

KLIMAWANDEL, ENERGIE UND UMWELT

# URBANISIERUNG GESTALTEN -

global und gerecht

**Clara Brandi**  
August 2021



Schätzungsweise werden 2050 zwei Drittel der Weltbevölkerung in Städten leben. Daher kommt Städten bei der Transformation zur Nachhaltigkeit und der Umsetzung des Pariser Abkommens sowie der Agenda 2030 eine Schlüsselrolle zu.



Die New Urban Agenda der UN und der Pakt von Amsterdam der EU bieten erste nachhaltige Lösungsansätze für Urbanisierungsprozesse, haben jedoch keine transformative Ausrichtung.



Für die nachhaltige urbane Transformation sind technische, institutionelle, finanzielle und politische Unterstützung sowie eine Demokratisierung und Stärkung städtischer Governance notwendig.

KLIMAWANDEL, ENERGIE UND UMWELT

# URBANISIERUNG GESTALTEN -

global und gerecht

# Inhalt

<b>1.</b>	<b>EINFÜHRUNG</b>	<b>2</b>
<b>2.</b>	<b>TRANSFORMATIONSHerausforderungen DER URBANISIERUNG UND IHRE POTENTIALE</b>	<b>3</b>
<b>3.</b>	<b>DER INTERNATIONALE RAHMEN FÜR EINE URBANE TRANSFORMATION</b>	<b>4</b>
<b>4.</b>	<b>LÖSUNGSANSÄTZE: URBANE TRANSFORMATION HIN ZU NACHHALTIGKEIT</b>	<b>6</b>
<b>5.</b>	<b>DIE NEW URBAN AGENDA</b>	<b>8</b>
<b>6.</b>	<b>ANSÄTZE DER EUROPÄISCHEN UNION, DEUTSCHLANDS UND DARÜBER HINAUS</b>	<b>10</b>
<b>7.</b>	<b>SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN</b>	<b>12</b>
	Literatur .....	13
	Impressum .....	14

## 1

# EINFÜHRUNG

Angesichts der Wucht sowie der Geschwindigkeit der aktuellen Urbanisierungswelle spielen die Städte eine Schlüsselrolle bei der globalen Transformation zur Nachhaltigkeit.<sup>1</sup> Dabei können Städte sowohl ein enormes Potential für soziale, ökonomische und ökologische Nachhaltigkeit bieten als auch enorme Herausforderungen für die Förderung der nachhaltigen Entwicklung darstellen.<sup>2</sup> Ban Ki-moon, ehemaliger Generalsekretär der Vereinten Nationen (UN), formulierte es so: „Unser Kampf um globale Nachhaltigkeit wird in Städten gewonnen oder verloren“.<sup>3</sup>

In der vorliegenden Publikation wird erörtert, warum Städte für die Transformation zur Nachhaltigkeit von grundlegender Bedeutung sind. Nach der Darstellung wichtiger Transformationsherausforderungen im Kontext der Urbanisierung wird die Rolle der Städte im Rahmen der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung sowie des Pariser Klimaabkommens analysiert. Überdies wird die im Jahr 2016 im Rahmen der Vereinten Nationen vereinbarte New Urban Agenda beleuchtet, die einen wesentlichen Schritt zur Umsetzung der Agenda 2030 bilden soll. Im Folgenden werden einige Lösungsansätze für eine urbane Transformation zur Nachhaltigkeit skizziert.

---

1 Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) / German Advisory Council on Global Change, 2016

2 Messner; Brandt, 2015. Die Definition von „Nachhaltigkeit“ in dieser Publikation basiert auf dem folgenden Auszug aus dem Brundtland-Bericht von 1987: „Dauerhafte Entwicklung ist Entwicklung, die die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne zu riskieren, dass künftige Generationen ihre Bedürfnisse nicht befriedigen können.“

3 Remarks to the High-level Delegation of Mayors and Regional Authorities, in New York, 23. April 2012

## 2

## TRANSFORMATIONSHERAUSFORDERUNGEN DER URBANISIERUNG UND IHRE POTENTIALE

Das Potential und die Herausforderungen der nachhaltigen Entwicklung konzentrieren sich zunehmend in Städten. Bereits heute leben mehr Menschen in urbanen als in ländlichen Gebieten – obwohl die Städte nur 2% der Erdoberfläche ausmachen. Im Jahr 2050 werden zwei Drittel der Weltbevölkerung in urbanen Gebieten leben – und 90% dieses urbanen Wachstums wird in Schwellenländern und Entwicklungsländern zu verzeichnen sein.<sup>4</sup> Obwohl Städte eine Vielzahl an Möglichkeiten für die wirtschaftliche, kulturelle und soziale Entwicklung sowie zur Förderung der Ressourcen- und Energieeffizienz bieten, führt Urbanisierung auch zu zahlreichen Herausforderungen.

Eine zunehmende Anzahl von Stadtbewohner\_innen lebt unter unsicheren Bedingungen, es fehlt ihnen an Zugang zu grundlegender sozialer und technischer Infrastruktur sowie entsprechenden Dienstleistungen.<sup>5</sup> Obwohl viele Entwicklungsländer über die letzten Jahrzehnte schnelles Wirtschaftswachstum erzielt haben, ist dieser Fortschritt zum großen Teil ungleich verteilt. Die Stadtbevölkerung wird noch immer mit erheblichen Herausforderungen in Verbindung mit signifikanter Ungleichheit bzw. im Hinblick auf Zugang zu Entscheidungsfindungs- und Verwaltungsstrukturen konfrontiert.

Außerdem riskieren wir bei einer Fortsetzung des Städtebaus und der Stadtplanung wie in den letzten Jahrzehnten ein schädliches Niveau der Nutzung von Land und Ressourcen, das eine Begrenzung der weltweiten Klimaerwärmung auf die im Übereinkommen von Paris festgelegten Werte sowie die Erreichung der 2030 Agenda erschwert oder nahezu unmöglich macht. Da mehr als 70% der Treibhausgasemissionen von Städten und Großstädten ausgehen, ist die Urbanisierung aus der Perspektive des Übereinkommens von Paris betrachtet extrem relevant.

Ein zentrales Problem ist, dass schnell wachsende Städte nachteilige Pfadabhängigkeiten verursachen können – vor allem durch die Schaffung riesiger „Carbon Lock-Ins“, also langfristig gebundenen Kohlenstoffs, im Zusammenhang mit großen Infrastrukturprojekten, beispielsweise für Straßen

oder Kraftwerke: Die Entwicklung neuer Infrastrukturen in Schwellen- und Entwicklungsländern macht bereits heute ungefähr ein Drittel des verbleibenden gesamten Kohlenstoffbudgets aus, wenn der weltweite Temperaturanstieg auf unter 2°C begrenzt werden soll; sie beläuft sich sogar auf mehr als drei Viertel des Budgets, wenn der Anstieg auf 1,5°C begrenzt werden soll.<sup>6</sup> Somit beinhalten die anhaltenden Urbanisierungsprozesse die Nutzung sprunghaft ansteigender Mengen von Ressourcen, die massive Treibhausgasemissionen verursachen. Die Dynamik und Geschwindigkeit der globalen Urbanisierung sowie die damit verbundenen Auswirkungen auf den Klimaschutz und den Ressourcenverbrauch sind nicht zu unterschätzen. Bis zum Jahr 2050 müssen die urbanen Infrastrukturen weltweit 2,5 Milliarden neue Stadtbewohner\_innen aufnehmen.<sup>7</sup>

Inkrementelle Lösungen reichen kaum aus, um diesen Herausforderungen gerecht zu werden. Vielmehr bedarf es einer tiefgreifenden urbanen Transformation.

Obwohl die schnell wachsenden Städte erhebliche Herausforderungen mit sich bringen, bieten sie doch auch ein wichtiges Handlungsfenster für die Transformation hin zur Nachhaltigkeit. Allerdings schließt sich dieses Fenster schnell, und es bleibt nur wenig Zeit für die angemessene Gestaltung der fortschreitenden Urbanisierung. Schlüsselfragen dabei sind, wie negative Lock-Ins vermieden werden können, welche Möglichkeiten zur Skalierung kleiner, nachhaltiger Lösungen bestehen und wie die Aufnahme von Millionen Bewohner\_innen in neu geplanten Städten gesichert werden kann.

4 The United Nations Department of Economic and Social Affairs (UN DESA), 2018

5 Dieser Abschnitt beruht auf Brandi (2018).

6 Müller et al, 2013

7 The United Nations Department of Economic and Social Affairs (UN DESA), 2018

## 3

## DER INTERNATIONALE RAHMEN FÜR EINE URBANE TRANSFORMATION

Es gibt zahlreiche Überlappungen zwischen den 17 Nachhaltigkeitszielen (SDGs) der Agenda 2030 und den nationalen Klimaplänen, die das Pariser Übereinkommen untermauern.<sup>8</sup> Diese Überlappungen bieten großes Potential für die wechselseitig hilfreiche Umsetzung beider Agenden.<sup>9</sup> Die Synergieeffekte und Zielkonflikte zwischen dem Übereinkommen von Paris und der Agenda 2030 sollten zur Förderung der effektiven Umsetzung und Politikkohärenz berücksichtigt werden.<sup>10</sup> Dies ist besonders beim Ziel 11 wichtig, das sich speziell mit der Stadtentwicklung beschäftigt, aber auch im Rahmen anderer SDGs, die eine wichtige Rolle im Kontext der Urbanisierung spielen.

### DIE AGENDA 2030 FÜR NACHHALTIGE ENTWICKLUNG

Mehrere der 17 SDGs spielen für Städte und den Umgang mit der Urbanisierung eine wichtige Rolle, beispielsweise in den Bereichen der Wasserversorgung (Ziel 6) und der Infrastruktur (Ziel 9). Überdies stellt ein SDG die Städte direkt in den Mittelpunkt (Ziel 11): „Städte und Siedlungen inklusiv, sicher, widerstandsfähig und nachhaltig machen.“ Ziel 11 umfasst sieben Zielvorgaben und drei Empfehlungen für Umsetzungsinstrumente. Die Ziele 11.1 und 11.2 konzentrieren sich auf die Dienstleistungsversorgung städtischer Siedlungen (Wohnungen, Transport usw.); Ziel 11.3 beschäftigt sich mit der Planung und Verwaltung von Siedlungen; bei Ziel 11.4 liegt der Fokus auf dem Weltkultur- und -Naturerbe; Ziel 11.5 bezieht sich auf die Auswirkungen von Katastrophen und die Ziele 11.6 und 11.7 beinhalten Umweltfragen (Luftqualität, Abfallwirtschaft sowie grüne und öffentliche Räume).

Trotz mehrerer Überlappungen mit anderen Zielen ist das Ziel 11 auch als einzelnes nachhaltiges Entwicklungsziel mit Fokus auf den Städten wichtig, da es die politischen Entscheidungsträger\_innen ermutigt, eine umfassendere Sichtweise auf Stadtplanung und Stadtentwicklung zu wählen.<sup>11</sup> Gleichzeitig ist anzumerken, dass ein Großteil der Zielvorgaben in Ziel 11 sehr umfassend ist und Spezifikationen bzw. Informationen zur Operationalisierung fehlen. Allerdings werden in Ziel 11 eine Reihe grundlegender Aspekte, wie unter anderem Ungleichheit, sozialer Wohlstand und Kommunikationstechnologie, nicht ausreichend abgedeckt. Überdies beinhaltet Ziel 11 die Gefahr, dass die Auswirkungen der Städte auf das System der Erde sowie deren Beitrag zum globalen Umweltwandel, beispielsweise durch Emissionen oder die Abhängigkeit von weit entfernten Ökosystemleistungen, übersehen werden.<sup>12</sup>

Während Städte und lokale Akteure im Kontext von Ziel 11 wesentlich sind, sind sie auch für die Umsetzung der Agenda 2030 insgesamt von grundlegender Bedeutung. Ungefähr 65% der SDG Ziele können nur erreicht werden, wenn sie in Zusammenarbeit mit den lokalen Akteuren umgesetzt werden.<sup>13</sup> Für die Umsetzung der Strategien für die nachhaltige Entwicklung sind, neben deren Ausarbeitung, Überwachung und Prüfung, lokale Bemühungen und Kooperation von entscheidender Bedeutung.<sup>14</sup> Die Hervorhebung der Schlüsselrolle, die Städte bei diesen Strategien spielen, kann auch dazu beitragen, dass ihre Fähigkeit zur Umsetzung der SDG sowie zur Förderung der nachhaltigen Entwicklung generell wirkungsvoll genutzt wird.

### DAS KLIMAABKOMMEN VON PARIS

Im Vorfeld der Verhandlungen für das Klimaabkommen von Paris haben die Länder ihre Klimapläne für die Zeit nach 2020 bzw. die „Nationally Determined Contributions“ (NDCs) öffentlich bekanntgegeben. Nach der historischen Verabschiedung des Übereinkommens im Jahr 2015 ist es nun von grundlegender Bedeutung sicherzustellen, dass es nicht

<sup>8</sup> Dieser Abschnitt beruht auf Brandi (2018).

<sup>9</sup> Casado-Asensio; Steurer, 2014. Le Blanc, 2015. Mehrere Bereiche, in denen diese beiden Agenden die gleiche Ausrichtung verfolgen, zeigen auf, wo beiderseitige Vorteile erzielt werden können. Dies gilt nicht nur für Ziel 13 der Agenda 2030, das sich speziell auf den Klimaschutz bezieht, sondern auch für viele andere kritische Dimensionen der nachhaltigen Entwicklung. So trägt beispielsweise der Schutz der Wälder sowohl zum Erhalt der Biodiversität (Ziel 15) als auch zum Kampf gegen den Klimawandel bei. Für mehr Informationen, siehe auch [www.ndc-sdg.info](http://www.ndc-sdg.info).

<sup>10</sup> Lay et al, 2017

<sup>11</sup> Brandi, 2015a

<sup>12</sup> Brandi, 2015a

<sup>13</sup> Misselwitz et al, 2015

<sup>14</sup> Scholz, 2017

zu einem Papiertiger verkommt, sondern, einschließlich der NDCs jedes der Unterzeichnerstaaten, ordnungsgemäß umgesetzt wird. Bei der Umsetzung der NDCs fällt den Städten eine grundlegende Rolle zu: 110 NDCs beziehen sich auf Städte.<sup>15</sup> Gleichzeitig spielen Städte und andere subnationalen Akteure – neben den UN-Staaten – eine entscheidende Rolle bei der Umsetzung des Pariser Abkommens. Während im Jahr 2016 die Aktivitäten von lediglich rund 2500 Städten und Regionen beim Sekretariat der UN-Klimarahmenkonvention (UNFCCC) registriert waren, war diese Zahl im Jahr 2021 auf mehr als 12000 angestiegen und diese subnationalen Akteure sind essentiell für die Begrenzung des Anstiegs der weltweiten Durchschnittstemperatur.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat), 2016b

<sup>16</sup> UNFCCC, 2021

## 4

## LÖSUNGSANSÄTZE: URBANE TRANSFORMATION HIN ZU NACHHALTIGKEIT

Angesichts der Herausforderungen bei der Erschließung des Potentials der Urbanisierung zur Erreichung der Ziele der Agenda 2030 sowie des Übereinkommens von Paris entwickelte der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) einen normativen Kompass, der Orientierung bei der Gestaltung der aktuellen sowie zukünftigen Urbanisierungsprozesse in drei Dimensionen bietet.<sup>17</sup>

Die erste Dimension fordert, dass die Urbanisierung durch die Einhaltung sogenannter planetarischer Leitplanken<sup>18</sup> oder planetarischer Grenzen<sup>19</sup> im Einklang mit der Erhaltung natürlicher Lebensgrundlagen stehen und die lokale Umwelt schützen muss: „Alle Städte und urbanen Gesellschaften sollten Entwicklungspfade einschlagen, die den universellen planetarischen Leitplanken Rechnung tragen sowie lokale Umweltprobleme lösen. Dazu gehört z.B. die Einhaltung der 2°C Klimaschutzleitplanke und die Bekämpfung der gesundheitsschädlichen Luftverschmutzung.“<sup>20</sup>

Die zweite Dimension der Teilhabe ist mit der sozialen, politischen und ökonomischen Inklusion von Stadtbewohner\_innen verbunden: „Universelle Mindeststandards für soziale, politische und ökonomische Teilhabe sollten in allen städtischen Gesellschaften eingehalten werden.“<sup>21</sup> Dies beinhaltet den Zugang zu Nahrungsmitteln, sauberem Trinkwasser, sanitären Anlagen, Gesundheitsversorgung und Bildung, den Zugang zu Arbeitsmärkten sowie Wahlrechte und Verfahrensinformationsrechte. Die Dimension der Teilhabe unterstreicht unter anderem auch, dass die Privatisierung des öffentlichen Raumes in Städten sehr problematisch ist (z.B. durch private Einkaufszentren oder -straßen), da damit nicht nur Ungleichheit und Exklusion verstärkt werden, sondern auch Orte politischer Öffentlichkeit verloren gehen<sup>22</sup>, da beispielsweise Demonstrationen auf privatisiertem Gelände nicht erlaubt sind.

Die dritte Dimension des normativen Kompasses für Stadtentwicklung, die sogenannte Eigenart, bezieht sich auf die soziokulturelle und räumliche Diversität von Städten und städtischen Gesellschaften. Die Eigenart von Städten hat eine grundlegende Bedeutung für die Schaffung urbaner Lebensqualität und Identität sowie die der Entwicklung des spezifischen Potentials jeder Stadt für Kreativität und Innovation.<sup>23</sup>

Mit Blick auf Lösungsansätze gehören zu den wesentlichen Handlungsfeldern für den urbanen Wandel hin zu Nachhaltigkeit:<sup>24</sup>

**Energie und Klimaschutz:** Die CO<sub>2</sub> Emissionen in Städten sollten auf null reduziert werden, um die globale Energiewende hin zu CO<sub>2</sub>-emissionsfreien Energiesystemen zu erreichen. Allerdings muss der Zugang zu Energie und Infrastruktur für Stadtbewohner\_innen trotzdem gewährleistet werden.

**Anpassung an den Klimawandel:** Die Stadtentwicklung sollte die Notwendigkeit der Anpassung an den Klimawandel besser berücksichtigen, beispielsweise indem Klimaanpassung in die langfristige Planung integriert und Strategien zur Katastrophenversorgung zum Schutz der Bevölkerung entwickelt werden.

**Mobilität und Verkehr:** Urbane Mobilität bietet erhebliches Potential für Nachhaltigkeit, da städtische Verkehrssysteme eine wichtige Triebkraft von Kohlenstoffemissionen sind. Die Verkehrssysteme sollten bis spätestens 2070 vollständig kohlenstofffrei sein, beispielsweise durch gut funktionierende öffentliche Personennahverkehrssysteme sowie eine unterstützende Infrastruktur für Fußgänger\_innen und Radfahrer\_innen. Gleichzeitig sollte Mobilität inklusiv sein, so dass Mitglieder aller Einkommensgruppen einfach und zu geringen Kosten in Städten mobil sein können.

**Baulich-räumliche Gestalt von Städten:** Der Fokus sollte verstärkt auf flexiblen Konzepten in Architektur und Stadtentwicklung liegen, um die Möglichkeiten der Reaktion auf die Populationsdynamik oder den Klimawandel

17 WBGU, 2016. Für eine Zusammenfassung von Lösungsansätzen aus der WBGU-Perspektive, siehe auch Brandi (2018).

18 WBGU, 2014

19 Steffen et al, 2015

20 WBGU, 2016: 142

21 WBGU, 2016: 122

22 Nemeth, 2008.

23 WBGU, 2016

24 WBGU, 2016



zu verbessern. Dabei sollten Stadtplanung und -entwicklung in ihrem Charakter nicht nur kohlenstoffarm sein, sondern auch lokal angepasste Strategien betonen, die geographische und kulturelle Kontexte respektieren.

**Armutsreduzierung und Ungleichheit:** Lokale Regierungen sollten sicherstellen, dass bestehende Schlüsselakteure, aber auch weniger gut organisierte zivilgesellschaftliche Stakeholder ausreichend Möglichkeiten haben, zur Gestaltung der Stadtentwicklung sowie der Verbesserung ihrer Lebensbedingungen beizutragen, beispielsweise durch die Stärkung und Entwicklung informeller, oftmals prekärer Stadtbezirke sowie die Mobilisierung angemessener öffentlicher und privater Finanzmittel oder dem Erhalt öffentlicher Räume.<sup>25</sup>

Im Hinblick auf konkrete Maßnahmen für die urbane Transformation zur Nachhaltigkeit sollte die Aufmerksamkeit auf diesen transformativen Handlungsfeldern liegen, d.h. auf die Bereiche der Stadtentwicklung, die ein besonders großes Potential für Hebelkräfte für den urbanen Wandel hin zu Nachhaltigkeit innehaben.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> WBGU, 2016

<sup>26</sup> WBGU, 2016

## 5

## DIE NEW URBAN AGENDA

2016 war ein wichtiges Jahr für die urbane Transformation zur Nachhaltigkeit.<sup>27</sup> Aufbauend auf der letzten Konferenz der Vereinten Nationen zu Wohnen und nachhaltiger Stadtentwicklung – Habitat II im Jahr 1996 in Istanbul (Türkei), fand Habitat III 2016 in Quito (Ecuador) statt. Dies bot somit die erste Möglichkeit, die Umsetzung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Paris und der Agenda 2030 auf der Ebene der Städte zu diskutieren.<sup>28</sup> Die Habitat III Konferenz verabschiedete die New Urban Agenda.<sup>29</sup>

Eine entscheidende Dimension der New Urban Agenda liegt darin, dass sie betont, dass ein „Recht auf die Stadt“ dahingehend besteht, dass ein Anspruch auf die Nutzung ihrer Infrastruktur und die Gestaltung des Charakters der eigenen Kommune oder Stadt besteht. Angesichts wachsender Ungleichheit ist dieses Recht von zentraler Bedeutung, insbesondere auch aufgrund der Tatsache, dass Städte häufig durch enorme soziale und wirtschaftliche Ungleichheiten gekennzeichnet sind, die auch ein wichtiges Thema der Agenda 2030 darstellen.

Obwohl die New Urban Agenda insgesamt zahlreiche wichtige Themen nachhaltiger Stadtentwicklung erwähnt, beispielsweise die Bedeutung sozialer Inklusion, und das Dokument gutes Stadtmanagement fordert,<sup>30</sup> ist die vollständige Anerkennung der entscheidenden Bedeutung der Städte für die Zukunft der Menschheit darin nicht gelungen.<sup>31</sup> Beispielsweise wird zwar auf die wichtige Rolle von umweltfreundlicher Stadtplanung verwiesen, doch es wird nicht deutlich genug, dass die aktuelle Wucht der Urbanisierung bei einem „weiter so“ dazu führen wird, dass planetarische Leitplanken überschritten werden und damit die Zukunft der natürlichen Lebensgrundlagen der gesamten Menschheit auf dem Spiel steht.<sup>32</sup> Auch die „Eigenart“ findet keine Erwähnung in der New Urban Agenda und fehlt damit als Orientierungsdimension urbanen Wandels, der betont, dass „in urbanen Lebensräumen Voraussetzungen dafür geschaffen werden sollten, dass (a) Menschen in den

räumlichen Strukturen Selbstwirksamkeit entfalten und urbane Lebensqualität für sich empfinden und herstellen können, dass sich (b) Ortsidentität und soziale Kohäsion entwickeln können und dass (c) soziale sowie ökonomische Kreativitäts- und Innovationspotenziale gestärkt werden, die durch ortsgebundene Interaktionen (Konnektivität) zwischen Akteuren aus verschiedenen gesellschaftlichen Sphären entstehen.“<sup>33</sup> Und während es begrüßenswert ist, dass die New Urban Agenda eine Verbesserung der Handlungsfähigkeit kommunaler Behörden auf nationaler und lokaler Ebene fordert, übersieht das Dokument die Bedeutung der internationalen Ebene sowie auch die Frage nach der Rolle der Städte und lokalen Regierungen bei der Politikgestaltung der Vereinten Nationen.<sup>34</sup>

Gleichzeitig ist die New Urban Agenda eine wichtige Basis für globale Bemühungen für eine nachhaltigere Stadtentwicklung.<sup>35</sup> Die Umsetzung der New Urban Agenda erfordert nunmehr verstärkte transnationale Kooperation. Im sogenannten Quito-Umsetzungsplan wurden Regierungen, Kommunen, zivilgesellschaftliche Organisationen, Unternehmen der Privatwirtschaft, wissenschaftliche Institutionen und andere Akteure aufgefordert, konkrete Maßnahmen zur Umsetzung der New Urban Agenda einzureichen. Allerdings wurden bis zum Ende der Habitat III Konferenz nur 64 Zusagen eingereicht. Überdies erklärt der Quito-Umsetzungsplan nicht, wie die unterschiedlichen Zusagen zu einer angemessenen Stadtentwicklungsstrategie auf globaler Ebene zusammengefasst werden sollen.<sup>36</sup> Eine weitere wesentliche Herausforderung besteht darin, dass die New Urban Agenda keine eindeutigen Indikatoren zur Messung der Umsetzung umfasst und damit offenlässt, wie die Überwachung der Wirkung erfolgen soll.<sup>37</sup>

Während die New Urban Agenda die 17 SDGs erwähnt und viele wichtige Themen für die Zukunft nachhaltiger Stadtentwicklung nennt, lässt sie eine dezidiert transformative Perspektive vermissen. Außerdem setzt sie keine neuen Impulse für die Debatte über die Rolle der Städte sowie der

27 Siehe hierzu auch Brandi (2018).

28 WBGU, 2017

29 UN-HABITAT, 2016a

30 UN-HABITAT, 2016a

31 Dick, 2016b

32 WBGU 2016,

33 WBGU, 2016: 143

34 Siehe dazu auch WBGU 2016

35 Die beiden folgenden Absätze beruhen auf Brandi (2018).

36 Dick, 2016b

37 Dick, 2016b

Urbanisierung bei der Agenda 2030 sowie dem Übereinkommen von Paris. Diese wichtige Chance wurde nicht genutzt. Während im ersten Abschnitt der New Urban Agenda erwähnt wird, dass diese einen Beitrag zur Erzielung der SDGs leisten kann, werden in dem Dokument keinerlei Details dazu dargelegt. Des Weiteren wird in der New Urban Agenda das Übereinkommen von Paris nur zweimal erwähnt. Insgesamt erkennt die New Urban Agenda die große Bedeutung der Städte für die weltweite nachhaltige Entwicklung sowie die Abschwächung des Klimawandels und die Anpassung an dessen Auswirkungen nicht ausreichend an. Um aber die Transformation der Städte hin zu Nachhaltigkeit zu erzielen, müssen die Bemühungen dazu zukünftig verstärkt werden – in Deutschland, Europa und weltweit.<sup>38</sup>

---

38 WBGU, 2016. WBGU, 2017

## 6

## ANSÄTZE DER EUROPÄISCHEN UNION, DEUTSCHLANDS UND DARÜBER HINAUS

Im Jahr 2016 haben die Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) mit dem „Pakt von Amsterdam“ die Basis für die erste europäische Städteagenda beschlossen. Zu den Kernzielen dieser EU-Städteagenda im „Pakt von Amsterdam“ zählt es, Städte in Europa stärker in europäische Entscheidungsprozesse zu integrieren und die Kooperation der EU-Mitgliedsstaaten in der Stadtentwicklung zu verbessern. Dies soll auf der Basis von „Partnerschaften“ geschehen, in denen Vertreter der EU-Kommission, der EU-Mitgliedstaaten, Regionen, Städten und europäischen Institutionen und Verbänden gemeinsam über eine Periode von bis zu drei Jahren zu insgesamt zwölf Themenfelder (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, Energieeffizienz und Luftreinhaltung) spezifische Lösungen für drei Bereiche erarbeiten: (i) Bessere Rechtssetzung im Sinne einer verstärkten Einbindung urbaner Aspekte in vorhandenen und neuen EU-Regeln; (ii) bessere Finanzierung, insbesondere die effizientere Nutzung bereits existierender Finanzen und die Nutzung von Ansätzen wie den Integrierten Territorialen Investitionen (ITI), ein neues Instrument der EU zur Umsetzung integrierter räumlicher Strategien und Konzepte; (iii) besseres Wissen, vor allem mit einem Blick auf einen intensivierte Erfahrungsaustausch auf Basis des European *Urban Knowledge Network* (EUKN).

Der „Pakt von Amsterdam“ baut auf der „Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt“ von 2007 auf, die den Rahmen für integrierte Stadtentwicklung in Europa darstellt und den Fokus auf integrierte Stadtentwicklung und benachteiligte Stadtquartiere legt. In Deutschland erfolgt die Umsetzung der Leipzig Charta mit der Nationalen Stadtentwicklungspolitik, ein Gemeinschaftsprojekt von Bund, Ländern und Kommunen. Sie wurde im Rahmen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft 2020 weiterentwickelt und im November 2020 als „Neue Leipzig-Charta“ verabschiedet und greift aktuelle Themen und Herausforderungen auf.<sup>39</sup>

Die Umsetzung der Nationalen Stadtentwicklungspolitik in Deutschland basiert auf drei Instrumenten: (i) Mit dem Ansatz „Gute Praxis“ werden die Förderung, Gesetzgebung und Forschung zur Stadtentwicklung angepasst, um bestehende Ansätze zu verbessern. (ii) Durch die „Projektreihe für Stadt und Urbanität“ werden Projekte gefördert, die mit möglichst geringem Mitteleinsatz Impulse für die nachhaltige Entwicklung vor Ort initiieren und stärken. (iii) Die „Kommunikationsplattform für Stadtentwicklung“ stellt die Zukunft unserer Städte in den Fokus und bietet auch bei Veranstaltungen die Möglichkeit zum Austausch über Stadtentwicklung.

Auch in jüngerer Zeit gab es relevante Initiativen der Bundesregierung. Im Jahr 2012 wurde beispielsweise ein Memorandum mit dem Titel „Städtische Energien – Zukunftsaufgaben der Städte“ erarbeitet, das den Schwerpunkt auf den ökologischen Umbau von Gebäuden und Quartieren, die technologische Erneuerung der stadttechnischen Infrastrukturen, die Entwicklung einer neuen Mobilität und die gesellschaftliche Integration legt. In der Folge wurden im Kontext der Projektreihe für „Stadt und Urbanität“ Projekte aus dem Bereich Stadtentwicklung und Wirtschaft gefördert. Im Jahr 2017 hat die deutsche Regierung das Weißbuch „Stadtgrün“ vorgestellt, das zehn Themenfelder für konkrete Maßnahmen beinhaltet, wie der Bund in der folgenden Dekade die Kommunen unterstützen wird, urbane grüne Infrastruktur auszubauen, um dadurch die Umwelt- und Aufenthaltsqualität in unseren Städten zu verbessern. Das soll u.a. geschehen durch eine bessere rechtliche Verankerung der Grün- und Freiraumplanung, gezielte Fördermaßnahmen, die Entwicklung von Leitfäden und die Durchführung von Modellvorhaben.

Die „Leipzig Charta“ und die europäische Städteagenda im „Pakt von Amsterdam“ sowie jüngere deutsche Initiativen stellen gute Anknüpfungspunkte für eine verbesserte Stadtentwicklung und einen verstärkten Fokus auf die zentrale Rolle von Städten für die Transformation zur Nachhaltigkeit dar. Sie lassen jedoch eine explizit transformative Perspektive außen vor. Während die Urbanisierung in der EU eine Vielzahl von Herausforderungen aufwirft, stehen die Städte in vielen Regionen der Welt jenseits von Europa vor besonders großen Schwierigkeiten. Die Städte im globalen Süden wachsen häufig rapide, während sie typischerweise durch einen Mangel an adäquater Infrastruktur, finanziellen

<sup>39</sup> Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2020)

Ressourcen und funktionierender lokaler Regierungsführung gekennzeichnet sind. Gleichzeitig sind Städte in Entwicklungs- und Schwellenländern essentiell für die globale Transformation zur Nachhaltigkeit. Vor allem in Städten des globalen Südens bieten sogenannte kollaborative Lösungsansätze viel Potential, bei denen die Stadtbevölkerung, Stadtregierungen und andere staatlichen Institutionen sowie Nichtregierungsorganisationen beteiligt sind. Im Bereich der Wohnungsversorgung arbeiten beispielsweise zivilgesellschaftliche Organisationen, die teils transnational vernetzt sind (z.B. „*Slum Dwellers International*“), gemeinsam mit lokalen Regierung und generieren durch ihre Aktivitäten Sichtbarkeit und Ressourcen (z.B. durch Sparsysteme und Mikrokreditgruppen).<sup>40</sup> Die Entwicklungszusammenarbeit kann dazu beitragen, Lösungsansätze in Städten in Entwicklungs- und Schwellenländern zu stärken, beispielsweise, indem das Recht auf angemessene Wohnverhältnisse zum zentralen Element der Entwicklungszusammenarbeit gemacht wird und Urbanisierung als Querschnittsthema in der UN und anderen multilateralen Organisationen sowie in Entwicklungsbanken verankert wird.<sup>41</sup>

Für den Austausch der Städte des globalen Nordens mit denen des globalen Südens spielen Städtenetzwerke wie „*United Cities and Local Governments*“ (UCLG), „*Local Governments for Sustainability*“ (ICLEI) und die „*C40 Cities Climate Leadership*“ Group (C40) eine entscheidende Rolle. Transnationale Städtenetzwerke ermöglichen gegenseitiges Lernen und den Erfahrungs- und Wissensaustausch zu Innovationen und Politiken. Städtenetzwerke sollten deshalb gestärkt werden. Ansatzpunkte dafür sind die Bündelung der Netzwerkaktivitäten in einem übergeordneten Dachverband wie dem „*Compact of Mayors*“ und die bessere Anerkennung von Städtenetzwerken als Akteure in der internationalen Politik, beispielsweise in den UN-Klimaverhandlungen.<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> Herrle et al., 2015

<sup>41</sup> WBGU, 2016

<sup>42</sup> WBGU, 2016

## 7

## SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Städte werden zunehmend als wichtige Stellschrauben für die Transformation zur Nachhaltigkeit gesehen. Dazu bilden das Übereinkommen von Paris, die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung und die New Urban Agenda wesentliche, international verbindliche Referenzpunkte, die der Katalysierung transformativer Strategien auf allen Handlungsebenen dienen können und müssen. Zur gezielten Integration der Klima-, Nachhaltigkeits- und Urbanisierungsagenda ist es von entscheidender Bedeutung, dass jede der multilateralen Zusagen in Maßnahmenpläne auf nationaler und lokaler Ebene aufgenommen und dort umgesetzt wird. Ohne umfassende Investitionen und die notwendige technische, institutionelle sowie politische Unterstützung zur Umsetzung der Maßnahmenpläne lösen sich die transformativen Ambitionen der multilateralen Erklärungen allerdings leicht in das alltägliche „*business as usual*“ auf.<sup>43</sup>

Die gleichzeitige und strategische Umsetzung des Übereinkommens von Paris sowie der SDGs als Mittel zur Förderung radikalen, strukturellen Wandels hin zur Nachhaltigkeit, nicht zuletzt im Kontext von Städten, sollte das Ziel bleiben. Dieser Prozess erfordert sowohl Kreativität als auch Koordinierung zwischen den verschiedenen Akteuren und Sektoren, um das Potential der Urbanisierung systematisch einzusetzen.

Zur Erreichung dieser Ziele sowie zur Förderung der nachhaltigen urbanen Transformation muss den oben beschriebenen Handlungsfeldern besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden. Bei der Umsetzung der in ihrem Kontext geförderten Änderungen kommt der Demokratisierung und Stärkung der städtischen Governance fundamentale Bedeutung zu. Zu den Schlüsselementen eines solchen Ansatzes sollte es gehören, die Urbanisierung zu einem zentralen Thema der internationalen Zusammenarbeit zu machen und die Fähigkeit von Städten zu fördern, durch kooperative Governance effektive Politik zu gestalten.

Existierende Städteagenden bieten eine erste Basis für nachhaltigere Städte, sind jedoch weder auf globaler noch auf europäischer Ebene transformativ angelegt und werden daher dem Erfordernis eines radikalen Wandels nicht gerecht. Aufbauend auf der Leipzig Charta sollte daher eine neue Charta für urbane Transformation erarbeitet werden.

---

<sup>43</sup> Brandi et al. (2016)

## LITERATUR

- Brandi, C.** (2015a): Goal 11: Make cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable, in: Loewe, Markus / Nicole Rippin (eds.), *Translating an ambitious vision into global transformation: the 2030 agenda for sustainable development*, Bonn: German Development Institute / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), (Discussion Paper 7/2015), p. 69-72
- Brandi, C.** (2015b): The role of cities in global deals and international affairs Interview published on TheCityFix 2 December 2015.
- Brandi, C.** (2018): The role of cities: implementing the 2030 Agenda and the Paris Agreement, *Sustainable Cities*, Volume 13, Issue 32, p. 56-85.
- Brandi, C.; Bauer, S.; Pegels, A.** (2016): Paris Climate Agreement, 2030 Agenda and New Urban Agenda: the future of transformative policies, in: *Building bridges between research and practice*, Bonn: German Development Institute / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), p. 14-17.
- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat** (2020): Neue Leipzig Charta. Die transformative Kraft der Städte für das Gemeinwohl, Berlin: BMI.
- Casado-Asensio, J.; Steurer, R.** (2014): Integrated strategies on sustainable development, climate change mitigation and adaptation in Western Europe: communication rather than coordination. In: *Journal of Public Policy*, Vol. 38 No. 3, p. 437-473.
- Chen, D.; Scholz, I.; Esteves, P.; Martinez, E.** (2017): Implementation of the 2030 Agenda by G20 members: how to address the transformative and integrated character of the SDGs by individual and collective action, [http://www.g20-insights.org/policy\\_briefs/implementation-2030-agenda-g20-members-address-transformative-integrated-character-sdgs-individual-collective-action/](http://www.g20-insights.org/policy_briefs/implementation-2030-agenda-g20-members-address-transformative-integrated-character-sdgs-individual-collective-action/)
- Dick, E.** (2016a): Urban governance for sustainable global development: from the SDGs to the New Urban Agenda, (Briefing Paper 8/2016)
- Dick, E.** (2016b): Mixed results, Development and Cooperation, 11/2016, <https://www.dandc.eu/en/article/new-urban-agenda-adopted-un-conference-habitat-iii-quito-october>
- G20** (2016): G20 Action Plan on the 2030 Agenda for Sustainable Development, Hangzhou
- Guranton, G.** (2014): Growing through Cities in Developing Countries. Policy Research Working Paper Series, No. 6818. World Bank, Washington D.C.
- Herrle, P., Fokdal, J. und Ley, A.** (Hrsg.) (2015): *From Local Action to Global Networks: Housing the Urban Poor*. London, New York: Routledge.
- Lay, J.; Brandi, C.; Das, R.U.; Klein, R.; Thiele, R.; Alexander, N.; Scholz, I.** (2017): Coherent G20 policies towards the 2030 Agenda for Sustainable Development, [http://www.g20-insights.org/policy\\_briefs/coherent-g20-policies-towards-2030-agenda-sustainable-development/](http://www.g20-insights.org/policy_briefs/coherent-g20-policies-towards-2030-agenda-sustainable-development/)
- Le Blanc, D.** (2015): Towards integration at last? The sustainable development goals as a network of targets, New York: UN DESA Working Paper No. 141
- Loewe, M.; Rippin, N.** (eds.) (2015): *Translating an ambitious vision into global transformation: the 2030 agenda for sustainable development*, Discussion Paper 7/2015, Bonn: DIE
- Messner, D.; Brandi, C.** (2015): Urbanisation: a megatrend that will define our future, *Diplomatisches Magazin* 2/2015, p. 36-39.
- Misselwitz, P.** et al. The Urban Dimension of the SDGs: Implications for the New Urban Agenda. In: *Sustainable Development Goals and Habitat III: Opportunities for a successful New Urban Agenda*. Cities Alliance Discussion Paper No. 3. November 2015.
- Müller, D. B.; Liu, G.; Lovik, A. N.; Modaresi, R.; Pauliuk, S.; Steinhoff, F. S.; Brattebo, H.** (2013): Carbon emissions of infrastructure development. *Environmental Science & Technology* 47, 11739–11746. Nemeth, J. (2008): Defining a public: the management of privately owned public space. *Urban Studies* 46 (11), 2463–2490.
- Pauw, W.P.; Cassanmagnano, D.; Mbeva, K.; Hein, J.; Guarin, A.; Brandi, C.; Bock, T.; Helms, J.; Zalewski, A.; Frommé, E.; Lindener, A.; Muhammad, D.** 2016. "NDC Explorer." German Development Institute / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn and African Centre for Technology Studies (ACTS). Nairobi.
- Scholz, I.** (2017): National Strategies for Sustainable Development between Rio 1992 and New York 2015, in: von Hauff, M.; Kuhnke, C. (eds.) *Sustainable Development Policy: A European Perspective* (Routledge Studies in Sustainable Development), Oxford: Routledge.
- Scholz, I.** (2015): Introduction: A universal agenda for sustainable development and global cooperation, in: Loewe, M.; Rippin, N. (eds.) *Translating an ambitious vision into global transformation: the 2030 agenda for sustainable development*, Discussion Paper 7/2015, Bonn: DIE, p. 1-9.
- Scholz, I.; Brandi, C.** (2017): The G20 and the 2030 Agenda for Sustainable Development, forthcoming book chapter.
- Steffen, W. et al.** (2015): Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet, in: *Science*, Vol. 347, Issue 6223, DOI: 10.1126/science.1259855
- Tollin, N.; Hamhaber, J.** (2017): Sustainable and Resilient Cities: SDGs, New Urban Agenda and the Paris Agreement, <http://eai.enea.it/archivio/smart-city/sustainable-and-resilient-cities-sdgs-new-urban-agenda-and-the-paris-agreement>.
- UNFCCC** (2021). Global Climate Action Portal, <https://climateaction.unfccc.int/>.
- United Nations** (2015): *Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*, New York.
- UN DESA – United Nations Department of Economic and Social Affairs Population Division** (2018): *World Urbanization Prospects: The 2018 Revision. Key Facts*. New York: UN DESA Population Division.
- UN Environment** (2018). *Emissions Gap Report 2018*. Nairobi.
- UN-HABITAT** 2016a, *New Urban Agenda*. Nairobi: UN-Habitat.
- UN-HABITAT** 2016b. *Sustainable Urbanization in the Paris Agreement: Comparative Review of Nationally Determined Contributions for Urban Content*. Nairobi: UN-Habitat.
- WBGU** (Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen / German Advisory Council on Global Change) (2014): *Debate, Policy Paper 8*, Berlin: WBGU.
- WBGU** (Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen / German Advisory Council on Global Change) (2016): *Humanity on the move: Unlocking the transformative power of cities*, Policy Paper 8, Berlin: WBGU.
- WBGU** (Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen / German Advisory Council on Global Change) (2017): *New Urban Agenda: Implementation Demands Concerted Effort Now*, Berlin: WBGU.

## ÜBER DIE AUTORIN

**Dr. Clara Brandi** ist Leiterin des Forschungsprogramms „Transformation der Wirtschafts- und Sozialsysteme“ am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE).

## IMPRINT

Herausgeberin:

Friedrich-Ebert-Stiftung e.V.  
Godesberger Allee 149  
53175 Bonn  
Germany

E-Mail: [info@fes.de](mailto:info@fes.de)

Registernr.: VR2392  
Vereinsregister Bonn  
Amtsgericht Bonn

Vorsitzender: Martin Schulz  
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied: Dr. Sabine Fandrych

Inhaltliche Verantwortung und Redaktion: Yvonne Blos,  
Internationale Klima- und Energiepolitik

Kontakt/Bestellung: [Christiane.Heun@fes.de](mailto:Christiane.Heun@fes.de)

Satz: Anne Eichhorn  
[mail@anne-eichhorn.de](mailto:mail@anne-eichhorn.de)

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung e.V. Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet. Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung dürfen nicht für Wahlkampfzwecke verwendet werden.

## Globale und Europäische Politik

Das Referat Globale und Europäische Politik bietet – in Deutschland, in Brüssel sowie an den UN-Standorten Genf und New York – Beratung für politische Entscheidungsträger\*innen, Gewerkschaften sowie zivilgesellschaftliche Organisationen in zentralen Themen der europäischen und internationalen Politik an. Wir identifizieren Transformationsfelder, formulieren konkrete Alternativen und unterstützen unsere Partner darin, Bündnisse für deren Umsetzung zu

schmieden. Dabei denken wir nationale sowie europäische und internationale Politik zusammen. Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung und ihr weitgehender politischer Veränderungsanspruch auf eine sozial-ökologische Transformation bietet uns dafür einen klaren Orientierungsrahmen. Verantwortliche\*r Koordinator\*in der Publikation: Yvonne Blos, [yvonne.blos@fes.de](mailto:yvonne.blos@fes.de)



# URBANISIERUNG GESTALTEN - global und gerecht



In der vorliegenden Publikation wird erörtert, warum Städte für die Transformation zur Nachhaltigkeit von grundlegender Bedeutung sind. Nach der Darstellung wichtiger Transformationsherausforderungen im Kontext der Urbanisierung wird die Rolle der Städte im Rahmen der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung sowie des Pariser Klimaabkommens analysiert.

Überdies werden die im Jahr 2016 im Rahmen der Vereinten Nationen vereinbarte New Urban Agenda sowie der Pakt von Amsterdam der EU beleuchtet, die wesentliche Schritte zur Umsetzung der Agenda 2030 bilden können. Abschließend werden einige Lösungsansätze und Empfehlungen für eine urbane Transformation zur Nachhaltigkeit skizziert.

Weitere Informationen zum Thema erhalten Sie hier:  
<https://www.fes.de/themenportal-die-welt-gerecht-gestalten/klimawandel-energie-und-umwelt>