

ANLAGE 2

AG Habitat Forum Umwelt und Entwicklung, 06.05.2007

Anmerkungen zur

„LEIPZIG-CHARTA zur nachhaltigen europäischen Stadt“

in der Fassung vom 6. März 2007

Der Text hat sich gegenüber der früheren Fassung wesentlich verbessert. Er beschreibt zutreffend wichtige Herausforderungen einer nachhaltigen Stadtentwicklung mit einer Schwerpunktsetzung auf benachteiligte Quartiere.

Wir halten insbesondere die angedeutete Priorisierung des Mitteleinsatzes für den Abbau von Benachteiligungen ärmerer Bewohner/innengruppen für dringend erforderlich. Dies bedeutet auch, aber nicht nur, eine Konzentration auf benachteiligte Quartiere. Die Überwindung und Vermeidung sozialer Ausgrenzung ist auch eine gesamtstädtische Querschnitts-Aufgabe und sollte als solche dargestellt werden.

Das Dokument weist nach wie vor Defizite auf, indem es zentrale Handlungsfelder – z.B. Wohnraumversorgung - gar nicht erwähnt oder Handlungsfelder, die für die Gesamtstädte/Stadtregionen gelten sollten, nur auf die benachteiligten Stadtquartiere bezieht.

Zu: Präambel

- Von einer „umfassenden und transparenten Beteiligung“ der Interessenvertretungen/ Stakeholder kann nach unserer Kenntnis bislang kaum die Rede sein.
→ *Die Leipzig Charta sollte konkret formulieren, wie ein offener Dialog-Prozess in Zukunft organisiert werden soll.*
- Das „Instrument“ einer „integrierten Stadtentwicklung“ ist auf europäischer Ebene bislang zu wenig qualifiziert, um als verpflichtender Handlungsrahmen gelten zu können. Potentialen für die Weiterentwicklung zu einer nachhaltigen und partizipativen integrierten Stadtentwicklung stehen Risiken für die demokratische Steuerung der Stadtentwicklungen sowie für die Verankerung sozialer und ökologischer Ziele entgegen.
→ *Vor einer Selbstverpflichtung der Minister auf ein „Instrument“ der „integrierten Stadtentwicklung“ müssten zunächst Zielsetzungen und Methoden weiter entwickelt werden.*

Zu: 2

- Die „Dimensionen“ einer nachhaltigen Entwicklung sind aus unserer Sicht unzureichend bestimmt und in dieser Weise potentiell nicht konform mit dem Völkerrecht und den einschlägigen Definitionen seit dem Brundtland-Bericht. Generell gilt diese Definition als verbindlich: *„Nachhaltige Entwicklung der Erde ist eine Entwicklung, die die Grundbedürfnisse aller Menschen befriedigt und die Gesundheit und Integrität des Erdökosystems bewahrt, schützt und wiederherstellt, ohne zu riskieren, dass zukünftige*

Generationen ihre Bedürfnisse nicht befriedigen können und ohne die Grenzen der Tragfähigkeit der Erde zu überschreiten.“

- Die Bestimmung der „wirtschaftlichen Dimension“ als „wirtschaftliche Prosperität“ ist missverständlich, da wirtschaftliche Prosperität im Rahmen der nachhaltigen Entwicklung ihre Grenzen in der Tragfähigkeit der Erde findet und zudem vorrangig der Bedürfnisbefriedigung jener Menschen dienen soll, die bislang von dem Zugang zu lebensnotwendigen Gütern ausgeschlossen sind. (Recht auf Entwicklung)
- Die Bestimmung der „sozialen Dimension“ als „sozialer Ausgleich“ (wirtschaftlicher Entwicklung) ist ungenau, da die soziale Dimension nachhaltiger Entwicklung im Kern in der Befriedigung menschlicher Grundbedürfnisse im Sinne der Menschenrechtserklärung und des Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte liegt. Statt um „sozialen Ausgleich“ geht es eher um die Herstellung einer globalen und intergenerativen Verteilungsgerechtigkeit in Bezug auf die Nutzungsrechte an natürlichen Ressourcen und die Teilhabe am globalen Reichtum, insoweit dies der Bedürfnisbefriedigung dient. Außerdem geht um Chancengerechtigkeit im Sinne einer gleichmäßigen Verteilung von Entwicklungs- und Prosperitätschancen.
- Völlig unzureichend ist die Bestimmung der Umweltdimension als „Berücksichtigung von Umweltbelangen“. Es müsste vielmehr um verpflichtende Ziele zur Reduktion des Umweltverbrauches auf ein nachhaltiges Maß gehen.
- Missverständlich ist auch die Formulierung, dass es um die „gleichgewichtige“ Berücksichtigung der Dimensionen geht. Der Begriff nachhaltiger Entwicklung impliziert vielmehr eine klare Hierarchie von Werten und Zielorientierungen, die im Kern auf den Menschenrechten basieren und diese um die Dimension der Umwelt- und intergenerativen Gerechtigkeit ergänzen. Wirtschaftliche Entwicklung ist in diesem Kontext kein Selbstzweck und institutionelle Kapazitäten haben eine dienende Funktion.
- Die unzureichende Bestimmung nachhaltiger Entwicklung führt insgesamt zu einer systematischen Schwäche der Leipzig Charta in Bezug auf die Bestimmung von Nachhaltigkeitszielen.
- Es ist augenfällig, dass z.B. das EUREK – Europäisches Raumentwicklungskonzept – obwohl es aus dem Jahr 1999 stammt, ein größeres Problembewußtsein erkennen lässt.

→ Die Leipzig Charta sollte auf einer Definition nachhaltiger Entwicklung fußen, die mit den Beschlüssen der UN-Konferenzen seit Rio 1992 konform sind. Wegen der großen Bedeutung der Städte für die Deckung der sozialen Bedarfe sollte außerdem ausdrücklich auf den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sowie auf die EU-Sozialcharta als verbindliche Handlungsmaximen der Stadtentwicklung verwiesen werden.

Zu: 3

- Die Formulierungen beschreiben die dramatischen Herausforderungen unzureichend. Wesentlich deutlicher war bereits das EUREK.
- Sicherlich verfügen die Europäischen Städte über vielfältige Qualitäten und Chancen. Zugleich sind sie aber auch eine der Haupt-Quellen nicht-nachhaltigen Umweltverbrauches, insbesondere in Bezug auf CO₂-Emissionen und Stoffströme. Die Entwicklung prosperierender Metropolregionen erfolgt z.T. auf Kosten peripherer Regionen aber auch auf Kosten sozialer Bedarfsdeckung in den eigenen Territorien, z.B. bei der Wohnraumversorgung. Sie sind darüber hinaus in vielen Fällen Kernzonen sozialer Spaltung und Desintegration. Soziale Ungleichheit und Ausgrenzung sind nicht nur „erkennbar“, sie spitzen sich dramatisch zu. Diese Prozesse bedrohen auch wesentliche Qualitäten und Potentiale europäischer Städte.

→ Der zweite Satz sollte lauten: „Zugleich sind viele Städte geprägt von den Herausforderungen demographischen Wandels und sich zuspitzenden sozialen Ungleichheiten, sozialer Ausgrenzung und Umweltproblemen.“

→ Die Abschnitt sollte um Bemerkungen zu den globalen Umwelt-Belastungen durch die europäischen Städte sowie den Folgekosten des Klimawandels für die Städte werden

Zu: 4

- Der Notwendigkeit ganzheitlicher Strategien, die zwischen den Akteuren und den Regierungsebenen abgestimmt wird, ist zuzustimmen. Die Abstimmung muss sich aber auch auf die lokale Aktualisierung von übergeordneten Zielsetzungen beziehen. Sie stellt schwierige Fragen an ihre demokratische Legitimation. Koordination zwischen Akteuren kann eine demokratische Entscheidungsfindung der Bevölkerung nicht ersetzen, sehr wohl aber bedrohen.

→ Die Leipzig Charta sollte um Aussagen zu „Konsultation und Stärkung der Zivilgesellschaft“ sowie „Partizipative Weiterentwicklung der lokalen Demokratie“ ergänzt werden.

Zu: 5

- Wir begrüßen die Bezugnahme auf die „Aalborg Commitments“.

→ Wir würden uns wünschen, dass die Leipzig Charta Formulierungen aus deren wesentlich klareren Zielsetzungen übernimmt.

→ Wir regen an, dass die Leipzig Charta ebenso die Bedeutung weiterer kommunaler Initiativen würdigt, insbesondere:

- „Klima-Bündnis der europäischen Städte mit den indigenen Völkern der Regenwälder“
- „Europäische Konferenz Städte für die Menschenrechte“ und „Europäische Städte-Koalition gegen Rassismus“

Zu: 6 ff „integrierte Stadtentwicklung“

- Der Abschnitt nimmt im Unterschied zum Vorspann fast keinen Bezug mehr auf die nachhaltige Entwicklung und spricht ohne weitere Qualifizierung nur noch von „integrierter Stadtentwicklungspolitik“. Der Anspruch einer Integration von Handlungsbereichen und Handlungsebenen kann eine Zielbestimmung jedoch nicht ersetzen. „Integrierte Stadtentwicklung“ kann vielfältigen Interessen dienen, auch solchen, die mit einer nachhaltigen und sozialen Entwicklung nicht vereinbar sind. Sie ist für sich allein auch kein Garant einer demokratischen Gestaltung der Stadtentwicklung. Vielmehr kann sie auch als technokratische Abstimmung der Behörden unter Einbeziehung von Unternehmensinteressen verstanden werden.

→ Es sollte durchgehend von einer „nachhaltigen und sozialen integrierten Stadtentwicklung“ geredet werden. Die Herausforderungen und Zielsetzungen sollten entsprechend herausgearbeitet werden.

Zu: 8/9

- Eine nachhaltige und soziale integrierte Stadtentwicklungspolitik berücksichtigt nicht alle relevanten Interessen gleichrangig, sondern bemüht sich um einen Interessenausgleich in Hinblick auf Ziele, die mit einer nachhaltigen und sozialen Stadtentwicklung konform sind, bzw. diese besonders stützen. Der angestrebte Konsens der Akteure muss nicht nur tragfähig, sondern auch zielgerecht sein.

Zu: 10 ff.

- Es wären Stärken und Schwächen der Stadt und Stadtteile in Hinblick auf eine *nachhaltige und soziale* Entwicklung zu beschreiben. Geplante Investitionen sollen nicht nur eine „ausgeglichene“ Entwicklung des städtischen Raums fördern, sondern ebenso den Umweltverbrauch senken und eine nachhaltige Deckung der Bedarfe ermöglichen.
- Während bei der Entwicklung und Erörterung der Strategien alle Akteure und die lokale Bevölkerung einzubeziehen sind, ist die Entscheidung über Strategien den demokratisch legitimierten Körperschaften vorbehalten.

Zu: 16 f.

- Governance-Strukturen sind vorrangig auf die Erreichung der Nachhaltigkeitsziele auszurichten und nicht allein auf die Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit. Maßnahmen und Governance-Strukturen, die der Wettbewerbsfähigkeit dienen, sind vielmehr auf ihre Verträglichkeit mit Nachhaltigkeitszielen, der sozialen Stadtentwicklung und der Entwicklung der lokalen Demokratie zu prüfen. Dazu sind auch Methoden zu entwickeln.
- Die erwähnten Handlungsstrategien sollen einer nachhaltigen und sozialen Stadtentwicklung dienen und sind daraufhin zu überprüfen.

Zu: 18 ff. qualitätvolle öffentliche Räume

- Wir begrüßen insbesondere die formulierten Grundsätze der Nutzerorientierung, der Nutzungsmischung und der Notwendigkeit von Qualitäten auch im privaten Sektor.
- Wir vermissen die Erwähnung von Umwelt- und spezifischen Sozialqualitäten, zum Beispiel Barrierefreiheit.
- Vor dem Hintergrund fortschreitender Privatisierung öffentlichen Raums vermissen wir eine Bekenntnis zur öffentlichen Zugänglichkeit urbaner Räume.
- Wir vermissen eine kritische Positionierung zur Rolle architektonischer „Leuchtturmprojekte“ bei der Gentrifizierung.

Zu: 21 ff Infrastrukturnetze / Energieeffizienz

- Wir begrüßen die Aussagen, insbesondere zu gut zugänglichen und bezahlbaren Stadtverkehrssystemen und zur Verknüpfung der Verkehrsträger.
- Die Anforderungen an eine verkehrsvermeidende Stadtplanung könnten stärker herausgestellt werden (es geht um mehr als Vermeidung von Zersiedlung).
- In Bezug auf die Erhöhung der Energieeffizienz und den Klimaschutz vermissen wir konkrete Ziele und Maßnahmen.
- Wir begrüßen die Erwähnung der Zersiedlungsvermeidung, vermissen jedoch die Erwähnung von Methoden, wie dies erreicht werden kann.
- Dies gilt ebenso für die Eindämmung von Spekulation.

Zu: 27 ff. Bildung

- Wir begrüßen, dass die Bedeutung sozialer Netzwerke und die Durchlässigkeit des Bildungssystem erwähnt werden.

Zu: 31 ff. benachteiligte Quartiere

- Wir begrüßen, dass in der Einleitung ansatzweise auf den gesamtstädtischen Kontext der Entwicklung benachteiligter Stadtquartiere verwiesen wird. Die Verantwortung für die Vermeidung der Entwicklung von Benachteiligungen ist eine gesamtstädtische Aufgabe, die nicht nur durch besondere Maßnahmen in Quartieren, die bereits Benachteiligungen aufweisen, wahrgenommen werden muss. Vielmehr gilt es, systematisch für das gesamte

Stadtgebiet solche Entwicklungen zu vermeiden, die eine weitere Vertiefung sozialer Disparitäten anheizen (z.B. Gentrifizierung, Schließung öffentlicher Einrichtungen). Und es gilt, innerhalb der Städte zu einem gerechteren Ausgleich zwischen reicheren und ärmeren Stadtgebieten zu kommen. Dazu zählt zum Beispiel auch, dass sozialer Wohnraum in bürgerlichen Wohngebieten und nicht nur in peripheren oder bereits benachteiligten Lagen geschaffen wird.

- Bei mehreren Aussagen in diesem Abschnitt ist für uns nicht nachvollziehbar, warum diese allein auf benachteiligte Quartiere und nicht auf die Gesamtstadt bezogen werden

Zu: 35 Aufwertungsstrategie

- Wir begrüßen die Aussagen zur Erhöhung der Energieeffizienz im Gebäudebestand. Diese sollten aber nicht nur auf Gebiete in benachteiligten Quartieren bezogen werden. Gerade Stadtgebiete mit Einfamilienhausbesatz und höheren Einkommen weisen aufgrund der Verkehrswege, der größeren Wohnflächen und der Baustrukturen eine besonders schlechte Energieeffizienz auf. Richtig dagegen wäre, dass in den preisgünstigen Wohnungsbeständen spezifische Förderungen erforderlich sind, damit Maßnahmen zur Erhöhung der Energieeffizienz von den Eigentümern vorgenommen werden und für die Bewohner finanziell tragbar bleiben. Diese Gebäude liegen allerdings nicht nur in benachteiligten Quartieren.
- Wir vermissen eine hinreichende Klarstellung, dass die angestrebte „Aufwertung“ vorrangig den bestehenden Bewohner/innen und Nutzer/innen des benachteiligten Quartiere dienen soll. Entsprechende Marktbedingungen vorausgesetzt können ansonsten gerade städtebauliche Aufwertungsstrategien zu einer Verdrängung benachteiligter Einwohner in andere benachteiligte Gebiete führen oder die Bedarfsdeckung generell beeinträchtigen.

Zu: 38 lokale Ökonomie

- Die Aussagen sind generell zu begrüßen.
- Es ist jedoch fraglich, dass allein durch nachfrageorientierte Qualifikationsangebote die Zugangschancen zum lokalen Arbeitsmarkt verbessert werden können. Ein öffentlich geförderter Arbeitsmarkt wird auch in Zukunft eine große Rolle spielen.

Zu: 41 Bildung Jugend

- Den Aussagen ist zuzustimmen.
- Zum Teil ist auch der Erhalt vorhandener Bildungsangebote und ihrer Qualitäten eine große Herausforderung, zum Beispiel durch Bevölkerungsverlust, Schließung öffentlicher Einrichtungen oder freie Schulwahl in anderen Stadtvierteln.
- Gerade im Bereich der Bildung ist es deshalb von besonderer Bedeutung, sozial ausgeglichene Siedlungsstrukturen im gesamten Stadtgebiet herzustellen und innerhalb der Bildungsangebote eine Umverteilung zu Lasten der ärmeren Stadtgebiete zu vermeiden.

Zu: 44 Stadtverkehr

- Die Aussagen sind zu begrüßen.

Zu: 49 ff

- Wir begrüßen die Aufwertung der Rolle der Kommunen in der EU und die notwendige nationale Verankerung einer nachhaltigen Stadtentwicklungspolitik.
- Wir unterstreichen die Aussagen zu den kommunalen Handlungsspielräumen und finanziellen Basis der Kommunen.

Wir vermissen auch weiterhin:

- Aussagen zum zentralen Handlungsfeld der Wohnraumversorgung. Wohnungen finden nur im Zusammenhang mit der Erhöhung der Energieeffizienz und andeutungsweise im Zusammenhang mit der Erhöhung der Qualitäten in benachteiligten Quartieren Erwähnung. Dies ist angesichts der Problemlagen völlig inakzeptabel.

→ *Wir verweisen auf unser letztes Schreiben. Der sozialen Wohnraumversorgung und dem Recht auf Wohnen wäre ein eigenes Kapitel zu widmen. Wir verweisen auch auf die Vorschläge von CECODHAS.*

- Aussagen zu den Rechten der Bewohner/innen.

→ *Wir würden u.a. Verweise auf die EU-Sozial-Charta und den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte erwarten. Wir würden außerdem spezifische Aussagen zu Beteiligungsrechten benachteiligter Bewohner/innen erwarten.*

- Aussagen zur Demokratisierung der Stadtentwicklung und öffentlichen Planung und zur Konsultation mit der Zivilgesellschaft. Dies gehört sicherlich zu den Kernherausforderungen der EU.
- Aussagen zur gezielten Stärkung der Zivilgesellschaft und der Selbstorganisation im Bereich der sozialen und nachhaltigen Stadtentwicklung.

→ *Wir würden verbindliche Selbstverpflichtungen zu einer systematischen Stärkung und Beteiligung von unabhängigen Bewohner/innenorganisationen an der weiteren Gestaltung der nachhaltigen Stadtentwicklung in der EU erwarten.*

- Aussagen zur Herstellung sozialer Balance innerhalb der Städte. Lösungen werden nur auf Ebene benachteiligter Quartiere gesucht.
- Aussagen zu Einzelhandel und Nahversorgung. Versorgungsdefizite werden nicht benannt.
- Aussagen zum Gesundheitssektor /gesunde Städte.
- Aussagen zur Überwindung ethnischer und rassistischer Diskriminierung.
- Aussagen zu Folgeproblemen der Privatisierung und wirtschaftlichen Globalisierung.
- Aussagen zur Überwindung der Benachteiligung von Frauen.
- Aussagen zu spezifischen Handlungsanforderungen aufgrund des demographischen Wandels.
- Aussagen zur langfristigen Rolle regionaler/städtischer Landwirtschaft.
- Es scheint so, als sollten ausgerechnet die benachteiligten Quartiere für mehr Nachhaltigkeit sorgen, Ziele für die Reduktion des Umweltverbrauchs z.B. der besseren Wohngebiete usw. fehlen.

Knut Unger / Sebastian Müller