

Menschliche Siedlungen – auch sie ein Problem

Zur ersten HABITAT-Konferenz der Vereinten Nationen

HEINRICH DEHN

Wozu der Aufwand?

Schon wieder eine UN-Weltkonferenz! Mag sein, daß es unvermeidlich, vielleicht sogar sinnvoll ist, über Welthandel, Welternährung, Weltbevölkerung, über die Rolle der Frau oder über Umweltschutz zu diskutieren, aber HABITAT, Siedlungswesen? Was ist das? Ist es ein Seminarthema für Spezialisten? Oder ist es eine neue Gelegenheit für die Entwicklungsländer, die gleichen Forderungen und Vorwürfe gegenüber den Industrieländern zu propagieren?

Solche Fragen sind verständlich. Die bisherigen UN-Konferenzen befaßten sich mit Problemen und Krisen, die durch eigene Erfahrung oder breite Berichterstattung in den Massenmedien weitgehend bekannt sind: Energiekrise und weltweite Rezession, Hungertod in Millionenaufgabe, das Schreckgespenst der Bevölkerungsexplosion, Gleichberechtigung der Frau als noch lange nicht gelöste Aufgabe, klar zunehmendes Umweltbewußtsein aus Angst vor der Umweltkatastrophe.

In der deutschen Diskussion über den Umweltschutz dominieren neben dem exotisch-touristischen Interesse für den Schutz der natürlichen Umwelt der ›letzten Paradiese‹ Spezialthemen innerhalb der vom Menschen geschaffenen Umwelt: Luftverpestung durch Automobil- und Industrieabgase, Wasserverseuchung durch Industrieabwässer, Wasch- und Düngemittel, Risiken von Kernkraftwerken u.ä.m.

Auf den Ort aber, an dem diese Probleme des ungezügelter Wachstums konzentriert auftreten, d. h. auf die menschlichen Siedlungen und insbesondere auf die Städte, wird noch zu selten im Zusammenhang eingegangen.

Jeder spricht vom Schutz der Umwelt und von einzelnen Umweltschäden, die nur wenige genau kennen, kaum einer spricht von seiner Umwelt, von seinem Dorf, von seiner Klein- oder Großstadt, also von den menschlichen Siedlungen als Inbegriff der vom Menschen gemachten, gebauten Umwelt. So blieb es weitgehend unbemerkt, daß bereits 1972 die UN-Umweltkonferenz in Stockholm die ›menschlichen Siedlungen‹ als naheliegenden Anwendungsfall für Umweltschutz und humane Umweltgestaltung zum Thema einer Folgekonferenz ausgewählt hatte.

Unabhängig von der Umweltdiskussion bewegt die ›Krise der Städte‹ nicht nur Architekten. Sie ist geradezu ein innenpolitischer Dauerbrenner: Bodenspekulation, hohe Baupreise und Mieten, Verkehrschaos, unwirtliche Stadtzentren und langweilige Schlafensiedlungen, Finanzmisere der Gemeinden, murrend erduldete Gebührenerhöhungen und heftig umstrittene steuerliche und rechtliche Reformvorhaben liefern den Diskussionsstoff. Man tröstet sich vielleicht damit, daß Hamburg, München und Frankfurt noch viel besser dran sind als New York, Tokio oder Kalkutta. Aber die nachfolgenden, kaum bekannten Zahlen und Trends verdeutlichen, daß es sich nicht nur um Probleme einzelner Städte oder Länder handelt:

Schon heute leben rund 1,6 Mrd oder 40 vH der Menschen dieser Erde in Städten, d. h. nach UN-Definition in Siedlungen mit über 20 000 Einwohnern. 1950 waren es weniger als die Hälfte und nur 28 vH der Weltbevölkerung. Über 800 Millionen Menschen leben jetzt in den Städten der Entwicklungsländer, 1950 waren es erst 265 Millionen. Bei anhaltendem Bevölkerungswachstum wird erwartet, daß nach Ablauf der restlichen 25 Jahre dieses Jahrhunderts noch einmal so viele Menschen wie heute, insgesamt rund 3 Milliarden oder 50 vH der Weltbevölkerung, darunter 40 vH der Bevölkerung der Entwicklungsländer und 80 vH derjenigen der Industrieländer, in Städten leben werden. Damit all diese Menschen menschenwürdig leben können, müßten sich auch die Zahl und/oder die Größe der Städte, der Bestand an Wohnungen, In-

frastrukturanlagen, Arbeitsplätzen usw. so stark erhöhen, daß dies nicht ohne Engpässe und Konflikte möglich erscheint.

Es fällt nicht leicht, sich vorzustellen, wie die entsprechenden Investitionen für zusätzliche 240 Millionen Menschen in den Städten der Industrieländer aufgebracht werden sollen. Bei über 1 Milliarde zusätzlicher Stadtbewohner in den Entwicklungsländern innerhalb von 25 Jahren, also weit mehr als heute in den Städten der Industrieländer leben, möchte man gar nicht erst rechnen!

Das Wort von der Krise der Städte ist in den Industrieländern entstanden. Bei geringen Wachstumsraten der Bevölkerung, hohem Einkommensniveau, voll entfalteter Technologie und breiter organisatorischer Erfahrung werden quantitative Wachstumsprobleme hier meist bewältigt. Oft geschieht dies jedoch nur um den Preis einer Verschlechterung der Qualität des Lebens. Die hohe Dichte und Industrialisierung läßt nur wenig Spielraum für eine weitere Umweltbelastung. Bei der Größe mancher Ballungsräume beginnen die Vorteile der räumlichen Konzentration, etwa im Bereich des Verkehrs, in Nachteile umzuschlagen. Hohe Investitionen pro Flächeneinheit, historisch gewachsene Rechtsvorstellungen, etablierte Institutionen und Interessengruppen beengen die Möglichkeiten für strukturverändernde Einwirkungen der Raumordnungs- und Siedlungspolitik. Die Folgen der einstmaligen modischen Funktionentrennung und Flächensanierung können durch Polyzentrik und Erhaltungsmaßnahmen nur noch teilweise kompensiert werden.

In den Städten der Entwicklungsländer verschärfen insbesondere folgende Umstände die Problematik:

Das Bevölkerungswachstum ist weitaus rascher als etwa in Europa während der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts. Das durchschnittliche Wachstum von über 5 vH im Jahr resultiert in den Städten der Entwicklungsländer etwa zu gleichen Teilen aus dem natürlichen Bevölkerungswachstum und aus der Landflucht. Dieses Wachstum konzentriert sich meist auf sehr wenige Zentren. Sie sind vielfach schon heute überlastet, wachsen aber mit 7 bis 10 vH im Jahr weitgehend unkontrolliert weiter, während die meisten Dörfer und Kleinstädte eher stagnieren. Die städtischen Problemgebiete (z. B. Slum- und Squattersiedlungen), in denen schon heute mehr als 200 Millionen Menschen leben müssen, also durchschnittlich ein Viertel und oft über ein Drittel der städtischen Bevölkerung, wachsen überproportional.

Schließlich eilt die überaus rasche Verstädterung sowohl der Entwicklung der Landwirtschaft als der der Industrie davon. Daraus ergibt sich einerseits, daß die Landwirtschaft weder als Nahrungs- und Rohstofflieferant noch als Absatzmarkt große Impulse für die Stadtentwicklung vermitteln kann, daß andererseits die spät einsetzende, wenn auch rasche Industrialisierung nur einen geringen Teil der zusätzlichen Stadtbewölkerung produktiv zu beschäftigen vermag. An dieser Stelle wird deutlich, wie stark sich auch die auf den Weltkonferenzen für Bevölkerung, Ernährung, Industrie festgestellten Trends auf dem Gebiet des Siedlungswesens auswirken und welcher enger Zusammenhang zwischen der HABITAT-Konferenz und der fast gleichzeitig stattfindenden Weltbeschäftigungskonferenz besteht.

Offensichtlich kommt es zunächst einmal darauf an, den Urbanisierungsprozeß nicht mehr als Restgröße von miteinander unkoordinierten Auswirkungen verschiedener sektoraler Politikbereiche hinzunehmen, sondern Siedlungspolitik zu einem umfassenden, integrierenden Instrument der Entwicklungspolitik zu machen. Damit sind nicht etwa nur die längerfristige Wirtschafts- und Sozialpolitik der Entwicklungsländer ge-

meint, sondern auch die bei uns unter Begriffen wie Raumordnungs-, Städteentwicklungs-, Landesentwicklungs-, Struktur- und Wachstumspolitik laufenden Überlegungen und Instrumente angesprochen.

Siedlungspolitik und -strategie steht daher folgerichtig an erster Stelle des Themenkatalogs der Konferenz, soweit sie auf Empfehlungen an die nationalen Regierungen abzielt. Je nach Ausgangslage, politisch-wirtschaftlichem System und daraus abgeleiteten oder faktisch verfolgten Prioritäten wird die Siedlungspolitik sehr unterschiedlich ausfallen. Wichtig ist zunächst, daß die Auswirkungen der bisherigen Politik auf das Siedlungswesen analysiert werden, daß eine Politik aus einem Guß mit anderen raumwirksamen Elementen der nationalen Politik unter einen Hut gebracht wird und daß sich daraus konkrete Auswirkungen auf die Stadtplanung und Stadtentwicklung ergeben.

Bei der Aufstellung solcher Strategien werden zum Teil konfliktgeladene Vorentscheidungen zu treffen sein. Wie werden Lebensqualität und Mindeststandard menschenwürdiger Siedlungen definiert? Auf Kosten welcher sozialer Gruppen und Regionen wird eine Ausgleichspolitik betrieben? Kann die Kompetenzverteilung zwischen nationalen, regionalen und lokalen politischen Instanzen unberührt bleiben? Wie schwer der Weg von der kritischen Analyse der Vergangenheit bis zur praktischen Auswirkung selbst in Industrieländern ist, zeigen die seit 1970 entfaltenen, aber bisher nur teilweise über die parlamentarischen Hürden gelangten Initiativen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland.

Stadtplanung/Raumordnung heißt der nächste Punkt auf der Tagesordnung. Hier geht es darum, die räumliche (physische) Planung mit der Wirtschafts- und Sozialplanung methodisch zu verknüpfen. Dazu muß eine sinnvolle Abstufung der Planung auf den Ebenen der nationalen Raumordnung, der einzelnen Regionen, der Metropolen sowie der einzelnen Siedlungen bzw. Siedlungsteile erfolgen. Je nach Land werden Stadtanierung, Ausbau bestehender Zentren, neue Stadtgründungen, Wiederaufbaumaßnahmen, ländliche Siedlungen und Sondermaßnahmen für städtische Problemgebiete unterschiedlich wichtig sein.

Auf jeden Fall ist der internationale Erfahrungsaustausch über Methoden und Instrumente zweckmäßig, die das Risiko mindern, daß solche Planungen nur auf dem Papier bleiben, während die Wirklichkeit sie überholt und überrollt. Es ist zwar theoretisch einleuchtend, aber praktisch schwer durchsetzbar, Planung als Prozeß, als wiederholte Rückkoppelung zwischen Zielen, Ressourcen und Fortschritten bzw. Fehlschlägen durchzustehen, anstatt »den« stolzen Plan ins Archiv einzustellen und weiterzuwursteln.

Das hängt nicht zuletzt von den *Institutionen und von dem Management* ab, denen zurecht ein eigener Tagesordnungspunkt gewidmet ist. Auf den genannten Ebenen sind leistungsfähige Planungs- und Durchführungsorganisationen erforderlich, die vor allem personell in der Lage sind, Informationen in Planungsanregungen umzusetzen und Aktivitäten sektorübergreifend zu koordinieren. Sie müssen mit entsprechenden Befugnissen und Ressourcen ausgestattet sein bzw. ihre Rechte erst erstreiten und Ressourcen für höhere Investitionen im Siedlungswesen mobilisieren. Institutionen — staatliche, nicht-staatliche, halbstaatliche — müssen auch die Kluft zwischen Bevölkerung und Planern schließen helfen.

Wohnungswesen, Infrastruktur und Dienstleistungen werden vor allem mit Blick auf die besorgniserregende Situation der Entwicklungsländer im Zusammenhang diskutiert. Hier fehlen schon heute rund 200 Millionen Menschen in den Städten eine menschenwürdige Behausung, sauberes Trinkwasser, Abwasser, Müllbeseitigung, ausreichende Ernährung, Gesundheits- und Bildungschancen, feste Arbeitsplätze. Bei dieser Größenordnung wird deutlich, daß die unkritische Übertragung von Versorgungsstandards der Industrieländer zu völ-

lig utopischen und somit letztlich frustrierenden Investitionsgrößenordnungen führt. Gesucht sind vielmehr Minimalösungen, die kostenmäßig in Millionenaufgaben tragbar sind und die den Menschen nicht als Versorgungsempfängern aufgestülpt, sondern an denen sie als beste Kenner ihrer Bedürfnisse und als bisher unterbeschäftigte Ressource mitarbeiten können.

Der Mißdeutung von derartigen Minimalstandards als minderwertige Lösung für Menschen zweiter Klasse läßt sich entgegenhalten, daß die derzeit verbreitete Anwendung von Mittelschichtenstandards — z.B. Niedrigkosten-Einfamilienhäuser mit Individualanschluß an Wasser, Abwasser, Licht und PKW-Straße für 5000-20 000 DM pro Einheit praktisch darauf hinausläuft, einige Tausend Menschen sehr gut und viele Millionen überhaupt nicht zu versorgen. Offensichtlich könnten Minimalpakete, z.B. Selbsthilfe-Wohnungsbau auf Grundstücken, die zunächst nur über Fußwege Zugang zu Trinkwasserzapfstellen und öffentlichen Verkehrsmitteln haben und 1000—1500 DM pro Einheit kosten, einen größeren Breiteneffekt für die knappen Mittel der Entwicklungsländer und der internationalen technischen und finanziellen Zusammenarbeit ermöglichen: Auch derart bescheidene Lösungen würden, bei 6 Personen pro Wohneinheit, allein 33 bis 50 Milliarden DM erfordern, um den derzeitigen Fehlbedarf auf niedrigstem Niveau zu decken. Vielerorts dürfte die Infrastrukturverbesserung bestehender Elendsviertel für 100 bis 150 DM pro Einwohner billiger und besser als die Neuerschließung sein. Auch so hätten 200 Millionen Menschen einen minimalen Nachholbedarf von 22 bis 34 Milliarden DM.

Sicherlich wird es heftige Diskussionen über diesen Punkt geben. Nur auf nationaler Basis und für begrenzte Fristen können solche Standards im einzelnen festgelegt werden, und dabei sind viele Sonderfaktoren wie Einkommens- und Preisniveau, Klima, traditionelle Wohnformen, verfügbare Materialien, spätere Ausbaumöglichkeiten usw. zu berücksichtigen. Aber es können auf der Konferenz immerhin Zeichen in der richtigen Richtung gesetzt werden, wenn man es nicht bei der bloßen Erklärung weiterer Menschenrechte beläßt, sondern realistische Zwischenschritte aufzeigt, die innerhalb von 5 bis 10 Jahren Fortschritte auf breiter Basis erlauben.

Unabhängig vom Streit der Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme wird der *Boden* als Grundlage jeglicher Siedlungsentwicklung immer knapper und kostbarer. Seine Nutzung kann nicht einfach dem Spiel der Marktkräfte oder der Auseinandersetzung zwischen den jeweils mächtigsten Interessengruppen (auch wenn diese von staatlichen Stellen vertreten werden) überlassen werden. Eine langfristig ausgewogene Nutzung der Flächen, die z.B. für Wohnzwecke, Verkehr, Industrie, Landwirtschaft und Erholungsgebiete bereitgestellt werden, ergibt sich weder aus dem Marktmechanismus noch aus den staatlichen Planungen für einzelne Sektoren. Eine räumliche, zeitlich und sektoral übergreifende Ordnung der Bodennutzung muß bei zunehmender Besiedlungsdichte und somit schärferer Konkurrenz der Nutzungsmöglichkeiten in zunehmendem Maße von öffentlichen Instanzen geleistet werden und zwar unabhängig vom System. Systembedingt sind dagegen die Instrumente, mit denen die Bodennutzung beeinflußt werden soll. Sie reichen von steuerlichen Anreizen und -belastungen über Flächennutzungsvorschriften und Flurbereinigung bis zur Enteignung mit und ohne Entschädigung.

An dieser Stelle wird es sicherlich Vorbehalte vieler Länder gegenüber Instrumenten geben, die sie als unvereinbar mit ihrer Grundordnung ansehen. Die weltweite Fülle von Symptomen für eine zweifelhafte Nutzung des Bodens, wie z.B. Bodenknappeit für wichtige Gemeinschaftsaufgaben bei gleichzeitiger Verschwendung für private Zwecke, Hindernisse für planvolle Stadtentwicklung und -sanierung, Umverteilung zugunsten der Bodeneigentümer und zu Lasten sozialschwacher Schichten, Zersiedlung der Landschaft und rück-

sichtslose Bebauung von Ackerland sowie Zerstörung von historisch-kulturell wertvoller Bausubstanz, sprechen jedoch dafür, daß die Empfehlungen der Konferenz eine klare Tendenz zugunsten von weitgehenden Eingriffen des Staates aufweisen werden. Die städtische Bodenreform dürfte vielerorts nicht weniger schmerzhaft verlaufen als die Agrarreform.

Sowohl grundsätzliche Überlegungen wie praktische Erfahrungen sprechen dagegen, Planungen, Investitionen und Eingriffe im Siedlungswesen vom grünen Tisch aus zu verfügen und ohne Rücksicht auf die Interessen und Meinungen der Betroffenen durchzusetzen. Dieses gilt erst recht, wenn eine aktive Mitwirkung der Bevölkerung an der Durchführung bestimmter Maßnahmen, z.B. Selbsthilfe im Wohnungsbau, erforderlich erscheint. Andererseits wird die volle Partizipation selbst in den Industrieländern leichter gefordert als verwirklicht. Selbst hier wirken sich unzureichende Information und Vorbildung der Bürger, organisatorische Schwerfälligkeit und Zeitknappheit so aus, daß nur ausnahmsweise eine direkte Partizipation der Bevölkerung entscheidenden Einfluß ausübt. Unter den wesentlich ungünstigeren Bedingungen der Entwicklungsländer wird es auch auf diesem Gebiet darauf ankommen, Minimalbedingungen für Partizipation durchzusetzen, die wenigstens solche Entscheidungen verhindern helfen, die offenkundig, manchmal sogar unbeabsichtigt, elementaren Interessen der Bevölkerung zuwiderlaufen, etwa bei Slumsanierung durch arbeitsplatzferne Neusiedlungen.

Ein erster, leider nicht selbstverständlicher Schritt auf diesem Weg wäre eine empirische Ermittlung der Wünsche und Prioritäten der zu ›beglückenden‹ Bevölkerungsteile, bevor Planer und Politiker für sie entscheiden. Darüber hinaus setzt eine aktive Mitwirkung an der Planung, Entscheidung und Durchführung selbst legitimierte und halbwegs sachkundige Vertreter der Bevölkerung voraus. Diese könnten aus lokalen Volksvertretungen bzw. nichtstaatlichen Organisationen hervorgehen, deren rechtlicher und politischer Status vielfach erst gesichert und aufgewertet werden muß.

Das gerade in Entwicklungsländern stärkere Angewiesensein auf Arbeitsleistungen der Bevölkerung dürfte auf der Konferenz verdeutlicht und mit dem moralischen Druck eines internationalen Forums so verbunden werden, daß sich die innenpolitisch begrenzten Chancen für Partizipation, einschließlich eventueller Unterstützung insbesondere durch nichtstaatliche ausländische Organisationen, verbessern.

Man fragt sich nach dieser Fülle von Themen, die schon in der Diskussion auf der Ebene eines Landes schwierig genug zu behandeln wäre, wie dies Vertretern von über hundert Regierungen zwischen dem 31. Mai und 11. Juni 1976 gelingen soll. Diese Schwierigkeiten einer Fachkonferenz auf Weltebene wurden allerdings schon recht früh erkannt und die Thematik wird schon ein bis zwei Jahre von nationalen und internationalen Gremien vorbereitet, bevor sich die Konferenzdokumente möglichst beschlußreif auf dem Tisch der Delegationen stapeln.

Da gibt es Expertentreffen und vorbereitende Tagungen von Regierungsvertretern, auf denen die Mitarbeiter des Konferenzsekretariats unter Leitung des kolumbianischen Generalsekretärs Enrique Peñalosa die Überzeugungskraft ihrer fachlichen Argumente testen und sich an die Verhandlungspositionen der Regierungen herantasten. So entstehen die Entwürfe der Grundsatzserklärung sowie der Empfehlungen für nationale und für internationale Aktivitäten, über die dann die Delegationen in Vancouver beraten und beschließen sollen. Aber nicht nur das HABITAT-Sekretariat, das UN-Zentrum für Wohnungswesen, Bauwirtschaft und Siedlungsentwicklung (UN-Centre for Housing, Building and Planning) und das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP), das die HABITAT-Konferenz finanziert, hatten Vorarbeit zu leisten. Auch die Teilnehmerländer müssen ihre Vorarbeiten abliefern, bevor die Konferenz beginnt.

Für HABITAT ließ man sich etwas Neues einfallen, um die Papierflut einer Weltkonferenz, wenn schon nicht einzudämmen, so doch aufzulockern: Neben dem Nationalbericht jedes Landes — auf diese Weise werden die Siedlungsprobleme, die Politik, die Instrumente und die Erfahrungen aller Länder in vergleichbarer Form zusammengestellt — wird es in Vancouver erstmals audiovisuelle Beiträge geben, die Lösungen von Problemen des Siedlungswesens möglichst lebendig den in Vancouver versammelten Politikern und Fachleuten vermitteln sollen.

Die Filme und Diapositivreihen sowie Besichtigungen an Ort und Stelle sollen zu einer realistischen und lösungsorientierten Diskussion beitragen. Durch sie soll der internationale Erfahrungsaustausch, der sonst mehr am Rande oder eher zufällig bei einzelnen Themen in Gang kommt, im Mittelpunkt der Konferenz stehen. Noch ist nicht ganz abzusehen, wie die Fülle des Anschauungsmaterials von über 200 zugesagten audiovisuellen Beiträgen — jeder kann bis zu 27 Minuten dauern, muß aber auch in einer 3-Minuten-Kurzfassung vorliegen — in den eher trägen Konferenzablauf von Plenum und drei Ausschüssen so eingeflochten werden kann, daß die Konferenz nicht bloß durch ein modisches Experiment eingeraht, sondern inhaltlich befruchtet wird. Dafür wird es den Fernsehjournalisten leicht gemacht, die abstrakt unverständliche Thematik der Konferenz durch besonders eindrucksvolle Filmbeispiele an die Zuschauer heranzuführen.

Die audiovisuellen Beiträge für HABITAT hätten auch leicht zur Diskriminierung der ärmeren oder in der Technik der audiovisuellen Medien weniger erfahrenen Länder führen können. Um auch ihnen eine Chance zu geben, konnten sie Zuschüsse und Beratung durch ein Spezialistenteam des Konferenzsekretariats erhalten. Dafür wurden Mittel des UN-Umweltprogramms, aber auch Sonderbeiträge von Ländern wie Kanada, Schweden und der Bundesrepublik Deutschland bereitgestellt.

Die Bundesrepublik Deutschland hat bereits ihren Nationalbericht mit Fallstudien über Ausbau, Erneuerung und Erhaltung unserer Städte, über Fragen des Verkehrs, des Umweltschutzes und der sozialen Infrastruktur aufgelockert, die plastisch machen sollen, wie Siedlungsprobleme unter den Bedingungen eines kooperativen Föderalismus und einer bestimmten Form der Arbeitsteilung zwischen öffentlicher Hand und Privatinitiative angepackt werden. Filme über ›Stadtentwicklung in alten und neuen Stadtteilen‹ in Köln, Hannover und Kempten, ›Stadtentwicklung und Stadtklima‹ am Beispiel Stuttgart sowie über Verkehrsprobleme in München runden eine Selbstdarstellung ab, die weder die Fehler noch den besonderen historischen und gesellschaftspolitischen Hintergrund für die Raum- und Siedlungsentwicklung in unserem Lande verleugnet.

Weder Vorarbeiten noch Abwicklung der Konferenz sind ausschließlich Sache der Regierungen. Wie schon bei der Umweltkonferenz in Stockholm und bei späteren UN-Sonderkonferenzen werden auch in Vancouver die nichtstaatlichen Organisationen in einer Parallelveranstaltung, hier HABITAT-Forum genannt, ihre Erfahrungen und Meinungen zur Konferenzthematik beisteuern und über die audiovisuellen Lösungsbeispiele diskutieren. Über 200 Organisationen haben sich angemeldet, aus der Bundesrepublik Deutschland beispielsweise die Deutsche Stiftung für Internationale Entwicklung (DSE) und die kirchlichen Hilfswerke. Ohne Beiträge der nichtstaatlichen Organisationen, die sich bisher am intensivsten darum bemüht haben, können Themen wie Partizipation oder Minimalstandards für städtische Problemgebiete nicht konkret genug diskutiert und erst recht nicht realisiert werden. Ohne Verständnis sowie politische Umsetzung durch staatliche Instanzen bleiben aber auch Anregungen und Modelle der nichtstaatlichen Stellen, z.B. im Bereich Bodenrecht, ohne durchschlagende Wirkung.

Es ist leicht, Gründe oder Risiken aufzuzeigen, die den Erfolg der Konferenz in Frage stellen könnten: Wenn beispielsweise ungelöste Konflikte aus anderen Bereichen der Nord-Süd-Beziehungen, etwa die Fragen einer neuen Weltwirtschaftsordnung, anstatt bei hierfür zuständigen Gremien wie der Welthandels- und Entwicklungskonferenz (UNCTAD IV) oder im Rahmen des Nord-Süd-Dialogs nun in Vancouver dominieren, dann wird es auch im Siedlungswesen wenig konkrete Fortschritte geben. Auch eine extensive Diskussion über die kaum von der organisatorischen Reform des UN-Systems loszulösende Frage der Institutionalisierung eines weltweiten Gremiums für Siedlungsfragen innerhalb des UN-Verbandes könnte sich als Sackgasse erweisen und den Raum für Fortschritte bei Sachfragen und realistischen Aktivitäten im Siedlungswesen einschränken.

Sicherlich lassen die politischen Implikationen sowie die unterschiedliche Ausgangslage der Länder auch bei Sachfragen weder Eintopf noch Allheilmittel zu. Kompromisse, allgemein gehaltene Prinzipien, Hintertüren für besondere Situationen und Vorbehalte der innerstaatlichen Souveränität sind unvermeidlich. Die Beschlüsse der Konferenz — Grundsatzklärung sowie Empfehlungen für nationale und internationale Aktivitäten — könnten jedoch Anstöße in zweierlei Richtung geben: Für staatliche und nichtstaatliche Stellen innerhalb der einzelnen Länder, die sich um eine planvollere und menschenwürdigere Siedlungspolitik bemühen, stellen sie Maßstab, Absicherung oder Ansporn dar. Die Berufung auf Dokumente und Beschlüsse einer Weltkonferenz könnte hier und da bisher versagtes Gehör verschaffen, auch wenn sich Grundsätze und Empfehlungen nicht unmittelbar, sondern nur in unterschiedlichem Grade modifiziert durchsetzen lassen.

Zum anderen ergeben sich unmittelbare Kriterien und Impulse für eine verstärkte internationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Siedlungswesens. Das gilt zunächst für den Bereich der technischen Zusammenarbeit im Rahmen der UN-Organisationen. Das gilt mindestens teilweise für die Kreditoperationen von Weltbank und regionalen Entwicklungsbanken sowie für die Aktivitäten der regionalen Wirtschaftskommissionen und weiterer regionaler und subregionaler multilateraler oder nationaler Stellen, die sich dafür eignen, übergreifende Funktionen bei Forschung, Technologie und Dokumentation zu

übernehmen. Das wird sich aber auch auf die bilaterale technische und finanzielle Zusammenarbeit auswirken. Angesichts der schlechten Erfahrungen einiger Organisationen mit herkömmlichen Vorhaben und entsprechender Zurückhaltung anderer, besteht eine selektive Aufgeschlossenheit für überzeugende Neuansätze. Diese sachliche Atmosphäre wird auf dem Gebiet des Siedlungswesens weit weniger als bei anderen Sektoren durch massive Eigeninteressen der Industrieländer beeinträchtigt.

Es ist allerdings recht unwahrscheinlich, daß HABITAT nennenswerte zusätzliche Mittel erbringt, wie sie der Größenordnung der Siedlungsprobleme der Entwicklungsländer als zusätzlich erkannter Aufgabe entsprechen würden. Es sind jedoch Verschiebungen zugunsten dieses Sektors vor allem aufgrund höherer Priorität auf den Antragslisten der Entwicklungsländer denkbar. Sofern damit eine effizientere Verwendung der unzureichenden Mittel für diesen Sektor einhergeht, wäre das als wichtiger Erfolg der Konferenz zu buchen.

Möglicherweise entstehen solche Wirkungen nicht so sehr als Folge der offiziellen Konferenzbeschlüsse. Als entscheidend könnten sich auf dem bisher international wenig beachteten Feld des Siedlungswesens vielmehr der Erfahrungs- und Meinungsaustausch über konkrete Lösungsansätze erweisen. Die Diskussion über die audiovisuellen Beiträge dürfte die offizielle Konferenz und das HABITAT-Forum der nichtstaatlichen Organisationen auf konkrete Beispiele lenken und damit auch Fachleute und Funktionäre der Arbeitsebene in Vancouver zusammenführen, die aus ihren Fehlern lernen und interessante Ansatzpunkte für Projekte, Programme und Instrumente auch nach Vancouver verfolgen können.

Wie weit eine nationale Umsetzung der Konferenzbeschlüsse sowie eine quantitative und qualitative Verstärkung der internationalen Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Siedlungswesens tatsächlich erfolgen, ist nicht zuletzt eine Frage des Konferenzechos in der Öffentlichkeit. Zumal eine spektakuläre Berichterstattung über die Konferenz nicht wahrscheinlich und wohl auch nicht wünschenswert ist, kommt es eher darauf an, Informationen über Probleme, aussichtsreiche Lösungen und mögliche konkrete Beiträge der Bevölkerung platisch zu vermitteln.

Die Generalversammlung der Vereinten Nationen im Spiegel der Praxis

Ein Rückblick nach der 30. Jahrestagung

CHRISTIAN TOMUSCHAT

Die 30. Jahrestagung der Generalversammlung (GV) der Vereinten Nationen (VN) mag für denjenigen, der auf Jubiläen und Feierlichkeiten hält, allein schon der Zahlensymbolik wegen, die den Abschluß einer Generationsphase andeutet, ein willkommener Anlaß sein, rückblickend Bilanz zu ziehen. Aber auch handfestere Gründe bieten sich für einen Versuch der Bestandsaufnahme an. Die Nachkriegszeit ist mit der Aufnahme der beiden deutschen Staaten in die Vereinten Nationen sichtbar zu Ende gegangen. Die Vereinten Nationen haben die Universalität nahezu erreicht, die künftige Normal-situation ist mehr oder weniger bereits heute eine Realität. Demzufolge besitzen die Erfahrungen der Gegenwart einen hohen prognostischen Aussagewert.

Die nachfolgenden Überlegungen sehen bewußt davon ab, das System der Vereinten Nationen als Ganzes auf die Waagschale zu legen¹. Die Aufmerksamkeit wird allein der Generalversammlung gelten, und es soll in erster Linie versucht werden, die Praxis für die Ableitung rechtlicher und auch einiger rechtspolitischer Folgerungen zu nutzen. Freilich läßt es sich nicht umgehen, zur Abrundung des Bildes einige we-

nige Bemerkungen über die Leistungsfähigkeit der Generalversammlung — verstanden als Interaktionszusammenhang, an dessen Funktionieren sich ganz bestimmte Erwartungen knüpfen — anzufügen. Den empirischen Erfahrungshintergrund bildet vor allem die 30. Jahrestagung der Generalversammlung², die sich am 17. Dezember 1975 bis auf weiteres vertagt hat.

I. Fortbildung der institutionellen Struktur

Bekanntlich haben sich seit dem Jahre 1945 die für die Generalversammlung maßgebenden Vorschriften der Charta nicht geändert. Hingegen ist die Geschäftsordnung mehrfach revidiert worden und liegt jetzt in einer 12. Fassung³ vor. Doch auch diese Anpassungen des Sekundärrechts beschränken sich mehr auf das Detail, während eine Reihe grundsätzlicher Neuorientierungen keinerlei rechtsförmlichen Niederschlag gefunden hat.

1. In Art. 9 Abs. 1 heißt es, daß die Generalversammlung »aus allen Mitgliedern der Vereinten Nationen« besteht. Diese Aussage trifft in ihrem Kern nach wie vor zu. Das Stimmrecht