Ein Dossier von MISEREOR in Zusammenarbeit
mit der Redaktion WELT·SICHTEN.

# Entwicklung findet Stadt

## Städte als Brennpunkte globalen öko-sozialen Wandels

MISEREOR
IHR HILFSWERK

Zwei Gesichter einer Stadt: mehrgeschossiger Wohnbau und davor eine Armensiedlung an der Manggahan Floodway, einem Kanal zur Flutentlastung in Manila, Philippinen.
Foto: Kathrin Harms/Misereor

Editorial

**Dr. Bernd Bornhorst**
ist Leiter der Abteilung Politik und Globale Zukunftsfragen von Misereor.

Liebe Leserinnen und Leser,

Städte faszinieren und erschrecken. Sie machen sichtbar und erlebbar, was alles menschenmöglich ist. Sie sind, was wir sind. Malerei, Literatur, Film und Fotografie haben das immer wieder ins Bild gesetzt: die privaten und die öffentlichen Räume, das Menschengemachte und die Natur, das Verbindende und das Trennende, Vielseitigkeit und Enge, Ordnung und Chaos, Glanz und Elend.

Stadt und Entwicklung liegen eng beieinander. Wie werden die vorhandenen Potenziale genutzt? Wie können Grundbedürfnisse befriedigt und Grundrechte umgesetzt werden? Wie gestaltet sich das Neben- und Miteinander verschiedener Lebensstile? Wie können tragfähige Kompromisse für unterschiedliche Interessen und Ziele gefunden werden? Wer ist beteiligt und wer ist ausgeschlossen?

Es ist kein Zufall, dass globale Entwicklung zunehmend städtisch geprägt ist. Schon allein quantitativ: Immer mehr Menschen werden in Städten leben, im Jahr 2050 voraussichtlich zwei Drittel der Menschheit. Die großen Fragen nach Sicherheit, Frieden und Freiheit, nach der Chance auf ein gutes Leben für alle, werden wesentlich in den Städten entschieden – und in ihrem Verhältnis zum Umland, auf das Städte so angewiesen bleiben wie die Menschen auf ihre Umwelt.

Wohin das Leben in einer zunehmend städtischen Welt sich entwickelt, wird bereits heute maßgeblich festgelegt. Die wachsende Aufmerksamkeit für die globale Urbanisierung tut deshalb not. Das vorliegende Heft möchte einen Beitrag aus einer engagiert armenorientierten Perspektive dazu liefern.

Wir wünschen Ihnen eine anregende Lektüre!

Inhalt

**3 Eine Welt der Städte**
Wesentliche Weichen einer öko-sozialen Transformation werden in den Städten gestellt
Almuth Schauber und Georg Stoll

**7 „Wenn Städte nicht nachhaltiger werden, kann Nachhaltigkeit weltweit nicht gelingen“**
Interview mit Frauke Kraas, Stadt- und Sozialgeographin

**9 Wem gehört die Stadt?**
Über den Umgang mit städtischem Boden
Klaus Teschner

**13 Dreißig Jahre städtische Entwicklung im globalen Süden**
Ein Gespräch mit Marcelo Waschl

**14 Zwei Stadtbewohnerinnen berichten**
Thomas Krause

**16 Über unser Essen mitbestimmen**
In immer mehr Städten bilden sich Ernährungsräte
Alessa Heuser und Christine Pohl

**18 Schutz durch Vertreibungen?**
Bei Anpassungsmaßnahmen an den Klimawandel verlieren Bewohner informeller Siedlungen ihre Wohnungen
Almuth Schauber

**20 Unbequeme, aber notwendige Entscheidungen**
Dichtere Bebauung und höhere Treibstoffpreise als Wege aus der Klimakrise
Felix Creutzig

**22 Der langfristige Nutzen von Zusammenarbeit**
In Cebu kooperieren Verwaltung, Politik und Zivilgesellschaft bei der Stadtentwicklung
Francisco Fernandez

**24 Wer hat, dem wird gegeben**
Informelle Arbeit in Afrikas Städten fällt durch das Raster offizieller Maßnahmen
Thorsten Nilges

**26 Kommunalpolitik jenseits der Staatsgrenzen**
Städtenetzwerke gestalten globale Politikprozesse zur Nachhaltigkeit mit
Günter Meinert

Foto: Kathrin Harms/Misereor

Den innerstädtischen Verkehr sozial und ökologisch zu organisieren, ist eine der großen Herausforderungen für Mega-Cities wie hier in Pasay City.

# Eine Welt der Städte

## Wesentliche Weichen einer öko-sozialen Transformation werden in den Städten gestellt

| Almuth Schauber und Georg Stoll

**Im Jahr 2050 werden Prognosen der Vereinten Nationen zufolge zwei Drittel der Menschheit in Städten leben; heute sind es knapp 55 Prozent. Armut und Ausgrenzung, aber auch die großen ökologischen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts werden dann noch weit stärker ein städtisches Gesicht haben. Die Suche nach einer sozial gerechten und ökologisch nachhaltigen Zukunft ist deshalb auch die Suche nach der lebenswerten Stadt. Und doch nehmen Nationalstaaten und internationale Organisationen erst langsam die Gestaltung der globalen Urbanisierung als Aufgabe wahr.**

Städte prägen weltweit zunehmend das Leben im 21. Jahrhundert. Nicht nur, weil sie inzwischen die Mehrheit der Weltbevölkerung beheimaten und die wirtschaftlichen Aktivitäten sich in ihnen konzentrieren. Der städtische Lebensstil und seine Folgeerscheinungen greifen vielmehr längst auch auf ländliche Räume über. Auf ein Leben in der Stadt richten sich die Träume und Hoffnungen von Millionen von Menschen. Aber auch globale Herausforderungen wie Klimawandel und Armut verdichten sich in den Städten. 70 Prozent der weltweit genutzten Energie werden schon heute in Städten verbraucht, ebenso hoch ist ihr Anteil an den globalen Treibhausgasemissionen.

Urbanisierung und Klimawandel sind zwei Megatrends des 21. Jahrhunderts, die eng miteinander zusammenhängen: Allein schon der Bau der in den nächsten drei Jahrzehnten notwendigen urbanen Infrastruktur wird voraussichtlich das $CO_2$-Budget, das der Welt bleibt, wenn die Erderwärmung auf 1,5 Grad Celsius begrenzt werden soll, komplett aufbrauchen. Andererseits bieten Städte enorme Potenziale für einen effizienteren und intelli-

genteren Einsatz von Infrastrukturen. Insgesamt können sie einen unverzichtbaren Beitrag dazu leisten, den steigenden Bedarf an Ressourcen einer wachsenden Weltbevölkerung und insbesondere des immer noch unerträglich hohen Anteils armer Bevölkerungsgruppen zu decken. Städte bieten hierfür bessere Chancen als ländliche Regionen.

Aus diesem Grund ist entscheidend, wie Städte in den nächsten drei Jahrzehnten gedacht, geplant und gebaut werden. Da die Bevölkerungsentwicklung in den asiatischen und afrikanischen Städten besonders hoch ist, kommt ihnen ein besonderes Gewicht zu. Klimafreundliche Transportsysteme und eine kompakte Bauweise könnten bewirken, dass in Städten wenig Transportenergie verbraucht wird, und allein das könnte den zukünftigen Weltenergiebedarf erheblich reduzieren. Allein die asiatischen Städte könnten bereits 25 Prozent des zukünftigen Weltenergiebedarfs einsparen. Ähnliche Multiplikatoreneffekte gelten auch für andere soziale und ökologische Schlüsselbereiche: Angemessener Wohnraum und Arbeit, Bildung und Gesundheit, Ernährung, soziale Sicherheit oder kulturelle Vielfalt – all das wird wesentlich durch das Leben in der Stadt gestaltet und entschieden.

## | Urbanisierung – keine Option, sondern Tatsache

Das Wachstum der Städte galt lange Zeit nur als Folge von Landflucht. Heute ist das Bild differenzierter. In den meisten Städten übersteigt das Wachstum der bereits ansässigen Wohnbevölkerung den Zuzug vom Land. Dieser bleibt aber immer noch ein Faktor dafür, dass die Stadtbevölkerung weltweit schneller wächst als die Landbevölkerung – trotz erheblich geringerer Geburtenraten in den Städten als auf dem Land. Die Politik hat aus unterschiedlichen Motiven immer wieder versucht, die Binnenmigration vom Land in die Stadt zu stoppen oder zumindest deutlich zu bremsen. Insgesamt sind diese Versuche jedoch gescheitert. Daraus ergibt sich eine zentrale Erkenntnis: Urbanisierung ist keine Option, für oder gegen die man sich politisch entscheiden könnte. Sie ist ein unabwendbarer Prozess, den es politisch zu gestalten gilt: sozial gerecht und ökologisch nachhaltig.

Dabei kämpfen Städte nicht nur mit Problemen, sie bieten auch Chancen und Möglichkeiten. Neben den ressourcenökonomischen Vorteilen, die kompakte Städte gegenüber den weiten ländlichen Räumen haben, liegen diese Chancen vor allem in den Handlungsspielräumen kommunaler Selbstverwaltung und Vernetzung. Das zeigt sich besonders im Vergleich zu den Nationalstaaten als den bisherigen Hauptakteuren auf der internationalen politischen Bühne. Die nationalen Regierungen haben die galoppierende Urbanisierung bisher mit wenigen Ausnahmen wie beispielsweise China politisch verschlafen. Auch in den großen internationalen Institutionen und Verhandlungsprozessen einschließlich der UN-Klimakonferenzen wird das Thema bislang eher stiefmütterlich behandelt.

Auf der Ebene der Kommunen hat sich hingegen in den vergangenen Jahren einiges getan. Städte haben eigene Netzwerke gegründet, gemeinsame Erklärungen und Agenden zu sozialen und ökologischen Themen verfasst und sind internationale Selbstverpflichtungen eingegangen, die über die Vorgaben ihrer nationalen Regierungen oft weit hinausreichen. In all diesen Initiativen ist die Tendenz erkennbar, dass viele Kommunen die großen Zukunftsaufgaben, von denen sie besonders betroffen sind, unabhängig von den Nationalstaaten angehen möchten.

Allerdings haben die meisten Kommunen dabei mit einem großen Handicap zu kämpfen: Meist fehlt es ihnen an Geld. Während ein großer Teil der öffentlichen Aufgaben auf der kommunalen Ebene anfällt, begünstigt das Steuer- und Haushaltsrecht fast immer die nationale Ebene der Zentral- und Bundesregierungen. Kommunale Netzwerke versuchen daher, direkt bi- und multilaterale Finanzierungen zu erhalten. Hiermit zeichnet sich eine neue politische und ökonomische Schnittstelle ab, die lokale und kommunale Themen direkt mit globalen Diskussions- und Entscheidungsräumen verbindet. Es ist sicherlich kein Zufall, dass der Weltklimarat das kommunale Städtenetzwerk C40 als Ansprechpartner für die vorbereitenden Arbeiten zu seinem geplanten Sonderbericht zu Städten ausgewählt hat.

Foto: Florian Kopp/Misereor

## | Städtische Arme, städtische Mittelschichten

Städte sind entscheidend im Ringen um die globale Zukunft. So stichhaltig diese Aussage mit Blick auf städtische Räume als Ganzes ist, so wichtig ist es, sie mit Blick auf die städtischen Bewohner zu differenzieren. Denn diese haben extrem unterschiedliche Lebensstile, was einen sehr unterschiedlichen Verbrauch von Energie, von Rohstoffen und Raum und damit auch unterschiedlichen Ausstoß von Klimagasen zur Folge hat. Arme städtische Bewohner in Delhi beispielsweise emittieren 0,5 Tonnen $CO_2$ pro Kopf und Jahr, die untere Mittelschicht in Delhi bereits

**Ruinen und Schutt in Sapopemba, einem Stadtteil der brasilianischen Metropole São Paulo. Der Aufbau städtischer Infrastruktur ist eine wesentliche Voraussetzung für menschenwürdige Lebensbedingungen in der Stadt.**

2,7 Tonnen – während der deutsche Durchschnitt der letzten zehn Jahre bei über neun Tonnen liegt (auf dem Land ist er aufgrund des höheren Energieaufwandes für Transport und freistehende Gebäude noch deutlich höher).

Es geht um ein gutes Leben in der Stadt – für alle. Doch was ist ein gutes Leben? Für die Mitglieder der Mittel- und Oberschichten steht der Anschluss an westliche oder auch regionale Konsummodelle im Vordergrund. Für arme Bevölkerungsgruppen hingegen bedeutet „gutes Leben" zunächst , erstmals in den Genuss kommunaler Basisdienstleistungen wie Wasser, Strom und Transport zu kommen. Es bedeutet, dass ihre Siedlungen legalisiert werden, dass sie als Bürger ihrer Städte wahrgenommen werden und damit auch ihre Bürgerrechte und ihre gesellschaftliche Gestaltungsmacht Anerkennung finden. Weltweit kämpfen städtische Arme buchstäblich um einen Platz zum Leben, um Anerkennung, um Wohn- und Bleiberechte.

Die Gestaltung von Urbanisierung unter den Prämissen von sozialer Gerechtigkeit und ökologischer Nachhaltigkeit muss deshalb beides leisten: Sie muss die Lebensbedingungen städtischer Armer verbessern und sie muss alternativen Wohlstandsmodellen Geltung verschaffen, die den Lebensstil von Mittel- und Oberschichten klimaneutral werden lässt und in einen ökologisch unbedenklichen Rahmen führt. Die heute noch weitgehend gültigen Gleichungen „Ökologische Nachhaltigkeit = Armut" und „Gutes Leben = Raubbau" können nicht bestehen bleiben, wenn ein gutes Leben für alle angestrebt wird. Das aber kann nur gelingen, wenn Armutsbekämpfung und ökologische Wende nicht voneinander getrennt angestrebt oder gar gegeneinander ausgespielt werden.

Diese Herkulesaufgabe wird nicht zu Unrecht als „große Transformation" bezeichnet, als grundlegender ökologischer und sozialer Wandel von Gesellschaft, Wirtschaft, Kultur und Politik. Es wird nicht reichen, der wachsenden Weltbevölkerung alleine durch eine bessere Ressourceneffizienz menschenwürdiges Leben zu ermöglichen.

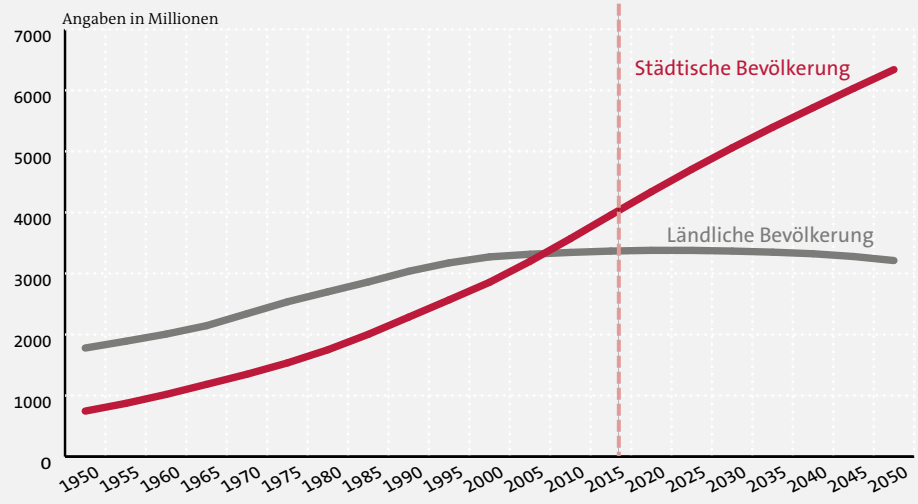
Neues Denken und Handeln sind gefragt, neue Konzepte, (Vor-)Bilder und überzeugende Geschichten für Wohlstand, gutes Leben und Entwicklung. Städtisches Leben kann Experimentier- und Kommunikationsräume dafür zur Verfügung stellen.

## | Soziale Gerechtigkeit

Wohin die Notwendigkeit, sich mit Klimaschutz und mit der Bewältigung der Folgen des Klimawandels auseinanderzusetzen, führen kann, wenn sie nicht mit der ernsthaften Bereitschaft zu grundlegendem Wandel einhergeht, lässt sich in städtischen Räumen beobachten. Denn häufig geraten Armutsbekämpfung und der allgemeine Schutz der Menschenrechte gänzlich aus dem Blick. Nicht selten ist dann Klimaschutz für die Bessergestellten das Ergebnis, unter Ausblendung oder gar auf Kosten derjenigen, die um ihre Existenz kämpfen, die einen weit

## Die globale Entwicklung von Stadt- und Landbevölkerung

**Im Jahr 2007 lebten auf der Welt erstmals mehr Menschen in Städten als auf dem Land. Der Trend in Richtung Urbanisierung hat sich seitdem weiter verstärkt.**

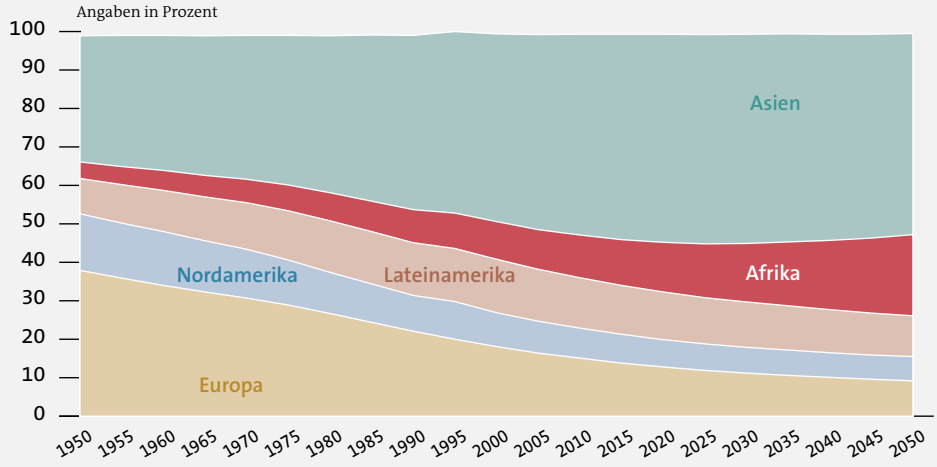



© WELT-SICHTEN

Quelle: UN, World Urbanization Prospects 2014

## Die regionale Verteilung der globalen Stadtbevölkerung

**Innerhalb von 100 Jahren ändert sich die globale Verteilung der Stadtbevölkerung grundlegend. Schon heute lebt die Mehrheit der städtischen Bevölkerung in Asien. Die höchsten Wachstumsraten weist Afrika auf.**




© WELT-SICHTEN Quelle: UN, World Urbanization Prospects 2014

unterdurchschnittlichen ökologischen Fußabdruck aufweisen, deren Stimme aber nichts gilt und nicht gehört wird. Hinzu kommt, dass informelle, nicht anerkannte Siedlungen häufig in Datenerhebungen gar nicht berücksichtigt werden, oder die Situation der dort lebenden Menschen verschwindet in Durchschnittswerten, die nicht zwischen armen und reichen Stadtteilen differenzieren. Armut, die unsichtbar gemacht wurde, lässt sich politisch und gesellschaftlich dauerhaft ignorieren.

Nach armen und wohlhabenden Zielgruppen aufgeschlüsselte Daten, beispielsweise zu Hunger, Säuglingssterblichkeit, Landnutzung und Zugang zu Basisdienstleistungen, wären deshalb ein erster wichtiger Schritt, um das Ausmaß städtischer Armut umfassend und realistisch einschätzen zu können. Um anschließend als Grundlage für kommunalpolitische Entscheidungen und Investitionen zu dienen, ist allerdings zusätzlich der Wille erforderlich, städtische Arme als vollwertige Bürger und Bürgerinnen anzuerkennen und politisch zu beteiligen.

Deshalb ist es von zentraler Bedeutung, demokratische Verfahren für Beratungs- und Entscheidungsprozesse zu etablieren, die alle Stadtbewohner einbeziehen, auch die Bewohner von Armensiedlungen. Doch selbst in Städten, in denen Arme die Bevölkerungsmehrheit stellen, ist das gegenwärtig keine Selbstverständlichkeit. Solche Gerechtigkeitsfragen machen Bruchlinien sichtbar, die die internationalen, nationalen und lokalen Aushandlungsprozesse um ökonomische und ökologische Ressourcen heute und in Zukunft kennzeichnen. Sollte 2050 beispielsweise die Hälfte der urbanen Weltbevölkerung in Armensiedlungen leben, wäre dies eine humanitäre Katastrophe, die politische und soziale Konflikte vermutlich dramatisch verschärfen würde. Entwicklungszusammenarbeit muss deshalb sicherstellen, tatsächlich die Ärmsten zu erreichen und nicht, wie es häufig aus Versehen geschieht, Mittelschichten fördern, die ebenfalls um Aufmerksamkeit und Ressourcen für ein gutes Leben in der Stadt kämpfen.

Denn das Wachstum der Städte geht einher mit einem Wachstum neuer städtischer Mittelschichten und zugleich städtischer Armut. Die höchsten Raten städtischen Wachstums sind in den oberen Mitteleinkommensländern zu verzeichnen. Aber auch die Mehrheit der Armen lebt heute in Mitteleinkommensländern. Dass sich gegenwärtig in den Städten dieser Länder in nie gekanntem Ausmaß neue globale Mittelschichten zu bilden beginnen, darf nicht den Blick dafür verstellen, dass dieser Bevölkerungsgruppe immer noch Hunderte Millionen Arme gegenüberstehen. Um die wirklich Bedürftigen zu erreichen, bedarf es besonderer Anstrengungen, die wiederum eine zentrale ethische Verpflichtung sind.

### | Ausgrenzung als Fehlentwicklung

Die Staaten haben sich im Rahmen der Agenda 2030 grundsätzlich zu einer umfassenden Entwicklungsperspektive für ein gutes Leben für alle verpflichtet – auch für zukünftige Generationen. Zweifellos wird dies in Zukunft besondere Anstrengungen in urbanen Räumen erfordern. Es wäre aber ein Trugschluss, wenn sich Entwicklungspolitik auf die „Unterentwicklung“ in armen Ländern konzentrieren würde. Die nachhaltigen Entwicklungsziele fordern auch uns auf, die Fehlentwicklungen in wohlhabenden Ländern in den Blick zu nehmen. Weltweit gibt es also ein Element, das insbesondere Mittelschichten miteinander verbindet: Wir alle müssen uns auf die Suche nach neuen Wegen machen, die das politische und soziale Gleichgewicht ermöglichen, auch für die Armen.

Armutsbekämpfung unter dem Vorzeichen globaler ökologischer Bedrohungsszenarien bedeutet also, neue, weniger ressourcenintensive Wege der Wohlstandssteigerung für die Armen zu eröffnen und gleichzeitig den bestehenden Ressourcenverbrauch der Ober- und Mittelschichten drastisch zu reduzieren. Die dafür erforderlichen gesellschaftlichen, kulturellen, ökonomischen und politischen Optionen auszuloten, setzt zunächst voraus, die Wirklichkeit in den Blick zu nehmen. Die rasante Entwicklung der Städte weltweit ist ein prägender Teil dieser Wirklichkeit. Ob Hoffnungsträger oder Schreckensbild – an Städten und spezifischen Fragestellungen, die urbanes Leben mit sich bringt, führt kein Weg vorbei. | |

**Dr. Almuth Schauber**
arbeitet als Referentin für städtische Armut bei Misereor.

**Dr. Georg Stoll**
arbeitet als Referent für Politik und Globale Zukunftsfragen bei Misereor.

# „Wenn Städte nicht nachhaltiger werden, kann Nachhaltigkeit weltweit nicht gelingen“

## Interview mit Frauke Kraas, Stadt- und Sozialgeographin

**„In den Städten wird sich entscheiden, ob die Große Transformation zur Nachhaltigkeit gelingt“ – so hat es der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) formuliert. Weshalb bedarf es eines solchen grundsätzlichen Wandels?**

Seit dem Zweiten Weltkrieg ist Urbanisierung mit enormer Wucht und Geschwindigkeit zu einem globalen Prozess geworden. Vor allem in Schwellen- und Entwicklungsländern wachsen die Städte rasant. Zahllose Städte weltweit entwickeln sich in nicht-nachhaltiger Weise, leiden unter schweren Umweltproblemen, Infrastrukturüberlastung, Versorgungsengpässen, Problemen des sozialen Zusammenhalts, Unterfinanzierung oder mangelnder Steuerbarkeit. Städte müssen nachhaltiger beziehungsweise weniger nicht-nachhaltig werden. Da sie Lebensräume von Millionen von Menschen und zugleich Entwicklungsmotoren für ganze Regionen sind, kommt ihnen eine besondere Bedeutung zu. Wenn es in Städten nicht gelingt, nachhaltiger zu werden, kann Nachhaltigkeit weltweit nicht gelingen.

**Was umfasst der Wandel, und um welche Zeiträume geht es dabei?**

Grundsätzlich ist eine Stadtentwicklung erforderlich, bei der die natürlichen Lebensgrundlagen erhalten werden, zudem substantielle politische und ökonomische Teilhabe der Stadtbewohner sichergestellt ist und gute Regierungsführung durch breite Kooperation der Entscheidungsträger gewährleistet ist. Die bereits bestehenden Städte müssen in dieser Hinsicht umgebaut und die neu entstehenden Städte und Stadtteile in nachhaltiger Weise gestaltet werden. Da absehbar vor allem in den Entwicklungs- und Schwellenländern Asiens und Afrikas in den nächsten zwei Jahrzehnten Millionen von Menschen zu Stadtbewohnern werden, besteht die Notwendigkeit – und einmalige Chance! – dort die neuen Städte und Stadtteile von Beginn an nachhaltig zu gestalten.

**Öko-sozialer Wandel ist nicht konfliktfrei. Schon heute werden Menschen im Zuge von Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel zwangsumgesiedelt. Wie kann urbane Klimapolitik diejenigen schützen, die stark vom Klimawandel betroffen sind, selbst aber einen sehr kleinen ökologischen Fußabdruck haben?**

**Prof. Dr. Frauke Kraas, Professorin für Anthropogeographie an der Universität Köln, war von 2013 bis 2016 Mitglied im „Wissenschaftlichen Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen“ (WBGU). Dort hat sie am Hauptgutachten „Der Umzug der Menschheit: Die transformative Kraft der Städte“ mitgearbeitet, das der WBGU 2016 im Vorfeld der Weltsiedlungskonferenz „Habitat III“ veröffentlicht hat.**

Städte sind von den Folgen des Klimawandels unterschiedlich betroffen. Während Städte in Küstenräumen, Delta- und Flussgebieten oft direkt unter dem Klimawandel leiden, stehen anderswo andere Risiken und Konflikte im Vordergrund, wie etwa Erdbebengefahren, Versorgungskrisen, soziale oder ethnische Auseinandersetzungen. In vielen Städten spielen der Klimawandel und seine Folgen für die Verantwortlichen in Stadtverwaltung und Politik, aber auch für die Betroffenen eine nachgeordnete Rolle. Es fehlt oft an tieferen, zumal lokal spezifischen Kenntnissen und Bewusstsein über die Problematik. Unterfinanzierte Verwaltungen und einkommensschwache Bevölkerungsgruppen haben zudem oft keine Budgets für Aufklärung, Vorsorge oder Schutzmaßnahmen. Überwiegend technische Lösungen – etwa satellitengestützte Monitoring- oder Pumpsysteme – helfen nicht allein, sie müssten verbunden sein mit einer verbesserten, die Verantwortlichen wie Betroffenen gleichermaßen einbeziehenden Vorsorgepolitik und Koordination im Krisenfall. Dringend bedarf es zudem lokal angepasster Lösungen, entwickelt auf Augenhöhe mit den Betroffenen.

**Was sind aus Ihrer Sicht Bereiche, in denen die urbane Transformation stattfinden muss?**

Im Nachhaltigkeitsdiskurs sind soziale Fragen und Lösungsansätze vergleichsweise unterrepräsentiert. Oft baut man beispielsweise Dämme gegen den steigenden Meeresspiegel, statt durch gute Regierungsführung vernünftige Landnutzungspolitik umzusetzen oder die Handlungsfähigkeit in den Stadtquartieren zu stärken. Transformation in Städten kann nicht allein durch sektorale Herangehensweise gelingen – etwa getrennt nach Bereichen wie „Straßenbau“ oder „Grünflächengestaltung“ –, sondern sollte sich in integrativer Weise auf eine Verbesserung der Nachhaltigkeit konzentrieren. Das bedeutet zum einen, dass Konzepte und Maßnahmen auf lokaler, nationaler und internationaler Ebene besser abgestimmt werden müssen. Zum anderen halte ich eine Konzentration auf „transformative Handlungsfelder“ für geboten, die Nachhaltigkeit in umfassender Weise fördern. Dazu zählen etwa eine nachhaltigere baulich-räumliche Gestaltung von Städten sowie die Konzentration auf nachhaltigere urbane Flächennutzung und urbane Gesundheit oder integrative Mobilitätskonzepte.

**Wo sind Institutionen und die Politik gefragt, um in den weiter wachsenden Städten den Spagat zwischen sozialer Integration aller und einer ökologisch nachhaltigen urbanen Entwicklung zu schaffen?**

Vorab: Viele Städte sind über ökologische und soziale Problemen hinaus mit zahlreichen weiteren Schwierigkeiten konfrontiert: Arbeitslosigkeit, Unterfinanzierung,

Korruption; die Liste ist verlängerbar. Die Zivilgesellschaft – etwa Basisinitiativen, religiöse Gemeinschaften oder Nachbarschaftsverbände – spielt vielfach eine zu geringe, teils gar keine Rolle. Die unterschiedlichen Bedürfnisse und Probleme der Stadtbewohner sind im Detail oft wenig bekannt oder werden kaum berücksichtigt. Weiterhin sind nationale und regionale Regierungen mit städtischen Administrationen häufig wenig miteinander verbunden. Dies alles führt dazu, dass Städten nicht die eigentlich notwendige Beachtung zukommt. Sie sollten stärker an politischen Entscheidungen beteiligt werden. Wenn man sich vor Augen führt, dass Megastädte wie Peking oder Tokio mehr Emissionen ausstoßen als die Benelux-Staaten oder dass in manchen Städten mehr Menschen leben als in mittelgroßen Nationalstaaten, dann wird diese Forderung verständlicher. Städte müssen sich besser untereinander vernetzen und austauschen, durch institutionelle Partnerschaften, Informations- oder Forschungsverbünde oder internationale zivilgesellschaftliche Initiativen.

*Die Bedürfnisse und Probleme der Stadtbewohner sind im Detail oft wenig bekannt oder werden kaum berücksichtigt.*

**Welche Beiträge kann Misereor mit seinen Partnerorganisationen leisten, um die „transformative Kraft der Städte" in sozial und ökologisch verantwortlicher Weise zu fördern?**

Politik, Verwaltung und Privatwirtschaft sind zumeist die zentralen Treiber der Stadtentwicklung. Misereor arbeitet mit zivilgesellschaftlichen Organisationen zusammen und stärkt die Interessen marginalisierter Bevölkerungsgruppen. Diese sind in der Stadtentwicklung unterrepräsentiert. Misereor unterstützt die Partnerorganisationen durch fachlich substantielle und umsetzungsorientierte Qualifizierung in ökologischen und sozialen Fragen. Der urban-gesellschaftliche Dialog wird vertieft und die Perspektive der Zivilgesellschaft sichtbarer. Durch internationale Kooperationen werden soziale und ökologische Fragen in der Stadtentwicklung in Entwicklungsländern intensiver beachtet. Die Unterstützung von Organisationen, die eine integrative Stadtentwicklung für alle Bevölkerungsgruppen fordern oder bereits umsetzen, hilft dabei, mehr Teilhabe für alle Bevölkerungsgruppen zu erreichen und Ungleichheiten einzudämmen.

**Was hat Sie als Mitverfasserin des Gutachtens fasziniert, beim Schreiben, in den Diskussionen mit den Co-Autoren und an der Resonanz?**

Es war faszinierend, in einem interdisziplinären Wissenschaftlerteam unterschiedliche Fachperspektiven kennenzulernen und ein Gutachten zu erarbeiten, das neue Sichtweisen und Impulse setzt. Die sehr positive, auch internationale Resonanz, die das Gutachten erhält, ermuntert einen als Wissenschaftler, sich durch Forschung, Lehre und Dialog noch intensiver in die Mitgestaltung unserer Zukunft einzubringen. Ich bin überzeugt: Wir brauchen deutlich mehr interdisziplinäre, unabhängige Forschung zur Entwicklung der Städte und Stadtgesellschaften. Speziell müssen wir besser verstehen, wie Urbanisierung in Schwellen- und Entwicklungsländern grundsätzlich nachhaltiger gestaltet werden kann. Und wir müssen Lösungsansätze transformativer Stadtentwicklung engagiert in alle Bildungsinstitutionen sowie die Zivilgesellschaft einbringen, weltweit. | |

Das Interview führten
**Dr. Almuth Schauber** und **Anne Rickert.**

Foto: Kathrin Harms/Misereor

**Makati-City in Metro-Manila.
Städte sind Gebäude, offene Flächen und Verbindungswege.
Diese Orte privaten und öffentlichen Lebens sozial und nachhaltig
zu gestalten, erfordert eine integrative Stadtplanung.**

# Wem gehört die Stadt?

## Über den **Umgang mit städtischem Boden**

Foto: Dennis M. Sabangan/picture alliance/dpa

**Zusammenstoß von informellen Siedlern und der Polizei. Die Hütten der Siedler in Quezon City, Manila, wurden im Januar 2014 gewaltsam geräumt, um einem Geschäftsviertel Platz zu machen.**

| Klaus Teschner

**Städte sind, in all ihrer Vielfalt, die größten und eindrucksvollsten von Menschenhand geschaffenen Gebilde. Mehr noch als die durch Landbau, Viehzucht und Verkehrswege überformten Landschaften prägen große und kleinere Städte die Oberfläche unseres Planeten. Der städtische Boden wird dadurch so bedeutsam, dass seine Nutzung streng nach ökologischen und sozialen Gesichtspunkten reguliert werden sollte.**

Städte sind stets ein interaktiv erzeugtes Gemeinschaftswerk. Paris, Barcelona oder Dubai und selbst die von Staatsoberhäuptern in Auftrag gegebenen Stadtneugründungen wie Chandigarh, Brasilia oder Abuja sind nicht allein das Werk genialer Stadtbaumeister, privater Stadtentwicklungsexperten oder Planungsbüros. Städte sind in ihrem Wesen stets geprägt vom Handeln unterschiedlichster Akteure, die sich Flächen, Gebäude, Wohnviertel aneignen und sie innerhalb oder außerhalb gesetzter Regelwerke interaktiv gestalten.

Diese Akteure sind Nutzende, Bauende, Mietende, Besitzende oder Besetzende. Sie bieten Dienstleistungen an oder produzieren Güter; sie sind in handwerklichen Berufen, im Handel, im Transportwesen, in Industriebetrieben, im Gesundheitswesen, in Schulen, Hochschulen, in der Wissenschaft tätig oder auch im Unterhaltungsbereich, in der Gastronomie, in religiösen, politischen oder kreativen Metiers. Sie alle tragen auf verschiedene Weise zu dem bei, was eine Stadt ausmacht, was ihren Wert bestimmt, ihre Attraktivität, ihre Kultur, ihre Vitalität, ihren Charakter, ihre Eigenart. Kein Stadtplanungsamt und kein Stadtmarketing kann das künstlich erzeugen, allenfalls können sie solche Eigenarten hervorheben und für ihre Zwecke nutzen.

### | Gemeinsamkeiten einer deregulierten Stadtentwicklung im globalen Süden

Bei aller Unterschiedlichkeit von Städten lassen sich bei der Entwicklung der letzten Jahrzehnte erstaunliche Gemeinsamkeiten fest-

Foto: Florian Kopp/Misereor

**Ziegel und Beton statt Holzplatten und Wellblech. Das Baumaterial wird solider in dieser Favela in São Paulo, doch die gefährliche Hanglage bleibt.**

stellen. Viele haben mit einer liberalen Bodenpolitik zu tun, mit der Existenz eines ausgeprägten Billiglohnsektors und mit einer Schwächung der kommunalen Steuerungsfunktionen. Fast alle heutigen Städte des „Südens" sind in Folge dieser Rahmenbedingungen durch extrem auseinanderklaffende Realitäten geprägt.

Einerseits sehen wir eine Stadt mit „modernem" Autoverkehr, Highways, Hochhäusern und ausgedehnten Villengegenden – der Nachfrage der städtischen Elite und den Wunschbildern der aufstrebenden Mittelklasse folgend. Diese Stadt ist stark fragmentiert, mit weiten unbebauten Flächen, eindeutiges Zeichen einer ungebremsten Bodenspekulation. Mit einer in die Breite gehenden Entwicklung – eine Konsequenz der Eingliederung immer neuer Flächen als Bauland – ist sie klar ausgerichtet auf eine Erschließung durch individuellen PKW-Verkehr, obwohl in vielen Städten die Mehrheit der am Verkehr Teilnehmenden überfüllte Kleinbusse nutzen muss oder gar mehrheitlich zu Fuß unterwegs ist, vor allem in Afrika.

Die andere Seite der Medaille ist von informellen Baustrukturen geprägt. Diese selbstorganisierten Bereiche der Stadt sind dicht bewohnt, teils sogar extrem verdichtet, und trotzdem nur flach bebaut: eng gepackte Siedlungen mit eingeschossigen Hütten oder einfachen selbst errichteten Häusern, in denen sich oft weit mehr als die Hälfte der Stadtbevölkerung drängt.

Solch eine auseinanderdriftende Entwicklung beinhaltet ein wachsendes Potenzial an sozialen Konflikten. Da das für einfache Dienste gezahlte Entgelt nur zur Anmietung einer prekären Hütte ohne Versorgungsleitungen reicht und da der Staat den Zugang zu einer angemesseneren Wohnung nicht unterstützt, werden für die mit solchen Löhnen Abgespeisten auch die informellen Wohnlösungen in den despektierlich als Slums bezeichneten Vierteln zunächst einmal toleriert. Es gibt ja keine Alternative.

Die mit der formellen Wirtschaft stark verknüpften informellen Ökonomien begünstigen zugleich die Steuerflucht von Unternehmen oder Eliten und beeinträchtigen so die Handlungsfähigkeit staatlicher und kommunaler Verwaltungen. Kommunen mit schlecht qualifizierten Angestellten und begrenzten Budgets sind von der Zentralregierung, von privaten Investitionen, externen Beratungsfirmen und internationalen Projektgeldern abhängig. All dies behindert eine demokratische Stadtbürgerkultur mit ernstzunehmender Partizipation.

Gerade die Strukturanpassungsprogramme der letzten Jahrzehnte haben diese Tendenzen verstärkt. Ein wichtiges Element dieser Programme war es, die Zuständigkeit des Staats oder der Kommunalverwaltungen für Aufgaben der Grundversorgung wie Wasser- und Energieversorgung und Transport in Zweifel zu ziehen und deren Privatisierung zu betreiben. Auch die Versorgung mit kommunalen und staatlichen Wohnungen war, was heute fast schon vergessen ist, bis weit in die 1970er Jahre in fast allen Ländern der Welt ganz selbstverständlich ein Teil der staatlichen Aufgaben – und nicht nur als Sozialwohnungsbau für soziale Härtefälle. Seither wirkten internationale Geberinstitutionen und Berater überall darauf hin, den Wohnungsbau der staatlichen oder kommunalen Verantwortung zu entziehen und in die Verantwortung der Privatwirtschaft zu übergeben. Der Staat und die Kommunen sollten seither nur noch fördern und nicht mehr selbst bauen, auch nicht mehr Wohnungsbestände besitzen oder verwalten. Besonders konsequent wurden solche Vorgaben in Ländern umgesetzt, in denen die Einflussnahme

Foto: Florian Kopp/Misereor

**Leben auf engstem Raum, selbst hier auf dem besetzen Grundstück eines ehemaligen Krankenhauses in São Paulo. Größere Wohnflächen sind ein Luxus, den sich in der Stadt nur die Reichen leisten können.**

großer Entwicklungsorganisationen, vor allem der Weltbank und der kontinentalen Entwicklungsbanken, am stärksten war.

## | Privatisierung verletzt das Recht auf Wohnen

Die Vorherrschaft von selbstorganisierten Siedlungen ist eine augenfällige Gemeinsamkeit in fast allen schnell wachsenden Städten des „Südens". Sie ist eine direkte Folge dieser Deregulierungspolitik und der Privatisierung der Wohnungsversorgung. Das bereits zuvor meist unzureichende Angebot staatlichen oder kommunalen Wohnungsbaus – teils auch in Staaten mit „sozialistischer" Ausrichtung, etwa Algerien oder Kuba – wurde in den meisten Ländern jetzt vollkommen aufgegeben oder nur noch auf Staatsbedienstete begrenzt. Das Angebot des Privatsektors war jedoch nirgendwo auf die Zahlungsfähigkeit unterer Einkommen ausgerichtet.

Die im UN-Sozialpakt von 1966 weltweit anerkannte Verpflichtung aller Staaten, das Menschenrecht auf Wohnen umzusetzen, wurde mit dieser Privatisierung der Wohnungspolitik zu einem reinen Lippenbekenntnis, da der gesamte Sektor de facto der Privatinitiative überlassen war. Die Mehrheit der Bevölkerung mit niedrigen Einkommen ist, um sich mit Wohnraum zu versorgen, auf Selbsthilfe in selbstorganisierten Siedlungen angewiesen oder aber, als neue Tendenz in etwas wohlhabenderen Ländern wie Chile oder Mexiko, auf privat erstellte Billigwohnungen mit hoher öffentlicher Förderung weit draußen vor der Stadt. Sie bieten teils noch trostlosere Lebensbedingungen als die selbstorganisierten Siedlungen.

Obwohl selbstorganisierte Siedlungen neuerdings wieder abwertend als Slums, Bidonvilles oder Favelas bezeichnet werden, sind sie bereits seit längerer Zeit als zukunftsweisende Pole einer städtischen Entwicklung „von unten" im Blickfeld der großen internationalen Geberinstitutionen. Sie versuchen jetzt auf die kommunalen Verwaltungen des „Südens" (und nur des „Südens"!) einzuwirken, solch eine irreguläre und ungeordnete Siedlungsentwicklung als positiv zu verstehen und nicht länger zu bekämpfen. Konsequenterweise haben die Weltbank, die Cities Alliance und UN-Habitat zahlreiche, eher halbherzige Fördermaßnahmen für die Legalisierung und Aufwertung dieser Siedlungen in ihren Programmen.

Solche meist als „partizipative Slumverbesserung" bezeichneten Programme werden oft schnell von der Logik des spekulativen Bodenmarkts ausgehebelt: Er verleibt sich diese Flächen ein, bietet sie anderen Sozialgruppen an und sorgt somit letztlich für eine Verdrängung der hier Lebenden. Anders ist die Situation, wenn Verbesserungsprogramme von starken Siedlerorganisationen getragen werden, Verdrängungsprozesse mit Regulation unterbunden werden und dann tatsächlich eine nachhaltige Verbesserung der Lebensbedingungen für die hier Wohnenden erreicht wird. Viele solcher Projekte wurden und werden von Misereor unterstützt.

## | Vertreibung statt Verbesserung

Die Realität in den meisten afrikanischen und vielen asiatischen Städten ist jedoch immer noch weit mehr geprägt von Vertreibungen als von solchen „slum upgrading"-Programmen. Die in selbstorganisierten Siedlungen Lebenden haben immer wieder mit behördlich angeordneten Räumungen zu kämpfen, wobei dann Errungenschaften lokaler Entwicklung sowie unter großen Anstrengungen erworbene Werte meist ohne Kompensation zerstört werden.

Die als „informell" bezeichnete Siedlungsentwicklung rings um die schnell wachsenden Städte des globalen Südens liegt einerseits voll in der Logik eines komplett deregulierten Bodenmarkts, mit dem alle Planungen und Ordnungsmechanismen über den Haufen geworfen und immer neue Flächen in die Verwertungslogik des Immobiliensektors überführt werden. Andererseits entziehen sich diese Siedlungen jedoch genau dieser Verwertungslogik, soweit sie als Orte von Gewalt unzugänglich werden oder soweit sie auch wertvollere Flächen in Besitz nehmen und es mit einer Kombination von sozialer Mobilisierung und Aushandlung schaffen, ihr Bleiberecht zu verteidigen.

Zugleich entsteht hier im Ansatz eine lokale Selbstverwaltung mit vor Ort vereinbarten Selbstregulationsmechanismen, die für die lokalen Verwaltungen provokativ erscheinen muss und deren Autorität in Frage stellt. Hier schimmert das Widerstandselement durch, das die selbstorganisierten Siedlungen seit Beginn begleitet und das bei allen Entbehrungen in diesen Siedlungen trotzdem größere Freiräume für die Gestaltung des eigenen Wohnbereichs und der eigenen Wohnumwelt zulässt.

Viele lokale Verwaltungen setzen daher – auch auf Rat internationaler Geber – auf die Vergabe von Eigentumstiteln und eine schnelle vollständige Integration dieser „informell" besiedelten Flächen in den städtischen Bodenmarkt. Sie hoffen dabei darauf, dass die Siedlungen durch eine formelle Bebauung grundlegend umgewandelt werden und einkommensstärkere Gruppen die bisherigen Bewohner verdrängen. Da dies nicht im Interesse der weniger Vermögenden sein kann, finden hier Auseinandersetzungen

Foto: Julia Lanz, https://creativecommons.org/licenses/by/2.0/

**Die Stadt als malerischer Ort, an dem es sich zu leben lohnt: So sehen sie Künstler in Santa Teresa, einem Viertel von Rio de Janeiro, Brasilien.**

statt, bei denen gemeinschaftliche Eigentumsformen und andere Schutzmechanismen gegen eine „Gentrifizierung" ins Spiel gebracht werden.

## | Die Bodenmärkte sozial und ökologisch regulieren

Wenn Städte eine interaktiv und gemeinschaftlich geschaffene Sache sind, die über Generationen hinweg erzeugt und gestaltet wurde, dann stellt sich die Frage, wer über diese Städte und die hier akkumulierten Werte bestimmen darf. Der Wert städtischen Bodens hängt ganz entscheidend von der Attraktivität und Vitalität der Städte sowie vom direkten Umfeld ab, in dem er sich befindet. All dies ist durch das gemeinschaftliche Handeln derer bestimmt, die hier leben und den städtischen Raum zusammen gestalten. Das Paradoxon ist, dass diese kollektiv erzeugten Werte privat gehandelt werden und dass Wertsteigerungen – auch von öffentlichen Investitionen erzeugte – fast immer allein in privaten Taschen landen.

Nur in äußerst seltenen Fällen wird ein Teil des Wertzuwachses für öffentliche Zwecke „abgeschöpft". Sehr hohe Gewinne lassen sich mit der Umwandlung landwirtschaftlicher Flächen im Stadtumland zu Bauerwartungsland und dann zu formell ausgewiesenem Bauland machen. Auch hier profitiert fast nie die Gemeinschaft, sie muss dann allerdings für die Kosten dieser flächenverbrauchenden Stadtentwicklung aufkommen: längere Leitungsnetze, mehr Verkehrswege...

Die von Basisinitiativen oft provokativ formulierte Frage „Wem gehört die Stadt?" bezieht sich deshalb nicht einfach darauf, wem all die Gebäude, Waren, Produktionsmittel, Transportmittel, Infrastrukturen, Einrichtungen für Erziehung und Gesundheit oder Kulturgüter eigentumsrechtlich gehören. Ob sie öffentliches oder privates Eigentum sind, ist oft nicht einmal der entscheidende Aspekt. Im Kern geht es um die Nutzung des städtischen Bodens, darum, wer sich den gemeinschaftlich geschaffenen Wert dieses Bodens nutzbar machen kann. Dies bezieht sich nicht nur auf den öffentlichen Raum, sondern auf alle Flächen.

Es geht hier um Regulationsmechanismen, wie es sie in allen Städten bereits gibt oder gab – wie klare Vorgaben zur Bodennutzung, verankert im Planungsrecht, oder Beschränkungen des Grundstückstransfers, zum Beispiel durch „Community Land Trusts" in Stadtgebieten, die mit öffentlichen Mitteln aufgewertet werden. Es geht um Mietpreisbeschränkungen, Mieterrechte und Zweckentfremdungsverbote. Es geht außerdem um andere Eigentumsformen: so etwa traditionelles Landrecht mit bindenden Nutzungsvorgaben, kooperatives Eigentum oder Erbpachtmodelle, wie sie als Element der katholischen Soziallehre im deutschen Grundgesetz verankert sind.

In den vergangenen Jahrzehnten wurden solche Regulationsmechanismen im Bereich der Bodenmärkte und der Immobilienmärkte vielfach abgebaut, da eine „staatliche Reglementierung" für überflüssig gehalten wurde. In vielen Ländern der Welt gaben staatliche Strukturen auf kommunaler Ebene damit ihre Möglichkeiten, die Stadtentwicklung im Sinne ökologischer Belange oder des sozialen Ausgleichs zu steuern, fast vollständig auf. Sie beschränken sich seither meist darauf, Straßen zu bauen, Bauflächen für Investoren auszuweisen, „informelle Siedlungen" gelegentlich abzureißen und ihre Funktion als Ordnungsmacht auszuüben – zum Beispiel bei der Kontrolle des Straßenhandels. Diese „Liberalität" bedient ganz direkt Eigentümerinteressen, die mit bestehendem und neu ausgewiesenem Bauland in der Stadt hohe Gewinne erzielen können. In den letzten Jahrzehnten kam hierzu auch das Interesse internationaler Kapitalmärkte, die zur Sicherung kurzfristig hoher und langfristig stabiler Renditen für ihre oft schwer unterzubringenden riesigen Kapitalbestände auf das „Bodengold" oder „Betongold" der schnell wachsenden Städte setzen.

Dass dies große Auswirkungen auf alle in der Stadt Lebenden hat, muss nicht lange erklärt werden: Hier wird über Ausschluss oder Integration entschieden, über unterschiedliche Wohnbedingungen, über öffentlichen oder privaten Reichtum, über die Höhe von Mieten und Pachtzahlungen, über die Zuordnung standortbedingter sowie umweltbezogener Nachteile auf verschiedene Gruppen. Hier wird eine flächenverbrauchende, unökologische Entwicklung der Städte mit langen Leitungswegen und hohem Verkehrsaufkommen vorgegeben. Hier werden einkommensschwache Bevölkerungsteile an den Stadtrand verbannt. Es geht also darum, ob die Spekulation mit dem Wertzuwachs städtischer Immobilien ungehemmt abläuft oder ob Regulationsmechanismen zur Verfügung stehen, um die Stadtentwicklung nach sozialen und ökologischen Kriterien zu steuern. | |

**Klaus Teschner**
ist Architekt und Stadtforscher. Seit 2002 arbeitet er als Fachreferent für Städtische Entwicklung bei Misereor.

# Dreißig Jahre städtische Entwicklung im globalen Süden

## Ein Gespräch mit Marcelo Waschl

**Wie haben sich Städte im globalen Süden in den vergangenen Jahrzehnten verändert, insbesondere für die armen Bevölkerungsgruppen?**

Die ohnehin vielfältigen Probleme von Städten sind in den letzten 30 Jahren noch größer und komplexer geworden. Nicht nur wachsen die Städte ständig, auch die Auswirkungen des Klimawandels treffen sie, und Verkehr und Industrie belasten sie. In den Armenvierteln herrscht nicht nur Mangel an Wohnraum, auch die Wasser- und Energieversorgung sowie die Abwasserbeseitigung sind unzureichend. Es fehlen Sozial- und Gesundheitseinrichtungen, Transportmittel, aber auch Flächen für Erholung oder Gemeinschaftsaktivitäten. Solche Mangelerscheinungen werden überall sichtbar, wo Städte mit ihrem Wachstum nicht mithalten können.

Außerdem wirken sich eine schlechte Regierungsführung und Verwaltung immer noch nachteilig auf die Lebensverhältnisse aus. In den Stadtverwaltungen besteht häufig kein wirkliches Interesse am Schicksal der Menschen, vielmehr herrschen Bürokratie und Korruption. Wird dann noch Landerschließung und Wohnungsbau über Jahre ohne wirksame Regulierung einfach dem freien Markt und privaten Investitionsfirmen überlassen, dann wachsen Städte ungeplant – und mit ihnen wachsen auch die Armutsgürtel an den Rändern. Diese Siedlungen haben meistens keinen legalen Status. Die Bewohner und Bewohnerinnen können jederzeit vertrieben werden, wenn sie anderen Interessen im Wege stehen. So wird die soziale Ungerechtigkeit gegenüber diesen Menschen weiter vertieft. Das Menschenrecht auf angemessenen Wohnraum steht für Millionen von städtischen Armen nur auf dem Papier.

**Welche Hebel gibt es, um an dieser Situation etwas zu ändern?**

Ganz zentral ist, dass die Initiativen und Erfahrungen der Zivilgesellschaft in die Entscheidungen von Politik und Verwaltung fließen. Das hat das Beispiel Lateinamerika gezeigt, wo nach dem Ende der Militärdiktaturen die soziale Organisation in den Städten zunächst schwach war. Doch dann haben die Menschen begonnen, sich zu organisieren, zum Beispiel gegen die großen Zwangsvertreibungen in den 1990er Jahren in Santo Domingo, in Rio oder in Lima. Landrechte von Bewohnern ehemals „illegaler" Siedlungen konnten gesichert und Gebiete, die informell besiedelt worden waren, regulär in die Städte integriert werden. Das hat nicht nur zu einzelnen Erfolgen geführt, sondern auch die politische Kultur beeinflusst.

**Marcelo Waschl ist seit 1987 bei Misereor im Bereich Städtische Entwicklung tätig. Der gebürtige Bolivianer ist von Hause aus Architekt und hat sich auf armenorientierte Stadtentwicklung in Lateinamerika spezialisiert.**

Als hilfreich hat sich oft auch eine Stärkung der kommunalen gegenüber der nationalstaatlichen Ebene erwiesen, beispielsweise indem politische Entscheidungs- und Finanzkompetenzen dezentralisiert wurden. Ein anderes Beispiel ist die Bildung von Gemeindeverbänden, sogenannten „mancomunidades" in Lateinamerika etwa, in denen Kommunen ihre Kräfte bündeln und sich gegenseitig stützen können. Weil die Lage vielschichtiger und komplizierter geworden ist und beispielsweise Zielkonflikte zwischen sozialen und ökologischen Anliegen in der Planung und Verwaltung von Städten auftauchen, ist außerdem Forschung wichtig, um solche Probleme besser zu verstehen. Auch hier sind Transparenz und die Beteiligung der Betroffenen unverzichtbar.

**Welche besonderen Handlungsmöglichkeiten hat eine Organisation wie Misereor in diesem Zusammenhang?**

Bei Misereor haben wir den Vorteil, dass wir ganz nah an den Problemen und den Lösungsvorschlägen der betroffenen Menschen sind. Von Beginn an haben wir versucht, die Betroffenen in Projekte einzubeziehen, um diese so gut wie möglich an die lokalen Verhältnisse, die Mentalität der Leute und ihre Kultur anzupassen. Manches, was auf diese Weise entstanden ist, ist dann auch von anderen aufgegriffen worden, auch auf politischer Ebene. Zu nennen wäre beispielsweise in Brasilien das Modell der sogenannten Beteiligungshaushalte: Dabei entscheidet die Zivilgesellschaft mit, wie öffentliche Finanzmittel verwendet werden sollen.

Ein anderes Beispiel lässt sich am Stadtrand von El Alto in Bolivien beobachten. Hier werden auf kleinen Flächen Nutzpflanzen angebaut und Kleintierhaltung ermöglicht. So entsteht eine Art urbane Landwirtschaft, die zur Ernährung beiträgt und auch Beziehungen zum ländlichen Raum herstellt, von dem die meisten Leute ja stammen. Das ist immer auch ein Experimentieren mit den eigenen Möglichkeiten unter schwierigen Bedingungen. Solche Erfahrungen und Kooperationen sind wertvoll, weil sie Alternativen aufzeigen zum Lebensstil der Mittelschichten, der ja nach wie vor für viele auf absehbare Zeit nicht erreichbar ist und der zudem mit seinem Individualismus und seiner ökologischen Verantwortungslosigkeit immer fragwürdiger wird. | |

Das Gespräch führte **Georg Stoll.**

**Medina Mendoza, 38, Southville 8 A, Provinz Rizal:**

# Umgesiedelt. Wenn das Zuhause keine Heimat ist

Foto: Kathrin Harms/Misereor

Seit 2009 gibt es unser Viertel. Die meisten Bewohner kommen aus Montalban und Taytay. Dort sind 2009 viele Menschen durch den Taifun Ketsana ums Leben gekommen, deswegen wurden die Bewohner hierher umgesiedelt, wo es sicherer ist. Hier gibt es mehr als tausend Wohneinheiten, aber die meisten stehen leer. Das liegt auch an der schlechten Bauqualität. Southville 8A wurde zu schnell gebaut. Die Dächer sind dünn und die Wände bekommen Risse. Vom Regen sacken unsere Häuser langsam den Hang hinab. In unseren ursprünglichen Vierteln hatten viele Menschen bessere Häuser, aber da war es eben nicht sicher. Und nur wenige wohnten dort legal.

Meine Familie und ich hatten früher ein Haus aus Bambus, insofern ist unser jetziges Haus viel besser. Mein Mann arbeitet auf einer Müllkippe. Drei Stunden dauert die Fahrt dorthin und kostet 100 Pesos. Zurück noch einmal das gleiche. Mit Lohn und Trinkgeldern verdient er etwa 510 Pesos am Tag. Fast die Hälfte seines Lohnes muss er also für die Fahrt zur Arbeit und wieder nach Hause ausgeben. Denn hier in der Nähe gibt es nicht viele Jobs. Morgens um sieben Uhr muss er aus dem Haus und kommt erst abends um 23 Uhr zurück.

Er hat auch einmal nachts als Hausangestellter gearbeitet, aber weil der Arbeitsweg so lang war, wollte er gern eine Schlafgelegenheit bei seinem Arbeitgeber haben und nur an seinem freien Tag nach Hause kommen. Sein Chef war auch einverstanden, die Kollegen jedoch wurden neidisch. Weil aber kein Platz für alle Angestellten im Haus war, musste auch mein Mann wieder jeden Tag die Fahrt auf sich nehmen. Da war er froh, dass er wieder auf der Müllkippe anfangen durfte.

Ich hoffe auf mehr Unterstützung von der Regierung, besonders, was die medizinische Versorgung angeht. Das nächste Krankenhaus ist in Montalban. Die Fahrt dorthin dauert mit einem Jeepney eine Stunde und kostet 28 Pesos. Deswegen sind schon Leute gestorben; eine Notfallversorgung gibt es hier nicht.

Die nächste Schule ist in Southville 8B, etwa zwei Kilometer entfernt. Alle Kinder aus unserem Viertel müssen an einer viel befahrenen Straße entlang dorthin gehen. Bei uns besteht die Infrastruktur eigentlich nur auf dem Papier. Ein Stadtteilzentrum mit Kindergarten ist uns schon lange versprochen worden. Nach sieben Jahren installieren sie gerade die Straßenbeleuchtung. Kein Wunder, dass nicht einmal die Hälfte der ursprünglichen Bewohner geblieben ist.

Man kann hier zwar das Gebäude verkaufen, aber nicht das Wohnrecht. Also kaufen nur die Leute Häuser, die ein Geschäft eröffnen wollen. Es gibt hier zum Beispiel kleine Lebensmittelläden und ein Computergeschäft. Dort können wir zwar einkaufen, aber kein Geld verdienen. Denn die Besitzer bringen auch ihre Angestellten von außerhalb mit: Verwandte oder Leute, die sie schon länger kennen. Auch deswegen ist es so schwierig, hier seinen Lebensunterhalt zu verdienen.

Früher waren unsere Häuser vielleicht unsicher, aber wir konnten immerhin etwas zu essen suchen. Wir haben in der Laguna de Bay Muscheln gesammelt und konnten etwas Gemüse anbauen. Hier geht das nicht, denn unsere Häuser stehen so dicht, dass es für Gemüsegärten keinen Platz gibt. Früher habe ich Kerzen verkauft und dadurch etwas dazuverdient. Aber nun haben wir fünf Kinder und mein Bruder lebt auch noch bei uns. Wir wohnen also zu acht in unserem kleinen Haus. Unsere Nachbarn helfen, so gut sie können. Doch auch für sie ist das Leben hier hart. Und jeder Schritt hier heraus ist schwierig. | |

Foto: Kathrin Harms/Misereor

**Das Gegenteil von Luxus: Die Notwendigkeiten des Alltags mit dem Wenigen organisieren, das verfügbar ist. So leben viele Menschen, nicht nur hier in Metro-Manila, Philippinen.**

**Nightingale Keyes, Pasig City/Metro-Manila:**

# Gated Communities. Vom freiwilligen Leben hinter Zäunen

Foto: Kathrin Harms/Misereor

Mein Haus hat vierhundert Quadratmeter. Das ist ganz normal in meiner Nachbarschaft. Es gibt auch „Gated Communities“ in Manila, da leben die, die wirklich reich sind. Wachleute an den Einfahrten kontrollieren, wer einen Passierschein hat und herein darf. Ich habe dort Freunde, und das ist bei dem Verkehr in Manila sehr praktisch. Mit meiner Erlaubnis am Auto, die diese Freunde für mich beantragt haben, kürze ich bei Stau gerne den Weg ab und fahre durch so ein Viertel hindurch statt außen herum. Wegen des Verkehrschaos in Manila dürfen an manchen Tagen nur Autos mit einer geraden Zahl im Nummernschild fahren, an anderen nur die mit einer ungeraden. Wer es sich leisten kann, hat mehrere Autos, damit er immer fahren kann. In meiner Familie tauschen wir die Autos untereinander, je nachdem, wer gerade welches braucht.

Ich kenne ein Haus in einer „Gated Community“, das sieht aus, als stünde es in Versailles. Der Besitzer hat es extra von einer französischen Firma bauen lassen. Auch sonst sind die Häuser dort viel größer als meines. In diesen Gegenden sieht man Hausangestellte höchstens dann auf den Straßen, wenn sie die Hunde ihrer Arbeitgeber ausführen. Aber hier wohnen nur Familien, die schon lange Geld haben. Deren Häuser sind inzwischen unbezahlbar. Die Neureichen kaufen Luxus-Apartments in Hochhäusern. Weil viele von ihnen Festland-Chinesen sind, stehen die Wohnungen die meiste Zeit des Jahres leer. Oft sind es auch nur Geldanlagen.

Ich selbst habe vier Angestellte: eine Köchin, eine Putzfrau und zwei Fahrer. Auch das ist normal in meinem Viertel. Aber es gibt auch viele Bessergestellte, die auf informelle Siedler herabsehen und sie für schlechte Menschen halten. Die geben Leuten aus solchen Siedlungen natürlich keinen Job. Und so entsteht ein Mangel an Chancen. Die Siedler, die Arbeit suchen, finden einfach zu schwer eine Stelle. | |

Foto: Kathrin Harms/Misereor

**Der Traum vom großen freistehenden Haus mit Garten wird nicht nur in Deutschland geträumt: Gated Comunity „Green Meadows“ in Pasig City, Metro-Manila.**

Die Kinder aus den „Gated Communities“ wissen nicht, was Armut ist. Sie wissen nicht, wie es ist, ein Kind vor Hunger weinen zu sehen. Durch ihre Lebensweise sind sie dem gar nicht ausgesetzt. Sie gehen zur Schule und dann wieder nach Hause. Im Sommer reisen sie und sind in der ganzen Welt unterwegs. Mit Armen haben sie da einfach keine Berührungspunkte.

**Thomas Krause,**
Redakteur bei stern.de, führte die Gespräche mit Medina Mendoza und Nightingale Keyes in Metro-Manila.

# Über unser Essen mitbestimmen

## In immer mehr Städten bilden sich Ernährungsräte

| Alessa Heuser und Christine Pohl

**Sozial-ökologischen Wandel herbeizuführen, bedeutet auch, Ernährungspolitik im Kontext der Urbanisierung bewusst zu gestalten. Dafür braucht es regionale Ernährungsstrategien, die demokratische Mitbestimmung in Bezug auf unser Essen ermöglichen. Ernährungsräte im globalen Süden wie Norden machen es vor.**

Laut Prognosen der Vereinten Nationen könnte die Stadtbevölkerung sich bis 2050 weltweit von heute knapp 4 Milliarden auf 6,5 Milliarden Menschen vergrößern. Die zunehmende Verstädterung verändert jetzt schon die Muster, wie Nahrungsmittel produziert, verteilt und verbraucht werden – in der Stadt wie auf dem Land. Eine wachsende Nachfrage nach Wohnraum und Infrastruktur erhöht den Druck auf landwirtschaftliche Flächen. Vermarktungsstrategien von Supermarktketten in Ballungsräumen und sich verändernde Konsumstile der städtischen Bevölkerung haben eine erhöhte Nachfrage nach energiereichen, stark verarbeiteten und tierischen Produkten zur Folge. Deren Erzeugung belastet stark die Umwelt und schadet der Gesundheit der Verbraucher.

Vor allem sozial benachteiligte Stadtbewohner können sich frische, gesunde Nahrungsmittel oft nicht leisten. Im ländlichen Raum hingegen veröden ganze Landstriche, und die regionale bäuerliche Landwirtschaft wird zunehmend von einer globalisierten industriellen Landwirtschaft ersetzt – auf Kosten von Menschen, Tieren und Umwelt.

### | Stadt und Land müssen Ernährungspolitik gemeinsam machen

Verbraucher und Erzeuger, aber auch Politiker nehmen städtische und ländliche Räume im Umgang mit Ernährung und Landwirtschaft meist als voneinander getrennt wahr; häufig fehlen regionale Ernährungsstrategien. Städte und die sie umgebenden ländlichen Gebiete müssen aber als interagierende Räume verstanden und in demokratischer Mitbestimmung aller Bewohner gestaltet werden. Dafür sind transparente Wertschöpfungsketten nötig, die Ressourcen und Energie sparen. So können auch direkte Kontakte zwischen urbanen Verbrauchern und regionalen Erzeugern geschaffen werden. Zudem ist wichtig, dass Ernährung und Landwirtschaft ressortübergreifend auch in andere Politikfelder wie Stadtplanung, Umwelt, Energie, Wirtschaft und soziale Sicherung einbezogen werden.

Die Kluft zwischen Stadt und Land und die Bedeutung regionaler Ernährungsstrategien werden zunehmend diskutiert und finden in internationalen Abkommen wie der Agenda 2030 mit ihren nachhaltigen Entwicklungszielen, der New Urban Agenda der Weltsiedlungskonferenz 2016 oder dem Milan Urban Food Policy Pact einen Niederschlag. Gleichzeitig entstehen sowohl im globalen Norden als auch im Süden immer mehr Ernährungsräte, in denen sich Bürger – oft gemeinsam mit der öffentlichen Verwaltung – zusammentun, um in ihren Regionen einen ernährungspolitischen Wandel herbeizuführen.

Zahlreiche Beispiele verdeutlichen, dass die Arbeit von Ernährungsräten systemverändernd wirkt und Antworten auf die Herausforderungen urbaner Ernährungspolitik finden kann. Bereits der erste Ernährungsrat in Knoxville/USA wurde 1982 in Reaktion auf die Ernährungsprobleme der Stadt gegründet, in der sich ernährungsbedingte Krankheiten vermehrten und vor allem die ärmere Bevölkerung kaum Zugang zu gesunden Nahrungsmitteln hatte. Zu den prominentesten Beispielen zählen gegenwärtig der Ernährungsrat von Toronto/Kanada mit seiner regionalen Ernährungsstrategie und seinem Aktionsplan für urbane Landwirtschaft sowie der Ernährungsrat von Bristol in Großbritannien mit seinem Good Food Plan, der ein wesentlicher Grund für die Ernennung Bristols zur European Green Capital 2015 war.

Foto: Beatrice Walthall

### | Ernährungsräte ermöglichen Mitbestimmung

Auch außerhalb des angelsächsischen Raums verbreiten sich Ernährungsräte. Dabei zeigt

### Milan Urban Food Policy Pact

Hundert Bürgermeister und Bürgermeisterinnen aus allen Kontinenten haben auf der Weltausstellung Expo 2015 in Mailand den Milan Urban Food Policy Pact unterzeichnet und sich damit verpflichtet, in ihren Städten nachhaltige und inklusive Ernährungssysteme zu entwickeln. Ernährung soll für alle Stadtbewohner gesund und bezahlbar sein. Zugleich soll Abfall auf ein Minimum reduziert, die Artenvielfalt bewahrt und der Klimawandel begrenzt werden.

Der Pakt wird inzwischen von 140 Städten mit insgesamt 470 Millionen Einwohnern unterstützt, darunter in Deutschland die Städte Berlin, Köln und Frankfurt.

http://www.milanurbanfoodpolicypact.org/

So wie hier in Berlin entstehen inzwischen auch in anderen Städten Deutschlands kommunale Ernährungsräte.

sich, dass sie vor allem dann Wirkungen erzielen können, wenn sie von politischer Seite Unterstützung erfahren. Brasilien ist ein Beispiel dafür. Seit den 1990er Jahren wurden hier auf nationaler, bundesstaatlicher und kommunaler Ebene Ernährungsräte eingerichtet. Weiteren Aufschwung erhielten sie mit der im Jahr 2003 von der Regierung Lula initiierten Null-Hunger-Strategie, die erfolgreich Armut, Hunger und Mangelernährung bekämpft hat. Zwischen 1997 und 2007 ging die extreme Armut um mehr als die Hälfte zurück, auch die Mangelernährung von Kindern unter fünf Jahren sank um 46 Prozent. Dass zwei Drittel der Mitglieder in den Ernährungsräten aus zivilgesellschaftlichen Gruppen kommen, zeigt, dass die demokratische Mitgestaltung von Ernährungspolitik in Brasilien eine große Bedeutung hat.

Auch Stadt-Land-Beziehungen werden von den Räten gezielt gestärkt. Der Ernährungsrat der Megastadt Rio de Janeiro beispielsweise fördert, wie viele Räte in Brasilien, lokal ansässige Bauern und Bäuerinnen in ihrem Zugang zu Absatzmärkten in der Stadt. Das geschieht unter anderem durch den öffentlichen Einkauf von Nahrungsmitteln aus kleinbäuerlicher Erzeugung für Schulspeisungsprogramme. Die Organisation AS-PTA, die im Ernährungsrat von Rio aktiv ist und von Misereor unterstützt wird, macht auf die bedeutsame Rolle innerstädtischer Lebensmittelproduzenten aufmerksam. Laut Schätzungen von AS-PTA gibt es allein in Rio 2500 Landwirte und Landwirtinnen, die Flächen innerhalb der Stadtgrenzen bearbeiten und so zur lokalen Ernährungssouveränität beitragen.

Auch im deutschsprachigen Raum ist die Idee der Ernährungsräte inzwischen angekommen. 2016 wurden in Köln und in Berlin Ernährungsräte gegründet, in Hamburg und Frankfurt sind die Gründungsveranstaltungen bereits geplant, in vielen anderen Städten und Regionen von Bielefeld und Dresden bis Wien und Zürich gibt es Menschen, die sich in solchen Räten organisieren wollen. Das breite Interesse zeigt, wie groß das Bedürfnis nach Mitbestimmung über die Erzeugung, den Vertrieb und den Verbrauch unserer täglichen Nahrung ist. In Berlin bringt der „Ernährungsrat Berlin für eine zukunftsfähige Ernährungs- und Landwirtschaftspolitik in der Region“ Erzeuger aus dem Umland, Stadtgärtner, Lebensmittelretter, Vertreter von Verbänden und politischen Initiativen, lokale Lebensmittelhändler, Wissenschaftler und Verbraucher, zahlreiche Frauen und Männer zusammen, um gemeinsam zukunftsfähige Ernährungspolitik zu machen und sich für eine ökologisch nachhaltige und sozial gerechte Nahrungsproduktion und -verteilung in der Region einzusetzen.

Gerade im Großraum Berlin-Brandenburg ist die Notwendigkeit für eine solche regionale Ernährungspolitik groß – denn durch die Aufteilung in zwei Bundesländer gibt es bislang kein Ernährungskonzept, das städtische und ländliche Perspektiven vereint. Hinzu kommt, dass Berlin per Staatsvertrag sämtliche Kompetenzen für das Themenfeld Landwirtschaft an Brandenburg abgetreten hat und damit auch über viele Gestaltungsspielräume in der Ernährungspolitik nicht allein entscheiden kann. Andererseits steht Berlin spätestens seit der Unterzeichnung des Milan Urban Food Policy Pact im Herbst 2015 in der Pflicht, ein nachhaltiges und gerechtes Ernährungssystem zu schaffen.

Die guten Erfahrungen mit Ernährungsräten machen deutlich, wie wichtig es ist, dass urbane Ernährungspolitik fachübergreifend und über die Stadtgrenzen hinaus gedacht und unter Beteiligung aller relevanten Akteure engagiert vorangetrieben wird – sowohl von Stadtverwaltungen und Politik als auch von Bürgerinnen und Bürgern, die zum ernährungspolitischen Wandel in ihren Regionen beitragen wollen. Dafür ist es unabdingbar, die Bedürfnisse der Bewohner von Stadt und Umland miteinander in Einklang zu bringen und Ernährungsstrategien zu entwerfen und umzusetzen, mit denen Regionen für die zunehmende Urbanisierung gewappnet sind.

## Handbuch Ernährungsräte

Das entwicklungspolitische Netzwerk Inkota hat 2015 ein „Handbuch zum Ernährungsrat“ herausgebracht, das informieren und zur Nachahmung anregen will:
https://www.inkota.de/uploads/tx_ttproducts/datasheet/handbuch_INKOTA_Ernaehrungsraete_01.pdf

**Alessa Heuser**
arbeitet als Referentin für Landwirtschaft und Ernährung bei Misereor.

**Christine Pohl**
koordiniert den Ernährungsrat Berlin beim INKOTA-netzwerk.

# Schutz durch Vertreibungen?

## Bei Anpassungsmaßnahmen an den Klimawandel verlieren Bewohner informeller Siedlungen ihre Wohnungen

| Almuth Schauber

**Städte sind Treiber des Klimawandels. Gleichzeitig sind sie aufgrund ihrer Bevölkerungsdichte, Bausubstanz, Infrastruktur und Lage an Wasserläufen und Meeren sehr verwundbar. Kommunen stehen vor der Aufgabe, den Klimawandel einzudämmen und ihre Bewohner vor bereits unvermeidbaren Folgen des Klimawandels zu schützen. Doch schützt urbane Klimapolitik wirklich jene, die von diesen Folgen besonders stark betroffen sind und zugleich selbst einen besonderes geringen ökologischen Fußabdruck haben?**

Als der Taifun Ketsana im September 2009 über Südostasien zog, führte ihn sein Weg über den Großraum Metro-Manila mit seinen mehr als 13 Millionen Einwohnern. Auch die um diesen Großraum herum lebenden 10 Millionen Menschen waren heftigen Regenfällen und Überschwemmungen ausgesetzt. Als eine Nation von Küstenbewohnern haben die Filipinos über Generationen ein Bewusstsein für die Risiken von Taifunen entwickelt. Doch Ketsana traf die Metropolregion, die an der Küste und einem großen Inlandssee, der Laguna de Bay, liegt, mit solcher Wucht, dass mehr als tausend Menschen starben. Disaster Risk Reduction Management, Katastrophenvorsorge, ist seither landesweit in aller Munde. Die Einrichtung von kommunalen Schutzzentren, die während Stürmen Schutz und Nahrung bieten, ist eine dieser Maßnahmen.

### | Wohnungsmangel und seine Folgen

Doch viele dieser Zentren wurden ausgerechnet dort nicht eingerichtet, wo die Not am größten ist, also nahe den Wasserläufen und entlang der Küsten. In unmittelbaren Gefahrenzonen, wie Flussufern und -mündungen, Küsten und steilen Abhängen, leben meist arme Bevölkerungsgruppen, in Metro-Manila etwa 1,2 Millionen Menschen. Viele dieser Siedlungen wurden nie offiziell anerkannt. Die Bewohner haben sich mit saisonal in ihre Wohnungen eindringendem Wasser ebenso arrangiert wie mit dem insgesamt gefahrvollen Leben. Sie hoffen auf Schutz- und Verbesserungsmaßnahmen, für die sie selbst nicht die Mittel aufbringen können. In informellen Siedlungen zu wohnen, zumal in Gefahrenzonen, ist meist keine freiwillige Option, sondern dem Mangel an Wohnraum geschuldet, der 2016 in den Philippinen auf 5,6 Millionen Wohnungen beziffert wurde. Die Situation ist paradox: Gerade diejenigen, die besonders stark von Folgen des Klimawandels betroffen sind, werden von ihren Kommunen und der Gesellschaft aufgrund des Status ihrer Siedlungen nicht als vollberechtigte Bürger anerkannt und geschützt. Sie stehen damit auch nicht im Zentrum kommunaler Sorge. Und auch international spielt ihr Schicksal bislang kaum eine Rolle. Klimafinanzierungen und damit verbundene Maßnahmen aber greifen direkt in ihre Siedlungen ein.

### Klimafinanzierung

Für Anpassungsmaßnahmen an den Klimawandel stehen Finanzierungen bi- und multilateraler Geber sowie aus dem Green Climate Fund zur Verfügung. Bis zum Jahr 2020 soll dieser Fonds jährlich 100 Milliarden US-Dollar bereitstellen, um Klimaschutz- und Klimaanpassungsprojekte durchzuführen. Die Umsetzung erfolgt häufig über Public Private Partnerships (PPPs) – und unterwirft sich damit der Logik von Renditeerwartungen. Diese jedoch können arme Zielgruppen nicht erfüllen. Es ist daher fraglich, dass eine Armutsorientierung gelingen kann, wenn eine renditeorientierte Privatinvestition eine der Finanzierungssäulen dieser Maßnahmen ist.

### | Gescheiterte Umsiedlungen

Über die unmittelbare Katastrophenvorsorge hinaus wurden in der Folge von Taifun Ketsana Programme zur Anpassung des Stadtraums an die Folgen des Klimawandels initiiert. Diese Programme ziehen auch den zu erwartenden Anstieg des Meeresspiegels in Betracht. Berechnungen nationaler Behörden haben ergeben, dass in den Philippinen bis 2050 13,6 Millionen Bewohner und Bewohnerinnen ihre Wohnung aufgrund des Anstiegs des Meeresspiegels verlieren werden. Der Weltrisikoindex stuft die Philippinen bei der Gefährdung durch Naturgewalten weltweit auf Rang drei ein (nach den Inselstaaten Vanuatu und Tonga) und die philippinischen Städte auf Rang zwei der Städte weltweit.

Mit der „Operation Likas“ („Operation Evakuierung“) begann sofort nach Taifun Ketsana die Umsiedlung von Personen, die in unmittelbaren Gefahrenzonen leben. Die Menschen sollen ihre Wohnungen dort räumen, doch wo sollen sie wohnen? Angesichts des Wohnungsmangels ein kaum zu lösendes Problem. Tausende Familien wurden, oft gegen ihren Willen, in 30 bis 40 Kilometer entfernte Wiederansiedlungsgebiete gebracht. Teilweise leben sie dort in elenden Quartieren jahrelang ohne Wasser- und Stromversorgung, ohne Anbindung an Transportsysteme, ohne soziale Infrastrukturen wie Schulen und Krankenstationen und sehr weit entfernt von ihren Arbeitsplätzen. Sie geben etwa 40 Prozent ihres Tagesverdienstes für den Transport zur Arbeit aus und sind für eine Strecke drei bis vier Stunden unterwegs. Viele können die Raten für ihre Wohnungen nicht bezahlen und verlieren ihr Nutzungsrecht. Andere verlassen diese Siedlungen und suchen sich eine informelle Bleibe.

### | Schutzmaßnahmen und Stadterneuerung

Operation Likas ist nur ein Bestandteil des „Flood Management Program“ von Metro-Manila. Das sieht auch den Bau von Wasserablaufkanälen, Überlaufflächen, zusätzlichen Pumpstationen sowie Deichbauten vor. So verschieden diese Maßnahmen sein mögen, sie haben eine Gemeinsamkeit: Sie greifen in dicht besiedelte Wohngebiete ein und stellen häufig deren Existenz zugunsten der Anpassung an den Klimawandel infrage.

Solche Maßnahmen sind jedoch selten reine Schutzvorkehrungen. Die neu geschaffenen Infrastrukturen sind meist zugleich

Fotos: Kathrin Harms/Misereor

**Vorher-Nachher: Links die informelle abrissgefährdete Bebauung am Estero San Miguel in Manila. Rechts ein überflutungssicheres Haus, von einem Misereor-Partner am selben Ort gebaut, damit Siedler in ihrer Wohngegend bleiben können.**

## Menschenrechtliche Verantwortung

Die deutsche Bundesregierung ist ein wichtiger Finanzier der Weltbank und regionaler Entwicklungsbanken. Dadurch ist sie an Projekten zur Anpassung an den Klimawandel – bei der Finanzierung, Planung, Beratung und Umsetzung solcher Maßnahmen – beteiligt. Die Verantwortung für die Einhaltung menschenrechtlicher Verpflichtungen, etwa der Schutz informeller Siedler, obliegt dabei allen Akteuren – also auch deutschen Unternehmern, die Aufträge durchführen. Bis aber alle Beteiligten ihre Verantwortung für menschenrechtliche Sorgfaltspflichten tatsächlich wahrnehmen, ist es noch ein weiter Weg.

Teil umfassender und lang geplanter übergreifender Stadterneuerungsvorhaben, die zuvor nicht politisch durchsetzbar oder nicht finanzierbar waren. So verknüpfen sich Schutzmaßnahmen damit, dass hochpreisiger Wohnraum, Einkaufzentren, Flaniermeilen und Verkehrsinfrastruktur geschaffen werden.

Auf diese Weise können Maßnahmen zur Klimaanpassung einen Vorwand dafür liefern, sich informeller Siedlungen zu entledigen. Die Argumentation, dass dies dem Schutz der Anwohner und der Stadtgesellschaft insgesamt diene, ist für viele überzeugend und rechtfertigt die Entfernung der Siedlungen – meist ohne Kompensation. Das bringt die Bewohner in noch größere existenzielle Nöte.

Der Schutz vor Naturkatastrophen dient so als Rechtfertigung für die Missachtung der Grundrechte städtischer Armer. In ganz Asien finden derzeit „Stadterneuerungsprozesse“ statt, die mit einer massiven Verdrängung informeller Siedler einhergehen. Dabei geht es nicht um kleine Bevölkerungsgruppen, wie das Beispiel Metro-Manila zeigt, wo vom „Flood Management Program“ bereits zehn Prozent der Bevölkerung betroffen sind. Und es zeichnen sich weitere Projekte ab, in Metro-Manila und anderen Städten.

### | Schutz und soziale Gerechtigkeit

Misereor und Partnerorganisationen konnten eindrucksvoll belegen, dass sich der Bau von Schutzmaßnahmen und der Verbleib der Bewohnerschaft in ihren Siedlungen miteinander verknüpfen lassen und dass sie finanzierbar sind (siehe die Fotos oben). Die Bewohner haben dann auch anerkannten Wohnraum. Allerdings kann dies nur gelingen, wenn die Betroffenen gut organisiert sind. Dann können sie alternative Planungen anregen, politischen Handlungsdruck aufbauen, Finanzierungen suchen und schließlich die Planungen umsetzen. Doch weltweit scheint aufgrund profitorientierter Stadterneuerungsvorhaben der politische Wille für die Umsetzung sozial gerechter Projekte zu fehlen.

So notwendig und existenziell Maßnahmen sind, Städte gegen die Folgen von Naturkatastrophen und des Meeresspiegelanstiegs zu wappnen, so schwierig ist ihre Umsetzung in einem dichtbesiedelten Stadtgeflecht. Und so vielfältig sind die Interessen, die sich mit diesen Maßnahmen verknüpfen – besonders angesichts überfälliger Infrastrukturmaßnahmen. Es geht also darum, dass städtische Arme einen gesicherten Zugang zu formalisiertem Wohnraum inklusive der dazugehörigen Basisdienstleistungen erhalten. Der Schutz informeller Siedler muss entsprechend beinhalten, dass sie als Teil ihrer Stadtgesellschaft anerkannt werden. Neben der Schaffung von Wohnraum und dem Schutz vor Naturkatastrophen ist dies ohne Zweifel eine Priorität für städtische Arme. | |

**Dr. Almuth Schauber** ist Referentin für städtische Armut bei Misereor.

# Unbequeme, aber notwendige Entscheidungen

## Dichtere Bebauung und höhere Treibstoffpreise als Wege aus der Klimakrise

Foto: Florian Kopp/Misereor

**Knappe Flächen und ökologisch Erfordernisse geben wie hier in São Paulo die Richtung für die Stadtplanung vor: von der Breite in die Höhe.**

| Felix Creutzig

**Wie eine Stadt das Land in urbanen Räumen nutzt, ist für ihre Energiebilanz entscheidend. Der Hauptanteil der Treibhausgasemissionen in Städten stammt aus dem Energieverbrauch für Gebäude und Transportmittel. Der jedoch beeinflusst die Lebensqualität der Stadt- und Umlandbewohner. Klimaschutz trifft auf die alltägliche Lebenswelt und funktioniert deshalb nur als Teil eines konsensorientierten, überzeugenden Politikansatzes. Neben technischen Innovationen sind kluge politische Entscheider wegweisend, die den gesellschaftlichen Ausgleich herstellen.**

In einer global angelegten Studie aus dem Jahr 2015 habe ich gemeinsam mit anderen Wissenschaftlern den Energieverbrauch von 278 Städten untersucht. Dabei fanden wir heraus, dass im Wesentlichen vier Faktoren für die Energienutzung von Städten relevant sind. Zunächst ist das Einkommen ausschlaggebend: Wohlhabende Städte beziehungsweise Einkommensgruppen verbrauchen mehr Energie und verursachen mehr Emissionen. Zweitens spielt das lokale Klima eine Rolle. In kalten Ländern ist der Heizungsanteil und in tropischen Ländern der Kühlungsanteil höher; grundsätzlich wird in kalten Ländern im Gebäudebereich mehr Energie gebraucht. Drittens sind die Transportkosten innerhalb einer Stadt von Belang, und hier ist das Preisniveau der Treibstoffe entscheidend. Der vierte relevante Faktor ist die Bebauungsdichte einer Stadt; der Energiebedarf ist abhängig von der Länge und Anzahl der zurückzulegenden Wege.

Zur Steuerung des Energieverbrauchs sind global zwei Hebel von Bedeutung: eine Stadtplanung, die Transportwege vermeidet, und eine höhere Besteuerung von Treibstoffen. Eine dichtere Bebauung reduziert nicht nur den Energieeinsatz pro Quadratmeter Wohnfläche, sondern gleichzeitig Wege. Gefragt sind aber auch die Architekten, Stadtplaner und Ingenieure, statt Stahl und Zement nachhaltige Baustoffe zu nutzen, wie zum Beispiel Holz, und das Design damit in Einklang zu bringen. Gerade für mehrstöckige Bauten, die für eine Verdichtung der Bebauung und damit eine höhere Energieeffizienz notwendig sind, ist dies unabdingbar. Selbstverständlich sollte auch bei allen Neubauten die Energieeffizienz zertifiziert werden.

Die Planung von Wohnraum und der Transportsektor müssen bei Stadtplanungs-

### Auch in Deutschland problematisch

Flächenverbrauch und Transport zählen auch in Deutschland zu den Sorgenkindern ökologischer Nachhaltigkeit. Immer noch werden pro Tag knapp 70 Hektar Flächen für Siedlungs- und Verkehrsprojekte neu versiegelt – mehr als das Doppelte der Zielvorgabe der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie bis 2020, die 30 Hektar am Tag vorsieht.

Auch beim Transport sind die tatsächlichen Werte weit von den angestrebten Zielen entfernt. Das Umweltbundesamt dokumentiert, dass die $CO_2$-Emissionen aus dem Verkehrsbereich im Jahr 2016 erneut angestiegen sind. Wie bereits in den Vorjahren waren sie dafür verantwortlich, dass die deutschen Gesamtemissionen trotz Einsparungen in allen anderen Bereichen zugenommen haben.

prozessen gemeinsam betrachtet werden. Senkt man die Subventionen für Treibstoffe oder besteuert Kraftstoffe neu, sinkt nicht nur die Anzahl der Personenkraftwagen. Längerfristig wird auch das Flächenwachstum der Städte dort reduziert, wo die Transportkosten hoch sind. Es wird dann näher am Stadtzentrum gebaut. Wenn Subventionen von Treibstoffen abgebaut, stattdessen aber der öffentliche Nahverkehr mehr gefördert wird, profitieren insbesondere arme Bevölkerungsgruppen. Ein solcher Subventionsabbau würde parallel zu einer kompakteren Stadtplanung führen, zu kürzeren Wegen und zu einer Verdichtung der Wohngebiete durch höhere Bebauung, die in sich energieeffizienter ist. Diese nachgelagerten Aspekte wirken sich gleichermaßen auf die Energienutzung städtischer Räume aus. Da die Urbanisierungsprozesse der nächsten Jahrzehnte insbesondere Asien und Afrika betreffen werden, ist es bedeutsam, dass eine solche Steuerung – auch – dort stattfindet.

Der hohe Flächenverbrauch der Städte muss ebenso in den Blick genommen werden wie ihr Bedarf an Wohnraum. Das gilt auch für Deutschland: In Berlin etwa werden im Normalfall bei Neubauten nicht mehr als fünf oder sechs Etagen genehmigt. Stattdessen sollte höher gebaut und gleichzeitig sollten kleinere Wohnungen für Menschen mit geringem Einkommen bereitgestellt werden. Berlin ist ein gutes Beispiel für die neue Mobilitätskultur, nicht zuletzt durch das Volksbegehren „Volksentscheid Fahrrad“. Dieses Volksbegehren für mehr und sicherere Radwege, das ein Fahrradgesetz durchgesetzt hat, könnte eine Verkehrswende anstoßen, die auch den gezielten Ausbau des öffentlichen Nahverkehrs bis ins Umland und den Wandel hin zu Carsharing und Elektromobilität umfasst. Das Verkehrswesen spielt eine entscheidende Rolle auf dem Weg zur Vermeidung des Klimawandels. Ohne Verkehrswende kein Klimaschutz!

Öffentliche Räume und Grünflächen sind wichtige Bestandteile all dieser Überlegungen. Weltweit sind leider Grünflächen gerade dort nicht vorhanden, wo sie am meisten gebraucht würden: in Stadteilen, in denen ärmere Bevölkerungsgruppen dicht gedrängt leben und zudem wenige Transportoptionen bestehen. Grüne Freiflächen müssen erhalten bleiben, nicht zuletzt, um den Effekt sogenannter urbaner Hitzeinseln abzuschwächen. Diese Freiflächen treffen allerdings auf die Notwendigkeit einer höheren Bebauung. Mit ausreichend politischem Willen kann ein Design angestoßen werden, das beide Ziele verwirklicht.

## Strategische Entscheidungen in gesellschaftlichem Konsens

Generell ist der Zusammenhang von Energienutzung und Entwicklungsoptionen für Menschen hervorzuheben. Ein Mindestzugang zu Energie ist Voraussetzung, um die Lebenserwartung zu erhöhen. Arme Menschen profitieren dabei vor allem von einer Elektrifizierung ihrer Wohnviertel, da Atemwegserkrankungen schnell abnehmen, wenn die Bewohner mit raucharmen und emissionsarmen Energieträgern kochen. Ökologisch motivierte Erhöhungen von Energiekosten müssten mit armutsorientierten Preismodellen abgefedert werden. Ambivalent ist es hingegen, wenn Menschen erstmals Zugang zu privaten Motorfahrzeugen bekommen, beispielsweise Motorrädern. Statistisch gesehen führt das zu einer Erhöhung von Wohlstandskrankheiten wie Diabetes. Eine Treibstoffsteuer sollte auch deshalb eher beim privaten als beim öffentlichen Transport ansetzen.

Die Art und Weise urbaner Landnutzung nimmt Einfluss auf den Energieverbrauch. Die Konsequenzen, die damit einhergehen, haben allerdings soziale und politische Auswirkungen – und werden viele vor den Kopf stoßen. Lebenswerte und energieeffiziente Städte zu gestalten und einen gesellschaftlichen Konsens dafür herzustellen, benötigt politische Führung und Willensbildung auf verschiedensten Ebenen. Es ist wichtig, dass alternative Ideen in die Diskussion einfließen können. Viele gegenwärtige Trends, zum Beispiel die Idee, sich in der Stadt selbst mit Nahrungsmitteln zu versorgen, scheinen im Widerspruch zu einer Verdichtung von Städten mit weniger Flächenverbrauch zu stehen. Deshalb müssen Stadtplaner, Architekten und Landschaftsplaner genau überlegen, wie man die verschiedenen Interessen und Ziele unter einen Hut bekommen kann. Der jeweilige Ort und das jeweilige Design spielen dabei eine ganz wichtige Rolle.

Bürgermeister und Kommunalpolitiker handeln in Kategorien des Machterhalts. Das müssen lokale Bewegungen in Betracht ziehen, ebenso wie die Frage nach der Finanzierbarkeit anstehender Maßnahmen. Klassische kommunale Instrumente, um Einnahmen zu erzielen, sind das Parkraummanagement und die systematische Erhebung von Grundsteuern auf Landnutzung. So gewonnene Einnahmen können in die öffentliche Infrastruktur investiert werden. Es gilt, Kompromisse zu schließen, um ein Gesamtpaket umzusetzen. London ist einen Schritt weiter gegangen und hat die Citymaut eingeführt. Dagegen gab es viele Widerstände. Die Stadt hat daraufhin mehr als ein Jahr lang gezielt den Dialog mit unterschiedlichen Interessengruppen gesucht. Das hat zu guten Kompromissen geführt. So wurde etwa zeitgleich das Buslinienetz ausgeweitet. Vorbildlich! | |

## Atlanta und Barcelona

Diese beiden Städte machen den Zusammenhang von Bebauung und Transport augenfällig: Bei ungefähr gleicher Bevölkerungszahl unterscheiden sie sich erheblich in der Bebauungsfläche – Atlanta ist mit 4280 Quadratkilometern mehr als 26mal so groß wie Barcelona. Die Folge: Die verkehrsbedingten $CO_2$-Emissionen liegen in der amerikanischen Stadt bei 7,5 Tonnen pro Einwohner und Jahr, in der spanischen hingegen nur bei 0,7. Das ist auch eine Folge bewusster Stadtplanung. So hat sich Barcelona im Vorfeld der Olympischen Spiele 1992 entschieden, die kompakte Struktur der Stadt beizubehalten.

Creutzig, Felix et al (2015): Global typology of urban energy use and potentials for an urbanization mitigation wedge.

**Prof. Dr. Felix Creutzig** ist Professor für Nachhaltige Stadtökonomie an der TU Berlin und leitet eine AG am „Mercator Research Institute on Global Commons and Climate Change“.

# Der langfristige Nutzen von Zusammenarbeit

## In Cebu kooperieren Verwaltung, Politik und Zivilgesellschaft bei der Stadtentwicklung

| Francisco Fernandez

**"Zusammenarbeit" (Pagtambayayong) ist Name und Programm einer zivilgesellschaftlichen Organisation in Cebu, die arme städtische Gemeinschaften darin unterstützt, ihre Lebensbedingungen zu verbessern. Ausgangspunkt ist der Zugang zu Land und rechtlich gesichertem Wohnraum. Francisco Fernandez kennt die Zusammenarbeit zwischen Zivilgesellschaft und öffentlicher Verwaltung von beiden Seiten: Er war nicht nur der Gründer von Pagtambayayong, sondern hat als Verwaltungsleiter der Stadt Cebu und als stellvertretender Staatssekretär des Innministeriums auch öffentliche Ämter ausgeübt.**

Cebu City befindet sich 300 Kilometer südlich von Metro-Manila und hat eine Einwohnerzahl von rund 900.000. Die Stadt gehört zur Metropolregion Cebu, die sich aus zwölf kommunalen Einheiten mit einer Bevölkerung von insgesamt 2,8 Millionen Menschen zusammensetzt. Damit ist die Region die zweit-bevölkerungsreichste nach Metro-Manila. Metro-Cebu ist ein bedeutendes Handels- und Bildungszentrum und ein Hotspot für Touristen. Im Jahr 2016 wuchs das Bruttoinlandsprodukt von Metro-Cebu schätzungsweise um 12 Prozent – doppelt so stark wie im Rest des Landes. Das rasche Wirtschaftswachstum und Naturkatastrophen in benachbarten Gebieten führten zu einem massiven Zustrom von Menschen, die nun dauerhaft in Cebu leben. Nur 20 Prozent der Stadt ist flach gelegen, dort konzentrieren sich aber 80 Prozent der gesamten Stadtbevölkerung. Tagsüber ist die Bevölkerungszahl wegen der Berufspendler mehr als doppelt so hoch.

Der Boom der Immobilienwirtschaft hat dazu geführt, dass viele auf Privatbesitz siedelnde Menschen vertrieben wurden. Ihre Siedlungen waren von den Landbesitzern lediglich geduldet gewesen. Die meisten derjenigen, die dauerhaft in die Stadt Cebu ziehen, sind gezwungen, sich auf Flussuferflächen oder anderen gefährdeten Arealen niederzulassen. Wasserwege und Abwasserkanäle sind überfordert, und die Anfälligkeit für Überschwemmungen hat durch häufigere Regenfälle und die Landversiegelung deutlich zugenommen. Überflutungen sind eine ernste Bedrohung für die Stadt geworden.

Im Vergleich zu anderen philippinischen Städten zeigt sich die aktuelle Kommunalverwaltung von Cebu City relativ empfänglich für diese Probleme. Der Grund dafür liegt darin, dass die städtischen Armen gut organisiert und sich der Gefahrenlage aufgrund ihrer Wohnsituation sehr bewusst sind. Diese Entwicklung geht bereits auf die 1960er Jahre zurück, als es in Cebu City ein nationales Ausbildungszentrum für Sozialarbeiter gab, die das Selbstbewusstsein der Armen stärkten. Selbst während der Marcos-Diktatur organisierten sich die Menschen zu Land- und Wohnrechtsfragen. Als die Demokratie wiederhergestellt war, gewann derjenige Bürgermeisterkandidat, der im Wahlkampf am meisten auf die Forderungen der städtischen Armen eingegangen war. Damals wurden ein kommunales Büro für die Belange städtischer Armer eingerichtet und eine armutsorientierte Politik für ihre Land- und Bleibesicherheit initiiert. Als zusätzliche Form der Bürgerbeteiligung insbesondere für arme Bewohner der Stadt Cebu wurde ein kommunaler Wohnungsausschuss eingeführt.

### | Ökonomischer Boom bringt Veränderung

Das Wirtschaftswachstum stellt Metro-Cebu vor nicht leicht zu bewältigende Aufgaben. Das steigende Einkommen der Bevölkerung resultiert auch in einem starken Anstieg von Privatfahrzeugen. Staus sind ein großes Problem, die ineffizienten öffentlichen Transportmittel keine Alternative. Etwa 80 Prozent des Straßenraums werden von Privatfahrzeugen genutzt, die aber nur 20 Prozent der Pendler transportieren. Zusammen mit der Frage der Land- und Bleibesicherheit für arme Bevölkerungsgruppen ist das eine der großen Herausforderungen für die Stadt Cebu.

In Reaktion darauf fördert die Stadt Investitionen und erhebt Steuern auf Unternehmen und Immobilien. Daraus ergeben sich auch finanzielle Spielräume für kommunale Sozialprogramme. In den letzten sieben Jahren erhielten 70.000 Senioren eine monatliche Unterstützung von knapp 20 Euro; alle Oberschul-Absolventen haben Anspruch auf eine jährliche Zulage von 370 bis 740 Euro für eine College-Ausbildung. Außerdem gibt es eine relativ großzügige Unterstützung bei der medizinischen Versorgung.

Foto: Daniel Palmer, https://creativecommons.org/licenses/by-nd/2.0/

### | Balance zwischen Stadtentwicklung und Armutsorientierung

Zurzeit steht Metro-Cebu vor großen Entscheidungen. Es geht um die Entwicklung von Infrastruktursystemen, die die sozioökonomische und ökologische Entwicklung für Jahrzehnte prägen werden. Vor kurzem hat das nationale Bauministerium ein Projekt zum Hochwasserschutz in Cebu City initiiert, das aber keinerlei Vorkehrungen für die Tausende von Familien informeller Siedler vorsieht, die im Rahmen dieser Maßnahmen umgesiedelt werden sollen. Die Stadt hat gegenüber dem Ministerium deutlich gemacht, dass dies eine unverzichtbare Vor-

Rechts: Immer mehr Menschen in Cebu City erfüllen sich den Traum vom eigenen Fahrzeug. Die Folge: Staus sind für die Stadt ein großes Problem.
Unten: Der Jeepney, das bekannteste Transportmittel der Philippinen. Das neue Schnellbussystem könnte in Cebu City einen Teil dieser Sammeltaxis ersetzen.

Foto: Daniel Palmer, https://creativecommons.org/licenses/by-nd/2.0/

aussetzung für die Realisierung des Projekts ist: Besser gar kein Projekt als ein schlechtes. Die schlimmste Variante wäre nämlich, wenn das Ministerium das Projekt ohne Änderungen weiterverfolgt, Bauunternehmen beauftragt und die übliche Anzahlung von 15 Prozent leistet, die dann aber verfiele, wenn das Projekt aufgrund kommunaler Widerstände scheitern würde. Für den mangelnden Hochwasserschutz würden in diesem Fall ausgerechnet die Organisationen der städtischen Armen beschuldigt, die sich nur gegen ihre rücksichtslose Vertreibung zur Wehr setzen.

Ähnliche Erfahrungen mit der Nationalregierung macht die Stadt Cebu gerade im Rahmen eines Brückenbauprojekts. Auf Drängen der Stadt geht es nun in eine neue Planungsphase in der Hoffnung, dass jetzt zumindest die ursprünglich geplante Umsiedlung von mehreren hundert armen Familien vermieden werden kann.

Ein weiteres Beispiel für die Durchsetzungskraft der Kommune war ihr Veto gegen die Erweiterung des innerstädtisch gelegenen Kohlekraftwerks von 30 Megawatt auf 300 Megawatt. Leider gelang es den Befürwortern inzwischen, die Unterstützung des Stadtrates für die Erweiterung zu bekommen. Allerdings konnte der Bürgermeister das Projekt bislang mit Verweis auf den Flächennutzungsplan stoppen. Zivilgesellschaftliche Netzwerke leisten ebenfalls starke Lobbyarbeit gegen den Ausbau.

## | Ökologisch und sozial – ein neues Schnellbussystem

Ein beachtliches Projekt ist auch die Entwicklung eines Schnellbussystems. Pagtambayayong und die „Urban Poor Alliance“, der Verband städtischer Armer, unterstützen das System. Von den Schnellbussen werden besonders die Armen profitieren, die meist am Stadtrand wohnen und sehr lange Fahrtzeiten zu ihrer Arbeit auf sich nehmen müssen. Eine Machbarkeitsstudie kam zu dem Ergebnis, dass 330.000 Passagiere die Schnellbuslinien jeden Tag nutzen und aufgrund dessen 570 Millionen Stunden Fahrzeit pro Jahr wegfallen würden. Außerdem können durch das Schnellbussystem 50 Prozent der vom Transport verursachten Emissionen eingespart werden.

Die Stadtverwaltung stellt dabei sicher, dass die Umsetzung mit einer sozialen Absicherung für diejenigen verbunden ist, die von dem Projekt geschädigt werden. Dazu zählen mehr als 4700 im Transportwesen Beschäftigte, 50 informelle Siedlerfamilien und eine große Anzahl von Straßenhändlern und Kleinunternehmern. Entsprechend beinhaltet das Projekt die Umsiedlung informeller Siedler in angemessene Wohnungen in der Nähe ihrer Arbeitsplätze. Außerdem Ausgleichmaßnahmen für die Händler, Kleinunternehmer und im Transportwesen Beschäftigten, die vorrangig neue Tätigkeiten im Rahmen des Schnellbussystems erhalten sollen. All das sind Beispiele für die fortschrittliche Arbeit der Stadtverwaltung, die ein Ergebnis der jahrzehntelangen Zusammenarbeit mit organisierten städtischen Armen ist.

Cebu City ist noch nicht das Paradies. Es gibt immer noch viel Armut und Leid auf den Philippinen, Cebu City eingeschlossen. Viele Familien leben auf der Straße. Viele informelle Siedler werden vertrieben oder leben in Zonen, die von Umsiedlung bedroht sind. Viele Möglichkeiten zur Bürgerbeteiligung werden von der Bevölkerung nicht ausreichend genutzt. Trotzdem haben die in Cebu City gemachten Erfahrungen viele andere Städte und Gemeinden beeinflusst. Um es in einem Bild zu formulieren: Die Zahnpasta, die einmal aus der Tube ist, lässt sich nicht mehr zurückdrücken. | |

**Francisco Fernandez,** Gründer von Pagtambayayong, arbeitet heute als freier Berater für armutsorientierte Stadtentwicklung.

# Wer hat, dem wird gegeben

## Informelle Arbeit in Afrikas Städten fällt durch das Raster offizieller Maßnahmen

| Thorsten Nilges

**In der Stadt gibt es bessere Bildungschancen als auf dem Land. Modernisierung kommt aus der Stadt. Tourismus und Dienstreisen laufen über die Flughäfen großer Städte; Importe landen in Hafenstädten. Veränderungen und Revolutionen beginnen oft im städtischen Raum. Aber Städte stehen auch für Wohnen auf engstem Raum und unter elenden Bedingungen, und für die Konzentration von Luft- und Wasserverschmutzung, Arbeitslosigkeit und informeller Beschäftigung.**

Die Weltbevölkerung wächst, und die afrikanische Bevölkerung wächst noch schneller: nach Schätzungen der Vereinten Nationen von 1,1 Milliarden Menschen im Jahr 2014 auf 2,4 Milliarden im Jahr 2050. Der Anteil der Städter in Afrika, der heute 40 Prozent beträgt, wird dann bei 59 Prozent liegen. Die Mittelschicht Afrikas umfasst mittlerweile 300 Millionen Menschen, die einen vorwiegend urbanen Lebensstil pflegen und als Konsumenten ihre Bedürfnisse befriedigen wollen – von den 24 Dollar-Milliardären auf dem Kontinent ganz zu schweigen.

Damit steigt auch der Umweltverbrauch. Heute wird für 1,1 Milliarden Afrikaner genauso viel Strom erzeugt wie für elf Millionen Belgier. Bevölkerungswachstum und ökonomische Entwicklung werden in naher Zukunft zu einem deutlich höheren Verbrauch führen. Der wachsenden Ober- und Mittelschicht steht aber immer noch eine arme Bevölkerungsmehrheit von 64 Prozent gegenüber. Auch wenn sich Verallgemeinerungen verbieten, gerade auf dem afrikanischen Kontinent, machen diese Tendenzen doch deutlich: Die demographische Entwicklung wird in den kommenden Jahrzehnten enorme soziale und ökologische Herausforderungen mit sich bringen, gerade auch für das Leben in den wachsenden Städten.

Foto: giennaro, https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/

### | Makroökonomische Rezepte

Jährlich strömen 20 Millionen Menschen in Afrika neu auf den Arbeitsmarkt. Beschäftigungsförderung und der Kampf gegen die Jugendarbeitslosigkeit sind deshalb Gegenstand zahlreicher Debatten, zum Beispiel in der Agenda 2063 der Afrikanischen Union. Investitionen und „inklusives" Wachstum, von dem möglichst breite Schichten der Gesellschaft profitieren sollen, gelten als entscheidende Schlüssel im Kampf gegen Arbeitslosigkeit und Armut. Auf dem afrikanischen Kontinent soll eine höhere Wertschöpfung stattfinden, sowohl im Agrar- als auch im Rohstoffsektor. Jüngst thematisierte der „Marshallplan mit Afrika" des deutschen Entwicklungsministeriums BMZ dies unter dem Stichwort „Fairer

**80 Prozent der Afrikaner arbeiten im informellen Sektor. Nicht alle von ihnen fühlen sich so gesegnet wie dieser Schuhhändler in Kampala, Uganda.**

Handel statt Freier Handel". Doch jeder Einsatz für eine verstärkte Wertschöpfung und mehr Beschäftigung in Afrika bringt auch soziale und ökologische Veränderungen mit sich. So würde der Aufbau von verarbeitenden Industrien vor allem im stadtnahen Raum stattfinden beziehungsweise hätte die sofortige Entstehung von Städten durch Zuzug von Arbeitskräften zur Folge.

Die Bedeutung der Privatwirtschaft für die Armutsbekämpfung nimmt weiter zu. Nicht nur beeinflussen verbandlich organisierte Wirtschaftsinteressen immer stärker die Global Governance, und Partnerschaften von Unternehmen und dem Staat (Public-Private-Partnerships, PPP) sind zu einem neuen Schlagwort für altbekannte Kooperationsprojekte geworden. Auch große Teile des entwicklungspolitischen Mainstreams können eine gewisse Staatsmüdigkeit nicht verleugnen. Das BMZ greift dieses Paradigma in seinem Marshallplan auf, dessen erste Säule die Notwendigkeit von ausländischen Direktinvestitionen unterstreicht. Sie sollen durch Exportkredite und Hermesbürgschaften umfassender gefördert werden.

## | Zwischen High-End-Technologie und gerösteten Erdnüssen

Hier stellt sich allerdings die Frage, ob der zweite Schritt nicht vor dem ersten gemacht wird. Von den 1,1 Milliarden Menschen Afrikas werden 466 Millionen zum Arbeitskräftepotenzial gerechnet. 80 Prozent von ihnen arbeiten (und leben) im informellen Sektor unter höchst prekären Arbeitsbedingungen, häufig ohne jeden Rechtsschutz in Bezug auf ihren Produktionsstandort oder ihre Verkaufsboutique. Sie sind Korruption und Willkür ausgesetzt. Wachstums- und Investitionspläne, die den formalen Sektor im Blick haben, gehen an ihnen vorbei. Ökonomen wie Hernando de Soto veröffentlichten deshalb schon zur Jahrtausendwende umfangreiche Analysen, die unterstrichen, dass staatliche Institutionen die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung, die im „Informellen" stattfindet, anerkennen und legalisieren müssen.

Legalisierung und Regulierung könnten auch zu einem verbesserten Beitrag des Sektors zum Staatshaushalt führen. Wie lassen sich Ausbildungsprogramme und soziale Grundsicherung für die Menschen organisieren, die informellen Beschäftigungen nachgehen? Welche Infrastruktur kann ihnen helfen, ihren Lebensunterhalt zu sichern und ihre Potenziale besser zu nutzen? Wie lassen sich ihre Grundrechte in Gesetzgebung und Rechtspraxis besser schützen? Solche Fragen sind für den Großteil der arbeitenden Bevölkerung in den Städten Afrikas heute mindestens ebenso drängend wie makroökonomische Wachstums- und Investitionsstrategien, und sie werden auch 2050 noch aktuell sein.

Schlechte Regierungsführung und Korruption, aber auch mit Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit finanzierte Infrastrukturprojekte oder Stadtentwicklungspläne sorgen häufig für eine Verschlechterung der Situation von Menschen in prekären informellen Beschäftigungs- und Lebensverhältnissen. Das gilt besonders für die Großstädte, in denen weiterhin die Straßenverkäuferinnen ihre Erdnüsse und die Schuhputzer ihre Dienstleistungen anbieten werden, auch wenn ihre Kunden im Business-Anzug nur Minuten später in einem auf 17 Grad heruntergekühlten Büro für Software-Entwickler eine Videokonferenz mit Kollegen im Silicon Valley führen oder einen Nollywood-Film planen.

## | Menschen in informeller Beschäftigung stark machen

Positive Prognosen für Afrika sehen eine wachsende Kaufkraft voraus. Dabei bleibt jedoch offen, wo dieser Kaufkraftzuwachs stattfindet: bei den machtnahen Eliten und der dünnen Schicht junger Afrikaner und Afrikanerinnen, die eine universitäre Ausbildung genießen konnten, oder auch bei der großen Mehrheit der Bevölkerung? Schon heute gehen die Einkommensschere sowie die Vermögensschere auf dem Kontinent auseinander. Wirtschaftswachstum, Bildung und Digitalisierung verschärfen diesen Trend, auch wenn zum Beispiel der Mobilfunk Kommunikation und Zugang zu Information auf dem afrikanischen Kontinent in kürzester Zeit revolutioniert hat. Arbeiter und Arbeiterinnen aus dem mittleren Ausbildungsniveau werden in Zukunft aufgrund der zunehmenden Automatisierung der Arbeit unter Druck geraten. Der technologische Wandel wird zu einer weiteren Polarisierung des Arbeitsmarktes führen. Diese Gegensätze werden in der Stadt, wo sie enger aufeinander prallen, noch deutlicher sein als auf dem Land. Häufig wird die derzeitige Entwicklung unter dem Motto „the winner takes it all" zusammengefasst.

Meist sind es diese Gewinner, die durch entwicklungspolitische Investitionen gefördert werden. Umfassende, teure Industrialisierungsvorhaben oder die Gründung von Universitäten werden jedoch weit weniger Menschen auf dem Kontinent aus der Armut befreien als Investitionen in die Primar- und Sekundarschulbildung oder bessere Rahmenbedingungen für kleine, informelle Familienunternehmen und die kleinbäuerliche Landwirtschaft. Zivilgesellschaftliche und kirchliche Partnerorganisationen von Misereor haben deshalb benachteiligte Zielgruppe im Fokus: vernachlässigte Landesregionen und benachteiligte Stadtteile, Straßenkinder und Slumbewohner. Das Ziel des Engagements besteht darin, im eigenen Land, aber auch im Ausland deutlich zu machen, dass aus solchen „Verlierern" unter geänderten Bedingungen Gewinner werden können.

Dabei zeigt die Praxis, dass häufig schon geringe Veränderungen einen großen Unterschied ausmachen können. Von entscheidender Bedeutung sind dabei zwei Ansatzpunkte: eine praxisorientierte Ausbildung, die gar nicht aufwändig und lang sein muss. Und mehr soziale, politische und wirtschaftliche Beteiligung. Afrikanische Städte werden sich auf sehr unterschiedliche Art und Weise weiterentwickeln, vor allem aber werden sie weiter wachsen. Hierzu bedarf es fraglos ausländischer Investitionen für Infrastruktur, Wirtschaftswachstum und mehr Wertschöpfung. Stadtplaner und Politiker werden sich aber vor allem daran messen lassen müssen, ob es ihnen gelingt, den Großteil der Bevölkerung einzubinden. | |

**Thorsten Nilges**
ist Steuerfachangestellter und Politikwissenschaftler, er arbeitet als Referent für Berufliche Bildung in der Abteilung Afrika und Naher Osten von Misereor.

# Kommunalpolitik jenseits der Staatsgrenzen

## Städtenetzwerke gestalten globale Politikprozesse zur Nachhaltigkeit mit

| Günter Meinert

**In den vergangenen zwei Jahren wurden eine Reihe neuer globaler Agenden verabschiedet – so die Agenda 2030, das Klimaabkommen von Paris und die New Urban Agenda der UN-Weltstadtkonferenz in Quito. Ihre Wirkungen sind noch nicht voll abschätzbar. Doch schon jetzt leisten Kommunen, Städte und ihre Netzwerke wichtige Beiträge zur Umsetzung dieser Agenden.**

Seit Langem schon haben sich viele Städte und Kommunen in Netzwerken für die Nachhaltigkeit und den Klimaschutz engagiert, allen voran wohl der weltweite Verband ICLEI (ursprünglich: International Council on Local Environmental Initiatives; heute: Local Governments for Sustainability). Neu ist aber, dass diese Netzwerke sich zu Plattformen vernetzen, und neu ist deren sehr zielgerichtete Art der Mitwirkung an den Agenden internationaler Verhandlungsprozesse. Die Vereinten Nationen (UN) sind als Zusammenschluss von Nationalstaaten, vertreten durch deren Zentralregierungen, ein schwieriges politisches Biotop, dessen komplexes Regelwerk nur sehr begrenzte Mitwirkungsmöglichkeiten für andere zulässt. Umso bemerkenswerter ist die Global Taskforce of Local and Regional Governments, eine Koordinierungsstelle, mit der Städte und Kommunen sich ein weltweites Forum zur Meinungsbildung in Bezug auf globale Agenden geschaffen haben – und mit der sie inzwischen eine gut eingespielte Rolle auf der UN-Bühne einnehmen.

Diese gewachsene – wenngleich auch stets umkämpfte – Rolle geht einher mit der Dringlichkeit des Handelns: Die Ziele der globalen Agenden können nur mit engagiertem Wirken der Städte und Kommunen erreicht werden. Es genügt dabei nicht mehr, Kommunalpolitik und Stadtentwicklung an allgemeinen Leitlinien der Nachhaltigkeit auszurichten: Das Netzwerk der größten Städte der Welt, die C40 Cities Climate Leadership Group, hat berechnet, wieviel Treibhausgase jede ihrer Mitgliedsstädte einsparen muss, damit die globale Temperatur um nicht mehr als die angestrebten maximal 1,5 Grad ansteigt. Diese Einsparungen wiederum lassen sich nur erreichen, wenn mit tiefgreifenden, deshalb langfristigen Umbauprozessen bei der Mobilität, der Energieversorgung und im Städtebau rasch begonnen wird. Viel Zeit bleibt nicht mehr; das ehrgeizige, globallokale Megaprojekt trägt deshalb den Titel „Deadline 2020“.

### | Nach innen und außen wirksam

Städtenetzwerke wirken aber nicht nur wie beim globalen politischen Agenda-Setting und der Ausformulierung der globalen Agenden nach außen, sie wirken auch in umgekehrter Richtung in ihre Netzwerke hinein. Denn die Ziele der globalen Agenden finden nicht bei allen Bürgern und Politikern ungeteilte Zustimmung. Schwieriger noch sind die Diskussionen, wie diese Ziele zu erreichen sind. Dann erst folgt der größte Schritt, nämlich die Maßnahmen auch zu verwirklichen.

Mehr und mehr Städte und Kommunen unterstützen einander in der Praxis der Stadtentwicklung. Fachleute aus den Stadtverwaltungen organisieren sich in Lernnetzwerken, tauschen ihre Erfahrungen untereinander aus und beraten sich gegenseitig bei ganz konkreten Aufgaben in ihren Städten. Die technische Lösung ist dabei oft nur ein Teilaspekt. Deutsche Städte profitieren in einem solchen Peer-Learning zum Beispiel von den Erfahrungen der Städte im Ausland mit der Integration von Geflüchteten oder dem Umgang mit informellen Beschäftigungsformen.

Erfolgreiche Lernnetzwerke ergeben sich aber nicht von allein. Sie brauchen eine Trägerstruktur, die Städte mit vergleichbaren Problemen zueinander bringt, die Lernprozesse moderiert und die Ergebnisse auch für andere Städte aufbereitet. Hierin liegt ein neues Aufgabenfeld der Entwicklungszusammenarbeit. Es sollte über die derzeitig bestehenden Projekte – zum Beispiel Connective Cities, ein Gemeinschaftsprojekt des Deutschen Städtetags, der Servicestelle Kommunen in der Einen Welt und der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) – hinaus noch viel weiter ausgebaut werden.

So hilfreich diese Netzwerke und Ansätze auch sind, sie richten sich auf die politische Spitze, also die Bürgermeister oder Bürger-

Foto: Günter Meinert

**Auf der UN-Weltsiedlungskonferenz in Quito, 2016: Politiker, Stadtplaner und nichtstaatliche Organisationen entwickeln Vorstellungen, wie Urbanisierung künftig gestaltet werden soll.**

meisterinnen, und die Fachleute der Stadtverwaltungen. Bürgerinnen und Bürger werden – wenn überhaupt – nur sehr indirekt angesprochen oder gar einbezogen. Dabei hat die Erfahrung mit der Bewältigung der Flüchtlingskrise deutlich gemacht, wie unabdingbar ehrenamtliches bürgerschaftliches Engagement selbst in Städten und Kommunen mit gut funktionierenden Verwaltungen ist. Mindestens ebenso wichtig wird das bürgerschaftliche Engagement beim bereits genannten Umbau der städtischen Systeme zum Klimaschutz. Für dieses Engagement wird es allerdings nicht genügen, Zeit und Energie aufzuwenden. Wir Bürgerinnen und Bürger müssen unser Verbrauchsverhalten ändern, unpopuläre politische Entscheidungen mittragen und vermeintliche oder echte Einschränkungen unseres gewohnten Komforts akzeptieren lernen. Wir müssen uns sowohl mit unserer Einen Welt als auch mit unserer Stadt, in der wir leben, rational und emotional verbinden. Rational, weil es notwendig ist; emotional, damit es uns persönlich wichtig ist, uns motiviert und Freude bereitet.

## Ortsverbundenheit und Kosmopolitisierung

Vielleicht können Städtenetzwerke, indem sie Vertreter und Meinungsbildner aus der Bürgerschaft in die Netzwerkarbeit einbeziehen, zukünftig auch zu einer Kosmopolitisierung des Denkens und Handelns beitragen. Ein solches kosmopolitisches Denken und Handeln ist global verantwortungsbewusst und ortsverbunden zugleich. Dem leider wachsenden Populismus, Nationalismus und Chauvinismus wird damit eine weltoffene Ortsverbundenheit entgegen gesetzt. Die manchmal etwas altmodisch wirkenden traditionellen Städtepartnerschaften könnten in diesem Kontext eine neue Bedeutung erlangen. Neue Ansätze, wie der Urban Thinkers Campus, das World Urban Forum oder die Habitat General Assembly of Partners, könnten in diese Richtung weiterentwickelt werden, auch wenn noch viele Fragen offen sind, insbesondere zur Repräsentativität und Legitimität.

Städtenetzwerke leisten bereits jetzt maßgebliche Beiträge zur Formulierung und Umsetzung globaler Agenden. Ihr Potenzial als Trendsetter, als Wissensmanager und als Problemlöser ist noch lange nicht ausgeschöpft. Für die internationale Zusammenarbeit bietet das reichlich Anlass, die Netzwerke und ihre Arbeit in langfristig angelegten Kooperationen zu unterstützen. | |

**Prof. Günter Meinert** lehrt an der Fakultät Planen-Bauen-Umwelt der Technischen Universität Berlin und arbeitet für die GIZ.

Anzeige

WELT·SICHTEN

MAGAZIN FÜR GLOBALE ENTWICKLUNG UND ÖKUMENISCHE ZUSAMMENARBEIT

Das Magazin für alle, die mehr wissen wollen.

- Weltwirtschaft und Entwicklungspolitik
- Klimawandel und Umweltschutz
- Friedensfragen und die Rolle der Religionen

WELT·SICHTEN analysiert, hinterfragt, erklärt und macht neugierig. Die Zeitschrift bringt Reportagen, Berichte und Interviews über die Länder des Südens und über globale Fragen – jeden Monat direkt ins Haus.

Testen Sie uns!

Kostenloses Probe-Abo unter www.welt-sichten.org oder Telefon 069-58098-138

- sachlich
- kritisch
- gründlich

Dieses Dossier ist eine Beilage zur Ausgabe 7-2017 von WELT·SICHTEN.

**Konzept und Redaktion:** Dr. Almuth Schauber und Dr. Georg Stoll (Misereor), Anja Ruf (im Auftrag von WELT·SICHTEN)

**Gestaltung:** Angelika Fritsch

**Verantwortlich i.S.d.P.:** Dr. Georg Stoll (Misereor)

Namentlich gekennzeichnete Beiträge geben nicht unbedingt die Meinung des Herausgebers wieder.

Redaktion „welt-sichten“
Postfach 50 05 50
D-60394 Frankfurt/Main
www.welt-sichten.org

**Bestellung bei:**
pgz@misereor.de

Die Welt ist voller guter Ideen. Lass sie wachsen.

MISEREOR
IHR HILFSWERK

DZI Spenden-Siegel

Stadtgärtnerin Júlia Machado Amaral züchtet mitten in der Millionenstadt Belo Horizonte auf kleinsten Flächen Obst und Gemüse. Und verkauft es mit Erfolg. Jede Spende hilft Menschen wie Júlia, sich selbst zu helfen. Ihre Geschichte unter: **www.misereor.de/julia**