

Schwierige neue Welt

Bald wird eine Milliarde Menschen in Slums wohnen – Tendenz rapide ansteigend. Wird die Menschheit dieses Problem bewältigen?

Anna Tibaijuka | **Wie der jüngste UN-HABITAT-Report zeigt, entwickeln sich vor allem in Asien und Afrika Agglomerationen so gigantischen Ausmaßes, dass sie den Namen „Hyperstädte“ verdienen. Diese riesigen urbanen Knotenpunkte mit ihren von Millionen Menschen besiedelten Slums regier- und bewohnbar zu machen, ist die Herausforderung des 21. Jahrhunderts.**



ANNA TIBAIJUKA, geb. 1950 in Tansania, ist seit sechs Jahren Geschäftsführende Direktorin von HABITAT, dem Wohn- und Siedlungsprogramm der Vereinten Nationen mit Sitz in Nairobi. Mit dem Titel einer Unter-Generalsekretärin ist sie die ranghöchste Frau Afrikas im UN-System.

Im Jahr 2007 wird die Menschheit Zeuge eines wichtigen Ereignisses in ihrer Geschichte werden. Denn dann wird die städtische Bevölkerung der Welt zum ersten Mal ebenso groß sein wie die ländliche. Dieser historische Meilenstein markiert sowohl eine demographische Veränderung im Hinblick auf die Verschiebungen und das Wachstum der Bevölkerung als auch – was noch wichtiger ist – eine soziale, kulturelle und wirtschaftliche Transformation.

Dieser Wandel ist umso bemerkenswerter, als noch vor 200 Jahren die menschliche Existenz ganz überwiegend eine bäuerliche war; weniger als drei Prozent der Gesamtbevölkerung lebte in Städten. Bis dahin war das Tempo der Urbanisierung außerordentlich langsam.

Das Wachstum der Städte begann sich in den fünfziger Jahren zu beschleunigen; damals wohnte ein Drittel der Weltbevölkerung in Städten. Seither hat das schnellste Städtewachstum stattgefunden, das die Menschheit jemals erlebt hat, was die Zahl der Stadtbewohner immer näher an die der Landbewohner herangebracht hat. Heute stehen wir am Beginn eines neuen urbanen Millenniums, in dem die Hälfte der Weltbevölkerung in Städten leben wird.

Vor zwei Jahrtausenden hatte die gesamte Polis Athens, damals die größte Stadt der Welt, 215 000 bis 300 000 Einwohner – ein winziger Bruchteil jener 18 Millionen Menschen, die heute in New York leben. Rom, die erste Megastadt der Geschichte, hatte im 4. Jahrhundert n. Chr. ungefähr eine Million Einwohner.¹ Im Jahr 2000 gab es weltweit mehr als 300 Städte mit ähnlicher oder noch

¹ Peter Hall: *Megacities, World Cities and Global Cities*, The First Megacities Lecture, Rotterdam 1997.

größerer Bevölkerung. Ein einziger Stadtteil in Mexico City, der Barrio Netzahualcoyotl, ist heute doppelt so groß wie ganz Rom damals.

Großstädte lassen sich jedoch notorisch schlecht definieren. Trotz eindrucksvoller Erfolge bei den Untersuchungsmethoden, die Bevölkerungsstatistiken mit geospazialer Technologie und immer besseren Fotos aus dem Weltraum kombinieren, können Schätzungen über die Zahl der Einwohner in städtischen Agglomerationen mit mehr als zehn Millionen Bewohnern um 20 bis 30 Prozent schwanken. Diese Diskrepanz macht es schwer zu beurteilen, wie schnell die Megastädte tatsächlich wachsen. Dennoch zeigen die offiziellen Daten, dass die größten Städte der Welt – entgegen der allgemeinen Annahme – nur neun bis elf Prozent der Weltbevölkerung beherbergen.²

Warum sind diese faszinierenden Tatsachen so wichtig? Weil wir auf einer urbanen sozialen Zeitbombe sitzen, die bald explodieren wird. Diese Bombe besteht aus Ungleichheit, Diskriminierung, Vorurteilen und Ausgrenzung,

Wir sitzen auf einer urbanen sozialen Zeitbombe, die bald explodieren wird. Sie besteht aus Ungleichheit, Ausgrenzung, Vorurteilen.

und alle diese Probleme verschärfen sich massiv in den überbevölkerten Vierteln der weltweit rapide wachsenden Slums (die das meiste städtische Wachstum der Entwicklungsländer verzeichnen) und in den ärmeren Quartieren der reicheren Länder. Das beginnt mit dem Fehlen von ausreichenden Aborten und sauberem Wasser, für das arme Leute immer mehr bezahlen müssen. Zu oft werden

Zivil- und Menschenrechte, Unterkunfts- und Landrechte missachtet und untergraben – oder es gibt sie überhaupt nicht. Das Problem breitet sich durch Krankheiten aus, für die es nicht einmal die grundlegendste medizinische Betreuung gibt. Es verschärft sich durch die wachsende Kriminalität an Orten, wo nachts keinerlei Elektrizität für Straßenbeleuchtung vorhanden ist, ganz zu schweigen von Strom für Kochstellen oder gar Heizung. Es manifestiert sich in den Banden von Jugendlichen, deren Eltern zu arm sind, um ihre Kinder zur Schule zu schicken.

Auf der dritten Sitzung des World Urban Forum im kanadischen Vancouver im Juni 2006 – anlässlich des 30. Geburtstags von UN-HABITAT – waren die Teilnehmer sich einig, dass das größte Problem für die Menschheit im 21. Jahrhundert wahrscheinlich die Frage sein wird, wie wir die rapide Urbanisierung managen. Vancouver 2006 machte deutlich, dass die Vereinten Nationen ihre Kräfte wie noch nie zuvor bündeln müssen, um für nachhaltige Urbanisierung und inklusive Städte zu kämpfen. Tatsächlich war eine der Haupterkenntnisse des Vancouver-Treffens, dass die städtische Bevölkerung der Entwicklungsländer sich in den nächsten 30 Jahren verdoppeln wird. Diese zwei Milliarden neuen Stadtbewohner werden für die kommenden 30 Jahre jede Woche das Äquivalent an Planung, Finanzierung und Infrastrukturmaßnahmen für eine neue Stadt von einer Million Einwohner erforderlich machen.³

² Weltgroßstädte sind Städte mit mehr als fünf Millionen Einwohnern. UN DESA, World Urbanization Prospects, 2005.

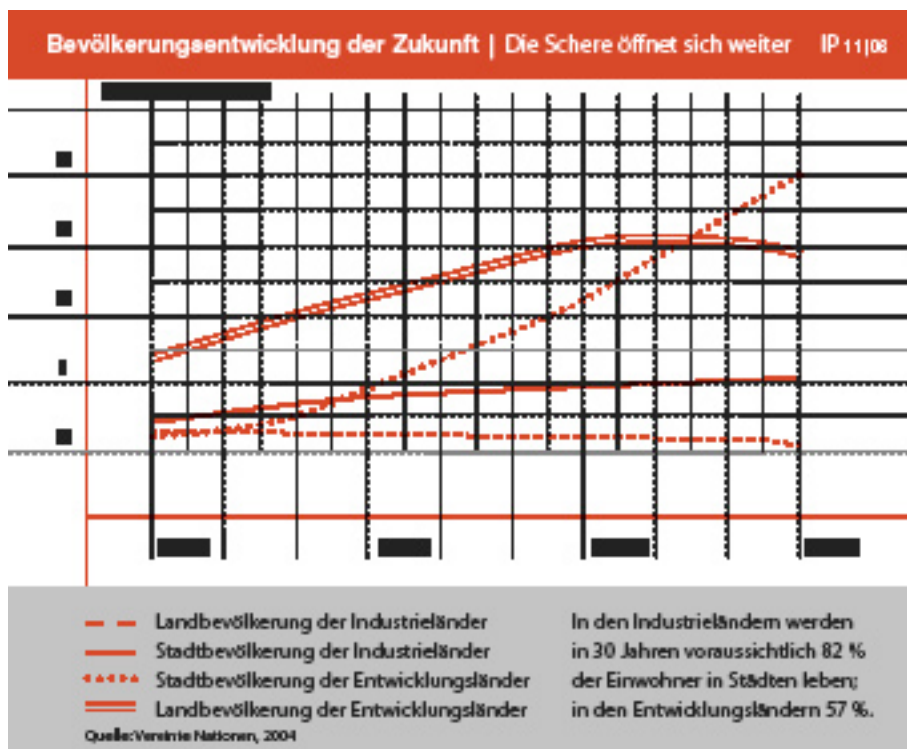
³ So argumentierten etwa Katherine Sierra, Vizepräsidentin und Netzwerkvorstand Infrastruktur der Weltbank, und Enrique Peñalosa, ehemaliger Bürgermeister von Bogotá, in ihren Reden auf dem World Urban Forum im Juni 2006

Megastädte wachsen nicht im selben Tempo. In der entwickelten Welt sind sie sogar in einen irreversiblen Trend des langsamen Wachstums eingetreten (d.h. weniger als 0,5 Prozent jährlich). Während New York und Los Angeles vor zehn Jahren noch um ein Prozent pro Jahr zulegten, zeigen Projektionen, dass beide Megastädte bis 2015 um fast die Hälfte schrumpfen werden. London, Tokio und andere Weltstädte in den Industrieländern werden in den nächsten zehn Jahren praktisch aufhören zu wachsen.⁴ Der Bevölkerungszuwachs in den Megastädten der Entwicklungsländer liegt bei mehr als zwei Prozent; aber er ist in den einzelnen Regionen sehr unterschiedlich. In Lateinamerika wird die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate für die großen Agglomerationen negativ sein (minus 5,3 Prozent), und Städte wie São Paulo, Rio de Janeiro und Mexico City werden nicht mehr so schnell wachsen wie früher, d.h. ihre Wachstumsraten werden bei respektive 0,96, 0,95 und 0,83 Prozent liegen. Hohes Bevölkerungswachstum wird das Kennzeichen der großen asiatischen und afrikanischen Verdichtungsräume sein, vor allem in Asien, wo die Megastädte mit der eindrucksvollen Rate von 6,9 Prozent pro Jahr wachsen werden. Zudem werden einige Städte, die bisher noch nicht zur Gigantenliga zählen – Peking, Guangzhou, Istanbul und Manila – bald ebenfalls Megastädte sein.

New York und Los Angeles werden schrumpfen, Tokio hört auf zu wachsen.

Die wachsende Urbanisierung produziert in Asien, Lateinamerika und

⁴ UN DESA, World Urbanization Projects: The 2005 revision.



Afrika sogar noch größere Siedlungsformen, die wir „Metastädte“⁵ oder „Hyperstädte“⁶ nennen. Diese massiven Verstädterungen von mehr als 20 Millionen Menschen verschlingen allmählich die angrenzenden ländlichen Regionen, Städte und Kleinstädte. Angetrieben durch die wirtschaftliche Entwicklung und das Bevölkerungswachstum, entwickeln sie sich zu Gebilden mit mehreren Kernen, die als eine Einheit betrachtet werden. Nie zuvor gab es auf der Welt so viele Städte von solchen Dimensionen wie diese Metastädte. Viele haben höhere Einwohnerzahlen als ganze Staaten. Die Bevölkerung von Groß-Mumbai zum Beispiel (Mumbai wird den Metastadt-Status bald erreicht haben) ist schon heute größer als die gesamte Einwohnerschaft von Schweden und Norwegen zusammen.⁷

Urbanisierung – eine nicht zu bremsende Kraft

Im Jahr 2007 wird die Zahl der Slumbewohner auf eine Milliarde Menschen anwachsen. Dann wird im Schnitt jeder dritte Stadtbewohner in einer inadäquaten Behausung ohne jede Grundversorgung leben. Es ist noch unklar, wie diese Situation die Politik und die Aktivitäten der Regierungen beeinflussen wird, vor allem in Bezug auf das Millenniumsziel Nr. 7 (Sicherung der ökologischen Nachhaltigkeit), und hierbei die Zielvorgaben Nr. 10 (Wasser und sanitäre Anlagen) und Nr. 11 (Verbesserung der Lebensbedingungen von Slumbewohnern). Aber es ist wesentlich zu verstehen, dass das Wachstum von Städten – sei es durch Zuwanderung oder Bevölkerungswachstum – nicht gebremst werden kann. Urbanisierung ist eine der mächtigsten, irreversiblen Kräfte in der Welt. Schätzungen zufolge werden 93 Prozent des künftigen urbanen Bevölkerungswachstums in den Städten Asiens und Afrikas stattfinden, in geringerem Ausmaß in Lateinamerika und der Karibik.

Megastädte: Orte für Lebenschancen oder Stätten permanenter Krise?

Megastädte sind mehr als nur große Städte. Ihre Dimension schafft neue Dynamiken, neue Komplexität und neue komplexe Interaktionen zwischen verschiedenen demographischen, sozialen, politischen, wirtschaftlichen und ökologischen Prozessen.⁸ Megastädte konstituieren regionale oder globale Wirtschaftswachstumspole. Sie sind Schmelztiegel für Menschen aus der ganzen Welt.

In den USA zum Beispiel übertrifft das Wirtschaftsaufkommen einiger Städte sogar das von einigen Ländern. Wenn die fünf größten amerikanischen Städte – New York, Los Angeles, Chicago, Boston und Philadelphia – wie ein einziges Land behandelt würden, wären sie die viertgrößte Volkswirtschaft der Welt.⁹ Dieser Trend zeigt sich auch in den Entwicklungsländern: São Paulo, die größte Stadt Brasiliens, und Bangkok, die Hauptstadt Thailands, beherbergen jeweils etwas mehr als zehn Prozent der Gesamtbevölkerung ihrer Länder, aber beide

⁵ Ein von UN-HABITAT geprägter Begriff für Städte mit mehr als 20 Millionen Einwohnern.

⁶ Mike Davis: Planet of Slums, *New Left Review*, März/April 2004.

⁷ UN-HABITAT: *State of the World's Cities Report 2006/07*

⁸ IUGS Secretariat: *Megacities – Our Global Urban Future*, Governments of Norway and Germany; www.yearofplanetearth.org.

⁹ U.S. Conference of Mayors 2004.

Bild nur in Printausgabe verfügbar

China: Blick unter die Autobahnbrücke Chengdu Beilu, dahinter die Hochhäuser von Schanghai.

produzieren mehr als 40 Prozent des Bruttoinlandsprodukts ihrer Staaten.¹⁰ Im Gegensatz dazu wird die Urbanisierung in vielen Entwicklungsländern, vor allem in Sub-Sahara-Afrika, nicht von Wirtschaftswachstum, Industrialisierung oder auch nur Entwicklung als solcher begleitet.¹¹ Im Gegenteil, die Bevölkerung einiger großer afrikanischer Städte ist trotz schlechten Wirtschaftswachstums gewachsen; die Region hat mit 4,58 Prozent jährlich eine der höchsten urbanen Wachstumsraten weltweit aufzuweisen, ebenso wie bei der Slumentwicklung.

75 Prozent der städtischen Afrikaner leben in Slums. Dieses Phänomen hat in Zusammenhang mit ungleicher Ressourcenverteilung und Anti-Armut-Politik zu einem Anstieg der städtischen Armut geführt, was die Nachhaltigkeit von Städten und ihre ökonomische Leistungsfähigkeit beeinträchtigt. In vielen

Gegenden der Region untergraben die hohen urbanen Bevölkerungs-Wachstumsraten, die hohe Anzahl von ungelerten Arbeitskräften und die HIV/Aids-Pandemie die Anstrengungen der Städte zur Verminderung der Armut vollends.

Sogar in Asiens wirtschaftlich erfolgreichen und sich rapide industrialisierenden Ländern, wie China und Indien, bleibt städtische Armut ein ständiger Stachel im Fleisch. Auch hier sind nationale Bruttosozialproduktwerten schneller gestiegen, als die Armutszahlen gesunken sind.¹²

In vielen Entwicklungsländern wird Armut immer mehr zu einem dramatischen, allumfassenden und weitgehend uneingestandenem Bestandteil städtischen Lebens schlechthin. Wachsende städtische Armut bedeutet oft, dass sich

Die fünf größten Städte der USA wären als Land die viertgrößte Volkswirtschaft der Welt.

¹⁰ UN-HABITAT: *State of the World's Cities Report 2006/07*.

¹¹ Vgl. Davis (Anm. 6).

¹² Diese Tatsache wurde auf dem APEC-Gipfel 2005 in Busan betont.

Den Menschen in den Slums der Megastädte geht es besonders schlecht.

die Lebensbedingungen verschlechtern, was sich in den Wachstumsraten der Slums zeigt. Häufig wird irrtümlicherweise angenommen, dass Slums vor allem in Megastädten, weniger in mittleren und Kleinstädten entstehen.¹³ Tatsächlich werden jedoch Städte mit weniger als 500 000 Einwohnern und mittelgroße Städte von einer bis fünf Millionen Einwohnern, nicht Megastädte, das Gros des weltweiten städtischen Wachstums absorbieren; daher erwartet man, dass Slums auch in kleinen und mittleren Städten zunehmen werden. Allerdings machen sich in den Megastädten durch die gedrängten Wohnbedingungen die Übervölkerung, die Umweltverschmutzung und die prekären sanitären Verhältnisse am deutlichsten bemerkbar. Und vor allem in Megastädten verschärfen die extremen Armutbedingungen, die soziale Ungleichheit und die Verschlechterung der Umwelt die Verletzlichkeit der Bevölkerung. Große Städte mit größeren Ausgrenzungsfaktoren, mit ethnischer Segregation und wachsender Kluft zwischen Arm und Reich sind anfälliger für Kriminalität, Unsicherheit und Konflikte.

Die UN-HABITAT-Studien haben zudem gezeigt, dass Menschen, die in den Slums der Megastädte leben, einen schlechteren Gesundheitszustand, höhere Kindersterblichkeit und mehr akute Erkrankungen der Atemwege aufzuweisen haben als Slumbewohner in kleinen Städten.¹⁴ Wenn wir nicht aufpassen, werden schlecht verwaltete Megastädte bald aussehen wie kolossale Ansiedlungen von mangelernährten, kranken, schlecht ausgebildeten Gelegenheitsarbeitern, die von Kriminalität und Unfällen heimgesucht werden. In diesen riesigen Agglomerationen werden die Menschen, die Institutionen und die Wirtschaft tagtäglich mit einer verstopften Infrastruktur in einem Umfeld von Umweltverschmutzung und Müllbergen fertig werden müssen.

Metropolitanisierung: Eine neue Form der Governance

Eine der wenigen Möglichkeiten, diese Probleme anzugehen, ist eine effektive regionale Stadtplanung. Wenn regionale Entwicklungspläne erfolgreich sind, fühlen sich Menschen auch von kleinen und mittleren Ansiedlungen angezogen, nicht nur von Megastädten. Daneben muss die konkrete geographische Planung auf städtischer Ebene Hand in Hand mit strategischen Entscheidungen, finanziellen Möglichkeiten und viel politischem Willen und Engagement einhergehen, damit sich auf lokaler Ebene Verbesserungen erreichen lassen.

Derzeit funktionieren nur wenige städtische Strukturen in den Städten der Entwicklungsländer gut. Verwaltung und Planung auf städtischer Ebene sind selten Teil eines integrierten Gesamtplans. Diese Zwischenstufe von Governance einzurichten ist kompliziert, weil große Städte sich oft in benachbarte Verwaltungsbezirke ausdehnen. In einigen Megastädten wie São Paulo ist die Zahl der Kommunen höher als 30, und in den meisten großen Städten der Entwicklungsländer liegt sie bei mindestens 20. Zudem wird eine offizielle Vertretung auf der

¹³ Siehe die Studie *Slums of the World: The Face of Urban Poverty in the New Millennium*, UN-HABITAT 2003.

¹⁴ UN-HABITAT: *State of the World's Cities Report 2006/07*.

Großstadtebene (sogar eine rein technische) oft als politische Konkurrenz zu anderen Ebenen des politischen Verwaltungsapparats empfunden. Diese ist eine bürokratische Albtraumzone, und die nationalen Politiker müssen sich damit auseinandersetzen, damit die lokalen Verhältnisse sich verbessern.

Effektive Dezentralisierung von Verwaltungsstrukturen erfordert zwingend die finanzielle und technische Unterstützung lokaler Autoritäten, damit diese mit ihren zahlreichen Anforderungen fertig werden können. Das macht ein völlig neues Governance-Paradigma erforderlich, das Zentralregierungen und lokale Verwaltungen besser koordiniert. Die Erfahrungen mit Stadtplanung von 23 Ländern, die UN-HABITAT kürzlich analysiert hat,

zeigen, dass eine gute Performance mit langfristigen politischen Anstrengungen zur Armutsreduzierung zusammenhängt: progressive Land- und Wohnungsbaureformen zugunsten der Armen verbessern die Lebensbedingungen von Slumbewohnern und ihren Zugang zur Grundversorgung; energischer Einsatz heimischer Finanzmittel zur Verbesserung von Slums verhindert künftiges Slumwachstum; ebenso nützt die Entwicklung einer Politik, die in einem Umfeld von Wirtschaftswachstum auf stärkere Chancengleichheit achtet.

Studien zeigen, dass eine gute Performance mit langfristigen Anstrengungen zur Armutsreduzierung zusammenhängt.

Große Agglomerationen, die eine solche Politik betreiben, reagieren damit nicht nur auf soziale Erfordernisse, sondern sie stützen auch die wirtschaftliche Entwicklung. Seit dem Ende der neunziger Jahre fangen einige Entwicklungshilfegeber verstärkt an, ihre Einstellung zu internationaler Entwicklungshilfe zu überdenken. Sie achten mehr darauf, die Rahmenbedingungen von Interventionen adäquat zu berücksichtigen, anstatt kleinere Pilotprojekte zu finanzieren, sie stellen finanzielle und technische Hilfe für längere Zeithorizonte zur Verfügung und sorgen dafür, dass die Hilfsgeber untereinander besser koordiniert sind.

Lokale und städtische Initiativen, die diese neue Art von Hilfe und nationalem politischen Engagement erhalten, haben eine weitaus bessere Chance, ihrer permanenten Krise zu entkommen. Im Jahr 2007 müssen wir Geschichte machen, indem wir Möglichkeiten finden, inklusive Städte zu schaffen, mehr Brücken als Festungen zu bauen und unsere städtischen Landschaften in Orte für Lebenschancen zu verwandeln – für uns, für unsere Kinder und für unsere Enkel.