

#320

UNO: Weltkonferenz zur Siedlungsentwicklung

„Die wachsende Verstädterung kann entweder das menschliche Leben verbessern oder aber das menschliche Elend verschlimmern“, heißt es im diesjährigen UN-Weltbevölkerungsbericht. Wie Letzteres verhindert und eine lebenswerte Zukunft der Stadt befördert werden kann, war das Thema der UN-Weltsiedlungskonferenz Habitat II in Istanbul.

Mit der „Zweiten Weltkonferenz zur Frage der menschlichen Siedlungen“, kurz: „Habitat II“, die vom 3. bis 14. Juni in Istanbul stattfand, beenden die Vereinten Nationen nicht nur eine Serie von Weltkonferenzen, die mit der Umweltkonferenz in Rio de Janeiro 1992 begann (vgl. HK September 1992, 419 ff.), der der Wiener Menschenrechts-, der Kairoer Weltbevölkerungs- sowie der Kopenhagener Sozialgipfel (vgl. HK August 1993, 397 ff.; HK, November 1994, 555 ff. und HK, Mai 1995, 233 ff.) und zuletzt die Weltfrauenkonferenz in Peking im Herbst des vergangenen Jahres folgten (vgl. HK, November 1995, 583 ff.). Die Leitbilder und Agenden der vorangegangenen Konferenzen sollten in Istanbul auf die Strategien zur sozialen, menschen- und umweltgerechten Entwicklung urbaner Lebensräume angewandt werden.

Ausdrücklich betonte UN-Generalsekretär *Boutros Boutros-Ghali* zur Eröffnung von Habitat II, dem Nachfolgetreffen der ersten Weltsiedlungskonferenz, die vor 20 Jahren in Vancouver abgehalten worden war, den inneren Zusammenhang der Leitbilder und Konzepte der jüngsten Weltkonferenzen. Während der Konferenz jedoch wurde gegen einige der Delegationen – unter diesen auch der Vatikan – der Vorwurf erhoben, sie lenkten nicht nur von den eigentlichen Fragen und Zielen des Weltstädtegipfels ab, sondern versuchten überdies auch, das bei den früheren Konferenzen bereits Erreichte wieder zu relativieren und rückgängig zu machen.

Das bei der Umweltkonferenz in Rio zentrale Leitbild einer „nachhaltigen“, das heißt Natur und Ressourcen schonenden Entwicklung bildete dabei die Grundlage des ersten der beiden Themenschwerpunkte von Habitat II: „Nachhaltige Siedlungsentwicklung in einer zur Verstädterung strebenden Welt“. Unter dem anderen Schwerpunkt, „Angemessene Unterkunft für alle“, ging es vor allem um gesicherten Zugang und menschenwürdige Mindestversorgung mit Wohnung, Wasser, Strom, Straßen, öffentlichen Verkehrsmitteln, Schulen und Gesundheitseinrichtungen. Die globalen Siedlungsstrategien der UN-Institutionen sollten überprüft und – hierauf legten besonders die Nichtregierungsorganisationen schon im Vorfeld der Konferenz Wert – vor allem um Handlungskonzepte ergänzt werden, die der Eigeninitiative der Bürger und der partnerschaftlichen Kooperation zwischen den Gemeinden, dem privaten Sektor und staatlichen Behörden höhere Bedeutung beimessen.

Umwelt- und menschengerechte Zukunft der Städte

Im Vergleich zu den vorangegangenen Konferenzen konnte Habitat II nicht die gleiche politische Aufmerksamkeit und Bedeutung, auch nicht ein ähnliches Medienecho erzielen. Kommentatoren erklärten dies mit gewissen Ermüdungserscheinungen; gleichwohl war auch bei den anderen UN-Gipfeln vehement die Frage nach Sinn und

Effekt solcher Mammutkonferenzen gestellt worden. Unter den etwa 10 000 Vertretern von Regierungen und Nichtregierungsorganisationen, die nach Istanbul kamen, waren kaum Staats- und Regierungschefs. Die deutsche Delegation wurde von Bundesbauminister *Klaus Töpfer* geleitet. Wie auch schon bei den anderen Konferenzen gab es in Istanbul neben der „offiziellen“ Konferenz ein gut besuchtes Forum der Nichtregierungsorganisationen, den türkischen Veranstaltern jedoch wegen kurdischer Menschenrechtsaktivisten ein Dorn im Auge.

In keinem Fall jedoch läßt sich das Schattendasein von Habitat II inhaltlich rechtfertigen, haben die bei der Weltsiedlungskonferenz verhandelten Themen, von der städtischen Kriminalität und Gewalt über die Wasserversorgung bis zur Müllabfuhr, doch höchste Brisanz. Dies hat der Ende Mai veröffentlichte und ganz auf die globalen Siedlungs- und Wohnprobleme abstellende diesjährige *UN-Weltbevölkerungsbericht* eindrücklich dokumentiert. Der unter dem Titel „Welt im Wandel: Bevölkerung, Entwicklung und die Zukunft der Städte“ vom Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen (UNFPA) herausgegebene Bericht beschreibt vor allem die tiefgreifenden Folgen eines globalen Verstädterungsprozesses: „In einer schon weitgehend städtisch geprägten Welt ist das Wachstum der Städte der größte Einzelfaktor, der die Entwicklung in der ersten Hälfte des 21. Jahrhunderts beeinflussen wird.“

Von den geschätzt 5,8 Milliarden Menschen, die heute die Welt bevölkern, leben 2,6 in Städten oder städtischen Ballungsgebieten; in zehn Jahren wird dieses Verhältnis 6,59 zu 3,3 betragen. Die Stadtbevölkerung wächst schneller als die Weltbevölkerung insgesamt. Was aber das Wachstum der Weltbevölkerung überhaupt betrifft, gilt in besonderem Maße auch für diesen Verstädterungsprozeß. Die am wenigsten entwickelten Regionen tragen die Hauptlast. Der Trend: Die Zunahme der Stadtbevölkerung wird sich zum größten Teil in den Entwicklungsländern vollziehen, dort befinden sich die

am raschesten wachsenden Mega-Städte. Im Jahr 1970 gab es in den Entwicklungsländern nahezu ebenso viele Stadtbewohner wie in den stärker entwickelten Regionen. Derzeit leben zwei von drei Stadtbewohnern in Entwicklungsländern; 2015 werden es mehr als drei von vier sein. Für das Städtewachstum verantwortlich sind zu 60 Prozent der natürliche Zuwachs – die Bevölkerung der Metropolen ist jung; 40 Prozent sind durch Land-Stadt-Migration bedingt.

Sieben Städte mit über 20 Millionen Einwohnern

Wie dramatisch sich der Wandel hinsichtlich der *Größenverteilung städtischer Gebiete* dabei vollzieht, zeigt der Bericht anhand zahlreicher statistischer Beispiele: Noch 1950 gab es erst eine Stadt, die über 10 Millionen Einwohner zählte, New York; 1994 gab es bereits 14 solcher Städte, von denen nur vier in den stärker entwickelten Regionen lagen. Bis zum Jahre 2015 werden bereits sieben Städte mehr als 20 Millionen Einwohner zählen (an der Spitze Tokio mit 28,7 Millionen); 11 der 15 größten Städte der Welt werden wiederum in unterentwickelten Regionen liegen.

Längst haben angesichts solcher Zahlen und Wachstumsraten die urbanen Steuerungsmechanismen in den schwächer entwickelten Regionen versagt. Beispielsweise hätten, so der Bericht, viele Städte in Entwicklungsländern bereits alle Möglichkeiten der Wasserversorgung ausgeschöpft. Die Verschmutzung von Luft und Wasser sind in Metropolen wie São Paulo oder Mexiko City längst zu einer unmittelbaren Gesundheitsgefährdung geworden. Als am gravierendsten jedoch beschreiben die UNFPA-Autoren die Probleme der städtischen Armen. In den Städten der Entwicklungsländer – immer wieder weist der Bericht dabei auf die Schwierigkeit der statistischen Erhebung und auf die großen regionalen Differenzen hin – lebten schätzungsweise 600 Millionen Menschen, die ihre Grundbedürfnisse an Woh-

nung, Wasser- und Gesundheitsversorgung nicht aus eigenen Mitteln decken könnten. „Armut wird zunehmend zu einem städtischen Problem“.

Die am stärksten Betroffenen seien Frauen und Kinder. In ihren Vorschlägen zur Sicherung der Lebensfähigkeit der Städte und der Überlebensmöglichkeit in diesen erinnern daher die Autoren mehrfach an die Erklärungen der jüngsten Weltkonferenzen, insbesondere des Weltbevölkerungsgipfels in Kairo, die festgeschrieben haben: ein zentraler Schlüssel zur sozialen wie zur wirtschaftlichen Entwicklung liegt bei der sozialen Förderung der *Frauen*.

Der Weltbevölkerungsbericht beschreibt jedoch nicht nur die vielfältigen und immensen Probleme der Verstädterung: Die Zukunft der Stadt biete auch ungeahnte Chancen. Die Erfahrung zeige, daß Großstädte als Zentren der menschlichen Kreativität und als die „höchste Form der gesellschaftlichen Organisation“ in Zukunft der menschlichen Entwicklung neue Wege eröffnen könnten. Schon heute entstünden 60 bis 80 Prozent des Brutto sozialproduktes vieler Entwicklungsländer in den Städten. Auch seien alle Indikatoren für Gesundheit, Alphabetisierung und soziale Mobilität in den städtischen Gebieten höher, ebenso die Schlüsselindikatoren, an denen sich der Weg zur Gleichstellung und Unabhängigkeit von Frauen ablesen lasse. Überdies erinnert der Bericht: „Die Annahme, das städtische Wachstum werde die übrige Entwicklung ankurbeln, hat sich in vielen asiatischen und einigen lateinamerikanischen Ländern bestätigt.“

Für das in dem Weltbevölkerungsbericht beschriebene Szenario hatte der Veranstaltungsort der Wertsiedlungskonferenz exemplarischen Charakter: Die Schätzungen der Einwohnerzahlen von Istanbul liegen zwischen 12 und 15 Millionen Einwohnern, drastische jährliche Wachstumsraten stellen die Verwaltung vor kaum zu bewältigende Probleme. Wasserversorgung und Müllentsorgung sind in einigen Stadtteilen nicht mehr gesichert. Als „gute Wahl“ lobte denn auch der Ge-

neralsekretär der Konferenz, *Wally N. Dow*, den Veranstaltungsort Istanbul.

Von den zu verabschiedenden Texten der Grundsatzerklärung und des Aktionsprogrammes stand noch zu Beginn der Konferenz die Hälfte in Klammern, über diese Punkte konnte bei den drei Vorbereitungskonferenzen kein Konsens erzielt werden. Dabei monierten Kritiker, in den Entwürfen zur Habitat-Agenda stehe ohnehin nicht viel Neues, vor allem jedoch zu wenig Praktisches und Praktikables und zu viele Absichtserklärungen.

Erneut eine Nord-Süd-Front über Finanzierungsfragen

Wie bei den vorangegangenen Konferenzen auch, hatte sich im Vorfeld des Städtegipfels partiell eine Nord-Süd-Front gebildet. Vor allem drei Punkte waren diesmal strittig: Zuerst die von den Entwicklungsländern betriebene Festschreibung eines „Rechtes auf angemessene Wohnung“. Gegen dieses hatten vor allem die USA opponiert – mit der Begründung, ein solches Recht sei über die allgemeine Menschenrechtsdeklaration abgedeckt. Man befürchtete Massenklagen von Obdachlosen.

Wie schon in Rio sahen dagegen die Delegationen der Entwicklungsländer in dem Konzept der Nachhaltigkeit eine ihnen von den Industrieländern auferlegte Bedrohung wirtschaftlichen Wachstums. Nicht zuletzt waren auch in Istanbul bzw. im Vorfeld der Konferenz Finanzierungsfragen strittig. Während die Länder des Südens auf zusätzliche Mittel aus dem Norden setzten, um eine den verabschiedeten Leitbildern gemäße Siedlungsentwicklung umsetzen zu können, waren die Vertreter der Industrieländer im wesentlichen nur zu einer Umschichtung von Geldern, nicht jedoch zur Aufstockung bereit. Dennoch konnten die Streitpunkte mit Hilfe von Kompromißformulierungen so weit ausgeräumt werden, daß zuletzt nach langem Gezerre alle Delegationen der Agenda zustimmten.

Unter der Leitung des Vatikan-Beob-

achters bei den Vereinten Nationen, Erzbischof *Renato Martino*, hat auch eine 18köpfige Delegation des Vatikans an der Weltsiedlungskonferenz teilgenommen. In seinem Statement vor der Konferenz hatte Martino das Recht jeder einzelnen Person auf angemessene Unterkunft betont. Zugleich mahnte er die Delegierten, die

besondere Bedeutung der Familie als Kerneinheit der Gesellschaft, die die vorangegangenen Weltgipfel bestätigt hätten, auch bei dieser Konferenz besonders zu berücksichtigen (*Osservatore Romano*, 6.6.96). Im übrigen wandte er sich entschieden gegen einen Pessimismus angesichts der großen Probleme der Städte A. F.

Bioethikkonvention: Die Arbeit steht vor dem Abschluß

Anfang Juni wurde die Bioethikkonvention des Europarates erneut beraten. Im Herbst soll endgültig über den Entwurf entschieden werden, dessen Genese und jetzigen Stand der Mainzer Moraltheologe Johannes Reiter darstellt.

Seit über fünf Jahren bereitet der Europarat auf Anregung der europäischen Justizminister die sogenannte Bioethikkonvention vor. Angesichts der raschen Fortschritte auf dem Gebiet von Biomedizin und Gentechnik, der internationalen wissenschaftlichen Zusammenarbeit und des schnellen Austauschs von Forschungsergebnissen über Grenzen hinweg ist eine solche *völkervertragsrechtliche* Regelung zum Schutz der Menschenwürde und der Menschenrechte im Hinblick auf die neuen biomedizinischen Möglichkeiten erforderlich. Seit 1994, als ein noch nicht freigegebener Entwurf an die Öffentlichkeit gelangte, wird das Unternehmen in der deutschen Öffentlichkeit jedoch überwiegend kritisch gesehen. Die Kritik entzündete sich insbesondere an der fremdnutzigen Forschung an nicht einwilligungsfähigen Personen, an der Embryonenforschung und an Gentests und dem damit verbundenen Datenschutz.

Bioethische Themen unterschiedlicher Art wurden seit 1976 von der Parlamentarischen Versammlung des Europarates initiiert und beraten. Aus dieser Arbeit erwachsen schließlich die Empfehlungen 1100 (1989) und 1160 (1991), eine „europäische Bioethikkonvention“ zu entwickeln: Sie soll ein Rechtsinstrument darstellen, welches

auch den Nichtmitgliedstaaten offenstehen soll. 1990 empfahlen die europäischen Justizminister dem Ministerkomitee des Europarates, den Lenkungsausschuß für Bioethik (CAHBI – jetzt CDBI) eine solche Rahmenkonvention ausarbeiten zu lassen. Das CDBI umfaßt 70 Mitglieder, davon gehören vier zur deutschen Delegation.

Im Dezember 1993 fand in Straßburg eine erste Diskussion des Entwurfs statt. Am 25. Mai 1994 veröffentlichte dann die „Frankfurter Rundschau“ eine private Übersetzung des bis dahin geheimgehaltenen Entwurfs. Im Juli 1994 wurde als Reaktion auf die öffentliche Diskussion vom Europarat eine leicht veränderte (eher verschärfte) Fassung vorgelegt. Am 5. Oktober 1994 lehnte die Parlamentarische Versammlung den vorliegenden Entwurf einstimmig ab und verwies ihn in die Ausschüsse (Forschung und Technologie, Recht, Gesundheit).

Am 2. Februar 1995 wurde der Entwurf durch die Parlamentarische Versammlung erneut beraten. Dabei ergaben sich 16 konkrete Änderungswünsche, z. B. zu Art. 6: Eingriffe und Forschung an nicht einwilligungsfähigen Personen nur zu deren Nutzen; zu Art. 15: Keine Herstellung von Embryonen für Forschungszwecke; zu Art. 18: Weitergabe von Gentests

an Dritte nur innerhalb des Datenschutzes.

Am 12. Mai 1995 erachtete der Bundesrat einzelne Bestimmungen der Konvention für so bedenklich, daß diese von der Bundesrepublik Deutschland nicht mitgetragen werden können. Er machte Verbesserungsvorschläge (Drucksache 117/95). Am 17. Mai folgte eine Sachverständigenanhörung durch den Rechts-, Gesundheits- und Forschungsausschuß des Deutschen Bundestages zum Entwurf der Bioethik-Konvention. Am 27. Mai empfahl dann der Rechtsausschuß des Deutschen Bundestages der Bundesregierung, bei weiteren Verhandlungen in wesentlichen Punkten der Konvention auf Verbesserungen hinzuwirken (Drucksache 13/1816).

Im Juni und November 1995 sowie vom 26. Februar bis zum 1. März dieses Jahres befaßte sich der CDBI erneut mit dem Text. In diesem Zusammenhang entstanden verbesserte Entwürfe. Man fand eine neue Gliederung und fügte neue Artikel ein. Der Entwurf für die November-Sitzung 1995 wurde veröffentlicht („Frankfurter Rundschau“, 5.12.95); die nachfolgenden Entwürfe enthalten demgegenüber nur geringfügige Änderungen.

Ein gründlich revidierter und verbesserter Text

Die in den letzten Jahren geführte Diskussion, die Erörterung des Themas im Bundestag und Bundesrat und die zahlreichen kritischen Anmerkungen der wissenschaftlichen Fachvertreter waren nicht umsonst. Der Lenkungsausschuß für die Bioethik des Europarates, der die Konvention erarbeitet, hat auf seiner 11. Sitzung vom 4. bis 7. Juni dieses Jahres einen gründlich *revidierten und verbesserten Text* beraten. Die aktuelle Textfassung hat nicht nur einen neuen stringenten Gesamtaufbau erfahren. Durch Verbesserung problematischer Bestimmungen und durch Hereinnahme von Themen, die zunächst in Protokollen behandelt werden sollten, in den Haupttext, ist man der vorgebrachten