

Habitat III und die New Urban Agenda

Position der deutschen Bundesregierung

Die Weltgemeinschaft wird sich mit der 2030 Agenda zur Nachhaltigen Entwicklung "Transforming our world" ehrgeizige Ziele geben. Deutschland teilt in vollem Maße die Worte des Generalsekretärs der Vereinten Nationen: „The battle for sustainability will be won or lost in cities“. Denn Städte und Gemeinden sind in Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländern entscheidende Akteure für eine nachhaltige Entwicklung. Mit der Verabschiedung der neuen Städteagenda („*New Urban Agenda*“) auf dem *dritten VN-Weltgipfel zu Wohnungswesen und nachhaltiger Stadtentwicklung - Habitat III* - im Oktober 2016 in Quito, Ecuador, werden für alle Länder geltende Ziele und Orientierungen zur nachhaltigen Stadtentwicklung verankert. Habitat III wird damit wichtige Impulse für die Konkretisierung und Realisierung der für Städte relevanten Dimensionen der Ziele nachhaltiger Entwicklung (*Sustainable Development Goals, SDGs*) geben. Hierbei sind aus deutscher Sicht drei Kernaufgaben von zentraler Bedeutung:

- Städte als Entwicklungsakteure anerkennen und befähigen;
- Lebenswerte Städte für Menschen schaffen;
- Integrierte Stadtentwicklung verwirklichen.

Diese Aufgaben müssen unmittelbar in den einzelnen Ländern bewältigt werden, gleichzeitig ist aber die Begleitung und Unterstützung durch ein starkes, kooperatives und weltumfassendes System von Akteuren und Instrumenten erforderlich. In diesem Sinne muss die „*New Urban Agenda*“ in einer globalen Partnerschaft umgesetzt werden. Den Städten und Gemeinden selbst kommt dabei eine herausgehobene Rolle zu. Dazu bedarf es eines weltweiten Austausches der Erfahrungen unter Einbindung aller Akteure – der Metropolen wie auch der mittleren und kleineren Städte.

Deutschland wird seine Erfahrungen und Überlegungen in die Vorbereitung von Habitat III einbringen und sich mit seiner nationalen wie internationalen Erfahrung sowie im Bewusstsein seiner Verantwortung für nachhaltige Entwicklung weltweit für eine erfolgreiche *New Urban Agenda* einsetzen.

Mit diesem Papier legt Deutschland Anregungen zu Habitat III und zur Diskussion der *New Urban Agenda* vor.

1. Städte als Entwicklungsakteure anerkennen und befähigen

Auf allen Kontinenten sind Städte und Gemeinden kulturelle Leistungen der Menschen und bedeutende Entwicklungsakteure. Städte sind einerseits Orte und Akteure ökonomischen, technischen, sozialen, politischen und kulturellen Wandels. Andererseits sind Städte Zentren großen Ressourcenverbrauchs und wachsender Schadstoffemissionen sowie Kristallisationspunkte sozialer Ungleichheit.

Die nachhaltige Entwicklung der Städte in sozialer, ökologischer, ökonomischer und kultureller Hinsicht ist eine Aufgabe auch von globaler Bedeutung. Städte haben eine zentrale Rolle bei der Erreichung globaler Klima-, Entwicklungs- und Nachhaltigkeitsziele, insbesondere auch beim Umbau zu effizienten und postfossilen Energiesystemen. Die zunehmende Urbanisierung

verstärkt diese Rolle. Die Städte selbst weisen erhebliche Potenziale auf, um die Transformation zur nachhaltigen, inklusiven Stadtentwicklung zu gestalten. Gut regierte Städte können diese Potenziale mobilisieren, erforderliche Änderungen im städtischen Management und der Regierungsführung einleiten und gemeinsam mit ihren Bürgerinnen und Bürgern Verhaltensänderungen anstoßen. Gerechte Teilhabe und Bürgerengagement sind dabei ebenso entscheidende Faktoren wie leistungsfähige und vorausschauend handelnde öffentliche Akteure, die über die notwendigen Zuständigkeiten, Ressourcen und Finanzmittel verfügen.

Städte und Gemeinden übernehmen Verantwortung für die Daseinsvorsorge, die Sicherstellung des öffentlichen Wohls und die Lebensqualität ihrer Bürgerinnen und Bürger. Sie sind wichtige Akteure für die Implementierung globaler Agenden, insbesondere für die VN-Nachhaltigkeitsziele (SDGs), die Klimaschutzabkommen und die Vereinbarungen zur Entwicklungsfinanzierung von Addis Abeba). Sie leisten mit einer nachhaltigen Stadtentwicklung aber auch einen entscheidenden Beitrag für die globale nachhaltige Entwicklung, zum Beispiel im Klimaschutz. Sie sichern die Integration von Zuzüglern aus allen Regionen, Ländern und Kontinenten und erschließen deren Potenziale.

Anregungen für die New Urban Agenda

- **Nationale Rahmenbedingungen** sind notwendig, die gleichermaßen die kommunale Ebene stärken, das Zusammenwirken zwischen staatlicher und kommunaler Ebene ausbauen und kommunale wie nationale Instrumente für eine nachhaltige Stadtentwicklung bereitstellen.
- **Sektorübergreifende nationale Raumordnungs- und Stadtentwicklungspolitiken** wie sie z.B. in der Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt formuliert wurden, sind unabdingbar, um Regulierungen und Anreize für eine nachhaltige und an den nationalen Entwicklungszielen ausgerichtete lokale Politik zu ermöglichen und um die Urbanisierung vorausschauend zu gestalten.
- **Abgesicherte Kompetenzen für die kommunale Ebene** und eine Verteilung von Verantwortung und Ressourcen nach dem Subsidiaritätsprinzip, also der Entscheidungsverantwortung auf der untersten sinnvollen Ebene, fördert die Möglichkeiten für integriertes Handeln in Städten.
- **Kommunales Finanzwesen:** Städte mit einem tragfähigen Finanzwesen sind in der Lage, ihre Aufgaben langfristig und sozial orientiert zu finanzieren. Eigeneinnahmen, Zugang zu externer Finanzierung und nationale Finanzausweisungen ermöglichen eine bedarfsorientierte Versorgung der Bevölkerung. Eine effektive und transparente Haushaltsführung sowie ein an Nachhaltigkeit orientiertes Beschaffungswesen sind weitere Elemente.

2. Lebenswerte Städte für Menschen

Die Qualität der Städte hat maßgeblichen Einfluss auf die Lebensqualität ihrer Bewohnerinnen und Bewohner. Gesunde und sichere Lebens-, Wohn- und Arbeitsbedingungen sicherzustellen, gehört zu den Kernaufgaben von Städten und Gemeinden. Die Regierungen lebenswerter Städte fördern den sozialen Zusammenhalt, indem sie Möglichkeiten für bürgerschaftliches Engagement und politische Teilhabe schaffen.

Lebenswerte Städte bieten einen gleichberechtigten Zugang zu Grundversorgung und Wohnraum, zu öffentlichem Raum sowie zu Möglichkeiten der kulturellen, wirtschaftlichen, sozialen

und politischen Teilhabe. Sie schaffen Voraussetzungen für eine prosperierende Wirtschaft mit Beschäftigungs- und Einkommensmöglichkeiten für alle Bevölkerungsgruppen. Durch den Abbau sozialer Gegensätze und Ungleichheiten wird die Gemeinschaft gestärkt und das Zusammenleben der städtischen Bevölkerung positiv gestaltet. Hierbei müssen insbesondere informelle Siedlungen aufgewertet und soziale Dienstleistungen auf- und ausgebaut werden.

Lebenswerte Städte erhöhen die Lebens- und Umweltqualität für alle, auch für ärmere Haushalte. Sie gewährleisten sichere öffentliche Räume und Nachbarschaftsorte für Interaktion und Erholung sowie Begegnung, kulturelle Entfaltung und Vielfalt. Sie stellen naturnahe Freiräume sowie gut gestaltete öffentliche Plätze und Einrichtungen zur Verfügung, in denen Menschen sich erholen und austauschen, bilden und sportlich betätigen können. Ebenso tragen die baukulturelle Qualität von Gebäuden und Stadtvierteln sowie eine funktionale und soziale Durchmischung zu Lebensqualität und gesunden Lebensbedingungen bei.

Mobilität ist ein entscheidender Faktor für die Teilhabe aller Bevölkerungsgruppen an der sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Entwicklung einer Stadt, insbesondere für die Erreichbarkeit von Arbeitsplätzen, Schulen, Bildungsstätten und anderen Einrichtungen.

Zentrale Handlungsfelder für eine produktive, innovative und wettbewerbsfähige Stadt sind Stärkung der lokalen Ökonomie und Ausbildung regionaler Wertschöpfungsketten, Diversifizierung der Wirtschaftsstrukturen und Förderung nachhaltiger Wirtschafts- und Lebensweisen. Eine nachhaltige Stadtentwicklung fördert auch die Einbeziehung des informellen Sektors, Maßnahmen zur Jugendbeschäftigung sowie die Unterstützung von kleinen und mittelständischen Unternehmen zum Beispiel durch verbesserten Zugang zu Finanzmitteln oder geeigneten Standorten.

3. Integrierte Stadtentwicklung für inklusive, sichere, resiliente, nachhaltige und klimagerechte Städte

Der Schutz von Natur und Umwelt sowie der effiziente Umgang mit Ressourcen auch in urbanen Räumen ist eine entscheidende Voraussetzung für die Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen einer wachsenden Bevölkerung und für die Entwicklung innerhalb der Belastungsgrenzen unserer Erde. Öffentliche Grünflächen sowie der Erhalt der ökologischen Ausgleichsfunktionen und der Biodiversität erhöhen die städtische Lebens- und Umweltqualität. Integrierte Stadtentwicklung leistet Beiträge zur energetischen und postfossilen Umgestaltung.

Dazu sind integrierte Planungsinstrumente und sektorübergreifende Lösungen unabdingbar. Die Einbindung von Akteuren aus unterschiedlichen Governance-Ebenen und Sektoren, aus Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft in ein integriertes Ressourcenmanagement verringert die Zielkonflikte um die Verwendung begrenzter Ressourcen und ermöglicht die Aushandlung von Interessen und tragfähiger Lösungen.

Der verstärkte Einsatz erneuerbarer Energien und der entsprechende Umbau der Energieversorgungssysteme, die Förderung eines effizienten Energie- und Ressourceneinsatzes einschließlich energieeffizienter Gebäude und Beleuchtungssysteme, nachhaltiger Ver- und Entsorgungssysteme und Auf- sowie Ausbau nachhaltiger Verkehrssysteme sind zentrale Handlungsfelder der Städte und Gemeinden.

Klimaangepasste und resiliente Städte verfügen über eine hohe Widerstandsfähigkeit ihrer Organisationen, Wirtschaft und Infrastruktur gegenüber negativen Auswirkungen des Klimawandels und von natürlichen sowie menschengemachten Katastrophen. Umfassende Risikoanalysen und deren Integration in alle Aufgaben der Stadtentwicklung sind dazu ebenso notwendig

wie dezentrale, vernetzte und anpassungsfähige Strukturen auf allen Verwaltungs- und Entscheidungsebenen.

Die Förderung von kurzen Wegen durch funktionale Mischung und Dichte sind die Grundlagen einer ressourceneffizienten Stadtentwicklung. Optimierte Verkehrs- und Versorgungssysteme und die verstärkte Nutzung erneuerbarer Energien tragen zu Effizienzgewinnen bei der Nutzung von Ressourcen, Verbesserung der Lebensqualität aller Bevölkerungsschichten sowie zur Steigerung der städtischen Resilienz bei gleichzeitiger Schonung des Klimas bei.

Deswegen soll die *New Urban Agenda* einen Beitrag leisten, um Städte klimafreundlich, post-fossil, umweltfreundlich und ressourcenschonend umzugestalten. Resiliente Städte sind widerstands- und lernfähig und können die Aufgaben der Zukunft besser bewältigen

4. Erfahrungen aus Deutschland: Prinzipien und Instrumente der Umsetzung und des Transfers

Rechtlich verankerte kommunale Kompetenzen und Ziele einer nachhaltigen Stadt- und Regionalpolitik, bürgerschaftliches Engagement, und innovative technologische, organisatorische und finanzielle Lösungen haben Deutschland zu einem international anerkannten Vorreiter der nachhaltigen Entwicklung gemacht, auch und besonders in der Stadtentwicklung.

In Deutschland haben neben der Bundes- und Länderebene die Städte und Gemeinden in der föderalen Verfassung als dritte Verwaltungsebene eine starke Stellung. Gesellschaftliche und politische Entscheidungsprozesse der Gebietskörperschaften, der Wirtschaft, Zivilgesellschaft und sonstiger Akteure müssen **abgestimmt und koordiniert** werden. Dies erfolgt im demokratischen System Deutschlands nach bestimmten **Prinzipien**, die sich bewährt haben:

- **Mehrebenensystem** der politischen Verantwortung und Gestaltung mit horizontaler und vertikaler Abstimmung („Gegenstromprinzip“);
- **Subsidiarität**, Entscheidung auf der untersten sinnvollen Ebene;
- **verfassungsrechtlich abgesicherte Kompetenz der Kommunen und verlässlicher Rechtsrahmen**;
- **Handlungsfähigkeit der Kommunen** (Planungs-, Personal-, Finanzhoheit);
- **intensive Einbindung von Zivilgesellschaft und Wirtschaft („Multi-Akteurs-Ansatz“)**;
- organisierter und transparenter **Interessenausgleich zwischen den verschiedenen Akteuren** („Abwägung“);
- **Gesamtstaatliche Verantwortung für gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Regionen**.

Die **Bundesregierung und die Länder** unterstützen die Städte und Gemeinden mit einem differenzierten **Förderspektrum**. Bund und Länder wirken durch Weiterentwicklung des Rechtsrahmens, durch Ausgestaltung von Finanzierungs- und Förderbedingungen - nach Abstimmung mit den Kommunen - an der nachhaltigen Stadtentwicklung intensiv mit insbesondere mit der seit 45 Jahren bewährten Städtebauförderung.

Besondere Berücksichtigung finden dabei **benachteiligte Stadtquartiere**, die in Deutschland mit dem Städtebauförderungsprogramm „Soziale Stadt“ besonders unterstützt werden. Städtebauliche Aufwertungsstrategien und Wohnungspolitik erfolgen ebenso wie die Stärkung der

lokalen Wirtschaft und des lokalen Arbeitsmarktes, Strategien einer aktiven Bildungs- und Ausbildungspolitik, einer lokalen Integrationspolitik sowie die Sicherung leistungsstarker und effizienter technischer Infrastrukturen.

Grundlage sind in Deutschland **integrierte Stadtentwicklungskonzepte**, die von den Kommunen gesamtstädtisch und ganzheitlich alle Anforderungen und Leistungen der Städte berücksichtigen, Prozesse organisieren, Ziele setzen und abwägen und sektorale Handlungskonzepte abstimmen. Isolierte Lösungen und Handlungsansätze werden dadurch vermieden. Integrierte Stadtentwicklungskonzepte in den Kommunen und die Nationale Stadtentwicklungspolitik als Gemeinschaftswerk aller drei staatlichen Ebenen verknüpfen „Bottom Up“-Ansätze mit „Top-Down“-Ansätzen einer strategischen Entwicklungssteuerung.

Wesentliche Voraussetzung zur Umsetzung einer nachhaltigen Stadtentwicklungspolitik ist die Zuständigkeit der Gemeinden für die **Daseinsvorsorge** und ihre rechtliche und finanzielle Ausstattung. Dabei spielen die kommunalen Eigenbetriebe und Unternehmen (u.a. kommunale Wohnungsunternehmen, öffentlicher Nahverkehr, Energieversorgung, Wasserversorgung/Entwässerung) eine zentrale Rolle.

Auf regionaler Ebene hat es sich auch bewährt, Aufgaben der Daseinsvorsorge in Deutschland in **interkommunaler Kooperation** zu organisieren.

Deutschland stellt seine Erfahrungen im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit, z.B. bei Formulierung und Umsetzung der Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt, zur Verfügung, wobei Konzepte und Strategien zur nachhaltigen Stadtentwicklung den jeweiligen Bedingungen in den Partnerländern angepasst und gemeinsam mit diesen weiterentwickelt werden. Die nachhaltige Stadt von Morgen ist das Ergebnis unseres Handelns heute. Die deutsche Bundesregierung hat dazu ein breitgefächertes Instrumentarium entwickelt.

5. Vorschläge für die Gestaltung und Umsetzung der New Urban Agenda

Habitat III wird als erste Weltkonferenz nach der Verabschiedung der 2030 Agenda für Nachhaltige Entwicklung stattfinden. Entsprechend wird die *New Urban Agenda* der erste Beitrag zur konkreten Umsetzung der globalen Nachhaltigkeitsziele (SDGs) sein. Ihre Aushandlung und die Schaffung des institutionellen Rahmens für ihre Umsetzung erfordern ein konstruktives, kooperatives und ergebnisorientiertes Zusammenwirken aller beteiligten Akteure. Auf der Grundlage ihrer nationalen Erfahrung, ihrer Rolle als internationaler Geber und im Bewusstsein ihrer Mitverantwortung für nachhaltige Entwicklung der Einen Welt spricht die deutsche Bundesregierung folgende Erwartungen und Empfehlungen zum Habitat-Prozess aus:

- Die Bundesregierung begrüßt die im Rahmen von Themenpapieren (*Issue Papers*) geleistete Bestandsaufnahme und wird die Arbeit der Arbeitsgruppen (*Policy Units*) wo möglich aktiv fördern und unterstützen. Die knappe noch verfügbare Zeit gibt jedoch Anlass zur Besorgnis, dass die anspruchsvolle Aufgabe mit der nötigen Qualität und Aussagekraft rechtzeitig erfüllt werden kann. Das Habitat III Sekretariat sollte daher klare und ergebnisorientierte Vorgaben mitteilen und die Arbeit der Arbeitsgruppen („Policy Units“) entschlossen unterstützen, damit die Ergebnisse gezielt in den Entwurfsprozess der *New Urban Agenda* eingebracht werden können.
- Das Ergebnis (outcome) der Konferenz sollte aus zwei Elementen bestehen: erstens einer starken und handlungsleitenden politischen Erklärung, welche den Stellenwert der Urba-

nisierung für die nachhaltige Entwicklung umreißt sowie die angestrebten Ziele, Vereinbarungen und Instrumente zur Umsetzung klar definiert. Zweitens einem umfangreicheren Dokument, das nicht als „Blaupause für die Stadt der Zukunft“ missverstanden wird, sondern den existierenden und wachsenden Klein-, Mittel-, Groß- und Megastädten Leitlinien für eine eigenständige und an den wirtschaftlichen, ökologischen, sozialen und kulturellen Kontext angepasste Entwicklung gibt.

- Sichergestellt werden muss, dass die Ergebnisse und Empfehlungen der Arbeitsgruppen (*Policy Units*) und der nationalen Beiträge umfassend in den ersten Entwurf der *New Urban Agenda (Zero Draft)* einfließen, der Grundlage der eigentlichen Verhandlungen sein wird. Die Bundesregierung erwartet, dass der bisherige, sehr transparente und partizipative Prozess bei der Formulierung des Entwurfstextes (*Zero Draft*) fortgesetzt wird und empfiehlt hierfür eine zeitliche wie auch personelle Überlappung der beiden Prozesse.
- Neben der inhaltlichen Arbeit an der *New Urban Agenda* wird es entscheidend darauf ankommen, dass ein Einvernehmen besteht über die Strukturen, Instrumente und Prozesse der Umsetzung, besonders zum Monitoring und der Berichterstattung über den Stand der Zielerreichung sowie über geeignete Strukturen der gegenseitigen Unterstützung. Die Bundesregierung regt an, hierzu so rasch wie möglich und parallel zur fachlichen Arbeit informelle Arbeitsgruppen einzurichten, welche für die Dritte Vorbereitungskonferenz diesbezügliche Empfehlungen vorlegen.
- Die Verwirklichung der nachhaltigen Entwicklungsziele (*SDGs*) sowie ihrer Konkretisierung in der „*New Urban Agenda*“ erfordern neben einem konstanten Monitoring auch eine regelmäßige Befassung aller relevanten Akteure mit dem Stand der Zielerreichung. Um hierbei größere Kontinuität zu erzielen, regt die Bundesregierung an, den bisherigen Rhythmus von 20 Jahren zwischen den Habitat-Konferenzen auf zehn Jahre zu verkürzen und durch wirksame Formate der Nachverfolgung in der Zwischenzeit zu ergänzen.

Die *New Urban Agenda* muss ein universell gültiges politisches und umsetzungsorientiertes Dokument sein, das Mitgliedstaaten und andere relevante Akteure motiviert und mobilisiert, für eine nachhaltige Entwicklung auf lokaler Ebene einzutreten.