

Wirtschaft und Entwicklung

Habitat II: »Erklärung und Agenda von Istanbul« – Zukunft der Städte – Unverbindliche Absichtserklärungen und förderliche Strategien – Keine neuen Mittel (29)

Mit der zweiten Konferenz der Vereinten Nationen über Wohn- und Siedlungswesen (Habitat II), die vom 3. bis 14. Juni 1996 in Istanbul stattfand, hat die Weltorganisation ihren großen Konferenzreigen der neunziger Jahre vorerst beendet. Obwohl der »Städtegipfel« in einer Reihe mit dem Kindergipfel (New York), dem Erdgipfel (Rio de Janeiro), der Weltmenschrechtskonferenz (Wien), der Internationalen Bevölkerungskonferenz (Kairo), dem Weltsozialgipfel (Kopenhagen) und der Weltfrauenkonferenz (Beijing) steht und auf deren Ergebnissen aufbaut, fehlte dieser abschließenden Zusammenkunft letztlich der Elan. Das am Ende der zweiwöchigen Konferenz verabschiedete Dokument (UN Doc. A/CONF.165/14 v. 7.8. 1996) enthält wenig Konkretes, jedenfalls weniger als die Schlußdokumente der vorangegangenen Treffen, und ist häufig umständlich bis unverständlich formuliert. Es besteht aus zwei Teilen: einer kurzen »Erklärung von Istanbul« und einer umfangreichen »Habitat-Agenda«.

Selbst Diplomaten zeigten sich in Istanbul mit dem Ergebnis unzufrieden, werteten es jedoch als Erfolg, daß man dort immerhin nicht hinter die Übereinkünfte vorangegangener Konferenzen zurückgefallen ist. Denn die größten Kontroversen entzündeten sich an Themen wie der »reproduktiven Gesundheit«, dem Stellenwert der Familie, den Menschenrechten und der nachhaltigen Entwicklung, für die auf vorangegangenen Konferenzen schon Kompromisse gefunden worden waren. Offenbar versuchten einige Delegationen, den Städtegipfel dazu zu nutzen, frühere Formulierungen in ihrem Sinne aufzuweichen. Daher zogen sich die Verhandlungen am letzten Tag noch in die Morgenstunden hinein, ehe das Dokument schließlich – mit Vorbehalten einiger Staaten – verabschiedet werden konnte.

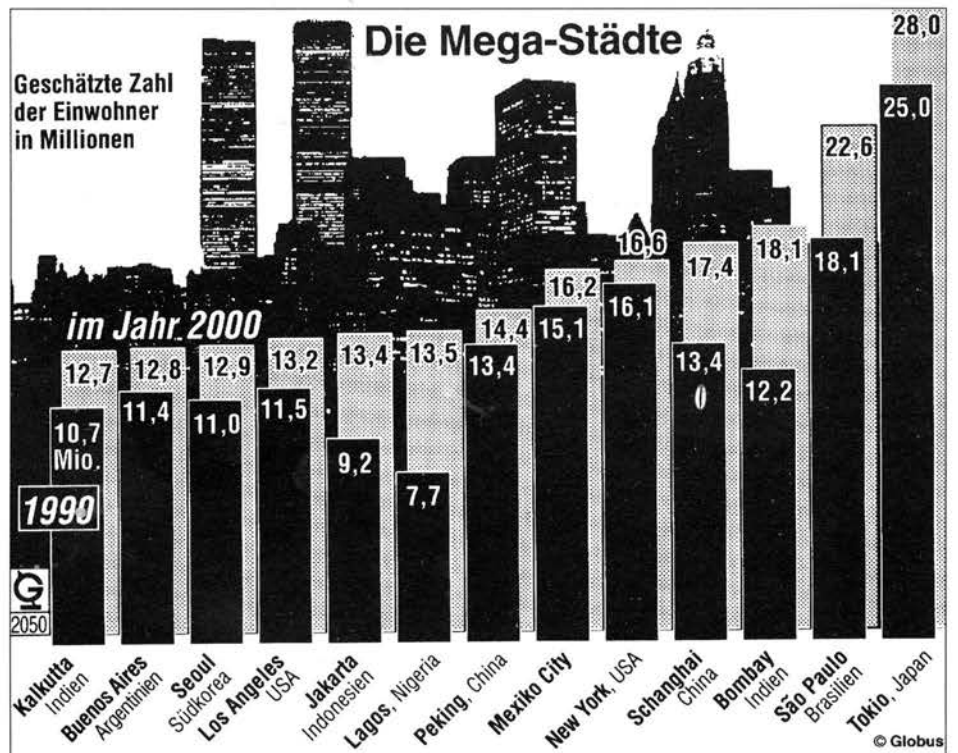
I. Das eigentliche Thema der Habitat-II-Konferenz war die Entwicklung der Großstädte; dazu hatten die Vereinten Nationen im Vorfeld Prognosen für die kommenden Jahrzehnte präsentiert. Demnach wird beinahe die Hälfte der Menschheit zur Jahrtausendwende in städtischen Gebieten leben. Gab es 1950 83 Millionenstädte auf der Welt, so sind es heute schon 280, und ihre Zahl wird sich bis zum Jahr 2015 vermutlich noch einmal verdoppeln. Wenn sich die Voraussagen der UN bestätigen, dann droht vielen Großstädten vor allem in den Entwicklungsländern in den kommenden Jahren ohne entsprechende Gegenmaßnahmen der Zusammenbruch: ihre Bevölkerung wächst rasch, sie leiden unter Wohnungsknappheit, ersticken in schlechter Luft, ertrinken im Müll und verdursten auf Grund steigender Trinkwasserknappheit. Die Konferenz von Istanbul war einberufen worden, um zusammen mit Bürgermeistern, Wissenschaftlern und Vertretern von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) nach Wegen zu suchen, das drohende Unheil abzuwenden.

Als eines der wichtigsten Ergebnisse dieser Konferenz gilt das Recht auf »angemessene Unterkunft« (adequate housing), das gegen den heftigen Widerstand der Vereinigten Staaten in den Dokumenten verankert werden konnte. Die USA hatten sich lange gegen den entsprechenden Passus gewehrt, weil sie offenbar befürchteten, Obdachlose im eigenen Land könnten sich vor Gericht auf diese Aussage der Habitat-Konferenz berufen. Sie verwiesen außerdem auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, in der zu dem Thema schon genug stehe. Erst auf Grund des Drucks der übrigen Länder, vor allem jener der Europäischen Union, heißt es nun: »Wir bekräftigen unsere Verpflichtung auf die volle und fortschreitende Verwirklichung des Rechts auf angemessene Unterkunft, wie es in den internationalen Menschenrechtsinstrumenten festgeschrieben ist. Zur Erreichung dieses Ziels werden wir uns um die aktive Mitwirkung unserer Partner auf allen Ebenen des öffentlichen und privaten Sektors sowie aus den Reihen der Nichtregierungsorganisationen bemühen, um die Rechtssicherheit von Mietverhältnissen, den Schutz vor Diskriminierung und den gleichberechtigten Zugang zu bezahlbaren, angemessenen Unterkünften für alle Personen und Familien zu gewährleisten.« (Ziffer 8 der Habitat-Agenda) Die Staaten verpflichten sich also keineswegs, jedem Menschen eine angemessene Wohnung zur Verfügung zu stellen, sondern sie bekräftigen lediglich, dieses Ziel nach und nach verwirklichen zu wollen. Es handelt sich um kein Recht, das der einzelne unmittelbar einfordern könnte, aber es wurde gleichsam als Menschenrecht festgeschrieben. Die NGOs zeigten sich enttäuscht über die weiche Formulierung, aber immerhin stehen die Regierungen nun unter dem moralischen Druck, die Verpflichtung einzulösen: »Wir werden uns bemühen, das Angebot an erschwinglichem Wohnraum auszudehnen, indem wir die Rahmenbedingungen dafür schaffen, daß die Märkte

in einer sozial- und umweltverträglichen Weise wirksam funktionieren, daß mehr Menschen Zugang zu Land und Krediten erhalten und daß denjenigen geholfen wird, die sich nicht selbst eine Wohnung beschaffen können.« (Ziff. 42)

Darüber hinaus waren sich die Delegationen einig, daß die Städte nicht nur Orte potentieller Gefahren aller Art sind, sondern vor allem auch Chancen bieten. Sie können wirtschaftliche Kraft entfalten, kulturelle und soziale Zentren sein und leichter als die ländlichen Regionen den Zugang zur Bildung eröffnen. Die Dokumente enthalten daher eine Fülle guter Ratschläge, wie Städte künftig gestaltet werden sollten, ohne daß die internationale Gemeinschaft dabei konkrete Verpflichtungen eingegangen wäre: Leben in der Stadt solle mehr bedeuten, als nur ein Dach über dem Kopf zu haben. Es müßten ausreichend Arbeitsmöglichkeiten vorhanden sein, öffentliche Transportmittel zur Verfügung gestellt sowie genügend Wasser- und Stromanschlüsse für alle eingerichtet werden. Das Recht auf angemessene Unterkunft wird in den Dokumenten in ein Geflecht von Bedingungen eingebettet, die – großzügig interpretiert – das Leben in den Ballungsräumen lebenswert machen.

II. Das zweite große Thema der Konferenz war der Begriff »nachhaltige Entwicklung«, der beim Erdgipfel von Rio zum ersten Mal Eingang in die UN-Terminologie fand. Obwohl die »Nachhaltigkeit« immer noch nicht zweifelsfrei definiert ist, versteht die internationale Gemeinschaft darunter, mit den Ressourcen der Welt so umzugehen, daß auch kommende Generationen auf dem Planeten Erde leben können. Schon vor der Konferenz in Istanbul versuchten viele Entwicklungsländer, auch China, die Nachhaltigkeit als Ziel vom wirtschaftlichen Entwicklungsprozeß zu lösen. Sie bedienten sich dabei des Arguments, es seien vor allem die Industrie-



staaten, die Ressourcen verbrauchen und der Umwelt Schaden zufügen. Es liege daher in erster Linie an ihnen, die finanziellen und wirtschaftlichen Voraussetzungen für eine nachhaltige Entwicklung zu schaffen, während sie sich selbst in einem ökonomischen Aufholprozeß befänden, der Vorrang vor Umwelterwägungen habe. Die Europäische Union machte sich in Istanbul dafür stark, den Begriff ›Nachhaltigkeit‹ nicht in diesem Sinne zu verwässern. Als Kompromiß wurde dann diese Formel gefunden: »Wirtschaftliche Entwicklung, soziale Entwicklung und Umweltschutz sind eng miteinander verflochtene und sich gegenseitig stärkende Bestandteile einer nachhaltigen Entwicklung.« (Ziff. 3) Die Gleichrangigkeit dieser Faktoren stellte am Ende insbesondere Bundesbauminister Klaus Töpfer zufrieden, der schon befürchtet hatte, Istanbul werde hinter die Ergebnisse von Rio zurückfallen.

Für die Umsetzung der in Istanbul formulierten Ziele werden auf der staatlichen Seite in erster Linie die nationalen und örtlichen Regierungen verantwortlich gemacht. Die Staaten sollen nun nationale Habitat-Aktionspläne entwickeln. Dem Zentrum der Vereinten Nationen für Wohn- und Siedlungswesen (UNCHS/Habitat) in Nairobi wurde die Aufgabe zugewiesen, die Ergebnisse zu sammeln und die Umsetzung zu beobachten. Neue Zusagen über Finanzmittel oder Schuldenerleichterungen, wie sie die Entwicklungsländer forderten, wurden am Bosphorus jedoch nicht gemacht. Das alte – von einer Realisierung aber weiter denn je entfernte – Ziel, 0,7 vH des Bruttosozialprodukts der Industrieländer für die Entwicklungshilfe auszugeben, wurde bestätigt; die USA gaben wie üblich ihren Vorbehalt dagegen zu Protokoll. Statt konkreter Zusagen heißt es: »Da die Umsetzung der Habitat-Agenda eine entsprechende Finanzierung erfordert, müssen wir auf nationaler und internationaler Ebene finanzielle Mittel, darunter auch neue und zusätzliche Gelder aus allen – multilateralen und bilateralen sowie öffentlichen und privaten – Quellen, aufbringen.« (Ziff. 13) Wie das geschehen und woher das Geld genommen werden soll, bleibt unklar.

Wie ein roter Faden ziehen sich die ›förderlichen Strategien‹ (enabling strategies) durch das gesamte Dokument. Während die Völkergemeinschaft bei Habitat I in Vancouver vor 20 Jahren noch dem Glauben verhaftet war, zur Verbesserung des Zustands der Großstädte seien staatliche Maßnahmen vonnöten, wurde in Istanbul der Akzent auf Dezentralisierung, Privatisierung und die Bedeutung der Zivilgesellschaft gesetzt. Die Staaten sollen intern und im Zusammenspiel mit internationalen Institutionen die Voraussetzungen (etwa in rechtlicher Hinsicht) dafür schaffen, daß die Menschen in den Stand versetzt werden, ihre Städte selbst zu gestalten. »Wir nehmen die Förderstrategie und die Grundsätze der Partnerschaft und der Partizipation als den demokratischsten und wirksamsten Ansatz zur Verwirklichung unserer Verpflichtungen an.« (Ziff. 12) So deutlich wie beim Städtegipfel war die Wertschätzung der Zivilgesellschaft noch nie zum Ausdruck gebracht worden. Viele Teilnehmer betrachteten dies als eines der wichtigsten Ergebnisse der Konferenz. Andererseits waren Vertreter von NGOs, die ihre Ansichten zum ersten Mal auch

in einem eigenen Ausschuß – als Teil der Konferenz selbst, nicht bloß im Rahmen eines NGO-Forums – einbringen konnten, nicht nur erfreut über die ihnen beigemessene Bedeutung, weil sie befürchten, daß staatliche Aufgaben an private Träger delegiert werden, ohne daß diesen dafür auch mehr Geld oder Mitspracherecht gewährt wird. Sie stehen dieser Entwicklung mit gemischten Gefühlen gegenüber.

III. Die ›Erklärung von Istanbul‹, die der ›Habitat-Agenda‹ vorangestellt ist, kam insbesondere auf Drängen der türkischen Regierung zustande, die sich wohl auf diese Weise in der UN-Geschichte verewigen wollte. Abweichendes von der Agenda steht darin nicht, es ist vielmehr eine kurze Zusammenfassung der wichtigsten Punkte.

Die Agenda gliedert sich in eine Präambel, Ziele und Grundsätze, Verpflichtungen und einen Aktionsplan, wobei zwischen den einzelnen Kategorien nur mühsam unterschieden werden kann, weil viele Stellen redundant oder äußerst detailliert sind. Im Aktionsplan etwa tauchen zum großen Teil noch einmal die schon erwähnten Themenfelder der ›Ziele und Grundsätze‹ auf, ohne daß klar werden würde, welche ›Aktionen‹ (und vor allem wie) eingeleitet werden sollen. Das ganze Dokument ist ersichtlich ein Produkt der unterschiedlichsten Interessen. Am Ende haben etwa ein Dutzend Staaten Vorbehalte zu Protokoll gegeben. Vor allem erhoben katholisch geprägte Staaten aus Lateinamerika sowie der Heilige Stuhl und islamische Länder Einwände gegen den Begriff ›reproduktive Gesundheit‹, weil sie befürchten, damit könnte Abtreibung als ein Mittel der Familienplanung anerkannt werden. Ebenso wandten sie sich gegen die Bezugnahme auf ›verschiedene Formen der Familie‹, weil sie nur die förmliche eheliche Verbindung von Mann und Frau samt Kindern als Familie anerkennen. Tatsächlich handelt es sich dabei um Vorbehalte, die schon auf der Bevölkerungskonferenz von Kairo in ähnlicher Weise vorgebracht worden waren. Sie haben mit dem eigentlichen Thema des Städtegipfels wenig bis nichts zu tun.

Was bleibt von Istanbul? UN-Generalsekretär Boutros-Ghali hat immer wieder gesagt, die Konferenzen dienten vor allem dazu, das Bewußtsein zu schärfen. Das ist bei Habitat II zweifellos gelungen. Das Wissen um den drohenden Zusammenbruch vieler Städte wurde aufgefrischt und ausgetauscht. Darüber hinaus ist die Habitat-Agenda ein Dokument, auf das sich NGOs und Vertreter der Kommunen berufen werden, weil in vielen Staaten den Gemeinderäten und Bürgermeistern kaum Kompetenzen eingeräumt sind. Wer aber auf greifbare Ergebnisse gehofft hatte, wurde enttäuscht. Beim Weltsozialgipfel in Kopenhagen zum Beispiel wurde wenigstens die 20-zu-20-Formel eingeführt, nach der die Entwicklungsländer 20 vH ihrer Haushalte und die Industrieländer 20 vH ihrer Hilfe für die soziale Grundversorgung ausgeben sollen. Vergleichbares ist in den Dokumenten von Istanbul nicht zu finden. Die internationale Staatengemeinschaft übernahm hier lediglich die Rolle des Moderators; alles weitere legten die Delegierten in die Hände der nationalen und lokalen Instanzen.

Friederike Bauer □

Sozialfragen und Menschenrechte

Menschenrechtskommission: 52. Tagung – Defizite bei der Abstimmung der EU-Staaten – Recht auf Entwicklung – Büro des Hochkommissars in Kolumbien – Sondersitzung über Burundi – Noch kein Einvernehmen über Schutz von Menschenrechtsaktivisten (30)

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN 1/1996 S. 21ff. fort.)

Die Untrennbarkeit von Menschenrechten und Demokratie hob UN-Generalsekretär Boutros-Ghali in seiner Ansprache zur Eröffnung der 52. Tagung der *Menschenrechtskommission* (18.3.-26.4.1996 in Genf) hervor. Damit eröffnete erstmals ein Generalsekretär der Vereinten Nationen eine Tagung dieser vom Wirtschafts- und Sozialrat bestellten Fachkommission (Zusammensetzung: VN 5/1996 S. 198). Nach Ansicht Boutros-Ghalis stellen bewaffnete Konflikte innerhalb von Staaten, die zunehmend gegen die Zivilbevölkerung gerichtet sind, gegenwärtig die größte Herausforderung an die internationalen Institutionen des Menschenrechtsschutzes dar. Diese Einschätzung teilt auch der Hohe Kommissar der Vereinten Nationen für Menschenrechte, José Ayala-Lasso. Er betonte vor der Kommission die Notwendigkeit, die Menschenrechte tatsächlich umzusetzen und in den Entwicklungsprozeß zu integrieren. Internationale Aktionen zur Förderung dieser Rechte seien keine Eingriffe in die staatlichen Zuständigkeiten, sondern dienten der Verwirklichung universeller Ziele. Beide Redner gingen auf die Finanzkrise der Weltorganisation ein, die auch die Menschenrechtsarbeit erheblich behindert. Dabei wurde allerdings deutlich, daß als Lösung gegenwärtig nur freiwillige Beiträge in Betracht kommen, auch wenn die Kommission zusätzliche Zuweisungen aus dem regulären Budget forderte. Jedoch sind freiwillig finanzierte Operationen, da sie zumeist durch Industriestaaten erfolgen, häufig dem Vorwurf der Selektivität und des Neokolonialismus ausgesetzt.

Der Vorsitzende der diesjährigen Tagung, der brasilianische Botschafter Gilberto Vergne Saboia, rief die Menschenrechtskommission auf, ihrer Stellung als zentrales Gremium im Menschenrechtsbereich gerecht zu werden und politisch motivierte Konfrontationen zu vermeiden. Doch schon die Debatte über die Verbesserung der Arbeitsmethoden der Kommission zeigte, daß dies an den politischen Realitäten des aus Regierungsvertretern zusammengesetzten Gremiums scheiterte. Vorwiegend Vertreter asiatischer und afrikanischer Staaten warfen der Menschenrechtskommission vor, sie befasse sich einseitig mit Entwicklungsländern und sei blind gegenüber Menschenrechtsverletzungen in den Staaten des Nordens. Sie forderten deshalb, Resolutionen nur noch im Konsensverfahren und nicht mehr im Abstimmungsweg zu verabschieden. Die Gefahr, daß die Sacharbeit der Kommission infolge von Verfahrensänderungen leidet, bergen auch andere Reformvorschläge wie etwa Bestrebungen, die Kommissionsarbeit durch eine Neufassung der Tagesordnung zu straffen.