

## Projekt 2: Von Clean Cities zu Green Cities: Die Anfänge urbanen Umweltmanagements in den 1970er und 1980er Jahren

Leitkonzepte wie "Nachhaltigkeit" (sustainability), Energieeffizienz oder Klimaneutralität sind heute ein integraler Bestandteil von Stadtplanung – auch in Entwicklungs- und Schwellenländern – und werden verstärkt als zentrale Zukunftsthemen urbaner Entwicklungspolitik gehandelt. Doch sollte dieser Umstand nicht die Tatsache verdecken, dass hinter solchen Konzepten bereits eine lange Geschichte steht: ‚Nachhaltigkeit‘ ist spätestens seit dem Brundtlandt-Bericht von 1987 als Leitkategorie der Entwicklungspolitik etabliert, eine Sensibilisierung für urbane Umweltprobleme in der Entwicklungs- und Schwellenländern setzte schon zwei Jahrzehnte vorher ein. Speziell die Weltgesundheitsorganisation begann mit Untersuchungen zur „Urban Air Pollution“ seit den frühen 1960er-Jahren verstärkt das Ausmaß urbaner Luftverschmutzungen zu problematisieren und die damit verbundenen dramatischen gesundheitlichen Folgen zu betonen.<sup>1</sup> Seit 1973 erfasste ein von der WHO koordiniertes „Global Environment Monitoring System“ systematisch Luftveränderungen in Städten wie Bangkok, Kairo, Jakarta, Mumbai oder Mexico City. Zugleich thematisierten Großkonferenzen wie die bereits erwähnte UNESCO-Konferenz über Entwicklung und Umwelt (1968), die UN-Umweltkonferenz 1972 in Stockholm und der *Rio Earth Summit* von 1992 immer wieder die massiven Umweltprobleme, vor denen Städte in Entwicklungs- und Schwellenländern standen.

Ziel des Teilprojekts ist es vor diesem Hintergrund, die jüngere Geschichte des urbanen Umweltmanagements in Entwicklungs- und Schwellenländern zu erforschen und damit die Umweltdimension von urbaner Entwicklungspolitik in den Blick zu nehmen. Diese Dimension ist bisher weitestgehend unerforscht geblieben, weil sich „Verschmutzungsgeschichten“<sup>2</sup> bisher fast ausschließlich auf europäische und amerikanische Städte konzentriert haben.<sup>3</sup> Neuere Studien zu den Anfängen globaler Umweltpolitik wiederum interessieren sich vorwiegend für das Beziehungsdreieck USA – Europa – internationale Organisationen und klammern die Geschichte von Umweltpolitik in Entwicklungs- und Schwellenländern weitgehend aus.<sup>4</sup>

Das Projekt konzentriert sich auf drei wichtige historische Teilaspekte von Umweltpolitik: die Luftverschmutzung, die Gewässerverschmutzung und den Schutz urbaner Ökosysteme am Beispiel der Stadtbegrünung und Müllentsorgung. Gefragt werden soll, welche Konzepte und Ansätze die Weltbank, das UNEP und die WHO in dieser Hinsicht jeweils vertraten und implementierten, welche Visionen lokale Akteure – insbesondere Regierungen und Stadtverwaltungen – hatten und welche Wirkung umweltpolitische Maßnahmen jeweils entfalten konnten. Auf diese Weise soll auch erforscht werden, wie und seit wann ein dezidiertes Umweltbewusstsein in der urbanen Entwicklungspolitik Einzug hielt und wie sich die Bedeutung weicher Faktoren wie etwa des Faktors „Lebensqualität“ wandelte. Da urbanes Umweltmanagement immer auch mit dem lokalen Aufbau neuer institutioneller und administrativer Kapazitäten verbunden war, lässt sich an dieser zudem der Zusammenhang von Entwicklungspolitik und neuen Governance-Formen besonders gut erforschen.

Aus forschungspragmatischen Gründen sollen alle drei Teilaspekte jeweils an einer Beispielstadt exemplarisch erforscht werden. Dabei sollen die drei untersuchten Aspekte jedoch immer auch mit

---

<sup>1</sup> Weltgesundheitsorganisation (Hrsg.), Die Verunreinigung der Luft. Ursachen, Wirkungen, Gegenmaßnahmen, Weinheim 1964; WHO (Hrsg.), Urban Air Pollution. With Particular Reference to Motor Vehicles. Report of a WHO Expert Committee, Genf 1969.

<sup>2</sup> Verena Winiwarter/Martin Knoll, Umweltgeschichte. Eine Einführung, Köln 2007, 57.

<sup>3</sup> Diese Beobachtung macht auch Thorsten Schulz-Walden, Anfänge globaler Umweltpolitik. Umweltsicherheit in der internationalen Politik (1969–1975), München 2013, 341. Für ein Beispiel einer transatlantischen Verschmutzungsgeschichte vgl. Frank Uekötter, Von der Rauchplage zur ökologischen Revolution. Eine Geschichte der Luftverschmutzung in Deutschland und den USA 1880 - 1970, Essen 2003.

<sup>4</sup> Vgl. Schulz-Walden, Anfänge globaler Umweltpolitik.

allgemeinen globalen Umweltdiskursen auf der Ebene internationaler Organisationen seit den 1960er-Jahren kontextualisiert werden.

Der Problembereich ‚Luftverschmutzung‘ soll am Beispiel Mexiko Citys erschlossen werden. Mexiko City gilt seit Jahrzehnten als Stadt mit einer besonders schlechten Luftqualität und hat daher frühzeitig die Aufmerksamkeit von Umweltpolitikern auf sich gezogen. Bereits in den 1960er-Jahren begannen lokale Behörden mit Unterstützung der WHO damit, Messstationen aufzustellen, um systematisch Daten über die Entwicklung der Luftqualität zu sammeln. Seit den frühen 1970er-Jahren wurden im Zuge einer neuen mexikanischen Umweltgesetzgebung (1971: „Federal Law for the Prevention and Regulation of Environmental Pollution“) erste Maßnahmen zur Verbesserung der Luftqualität unternommen, wobei Stadt und Regierung dabei mit dem UNEP und der U.S. Environmental Protection Agency kooperierten. Zwar wurde das 1979 verabschiedete ‚koordinierte Programm zur Verbesserung der Luftqualität im Becken von Mexiko‘ nicht implementiert, nach der Schaffung eines Ministeriums für Urbane Entwicklung und Ökologie (1982) wurden jedoch mit Hilfe der Weltbank verschiedene Einzelprojekte – etwa punktuelle Verkehrsberuhigungen – umgesetzt. Dennoch hielt eine WHO-Studie 1992 noch fest: „The MAMC [Metropolitan Area of Mexico City] has very serious air pollution which has increased with the growth of the city, population, employment in industry, and traffic.“<sup>5</sup> Gerade weil die Bekämpfung der Luftverschmutzung in Mexiko City also insgesamt keine Erfolgsgeschichte ist, lassen sich an ihrem Beispiel jedoch besonders gut die Grenzen und Möglichkeiten lokalen Umweltmanagements beleuchten.

Ähnliche analytische Möglichkeiten bietet auch der Fall São Paulo, an dem exemplarisch Versuche zur Bekämpfung der Gewässerverschmutzung erforscht werden sollen. Diese war in São Paulo ein besonderes Problem, wie Umweltstudien immer wieder feststellten, weil Flüsse immer wieder über die Ufer traten – mit schweren gesundheitlichen Folgen für die Betroffenen. Bereits seit den frühen 1970er-Jahren unterstützte besonders die Weltbank daher Programme zur Eindämmung der Wasserverschmutzung, 1971 etwa eine Reihe an „São Paulo Water Supply and Pollution Control Projects“, 1980 das „São Paulo Industrial Pollution Control Project“, 1987 ein weiteres „Industrial Pollution Control Project“ und 1992 ein „Water Quality and Pollution Control Project“. Das Teilprojekt soll die Geschichte dieser Projekte im Einzelnen beleuchten. Damit können einerseits Kontinuitäten, Neuansätze, Erfolge und Misserfolge im urbanen Gewässerschutz rekonstruiert werden. Andererseits soll die Forschung zur Geschichte São Paulos ergänzt werden, welche sich bisher vor allem auf die allgemeine Urbanisierungsgeschichte São Paulos und seine wirtschaftliche Entwicklung konzentriert hat, ökologische Aspekte aber ausgeklammert hat.<sup>6</sup>

Zuletzt soll am Beispiel Singapurs der Schutz urbaner Ökosysteme untersucht werden und damit der historische Wandel umweltpolitischer Leitideen von einem Imperativ der Gesundheit hin zu einem neuen Ökologieparadigma beleuchtet werden. Unter Rückgriff auf William E. Rees‘ Konzept des „ökologischen Fußabdrucks“ kann dieses Paradigma als ein Politikansatz beschrieben werden, der davon ausgeht, dass die urbane Umwelt nur eine begrenzte „carrying capacity“ hat, Ressourcenverbrauch und Müllbelastung also nur bis zu einem bestimmten Maße tragen kann.<sup>7</sup> Dem Schutz des urbanen Ökosystems wird demgemäß eine besonders hohe Bedeutung beigemessen. In Singapur, so soll aufgezeigt werden, begann sich ein solches Paradigma seit den 1960er-Jahren durchzusetzen. Seit 1963 gab es jährlich einen „tree planting day“, 1967 wurde ein mehrjähriges „city beautification program“ aufgelegt, das die Schaffung neuer Parkanlagen und die Bepflanzung von

---

<sup>5</sup> UNEP/WHO, *Urban Air Pollution in Megacities of the World*, Oxford 1992, 163.

<sup>6</sup> Vgl. Matthias Harbeck/Jochen Meissner, São Paulo. Eine Megastadt in Lateinamerika, in: Schwentker (Hrsg.), *Megastädte*, 257-282.

<sup>7</sup> Definieren lässt sich die „carrying capacity“ als „the maximum rate of resource consumption and waste discharge that can be sustained indefinitely in a given region without progressively impairing the functional integrity and productivity of relevant ecosystems.“ William Rees zitiert in Winiwarter/Knoll, *Umweltgeschichte*, 182 f.

Straßen zum Ziel hatte.<sup>8</sup> 1972 wurde ein Umweltministerium geschaffen, 1975 zusammen mit der Weltbank ein „environmental control project“ aufgelegt, in dessen Rahmen 200 Müllautos angekauft und eine Müllverbrennungsanlage gebaut wurden. Die Stadtbegrünung lässt sich dabei als Versuch interpretieren, die „carrying capacity“ des urbanen Ökosystems zu erhöhen, Müllentsorgung als Versuch, die Belastung des Ökosystems zu verringern. Ausgehend von dieser Hypothese soll anhand beider – bis in die 1980er-Jahre laufender – Programme erforscht werden, welche Rolle solche ökologischen Kategorien für die Konzipierung und Umsetzung der Stadtbegrünungs- und Müllentsorgungspolitik spielten und auf welche internationalen Vorbilder, Diskurse und Kooperationen sich diese Politik stützte. Zumindest für die 1980er-Jahre lassen sich dabei Querverbindungen zu neuen globalen Themen wie ‚Nachhaltigkeit‘ und ‚Klimaschutz‘ vermuten. Damit eröffnet das Teilprojekt auch neue Einblicke in die historische Evolution des heute dominierenden Ideals ökologisch nachhaltiger ‚green cities‘.<sup>9</sup>

Neben publizierten Quellen sollen für das Teilprojekt die folgenden Archive und Bestände konsultiert werden:

- Washington D.C., USA: Archiv der Weltbank, U.S. National Archives (Akten der U.S. Environmental Protection Agency)
- New York, USA: Archiv der Vereinten Nationen (UNDP records); Rockefeller Archive Center (Ford Foundation Archives)
- Genf: Archiv der Weltgesundheitsorganisation
- Mexico City, Mexiko: Archivo General de la Nación México (Serie Administración pública 1910-1988)
- São Paulo: Arquivo Público do Estado de São Paulo
- Singapur: National Archives of Singapore

---

<sup>8</sup> Einen ersten groben Überblick dazu gibt Belinda Yuen, Creating the Garden City. The Singapore Experience, in: *Urban Studies*, Jg. 33, H. 6 (Juni 2006), 955–970.

<sup>9</sup> Im Kontext der Stadtgeschichte Singapurs ergänzt es die Forschung um weitere wichtige Perspektiven, denn diese hat sich bisher vor allem mit den Wohnungsbauprogrammen der 1960er- und 1970er-Jahre beschäftigt. Vgl. zuletzt zur Geschichte Singapurs Derek Heng/Syed Muhd Khairudin Aljunied (Hrsg.), *Singapore in Global History*, Amsterdam 2011 und Kwak, A Citizen's Right. Etwas älter: Ole Johan Dale, *Urban Planning in Singapore. The Transformation of a City*, Oxford 1999.