



Peter Herrle / Alexander Jachnow /
Astrid Ley

Die Metropolen des Südens: Labor für Innovationen?

**Mit neuen Allianzen
zu besserem
Stadtmanagement**

I. Urbanisierung: Die Welt wird städtisch

1. Entwicklung gleich Stadtentwicklung

Die Konferenz der Vereinten Nationen über Wohn- und Siedlungswesen in Istanbul (Habitat II) erklärte 1996 das neue Jahrtausend zum „urban millennium“; und UN-Generalsekretär Kofi Annan bezeichnete auf dem World Urban Forum 2004 in Barcelona die rasche Verstädterung der Erde als eine der größten Herausforderungen der Menschheit.

Was ist an dieser Entwicklung so besonders und herausfordernd? Städte gibt es schon seit über 3000 Jahren, und Urbanisierungsprozesse haben als selbstverständlicher Teil der gesellschaftlichen Entwicklung die Menschheit seitdem begleitet. Neu und herausfordernd ist diese Entwicklung in mehrfacher Hinsicht:

Erstens hat sie kurz nach dem Beginn des neuen Jahrtausends die Mehrheit der Weltbevölkerung erfasst. Über die Hälfte der Weltbevölkerung lebt nunmehr in Städten. Damit werden typisch städtische Lebens- und Wirtschaftsformen, aber auch typisch städtische Probleme der Entwicklung vorherrschend.

Zweitens haben die Dynamiken der Stadtentwicklung eine globale Reichweite. Auch wenn die Urbanisierungsprozesse in einzelnen Regionen der Erde in unterschiedlichem Ausmaß und unterschiedlich rasch verlaufen, gilt die grundlegende Dynamik doch für alle Länder. Die Entwicklung erfasst Länder aller politischen Systeme, arme und reiche Volkswirtschaften und industrialisierte und weniger industrialisierte Regionen.

Drittens ist diese Urbanisierung zunehmend mit Mechanismen der Globalisierung verknüpft. Die Stadtentwicklung hängt immer stärker von Entscheidungen global agierender Akteure der Wirtschaft ab. Die globale Dezentralisierung von Produktionsstandorten nach einem lohn-

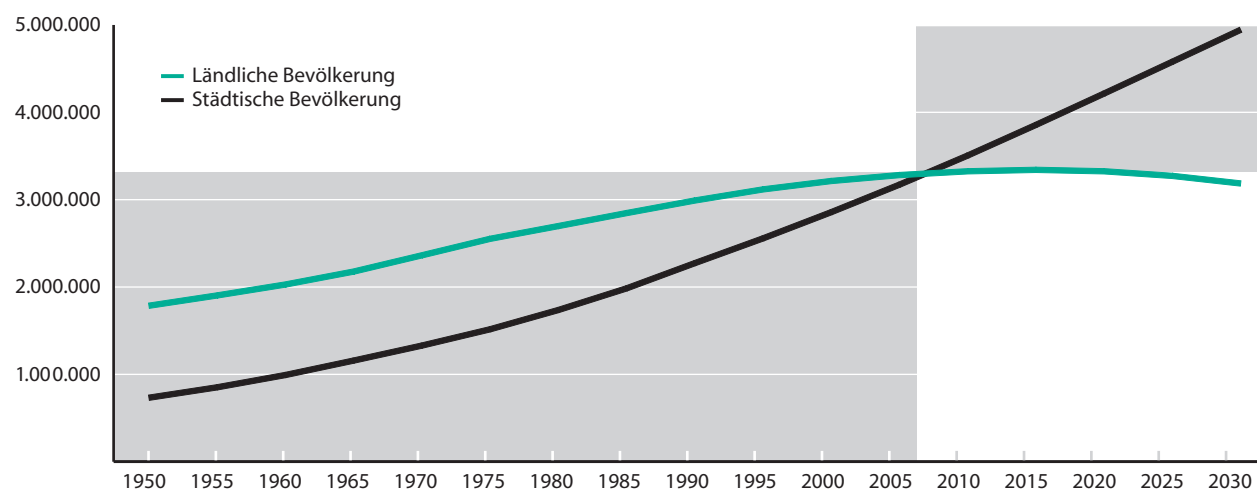
kostengeografischen Optimierungskalkül schafft eine „transnationale Geografie“ (Saskia Sassen) und eine neue global determinierte Zentralität von städtischen Räumen. Die Globalisierungstendenzen im Finanzsektor und in der Kommunikation tragen ebenso dazu bei wie die globale Ausbreitung von Normen des Konsums und des Verhaltens. Insofern sind die Städte tatsächlich Pole des Wachstums und der Entwicklung.

Viertens bergen die zeitgenössischen Urbanisierungstendenzen aber auch eine bisher nicht da gewesene soziale und politische Sprengkraft: Nach den gegenwärtigen Trends wird die städtische Bevölkerung von 2,8 Mrd. Menschen im Jahr 2000 auf 4,9 Mrd. bis 2030 anwachsen. Dieser Zuwachs von 2,1 Mrd. liegt fast ausschließlich in Entwicklungsländern und wird mit 1 Mrd. etwa zur Hälfte in den Slums stattfinden. Bereits heute leben über 900 Mio. Menschen – d. h. ein Drittel aller Stadtbewohner der Erde – in Gebieten ohne Wasserversorgung, Abwassersystem und in rechtlicher Unsicherheit. Hinzu kommt, dass gerade von den Städten eine Vernichtung nicht erneuerbarer Ressourcen in historisch einmaligem Ausmaß ausgeht.

2. Ist Stadtentwicklung steuerbar?

Es kann nicht um die Frage gehen, ob dieser Prozess wünschenswert ist oder nicht. Er ist auch nicht steuerbar im deterministischen Sinne klassischer Planungsideologien. Urbanisierung ist ein unvermeidlicher und irreversibler Prozess der Vergesellschaftung, der das Leben der meisten Menschen der Erde in diesem Jahrhundert drastisch beeinflussen wird. Er hat jedoch hinsichtlich seiner Dynamik und seiner Dimension eine Größenordnung, die die alten Regelungsmechanismen in Frage stellt. Die heutige Situation zeigt einige länderübergreifende Merkmale, die für fast alle Städte der Welt Gültigkeit haben:

Geschätzte Entwicklung der städtischen und ländlichen Bevölkerung weltweit, 1950–2030



Quelle: Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, *World Population Prospects: The 2003 Revision Population Database*, <http://esa.un.org/unup> (2. Mai 2006).

- eine chronische finanzielle Schwäche, die selbst die Erbringung genuin städtischer Leistungen wie Basisinfrastruktur oder ein geordnetes Bodenmanagement in Frage stellt und zu neuen Allianzen mit internationalen Firmen zwingt; diese haben in der Regel jedoch kein Interesse an den ärmeren Teilen der Stadtbevölkerung;
- eine zunehmende sozialräumliche Fragmentierung des Stadtgebietes. Einige Städte in Ländern des Südens fallen buchstäblich auseinander in *ghettos* und *gated communities*, in arme und reiche Gebiete, in *no-go areas* und bewachte Bezirke des Wohnens und des Konsums der Ober- und Mittelschicht. Städte alleine haben weder die finanzielle noch die Managementkapazität, der Exklusion von ethnischen oder sozialen Gruppen nachhaltig entgegenzuwirken und die Lebensbedingungen der Armen in den Städten signifikant und nachhaltig zu verbessern;
- eine zunehmende Organisationsschwäche der legitimen staatlichen Organe bis hin zur Auflösung lokaler Governance auf der einen Seite und ein gleichzeitiges Anwachsen „informeller“ Formen der Raumnutzung, des Bauens, der Wirtschaft, der Versorgung mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen und kommunaler Organisation. Die konventionellen Mittel der Stadtplanung versagen angesichts der Dynamik und der Komplexität informeller Prozesse der räumlichen Entwicklung.

In vielen Ländern haben sich diese Faktoren gegenseitig so verstärkt, dass sie das Funktionieren der Städte gefährden oder insgesamt in Frage stellen. Dies wirkt sich nicht nur in einer krassen Unterversorgung eines wesentlichen Teils der Stadtbevölkerung aus (in einigen Städten Subsahara-Afrikas über 50 %), sondern auch in krisenbedingter Migration, städtischer Armut, Gewalt, politischer Instabilität, extremen Umweltproblemen und in einem nachlassenden Interesse an privaten Investitionen, was wiederum einen negativen Einfluss auf die wirtschaftliche Situation hat – ein Kreislauf der Degradation und Destabilisierung.

Die Millennium-Entwicklungsziele der Vereinten Nationen, welche unter anderem eine Verbesserung der Lebensbedingungen von 100 Mio. Slumbewohnern bis 2020 (Zielvorgabe 11) anstreben, sind ohne durchgreifende – auch unkonventionelle – Maßnahmen nicht zu erreichen.

II. Merkmale der Stadt: Komplexität, Informalität und viele Akteure

1. Komplexität

Die „Stadt“ als räumlich definierte Kategorie und als Gegenstand staatlicher und internationaler Politik ist zunehmend unscharf. In vielen Städten gibt es eine signifikante städtische Landwirtschaft, die wesentlich zum Überleben der ärmeren Stadtbewohner beiträgt. Umgekehrt sind in ehemals ländlichen Gebieten weitflächige Gewerbeareale, eine auf die Stadt bezogene Agrarproduktion und informelle Wohngebiete entstanden.

Dazu gehören auch die Erschließung neuer Partnerschaften, eine stärkere Einbindung der Zivilbevölkerung und eine Neuorientierung der Entwicklungspolitik.

Angesichts der oben skizzierten Zusammenhänge zwischen Urbanisierung und Entwicklung ist es erstaunlich, dass eine urbane oder spezifisch städtische Akzentuierung in der internationalen Politik nicht erkennbar ist. Dies mag nachvollziehbar sein für außenpolitische Kernbereiche wie Handel und Sicherheit, es gilt aber erstaunlicherweise auch für die Entwicklungspolitik. Bei den multilateralen und den meisten bilateralen Gebern erweisen sich die alten Schemata, die dem ländlichen Raum das Primat auch für die Lösung städtischer Probleme zuweisen oder aber die Komplexität städtischer Problematik auf leichter handhabbare Sektorhilfe reduzieren, als äußerst zählebig.

Dabei bergen Urbanisierungsprozesse bedeutende Potenziale: gesellschaftlicher Wandel eines Landes manifestiert sich zuerst und vor allem in den Städten, und Reformprozesse nehmen hier ihren Ausgang. Die großen Städte sind die Brückenköpfe zur Weltwirtschaft und damit auch die Anknüpfungspunkte für Innovation und wirtschaftliche Entwicklung. Will man in die Dynamik der Verstädterung eingreifen, dann muss man dort ansetzen, wo sie abläuft. Aus diesem Blickwinkel wird empfohlen, nach neuen strategischen Punkten für Interventionen zu suchen. Dieses Papier versucht, dazu einen in der bisherigen Diskussion vernachlässigten Ansatzpunkt zu konkretisieren.

Dabei gehen wir von den Thesen aus, dass

- erstens, die Entwicklung zwar nicht aufzuhalten, aber immerhin steuerbar ist, dem Grundsatz folgend, dass man am besten auf den Bus aufspringt und versucht, seine Richtung zu beeinflussen, wenn man ihn schon nicht anhalten kann, und
- zweitens, dass Politik auf lokaler, nationaler und internationaler Ebene dazu neue Allianzen eingehen muss, und zwar mit Gruppen die bisher weithin nicht zum Kreis der Partizipanten staatlicher Entwicklung gehörten. Gemeint ist die Zivilbevölkerung der Städte – auch und gerade in den Fällen, in denen bis zu 50 % der Stadtbewohner in informellen Wohngebieten leben.

Neben den Megastädten, die sich als überregionale wirtschaftliche Zentren etabliert haben, besteht eine Tendenz zu neuen Formen mega-urbaner Agglomerationen, die sich durch Verwaltungsgrenzen nicht in ihrer Entwicklung aufhalten lassen. Beispiele sind das Pearl-River-Delta in China mit 120 Mio. Einwohnern oder die Ciudad Corona von Mexiko, aber auch urbane Regionen wie das Ruhrgebiet. Sie haben gemeinsam, dass weiträumige semi-urbanisierte Räume am Rand und zwischen verdichteten Zentren entstehen. Damit wird der klassische

Gegensatz zwischen Stadt und Land, der maßgeblich auch politisches Handeln bestimmt, teilweise obsolet. Nicht „die Stadt“, sondern verstärkte Lebensformen müssen stärker ins Blickfeld der Politik rücken.

Zudem kommen einige der größten Städte in Entwicklungsländern den Anforderungen eines globalen Marktes nach Spezialisierung und Flexibilität nach. *Global Cities* wie Shanghai, Singapur oder London werden durch ihre Position in einer globalisierten Weltwirtschaft geprägt und organisieren sich räumlich auch intern nach den Standortanforderungen international agierender Firmen.

Neben Größe und Einbindung in die Weltwirtschaft kommen regionalspezifische charakterisierende Merkmale hinzu. So leben in Lateinamerika mehr als 70% der Bevölkerung in Städten, während Afrika südlich der Sahara vergleichsweise gering urbanisiert ist, dafür aber die höchste Dynamik im Verstärkerprozess weltweit aufweist. Auch die Form der Urbanisierung sieht in Lateinamerika mit seinen vielen Millionenstädten anders aus als in Subsahara-Afrika, wo eher Klein- und Mittelstädte prägend sind. Innerhalb der Städte und Stadtregionen führen globale Mechanismen des Stadtwachstums nicht unbedingt zu gleichen lokalen Phänomenen. Beispielsweise entstehen in Lateinamerika städtische Problemlagen vor allem durch die Polarisierung zwischen wohlhabender und marginalisierter Bevölkerung; sie werden sichtbar in der Fragmentierung der Stadtlandschaft und in einem unkontrollierten peripheren Stadtwachstum. In Subsahara-Afrika hingegen ist eine Urbanisierung der Armut zu beobachten: Städte wachsen ohne Wirtschaftswachstum. Hier leben 72% der Stadtbevölkerung in Slums, und der größte Teil der Arbeitsplätze befindet sich im informellen Sektor. In Asien sind die höchsten Urbanisierungsraten gekoppelt mit dauerhaft hohem Wirtschaftswachstum (China) zu finden, neben armen Ländern wie Kambodscha oder Bangladesch, in denen die Urbanisierung primär mit einem Wachstum städtischer Armut einhergeht.

2. Informalität

Der gemeinsame Nenner dieser Prozesse ist, dass sie zu Städten führen, die nicht dem Bild der Stadt im mitteleuropäischen Sinne, gekennzeichnet durch politische, soziale und bauliche Kohärenz entsprechen, sondern zu städtischen Lebens- und Produktionszusammenhängen mit einem hohen Grad an Informalität.

Informalität kann als ein Ausdruck von Exklusion betrachtet werden, durch die ein signifikanter Teil der Bevölkerung von staatlichen oder „formellen“ Mechanismen der Versorgung z. B. mit Arbeit, Alterssicherung, Bildung, Gesundheit, Infrastruktur, Boden und Wohnraum ausgeschlossen wird. Informalität ist zu einer zentralen Kategorie für das Verständnis des Funktionierens der administrativen, wirtschaftlichen, sozialen und räumlichen Systeme der Städte geworden. Die Reichweite staatlicher oder auch städtischer Politik endet häufig bei 50% der Bevölkerung.

Lange Zeit blieben informelle Kreisläufe unberücksichtigt, weil sie direkt oder indirekt zum Funktionieren der

„formellen“ Stadt beitragen. Die Armen sind als Wächter, Gärtner oder Lieferanten von billigen Dienstleistungen aller Art unverzichtbar. Mit zunehmender Globalisierung ist jedoch auch eine Entkoppelung ehemals ineinander geschachtelter lokaler Wirtschaftskreisläufe zu beobachten, die zu einer extremen Polarisierung der Einkommen, räumlicher Fragmentierung bis zur politisch brisanten Antagonisierung von Gruppen führt.

3. Viele Akteure

Man nahm lange an, dass Städte unter den Bedingungen mangelnder staatlicher Regulierung völlig im Chaos versinken und so eine Sättigungsgrenze des Wachstums erreichen würden, die dadurch definiert ist, dass sie die Attraktivität selbst für arme Migranten verlieren. Die Realität zeigt aber, dass in Situationen der Not und des Versagens „formeller“ Versorgungsmechanismen andere Strukturen an deren Stelle treten. Es kann sich um Nichtregierungsorganisationen (*non-governmental organizations* – NGOs), Basisorganisationen (*community-based organizations*) oder private Initiativen, wie die Müllsammler und Sortierer in Kairo oder Mexiko-Stadt, handeln. In vielen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens haben sich aus den verschiedensten ideologischen und professionellen Blickwinkeln Organisationsformen herausgebildet, die – vernetzt mit Organisationen des Nordens – versuchen, die Versorgungslücken zu füllen. Wenn auch nicht immer so wahrgenommen, so hat sich die Zahl der faktisch für das Funktionieren der Stadt beitragenden Gruppen und Organisationen in den letzten Dekaden vervielfacht. Ohne NGOs im Gesundheits- oder im Wohnungswesen würden die Probleme in vielen Städten eskalieren. Heute ist für viele Städte eine kaum überschaubare und zersplitterte Akteurslandschaft charakteristisch, in der – häufig in Konkurrenz untereinander und zu staatlichen Institutionen – Leistungen erbracht werden, die wir bei uns staatlicher Zuständigkeit zuordnen.

Empfehlungen

- Angesichts der rasanten Verstärkerstendenzen muss Entwicklungspolitik zunehmend Stadtpolitik werden.
- Eine wirksame Stadtpolitik muss angesichts der globalen Determinierung lokaler Prozesse auch auf der internationalen Ebene der Politik ansetzen.
- Sie muss wegen der zunehmenden Bedeutung informeller Strukturen und neuer zivilgesellschaftlicher Organisationsformen die vielschichtige Gemengelage von lokalen Akteuren angemessen berücksichtigen. Das impliziert die Preisgabe des Dienstleistungsmonopols der Gebietskörperschaft (Komune) zugunsten von Multi-Akteursmodellen.

III. Von „Government“ zu „Governance“ – Akteure und ihre Rollen

Lange Zeit herrschte das Verständnis vor, dass Entwicklung in den Städten eine Frage der Versorgung mit Infrastruktur ist und dass der Staat – meist in Form des Zentralstaates – diese Aufgabe bewältigen kann, wenn er nur mit ausreichenden Ressourcen und Instrumenten ausgestattet ist. Ergebnis dieses auf Investitionsplanung verkürzten Verständnisses von Stadtplanung sind z. B. halbverlassene Satellitenstädte. Politische Entscheidungsträger gelangten zunehmend zur Erkenntnis, dass es nicht nur finanzieller Mittel, sondern auch einer Verlagerung von Kompetenzen bedarf, um die Probleme von Städten zu lösen. Diese und andere Überlegungen führten in der Folge zunächst zu einer Dekonzentration und später zur echten Dezentralisierung staatlicher Aufgaben, in deren Verlauf ein Teil der Kompetenzen zentralstaatlicher Institutionen auf die Kommunen übertragen wurde. In den meisten Ländern des Südens ist dieser Dezentralisierungsprozess, verbunden mit einer Stärkung der lokalen Selbstverwaltung, d. h. lokaler Demokratie, in den letzten Jahren durchgeführt worden oder er ist im Gange. Wenn es sich nicht nur um eine Dezentralisierung von Verantwortung handeln soll, geht dieser Prozess mit der Einführung von Mechanismen zur finanziellen Ausstattung von Gebietskörperschaften bzw. Kommunen einher.

Es hat sich aber gezeigt, dass selbst als erfolgreich geltende Modelle der Dezentralisierung, wie z. B. in Ghana oder Brasilien, mit der Schwierigkeit zu kämpfen haben, dass die notwendigen Voraussetzungen effizienter lokaler Politik in der Form politischer Strukturen oder einer administrativen Kultur nicht vorhanden sind. Das Problem der Governance – zuerst auf nationaler Ebene als gravierendes Defizit ausgemacht – stellt sich in besonderer Weise auch auf der lokalen Ebene. Klientelistische Strukturen der Willensbildung und Ressourcenverteilung stehen der Norm einer transparenten demokratischen Entscheidungsfindung entgegen. Ein großer Teil der Stadtbevölkerung ist ohnehin nicht im politischen System repräsentiert. Er ist allenfalls durch Quittungen für die Bezahlung der Stromrechnung registriert. Politische Manipulationen im Zusammenhang mit Wahlen sind an der Tagesordnung. In dem Maße wie sich Demokratisierung auf die Schaffung von *vote banks* für lokale Politiker beschränkt, ist der Anspruch einer lokalen repräsentativen Demokratie nicht einlösbar. Wenn Stadtpolitik das legitime Aushandeln der Verteilung knapper Ressourcen bedeutet, dann muss man feststellen, dass ein großer Teil der Stadtbevölkerung an eben diesen Prozessen bislang keine Teilhabe hat.

Das Problem lokaler Governance besteht also zum einen darin, eine echte Beteiligung der exkludierten Bevölkerung zu erreichen (oder: diese in die Lage zu versetzen, sich zu artikulieren), zum anderen, durch Investitionen etwa in Makroinfrastruktur wie Flughäfen, Autobahnen und dergleichen die Wettbewerbsfähigkeit der Stadt in einer globalisierten Wirtschaft zu verbessern. Patentrezepte zur Lösung dieser Aufgabe gibt es nicht. Inge-

samt fehlt es allerdings weniger an technischem Wissen als an Konzepten und Fähigkeiten für erfolgreiches kommunales Management unter Bedingungen strukturellen Mangels, sozialen Problemdrucks und regionalen oder globalen Wettbewerbsdrucks.

Die Stadtverwaltung allein verfügt in den meisten Fällen heute

- (a) weder über eine ausreichende Legitimationsbasis,
- (b) noch über erforderliche Durchsetzungs- und Kontrollkapazitäten,
- (c) noch über ausreichende personelle und administrative Ressourcen zur Durchführung armutsorientierter Projekte.

Wenn man sich diese Triade der klassischen Voraussetzungen für die Lösung städtischer Probleme vor Augen hält, wird deutlich, dass die Zukunft des Stadtmanagements in flexiblen, partizipativen und kooperativen Modellen liegt.

1. Governance durch Partnerschaft und Konsensbildung

Unter diesen Gesichtspunkten stellt sich das Problem lokaler Governance neu: Ohne die Einbeziehung von zivilgesellschaftlichen Organisationen ist eine Lösung der anstehenden Aufgaben aussichtslos. Mehr noch: ohne die Neudefinition städtischer Governance in Richtung eines kooperativen Modells institutionellen Handelns, in dem sowohl städtische, nationale, als auch internationale Akteure (zum Beispiel als Geldgeber) zusammen mit Mittlerorganisationen (häufig NGOs) gemeinsam an Problemlösungen arbeiten, wird die Dualisierung der Stadt in formell vs. informell weiter fortschreiten und damit Exklusion stark zunehmen.

Es geht also nicht darum, Leistungen, die früher den Kommunen zugeordnet wurden, an NGOs oder kleine Unternehmer zu vergeben, sondern um die Etablierung und Ausformulierung neuer Partnerschaften, die entweder projektgebunden oder langfristig strategisch angelegt sind.

In Mumbai beispielsweise arbeitet die Stadtverwaltung mit Slumbewohnern und Familien, die im Laufe der letzten 20 Jahre ihre Hütten an öffentlichen Straßen errichtet haben, in groß angelegten Umsiedlungs- und Sanierungsprojekten zusammen. Die wesentlichen Träger des Programms sind als Basisorganisationen die *National Slum Dwellers' Federation* und die Frauenorganisation *Mahila Milan*, als vermittelnde NGO die *Society for the Promotion of Area Resource Centers* sowie die Stadtverwaltung. Die Finanzierung geschieht durch ein innovatives Modell zur Mobilisierung von privatem Kapital, das im Wohnungsbau für obere Einkommensschichten abgeschöpft wird. Die treibende Kraft ist in diesem Falle weniger die Stadtverwaltung als die nationale Slumbewohner-

Organisation und die unterstützende NGO. Sie haben international auch bei Gebern eine Reputation gewonnen, die ihnen bei Verhandlungen um Boden und Infrastruktur mit der Stadtverwaltung oder privaten Eigentümern lokal nützlich ist.

Eine Analyse dieses Beispiels zeigt, dass die Initiative nicht unbedingt von der Stadt ausgehen muss und dass die Zusammenarbeit zwar nicht konfliktfrei, aber letzten Endes für alle von Vorteil ist. Auch aus anderen Ländern (Thailand, Kambodscha, Brasilien, Argentinien) sind ähnliche *win-win*-Konstellationen unterschiedlicher Akteure bekannt. Bezeichnend ist, dass sich eine allgemein gültige Rollenverteilung nicht abzeichnet.

Empfehlungen

- Im Zuge der Dezentralisierung werden zunehmend lokale Regierungen und Stadtverwaltungen anstelle zentraler Ministerien verantwortlich für Stadtentwicklung. Sie werden damit auch zu Partnern in der Entwicklungszusammenarbeit und sollten in die Gestaltung ihrer Programmatik vermehrt einbezogen werden.
- Kooperative Modelle, in denen Bewohnergruppen, Mittlerorganisationen und Stadtverwaltungen beteiligt sind, sollten besonders gefördert werden und bieten Ansätze für eine realistische problemlösungsorientierte Politik.

IV. Wer sind die zivilgesellschaftlichen Akteure, wie lassen sie sich einbinden?

1. Basisorganisationen und Mittler

Der Begriff der Zivilgesellschaft ist weit gefasst. In diesem Kontext werden nur jene zivilgesellschaftlichen Akteure betrachtet, die sich durch ihre aktive Teilnahme an städtischen Entwicklungsprozessen hervorheben und neue Ansatzpunkte für die Stadtpolitik bieten.

Basisorganisationen sind Mitgliederorganisationen, die auf der lokalen Ebene für die Belange ihrer Viertel und Siedlungen eintreten. Ihr Engagement zielt üblicherweise auf konkrete Problemlösungen, wie z. B. Wasserversorgung, Drainage oder dergleichen. Das Engagement und die hohe Bereitschaft, sich aktiv an Projekten zu beteiligen, die die Verbesserung der Lebenssituation und des Wohnumfelds zum Ziel haben, basiert auf der unmittelbaren Betroffenheit.

Die Vorteile dieser zivilgesellschaftlichen Gruppen liegen darin, dass sie aufgrund der unmittelbaren Betroffenheit den spezifischen Bedarfslagen der armen Stadtbevölkerung näher sind als die Stadtverwaltungen, dass sie nicht an Verwaltungs- und Stadtgrenzen gebunden sind und deshalb flexibler mit informellen Gruppen und in informellen Kontexten arbeiten können und dass sie bedarfsgerecht und schneller als staatliche Institutionen auf neue urbane Problemlagen reagieren können.

Zunehmend gibt es *städtische Bewegungen*, die von Zusammenschlüssen verschiedener Gruppen und Organisationen getragen werden und sich in den letzten Jahrzehnten als wichtiger Faktor in der politischen Landschaft der Städte etabliert haben. Vor dem Hintergrund, dass politische Entscheidungsträger oftmals marktfreundliche Lösungen bevorzugen, die in der Regel für die Armen zu teuer sind, entstehen soziale Bewegungen zur Durchsetzung von Forderungen in den Bereichen Bodenrechte, Wasser, Strom, Abwasserentsorgung, Wohnungsbau und Gesundheitsversorgung. Daraus sind zum Teil landesweite *Zusammenschlüsse* der Armen hervorgegangen – z. B. in Bolivien, Guatemala, Indien, Kambodscha, Kenia, Malawi, den Philippinen, Simbabwe, Sri Lanka, Südafrika oder Thailand. Grundlage für die Arbeit dieser

Zusammenschlüsse sind oftmals Spargruppen, welche die Armen selbst verwalten. Kleinstersparnisse werden zusammengetragen und ermöglichen den Zugang zu Krediten. Als lokaler Prozess organisiert, erhalten die Spargruppen stadtweite Bedeutung und sind mittlerweile zu nationalen und internationalen Föderationen zusammengeschlossen.

In einigen Ländern sind sie durch den erreichten Grad an Repräsentativität und Professionalität zu kaum übergehbaren politischen Partnern für lokale Regierungen und Stadtverwaltungen geworden, wenn es um Fragen der Siedlungspolitik, Stadtplanung oder der Implementierung von Sanierungsprogrammen für Slums geht. Einige haben ihren Informationsvorsprung an Daten über die eigene Klientel durch professionelle Eigenerhebungen auch politisch kapitalisiert. Offizielle Statistiken vermitteln häufig ein falsches Bild von der Anzahl marginalisierter Familien, ihren Einkommen, ihren Sozialstrukturen und Wohnverhältnissen. Die nationalen Führer der Föderationen haben Zugang zu Politikern aller Parteien und sind ein Faktor in der politischen Diskussion über Stadtentwicklung (so in Indien, Thailand, zeitweise auch Südafrika).

In der Regel agieren sie nicht alleine, sondern werden unterstützt durch *Mittlerorganisationen*. Diese sind entweder NGOs (Argentinien, Indien, Mexiko, Philippinen) oder parastaatliche Institutionen (Thailand). Hier hat sich eine, auch in der Fachöffentlichkeit kaum wahrgenommene Symbiose entwickelt, in der Basisorganisationen mit ihren Unterstützern eine bisher ungeahnte Argumentationsfähigkeit, Verlässlichkeit und Kontinuität entfaltet haben. Dadurch sind sie als in der betroffenen Bevölkerung verwurzelte und zugleich leistungsstarke Partner der lokalen Verwaltungen für Sanierungen, Wohnungs- und Bodenfragen prädestiniert. Zugleich entwickeln sie ein strategisches und politisches Bewusstsein, dass bisher für unmöglich Gehaltenes möglich wird: nämlich dass illegale Besetzer auf privatem oder öffentlichem Boden aktiv ihre eigene Umsiedlung organisieren. Schließlich bilden sie internationale Zusammenschlüsse, die nicht

nur den internationalen Austausch ermöglichen, sondern auch den direkten Zugang zu internationalen Zirkeln des *agenda-setting* schaffen.

Die beschriebene Konstellation setzt einen besonderen Typ von Mittlerorganisation voraus. Sie bringt über die klassischen Aufgabenfelder von Nichtregierungsorganisationen hinaus auch die Fähigkeit mit, mit den schwer zu formalisierenden Basisorganisationen auf Dauer als professioneller Berater und ohne zu dominieren zusammenzuarbeiten. Es handelt sich um eine prekäre Mentorenrolle, die eine besondere Kultur des pragmatischen Umgangs mit städtischer Armut voraussetzt, die nicht bei allen Organisationen auf Zustimmung stößt.

Mit der Professionalisierung der NGO-Szene hat sich auch eine Diversifizierung vollzogen. Ebenso facettenreich wie das Spektrum zivilgesellschaftlicher Organisationen sind die Kontexte, in denen sie agieren. So wird eine Organisation von Slumbewohnern andere Ziele verfolgen als eine von Akademikern gegründete Umweltschutzgruppe, die sich z. B. über die Erhaltung der städtischen Parks Gedanken macht. Es wäre daher falsch, Zivilgesellschaft als eine homogene Gruppe gleicher Interessen zu verstehen. Stattdessen liegt ihre besondere Qualität eben in jener Diversität, die das städtische Leben widerspiegelt.

Die Erfahrungen haben gezeigt, dass die direkte Einbeziehung der Armen in die Märkte erheblich komplizierter ist, als es in den 1980er und 1990er Jahren angenommen wurde. Dennoch herrscht die Vorstellung vor, die städtischen Armen durch Landregularisierung und Hypotheken zu Kreditnehmern und Investoren machen zu können. Es hat sich aber in keinem der zahlreichen Versuche bestätigen können, dass sich allein durch Bodenzuteilung und den verbesserten Zugang zu Banken die Einbindung der Armen in formelle Geldkreisläufe bewerkstelligen ließe. Das liegt vor allem daran, dass in der Informalität, in der die Mehrheit der urbanen Armen lebt, andere Mechanismen greifen, die komplexer sind. So ist das soziale Kapital – die Einbeziehung von geldwerten Leistungen und Netzwerkstrukturen in die familiäre „Haushaltsplanung“ – oft wesentlicher für die persönliche Situation der einzelnen Familien als die ihr zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel. Diese Besonderheit muss gerade bei urbanen Entwicklungsprogrammen berücksichtigt werden. Die in diesen Kontexten arbeitenden zivilgesellschaftlichen Organisationen sind mit der sozioökonomischen Situation der Gruppen vertraut und können Potenziale erschließen. Viele lokale Organisationen haben auch Erfahrungen mit Finanzierungsinstrumenten und können *accountability* gewährleisten. Sie sind die geeigneten Partner in Bereichen wie Mikrokreditvergabe, Wohnumfeldverbesserung im Quartier und anderer, auf kleineren Geldkreisläufen basierender Entwicklungsprogramme.

2. Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure in die Stadtpolitik

Konfrontationen mit staatlichen Institutionen, die früher als probate Form zivilgesellschaftlicher Aktion galten,

sind einer Kultur des Dialogs gewichen. In Anerkennung der zentralen Wichtigkeit der Beteiligung der Betroffenen für die Nachhaltigkeit von Maßnahmen der Stadtentwicklung wird *Aushandlungsprozessen* weltweit immer mehr Bedeutung beigemessen. In fast allen Ländern gibt es Zusammenschlüsse der Armen; einige unter ihnen bieten sich als Partner für die Stadtverwaltungen im Entwicklungsprozess an.

Um die *Bevölkerungsbeteiligung* zu organisieren und zwischen den einzelnen Interessengruppen und Ebenen zu vermitteln, sind Institutionen erforderlich, die den Dialog zwischen Bewohnern und Stadtverwaltung bzw. staatlichen Behörden gewährleisten können. Diese Funktion wird in vielen Entwicklungsländern durch *intermediäre nichtstaatliche Organisationen* wahrgenommen. In den Bereichen Empowerment und Partizipation arbeiten viele NGOs und auch Basisgruppen inzwischen professionell und oft mit öffentlichen Trägern zusammen.

Indien, ein Land mit langer demokratischer Tradition und hoher Urbanisierungsdynamik, bietet mit der bereits geschilderten Zusammenarbeit der *National Slum Dwellers' Federation* (eine Art „Dachverband“ der Slumbewohner) mit der Frauenorganisation *Mahila Milan* und der NGO *Society for the Promotion of Area Resource Centers* sowie den jeweiligen Stadtverwaltungen eines der zurzeit prägnantesten Beispiele hierfür. Aber auch Beispiele aus vielen anderen Ländern zeigen, dass durch die Einbindung lokaler Organisationen effektivere Strategien zur Armutsbekämpfung entwickelt werden konnten. Oft handelt es sich um eine informelle, sporadische Einbindung bei einzelnen Projekten. Institutionalisierte Einbindung in städtische Politikgestaltung kann darüber hinaus eine langfristige Zusammenarbeit sichern und stärkere Synergien entfalten. In Thailand werden beispielsweise Tausende von kleinen lokalen Organisationen einbezogen. Die Regierung hat diesen Prozess über einen Zeitraum von zwei Jahren im Rahmen eines *slum upgrading*-Programms in 200 Städten gefördert. Über das halbstaatliche *Community Organizations Development Institute* (CODI) vergibt der Staat dabei Kredite an Netzwerke von Bewohnerorganisationen und hat sie dadurch als aktive Akteure anerkannt.

Diese neuen horizontalen Formen der Zusammenarbeit und Akteursnetzwerke auf lokaler und nationaler Ebene finden sich zunehmend auch auf internationaler Ebene. Stadtregierungen und -verwaltungen vernetzen sich in weltweiten Initiativen wie der *Cities Alliance*, dem *United Council of Local Governments* (UCLG) oder internationalen Städtepartnerschaften. Lokale Organisationen schließen sich zu *internationalen Akteursnetzwerken* zusammen. NGOs verbinden sich weltweit in Dachverbänden wie der *Habitat International Coalition*, aber auch Basisgruppen und landesweite Zusammenschlüsse verbinden sich beispielsweise in der *Slum/Shack Dwellers International* und geben so den Slumbewohnern direktes Gehör in der internationalen Politik. Diese Netzwerke ermöglichen den lokalen Organisationen neben dem Erfahrungsaustausch auch eine Einflussnahme auf die Politik internationaler Organisationen.

Noch wird dieses Potenzial auf internationaler Ebene nicht aufgegriffen. Bei der Formulierung der Millennium-Entwicklungsziele haben es die Regierungen beispielsweise versäumt, die Slumbewohner einzubeziehen.

Empfehlungen

■ Es wird zunehmend deutlich, dass neben den Stadtverwaltungen zivilgesellschaftliche Akteure eine entscheidende Rolle in der städtischen Politikgestaltung spielen, darunter:

- a) Basisorganisationen, die dann besonders wirksam sind, wenn sie national oder sogar international organisiert sind (globale Kommunikationsnetze) und
- b) professionalisierte Mittlerorganisationen (in der Regel NGOs), die zwischen den kulturellen und ökonomischen Welten verschiedener Gruppen vermitteln, Basisorganisationen zur Artikulation verhelfen und bis in die internationale Ebene hinein agieren.

Stadtpolitik und Entwicklungspolitik müssen sich in diesem veränderten Terrain positionieren.

- Auf kommunaler Ebene ist der Aufbau funktionierender und transparenter Systeme der Regierung und Verwaltung vorrangig. Demokratische Verfahren der Willensbildung, neue Formen der Interaktion zwischen Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft müssen strukturiert und eingeübt werden. Lokale Entscheidungsträger und Stadtverwaltungen sollten die Bedeutung von lokalen Initiativen anerkennen, sie unterstützen und mit ihnen zusammenarbeiten. Es bedarf oftmals eines gezielten Programms, um entsprechende Strukturen im städtischen Verwaltungsapparat darauf einzustellen. Bürgernahe Verwaltungen, Transparenz und Beteiligungshaushalte sind richtungweisende Ziele.
- Die Zivilgesellschaft stellt in gesellschaftlichen Aushandlungsprozessen de facto eine „dritte Kraft“ dar. In der Praxis müssen ihre Möglichkeiten noch gestärkt und wichtige Entscheidungsgremien für sie zugänglich gemacht werden.
- Handlungsbedarf auf nationaler Ebene besteht in der Förderung der Verwaltungen im Hinblick auf ein effektiveres Management. Dazu gehört auch und vor allem die Einbeziehung nichtstaatlicher Initiativen und die Koordinierung aller lokal tätigen Akteure.
- Auf internationaler bzw. Geberebene wird die Vielzahl der Akteure und deren Netzwerke als mögliche Partner bisher nur begrenzt genutzt. Entwicklungszusammenarbeit muss mit verschiedenen Akteuren kurzfristige Allianzen oder längerfristige Koalitionen eingehen. Stadtpolitik und Entwicklungspolitik im städtischen Bereich sollte sich die Potenziale der neuen Akteurskonstellationen zunutze machen und neue Partnerschaften strategischer Art eingehen. Die Millenniumsziele – soweit sie sich auf städtische Armutsminderung beziehen – sind ohne die starke Einbindung der Zivilbevölkerung nicht zu erreichen.

3. Herausforderungen bei der Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Akteure

Die Forderung nach Einbeziehung der Zivilgesellschaft sollte keine idealisierenden Erwartungen auslösen, wie dies vor fast zwei Jahrzehnten mit der Privatisierung und Dezentralisierung geschehen ist. Zivilgesellschaftliche Organisationen können wichtige Beiträge leisten, sie werden aber mit Sicherheit nicht allein die vielfältigen Probleme der Stadtentwicklung lösen können.

Zudem ist die neue Rolle nichtstaatlicher Akteure in der städtischen Politikgestaltung nicht ganz unproblematisch. Gewählte Politiker kritisieren, es fehle ihnen an (formaler) Legitimation, da ihre Vertreter meistens nicht gewählt werden. Kritisiert wird auch die oftmals kennzeichnende Unberechenbarkeit lokaler Organisationen, die sie in den Augen formeller Institutionen (Banken oder lokale Verwaltungen) als Partner diskreditiert.

Auch zivilgesellschaftliche Organisationen sind (wie staatliche Institutionen) zum Teil von diffusen Macht- und Entscheidungsstrukturen sowie Korruption betroffen. Das führt in Einzelfällen zu internen Konflikten, zur Auflösung, Spaltung oder Neugründung von Organisationen. In Südafrika haben sich beispielsweise in den letzten Monaten verschiedene Nichtregierungsorganisationen im Stadtentwicklungsbereich aufgelöst, und Basisorganisationen wie die *South African Homeless People's Federation* haben sich nach internen Machtauseinandersetzungen gespalten, weil sie als breite soziale Bewegungen nicht zu der notwendigen Formalisierung in der Lage waren. Eine Spaltung kann auch die Chance zu einer klareren Rollendefinition bieten. Unübersichtlichkeit, Mangel an Kontinuität und berechtigte Zweifel an der Legitimität sind dennoch die Folge.

Empfehlungen

- Trotz im Einzelfall berechtigter Zweifel an der Integrationsfähigkeit zivilgesellschaftlicher Akteure scheint erfolgreiche Stadtentwicklung nur durch Allianzen möglich und zwar Allianzen aus Partnern, die in den drei in der Tabelle aufgeführten Defizitbereichen – Legitimation, Durchsetzungs- und Kontrollkapazität sowie Verfügbarkeit von Ressourcen – Synergien entwickeln.
- Ohne die Einbeziehung der Zivilbevölkerung (samt ihrem mobilisierbaren Kapital), einer grundbesitzenden Elite, der lokalen Verwaltung und möglicher Finanzierungsgeber wird es nicht möglich sein, Stadtwachstum zu steuern, Slums in nennenswertem Umfang zu sanieren – oder gar die Entstehung neuer Armutsviertel zu verhindern. Die entstehenden Prozesse folgen dabei nicht unbedingt unseren Vorstellungen von Demokratie und Partizipation, aber sie sind zwingend kooperativ, zielgerichtet und von mehr als einem Akteur.

Defizitbereiche und Synergien staatlicher und zivilgesellschaftlicher Institutionen		
Dimension	Staatliche Institutionen	Organisationen der Zivilgesellschaft
Legitimation	In demokratischen Systemen prinzipiell durch Wahlen legitimiert, aber Legitimationsverlust durch Exklusion eines großen Teils der Stadtbevölkerung	Breite de facto Legitimationsbasis in der armen Stadtbevölkerung, aber Problematik der Repräsentativität und der mangelnden internen Demokratie
Synergieeffekt durch Kooperation	Stärkung der Legitimation des Staates bei der armen Stadtbevölkerung sowie breitere Anerkennung der zivilgesellschaftlichen Organisationen aufgrund der durch ihre Mitwirkung erzielten Ergebnisse, aber:	
	Gefahr, dass die Glaubwürdigkeit und das Vertrauen in den Staat durch die Substitution ehemals staatlicher Aufgaben durch zivilgesellschaftliche Organisationen untergraben wird	Risiko des Legitimationsverlustes in der eigenen Klientel durch die Zusammenarbeit mit dem Staat
Durchsetzungsfähigkeit	Hohe Durchsetzungskapazität in sektoralen technischen Programmen, aber komplexe armutsorientierte Programme können nicht alleine durchgesetzt werden	Zugang zu und Einfluss auf komplexe soziale Strukturen und Prozesse, aber diffuse Macht- und Entscheidungsstrukturen
Synergieeffekt durch Kooperation	Die Durchsetzungskapazität bei Programmen zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Armen wird deutlich erhöht.	
Ressourcen	Trotz staatlicher Einnahmen bei Projekten zur Armutsbekämpfung oft auf externe Finanzierung angewiesen, auch aufgrund der Konkurrenz zwischen staatlichen Institutionen um Macht und Finanzmittel	Spar- und Organisationskapital der Armen wird unterschätzt, dennoch bei Projekten auf externe Finanzierung angewiesen; dabei Konkurrenz um Gebergelder
Synergieeffekt durch Kooperation	Stärkere Lobby zur Mobilisierung eigener staatlicher wie privater Mittel sowie gemeinsames Einwerben von Geldern externer Geber statt gegenseitige Konkurrenz	

V. Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Akteure in die internationale Entwicklungspolitik

Ohne die internationale Ebene – und darunter sind auch internationaler Druck, internationale finanzielle Unterstützung und Formen der horizontalen Partnerschaft und Zusammenarbeit zu verstehen – sind lokal kaum bessere Lösungen durchsetzbar. Diese These folgt der Logik der Internationalisierung von Abhängigkeiten auch in den Urbanisierungsprozessen.

Damit entsteht aber auch ein Verantwortungsbereich für internationale Politik und Entwicklungspolitik, der über bloße Sicherheits- oder Wirtschaftsinteressen in der Zusammenarbeit mit anderen Ländern hinausgeht: Wenn es richtig ist, dass städtische Lebens- und Produktionszusammenhänge der gesellschaftsprägende Faktor des 21. Jahrhunderts sind, dann geht es darum, auf die Entwicklung dieser Verhältnisse Einfluss zu nehmen, im Interesse von Sicherheit, Nachhaltigkeit, Frieden, von wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Entwicklung.

Externe Akteure üben durch Beratung und finanzielle Förderung Einfluss auf die Ausgestaltung der Koopera-

tion aus. In den vergangenen Jahren haben sich Erfahrungen einiger Geberregierungen bei der Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Akteure herauskristallisiert. Es besteht eine Notwendigkeit, aus diesen Erfahrungen zu lernen, um das kooperative Zusammenwirken staatlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit positiv zu fördern.

Die Rahmenbedingungen der meisten Geber ermöglichen keine direkte Finanzierung von lokalen Projekten oder von Organisationen der Zivilgesellschaft. Auch die zunehmende Tendenz zur „Budgetfinanzierung“ trägt wenig dazu bei, das kooperative Verhalten nationaler oder Stadtregierungen gegenüber neuen und bisher ungewohnten Akteuren in der Stadtentwicklung zu fördern. Mittel der Budgetfinanzierung fließen meist direkt an die Regierungen der Empfängerländer. Slumbewohner mit geringem Mittelbedarf finden auf diese Weise keine Unterstützung, ihre Potenziale und Ressourcen werden ignoriert. Der PRS-Prozess (*Poverty Reduction Strategies*) und die *Paris Declaration on Aid Effectiveness* zur Harmonisierung

der Geber erwähnen zwar den Bedarf der Einbeziehung der Zivilbevölkerung; Zweifel am faktischen Einfluss lokaler Basisorganisationen bleiben jedoch bestehen.

Externe Geber sind eher an großen Projekten interessiert, um signifikante Erfolge nachweisen zu können. Dabei liegt die Erkenntnis nahe, dass große Geberbeträge an kleinen Entwicklungsinitiativen vorbei gehen. Finanzstarke singuläre Projekte werden oft weder den Bedürfnissen vor Ort gerecht, noch dem Anspruch, die lokalen Partner in ihrer eigenständigen Entwicklung zu stärken. Durch zu massiven Mitteleinsatz können die sensiblen Strukturen vor Ort sogar geschädigt werden – beispielsweise wenn große Wohnungsbauprojekte zur Umsiedlung von Familien und damit zur Zerstörung ihrer sozialen Netzwerke führen.

1. Aktionen oder Akteure?

Ein wichtiger Aspekt im Hinblick auf die Förderung der Zivilgesellschaft ist die Unterscheidung zwischen Aktionen und Akteuren. Für beide gibt es typische Förderungsmodelle. Üblich ist eine Förderung auf Projektbasis: eine nichtstaatliche Organisation beantragt die Durchführung eines konkreten Projekts mit begrenzter Laufzeit, und die Geberorganisation prüft den Antrag und später das Ergebnis. Seltener werden Nichtregierungsorganisationen oder Netzwerke institutionell gefördert. Beide Modelle haben Vor- und Nachteile. Bei zu akzentuierter Projektorientiertheit seitens der Geber kann schnell die Aktion wichtiger werden als der Handelnde dahinter. Werden aber die Kernkompetenzen, die Erfahrungen und Schwächen des Akteurs nicht wahrgenommen, können die erbrachten Leistungen hinter den Erwartungen zurückbleiben. Eine Projektförderung verleitet die Geber auch schneller, zu viel Einfluss auf das Projektdesign auszuüben und eigene Themen „durchzudrücken“, selbst wenn diese nicht in den konkreten Kontext passen. Die lokalen Organisationen können dann zu Ausführenden einer orts- und kulturfremden Politik werden.

Empfehlungen

- Entwicklungsorganisationen und die Entscheidungsträger in Geberländern müssen nachvollziehen, dass nachhaltige Entwicklung nicht durch einen einmaligen Finanzausschuss zu einem Projekt zu erreichen ist, sondern als Entwicklungsprozess einer langfristigen Zusammenarbeit bedarf.
- Die städtische Zivilgesellschaft und insbesondere städtische Arme sind nicht als Zielgruppe, sondern als aktive Partner anzusehen und ihre Kenntnisse und Ressourcen einzubeziehen. Der Zusammenschluss zu Föderationen bietet neue Möglichkeiten der Zusammenarbeit mit armen Gruppen und ihren Organisationen.
- Der Aufwand, Mittel an Tausende von Kleininitiativen zu vergeben und deren Rückfluss zu kontrollieren, übertrifft die Kapazitäten der internationalen Geberorganisationen. Doch bieten sich durch die Entstehung neuer (internationaler) Netzwerke von

Basisorganisationen neue Möglichkeiten, lokalen Initiativen direkt Mittel zugänglich zu machen.

- Statt genau zu spezifizieren, was in städtischen Gebieten getan werden muss, sollten Geber Finanzierungsmechanismen entwickeln, welche die Prioritäten der lokalen Organisationen unterstützen. Netzwerke und Zusammenschlüsse lokaler Organisationen könnten eine Schnittstelle für die Verteilung von Fördergeldern sein. Dabei muss – genau wie in der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit – sichergestellt sein, dass die Mittel lokalen Prozessen zu Gute kommen.
- Programme der Budgetfinanzierung müssen auf kommunale Bedürfnisse zugeschnitten werden. Dabei ist zu klären, wie durch nationale Armutsbekämpfungsstrategien und Geberharmonisierung lokale Organisationen unterstützt werden können. Grundsätzlich ist zu klären, wie die Regierungen der Empfängerländer ihre Stadtverwaltungen unterstützen können, damit sie stärker Bedürfnisse der Zivilgesellschaft berücksichtigen.

2. Klientelistische Netzwerke und Eliten

Die Förderung einzelner Organisationen über Jahre hinweg kann das Ziel einer aktiven und pluralistischen Zivilgesellschaft gefährden. Daraus können nicht nur dauerhafte Abhängigkeiten entstehen, sondern im Einzelfall die unzumutbare Förderung und Konsolidierung klientelistischer Netzwerke und lokaler Eliten.

Auch eine Intervention in städtische Politikgestaltung bedarf einer kritischen Prüfung. Politische Entscheidungsträger, Stadtverwaltungen und Geberorganisationen kooperieren oftmals mit einflussreichen Verbänden. Ihre Beteiligung stellt zwar eine Einbeziehung der Zivilgesellschaft in Verhandlungsprozessen dar, dennoch finden so die Interessen von Unterprivilegierten keinen Zugang in die Prozesse und Projekte. In manchen Stadtgebieten erhalten bestimmte Gruppierungen einen unangemessen starken Einfluss auf Entwicklungsmaßnahmen und fungieren dann als *gate keeper* für den Entwicklungsprozess und die Mittelverteilung bei Projekten. Städtische Entscheidungsträger haben tendenziell ein Interesse, vor allem solche Interessengruppen einzubeziehen, die ihnen politisch nahe stehen.

Externer Demokratisierungsdruck kann kontraproduktiv sein. Der Druck zu Formalisierung von informellen Organisationsformen kann zu einer Politisierung von kollektiven Identitäten und Rivalitäten zwischen Gruppen führen. Die Formalisierung der *South African Homeless People's Federation* in Südafrika durch interne Wahlverfahren hat beispielsweise zu Konflikten und zur Verfestigung alter Eliten geführt.

Empfehlungen

- Ein neues Partnerschaftsmodell für die Entwicklungszusammenarbeit verlangt eine sorgfältige Akteursanalyse vor Beginn eines Engagements. Dabei sind Kriterien zu entwickeln, die regeln, wer einbezogen wird – und zwar nach:

- Quantität (z. B. Vernetzung und Zahl der unterstützten Gruppen und Organisationen);
- Qualität (z. B. Kriterien wie Mehrebenenansatz, Wirkungen, institutioneller Aufbau, Umgang mit ge-

- machten Erfahrungen (track record); siehe die Initiative der Europäischen Union für ein Gütesiegel für NGOs) und
- Bedeutung im lokalen Kontext.

VI. Herausforderungen für die deutsche EZ

Entwicklungszusammenarbeit (EZ) rückt in einen zunehmend engeren Zusammenhang mit Außen- und Wirtschaftspolitik. Die stärkere Politisierung der Entwicklungszusammenarbeit eröffnet für den Bereich Stadtentwicklung einen Mandatszuwachs und neue Perspektiven insbesondere in den Bereichen Demokratisierung und Governance.

Trotz der zunehmend städtischen Prägung der Entwicklungsprobleme ist in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit ein städtischer Fokus als Konzept bisher nicht auszumachen. Städtische Themen werden weitgehend sektoral bearbeitet und nur in Einzelprojekten in einer dem Thema angemessenen Weise integriert angegangen.

Bislang hat die deutsche Regierung im Rahmen ihrer technischen Zusammenarbeit keine systematische Kooperation mit lokalen Organisationen der Zivilgesellschaft aufgenommen. Andere Geber (z. B. die US-amerikanische oder die dänische Agentur für internationale Entwicklung – USAID bzw. DANIDA) haben den Vorteil, dass sie nicht nur Regierungen, sondern auch Erfolg versprechende Initiativen von NGOs und Basisorganisationen ohne allzu viel Rücksicht auf politische Sensibilitäten fördern können. Generell bindet sich die deutsche Entwicklungszusammenarbeit mit ihrer Bevorzugung staatlicher Kooperationspartner stark an politische Restriktionen der Partnerländer. Dem steht die Erfahrung gegenüber, dass gerade in der Stadtentwicklung in den letzten Jahren wirksame neue Konzepte außerhalb oder allenfalls unter Miteinbeziehung staatlicher Institutionen initiiert und durchgeführt wurden.

Die für das Funktionieren der Städte unabdingbare Pluralität der Akteure muss genügend berücksichtigt werden. Dies impliziert die Einbeziehung potenzieller Partner aus der Gruppe der nichtstaatlichen Organisationen und ihrer Netzwerke. Die Armen selbst, deren Lebenssituation durch die Entwicklungszusammenarbeit verbessert werden soll, haben auf die Verwendung der Mittel in der Regel so gut wie keinen Einfluss. Maßnahmen der deutschen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit werden meist in Absprache mit der Regierung des Partnerlandes und bi- und multilateralen Organisationen entschieden. Eine zunehmende Rolle spielt der Nord-Süd-Austausch zwischen Kommunalverwaltungen und – erst ansatzweise realisiert – der Süd-Süd-Austausch. Der Aufbau nationaler Zusammenschlüsse von Städten als Interessenvertretungen ist jedoch noch nicht überall vollzogen und bedarf der Unterstützung.

Ein besonderer Vorteil der deutschen Entwicklungszusammenarbeit ist ihre Präsenz vor Ort. Experten der Ge-

sellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Fachkräfte des deutschen Entwicklungsdienstes (DED) und des Centrums für Internationale Migration und Entwicklung (CIM) oder die Vertreter der Stiftungen – sie alle arbeiten auf der lokalen Ebene und können die Akteurslandschaften aus eigener Sicht einschätzen und mit geeigneten Organisationen kooperieren.

Empfehlungen

- Die bisher stark sektoral organisierte Zusammenarbeit sollte im Fokusthema „städtische Entwicklung“ gebündelt werden, um den Anforderungen komplexer städtischer Kontexte zu genügen.
- Deutsche Entwicklungspolitik kann auf drei Ebenen wirksam werden: der Ebene internationaler Politik, der Ebene staatlicher Akteure in Empfängerländern und direkt auf der Ebene zivilgesellschaftlicher Akteure.
- Auf der Ebene der internationalen Politik sollte sich die deutsche Entwicklungszusammenarbeit dafür einsetzen, dass städtische Problemstellungen und Akteure (Kommunen, Basisgruppen) Zugang zur internationalen Entwicklungspolitik finden. Dazu zählt auch die Förderung internationaler Netzwerke, Fachtagungen unter Beteiligung der Bevölkerung, Nord-Süd-Partnerschaften, etc.
- Die horizontale Zusammenarbeit zwischen Stadtverwaltungen sollte unter Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Organisationen verstärkt werden. Dazu zählt auch Hilfe bei der Emanzipation der Zivilgesellschaft. In Ländern, in denen eine Zivilgesellschaft noch nicht oder erst in Ansätzen zu erkennen ist, erscheint es sinnvoll, den Aufbau zivilgesellschaftlicher Organisation im Zusammenhang mit Stadtentwicklungsprojekten zu fördern und die erforderliche Dialog- und Kooperationsfähigkeit auf beiden Seiten aufzubauen.
- Nicht nur Mitarbeiter von Stadtverwaltungen, sondern auch Mitarbeiter von NGOs sind für die der Organisation zugewachsenen Aufgaben mangelhaft vorbereitet. Für ein gemeinsames projektbezogenes Lernen sollte das internationale Angebot an Kursen gezielt gefördert werden.
- Schließlich wäre zu prüfen, in welcher Weise und in welchen Verbänden (Kommunen, Bürgervertretungen) deutsche Entwicklungszusammenarbeit zunehmend auch direkt in eine Zusammenarbeit mit Organen der Zivilgesellschaft eintreten kann.

Autoren:

Prof. Dr. Peter Herrle, Leiter der Habitat Unit an der Fakultät VI der Technischen Universität Berlin

Alexander Jachnow, Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Habitat Unit an der Fakultät VI der Technischen Universität Berlin


Astrid Ley, Wissenschaftliche Mitarbeiterin der Habitat Unit an der Fakultät VI der Technischen Universität Berlin

Mitunterzeichner:

Bernd Hoffmann, Leiter der Abteilung Staat und Demokratie, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Mitglied im Beirat der Stiftung Entwicklung und Frieden

Sheela Patel, Gründerin und Direktorin der Society for the Promotion of Area Resource Centres (SPARC), Mumbai, sowie Mitglied im Beirat von Cities Alliance

Prof. Dr. Klaus Töpfer, ehemaliger Direktor des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP) und ehemaliger geschäftsführender Exekutivdirektor des Siedlungsprogramms der Vereinten Nationen (UN-Habitat)



Herausgeber:
Stiftung Entwicklung und
Frieden (SEF)
Gotenstr. 152
53175 Bonn

Tel.: (02 28) 9 59 25-0
Fax: (02 28) 9 59 25-99
eMail: sef@sef-bonn.org

Website:
<http://www.sef-bonn.org>

Redaktion:
Dr. Michèle Roth

ISSN 1437-2800

© Stiftung Entwicklung und
Frieden, Mai 2006

Die **Stiftung Entwicklung und Frieden** wurde 1986 auf Initiative von Willy Brandt unter Mitwirkung des damaligen Ministerpräsidenten und späteren Bundespräsidenten Johannes Rau gegründet. Die überparteiliche und gemeinnützige Stiftung plädiert für eine politische Neuordnung in einer Welt, die zunehmend durch die Globalisierung geprägt ist. Die Arbeit der Stiftung beruht auf drei Prinzipien: globale Verantwortung, überparteilicher und interkultureller Dialog sowie interdisziplinäres Verstehen von Interdependenzen.

Für diese Orientierung bürgen die führenden Persönlichkeiten der Stiftung: Dem Kuratorium stehen die Ministerpräsidenten der vier Stifterländer – Nordrhein-Westfalen, Berlin, Brandenburg und Sachsen vor. Dem Vorstand gehören als Vorsitzender Staatssekretär a. D. Volker Kähne und seine Stellvertreter Staatssekretär a. D. Dr. Klaus Dieter Leister und Prof. em. Dr. Franz Nuscheler an. Vorsitzender des Beirates ist Prof. Dr. Dr. h. c. Dieter Senghaas. Geschäftsführerin der Stiftung ist Dr. Michèle Roth.

In der Reihe **Policy Paper** nehmen namhafte Experten Stellung zu drängenden Fragen der Weltentwicklung. Auch damit will die Stiftung Entwicklung und Frieden sich intensiv an der politischen Diskussion über globale Themen beteiligen und politische Handlungsempfehlungen geben.

Ausgewählte Hefte aus der Reihe Policy Paper

(Soweit nicht anders angegeben, sind die Policy Papers in deutscher und englischer Sprache erschienen. Preis pro Heft: € 2,50):

- 24** *Nach dem UN-Reformgipfel – Vorschläge zur Stärkung der kollektiven Friedenssicherung.* Von Lothar Brock und Tanja Brühl, Februar 2006
- 23** *Zwischen Ignorieren und Intervenieren – Strategien und Dilemmata externer Akteure in fragilen Staaten.* Von Tobias Deibel, Stephan Klingebiel, Andreas Mehler, Januar 2005
- 22** *Von Visionen zu Aktionen – Die Zukunft der europäisch-russischen Zusammenarbeit.* Von Heinz Timmermann, Oktober 2004
- 21** *Europa und eine multipolare Weltordnungspolitik. Indien und Ostasien als neue Bündnispartner.* Von Frank Biermann und Hans-Dieter Sohn, April 2003

Der Inhalt gibt nicht unbedingt die Meinung der Herausgeberin wieder.