



# POSITIONSPAPIER

## Klimapolitik in Städten ohne Vertreibungen – Für eine Verankerung menschenrechtlicher Grundsätze in der städtischen Agenda

MISEREOR-Positionspapier zum 3. UN-Weltgipfel zu  
Wohnungswesen und nachhaltiger Stadtentwicklung (Habitat III)

Herausgeber: Bischöfliches Hilfswerk MISEREOR e.V.

Autoren (verantwortlich): Almuth Schauber, Klaus Teschner

Erscheinungsort: Aachen

Datum: Mai 2016

Hinweis zum Urheberrecht:

Für jegliche Weiterverwendung und Vervielfältigung ist die Zustimmung einzuholen

## 1. Klimapolitik in Städten ohne Vertreibungen – Für eine Verankerung menschenrechtlicher Grundsätze in der städtischen Agenda

Die 3. UN-Weltkonferenz zu Wohnungswesen und nachhaltiger Stadtentwicklung Habitat III, die vom 17. – 20. Oktober 2016 in Quito, Ecuador, stattfinden wird, soll die Umsetzung der nachhaltigen Entwicklungsziele (SDGs) für den Bereich der Städte konkretisieren. Ziel der Konferenz ist es, ein Leitbild zu nachhaltiger Stadtentwicklung zu erarbeiten, die „New Urban Agenda“.

Das katholische Hilfswerk MISEREOR unterstützt seit Jahrzehnten städtische Arme darin, ihr Recht auf Stadt, auf Wohnen und Bleiberechte und damit auf ein menschenwürdiges Leben umzusetzen sowie Vertreibungen zu verhindern. Im Sinne einer Verknüpfung urbaner Klimapolitik und Armutsbekämpfung fordert MISEREOR, die Rechte und Interessen der städtischen Armen und der in informellen Siedlungen Lebenden auch in den Mittelpunkt der Klimapolitik zu rücken. Es darf nicht allein um inkrementelle Maßnahmen gehen, also um punktuelle Verbesserungen. Es geht MISEREOR und seinen Partnerorganisationen vielmehr um eine gänzlich neue Politik zur Verbesserung der Lebenssituation städtischer Armer als zentralem Bestandteil eines armuts- und gerechtigkeitsorientierten nachhaltigen Entwicklungspfad.

MISEREOR erwartet von der Deutschen Bundesregierung, sich im Rahmen des 3. UN-Weltgipfels zu Wohnungswesen und nachhaltiger Stadtentwicklung (Habitat III) insbesondere für die folgenden Forderungen einzusetzen:

1. Urbane Klimapolitik muss dem Schutz der städtischen Armen sowie der Armutsbekämpfung dienen. Es gilt ihre Rechte auf Stadt und Wohnen sowie ihre Bleiberechte und damit ihr Recht auf ein menschenwürdiges Leben durchzusetzen.
2. Die Umsetzung ökologischer Nachhaltigkeit und nachhaltiger Entwicklung im Rahmen der 2030 Agenda zum Preis von Menschenrechtsverletzungen und der Zunahme sozialer Ungerechtigkeit in Städten ist politisch und gesellschaftlich inakzeptabel. Die universellen Menschenrechte müssen daher den Rahmen der New Urban Agenda bilden.
3. Einhaltung verbindlicher sozialer, ökologischer und menschenrechtlicher Richtlinien zur Verhinderung von Vertreibungen in allen direkten und indirekten Finanzierungs- und Durchführungsvorhaben der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. In die New Urban Agenda muss darüber hinaus ein explizites Verbot von Vertreibungen aufgenommen werden.
4. Überprüfung öffentlicher und international finanzierter Klimaanpassungsprojekte auf Einhaltung verbindlicher sozialer, ökologischer und menschenrechtlicher Standards

für deutsche Beteiligungen an internationalen Klimafinanzierungsprojekten, Beteiligungen, seien sie direkt oder indirekt.

5. Ausrichtung der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit sowie von Urbanisierungs- und Klimapartnerschaften an menschenrechtlichen Grundsätzen sowie ein regelmäßiges Monitoring und eine öffentliche Berichterstattung über die Wirkungen kommunaler Entwicklungs- und Klimapartnerschaften auf urbane Klima- und Entwicklungspolitik sowohl in Deutschland als auch in den Partnerkommunen.
6. Verankerung der Verpflichtung auf eine angemessene und klimagerechte Wohnungsversorgung für alle Menschen im Zentrum der New Urban Agenda.

## 2. Urbane Klimapolitik muss dem Schutz der Ärmsten sowie der Armutsbekämpfung dienen

Im Jahr 2050 werden fast zwei Drittel der Menschheit in Städten leben. Der enorme Zuwachs städtischer Bevölkerung stellt kleine wie große, sogenannte Megastädte, vor zusätzliche soziale und ökologische Herausforderungen. Denn schon heute haben sie mit dicht besiedelten Armensiedlungen zu kämpfen, in denen es den Menschen am Notwendigsten fehlt, während sich Mittel- und Oberschicht in Wohlstandsenklaven zurückziehen und sich urbane Gemeinschaftsgüter und Räume aneignen. Ein an westlichen Vorbildern orientierter städtischer Lebensstil dieser wohlhabenderen Schichten bedingt, dass Städte heute bereits etwa 70 Prozent der welt-

weit erzeugten Energie verbrauchen und 70 Prozent der Treibhausemissionen ausstoßen. Auch der Großteil des zusätzlichen Energiebedarfs in der Zukunft wird von Städten nachgefragt werden. Das macht sie zu einem entscheidenden Faktor im Kampf um die Begrenzung des Klimawandels. Andererseits sind Städte aber auch unmittelbar den Gefahren des Klimawandels ausgesetzt, etwa durch Naturkatastrophen wie Taifune, Hitzewellen oder Schlammlawinen.

Damit stehen Themen wie Lebensstile, Mobilität, Infrastrukturen sowie die Art und Weise, wie unsere Städte gebaut und sozialräumlich aufgeteilt sind, auf der Agenda internationaler Zusammenarbeit. Stimmen beispielweise die Rahmenbedingungen einer gerechten und nachhaltigen Stadtgestaltung, ist das Leben in Städten grundsätzlich ressourcenschonender als ein vergleichbarer Lebensstil auf dem Land. Mit der Urbanisierung ist daher sowohl die Hoffnung auf eine Begrenzung des Klimawandels verbunden als auch die Furcht, dass es gerade Städte sein könnten, die den Klimawandel unbeherrschbar machen.

## 3. Menschenrechte müssen im Mittelpunkt der New Urban Agenda stehen

In Entwicklungs- und Schwellenländern leben durchschnittlich etwa 30 Prozent der städtischen Bewohner(innen) in informellen Siedlungen. Viele dieser Siedlungen befinden sich in unmittelbaren Gefahrenzonen, beispielsweise an Flussufern und -mündungen, an Küstenlinien oder an steilen Abhängen, an Schienen oder unter Starkstromleitungen. Die Menschen wählen das Leben in solchen gefährdeten Gebieten nicht freiwillig. Der Wohnungsmangel zwingt die Betroffenen, sich mit menschenunwürdigen Lebensbedingungen wie etwa saisonal eindringende Fluten in ihren Woh-

nungen zu arrangieren. Dabei sind die städtischen Armen mit ihrem geringen ökologischen Fußabdruck nicht verantwortlich für den globalen Klimawandel. Ihr Lebensstil ist weitgehend klimaneutral und hebt sich deutlich vom ökologischen Fußabdruck der globalen Mittel- und Oberschicht ab. Wie können die Interessen der Bewohner informeller Siedlungen und insgesamt der städtischen Armen repräsentiert und gewahrt werden? Welchen Beitrag leistet die New Urban Agenda, um die Rechte und Interessen armer urbaner Bevölkerungsgruppen wirksam zu schützen? Dies sind aus Sicht von MISEREOR und seiner Partnerorganisationen zentrale Fragen, die die Habitat III-Konferenz beantworten soll. Die internationale Staatengemeinschaft verfolgt mit der New Urban Agenda explizit das Ziel, mehr als eine Ideensammlung möglicher politischer Strategien und Maßnahmen zu sein. Um im Sinne eines grundlegenden sozial-ökologischen Wandels im städtischen Raum erfolgreich zu sein, muss sie daher konkrete politische Handlungsempfehlungen für die Umsetzung der Nachhaltigen Entwicklungsziele (SDGs) im Rahmen der 2030-Agenda und des Pariser Klimaabkommens enthalten.

#### 4. Urbane Klimapolitik muss mit den Zielen von Armutsbekämpfung und nachhaltiger Entwicklung verknüpft werden

Infrastrukturmaßnahmen und Maßnahmen zur Minderung von Klimawandelfolgen fokussieren auf städtische Ballungszentren. Die stark wachsenden asiatischen und afrikanischen Städte weisen den größten Handlungsbedarf auf. Die Erfahrungen der letzten Jahre verdeutlichen, dass der Klimawandel und seine spürbaren Folgen sowie die Strategien, ihn und seine Auswirkungen zu mindern, die strittigen Themen von sozialer Ge-

rechtigkeit, politischer und ökonomischer Teilhabe, Zugang zu Wohnraum und zu Basisinfrastrukturen zuspitzen. Aus Sicht städtischer Armer ist deshalb zentral, dass und wie ihre Interessen und Rechte in dieser Agenda Berücksichtigung finden.

Unter der politischen Prämisse des Kampfs gegen den Klimawandel werden strategische Lebensgrundlagen wie Landzugang, Zugang zu öffentlichem Raum, Schutz der Wohnung, Wohn- und Bleiberechte der in informellen Siedlungen Lebenden neu ausartiert. Sehr oft geschieht dies im Widerspruch zu menschenrechtlichen Verpflichtungen. Denn es geht um sehr viel Geld aus nationalen und internationalen Quellen. Die Kernfrage für MISEREOR lautet: Schützt urbane Klimapolitik gerade diejenigen, die stark von Klimawandelfolgen betroffen sind und einen besonders geringen ökologischen Fußabdruck haben?

#### 5. Ökologische Nachhaltigkeit zum Preis von zunehmenden Menschenrechtsverletzungen ist inakzeptabel

In den nächsten Jahrzehnten werden Schätzungen zufolge so viele Infrastrukturprojekte neu entstehen, wie insgesamt in den vergangenen 5000 Jahren. Es handelt sich um Investitionen im Zusammenhang mit neu entstehenden Städten sowie um die klimafreundliche Umgestaltung bestehender Städte. Entsprechend sind Städte auch Akteure einer Transformation, die zu einer vollständigen Dekarbonisierung der Weltwirtschaft führen soll.

Deutlich ist, dass urbane Entwicklungs-, Emissions- und Gerechtigkeitspfade auf engste miteinander verknüpft sind. Sehr viele Stadtbewohner haben keinen Zugang zu öffentlichen Räumen oder zu Infrastrukturen wie Wasserver- und -entsorgung, Strom und Mobi-

lität, Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen. Dabei stellt sich die Frage: Sind geplante Infrastrukturen auf die Bedürfnisse Armer ausgerichtet und ist der Nutzen der geschaffenen Infrastrukturen überhaupt mit ihren Wohnvierteln verknüpft? Profitieren arme Bevölkerungsgruppen von Investitionen in Verkehrsinfrastrukturen, beispielsweise dem Bau gebührenpflichtiger Schnellstraßen? Die für diese Maßnahmen aufgewandten öffentlichen Mittel stehen nicht mehr für die Umsetzung dringend notwendiger armutsorientierter Maßnahmen zur Verfügung. Insgesamt gilt, dass der ökologische und soziale Umbau von Städten stets politische Aushandlungsprozesse zwischen Wohlhabenden und Armen bedingt. Misereor fordert, dass in solchen Aushandlungsprozessen die Dimension des geringen CO<sub>2</sub>-Fußabdrucks der städtischen Armen sowie deren Rechte und Notlagen angemessen gewürdigt werden.

Aus Sicht städtischer Armer sind drei Aspekte von zentraler Bedeutung: Erstens die Klassifizierung eines Areals als Gefahrenzone verbunden mit der Auslegung der Anpassungsmaßnahme. Liegt der Klassifizierung beispielsweise eine Jahrhundertflut zugrunde, werden in einem solchen Fall besonders großzügig Überlaufflächen, beziehungsweise Deich- und Kanalvolumen vorgesehen. Zweitens sind die Ziele, die ein solches Projekt zusätzlich zur Schutzfunktion einnimmt, von großer Bedeutung (Bsp. Landgewinnung, Wohnbau für Wohlhabende, Freizeiteinrichtungen und Verkehrsinfrastruktur etc.). Und Drittens ist der Status der Siedlungen und der in ihnen Lebenden von ausschlaggebender Bedeutung. Oftmals werden die Interessen und Rechte der in informellen Siedlungen Lebenden konsequent missachtet. Schutzmaßnahmen beispielsweise werden nicht dazu genutzt, den Status informeller Siedlungen zu legalisieren, selbst wenn die Schaffung von Wohnraum Bestandteil der Gesamtmaßnahme ist.

## 6. Maßnahmen zur Klimafinanzierung müssen an den Schutz der Menschenrechte entlang der gesamten Wertschöpfungskette gebunden werden

Aktuell betrifft urbane Klimapolitik städtische Arme in mehrfacher Hinsicht. Zum einen werden Schutzvorrichtungen häufig zugunsten von Wohnvierteln vorgenommen, die nicht unmittelbar als Gefahrenzonen zu klassifizieren wären, während gleichzeitig städtische Arme, die in informellen Siedlungen leben, keinerlei Schutz erhalten. So werden der Bevölkerung von informellen Siedlungen beispielsweise keine Schutzräume zur Verfügung gestellt, die die Menschen während Gefahrensituationen aufsuchen könnten. Sie sind auch nicht integraler Bestandteil kommunaler Not- und Katastrophenpläne. Zum anderen sehen sich viele Menschen, die in Gefahrenzonen leben, mit Eindeichungs- und Schutzwallprojekten enormen Ausmaßes konfrontiert, die zugleich unzweifelhaft einer an Mittelklasseinteressen orientierten „Stadterneuerung“ dienen.

Ermöglicht wird dies oft mithilfe des Finanzierungsinstruments der Public Private Partnerships (PPP): Mit (international bereitgestellter) Klimaanpassungsfinanzierung wird beispielsweise ein Deichbauvorhaben verwirklicht. Das private Investment ermöglicht dabei Landgewinnung, die Schaffung von Freizeitinfrastrukturen, privatisierten Transportinfrastrukturen oder hochpreisigem Wohnraum. Als Folge haben die am Küstenstreifen Siedelnden – meist Fischerfamilien – keinen Zugang mehr zum Wasser. Selbst der Verbleib ihrer Siedlungen ist unsicher. Insbesondere bei Klimawandelanpassungsprojekten, die durch PPPs (teil-) finanziert werden, stellt sich



zwangsläufig die Frage, wie ihre Armutsorientierung gelingen kann, wenn eine renditeorientierte Privatinvestition eine der Finanzierungssäulen ist.

Die Bundesrepublik Deutschland als einer der größten Geber innerhalb von Weltbank und Asiatischer Entwicklungsbank sowie in ihrem Engagement bezüglich internationaler Klimafinanzierungen und kommunaler Entwicklungspartnerschaften muss daher dafür Sorge tragen, dass entlang der gesamten Wertschöpfungsketten und über den gesamten Projektzyklus das Prinzip menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten eingehalten wird.

## 7. Kommunale Entwicklungszusammenarbeit sowie Urbanisierungs- und Klimapartnerschaften zur Verankerung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten nutzen

Deutsche Kommunen haben sich in den vergangenen fünf Jahren in vielfältiger Weise in kommunaler Entwicklungszusammenarbeit engagiert, insbesondere in Afrika und Lateinamerika. Gerechtigkeits- und Nachhaltigkeitspfade werden im Rahmen dieser Partnerschaften am Beispiel konkreter Projektvorhaben, Trainings- und Weiterbildungen kommunal definiert. Die Handlungsoptionen sind somit auch im lokalen politischen und gesellschaftlichen Raum verankert. Kommunale Entwicklungszusammenarbeit verfolgt per Peer-to-Peer Bildungsinitiativen das Ziel, Finanzierungsmittel, Methoden und Partizipation auf die mittlere Entscheidungsebene zu verlegen und damit lokale Entscheidungsstrukturen zu stärken. Eine große Herausforderung hierbei liegt in den unterschiedlichen politischen, ökonomischen, kulturellen und menschenrechtlichen Vorausset-

zungen kommunalen Handelns. Dies fängt beispielsweise mit dem Aspekt der demokratischen Legitimation der jeweiligen Vertragspartner an, setzt sich über Handlungsbefugnisse, den Schnittstellen mit zivilgesellschaftlichen Akteuren, der Rechenschaftspflicht lokaler Counterparts gegenüber lokalen Mandatsträgern und lokaler Zivilgesellschaft fort und mag bei der Frage enden, wie die Zielgruppen, die von einem Projekt profitieren sollen, in dessen Planung eingebunden sind und um welche Hauptzielgruppen es sich handelt.

Kommunale Entwicklungszusammenarbeit als Peer-to-Peer Bildungsinitiative ist ein sinnvolles Instrument der Entwicklungszusammenarbeit, und unzweifelhaft muss es darum gehen, lokales Verwaltungshandeln zu stärken. Doch selbst im Rahmen rein technisch erscheinender Entscheidungsprozesse sind menschenrechtliche Aspekte von zentraler Bedeutung, um in der Folge technischer Erschließungen und von Infrastrukturmaßnahmen menschenrechtliche Verpflichtungen zu achten, besonders in Aushandlungsprozessen zwischen Wohlhabenden und Armen. Entsprechende Weiterbildungen für kommunale Entscheidungsträger sollten eine Verpflichtung vor der Bewilligung der Finanzierung einer entsprechend aus öffentlichen Mitteln bezuschussten Partnerschaft sein.

## 8. Eine angemessene und klimagerechte Wohnversorgung für alle muss im Zentrum der New Urban Agenda stehen

Angesichts von mehr als zwei Milliarden Menschen, die bereits heute in Städten unter unwürdigen Wohnbedingungen leben oder obdachlos sind, und angesichts des Wohnraumbedarfs von weiteren zwei Milli-

arden Menschen, die in den nächsten Jahrzehnten zusätzlich in den Städten leben werden, ist die Versorgung der Stadtbewohner mit menschenwürdigem Wohnraum eine riesige Aufgabe, die in der New Urban Agenda in angemessener Weise ausgeführt sein sollte. Ohne Einsatz von klimaschonenden Materialien und nachhaltigen Bauweisen würde jedoch nach Berechnungen des Wissenschaftlichen Beirats der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) alleine der Bau dieser Wohnungen die Atmosphäre derart mit CO<sub>2</sub> anreichern, dass das 1.5 Grad-Ziel globaler Klimaerwärmung nicht unterschritten werden könnte. Die Wohnbaupolitiken der Zukunft müssen daher zwingend sozial und klimagerechter ausgerichtet werden.

Die im Menschenrecht auf Wohnen verankerte staatliche Verpflichtung der Gewährleistung angemessener Wohnbedingungen für alle erfordert staatliche Förderprogramme zugunsten niedrigster Einkommensgruppen, entsprechend der Staatenpflicht zur Mobilisierung der maximal verfügbaren finanziellen Ressourcen zum Schutz und der Erfüllung der Menschenrechte. MISEREOR fordert daher angemessene Budgetzuweisungen für selbstbestimmte Wohnbauvorhaben einkommensschwacher Gruppen und für sozialen Wohnbau auf kommunaler Ebene, finanziert zunächst durch lokale Steuern und durch Abschöpfung von Gewinnen im Immobilienbereich, je nach Bedarf ergänzt durch externe Fördermittel, u.a. aus Klimasondermitteln, Entschuldungsabkommen und internationalen Krediten.

## 9. Verbot und Ächtung von Vertreibungen und erzwungenen Umsiedlungen in der New Urban Agenda

Das grundsätzliche und überfällige Verbot von Vertreibungen im Sinne der verbindlichen Kommentare zum Menschenrecht auf Wohnen ist eine der zentralen Forderungen, die MISEREOR an das Ergebnis der UN Habitat III Konferenz stellt. Der vorliegende Entwurf der Abschlusserklärung, der New Urban Agenda, erfüllt diese Erwartungen allerdings nicht. Vertreibungen sind nach den internationalen Menschenrechtsnormen geächtet. Dennoch wenden viele Kommunen weltweit Vertreibung oder erzwungene Umsiedlung als Zwangsmittel an. In den wenigsten Ländern existieren Gesetze, die Vertreibungen verbieten. Die New Urban Agenda muss aus Sicht MISEREORs jedoch klare die Verpflichtung aller Staaten zum Schutz, zur Achtung und zur Umsetzung des Menschenrechts auf Wohnen benennen. Dies umfasst neben dem Verbot und der Ächtung von Vertreibungen auch die Anerkennung von Bleiberechten sowie die Pflicht der Versorgung aller Menschen mit angemessenem Wohnraum. Letzteres insbesondere durch soziale Wohnbauprogramme, die Ermöglichung der Teilhabe aller Menschen an der Entwicklung ihrer Städte und die explizite Verpflichtung der Kommunen zur Verbesserung der Lebensbedingungen besonders für benachteiligte Gruppen.

Eine einseitige Hervorhebung politischer Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel, gepaart mit Aussagen zur ökonomischen Effizienz und zu neuen „innovativen“ Finanzierungsmechanismen unter Beteiligung privater Investoren, bei gleichzeitigem Verzicht auf ein explizites Verbot von Vertreibungen, würde einen politischen Rückschritt im Vergleich zu den Ergebnissen der UN Habitat II Konferenz 1996 in Istanbul darstellen.