



Städtische Governance für nachhaltige globale Entwicklung: Von den SDGs zur New Urban Agenda

Zusammenfassung

„Der Kampf um die globale Nachhaltigkeit wird sich in Städten entscheiden“, erklärte UN-Generalsekretär Ban Ki-Moon vor einer hochrangigen Delegation von Bürgermeistern und Repräsentanten von Gebietskörperschaften am 23. April 2012 in New York.

Gut drei Jahre später wurde auf dem UN-Gipfel 2015 die Agenda 2030 für Nachhaltige Entwicklung verabschiedet. Die 17 SDGs (*Sustainable Development Goals*, Ziele für nachhaltige Entwicklung) der Agenda umreißen die wichtigsten Politikfelder für eine zukünftige globalen Entwicklungspartnerschaft. Ein Ziel (SDG 11: „Städte und Siedlungen inklusiv, sicher, widerstandsfähig und nachhaltig gestalten“) verweist ausdrücklich auf das Thema Stadtentwicklung. Die Gemeinschaft der Städte hat die Verabschiedung dieses Ziels sehr begrüßt, spiegelt sich darin doch eine wachsende Anerkennung der zentralen Bedeutung von Städten für globale Entwicklungsprozesse wider.

Dieser Beitrag teilt diese Einschätzung, betont jedoch, dass für die wirkungsvolle Umsetzung der Agenda 2030 Aspekte der städtischen und lokalen Governance deutlicher thematisiert werden müssten. So verweist das „städtische“ SDG 11 nicht explizit auf Governance. Das „Governanceziel“ SDG 16 spricht zwar von Institutionen „auf allen Ebenen“, jedoch nicht von lokalen und städtischen Zuständigkeiten. Bei sektoralen Zielen wie SDG 13 (Maßnahmen gegen den Klimawandel) und SDG 9 (Aufbau robuster Infrastruktur) fehlen ebenfalls Verweise auf die lokale oder städtische Ebene.

Bislang nicht ausreichend thematisierte Aspekte städtischer Governance könnten bspw. im Rahmen der für die

nächsten Monate geplanten Methodenarbeit der Interinstitutionellen Arbeits- und Expertengruppe zu den SDG-Indikatoren weiter ausgearbeitet werden (UN-Economic and Social Council, 2016, S. 9).

Noch wichtiger ist es, die städtische Governance-Dimension durch Verknüpfung mit anderen globalen Politikprozessen zu konkretisieren – und dadurch die SDG-Umsetzung zu erleichtern. Insbesondere die New Urban Agenda (NUA), die auf dem Weltsiedlungsgipfel 2016 (Habitat III) in Quito, Ecuador, vom 17. bis zum 20. Oktober 2016 formuliert werden soll, ist hier von zentraler Bedeutung.

Die NUA sollte sich insbesondere zu drei Dimensionen städtischer Governance deutlich positionieren:

1. Rahmenbedingungen für städtische Governance: Dies beinhaltet nationale Stadtentwicklungspolitiken und andere Rahmenkonzepte; darüber hinaus betrifft es ebenen- und bereichsübergreifende Kooperations- und Koordinationsmechanismen und formelle und informelle Verbindungen über administrative Grenzen hinaus.
2. Innerstädtische Partnerschaften: Effektive Partnerschaften und Zusammenarbeit zwischen lokaler Verwaltung, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft bilden die Basis guter städtischer Governance. Besonders wichtig sind Instrumente, die benachteiligte Gruppen an Planungs- und Entscheidungsfindungsprozessen beteiligen.
3. Transformative städtische Governance: Um den globalen Herausforderungen mit einer tatsächlich transformativen Entwicklung zu begegnen, müssen die zentralen Elemente einer klimafreundlichen Governance auf städtischer Ebene für Minderungs- wie auch für Anpassungsmaßnahmen definiert werden.

SDGs und städtische Governance

Mit SDG 11 der Agenda 2030 nimmt sich die Völkergemeinschaft vor, „Städte und Siedlungen inklusiv, sicher, widerstandsfähig und nachhaltig [zu] gestalten“. Das Ziel gliedert sich in zehn Zielvorgaben (*Targets*) zu verschiedenen Dimensionen des städtischen Lebens und der Stadtentwicklung (siehe Kasten 1).

Kasten 1: Stadt-SDG 11 und zugehörige Zielvorgaben	
Städte und Siedlungen inklusiv, sicher, widerstandsfähig und nachhaltig gestalten	
11.1	Bis 2030 den Zugang zu angemessenem, sicherem und bezahlbarem Wohnraum und zur Grundversorgung für alle sicherstellen und Slums sanieren.
11.2	Bis 2030 den Zugang zu sicheren, bezahlbaren, zugänglichen und nachhaltigen Verkehrssystemen für alle ermöglichen und die Sicherheit im Straßenverkehr verbessern, insbesondere durch den Ausbau des öffentlichen Verkehrs, mit besonderem Augenmerk auf den Bedürfnissen von Menschen in prekären Situationen, Frauen, Kindern, Menschen mit Behinderungen und älteren Menschen.
11.3	Bis 2030 die Verstärkung inklusiver und nachhaltiger gestalten und die Kapazitäten für eine partizipative, integrierte und nachhaltige Siedlungsplanung und -steuerung in allen Ländern verstärken.
11.4	Die Anstrengungen zum Schutz und zur Wahrung des Weltkultur- und -naturerbes verstärken.
11.5	Bis 2030 die Zahl der durch Katastrophen, einschließlich Wasserkatastrophen, bedingten Todesfälle und der davon betroffenen Menschen deutlich reduzieren und die dadurch verursachten unmittelbaren wirtschaftlichen Verluste im Verhältnis zum globalen Bruttoinlandsprodukt wesentlich verringern, mit Schwerpunkt auf dem Schutz der Armen und von Menschen in prekären Situationen.
11.6	Bis 2030 die von den Städten ausgehende Umweltbelastung pro Kopf senken, unter anderem mit besonderer Aufmerksamkeit auf der Luftqualität und der kommunalen und sonstigen Abfallbehandlung.
11.7	Bis 2030 den allgemeinen Zugang zu sicheren, inklusiven und zugänglichen Grünflächen und öffentlichen Räumen gewährleisten, insbesondere für Frauen und Kinder, ältere Menschen und Menschen mit Behinderungen.
11.a	Durch eine verstärkte nationale und regionale Entwicklungsplanung positive wirtschaftliche, soziale und ökologische Verbindungen zwischen städtischen, stadtnahen und ländlichen Gebieten unterstützen.
11.b	Bis 2020 die Zahl der Städte und Siedlungen, die integrierte Politiken und Pläne zur Förderung der Inklusion, der Ressourceneffizienz, der Abschwächung des Klimawandels, der Klimaanpassung und der Widerstandsfähigkeit gegenüber Katastrophen beschließen und umsetzen, wesentlich erhöhen und gemäß dem Sendai-Rahmen für Katastrophenvorsorge 2015 – 2030 ein ganzheitliches Katastrophenrisikomanagement auf allen Ebenen entwickeln und umsetzen.
11.c	Die am wenigsten entwickelten Länder unter anderem durch finanzielle und technische Hilfe beim Bau nachhaltiger und widerstandsfähiger Gebäude unter Nutzung einheimischer Materialien unterstützen.

Die städtische Community hat die Verabschiedung dieses eigenständigen „Stadtziels“ begrüßt. Anders als bei den MDGs (*Millennium Development Goals*, Millenniums-Entwicklungsziele), in denen Städte nur auf Ebene der Zielvorgaben erwähnt werden, kommt ihnen nun ein deutlich höheres Gewicht zu. MDG 7.D hatte durch den Fokus auf Slums zudem einen sektoral und räumlich begrenzten Ansatz.

Die Bedeutung der Agenda 2030 für Städte geht jedoch aus Sicht der Autorin weit über SDG 11 hinaus. Die meisten SDGs sollten, damit sie wirksam verfolgt werden können, mit dem „Stadtziel“ verknüpft werden. Dieser Einschätzung liegen drei Annahmen zugrunde:

1. Städte sind nicht nur Orte, sondern auch *Treiber* für globale nachhaltige Entwicklung. Grund dafür sind ihre transformativen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Funktionen und ihre Verbindungen weit über die eigenen Verwaltungsgrenzen hinaus.
2. Die Umsetzung der meisten SDGs erfordert Handeln auf lokaler Ebene. Der Grad der Autonomie einer Stadt gegenüber anderen Verwaltungsebenen variiert zwar je nach Bereich und Städtetyp, muss aber zu einem gewissen Maß festgelegt werden.
3. Städte können aktuell die ihnen durch die SDGs zufallenden Aufgaben nicht angemessen erfüllen. Somit müssen die für die SDG-Umsetzung entscheidenden Akteure, Strategien und Ressourcen sowie bisherige Umsetzungshindernisse klar benannt werden.

Inwiefern wird städtische Governance in den SDGs aber genau berücksichtigt? Nachfolgend werden das „Stadtziel“ (SDG 11), das „Governanceziel“ (SDG 16) und zwei sektorale Ziele, SDG 13 (Klima) und 9 (Infrastruktur) auf diese Frage hin untersucht.

Das Stadtziel (SDG 11)

SDG 11 enthält keine eigene Zielvorgabe zur städtischen Governance, jedoch Governancebezüge in Zielvorgabe 11.3 sowie in den umsetzungsbezogenen Zielvorgaben 11.a und 11.b.

Zielvorgabe 11.3 lautet: „Bis 2030 die Verstärkung inklusiver und nachhaltiger gestalten und die Kapazitäten für eine partizipative, integrierte und nachhaltige Siedlungsplanung und -steuerung in allen Ländern verstärken.“ Ein Indikator für diese Zielvorgabe ist das Verhältnis der Flächenverbrauchs- zur Bevölkerungswachstumsrate; einen weiteren Indikator bildet der Anteil der Städte mit funktionierender zivilgesellschaftlicher Beteiligung an Stadtplanung und -management. Wichtige Aspekte der Zielvorgaben sind dadurch zwar abgedeckt, jedoch werden die Rahmenbedingungen (wie kommunale Finanzen, bereichsübergreifende Planungssysteme, Kapazitätsaufbau) und Instrumente für integrierte Planung und Governance nicht erwähnt.

Die umsetzungsbezogene Zielvorgabe 11.a will „durch eine verstärkte nationale und regionale Entwicklungsplanung positive wirtschaftliche, soziale und ökologische Verbindungen zwischen städtischen, stadtnahen und ländlichen Gebieten unterstützen.“ Als Indikator gilt der Anteil der Bevölkerung,

der in Städten lebt, welche Pläne zur Stadt- und Regionalentwicklung umsetzen und dabei Bevölkerungsprognosen und Ressourcenbedarf berücksichtigen. Damit werden zwar Aspekte von Mehrebenen- und territorialer Governance thematisiert, nicht aber die wichtige Rolle nationaler Rahmenpolitiken für Stadtentwicklung.

Die umsetzungsbezogene Zielvorgabe 11.b fordert, „die Zahl der Städte und Siedlungen, die integrierte Politiken und Pläne zur Förderung der Inklusion, der Ressourceneffizienz, der Abschwächung des Klimawandels, der Klimaanpassung beschließen und umsetzen, [...] [zu] erhöhen [...]“. Beide Indikatoren beziehen sich auf lokale und städtische Katastrophenprävention und deren Umsetzung gemäß den Indikatoren des Sendai-Rahmenwerkes. Bei der Katastrophenvorsorge und -strategien zur Erhöhung der Widerstandsfähigkeit sollten überdies prekär lebende und marginalisierte Gruppen, etwa informelle Siedler, berücksichtigt werden.

Das Governanceziel (SDG 16)

SDG 16 verlangt „friedliche und inklusive Gesellschaften für eine nachhaltige Entwicklung [zu] fördern, allen Menschen Zugang zur Justiz [zu] ermöglichen und leistungsfähige, rechenschaftspflichtige und inklusive Institutionen auf allen Ebenen auf[zub]bauen“. Das Ziel und seine Zielvorgaben verweisen somit nur implizit auf die lokale und städtische Governance.

Zielvorgabe 16.6 fordert „leistungsfähige, rechenschaftspflichtige und transparente Institutionen auf allen Ebenen auf[zub]bauen“. Indikatoren für diese Zielvorgabe bilden der Prozentanteil der öffentlichen Primärausgaben am Haushalt sowie der Bevölkerungsanteil, der aufgrund seiner Erfahrungen mit dem öffentlichen Dienst zufrieden ist. Diese Indikatoren sind zweifellos für alle Verwaltungsebenen von Bedeutung. Jedoch sollten die besondere Bedeutung der Städte für Good Governance (z. B. die räumliche Nähe verschiedener und organisierter Gruppen) und dafür notwendige Bedingungen (bspw. Dezentralisierung und Subsidiarität) ebenfalls beachtet werden. Zudem sollten Konzepte zur Ausgestaltung der Beziehungen zwischen den verschiedenen Verwaltungsebenen Erwähnung finden. Sie sind die Voraussetzung dafür, dass die lokale und städtische Verwaltung ihre Rechte und Pflichten gegenüber der Bevölkerung tatsächlich erfüllen kann.

Zielvorgabe 16.7 soll „dafür sorgen, dass die Entscheidungsfindung auf allen Ebenen bedarfsorientiert, inklusiv, partizipativ und repräsentativ ist“. Ihre beiden Indikatoren bestehen aus der Besetzung von Regierungsämtern durch Angehörige bestimmter Gruppen (Frauen, Migranten, Jugendliche, Behinderte) im Verhältnis zu ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung und im den Anteil gefährdeter Gruppen, die Prozesse der Entscheidungsfindung als inklusiv und bedarfsorientiert wahrnehmen. Vor dem Hintergrund wachsender städtischer Ungleichheit und Informalität sollten Instrumente zur Verbesserung von Beteiligungsprozessen jedoch speziell für diesen Kontext herausgearbeitet werden. Dabei lassen sich klare Bezüge zu den Zielvorgaben 11.3 und 11.b erkennen.

Weitere (sektorale) SDGs

Etlliche weitere SDGs und Zielvorgaben erfordern die Umsetzung auf lokaler oder städtischer Ebene, ohne dass explizit darauf hingewiesen wird. Misselwitz und Salcedo Villanueva zufolge können „21 % der 169 Zielvorgaben *nur* mit lokalen Beteiligten umgesetzt werden, 24 % *sollten* mit lokalen Akteuren umgesetzt werden, und weitere 20 % *müssten* wesentlich klarer auf lokale städtische Akteure zugeschnitten sein“ (Misselwitz & Salcedo Villanueva, 2015, S. 18, Hervorhebung im Original).

Ein Beispiel ist SDG 13 zum Klimawandel („Umgehend Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels und seiner Auswirkungen ergreifen“). Zielvorgabe 13.3 lautet: „Aufklärung und Sensibilisierung sowie personelle und institutionelle Kapazitäten im Bereich der Abschwächung des Klimawandels, der Klimaanpassung, der Reduzierung der Klimaauswirkungen sowie der Frühwarnung verbessern.“ Als Indikator für diese Zielvorgabe fungiert die Anzahl der Länder, die Klimaschutz, -Anpassung, Reduzierung der Auswirkungen des Wandels und Frühwarnung in Lehrpläne für die primäre, sekundäre und tertiäre Bildungsstufe aufgenommen haben. Dabei wird jedoch nicht auf die städtische oder lokale Dimension verwiesen. Zielvorgabe 13.b will „Mechanismen zum Ausbau effektiver Planungs- und Managementkapazitäten im Bereich des Klimawandels in den am wenigsten entwickelten Ländern fördern, unter anderem mit gezielter Ausrichtung auf Frauen, junge Menschen sowie lokale und marginalisierte Bevölkerungsgruppen“. Der Indikator bezieht sich auf die Zahl der am wenigsten entwickelten Länder, die besondere finanzielle und technische Unterstützung erhalten. Während die erstgenannte Zielvorgabe räumlich nicht spezifiziert ist, verweist das letztgenannte auf lokale Maßnahmen, ohne jedoch städtische Governance-Herausforderungen für eine wirksame und sozial gerechte Klimaanpassung zu nennen. Auch hier sollte auf die Bedeutung integrierter Planungs- und Koordinationsmechanismen zwischen den Ebenen und auf Querbezüge zu anderen Zielen und Zielvorgaben (11.3, 11.b, 16.7) hingewiesen werden. Da immer mehr Menschen in Siedlungen leben, die Teil städtischer Ballungsräume sind, muss außerdem diesem Umstand Rechnung getragen werden.

Die Ergänzung der Indikatoren würde die Umsetzungslücke zwar nicht schließen, böte jedoch die notwendige Orientierung für lokales Politik- und Planungshandeln sowie für die Erhebung und Sammlung von Daten zur Fortschrittskontrolle. Zuvor müssen jedoch erhebliche Hindernisse überwunden werden, die einer wirksamen Messung und Überwachung der Indikatoren entgegenstehen, bspw. der Mangel an verlässlichen kleinräumigen Daten, Probleme bei der Operationalisierung nach den SMART-Kriterien (spezifisch, messbar, ausführbar, relevant und terminiert) und Kapazitätslücken.

Habitat III: Ein Instrument für die SDG-Umsetzung?

Die Umsetzung der SDGs auf lokaler und städtischer Ebene muss zudem im Zusammenhang weiterer globaler Politikprozesse und Ereignisse betrachtet werden. Die aktuelle

Endversion der SDG-Indikatoren verweist zwar bereits auf parallele Prozesse der Strategie- und Indikatorenbildung, darunter das Sendai-Rahmenwerk zur Katastrophenvorsorge und die UN-Klimarahmenkonvention. Jedoch wird die für die Umsetzung der SDGs entscheidende New Urban Agenda, die im Oktober auf dem Habitat III-Gipfel verabschiedet werden soll, bislang nicht erwähnt.

Allerdings besteht noch kein Konsens darüber, in welchem Maß die NUA bzw. der Habitat III-Prozess überhaupt an der Agenda 2030 orientiert sein sollen. Diejenigen, die die Schlüsselfunktion von Städten für eine nachhaltige globale Entwicklung betonen, setzen sich für eine starke Verbindung ein und untermauern damit ihr Leitbild inklusiver, intelligenter und widerstandsfähiger Städte. Andere Stimmen betonen hingegen den eigenständigen Charakter der NUA. Vertreter einer räumlich neutralen oder ländlichen Entwicklungsagenda fürchten schließlich die Verlagerung staatlicher und internationaler Entwicklungsinvestitionen in die Städte (Parnell, 2015, S. 538).

Aufgrund der geschilderten Lücken im Bereich städtischer Governance und der wichtigen Rolle der Städte für eine erfolgreiche SDG-Umsetzung jenseits von Ziel 11 erscheint es jedoch sinnvoll, Agenda 2030 und NUA miteinander zu verknüpfen. Durch eine solche Verknüpfung dürfte auch der Einfluss städtischer Akteure, insbesondere lokaler Regierungen und Verwaltungen, auf die nach wie vor nationalstaatlich dominierten UN-Prozesse steigen.

Die NUA sollte in den folgenden Bereichen Empfehlungen und Indikatoren zu städtischer Governance spezifizieren:

- **Kontextbezogene Rahmenbedingungen:** Städtische Governance findet auf verschiedenen Regierungs- und räumlichen Ebenen statt. Auch wenn sich die Habitat II Istanbul Erklärung explizit für Dezentralisierung und Subsidiarität ausspricht, gilt die Umsetzung entsprechender

Maßnahmen gemeinhin als unbefriedigend. Unter Beachtung länderspezifischer Besonderheiten müssen daher nationale (Stadtentwicklungs-) Politiken lokale und städtische Zuständigkeiten eindeutig definieren. Darüber hinaus muss die Mehrebenen-Verwaltung neuer und hoch dynamischer urbaner Formen, wie es Großstädte und Ballungsräume sind, geregelt werden.

- **Innerstädtische Partizipation und Partnerschaften:** Die Einbindung verschiedener Akteursgruppen und die Umsetzung ihrer stadträumlichen Ansprüche ist ein weiterer Bereich mit bislang unzureichenden Umsetzungserfolgen. Im Kontext globaler Dynamiken wie komplexer Bevölkerungsbewegungen und Klimawandel müssen daher neue Kooperationsräume und Partnerschaften zwischen Verwaltungen, Hochschulen, Privatwirtschaft und (zunehmend translokalen) zivilgesellschaftlichen Akteuren entwickelt werden, um faire Ergebnisse und Anpassungskapazitäten zu schaffen.
- **Transformative Governance:** In Zeiten, in denen mehr Menschen als je zuvor in Städten leben und die Bedeutung von Klimaschutzmaßnahmen auf subnationaler und lokaler Ebene international zunehmend anerkannt wird, sollten sich auch Investitionen in die Anpassung an den Klimawandel und zu seiner Minderung auf Städte konzentrieren. Es müssen innovative Klimamaßnahmen auf Stadt- oder metropolräumlicher Ebene definiert werden. Zudem müssen Strategien so entworfen werden, dass benachteiligte städtische Gruppen eingebunden und geschützt werden.

Die Agenda 2030 ging mit der Vision einer „Transformation unserer Welt“ an den Start. Um wirklich transformativ zu sein, muss die Rolle städtischer Governance in den SDGs deutlicher herausgearbeitet werden. Neben der Formulierung zusätzlicher Indikatoren können der Habitat III-Prozess und die NUA wesentlich zu diesem Ziel beitragen.

Literatur

- Misselwitz, P., & Salcedo Villanueva, J. (2015). 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* (S. 13–22). Brüssel: Cities Alliance.
- Parnell, S. (2015). Defining a global urban development agenda. *World Development* 78, 529–540.
- UN Economic and Social Council. (2016). *Report of the Inter-Agency and Expert Group on Sustainable Development Goal Indicators. Note by the Secretary General*. Statistical Commission, 47th session, 8.–11. März.

Mit finanzieller Unterstützung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)



Dr. Eva Dick
Wissenschaftliche Mitarbeiterin

Abteilung „Umweltpolitik und Ressourcenmanagement“
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)