

Optionen und Maßnahmen



UniNETZ –
Universitäten und Nachhaltige
Entwicklungsziele

Österreichs Handlungsoptionen
zur Umsetzung
der UN-Agenda 2030
für eine lebenswerte Zukunft.

Bis 2030 die Verstärkung inklusiver und nachhaltiger gestalten und die Kapazitäten für eine partizipatorische, integrierte und nachhaltige Siedlungsplanung und -steuerung in allen Ländern verstärken

Target 11.3

Autor_innen:

Bork-Hüffer, Tabea (*Universität Innsbruck*);
Emrich, Lukas (*Universität Innsbruck*)

Inhalt

3		Abbildungsverzeichnis
4	11.3.1	Beschreibung und Kontextualisierung der Zielsetzungen des Targets
4	11.3.2	Ist-Zustand in Österreich
5	11.3.3	Systemgrenzen von Target 11.3
7	11.3.4	Kritik an Target 11.3
7	11.3.5	Kritik an Indikatoren von Target 11.3
8	11.3.6	Potenzielle Synergien und Widersprüche zwischen Target 11.3 und anderen Targets bzw. SDGs
9	11.3.7	Optionen zu Target 11.3
9		Literatur

Abbildungsverzeichnis:

- 6 **Abb. T_11.3_01:** Systembild Target 11.3. Darstellung der wichtigsten Themenfelder des Target 11.3, seiner Systemgrenzen sowie Berührungspunkte mit weiteren Targets und SDGs (oben). Einblick in die zugehörige Systemanalyse über das *iModeler*-Tool - gelb: Targets, violett: Themenfelder; blau: Faktoren/ Einflussgrößen; grün: Optionen (unten). Quelle: Eigene Grafiken.
- // **Fig. T_11.3_01:** Systematic diagram of target 11.3. Illustration of the most important thematic fields in target 11.3, its systematic boundaries and realms of interface with other targets or SDGs (top). A glimpse into much of the system-analysis network, modelled through the *iModeler*-tool (below). Source: Graphics by the authors.

11.3.1 Beschreibung und Kontextualisierung der Zielsetzungen

Die englische Originalfassung zum Target 11.3 „*By 2030, enhance inclusive and sustainable urbanization and capacity for participatory, integrated and sustainable human settlement planning and management in all countries*“ (United Nations Organization (UNO), 2015b, S. 26) wird hier auch deshalb bevorzugt, da die deutsche Übersetzung eine gewisse begriffliche Unschärfe beinhaltet. Im Gegensatz zur *Verstädterung* (deutsche Übersetzung aus: UNO, 2015, S. 23) beinhaltet *urbanization* (bzw. deutsch: Urbanisierung) nicht nur den Aspekt des Flächen- und Einwohner_innenwachstums, sondern auch den qualitativen Wandel städtischer Lebensweisen und der damit verbundenen urbanen Strukturen. Unter den Attributen der *partizipativen* und *integrativen* Steuerung (*participatory, integrated (...) settlement planning*) wird hier sowohl die ganzheitliche Betrachtung inhaltlicher Themenfelder mit Nachhaltigkeitsbezug als auch die Inklusion der gesamten soziokulturellen Vielfalt in den Gestaltungs- und Steuerungsprozess urbaner Räume verstanden.

11.3.2 Ist-Zustand in Österreich

Innerhalb des Targets 11.3 sind zwei Indikatoren definiert, die bei der Beurteilung des Erreichens des übergeordneten Ziels Orientierung geben sollen:

- Indikator 11.3.1: *“Rate of land consumption rate to population growth rate”* (UNO, 2020, S. 11);
- Indikator 11.3.2: *“Proportion of cities with a direct participation structure of civil society in urban planning and management that operate regularly and democratically”* (UNO, 2020, S. 11).

Bezüglich des Indikators 11.3.1 geben Daten der *Statistik Austria* oder des *Land Information System Austria* (LISA) einen ersten Überblick. Dementsprechend nahm die bundesweite Flächeninanspruchnahme pro Einwohner_in zwischen 2010 und 2018 um ca. drei Prozent zu (Statistik Austria, 2019, S. 75). Solche Daten können jedoch nur grobe Tendenzen zur Flächenausdehnung von Siedlungen und Verkehrsflächen mit hohem Generalisierungsgrad wiedergeben. Sie beinhalten keine qualitativen Informationen über Nutzungsarten der in Anspruch genommenen Flächen oder hinsichtlich sozialökologischer Nachhaltigkeitskriterien, wie etwa (öffentlichem) Zugang oder negativen Externalitäten – beispielsweise in Form von Lärm- und Schadstoffemissionen. Dennoch wird das Target, gemessen am Indikator 11.3.1, nach aktueller Datenlage in Österreich klar verfehlt.

Hinsichtlich des Indikators 11.3.2 schlägt die *Statistik Austria* als Datengrundlage die Erfassung all jener Gemeinden vor, die Beteiligungsprozesse im Rahmen der lokalen Agenda 21 (LA 21) vorweisen können (Statistik Austria, 2020, S. 75). Die Aussagekraft solcher Daten für die Erreichung des Targets 11.3 ist stark begrenzt. Zum einen können Prozesse der LA 21 hinsichtlich ihrer Beteiligungs- und *Governance*-Strukturen stark divergieren (Kutter, 2019, S. 33–35). Andererseits sind hier all solche Beteiligungsansätze ausgeschlossen, die nicht explizit in einen LA 21 Prozess integriert sind. Ob Österreich das Ziel einer inklusiven, integrativen und nachhaltigen Stadtplanung erreicht, kann über den Indikator 11.3.2 somit nicht zufriedenstellend beurteilt werden.

Auch aus diesem Grund sind bereits im Perspektivenbericht des *UniNEtZ fünf zentrale Themenfelder mit besonderem Handlungsbedarf*

für Österreich in Bezug auf das Target 11.3 identifiziert (vgl. Abbildung T_11.3_01) (Allianz Nachhaltige Universitäten in Österreich, 2020, S. 70). Diese sind als ergänzende Themenbereiche zu den beiden Indikatoren der Agenda 2030 zu verstehen. Sie weisen zahlreiche Schnittpunkte mit diesen auf, vervollständigen jedoch das Systembild für die Nachhaltigkeitstransformation in österreichischen Städten. Dieses Systembild mit den 5 zentralen Themenfeldern geht aus einer Systemanalyse der Arbeitsgruppe zum Target 11.3 hervor. Hierbei wurden zunächst von Mitwirkenden aus verschiedenen fachlichen Disziplinen innerhalb der Target-Arbeitsgruppe relevante Variablen, Maßnahmen und Optionen gesammelt, beschrieben und über Tabellen miteinander in Beziehung gesetzt. Abschließend wurden diese Systemkomponenten über das *iModeler*-Tool visualisiert. Dieses Systemmodell dient als Grundlage für die Identifikation von wichtigen Ansatzhebelpunkten (*leverage points*), Feedback-Schleifen und Zusammenhängen bei der Beschreibung von Optionen in Zusammenhang mit Target 11.3.

11.3.3 Systemgrenzen von Target 11.3

Die Definition räumlicher Systemgrenzen ist mit einer gewissen Vorsicht zu interpretieren. Das übergeordnete SDG 11 adressiert neben den Städten auch Siedlungen im Allgemeinen und somit den gesamten Dauersiedlungsraum Österreichs. Zudem können Urbanisierungsprozesse das gesamte Stadt-Land-Kontinuum betreffen und unterliegen oftmals dynamischen Wandlungsprozessen von Standortfaktoren. Für die Ausarbeitung und Beschreibung von Optionen bietet sich jedoch, analog zu Target 11.7, eine Fokussierung auf Räume mit hohem Versiegelungsgrad (> 25%) an (vgl. Target 11.7).

Inhaltlich stellen die fünf oben beschriebenen Handlungsfelder die wichtigsten Systemkomponenten des Target 11.3 dar. Entlang dieser lassen sich im Wesentlichen auch die thematischen Systemgrenzen definieren, welche wiederum einige Berührungspunkte mit anderen Targets und SDGs aufweisen (siehe 11.3.6). Besonders große Schnittmengen bestehen dabei mit Target 11.7, weshalb die Ausarbeitung von Optionen in Koordination dieser beiden Targets erfolgt. Leitende Strategien sind dabei der Quartiersansatz sowie die Ansätze der Alltagsökonomie und des (urbanen) *Commonings*. Diese bieten klare Zugänge für die Umsetzung in der Praxis (über das Quartier), ohne dabei den Anspruch einer ganzheitlichen Nachhaltigkeitstransformation aus dem Auge zu verlieren. Ein weiterer Begriff, der auch bei der Ausarbeitung der weiter unten vorgestellten Optionen eine zentrale Rolle spielt, ist jener der Resilienz. Dieser ist nicht, wie von manchen Autor_innen angedeutet (Christmann, Balgar & Mahlkow, 2015, S. 123–124), als Alternative oder gar als konkurrierendes Modell zum Nachhaltigkeitskonzept zu verstehen. Vielmehr bieten Resilienzkonzepte eine Ergänzung zum Nachhaltigkeitsgedanken insofern, als diese untersuchen, wie Individuen, Gruppen und Gesellschaften mit (externen) Störfaktoren, oder gar größeren Krisen und Schocks umgehen können, sei es durch dynamische Transformationen des Systemzustandes oder durch Rückgriff auf systeminhärente Ressourcen (Meyen, Karidi, Hartmann, Weiß & Högl, 2017, S. 167–168; Schnur, 2013, S. 337–338). Da sich aktuelle Gesellschaften und somit auch die Städte und Kommunen Österreichs im Zuge des globalen Wandels bereits unweigerlich inmitten eines Transformationsprozess befinden, müssen solche Fragen auch Teil der Nachhaltigkeitsanalyse werden (Endreß & Rampp, 2015, S. 34; Kabisch, Koch & Rink, 2018, S. 5–6). In Bezug auf nachhaltige, inklusive und eben resiliente Quartiere sind insbesondere soziale Aspekte, wie etwa soziale Netzwerke oder nachbarschaftliche Kommunikations- und

Kooperationsstrukturen entscheidend. Doch auch umweltbezogene und ökonomische Faktoren haben wesentliche Einflüsse darauf, ob Städte und Kommunen mit krisenhaften Herausforderungen der Zukunft umgehen können oder aber deren vulnerable Strukturen das Ziel inklusiver, lebenswerter Städte gefährden. Beispiele hierfür wären einerseits die Faktoren innerurbane Biodiversität und Grünflächen sowie, andererseits, diverse Erwerbsmöglichkeiten oder demokratisch organisierte Produktionsformen im Quartier (Brocchi, 2019, S. 253–256; Elmquist et al., 2018, S. 1550–1551; Keggenhoff, Krewer, Hamm & Lüpertz, 2019, S. 50; Kullmann, Großmann, Haase & Haid, 2019, S. 94).

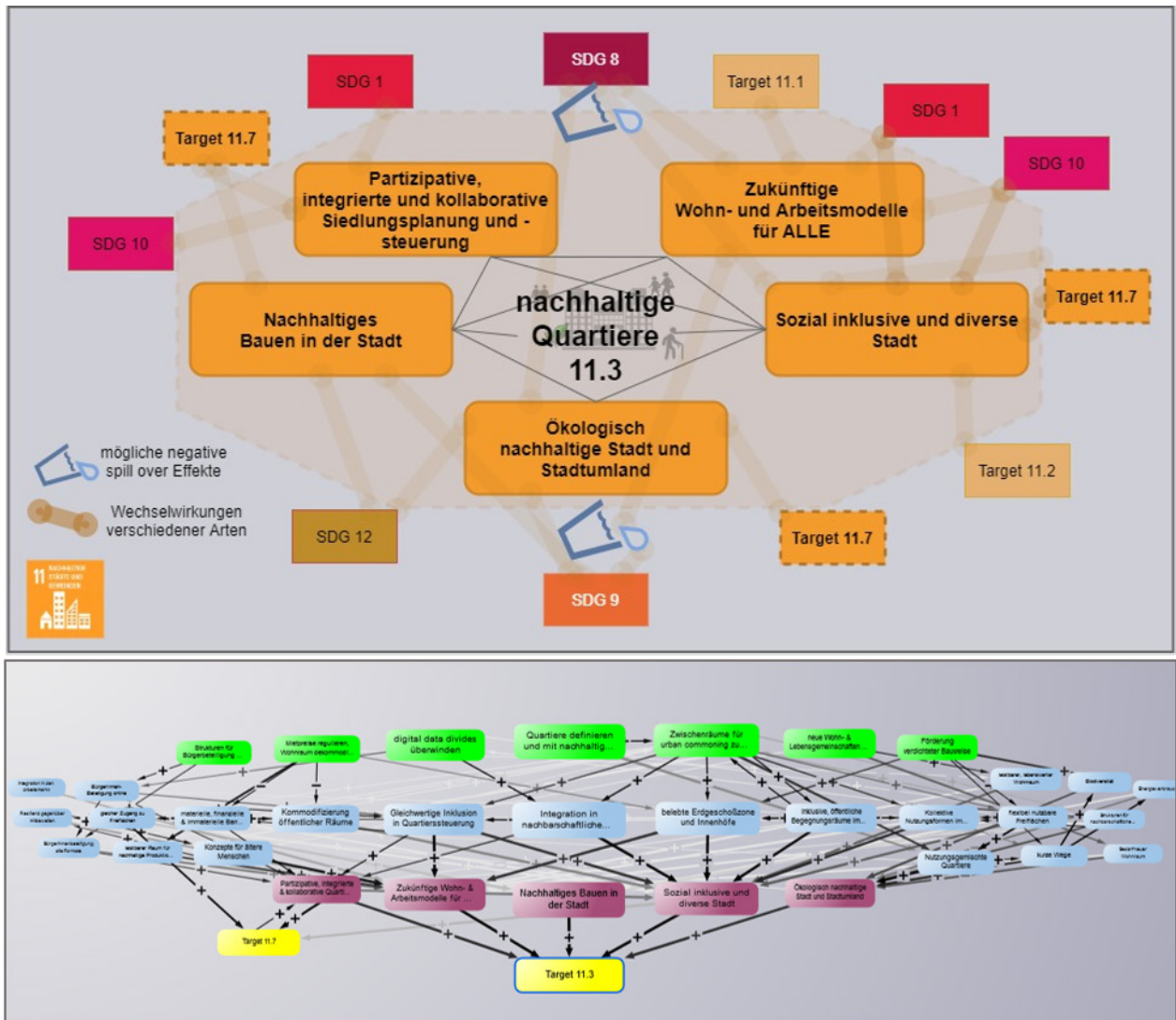


Abb. T_11.3_01: Systembild Target 11.3. Darstellung der wichtigsten Themenfelder des Target 11.3, seiner Systemgrenzen sowie Berührungspunkte mit weiteren Targets und SDGs (oben). Einblick in die zugehörige Systemanalyse über das *iModeler*-Tool - gelb: Targets, violett: Themenfelder; blau: Faktoren/ Einflussgrößen; grün: Optionen (unten). Quelle: Eigene Grafiken.

// Fig. T_11.3_01: Systematic diagram of target 11.3. Illustration of the most important thematic fields in target 11.3, its systematic boundaries and realms of interface with other targets or SDGs (top). A glimpse into much of the system-analysis network, modelled through the *iModeler*-tool (below). Source: Graphics by the authors.

11.3.4 Kritik an Target 11.3

Das Target 11.3 beinhaltet einen essenziellen Teil der übergeordneten Nachhaltigkeitsziele im SDG 11. Insbesondere die Aspekte der Inklusivität, der demokratisch-partizipativen *Governance* sowie der integrativen, ressortübergreifenden Stadtplanung sind zentrale Faktoren für urbane Transformationen hin zu nachhaltigen Siedlungen. Dennoch besteht eine Reihe an Bedenken hinsichtlich einiger Formulierungen des Targets, wie sie in der *Agenda 2030* festgehalten sind.

Semantisch unpräzise ist beispielsweise die Formulierung der Zielerreichung. Die Verwendung des Komparativs (*inklusive und nachhaltiger gestalten*) lässt offen, ab welchem Steigerungsgrad das Ziel erreicht wäre. Damit sei nicht unterstellt, dass einzig quantitativ messbare Variablen beim Monitoring der Zielerreichung brauchbar wären. Soziokulturell, ökonomisch und ökologisch nachhaltige Städte müssen die Vielschichtigkeit qualitativer Komponenten im System und Lebensraum *Stadt* adressieren. Gleichzeitig kann bereits mit großer Sicherheit davon ausgegangen werden, dass der Zielwert nachhaltiger Städte tiefgreifende Transformationen erforderlich macht. Transformationspfade werden daher über (leichte) Forcierungen bereits bestehender Lösungsansätze hinausgehen und auch einen strukturellen und institutionellen Wandel miteinschließen müssen (Brocchi, 2019, S. 250-262; Elmqvist et al, 2018, S. 1550; Wissenschaftlicher Beirat Globale Umweltveränderung (WBGU), 2016, S. 137-145). Diese Notwendigkeit hinsichtlich der qualitativen und quantitativen Transformationstiefe geht aus der Formulierung des Target 11.3 nicht hervor.

11.3.5 Kritik an Indikatoren von Target 11.3

Auch die Auswahl der Indikatoren des Targets 11.3 lässt einige Fragen offen. Wie in Kapitel 11.3.2 bereits erwähnt, fehlen beiden Indikatoren qualitative Präzisierungen. Die Erhebung der Flächeninanspruchnahme (*land consumption rate*), enthält keinerlei Information über die Gestalt der *Inanspruchnahme*, beispielsweise der Nutzung, der Oberflächenbedeckung oder der Zugangs- und Verfügungsrechte. Hier bietet es sich an, den Indikator zumindest um die Komponente der Bodenversiegelung sowie des Anteils öffentlich zugänglicher Grünflächen an der Flächeninanspruchnahme zu erweitern (vgl. Kritik an Indikatoren von Target 11.7). Doch auch soziale Faktoren, wie dem Zugang zu Freiflächen für alle Gesellschaftsgruppen sowie Möglichkeiten der Raumaneynung und inklusiven Ko-Produktion von Stadtraum sind innerhalb dieses Themas zu berücksichtigen und werden daher in die gemeinsame Ausarbeitung von Optionen im Kontext der Targets 11.3 und 11.7 aufgenommen.

Der Vorschlag der *Statistik Austria*, den Indikator 11.3.2 über LA 21 Prozesse zu erfassen, ist insofern sinnvoll, als hier zumindest gewisse Rahmenbedingungen hinsichtlich der Beteiligungsstrukturen und Nachhaltigkeitsziele der Prozesse enthalten sind. Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass auch andere (digitale) Formate der Bewohner_innenbeteiligung gewinnbringend sein können. Allgemein sind Monitoring- und Begleitforschungsstrukturen hinsichtlich der soziokulturellen und demographisch ausgewogenen Repräsentation in den Beteiligungsstrukturen essenziell. Zeitliche, sprachliche oder anderweitige Barrieren, die die Teilnahme gewisser Anwohner_innengruppen erschweren könnten, sollten zumindest erfasst und sukzessive abgebaut werden. Außerdem beschränkt sich inklusive und partizipative *Governance* in Städten nicht auf Veranstaltungen

der Anwohner_innenbeteiligung sondern kann auch durch die Schaffung von Begegnungsräumen (digital wie analog, innen wie außen) für nachbarschaftliche Interaktion und gemeinschaftliche Ko-Produktion von Stadt unterstützt und somit auf eine höhere Ebene der Partizipation gehoben werden.

11.3.6 Potentielle Synergien und Widersprüche zwischen Target 11.3 und anderen Targets bzw. SDGs

Es sei an dieser Stelle angemerkt, dass Wechselwirkungen verschiedenster Art zwischen allen SDGs und Targets auftreten können. Besonders positive *Spillover*-Effekte und Synergien sind bei einer ganzheitlichen Transformationsstrategie der Nachhaltigkeit eigentlich zwischen allen SDGs möglich. Die wichtigsten möglichen Synergien in Bezug auf das Target 11.3 werden jedoch insbesondere in folgenden Bereichen gesehen:

- **Target 11.1:** leistbare und sozialökologische Wohnformen;
- **Target 11.2.:** inklusive und nachhaltige Mobilitätssysteme in der Stadt;
- **Target 11.7:** inklusive Grünflächen, Freiflächen und öffentlicher Raum;
- **SDG 1, Target 1.4:** Recht auf Wohnraum;
- **SDG 10, Targets 10.2 und 10.4:** Inklusion, Teilhabegerechtigkeit & sozialpolitische Maßnahmen;
- **SDG 12, Targets 12.1-3 & 12.5:** nachhaltige Produktions- und Konsummuster in der Stadt; Reduktion des ökologischen Fußabdrucks & der Abfallproduktion.

Ob diese Schnittmengen aber tatsächlich Synergien darstellen bzw. positive *Spillover*-Effekte entstehen können, ist abhängig von der strategischen Herangehensweise in der Umsetzung der jeweiligen SDGs und Targets. Je nach Interpretation können in vielen dieser Bereiche auch Zielkonflikte und negative *Spillover*-Effekte entstehen. Teilweise sind auch einige der Formulierungen der Agenda 2030 als kritisch zu betrachten, da sie eben solche konflikthaften Interpretationen zulassen bzw. sogar nahelegen könnten. Die in diesen Kapiteln geschilderte theoretische Basis für das Target 11.3 (sowie das SDG 11 allgemein) ist darauf ausgelegt eben diese zu verhindern.

Besonders hohes Risiko für negative *Spillover*-Effekte auf das Target 11.3 wird bei folgenden SDGs und Targets gesehen:

- **Target 11.1:** Zersiedelung, Flächenverbrauch und Verlust von Freiflächen, v. a. im Falle einer *allein* auf Neubau ausgerichteten, unkoordinierten und (unreguliert) frei-marktwirtschaftlichen Wohnraumpolitik, ohne die Integration von Gemeinnützigkeitsaspekten in der Bereitstellung von leistbarem Wohnraum.
- **SDG 1, Target 1.4:** Verstädterung & wachsende ökologische Fußabdrücke von Städten, wenn das Ziel des gleichen Zugangs zu ökonomischen Ressourcen primär durch materielles Wachstum und weniger durch Umverteilung und sozial ausgewogene Teilhabe an *ökonomischer* Wertschöpfung verfolgt wird.
- **SDG 8, Target 8.1:** Besonders kritisch zu sehen, da die Möglichkeit der Entkopplung von BIPWachstum und Ressourcenverbrauch bisher nicht nachgewiesen ist (z. B. *Rebound*-Effekte).
- Gefahr des wachsenden Flächenverbrauchs und ökologischen Fußabdrucks, besonders bei unregelmäßiger Entwicklung und mangelnder Integration ökonomischer Entwicklung in nachhaltige Raumplanungskonzepte, wie z. B. Stadt der kurzen Wege.

- **Target 8.2:** Gefahr steigender Ungleichheiten, wenn Mehrwertschöpfung (*value added*) vornehmlich in Vermögen und weniger in Einkommen fließt bzw. das Wachstum arbeitsintensiver Branchen nicht mit qualitativen Verbesserungen der Arbeitsbedingungen einhergeht.
- **SDG 9, Target 9.1 & 9.2:** Vgl. Target 8.1: Problem der *Rebound*-Effekte, insbesondere bei Investition in Infrastruktur, die Wachstum umweltschädlicher Industrien und Mobilitätsformen befördern.

11.3.7 Optionen zu Target 11.3

- Zwischenräume für gemeinschaftlich-inklusive Quartiersgestaltung (*urban commoning*) zugänglich machen [Targets 11.3 und 11.7 – Option 11_07]
- *Common Space*: Quartiersorientierte Alltagsökonomie und Ko-Produktion inklusiver Räume [Targets 11.3 und 11.7 – Option 11_16]

Literatur

- Allianz Nachhaltige Universitäten in Österreich (2020). *UniNETZ - Universitäten und Nachhaltige Entwicklungsziele. Perspektivenbericht*. Wien.
- Brocchi, D. (2019). Nachhaltige Transformation im Quartier. In O. Niermann, O. Schnur & M. Drilling (Hrsg.), *Ökonomie im Quartier* (S. 249–268). Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Christmann, G. B., Balgar, K. & Mahlkow, N. (2015). Zur sozialwissenschaftlichen Konzeption von Vulnerabilität und Resilienz. konzeptionelle Überlegungen und empirische Betrachtungen am Beispiel von Städten. In M. Endreß & A. Maurer (Hrsg.), *Resilienz im Sozialen* (S. 123–152). Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Elmqvist, T., Siri, J., Anderson, E., Anderson, P., Bai, X., Das, P. K. et al. (2018). Urban tinkering. *Sustainability Science*, 13(6), 1549–1564. doi:10.1007/s11625-018-0611-0
- Endreß, M. & Rampp, B. (2015). Resilienz als Perspektive auf gesellschaftliche Prozesse. auf dem Weg zu einer soziologischen Theorie. In M. Endreß & A. Maurer (Hrsg.), *Resilienz im Sozialen* (S. 33–41). Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Kabisch, S., Koch, F. & Rink, D. (2018). Urbane Transformationen unter dem Leitbild der Nachhaltigkeit. *Geographische Rundschau*, 70(6), 4–9.
- Keggenhoff, K., Krewer, A.-M., Hamm, R. & Lüpertz, L. (2019). Stärkung von Stadtteilökonomien durch einen transformativen Forschungsansatz. In O. Niermann, O. Schnur & M. Drilling (Hrsg.), *Ökonomie im Quartier* (S. 49–72). Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Kullmann, K., Großmann, K., Haase, A. & Haid, C. (2019). Lokale Unternehmen im Quartier – Bindungen, Interaktionen, Anpassung an den Quartierswandel. In O. Niermann, O. Schnur & M. Drilling (Hrsg.), *Ökonomie im Quartier* (S. 93–116). Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Kutter, L. (2019). *Sustainability Transition through Civic Wealth Creation in Local Communities. A Case Study of the Lokale Agenda 21 in Austria*. Masterarbeit. University of Innsbruck, Innsbruck.
- Meyen, M., Karidi, M., Hartmann, S., Weiß, M. & Högl, M. (2017). Der Resilienzdiskurs: Eine Foucault'sche Diskursanalyse. *GAIA - Ecological Perspectives for Science and Society*, 26(1), 166–173. doi:10.14512/gaia.26.S1.3
- Schnur, O. (2013). Resiliente Quartiersforschung? Eine Annäherung über das Panarchie-Modell adaptiver Zyklen. *Informationen zur Raumentwicklung*, 2013(4), 337–350.
- Statistik Austria. (2019). *Monitoring der UN Agenda 2030. Dritte Fassung*. https://www.statistik.at/web_de/statistiken/internationales/agenda2030_sustainable_development_goals/un-agenda2030_monitoring/index.html [24.03.2020].
- Statistik Austria. (2020). *Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung in Österreich - SDG Indikatorenbericht*. Wien: Bundesanstalt Statistik Österreich.
- Vereinte Nationen Generalversammlung (UNO) (2015a, 25. September). *Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung. Resolution der Generalversammlung, verabschiedet am 25. September 2015*. <https://www.un.org/depts/german/gv-70/band1/ar70001.pdf?OpenElement> [21.10.2015].
- United Nations Organization (UNO) (2015b, 25. September). *Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development. A/RES/70/1*. <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf> [07.05.2020].
- United Nations Organization (UNO) (2020). *Global indicator framework for the Sustainable Development Goals and targets of the 2030 Agenda for Sustainable Development*. https://unstats.un.org/sdgs/indicators/Global%20Indicator%20Framework%20after%202021%20refinement_Eng.pdf [11.05.2020].
- Wissenschaftlicher Beirat Globale Umweltveränderungen (WBGU) (2016). *Der Umzug der Menschheit. Die Transformative Kraft der Städte*. Berlin: WBGU.