

Kommunen bei der UN-Konferenz für nachhaltige Entwicklung:

# Global Town Hall als Arena der Städte

Die Regierenden der Welt kamen im Juni 2012 in Rio de Janeiro zur Konferenz der Vereinten Nationen über nachhaltige Entwicklung (Rio+20) zusammen, um über die Zukunft der Weltgemeinschaft zu beraten. Bedenkt man, dass 50 Prozent der Weltbevölkerung in Städten leben und für 75 Prozent der Treibhausgasemissionen verantwortlich sind, wird klar, dass diese Zukunft in den Städten gestaltet werden wird. Während die Ergebnisse der Rio+20-Konferenz als enttäuschend zu bewerten sind, zieht das Städtenetzwerk ICLEI – Local Governments for Sustainability für die Kommunen eine bessere Bilanz.

Ein Beitrag von  
Monika Zimmermann

Was hat die **Konferenz der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung (Rio+20)** gebracht? Hat es sich gelohnt, dass Zehntausende von Personen aus aller Welt im Juni 2012 nach Rio gereist sind? Hat es sich gelohnt, dass unzählige Vorkonferenzen, Themensitzungen und Regionalkonferenzen auf UN-Ebene, zwischen einzelnen Staaten und innerhalb der Nichtregierungsorganisationen veranstaltet wurden? Hat es sich gelohnt, dass Ministerialbürokratien, UN-Beamte ebenso wie internationale Verbände Hoffnungen, Fantasie, Gedanken, Forschungskapazitäten, Geld, Nächte und Wochenenden und vieles mehr einsetzten, um diese Konferenz zu einem Erfolg zu bringen?

Das **Städtenetzwerk ICLEI – Local Governments for Sustainability**, das anderthalb Jahre intensiv an der kommunalen Beteiligung an der Rio+20-Konferenz gearbeitet hat, hatte wie viele andere auch gehofft, dass der Gipfel in relevante Entscheidungen von Regierungen münden würde – Entscheidungen, die dringend benötigt werden, um die Entwicklung einer integrativen, ökologisch nachhaltigen Wirtschaft zu forcieren und eine globale Architektur von Institutionen zu fördern, die mit Kompetenzen und Ressourcen die Sicherung der menschlichen Lebensbedingungen und Ökosysteme gewährleisten würde.



In einer solchen Architektur muss dann auch die Rolle der Kommunen selbst verantwortet werden, denn sie tragen einen großen Teil der Verantwortung für die künftige Entwicklung der menschlichen Zivilisation. Zum einen hat eine einzelne Mega-Stadt wie Mumbai oder Mexico City mehr Einwohner als jede der 150 kleineren der 190 UN-Mitgliedstaaten, ist aber in keiner Weise direkt im internationalen System vertreten. Zum anderen sagen Experten etwa des Global Agenda Council on Urbanization des Weltwirtschaftsforums voraus, dass aufgrund des weiteren Anstiegs der Weltbevölkerung und der fortschreitenden Verstädterung in den kommenden 40 Jahren nochmals die städtische Kapazität gebaut werden muss, die in den vergangenen 4.000 Jahren gebaut wurde.

Bei der Konferenz der Vereinten Nationen zur nachhaltigen Entwicklung in Rio de Janeiro konnte sich die Staatengemeinschaft nicht auf konkrete Lösungen für die drängenden Zukunftsfragen einigen

## Zur Autorin:

Monika Zimmermann ist Direktorin des Capacity Center im Weltsekretariat von ICLEI – Local Governments for Sustainability in Bonn.

## Differenzierte Bewertung von Rio+20

Das große Ziel wurde nicht erreicht. Weder wurden in Rio die notwendigen Entscheidungen getroffen, um die nachhaltige Entwicklung der menschlichen Zivilisation sicherzustellen, noch ging von Rio ein Signal der Staats- und Regierungschefs aus, das der Welt gezeigt hätte, dass sie zu relevanten Entscheidungen in Richtung Nachhaltigkeit bereit wären. Stattdessen haben sie sich in Mexiko beim G8-Gipfel getroffen und wieder einmal über die Finanz- und Bankenkrise beraten und damit über Themen, die ihnen deutlich näher liegen als Klimakrise, Ressourcenknappheit, drastischer Verlust von Artenvielfalt, Verschmutzung der Ozeane oder radioaktive Verseuchung und die damit einhergehenden – auch finanziellen – Gefahren für arme und reiche Länder. Auch das Thema „Nachhaltiges Wirtschaften“ als eines von zwei Hauptthemen in der Vorbereitungsphase verschwand fast sang- und klanglos im Rauschen der Deklarationen und hat es nicht geschafft, zum Leitmotiv der Verankerung von Nachhaltigkeitsprinzipien in die täglichen Entscheidungsprozesse von Privatpersonen, Firmen und Regierungen zu werden.

Guter Wille, Energie, Forschung und Geld im Rio+20-Prozess sind in Dutzenden Seiten von Papier geendet, die kaum ein verbindliches Engagement von Regierungen beinhalten. Stattdessen bestätigen nationale Regierungen, was sie eigentlich schon längst geklärt hatten, führen unverbindliche Intentionen auf und verweisen auf die Aktivitäten von anderen Akteuren. Es bleibt unklar, wer für Entscheidungen bezüglich der geforderten Aktionen und für deren zügige Realisierung zuständig und verantwortlich ist.

Die Rio+20-Konferenz hat nicht zu einer internationalen Übereinkunft geführt, keine UN-Konvention erzeugt und keine neuen Selbstverpflichtungen der Staaten gebracht. Insofern stellt das Abschlussdokument das einzige direkte Konferenzergebnis dar.

## Ein Abschlusspapier vor Konferenzbeginn

Das Zustandekommen des Abschlussdokuments ☐ „Die Zukunft, die wir wollen“ ist interessant: Während eine Armada nationaler Verhandler monatelang über Ziele, Kernaussagen, Begriffe, Kommas und Klammersätze stritt, wollte der Gastgeber Brasilien offensichtlich eine Wiederholung des unrühmlichen Endes der UN-Klimakonferenz



2009 in Kopenhagen unbedingt vermeiden. Dort hatte selbst das Erscheinen von Staats- und Regierungschefs der größten Staaten keinen Konsens oder Erfolg erbracht. Nachdem auch wenige Tage vor dem Start der Rio+20-Konferenz keine Hoffnungen auf ein Konsenspapier aufkamen, legte der Gastgeber plötzlich am 16. Juni 2012 eine eigene Fassung vor, ohne darüber eine Debatte aufkommen zu lassen – ein Kompromisspapier auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner, bei dem alle beteiligten Regierungen Federn lassen mussten, auch die Nein-Sager. So mancher Chef-Verhandler konnte damit nach Hause berichten, dass es nicht seine Schuld war, dass nicht alle strittigen Paragraphen hinein- oder herauskamen und dass man diesen Kompromiss wohl akzeptieren müsse.

Auch wenn das Dokument weit hinter den Erwartungen zurückbleibt, kann man doch mit ihm leben und es künftig als Referenz für Analysen, Vorschläge und Handlungsansätze heranziehen, zumindest im kommunalen Kontext.

Warum hat die Rio+20-Konferenz nicht erreicht, was 1992 möglich war? Unter den verschiedenen Hypothesen muss eine besonders beachtet werden: Es ist nicht nur der mangelnde Wille der Nationalstaaten zum Handeln – diese Staaten selbst haben nicht mehr die Macht, Kraft und Gestaltungsfreiräume, die sie sich 1992 zumindest noch zutrauten.

## Konferenzergebnis aus kommunaler Sicht

Aus kommunaler Sicht stellt das Konferenzergebnis einen Schritt in die richtige Richtung dar, da die Anliegen der Kommunen Eingang in das Abschlussdokument fanden. So beginnt zum ersten Mal in der Geschichte der Vereinten Nationen ein Dokument mit dem Hinweis auf die Anwesenden, der neben den Staats- und Regierungschefs auch andere

**Bereits kurz vor dem Rio+20-Gipfel bekundeten hochrangige Vertreter von Städten beim ICLEI-Weltkongress in Belo Horizonte die Bedeutung ökologischen Wirtschaftens in Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländern**

„hochrangigen Vertreter“ nennt. Damit sind die Leitungen von Verbänden ebenso gemeint wie Bürgermeister und Firmenchefs. Zudem ist auch die wachsende Verstärkung Teil der offiziellen Zustandsanalyse, gefolgt von der Anerkennung der Fortschritte auf sub-nationaler und kommunaler Ebene.

Ein Abschnitt widmet sich den Interessensgruppen und beginnt mit der kommunalen Ebene. Die Schlüsselrolle aller Regierungsebenen und -parlamente für die Umsetzung nachhaltiger Entwicklung wird genannt, wie auch die Wichtigkeit, alle relevanten Entscheidungsträger in die Planung und Umsetzung von Nachhaltigkeitspolitiken einzubeziehen. Gleichzeitig wird eine breite öffentliche Beteiligung als wesentliche Voraussetzung für eine nachhaltige Entwicklung beschrieben – auch ein Ergebnis von 20 Jahren Lokaler Agenda. Wo es um die Institutionalisierung der nachhaltigen Entwicklung geht, finden sich ähnliche Sätze, denn die Relevanz einer effektiven Regierungsführung auf allen Ebenen wird hervorgehoben.

Den verschiedenen Regierungsebenen wird ein eigener Abschnitt gewidmet, wobei die lokale Ebene neben der „sub-nationalen“ Ebene gesondert genannt wird – ein Novum. Alle Ebenen werden zugleich ermuntert, Nachhaltigkeitsstrategien als Leitlinien zur Entscheidungsfindung zu entwickeln und anzuwenden. Zudem werden die Nationalregierungen direkt aufgefordert, sub-nationale oder lokale Institutionen zu fördern.

Kommunales Handeln wird unter anderem auch unterstützt durch Hinweise auf Energieeffizienz in der Stadtplanung, in Gebäuden und im Verkehr, die Widerstandsfähigkeit und Robustheit von Städten sowie das Abfallmanagement. Die Notwendigkeit ganzheitlicher Ansätze wird ausführlich im Abschnitt über „nachhaltige Städte und Siedlungen“ dargestellt, in dem auch die Relevanz von Partnerschaften und der Zusammenarbeit von Kommunen hervorgehoben wird. Zudem wird an verschiedenen Stellen selbstverständlich das kommunale Handeln zusammen mit dem nationalstaatlichem Handeln aufgezählt – ebenfalls ein Novum für die UN.

Die Anerkennung der kommunalen Ebene kann allerdings auch eine gefährliche Komponente enthalten, dann nämlich, wenn Leistungen der Kommunen ohne die notwendige Ausstattung erwartet werden. Immerhin hat die Abschlusserklärung auch dafür ein Angebot und erwähnt den Zugang von sub-nationalen und lokalen Regierungen zu internationalen, regionalen und nationalen Finanzierungsmechanismen – eine Forderung, die

von ICLEI und anderen Kommunalverbänden seit langem erhoben wird.

Diese Beispiele zeigen, dass das Abschlussdokument durchaus zitierwürdige Abschnitte enthält. Elemente, die sich direkt oder indirekt auf die kommunale Ebene beziehen, wurden in den monatelangen Verhandlungen gut und solide verankert und haben ihren Weg in das Dokument gefunden, ohne dass alle Staaten jedem einzelnen Absatz zustimmen wollten. Geholfen hat die von Schweden angeführte Staatengruppe „Friends of the Cities“, mit denen ICLEI eng zusammengearbeitet hat.

ICLEI hat sich über den gesamten Verhandlungsprozess intensiv an der Vorbereitung der Konferenz und des Abschlussdokuments beteiligt und als einziges kommunales Netzwerk an jedem der UN-Vorbereitungstreffen zwischen Mai 2010 und Juni 2012 teilgenommen. In diesen Prozess hat ICLEI immer wieder Vorschläge und Positionspapiere zur Relevanz der Städte für die künftige Nachhaltigkeit der Erde und zur Verankerung der Kommunen als relevante Regierungsebene in der UN-Struktur eingebracht.



Die Kommunen waren in Rio stärker und sichtbarer als bei jeder anderen UN-Konferenz vertreten – hier ein Panel der Global Town Hall

Veröffentlichungen in 2011 zu einer neuen globalen Regierungsarchitektur für die Nachhaltigkeit und zur nachhaltigen Wirtschaft haben die kommunale Stimme im Vorbereitungsprozess als relevant gezeigt. Die Mitwirkung an Symposien, Veröffentlichungen und unzählige Gespräche auf unterschiedlichsten Ebenen haben den staatlichen Verhandlern deutlich gemacht, dass sie nicht verlieren, sondern gewinnen, wenn den Kommunen mehr Bedeutung beigemessen wird. Der Einsatz hat sich gelohnt.

Da jede Interaktion mit den Vereinten Nationen und verhandelnden Nationalregierungen nur auf Basis deutlicher und erfolgreicher kommunaler Aktivitäten gelingen kann, hat ICLEI einen Schwerpunkt des Vorbereitungsprozesses auf das Mobilisieren von kommunalen Spitzenpolitikern, das

Dokumentieren der Nachhaltigkeitsstrategien vor Ort und das Verstärken der Selbstverpflichtungen von Städten und Gemeinden gelegt: Der Mexico City Pact 2010 zur Kohlendioxid-Reduzierung, die Durban Adaptation Charter von 2011 aus Anlass der UN-Klimakonferenz in Südafrika oder der „Local Action for Biodiversity“ sind Beispiele, mit denen Kommunen weltweit zeigen, dass sie es mit Energieeinsparung, Förderung regenerativer Energien, nachhaltiger Mobilität und Anpassung an den Klimawandel sehr ernst meinen.

In der Rolle als „Local Authorities Major Group Co-Organizing Partner“ (LAMG OP), der Verbindung zwischen den Kommunalorganisationen und dem Rio+20-Sekretariat, hat ICLEI seine seit 1992 bestehende enge Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen auch für diese Rio+20-Konferenz fortgesetzt.

Die starke Präsenz in der Vorbereitung fand ihre Fortsetzung bei der Konferenz selbst: Mit über 500 Delegierten war die ICLEI-Delegation die zweitgrößte nach den Unternehmen, die im UN Global Compact mitarbeiten, und zusammen mit den Delegationen anderer Kommunalverbände wie etwa des Weltverbandes der Kommunen (UCLG) insgesamt stark präsent.

Kommunalvertreter waren bei den vielen Haupt- und Nebenveranstaltungen äußerst gefragt. ICLEI-Präsident David Cadman sprach als Vertreter der Kommunen bei der offiziellen Eröffnung der UN-Konferenz. ICLEI vermittelte zudem Dutzenden von Bürgermeistern Rollen als Redner bei unterschiedlichsten Sitzungen, und ICLEIs politische Leitung, Bürgermeister von Mitgliedstädten und internationale Mitarbeiter vertraten die



Anliegen der Kommunen auf verschiedensten Foren und Veranstaltungen.

Der Pavillon des Staates Rio de Janeiro, in dem sich auch die Global Town Hall von ICLEI befand, zog während der UN-Konferenz für nachhaltige Entwicklung viele Besucherinnen und Besucher an

### Rio+20 Global Town Hall

Die Kommunen waren in Rio stärker und sichtbarer als bei jeder anderen UN-Konferenz vertreten, insbesondere durch ICLEIs **„Global Town Hall“**. Mit dem Ziel, ein Forum für kommunale Teilnehmer an der Rio+20-Konferenz zu schaffen, das einem Austausch mit den Regierungen, den UN-Organisationen und den vielen Partnern aus anderen Organisationen gleichermaßen dienen kann, hat ICLEI die Global Town Hall als Bühne für Präsentationen, Dialoge und Debatten über eine nachhaltige städtische Zukunft organisiert. Monatlang vorbereitet, hat die Global Town Hall viel Beachtung unter den Regierungs- und UN-Vertretern gefunden und ein frühzeitiges Zeichen gesetzt.

Zwischen dem 18. und 22. Juni 2012 war die Global Town Hall Treffpunkt der vielen Ver-

## Green Urban Economy

Was 1992 die Lokale Agenda 21 war, sollte 2012 die „Green Urban Economy“ werden: die Antwort der Kommunen auf Beschlüsse der Vereinten Nationen und das Angebot, diese Ziele mit Handeln auf städtischer Ebene zu unterstützen. Green Urban Economy heißt, dass die Ziele eines nachhaltigen Wirtschaftens von den Akteuren auf kommunaler Ebene, seien sie öffentlich oder privat, aktiv aufgegriffen werden und das Planen und Entscheiden leiten. Green Urban Economy heißt auch, dass Kommunalregierungen kreativ und aktiv ihren Beitrag leisten, die wirtschaftlichen Strukturen und Mechanismen in Richtung Nachhaltigkeit zu beeinflussen. Die Kommunen tun dies bereits mit gutem Erfolg: Umweltfreundliche Beschaffung, „grüne“ Jobs, Grundstücksverkäufe der öffentlichen Hand mit

Auflagen, City-Maut und kommunaler Kohlendioxid-Handel sind nur einige Beispiele, die in Brasilien vorgestellt wurden.

Den Nationalregierungen war es nicht gelungen, einen Konsens zu „Green Economy“ zu finden, und so kam es, dass dieses geplante Hauptthema plötzlich keines mehr war und auch der Vorschlag der Europäischen Union zu einer entsprechenden Roadmap keine generelle Zustimmung fand. Unter den Kommunen sieht dies anders aus: Sowohl in Veranstaltungen bei der Rio+20-Konferenz also auch beim vorausgegangenen ICLEI-Weltkongress in Belo Horizonte bekundeten hochrangige Vertreter von Städten die Bedeutung ökologischen Wirtschaftens gleichermaßen in Industrie-, Schwellen- oder Entwicklungsländern.

treter aus Städten und Gemeinden und hat gleichzeitig führende Vertreter aus Politik, Kommunalverbänden, Wissenschaft, Verbänden und Wirtschaft zusammengebracht. Etliche Partner trugen aktiv zur Programmentwicklung und auch zur Finanzierung bei.

Als Gast im Pavillon des Staates Rio de Janeiro und mit dessen Unterstützung gelang mit der Global Town Hall ein starkes Signal: Viele hochrangige Kommunalvertreter sind in Rio präsent, erwarten relevante Verhandlungsergebnisse und vertiefen den Dialog mit UN, nationalen Regierungen, Banken und Firmen. Gleichzeitig konnte die gute Zusammenarbeit zwischen Kommunalverbänden und den Zusammenschlüssen der Regionen deutlich gemacht werden – auch ein Ergebnis der engen Zusammenarbeit von ICLEI mit dem Network of Regional Governments for Sustainable Development (nrg4SD) und dem Netzwerk der Regionen (N2o) im Vorbereitungsprozess.

Höhepunkt der Foren und Diskussionsrunden war der Besuch von UN-Generalsekretär Ban Ki-moon in der Global Town Hall im Segment „Cities Leadership Day“ am 21. Juni 2012. Auf dem Panel unter anderem mit dem ICLEI-Präsidenten David Cadman, dem Exekutivdirektor von UN-Habitat, Juan Clos, sowie den Bürgermeister von Mexico Stadt, Marcelo Ebrard, und Belo Horizonte in Brasilien, Marcio Lacerda, prägte Ban Ki-moon den danach häufig zitierten Satz: „Der Weg zur Nachhaltigkeit geht durch die Städte“.

So kamen die kommunalen Vertreter mit gemischten Gefühlen aus Rio nach Hause: froh darüber, wie stark Kommunen und ihre Vertreter in Rio aufgetreten sind und wahrgenommen wurden, und zufrieden darüber, dass die Verankerung der kommunalen Rolle im Abschlussdokument gelungen ist; zufrieden insbesondere auch über eine durchweg gute Zusammenarbeit mit dem UN-Sekretariat, vor allem mit Brice Lalonde, dem französischen Rio+20-Exekutivdirektor, der bereits beim UN-Klimagipfel in Kopenhagen 2009 Unterstützung für das kommunale Anliegen gezeigt hatte, und beeindruckt von einer monatelangen Kooperation mit einer Reihe von Regierungen, insbesondere der schwedischen. Auch wenn die kommunalen Ziele mehrheitlich erreicht wurden, das Hauptziel des UN-Gipfels, ein relevantes Signal zum Stopp und zur Umkehr der bedrohlichen Zukunftstrends zu setzen, blieb auf der Strecke oder im Streit der Staatengruppen hängen.

Soll man nun auf Rio+30 hoffen? Nein, es müssen andere Mechanismen entwickelt



Mit seinem Besuch am 21. Juni 2012 in der Global Town Hall unterstrich UN-Generalsekretär Ban Ki-moon (links) die bedeutende Rolle der Kommunen für die weltweite nachhaltige Entwicklung – hier mit ICLEI-Generalsekretär Konrad Otto-Zimmermann, dem Exekutiv-Direktor von UN-Habitat, Juan Clos, und ICLEI-Präsident David Cadman

werden, die viel früher und viel deutlicher alle Akteure zur Verantwortung ziehen. Ob solche Riesen-Konferenzen überhaupt noch einen Sinn machen, sollte bei den Vereinten Nationen, den Regierungen, den Kommunen und den Nichtregierungsorganisationen gründlich analysiert werden. Der Aufwand ist immens und nicht durch das offizielle Ergebnis zu rechtfertigen – allenfalls durch die unzähligen Begegnungen, Kooperationen, Mobilisierungen, Publikationen und Projekte im Vorfeld.

Eines hat Rio+20 ohne Zweifel gezeigt: Es gibt eine lebendige internationale Gemeinschaft der Gruppen und Persönlichkeiten, die Nachhaltigkeit über materiellen Gewinn, einzelstaatliche Interessen, kulturelle Unterschiede oder Eitelkeiten stellen. Und diese Gemeinschaft geht quer durch alle Länder und über Parteigrenzen hinweg und könnte damit eines Tages ein Gegengewicht zu den Regierungen darstellen, die kurzfristige und singuläre Interessen höher bewerten als die Lebensfähigkeit und -qualität der menschlichen Zivilisation auf der Erde. ■

## Infos

### UN-Konferenz zur nachhaltigen Entwicklung Rio+20:

☞ <http://www.uncsd2012.org/>

### Abschlussdokument „Die Zukunft, die wir wollen“:

☞ <http://www.uncsd2012.org/thefuturewewant.html>

### ICLEI – Local Governments for Sustainability:

☞ <http://www.iclei.org/>

### ICLEI zur UN-Konferenz Rio+20:

☞ <http://local2012.iclei.org/iclei-and-rio-20/>

### ICLEI Global Reports zur Rio+20-Konferenz:

☞ <http://local2012.iclei.org/local-sustainability-study/>

### „Global Town Hall“ von ICLEI in Rio:

☞ <http://local2012.iclei.org/rio-20-global-town-hall/>