

Habitat III: Der Drang in die Städte

Mit dem Abschlussdokument der UN-Siedlungskonferenz Habitat III in Quito, Ecuador, im Oktober 2016 möchten die Vereinten Nationen der weltweiten Urbanisierung eine neue Richtung geben. Diese sogenannte ›Neue Stadtagenda‹ versteht sich als Fahrplan zur Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele der 2030-Agenda und des Pariser Klimaabkommens.



Dagmar Dehmer, geb. 1965, ist seit 2001 Politikredakteurin beim Tagesspiegel in Berlin. Sie berichtet über Umwelt- und Entwicklungsthemen.

Wir leben im Zeitalter der Stadt: Die Stadt bedeutet uns alles – sie verzehrt uns und genau aus diesem Grund verherrlichen wir sie¹. Der nigerianische Literatur- und Filmwissenschaftler Onookome Okome sieht den weltweiten Trend zur Urbanisierung eher kritisch. Allerdings folgen immer mehr Menschen der mittelalterlichen Losung: Stadtluft macht frei. Seit dem Jahr 2007 leben mehr Menschen in Städten als auf dem Land.²

Folgen der Urbanisierung

Die Analyse von Denkfabriken (Think Tanks) aus aller Welt zu den Folgen der Urbanisierung ist alarmierend: Bis zum Jahr 2030 rechnet das Mercator Research Institute on Global Commons and Climate Change (MCC) damit, dass rund 300 000 Quadratkilometer der fruchtbarsten Ackerflächen

der Urbanisierung zum Opfer fallen könnten. Dies entspricht etwa der Fläche Deutschlands.³ Mit einer Nutzfläche von solcher Größe könnten 300 Millionen Menschen mit 2500 Kalorien am Tag ein ganzes Jahr lang ernährt werden.⁴

Der Wissenschaftliche Beirat Globale Umweltveränderungen (WBGU), das wichtigste Beratungsgremium der Bundesregierung für weltweite Entwicklungs- und Umweltprobleme, hat im Jahr 2016 eine umfangreiche Studie zu Urbanisierung und Klimawandel vorgelegt. Würden Metropolen in Schwellen- und Entwicklungsländern mit dem gleichen Ressourceneinsatz gebaut wie Großstädte in den Industriestaaten, hätte dies laut dem Gutachten katastrophale Folgen für das Klima. Allein die Ressourcen für den Bau der städtischen Infrastruktur würden rund 350 Milliarden Tonnen Kohlenstoffdioxid (CO²) freisetzen. Das ist fast die Hälfte des weltweiten CO²-Aufkommens, das zur Einhaltung des 2-Grad-Zieles nicht überschritten werden darf.⁵

Bei der Konferenz der Vereinten Nationen über Wohnungswesen und nachhaltige Stadtentwicklung (United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development, kurz: Habitat III) vom 17. bis 20. Oktober 2016 in Quito, Ecuador,⁶ stand im Mittelpunkt, wie das elfte Ziel für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goal – SDG11) zu nachhaltigen Städten und Gemeindef-

¹ Onookome Okome, *Writing the Anxious City: Images of Lagos in Nigerian Home Video Films*, *Black Renaissance/Renaissance Noire*, 5. Jg., 2/2003, S. 65.

² United Nations, *The World Urbanization Prospects. The 2014 Revision. Highlights*, New York 2014, <https://esa.un.org/unpd/wup/Publications/Files/WUP2014-Highlights.pdf>

³ Vgl. www.mcc-berlin.net/media/meldungen/meldungen-detail/article/verstaedterung-verschlingt-300000-kmx00b2-fruchtbarsten-ackerlands.html

⁴ Christopher Bren d'Amour/Femke Reitsma/Giovanni Baiocchi/Stephan Barthel/Burak Güneralp/Karl-Heinz Erb/Helmut Haberl/Felix Creutzig/Karen C. Seto, *Future Urban Expansion and Implications for Global Croplands*, *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America (PNAS)*, 113. Jg., 52/2016.

⁵ WBGU, *Der Umzug der Menschheit: Die transformative Kraft der Städte*, Berlin 2016.

⁶ Siehe zur Konferenz www.habitat3.org/

ten verwirklicht werden kann. Was ›lebenswert‹ ist, ist allerdings eine Frage der Perspektive. In Quito ging es oft um öffentliche Räume wie Grünflächen und Plätze. Diese sind sowohl ein wichtiges Anliegen der Mittelschicht, als auch der ärmeren Bevölkerung, für die der öffentliche Raum überlebenswichtig ist. Für die Armen der Welt geht es tatsächlich um das ›Recht auf Stadt‹: Sie möchten dauerhaft dort leben können, wo sie ihre Unterkünfte gebaut haben.

Die Entwicklung von UN-Habitat

Erst im Jahr 1975 gründeten die Vereinten Nationen mit der Stiftung der Vereinten Nationen für Wohn- und Siedlungswesen (United Nations Habitat and Human Settlements Foundation – UNHHSF) eine Organisation unter dem Dach des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (United Nations Environment Programme – UNEP), die sich mit Siedlungsfragen beschäftigen sollte. Sie war mit gerade einmal vier Millionen US-Dollar für vier Jahre ausgestattet.⁷ Damals lebten noch zwei Drittel der Weltbevölkerung auf dem Land. Als die Vereinten Nationen im Jahr 1945 gegründet wurden, lebten sogar rund 80 Prozent der Weltbevölkerung auf dem Land.⁸

Die erste Konferenz: Habitat I

Die Beunruhigung darüber, dass am Rande vieler Großstädte immer mehr Elendssiedlungen entstanden, führte im Jahr 1976 zur Konferenz der Vereinten Nationen über Wohn- und Siedlungswesen (United Nations Conference on Human Settlements – Habitat I) in Vancouver. Diese beschäftigte sich insbesondere mit Fragen der Wohnungsversorgung. Darüber hinaus wurden das Zentrum der Vereinten Nationen für Wohn- und Siedlungswesen (United Nations Centre for Human Settlements – Habitat) und die Kommission für Wohn- und Siedlungswesen (Commission on Human Settlements) gegründet.⁹ Seitdem findet die Habitat-Konferenz alle 20 Jahre statt.

Der chinesische Stadtplaner und Journalist Nicolas You hat lange für UN-Habitat gearbeitet und gehört zu den wenigen Menschen, die an allen drei Habitat-Konferenzen teilgenommen haben: In Van-

couver gab es noch keine UN-Organisationsstrukturen und es waren insbesondere Stadtplanerinnen und Stadtplaner vor Ort, die über Utopien philosophierten. Die Diskussion über die rasante Urbanisierung stand noch am Anfang und die nationalen Regierungen und die Wissenschaft hatten gerade

Exkurs: Das Wunder von Medellín

Wenn eine Stadt die Mittel aufreiben kann, sind kleine und große Wunder möglich. Federico Gutiérrez ist Bürgermeister von Medellín. In Quito präsentierte er, wie aus der zweitgrößten Stadt Kolumbiens wieder eine lebenswerte Stadt geworden ist. Medellín war wegen der Drogen- und Bandenkriminalität verrufen. Nach Sonnenuntergang ging aus Angst vor der Gewalt kaum noch jemand aus dem Haus. Inzwischen ist die Stimmung in der Stadt gelöst. Mit Hilfe der Einnahmen, die der städtische Energieversorger Empresas Públicas de Medellín (EPM) an die Stadt überweist, hat diese ihren Umbau in Gang gesetzt. Möglich war dies auch aufgrund der Tatsache, dass die kolumbianische Verfassung den Städten vor einigen Jahren mehr Autonomie zugestanden hat.

Der Planungsdirektor von Medellín César Hernández plant seit 13 Jahren eine Stadt, die sich über Jahrzehnte auf alle Hügel um die Stadt herum ausgebreitet hatte. Der erste Schritt war die Erschließung der Siedlungen mit öffentlichen Verkehrsmitteln. Die Stadt hat ein halbes Dutzend Seilbahnen gebaut, mit deren Hilfe die Bewohnerinnen und Bewohner der Elendsviertel innerhalb von einer halben Stunde in die Innenstadt fahren können. Anschließend wurden die Elendsviertel durch Stadtratsbeschlüsse legalisiert. Wer ein Haus gebaut hat, besitzt nun das Land darunter und muss dafür Grundsteuer zahlen. Darüber hinaus wurden vermehrt Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter eingesetzt. Die Seilbahnen hatten auch den Vorteil, dass die Polizei sich von oben einen Überblick verschaffen konnte, in welchen Teilen der provisorischen Vorstädte sie am effektivsten gegen die Gewalt der Banden vorgehen könnte. Die Bewohnerinnen und Bewohner bekommen kostenlos Farbe gestellt, um ihre Unterkünfte schöner zu gestalten. Einige Hügel in Medellín sehen aus wie bunte Kunstwerke. Für die Bewohner ist ein legales Leben inzwischen attraktiver als das schnelle Geld und das kurze Leben als Bandenmitglied.^a

^a Gespräche mit Stadtplanerinnen und Stadtplanern sowie der EPM in Medellín im Rahmen der Journalistenreise der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V. (DGVN) im Oktober 2016. Siehe auch www.dgvn.de/meldung/nachhaltige-staedte-weltweit-ergebnisse-der-recherche-reise-nach-medellinkolumbien-und-quitoecuad/

⁷ Vgl. <http://unhabitat.org/about-us/history-mandate-role-in-the-un-system/>

⁸ WBGU, a.a.O. (Anm. 5).

⁹ Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V. (DGVN), Nachhaltige Stadtentwicklung. Wie Metropolen mithilfe der UN gegen den Kollaps kämpfen, Eine-Welt-Presse, 33. Jg., 1/2016, S. 5.

Exkurs: Das Elendsviertel Korogocho

George Omondi lebt in Korogocho^a und arbeitet für die Ayiera-Initiative, die der ehemalige Fußballspieler Hamilton Ayiera Nyanga gegründet hat, um den Kindern in seinem Viertel das Fußballspielen und den Schulbesuch zu ermöglichen. Korogocho ist ein Elendsviertel in der kenianischen Hauptstadt Nairobi. Omondi war einer von 850 Millionen Menschen weltweit im Jahr 2012, die in Elendsvierteln gewohnt haben. Bis zum Jahr 2050 könnte sich die Anzahl verdoppelt haben. Korogocho ist auf der größten Mülldeponie der Stadt entstanden und es stinkt eigentlich immer. Trotzdem ist der gigantische Müllhaufen für tausende Menschen die einzige Chance, sich ein Einkommen zu erarbeiten. Ein 18-jähriger Schüler sammelt beispielsweise in den Ferien Metall, Plastik und andere Materialien, die er sortiert und an ein Recyclingunternehmen verkauft. Omondi findet Korogocho trotzdem lebenswert. Es gibt seit einigen Jahren immerhin sauberes Wasser im Viertel. Das einzige, was ihn wirklich nervt, ist die hohe Kriminalitätsrate und die Gewaltbereitschaft unterbeschäftigter männlicher Jugendlicher.

In den Elendsvierteln von Nairobi haben sich die Bewohnerinnen und Bewohner längst daran gewöhnt, dass ihre Existenz prekär und ihr Wohnraum bedroht ist. Wenn eine der Straßen verbreitert wird, müssen sie jederzeit damit rechnen, dass Planiermaschinen ihre Unterkünfte niederwalzen. Trotzdem ziehen sie die Stadt Nairobi ihren Dörfern vor. Nicht jeder hat Zugriff auf landwirtschaftliche Nutzfläche und die wenigsten sind gebildet. Da ist es in der Stadt leichter, sich mit einem oder mehreren kleinen Jobs über Wasser zu halten. Zudem können sie damit den Zwängen und Konventionen auf dem Land entkommen. Dass die jungen Zuwandererinnen und Zuwanderer ihre Entscheidung oft teuer bezahlen – aufgrund von Gewalt und gefährlichen Jobs – hält sie nicht davon ab.^b

^a Eigene Recherchen in Korogocho auf Einladung des Netzwerks deutscher Hilfsorganisationen ›Aktion Deutschland Hilft‹.

^b Eigene Recherchen bei einem Besuch in Korogocho im Dezember 2016.

erst damit begonnen, in der ungeplanten Erweiterung von Städten ein Problem zu sehen. Es gab – und gibt – keine international einheitliche Definition von ›Stadt‹.¹⁰ Dementsprechend allgemein blieben die 64 Empfehlungen des Vancouver-Aktionsplans¹¹, dem Abschlussdokument der Habitat I-Konferenz. Als wichtigste Empfehlung ist zu nennen, dass angemessener Wohnraum für alle Menschen geschaffen werden sollte.

Habitat II in Istanbul

20 Jahre später bei der Konferenz in Istanbul, »war der Auftrieb schon größer«, sagt Klaus Töpfer.¹² Dieser war damals Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau und führte die deutsche Delegation an. Die Zweite Konferenz der Vereinten Nationen über Wohn- und Siedlungswesen (Habitat II) fand vom 3. bis 14. Juni 1996 in Istanbul, Türkei, statt. Im Abschlussdokument, der sogenannten ›Habitat-Agenda‹¹³, wurden erstmalig ein Recht auf angemessenen Wohnraum verankert und Gebietskörperschaften als wichtige Akteure anerkannt. Allerdings wurde kein Monitoring-Mechanismus geschaffen, sodass es sich lediglich um eine Absichtserklärung handelte.

Das in Istanbul verabschiedete Abschlussdokument enthält mehr als 600 Vorschläge, von denen nur ein Bruchteil umgesetzt wurde. Der Aspekt, Städte nachhaltiger zu gestalten und den Umweltschutz stärker in den Blick zu nehmen, war vier Jahre nach dem Weltgipfel in Rio de Janeiro ebenfalls ein wichtiges Thema der Habitat II-Konferenz. Erstmals wurden nichtstaatliche Organisationen (NGOs) offiziell zu einem UN-Gipfel eingeladen. Habitat II war der Abschluss einer Reihe großer Weltkonferenzen in den neunziger Jahren. Damals glaubten viele nach dem Ende des Kalten Krieges für kurze Zeit daran, dass auch der Nord-Süd-Konflikt beendet werden könnte.

UN-Habitat als eigenständiges Programm

Erst im Jahr 2002 wurden mit der Resolution 56/206¹⁴ der UN-Generalversammlung die Kommission für Wohn- und Siedlungswesen, Habitat und UNHHSF in das Programm der Vereinten Nationen für menschliche Siedlungen (United Nations Human Settlements Programme – UN-Habitat) umgewandelt. Seit dem Jahr 2010 ist der ehemalige Bürgermeister von Barcelona Joan Clos Exekutivdirektor von UN-Habitat, das seinen Sitz in Nairobi, Kenia, hat. UN-Habitat ist für die Umsetzung und Koordination von Projekten im Bereich Stadtentwicklung verantwortlich und in mehr als 70 Staaten tätig. Dabei unterstützt das Programm Staaten oder Kommunen finanziell und politisch sowie bei der konkreten Planung von Projekten. Für die Jahre

¹⁰ Gespräch mit Nicolas You am Rande der Habitat III-Konferenz.

¹¹ The Vancouver Action Plan. 64 Recommendations for National Action, Juni 1976, <http://habitat.igc.org/vancouver/vp-intr.htm>

¹² Gespräch mit der Autorin, Anfang 2016.

¹³ The Habitat Agenda. Istanbul Declaration on Human Settlements, Juni 1996, www.un.org/ga/Istanbul+5/declaration.htm

¹⁴ UN-Dok. A/RES/56/206 v. 26.2.2002.

2016 und 2017 ist ein Haushalt in Höhe von insgesamt 481 Millionen US-Dollar veranschlagt. 21 Millionen US-Dollar erhält UN-Habitat als Nebenorgan der UN von der Generalversammlung. Der Rest sind zweck- oder projektgebundene Mittel, die staatliche und private Akteure freiwillig bereitstellen.

Die ›Neue Stadtagenda‹

Mit der Verabschiedung der ›Neuen Stadtagenda‹¹⁵ (New Urban Agenda) bekannten sich die teilnehmenden Staaten dazu, in ihrer Politik Städte stärker einzubeziehen und die Rahmenbedingungen für eine nachhaltige und integrierte Stadtentwicklung zu verbessern. Dadurch sollen Handlungsfähigkeit, finanzielle Möglichkeiten und Partizipation auf lokaler Ebene gestärkt werden.

20 Jahre nach der Habitat II-Konferenz ist die Weltgemeinschaft der Bereitstellung von angemessenem Wohnraum nicht viel näher gekommen. Immerhin ist es gelungen, 100 Millionen Menschen zwischen den Jahren 2000 und 2015 im Zuge der Umsetzung der Millenniums-Entwicklungsziele (Millennium Development Goals – MDGs) aus Elendsvierteln herauszuholen, beziehungsweise ihre Unterkünfte zu verbessern. Doch mit dem anhaltenden Zuzug und dem Bevölkerungswachstum in den Städten wuchsen auch die Elendsviertel weiter.¹⁶

In Quito waren viele Städte vertreten, die kaum Handlungsmöglichkeiten haben. Zentralistische Regierungen gestehen ihnen entweder keinerlei Bewegungsfreiheit zu oder es fehlen schlichtweg die Mittel, um ihre Aufgaben zu erfüllen. Es gibt eine Reihe von Problemen, die alle Städte trotz ihrer Unterschiede gemeinsam haben. Dazu gehören der chronische Mangel an finanziellen Mitteln, um in die städtische Infrastruktur zu investieren, und der Verkehr, unter dem alle Städte leiden.

Bürgermeister in der Verantwortung

Die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister der Städte, die Regionalregierungen und UN-Habitat haben sich zwei übergeordneten Rahmenwerken verpflichtet: Sie waren sich darüber einig, dass die Umsetzung des Pariser Klimaabkommens und der

Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (2030-Agenda) nur dann möglich sein wird, wenn die Städte dabei eine große Rolle spielen. 70 Prozent der weltweiten Treibhausgasemissionen entstehen in den Städten. Es liegt auf der Hand, dass die weltweite Erderwärmung nur gebremst werden kann, wenn die Städte ihren Ausstoß von Treibhausgasen massiv vermindern. Dutzende Städtebündnisse arbeiten bereits seit langem daran. In Quito bekannten sich insbesondere die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister der Großstädte zu ihrer Verantwortung.¹⁷

Auch der ehemalige UN-Generalsekretär Ban Ki-moon erklärte bei einer gemeinsamen Pressekonferenz mit dem ecuadorianischen Präsidenten Raphael Correa, er setze auf das Verantwortungsbewusstsein und die Führungsstärke der Bürgermeisterinnen und Bürgermeister bei der Erreichung der SDGs und der Umsetzung des Pariser Klimaabkommens.

Das ›Recht auf Stadt‹

Die Kernforderung der 24-seitigen ›Neuen Stadtagenda‹ lautet, das ›Recht auf Stadt‹ auf nationaler und lokaler Ebene zu verankern. Diese Formulierung, die insbesondere brasilianische Aktivistinnen und Aktivisten sowie lateinamerikanische Staaten lanciert haben, klingt ›schillernd‹. Sie hat Einzug in

English Abstract

Dagmar Dehmer

Habitat III: The Drive Towards Cities pp. 24–28

Since 2007, more people live in cities than in the countryside. From October 16 to October 20, 2016, the United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development (Habitat III) took place in Quito, Ecuador. With the final agreement of the conference, the United Nations want to give global urbanization a new direction. This so-called 'New Urban Agenda' is a roadmap for the implementation of the Sustainable Development Goals (SDGs) and the Paris Climate Agreement. The United Nations will have to look for ways to involve cities, especially their mayors, more closely in their decisions.

¹⁵ The New Urban Agenda. Quito Declaration on Sustainable Cities and Human Settlements for All, www.habitat3.org/the-new-urban-agenda/

¹⁶ DGVN, a.a.O. (Anm. 9).

¹⁷ Versammlung der Bürgermeisterinnen und Bürgermeister unmittelbar vor der Eröffnung der Habitat III-Konferenz, www.habitat3.org/programme/world-mayors-assembly/

¹⁸ Eigene Recherchen in Quito und Medellín im Rahmen der Journalistenreise der DGVN im Oktober 2016.

¹⁹ Metropolis ist mit mehr als 100 Mitgliedstädten das größte internationale Städtenetzwerk der Millionen- und Hauptstädte, www.metropolis.org/

²⁰ Pressekonferenz der deutschen Delegation bei der Eröffnung der Habitat III-Konferenz.