



Von der Dorfgemeinschaft zur Megacity

Urbane Welt

Wie Städtenetzwerke die globale Ordnung stützen

Kathrin Zeller

Städte, die bereits mehr als die Hälfte der Weltbevölkerung beherbergen, erobern mit ihren Bürgermeistern traditionelle Foren der Nationalstaaten wie den Weltklimagipfel oder die G20. Nicht nur ganz praktische und bürgernahe Lösungsansätze, sondern auch die Hoffnung auf ein Alternativmodell in Zeiten großer Verunsicherung stellen die Stadt ins Rampenlicht.

Die Wiederentdeckung des „Stadtbewusstseins“

Ein kurzer Rückblick zeigt: Städte spielen in der Entwicklung von Zivilisationen eine zentrale Rolle und waren in der Geschichte direkt an der Gestaltung der Struktur internationaler Beziehungen beteiligt. Die *Polis*, eine Art Stadtstaat der Antike, ermöglichte die Entwicklung einer Vorform der heutigen Demokratien. Interessensvertretungen der Städte wurden durch die *Proxenoï*, ähnlich einem Honorarkonsul, bereits in weit gefächerten Netzwerken gepflegt.¹ Bis zur Mitte des letzten Jahrtausends mischten vor allem Handelsstädte wie Mailand noch als selbständige Entitäten auf der globalen Bühne mit. Mit Entstehen der Nationalstaaten begann die Blütezeit klassischer Diplomatie zwischen Nationen und später supranationalen Organisationen wie den Vereinten Nationen (VN). Die Kooperation zwischen Städten spielte nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges vor allem innerhalb der Friedensbemühungen eine Rolle, wobei vorrangig bilaterale Abkommen zur Kooperation in den Bereichen Kultur, Bildung oder Sport im Vordergrund standen.

Spätestens zu Beginn der 1990er Jahre begann sich die Sicht auf die Stadt als internationaler Akteur erneut zu wandeln. Einerseits wurde die Globalisierung von einer starken Urbanisierung und damit in vielen Staaten von einer Binnenzentralisierung begleitet. Es entstanden sogenannte Globale Städte,² die wichtige Knotenpunkte der Weltwirtschaft, wie Zentralen der Finanzwirtschaft oder globaler Konzerne, auf sich konzentrieren. Etwa zeitgleich gewann die

Debatte um die Gestaltung einer globalen nachhaltigen Entwicklung und deren Akteure an Bedeutung. Erstmals wurden Zusammenhänge ökologischer und entwicklungspolitischer Bestrebungen auf Ebene der VN im Rahmen des Erdgipfels in Rio de Janeiro im Jahr 1992 thematisiert. Eines der zentralen Ergebnisse war die Erkenntnis, dass nachhaltige Entwicklung der Kooperation verschiedener Partner bedarf und globale Herausforderungen zunehmend an die Entwicklung von Städten gekoppelt sein werden. 172 Staaten verständigten sich in der Folge auf das Aktionsprogramm Agenda 21, in dem Kommunen als Akteure globaler nachhaltiger Entwicklung einbezogen wurden. Zum Leitsatz wurde das bereits aus Stadtplanung und Umweltbewegungen bekannte Prinzip *Think global, act local*.

Die Stadt im Zentrum globaler Entwicklung

Aktuell leben ca. 55 Prozent der Weltbevölkerung in städtischen Gebieten. Die Tatsache, dass dieser Anteil im Jahr 1950 noch bei ca. 30 Prozent lag, und für das Jahr 2050 auf 68 Prozent prognostiziert ist, zeigt, wie rasant sich die Welt urbanisiert. Sowohl der Anstieg der Gesamtbevölkerung als auch die Migration in die Städte wird VN-Prognosen zufolge zu einem Zuwachs von 2,5 Milliarden zusätzlicher Menschen in Städten führen. Mit beinahe 90 Prozent dieses Wachstums in bisher mittelgroßen Städten Asiens und Afrikas wird diese Urbanisierung am schnellsten in Schwellen- und Entwicklungsländern voranschreiten. Hier werden bis 2050 auch die meisten der 43 Megastädte entstehen und wachsen.³

Obwohl Städte weniger als zwei Prozent der Erdoberfläche bedecken, liegt ihr Energieverbrauch bei etwa 78 Prozent des weltweiten Gesamtverbrauches. Mehr als 60 Prozent des gesamten Kohlendioxids sowie erhebliche Mengen anderer Treibhausgasemissionen durch Energieerzeugung, Fahrzeuge, Industrie und Biomasse entstehen in Städten.⁴ Gleichzeitig sind Städte den Folgen des Klimawandels besonders ausgesetzt. 70 Prozent der Megastädte der Welt liegen in Küstengebieten.⁵ Eine Studie der VN deutet darauf hin, dass zumindest die Hälfte von über 1.500 untersuchten Städten eine hohe Anfälligkeit für mindestens eine von sechs Naturkatastrophen (Wirbelstürme, Überschwemmungen, Dürren, Erdbeben, Erdbeben und Vulkanausbrüche) aufweist. Dies hat auch Konsequenzen für die wirtschaftliche Entwicklung. Da gerade globale Städte zentrale Einheiten der Weltwirtschaft sind, haben deren Entwicklungen – sowohl positiv als auch negativ – besondere globale Wirkungskraft. Tokio etwa weist ein Bruttoinlandsprodukt vergleichbar mit dem Kanadas oder Australiens auf.

Und so wird klar, dass die Gestaltung einer nachhaltigen globalen Entwicklung zu einem Großteil von der Gestaltung der urbanen Entwicklung abhängt. Nicht zuletzt können Städte gerade auch deshalb einen erheblichen Beitrag leisten, weil sie in Bereichen wie Bodennutzungsplanung, Abfallmanagement, Transport oder Energienutzung grundlegende Entscheidungsgewalt haben.⁶ In besonderem Maße gilt dies für die aufstrebenden Megastädte in Asien und Afrika, die massive Mengen an Ressourcen, beispielsweise für den Bau von Infrastruktur, benötigen werden. Bereits heute legen diese Städte über Investitionsentscheidungen in Infrastruktur, Wohnungspolitik und anderen Fragen der Stadtverwaltung den Grundstein für die Entwicklung der kommenden Jahrzehnte – nicht nur für die eigene Stadt, sondern auch über die Stadt- und Landesgrenzen hinaus. Der Erfolg der Städte bei der Bewältigung dieser Herausforderungen wird letztlich auch über globale Dynamiken wie den Umgang mit Klimawandel, Migrationsdruck oder den Wettbewerb um knapper werdende Ressourcen mitentschieden.

Städtenetzwerke und ihre Funktionen

Städte sind damit ein wichtiges Instrument für eine weltweite nachhaltige Entwicklung, gerade auch in ihrer Rolle als Akteure internationaler Kooperation. Besonders im Vorfeld und nach dem Erdgipfel im Jahr 1992 begannen zahlreiche Städte, sich innerhalb von Netzwerken zu organisieren. Diese arbeiten innerhalb bestimmter Regionen oder global. Im Fokus stehen größtenteils verschiedene Aspekte nachhaltiger Entwicklung.⁷ Eine Analyse der Universität Boston unterscheidet zwischen Netzwerken, die sich als eine Art Sammelbecken einer breiten Teilnehmerzahl öffnen, und solchen Netzwerken, die eher Charakteristiken eines Klubs aufweisen und damit die Teilnahme an Kriterien binden.⁸ Die Untersuchung, die sich auf US-amerikanische Netzwerke im Bereich Umwelt bezieht, fand zudem heraus, dass die Netzwerke größtenteils auf zwei Ebenen arbeiten: Zum einen auf der Ebene der Städtekooperation über Wissenstransfer und die Unterstützung lokaler Leistungsfähigkeit, zum anderen über Lobbyarbeit, beispielsweise gegenüber ihren jeweiligen Nationalstaaten oder supranationalen Organisationen. Acht von 15 untersuchten Netzwerken wurden von Bürgermeistern selbst ins Leben gerufen. Hauptgrund für einen Beitritt war die Möglichkeit, sich für eine gemeinsame Sache einzusetzen. Weitere Gründe waren, Wählern eine bestimmte Priorität zu signalisieren oder Zugang zu Erfolgsmodellen und anderen Informationen zu erhalten.

Die Analyse lässt sich auch auf transnationale Städtenetzwerke übertragen. Oftmals verfolgen die Netzwerke zudem intern eine Strategie, die Wettbewerb und Kooperation zwischen den Städten kombiniert. Der Wettbewerb um den Ruf als Vorreiter soll zu immer ambitionierteren Zielen, beispielsweise zur Reduktion von Treibhausgasen, führen. Gleichzeitig kooperieren die Städte jedoch bei konkreten Maßnahmen und der Umsetzung dieser Ziele, etwa über den Austausch von Erfahrungen bei der Entwicklung von Projekten und Best Practice-Beispielen. Transnationale Netzwerke unterstützen ihre Mitglieder in der Entwicklung

gemeinsamer Projekte sowie der Akquise von Finanzierungsmitteln und organisieren eigene Konferenzen, Workshops und Studienreisen. Lobbyarbeit beinhaltet zudem die Platzierung von Bürgermeistern auf internationalen Konferenzen. Teilweise vergeben Netzwerke sogar Auszeichnungen, um eigene Anreize zur Leistungssteigerung zu setzen und den teilnehmenden Bürgermeistern so ein Instrument bereitzustellen, Erfolge auch in ihre lokale Arena zu kommunizieren.

Die Zahl der Städtenetzwerke stieg besonders nach dem Erdgipfel bedeutend an und verdreifachte sich innerhalb von ca. 15 Jahren auf derzeit ca. 160 Netzwerke. *Local Governments for Sustainability* – ICLEI wurde bereits im Jahr 1990 gegründet und arbeitet beispielsweise mit seinen rund 1.000 Mitgliedern in verschiedenen Bereichen nachhaltiger kommunaler Entwicklung. ICLEI versteht sich sowohl als eine Art Interessenverband für die Belange von Städten weltweit als auch als Anbieter von Dienstleistungen für Kommunen, etwa im Bereich der technischen Unterstützung bei der Erstellung städtischer Klimabilanzen. *United Cities and Local Governments* (UCLG) legitimiert sich über eine globale Auslegung des Subsidiaritätsprinzips und vertritt ca. 24.000 Mitglieder für eine demokratische lokale Selbstverwaltung.⁹Die *Rockefeller Foundation* betreibt das Netzwerk *RC100*, in welchem 100 Städte bei der Entwicklung von Strategien und Managementstrukturen städtischer Resilienz sowohl finanziell als auch über Beratung und den direkten Austausch mit anderen Städten unterstützt werden. *C40* wurde im Jahr 2005 mit dem Ziel gegründet, 40 der größten Städte in einer Allianz der Willigen für die Reduktion von Treibhausgasen zu vereinen. Von inzwischen mehr als 90 Mitgliedern fordert *C40* die Erstellung eines Klimaaktionsplans, der den Anforderungen des Übereinkommens von Paris entspricht. Vor allem Städte im globalen Süden erhalten dafür Unterstützung, die teilweise über das deutsche Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit finanziert wird. Thematische Unternetzwerke sollen den Städten bei *C40* ermöglichen, sich über Hürden und Lösungen auszutauschen und urbane



Infrastruktur und Management so schneller auf den Weg der Klimaneutralität und -anpassung zu bringen. In diesem Rahmen unterstützen Städte mit Entwicklungsvorsprung innerhalb eines Bereiches, etwa Rotterdam im Umgang mit Sturmfluten oder Bogotá beim Ausbau des öffentlichen Transports durch Bussysteme, ihre Kollegen in anderen Städten.



Urbanes Wimmelbild: Vor allem in Asien und Afrika schreitet der Zuzug in die großen Städte mit enormer Geschwindigkeit voran. [Quelle:](#) © Johannes Höhn.

Neue Formen der Einflussnahme

Sowohl über die Deutung des zunehmenden Anstiegs von interkommunalen Netzwerken als auch über ihre Rolle innerhalb der *Global Governance* bestehen verschiedene Ansichten. Teilweise gründen Analysen dazu auf einer Perspektive, welche die Stadt als einen Ort versteht,

der durch die zunehmende Masse der urbanen Bevölkerung als Entwicklungstreiber für die Weltbevölkerung als Ganzes verstanden und gestaltet werden kann. Bis in die 1990er Jahre dürfte der Anstieg der Zahl von Städtenetzwerken auch noch stark durch diese Wahrnehmung geprägt gewesen sein. Die besondere Rolle von Städten als handelnde Akteure bei der

Umsetzung innovativer Lösungsansätze für globale Probleme wurde bereits in den vergangenen Jahrzehnten anerkannt. Das Siedlungsprogramm HABITAT der VN etwa geht auf das Jahr 1978 zurück und wurde zur Bekämpfung steigender Wohnungsnot initiiert.

Seit etwa zehn Jahren wird die Rolle der Städte zunehmend auch aus der Perspektive *Global Governance* analysiert und Städtenetzwerke eher als Teil eines größeren Puzzles angesehen. Dabei wird von der Annahme ausgegangen, dass etwa seit dem Ende des letzten Jahrhunderts eine Fragmentierung der globalen Machtverteilung von Nationalstaaten hin zu neuen Akteuren stattfindet. Multi- oder transnationale Unternehmen wie Nestlé, Amazon oder Google, aber auch Nichtregierungsorganisationen wie Greenpeace können danach außerhalb nationalstaatlicher Regelsysteme agieren. Verstärkt wurde diese Entwicklung durch das Aufkommen globaler Krisen wie etwa der Finanzkrise im Jahr 2007. Fragen zur Gerechtigkeit des globalen Wirtschaftssystems sowie des westlichen Fortschrittmodells und damit auch an die Rolle der Vertreter und Akteure dieses Modells rückten in die Mitte der Gesellschaft. In die Gruppe neuer, transnational handelnder Akteure reihen sich nun zunehmend auch Städte ein, die in globalen Foren oftmals durch Vertreter ihrer Netzwerke repräsentiert werden.

Auch das Auslaufen des Kyoto-Protokolls zur Begrenzung der menschengemachten globalen Erwärmung fällt als politische Krise in diesen Zeitraum. Verhandlungen für ein Nachfolgeabkommen auf Ebene der VN hatten über Jahre hinweg den Eindruck unüberwindbarer Gegensätze innerhalb der Nationalstaaten gegenüber einer der dringlichsten Herausforderungen der Menschheitsgeschichte erzeugt. Dieses Vakuum betraf letztlich vor allem auch Städte, die bereits begonnen hatten, die internationale Agenda auf lokaler Ebene umzusetzen. Ohne eine Einigung fehlte damit einerseits eine klare Zielvorgabe. Andererseits stockte darüber hinaus auch die Weiterentwicklung von Mechanismen zur Kooperation etwa für den Transfer von Knowhow sowie von finanziellen Mitteln zur Umsetzung von Maßnahmen.

Um dieser Entwicklung entgegenzuwirken, begannen die Städte, sich zunehmend selbst zu mobilisieren. Im Jahr 2012 kamen beispielsweise bei der Neuauflage des Erdgipfels nach 20 Jahren, der die Agenda 21 hervorgebracht hatte, in Rio de Janeiro über 30 Megastädte des Netzwerkes C40 zu einem Parallelgipfel zusammen. Michael Bloomberg, ehemaliger Bürgermeister von New York und Sonderbeauftragter des Generalsekretärs der VN für Städte und Klimawandel, mahnte, weder Bürgermeister noch Städte hätten den Luxus, nur herumzuzitzen und über Probleme zu sprechen. Stattdessen kündigte er konkrete Pläne und Selbstverpflichtungen der Städte zur Reduktion von Treibhausgasen an.¹⁰ Im weiteren Verlauf hatten sich bis zum Jahr 2015 bereits 392 Städte dem *Compact of Mayors* angeschlossen, einem Netzwerk unter anderem mit Beteiligung von C40 und ICLEI. Parallel zur 21. VN-Klimakonferenz in Paris verpflichteten sich diese Städte freiwillig zur Reduktion ihrer Treibhausgasemissionen um 739 Millionen Tonnen pro Jahr bis zum Jahr 2030 über ihre Bau-, Transport- und Abfallpolitik. Als mit dem Nachfolgevertrag des Kyoto-Protokolls, dem „Übereinkommen von Paris“, im Jahr 2015 letztlich ein Kompromiss gefunden wurde, hatten sich zahlreiche Städte und ihre prominentesten Netzwerke bereits zur Reduktion von Treibhausgasemissionen verpflichtet und als Protagonisten selbst organisiert. Inzwischen liegen bereits erste Klimaaktionspläne von Städten wie New York oder Paris vor, die mit dem Übereinkommen von Paris hinsichtlich der Begrenzung des globalen Temperaturanstiegs auf unter 1,5 Grad Celsius konform sind und darin sowohl Strategien als auch konkrete Maßnahmen zur Erreichung der Klimaneutralität der Städte bis zum Jahr 2050 aufzeigen.

Dass gerade New York Ende 2017 als erste Stadt einen solchen Plan vorlegte, dürfte auch den innenpolitischen Verhältnissen der USA geschuldet sein. Bereits bei Aufkommen der Debatte um einen Rückzug aus dem Übereinkommen von Paris hatten sich US-amerikanische Städte in einer Koalition gegen dieses Vorhaben zusammengeschlossen und ihren Verbleib angekündigt. Die Argumentation des US-Präsidenten

bei der Verkündung des Ausstiegs im Jahr 2017, er sei nicht gewählt worden, um die Bewohner von Paris, sondern die Pittsburgs zu vertreten, verhalf der Koalition unerwartet zu zusätzlicher Aufmerksamkeit. Der Bürgermeister Pittsburgs reagierte auf die Ankündigung per Kurznachricht auf Twitter mit der Feststellung, die USA reihten sich damit in eine Gruppe von Staaten wie Russland, Nicaragua und Syrien ein, die ebenfalls bekundet hatten, das Abkommen nicht mittragen zu wollen. Es liege seiner Meinung nach nun nicht mehr an der US-amerikanischen Regierung, sondern von nun ab an den Städten, einschließlich Pittsburgs, das Abkommen umzusetzen.¹¹

Vereinte Nationen und Europäische Union weisen Städten zunehmend mehr Verantwortung zu.

Das Übereinkommen von Paris unterstreicht zwar weiterhin die Bedeutung nationalstaatlicher Kooperation, macht allerdings auch klar, dass alle Ebenen für die Vermeidung der Klimaänderungen kooperieren müssen.¹² Inzwischen hat die urbane Agenda auch Einzug in den aktualisierten Zielkatalog zur globalen Entwicklung gefunden und ist als „Zielkategorie 11: Nachhaltige Städte und Gemeinden“ in der Agenda 2030 vertreten. In der *New Urban Agenda*, einem Strategiepapier, das im Jahr 2016 innerhalb der dritten und jüngsten Weltausstellungskonferenz HABITAT III verabschiedet wurde, verfolgt die VN eine nachhaltige und integrierte urbane Entwicklung und fordert gleichzeitig eine Stärkung urbaner Governance, ihrer Institutionen und Mechanismen sowie effektivere Finanzierungsmodelle.¹³

Und auch in regionalen Räumen wie der EU wird den Kommunen zunehmend Verantwortung zugesprochen. Im Vertrag von Maastricht wurde bereits 1992 festgelegt, dass Entscheidungen innerhalb der Union, entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip, möglichst bürgernah getroffen werden sollen. Der 2007 geschlossene Vertrag

von Lissabon bestätigt die regionale und lokale Selbstverwaltung. Im „Pakt von Amsterdam“ beschloss die EU jüngst eine urbane Agenda, die den Städten verbesserte Möglichkeiten zur Mitbestimmung geben soll. Seit vergangenem Jahr besteht zudem mit der U20 oder *Urban20* eine Gruppe, welche die Belange von Städten innerhalb der G20 vertritt.

Urbane Diplomaten auf den Bühnen der Welt

Im Zuge des Aufkommens immer neuer Netzwerke entstand neben den traditionellen Verbindungen nationalstaatlicher Diplomatie eine neue globale Community, die beachtlichen Einfluss auf globale politische Entscheidungen zu nehmen vermag.¹⁴ Der Leitsatz der Lokalen Agenda 21 von 1992 *Think global, act local* wird heute auf den Kopf gestellt: *Think local, act global* verleiht dem Anspruch Nachdruck, selbst als Akteur globaler Politik aufzutreten. Dieser Hintergrund charakterisiert auch das Konzept der Städte-diplomatie als einer Form der Dezentralisierung des Managements internationaler Beziehungen.¹⁵ Allerdings variieren die Ressourcen, die Städte in internationale Beziehungen investieren, enorm. Oftmals gibt es innerhalb der Stadtverwaltungen eine Abteilung für internationale Beziehungen. Manchmal handelt es sich um ganze Teams aus mehreren Akteuren, teilweise inklusive eines Botschafters, manchmal nur um eine Einzelperson. Städtenetzwerke knüpfen an diese Strukturen an, dringen teilweise jedoch auch in weitere Verwaltungseinheiten oder stadteigene Unternehmen vor, etwa im öffentlichen Verkehr oder im Abfallmanagement.

Bürgermeister und die Vertreter von Stadtnetzwerken präsentieren diese Entwicklung als ein neues Selbstverständnis der Städte, die sich als Hoffnungsträger einer innovativen Art der internationalen Zusammenarbeit anbieten und damit als eine zusätzliche Alternative zur nationalstaatlichen Kooperation. Kernargument ist oft, dass Städte durch ihre pragmatische Haltung auf technischer Ebene verschiedene politische Orientierungen überbrücken können. Netzwerkstrukturen anstelle von Hierarchien lassen



Spielplatz Megacity: Ein effizientes Abfallmanagement ist nur eine von vielen Herausforderungen urbanen Lebens.
Quelle: © Andrew Bira, Reuters.

zu, dass Wissenstransfer nicht nur von oben nach unten stattfinden muss. Je nach Projekt und Expertise können Städte gleichzeitig lernen und eigenes Wissen vermitteln. So soll auch die Struktur eines globalen Nord-Süd-Gefälles überwunden und Zusammenarbeit auf Augenhöhe stattfinden. Die Idee ist einerseits, das Know-how der Städte zu nutzen. Denn wo könnte man etwa besser ausgebildete und erfahrenere Experten für urbanes Abfallwesen finden als in den Städten selbst? Gleichzeitig können innovative Projekte im globalen Süden so auch zu Lernprozessen im globalen Norden oder auch anderen Städten des Südens führen.

Über die Ebene der technischen Kooperation hinaus versprechen Städtekooperationen zu einer weiteren ständigen Säule innerhalb des Gefüges internationaler Beziehungen zu werden, die im Gegensatz zur Kooperation zwischen Nationalstaaten keine Verantwortlichkeit für nationalstaatliche Kernaufträge wie die Währungspolitik oder die äußere Sicherheit tragen können und müssen. So können gerade Städtenetzwerke durch einen eher unverbindlichen und pragmatischen Charakter internationale Konflikte überbrücken und durch dezentralisierte Kommunikationskanäle einen Austausch auf problem- und lösungsbezogenen Ebenen aufrechterhalten.



Städte können damit Teil einer globalen Governance sein, die die Entwicklung eines institutionellen und regulatorischen Systems sowie neuer Mechanismen der internationalen Zusammenarbeit zur kontinuierlichen Bewältigung globaler Herausforderungen und transnationaler Phänomene ermöglicht.¹⁶

Die internationale urbane Agenda in Deutschland

Deutsche Städte blicken auf eine lange Geschichte bilateraler Kooperation auf internationaler Ebene zurück. Nicht selten steht gleich neben dem Ortsschild eine Auflistung der jeweiligen Partnerstädte. Darüber hinaus sind deutsche Städte auch in Städtenetzwerken engagiert. 20 Städte, darunter größere wie Hamburg, aber auch kleinere Städte wie Münster oder Ludwigsburg, sind Mitglied bei ICLEI, welches bezeichnenderweise seinen Hauptsitz in Bonn hat. Berlin und Heidelberg sind Mitglieder bei C40, wobei sich Heidelberg jüngst einer Gruppe von Städten angeschlossen hat, die in einer freiwilligen Selbstverpflichtung ab 2025 nur noch emissionsfreie Busse beschaffen und sich dafür einsetzen will, bis 2030 einen Großteil der Stadt emissionsfrei zu gestalten.¹⁷

Die Bundesregierung unterstützt einige internationale Städtenetzwerke.

Organisationen wie die „Servicestelle Kommunen in der Einen Welt“ (SKEW) fördern den Austausch deutscher Städte in verschiedenen Bereichen der Entwicklungszusammenarbeit. Die Bundesregierung selbst unterstützt bereits einige der internationalen Netzwerke und Allianzen (ICLEI, Cities Alliance, UCLG, Metropolis und C40).¹⁸

Im Jahr 2015 wurde der „Interministerielle Arbeitskreis Nachhaltige Stadtentwicklung in nationaler und internationaler Perspektive“ (IMA Stadt) eingerichtet. Begründet wurde dies damit,

dass sich der Erfolg nachhaltiger Entwicklung in der konkreten lokalen Lebenswelt beweisen müsse und Kommunen in ihrer praktisch wie politisch wichtigen Funktion national und international zunehmend Anerkennung gezollt werde.¹⁹

Die 2015 veröffentlichten Urbanisierungsleitlinien der Bundesregierung fokussieren neben der Verwirklichung internationaler Klimaziele das Bestreben Deutschlands, aktiv zu nachhaltiger globaler Entwicklung, zur Förderung von Frieden und Sicherheit sowie zur Umsetzung der Menschenrechte beizutragen. Dabei soll es sich um einen Austausch auf Augenhöhe handeln, bei dem auch die deutsche Seite von den Erfahrungen internationaler Partner bei der nachhaltigen Gestaltung der Urbanisierung profitieren kann. Die Leitlinien bemängeln zudem die Fokussierung des internationalen Systems auf den Nationalstaat und empfehlen, die Rolle der Stadt nicht mehr auf die eines Stakeholders zu beschränken. Urbanisierungspartnerschaften, die ebenfalls den Leitlinien folgen, bestehen seit einigen Jahren unter anderem mit Brasilien sowie China und sind regelmäßig in Regierungskonsultationen eingebettet. Die Urbanisierungsleitlinien befürworten zudem ausdrücklich internationale Tätigkeiten deutscher Städte und Städteverbände sowie der Bundesländer im Bereich der Urbanisierung.²⁰

Hürden überwinden, Netzwerke stärken

Inzwischen scheint, zumindest innerhalb des Bereichs der Umwelt- und Klimapolitik, der rasante Anstieg von Netzwerken in eine Sättigung und Etablierung der größten Netzwerke wie UCLG oder ICLEI überzugehen.²¹ Bezüglich der Leistung von Städtenetzwerken kommen verschiedene Studien momentan zu unterschiedlichen Erkenntnissen: Globale Städtenetzwerke scheinen erfolgreich Strukturen aufgebaut zu haben, die es ihnen ermöglichen, ihre eigenen globalen Aktivitäten zu organisieren. Gemischte Ergebnisse liegen bisher jedoch bezüglich tatsächlicher Verhaltensänderungen und der Verbesserung der Umweltbedingungen vor. Eine mögliche Erklärung liegt in der Komplexität

sozialer, wirtschaftlicher und politischer Prozesse auf verschiedenen Ebenen der Regierungsführung, für deren Überwindung der Zugang zu Wissen durch die Netzwerke zwar elementar, aber nicht ausreichend ist.²² Umso wichtiger erscheint daher die Rolle der Städtenetzwerke als politische Akteure über eine technische Kooperation hinaus. Trotz aller Fortschritte und Bemühungen, vor allem vonseiten der Netzwerke, Städte als Akteure einer globalen Agenda zu etablieren, bleibt die Entwicklung noch oft auf einen Auftritt auf Nebenschauplätzen beschränkt. Bezeichnenderweise fand die Verkündung zur freiwilligen Selbstverpflichtung der Städte in Paris nicht innerhalb der Konferenz selbst, sondern innerhalb der sogenannten offiziellen Nebenveranstaltungen statt. Angesichts der Bedeutung der Städte für eine sozial gerechte, friedliche und nachhaltige Entwicklung auf allen Ebenen des globalen Zusammenlebens sollte die Stimme der Städte integraler Bestandteil internationaler Verhandlungen gerade dort sein, wo diese nicht nur überproportional betroffen, sondern auch maßgeblicher Teil eines Lösungsweges sind.

Weiterhin scheint bisher unklar, inwiefern die Förderung bereits überdurchschnittlich nachhaltiger Städte sich tatsächlich in einem umfassenderen Trend niederschlagen kann. Trotz der großen Anzahl von Städten, die in Netzwerken organisiert sind, gehören viele Städte keinem Netzwerk an. Es stellt sich die Frage, welche Auswirkungen eine Nichtteilnahme vieler städtischer Akteure an der zunehmenden Vernetzung weiter Teile der urbanen Welt haben. Der Beitrag von Städtenetzwerken zur Überwindung des globalen Nord-Süd-Gefälles steht in diesem Zusammenhang und scheint bisweilen nur moderate Fortschritte zu erzielen.²³ Und auch innerhalb der EU scheint ein starkes geografisches Ungleichgewicht zwischen der Beteiligung west- und osteuropäischer Städte und Regionen zu bestehen.²⁴ Gerade hinsichtlich der weitreichenden Auswirkungen urbaner Entwicklung in China, Indien und verschiedenen Ländern Afrikas wird der Erfolg der Netzwerke in Zukunft auch von deren Fähigkeit abhängen, das Gewicht dieser Städte innerhalb ihrer eigenen Strukturen widerzuspiegeln. Die Ausstattung mit höheren Ressourcen,

die die aktive Teilnahme nicht nur von Städten aus Industrieländern erlauben, sondern auch von solchen ohne entsprechendes Budget, entscheidet nicht zuletzt auch über deren Repräsentanz innerhalb der Netzwerke. Gleichzeitig ist für die Erreichung nachhaltiger Ergebnisse eine konstante Kooperation notwendig, die über die punktuelle Teilnahme an Veranstaltungen hinausgeht. Nicht nur kommunale Betriebe und andere Einrichtungen der Daseinsvorsorge sind bisher vor allem auf der Ebene des technischen Personals noch zu mangelhaft mit Ressourcen ausgestattet, um sich speziell in der internationalen Kooperation zu engagieren. Einer Anerkennung der Rolle von Städten, auch im Sinne eines Akteurs der Entwicklungszusammenarbeit, stehen bisher kaum finanzielle Ressourcen gegenüber, die ein langfristiges Engagement, wie beispielsweise einen Mentoringprozess, erlauben würden.

Städte werden die weitere globale Entwicklung zweifellos entscheidend beeinflussen. Denn die Erkenntnis, dass im Jahr 2050 beinahe 70 Prozent der Weltbevölkerung in urbanen Räumen leben wird, lässt nicht nur Rückschlüsse auf die geografische Verteilung der Weltbevölkerung zu, sondern auch auf deren Gewicht als globaler politischer Gestalter. Städte und ihre Akteure sollten daher nicht nur zusätzlich unterstützt, sondern deren Kapazitäten als technische Experten, Manager urbaner nachhaltiger Entwicklung und nicht zuletzt als Schlüsselakteure für eine globale nachhaltige Entwicklung genutzt werden. Städte sind bereits heute Akteure einer neuen politischen Architektur, die sowohl die Entstehung neuer Strukturen, vor allem aber auch deren Verknüpfung zulässt. Zusätzlicher politischer Handlungsspielraum kann innovative Kooperationsformen und wirksame Lösungsansätze befördern, die der Komplexität heutiger und zukünftiger Herausforderungen gerecht werden.

Kathrin Zeller ist Netzwerkmanagerin beim Städtenetzwerk C40 und Promotionsstudentin des Studienganges „Umweltökonomie und Nachhaltigkeitsmanagement“ der Universität Oldenburg. Die in diesem Bericht enthaltene Analyse gibt ausschließlich die persönliche Meinung der Autorin wieder.

- 1 Vgl. Mack, William 2015: Proxeny and Polis: Institutional Networks in the Ancient Greek World, Oxford University Press, Oxford.
- 2 Vgl. Sassen, Saskia 1991: The Global City: New York, Paris, Tokyo, Princeton University Press, Princeton.
- 3 UN-DESA 2018: World Urbanization Prospects 2018, in: <https://esa.un.org/unpd/wup> [01.08.2018].
- 4 UN-Habitat: Climate Change, in: <https://unhabitat.org/urban-themes/climate-change> [01.08.2018].
- 5 World Ocean Network, Coastal management – Facts and figures, in: <https://bit.ly/2PSqd2T> [01.08.2018].
- 6 Vgl. Betsill, Michele M./ Bulkeley, Henriette 2006: Cities and the Multilevel Governance of Global Climate Change, in: Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations 12: 2, S. 141-159.
- 7 Vgl. Acuto, Michele / Rayner, Steve 2016: City networks: Breaking gridlocks or forging (new) lock-ins?, in: International Affairs 92: 5, S. 1147-1166.
- 8 Vgl. Lusk, Katharine / Gunkel, Nicolaus 2018: Cities Joining Ranks – Policy Networks on the Rise, in: <https://hdl.handle.net/2144/28865> [01.08.2018].
- 9 United Cities and Local Governments (UCLG) 2015: Who are we?, in: <https://bit.ly/2NxAO1g> [01.08.2018]; UCLG 2013: The Constitution of the World Organisation of United Cities and Local Governments, in: <https://bit.ly/2PRqMtC> [01.08.2018].
- 10 C40 News Team 2012: Dispatch from Rio: C40 Mayors Demonstrate Progress in Greenhouse Gas Reductions and Announce New Actions to Take on Climate Change, National Geographic Blog, 27.06.2012, in: <https://bit.ly/2zMvov7> [01.08.2018].
- 11 Watkins, Eli 2017: Pittsburgh mayor hits back after Trump invokes city in climate speech, CNN Politics, 02.06.2017, in: <http://cnn.it/2rgSTIt> [01.08.2018].
- 12 Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen 2015: Adoption of the Paris Agreement, in: <https://bit.ly/1K9T2NV> [01.08.2018].
- 13 UN-Habitat III: The New Urban Agenda, in: <https://bit.ly/2gFTMDU> [01.08.2018].
- 14 Vgl. Curtis, Simon (Hrsg.) 2014: The Power of Cities in International Relations, Routledge, New York.
- 15 Vgl. van der Pluijm, Rogier/Melissen, Jan 2007: City Diplomacy: The Expanding Role of Cities in International Politics, 04/2007, in: Clingendael Diplomacy Papers Nr. 10, Den Haag.
- 16 Messner, Dirk / Nuscheler, Franz 2003: Das Konzept Global Governance – Stand und Perspektiven, INEF Report 67, in: <https://bit.ly/2MEHyOK> [01.08.2018].
- 17 C40 Cities 2018: Mayor Eckart Würzner Commits to Make the Streets of Heidelberg Free from Fossil Fuels by 2030, 22.05.2018, in: <https://bit.ly/2ol7n7P> [01.08.2018].
- 18 Vgl. Deutscher Bundestag 2015: Leitlinien der Bundesregierung zur internationalen Zusammenarbeit für nachhaltige Urbanisierung – Partner in einer Welt der Städte, 15.05.2015, in: <https://bit.ly/2NgSVHV> [01.08.2018].
- 19 Vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit 2017: Arbeit und Struktur des IMA Stadt, 03.05.2017, in: <https://bit.ly/2LH5qMp> [06.08.2018].
- 20 Vgl. Deutscher Bundestag, N.18.
- 21 Vgl. Labaeye, Adrien / Sauer, Thomas 2013: City networks and the socio-ecological transition. A European inventory, WWWforEurope, Working Paper Nr. 27, 07/2013, in: <https://bit.ly/2O1jmj> [02.10.2018].
- 22 Vgl. Bouteligier, Sofie 2013: Cities, Networks, and Global Environmental Governance: Spaces of Innovation, Places of Leadership, Routledge, New York / London.
- 23 Van der Heijden, Jeroen 2018: City and Subnational Governance: High Ambitions, Innovative Instruments and Polycentric Collaborations?, in: Jordan, Andrew / Huitema, Dave / van Asselt, Harro / Forster, Johanna (Hrsg.): Governing Climate Change. Polycentricity in Action?, Cambridge University Press, Cambridge.
- 24 Vgl. Labaeye / Sauer, N.21.