

KAS AUSLANDSINFORMATIONEN

GROSSSTÄDTE IN SCHWELLENLÄNDERN

■ **Aufstrebende Megastädte in Lateinamerika – Mitgestalter einer globalen Entwicklung**
Kathrin Zeller

■ **Gesellschaftliche Transformation ohne Beispiel – Hoffnungen und Herausforderungen für Chinas Urbanisierung**
Mira Luthe

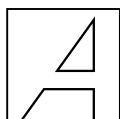
■ **Südafrikas Städte 20 Jahre nach der Apartheid: Historisch gespalten zwischen Arm und Reich**
Markus Schönherr

■ **Das „Gute Leben“ und die „Soziale und Solidarische Wirtschaft“ in Ecuador**
*Winfried Weck /
Carolina Landin*

■ **Katar zwischen Marketing und Realpolitik – Smartes Geschäftsmodell für einen Mikrostaat?**
*Gidon Windecker /
Peter Sendrowicz*



KAS
AUSLANDSINFORMATIONEN
1 | 14



Konrad
Adenauer
Stiftung

ISSN 0177-7521

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
30. Jahrgang

Klingelhöferstraße 23

D-10785 Berlin

Telefon (030) 2 69 96-33 83

Telefax (030) 2 69 96-35 63

Internet: <http://www.kas.de>

<http://www.kas.de/auslandsinformationen>

E-Mail: stefan.burgdoerfer@kas.de

Bankverbindung:

Commerzbank Bonn

Kontonr.: 10 3333 100 BLZ: 380 400 07

IBAN: DE43 3804 0007 0103 3331 00

BIC: COBADEFFXXX

Herausgeber:

Dr. Gerhard Wahlers

Redaktion:

Frank Priess

Dr. Wolfgang Maier

Thomas Birringer

Gisela Elsner

Dr. Stefan Friedrich

Dr. Beatrice Gorawantschy

Jens Paulus

Verantwortlicher Redakteur:

Stefan Burgdörfer

Gekennzeichnete Artikel geben nicht unbedingt
die Meinung der Redaktion wieder.

Bezugsbedingungen:

Die KAS-Auslandsinformationen erscheinen
zwölfmal im Jahr. Der Bezugspreis für zwölf
Hefte beträgt 50,- € zzgl. Porto. Einzelheft
5,- €. Schüler und Studenten erhalten einen
Sonderrabatt.

Die Bezugsdauer verlängert sich jeweils um
ein Jahr, sofern das Abonnement nicht bis
zum 15. November eines Jahres schriftlich
abbestellt wird.

Bestellungen: Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
(obige Anschrift)

Das Copyright für die Beiträge liegt bei den
KAS-Auslandsinformationen.

Übersetzung: RedKeyTranslation, Hannover

Satz: racken, Berlin



CO₂-neutral mit Farben auf Pflanzenölbasis nach DIN ISO 12647-2
gedruckt auf chlorfrei gebleichtem Recyclingpapier, das mit dem
europäischen Umweltzeichen (EU Ecolabel: FR/011/003) ausge-
zeichnet ist.

Inhalt

4 | EDITORIAL

Großstädte in Schwellenländern

6 | AUFSTREBENDE MEGASTÄDTE IN LATEIN-AMERIKA – MITGESTALTER EINER GLOBALEN ENTWICKLUNG

Kathrin Zeller

21 | GESELLSCHAFTLICHE TRANSFORMATION OHNE BEISPIEL – HOFFNUNGEN UND HERAUSFORDERUNGEN FÜR CHINAS URBANISIERUNG

Mira Luthe

40 | SÜDAFRIKAS STÄDTE 20 JAHRE NACH DER APARTHEID: HISTORISCH GESPALTEN ZWISCHEN ARM UND REICH

Markus Schönherr

Andere Themen

58 | DAS „GUTE LEBEN“ UND DIE „SOZIALE UND SOLIDARISCHE WIRTSCHAFT“ IN ECUADOR – WIRTSCHAFTS- UND SOZIALPOLITIK ZWISCHEN VERFASSUNGSRECHTLICHEM ANSPRUCH UND GELEBTER REALITÄT

Winfried Weck / Carolina Landín

86 | KATAR ZWISCHEN MARKETING UND REALPOLITIK – SMARTES GESCHÄFTSMODELL FÜR EINEN MIKROSTAAT?

Gidon Windecker / Peter Sendrowicz



EDITORIAL

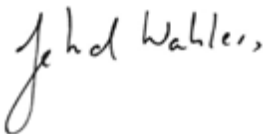
Liebe Leserinnen und Leser,

über politische Ansätze für eine nachhaltige Entwicklung in Großstädten diskutierten deutsche und chinesische Experten auf Einladung der Konrad-Adenauer-Stiftung im November vergangenen Jahres. Das Deutsch-Chinesische Symposium über Urbanisierung fand in einem Neubaugebiet von Xuzhou statt. Außerhalb Chinas dürfte die zwischen Peking und Shanghai gelegene Stadt nahezu unbekannt sein – und doch hat sie neun Millionen Einwohner. Befördert durch staatliche Baumaßnahmen wächst sie stetig. Die Investitionen der Regierung gehen dabei so weit, dass sie die Nachfrage bei weitem übersteigen. Hochhäuser und Straßenzüge werden gebaut, ohne dass es dafür Mieter oder Käufer gibt. Mira Luthe, wissenschaftliche Mitarbeiterin unseres Büros in Peking und Autorin dieser Ausgabe, berichtet von ihrem Besuch in der unbekannteren Metropole: „Zwar hatte ich vorher schon gelesen, dass ganze Stadtteile neu gebaut werden, doch selber in einem riesig angelegten, aber noch nicht bezogenen Stadtgebiet zu sein und die Häusergerippe und kahlen Wohnblocks zu sehen, ist noch einmal etwas anderes. Ich habe mich gefragt, wer darin wohnen soll und den Beton mit Leben füllen wird.“ Weiter schreibt sie: „Xuzhou war ein interessantes Beispiel dafür, was zurzeit im ganzen Land passiert. Ich bin gespannt, wie erfolgreich der Urbanisierungsprozess in fünf bis zehn Jahren vorgeschritten sein wird und vor allem, wie nachhaltig er ist.“

Nachhaltige, integrierte Stadtentwicklung stellt eine enorme Herausforderung für die Volksrepublik China dar. Zwar liegt die chinesische Urbanisierungsrate noch unter dem weltweiten Durchschnitt von 55 Prozent, doch im bevölkerungsreichsten Land der Erde hat die Urbanisierung dennoch kaum vorstellbare Dimensionen angenommen: Stetig wächst die Zahl der Millionenstädte, und schon heute sind es derer 175. Jedes Jahr ziehen 60 Millionen chinesische Dorfbewohner auf der Suche nach Arbeit und einer

besseren Infrastruktur in die Städte. Letztere wachsen oft ungebremst, mit schwerwiegenden Folgen für das Ökosystem und auch für die Lebensmittelversorgung: Wang Hui, Professorin an der Xiamen Universität, wies in einer Veranstaltung der Konrad-Adenauer-Stiftung Shanghai darauf hin, dass 53 Prozent der Fläche, die zur Erweiterung chinesischer Städte genutzt wird, aus Ackerland besteht.

Die Tendenz zur Urbanisierung lässt sich nicht nur in China, sondern weltweit beobachten. Die Vereinten Nationen schätzen, dass in 30 Jahren zwei Drittel der Weltbevölkerung in Städten leben werden. Daraus ergeben sich vielfältige Herausforderungen für Politik und Verwaltung: Verkehrsstaus, Luftverschmutzung, Wasserknappheit, Schwierigkeiten bei der Abfallentsorgung sowie insbesondere in Küstengebieten eine gestiegene Gefahr durch Umweltkatastrophen als Folge des Klimawandels. Weltweit haben sich Megacities und urbane Ballungsräume zusammengeschlossen, um Ansätze zu einer nachhaltigeren Gestaltung des wirtschaftlichen Wachstums und der Stadtentwicklung zu vergleichen und gemeinsam nach Lösungen zu suchen. Ein solches Projekt, bezogen auf Brasilien, hat das Auslandsbüro der Konrad-Adenauer-Stiftung in Rio de Janeiro initiiert und unterstützt: Das Netzwerk CB27 vereint die Umweltdezernenten der Hauptstädte aller brasilianischer Bundesstaaten und des Bundesdistrikts. Projektkoordinatorin Kathrin Zeller schreibt in dieser Ausgabe: „Die Gestaltung des Wachstums dieser neuen Zentren der Schwellenländer, die zukünftig sowohl einen wachsenden Teil der Weltbevölkerung als auch deren Wertschöpfung auf sich vereinen, wird darüber mitentscheiden, wie nachhaltig sich die Welt entwickeln wird.“ Die Zukunft wird nicht nur in Berlin und Washington gestaltet, sondern auch in Xuzhou und São Paulo.



Dr. Gerhard Wahlers
Stellvertretender Generalsekretär

gerhard.wahlers@kas.de



Kathrin Zeller ist Projektkoordinatorin der Konrad-Adenauer-Stiftung in Rio de Janeiro.

AUFSTREBENDE MEGASTÄDTE IN LATEINAMERIKA

MITGESTALTER EINER GLOBALEN ENTWICKLUNG

Kathrin Zeller

„Städte werden im Kampf für eine nachhaltige Entwicklung an vorderster Front stehen“,¹ das behauptet zumindest Jeffrey Sachs. Der US-amerikanische Wirtschaftswissenschaftler, der vor allem als Sonderberater der Millennium Development Goals bekannt wurde, sieht die Städte in einer entscheidenden Rolle. Einerseits seien sie selbst direkt vom Klimawandel betroffen, andererseits aber hätten sie die besten Möglichkeiten, um Lösungen für eine nachhaltige Entwicklung zu identifizieren. Zahlreiche Daten scheinen ihm Recht zu geben. Gemäß dem Programm Habitat für menschliche Siedlungen der Vereinten Nationen nehmen Städte heute nicht mehr als zwei Prozent der Erdoberfläche ein, verursachen dabei jedoch rund 70 Prozent des weltweiten Ausstoßes schädlicher Treibhausgase.² Ca. 90 Prozent der Städte liegen in direkter Küstennähe und sind dadurch besonders von möglichen Auswirkungen des Klimawandels betroffen.

Über 50 Prozent der Weltbevölkerung wohnt bereits heute in Städten – ein Anteil, der laut VN bis zum Jahr 2050 auf 67 Prozent ansteigt.³ Und auch wirtschaftlich gewinnen die

- 1 | Vgl. Jeffrey Sachs, „Cities and Sustainable Development“, 25.11.2013, <http://project-syndicate.org/commentary/jeffrey-d--sachs-argues-that-urban-areas-must-lead-the-way-toward-environmentally-healthy-and-socially-inclusive-economies> [23.12.2013].
- 2 | Vgl. „Hot Cities: Battle-ground for Climate Change“, Programm der Vereinten Nationen für menschliche Siedlungen (UN-Habitat), 29.03.2011, <http://www.unhabitat.org/downloads/docs/GRHS2011/P1HotCities.pdf> [10.11.2013].
- 3 | Vgl. „World Urbanization Prospects, the 2011 Revision“, Vereinte Nationen, Hauptabteilung Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten (UN DESA), <http://esa.un.org/unup/CD-ROM/Urban-Rural-Population.htm> [13.11.2013].

Megacities an Bedeutung. Rio de Janeiro und São Paulo zusammen bringen es auf rund 40 Prozent der brasilianischen Wirtschaftsleistung.⁴ Allein São Paulo hat mit ca. 450 Milliarden US-Dollar bereits heute ein Bruttoinlandsprodukt, das knapp an die Größenordnung von Ländern wie Polen oder Norwegen heranreicht.

Mehr als zwei Drittel der urbanen Zentren befinden sich zudem in weniger entwickelten Ländern.⁵ Auch in der Liste der 30 größten Städte befinden sich derzeit 22 so genannte aufstrebende Megastädte aus Schwellenländern, darunter einige der größten in Lateinamerika wie Mexiko-Stadt, São Paulo oder Buenos Aires. Lateinamerika und die Karibik sind laut Weltbank heute der am meisten urbanisierte Teil der Welt, ca. 80 Prozent leben hier bereits in Städten.⁶ Die Gestaltung des Wachstums dieser neuen Zentren der Schwellenländer, die zukünftig sowohl einen wachsenden Teil der Weltbevölkerung als auch deren Wertschöpfung auf sich vereinen, wird darüber mitentscheiden, wie nachhaltig sich die Welt entwickeln wird.

Der Grundgedanke des Subsidiaritätsprinzips, und damit der kommunalen Selbstverwaltung, erfährt durch diese Debatte neuen Schwung. Sachs sieht die Städte daher auch als Innovationszentren für neue Politikansätze, schließlich müssen deren Bürgermeister Lösungen für vielfältige Probleme suchen. Die Versorgung der Bürger mit Wasser, die Etablierung professionellen Abfallmanagements, die Verkehrsinfrastruktur oder der Schutz vor Katastrophen und Versorgung in Notfällen wird bei einem Zustrom von oft mehreren Hunderttausend Einwohnern pro Jahr zu einer echten Herausforderung. Bogotá in Kolumbien wächst beispielsweise pro Jahr um ca. 2,9 Prozent seiner knapp sieben Millionen Einwohner zählenden Bevölkerung.⁷ Nicht überall gibt es flächendeckend Abwasserkanäle oder Schulen, vielmehr hinken die Metropolen der Urbanisierung

4 | Vgl. *Megacity Challenges. A stakeholder perspective*, Siemens, München, 01/2007, http://siemens.com/entry/cc/features/urbanization_development/all/en/pdf/study_megacities_en.pdf [12.11.2013].

5 | Vgl. Fn. 3.

6 | Vgl. „Data. Urban Development“, Weltbank, <http://data.worldbank.org/topic/urban-development> [23.12.2013].

7 | Vgl. Thomas Brinkhoff, „Major Agglomerations of the World“, <http://citypopulation.de/world/Agglomerations.html> [23.12.2013].

meist hinterher und ähneln eher unkontrolliert wachsenden Gebilden, die mit den Anforderungen eines modernen Stadtmanagements vollkommen überfordert sind.

STAU, STAU UND NOCH MEHR STAU

Die neue Mittelschicht, die sich gerade in den Städten der Schwellenländer herausbildet, hat eine Nachfrage nach Konsumgütern geschaffen, die bis vor kurzer Zeit für die allermeisten unerreichbar waren. Nur knapp 14 Prozent der Brasilianer hatten beispielsweise noch im Jahr 2000 ein Mobiltelefon besessen. Heute übersteigt die Zahl sogar die

Während im Jahr 2008 ca. 45 Prozent der brasilianischen Haushalte über ein Auto verfügten, waren es 2012 bereits 54 Prozent.

der Bevölkerung: Auf 100 Einwohner kommen laut der staatlichen Agentur ANATEL 136 Mobiltelefone. Den Wunsch nach einem Auto konnten sich viele Haushalte ebenfalls durch höhere Einkommen und neue Finanzierungsmodelle bereits erfüllen. Die Zahl der Autobesitzer schnellte geradezu nach oben. Während im Jahr 2008 ca. 45 Prozent der Haushalte über ein Auto verfügten, waren es 2012 bereits 54 Prozent.⁸ Der wirtschaftliche und soziale Fortschritt macht sich dadurch zunehmend auch auf den Straßen bemerkbar. Nach dem von TomTom veröffentlichten Stauindex steht ein Pendler mit einem Arbeitsweg von 30 Minuten in São Paulo jährlich 102 Stunden im Stau.⁹

Die Metropole ergriff daher schon vor einigen Jahren Gegenmaßnahmen: Eine Fahrerlaubnis innerhalb des Stadtgebietes erhalten abwechselnd und je nach Wochentag nur Besitzer bestimmter Kennzeichen. Damit soll zur Bildung von Fahrgemeinschaften und zur Nutzung der öffentlichen Verkehrsmittel angeregt werden. Die Stadt ist inzwischen jedoch so voll, dass man auch zu erwartungsgemäß ruhigeren Tageszeiten im Stau steht. Zudem hat die wechselnde Fahrerlaubnis unerwünschte Nebeneffekte. Haushalte im Besitz verschiedener Kennzeichen können das Problem umgehen. Auf diese Weise setzt die Politik falsche Anreize zum Kauf von Zweitwagen, anstatt die Bevölkerung dazu zu bringen, auf öffentliche Verkehrsmittel umzusteigen.

8 | Vgl. Sérgio Mindlin, „Política de incentivos fiscais e mobilidade urbana“, Instituto Ethos, 25.10.2013, São Paulo, <http://www3.ethos.org.br/cedoc/politica-de-incentivos-fiscais-e-mobilidade-urbana> [16.11.2013].

9 | Vgl. „TomTom Traffic Index“, TomTom International, http://tomtom.com/en_gb/trafficindex [12.11.2013].

Abhilfe sollen der Bau weiterer Linien der U-Bahn und der völlig überlasteten innerstädtischen Züge sowie der Bus-Rapid-Transit (BRT) schaffen. Dieses System aus Schnellbussen auf besonders gekennzeichneten Spuren innerhalb eines ganzen Stadtgebietes hatte die brasilianische Stadt Curitiba 1963 erstmals eingeführt. Inzwischen gibt es viele Nachfolger, und nach dem Export des Modells nach Istanbul, Jakarta oder Bogotá fand der BRT nun seinen Weg zurück in andere brasilianische Städte wie São Paulo und Rio de Janeiro.

Der Initiator des BRTs, Jaime Lerner, Stadtentwicklungsforscher und ehemaliger Bürgermeister von Curitiba, hat eine Vision, die noch weiter geht: Das Auto, so Lerner, werde eines Tages ein ähnliches Akzeptanzproblem haben wie heute die Zigarette. Graduell werde der Gebrauch in öffentlichen Räumen verboten und die Toleranz werde sinken. Irgendwann könne sich keiner mehr vorstellen, dass ein Transportmittel, das nicht nur tausende Todesfälle, sondern auch Lärm und Schadstoffe mit sich brächte, einmal das beliebteste Fortbewegungsmittel der Menschheit gewesen sei.

MÜLLSAMMLER IM SCHATTEN DER WIRTSCHAFTSZENTREN – DIE INTEGRATIONSHerausforderung¹⁰

Das rapide Wachstum der Städte stellt deren Verwaltungen auch in anderen Bereichen vor große Herausforderungen. Nicht alle Bewohner Lateinamerikas sind Teil der neuen Mittelklassen. Viele befinden sich bis heute weiter in prekären Zuständen der riesigen Slums in Städten wie Lima oder São Paulo. Die Müllsammler dieser Metropolen, die mit ihren Handkarren bis heute die Zentren der lateinamerikanischen Städte prägen, stehen beispielhaft für die wirtschaftlichen, sozialen und umweltpolitischen Herausforderungen der Urbanisierung. Der informelle Sektor beläuft sich in den Ballungsräumen

Nicht alle Bewohner Lateinamerikas sind Teil der neuen Mittelklassen. Viele befinden sich bis heute weiter in prekären Zuständen der riesigen Slums in Städten wie Lima oder São Paulo.

10 | Vgl. Stefan Schaltegger, Christian Herzig, Oliver Kleiber, Torsten Klinke und Jan Müller, *Nachhaltigkeitsmanagement in Unternehmen*, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMU) et al., Berlin und Lüneburg, 2007, http://econsense.de/sites/all/files/nachhaltigkeitsmanagement_unternehmen.pdf [17.11.2013].

Lateinamerikas auf 51 Prozent.¹¹ Millionen von Straßenverkäufern, Hausangestellten und Müllsammlern sind ohne Ausbildung oder feste Arbeitsverträge. Sie haben nur eingeschränkten Zugang zu den ohnehin unterentwickelten Systemen sozialer Sicherung und sind besonders anfällig für Lebensrisiken wie Arbeitslosigkeit oder Krankheit.

Menschen, die informellen Beschäftigungen nachgehen, sind besonders von externen Schocks wie der Weltwirtschaftskrise im Jahr 2007 betroffen.

Eine Umfrage des Instituts WIEGO in zehn Städten in Schwellenländern, darunter Lima, Bogotá und Santiago de Chile, zeigt, dass nicht nur die Informalität an sich durch Wirtschaftskrisen steigt. Gerade auch Menschen, die bereits informellen Beschäftigungen nachgehen, sind besonders von externen Schocks wie der Weltwirtschaftskrise im Jahr 2007 betroffen. Nachfrageausfälle machen sich auch in der Schattenwirtschaft bemerkbar. 65 Prozent der Befragten berichteten von Rückgängen ihrer Absatzmenge, 41 Prozent mussten ihre Preise senken. Am stärksten scheinen die Auswirkungen für Müllsammler zu sein, deren Produkt aufgrund der globalen Handelbarkeit direkt von Schwankungen der Rohstoffpreise betroffen ist. Die Preise innerhalb Lateinamerikas sanken bis zu 50 Prozent.¹² So sind gerade diejenigen Akteure, die für den ohnehin geringen Anteil des Recyclings in Lateinamerika verantwortlich sind, besonders von wirtschaftlichen und sozialen Risiken betroffen.

Durch den wachsenden Konsum der neuen Mittelklassen zeigt sich insgesamt ein Trend zu einem rapiden Anstieg des Abfallaufkommens. Heute verursachen die Städte der Welt bereits jährlich 1,3 Milliarden Tonnen Müll. Bis zum Jahr 2025 soll sich diese Zahl nahezu verdoppeln und

11 | Vgl. „Urban Informal Economy Statistics“, African Centre for Cities (ACC), <http://africancentreforcities.net/programmes/applied-urban-research/informal-economies/urban-informal-economy-statistics> [12.11.2013].

12 | Vgl. Zoe Elena Horn, *No Cushion to Fall Back on the Global Economic Crises and Informal Workers*, Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing (WIEGO), Cambridge, 08/2009, <http://wiego.org/sites/wiego.org/files/publications/files/Horn-Global-Economic-Crisis-1.pdf> [12.11.2013].

auf 2,5 Milliarden ansteigen.¹³ Das Problem enorm großer Massen von Abfall ist ein typisches Stadtphänomen. Einwohner von Städten verursachen statistisch mindestens doppelt so viel Abfall wie Bewohner von ländlichen Gebieten, die weniger Industrieprodukte konsumieren, weniger Lebensmittel verschwenden und meist weniger wohlhabend sind.¹⁴ Aufgrund des immensen logistischen Aufwandes wird der Abfall dabei schnell zu einer der kostenintensivsten Leistungen innerhalb der öffentlichen Haushalte der Städte. Symptomatisch ist die Tatsache, dass sich die Zusammensetzung der Kosten durch urbanes Müllmanagement in den Städten der Schwellenländer noch deutlich von solchen in Industrieländern unterscheidet. In letzteren werden Ausgaben vor allem durch die Beseitigung des Abfalls, etwa durch Industrieanlagen zur Müllverbrennung, verursacht, während das Gros der Kosten in ärmeren Städten eher durch die bloße Sammlung des Mülls entsteht.¹⁵ Oft werden städtische Unternehmen beauftragt, die nicht immer auf höchstem Niveau marktwirtschaftlicher Effizienz arbeiten oder schlichtweg keine ausreichenden Kapazitäten haben. Nach der Sammlung wird dort, wo bisher keine regulären Deponien bestehen, der Abfall auf Müllhalden abgeladen, die durch ihre einfache Struktur nur verhältnismäßig geringe Kosten verursachen. Sobald die Städte nun Anstrengungen unternehmen, die Müllhalden zu schließen und stattdessen auf Deponien mit Umwelt- oder Sicherheitsstandards umzusteigen, explodieren die Kosten für die Stadtverwaltung. In Rio de Janeiro stieg beispielsweise mit der Einweihung einer modernen Deponie der Preis pro Tonne Abfall auf ca. 13 Euro. Zuvor wurde der Abfall auf einer Müllhalde inmitten der Bucht von Guanabara entsorgt, was nur rund zwei Euro an direkten Kosten verursacht hatte. Bei 8.000 Tonnen Abfall

Einwohner von Städten verursachen statistisch mindestens doppelt so viel Abfall wie Bewohner von ländlichen Gebieten, die weniger Industrieprodukte konsumieren.

13 | Vgl. Daniel Hoornweg und Perinaz Bhada-Tata, „What a Waste. A Review of Global Waste Management“, in: *Urban Development Series*, Nr. 15, Weltbank, Washington D.C., 03/2012, http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2012/07/25/000333037_20120725004131/Rendered/PDF/681350WP0REVIS0at0a0Waste20120Final.pdf [12.11.2013].

14 | Vgl. Daniel Hoornweg, Perinaz Bhada-Tata und Chris Kennedy, „Environment: Waste production must peak this century“, *Nature*, 30.10.2013, <http://nature.com/news/1.14032> [12.11.2013].

15 | Vgl. Hoornweg und Bhada-Tata, Fn. 13.

In den Megacities der Schwellenländer, die oft noch mit dramatischen sozialen Problemen zu kämpfen haben, steht der Umweltschutz bis heute nicht an oberster Stelle der Prioritätenliste.

täglich kommt die Stadt damit auf Zusatzkosten von ca. 32 Millionen Euro pro Jahr. Für europäische Ohren mag der Betrag verkraftbar erscheinen, bedenkt man die enormen Kosten, die die Stadt an anderen Stellen langfristig wieder einspart. In den Megacities der Schwellenländer, die oft noch mit dramatischen sozialen Problemen zu kämpfen haben, steht der Umweltschutz jedoch bis heute nicht an oberster Stelle der Prioritätenliste. So fehlt den oft sogar gewillten Entscheidern nicht nur die Finanzierung durch die Stadtverwaltung, sondern schlicht das politische Kapital zur Umsetzung von Maßnahmen, deren Opportunitätskosten den Wählern nicht vermittelt werden können.

Soziale Fragen stehen in den Städten des Südens oft viel mehr im Mittelpunkt der öffentlichen Debatte. Die Abfallwirtschaft verdeutlicht den Konflikt zwischen sozialen und umweltpolitischen Prioritäten. Wo keine institutionalisierten Strukturen für die Mülltrennung in privaten Haushalten existieren, ermöglichen sich die Ärmsten der Gesellschaft ein Überleben aus verkäuflichen Rohstoffen, die sie aus den Abfalltonnen und Müllbergen der Städte ziehen. Mit Tageslöhnen von zwei Euro oder weniger führen Millionen von Menschen in den Megastädten einen täglichen Kampf ums Überleben. Katastrophale sanitäre Zustände in den Müllbergen, in denen die Müllsortierer zusammen mit Horden von Geiern zwischen giftigen oder verseuchten Materialien und unter den ungesicherten Müllwagen um die wertvollsten Stoffe wie Dosen und andere Metalle konkurrieren, ruinieren die Leben auch von Kindern und Jugendlichen, schon bevor sie überhaupt eine Chance in der neuen aufstrebenden Welt erhalten konnten.

In den letzten Jahren begannen die Müllsammler in vielen Städten, sich in Verbänden zu organisieren. Kooperativen ermöglichen inzwischen eine minimale Struktur für die Professionalisierung der Arbeiter und Investitionen in effizientere Ausrüstung. Damit verstärkt sich neben der Arbeitssicherheit und der Regelmäßigkeit des Einkommens auch die politische Präsenz. In Brasiliens Abfallgesetz aus dem Jahr 2010 sind die Abfallsammler explizit als Akteure der nationalen Strategie genannt. In Bogotá wurde unterdessen ein Verband von Müllsammlern, heute auch *recycler*

genannt, mit einem der wichtigsten internationalen Umweltpreise, dem Goldman-Preis, ausgezeichnet.

Politische Maßnahmen im Bereich der Müllentsorgung weisen jedoch nicht immer in die Richtung einer Modernisierung. Aus Angst um die bereits spärliche Lebensgrundlage organisieren Verbände von Müllsammlern von Brasilien bis Mexiko Proteste gegen den Bau von modernen Müllverbrennungsanlagen oder die Ersetzung wilder Müllhalden durch reguläre Deponien, auf denen Sammler aus Sicherheitsgründen meist keinen Zutritt haben. Die Integration der Bedürfnisse einer sozial benachteiligten Bevölkerung mit der so dringlichen Notwendigkeit einer Entwicklung im Einklang mit der Umwelt stellt eine der großen Herausforderungen in den Städten der Schwellenländer dar.



Rückgrat der Wertstoffkette: Recyclingbehälter in einer öffentlichen Einrichtung (links) und ein Müllsammler in Belo Horizonte. | Quelle: © Kathrin Zeller.

Innovative Modelle, die soziale, wirtschaftliche und umweltpolitische Aspekte zu integrieren suchen, werden bereits an verschiedenen Stellen getestet. In Rio de Janeiro soll beispielsweise die Entlohnung der Müllsammler über den Handel von CO₂-Zertifikaten an einer regionalen Börse verbessert werden. Das System sieht vor, Zertifikate für sämtliche Wertstoffe aufzulegen, und so einerseits das Einkommen der Sammler zu verbessern und andererseits Anreize gegen das Konkurrieren um besonders hochwertige Stoffe wie Aluminium zu setzen.

STÄDTE ALS OPFER UND TÄTER

Als die am meisten verschmutzte Stadt der Welt bezeichnete die VN Mexiko-Stadt im Jahr 1992. Innerhalb nur einer Generation hatte sich die Luft von einer der saubersten der Welt in sein absolutes Gegenteil verwandelt und verursachte rund 1.000 Todesfälle pro Jahr. Dieser Zustand hat sich durch Maßnahmen innerhalb der Verkehrs- oder auch der lokalen Industrie zwar verbessert. Trotzdem besteht das Problem nicht nur in Mexiko weiter, auch über Santiago de Chile oder Quito verdichtet sich der Smog.

Dass Großstädte besonders von den globalen Auswirkungen des Klimawandels betroffen sind, zeigt sich auch an den Küsten. Rund 90 Prozent aller Stadtgebiete der Erde liegen in Küstennähe. Sturmfluten zeigen schon heute die Verletzbarkeit von Siedlungen am Rande der Meere. Im Jahr 2005 sollen nach einer Studie der Zeitschrift *Nature Climate Change* bereits sechs Milliarden US-Dollar an Schäden durch Fluten in Küstenstädten entstanden sein. Bis zum Jahr 2050 könnten die jährlichen Kosten danach auf eine Billion US-Dollar oder mehr steigen. Auch Lateinamerika ist betroffen. Unter Berücksichtigung der niedrigen sozialen und wirtschaftlichen Widerstandsfähigkeit ärmerer Länder steht etwa die Stadt Guayaquil an der Pazifikküste Ecuadors an weltweit dritter Stelle der am meisten gefährdeten Städte.¹⁶

Die Fähigkeit, mit Krisen umgehen zu können, gewinnt in diesem Zusammenhang mehr und mehr an Bedeutung.

Proaktive Vorbereitung auf Risiken soll zum Umgang mit deren Eintritt und einer schnelleren Überwindung der Folgen verhelfen.

Aus diesem Grund setzen Städte zunehmend auf die Widerstandsfähigkeit gegen externe Schocks durch Umweltereignisse, die so genannte Resilienz. Im Gegensatz zur reinen Anpassung an den Klimawandel geht dieses Konzept einen Schritt weiter. Proaktive Vorbereitung auf Risiken soll zum Umgang mit deren Eintritt und einer schnelleren Überwindung der Folgen verhelfen. Lokale Entscheider lernen daher, Schwächen der Städte zu erkennen und sich mit passenden Instrumenten für deren Bewältigung

16 | Vgl. Stephane Hallegatte, Colin Green, Robert J. Nicholls und Jan Corfee-Morlot, „Future flood losses in major coastal cities“, *Nature Climate Change*, Nr. 3, 18.08.2013, <http://nature.com/nclimate/journal/v3/n9/full/nclimate1979.html> [23.12.2013].

auszustatten. Dazu gehört etwa die Datenerhebung von Risikofaktoren als Grundlage für Investitionsentscheidungen oder Kommunikationszentren, mit denen im Krisenfall Einsätze koordiniert werden können.

CHANCEN DURCH MEGASTÄDTE

Insgesamt bieten die Städte gerade durch ihre hohe Bevölkerungsdichte eine ganze Reihe von Vorteilen. Öffentlicher Transport etwa ist ökonomisch in ländlichen Gebieten um ein Vielfaches schwieriger, da die Auslastung zu gering ist. Auch das Sammeln von Hausabfällen gestaltet sich in Städten mit großen Wohnkomplexen kostengünstiger. Die Integration der verschiedenen Zuständigkeitsbereiche wird in Modellen für ganzheitliche Nachhaltigkeitsstrategien von Städten verfolgt. Die Europäische Union versucht beispielsweise, die Lebensqualität der Städte durch das Konzept der *smart cities* zu verbessern. Über verschiedene Maßnahmen wie Innovationen in der Stadtplanung, mehr Teilhabe der ansässigen Bevölkerung, höhere Energieeffizienz oder verbesserte Lösungen für den Transport sollen die Gesundheit der Bürger verbessert und der Ausstoß von Treibhausgasen gesenkt werden.¹⁷



Häuserblocks an der Copacabana: In Rio de Janeiro trafen sich wiederholt zivilgesellschaftliche Akteure, um Nachhaltigkeitsfragen zu diskutieren. | Quelle: © Kathrin Zeller.

17 | Vgl. „Smart Cities and Communities. Support for a better future“, Europäische Kommission, http://ec.europa.eu/eip/smartcities/index_en.htm [12.11.2013].

Die Stadtbevölkerung verlangt ein Mitspracherecht bei der Gestaltung ihres Lebensraums. Im Gegensatz zu Diskussionen etwa über Steuerrecht sind die Probleme der Städte für alle Bürger greifbar.

Im modernen Nachhaltigkeitsmanagement von Städten wird versucht, die Zivilgesellschaft einzubeziehen, um sowohl Effizienz als auch langfristige Akzeptanz von Investitionen zu garantieren. Die aufstrebende

Stadtbevölkerung verlangt ein Mitspracherecht bei der Gestaltung ihres Lebensraums. Im Gegensatz zu abstrakteren Diskussionen etwa über Steuerrecht auf nationaler Ebene sind die Probleme der Städte für alle Bürger greifbar. Nicht zufällig entzündeten sich die Proteste sowohl in der Türkei als auch in Brasilien an kommunalen Fragen. Während in Istanbul ein Stadtpark der Stein des Anstoßes war, war es in São Paulo im ersten Moment der Preis für eine Busfahrt.

Auch die Rolle von Großereignissen wie der Fußballweltmeisterschaft wird daher mehr und mehr in Frage gestellt. Gerade auch die noch immer millionenfach marginalisierten Bevölkerungsgruppen mit extrem niedrigen bis mittlerem Einkommen der Städte der Schwellenländer wägen Investitionen in neue Stadien gegen Dinge wie den dringend notwendigen Ausbau der medizinischen Infrastruktur oder sozialen Wohnungsbau ab. Schwerer fassbare positive und längerfristige Effekte für die regionale Wirtschaft werden dabei von der Bevölkerung nicht unbedingt in ihr Kalkül mit einbezogen. In der jüngsten Vergangenheit hat sich gezeigt, dass die Städte der Schwellenländer im Gegensatz zu Metropolen wie Madrid oder London nur bedingt in der Lage waren, Kapital in ihre gesamtgesellschaftlich effiziente Form zu kanalisieren. Durch Korruption, Missmanagement bei Großbauprojekten oder die Priorisierung von Standorten, die zwar viel Prestige bringen, jedoch nach den Events kaum auf Interesse für ihre Anschlussnutzung stoßen, weicht die Euphorie für die Megaevents vorsichtiger Zurückhaltung.

Tatsächlich bieten die Events beträchtliches Potenzial für die kommunale Entwicklung und speziell der oft defizitären lokalen Infrastruktur. Gerade im Bereich Nachhaltigkeit werden Konzepte über die riesige Marketingmaschinerie rund um die Großveranstaltungen befördert. Internationale Organisationen veranstalten etwa in Rio de Janeiro seit der Vergabe des Events an die Stadt Workshops zu zahlreichen Themen wie nachhaltigem Konsum, sozialer Inklusion der ärmeren Bevölkerung beim Umbau der Stadt, Recycling

oder dem Ausbau von Fahrradwegen. Auch die internationale Berichterstattung rund um sportliche Großereignisse verhilft der Zivilgesellschaft vor Ort zu internationaler Aufmerksamkeit und verleiht deren Forderungen nach mehr Mitspracherecht Nachdruck.

Die internationale Berichterstattung rund um sportliche Großereignisse verhilft der Zivilgesellschaft vor Ort zu internationaler Aufmerksamkeit und verleiht deren Forderungen nach mehr Mitspracherecht Nachdruck.

Trotz allem können die Megaevents also zu einigen positiven Entwicklungen der Städte beitragen, die ansonsten kaum oder wohl doch sehr viel später angelaufen wären.

STÄDTE ALS NEUE PLAYER AUF DER WELTBÜHNE

Verschiedene Netzwerke zwischen den Städten versuchen inzwischen, sich gegenseitig zu unterstützen. Im Mittelpunkt der Zusammenarbeit steht meist der Austausch über gute Praktiken wie die der *smart cities*. Trotz verschiedenster Rahmenbedingungen von den tropischen Zonen in Mittelamerika bis den Gebirgen der Anden stehen die Städte doch vor ähnlichen Herausforderungen.

Mit der Agenda 21, einem Programm zur Förderung partizipativer Regierungsführung und Planung regionaler nachhaltiger Entwicklung, wurde bereits 1992 bei der Klimakonferenz von Rio de Janeiro der Grundstein für eine Aufwertung der lokalen Entscheider gelegt. Die kommunale Umsetzung nachhaltiger Entwicklung geschieht in Deutschland z.B. über Aktionsplattformen wie die Landesarbeitsgemeinschaft Agenda 21 NRW e.V. (LAG 21 NRW), deren Mitglieder unter anderem aus Kommunen, Kreisen und Verbänden bestehen. Über das Programm „50 Kommunale Klimapartnerschaften bis 2015“ entwickeln deutsche Gemeinden mit Partnerregionen und Kommunen in Entwicklungs- und Schwellenländern gemeinsame Handlungsprogramme zum Klimaschutz und zur Klimaanpassung. Das Programm ist eines von vielen Beispielen, die zeigen, dass Städtepartnerschaften heute weit über kulturellen Austausch hinausgehen. Auch bilaterale Partnerschaften von Städten arbeiten inzwischen an gemeinsamen Projekten zum Umwelt- und Klimaschutz. Die Städtepartnerschaft zwischen Köln und Rio de Janeiro, die seit dem Jahr 2011 besteht, soll beispielsweise über Projekte zum urbanen Nachhaltigkeitsmanagement konkrete Ergebnisse schaffen.

Gerade multilaterale Netzwerke finden immer größeren Zulauf. Bereits 1990, während eines ersten Treffens der VN für eine nachhaltige Zukunft, wurde ein weltweiter Verband von 200 Kommunalverwaltungen aus 43 Ländern gegründet, die Local Governments for Sustainability (ICLEI). Neben dem Programm Städte für den Klimaschutz schloss ICLEI nach und nach weitere Schwerpunkte wie Biodiversität oder erneuerbare Energien in ihre Arbeit ein. Inzwischen vertritt ICLEI mehr als 1.000 Städte,

Im Jahr 2005 ins Leben gerufen, schloss sich die Initiative C40 später mit der Clinton Climate Initiative zusammen, um zur Senkung von Treibhausgasen und der Minderung von Klimarisiken beizutragen.

Gemeinden und Landkreise und bietet beispielsweise technische Weiterbildungen und Instrumente des kommunalen Umweltmanagements wie Klimaaktionspläne an. In eine ähnliche Richtung geht das internationale Netzwerk der Megacities, genannt C40. Im Jahr 2005 vom damaligen Bürgermeister Londons, Ken Livingstone, ins Leben gerufen, schloss sich die Initiative ein Jahr später mit der Clinton Climate Initiative zur Climate Leadership Group zusammen, um zur Senkung von Treibhausgasen und zur Minderung von Klimarisiken beizutragen.

Die größten Städte der Welt, darunter Metropolen wie Tokio, Moskau, Paris, São Paulo, Lagos und Bangkok, arbeiten heute über den Austausch von guten Praktiken und die gegenseitige Unterstützung bei der Weiterbildung von Akteuren im Projektmanagement von kommunaler Umweltpolitik an einem gemeinsamen Klimaziel. Beim Gipfel der C40 in Rio de Janeiro, parallel zum Weltklimagipfel 2012, hatten die Bürgermeister sich eine jährliche Senkung der Treibhausgase um 248 Millionen Tonnen bis 2020 und die Senkung um eine Milliarde Tonnen, und damit um 45 Prozent, bis 2030 zum Ziel gesetzt.¹⁸ Damit führen sie, im Gegensatz zu den Teilnehmern am Treffen der Nationalstaaten, mit klaren Verhandlungsergebnissen nach Hause. Bereits über 5.000 Maßnahmen setzten die inzwischen 58 Städte seit der Gründung des Netzwerkes um. Peking gab beispielsweise im September 2013 einen neuen Plan zur Reduzierung des Verbrauchs von Fahrzeugkraftstoff um fünf Prozent bis 2017 bekannt. Das Ziel soll über eine Kombination aus Investitionen in den öffentlichen Transport, die graduelle Aussortierung älterer Fahrzeuge über

18 | „Megacities Slash Greenhouse Gases, Share Best Practices“, Environment News Service, 19.06.2012, <http://ens-newswire.com/2012/06/19/megacities-slash-greenhouse-gases-share-best-practices> [06.01.2014].

Emissionsstandards, die an denen der EU angelehnt sind, und die Verbesserung der Managementsysteme der Stadtverwaltung erreicht werden. Lagos in Nigeria startete im Oktober 2012 erstmals einen „Energiesparmonat“, um das Bewusstsein für den Energieverbrauch in der mehr als zehn Millionen Einwohner zählenden Stadt zu erhöhen. Mit dem Motto „Energie sparen, Geld sparen“ arbeitete die Kampagne mit Schritt-für-Schritt Anweisungen, um Haushalten Möglichkeiten zur Energieeinsparung aufzuzeigen. Neue Partnerschaften mit ICLEI, der Weltbank und Siemens haben das Netzwerk in seiner Fähigkeit gestärkt, konkrete Maßnahmen umzusetzen.

Wirkung zeigt das Netzwerk der C40 auch über Nachahmerinitiativen. Auf nationalem Niveau hat sich beispielsweise in Brasilien ein Forum der 27 Landeshauptstädte in Anlehnung an die C40 gebildet, die nun als CB27 ebenfalls über den Austausch von guten Praktiken und technischen Know-hows zusammenarbeiten. Die Bedeutung der Städte bildet sich mitunter nicht vollständig in deren öffentlichen Haushalten ab. In Brasilien und zahlreichen anderen Ländern unterliegen die Städte einer zentral organisierten Verwaltung, die über die Vergabe eines großen Anteils der finanziellen Mittel verfügt. Für kostenintensive Maßnahmen im öffentlichen Verkehr oder der Abfallwirtschaft, typische Zuständigkeiten der Städte, besteht oft wenig finanzielle Flexibilität. Der Zusammenschluss der Kommunalverwaltungen soll daher auch zu einem größeren Bewusstsein der Bedeutung der Kommunen innerhalb der Länder und damit zu einer finanziellen Umverteilung zugunsten der Städte führen.

Für kostenintensive Maßnahmen im öffentlichen Verkehr oder der Abfallwirtschaft, typische Zuständigkeiten der Städte, besteht oft wenig finanzielle Flexibilität.

Die C40 steht heute bereits für jeden zwölften Einwohner der Erde und ca. 18 Prozent des weltweiten BIP. Die Untermauerung der Rolle der Megastädte innerhalb der internationalen Zusammenarbeit ist eines der Leitziele des Netzwerkes. New Yorks ehemaliger Bürgermeister Michael Bloomberg, bis Ende des Jahres Vorsitzender der C40, hat sich für diese Idee ausgesprochen: Während internationale Verhandlungen weiterhin kaum wirkliche Fortschritte brächten, habe der Städteverbund bereits Tausende von Maßnahmen für den Schutz des Klimas umgesetzt. Andere Kooperationen zwischen Städten setzen auf eine ähnliche

Argumentation. Rahm Emanuel, Bürgermeister von Chicago, begründete die neue Partnerschaft mit Mexiko-Stadt als Mittel, um nicht Geisel einer seiner Ansicht nach dysfunktionalen Nationalpolitik zu bleiben. Über die Intensivierung von Investitionen sollen neue Arbeitsplätze auf beiden Seiten geschaffen werden.

Die Städte werden über die zahlreichen Partnerschaften und Netzwerke so zu einer Art Koalition der Willigen. Als Hauptverursacher der weltweiten Emissionen von CO₂ gehen die Initiativen damit von denjenigen Akteuren aus, die wohl den größten Einfluss auf den zukünftigen Verlauf nehmen können. Auch wenn noch vieles im Argen liegt, der Erfolg zahlreicher Initiativen lässt hoffen, dass sich in den Megastädten neue Akteure gefunden haben, die durch funktionierende Kooperation gemeinsam an einer nachhaltigeren Gestaltung der Zukunft arbeiten können.

GESELLSCHAFTLICHE TRANSFORMATION OHNE BEISPIEL

HOFFUNGEN UND HERAUSFORDERUNGEN FÜR CHINAS URBANISIERUNG

Mira Luthe

Im Jahr 2012 überschritt der Urbanisierungsgrad in China erstmals die Fünfzigprozentmarke.¹ Der Zuzug in die Städte ist politisch gewollt, da sich die Kommunistische Partei Chinas (KPCh) davon positive Effekte für das wirtschaftliche Wachstum verspricht. Bis 2030 sollen 70 Prozent der chinesischen Bevölkerung in Städten leben. Um dieses Ziel zu erreichen, müssen 230 Millionen weitere Menschen in die Städte ziehen. Dies bedeutet eine gesellschaftliche Transformation in einer Geschwindigkeit und einem Ausmaß, die weltweit kein Beispiel hat. Die chinesische Führung spricht von einer neuen, smarten Urbanisierung, einer nachhaltigen Entwicklung, die den Menschen in den Mittelpunkt stellt.² Im 12. Fünf-Jahresplan (2011 bis 2015) ist die Urbanisierung bereits als Antriebskraft für Chinas Wachstum vorgesehen. Leitprinzipien des Urbanisierungsprozesses sollen Energieeffizienz und Ressourcenkonservierung sein. „Die Urbanisierung ist eine historische Aufgabe auf Chinas Weg in die Modernisierung“, sagte der damalige Premierminister Wen Jiabao während der Eröffnung des zwölften Nationalen Volkskongresses am 5. März 2013.³



Mira Luthe ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Auslandsbüro der Konrad-Adenauer-Stiftung in Peking.

- 1 | 2012 betrug der Urbanisierungsgrad 52,57 Prozent. Zum Vergleich: 1978 lag dieser Grad lediglich bei 17,9 Prozent. Die Wachstumsrate liegt bei gut einem Prozent jährlich.
- 2 | Vgl. Zheng Yangpeng, „Premier calls for new urbanization strategies“, *China Daily*, 08.09.2013, http://usa.chinadaily.com.cn/business/2013-09/08/content_16952310.htm [18.12.2013].
- 3 | „China to control of megacities: Wen“, *China Daily*, 05.03.2013, http://chinadaily.com.cn/china/2013npc/2013-03/05/content_16280414.htm [18.12.2013].

Urbanisierung steht also weit oben auf der Agenda der im März 2013 installierten Regierung. Premierminister Li Keqiang hat sie zu einem zentralen Thema der anstehenden Reformen gemacht. Bei zahlreichen Gelegenheiten betonte er, dass es eine bedeutende Aufgabe sei, der zugezogenen Landbevölkerung öffentliche Leistungen zugänglich zu machen.⁴ Schon seit Anfang der 1980er Jahre treibt die Hoffnung auf eine gute Arbeit und ein besseres Leben Millionen von Menschen in die Städte.⁵ Die Regierung beabsichtigt, den Zuzug in den kommenden Jahren gezielt anzutreiben, ohne jedoch die Kontrolle der Migrationsströme ganz aufzugeben. Es ist eine gigantische, interdisziplinäre Aufgabe. Sie betrifft sowohl Sozial- als auch Wirtschaftspolitik, Reformen der Landnutzungsrechte, Verwaltung und Steuersystem sowie Umweltschutz und Innovation. Das gesellschaftliche und wirtschaftliche Ausmaß der Urbanisierung hat Auswirkungen auf zwei Kernthemen der chinesischen Reformpolitik: die Reform der Haushaltsregistrierung und des Landrechts.

Im Juni 2013 hielt Xu Shaoshi, Vorsitzender der einflussreichen National Development and Reform Commission (NDRC),⁶ während des dritten Treffens des Ständigen Ausschusses der KPCh eine Rede zu Chinas Urbanisierungsprozess. In dieser hob er hervor, dass China zwar im internationalen Vergleich in der Verstädterung aufhole, die Qualität der Urbanisierung jedoch nicht hoch genug sei. Dieses Defizit wird in fünf zentralen Bereichen deutlich: Erstens sind die Wanderarbeiter nur ungenügend in die städtische Gesellschaft integriert. Zweitens wächst die städtische Fläche schneller als die städtische Bevölkerung, weite Gebiete sind zersiedelt und nicht effektiv genutzt. Drittens ist das Verhältnis zwischen städtischem Raum und Ressourcen im

4 | Vgl. Li Keqiang, „Promoting Coordinated Urbanization – an Important Strategic Choice for Achieving Modernization“, *Prime Economics*, 10, <http://primeeconomics.org/wp-content/uploads/2013/06/Li-Keqiang-China-urbanization-speech.pdf> [18.12.2013].

5 | Der bereits dicht besiedelte Osten des Landes erfährt dabei einen stärkeren Zuzug als Zentral- und Westchina. Siehe dazu Peter Hefele und Johanna Bade, „Die Stadt neu erfinden? Binnenmigration und Urbanisierung in der Volksrepublik China“, *KAS-Auslandsinformationen*, 9-10/2011, 7, <http://kas.de/wf/de/33.28722> [18.12.2013].

6 | Die NDRC ist eine staatliche Institution der Zentralregierung, die dem Staatsrat untersteht und weitreichenden Einfluss auf die Wirtschaftsplanung des Landes hat.

Ungleichgewicht. Während der Osten des Landes besonders dicht besiedelt ist und es infolgedessen an Ressourcen fehlt, ist die Urbanisierungsdichte in Zentralchina und im Westen des Lands erheblich niedriger. Viertens spricht Xu von einer „urbanen Krankheit“ und bezieht sich damit auf die Missstände im Bereich der öffentlichen Dienstleistungen, die durch unstrukturierte Stadtplanung, erhebliche Umweltschäden, kritische Lebensmittelsicherheit und mangelnde Infrastruktur bedingt sind. Fünftens wird die Stabilität des Systems durch das ungerechte Haushaltsregistrierungssystem und mangelhaft geregelte Landnutzung gefährdet. Bei der neuen chinesischen Urbanisierung müsse der Mensch im Mittelpunkt stehen, die Urbanisierung selbst müsse effizient, ökologisch und innovativ sein und den „Vier Modernisierungen“ entsprechen.⁷

REFORM DES HAUSHALTSREGISTRIERUNGSSYSTEMS

Jeder Bürger in China besitzt eine Haushaltsregistrierung (*hukou*) – abhängig vom Geburtsort der Eltern eine ländliche, die Zugang zu Land verschafft, oder eine städtische, die Zugang zu Arbeit, Wohnung und Sozialversorgung beinhaltet. Die Bindung der Bevölkerung an einen Wohnort, vor allem mit einer ländlichen Registrierung, behindert die Land-Stadt-Migration und somit den gesamten Urbanisierungsprozess maßgeblich. Trotz einer Urbanisierungsrate von über 50 Prozent besitzen lediglich 27 Prozent der gesamten Landesbevölkerung ein städtisches *hukou*. Dadurch bleibt fast 300 Millionen Menschen eine Grundversorgung in ihrem Wohn- und Arbeitsort verschlossen.⁸ Dies betrifft die Sozialversicherung, die kostenlose Ausbildung der Kinder sowie die Möglichkeit, eine Immobilie oder ein Auto zu erwerben.

Die Bindung der Bevölkerung an einen Wohnort, vor allem mit einer ländlichen Registrierung, behindert die Land-Stadt-Migration und somit den gesamten Urbanisierungsprozess maßgeblich.

7 | Die „Vier Modernisierungen“ beziehen sich auf die Bereiche Industrie, Landwirtschaft, Landesverteidigung sowie Wissenschaft und Technik. Vgl. Xu Shaoshi, „Guowuyuan guanyu chengzhenhua jianshe gongzuo qingkuang de baogao“ (Arbeitsbericht des Staatsrates der Volksrepublik China zur Entwicklungslage der Urbanisierung), 27.06.2013, http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/jdgz/bgjy/2013-06/27/content_1798658.htm [18.12.2013].

8 | Vgl. „Urbanization quality is more important than speed“, *China Daily*, 31.10.2013, http://chinadaily.com.cn/opinion/2013-10/31/content_17072503.htm [18.12.2013].

Das *hukou*-System war erstmals 1951 eingeführt worden, um die Bewegung der städtischen Bevölkerung zu über- wachen. In den folgenden Jahren wurde es weiter ausge- dehnt, bis es 1958 schließlich voll implementiert wurde. Entstanden war ein internes Passsystem nach sowjeti- schem Vorbild. Es teilte die Gesellschaft in Industrie- und Landarbeiter ein, geografisch entsprechend in Stadt- und Landbevölkerung. Die Landbewohner durften ihre Dörfer nicht ohne Genehmigung verlassen.⁹ Grund für die Einfüh- rung der Haushaltsregistrierungspflicht waren neben der kontrollierenden Funktion vor allem wirtschaftliche und versorgungstechnische Überlegungen. Die Stadtbevölke- rung genoss erhebliche Privilegien gegenüber der Bevöl- kerung mit ländlicher Registrierung. Von der staatlichen Zuweisung eines Arbeitsplatzes in einer Arbeitseinheit hin- gen auch der Erhalt einer Wohnung und subventionierter Lebensmittel, die medizinische Versorgung und eine Alters- sicherung ab.¹⁰

Lange war der Landbevölkerung der Zuzug in die Städte gänzlich verwehrt. Erst mit der Liberalisierung unter der Reform- und Öffnungspolitik seit 1978 begann sich das System zu lockern und die Städte wurden partiell geöff- net. Für Entspannung sorgte einerseits eine

Die Einführung der Marktwirtschaft zu Beginn der 1990er Jahre brachte neue Arbeitsmöglichkeiten mit sich. Ohne das Heer an Wanderarbeitern wäre Chinas Wirtschaftswunder kaum mög- lich gewesen.

erhebliche Produktivitätssteigerung durch die Zulassung von landwirtschaftlichen Famili- enbetrieben, andererseits das starke wirt- schaftliche und industrielle Wachstum in den Städten. Die Regierung erkannte den erheb- lichen Wert billiger Arbeitskräfte vom Land und lockerte die Migrationsbeschränkungen. Chinas wirtschaftlicher Auf- stieg und die Einführung der Marktwirtschaft zu Beginn der 1990er Jahre brachten neue Arbeitsmöglichkeiten mit sich, und ohne das Heer an Wanderarbeitern wäre Chinas Wirt- schaftswunder kaum möglich gewesen. Zwar wurde in den 1980er Jahren die Binnenmigration legalisiert, in den Ge- nuss der städtischen Privilegien konnten die Zugezogenen jedoch nicht kommen.¹¹ Die Landbevölkerung konnte ihre

erheblichen Wert billiger Arbeitskräfte vom Land und lockerte die Migrationsbeschränkungen. Chinas wirtschaftlicher Auf- stieg und die Einführung der Marktwirtschaft zu Beginn der 1990er Jahre brachten neue Arbeitsmöglichkeiten mit sich, und ohne das Heer an Wanderarbeitern wäre Chinas Wirt- schaftswunder kaum möglich gewesen. Zwar wurde in den 1980er Jahren die Binnenmigration legalisiert, in den Ge- nuss der städtischen Privilegien konnten die Zugezogenen jedoch nicht kommen.¹¹ Die Landbevölkerung konnte ihre

9 | Vgl. Kam Wing Chan, „Post-Mao China: A Two-Class Urban Society in the Making“, *International Journal of Urban and Regional Research*, Nr. 1, Bd. 20, 03/1996, 134 f.

10 | Vgl. Wolfgang Taubmann, „Stadtentwicklung in der VR China – geschlossene und offene Phasen der Urbanisierung“, in: *Raumforschung und Raumordnung*, Nr. 2-3, Bd. 57, 03/1999, 184.

11 | Vgl. Chan, Fn. 9, 137.

Dörfer nur physisch verlassen, nicht aber administrativ, ihre lokale Haushaltsregistrierung blieb bestehen.

Seit Jahren gibt es eine kontroverse Debatte über eine Reform dieses veralteten Systems. Inzwischen wird sie von höchster Instanz, dem Staatsrat und der NDRC, gefordert. Ende Juni 2013 gab Xu Shaoshi offiziell bekannt, dass die Kommission der Regierung empfehle, die Haushaltsregistrierung schrittweise abzuschaffen.¹² Diese Empfehlung ist nicht neu. Zuletzt wurde die Forderung nach einer Reform des *hukou*-Systems 2010 von Wissenschaftlern, Thinktanks, Medienvertretern und hohen Regierungsvertretern vehement vertreten. Die einzelnen Provinzen und Städte gehen sehr unterschiedlich mit der Herausforderung einer Änderung der Haushaltsregistrierung um. Während Shanghai, Shenzhen, Huizhou, Chongqing, Chengdu und weitere Städte bereits Reformen des Systems auf den Weg brachten, hinkt der Rest des Landes weit hinterher.

Zuletzt wurde die Forderung nach einer Reform des *hukou*-Systems 2010 von Wissenschaftlern, Thinktanks, Medienvertretern und hohen Regierungsvertretern vehement vertreten.

Wen Jiabao sprach sich während seiner Zeit als Premierminister wiederholt für Reformen des *hukou*-Systems aus. Diese Fürsprache von oberster Ebene ermutigte 13 Zeitungen dazu, am 1. März 2010 einen gemeinsamen Leitartikel zu publizieren, in welchem das bestehende System scharf kritisiert und Reformen gefordert wurden. Die Veröffentlichung fand wenige Tage vor der Zusammenkunft des Nationalen Volkskongresses und der Politischen Konsultativkonferenz des Chinesischen Volkes statt und richtete sich gezielt an die Abgeordneten. Der Artikel begann mit der Forderung nach Freizügigkeit („Wir meinen, dass jeder frei geboren ist und das Recht hat, sich frei zu bewegen!“) und gab zu bedenken, dass das bestehende *hukou*-System gegen die Verfassung der Volksrepublik China verstoße, die in Art. 33 die Gleichheit der Bürger vor dem Gesetz garantiere. Des Weiteren sei Freizügigkeit integraler Bestandteil der Marktwirtschaft.¹³ Die Autoren hatten jedoch in dieser mutigen Bemühung, sich für ein sensibles gesellschaftliches

12 | Vgl. „Elimination of household registration barriers suggested“, *Xinhua*, 27.06.2013, http://news.xinhuanet.com/english/china/2013-06/27/c_132489568.htm [18.12.2013].

13 | „Zhang Hong’s Letter About His Editorial“, *The New York Times*, 10.03.2013, <http://nytimes.com/2010/03/10/world/asia/10china-text.html> [18.12.2013].

Thema einzusetzen, die Empfänglichkeit der Regierung für Kritik überschätzt. Der Veröffentlichung des Artikels folgten harte Reaktionen, die die Brisanz des Themas verdeutlichten. Der federführende Journalist Zhang Hong musste seine Stelle beim *Economic Observer* aufgeben; die öffentliche Diskussion wurde unterdrückt.

Im Herbst desselben Jahres sorgten weitere Veröffentlichungen für allgemeine Aufmerksamkeit, die ebenso eine Reform des *hukou*-Systems forderten. Anfang Oktober 2010 berichtete die Zeitung *Beijing News* über drei voneinander unabhängige Berichte, die der Regierungs-Thinktank Chinesische Akademie der Sozialwissenschaften, das Zentrum für Wirtschaftsforschung der renommierten Renmin-Universität und die China Development Research Foundation veröffentlicht hatten. In allen drei Berichten wurde eine Reform des *hukou*-Systems gefordert, das eine „falsche Urbanisierung“¹⁴ geschaffen habe. Das deutlich niedrigere Einkommen der zugezogenen Arbeiter wirke sich negativ auf deren Konsumverhalten aus. Alle drei Berichte kommen zu dem Schluss, dass das derzeitige Haushaltsregistrierungssystem den Urbanisierungsprozess drossle.¹⁵

Die Erwartungen an das dritte Plenum des 18. Zentralkomitees der Kommunistischen Partei Chinas im November 2013 (im Folgenden drittes Plenum des 18. ZKs der KPCh),

Von einer Abschaffung der Haushaltsregistrierungen ist im Kommuniqué der KPCh nicht die Rede. In Aussicht gestellt wird lediglich, das Niederlassungsrecht in Städten entsprechend ihrer Größe zu erneuern.

grundlegende Reformen der Haushaltsregistrierung zu beschließen, waren hoch. Das im Anschluss veröffentlichte Kommuniqué erwähnte die Haushaltsregistrierung jedoch nur an einer Stelle, und zwar im Zusammenhang mit der Integration der ländlichen

Wanderarbeiter, die bereits ohne offizielle Genehmigung in den Städten leben. Von einer Abschaffung des Systems ist nicht die Rede. In Aussicht gestellt wird lediglich, das Niederlassungsrecht in Städten entsprechend ihrer Größe zu

14 | *Wei chengzhenhua*, 伪城镇化.

15 | Vgl. „Shekeyuan deng san jigou jianyi gaige xianyou huji zhidu“ (Die Chinesische Akademie der Sozialwissenschaften und drei weitere Institutionen schlagen Reform der bestehenden Haushaltsregistrierung vor), 05.10.2010, <http://news.163.com/10/1005/02/616R0GFK00014AED.html> [18.12.2013].

erneuern, wobei der Zuzug in kleine Städte erleichtert, der in Megastädte weiterhin streng kontrolliert werden soll.¹⁶

Seit den 1980er Jahren sind bereits mehrere *hukou*-Reformen erfolgt. Landesweit einheitliche Reformen und Erfolge gibt es jedoch bis heute nicht, die lokalen Regeln unterscheiden sich zum Teil erheblich. Seit 2001 können kleine Städte Bewerber, die einen festen Arbeitsplatz und Wohnsitz in der Stadt nachweisen, als städtische Bevölkerung aufnehmen. Umgesetzt wurde die Reform jedoch nur in geringem Maß. Die Kosten, die die Kommunen tragen müssen, sind zu hoch.¹⁷ Die neue Regierung nahm sich nun drei Maßnahmen vor, um die Ungleichheit schrittweise abzuschaffen. Mit Ausnahme einiger Megastädte sollen das Niederlassungsrecht in den Städten gelockert und Beschränkungen innerhalb einer Provinz aufgehoben werden. Bis 2025 soll das Registrierungssystem landesweit vereinheitlicht sein.¹⁸

Seit 2001 können kleine Städte Bewerber, die einen festen Arbeitsplatz und Wohnsitz in der Stadt nachweisen, als städtische Bevölkerung aufnehmen. Umgesetzt wurde die Reform jedoch nur in geringem Maß.

Die Haushaltsregistrierung kann sich auch negativ auf die begehrte Zulassung zu einer renommierten Universität auswirken. Besonders in Peking und Shanghai, wo die besten Universitäten des Landes zu finden sind, haben Bewerber mit lokaler Registrierung bessere Chancen, einen der begehrten Studienplätze zu bekommen. Hat man trotz eines nicht-lokalen-*hukous* einen Studienplatz erhalten, treten spätestens nach dem Abschluss die nächsten Probleme auf, denn dann stellt sich die Frage des Bleiberechts. Nach dem Studium bleibt vielen nur die Rückkehr in den Heimatort, weil sie kein städtisches *hukou* bekommen. Um dies zu verhindern, sind viele junge Menschen bereit, auf dem Schwarzmarkt 20.000 US-Dollar und mehr für lokale Haus-

16 | Vgl. „Shouquan fabu: zhonggong zhongyang guanyu quanmian shenhua gaige ruogan zhongda wenti de queding“ (Autorisierte Veröffentlichung: Beschlüsse des Zentralkomitees der Kommunistischen Partei Chinas zu einigen wichtigen Fragen der Reformvertiefung), *Xinhua*, 15.11.2013, http://news.xinhuanet.com/politics/2013-11/15/c_118164235.htm [18.12.2013].

17 | Vgl. Wang Su, „Cracking the Hukou Code to Hasten Urbanization“, *Caixin*, 08.07.2013, <http://english.caixin.com/2013-08-07/100566666.html> [18.12.2013].

18 | Soweit die Ausführungen von Luo Songshan, Forschungsdirektor des Investitionsforschungsinstitutes der NDRC, bei einem Symposium über Urbanisierung der KAS Peking Anfang November 2013.

haltsregistrierungen zu bezahlen. Oder sie wählen den Weg der Hochzeit mit einem Städter oder einer Städterin. Diese Praxis ist unter Hochschulabsolventen so weit verbreitet, dass die Behörden die städtische Wohnberechtigung und den damit verbundenen Zugang zu öffentlichen Leistungen erst nach zehn Ehejahren erteilen.¹⁹



Wohnraum für Millionen: Urbanisierungsprojekt in der zwischen Peking und Shanghai gelegenen Stadt Xuzhou. | Quelle: © Mira Luchte.

Doch nicht jeder, der die Möglichkeit hat, eine städtische Haushaltsregistrierung zu erlangen, möchte sie auch ergreifen. Besonders die Generation, die noch auf dem Land aufgewachsen ist, sehnt sich vielmehr danach, den Lebensabend im ländlichen Heimatort zu verbringen. Diese

19 | Vgl. Tom Miller, *Chinas Urban Billion: The Story Behind the Biggest Migration in Human History*, 2012, 39.

Möglichkeit verfällt jedoch mit dem Wechsel des *hukous*.²⁰ Wer eine städtische Registrierung erlangt hat, kann nicht ohne Weiteres zurück in seinen Heimatort ziehen. Das Leben in der Stadt ist teuer und bereits der Bedarf des täglichen Lebens für einige unerschwinglich. Auf dem Land sind nicht nur die Preise niedriger, sondern es dominiert nach wie vor Subsistenzwirtschaft. Was einigen Menschen als Hindernis gilt, ist jedoch genau das, was die Regierung mit der Urbanisierung erreichen möchte: Es sollen Konsumenten geschaffen werden, die die Binnenkonjunktur ankurbeln.

WIRTSCHAFTLICHE FAKTOREN

Urbanisierung habe das größte Potenzial, die Binnenwirtschaft zu beleben, schrieb Li Keqiang 2012.²¹ Seine These besagt, dass Menschen in Städten produktiver sind, ein höheres Einkommen erhalten und daher auch mehr konsumieren. Die Rechnung Li Keqiangs ist einfach: Stadtbewohner geben 3,6-mal mehr aus als Landbewohner. Durch erhöhten Binnenkonsum möchte sich China endlich von seiner hohen Exportabhängigkeit und den Schwankungen auf dem Weltmarkt befreien und das Ziel eines siebenprozentigen Wachstums, ausgegeben im 12. Fünf-Jahresplan (2011 bis 2015), durch die Kaufkraft der eigenen Bevölkerung erreichen. Die Urbanisierung soll als Konjunkturprogramm dienen. Kritiker warnen jedoch vor dieser Kalkulation und weisen auf folgenreiche Probleme hin.²² Urbanisierung führe nicht zwangsläufig zu Wirtschaftswachstum. Sie sei Konsequenz von Entwicklung und nicht deren Auslöser.

Es sind strukturelle und institutionelle Rahmenbedingungen, vor allem Bildung und Infrastruktur, die die Situation der Menschen verbessern und ihren Konsum anregen.²³ Mit der Umsiedlung der Menschen ist es nicht getan. Sie

20 | Vgl. ebd., 51.

21 | Vgl. „Li Keqiang expounds on urbanization“, 26.05.2013, http://china.org.cn/china/2013-05/26/content_28934485.htm [18.12.2013].

22 | Siehe Tom Holland, „China’s urbanisation policy is based on flawed thinking“, *South China Morning Post*, 30.07.2013; Michael Pettis, „The urbanization fallacy“, 16.08.2013, <http://blog.mpettis.com/2013/08/the-urbanization-fallacy> [18.12.2013].

23 | Vgl. Holland, Fn. 22.

brauchen nicht nur neue Wohnungen im Stadtgebiet, sondern auch Arbeitsplätze. In den letzten Jahren entwickelte sich jedoch der Trend, arbeitsintensive Produktionen ins Ausland, vor allem nach Kambodscha und Vietnam, zu verlagern. Zwar sollen durch die Urbanisierung mehr Arbeitsplätze im Dienstleistungssektor geschaffen werden, doch ist fraglich, ob die Beschäftigung beispielsweise in der Gastronomie eine ausreichende Lebensgrundlage bietet, zumal die Lebenshaltungskosten in den Städten ständig steigen. Besonders für kleine und mittelgroße Städte ist die Bereitstellung ausreichender Arbeitsplätze problematisch. Um die Entstehung von Geisterstädten zu vermeiden, müsse Urbanisierung Hand in Hand mit Marktreformen gehen, warnte Xia Bin, Leiter des Finanz-Forschungsinstitutes des Staatsrates, bereits 2011.²⁴ Wenn die Menschen in den Städten keine Arbeit finden oder ihre Produktivität gegenüber der Tätigkeit auf dem Land nicht gesteigert werden kann, stagniert die gesamtchinesische Produktivität. Damit die Rechnung der Landesführung aufgeht, muss die Produktivität der Migranten höher sein als die Kosten der Urbanisierung.

KOSTEN DER URBANISIERUNG

Ein noch nicht gelöstes Problem ist die Verteilung der Kosten, die durch die Urbanisierung entstehen. Michael Pettis, Senior Associate am Carnegie Endowment for International Peace und Professor an der Pekinger Guanghai School of Management, kritisiert, dass durch den Aufbau neuer Städte eine temporäre Wohlstandsillusion entstehe. Womöglich bringe der Bau einer Stadt kurzfristig Wachstum. Doch müsse er auch finanziert werden. Die Einbindung der Steuerzahler reduziert ihre Kaufkraft, und die Verteilung der Last auf den Schultern der Lokalregierung und der Wirtschaft könnte zu Misstrauen gegenüber den Plänen der Zentralregierung führen. „Die Urbanisierung ist keine Wachstumsmaschine. Sie ist lediglich ein pro-zyklischer Prozess, der Wachstum fördert, wenn die Wirtschaft ohnehin wächst, und der Wachstum reduziert, wenn die Wirtschaft schwächelt“, so Pettis.²⁵

Die Verteilung der Last der Urbanisierungskosten alleine auf Lokalregierungen und Wirtschaft könnte zu Misstrauen gegenüber den Plänen der Zentralregierung führen.

24 | Vgl. „Urbanization to drive China's growth“, *China Daily*, 26.03.2011, http://china.org.cn/business/2011-03/26/content_22227016.htm [18.12.2013].

25 | Pettis, Fn. 22.



Eine Immobilienblase droht: Der massive Verkauf von Bauland in den letzten Jahren und die zentrale Förderung von Urbanisierung haben zu einem Bauboom geführt. | Quelle: © Mira Luthe.

Die duale Struktur von Stadt und Land stellte beim dritten Plenum des 18. ZKs der KPCh ein zentrales Thema der Reformüberlegungen dar. Bereits im Juni hatte die NDRC bekannt gegeben, dass die Haushaltsregistrierung in kleinen Städten aufgehoben und das *hukou* in mittleren und größeren Städten schrittweise gelockert werden soll.²⁶ Die damit einhergehende finanzielle Last können die Städte kaum selber tragen. Experten fordern daher, dass sich die Zentralregierung an den Kosten beteiligt.²⁷ Die Kosten für die Zentralregierung wären extrem hoch, doch mit 1,5 Milliarden Renminbi jährlich (ca. drei Prozent des jährlichen

26 | Als klein gelten Städte bis 500.000 Einwohner, mittlere Städte haben 500.000 bis eine Million Einwohner, Städte mit ein bis drei Millionen Einwohnern werden als große Städte betrachtet, Städte mit drei bis zehn Millionen Einwohnern sind Riesenstädte. Megastädte haben über zehn Millionen Einwohner. NDRC, http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/jdgz/bgjy/2013-06/27/content_1798658.htm [18.12.2013].

27 | Vgl. Miller, Fn. 19, 59; siehe auch: Hu Shi, „Central government must take the lead on China’s hukou reform“, *South China Morning Post*, 08.08.2013.

Bruttoinlandsprodukts) tragbar. Zu diesem Schluss kam das dem Staatsrat unterstehende Development Research Center (DRC) in einer Studie.²⁸

LAND- UND NUTZUNGSRECHTE

Der größte Hemmfaktor einer raschen Implementierung der *hukou*-Reformen ist deren Finanzierung. Das derzeitige Finanzsystem überlässt den Städten die finanzielle Last, die ländlichen Migranten in das urbane System einzugliedern. Verschulden darf sich bis heute jedoch nur die Zentralregierung. Mit der Finanzierung eng verbunden sind Land- und Nutzungsrechte, deren Verkauf die Haupteinnahmequelle lokaler Regierungen ist.

Im Stadtgebiet gehört das Land dem Staat und wird für Perioden von 70 Jahren an Investoren verpachtet. Außerhalb der Städte gehört das Land dem Kollektiv, welches Nutzungsrechte für 30 Jahre vergibt. Privaten Landbesitz gibt es nicht, was sich auch in naher Zukunft nicht ändern wird. Ursprünglich eingeführt wurde der kollektive Besitz des Landes zum Schutz der Bauern vor habgierigen Grundherren. Geführt hat er jedoch zur Gefährdung der Landbevölkerung durch korrupte Beamte. Das Fehlen klarer Regelungen der Landrechte macht Bauern anfällig für Landraub durch die Lokalregierung, die das Land gewinnbringend an Investoren verkauft. Besonders lukrativ wird das Geschäft, wenn ländlichen Kreisen der Status von Städten verliehen wird. Baugrundstücke in Städten können zu deutlich höheren Preisen verpachtet werden als Baugrund auf dem Land.²⁹ Bauern erhalten meist eine Entschädigung weit unter dem Marktwert. Diese gängige Praxis ist eine Quelle für weitverbreiteten Unmut unter der Landbevölkerung.³⁰ Der massive Verkauf von Land durch die Lokalregierung begünstigt die Zersiedelung (*urban sprawl*) und reduziert die Bevölkerungsdichte, was wiederum die Kosten für Transport und Infrastruktur erhöht.

28 | Vgl. Miller, Fn. 19, 57.

29 | Vgl. Shi Ming, „Die nächste Blase. Städtebau und Größenwahn in China“, *Le Monde diplomatique*, 11.10.2013, <http://monde-diplomatique.de/pm/2013/10/11.archivhome> [18.12.2013].

30 | Vgl. Kevin Yao, „China’s cautious land-reform tests cast doubt on big urban vision“, 10.11.2013, <http://reuters.com/article/2013/11/10/us-china-reform-idUSBRE9A90H920131110> [18.12.2013].

Im November 2013 brachte die Zentralregierung daher umfassende Reformen auf den Weg, die einen Ausgleich zwischen Stadt und Land vorsehen. Der städtische und ländliche Markt für Baugrundstücke soll vereinheitlicht werden und beide Seiten sollen in den Genuss gleicher Rechte kommen, was sich auch auf die Grundstückspreise auswirken würde.³¹ Die Position der Städte soll gestärkt und die rechtliche Stellung der Bauern verbessert werden. In der Provinz Anhui werden die Reformen erstmals getestet: Die Landbevölkerung kann dort ihre Rechte an den im kollektiven Eigentum befindlichen Parzellen, die jedem Haushalt zugeteilt werden, zukünftig übertragen, belasten oder in Wirtschaftsgemeinschaften nutzen. In der Presse wurden die Reformen als bedeutendste Landreform seit 35 Jahren bezeichnet.³²

Der massive Verkauf von Bauland in den letzten Jahren und die zentrale Förderung von Urbanisierung haben zu einem Bauboom geführt. Längst wird vor einer Immobilienblase gewarnt.³³ Die spekulativen Investitionen im Immobiliensektor belaufen sich bereits auf 13 Billionen Renminbi. Dennoch vergeben die großen staatlichen Banken weiterhin Immobilienkredite. Die Einführung einer Immobiliensteuer soll den Markt abkühlen.³⁴ Doch nicht nur die Banken haben inzwischen ernsthafte Liquiditätsprobleme, sondern auch die Provinzregierungen sind hoch verschuldet, auch wenn dies rein rechtlich gar nicht möglich ist.³⁵ Platzt die Immobilienblase und sinken infolgedessen die Grundstückspreise, versiegt die Einnahmequelle der Lokalregierungen. Experten vermuten, dass die

Die spekulativen Investitionen im Immobiliensektor belaufen sich bereits auf 13 Billionen Renminbi. Die Einführung einer Immobiliensteuer soll den Markt abkühlen.

31 | Vgl. Communiqué des dritten Plenums des 18. ZKs der KPCh.

32 | Vgl. „Chinese provinces experiments with land reform“, *CBC News*, 18.11.2013, <http://cbc.ca/news/business/1.2430544> [18.12.2013].

33 | Im Vergleich zum Vorjahr stieg der Verkauf neuer Wohnungen um 35 Prozent, die Preise in Peking, Shanghai und Shenzhen stiegen um über 20 Prozent. Vgl. „Haunted housing. Even big developers and state owned newspapers are beginning to express fears of a property bubble“, *The Economist*, 16.11.2013, <http://economist.com/news/finance-and-economics/21589877-even-big-developers-and-state-owned-newspapers-are-beginning-express-fears> [18.12.2013].

34 | Vgl. Communiqué des dritten Plenums des 18. ZKs der KPCh.

35 | Im Communiqué des dritten Plenums des 18. ZKs der KPCh im November wurde beschlossen, dass die Städte Schulden aufnehmen dürfen und die Zentralregierung in einzelnen Fällen für diese eintreten muss.

Verschuldung der öffentlichen Haushalte auf regionaler Ebene bereits außer Kontrolle geraten ist.³⁶

Den Kommunen müssen dringend alternative Einnahmemöglichkeiten erschlossen werden. Um sie zu stärken und den Urbanisierungsprozess finanzierbar zu machen, wurden im Kommuniqué grundlegende Beschlüsse über ein neues Steuersystem auf zentraler und lokaler Ebene getroffen. Gehen Steuereinnahmen bis heute hauptsächlich an die Zentralregierung, sollen die Kommunen zukünftig stärker von den Einnahmen profitieren und der Anteil direkter Steuern erhöht werden. Die Reform des Steuersystems könnte die finanzielle Last der Städte deutlich mindern.³⁷

GEOGRAFISCHE AUSDEHNUNG UND BEVÖLKERUNGSDICHTE DER STÄDTE

Im Zuge der Urbanisierung verlief die Ausbreitung der Städte nicht entsprechend der wachsenden Bevölkerungszahl. Viele Städte dehnten sich unkontrolliert aus, mit der Folge einer ineffizienten Flächennutzung. Zwischen 2001 bis 2011 vergrößerte sich die Stadtfläche um 75 Prozent, die Anzahl der Bevölkerung stieg jedoch nur um 48 Prozent. Während die urbane Nutzfläche zunahm (2001 betrug die Nutzfläche 113, 2011 bereits 137 Quadratmeter), sank die Bevölkerungsdichte.³⁸ Die Weltbank gab in einer gemeinsamen Studie mit dem DRC daher die Empfehlung, die Ausdehnung der Städte einzuschränken und den vorhandenen Raum effizienter zu nutzen. Eine dichtere Besiedelung kann die Kosten für öffentlichen Transport und Dienstleistungen reduzieren und die Energie- und Transporteffizienz erhöhen.³⁹ Durch die Ausdehnung der Städte vergrößern sich die Entfernungen, innerstädtischer Verkehr und Transport werden zur Herausforderung. Straßen

36 | Vgl. Ming, Fn. 29.

37 | Vgl. Kommuniqué des dritten Plenums des 18. ZKs der KPCh. Die Weltbank und der DRC hatten in ihrem Bericht „China 2030“ die Stärkung der lokalen Finanzkraft bereits als äußerst bedeutenden Schritt hin zu einer smarten Urbanisierung betont. Vgl. *China 2030: Building a Modern, Harmonious, and Creative Society*, Weltbank und Development Research Center of the State Council, Washington D.C., 2013, 23.

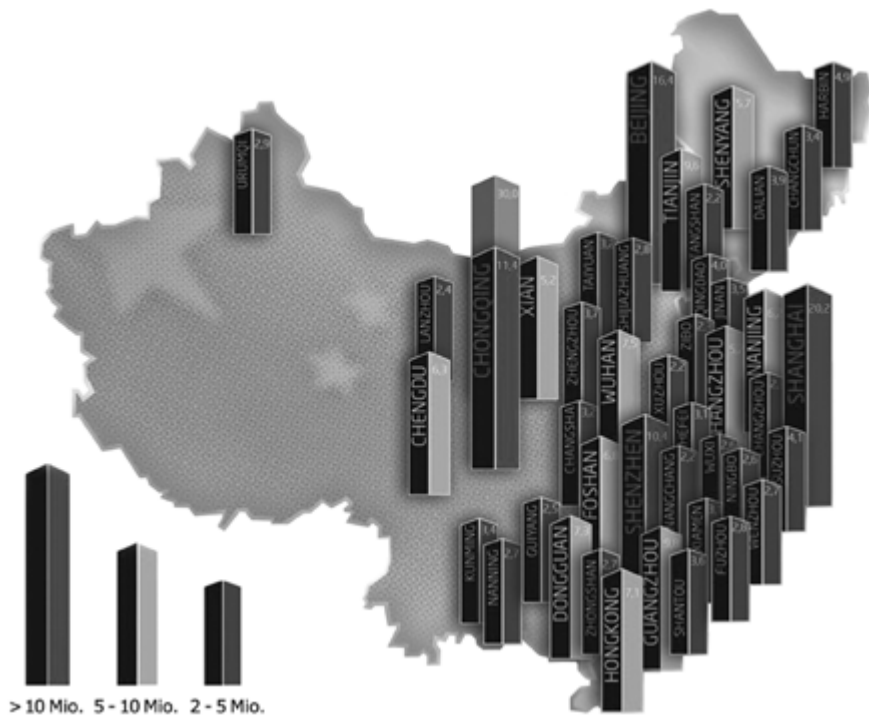
38 | Vgl. Vortrag Luo Sungshan, Xuzhou, 05.11.2013.

39 | Vgl. Fn. 37, 23.

gewinnen in der Gestaltung der Städte an Bedeutung. Diese Entwicklung geht einher mit der rasant wachsenden Zahl privater Fahrzeuge.

Abb. 1

Millionenstädte in China



Erfasst sind ausschließlich gemeldete Bewohner im Stadtgebiet. Die tatsächliche Einwohnerzahl ist zum Teil deutlich höher. |
Quelle: MERICS China Mapping.

Das Ausufernde der Städte in Folge des Immobilienbooms bringt ein weiteres Problem mit sich: Wertvolles Ackerland geht verloren.⁴⁰ Fruchtbare Boden ist vor allem im Osten des Landes zu finden, wo sich die schnellste Urbanisierung und Ausbreitung der Städte vollzieht. Die nationale Versorgung mit Lebensmitteln ist bereits heute problematisch;

40 | Dieter Hassenpflug, der Chinas Urbanisierungsprozess seit vielen Jahren beobachtet, warnt vor einer enormen Zersiedelung zu Lasten der Landwirtschaft. Die räumliche Ordnung und Nutzung des Landes müsse verbessert werden, sagte er während eines Symposiums über Urbanisierung der KAS Peking im November 2013.

immer mehr muss importiert werden, was Chinas Abhängigkeit vom Ausland erhöht.⁴¹

Die Regierungsstrategie fördert seit Ende der 1990er Jahre das Wachstum kleiner und mittelgroßer Städte in besonderem Maße, um die Stadtentwicklung geogra-

Viele kleinere Städte sind bereits von leeren Industriegebieten und menschenleeren Wohnsiedlungen umringt. Ohne gute Verkehrsanbindung und eine eigene ausgebaute Wirtschaft haben Städte Schwierigkeiten, ihre Bevölkerung zu halten.

fisch auszugleichen und die Megastädte zu entlasten. Der aktuelle Trend verläuft jedoch umgekehrt: Der Bevölkerungsanteil kleiner und mittelgroßer Städte sinkt. Viele kleinere Städte sind bereits von leeren Industriegebieten und menschenleeren Wohnsiedlungen

umringt. Ohne gute Verkehrsanbindung und eine eigene ausgebaute Wirtschaft haben Städte Schwierigkeiten, ihre Bevölkerung zu halten. Die Megastädte Peking, Shanghai, Chongqing und Shenzhen hingegen wachsen weiterhin schnell, weil sie den Menschen vielfältige Möglichkeiten bieten. Zwar gibt es strategische Stadtplanung in China und neue Städte für mehrere hunderttausend Einwohner werden am Reißbrett entworfen. Doch kommt es durch lukrativen Landverkauf und milliardenschwere Bauprojekte immer wieder zu diversen Interessenkonflikten, unter denen die räumliche und funktionale Nutzung des Stadtraumes zuweilen leidet.

Bis heute konzentrieren sich die großen Städte an der Ostküste. Mittel- und Westchina sind von der Urbanisierung weitaus weniger betroffen. In den drei großen Ballungsgebieten Peking-Tianjin, Yangze-Delta und Perfluss-Delta produzieren 18 Prozent der Gesamtbevölkerung rund 36 Prozent des BIP.⁴² Während der Urbanisierungsgrad in Ostchina bei 61,9 Prozent liegt, erreicht er in Westchina lediglich 44,7 Prozent.⁴³

41 | Chinas landwirtschaftliche Nutzfläche beträgt 13,5 Prozent, die Fläche zur industriellen und städtischen Nutzung 15,7 Prozent der Gesamtfläche. *Xinhua*, http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003-01/19/content_696029_2.htm [18.12.2013]. Zur Nahrungsmittelversorgung vgl. Antonia Menapace, „Chinas Nahrung: Immer mehr vom immer Schlechteren? Zum versorgungspolitischen Diskurs in der Volksrepublik China“, *KAS-Auslandsinformationen*, 3/2012, <http://kas.de/wf/de/33.30493> [18.12.2013].

42 | Vgl. Shaoshi, Fn. 7; siehe auch Hefele und Bade, Fn. 5.

43 | Vgl. Vortrag Luo Songshan, 05.11.2013 in Xuzhou. Urbanisierungsgrad in Mittelchina: 47,2 Prozent.

DEUTSCHLANDS SICHT AUF CHINAS URBANISIERUNGSPROZESS

Mit Chinas zunehmender Integration in die Weltwirtschaft werden die internen Entwicklungen der Volksrepublik zu einer globalen Angelegenheit. Mit Spannung erwartet die internationale Gemeinschaft daher die angekündigten Strukturreformen. Wenn in den kommenden Jahren 230 Millionen Menschen in China in die Städte ziehen, werden die Auswirkungen nicht nur die lokale Gesellschaft tief greifend transformieren, sondern auch Auswirkungen auf die Wirtschaftspartner haben. Deutschland ist Chinas wichtigster Handelspartner in Europa, die Zusammenarbeit erstreckt sich bereits auf zahlreiche Bereiche. Bei der Entwicklung von Urbanisierungsstrategien schaut China gezielt nach Europa. In Bezug auf die Nutzung städtischen Raumes und die Entwicklung effizienter Infrastruktur könne China viel von Europa lernen, bekräftigte Ding Yifan, Vizedirektor des Forschungsinstituts für Weltentwicklung des Staatsrates.⁴⁴ 2012 wurde das EU-China Urbanisation Partnership Forum initiiert, das im November 2013 zum zweiten Mal tagte.

Deutschland sieht in Chinas Urbanisierung ein großes Potenzial für eine vertiefte bilaterale Zusammenarbeit. Jörn Beißert, Referent für Urbanisierungsfragen an der Deutschen Botschaft in Peking, ist der Auffassung, dass „die chinesische Urbanisierung auch direkte Auswirkungen auf Deutschland haben“ wird.⁴⁵ Bei der Reduktion des CO₂-Ausstoßes besteht bereits eine erfolgreiche deutsch-chinesische Klimapartnerschaft. Auch in den Bereichen Verkehrsplanung und Energieeffizienz von Gebäuden gibt es eine enge bilaterale Zusammenarbeit, in der deutsche Unternehmen eine bedeutende Rolle spielen. Der Diplomat Beißert betont besonders das Kooperationspotenzial in den Bereichen Elektromobilität und grüne Logistik.⁴⁶ Deutschland war das erste EU-Land, das Premierminister Li Keqiang nach seinem Amtsantritt besuchte. In einem gemeinsamen Kommuniqué erklärten er und Bundeskanzlerin Angela Merkel im Mai 2013, den Austausch und die Partnerschaft auf dem Gebiet der Urbanisierung vertiefen zu wollen.

44 | Ding Yifan sprach im Rahmen eines Symposiums über Urbanisierung, das die KAS Peking am 05.11.2013 in Xuzhou veranstaltete.

45 | Vortrag Jörn Beißert, 05.11.2013, Xuzhou.

46 | Vgl. ebd.

AUSBLICK

Die Entwicklung der Volksrepublik China hängt wesentlich vom Gelingen der Verstädterung ab. Dies betrifft besonders die Ausweitung des urbanen Raumes, die chinesische Binnenwirtschaft und den sozialen Status vieler Millionen Bürger. Das interdisziplinäre Mammutprojekt wird weitreichende Konsequenzen für das Land und seine Menschen haben. In den Medien wurde die Urbanisierung als die radikalste Umgestaltung der chinesischen Gesellschaft seit Mao Zedong bezeichnet.⁴⁷ Den Menschen muss die Perspektive geboten werden, ein Leben in einer funktionierenden Umwelt mit wirtschaftlichen Möglichkeiten führen zu können. Die klaffende Schere der Einkommen und Perspektiven, die zwischen Stadt und Land existiert, muss sich schrittweise schließen. Institutionelle Ungerechtigkeiten, die die Gesellschaft in zwei Klassen einteilen, müssen beendet werden.

Die klaffende Schere der Einkommen und Perspektiven, die zwischen Stadt und Land existiert, muss sich schrittweise schließen. Institutionelle Ungerechtigkeiten, die die Gesellschaft in zwei Klassen einteilen, müssen beendet werden.

Seit dem dritten Plenum des 18. ZKs der KPCh, dem hohe Erwartungen vorangegangen waren, haben die Diskussionen über Urbanisierung abgenommen. Zwar wurde Mitte Dezember 2013 auf einer zentralen Arbeitskonferenz der Regierung zu diesem Thema betont, dass China im Zuge seiner Modernisierung den Weg der Urbanisierung gehen müsse,⁴⁸ doch lassen die ungenauen Formulierungen keine Bestimmung eines Zeitpunkts zu, bis zu dem die Reformen greifen sollen. Eine weitere Spezifizierung der chinesischen Urbanisierungsstrategie wird in den kommenden Monaten erhofft, wenn getroffene Beschlüsse umgesetzt und die zwei Studien der NDRC mit der OECD sowie der Weltbank mit der DRC veröffentlicht werden, die sich derzeit in Arbeit befinden. Ob der Urbanisierungsprozess wirklich Menschenzentriert und nachhaltig sein wird, wie Mitte Dezember erneut bekräftigt, ist noch unklar. Sicher ist jedoch, dass ein Scheitern des Vorhabens, einen Ausgleich zwischen Land und Stadt zu schaffen, enormes soziales Konfliktpotenzial

47 | Vgl. Dexter Roberts, „Premier Li Keqiang Wants More Chinese in the Cities“, *Bloomberg Businessweek*, 06.06.2013, <http://businessweek.com/articles/2013-06-06/premier-li-keqiang-wants-more-chinese-in-the-cities> [18.12.2013].

48 | Vgl. „China pledges steady, human-centered urbanization“, *Xinhua*, 14.12.2013, http://news.xinhuanet.com/english/china/2013-12/14/c_132968136.htm [18.12.2013].

in sich trägt. Die Bevölkerung nimmt widrige Umstände nur so lange hin, wie sie das Gefühl hat, die eigene Situation verbessern zu können. Werden die Migranten nicht in die Städte integriert und werden ihnen nicht die gleichen Rechte wie eingesessenen Städtern gewährt, ist die soziale Stabilität gefährdet. Die Hoffnung und die mögliche Enttäuschung bewegen nicht nur einen kleinen Bevölkerungsteil, sondern Millionen von Bürgern. Die Herausforderungen für die Gestaltung einer nachhaltigen Wirtschaft, einer gesunden Umwelt und einer stabilen Gesellschaft sind gigantisch. Nun ist ein aktives, nachhaltiges Handeln der Entscheidungsträger gefordert.



Markus Schönherr ist Auslandskorrespondent in Kapstadt.

SÜDAFRIKAS STÄDTE 20 JAHRE NACH DER APARTHEID

HISTORISCH GESPALTEN ZWISCHEN ARM UND REICH

Markus Schönherr

20 Jahre nach dem Ende der Apartheid und den ersten demokratischen Wahlen im Jahr 1994 ist Südafrika zum wirtschaftlichen Herz des Kontinents geworden. Knapp ein Viertel des afrikanischen Bruttoinlandsprodukts wird hier erwirtschaftet. Seinen Erfolg verdankt das Land an Afrikas Südspitze neben dem Tourismus und seiner Agrarwirtschaft vor allem den unermesslich scheinenden Reserven an Edelmetallen. Von dem daraus resultierenden Aufschwung wurde der Großteil der Bevölkerung jedoch ausgeklammert und der Profit blieb in den Händen weniger. Laut der Organisation für Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) zählt Südafrikas Gesellschaft in puncto Einkommen zu einer der unausgeglichensten weltweit.¹ Sichtbar wird dieses Phänomen, die Diskrepanz zwischen den *haves* und den *have nots*, vor allem in den Metropolen des Landes. Besonders deutlich wird der Kontrast im Stadtbild, insbesondere in den Townships, den Armensiedlungen am Stadtrand. Die geografische Verteilung von Arm und Reich ist in der Ära der Rassentrennung entstanden – und sie besteht bis heute. Es fehlen bis dato entscheidende Durchbrüche, um dieses historische Stadtbild zu beseitigen. Diese Zustände führen zu politischen Aufständen und sind ein Brutplatz für Populismus.

1 | Geoff Barnard, Christian Gianella und Andreas Wörgötter, *OECD Economic Surveys: South Africa 2008*, OECD Publishing, Paris, 2008, 32.

GESCHICHTE DER SÜDAFRIKANISCHEN STÄDTE

Als europäische Seefahrer im 17. Jahrhundert südafrikanischen Boden betraten, trafen sie keineswegs auf ein unentdecktes Land: Viele der heutigen Großstädte Südafrikas waren bereits in der Steinzeit Zentren früherer indigener Kulturen. Der Untergang, oder zumindest die Verdrängung, der südafrikanischen Ureinwohner datiert auf die Jahre vor 1.000 n. Chr. Bis dahin waren Bantu-Völker in das südliche Afrika gezogen, die bekanntesten unter ihnen die Zulus, die heute größte Ethnie Südafrikas, gefolgt von Xhosas, Tswana und Sothos. Nach und nach verdrängten sie die San und Khoikhoi. Der Großraum Johannesburg erfreute sich dank seines nördlichen Minengürtels schon früh großer Beliebtheit: Wie heute bauten die Menschen hier schon im 12. Jahrhundert Kupfer, Zinn und Eisen ab, um daraus Werkzeuge und Waffen zu schmieden.

Mit der Ankunft der Europäer wurde das lockere Zusammenleben noch weiter zentralisiert. Kapstadt wurde als erste Stadt formal gegründet, nachdem der Seefahrer Jan van Riebeeck dort 1652 einen Versorgungszentrum für die Niederländische Ostindien-Kompanie errichtete. Aus Kapstadt und seinem Umland entstand die Kapkolonie, die 1806 an die Briten fiel. Die Einwanderer aus den Niederlanden, Belgien, Frankreich und Deutschland sowie deren Nachfahren entwickelten bald eine gemeinsame Identität. Als Buren wollten sie sich die Unterdrückung durch das Empire nicht länger gefallen lassen und wanderten in den Nordosten, wo sie eigene Republiken gründeten. Die britische Kapkolonie ernannte 1853 ihr eigenes Parlament. Schwarze, Farbige und andere indigene Bevölkerungsgruppen hatten zunächst dasselbe Wahlrecht wie Europäer. Restriktionen gab es ausschließlich für Frauen.²

Aus Kapstadt und seinem Umland entstand die Kapkolonie, die 1806 an die Briten fiel. Die Einwanderer aus den Niederlanden, Belgien, Frankreich und Deutschland entwickelten bald eine gemeinsame Identität.

Wendepunkt war die Entdeckung von Gold in der Nähe von Johannesburg. Der Goldrausch löste eine Massenmigration aus Europa und den umliegenden Kolonien aus. Auch das Vereinigte Königreich hatte es auf die Bodenschätze abgesehen und annektierte die Region 1902 nach dem so

2 | Karl Mannheim, *Colour and Culture in South Africa*, Routledge, Oxon, 1953, 33.

genannten Burenkrieg. Erstmals fürchtete die weiße Minderheit um ihre Macht und begann, den Lebensraum von Europäern und Indigenen zu trennen.

1948 kam die vorwiegend burische Nationale Partei (NP) an die Macht und erließ den Group Areas Act. Damit legte sie den Grundstein für die Apartheid-Politik, die Städte wurden zu *whites-only zones*. Rund um die Metropolen entstanden informelle Siedlungen für Schwarze, die in der Stadt arbeiten, aber nicht leben durften. Alle Schwarzen, die keine Anstellung in einem weißen Haushalt oder einem weißen Unternehmen fanden, wurden in ein *homeland*, oder *bantustan*, abgeschoben. Diese Gebiete umfassten 13 Prozent der heutigen Landesfläche. Einige davon entließ Präsident Hendrik Verwoerd in die Selbstverwaltung, denn Ziel war es, Weiße zur demografisch größten Gruppe in Südafrika zu machen.

Doch der Plan sollte sich als gescheitert erweisen. Nicht nur erhielten die *bantustans* keine internationale Anerkennung, bald setzten auch Embargos und wirtschaftliche Sanktionen dem Apartheid-Regime zu. 1991 gab es dem Druck schließlich nach, der Group Areas Act wurde fallen gelassen und Nelson Mandela wurde 1994 zum ersten demokratischen Präsidenten des Landes gewählt. Im Jubel der neu gewonnenen Reisefreiheit überfluteten Millionen Südafrikaner die Städte. Der Zustrom traf diese unvorbereitet, wenngleich er keinesfalls unvorhersehbar gewesen war.

DIE FOLGEN EINER UNVORBEREITETEN ÖFFNUNG

Dem South African Institute for Race Relations (SAIRR) zufolge lebten 1990, also vor der Öffnung, 52 Prozent der Bevölkerung in Städten und angrenzenden Hüttensiedlungen. 2011 waren es bereits 62 Prozent.³ Schätzungen der UNO gehen davon aus, dass diese Zahl bis 2030 auf 71,3 Prozent und bis 2050 auf 80 Prozent steigen wird. Auf Südafrikas Städte übt diese rasante Urbanisierung enormen Druck aus: Die HIV-Rate stieg schlagartig an; Arbeitslosigkeit, Armut und Obdachlosigkeit schüren generelle Unsicherheit

3 | „South Africa goes with the urbanisation flow“, South African Institute of Race Relations (SAIRR), Johannesburg, 22.01.2013.

und haben eine hohe Kriminalitätsrate zur Folge. Bereits heute prallen in Südafrikas Metropolen Arm und Reich so heftig aufeinander wie kaum irgendwo sonst auf der Welt.

Neben dem Wohlstands-Gefälle plagt Johannesburg, Pretoria und Kapstadt vor allem die Verwahrlosung ihrer Innenstädte – eine weitere Folge der unvorbereiteten Öffnung nach 1994. In den letzten zwei Jahrzehnten verkamen Südafrikas Stadtzentren zu Drogenumschlagplätzen und Handelszonen informeller Händler, die fernab jeglicher Reglementierung Kleidung, Mobiltelefone und gefälschte Markenware verkaufen. Die Central Business Districts (CBD) wurden zunehmend der Aufenthaltsort von Obdachlosen und illegalen Immigranten auf der Suche nach billiger Arbeit oder Almosen. Infolge dessen wurden viele der Zentren unattraktiv für Familien. Viele Unternehmen fürchteten um ihr Eigentum und die Sicherheit ihrer Mitarbeiter. Der *white flight* macht sich bemerkbar: Zunehmend weiße Südafrikaner zogen aus den Zentren in die ethnisch homogeneren Vororte und Hunderte Unternehmen gaben ihre Standorte auf, um ihnen zu folgen. Bestes Beispiel sind Firmen in Johannesburg, die den CBD verließen und sich in Nobelvororten wie Houghton, Parktown oder den nördlicheren Städten wie Sandton, Midrand oder Pretoria niederließen. Als Sinnbild gilt die Johannesburger Börse, die im Jahr 2000 ebenfalls aus dem Zentrum nach Sandton siedelte. Die Social Housing Regulatory Authority (SHRA) zeichnete ein düsteres Bild: „Tatsächlich wurden viele Innenstädte und ihre Umgebungen zu Hochburgen von Immigranten und Vermietern von Elendsquartieren.“⁴ Aber zumindest in diesem Punkt scheint aktuell ein Wendepunkt erreicht. Die meisten Stadtregierungen unterhalten mittlerweile Programme, die gegen die innerstädtische Degradierung vorgehen und bereits erste Erfolge vorweisen können.

Der *white flight* macht sich bemerkbar: Zunehmend weiße Südafrikaner zogen aus den Zentren in die ethnisch homogeneren Vororte. Hunderte Unternehmen gaben ihre Standorte auf, um ihnen zu folgen.

4 | „Urban Development Zones Restructuring Zones: Introduction“, Social Housing Regulatory Authority, <http://shra.org.za/resource-centre/shf-archives/63-static/udz/90-urban-development-zones> [18.12.2013].



Informeller Stand für Kleider und Goldfische: Schwarzmarkt und mangelnde Stadtpflege haben Unternehmen und Familien aus den Zentren vertrieben. | Quelle: © Markus Schönherr.

SÜDAFRIKAS ARMUTSPROBLEM UND DER „ETHNISCHE FUSSABDRUCK“

Der Lebensraum Großstadt wurde damit zum Spiegelbild der südafrikanischen Gesellschaft im Ganzen – zumindest, was das Aufeinandertreffen von Arm und Reich betrifft. Das zeigt sich auch am Gini-Koeffizienten, der anhand der Verteilung des Reichtums misst, wie ausgeglichen eine Gesellschaft ist. Das Spektrum liegt zwischen 0 (komplett ausgeglichen) und 1 (komplett unausgeglichen). Bei der letzten Messung der Weltbank lag Südafrikas Gini-Koeffizient bei 0,631 und war damit der höchste weltweit.⁵ Eine Studie der University of Cape Town aus dem Jahr 2012 kommt zu ähnlichen Ergebnissen: Auf das reichste Zehntel der Südafrikaner entfallen 57 Prozent, auf das ärmste Zehntel entfällt lediglich ein Prozent des Nationaleinkommens.⁶

Wie in Südafrikas Städten, ist auch die Ungleichheit im Makrobereich zu einem gewissen Teil das Erbe der Rassentrennung. Für Untersuchungen in diesem Bereich rät die OECD, sich an zwei Kernfragen zu orientieren: Konnten die heranwachsende Wirtschaft nach der Apartheid und die Gesetze der Postapartheid-Regierung tatsächlich die hohe

5 | „GINI index“, Weltbank, <http://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI> [18.12.2013].

6 | Zara Nicholson, „Most black SA kids live in poverty – study“, 18.10.2012, <http://iol.co.za/news/south-africa/1.1405705> [18.12.2013].

Armut und Ungleichheit senken? Und: Wird der „ethnische Fußabdruck“, welcher der Armut und Ungleichheit zugrunde liegt, allmählich von subtileren sozioökonomischen Dynamiken abgelöst?

Um das Konstrukt des ethnischen Fußabdrucks zu verstehen, lohnt sich ein Blick auf die Einkommensstatistik: Das schnellstwachsende Einkommen verbucht derzeit die schwarze Bevölkerungsgruppe mit 169 Prozent in der letzten Dekade. Das weiße Einkommen wuchs im selben Zeitraum bloß um 88 Prozent.⁷ Diese Zahlen mögen ein gutes Bild für die Zukunft malen, doch für die Gegenwart sind sie ein schwacher Trost. Einerseits wächst die Ungleichheit auch innerhalb der einzelnen Ethnien, andererseits genießen weiße Südafrikaner statistisch immer noch eine Vormachtstellung in der Wirtschaft. Die OECD ermittelte 2008 die Einkommen der verschiedenen Ethnien im Vergleich zum Einkommen von Weißen: So verdienten südafrikanische Asiaten 60 Prozent, Farbige 22 Prozent und Schwarze gerade einmal 13 Prozent des Durchschnittseinkommens eines Weißen. Die neuesten Daten stammen aus der Volksbefragung von 2011, der zufolge das Einkommen eines weißen Haushalts sechsmal höher liegt als das eines schwarzen Haushalts.

Einerseits wächst die Ungleichheit auch innerhalb der einzelnen Ethnien, andererseits genießen weiße Südafrikaner statistisch immer noch eine Vormachtstellung in der Wirtschaft.

DIE INEFFIZIENTE STADT – EIN ERBE DER APARTHEID

Zwischen Arm und Reich, Marginalisierung und Erfolg entscheidet aber meist nur augenscheinlich die ethnische Zugehörigkeit. Tatsächlich entscheidend sind 20 Jahre nach dem Ende der Rassentrennung überwiegend der Ort, an dem ein Südafrikaner aufwächst, die dort verfügbare Bildung und die vorhandenen Chancen. Die schwarze und die farbige Bevölkerung haben hier klar den historischen Nachteil: Während nach 1994 viele die gebotene Chance ergriffen, in die Stadt zogen und heute ein mittelständisches Leben führen, blieb ein wirtschaftlich marginalisierter, oftmals größerer Teil in den informellen Hützensiedlungen am Stadtrand zurück. In vielen Metropolen machen diese Townships immer noch einen entscheidenden Teil

7 | Jeanette Clark, „Income levels for white South Africans growing the slowest“, 30.10.2012, <http://www.moneyweb.co.za/moneyweb-south-africa/income-levels-for-white-south-africans-growing-the> [18.12.2013].

So gut wie jede Kommune besitzt heute noch eine informelle Armensiedlung. Die Größe der Stadt ist dabei kaum entscheidend, wohl aber ihr wirtschaftliches Potenzial.

der Bevölkerung aus. Kapstadt zählt rund 3,7 Millionen Einwohner, wovon 390.000 bis eine Million im Township Khayelitsha leben.

Johannesburg zählt 4,4 Millionen Einwohner, davon leben 1,2 Millionen im South Western Township (So-weto). So gut wie jede Stadt oder kleinere Kommune besitzt heute noch eine informelle Armensiedlung. Die Größe der Stadt ist dabei kaum entscheidend, wohl aber ihr wirtschaftliches Potenzial. Die Kleinstädte Franschhoek und Stellenbosch in der Provinz Westkap zählen selbst nicht mehr als 15.000 respektive 77.000 Einwohner, doch wegen ihrer blühenden Weinwirtschaft sind sie auf billige Arbeitskräfte angewiesen, die am Stadtrand ihre Wellblechschuppen aufgebaut haben.

In Kleinstädten funktioniert das Township-Leben aufgrund der geringen Fläche und der begrenzten Einwohnerzahl am ehesten. Anders ist es in Großstädten, wo Townships nicht nur für die Stadtverwaltungen, sondern auch für ihre Bewohner etliche Probleme bereithalten: Da Sanitäranlagen fehlen, kommt es zu Krankheiten; die häufig auftretende Selbstjustiz und Gesetzlosigkeit schürt Unsicherheit und der Weg in die wirtschaftlich relevanten Stadtzentren ist lang und beschwerlich. Die informellen Siedlungen stellen den regierenden African National Congress (ANC) seit 1994 vor unüberwindbar scheinende Hindernisse. 1996 stellte bereits Nelson Mandela fest, dass „urbane Räume das produktive Herz der Wirtschaft sind, aber der Großteil der Stadtbevölkerung in erschreckenden Bedingungen, weit entfernt von seinem Arbeitsplatz lebt“. Im selben Jahr entstand ein Diskussionspapier über eine urbane Entwicklungsstrategie. Ziel darin war es, Südafrikas Städte bis 2020 sozioökonomisch zu renovieren, sie umwelttechnisch nachhaltig zu machen und so umzugestalten, dass sie einen gleichberechtigten Lebensraum für alle Bevölkerungsgruppen darstellen.⁸ Sechs Jahre vor Ablauf dieser Frist lassen sich zwar einige Fortschritte verzeichnen, doch der nötige Durchbruch lässt auf sich warten. Zudem herrscht mittlerweile allgemeiner Konsens, dass es 1994 leichter gewesen wäre, das urbane Erbe der Apartheid umzukehren, als es

8 | „The Urban Development Strategy – Remaking South Africa’s Cities and Towns“, Ministry in the Office of the President, <http://polity.org.za/polity/govdocs/rdp/urban1.html> [18.12.2013].

dies im Jahr 2013 ist.⁹ Der Zentralregierung und den Städten mangelt es abermals an Lösungen, nicht aber an der nötigen Einsicht. Während Vizeminister Yunus Carrim die Städte „ungerecht und ineffizient in ihrer räumlichen Aufteilung“ nennt, wünscht sich Präsident Zuma einen „nationalen Ansatz“, um das Stadtbild zugunsten aller Bewohner zu verbessern.



Bewohnerin des Johannesburger South Western Townships (Soweto): Wasser gibt es für viele nur aus dem verseuchten Bach. | Quelle: Evan Bench, flickr ©📷.

Unter Zeitdruck griffen Stadtverwaltungen in den letzten Jahren zu Methoden, die sich nur als Verzweigungsakt beschreiben lassen. Bestes Beispiel ist der so genannte Hüttenkampf von Durban: 2001 verkündete der damalige Präsident Thabo Mbeki, die Hüttensiedlungen bis 2014 „auszulöschen“. Im selben Jahr beschloss die Verwaltung der eThekweni-Gemeinde, das nationale Ziel zu übertreffen und sich ihrer Slums bis 2010 zu entledigen. Die Bewohner sollten in Sozialwohnungen und vom Staat geförderten Häusern leben. Dies lehnten sie jedoch ab, da es sich in ihren Augen nicht um eine Lösung handelte – die neuen Behausungen waren ebenso weit entfernt vom wirtschaftlichen Zentrum, Krankenhäusern und Einkaufszentren wie die eigentlichen Townships. Als die Kommunalregierung

9 | „Towards an Integrated Urban Development Framework“, Ministry of Cooperative Governance and Traditional Affairs (COGTA), Pretoria, 2013, 3.

mit Zwangsumsiedlungen drohte und schließlich mit Bulldozern anrückte, erfuhr sie daher heftigen Widerstand von Anwohnervereinen und NGOs. Das Projekt wurde zunächst auf 2011 und später auf 2014 vertagt. Auch dieses Ziel ist angesichts mangelnder Alternativen sehr unrealistisch. Kritiker werfen der Regierung Wunschdenken und die Leugnung der tatsächlichen Situation vor.

Zwar ist die Einwohnerzahl in Townships seit Einführung der Demokratie einer Studie der Universität Witwatersrand zufolge von 26,2 Prozent 1996 auf 13,6 Prozent 2011 gesunken. Entwarnung gaben die Wissenschaftler jedoch

Als 1991 der Group Areas Act fiel, wurde nicht nur die Binnenmigration in die Städte angekurbelt, sondern auch der Zustrom aus dem Ausland, der überwiegend aus Flüchtlingen und Asylsuchenden ohne Bildung besteht.

nicht, denn im selben Zeitraum habe die Zahl jener zugenommen, die ihre Hütte im Garten eines formalen Hauses aufstellten oder eine Hütte darin anmieteten (*backyard shacks*).¹⁰ Zudem spielen Immigranten eine entscheidende Rolle. Als 1991 der Group Areas Act fiel und drei Jahre später die Demokratie Ein-

zug hielt, wurde nicht nur die Binnenmigration in die Städte angekurbelt, sondern auch der Zustrom aus dem Ausland. Die überwiegende Anzahl an Einwanderern sind Flüchtlinge und Asylsuchende ohne Bildung. Dies übt zusätzlichen Druck auf Südafrikas Städte aus, denn wer als Ausländer keine Festanstellung findet, den zwingt die Mittellosigkeit in die informellen Armensiedlungen. Hier kam es in den letzten Jahren immer wieder zu gewalttätigen Übergriffen auf Ausländer und zu Wellen xenophober Gewalt. Bei den bisher schlimmsten Attacken, im Jahr 2008, kamen binnen weniger Wochen 63 Immigranten bei Johannesburg und Durban ums Leben. Bei den meisten handelte es sich um Simbabwe, Malawis, Mosambikaner und Somalis.

Von einer Entspannung scheint das Land weit entfernt, denn Südafrika erhält jedes Jahr die meisten Asylanträge weltweit.¹¹ Laut dem Hohen VN-Flüchtlingskommissariat (UNHCR) lebten hier Ende 2011 rund 63.000 Flüchtlinge und 220.000 Asylsuchende. Eine offizielle Statistik für die Folgejahre existiert noch nicht, doch das UNHCR schätzte

10 | Cape Argus, „Backyard shacks still on the rise“, 03.07.2013, http://iolproperty.co.za/roller/news/entry/backyard_shacks_still_on_the [18.12.2013].

11 | „2013 UNHCR country operations profile – South Africa“, UNHCR, <http://unhcr.org/pages/49e485aa6.html> [18.12.2013].

die Zahl für Ende 2013 auf 471.000 Asylsuchende, mehr als Dreiviertel davon aus dem benachbarten Simbabwe.¹²

FAKTOR UMWELT

Das Zusammenleben auf engstem Raum stellt Südafrika vor umweltpolitische Herausforderungen. Eine Degradierung der Böden ist zwar in den wenigsten Townships zu befürchten, da die meisten ohnehin auf unfruchtbarem Sand gebaut wurden. Doch die Wasserversorgung ist ein großes Problem, bezogen sowohl auf die Versorgung mit Trinkwasser als auch auf die Entsorgung von Abwasser. Vor allem letzteres stellt die Stadtverwaltungen vor große Hürden. In der Provinz Westkap, wo die Democratic Alliance (DA) regiert, brachen im Juni 2013 Demonstrationen los, die südafrikanische Medien bald als „Toilettenproteste“ betitelten. Slumbewohner bewarfen Verwaltungsgebäude in Kapstadt mit Fäkalien, pflasterten mehrere Autobahnen damit zu und verschonten auch den Dienstwagen der Premierministerin der Provinz nicht. Unabhängig davon, ob der Vorwurf vieler DA-Funktionäre und unabhängiger Beobachter zutrifft, der ANC habe die Proteste politisch instrumentalisiert, lenkten diese die Aufmerksamkeit auf ein gravierendes Problem: In den meisten Haushalten der Armenviertel fehlt eine Abwasserentsorgung.¹³ 2004 versprach der damalige Präsident Thabo Mbeki sauberes Wasser und Toiletten für alle Südafrikaner innerhalb von fünf Jahren. Doch davon ist das Land noch heute weit entfernt.

Der damalige Präsident Thabo Mbeki versprach 2004 sauberes Wasser und Toiletten für alle Südafrikaner innerhalb von fünf Jahren. Doch davon ist das Land noch heute weit entfernt.

In den vergangenen Jahren hat falsches Umweltmanagement die politischen Probleme noch verstärkt. In Rustenburg bei Johannesburg gingen Menschen auf die Straße, um gegen Industrieabgase zu demonstrieren, armutsgeplagte Fischergemeinden an der Westküste protestierten wegen des schwindenden Fischbestands und landesweit kam es zu Ausschreitungen wegen der steigenden Preise für Strom und Wasser. Der Prozess hin zu einer nachhaltigen Stadt orientiert sich zu oft an dem Leitprinzip „Learning by doing“. Es mangelt auch an Koordinierung, denn

12 | Ebd.

13 | „Water Supply and Sanitation in South Africa“, Water and Sanitation Program (WSP), Weltbank, Washington D.C., 2011, 10.

die Stadtplanung ist nicht Gegenstand nationaler Gesetzgebung, ob im Bereich des Abwassers, der Müllentsorgung und des Recycling, oder im Bereich alternativer Energien. Allerdings findet seit Kurzem ein Umdenken statt. Immer häufiger verknüpfen die Verwaltungen das Ziel der Armutsenkung mit dem Ziel, die Stadt nachhaltiger zu machen.

HINDERNISSE AUF DEM WEG ZU EINER INKLUSIVEREN STADT

Auf der kommunalen Ebene lassen sich in den letzten Jahren deutliche Fortschritte auf dem Weg hin zu einer inklusiveren Stadt erkennen. Diese definiert sich vor allem über das Bestreben, all ihren Bürgern die gleichen wirtschaftlichen Chancen einzuräumen, um das Stadtbild der Apartheid auszulöschen. Kapstadt, Johannesburg und einige andere Verwaltungen griffen zu der Möglichkeit, die Stadt einfach in die angrenzenden Townships auszulagern. 2005 etwa eröffnete in der zweitgrößten Armensiedlung des Landes, Khayelitsha, ein Einkaufszentrum für 250 Mil-

Durch den Bau von Krankenhäusern und Parks sollen die Armenregionen aufgewertet werden. Aus den traditionellen Slums sollen durch Infrastrukturprojekte hochwertige Vororte entstehen.

lionen Rand. Das Projekt schuf 800 kurzfristige und zahlreiche dauerhafte Arbeitsplätze; vertreten sind alle größeren Kleidungs- und Lebensmittelkonzerne.¹⁴ Auch Mitchells Plain und Athlone in der Provinz Westkap erhielten erst vor Kurzem neue *malls*, ebenso wie

das Township Alexandra bei Johannesburg. Durch den Bau von Krankenhäusern, Parks und Freizeitanlagen sollen die Armenregionen aufgewertet werden. Die informellen Siedlungen sollen formalisiert werden und aus den traditionellen Slums sollen durch Infrastrukturprojekte hochwertige Vororte entstehen. Dazu wählte die Regierung in einem Pilotprojekt im Jahr 2008 60 Townships aus. Fünf Jahre später zeigen diese Projekte tatsächlich eine erste Wirkung: Die First National Bank (FNB) sieht in ihrem Immobilienindex schon länger den Trend, wonach der Wert von Township-Häusern schneller wächst als jener von Häusern in formellen Vororten. Derzeit liegt das Wachstum bei jährlich acht Prozent.¹⁵ Diesen Lösungsansatz vertritt unter ande-

14 | „First Khayelitsha mall opens bang on schedule“, IOL News, 25.11.2005, <http://iol.co.za/news/south-africa/1.259798> [18.12.2013].

15 | „Township house prices increase 8%“, South African Press Association (SAPA), 07.08.2013, <http://fin24.com/Economy/Township-house-prices-increase-8-20130806> [18.12.2013].

rem auch die deutsche Entwicklungszusammenarbeit: Gemeinsam mit lokalen Akteuren startete das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) das Projekt Violence Prevention through Urban Upgrading. Im Khayelitsha bei Kapstadt soll durch infrastrukturelle Maßnahmen (z.B. Straßenbeleuchtung) und Freiwilligenarbeit eine sichere Vorstadt entstehen. Dem BMZ zufolge kann das Projekt einige Erfolge vorweisen, etwa eine stärker integrierte Gemeinde sowie weniger Kriminalität, und durch seine Hilfe gewann das Township 2010 den südafrikanischen Nachhaltigkeitspreis.¹⁶

Beim letzten Treffen der BRICS-Staaten im südafrikanischen Durban bekräftigten die Mitglieder, im Bereich nachhaltige Urbanisierung enger zusammenarbeiten zu wollen. Die Schwellenländer möchten „ihre Erfahrungen, Absichten in der Gesetzgebung und Lektionen aus der Praxis teilen sowie den Dialog zwischen den Städten stärken, um das gemeinsame Ziel voranzutreiben, eine produktive, nachhaltige Urbanwirtschaft zu schaffen“.¹⁷ Auch im Zivildsektor gibt es Bemühungen, die Stadt inklusiver zu machen. Das South African Cities Network ist ein Zusammenschluss von Verwaltungen und Privatakteuren aus den neun größten Städten des Landes. Auch diese Plattform hat zum Ziel, Wissen und Erfahrungen auszutauschen, um den Weg zur inklusiveren Stadt zu verkürzen. Besonders tragend wird die Rolle des Zivildsektors bei der praktischen Umsetzung neuer Strategien, etwa jener einer Bevölkerung mit gemischtem Einkommen oder der von verschiedenen genutzten Innenstädten.¹⁸ Hier besitzt der Zivildsektor die Chance, das Frustpotenzial in der Bevölkerung zu reduzieren.

Tragend wird die Rolle des Zivildsektors bei der praktischen Umsetzung neuer Strategien für inklusivere Städte, z.B. der einer Bevölkerung mit gemischtem Einkommen.

Für die informellen Siedlungen Südafrikas prognostiziert die Denkfabrik Future Fact: „Aus Townships entstehen Vororte mit denselben Annehmlichkeiten wie in traditionellen

16 | „Managing Urbanisation – Towards Sustainable Cities“, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Bonn, 2012, 10.

17 | Ndumiso Mlilo, „Roundup: BRICS Urbanization Forum ends in South Africa“, *Global Post*, 29.11.2013, <http://globalpost.com/dispatch/news/xinhua-news-agency/131129/roundup-brics-urbanization-forum-ends-south-africa> [18.12.2013].

18 | „Towards an Integrated Urban Development Framework“, COGTA, Pretoria, 2013, 28.

Vororten. In zehn Jahren wird es keinen Unterschied mehr zwischen einem Township und der Vorstadt geben.“¹⁹ Unter Beachtung der bisherigen Entwicklung ist jedoch fraglich, ob diese Frist eingehalten werden kann. Denn das größte Problem bleibt: Anders als die Bewohner traditioneller Vororte sind Bewohner von Townships vermehrt auf den öffentlichen Transport angewiesen, um in die wirtschaftlichen Zentren der Stadt zu gelangen. Derzeit erfüllt diese Aufgabe eine halbregulierte Flotte von 12-Sitzer-Taxen. Diese gelten jedoch weithin als unsicher und kompensieren den geringen Fahrpreis von wenigen Rand meist, indem sie ein Vielfaches ihrer maximal zulässigen Personenzahl transportieren. Die Lösung sollen nun öffentliche Verbindungen nach westlichem Vorbild bringen. In Johannesburg entstand in den letzten Jahren das Bus-Rapid-Transit-System des Projekts Rea Vaya (Wir bewegen uns vorwärts) und in Kapstadt das Projekt MyCiti. Beide Initiativen schufen ein Netz aus Gelenk- und Minibussen, das sukzessive die Taxen ablösen und Townships mit dem Stadtzentrum verbinden soll. Im Entstehen begriffen sind solche Netzwerke derzeit

Verträge mit Transportunternehmen hinderten Kapstadts Regierung, Massentransportmittel einzurichten. Der Anschluss der Townships Khayelitsha und Mitchells Plain an das Stadtzentrum bleibt in der Hand privater Taxiunternehmen.

außerdem in Durban, Pretoria, Rustenburg und Port Elizabeth; geplant sind sie für alle größeren Städte. Das Modell sieht sichere, zuverlässige, und für jeden leistbare Massentransportmittel im Auftrag der Stadt vor. Die Praxis droht jedoch an den Wettbewerbsregeln zu scheitern, zumindest in naher Zukunft. Die Verträge mit Transportunternehmen hinderten zuletzt Kapstadts Regierung, ihre eigene Flotte in die Armutsviertel zu schicken. Der Transport in die Townships Khayelitsha und Mitchells Plain bleibt damit in der Hand privater Unternehmen – zumindest solange, bis Verhandlungen zu einem Konsens führen oder die Verträge nach und nach auslaufen.

Positiver verlaufen die Entwicklungen im Kampf gegen die Degradierung der Innenstädte, etwa in Johannesburg. Entwickelte sich der CBD in den späten 1990er zu einer *no-go area*, ist er heute vergleichsweise belebt und wird erneut als Freizeit- und Geschäftslokalisierung entdeckt. Um Geschäfte anzulocken, verkündete Bürgermeister Parks Tau im Oktober 2013, zwei Milliarden Rand in den Ausbau von Straßen

19 | „Most blacks still call township home“, SAPA, 24.07.2008, <http://iol.co.za/news/south-africa/1.409704> [18.12.2013].

investieren zu wollen. Insgesamt sollen in den nächsten zehn Jahren 110 Milliarden Rand in die Infrastruktur fließen. Ebenfalls im Oktober startete Tau seine Kampagne Mayoral Clean Sweep. Illegale Müllentsorgung, Hausbesetzungen oder informelles Handeln werden damit rigoros von der Polizei verfolgt. Es ist ein Versuch, die formellen Unternehmen in die Innenstädte zurückzulocken, doch vertriebene Kleinhändler und Obdachlose hegen seitdem Missmut gegen den ANC-Funktionär.²⁰ In Port Elizabeth setzte man mit der Gründung der Coega Industrial Development Zone ebenfalls auf eine gestärkte formelle Industrie und landesweit trugen so genannte Urbane Entwicklungszonen zur Aufwertung der Innenstädte bei. Diese ausgewählten Zonen locken mit Steuervergünstigungen und führten in Durban, Johannesburg, Kapstadt, Nelspruit und etlichen anderen Großstädten tatsächlich zu einem erneuten Zuzug von Unternehmen. Einen Schritt weiter ist das von der DA verwaltete Kapstadt. Hier entstand 1999 die Initiative Cape Town Partnership durch eine Zusammenarbeit der Stadtverwaltung, der South African Property Owners Association (SAPOA) und dem Chamber of Commerce and Industry. Diese Initiative vereinte zum ersten Mal die Idee, die Innenstadt als Standort neuer, kreativer Unternehmen zu nutzen, mit dem Ziel, die Stadt zum Arbeits-, Wohn-, Lern- und Freizeitraum für seine Bürger umzugestalten. 2000 wurde der Central City Improvement District gegründet und zum entwicklungstechnischen Fokus der Stadtregierung erhoben. 2009 konnte der Prozess formal abgeschlossen werden.²¹ Heute gilt Kapstadts Zentrum als eine der saubersten und sichersten Innenstädte, die der armutsgeplagten Bevölkerung immer noch ausgewählte Plätze für den Straßenhandel bietet.

Ausgewählte Zonen locken mit Steuervergünstigungen und führten in Durban, Johannesburg, Kapstadt, Nelspruit und etlichen anderen Großstädten zu einem Zuzug von Unternehmen.

Die südafrikanische Regierung hat jedoch erkannt, dass die meisten ihrer Städte den Weg zu einer inklusiveren Stadt nicht allein gehen können. Zudem sieht sie sich dem Druck multilateraler Verträge ausgesetzt, deren Unterzeichner

20 | Greg Nicolson und Thapelo Leggowa, „Operation Clean Sweep: not just a clean-up but a purge of the poor“, *Daily Maverick*, 15.11.2013, <http://dailymaverick.co.za/article/2013-11-15-operation-clean-sweep-not-just-a-clean-up-but-a-purge-of-the-poor> [18.12.2013].

21 | „Our Vision“, Cape Town Partnership, <http://capetownpartnership.co.za/about/our-vision> [18.12.2013].

eine Verbesserung der Lebens- und Wohnqualität versprechen: Unter anderem die Vancouver Declaration on Human Settlements (1976), die Istanbul Declaration on Cities and Other Human Settlements (1996) und die Habitat Agenda (1996). Am gewichtigsten bleibt jedoch das Argument der Millennium-Entwicklungsziele (MDGs), laut dem bis 2020 die Lebensqualität von mehr als 100 Millionen Slumbewohnern verbessert werden soll. Um die Ziele umzusetzen, nahm die ANC-Regierung unmittelbar nach der Wende 1994 zahlreiche Entwicklungsstrategien in das Gesetz auf, darunter das Reconstruction and Development Programme (1994), das Urban Development Framework (1997) oder den Housing Act (1997). Engagement ist theoretisch also durchaus vorhanden. Bei der Ausführung scheitert es jedoch häufig an den sozioökonomischen Umständen, wodurch sich die Bemühungen der Regierung seit 1994 nicht anders beschreiben lassen, als zwei Schritte vorwärts und einen zurück getan zu haben.

Was die Regierung in ihre bisherigen Strategien nicht einbezogen hatte, ist der Faktor Mensch: Es bedarf des Willens der Township-Bewohner, sich in die formalen Städte zu integrieren. 2010 gründete das zuständige Ministerium, das Department of Human Settlements, die Social Housing Regulatory Authority. Ein Großteil der von ihr geförderten sozialen Wohnungen und Häuser erfreut sich großer Beliebtheit, doch ein anderer Teil wird von der Armutsbevölkerung schlicht abgelehnt. Viele sehen darin keine wirkliche Besserung, da die neuen Häuser genauso weit entfernt vom wirtschaftlichen Leben seien wie die Townships und oft extremeren Wetterverhältnissen ausgesetzt sind. Vor diesem Hintergrund lehnen es viele ab, ihr soziales Umfeld in der Hüttensiedlung zu verlassen. Bestärkt werden sie von Vertretern der Politik, die den Status quo aufrechterhalten wollen, um ihn weiterhin zu ihrem Vorteil zu nutzen: Billige Arbeitskräfte, ethnische Segregation und die Armutsbevölkerung als Instrument für politische Massenmobilisierungen. Vor allem der letzte Punkt deckt sich mit der Kritik der vergangenen Jahre, der ANC sei schon lange nicht mehr dieselbe Partei, die Nelson Mandela in die Freiheit geführt hatte. Der emeritierte Erzbischof und Anti-Apartheid-Kämpfer Desmond Tutu beschuldigte die Partei, ihre Ideale vergessen zu haben. Von dem Südafrikanischen Gewerkschaftsbund (COSATU), der dem ANC traditionell sehr

nahe steht, hieß es, dieser präsentiere sich zunehmend kapitalistisch. Die Partei spalte damit ihre größte Wählergruppe, die Arbeiter.²² Tatsächlich ist Korruption weit verbreitet. Derzeit ist es Aufgabe der nationalen Ombudsfrau Thuli Madonsela herauszufinden, ob Präsident Zuma seine Privatresidenz mit Steuergeldern in Millionenhöhe renovieren ließ. Korruption und persönliche Bereicherung blockiert oder verlangsamt auch den Prozess in Richtung einer inklusiveren Stadt.



Unterstützung trotz mangelnder Erfolge: Noch heute zehren ANC-Politiker vom Nimbus der Anti-Apartheid-Kämpfer. |
Quelle: © Markus Schönherr.

SCHWARZE MITTELKLASSE ALS LÖSUNG?

Indigene Ethnien stellen in Südafrika immer noch die größten Bevölkerungsgruppen und am bedeutendsten bleibt die schwarze Bevölkerung. Eine schwarze Mittelklasse ist daher augenscheinlich ein Indikator für den Aufschwung des Landes. In den letzten Jahren wuchs der schwarze Anteil am Mittelstand rapide, wie die Universitäten Stellenbosch, Witwatersrand und Pretoria in einer gemeinsamen Studie diagnostizieren. Von 350.000 Menschen im Jahr 1993 (elf Prozent der Mittelklasse), stieg die Zahl auf drei Millionen im Jahr 2012 (41 Prozent). Somit bildet die schwarze Ethnie heute den größten Anteil der Mittelklasse. Zudem erkannten die Wissenschaftler einen „starken Rückgang“ der ethnischen Ungleichheit.²³

22 | „Vavi: ANC deviding the working class“, SAPA, 04.12.2013, <http://news24.com/SouthAfrica/Politics/Vavi-ANC-dividing-the-working-class-20131204> [18.12.2013].

23 | „Place of birth, not race, is new SA indicator of prospects“, *Cape Times*, Kapstadt, 24.10.2013, 4.

Allerdings führt das Wachstum der schwarzen Mittelklasse nicht unmittelbar zu einer integrativen Stadt, wie andere Studien aufweisen. Der Universität Stellenbosch nach werde durch den Anstieg zwar die historische Verbindung zwischen Ethnie und Klasse aufgehoben, aber die Integration und die soziale Kohäsion hinkten oftmals hinterher.²⁴ Laut einer Umfrage aus dem Jahr 2008 lebte mehr als die Hälfte (52 Prozent) der schwarzen Mittelklasse in Townships und dies nach eigenem Bekunden freiwillig. Nur 32 Prozent zogen in die ehemals weißen Vororte.²⁵

Dass sich eine größere schwarze Mittelklasse eines Tages auch in der Stadtgliederung widerspiegelt, steht für Sozialforscher außer Frage. Denn die verschiedenen Ethnien in der Mittelschicht teilen zunehmend dieselben Werte, sie plagen zunehmend dieselben Sorgen. Doch wie sich dies auf das Stadtbild auswirkt, ist zu diesem Zeitpunkt gänzlich unklar. Werden Townships aufgewertet, bis sie denselben Standard haben wie ehemals weiße Vororte? Resultiert dies erneut in ethnisch homogenen Bezirken? Würden diese die Inklusivität einer Stadt beeinträchtigen? Oder überwiegt die soziale Kohäsion in Südafrikas Gesellschaft auch im Lebensraum Stadt? Zu diesen Fragen mag es Tendenzen geben, Antworten fehlen jedoch und machen den Prozess einer inklusiveren Stadt zu einem schwierigen Unterfangen.

FAZIT

Auch zwanzig Jahre nach der Apartheid bleibt Südafrika bezogen auf die Verteilung von Reichtum ethnisch gespalten. Eine größere schwarze Mittelklasse ist durchaus in der Lage, etwas an diesem Missstand zu ändern – auf das Stadtbild muss sich dies aber nicht zwangsweise auswirken. An Lösungsvorschlägen für eine inklusivere Stadt mangelt es nicht. Die vergangenen zwanzig Jahre zeigten jedoch, dass sich ein Großteil der Pläne als ohnmächtig erwies, die historischen Barrieren tatsächlich zu beseitigen. Während es einigen Plänen an Koordination und Umsetzbarkeit mangelte, hätten andere gut funktioniert – vorausgesetzt, sie hätten die Zustimmung der Bevölkerung gehabt.

24 | Ebd.

25 | Fn. 19.

Zumindest bei der mangelnden Koordination findet allmählich ein Umdenken statt. Nach dem sechsten World Urban Forum, das 2012 in Italien stattfand, entbrannte in Südafrika die Diskussion um ein Integrated Urban Development Framework (IUDF). Dieses nationale Planungsdokument soll die Projekte der Stadt- und Provinzregierungen sowie der Staatsregierung erstmals aufeinander abstimmen, um größere Effizienz zu erzielen. Essenziell hierfür sind praktizierte Bürgerbeteiligung und das Schaffen von Anreizen, denn der Erfolg der Stadtplanungspolitik hängt letztlich vom Integrationswillen der Betroffenen ab.



Winfried Weck ist
Auslandsmitarbeiter
der Konrad-Adenauer-
Stiftung in Ecuador.

DAS „GUTE LEBEN“ UND DIE „SOZIALE UND SOLIDARISCHE WIRTSCHAFT“ IN ECUADOR

**WIRTSCHAFTS- UND SOZIALPOLITIK ZWISCHEN
VERFASSUNGSRECHTLICHEM ANSPRUCH UND
GELEBTER REALITÄT**

Winfried Weck / Carolina Landín



Carolina Landín ist
Wirtschaftswissen-
schaftlerin und
arbeitet als Analystin
beim ecuadoria-
nischen Wirtschafts-
institut CORDES.

Seit einigen Jahren beeindruckt Ecuador durch ein kontinuierliches Wirtschaftswachstum, das sich auch im Alltag durchaus bemerkbar macht. Bereist man das Land nach einem längeren Zeitraum erstmals wieder, erlebt man die erste angenehme Überraschung in Form der neuen Flughäfen in Quito und Guayaquil. Schon bei der ersten Fahrt auf den vielfach neu ausgebauten Überlandstraßen lässt die Zahl neuwertiger und neuester Autos, LKWs und Busse erstaunen. Die Tage der alten US-Straßenkreuzer und untermotorisierten Lastwagen undefinierbarer Herkunft, die jegliches Bemühen um zügigen Verkehrsfluss zum Scheitern brachten, sind angesichts der neuesten Hybrid-Modelle aus Fernost, den USA und Deutschland endgültig vorbei. Beim Besuch eines der vielen hoch frequentierten Supermärkten, die es mittlerweile auch in den Provinzstädten gibt, finden sich viele Waren, die man aus europäischen und nordamerikanischen Regalen kennt, allerdings zum doppelten bis dreifachen Preis. Modernste Malls mit Markenschops aus aller Welt zeugen vom neuen Wohlstand. Aber ist es tatsächlich diese Form des *materiellen* Wohlstands, den die ecuadorianische Regierung mit der von ihr propagierten „Bürgerrevolution“ (*revolución ciudadana*) und dem Konzept des *buen vivir*, des „Guten Lebens“, anstrebt? Und sind alle Ecuadorianer Gewinner der Economía Popular y

Solidaria, der „Sozialen und Solidarischen Wirtschaft“,¹ die genauso wie das Konzept des *buen vivir* Einzug in die ecuadorianische Verfassung gehalten hat? Oder andersherum gefragt: Wie sozialistisch ist Rafael Correas politischer Kurs wirklich?

AUSGANGSLAGE: WIRTSCHAFTS- UND GESELLSCHAFTSPHILOSOPHIE DER REGIERUNG CORREA

Der promovierte Wirtschaftswissenschaftler Rafael Correa Delgado wurde am 15. Januar 2007 als Staatspräsident Ecuadors vereidigt, nachdem er im November 2006 als Sieger aus den Stichwahlen hervorgegangen war. Im Jahr 2005 vom damaligen Präsidenten Alfredo Palacio ins Amt des Wirtschafts- und Finanzministers berufen, machte er bereits damals mit einem weltbankkritischen Kurs auf sich aufmerksam. 2006 bewarb er sich als gemeinsamer Kandidat der von ihm und dem Sozialdemokraten Alberto Acosta gegründeten Bewegung Movimiento PAÍS und der Sozialistischen Partei Ecuadors erfolgreich um die Präsidentschaft.

Rafael Correa Delgado, 2005 ins Amt des Wirtschafts- und Finanzministers berufen, machte mit einem weltbankkritischen Kurs auf sich aufmerksam.

Correa selbst bezeichnete sich wiederholt als linksorientierten Christen und Humanisten, und die zentrale Ideologie, die sich wie ein roter Faden durch seinen politischen Diskurs wie auch sein politisches Handeln zieht, besteht aus einem dezidierten Nationalismus. Dies manifestiert sich nicht zuletzt in seiner vehementen Abkehr von dem von ihm als neoliberal bezeichneten marktwirtschaftlichen Modell, ohne dass er gleichzeitig in aller Öffentlichkeit, etwa im Rahmen seiner *sabatinas*, das Ziel verkündete,

1 | Die gegenwärtige Diskussion in Lateinamerika kennt diverse Begrifflichkeiten für die durchaus unterschiedlichen Wirtschaftskonzepte, die sich aus dem so genannten Sozialismus des 21. Jahrhunderts ableiten. Am häufigsten findet sich der Begriff *Economía Social y Solidaria* (Soziale und Solidarische Wirtschaft). Auch in Art. 283 der ecuadorianischen Verfassung von 2008 heißt es: „Das Wirtschaftssystem ist sozial und solidarisch“ („El sistema económico es social y solidario.“), spricht aber im weiteren Verlauf von der „Economía Popular y Solidaria“, möglicherweise als besonderem ecuadorianischen Gestaltungselement und Kennzeichen. In Ermangelung einer unmissverständlichen Entsprechung im Deutschen nehmen die Verfasser sich die Freiheit, den Begriff „popular“ ebenfalls mit dem Wort „sozial“ zu übersetzen.

eine sozialistische Wirtschaftsordnung implementieren zu wollen.² Anscheinend eignete sich für Correa nichts besser als das andine Lebenskonzept des *sumak kawsay*, um dieser eher diffusen Gemengelage einen konzeptionellen Rahmen zugeben.

DAS SUMAK KAWSAY ODER BUEN VIVIR ALS GESTALTUNGSKONZEPT DER NEUEN ECUADORIANISCHEN GESELLSCHAFT

Das *sumak kawsay* oder *buen vivir* hat seine Ursprünge in der indigenen Tradition der Andenvölker. Dieser Begriff aus dem Quechua/Kitchua, der Sprache des gleichnamigen indigenen Volks, das heute noch die Anden Ecuadors und Perus sowie in geringem Umfang Boliviens bevölkert, stellt eine Lebensphilosophie dar, die einen Gleichgewichtszustand zwischen Mensch und Natur als höchstes Ziel anstrebt. Dabei ist aber nicht das Individuum als vielmehr die menschliche Gemeinschaft in den Vordergrund gestellt, weil die Deckung der Grundbedürfnisse aller Vorrang vor dem Wohlergehen des Einzelnen hat. Das *buen vivir* propagiert eine Gesellschaft, die zur Zielerreichung also weder nach materiellem Wohlstand noch nach linearem wirtschaftlichem Wachstum strebt, sondern nach der sozialen Zufriedenheit der Gemeinschaft im Einklang mit der Natur. Es stellt damit zugleich eine in ihren Wurzeln präkolumbische Weltanschauung dar, die mit kolonialen und postkolonialen Wirtschafts- und Gesellschaftsvorstellungen bricht und diese letztendlich überwinden soll.³ Das Konzept des *buen vivir* wird heute weit über die Grenzen Südamerikas

Das *buen vivir* propagiert eine Gesellschaft, die nicht nach materiellem Wohlstand strebt, sondern nach der sozialen Zufriedenheit der Gemeinschaft im Einklang mit der Natur.

- 2 | Die *sabatinas* sind die nach kubanischem und venezolanischem Vorbild an jedem Samstag ausgestrahlten Live-Sendungen in allen öffentlichen Rundfunkkanälen, in denen der Präsident über mehrere Stunden hinweg zu allem Stellung nimmt, was in den vergangenen Tagen passiert ist. Auch Correas Diskurs in den *sabatinas* unterscheidet sich deutlich von dem seines ehemaligen venezolanischen Amtskollegen Hugo Chávez. Während bei Chávez der Begriff „Sozialismus“ zum Dauerrepertoire gehörte, hat ihn Correa aus seinem Vokabular nahezu ausgeklammert.
- 3 | Siehe dazu auch: Thomas Fatheuer, „Buen Vivir: Eine kurze Einführung in Lateinamerikas neue Konzepte zum guten Leben und zu den Rechten der Natur“, in: *Buen Vivir – Recht auf gutes Leben, Schriften zur Ökologie*, Bd. 17, 13.05.2011, Heinrich-Böll-Stiftung, 9 f., http://boell.de/sites/default/files/Endf_Buen_Vivir.pdf [17.12.2013]; Alberto Acosta, „Buen

hinaus als Grundlage alternativer Entwicklungskonzepte diskutiert, die sich von klassischen Wachstumstheorien abgrenzen.⁴



Streben nach Gleichgewicht zwischen Mensch und Natur: Erstes *sumak kawsay*-Treffen der andinen Völker und Nationen im September 2011 in Quito. | Quelle: Cancillería Ecuador, flickr, ©©©.

Ohne diese Vorkenntnis würden einige der acht zentralen Elemente, die im „Nationalen Plan des Guten Lebens für die Republik Ecuador 2009-2013“ genannt werden, beim Leser zumindest eine gewisse Verwunderung, wenn nicht sogar Ratlosigkeit hervorrufen:

1. Befriedigung der Bedürfnisse (*satisfacción de las necesidades*);
2. Lebensqualität (*calidad de vida*);
3. Würdiges Sterben (*muerte digna*);
4. Lieben und geliebt werden (*amar y ser amado*);
5. Gesundes Aufblühen aller Menschen in Harmonie mit der Natur (*florecimiento saludable de todos en armonía con la naturaleza*);

Vivir auf dem Weg in die Post-Entwicklung. Ein globales Konzept?“, in: Werner Rätz, Tanja von Egan-Krieger, Barbara Muraca, Alexis Passadakis, Matthias Schmelzer und Andrea Vetter (Hrsg.), *Ausgewachsen! Ökologische Gerechtigkeit. Soziale Rechte. Gutes Leben*, VSA, Hamburg, 2011, 173 ff.

- 4 | Kritische Stimmen gehen so weit zu behaupten, das *sumak kawsay* sei Wiederentdeckung, wenn nicht sogar Erfindung genau dieser alternativen westlichen Interessengruppen. In der Tat finden sich in der Literatur kaum Primärquellen indigener Provenienz zur Herkunft des *sumak kawsay*.

6. Unbegrenzt Fortleben der Kulturen (*prolongación indefinida de las culturas*, etwa im Sinne eines ewigen Schutzes der verschiedenen Kulturen in Ecuador);
7. Freie Zeit zur Betrachtung (*tiempo libre para la contemplación*) und
8. Emanzipierung und Ausweitung der Freiheiten, Kenntnisse und Fähigkeiten (*emancipación y ampliación de las libertades, capacidades y potencialidades*).⁵

DIE ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA (EPS) ALS INSTRUMENT ZUR UMSETZUNG DES BUEN VIVIR

Wie aber soll einer modernen Gesellschaft dieses reaktivierte, althergebrachte Idealbild vermittelt werden, die in ihrer großen Mehrheit seit Jahrhunderten einer westlichen Lebensauffassung folgt, welche auf der Basis des christlich-abendländischen Menschenbildes die Freiheit des Individuums ins Zentrum stellt? Die Antwort besteht

im Konzept der Sozialen und Solidarischen Wirtschaft, das nicht nur von der Regierung Correa, sondern von nahezu allen links-populistischen Regierungen⁶ in Südamerika zur Grundlage ihres – untereinander allerdings sehr divergierenden – wirtschafts- und sozial-

Vier Gleichgewichtszustände seien zu erreichen: den des Menschen in sich, den der Menschen untereinander, den zwischen den Menschen und der Natur sowie den zwischen den menschlichen Gemeinschaften.

politischen Handelns gemacht worden ist. Die Notwendigkeit eines neuen wirtschafts- und sozialpolitischen Denkens begründeten diese Regierungen mit der Unfähigkeit des so genannten neoliberalen Modells, die drängenden sozialen Probleme zu lösen, weil es nur einen begrenzten Marktzugang für breite Massen eröffnete. Die Regierung Correa erklärte, das neue Wirtschafts- und Sozialmodell so zu gestalten, dass es der schrittweisen Annäherung an das *buen vivir* dient. Höchstes Ziel sei es, vier Gleichgewichtszustände zu erreichen: den des Menschen in sich, den der Menschen untereinander, den zwischen den Menschen und der Natur sowie den zwischen den menschlichen

5 | República del Ecuador, „Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013. Construyendo un estado plurinacional e intercultural. Senplades (Secretaría de Planificación y Desarrollo)“, 2009.

6 | In der dem Links-Populismus zugeneigten Literatur findet sich auch häufig der Begriff „Progressive Regierungen“.

Gemeinschaften.⁷ Um diese Gleichgewichtszustände langfristig sichern zu können, sei aber ein entsprechend institutionalisiertes Wirtschaftsleben vonnöten, dem fünf Prinzipien zugrunde liegen:

- a) Subsistenz durch heimische Produktion (*autarquía*): Hier geht es um die Förderung des heimischen Wirtschaftslebens insbesondere der unteren Ebenen (Familien, Kommunen, Kooperativen) in Form von Eigenutzung der produzierten Güter und Dienstleistungen.
- b) Wechselseitigkeit (*reciprocidad*) auf der Grundlage von ehrenamtlichen Diensten und gegenseitiger Hilfe zur Vermeidung von paternalistischer Strukturen.
- c) Progressive Umverteilung (*redistribución progresiva*) über das Steuersystem und effiziente Verteilung von Steuermitteln.
- d) Regulierung (*regulación*): Förderung des Wettbewerbs zur Vermeidung von Monopolen sowie die Abschaffung von Vermittlern und Agenturen (und deren hohe Gewinnmargen), um durch direkten Handel gerechte Preise zu erzielen.
- e) Planung (*planificación*):⁸ In der Economía Popular y Solidaria akzeptieren alle Akteure und Netzwerke die Notwendigkeit staatlicher Planung zur Festlegung öffentlicher Politiken, die im Einklang mit den Aktivitäten und Bedürfnissen dieser Akteure stehen.

Aus diesen Prinzipien leitete die ecuadorianische Regierung folgende zentralen Gestaltungsmomente für die Economía Popular y Solidaria ab:

- 7 | Diese und folgende Ausführungen basieren auf José Luis Coraggio, „La economía popular solidaria en el Ecuador“, *Revista Cooperativismo y desarrollo*, Nr. 100, Universidad Cooperativa de Colombia, 01-06/2012, 272 ff., http://coraggioeconomia.org/jlc/archivos%20para%20descargar/La_economia_popular_solidaria_en_el_Ecuador.pdf [09.12.2013].
- 8 | Diesen Prinzipien, die teilweise nicht selbsterklärend sind, liegt der Gedanke zugrunde, dass sich die Soziale und Solidarische Wirtschaft aus dem privatunternehmerischen, dem öffentlichen sowie dem genossenschaftlichen Sektor zusammensetzt. Siehe hierzu auch den Artikel „Ley de Economía Popular y Solidaria“ auf der Internetseite von CODESARROLLO, einer staatlichen Entwicklungskooperative, die der Superintendencia (Aufsichtsbehörde) de Economía Popular y Solidaria untersteht: <http://www.codesarrollo.fin.ec/noticias/50-ley-de-economia-popular-y-solidaria.html> [09.12.2013].

- eine aktivere Rolle des Staates als gestaltender Akteur;
- den Stopp und die teilweise Zurücknahme der Privatisierungen;
- die Förderung sozial organisierter Unternehmensformen wie Kooperativen und Genossenschaften;
- die Implementierung protektionistischer Maßnahmen wie hohe Importzölle verbunden mit Steuern auf Geldausfuhr, geringe Investitionsanreize für ausländische Unternehmen sowie die Vermeidung bi- und multilateraler Handelsabkommen;
- die Autarkie im Ernährungs- sowie im Energiesektor;
- eine effiziente staatliche Administration und Organisation (z.B. Steuereinzug, Arbeitsmarktregulierungen, Gesundheitsvorsorge, Schulbildung, Infrastruktur).

Im Gegensatz zur Sozialen Marktwirtschaft geht es der *Economía Popular y Solidaria* nicht darum, ein Wirtschaftssystem des Marktes, sondern ein Wirtschaftssystem mit Märkten zu etablieren.

Damit einhergehend wird auch die Idee abgelehnt, dass sich der Markt stets nach dem Prinzip von Angebot und Nachfrage selbst reguliert. Und auch im Gegensatz zur Sozialen Marktwirtschaft geht es der *Economía*

Popular y Solidaria nicht darum, ein Wirtschaftssystem *des Marktes* zu etablieren, sondern ein Wirtschaftssystem *mit Märkten*.⁹ Wie in allen linken Wirtschafts- und Sozialkonzepten hat auch hier die vermeintlich philanthrope Theorie nicht viel mit der gelebten Realität gemein.

DIE VERFASSUNG VON 2008 ALS RECHTLICHE GRUNDLAGE DER „BÜRGERREVOLUTION“

Um die Neuordnung der ecuadorianischen Gesellschaft – denn um nichts anderes geht es der „Bürgerrevolution“ letztendlich – auf eine stabile rechtliche Grundlage zu stellen, strebte Präsident Correa gemeinsam mit seinem damaligen politischen Weggefährten Alberto Acosta schon zu Beginn seiner Präsidentschaft eine neue Verfassung an, obwohl die vorhergehende Verfassung erst 1998 in Kraft getreten war. Bei den Wahlen zur Verfassungsgebenden Versammlung am 30. September 2007 erhielt Correas Bewegung *Movimiento PAÍS* (heute *Alianza PAÍS*¹⁰) die absolute Mehrheit, sodass der Präsident alle seine politischen

9 | „Se trata de construir una economía con mercados, no de mercado...“ Coraggio, Fn. 7, 5.

10 | *PAÍS* steht für *Patria Altiva y Soberana* (Aufrechtes und Souveränes Vaterland).

Überzeugungen in die neue Verfassung integrieren konnte, die am 28. September 2008 von 81 Prozent aller Wähler angenommen wurde. Und in der Tat enthält die Verfassung von Montecristi¹¹ Neuerungen, die die Verfassungsgeschichte bisher noch nicht gekannt hat.

Vor allem stechen die bewusste Hinwendung zur andinen und indigenen Tradition, zu der sich der „plurinationaler“ Staat Ecuador¹² bekennt, sowie die Anerkennung der Natur als Rechtssubjekt¹³ hervor. Diese beiden Neuerungen stehen in einem direkten Zusammenhang mit der Formulierung des *buen vivir* als zentralem Verfassungsziel, das in Titel II der neun Titel umfassenden Verfassung definiert und in Titel VII detaillierter dargestellt wird. In eigenen Unterkapiteln wird jeweils auf das Recht auf Gesundheit, Erziehung, soziale Sicherheit, Wohnung, Eigenständigkeit der Kulturen, Arbeit, Ernährung, Wasser, Freizeit, Transport unter anderem eingegangen. Der zweite Teil des Titels VII zum *buen vivir* befasst sich ausführlich mit dem Schutz der Biodiversität und den natürlichen Ressourcen. Der Titel VI „Entwicklung“ wiederum definiert die Grundlagen der wirtschaftlichen Souveränität und des wirtschaftlichen Systems. Hier wird in Art. 283 festgestellt, dass das Wirtschaftssystem eine dynamische Beziehung zwischen Gesellschaft, Staat und Markt fördern solle und in einem harmonischen Verhältnis zur Natur zu stehen habe. Ziel des Wirtschaftssystems ist es, „die Produktion und Reproduktion der materiellen und immateriellen Bedingungen zu garantieren, die das Gute Leben ermöglichen“.¹⁴ Die „neue Gesellschaftsordnung“ ist damit Wesensgrundlage der Verfassung, ohne dass sie explizit als eine solche genannt wird.

11 | Benannt nach der Stadt, in der die Verfassungsgebende Versammlung über Monate hinweg tagte.

12 | Die Selbstdefinition als „plurinationaler Staat“ hat neben Ecuador auch Bolivien in seine Verfassung von 2009 aufgenommen. Dieses Konzept erkennt die kulturelle und auch juristische Eigenständigkeit der verschiedenen indigenen Nationen (*naciones indígenas*) an, die innerhalb der Grenzen der beiden Länder leben.

13 | Unbeantwortet lässt die Verfassung allerdings die Frage, wem das Mandat der Interessenvertretung des Rechtssubjekts Natur zukommt.

14 | Constitución de la República del Ecuador, Art. 283, Abs. 1: „El sistema económico [...] tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir.“

DER STAAT ALS ZENTRALER GESTALTER VON WIRTSCHAFT UND GESELLSCHAFT

Ein zentraler Aspekt der politischen Anschauungen Präsident Correas spiegelt sich auch in der Sozialen und Solidarischen Wirtschaft wider: die Herstellung der völligen Unabhängigkeit und unumschränkten staatlichen Souveränität. Nur so könne das Prinzip des „produzierend verteilen und umverteilt produzieren“¹⁵ erreicht werden. Die *Economía Popular y Solidaria* baut daher auf einen starken Staat, der sich als Protagonist des sozialen Wandels versteht, sowie auf eine effiziente öffentliche Verwaltung. Der Allokationsfunktion und den Fähigkeiten des Marktes misstraut die ecuadorianische Regierung zutiefst. Der Staat ist jedoch nicht nur für die Regulierung der Wirtschaft und für Aufgaben der Umverteilung verantwortlich, sondern nimmt als direkter Akteur eine zentrale Rolle im Wirtschaftskreislauf ein – mit schwerwiegenden Folgen für den Privatsektor. Da die Stärkung des öffentlichen Sektors in der wirtschaftlichen Planung, Umverteilung und Regulierung in Ecuador eine wesentliche Rolle spielt, werden ausgewählte Sektoren wie Energie, fossile Ressourcen, Telekommunikation und Wasserversorgung von staatlicher Seite für strategisch erklärt und kontrolliert. Sie sind neben wirtschaftlichen Schlüsselsektoren vor allem eins: die wichtigste Einnahmequelle für den ecuadorianischen Staat.

Seit Beginn des 21. Jahrhunderts weist Ecuador relativ hohe Wachstumsraten auf, verringert Armut und soziale Ungleichheit und erhöht Investitionen in Infrastruktur, Bildung und Gesundheit.

Zu Beginn seiner Präsidentschaft versprach Rafael Correa seinem Volk Modernisierung, den Kampf gegen die sozialen Missstände im Land und die ökonomische Umverteilung der erwirtschafteten Renditen. Seit Beginn des 21. Jahrhunderts weist Ecuador relativ hohe Wachstumsraten auf, verringert Armut und soziale Ungleichheit und erhöht Investitionen in Infrastruktur, Bildung und Gesundheit. Für diese Erfolge, deren Grundlagen aber schon vor dem Amtsantritt Correas 2007 gelegt worden waren, bedankte sich das ecuadorianische Volk Anfang 2013 mit einer erneuten Wiederwahl des Präsidenten. Wieweit ist die „Bürgerrevolution“ nun aber wirklich gediehen? Ist das *buen*

15 | Siehe hierzu die Webseite der obersten ecuadorianischen Planungsbehörde SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo): <http://plan2009.senplades.gob.ec/web/de/langfristige-strategie> [09.12.2013].

vivir bereits Alltagsrealität oder nur ein Verfassungskonzept? Die Betrachtung der Wirtschafts- und Sozialentwicklung Ecuadors soll hier Klarheit schaffen.

WIRTSCHAFTS- UND SOZIALPOLITIK DER REGIERUNG CORREA: SIEBEN FETTE JAHRE?

Fragiles Wirtschaftswachstum

Zum Verständnis der gegenwärtigen Wirtschaft Ecuadors muss in das Jahr 2000 zurückgegangen werden, in dem das Land einen der umfassendsten Strukturwandel der letzten 100 Jahre erlebte: die Einführung des US-Dollars als nationale Währung. Dieser bewusste Verzicht auf die eigene Währung und das damit verbundene Unvermögen einer eigenen Währungspolitik haben dem Land zu einer in den vorhergehenden Jahrzehnten unbekanntem wirtschaftlichen Stabilität verholfen. Die dank der Dollarisierung erreichte Preisstabilität führte nicht nur zu einem neuen Vertrauen in die Privatwirtschaft und ihre Akteure, sondern hat auch die Möglichkeit einer langfristigen Planung eröffnet, die seit 2000 in Form einer hohen Wirtschaftsstabilität ihren Ausdruck findet.

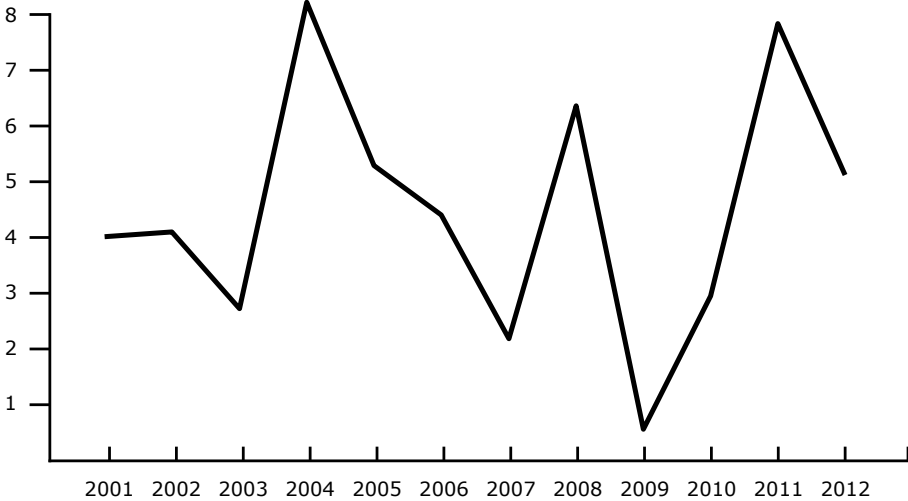
In den seitdem vergangenen zwölf Jahren hat das Bruttoinlandsprodukt (BIP) eine steigende Tendenz mit einer gewissen Volatilität der Wachstumsraten beibehalten. Die Frage nach der Nachhaltigkeit des Wachstums ist damit jedoch nicht beantwortet. Phasen eines sehr starken Wachstums (2004, 2008 und 2011) wechseln mit Phasen geringeren Wachstums ab, wie 2007 (Amtsantritt Correas) oder 2009 (internationale Finanzkrise) (Abb. 1). Seit 2008 waren es vor allem die öffentlichen Ausgaben und Infrastruktur-Investitionen, die dank der Erdöressourcen die ecuadorianische Wirtschaft in Schwung gebracht haben. Das Wirtschaftswachstum lässt sich daher vor allem auf den hohen Weltmarktpreis für Rohöl zurückführen. So wuchs zum Beispiel das BIP in den Jahren 2008 und 2011, in denen das Erdöl Rekordpreise verzeichnete, um mehr als sieben Prozent.

Diese Politik der (durch natürliche Ressourcen finanzierten) hohen öffentlichen Ausgaben und Investitionen als treibende Kraft der Wirtschaft wird von der Regierung mit den

Zielen des nationalen Konzepts des *buen vivir* begründet und ist nur dadurch umsetzbar, dass der Staat strategische Sektoren wie Energie, nicht-erneuerbare Ressourcen, Telekommunikation und Wasserversorgung unter seine Kontrolle bringt. Damit verleiht die Regierung Correa dem Staat die zentrale Rolle eines jedoch fragwürdigen Interessenvertreters des Gemeinwohls. Der Staat ist nicht nur für die Regulierung der Wirtschaft und die Aufgabenverteilung verantwortlich, sondern hat als Hauptakteur auch eine zentrale Rolle im Wirtschaftskreislauf inne.

Abb. 1

**Wirtschaftswachstum Ecuadors 2001 bis 2012
in Prozent**



Quelle: Banco Central del Ecuador.

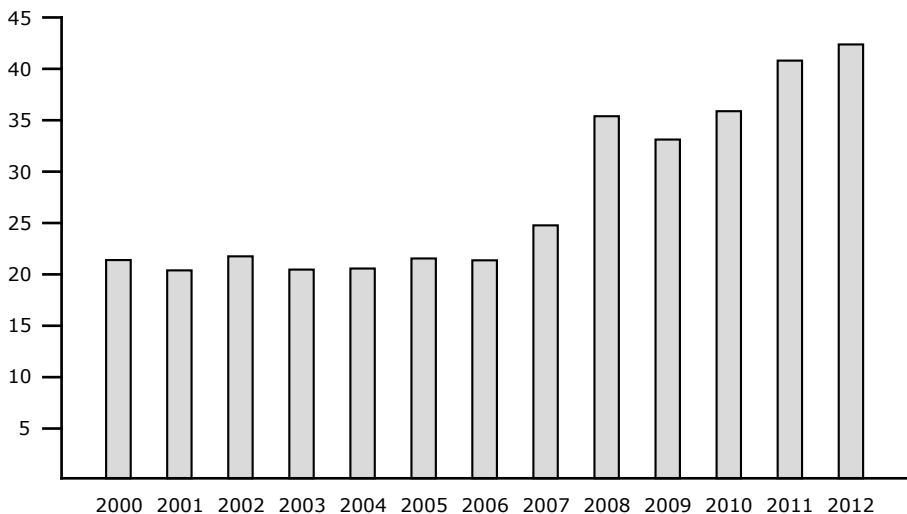
Von allen Wirtschaftssektoren erzielt die Bauwirtschaft seit dem Jahr 2000 die höchsten Wachstumsraten. Seit 2007 erreicht der Bausektor, der zu den Branchen gehört, die von der Regierung am stärksten beeinflusst wurden, ein durchschnittliches jährliches Wachstum von 13,24 Prozent. Ebenso wie bei der Strom- und Wasserversorgung handelt es sich hierbei allerdings um einen staatlich kontrollierten, strategischen Sektor, der nicht zuletzt dazu dient, die aktive Rolle des Staates in der Wirtschaft aufrechtzuerhalten.

Aufgeblähte öffentliche Ausgaben

Die öffentlichen Ausgaben weisen seit dem Jahr 2007 steigende Wachstumsraten auf, wobei die höchsten in den Jahren 2008 und 2011 zu verzeichnen sind. Damit machte der Anteil der öffentlichen Ausgaben bis 2006 zwischen 23 und 25 Prozent des BIP Ecuadors aus, ab 2008 lag er bei mindestens 40 Prozent und in den letzten zwei Jahren erreichte er nahezu die 50-Prozent-Marke (Abb. 2). Obwohl sich die öffentlichen Ausgaben im Jahr 2012 verringert haben, wird in den nächsten Jahren aufgrund der Ideologie, die der Sozialen und Solidarischen Wirtschaft zugrunde liegt, keine baldige Reduktion des Anteils öffentlicher Ausgaben an der Wirtschaft erwartet.

Abb. 2

Anteil der öffentlichen Ausgaben an Ecuadors Bruttoinlandsprodukt 2000 bis 2012 in Prozent



Quelle: Banco Central del Ecuador.

Der bedeutende Anstieg öffentlicher Ausgaben entspricht einer durchaus populistischen Politik, die die Wirtschaft vor allem in denjenigen Bereichen fördert, die im Blickfeld der Bevölkerung liegen, wie Infrastruktur, Gesundheit und Erziehung, aber auch Sozialleistungsprojekte oder die Expansion des bürokratischen Apparates. Gemäß dem Haushaltsplan für das Jahr 2013 umfasst der Anteil der Löhne etwa 25 Prozent des Gesamthaushalts, was zum einen

mit der Ausweitung der Bürokratie generell und zum anderen mit dem relativ hohen Lohnniveau im öffentlichen Dienst zusammenhängt. Während es zum Beispiel im Jahr 2006 knapp 360.000 öffentlich Bedienstete gab, waren es 2010 bereits mehr als 454.000,¹⁶ eine Zunahme um rund 95.000 Personen in vier Jahren. Dieser Anstieg entspricht einer Regierungspolitik, die den Staat zum „großen Arbeitgeber“ macht. Dazu kommen umfangreiche soziale Vergünstigungen, die die Attraktivität des öffentlichen Dienstes gegenüber der Privatwirtschaft drastisch erhöht haben. So werden dringend benötigte qualifizierte Fachkräfte dem Arbeitsmarkt entzogen, weil private Unternehmen oder Institutionen mit den Vergünstigungen und Gehältern, die der Staat zahlt, nicht konkurrieren können.

Zurückgedrängte Privatinvestition

Gegenüber dem Zeitraum 2000 bis 2006 hat sich seit der Amtszeit von Präsident Rafael Correa der Anteil der auf das BIP bezogenen Gesamtinvestitionen nur um drei Prozent erhöht, denn mit dem bedeutenden Anstieg der öffentlichen Investition ging ein durchaus spürbarer Rückgang der Privatinvestitionen einher.¹⁷ So ist in den ersten Jahren der Amtszeit Rafael Correas (2007 und 2008) eine deutliche Abnahme der Privatinvestitionen im Vergleich zu den gleichzeitig ansteigenden öffentlichen Investitionen (Abb. 3) zu verzeichnen. Vor dem Jahr 2007 stellten private Investitionen mehr als drei Viertel der Gesamtinvestition dar, während Investitionen heute zu gleichen Teilen aus dem privaten wie aus dem öffentlichen Sektor stammen. Auch dieser Sachverhalt verdeutlicht die bereits erwähnte verstärkte Rolle des öffentlichen Sektors und damit des Staates als Wirtschaftsakteur zu Ungunsten der Privatwirtschaft.

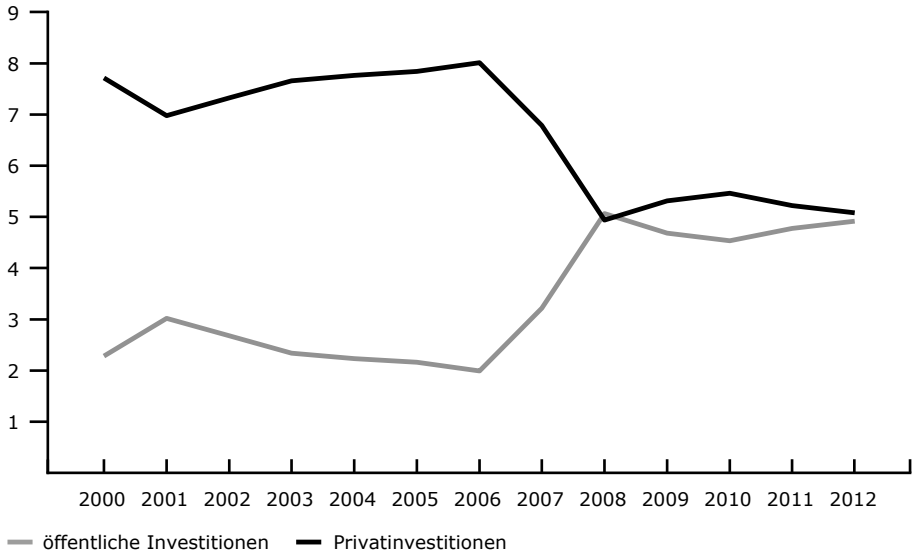
In den ersten Jahren der Amtszeit Rafael Correas ist eine deutliche Abnahme der Privatinvestitionen im Vergleich zu den gleichzeitig ansteigenden öffentlichen Investitionen zu verzeichnen.

16 | Leider ist durch mangelnde Transparenz der offiziellen Informationen keine Aktualisierung dieser Angaben möglich. Offizielle Angaben weisen häufig Schwankungen und z.T. hohe Unterschiede zwischen einzelnen Ministerien zum gleichen Sachverhalt auf.

17 | Manuel Astudillo, „La Inversión Pública en tiempos de la Revolución Ciudadana: un mito?“, in: *Carta Económica*, CORDES, 08/2013.

Abb. 3

Relation zwischen öffentlichen und privaten Investitionen 2000 bis 2012 in Prozent



Quelle: Banco Central del Ecuador.

Abb. 4

Anteil der Privatinvestitionen am BIP 2000 bis 2012 in Prozent



Quelle: Banco Central del Ecuador.

Das zögerliche Investitionsverhalten der Privatwirtschaft in den ersten Jahren der Regierung Correa kann sicherlich auf den Argwohn der Investoren gegenüber einer Regierung zurückgeführt werden, die mit dem Ziel einer drastischen Umstrukturierung des Wirtschaftsmodells an den Start gegangen war und dies auch in der Verfassung von 2008 fixiert hatte. Damit gingen das Fehlen von Klarheit schaffenden rechtlichen Rahmenbedingungen für den privaten Sektor und die Kündigung bilateraler Investitionsschutzabkommen einher.

Mit Steuereinnahmen in Richtung Planwirtschaft

Seit 2007 und auf der Grundlage von zehn (!) aufeinanderfolgenden Steuerreformen sind die Einnahmen aus Steuern stark angestiegen: von 4,522 Milliarden US-Dollar im Jahr 2006 auf 11,267 Milliarden US-Dollar im Jahr 2012. Es wurde damit ein durchschnittliches jährliches Wachstum von 11,1 Prozent verzeichnet (gegenüber einer jährlichen Durchschnittsrate von 7,04 Prozent vor 2007). Diese beachtlichen Mehreinnahmen haben verschiedene Ursachen: die Umstrukturierung bestimmter Steuern wie der Einkommenssteuer (Bemessungsgrundlage und Staffelung), die Erhebung neuer Steuern (z.B. auf Devisenexport, Auslandsguthaben und ländlichen Grundbesitz von mehr als 25 Hektar, womit vor allem die geschmähten „Grundbesitzer“ getroffen werden sollen), aber auch die effizientere Arbeitsweise der Steuerbehörde verbunden mit drastischen Strafmaßen bei Steuerhinterziehung bereits im Bagatellbereich, deren einschüchternde Wirkung in nur wenigen Jahren zu einer nahezu 100-prozentigen „Steuerzahlkultur“ geführt hat.

Die Mehreinnahmen haben verschiedene Ursachen: die Umstrukturierung von Steuern wie der Einkommenssteuer, die Erhebung neuer Steuern, aber auch die effizientere Arbeitsweise der Steuerbehörde.

Diese Reformen bezweckten eine Umstrukturierung der Steuern mit dem Ziel, den Anteil der direkten Steuern (auf Besitz und Einkommen) zu erhöhen und damit zu der im Konzept des *buen vivir* vorgesehenen gerechten Umverteilung des Wohlstands beizutragen. In den ersten Jahren der „Bürgerrevolution“ wurde eine Steigerung dieses Anteils zwar erreicht (wobei die direkten Steuern im Jahr 2009 mit 37 Prozent der Gesamteinnahmen einen historischen Höchststand erlangten), doch konnte sich dieser von der Regierung gewünschte Trend nicht halten. Mögliche Gründe

sind Verkäufe oder Teilungen von Grundstücken, der Ausbau des Schattensektors sowie ein deutlicher Anstieg des Konsums und damit des indirekten Steueraufkommens. Nach 2009 begann daher der prozentuale Anteil der direkten Steuern wieder abzunehmen und sank im Jahr 2012 auf 30,1 Prozent und damit unter das Niveau von 2006, dem Jahr vor der Reform des Wirtschaftsmodells. Zwischen 2007 und 2012 sind die indirekten Steuern im Jahresmittel somit sogar stärker gestiegen als die direkten (17,2 Prozent vs. 14,6 Prozent). Dieses Verhältnis trat noch deutlicher im Jahr 2012 hervor, was möglicherweise mit der im selben Jahr registrierten Konjunkturabschwächung infolge des auf Konsum basierenden Wirtschaftswachstums zusammenhängt. Diese Entwicklung sollte eigentlich besorgniserregend für die Regierung Correa sein. Denn der bedeutende Anstieg der indirekten Steuereinnahmen hat nicht nur für die konsumorientierte Mittelschicht, sondern auch für die Bevölkerungsschichten mit geringerem Einkommen regressive Auswirkungen, da indirekte Abgaben auf den Konsum in keinem Verhältnis zu den Einkommen der Steuerzahler stehen. So kamen zum Beispiel im Jahr 2012 auf jeden aus direkten Steuern herrührenden US-Dollar 2,30 US-Dollar aus Verbrauchssteuern.¹⁸

Am Tropf des Auslands

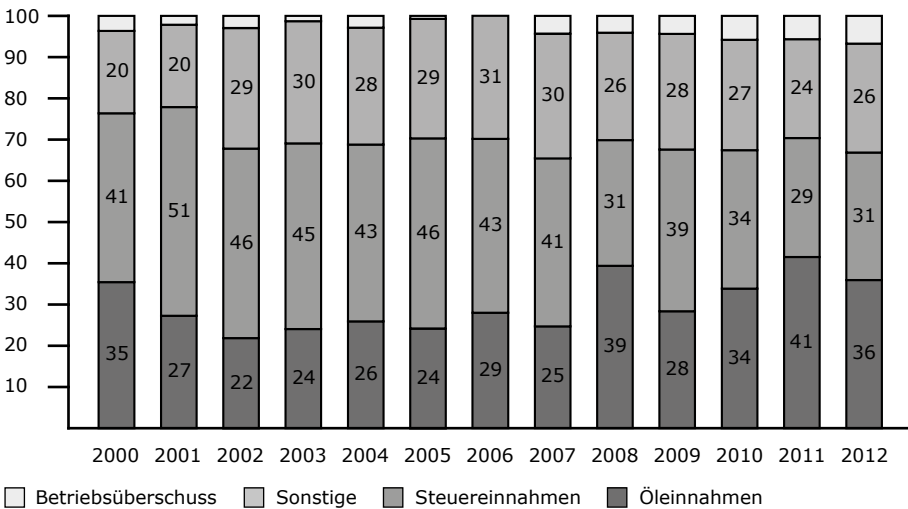
Ecuadors Haupteinnahmequelle besteht in der Erdölförderung im Amazonasgebiet. Ohne sie wäre das hohe Niveau der öffentlichen Ausgaben und Investitionen, aus denen sich die Wohltaten der Sozialen und Solidarischen Wirtschaft für das *buen vivir* ergeben, in keiner Weise realisierbar. Als Rafael Correa 2007 sein Amt als ecuadorianischer Präsident antrat, fand er günstige Bedingungen für seine politischen und wirtschaftlichen Vorhaben vor. Ecuador erzielt seit 2001 hohe Wachstumsraten, die weniger auf steigende Exportmengen als auf die steigenden Preise zahlreicher Exportgüter auf dem Weltmarkt zurückzuführen sind, allen voran Erdöl. Ein extraktives Wirtschaftsmodell wie das ecuadorianische ist dabei hochgradig vom Marktpreis für die jeweiligen Rohstoffe abhängig. Seit 2009 liegt der Ölpreis über 60 US-Dollar pro Barrel und überstieg sogar mehrfach die Marke

Ecuador erzielt seit 2001 hohe Wachstumsraten, die weniger auf steigende Exportmengen als auf die steigenden Preise zahlreicher Exportgüter auf dem Weltmarkt zurückzuführen sind, allen voran Erdöl.

von 100 US-Dollar. Seit dem Bau der Schwerölpipeline im Jahr 2003 aus dem Amazonasgebiet über den Andenrücken hinweg zu den Verladestationen am Pazifik ist eine Zunahme des Anteils der Erdöleinkünfte erkennbar – eine Tendenz, die sich in den letzten fünf Jahren aufgrund des hohen Ölpreises und bestimmter Reformen in diesem Sektor verstärkt hat. Die wichtigste dieser Reformen wurde im Jahr 2010 durchgesetzt, als die Verträge mit transnationalen Unternehmen zu Dienstleistungsverträgen umgewandelt und ein von der geförderten Erdölmenge abhängiger Festpreis eingeführt wurde, um die staatliche Rendite aus dem Ölgeschäft zu vergrößern. Ein Teil der ausländischen Erdölfirmen akzeptierte die neuen Bedingungen, ein anderer Teil entschied sich gegen eine weitere Geschäftstätigkeit in Ecuador.¹⁹

Abb. 5

**Zusammensetzung der staatlichen Einnahmen
Ecuadors 2000 bis 2012 in Prozent**



Quelle: Banco Central del Ecuador.

19 | Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La Inversión Extranjera Directa en América Latina a el Caribe 2012*, 73, <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/49845/LaInversionExtranjeraD2012.pdf> [17.12.2013].

Um das Ausgaben- und Investitionsniveau aufrechterhalten zu können, hat die Regierung Correa einerseits einen steigenden Bedarf an neuen Einkommensquellen zur Erhaltung der Liquidität, andererseits ist sie erheblich von einem möglichst ansteigenden Fluss der Erdöldevisen abhängig. Aufgrund des stockenden Niveaus der staatlichen Erdölproduktion²⁰ sieht sich die Regierung Correa offenbar gezwungen, neue Förderungsgebiete zu erschließen, zum Teil unter Zurücknahme von Maßnahmen im Sinne des *buen vivir*: Im Jahr 2007 hatte Correa die Initiative Yasuní ITT ins Leben gerufen, deren Zweck darin bestand, 920 Millionen Barrel Erdöl im Gebiet Ishpingo-Típutini-Tambococha (ITT), einem großflächigen Areal innerhalb des Nationalparks Yasuní in der ecuadorianischen Amazonasregion, ungefördert zu lassen und dadurch die Emission von mindestens 400 Millionen Tonnen CO₂ zu verhindern. Als Gegenleistung sollte die internationale Gemeinschaft Ecuador mit 3,6 Milliarden US-Dollar entschädigen, was der Hälfte der Verkäufe des Erdöls aus dem Yasuní zu einem geschätzten Preis von 40 US-Dollar pro Barrel entsprochen hätte. Der Nationalpark Yasuní ist eine der Regionen mit der höchsten Biodiversität der Erde und wurde 1989 von der UNESCO zum Biosphären-Reservat erklärt. Zudem ist er das Wohngebiet indigener Völker. Im August 2013 erklärte Präsident Correa die Initiative Yasuní-ITT gegenüber der enttäuschten und teils aufgebrachten Öffentlichkeit für gescheitert und verkündete die umgehende Aufnahme der Erdölförderung im ITT-Gebiet. Dieses jüngste Beispiel für die steigende Abhängigkeit vom Erdöl und in naher Zukunft auch vom Bergbau läuft jedoch elementar den in der Verfassung der Natur zugestandenem Rechten sowie dem zentralen Anliegen des *buen vivir*, dem Recht auf das Leben in einer gesunden und ökologisch ausgewogenen Umwelt, entgegen, ganz zu schweigen von den Rechten der indigenen Nationen im „plurinationalen“ Staat Ecuador.

20 | In der ecuadorianischen Erdölproduktion sind die privaten Erdölunternehmen systematisch von der Regierung aus dem Markt gedrängt worden (durch die Neuverhandlung von Konzessionen mit für die Privatunternehmen nicht mehr akzeptablen Bedingungen). Heute steht die staatliche Förderung in einem Verhältnis von neun zu eins. Dies hängt mit der Haltung des Staates zur Souveränität der strategischen Sektoren und zu den natürlichen Ressourcen wie auch mit den mit privaten Akteuren abgeschlossenen Erdölverträgen zusammen.

In Chinas Schuld

Seit 2007 ist die Finanzierung staatlicher Ausgaben durch chinesische Kredite ein in ganz Lateinamerika erkennbares Phänomen. In Ecuador begann diese Beziehung im Juli 2009, als die erste finanzielle Transaktion zwischen beiden Ländern mit einem „Vorverkauf“ von Erdöl stattfand. Angesichts der internationalen Finanzkrise verwendete die Regierung Correa diesen Betrag, um etwa ein Drittel des Haushaltsdefizits abzudecken.²¹ Seitdem haben sich die chinesisch-ecuadorianischen Beziehungen um weitere sieben

ben Kredite intensiviert, womit Ecuador, bezogen auf die Anzahl der aus China kommenden Kredite, nach Venezuela an die zweite Stelle in Südamerika gerückt ist. Die Verschuldung Ecuadors bei China beträgt derzeit

Die Verschuldung Ecuadors bei China beträgt derzeit elf Prozent des ecuadorianischen BIP und stellt mehr als die Hälfte seiner Auslandsschulden dar – ein Rekord in der Region.

elf Prozent des ecuadorianischen BIP und stellt mehr als die Hälfte seiner Auslandsschulden dar – ein Rekord in der Region. Diese Schulden mit einer durchschnittlichen Zinsrate von 6,75 Prozent und kurzen Zahlungsfristen sind neben dem Vorverkauf des Erdöls auch mit der Verpflichtung seitens der ecuadorianischen Regierung verknüpft, Konzessionen von Wasserkraftprojekten an chinesische Staatsunternehmen zu erteilen.²² Letztendlich handelt es sich bei Vorverkäufen von Rohstoffen aber um nichts anderes als um eine verschleierte Form, teure Kredite zu erhalten und damit zukünftige Einkünfte zu binden, ohne Ersparnisse zu schaffen, da diese Art von „Krediten“ nicht auf den Schuldenkonten der Zentralbank erscheint.

Ein gefährliches Spiel mit der Armut

Ecuador blickt heute mit Stolz auf die sozialen Erfolge des letzten Jahrzehnts. Die Armut ist kontinuierlich gesunken. Eine deutlichere Verbesserung der Einkommensverteilung ist seit 2007 feststellbar. Ein genauer Blick auf diese Entwicklung verrät jedoch, dass die Abwärtsbewegung bei der Armutsreduzierung in den Jahren 2002 bis 2007 (von 49 Prozent im Jahr 2002 auf 36,7 im Jahr 2007) etwas stärker ausfiel als in den Jahren der Regierung Correa und vor allem auf die Dollarisierung zurückzuführen ist. Diese bewirkt eine Stabilisierung der Preise und kommt somit vor

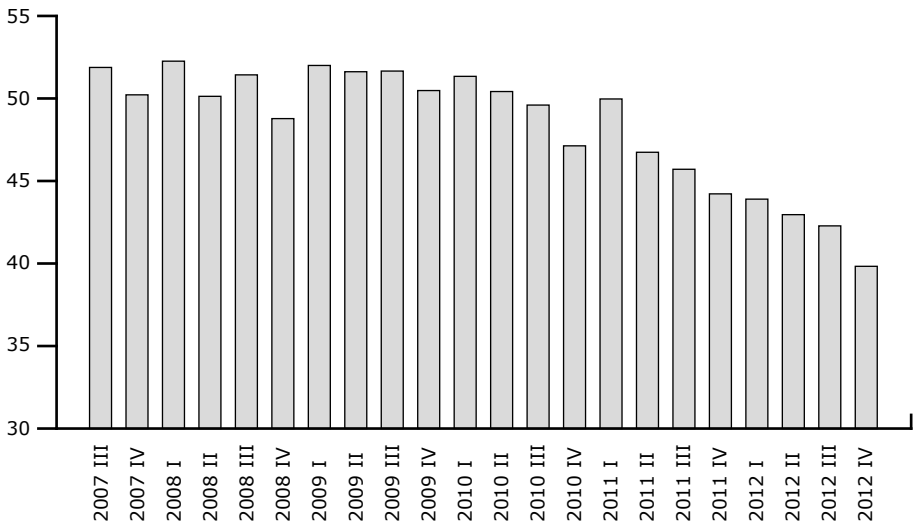
21 | „El Síndrome de China“, *Carta Económica*, CORDES, 07/2011.

22 | Ebd.

allem Personen mit geringem Einkommen zugute, da ihr Reallohn nicht durch Inflation verringert wird. Die weitere Armutsreduzierung seit 2007 auf 25,3 Prozent im Jahr 2012 und der ambitionierte Plan der Regierung Correa, die Armut bis 2017 ganz zu besiegen, sind hingegen nur dank der fragwürdig finanzierten Erhöhung öffentlicher Ausgaben möglich.

Abb. 6

Unterbeschäftigung in Ecuador in Prozent

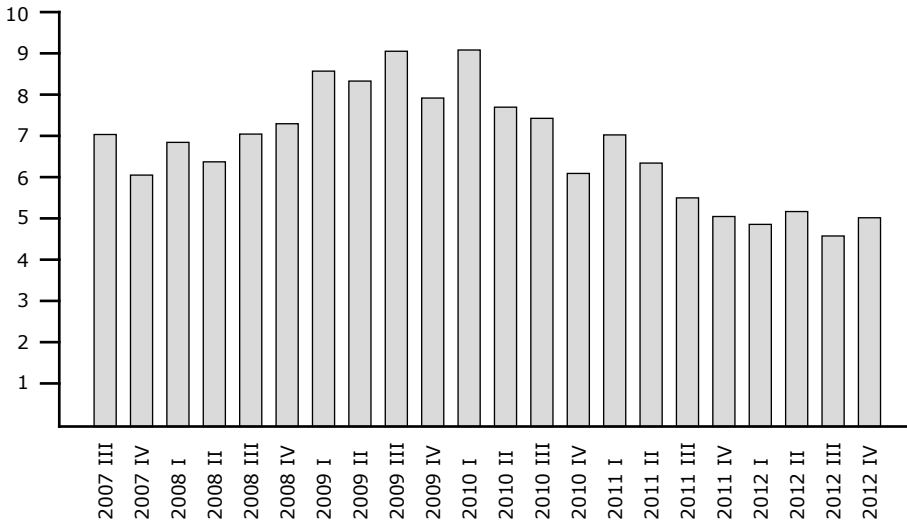


Quelle: INEC.

Die Verbesserung der anhand des Gini-Koeffizienten gemessenen Einkommensverteilung der letzten Jahre (2003 wies Ecuador noch einen Gini-Index von 53,2 auf, 2012 waren es 47,7) ist einem an Bedingungen geknüpften sozialen Umverteilungsprogramm zu verdanken, das zwar nicht von der jetzigen Regierung geschaffen, von ihr aber verschiedene Male erhöht wurde. In den letzten sechs Jahren ist die Anzahl von Begünstigten des so genannten Bonus für Menschliche Entwicklung (Bono de Desarrollo Humano, BDH) auf eine jährliche Durchschnittsquote von 8,3 Prozent der Gesamtbevölkerung gestiegen. Zu Beginn der Amtsperiode Rafael Correas im Jahr 2006 profitierten 1.179.000 Menschen von dem Bonus, 2012 waren es mehr als 1.900.000 – paradoxerweise bei gleichzeitigem Rückgang der Armut, was von einer populistischen Handhabung

dieser an Bedingungen geknüpften Subvention zeugt. So warben vor den Präsidentschaftswahlen im Februar 2013 gleich mehrere Kandidaten mit dem Versprechen einer Anhebung des Bonus um Stimmen. Der wiedergewählte Präsident Correa erhöhte den Bonus einen Monat vor den Wahlen von 35 auf 50 US-Dollar.

Abb. 7

Arbeitslosigkeit in Ecuador in Prozent

Quelle: INEC.

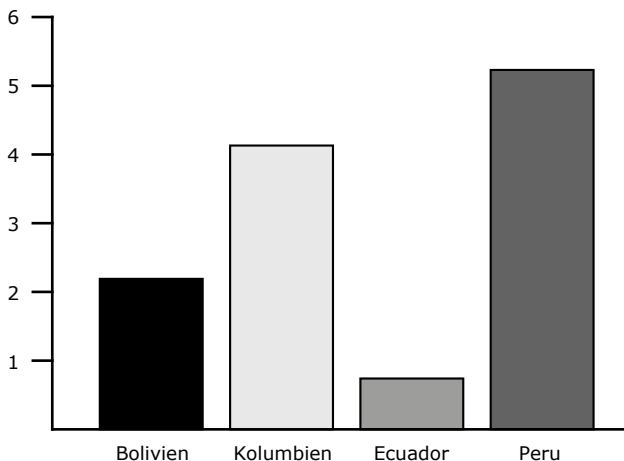
Ein weiterer Erfolg, auf den die Regierung verweist, ist der Abbau der Arbeitslosigkeit und der Unterbeschäftigung. Nach einem Ansteigen der Arbeitslosenquote während der ersten Jahre der Regierung Correa (2007 bis 2010) konnte diese seit Beginn der laufenden Dekade reduziert werden. Gleichwohl stellt der ecuadorianische Arbeitsmarkt vermutlich eine der wesentlichsten strukturellen Schwächen des Landes dar, denn trotz der geringen Arbeitslosigkeit von fünf Prozent ist die Unterbeschäftigung mit 39,8 Prozent im Jahre 2012 immer noch enorm hoch. Unterbeschäftigung ist aber letztendlich nichts anderes als ein beschönigender Begriff für verdeckte Arbeitslosigkeit.

AUF ABSCHOTTUNGSKURS: DER EXTERNE SEKTOR ECUADORS

Auf globalen Märkten befindet sich Ecuador auf einem Abschottungskurs. Die ausländischen Direktinvestitionen (ADI) – mit Ausnahme des Jahres 2008 – sinken. Die in der Amtsperiode der jetzigen Regierung getätigten ADI sind so niedrig, dass sie nur 0,24 Prozent des BIP darstellen (im Gegensatz zu 2,5 Prozent vor 2007). Noch deutlicher tritt dies bei einem Vergleich mit den Nachbarländern zutage (Abb. 8).

Abb. 8

Auslandsinvestitionen der Andenländer 2012 im Vergleich, in Prozent des BIP



Quelle: CEPAL.

Die geringe Anziehungskraft Ecuadors auf ausländische Direktinvestitionen ist überwiegend auf die Verschlechterung der Rechtssicherheit, zeitraubende bürokratische Hürden und die fortwährenden Änderungen in der Steuergesetzgebung zurückzuführen. Auch die von der Regierung Correa durchgeführte Nationalisierung des Erdölsektors hat keine positiven Auswirkungen auf die Investitionen aus dem Ausland gehabt. Ein wesentlicher Faktor besteht aber darin, dass die Regierung aufgrund ihrer ideologischen Überzeugungen kein gehobenes Interesse an ausländischen Investitionen aufbringt und daher in Form vieler Verordnungen und hoher administrativer Hürden immer mehr Anreize für ansässige ausländische Unternehmen

schaft, dem Land den Rücken zu kehren, anstatt neue ADI zu akquirieren. Der linkspopulistische Diskurs mit nationalistischem Zungenschlag ist daher nicht nur ein Wortgeplänkel während der wöchentlichen *sabatinas* des Präsidenten, sondern hat System und verfolgt ein klares Ziel: die Verteidigung der nationalen Souveränität als höchstem Gut (sowie politischem Herzensanliegen des Präsidenten) und damit einhergehend die Verteidigung der Interessen der heimischen Wirtschaft gegenüber den ausländischen Investoren und multinationalen Unternehmen.

Den Aussagen Präsident Correas bei seinem Staatsbesuch in Deutschland im April 2013, Ecuador sei ein für Investition

attraktives Land und man strebe nun

Der im nationalen Konzept des *buen vivir* festgesetzte Zielwert für ausländische Direktinvestitionen von drei Prozent des BIP scheint eher in den Bereich der politischen Rhetorik zu gehören.

auch den Handelsvertrag mit der EU an, sind bislang keine Taten gefolgt. Auch der im nationalen Konzept des *buen vivir* festgesetzte Zielwert für ausländische Direktinvestitionen von drei Prozent des BIP scheint bei Betrachtung

der politischen Realitäten eher in den Bereich der politischen Rhetorik zu gehören. Zwei weitere dieser Realitäten sind beispielsweise die Streichung der Abkommen über den Schutz von Investitionen und die Nichtanerkennung anderer Gerichtsbarkeiten als diejenige Ecuadors im Fall von juristischen Streitigkeiten. Diese einseitigen Aktionen können wohl genauso wenig unter dem Aspekt vertrauensbildender Maßnahmen verbucht werden wie die bereits erwähnte, plötzliche und alternativlose Aufkündigung der ITT-Yasuní-Initiative seitens der ecuadorianischen Regierung, die vor allem diejenigen Länder und Regierungen enttäuschte, die dieser Initiative positiv gegenüberstanden und sie auf die eine oder andere Weise unterstützt hatten.

Die Handelspolitik wird von der Regierung ebenfalls weniger fachbezogen als vielmehr politisch-ideologisch gestaltet, insbesondere durch die Einführung von Importquoten und die Erhöhung von Importzöllen bei gleichzeitiger Besteuerung von Devisenexporten (in Höhe von fünf Prozent), die dann fällig werden, wenn in Ecuador ansässige Unternehmen Importgüter bezahlen müssen. Der ideologische Diskurs wurde auch in der einseitigen Aufkündigung des Gesetzes über Handelsförderung und Drogenbekämpfung im Andenraum (ATPDEA) deutlich, die vollzogen wurde, ohne dass eine vorherige fachliche Analyse der

Auswirkungen auf die ecuadorianischen Exporte stattgefunden hätte. Zudem steht die Regierung Correa einer aktiven Teilnahme an regionalen Handelszusammenschlüssen wie dem MERCOSUR oder der relativ neuen Kooperation in der Pazifik-Region äußerst ablehnend gegenüber. Das Bemühen um Handelsabkommen und wirtschaftliche Integration wird der politischen Überzeugung geopfert.

All diese protektionistischen Bemühungen haben aber erstaunlich wenig Wirkung gezeigt, denn anscheinend verfügen mittlerweile viele Ecuadorianer dank der Umverteilungspolitik ihrer Regierung über die finanziellen Mittel, am (Import-) Konsum teilzuhaben und dafür auch Höchstpreise in Kauf zu nehmen. Die Importe sind deshalb schneller gestiegen als die Exporte, die Handelsbilanz weist in vier aufeinanderfolgenden Jahren ein Defizit auf.



Ideologische Handelspolitik statt regionale Integration: Rafael Correa (Mitte) im Kreise der Staats- und Regierungschefs des MERCOSUR 2012. | Quelle: Cancillería Ecuador, flickr, ©🇪🇺🇨🇦.

DER STAAT SCHALTET UND WALTET

Die Methoden, mit denen die Regierung Correa Einfluss auf die Wirtschaft nimmt, sind vielfältig. Sowohl für verstärkte staatliche Regulierung als auch für direkte Beteiligungen bis hin zur Verstaatlichung gibt es zahlreiche Beispiele. So hatten beispielsweise die Banken bis 2007 völlige Freiheit in der Festlegung ihrer Zinsen und der Preise für finanzielle Dienstleistungen. Zwischen 2007 und 2012 führte die Regierung nach und nach Normen ein, mit denen die von den

Banken erhobenen Zinsen festgelegt wurden, so wie auch die Preise für alle übrigen von den Finanzinstituten geleisteten Dienste, von der Ausstellung von Kreditkarten bis zu Überweisungen zwischen Konten oder Abhebungen von Geldautomaten. Bis 2008 existierte als einzige Einschränkung für die Aktienbeteiligung einer Person an einem Unternehmen das Verbot, dass Inhaber von Staatskonzessionen nicht mit Aktien an Banken beteiligt sein konnten. Ab 2008 wurden mehrere Einschränkungen eingeführt: Wer Bankaktien oder Aktien eines Medienunternehmens besitzt, darf über keine Aktien aus einem anderen Wirtschaftsbereich verfügen. Bis 2010 gab es keine Einschränkungen für die Übernahme eines Vorstandssitzes in einem Unternehmen. Seitdem gilt, dass, wer mit Aktien an einem Unternehmen außerhalb des Finanzsektors beteiligt ist, keinen Posten im Vorstand einer Bank übernehmen kann. Ebenso darf niemand, der Aktien eines Unternehmens außerhalb der Medienbranche hält, einen Posten im Vorstand eines Medienunternehmens übernehmen.

Im Bereich der so genannten „strategischen Sektoren“ sind die Eingriffe des Staates noch spürbarer. Produzierte das staatliche Erdölunternehmen Petroecuador im Jahr 2005 noch 37 Prozent des ecuadorianischen Erdöls, wurde der restliche Teil von Privatunternehmen erzeugt. So kamen im Jahr 2012 Petroecuador und Petroamazonas (ein 2010 gegründetes öffentliches Unternehmen) auf 73 Prozent des in Ecuador geförderten Erdöls. Bis 2010 war der Bergbau eine nur vom privaten Sektor ausgeübte Tätigkeit. Im Januar

2013 wurde das staatliche Bergbauunternehmen (ENAMI) gegründet. 2008 wurden die Unternehmen der Familie Isaiás wegen deren Schulden in Zusammenhang mit dem 1999 erfolgten Konkurs einer der zu der Gruppe

Zu den verstaatlichten Unternehmen gehörten auch zwei wichtige Fernsehsender. In der Vergangenheit hat keine Regierung einen Fernsehsender besessen.

gehörenden Banken verstaatlicht. Zu dieser Gruppe gehörten mehrere Radiosender (!), Ladenketten, ein Versicherungsunternehmen (Seguros Rocafuerte) und eine Zuckerfabrik. Einzig die Zuckerfabrik ist verkauft worden. Zu den verstaatlichten Unternehmen der Isaiás-Gruppe gehörten auch zwei wichtige Fernsehsender. In der Vergangenheit hat keine Regierung einen Fernsehsender besessen. Der Medienapparat der Regierung, der sich zu Beginn der Amtszeit Correas auf einen einzigen Radiosender (Radio Nacional de Ecuador) beschränkte, umfasst heute auf nationaler

Ebene fünf TV-Stationen, mehrere nationale wie regionale Radiosender sowie drei Tageszeitungen und eine Nachrichtenagentur. Zudem werden alle Rundfunkmedien regelmäßig verpflichtet, offizielle Verlautbarungen des Präsidenten zeitgleich auf allen Kanälen zu übertragen. Seit Januar 2007 sind weit über 1.200 dieser so genannten *cadenas* übertragen worden.²³ Die Regierung besitzt zwei Versicherungsunternehmen: die oben erwähnte Seguros Rocafuerte und Seguros Sucre (Eigentum des Bankunternehmens Banco del Pacífico, das wiederum seit der Bankenkrise in Jahr 1999 der Regierung gehört).²⁴ Seit 2009 laufen *alle* von der Regierung abgeschlossenen Versicherungen über diese beiden Unternehmen.²⁵

ZUSAMMENFASSUNG

Trotz sichtbarer Erfolge bleibt Correas Wirtschaftspolitik in keiner Weise widerspruchsfrei. Seine Regierungsführung und wirtschaftspolitischen Maßnahmen werden insbesondere nach der Yasuní-ITT-Entscheidung zunehmend kritisiert und nicht nur in Bezug auf Nachhaltigkeit in Frage gestellt. Mit der zunehmenden Ausbeutung der Rohstoffe und der damit einhergehenden Zerstörung natürlicher Lebensräume sowie der Missachtung verfassungsmäßig garantierter Existenz- und Kulturrechte indigener Nationen muss er sich künftig vermehrt am Verfassungsanspruch des *buen vivir* messen lassen.

Mit der zunehmenden Ausbeutung der Rohstoffe und der damit einhergehenden Zerstörung natürlicher Lebensräume muss Correa sich künftig vermehrt am Verfassungsanspruch des *buen vivir* messen lassen.

Das *buen-vivir*-Dilemma besteht darin, dass der nationale Haushalt einerseits durch stark protektionistische, sozialpolitische und infrastrukturelle Maßnahmen geprägt ist und so den Staat in die gewollte Rolle eines zentral(istisch)en wirtschaftspolitischen Akteurs befördert. Auf der anderen Seite hängt die Finanzierung des nationalen Haushalts zu

23 | Hierzu gibt es keine offiziellen Zahlen. Die Berechnung basiert auf der Grundlage des Erfahrungswertes von drei bis vier *cadenas* pro Woche. Die *cadenas*, die ursprünglich zur Verbreitung wichtiger Meldungen in Notstandssituationen dienten, werden heute als Medium der Propaganda und Konfrontation genutzt.

24 | „Seguros Rocafuerte y Sucre se unen por más contratos“, *El Comercio*, Quito, 16.06.2009.

25 | „La guerra de los reaseguros“, Plan V, <http://planv.com.ec/investigacion/investigacion/la-guerra-reaseguros> [09.12.2013].

einem wesentlichen Teil von der Erdölförderung ab, die vor allem nach dem Scheitern der Yasuní-ITT-Initiative weite Teile des noch intakten Regenwaldes zerstören wird. Oder anders ausgedrückt: Je mehr sich die ecuadorianische Wirtschaft von der Ausbeutung natürlicher Ressourcen abhängig macht, desto weiter entfernt sie sich von der Staatsphilosophie des *sumak kawsay*.

Diese prekäre Situation stimmt nachdenklich. Es drängt sich die Frage auf, ob das *buen vivir* als Lebensphilosophie nicht ein träumerisches Ideal bleibt, weil es eben *nicht* mit den ökonomischen Interessen und Notwendigkeiten einer Gesellschaft im wirtschaftlichen Aufbruch wie der ecuadorianischen vereinbar ist. Die meisten Ecuadorianer kennen natürlich den Begriff des *buen vivir*, die wenigsten allerdings wissen diesen Begriff mit Inhalten zu füllen. Tatsächlich ist es der Zugang zu dem eingangs erwähnten materiellen Wohlstandsszenario, den die meisten Ecuadorianer (einschließlich vieler „verwestlichter“ Angehöriger indigener Gemeinschaften) unter *buen vivir* verstehen.²⁶ Die These der Verfasser lautet daher, dass das Ideal des *buen vivir*, richtig verstanden, nur unter zwei Bedingungen erreichbar ist: entweder unter den Lebensbedingungen eines Naturvolkes, in dem Konsumgüter nahezu oder gar keine Rolle spielen und der tägliche Überlebenskampf nur innerhalb der Gemeinschaft und im Einklang mit der Natur gewonnen werden kann, oder in einer „post-materiellen“ Gesellschaft, in der der bewusste Verzicht auf Konsum (obwohl man ihn sich finanziell leisten könnte) einhergeht mit der Überzeugung, zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen auch durch persönliche Entscheidungen und Konsumverzicht beitragen zu können. Nicht von ungefähr werden Konzepte wie das *buen vivir* oder die *economy of happiness* des Königreichs Bhutan von vielen westlichen Organisationen und Institutionen, die im Umweltbereich aktiv sind, mit großem Interesse aufgenommen und als Grundlagen alternativer Wirtschafts- und Gesellschaftsmodelle diskutiert, eben weil sie keinen starken Staat verlangen. Damit stellt sich zugleich die Frage,

Konzepte wie das *buen vivir* oder die *economy of happiness* des Königreichs Bhutan werden von vielen westlichen Organisationen als Grundlagen alternativer Gesellschaftsmodelle diskutiert.

26 | Diese Aussage stützt sich nicht auf Zahlenmaterial, sondern auf die Erfahrungen der Verfasser in Gesprächen mit Ecuadorianern aus allen sozialen Schichten. Nur eine verschwindend geringe Zahl konnte die Frage nach der tatsächlichen Idee des *buen vivir* korrekt beantworten.

ob Staaten derartige Modelle überhaupt per Verfassung verordnen sollten oder können. Denn einerseits hängen die Chancen auf eine erfolgreiche Umsetzung von gesellschaftlichen Faktoren ab, die vom Staat nur in geringem Maß beeinflussbar sind. Und andererseits zeigt die Geschichte, dass es ethisch mehr als fragwürdig ist, Menschen von staatlicher Seite zu einer bestimmten Lebensweise zu zwingen – selbst wenn es sich hier um das „Gute Leben“ handelt.

In Bezug auf die demokratischen Strukturen lässt sich ein negativer Trend in Ecuador erkennen. Die sichtbare Aushebelung der Gewaltenteilung insbesondere nach den Präsidentschafts- und Parlamentswahlen im Februar 2013 hat auch Konsequenzen auf die Unabhängigkeit und die Partizipation der Zivilgesellschaft an politischen Entscheidungsprozessen. In Ermangelung effizienter Kontrollmechanismen werden staatliche Eingriffe in die Wirtschaft künftig eher zu- als abnehmen. Rafael Correa steht in den nächsten Jahren vor der Herausforderung, nicht nur die Binnenwirtschaft und den Konsum zu stützen, sondern vor allem die Investitionstätigkeiten nationaler und internationaler Akteure anzuregen. Fraglich bleibt nämlich, ob in Zukunft die hohen öffentlichen Ausgaben, die darüber hinaus immer mehr durch die Ausbeutung der heimischen Rohstoffreserven finanziert werden müssen, die sinkenden privaten Investitionen kompensieren können.

Der verfassungsrechtliche Anspruch und die gelebte Realität in Ecuador klaffen noch weit auseinander. Von der Realisierung des *buen vivir* als dem neuen Lebens- und Gesellschaftskonzept ist die „Bürgerrevolution“ von Präsident Rafael Correa weit entfernt, und es zeichnet sich auch für die nähere Zukunft keine Annäherung ab. Was vom Ideal des *sumak kawsay* letztendlich übrigbleibt, ist eine (zunehmend) autoritäre links-populistische Regierungspolitik, die sich aus Rohstoffeinnahmen finanziert, in ihrer Machtegozentrik die Grundlagen der freiheitlichen Demokratie und der aktiven Zivilgesellschaft zerstört, und deren „Führerfigur handelt, als ob sie den Willen des Volkes verkörperte“.²⁷

27 | Carlos de la Torre, *Populismus in Lateinamerika. Zwischen Demokratisierung und Autoritarismus*, Studie, Friedrich-Ebert-Stiftung, 08/2013, 8, <http://library.fes.de/pdf-files/iez/10210.pdf> [17.12.2013].



Dr. Gidon Windecker leitet von Amman, Jordanien, aus das Regionalprogramm Golf-Staaten der Konrad-Adenauer-Stiftung.



Peter Sendrowicz ist Projektassistent des Regionalprogramms Golf-Staaten.

KATAR ZWISCHEN MARKETING UND REALPOLITIK

SMARTES GESCHÄFTSMODELL FÜR EINEN MIKROSTAAT?

Gidon Windecker / Peter Sendrowicz

Nachdem libysche Rebellen nach dem Sturz Gaddafis 2011 noch stolz die katarische Nationalflagge neben der eigenen gehisst hatten, zeigte sich im Frühjahr 2013 ein ganz anderes Bild: Von Tunis über Bengasi bis nach Kairo verbrannten zornige Bürger Flaggen des Golf-Emirats und Stoffpuppen des katarischen Emirs. Die einstige Dankbarkeit der Aufständischen für die Unterstützung der äußerst finanzstarken Golfmonarchie im Zuge der Umbrüche in der arabischen Welt ist einem tiefen Misstrauen gewichen. Der Überdruß angesichts der katarischen Präsenz in den inneren Angelegenheiten der Revolutionsländer zeigt, dass Katar mit seiner bisherigen außenpolitischen Strategie der Unterstützung islamistischer Gruppierungen, insbesondere der Muslimbruderschaft, Rückschläge erlitten hat. Darüber hinaus birgt die Fußball-WM 2022, für die Katar 2010 den Zuschlag erhielt und welche die Krönung seines außenpolitischen Kurses darstellen sollte, vorab das Risiko eines gewaltigen Imageschadens. Die prekäre Situation der Gastarbeiter auf den Baustellen der zukünftigen Spielstätten wirft einen Schatten auf Katars Bemühungen um ein positives Image in der Welt.

Die politische, insbesondere die außenpolitische Strategie dieses Mikrostaates gibt dem außenstehenden Betrachter so manches Rätsel auf. Der zurückgetretene Emir Sheikh Hamad bin Khalifa al-Thani hat seinem Sohn Tamim bin Hamad al-Thani mit der am 25. Juni 2013 vollzogenen Machtübergabe ein anspruchsvolles Erbe hinterlassen: Zum einen ist es Sheikh Hamad in seiner 18-jährigen Regentschaft gelungen, Katar in die Moderne zu katapultieren und damit getreu seiner „Vision 2030“ die Weichen

für die Zeit nach Versiegen der Gasquellen zu stellen. Zum anderen hat sich das Emirat mit seiner nach allen Seiten ausschlagenden Außenpolitik auf der Weltbühne nicht ausnahmslos beliebt gemacht. Insbesondere unter dem ebenfalls im Juni 2013 zurückgetretenen Premier- und Außenminister in Personalunion, Sheikh Hamad bin Jassim bin Jabor al-Thani, wurde Katar zeitweise zielloser Aktionismus vorgeworfen. Bevor man sich jedoch die Frage nach dem Kurs stellt, den der neue Emir Tamim für sein Land verfolgt, und danach, was seine Regierung dabei zu bedenken hat, sollte die „*smart power*-Strategie“ seines Vaters beleuchtet werden, mit welcher „Seine Hochheit, der Vater des Emir“¹ von 1995 bis 2013 das Fundament für den modernen Staat Katar gelegt hat.

DAS SMART POWER-KONZEPT UND KATARS MOTIVE

Der renommierte US-amerikanische Politologe Joseph Nye prägte spätestens 2004 in seinem Standardwerk *Soft Power – The Means to Success in World Politics* den Begriff der *smart power* als eine Kombination aus *soft* und *hard power*. Sein Konzept liefert einen geeigneten theoretischen Rahmen zum besseren Verständnis der Strategie Sheikh Hamads. Während *soft power* für die Fähigkeit eines Akteurs steht, andere durch Anziehungs- und Überzeugungskraft für sich und seine Sache zu gewinnen, gründet sich *hard power* auf den klassischen Druckmitteln militärischer und wirtschaftlicher Macht und auf die Finanzstärke eines Landes. Für Nye kommt es dabei auf die Komplementarität beider Machtformen an, um erfolgreich auf der Weltbühne sein zu können: „[...] success will depend upon [...] a better balance of hard and soft power in [...] foreign policy. That will be smart power.“² Sheikh Hamad verfolgte seit seinem Amtsantritt 1995 die Absicht, seinen Mikrostaat Katar durch *smart power* zu konsolidieren. Neben der Demonstration wirtschaftlicher Souveränität und Stärke sowie militärischer Entschlossenheit auf der *hard power*-Seite eröffnet sich einem finanziell gut ausgestatteten Akteur auf der *soft power*-Seite ein breites

Sheikh Hamad verfolgte seit seinem Amtsantritt 1995 die Absicht, seinen Mikrostaat Katar durch *smart power* zu konsolidieren.

- 1 | Offizielle Bezeichnung Sheikh Hamad bin Khalifa al-Thani seit der Machtübergabe an seinen Sohn, Tamim bin Hamad al-Thani, am 25.06.2013.
- 2 | Joseph Nye, *Soft Power – The Means to Success in World Politics*, New York, PublicAffairs, 2004, 147.

Instrumentarium, um sein Zielpublikum in den Bann zu ziehen und es sich gewogen zu machen – denn „soft power needs hard dollars“.³

Im ersten Schritt gilt es, die Aufmerksamkeit der anderen Akteure zu gewinnen und sie für das eigene Anliegen zu sensibilisieren. Das geeignete Mittel dafür ist das Branding. Simon Anholt sieht darin „nothing less than a new approach to [...] international relations“.⁴ Es impliziert, aus einem Land eine internationale Marke mit Wiedererkennungswert zu machen. Anschließend geht es darum, Stakeholder zu gewinnen und diese langfristig, durchaus auch emotional, an sich zu binden. Die regelmäßige Kommunikation von Errungenschaften, laufenden Prestigeprojekten und anderen erwähnenswerten Unterfangen in Form von *storytelling* ist hierzu ein effizientes Instrument. Für einen Mikrostaat wie Katar ist das Entscheidende, die anderen Akteure von der Einzigartigkeit des Landes in seiner speziellen Nische zu überzeugen. So PR- und Marketing-lastig dieser Ansatz sein mag, müssen der Kommunikationsstrategie stichhaltige Taten vorangehen, die sie erst authentisch machen. Der Erfolg einer *smart power*-Strategie hängt von der Ausgewogenheit zwischen den beiden Tragflächen ab. Mit einem Übermaß an *hard power* läuft ein Land Gefahr, seine eigenen *soften* Bemühungen zu untergraben. Eine allein auf *soft power* ausgerichtete außenpolitische Strategie verschafft einem Staat nicht den nötigen Respekt, um selbstbewusst und bestimmend auf der Weltbühne aufzutreten. Bevor nun aber Katars *smartness* unter Sheikh Hamad im Einzelnen betrachtet werden soll, ist es interessant, die Beweggründe zu verstehen, aus welchen der ehemalige Emir auf die Prinzipien von *smart power* gesetzt hat.

Auf einer Fläche halb so groß wie Hessen leben in Katar ca. 1,9 Millionen Menschen, wobei die etwa 250.000 Kataris in ihrem eigenen Land die Minderheit darstellen. Gemessen am Pro-Kopf-BIP von ca. 100.000 US-Dollar sind sie die reichsten Menschen der Welt. Der katarische Wohlstand gründet sich auf dem drittgrößten Gasvorkommen der

3 | Cynthia Schneider, „Culture Communicates: US Diplomacy That Works.“, in: *The New Public Diplomacy. Soft Power in International Relations*, New York, Palgrave Macmillan, 2005, 163.

4 | Simon Anholt, *Places: Identity, Image and Reputation*, Houndmills, Palgrave Macmillan, 2010, 8.

Erde, nach Russland und Iran, die vor den Küsten des Emirats liegen. Das Rückgrat der katarischen Gesellschaft sind die aus Asien angeheuerten Gastarbeiter, welche die Mehrheit der Bevölkerung bilden, und die aus dem Rest der arabischen sowie der westlichen Welt eingekauften Experten. Sie halten das Land praktisch und logistisch am Laufen. Katar zeichnet sich durch hohe innere Stabilität aus, was darauf zurückzuführen ist, dass der Staat seine – die Betonung liegt auf katarischen – Bürger großzügig am Reichtum des Landes teilhaben lässt. Steuerfreiheit, kostenlose Elektrizität, Bildung und Gesundheitswesen sollen die bisher nicht existierende politische Teilhabe kompensieren. Um Katar im Inneren auf diesem Lebensstandard halten zu können und um die Weiterentwicklung des Emirats in einem stabilen Umfeld zu sichern, sah Sheikh Hamad in den *smart power*-Prinzipien den geeigneten Weg, sein Land für die Zukunft zu rüsten.

Im regionalen Gefüge gibt es für Katar stets zwei Haupt-sorgen zu berücksichtigen: Zum einen ist da die stetige Befürchtung eines iranischen oder saudischen Einmarschs. Die Bemühungen des Emirats sind insbesondere als Selbstschutz vor seinen beiden riesigen Nachbarn zu verstehen. Katar sieht im Zweiten Golfkrieg einen Präzedenzfall und fürchtet, Iran könne mit der Golfmonarchie ebenso verfahren wie einst Irak mit Kuwait. Schließlich beuten Katar und Iran gemeinsam eines der größten Gasfelder der Welt aus. Da Katar jedoch technologisch weiter entwickelt ist als Iran, fördert es mehr Gas mit einer höheren Geschwindigkeit. In absehbarer Zeit drohen daher die Ausbeutungsambitionen beider Länder aufeinanderzustoßen. Was den anderen großen Nachbarn angeht, sind die Beziehungen zu Saudi-Arabien von jeher von Miss-trauen geprägt. Darüber kann auch die gemeinsame Mit-gliedschaft im Golf-Kooperationsrat nicht hinwegtäuschen. Das Schreckgespenst einer Annektierung durch Saudi-Arabien ist bei außenpolitischen Erwägungen Katars stets prä-sent. Sowohl mit *soft* als auch mit *hard power* beabsichtigt Katar, möglichst viele Stakeholder an sich zu binden, die Interesse an Katars Unversehrtheit haben.

Katar und Iran beuten gemeinsam eines der größten Gasfelder der Welt aus. Da Katar jedoch technologisch weiter entwickelt ist als Iran, fördert es mehr Gas mit einer höheren Geschwindigkeit.

Das zweite Motiv, das Sheikh Hamad zweifelsohne zu seiner Strategie bewegt hat, ist die Notwendigkeit, Katar als vergleichsweise liberalen, freigebigen und fortschrittlichen Standort mit Geschäftssinn zu etablieren, um neben seinen regionalen Rivalen Bahrain und Vereinigte Arabische Emirate wettbewerbsfähig zu bleiben. All diese Staaten sind Teil des weltweiten Wettlaufs um Touristen, Fabrikanlagen, Unternehmen und neue Talente, die sie anwerben wollen. Auch wenn es Katar schmerzen mag, nicht Austragungsort der Formel 1 zu sein, ist es ihm gelungen, Bahrain und Abu Dhabi anderweitig mit seinem Branding abzuhängen. Eine Herausforderung bleibt auf jeden Fall, es mit Dubai aufzunehmen, insbesondere nachdem dieses den Zuschlag für die Weltausstellung 2020 erhalten hat. Neben der Fußball-WM 2022 konnte Katar weitere erstklassige Sportereignisse wie die Handball-WM 2015 sowie die Straßen-Rad-WM 2016 ins Land holen. Beide Emirate haben nun zeitnah stattfindende Weltereignisse vorzubereiten, an denen sie sich messen können.

SMART POWER ALS NATIONALE STRATEGIE

Kurz nach seiner Thronbesteigung 1995 begann Sheikh Hamad bereits, seine Vorstellungen von *hard* und *soft power* umzusetzen, um die Golfmonarchie als einflussreichen Player auf der Weltbühne zu etablieren. Möglich war dieses Unterfangen nur aufgrund der immensen finanziellen Mittel des Emirats. Was sind die Stützen seiner Strategie?

Das Fundament des modernen Katar

Zugegebenermaßen ist es nicht selbstverständlich, von Katar als einer *hard power*-Größe zu sprechen, wenn man bedenkt, dass das Land mit 11.800 Soldaten über die zweitkleinste Armee des Nahen Ostens verfügt.⁵ Doch hat das Land versucht, diese Defizite zu kompensieren. Sheikh Hamad ließ 1996 für eine Milliarde US-Dollar den hoch technologisierten Luftwaffenstützpunkt al-Udeid errichten, unter der Prämisse: „If we build it, they will come“.⁶

5 | Vgl. Christopher M. Blanchard, „Qatar: Background and U.S. Relations“, Congressional Research Service, 06.06.2012, <http://fas.org/sgp/crs/mideast/RL31718.pdf> [20.12.2013].

6 | Glen Segell, *Disarming Iraq*, London, Glen Segell Publishers, 2004, 73.

Und sie kamen. Die USA unterhalten in al-Udeid eine ihrer größten Luftwaffenbasen außerhalb ihres Landes, was sie zum Schutzgaranten Katars macht und woraus das Emirat gleichzeitig sein Selbstbewusstsein zieht. Die nicht ausreichend zur Verfügung stehende Ressource rekrutierbarer Männer aus der eigenen Bevölkerung kompensiert der Emir also mit dem Ansatz, Katar vorerst eine militärische Aura zu verleihen, indem das Land mit der US-amerikanischen Militärmacht kooperiert. Später, während der Umbrüche in der arabischen Welt, würde Katar sein Profil mit eigenen militärischen Absichten und Aktionen schärfen, aber auch nur, da es weiterhin davon ausgehen kann, dass die USA es so schnell nicht im Stich lassen werden. Die ausschlaggebenden Faktoren für Katars Selbstsicherheit in Sachen *hard power* sind zudem insbesondere seine wirtschaftlichen und damit verbundenen finanziellen Druckmittel, zu welchen ihm seine gigantischen Gasreserven verhelfen. Angesichts stets steigender Energiepreise und des fortwährenden weltweiten Energiebedarfs verfügt Katar über eine beachtliche Wirtschaftsmacht. Zahlreiche internationale Importeure bauen auf katarisches Flüssiggas, das in Ras Laffan, der 1997 gegründeten und mit zahlreichen Gasverflüssigungsanlagen ausgestatteten Industrieanlage im Norden Katars, verarbeitet wird. Erdgas entwickelt sich weltweit zu einer der bedeutendsten Energieressourcen und macht bereits ein Fünftel des weltweiten Energieverbrauchs aus.⁷ Angedrohte Lieferengpässe auf dem internationalen Energiemarkt könnten tief greifende Auswirkungen auf dem Weltmarkt nach sich ziehen. Die Erträge aus dem Gasgeschäft nutzt das Emirat im großen Stil, um wirtschaftliche Interessen durchzusetzen.

Die ausschlaggebenden Faktoren für Katars Selbstsicherheit in Sachen *hard power* sind insbesondere seine finanziellen Druckmittel, zu welchen ihm seine gigantischen Gasreserven verhelfen.

Die Magie der sanften Macht: facettenreiches Branding

Das sich militärisch und wirtschaftlich von seiner harten Seite zeigende Emirat komplementiert dieses Auftreten mit einem breiten Spektrum an Maßnahmen zur Steigerung der *soft power*. Mit dem 1996 gegründeten TV-Sender *Al Jazeera*, dem Sprachrohr für Katars *storytelling*, zeigte Doha, dass das angloamerikanische Monopol in

7 | „An unconventional bonanza“, *The Economist*, 12.07.2012, <http://economist.com/node/21558432> [20.12.2013].

der Nachrichtenübermittlung gebrochen werden kann. *Al Jazeera* ist Katars *soft power*-Waffe. Der Sender dient als Meinungsbildner in der Region und hat nicht zuletzt mit der Einführung der englischsprachigen Variante 2006 auch weltweit zur strategischen Außenkommunikation des Emirats beigetragen. Internationale Ableger gibt es auf dem Balkan, in Lateinamerika und Afrika, abgesehen davon,

Die Ägypter verfolgten auf *Al Jazeera* die pro-revolutionäre Rund-um-die-Uhr-Berichterstattung der Ereignisse in Tunesien. Die Libyer inspirierten sich von den Live-Bildern vom Tahrir-Platz in Kairo.

dass sich Katar mittlerweile in US-amerikanische und europäische Fernsehsender eingekauft hat. Der politische Einfluss, den *Al Jazeera* auf die Umbrüche in der arabischen Welt hatte, ist nicht zu unterschätzen: Die Ägypter verfolgten auf *Al Jazeera* die pro-revolutionäre Rund-um-die-Uhr-Berichterstattung der Ereignisse in Tunesien. Die Libyer inspirierten sich von den Live-Bildern vom Tahrir-Platz in Kairo. Der TV-Sender trug damit zu einer Kettenreaktion bei. Bis nach Bahrain reichte diese jedoch nicht. Die Niederschlagung der Protestbewegung in Manama 2011, die auch indirekt durch katarische Sicherheitskräfte unterstützt wurde, fand auf dem arabischsprachigen *Al Jazeera* kaum Erwähnung. Dies zeigt, inwiefern *Al Jazeera* ein unterschwelliges, sprich softes Instrument der Außenpolitik Katars ist. Kritiker sprechen in diesem Zusammenhang von einer über *Al Jazeera* verbreiteten islamistischen Agenda, wofür die auf dem Sender lange Zeit ausgestrahlte Show des islamistischen Predigers Yusuf al-Qaradawi sprechen würde. Der aus Ägypten stammende Vordenker der Muslimbruderschaft lebt seit 1961 in Katar. Er gilt als einflussreicher sunnitische Gelehrter, der mit seiner Sendung „Die Scharia und das Leben“ auf *Al Jazeera* ein muslimisches Millionenpublikum erreichte. Damit hat Katar der Muslimbruderschaft eine ideologische Plattform geboten. Seinerseits unterstützte Qaradawi 2011 die katarische Politik in den arabischen Krisenländern.

Ein weiterer Pfeiler der katarischen *soft power*-Strategie besteht in Direktinvestitionen im Ausland. Investitionen in internationale Unternehmen erhöhen die weltweite Präsenz Katars. Gleichzeitig sichert sich das Emirat damit das Interesse der Staaten, aus denen die Unternehmen stammen, an seiner Stabilität und physischen Unversehrtheit. Von Beginn seiner Regentschaft an legte Sheikh Hamad Wert darauf, Katar zu einem globalen Zentrum für Kultur, Innovation, Bildung und Sport zu machen. Die treibende

Kraft dahinter ist Sheikha Mozah bint Nasser al-Missned, die zweite seiner drei Ehefrauen. Als Gründerin und Vorsitzende der Qatar Foundation (gegründet 1995) hat sie internationale Studenten und prestigereiche Universitäten auf den Campus der Education City in Doha geholt. Verbunden mit dem Qatar Science & Technology Park kann diese Initiative als Vorhaben interpretiert werden, Katar einen zentralen Platz auf den „new silk roads of knowledge“⁸ zu sichern.



Das Museum of Islamic Art in Doha: Katars Prestigeobjekt spiegelt die Ambitionen des Emirats wider, kulturelles Drehkreuz der arabischen Welt zu werden. | Quelle: © Peter Sendrowicz.

Die Beschaffung intellektuellen Kapitals stand stets oben auf Sheikh Hamads Agenda. Um das kulturelle Kapital kümmert sich insbesondere seine Tochter, Sheikha Mayassa bint Hamad bin Khalifa al-Thani, als Vorsitzende der Qatar Museum Authority. Sheikh Hamad wünschte sich, Katar als Galionsfigur arabischer und islamischer Kultur zu profilieren – ein Vorhaben, auf das z.B. der Bau des beeindruckenden Museum of Islamic Art als Markenzeichen Dohas zurückgeht. Gleichzeitig bemüht sich seine Tochter Mayassa darum, die Hauptstadt Katars als Standort für moderne Kunst zu etablieren, etwa durch die bis Januar 2014 in Doha gastierende Damien-Hirst-Retrospektive. Sheikh Hamad verfolgte die Absicht, Katar zu einer internationalen Drehscheibe in der MICE-Branche (*Meetings, Incentives, Conferences, Exhibitions*) zu machen. Hier sollten sich die verschiedensten internationalen Akteure miteinander vernetzen. Großkonferenzen wie der Weltklimagipfel

8 | Alexander Smoltczyk, „Vater Morgana“, *Der Spiegel*, 26.05.2012, <http://spiegel.de/spiegel/print/d-85913073.html> [20.12.2013].

2012 in Doha sollten seine Ambitionen in diesem Bereich widerspiegeln: Doha als ein das ganze Jahr über andauerndes Davos.

Um nicht nur die Eliten, sondern auch die Massen anzusprechen, sah Sheikh Hamad im Sport das geeignete Mittel, Katar zu einer Marke mit Wiedererkennungswert zu machen. Neben den erwähnten Großereignissen sicherte sich Katar im internationalen Sportturnierkalender prominente Plätze, unter anderem im Tennis, Reitsport und Golf. Sichtbarkeit im Populärspport, noch bevor die Fußball-WM 2022 angepfeifen wird, hat Katar spätestens durch den Kauf des französischen Fußballclubs Paris St. Germain und durch das Hauptsponsoring des FC Barcelona sichergestellt. Man muss sich nur den 2013 erschienenen, gemeinsamen Werbeclip von Qatar Airways und dem FC Barça ansehen,⁹ um einen Eindruck davon zu gewinnen, welche Anziehungs- und Überzeugungskraft Katars *soft power*-Maschinerie entfalten kann.

Ein weiterer Grundpfeiler der Strategie Sheikh Hamads bestand zumindest bis 2011 in den diplomatischen Bemühungen, die Katar in regelmäßigen Abständen an den Tag legte. Das Credo des Mikrostaates war es, sich mit möglichst allen und jedem zu vertragen. Das mehrdimensionale Netzwerk, das sich Katar aus internationalen Akteuren schuf, die unterschiedlicher nicht sein könnten, ist beispiellos. Katar besetzte eine Nische als Mediator, der unterbrochene Kommunikationskanäle zwischen verfeindeten Parteien wiederherstellte. Welcher andere Staat kann behaupten, gleichzeitig ein starker Verbündeter der USA zu sein und zumindest bis 2008 mit Israel aktiv Beziehungen gepflegt zu haben, gleichzeitig die Hamas und Hisbollah finanziert und ein stabiles Verhältnis zu Iran aufrecht erhalten zu haben? Die Multidimensionalität der diplomatischen Beziehungen Katars wird am Beispiel Israel deutlich. 1996 errichteten das Emirat und Israel gegenseitige Handelsmissionen in Tel Aviv und Doha. Solche informellen Botschaften hatte es zuvor nirgendwo gegeben. Auch nach Ausbruch der al-Aqsa-Intifada im Jahr 2000 wurden die Beziehungen aufrechterhalten. Erst der Gaza-Krieg 2008/2009 war Auslöser für

9 | „FC Barcelona and Qatar Airways, a team that unites the world“, FC Barcelona, 27.08.2013, <http://fcbarcelona.com/club/detail/article/fc-barcelona-and-qatar-airways-a-team-that-unites-the-world> [20.12.2013].

das Einfrieren der katarisch-israelischen Beziehungen und die Ausweisung des israelischen Vertreters in Doha. Im Februar 2008 hatte Sheikh Hamad die damalige israelische Außenministerin Tzipi Livni noch zum achten Doha Forum on Democracy, Development & Free Trade eingeladen.¹⁰ Dass Katar überhaupt dazu bereit war, mit Israel pragmatischen Umgang zu pflegen, ist ein weiterer diplomatischer Schachzug des Emirats. Die Aufzählung der mit Katars Hilfe kurz- bzw. langfristig geschlichteten Konflikte liest sich wie das *Who is Who* der internationalen Brandherde: Doha-Abkommen im Libanon-Konflikt 2008, Waffenstillstands-Abkommen im Jemen 2008 sowie im Nord-/Südsudan-Konflikt 2010, Doha-Abkommen im Fatah-Hamas-Konflikt 2012 und weitere zu Konflikten in der Westsahara, Algerien, Eritrea-Äthiopien und Somalia. Sheikh Hamad wurde zeitweise als der „arabische Kissinger“ oder „Bismarck“ gefeiert. Seine *smart power*-Strategie lässt sich als Versuch bewerten, das unter Betrachtern entweder Begeisterung oder Kopfschütteln hervorruft, kaum jemanden jedoch unberührt lässt. Sheikh Hamad ist es damit gelungen, dass sein Land international wahrgenommen wird, was eines seiner Hauptanliegen war.



Seit Dezember 2010 Trikotwerbepartner: Die Qatar Foundation zahlt dem FC Barcelona 170 Millionen Euro für einen fünfjährigen Sponsorenvertrag. | Quelle: Christopher Johnson, Globalite Magazine ©①②.

10 | Katja Niethammer, „Katar als arabischer Konfliktmediator: Neuer Hoffnungsträger oder Gernegroß?“, *GIGA Focus*, Nr. 8, 2010, http://giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/publikationen/pdf/gf_nahost_1008.pdf [20.12.2013].

KATARS AUSSENPOLITISCHE ABENTEUER

Katar begann, klar Position zugunsten der Revolutionsbewegungen in der arabischen Welt zu beziehen. Der Ansatz, mit allen befreundet zu sein, wurde aufgegeben.

Mit den Umbrüchen in der arabischen Welt 2011 erfuhr die sanfte Diplomatie des Emirs einen entscheidenden Wandel. Katar avancierte vom Mediator zum von harten Interessen geleiteten Akteur und begann, klar Position zugunsten der Revolutionsbewegungen in der arabischen Welt zu beziehen. Der Ansatz, mit allen befreundet zu sein, wurde zugunsten einer Schärfung des militärischen Profils aufgegeben.

Vom Mediator zum regionalen Player

Katar unterstützte die islamistischen Rebellen in den Krisenländern sowohl mit Waffen als auch mit finanziellen Mitteln. Des Weiteren entsandte das Emirat nach einem Beschluss des Golf-Kooperationsrates gemeinsam mit Saudi-Arabien und den Vereinigten Arabischen Emiraten Truppen nach Bahrain, um seine Unterstützung für das Königshaus zu demonstrieren. Dieser Wandel basierte auf einer Reihe strategischer Überlegungen. Zum einen sahen die Herrscher von Doha insbesondere in den Muslimbrüdern einen aufsteigenden Stern, der die Zukunft des Nahen Ostens bestimmen würde. Bereits in den 1990er Jahren hatte der Emir gute Beziehungen zu ihnen gepflegt und er hoffte, dass ein von verbündeten Islamisten regierter Naher Osten Katars Machtposition stärken würde. Dabei ging er davon aus, dass sich selbst radikale Gruppen zu einer gemäßigten Politik bekennen würden, wenn sie erst einmal an der Macht wären.¹¹ Darüber hinaus bot diese Situation in Bezug auf das Spannungsfeld mit Katars Nachbarn eine Chance, sah doch das konservativere saudische Königshaus die Muslimbrüder als Konkurrenz zu den von ihm unterstützten salafistischen Gruppierungen. Auch wenn die Umbrüche Katar ursprünglich enger zu Saudi-Arabien trieben – galt es doch, gemeinsam die Golf-Monarchien vor den Revolten zu schützen – so zeigten sich in der Unterstützung der Rebellen doch schnell die Interessensunterschiede.¹² Für

11 | Lina Khatib, „Qatar’s foreign policy: the limits of pragmatism“, *International Affairs* 89, 2, 2013, 424.

12 | Thomas Pierret, „The Reluctant Sectarianism of Foreign States in the Syrian Conflict“, *United State Institute of Peace, Peacebrief* 162, 18.11.2013, <http://usip.org/sites/default/files/PB162.pdf> [20.12.2013].

Katar bot sich durch eine starke Allianz mit den sunnitischen Muslimbrüdern außerdem die Chance, einen strategisch nützlichen Gegenpol zum schiitischen Iran zu bilden. Hieraus erklärt sich auch Katars Haltung zum Bahrainkonflikt: Anders als in Libyen oder Ägypten ging es darum, die sunnitischen Königshäuser gegen die mutmaßlichen Unterwanderungsversuche Irans zu verteidigen.

Durch diese Neuorientierung ist Katar seit 2011 vom geschickten, *soften* Diplomaten zum Partei ergreifenden regionalen Player avanciert. Seine militärische Entschlossenheit führte jedoch zu unerwarteten Herausforderungen.

Aufs falsche Pferd gesetzt

Am 25. Juni 2013 endete die Ära Sheikh Hamad. Zum ersten Mal in der Geschichte des katarischen Herrscherhauses wurde die Macht friedlich und freiwillig an die nächste Generation übergeben. Dabei stellt sich die Frage, weshalb der weithin für 2015 zum Jubiläum des Emirs erwartete Wechsel ausgerechnet im Sommer 2013 stattfand. Es steht außer Frage, dass Sheikh Tamim das Erbe seines Vaters zu einem äußerst schwierigen Zeitpunkt angetreten hat. In der Tat hatte sich in den Monaten vor dem Machtwechsel herauskristallisiert, dass Katar in seinen außenpolitischen Bestrebungen, insbesondere in seiner kompromisslosen Unterstützung der Muslimbrüder, zu viel gewagt hatte und dass eine Neuorientierung seiner Politik notwendig war.

Die offensive Ausrichtung der Außenpolitik, die den Alleingang des Emirats seit 2011 entscheidend geprägt hatte, schlug gleich in mehreren Schlüsselbereichen fehl. Was aus katarischer Sicht der langfristigen Festigung der Macht der Herrscherfamilie gedient hatte, wurde im Ausland als Bedrohung regionaler und internationaler Interessen wahrgenommen. In Libyen beispielsweise nahm Katar 2011 erstmalig an einer NATO-Mission teil. Das Land unterstützte die Rebellen mit Waffen, Kampfausrüstung und Training. Unter anderem wurden sechs Mirage-Flugzeuge für den Einsatz zur Verfügung gestellt. Katar übernahm die Rolle des Sprechers der Arabischen Liga und verhalf den Rebellen zu ihrem eigenen Nachrichtensender in Doha. Auf *Al Jazeera* rief Yusuf al-Qaradawi

In Libyen unterstützte Katar die Rebellen mit Waffen, Kampfausrüstung und Training. Unter anderem wurden sechs Mirage-Flugzeuge für den Einsatz zur Verfügung gestellt.

zum Sturz Gaddafis auf. Außerdem fand in der katarischen Hauptstadt im April 2011 ein Treffen der internationalen Militärallianz Libya Contact Group statt. Insgesamt investierte das Emirat zwei Milliarden US-Dollar in die Revolution.¹³

Dann jedoch irritierte Katar seine Verbündeten durch seinen Alleingang in der kontinuierlichen Unterstützung islamistischer Kräfte außerhalb des internationalen Bündnisses.¹⁴ Diese Taktik sollte der Stärkung des katarischen Einflusses jenseits der Allianz dienen, unterwanderte jedoch gleichzeitig die Bemühungen anderer arabischer und westlicher Staaten, eine stabile Übergangsregierung zu errichten. Durch seinen übermäßigen Eifer löste Katar nicht nur internationale Irritation aus, sondern auch den Zorn der libyschen Bevölkerung. Bald brannten katarische Flaggen. Die vom Emirat finanzierten Polizeiwagen wurden neu lackiert, so dass die katarischen Nationalfarben nicht mehr sichtbar waren.¹⁵

Anders als in Libyen zögerte Katar in Syrien zunächst, die islamistischen Rebellen zu unterstützen. Zu groß waren die Befürchtungen, das Ende des Regimes Bashar al-Assads, eines alten Verbündeten, könnte auch das fragile Kräftegleichgewicht zwischen den Golf-Monarchien und dem schiitischen Iran beeinflussen. So setzte Katar anfangs auf Diplomatie, gleichzeitig ließen nicht zuletzt die harschen Worte Qaradawis gegen das syrische Regime die Spannungen zwischen Doha und Damaskus wachsen.¹⁶ Schließlich zog das Emirat als erstes arabisches Land seine diplomatische Vertretung aus der syrischen Hauptstadt ab und wurde, ähnlich wie in Libyen, zum Sprachrohr eines militärischen Einsatzes. Bis Mai 2013 investierte Katar laut

Katar zog als erstes arabisches Land seine Diplomaten aus Syrien ab und wurde zum Befürworter eines Militäreinsatzes.

13 | Khatib, Fn. 11, 421.

14 | Jeremy Shapiro, „The Qatar problem“, *Foreign Policy*, 28.08.2013, http://mideastafrica.foreignpolicy.com/posts/2013/08/28/the_qatar_problem [20.12.2013].

15 | „Qatar’s foreign policy. Change of tack“, *The Economist*, 15.07.2013, <http://economist.com/blogs/pomegranate/2013/07/qatar-s-foreign-policy> [20.12.2013].

16 | Guido Steinberg, „Qatar and the Arab Spring. Support for Islamists and New Anti-Syrian Policy“, *SWP Comments* 7, 02/2012, 5, http://swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2012C07_sbg.pdf [20.12.2013].

Financial Times bis zu drei Milliarden US-Dollar in die bewaffneten Aufstände.¹⁷

Allerdings wurden auch hier Vorwürfe laut, Katar betreibe die eigenständige Bewaffnung radikaler Islamisten außerhalb des international anerkannten Syrian Military Council. Das Emirat förderte damit die innere Spaltung des Landes und trage letztendlich zur Verschärfung des Konfliktes durch die Zersplitterung der Opposition bei. Kritiker in der arabischen Welt spotteten, Sheikh Hamad wolle ein neuer Gamal Abdel Nasser werden, in Anlehnung an den pan-arabischen ägyptischen Präsidenten. Darüber hinaus führte die Unterstützung insbesondere der Muslimbrüder dazu, dass Saudi-Arabien seinerseits vermehrt salafistischen und anderen mit den Muslimbrüdern rivalisierenden Gruppierungen Finanzen und Waffen zukommen ließ.¹⁸ Der Wettlauf fand seinen Höhepunkt Mitte Juni 2013, als US-Präsident Barack Obama nach der Schlacht von Qusair, bei der Assads Truppen die Oberhand gewonnen hatten, zur Bewaffnung der Rebellen aufrief. Daraufhin kehrte der saudische König von seinem Ferienaufenthalt in Marokko zurück,¹⁹ um die Gelegenheit zu ergreifen, Saudi-Arabien durch eine Kooperation mit westlichen Großmächten als regionale Führungsmacht zu rehabilitieren und Katar in seine Schranken zu weisen. Dabei setzte das Königreich auf eine Schwächung der Muslimbrüder. So wurde der Einfluss Katars auch hier zurückgedrängt.²⁰ Die amerikanische Entscheidung schließlich,

Kritiker in der arabischen Welt spotteten, Sheikh Hamad wolle ein neuer Gamal Abdel Nasser werden, in Anlehnung an den pan-arabischen ägyptischen Präsidenten.

17 | Gamal Abdel Nasser herrschte von 1945 bis 1970 über Ägypten und machte das Land zur wichtigsten Großmacht der Region. Roula Khalfa und Abigail Smith, „Qatar bankrolls Syrian revolt with cash and arms“, *Financial Times*, 16.05.2013, <http://ft.com/intl/cms/s/0/86e3f28e-be3a-11e2-bb35-00144feab7de.html> [20.12.2013].

18 | Sowohl Saudi-Arabien als auch Katar unterstützen auch nicht-islamistische Gruppen. Dabei geht es weniger um ideologische Interessen als viel mehr darum, den eigenen politischen Einfluss zu sichern. Pierret, Fn. 12.

19 | „Saudi King Abdullah cuts holiday short due to ,events in the region“, *Al Arabiya*, 15.06.2013, <http://english.alarabiya.net/en/News/middle-east/2013/06/15/Saudi-King-cuts-holiday-due-to-developments-in-the-region-.html> [20.12.2013].

20 | David B. Ottaway, „The Saudi-Qatari Clash Over Syria“, *The National Interest*, 02.07.2013, <http://nationalinterest.org/commentary/the-saudi-qatari-clash-over-syria-8685> [20.12.2013].

vorerst nicht in Syrien einzumarschieren, machte beiden Golf-Staaten einen Strich durch die Rechnung.²¹

Ein weiterer Punkt internationaler Kritik war der Besuch des Emirs im von der Hamas regierten Gaza-Streifen im Oktober 2012, verbunden mit einer Finanzhilfe von 400 Millionen US-Dollar an die Islamisten. Die Verärgerung in Washington und bei der Palästinensischen Autonomiebehörde in Ramallah war groß, doch mit dem Fall

Mit dem Fall des Mursi-Regimes in Ägypten sind auch die Islamisten in Gaza geschwächt. Doha hat seine Vorreiterrolle in den innerpalästinensischen Verhandlungen eingebüßt.

des Mursi-Regimes sind auch die Islamisten in Gaza geschwächt und Doha hat seine Vorreiterrolle in den innerpalästinensischen Verhandlungen eingebüßt.²² Auch um die von Katar unterstützten Muslimbrüder in Tunesien steht es längst nicht mehr so gut wie zu Zeiten der Jasmin-Revolution. Die islamistische El-Nahda-Partei gerät zunehmend unter Druck und hat beträchtlich an Ansehen und Einfluss in der Bevölkerung eingebüßt.²³ Dasselbe gilt für den türkischen Ministerpräsident Recep Tayyip Erdoğan, dessen konservativ-islamische Herrschaft durch die andauernden landesweiten Proteste zunehmend ins Wanken gerät. Die im Dezember 2013 enthüllten Korruptionsskandale um führende Kabinettsmitglieder haben zu einer weiteren Verschärfung der Lage beigetragen. Ebenso geht auch die Syrienkrise nicht spurlos an der Türkei vorüber.²⁴

21 | Der saudische König Sheikh Abdullah zeigte sich verärgert über diese Entscheidung und über die Aufnahme der Verhandlungen mit Iran, dass er Saudi-Arabiens lang erkämpften temporären Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen ablehnte. David Ignatius, „The U.S.-Saudi crackup reaches a dramatic tipping point“, *The Washington Post*, 23.10.2013, <http://washingtonpost.com/blogs/post-partisan/wp/2013/10/23/the-u-s-saudi-crackup-hits-a-dramatic-tipping-point> [20.12.2013].

22 | Jonathan Schanzer, „Confronting Qatar’s Hamas ties“, *Politico*, 07.10.2013, <http://politico.com/story/2013/07/congress-qatar-stop-funding-hamas-93965.html> [20.12.2013].

23 | Anna Antonakis-Nashif, „Legitimitäts- und Verfassungskrise in Tunesien“, *SWP-Aktuell* 49, 08/2013, http://swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2013A49_atk.pdf [20.12.2013].

24 | Kareem Fahim, „For Turkey’s Leader, Syria’s War Worsens His Problems at Home“, *The New York Times*, 12.09.2013, <http://nytimes.com/2013/09/13/world/middleeast/for-turkeys-leader-syrias-war-worsens-his-problems-at-home.html> [20.12.2013].

Doch das eigentliche Drama ereignete sich wenige Tage nach dem Amtsantritt von Sheikh Tamim, als am 3. Juli 2013 der ägyptische Präsident Mohammad Mursi vom Militär aus dem Amt gedrängt wurde. Damit begann eine Kampagne gegen die Muslimbrüder am Nil. Für die Herrscher in Doha hätte es schlimmer nicht kommen können, hatten sie doch außenpolitisch alles auf eine Karte gesetzt und dabei die Verstimmung ihrer Verbündeten in Kauf genommen. Als Mursi an die Macht gekommen war, hatte er von Katar acht Milliarden US-Dollar erhalten. Diese flossen in die neuen Machtstrukturen, aber auch an die Hamas in Gaza und die Rebellen in Syrien. Doch nun wurden der ägyptische Präsident und 2.000 hochrangige Funktionäre verhaftet und die Bruderschaft wurde im September 2013 gesetzlich verboten.²⁵ Katar musste erkennen, dass es in seinen Ambitionen aufs falsche Pferd gesetzt hatte. Anders als kalkuliert, wurde nun offensichtlich, dass die Zukunft des Nahen Ostens nicht in den Händen der Islamisten liegen würde.

Nach der Verhaftung des ägyptischen Präsidenten und des gesetzlichen Verbots der Bruderschaft musste Katar erkennen, dass die Zukunft des Nahen Ostens nicht in den Händen der Islamisten liegen würde.

Saudi-Arabien begrüßte die Entwicklungen in Ägypten und reagierte mit einer Finanzhilfe von fünf Milliarden US-Dollar an das neue Militärregime. Auch die Vereinigten Arabischen Emirate und Kuwait steuerten gemeinsam sieben Milliarden US-Dollar bei.²⁶ Die Spannungen zwischen Katar und Ägypten wuchsen. Die neuen Herrscher am Nil lehnten Katars Wunsch nach einer Erhöhung der Zahl der Flüge zwischen beiden Ländern ab und gaben kurzerhand zwei Milliarden US-Dollar an den Geber zurück. Laut Medienberichten wurden die Büros von *Al Jazeera* in Kairo geschlossen und der lokale Ableger wurde verboten. Sieben Journalisten wurden festgenommen, zwei von ihnen befinden sich nach wie vor in Haft.²⁷

25 | Aryn Baker, „Qatar Haunted by Its Decision to Back the Arab Spring’s Islamists“, *Time*, 26.09.2013, <http://world.time.com/2013/09/26/qatar-haunted-by-its-decision-to-back-the-arab-springs-islamists> [20.12.2013].

26 | Ebd.

27 | „Egypt returns \$2 billion to Qatar in sign of growing tensions“, Reuters, 19.09.2013, <http://reuters.com/article/2013/09/19/us-egypt-qatar-deposits-idUSBRE9810N020130919> [20.12.2013]; „Calls to free Al Jazeera journalists in Egypt“, *Al Jazeera*, 10.11.2013, <http://aljazeera.com/news/middleeast/2013/11/calls-free-al-jazeera-journalists-egypt-2013111015424142299.html> [20.12.2013].

In Bezug auf die Unterstützung der Islamisten sind Katars außenpolitische Ambitionen vorerst gescheitert. Der viel versprechende Aufstieg der Muslimbrüder ist erst einmal Geschichte. Doch auch in seinen diplomatischen Bestrebungen konnte die katarische Regierung nicht nur Erfolge verbuchen. So schlug der Vermittlungsversuch zwischen den Taliban und der afghanischen Regierung fehl. Präsident Hamid Karzai warf Katar vor, den Taliban Raum gegeben zu haben, ihr neu eröffnetes Büro in Doha als „Botschaft“ einer „afghanischen Exil-Regierung“ zu präsentieren. Er forderte das umgehende Entfernen ihrer Flagge vom Gebäude. Dieser Zwischenfall führte zur Absage geplanter Gespräche zwischen amerikanischen Diplomaten und Taliban-Vertretern. Kurze Zeit später schlossen die Taliban ihr Büro wieder.²⁸ Der gescheiterte Versuch der Institutionalisierung und damit bedingten Anerkennung der Islamisten senkt gleichzeitig die Aussicht auf zukünftige Verhandlungen zwischen den Konfliktparteien.



Führte zu Verstimmungen zwischen Katar und der afghanischen Regierung: Das im Jahr 2013 für kurze Zeit betriebene Büro der Taliban in Doha. | Quelle: © Str, picture alliance.

ZURÜCK ZUR SOFT POWER – VORWÄRTS ZUR AGENDA 2030

Vor dem Hintergrund der Rückschläge in Libyen und Syrien und des sich bereits mehrere Monate im Vorfeld anbahnenden Umbruchs am Nil überrascht es nicht, dass Katars

28 | Ben Farmer, „Taliban close Qatar office in protest at flag removal“, *The Telegraph*, 09.07.2013, <http://telegraph.co.uk/news/worldnews/asia/afghanistan/10169161/Taliban-close-Qatar-office-in-protest-at-flag-removal.html> [20.12.2013].

außenpolitische Rückschläge als Katalysator für den Machtwechsel dienen. Denn neben dem Emir wurde auch der Premier- und Außenminister seines Amtes enthoben. Hamad bin Jassim, einer der wohlhabendsten und einflussreichsten Kataris, war neben den internationalen Investitionen an der Spitze der Qatar Investment Authority auch für die Unterstützung der Islamisten verantwortlich. Darüber hinaus wurde im Herrscherhaus scheinbar befürchtet, der mächtige Premier könne Prinz Tamim die Thronfolge streitig machen.²⁹ Er musste nun von beiden Ämtern zurücktreten, wodurch Sheikh Hamad bin Khalifa gleich mehrerer Sorgen enthoben wurde und den Wandel einläutete. Das Amt des Premierministers wurde an den bisher stellvertretenden Innenminister Sheikh Abdullah bin Nasser al-Thani übergeben, was für eine zukünftig eher nach innen gerichtete Politik sprechen dürfte, wurde er doch gleichzeitig zum Innenminister ernannt.

Damit wird deutlich, dass der Führungswechsel nur bedingt für den politischen Wandel verantwortlich ist. Die Übergabe ist vielmehr Teil der katarischen Strategie, von nun an vorsichtiger zu agieren und die entstandenen Imageschäden des Landes in den Griff zu bekommen. Der neue Emir scheint dafür der geeignete Mann zu sein, ist der 33-jährige Sheikh Tamim doch nicht zuletzt der Vorsitzende des Nationalen Olympia-Komitees und als Verantwortlicher für die Beziehungen zur FIFA und der Planung der Weltmeisterschaft ein ausgesprochener Vertreter des *soft power*-Prinzips. Der an der britischen Eliteschule Sherborne und der Royal Military Academy Sandhurst ausgebildete Emir ist außerdem Vorsitzender der Qatar Investment Authority und der Sohn der glamourösen Sheikha Moza, National-symbol für soziales Engagement und Bildung.

Insofern kann der Machtwechsel in Doha als Teil der *smart power*-Strategie gewertet werden. Die Devise heißt, Abstand zu nehmen von außenpolitischen Abenteuern und sich noch intensiver mit den Entwicklungen im eigenen Land zu befassen. Schließlich gilt es, die Herausforderung zahlreicher Großbauprojekte termingerecht zu bewältigen. Diese neue Ausrichtung wurde mehr als deutlich

Die Devise heißt, Abstand von außenpolitischen Abenteuern zu nehmen. Schließlich gilt es, im eigenen Land die Herausforderung zahlreicher Großbauprojekte zu bewältigen.

29 | Sonja Zekri, „Gernegroß stößt an seine Grenzen“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 11.11.2013.

in der Antrittsrede des jungen Emirs, in der er dazu aufrief, „Arroganz zu vermeiden“, und fast ausschließlich über die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung seines Landes sprach. Dabei ging er insbesondere auf die Notwendigkeit von Bildung und der Diversifizierung der Wirtschaft ein. Darüber hinaus werde Katar „seinen Werten und Prinzipien treu bleiben“ und danach streben, die „brüderlichen Beziehungen“ zu den Mitgliedstaaten des Golf-Kooperationsrates und der Arabischen Liga zu „verfestigen“. Bezüglich der außenpolitischen Ausrichtung betonte er, Katar werde zwar „politische Trends in der Region respektieren“, jedoch „keinen dieser Trends gegen einen anderen unterstützen“.³⁰

Auffällig ist an der Rede insbesondere, dass der Emir die bewaffnete Auseinandersetzung in Syrien außen vorlässt. Zwar kann nicht davon ausgegangen werden, dass die zahlreichen Bündnisse mit den Muslimbrüdern aufgelöst werden und dass Katar seine Rolle in Syrien aufgibt, allerdings wird ein eher ruhiger Ton zu erwarten sein. Im Anschluss an die Machtübernahme des ägyptischen Militärs verkündete *Al Jazeera*, Katars Unterstützung gelte „dem ägyptischen Volke“ und nicht einer spezifischen Partei. Das Emirat respektiere „den Willen des ägyptischen Volkes“.³¹ Sheikh Yusuf al-Qaradawi, der den Aufstieg der Islamisten auf *Al Jazeera* propagiert hatte, wurde nun indirekt dafür gerügt, Mursi weiterhin zu unterstützen.³²

Die Annäherung zwischen Iran und dem Westen wird von den Herrschern am Golf mit Sorge beobachtet. Ein Ende der Sanktionen bedeutet eine Aufwertung des gefürchteten Nachbarn.

Im Kontext regionaler Machtpolitik sind auch die Folgen eines möglichen Sturzes des Assad-Regimes für das Kräftegleichgewicht zwischen den Golf-Monarchien und Iran nicht zu unterschätzen. Eine Verschiebung zeichnet sich bereits jetzt durch die Annäherung zwischen Iran und dem Westen ab und wird von den Herrschern am Golf mit Sorge beobachtet. Bedeutet ein Ende der Sanktionen doch nicht zuletzt eine Aufwertung des gefürchteten Nachbarn. Dazu kommt, dass eine Modernisierung der iranischen Industrie für die Islamische Republik auch ein größeres Kontingent in der Erschließung des iranisch-katarischen Gasfelds mit sich bringt.

30 | Antrittsrede von Emir Tamim bin Hamad al-Thani am 27.06.2013, live übertragen von *Al Jazeera*.

31 | *Al Jazeera*, 03.07.2013.

32 | Fn. 15.

Doch auch im eigenen Land steht Katar vor einer großen Zahl von Herausforderungen, nicht nur im Hinblick auf die anstehenden Großprojekte im Wert von 150 Milliarden US-Dollar. Auch die unmenschlichen Arbeitsbedingungen der Gastarbeiter, die an der Infrastruktur für die Weltmeisterschaft 2022 arbeiten, sowie die daraus resultierenden Todesfälle haben dem Image des Landes erheblichen Schaden zugefügt.³³ Ebenso sind Skandale wie der um den französischen Fußballer Zahir Belounis, der durch das katarische Arbeitsrecht bedingt mit seiner Familie 18 Monate in Katar festgehalten wurde, einer Verbesserung der öffentlichen Meinung über die „Marke Katar“ nicht gerade zuträglich.³⁴ Es gilt, grundlegende Reformen in der Arbeitsmarktpolitik durchzuführen und für bessere Bedingungen der zahlreichen internationalen Arbeitskräfte zu sorgen.

Die angestrebte „Agenda 2030“ sieht nicht nur eine Diversifizierung der Wirtschaft weg von der Abhängigkeit von nicht-erneuerbaren Energien vor, sondern auch eine Nationalisierung des nach wie vor durch ca. 1,65 Millionen Gastarbeiter dominierten Arbeitsmarktes. Gegenwärtig sind nur wenige Kataris bereit, eine Ausbildung abzuschließen und sich dem Arbeitsmarkt zur Verfügung zu stellen. Die Vision, die Einheimischen mögen die Entwicklung ihres Landes selbst in die Hand nehmen, liegt noch in weiter Ferne.

Auch innenpolitisch steht Katar vor großen Herausforderungen. Zwar führte Sheikh Hamad eine Verfassung ein, förderte die Bildung von Frauen und räumte ihnen aktives und passives Wahlrecht ein, doch ihre Akzeptanz in öffentlichen Funktionen schreitet nur sehr langsam fort. Die Wahl des Legislativrates (Majlis al-Schura) wird seit Jahren verschoben und das Machtgefüge basiert nach wie vor auf einer Balance zwischen der Herrscherfamilie und einzelnen Stämmen.³⁵ Kritik an der Politik der Herrscher-

33 | Markus Bickel, „Autoritärer Baumeister“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 11.11.2013.

34 | Durch das international umstrittene, in den Golf-Staaten jedoch übliche Bürgerschaftssystem (*al-kafala*) können ausländische Arbeitnehmer ohne die Genehmigung ihres Arbeitnehmers nicht ausreisen. Vgl. „Zahir Belounis: French footballer finally able to leave Qatar“, *BBC*, 27.11.2013, <http://bbc.com/sport/0/football/25116925> [20.12.2013].

35 | Nadine Scharfenfort, „Herrschaftswechsel in Katar – gleicher Kurs oder neue Wege?“, *GIGA Focus* 7, 2013, 2 f., http://giga-hamburg.de/de/system/files/publications/gf_nahost_1307.pdf [20.12.2013].

familie sowie innenpolitische Debatten sind auch weiterhin tabu. Die Strategie des neuen Emirs scheint es zu sein, die Schaffung von Institutionen und Komitees zu fördern, die sich neben den zuständigen Ministerien vermehrt für Gesundheit, Bildung, Kultur und Sport einsetzen.³⁶ Ob daraus eine Art eigenständig agierende Zivilgesellschaft entsteht, bleibt abzuwarten.

Trotz des weltweit höchsten BIP pro Kopf und seines selbstbewussten internationalen Auftretens bleibt Katar als Mikrostaat zwischen seinen großen Nachbarn Saudi-Arabien und Iran verwundbar. Dies kann auch die smarteste Werbestrategie langfristig nicht übertünchen. Sicher ist, dass das Emirat wahre Stabilität und Beständigkeit nicht nur durch starke Bündnispartner und internationales Aufsehen erreicht, sondern insbesondere auch durch die Einbindung der Jugend in das soziale und politische Leben. Dauerhafter Erfolg kann nur durch einen von den Gaseinnahmen unabhängigen Arbeitsmarkt und qualifizierte lokale Arbeitskräfte erreicht werden, die auch im Falle einer Krise dem Land erhalten bleiben.

36 | „No more own goals“, *The Economist*, 26.09.2013, <http://economist.com/news/middle-east-and-africa/21586886-new-emir-wants-more-discipline-home-and-less-risk-taking-abroad-no-more-own> [20.12.2013].

PERSPEKTIVEN DEUTSCHER AUSSENPOLITIK

Die öffentliche Diskussion zu Fragen der internationalen Politik passt nicht zu den Herausforderungen, denen sich Deutschland gegenüber sieht. Entwicklungen im Nahen Osten, in Afrika, aber auch in Asien und den Amerikas können uns nicht gleichgültig sein. In welchen Bereichen sollte sich deutsche Außenpolitik stärker engagieren, welche Themen müssen stärker in die deutsche Öffentlichkeit hineingetragen werden?

**GLOBALE
MEGATRENDS (I):**

**WELTWEITE
MACHTVER-
SCHIEBUN-
GEN**

**GLOBALE
MEGATRENDS (II):**

**DEMOGRA-
PHISCHER
WANDEL**

**SICHERHEIT
UND ENT-
WICKLUNG
IM SAHEL**

**HANDLUNGS-
FELDER UND
ANSÄTZE
EINER DEUT-
SCHEN ENER-
GIEWENDE-
AUSSEN-
POLITIK**

**EUROPÄISCHE
INSELLÖSUNGEN
ALS FUNDAMENT
EINER STÄRKUNG
DER EUROPÄI-
SCHEN VERTEI-
DIGUNGSFÄHIG-
KEITEN?**

**BEKÄMPFUNG
DER PIRATE-
RIE:**

**EIN ASPEKT
MARITIMER
SICHERHEIT FÜR
DEUTSCHLAND**

Alle Ausgaben online:
kas.de/perspektiven



**Diskutieren Sie mit uns:
politikdialog@kas.de**

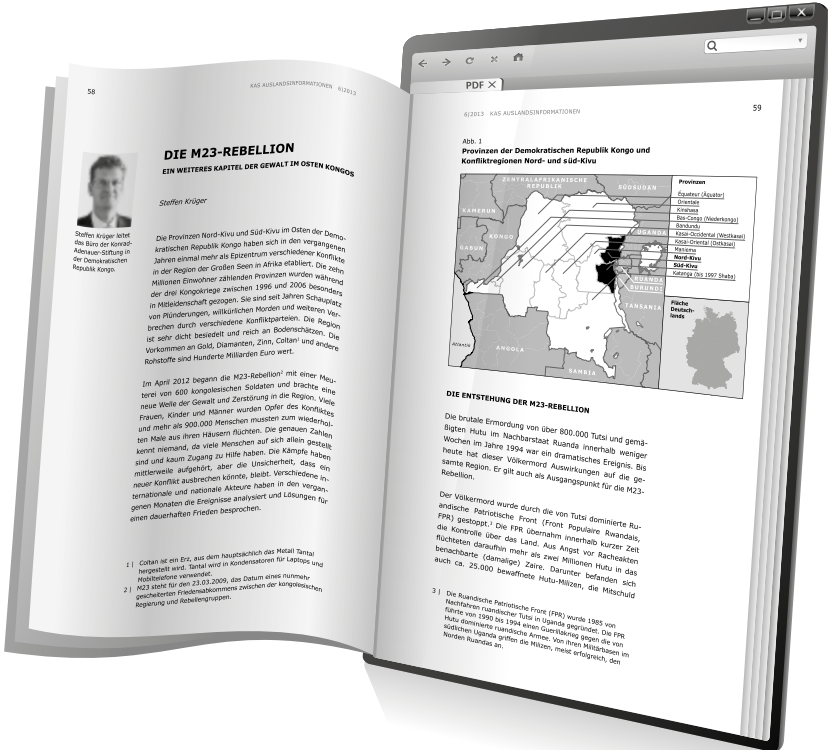


**Konrad
Adenauer
Stiftung**

Auslandsinformationen online

Die aktuellen Auslandsinformationen schon vor der gedruckten Ausgabe und sämtliche Beiträge seit 1995:

www.kas.de/auslandsinformationen



deutschsprachige Ausgabe
kas.de/auslandsinformationen

Gedruckte Ausgabe abbestellen: redaktion-auslandsinformationen@kas.de



**Konrad
 Adenauer
 Stiftung**

