Sabine Schlacke

DAS 21. JAHRHUNDERT ALS JAHRHUNDERT DER STÄDTE

Perspektiven des WBGU für urbane Gesundheit[1]

Der Beginn des 21. Jahrhunderts ist gekennzeichnet durch einen globalen Wandel, der überwiegend in Städten stattfindet: Es leben heute weltweit mehr als die Hälfte der ca. 7 Mrd. Menschen in Städten. 2050 werden zwei Drittel der auf 9 bis 10 Mrd. wachsenden Weltbevölkerung in Städten wohnen. Der Großteil der urbanen Bevölkerung wird nicht in Megacities mit mehr als 3 Mio. Einwohnern leben, sondern in Klein- und Mittelstädten, hauptsächlich in Asien und Afrika.

Städte sind ökonomische und kulturelle Schmelztiegel. Das kann Chance und Problem zugleich sein: Die Entwicklung zu „kritischen Knotenpunkte[n] der globalen Ökonomie" eröffnet Chancen der wirtschaftlichen Entwicklung und Teilhabe. Zugleich ist weltweit ein unverändert hohes oder gar wachsendes Niveau an Ungleichheit zu konstatieren: Weltweit leben 850 Mio. Menschen in Slums, wo es oftmals an ausreichendem Zugang zu lebensnotwendigen Infrastrukturen (Trinkwasser, sanitäre Anlagen etc.) fehlt. Solche Lebensbedingungen beeinträchtigen die Gesundheit dieser Stadtbewohner in erheblichem Umfang. In Afrika südlich der Sahara wohnen zwei Drittel aller Stadtbewohner in informellen Siedlungen.

Städte sind Betroffene und Treiber negativer Umweltveränderungen: Sie haben vielfältige lokale Umweltprobleme zu bewältigen, wie Luftverschmutzung, Übernutzung und Verschmutzung von Wasserressourcen und ein hohes Abfallaufkommen. Diese Probleme werden durch fehlende Infrastrukturen, Korruption und nicht funktionierende Verwaltungen verschärft. Zugleich sind Städte Dreh- und Angelpunkt für globale Umweltveränderungen: Die planetarischen Leitplanken – wie etwa die 2°C-Leitplanke

1 Der Beitrag beruht auf dem Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (2016): Der Umzug der Menschheit: Die transformative Kraft der Städte. Hauptgutachten 2016. Berlin.

Foto: Gabriele Schmidt

Auf einem Markt in Myanmar

(Art. 2 Abs. 1 des Pariser Übereinkommens) – werden nur eingehalten, wenn die Städte nachhaltig – etwa klimaverträglich und CO_2-frei – gestaltet werden. So finden etwa 70 % der globalen Energienutzung und der globalen energiebedingten CO_2-Emission derzeit in städtischen Räumen statt.

Es wird deshalb in den Städten entschieden, ob eine globale nachhaltige Entwicklung, wie sie durch die im September 2015 von der Staatengemeinschaft beschlossenen *Sustainable Development Goals*[2] bezweckt wird, erreicht werden kann.

Dieser Beitrag legt zunächst den Stand der internationalen Zusammenarbeit im Rahmen der Vereinten Nationen im Bereich der Urbanisierung dar und zeigt auf, an welchen Stellen diese zu kurz greift. Ausgehend u.a. von diesen Defiziten hat der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WGBU) einen theoretisch-normativen Orientierungsrahmen für eine nachhaltige Urbanisierung entwickelt und transformative Handlungsfelder benannt. Ein bislang wenig diskutiertes und unzureichend erforschtes Handlungsfeld ist die urbane Gesundheit, auf die exemplarisch eingegangen wird. Abschließend wird aufgezeigt, wie und von wem die aufgezeigten normativen Ziele und Handlungsoptionen umgesetzt werden können und sollten.

Stand der internationalen Zusammenarbeit im Bereich der Urbanisierung

Angesichts der eingangs skizzierten Wucht der Urbanisierung ist die Frage, in welche Richtung sich Städte im 21. Jahrhundert entwickeln sollten, besonders virulent. Sie war u.a. Gegenstand der *3. UN-Conference on Housing and Sustainable Development* (sog. Habitat III-Konferenz), die 2016 mit über 30.000 Teilnehmern in Quito (Ecuador) – nach Konferenzen in Vancouver (1976) und Istanbul (1996) – stattfand. Dort beschloss eine bedauerlicherweise nicht besonders hochrangig vertretene Staatengemeinschaft die völkerrechtlich nicht verbindliche *New Urban Agenda*.[3] Sie befasst sich mit der Entwicklung, Funktion und nachhaltigen Ausgestaltung von Städten, enthält ein der brasilianischen Verfassung nachempfundenes Recht auf Stadt sowie die Forderung, Städte auf globaler, nationaler und lokaler Ebene mit mehr Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit auszustatten. Zahlreiche Ziele mit Bezug zur urbanen Gesundheit wurden formuliert: Substanzielle Versorgung mit Wohnraum, sicherem Trinkwasser und sanitären Anlagen, Nahrung und Gesundheitsversorgung für alle Stadtbewohner wurden zugesichert, aber auch sauberere Luft, stärkere Resilienz gegen Naturkatastrophen und sichere, öffentliche grüne Plätze, die das Lebensgefühl und die körperliche Aktivität in Städten fördern sollen. Als Umsetzungsmechanismus der *New Urban Agenda* ist der sog. *Quito-Implementation Plan* vorgesehen. Alle Partner sollen freiwillige Anstrengungen unternehmen, die u.a. auf kompakte Siedlungsentwicklung mit angemessenen Freiräumen, einen sparsamen Umgang mit Ressourcen, eine Stärkung öffentlicher Verkehrsmittel und gesunde Lebensbedingungen für alle in Städten zielen. Gemeldet sind über 60 Umsetzungsvorhaben. Deutschland bezweckt, eine nachhaltige urbane Mobilität in Entwicklungs- und Schwellenländern zu fördern. Der so entstehende Werkzeugkasten für die zukünftige Urbanisierung ist bislang punktuell und sektoral ausgerichtet. Instrumenten und Projekten fehlt eine hinreichende Abstimmung und eine übergreifende Konzeption. Bedauerlich ist, dass

- die Staatengemeinschaft erst in 20 Jahren die Notwendigkeit für eine weitere Habitat-Konferenz sieht,
- kein Mechanismus etabliert worden ist, der eine wissenschaftlich fundierte Ist-Analyse der weltweiten Urbanisierung in Gang setzt (ähnlich wie es im Klimabereich der Weltklimarat (IPCC) seit Ende der 1980er Jahre praktiziert),
- Stand und Perspektiven städtischer Governance weitgehend fehlen,
- kein Auftrag zur Entwicklung von Indikatoren zum Stand der Urbanisierung erteilt wurde,
- keine umfassende, interdisziplinäre Untersuchung des weltweiten Urbanisierungsprozesses vorliegt,
- kein systemischer Analyseansatz, der eine langfristige transformative Sichtweise beinhaltet, entwickelt wurde.

Einziger normativer Anhaltspunkt ist das *Sustainable Development Goal 11*: Städte inklusiv, sicher, widerstandsfähig und nachhaltig zu gestalten. Es fehlt insgesamt an einem international effektiven (völkerrechtlichen) Instrument oder einer Strategie für den weltweiten Urbanisierungsprozess. Jede Stadt und jede Stadtregierung muss sich einzeln fragen, in welche Richtung sie sich entwickeln und welche Hebel sie nutzen muss, um den Paradigmenwechsel zur Nachhaltigkeit zu vollziehen.

Kompass für eine nachhaltige Urbanisierung

Der WGBU hat ein hierüber hinausreichendes, übergreifendes normatives Leitbild für eine nachhaltige Urbanisierung entwickelt, das über Einzelaspekte und -projekte hinaus eine Langfristperspektive aufzeigt. Der Nachhaltigkeitsbegriff alleine, verstanden als Ausgleich zwischen ökologischen, ökonomischen und sozialen Zielsetzungen, gibt in Anbetracht der Vielgestaltigkeit von Städten und der Vielfalt äußerer Bedingungen kaum konkrete Anhaltspunkte. Angesichts unterschiedlicher Rahmenbedingungen kann es aber auch kein universelles Stadtmodell der „perfekten nachhaltigen Stadt“ geben. Selbst eine Stadt wie Kopenhagen, die als Vorbild einer „grünen“ und partizipativ ausgestalteten Stadt gilt, hat noch Verbesserungspotenzial im Bereich der Beseitigung sozioökonomischer Ungleichhei-

2 Die Sustainable Development Goals sind Teil der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung der Generalversammlung der Vereinten Nationen, s.: http://www.un.org/depts/german/gv-70/a70-l1.pdf (Stand: 20. August 2017).

3 Abrufbar unter https://www.un.org/sustainabledevelopment/blog/2016/10/newurbanagenda/

Foto: Gabriele Schmidt

Rangun, Myanmar

ten und ökologischer Defizite, insbesondere der vergleichsweise hohen Luftverschmutzung durch Stickoxide und Feinstaub.

Ausgehend von diesem Befund hat der WBGU ein am Nachhaltigkeitsprinzip orientiertes Leitbild für Stadtentwicklung im 21. Jahrhundert entwickelt, den sog. „normativen Kompass". Kernelement und Ausgangspunkt ist, dass die Bedürfnisse der Stadtbewohnerinnen und -bewohner, also der Menschen, im Zentrum stehen. Ihre Lebensqualität, und damit auch ihre Gesundheit, soll durch drei Zieldimensionen gesichert werden:

1. *Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen*: Die Stadtentwicklung soll nicht nur lokale Umweltprobleme lösen, sondern auch dazu beitragen, die planetarischen ökologischen Leitplanken einzuhalten. Diese stellen eine Art Obergrenze für Stadtplanung dar, d.h. alle Maßnahmen, die diese Grenzziehungen überschreiten, sind unverhältnismäßig und müssen unterlassen werden.

2. *Sicherstellung von Teilhabe an der Stadtentwicklung*: Teilhabe bezieht der WBGU zum einen auf politische Teilhabe, welche u.a. durch Wahlrechte sowie prozedurale Informations- und Mitwirkungsrechte ermöglicht wird. Grundvoraussetzung ist hierfür allerdings, dass alle Bewohnerinnen und Bewohner substanziell teilhaben, also beispielsweise über Zugang zu Wasser, Nahrung, Energie und sanitäre Einrichtungen verfügen. Dies wird wiederum dadurch erreicht, dass alle in das bestehende Wirtschaftssystem integriert werden, indem u.a. der Zugang zum Arbeitsmarkt eröffnet wird (ökonomische Teilhabe). Viele dieser Zugangsansprüche sind bereits völkerrechtlich, vor allem in Menschenrechtskonventionen, verankert. Sie stellen das Fundament des normativen Kompasses dar und sind als Mindestbedingungen für jede nachhaltige Stadtentwicklung grundsätzlich einzuhalten.

3. *Eigenart:* Mit urbaner *Eigenart* schafft der WBGU eine ganz neuartige Dimension der Ziele für die Stadtentwicklung. Diese Komponente bewertet zum einen die räumliche und soziokulturelle Diversität der Städte und Stadtgesellschaften als etwas Positives und Erhaltenswertes. Zum anderen soll Eigenart in einer normativen Dimension die Entscheidungsträger dazu verpflichten, in urbanen Räumen Voraussetzungen für die Entfaltung von Individualität, die Entwicklung von Ortsidentität und Kohäsion zu schaffen. Ferner sollen soziale und ökonomische Kreativität und Innovation ermöglicht werden.

Dieser 3-Dimensionen-Kompass, verstanden als normativ-theoretischer Orientierungsrahmen, beinhaltet, ebenso wie der Nachhaltigkeitsgrundsatz, auch konfligierende Zielsetzungen. Oftmals werden Entscheidungen mittels Abwägung zu treffen sein, die mal die eine oder die andere Zielsetzung fördern. Keiner Abwägung zugänglich sind indes Entscheidungen, die zur Überschreitung der planetarischen Leitplanken führen. Auch ein Unterlassen der Zugangsermöglichung zu substanzieller Teilhabe ist nach diesen normativen Vorgaben ausgeschlossen.

Transformative Handlungsfelder, insbesondere urbane Gesundheit

Der WBGU ist nicht bei der Entwicklung eines normativen Kompasses stehen geblieben, sondern hat transformative Handlungsfelder identifiziert, d.h. Bereiche der Stadtentwicklung, in denen er die größten potenziellen Hebelwirkungen für urbane Transformation zur Nachhaltigkeit sieht. Vor allem die international kaum untersuchten, aber umso bedeutsameren Felder der urbanen Flächennutzung, Materialien und Stoffströme sowie der urbanen Gesundheit wurden hervorgehoben.

Im Bereich urbaner Gesundheit hat der WBGU beispielsweise wichtige Ziele identifiziert:

> einen globalen Paradigmenwechsel von Krankheitsbekämpfung zu Gesundheitsförderung, zu Ressourcen und Potenzialen, um ein gesundes Leben in Städten zu stärken,

> Gesundheitsförderung durch sektorübergreifende Stadtplanung bzw. -entwicklung und Stärkung kommunaler Planungskompetenz dauerhaft zu verankern sowie

> Gesundheitskompetenz und -handeln der Stadtbevölkerung zu fördern.

Folgende zentrale Handlungsansätze sieht der WBGU hierfür als erforderlich an:

> Sicherung substanzieller Bedürfnisse und Verbesserung der Nahrungsversorgung

> Gestaltung der Gesundheitsförderung von Städten mit Fokus auf Begegnungs- und Aktivitätsräumen

> Stärkung der Selbstorganisation von Stadtbewohnerinnen und -bewohnern sowie Ermöglichung von kleinräumigen, gesundheitsfördernden Maßnahmen im Quartier

> Eindämmung urbaner Epidemien und neuer Infektionskrankheiten durch die Förderung der Resilienz der Bevölkerung, Gesundheitsbildung und Verbesserung der Gesundheitsberichterstattung

Governance einer nachhaltigen Urbanisierung am Beispiel urbaner Gesundheit

In seinem Hauptgutachten von 2016 hat der WBGU die Vielfalt der Städte und urbaner Akteure anhand von acht exemplarisch ausgewählten Städten oder Regionen analysiert und dabei eine Vielzahl an Governance-Varianten identifiziert. Die Ausgangs- und Rahmenbedingungen sind derart vielfältig, dass es nicht möglich ist, ein universelles Grundmodell für urbane Governance oder zumindest allgemeingültige Best-practice-Ansätze zu entwickeln. Hat man etwa für das Transformationsfeld urbane Gesundheit gesundheitsfördernde Strategien identifiziert, stellt sich die Frage, wie sie am besten auf städtischer Ebene implementiert werden können.

Es besteht eine Gemeinsamkeit urbaner Governance: Städte sind in hierarchische Steuerungsstrukturen eingebunden – sie sind abhängig vom jeweiligen Nationalstaat und regelmäßig auch an Entscheidungen gebunden, die auf nationaler oder höherer Ebene getroffen werden. Je nach rechtlicher und politischer Ausgestaltung und je nach den faktischen Stärkeverhältnissen werden den Städten eigene Handlungsoptionen eröffnet.

Wer soll aber die Verantwortung für die Umsetzung der Strategien zur Förderung der urbanen Gesundheit in den Städten übernehmen? Ist es der Nationalstaat, die Stadt, sind es die Bürgerinnen und Bürger oder gar eine supranationale Regierung? Orientierung zur Beantwortung dieser Frage kann das Subsidiaritätsprinzip geben, welches die Wahrnehmung einer Aufgabe durch die jeweils unterste, hierfür am besten geeignete Ebene gebietet.

Im Gesundheitsbereich sollten die Städte stärker an den sie betreffenden Planungen beteiligt werden; Teile könnten auch auf sie übertragen werden. Städte könnten für die Bereitstellung gesundheitsfördernder Infrastrukturen verantwortlich sein, dafür aber vom Staat / von der Region, die das Gesundheitssystem tragen, finanziell unterstützt werden. Die Ernährungssicherheit kann am besten durch eine Regulierung der Märkte erreicht werden. Hierfür ist nicht die städtische, sondern die staatliche Ebene die geeignete.

Dabei führt die Verantwortungsverteilung nicht zu Verantwortungslosigkeit, sondern zum normativen Leitbild einer polyzentrischen Verantwortungsarchitektur. Die Basis ist eine starke Stadtregierung, die von dem Nationalstaat z. B. kompetenziell oder finanziell befähigt wird, die eigenen Angelegenheiten selbst zu regeln und hierüber zu entscheiden. Legitimiert werden sollte diese starke Stadtverwaltung nach deutschem Vorbild durch Wahlen und Partizipation der Stadtbürgerinnen und -bürger. Letzteren können dabei Kreativ- und Experimentierräume eröffnet werden, die eine kollaborative Governance und damit eine Einbeziehung der Zivilgesellschaft und sonstiger Akteure ermöglichen.

Städte können und sollten sich auf globaler Ebene vernetzen – nicht nur mit anderen Städten, sondern auch mit privaten Akteuren. Gegenwärtig sind derartige transnationale Vernetzungstendenzen lediglich im Rahmen von Städtenetzwerken zur Bekämpfung des Klimawandels oder von Netzwerken zwischen Städten und privaten Akteuren erkennbar. Ihr Ausbau sollte unterstützt werden, gerade auch vom Nationalstaat.

Mehr Handlungskompetenzen für die Städte

Damit Städte die skizzierten immensen Herausforderungen der Urbanisierung, die in diesem Jahrhundert stattfinden wird, bewältigen, bedarf es einer Befähigung der Städte, „städtische Außenpolitik“ zu betreiben, um so ihre steuernde Rolle auf der internationalen Ebene zu stärken. Ihnen muss eine gewisse souveräne Rolle gegenüber dem Nationalstaat eingeräumt werden, um die lokalen Angelegenheiten selbstständig wahrzunehmen. Das deutsche kommunale Selbstverwaltungsrecht ist für Letzteres der Prototyp.

Daneben sollte das Thema Urbanisierung in multilateraler Entwicklungszusammenarbeit sowie Forschung gestärkt werden und nachhaltige Urbanisierung sollte zum zentralen Thema der Weltpolitik gemacht werden. Hierzu könnte die Entwicklung einer „Globalen Charta nachhaltiger Entwicklung” dienen. Eine derartige Charta könnte Treiber eines stärkeren internationalen Prozesses zur Begleitung der Urbanisierung sein. Die bisherigen Bemühungen im Rahmen der UN sind nicht ausreichend, um der weltweiten Bedeutung der Urbanisierung für Entwicklung und Umweltveränderungen angemessen zu begegnen.

PROF. DR. SABINE SCHLACKE
ist Professorin für Öffentliches Recht an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster und seit 2008 Mitglied, seit 2016 Co-Vorsitzende des Wissenschaftlichen Beirats der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU). Sie ist Vorsitzende des Wissenschaftlichen Beirats der ARL.

Tel. +49 251 83 29793
sabine.schlacke@uni-muenster.de

Literatur

Kraas, F.; Nitschke, U. (2006): Megastädte als Motoren globalen Wandels. In: Internationale Politik 61, 18-28.

Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WGBU) (2016): Der Umzug der Menschheit: Die transformative Kraft der Städte. Hauptgutachten 2016. Berlin.