

Ziel 11



Nachhaltige Städte und Siedlungen

Im Jahr 2020 lebten rund 4,4 Milliarden Menschen auf der Welt in Städten. Bis zum Jahr 2030 wird ihre Zahl auf 5,2 Milliarden anwachsen und bis 2050 sogar auf 6,7 Milliarden, was dann 68 Prozent der Weltbevölkerung entsprechen wird.¹ Dieses Bevölkerungswachstum schafft einen enormen Bedarf an zusätzlichem Wohnraum und städtischer Infrastruktur. Schon heute werden in Städten über 80 Prozent des globalen Bruttoinlandsprodukts erwirtschaftet und 70 Prozent der Treibhausgase produziert.² Gleichzeitig ist die städtische Bevölkerung besonders vulnerabel gegenüber den Folgen des Klimawandels und Naturkatastrophen aller Art. Es war daher nur konsequent, dass die Regierungen in die Agenda 2030 ein eigenständiges Ziel aufgenommen haben, um Städte „inklusiv, sicher, widerstandsfähig und nachhaltig“ zu gestalten. Die Zielvorgaben von SDG 11 sehen vor allem vor, zusätzlichen angemessenen, sicheren und bezahlbaren Wohnraum und öffentliche Verkehrssysteme zu schaffen, die Umweltbelastung in und durch Städte zu senken, die Zahl der von Katastrophen betroffenen Menschen zu reduzieren und die Stadtplanung inklusiver und partizipatorischer zu gestalten. Weltweit haben viele Städte seitdem die Initiative ergriffen, um SDG 11 vor Ort umzusetzen. Aber auch hier führten die Folgen der COVID-19-Pandemie und anderer Krisen dazu, dass die Welt vom Ziel „nachhaltiger Städte“ noch weit entfernt ist.

Rückschläge infolge von COVID-19

Um die Zielvorgaben von SDG 11 in die Tat umzusetzen, verabschiedeten die Regierungen 2016 bei der Habitat III-Konferenz in Quito die Neue Urbane Agenda – praktisch das Aktionsprogramm für SDG 11.³ Diese Agenda bündelt erstmals alle für eine nachhaltige Stadtentwicklung relevanten Themen in einem internationalen Dokument und bildet damit auch eine Art Werkzeugkasten für Akteure auf kommunaler Ebene.

Obwohl die Neue Urbane Agenda als wesentlicher Baustein zur Umsetzung von SDG 11 gedacht war, gelang es in den Jahren nach

1 UN Habitat (2022), S. 9.

2 <https://www.un.org/sustainabledevelopment/cities/>

3 United Nations (2016)

ihrer Verabschiedung nur begrenzt, eine der Vision entsprechende politische Dynamik zu entfalten. Stattdessen haben die Auswirkungen der COVID-19 Pandemie weltweit das urbane Leben und die Politik in den Städten geprägt. Städte waren besonders von den gesundheitlichen, sozialen und wirtschaftlichen Folgen der Pandemie betroffen. 90 Prozent der weltweiten Coronafälle entfielen auf urbane Regionen.⁴

Die oft beengten und unzulänglichen Wohnverhältnisse sowie der mangelnde Zugang zu grundlegender Infrastruktur und Dienstleistungen machte die Umsetzung der Pandemiemaßnahmen in vielen Städten nahezu unmöglich. Der *World Cities Report 2022* und der *UN Cities and Pandemics Report* von UN Habitat hoben hervor, dass die Pandemie die Ungleichheit beim Zugang zu sicherem Wohnraum und die städtische Armut noch verschärft hat.⁵ Gleichzeitig haben bestehende Ungleichheiten, die Schwächen der städtischen Sozialstruktur und fehlende Hilfeleistungen dazu geführt, dass besonders vulnerable Bevölkerungsgruppen wie Wohnungslose, von Armut betroffene Menschen und Menschen in informellen Siedlungen und Slums, überproportional stark von den sozio-ökonomischen Auswirkungen der Pandemie betroffen waren.⁶

Zusätzlich zu den Folgen der Pandemie haben auch die Auswirkungen des Ukrainekrieges, u. a. in Form von gestiegenen Energiepreisen, die Wohnkosten in die Höhe getrieben und die städtische Wirtschaft in Mitleidenschaft gezogen. Dies führte zu Jobverlusten in für Städte wichtigen Branchen wie Tourismus, Gastronomie und im informellen Sektor.

Die Erfahrungen im Umgang mit der Pandemie haben darüber hinaus auch inhärente Schwächen und fehlenden Kapazitäten der städtischen Governance bei der Bewältigung komplexer Krisen aufgezeigt und den notwendigen Handlungsbedarf sichtbar gemacht. Vor diesem Hintergrund bekräftigt UN-Habitat die entscheidende Rolle der Neuen Urbanen Agenda als Fahrplan für die nachhaltige Entwicklung von Städten auch nach der Pandemie.⁷

1,6 Milliarden Menschen ohne angemessenen Wohnraum

Noch immer müssen weltweit rund 1,6 Milliarden Menschen unter unzureichenden Bedingungen leben, davon etwa eine Milliarde in Slums oder informellen Siedlungen in Ländern des globalen Südens. Viele haben keinen Zugang zu Trinkwasser und sanitären Einrichtungen, leben in äußerst beengten Verhältnissen und sind ständig von Zwangsräumungen

4 United Nations (2020)

5 UN Habitat (2021) und UN-Habitat (2022)

6 UN-Habitat (2022)

7 Ebd.

bedroht, da ihre rechtliche Lage ungesichert ist. Allein in Afrika haben nur 54 Prozent der städtischen Bevölkerung Zugang zu sicherem Trinkwasser und nur 23 Prozent Zugang zur Abwasserinfrastruktur.⁸

Der Handlungsbedarf ist enorm. Zwar hat es in einer Reihe von Ländern in den letzten Jahren sichtbare Fortschritte gegeben. So ist in Burkina Faso der Anteil der städtischen Bevölkerung, die in Slums leben, seit dem Jahr 2000 von 82,2 Prozent auf 26,6 Prozent (2020) gesunken.⁹ Aber in anderen Ländern stagniert die Entwicklung oder der Anteil erhöht sich sogar. In vielen Ländern des globalen Südens leben noch immer über 50 Prozent der städtischen Bevölkerung in Slums, in einigen Ländern Afrikas, z.B. im Tschad, sind es sogar über 80 Prozent. In Anbetracht der rapiden Verstädterung, welche zu 90 Prozent in Ländern des globalen Südens stattfinden wird, wird sich die Situation weiter zuspitzen, wenn nicht politisch und städtebaulich gegengesteuert wird.

Ein weiteres Problem besteht darin, dass 90 Prozent der globalen Großstädte in Küstenregionen liegen und damit unmittelbar von den zunehmenden Folgen des Klimawandels bedroht sind.¹⁰ Dem Weltklimarat (IPCC) zufolge sind hiervon besonders Slums und informelle Siedlungen in Städten des globalen Südens betroffen. Neben ihrer geographischen Lage in Küsten- und Überschwemmungsgebieten führen die prekären sozio-ökonomischen Zustände dazu, dass die Bewohner*innen kaum über die notwendigen Mittel verfügen, um die Folgen zu bewältigen. Obwohl viele Städte bereits eigene Klimaanpassungsstrategien entwickelt haben, konnten diese bisher oft nur begrenzt implementiert werden.¹¹

Wohnungsnot auch in reichen Ländern

Der Mangel an menschenwürdigem und bezahlbarem Wohnraum ist aber nicht auf Länder des globalen Südens beschränkt. Auch in reichen Ländern wie Deutschland ist die Zahl der Wohnungslosen weiterhin hoch. Die BAG Wohnungslosenhilfe schätzt, dass 2020 ca. 417.000 Menschen in Deutschland ohne Wohnung waren, darunter 256.000 Wohnungslose „im Hilfesystem“ und 161.000 wohnungslose anerkannte Geflüchtete.¹² Allerdings bleibt eine relativ große Gruppe von Wohnungslosen außerhalb des Hilfesystems von der Statistik nicht erfasst. Obwohl die Gesamtzahl an Wohnungslosen in Deutschland seit 2017 zurückgegangen ist, gibt es keinen Grund zur Entwarnung. Ohne die Berücksichtigung des Rückgangs in Deutschland aufgenommener Geflüchteter, ist die Zahl der Wohnungslosen im Vergleich zu 2018 um 8 Prozent gestiegen. Nach

8 Ebd., S. 15

9 Ebd., S. 348

10 <https://unhabitat.org/topic/climate-change>

11 Dodman/Hayward/Pelling et al. (2022)

12 BAG Wohnungslosenhilfe (2021)

Ausbruch des Ukrainekriegs ist zu erwarten, dass sich die Situation durch die steigende Zahl Geflüchteter weiter erhöhen wird.

Hauptgründe für diese Entwicklung sind für die BAG Wohnungslosenhilfe

„das nach wie vor unzureichende Angebot an bezahlbarem Wohnraum, die weitere Schrumpfung des Sozialwohnungsbestandes und eine Verfestigung von Armut. Es fehlt bezahlbarer Wohnraum für Menschen im Niedrigeinkommensbereich und für die Menschen, die Transferleistungen beziehen.“¹³

Der Trend ist nicht auf Deutschland beschränkt. In der EU sind in den letzten zehn Jahren (Stand 2022) die Mietpreise um 19 Prozent und die Hauspreise um 47 Prozent gestiegen.¹⁴ Von den rapiden Preisanstiegen sind besonders urbane Ballungsräume betroffen. So sind in Deutschland die Nettokaltmieten in Großstädten im Schnitt 30 Prozent höher im Vergleich zu ländlichen Regionen.¹⁵ Ausgelöst oder zumindest verstärkt wurden die Preisanstiege durch die zunehmende Finanzialisierung des Immobilien- und Wohnungsmarktes, die sich im Bedeutungszuwachs von Finanzinstitutionen und ihren Akteuren in diesem Sektor widerspiegelt.

In Deutschland wurde dieser Trend befördert durch den Rückgang des sozialen Wohnungsbaus und die Privatisierung kommunaler Wohnungen. Zahlreiche Städte hatten aufgrund ihrer prekären Finanzlage in den vergangenen zwei Jahrzehnten den kommunalen Wohnungsbestand teilweise oder sogar vollständig verkauft. Nutznießer waren deutsche Wohnimmobilienkonzerne wie Vonovia und die Deutsche Wohnen. Gleichzeitig ist die Zahl der Sozialwohnungen in Deutschland zwischen 2006 und 2020 von rund 2,1 Millionen auf 1,1 Millionen gesunken (vgl. Abbildung 11.1).

Umdenken in der kommunalen Wohnungspolitik

Mittlerweile hat in zahlreichen Städten ein Umdenken eingesetzt. Städte wie Berlin haben mit dem Rückkauf privatisierter Wohnungsbestände begonnen. Einige Bürgerinitiativen und Mietervereine gehen noch einen Schritt weiter. In Berlin wurde nach der erfolgreichen Kampagne einer Bürgerinitiative¹⁶ im September 2021 durch einen Volksentscheid bestimmt, den Senat zur Erarbeitung eines Gesetzentwurfs zur Vergesellschaftung der Wohnungsbestände großer Wohnungs-

13 BAG Wohnungslosenhilfe (2021), S. 3.

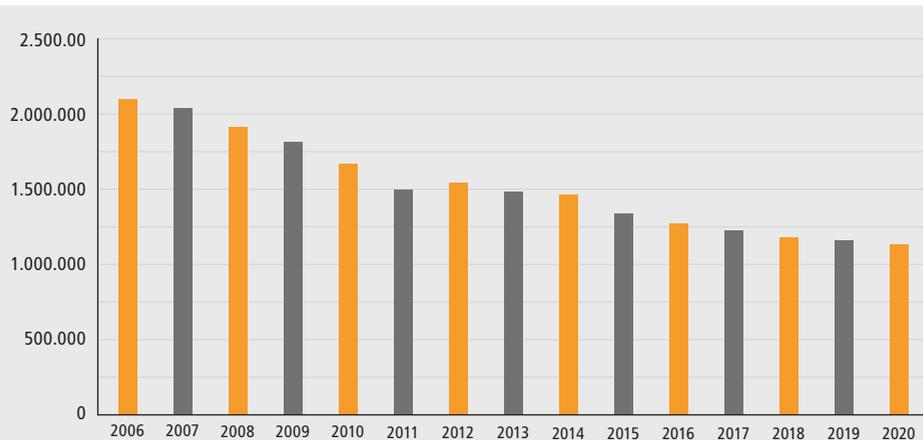
14 <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20230404-2>

15 https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/12/PD22_N071_12_63.html

16 „Deutsche Wohnen & Co. enteignen“ (<https://www.dwenteignen.de>)

Abbildung 11.1

Sozialwohnungen in Deutschland 2006–2020



Quelle: Bundesregierung (2019a) und (2022a)

unternehmen zu verpflichten.¹⁷ Eine daraufhin vom Berliner Senat eingesetzte Expert*innenkommission hat in ihrem Abschlussbericht vom Juni 2023 eine Vergesellschaftung als rechtssicher und finanzierbar bestätigt.¹⁸

In anderen Städten wurden kommunale Wohnungsgesellschaften neu gegründet. So fasste beispielsweise der Rat der Stadt Osnabrück im Juli 2020 einen entsprechenden Beschluss.¹⁹ In Kiel wurde 20 Jahre nach dem Verkauf der kommunalen KWG mit rund 10.000 Wohnungen im September 2019 die städtische Wohnungsgesellschaft KiWoG neu gegründet.²⁰

Auch die Bundesregierung reagiert langsam auf die drastische Wohnungsnot in Deutschland und hat Anfang 2022 das ambitionierte Ziel formuliert, für mehr bezahlbaren und klimaneutralen Wohnraum jährlich 400.000 neue Wohnungen, davon 100.000 Sozialwohnungen zu bauen.²¹ Bis 2026 sollten aus dem Bundeshaushalt insgesamt 14,5 Milliarden Euro für den sozialen Wohnungsbau zur Verfügung

17 <https://www.berlin.de/wahlen/abstimmungen/deutsche-wohnen-und-co-enteignen/>

18 <https://dwenteignen.de/aktuelles/neuigkeiten/expertinnenkommission-stellt-abschlussbericht-vor> und <https://www.berlin.de/kommission-vergesellschaftung/downloads/>

19 <https://bezahlbarer-wohnraum-osnabrueck.de/>

20 <https://www.kieler-wohnungsgesellschaft.de/kiwog/die-kieler-wohnungsgesellschaft/>

21 <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/buerokratieabbau/wohnungsbau-bundesregierung-2006224>

gestellt werden (sie sollten sich wie folgt auf die Jahre verteilen: 2022 2 Mrd. Euro, 2023 2,5 Mrd. Euro, 2024 3 Mrd. Euro, 2025 3,5 Mrd. Euro und 2026 3,5 Mrd. Euro).²² Jedoch wurde bereits im ersten Jahr das festgelegte Ziel verfehlt. Die meisten Expert*innen rechnen für 2022 mit lediglich 270.000 bis 290.000 Wohnungsfertigstellungen.²³ Bundesbauministerin Klara Geywitz verweist zur Begründung auf die verschlechterten Rahmenbedingungen und den Krieg in der Ukraine, welcher zu steigenden Zinsen und Lieferengpässen geführt habe.²⁴ Gleichzeitig hat das bundesweite Wohnungsdefizit einer Studie des Pestel Instituts und der Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen zufolge 2023 mit über 700.000 Wohnungen das höchste Niveau seit 30 Jahren erreicht.²⁵ Der Auftraggeber der Studie, das Bündnis „Soziales Wohnen“ warnt vor einem Kollaps auf dem sozialen Wohnungsmarkt und fordert von der Bundesregierung, ein Sondervermögen in Höhe von 50 Milliarden Euro für den sozialen Sektor aufzulegen.²⁶

Umweltbelastung in Städten senken

Aber nicht nur die sozio-ökonomischen und menschenrechtlichen Aspekte von SDG 11 sind für Deutschland relevant, sondern auch seine ökologischen Zielvorgaben. Das gilt insbesondere für SDG 11.6, die von den Städten ausgehende Umweltbelastung zu senken, insbesondere mit Blick auf die Luftqualität und die Abfallentsorgung, sowie SDG 11.7, sichere, für alle zugängliche Grünflächen und öffentliche Räume zu schaffen. Gerade diese Zielvorgaben bieten gleichermaßen Ansatzpunkte wie Verpflichtungen zu kommunalem Handeln. Im Zentrum des öffentlichen Interesses stand dabei in den letzten Jahren insbesondere die zu hohe Kohlenstoffdioxid- und Stickstoffdioxidbelastung in Städten. Hier hat sich die Lage in jüngster Zeit erheblich verbessert. Nach Angaben des Umweltbundesamtes haben 2022 nur noch zwei deutsche Städte (München und Essen) an verkehrsnahen Messstationen den Jahresmittelgrenzwert von 40 Mikrogramm NO₂ pro Kubikmeter Luft überschritten. 2018 waren es noch 57 Städte. Der Rückgang ist überwiegend auf die zunehmende Nutzung sauberer Fahrzeuge, zum Beispiel Elektrobusse in Städten, zurückzuführen.²⁷

Der Präsident des Umweltbundesamtes Dirk Messner stellt allerdings einschränkend fest:

22 <https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/Webs/BMWSB/DE/2022/03/20220316-haushalt.html>

23 Pestel Institut/Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen (2023), S. 20.

24 <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/geywitz-wohnungsbauziel-101.html>

25 Pestel Institut/Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen (2023)

26 <https://www.tagesschau.de/inland/buendnis-soziales-wohnen-prognose-2023-101.html>

27 <https://www.umweltbundesamt.de/presse/pressemitteilungen/luftqualitaetsgrenzwerte-in-deutschland-2022-erneut>

„Trotz der erzielten Fortschritte muss jedoch berücksichtigt werden, dass die geltenden Grenzwerte für Feinstaub und Stickstoffdioxid vor mehr als 20 Jahren festgelegt wurden und nicht den heutigen wissenschaftlichen Erkenntnissen über die gesundheitlichen Auswirkungen von Luftverschmutzung entsprechen. Die EU-Kommission schlägt daher in ihren Entwurf für eine neue Luftqualitätsrichtlinie schärfere, sich stärker an den Richtwerten der WHO orientierenden Grenzwerte vor.“²⁸

Als zentraler Faktor für eine geringere Luftverschmutzung in Städten gilt eine umfassende Mobilitäts- und Verkehrswende. Wie eine solche Verkehrswende aussehen könnte, haben verschiedene Forschungsinstitute und zivilgesellschaftliche Organisationen ausführlich dargestellt.²⁹ Das Umweltbundesamt veröffentlichte hierzu das Leitbild einer „Stadt für Morgen“, das die Kernforderungen der Neuen Urbanen Agenda aufgreift und diese in Maßnahmen für 15 Handlungsfelder für eine klimagerechte und soziale Stadtentwicklung und Verkehrswende konkretisiert. Im Zentrum steht dabei das Konzept einer kompakten Stadt der kurzen Wege, welche den Fußgänger-, Fahrrad- und öffentlichen Nahverkehr gegenüber dem Pkw-Verkehr priorisiert und Mobilitätsdienstleistungen wie Carsharing integriert. Die hierdurch neugewonnen Verkehrsflächen sollen Raum für Grün- und Wasserflächen schaffen und die notwendigen Klimawandelanpassungen ermöglichen. Gleichzeitig können so neue soziale, kulturelle und partizipative urbane Räume entstehen.³⁰

Einige Städte in Deutschland übernehmen in diesem Sinne bereits die Vorreiterrolle für eine klimagerechte Verkehrswende. In Berlin hat beispielsweise eine Bürgerinitiative die Entstehung von 65 „Kiezblocks“ auf den Weg gebracht, welche für den Kfz-Durchgangsverkehr gesperrt sind und somit Raum für Fuß- und Radverkehr, Grünflächen und Orte der sozialen Begegnung schaffen.³¹ Zahlreiche Städte haben die Initiative „Lebenswerte Städte durch angemessene Geschwindigkeiten“ ins Leben gerufen. Ihr gehören inzwischen 850 Städte, Gemeinden und Landkreise an (Stand 6. Juli 2023) (s. dazu auch SDG 9).³² Andere Initiativen, wie der Volksentscheid für ein klimaneutrales Berlin ab 2030 vom März 2023, hatten aufgrund politischer Spannungen und innerstädtischer Nutzungskonflikte keinen Erfolg.³³

28 Ebd.

29 Vgl. z. B. Greenpeace Deutschland (2017), Agora Verkehrswende (2017) und das Dossier der Heinrich-Böll-Stiftung <https://www.boell.de/de/verkehrswende>. Siehe dazu auch SDG 9.

30 <https://www.umweltbundesamt.de/themen/verkehr/nachhaltige-mobilitaet/die-stadt-fuer-morgen-die-vision> und Umweltbundesamt (2017)

31 <https://www.kiezblocks.de/konzept/>

32 <https://www.lebenswerte-staedte.de/de/>. Initiiert wurde das Projekt von Aachen, Augsburg, Freiburg, Hannover, Leipzig, Münster und Ulm.

33 <https://www.berlin2030.org/>

Potentiale des kommunalen Klimaschutzes

Kommunen spielen eine immer wichtigere Rolle in der lokalen Umsetzung globaler Klimaschutzmaßnahmen. Sie sind ausschlaggebend für die Ausgestaltung der lokalen Energie- und Verkehrspolitik, der Flächennutzung und der Wasserversorgung, sie formulieren Umweltziele und legen Indikatoren zur Fortschrittsmessung fest.³⁴ Hierfür haben sich zahlreiche internationale Bündnisse von Städten und Gemeinden gebildet. Der globale Konvent der Bürgermeister für Klima und Energie ist dabei weltweit das größte freiwillige kommunale Klimaschutzbündnis. Ihm gehören über 12.000 Städte in 144 Ländern weltweit an, darunter auch 88 Städte aus Deutschland.³⁵ Sie haben sich dazu verpflichtet, die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um globale Klima- und Nachhaltigkeitsziele auf lokaler Ebene umzusetzen. Unterstützt wird der Zusammenschluss vom C40 Cities Network, einem Bündnis von fast 100 Bürgermeister*innen aus Großstädten in aller Welt, die sich u. a. zum Ziel gesetzt haben, ihren fairen Anteil an den Treibhausgasmissionen bis 2030 zu halbieren.³⁶

Auch die lokale Überprüfung in Form von Voluntary Local Reviews (VLRs) hat in den letzten Jahren bei der Berichterstattung über die Umsetzung der SDGs auf internationaler Ebene an Bedeutung gewonnen.³⁷ Gleichzeitig tragen diese VLRs dazu bei, die Agenda 2030 zu lokalisieren, indem mit ihnen häufig auch konkrete Strategien für die Umsetzung der SDGs in den jeweiligen Städten erarbeitet werden (mehr dazu in Teil 1 oben). Weltweit wurden bislang von über 200 Städten solche VLRs vorgelegt, darunter auch von 12 deutschen Städten und Landkreisen (Bad Köstritz, Freiburg, Rottenburg am Neckar, Kreis Fürstentfeldbruck, Hamburg, Köln, Bonn, Kiel, Düsseldorf, Dortmund, Mannheim und Stuttgart).

34 Deutsches Institut für Urbanistik (2023)

35 <https://www.globalcovenantofmayors.org/>

36 <https://www.c40.org/>

37 <https://sdgs.un.org/topics/voluntary-local-reviews>