Urban Agenda, NUA).

Die NUA ist das sichtbarste Ergebnis der Habitat III-Konferenz. Sie besteht aus nicht rechtsverbindlichen Rahmenrichtlinien, die darauf abzielen, nachhaltige Entwicklung und Stadtentwicklung miteinander zu verbinden. Die NUA steht damit in einer Reihe mit anderen wegweisenden UN-Abkommen, insbesondere mit dem Pariser Klimaabkommen und der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung. Vor diesem Hintergrund sehen Aktivisten für eine nachhaltige Entwicklung in Habitat III und der NUA eine Chance, die großen Ideen in konkrete Maßnahmen vor Ort zu transferieren – in Form einer auf Umsetzung ausgerichteten Agenda. Gemessen an diesem Anspruch erfüllt die NUA die Erwartungen bislang nicht. Nichtsdestotrotz kann sich die NUA für Kommunen und Regionen durchaus als relevant erweisen – je nach Ergebnis des noch auszuhandelnden Überwachungs- und Bewertungsrahmens und der Selbstverpflichtungen der Staaten.

Von Habitat I zu Habitat III: ein 40-jähriger Prozess

Bei den UN-Konferenzen zu Wohnen und Nachhaltiger Stadtentwicklung, allgemein bekannt als „Habitat“, handelt es sich um eine Serie von Konferenzen, die alle 20 Jahre stattfinden. Sie begann mit Habitat I im Jahr

1976 (in Vancouver, Kanada) und wurde mit Habitat II (in Istanbul, Türkei) 1996 fortgesetzt. Die wachsende Erkenntnis, dass eine Strategie zur Minderung der negativen Auswirkungen des raschen und oft ungeplanten Wachstums städtischer Gebiete weltweit erforderlich ist, gab den Anstoß für die erste Habitat-Konferenz.

Habitat I und Habitat II befassten sich mit den Herausforderungen durch Armut und Ungleichheit. Insofern können sie getrost als Vorreiter sowohl für die Millenniumsentwicklungsziele (MDGs) als auch die Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs) betrachtet werden. Die *Vancouver Declaration on Human Settlements*, die auf der Habitat I-Konferenz verabschiedet wurde, lieferte wichtige Erkenntnisse über die Gefahren von Grundstücksspekulationen für den Zugang zu Bauland. Habitat II brachte mit der *Istanbul Declaration on Human Settlements* eine offizielle Habitat-Agenda hervor. Leider verabschiedeten weder Habitat I noch Habitat II eindeutige Zielvorgaben oder Aktionspläne, um den Herausforderungen der Urbanisierung zu begegnen. Auch hielt sich die Mehrheit der UN-Mitgliedstaaten nicht an die vielen Empfehlungen, die auf den Konferenzen erarbeitet wurden. Infolgedessen haben Habitat I und II bei Weitem nicht bewirkt, dass rechtzeitig Weichen für eine nachhaltige und sozial gerechte Stadtentwicklung gestellt wurden.

Wechseln wir nun ins Jahr 2016: Die internationale Nachhaltigkeits-Community ist sich nie zuvor so bewusst gewesen, mit welchen Herausforderungen Städte konfrontiert sind – und welchen Anteil sie zugleich daran haben. Städte sind für 70% der globalen Treibhausgas-Emissionen und für 75% des Verbrauchs natürlicher Ressourcen verantwortlich. Die Stadtbevölkerung nimmt weltweit ständig zu, von 37,9% im Jahr 1976 (Habitat

D), auf 45,1% 1996 (Habitat II) und geschätzten 54,5% 2016. Entsprechend wird den städtischen Akteuren immer häufiger eine entscheidende Rolle im Hinblick auf nachhaltige Entwicklung zuerkannt. Kommunal- und Regionalbehörden stehen dabei an vorderster Front.

Habitat III folgte auf eine bisher nie dagewesene zweijährige Phase des Bemühens um einen ganzheitlichen Ansatz für Nachhaltigkeit weltweit. Die Dynamik, die durch etliche wegweisende Abkommen (vgl. Kasten) entstanden war, schuf im Vorfeld von Habitat III eine Atmosphäre der Hoffnung und Erwartung.

Wegweisende Abkommen zur Globalen Nachhaltigen Entwicklung 2015

- Im März 2015 einigten sich die UN-Mitgliedstaaten auf das Sendai-Rahmenwerk zur Katastrophenvorsorge 2015-2030. Darin wird ausdrücklich darauf hingewiesen, wie wichtig die Stärkung der Handlungsfähigkeit von Kommunalbehörden ist, um die Widerstandsfähigkeit von Städten zu gewährleisten.
- Im Juli 2015 folgte dann die Aktionsagenda von Addis Abeba (AAAA). Darin wird festgehalten, dass Investitionen in nachhaltige Entwicklung auch auf subnationaler Ebene erfolgen müssen. Außerdem enthält die Agenda Zusagen, die Kompetenzen von Kommunen und anderen lokalen Behörden zu stärken.
- Im September 2015 verabschiedeten die UN-Mitgliedstaaten die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung mit ihren 17 weltweit gültigen SDGs. Diese Ziele werden in den nächsten 15 Jahren die Entwicklungsagenda und die nationalen Politiken dieser Länder bestimmen.
- Anschließend verabschiedeten 195 Nationen auf der Konferenz der Vertragsstaaten der Klimarahmenkonvention (COP21) im Dezember 2015 das Pariser Abkommen. Dieses Abkommen leitet eine neue Ära ein – mit einer weltweit gültigen, ambitionierten Klimastrategie, die alle Akteure in die Pflicht nimmt. Die globale Erderwärmung soll deutlich unter 2° Celsius gehalten werden. Ziel ist sogar unter 1,5° zu bleiben.

Was beinhaltet die NUA?

Die NUA besteht aus zwei Teilen: der Quito-Deklaration über nachhaltige Städte und Siedlungen für alle (22 Paragraphen) und dem Umsetzungsplan von Quito (153 Paragraphen).

Die *Quito-Deklaration* beinhaltet Prinzipien und Verpflichtungen, die die Vision einer inklusiven, partizipatorischen und umweltfreundlichen Stadt der Zukunft zeichnen. Die Erklärung enthält auch einen „Aufruf zum Handeln“ an alle relevanten Akteure. Sie sollen die NUA umsetzen und dazu beitragen, die gemeinsame Vision zu verwirklichen. In dieser Hinsicht ähnelt die Quito-Deklaration denjenigen von Vancouver und Istanbul: Sie ist ein Manifest, das auf langfristige, visionäre Planung setzt.

Der *Umsetzungsplan von Quito* besteht aus drei Abschnitten: Abschnitt A befasst sich mit „Transformativen Selbstverpflichtungen für eine nachhaltige Stadtentwicklung“. Im Sinne der Beteiligung aller Akteure wurde ein Webportal eingerichtet, auf dem Länder, Städte, Organisationen und Bürger ihre Selbstverpflichtungen bekunden können. Bis zum 1. November 2016 haben drei Regierungen bzw. Zusammenschlüsse nationaler Regierungen Beiträge in das Portal eingestellt (die Europäische Kommission, Ecuador und die Türkei). Fehlende Präsenz in dem Portal bedeutet aber nicht unbedingt mangelndes Engagement. Weitere Beiträge werden erwartet, wenn die Regierungen ihre Prozesse zur Beteiligung relevanter Akteure beendet haben.

Abschnitt B befasst sich mit „Wirkungsvoller Umsetzung“ und bezieht dabei alle Akteure mit ein. Paragraph 81 anerkennt die Notwendigkeit eines „förderlichen politischen Rahmens auf nationaler, subnationaler und kommunaler Ebene“.

In Abschnitt C liegt der Fokus auf „Follow-up und Überprüfung“. Darin wird ein zweijähriger Prozess beschrieben, der im September 2018 enden soll. Der UN-Generalsekretär und die UN-Generalversammlung erhalten das Mandat, Konsultationen und Analysen durchzuführen, die schließlich zu einem Abkommen über einen institutionellen Rahmen für Follow-up und Überprüfung der NUA führen sollen. Das bedeutet, dass es erst in zwei Jahren möglich sein wird, den Erfolg von Habitat III zu beurteilen, wenn nämlich die Mitgliedstaaten sich darauf geeinigt haben werden, wie sie Fortschritte bei der NUA bewerten und überprüfen wollen.

Welchen Nutzen hat die NUA bislang für Kommunen und Regionen?

Die NUA bezieht sich in Konzept und Sprache weitestgehend auf das, was weitblickende Entscheidungsträger der lokalen und subnationalen Ebene in den letzten 20 Jahren zur nachhaltigen Stadtentwicklung erarbeitet haben. Damit bringt sie zum Ausdruck, wie wichtig und notwendig das Handeln auf kommunaler und regionaler Ebene und in Partnerschaften ist.

Hinzu kommt, dass die NUA sowohl die fortbestehenden und wachsenden Ungleichheiten innerhalb von Städten anprangert, als auch die wachsende Kluft zwischen Städten. Während im Kontext des Pariser Abkommens zumeist das Emissionsreduktionspotenzial von Megastädten interessiert, richtet sich die NUA ganz bewusst auch an die mittelgroßen Städte, in denen besonderes Bevölkerungswachstum stattfinden wird. Gleichzeitig betont die NUA auch, wie wichtig die Erhaltung von Lebendigkeit in den Städten ist, die mit sinkenden Einwohnerzahlen konfrontiert sind.

Was in der NUA fehlt, sind konkrete Aussagen darüber, wie ihre Visionen auf nationaler und lokaler Ebene konkret umgesetzt und überprüft werden können und welche staatlichen Rahmenbedingungen dringend hergestellt werden müssen. Wenn die NUA Wirkung

entfalten soll, müssen sich sämtliche lokalen Akteure engagieren. Dafür ist mehr vonnöten als die Anerkennung kommunaler und regionaler Behörden auf dem Papier. Eine konkrete Handlungsstrategie ist erforderlich, die die folgenden grundlegenden Fragen beantwortet: Was muss getan werden? Wie kann es erreicht werden? Und durch welche Steuerungsmaßnahmen und fiskalischen Rahmenbedingungen können diese Ziele unterstützt werden?

Enttäuschung über die NUA ergibt sich aus der Tatsache, dass sie die Frage nach dem „was muss getan werden?“ gar nicht mehr beantworten musste, denn die Zielvorgaben aus dem Pariser Abkommen und den SDGs sind ziemlich klar. Insofern wären Habitat III und die NUA die perfekte Gelegenheit zur richtigen Zeit gewesen, die Klima- und Nachhaltigkeitsziele direkt in Handlungsstrategie für Akteure auf allen Ebene, vom Staat bis zu Stadtteilen und von der öffentlichen Hand bis zu den Privaten, zu übersetzen und einzufordern. Doch die „Lokalisierung“ der SDGs durch die NUA bleibt vage, weil es keinen Aktionsplan gibt.

In den kommenden zwei Jahren könnte sich die NUA trotzdem zu einem wichtigen Bezugspunkt für Kommunal- und Regionalbehörden entwickeln, wenn ihre Ziele auf die jeweiligen Gesetze, Finanzmechanismen und Kompetenzen herunter gebrochen werden.

Welche Entwicklungen würden die Relevanz der NUA befördern?

Im Idealfall würden nationale Regierungen die politischen und strategischen Empfehlungen aus der NUA umsetzen, indem sie (gemeinsam mit Kommunal- und Regionalbehörden, der Zivilgesellschaft und dem Forschungs- und Privatsektor) darauf abgestimmte Aktionspläne entwickeln und Ressourcen bereitstellen, um die Zielvorgaben der SDGs und des Pariser Abkommens zu erreichen. In der Realität dürfte es eher schrittweise Fortschritte geben, die idealerweise folgende Empfehlungen berücksichtigen.

Governance auf mehreren Ebenen und unter Beteiligung möglichst vieler Akteure

Die Beziehungen zwischen der nationalen und kommunalen Ebene müssen neu geordnet werden. Dabei hilft Kommunal- und Regionalbehörden die Absichtserklärung, die ihre Regierungen mit der NUA eingegangen sind. Sie zeigt den Willen der nationalen Regierungen, sich für einen Dialog und die Zusammenarbeit aller Akteure einzusetzen – eine notwendige Voraussetzung für den Erfolg jeder Nachhaltigkeitspolitik. Und sie kann auch dazu beitragen, Städte und Regionen den Zugang zu finanziellen Mitteln zu erleichtern.

Eine starke Einbeziehung von Interessensgruppen aller Art kann auch die Kooperation und das integrierte Planen innerhalb von Regionen fördern. Denn die meisten Kommunalbehörden sind für eindeutig definierte Kernstädte konzipiert. Die zunehmende Größe

städtischer Ballungsräume hat jedoch dazu geführt, dass Kommunen oftmals Teil größerer Metropolregionen, die Behörden verschiedenster Größe und Zuständigkeit einschliessen. Ein strategischer Rahmen für Urbanisierung, der auf integrierte horizontale Zusammenarbeit innerhalb und zwischen Regionen setzt, ist genauso wichtig wie eine stärkere Unterstützung durch nationale Regierungen.

Nationale Stadtentwicklungspolitik

Ein Plan zur Stadt- und Regionalentwicklung bietet eine institutionelle, rechtliche und finanzielle Grundlage, auf der eine nachhaltige und inklusive Urbanisierung stattfinden kann. Eine proaktive Stadtentwicklungspolitik fördert sowohl die (vertikale) Zusammenarbeit verschiedener Regierungsebenen, als auch die (horizontale) Zusammenarbeit zwischen einzelnen Ministerien, Abteilungen und Fachzuständigkeiten. Das bedeutet auch, dass Zuständigkeiten und Ressourcen - wenn sinnvoll und angemessen - dezentralisiert werden (Subsidiarität) und dass die kommunale von der nationalen Ebene Unterstützung erfährt, um ökologische und soziale Probleme frühzeitig zu verhindern.

In vielen Staaten gibt es bereits Stadtentwicklungspolitiken. Die NUA und der Umsetzungsplan von Quito bieten nun die Gelegenheit, alle Staaten aufzufordern, Rahmenrichtlinien für eine nachhaltige Urbanisierung zu entwickeln. Deren Umsetzung soll dann innerhalb des globalen Systems zu Wirkungskontrolle der NUA beobachtet werden, ähnlich den auf nationaler Ebene festgelegten Beiträgen bei den Klimaverhandlungen, die im Pariser Abkommen verankert sind. Wie sich schon bei den Klimaverhandlungen gezeigt hat, reduzieren internationale Übereinkommen, die den Mitgliedstaaten ermöglichen, ihre Beiträge selbst zu kontrollieren, den Druck im Verhandlungsprozess und fördern die Umsetzungsbemühungen.

Ein eindeutiges Mandat für Vermittlung, Koordination und Engagement

Kommunen und Regionen müssen in die Lage versetzt werden, mit anderen Akteuren auf lokaler Ebene zusammenzuarbeiten, um Maßnahmen vor Ort in Gang zu bringen. Eine entsprechende Eigenständigkeit fördert die effiziente Nutzung politischer und institutioneller Möglichkeiten. In Städten gibt es vielfältige und sehr dynamische Akteure, die nicht nur zur Mobilisierung von Finanzmitteln und zur Bereitstellung von Dienstleistungen für Bürger beitragen, sondern auch unverzichtbare soziale und kulturelle Beiträge zur Lebensqualität in den Städten leisten. Städte, Gemeinden und Regionen können von dieser Dynamik profitieren, indem sie gezielt mit diesen Akteuren vor Ort zusammenarbeiten und Bürgerbeteiligungsprozesse starten oder unterstützen.

Integration in die multilaterale Diplomatie

Obwohl Städte in den vergangenen zwei Jahren an internationalen Prozessen im Klimabereich und zu nachhaltiger Entwicklung maßgeblich beteiligt waren, sind sie bei multilateralen diplomatischen Prozessen

immer noch ausgeschlossen. Die kommenden zwei Jahre müssen genutzt werden, um der substaatlichen Ebene eine definierte und mit Kompetenzen ausgestattete Rolle im UN-System zu geben. Wenn die Regierungsebene, die den Bürgern am nächsten ist, auch im internationalen Rahmen Gehör findet, wird sich ihre Triebkraft für Veränderungen weiter steigern.

Wenn die Zielvorgaben der SDGs oder des Pariser Abkommens erfolgreich umgesetzt werden sollen, muss Kommunal- und Regionalbehörden – von Kleinstädten bis hin zu Megastädten – ein direkter Einstieg für ihre Beiträge ermöglicht werden. Und sie müssen merken, dass ihre Maßnahmen und Einflüsse im Rahmen der UN etwas bewirken.

Optionen jenseits der NUA

Unabhängig von der weiteren Entwicklung der NUA haben Kommunal- und Regionalbehörden vielfältige Möglichkeiten. Folgende Schritte sind besonderes weiterführend: 1. auf lokaler Ebene Verpflichtungen zur Förderung nachhaltiger Entwicklung eingehen, 2. nachhaltige und innovative Finanzierungsmechanismen entwickeln, 3. aufklären und für eine breite Unterstützung werben.

Auf lokaler Ebene Verpflichtungen eingehen

Seit 2010 haben mehr als 600 Städte dem CO₂-Klimaregister der Städte (carbonn® Climate Registry, cCR) Bericht erstattet. Das cCR ist die weltweit führende und freiwillige Internet-Plattform, in welcher Städte und Regionen ihre Selbstverpflichtungen und Beiträge zum Klimaschutz eintragen. Damit werden diese nachvollziehbar und überprüfbar. Als nächsten Schritt empfehlen wir, dass Kommunen und Regionen ihr eigenes Handeln an den Nachhaltigkeitszielen ausrichten. Dadurch wird es gelingen, Lücken zu identifizieren, die Anstoß geben für weitere Strategien und Maßnahmen der öffentlichen und privaten Akteure vor Ort. Städte wie Seoul (Republik Korea), New York City (USA) und Freiburg (Deutschland) haben genau dies getan: Sie haben ihre vorhandenen kommunalen Strategien überprüft und mit den SDGs in Einklang gebracht.

Nachhaltige und innovative Finanzierungsmechanismen entwickeln

Es macht keinen Sinn, auf Finanzierungsmöglichkeiten für nachhaltige Stadtentwicklung aus globalen Töpfen zu warten. Für die Erreichung von Nachhaltigkeitszielen sind sichere Steuereinnahmen, neue Finanzierungsformate und kommunale Initiativen unabdingbar. Weil die Möglichkeiten und Erfolge lokaler Maßnahmen so wichtig sind, fordern Kommunalverbände mehr Zustän-

digkeiten und (Finanz-)Ressourcen für Kommunen und Regionen; sie weisen auch Geberorganisationen immer wieder auf die Relevanz der soliden Ausstattung von Kommunen mit Finanzmitteln hin.

Die Notwendigkeit, kommunalen Behörden einen größeren finanziellen Spielraum zu verschaffen, ist der Grund, weshalb wir eine Liste von klimarelevanten Kommunalprojekten, die Finanzierung und andere Unterstützung benötigen, zusammengestellt haben. Unser Programm für transformative Projekte (*Transformative Actions Program*, TAP) bietet lokalen und subnationalen Gebietskörperschaften eine Plattform, um ambitionierte, bereichsübergreifende und der sozialen Gerechtigkeit verpflichtete Projektanträge bekannt zu machen. Das Städtenetzwerk ICLEI als Koordinator von TAP bemüht sich dann darum, Finanzierungsmöglichkeiten für diese Vorschläge zu finden. Das TAP ist ebenso wie andere Initiativen, beispielsweise das Bündnis *Cities Climate Finance Leadership Alliance* (CCFLA), Teil einer Bewegung, die ein Modell entwickeln will, Finanzmittel für lokale Investitionen zu mobilisieren und lokale Finanzierungen transparent, rechenschaftspflichtig und nachhaltig zu machen.

Aufklären und um Unterstützung werben

Nachhaltige Entwicklung kann nur mit einem integrierten Ansatz, der alle Akteure einbezieht, erreicht werden. Insofern können Verantwortliche in Kommunen und Regionen das Pariser Abkommen und die SDGs besonders gut unterstützen, indem sie vor Ort und im Austausch mit ihren Bürgern dazu beitragen, dass alle ihre Handlungsmöglichkeiten erkennen und erleben, dass auch „kleine Aktionen“ zum Erfolg der globalen Ziele beitragen. Sehr wichtig ist es, dass die Bürger in allen Ländern verstehen, dass das Erreichen globaler Entwicklungsziele nicht die Befriedigung ihrer Bedürfnisse und die Bereitstellung von öffentlichen Dienstleistungen ersetzt, sondern deren Voraussetzung darstellt.

Autoren

Michael Woodbridge | Urban Research & Policy Officer, ICLEI – Local Governments for Sustainability, Weltsekretariat (Bonn)

Monika Zimmermann | Stellv. Generalsekretärin, ICLEI – Local Governments for Sustainability, Weltsekretariat (Bonn)

Literatur

Adelphi, Considerations for the Follow-up and Review of the New Urban Agenda, 2016.

Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Urban Governance for Sustainable Global Development: From the SDGs to the New Urban Agenda, 2016.

ICLEI & Stadt Bonn, Cities and the Sustainable Development Goals Briefing Sheet Series, 2015.

Impressum

Die Stiftung Entwicklung und Frieden (sef) wurde 1986 auf Initiative von Willy Brandt gegründet. Als überparteiliche und gemeinnützige Stiftung bietet sie ein hochrangiges internationales Forum für das gemeinsame Nachdenken über drängende Fragen von Frieden und Entwicklung.

Global Governance Spotlight ist ihre kompakte politikorientierte Publikationsreihe zur kritischen Begleitung internationaler Verhandlungsprozesse aus der Global-Governance-Perspektive.

Herausgeberin
Stiftung Entwicklung und Frieden (sef)
Dechenstr. 2 : D-53115 Bonn
Tel. 0228 959 25-0 : Fax 0228 959 25-99
sef@sef-bonn.org : @sefbonn
www.sef-bonn.org

Redaktion
Dr. Michèle Roth

Übersetzung
Angela Großmann

Design Basiskonzept
Pitch Black Graphic Design
Berlin/Rotterdam

Gestaltung
Gerhard Süß-Jung

Die Inhalte geben nicht unbedingt die Meinung der Herausgeberin wieder.

ISSN 2195-0873
© sef: 2016