

INNSBRUCKER

GEOGRAPHISCHE STUDIEN 37



Städtische Armut

im südlichen Afrika

Durban und Maputo

INNSBRUCKER GEOGRAPHISCHE STUDIEN

IGS
Band 37

Städtische Armut im südlichen Afrika

Durban und Maputo

mit 5 Tabellen und 22 Abbildungen

Herausgegeben von Martin Coy

This project was funded by the Austrian Federal Ministry of Science and Research
(GZ 200.152/2-VI/1a/2006)

BMWF^a

Austrian Federal Ministry of Science and Research

*Dem Gedenken an Andreas Erhard, auf dessen Initiative
das Forschungsvorhaben zurückgeht, gewidmet.*

Die Innsbrucker Geographischen Studien werden herausgegeben vom Innsbrucker
Studienkreis für Geographie (ZVR 568774553), Innrain 52, 6020 Innsbruck

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt.

Bearbeitung und Layout: Michael Schernthaner
Umschlag: Maputo (Bild Ute Ammering)

Druck: Steigerdruck GmbH, Axams

Innsbruck 2010

ISBN 978-3-901182-40-2

Inhaltsverzeichnis

Vorwort (<i>M. G. Mendes de Araújo</i>)	5
Zur Einführung (<i>M. Coy</i>)	9
Städtische Armut in Mosambik. Einführung zur Fallstudie Maputo (<i>U. Ammering & A. Merklein</i>)	21
Wohnen im suburbanen Maputo. Livelihoods und lokale Planungsmethoden (<i>U. Ammering</i>)	35
Urban Governance und Strategien zur Armutsreduzierung in Maputo. Beispiele der aktuellen Entwicklung (<i>A. Merklein</i>)	61
Städtische Armut in Südafrika. Einführung zur Fallstudie eThekweni Municipality (<i>M. Forcher-Mayr & A. Werner</i>)	87
Stadtentwicklung und Armutsreduzierung in eThekweni Municipality im Spannungsfeld von Anspruch und Wirklichkeit (<i>A. Werner</i>)	101
HIV/AIDS, Gender und der Übergang von Schule zu Arbeit in einem südafrikanischen Township (<i>M. Forcher-Mayr</i>)	121
Leben auf der Straße. Lebensgestaltung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen in Durban (<i>M. Scherthner</i>)	145
Gesellschaftswandel und Sozialsystem. Das Beispiel des Child Support Grant in Südafrika (<i>K. Erhard</i>)	167

Vorwort

Die Artikel in diesem Sammelband sind das Ergebnis der Forschungsarbeit einer Gruppe von Geographen der Universität Innsbruck in den Städten Maputo (Mosambik) und Durban (Südafrika), die von Professor Martin Coy geleitet wurde.

Städtische Armut ist das zentrale Thema dieser geographischen Forschungen. Städtische Armut zeigt im Kontext Subsahara-Afrikas spezifische Charakteristika, die aus verschiedenen historischen, wirtschaftlichen, politischen, sozialen und umweltbedingten Faktoren resultieren und besorgniserregende Armutsniveaus erzeugen. Dies hat direkte Wirkungen auf verschiedenen Ebenen, insbesondere in den Bereichen städtischer Regierungsführung, Planung und Flächenmanagement im urbanen Raum sowie hinsichtlich der Politiken der Armutsreduktion. Noch komplexer werden diese Zusammenhänge durch die Globalisierung, die auch das Ausmaß der städtischen Armut in Mosambik weiter verschärft.

Da dieses Forschungsprojekt die Städte Maputo und Durban umfasst, konnte ein breiteres Verständnis der Probleme städtischer Armut im südlichen Afrika erarbeitet werden. Wichtige Informationen wurden gesammelt, um Vergleiche zwischen zwei Städten zu ziehen, die zwar viele Gemeinsamkeiten haben, jedoch in ihrer historischen Entwicklung sowie in ihren sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Realitäten sehr verschieden sind und auch unterschiedliche Komplexitäten aufweisen.

Fragen des Wohnungswesens, der Beschäftigung, der Informalität, der Regierungsführung und der Planung sind nur einige Aspekte, die bedacht und verstanden werden müssen, um Strategien der Armutsreduzierung effizient zu gestalten. Aber die Informationen und Ansätze zu diesen Bereichen werden nicht immer wahrgenommen, entweder weil sie nicht existieren oder weil ihnen nicht die notwendige Aufmerksamkeit geschenkt wird. Deshalb erzielten die Strategien zur Verminderung städtischer Armut nicht immer die erhofften Ergebnisse in unseren Städten. Daher sind die Erkenntnisse und die ständige Analyse dieser Veröffentlichung sehr wichtig für die Regierungsführung und die Regierung der Städte.

Obwohl diese Studie von Geographen realisiert wurde, gab es während der Durchführung Möglichkeiten, in Roundtablekonferenzen und Tagungen auch die Meinung von vielen anderen Experten zu hören. Die Diskussionen mit Architekten, Stadtplanern, Wirtschaftswissenschaftlern, Anthropologen und anderen, die zu städtischem Raum in Mosambik arbeiten, waren ein Gewinn für das gesamte Projekt, nicht zuletzt weil sie die Auseinandersetzung mit unterschiedlichen Gesichtspunkten und Herangehensweisen ermöglichten. Ebenso wichtig war es, dass sich an einigen dieser Diskussionen auch Bewohner suburbaner Stadtteile Maputos beteiligten. Die Sichtweisen dieser Menschen, die ohne würdigen Wohnraum leben, keinen Arbeitsplatz haben etc., waren außerordentlich wertvoll und zwangen die Forscher in manchen Fällen ihre Ansätze zu Armut zu überprüfen. Diese Methodologie, die vom Forschungsteam angewandt wurde, wirkte sich überaus positiv aus und es wird empfohlen sie für zukünftige Studien zu übernehmen.

Das Geographische Institut der Universität Eduardo Mondlane (UEM) fühlt sich außerordentlich geehrt, mittels einiger Dozenten beziehungsweise Wissenschaftler als Partner dieses Projektes ausgewählt worden zu sein. Unsere, wenn auch bescheidene Beteiligung ermöglichte uns Diskussionen über Ansätze zur städtischen Armut mit Kollegen der Universität Innsbruck zu führen. Wir konnten dabei unsere Kenntnisse ausbauen und gleichzeitig lernten auch unsere europäischen Kollegen die verschiedenen Indikatoren und Realitäten, die unsere Städte charakterisieren, besser zu verstehen. Diese Partnerschaft ermöglichte uns ein besseres gegenseitiges Kennenlernen, was für die Vereinbarung gemeinsamer zukünftiger Aktivitäten für beide Seiten hilfreich sein kann. Für das Geographische Institut der UEM würde das durch den Ausbau der Forschung und durch die Möglichkeit der Ausbildung junger mosambikanischer Forscher und Dozenten einen großen Vorteil bedeuten. Die bisherige Erfahrung der Zusammenarbeit darf nicht hier enden und muss konkretisiert und institutionalisiert werden, damit sich in Zukunft weitere Kooperationen in Forschung und Lehre entwickeln können, die zur Entfaltung der geographischen Wissenschaft in Mosambik beitragen; und, warum nicht, auch wichtig für die Universität Innsbruck sind, da diese Aktivitäten es ermöglichen die afrikanische Situation, die nicht gleich der europäischen ist, besser zu verstehen.

Angesichts der Ergebnisse, die das Projekt UPISA schon erreicht hat, denke ich, dass dieses weitergeführt werden soll, denn die Vorteile sind offensichtlich und die Ergebnisse können ein grundlegendes Element zur Reduzierung der Armut in städtischen Gebieten Mosambiks und anderer afrikanischer Länder sein.

Maputo, Juli 2009

Manuel G. Mendes de Araújo

Ordentlicher Professor am Geographischen Institut der Universität Eduardo Mondlane,
Maputo

Prefácio

O conjunto de artigos que constituem a presente publicação são o resultado do trabalho de pesquisa realizado por um grupo de geógrafos da Universidade de Innsbruck, superiormente dirigido pelo Professor Martin Coy, nas cidades de Maputo, em Moçambique, e de Durban, na África do Sul.

O tema central do estudo é a pobreza urbana, analisada do ponto de vista da ciência geográfica. Pobreza urbana que na África subsariana adquire características específicas resultantes de diversos factores históricos, económicos, políticos, sociais e ambientais que originam níveis de pobreza preocupantes. Isto tem implicações directas a diversos níveis, em particular nos sistemas de governação urbana, de planeamento e gestão dos espaços urbanos e nas políticas de redução dos índices de pobreza. Tudo isto ainda se torna mais complexo com o fenómeno da globalização, o qual, para o caso de Moçambique tem agudizado bastante a situação da pobreza urbana.

O facto de este projecto englobar as cidades de Maputo e de Durban, permite ter uma visão mais abrangente do problema da pobreza urbana na África Austral, pois fornece informação importante para se estabelecerem comparações entre duas cidades que, possuindo muitos pontos em comum, têm percursos históricos e realidades sócio-económico-culturais bastantes diversificadas e com complexidades diferentes.

Questões de habitação, de trabalho, de informalidade, de governação e de planeamento, são alguns dos aspectos que preocupam e precisam ser entendidos para que as estratégias de redução da pobreza se tornem eficazes. Mas este tipo de informação e abordagem nem sempre é considerado porque não existe, ou porque não lhe é dada a importância que merece. Por isso as estratégias definidas para a redução da pobreza urbana nem sempre têm dado os resultados que se esperam nas nossas cidades. Por isso a informação e análise constante desta publicação é muito importante para a governação e o governo dos espaços urbanos.

Apesar de ser um estudo realizado por geógrafos, durante a sua execução, houve oportunidade de ouvir a opinião de muitos outros especialistas, através da realização de mesas redondas e seminários. Estes debates trouxeram mais-valias importantes da parte de arquitectos, planificadores físicos, economistas, sociólogos, antropólogos e outros, trabalhando nos espaços urbanos de Moçambique. Isto permitiu confrontar pontos de vista e abordagens diferenciadas. Muito importante foi, igualmente, o facto de em alguns desses debates terem participado moradores de bairros suburbanos da cidade de Maputo; estes, que vivem a realidade da falta de habitação condigna, de falta de trabalho, etc. deram contribuições extremamente valiosas que, em alguns casos fizeram com que os pesquisadores tivessem que rever as suas abordagens de pobreza. Esta metodologia adoptada pela equipa de estudo revelou-se extremamente positiva, aconselhando a sua adopção em outros estudos que venham a ser realizados.

O Departamento de Geografia da Universidade Eduardo Mondlane (UEM) sente-se extremamente honrado por ter sido escolhido como parceiro deste projecto através de alguns dos seus docentes/investigadores. Esta nossa participação, ainda que modesta,

permitiu-nos desenvolver debates e abordagens sobre a pobreza urbana com os colegas da Universidade de Innsbruck, que muito contribuíram para o alargamento dos nossos conhecimentos, mas também permitiu que os nossos colegas europeus entendessem melhor diversos indicadores e várias realidades que caracterizam as nossas cidades. Esta parceria permitiu que se desenvolvesse um conhecimento mútuo que poderá ser muito útil para ambas as partes através do estabelecimento de um memorando de entendimento que permita desenvolver futuras acções. O grande beneficiário será, sem dúvida, o departamento de Geografia da UEM no desenvolvimento de pesquisa e na formação dos jovens pesquisadores e docentes moçambicanos. Esta foi uma experiência que não pode parar aqui e que tem que ser capitalizada e institucionalizada, para que no futuro se desenvolvam outras acções de formação e pesquisa que contribuam para o desenvolvimento da ciência geográfica em Moçambique; e, porque não, também foi importante para a Universidade de Innsbruck, pois essas acções permitirão que aqui se entenda melhor a problemática africana, que não é igual à europeia.

Face aos resultados já conseguidos pelo projecto UPISA, julgo que este deve continuar, pois as vantagens são evidentes e os resultados podem ser um elemento fundamental para a redução da pobreza nas áreas urbanas de Moçambique e de outros países de África.

Maputo, Julho de 2009

Manuel G. Mendes de Araújo

Professor Catedrático do Departamento de Geografia da Universidade Eduardo Mondlane, Maputo

MARTIN COY

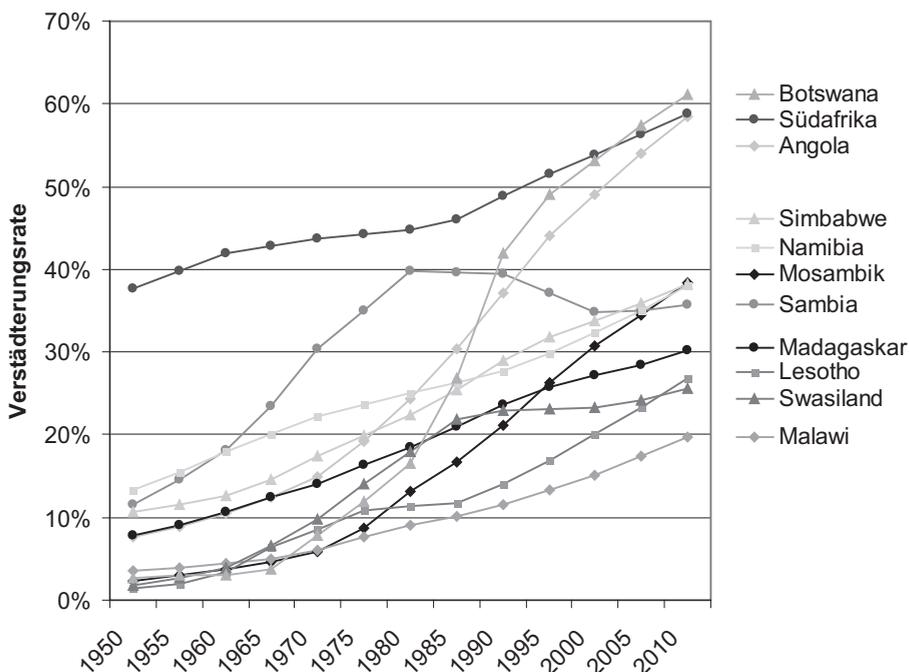
Zur Einführung

Seit einigen Jahren gilt Armutsbekämpfung als ein zentrales Ziel globaler Politik im Sinne der Herbeiführung einer gerechteren Verteilung der Lebens- und Überlebenschancen im internationalen Nord-Süd-Zusammenhang. Dies findet seinen Ausdruck in den von den Vereinten Nationen im Jahr 2000 verabschiedeten Millenniumsentwicklungszielen. So lautet das erste Millenniums-Hauptziel „Bekämpfung von extremer Armut und Hunger“. Angesichts des weltweit voranschreitenden Urbanisierungsprozesses und der sich dadurch mit rascher Geschwindigkeit verschärfenden sozialen Problemlagen in den Städten nimmt die Bekämpfung städtischer Armut einen besonderen Stellenwert in den globalen Millenniumszielen ein. So wird in der Erreichung einer signifikanten Verbesserung im Leben von mindestens 100 Millionen Slumbewohnern weltweit bis zum Jahr 2020 eine wesentliche Voraussetzung für die Sicherung von Nachhaltigkeit gesehen (Unterziel 11 zu Oberziel 7 der Millenniumsentwicklungsziele, vgl. Hauchler, Messner & Nuscheler 2003, 50). Dabei sind die Millenniumsziele nicht nur als – mehr oder minder unverbindliche – Absichtserklärungen auf globaler Ebene zu verstehen, sondern sie fungieren zunehmend auch als Orientierungsleitlinien für die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit sowie für nationale Entwicklungspolitiken. Da im Vergleich der Länder des globalen Südens in Afrika die Verstädterungsdynamik – trotz jüngster Zeichen der Verlangsamung – immer noch am höchsten ist und damit einhergehend die Tendenz zunehmender Marginalisierung der Bevölkerung besteht (vgl. UN-HABITAT 2003, UN-HABITAT 2008, UN-HABITAT 2010 sowie Abb.1), stellt sich hier das Problem der Bekämpfung städtischer Armut auch mit besonderer Dringlichkeit. Hierin liegt der entwicklungspolitische – und entwicklungspraktische – Zusammenhang der Beiträge dieses Sammelbandes, welcher die Ergebnisse des seitens des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung (bm.w_f) in den Jahren 2007 bis 2010 geförderten Forschungsvorhabens *“Urban Poverty in Southern Africa”* darstellt.

Aus wissenschaftlicher Sicht stellt sich vor dem Hintergrund des geschilderten entwicklungspolitischen Begründungszusammenhangs vor allem die Frage nach der theoretischen Grundlegung und methodisch-analytischen Operationalisierung des Armutsbegriffs – generell und im städtischen Zusammenhang (vgl. zusammenfassend Hauchler, Messner & Nuscheler 2003, 50 ff. und Addicks 2003, Chambers 1995, Chambers & Conway 1991, UNDP 2010). Entsprechend existiert in den Gesellschaftswissenschaften und der Entwicklungsforschung im Kontext der Untersuchung von Ursachen, Ausprägungen und Konsequenzen von Armut seit geraumer Zeit eine übergeordnete Grundsatzdiskussion über unterschiedliche Armutskonzepte (z.B. absolute Armut – relative Armut, Einkommensarmut – menschliche Armut etc.), über die Relevanz von Armutsgrenzen sowie über die unterschiedlichen Dimensionen von Armut. Dabei ist

generell festzustellen, dass eindimensionale – beispielsweise auf monetären Kriterien basierende – Betrachtungsweisen zunehmend von mehrdimensionalen Armutskonzepten abgelöst werden. Ebenso werden Armutsphänomene zunehmend im Kontext transnationaler sozialer Ungleichheiten betrachtet (vgl. z.B. Beck & Pofertl 2010).

Abb. 1: Veränderung des Anteils der städtischen Bevölkerung in ausgewählten Staaten des südlichen Afrika



Quelle: UN (2008); Entwurf: Ute Ammering (2010)

Welchen Beitrag kann nun die Geographie, in deren fachlichem Kontext das Forschungsvorhaben eingebettet ist, zur Armutsforschung und speziell zur Untersuchung städtischer Armut leisten? Dabei ist zunächst die Bedeutung der räumlichen Betrachtungsdimension herauszustellen, wobei es im Sinne einer modernen akteurs- und handlungsorientierten Geographie weniger darum geht „Raum“ als gegeben anzusehen, sondern vielmehr darum, die Konstitutionsbedingungen der „Produktion von Räumen“ im jeweiligen ökonomischen, sozialen, kulturellen und politischen Kontext in den Vordergrund des Erkenntnisinteresses zu stellen. Dies ist gerade im Zusammenhang der Problematik städtischer Armut insofern relevant, als städtische Armutgruppen hinsichtlich ihrer alltäglichen Strategien der Produktion von Räumen des Überlebens bestimmten Handlungslogiken folgen, Handlungslimitationen unterworfen sind und Handlungsspielräume nutzen (Beispiele sind die Wohnraumsicherung, die Ernährungssicherung, die Sicherung des Überlebens beispielsweise durch informelle Akti-

vitäten, die Bildung und Nutzung von Netzwerken etc.). Für Strategien und konkrete Politiken der Armutsbekämpfung bedeutet dies, dass sie nur dann erfolgreich sein können, wenn sie das Handeln der Betroffenen im räumlichen Kontext verstehen, entsprechende Potenziale und Limitationen berücksichtigen und die Betroffenen im Sinne der Partizipation mit einbeziehen. Vor diesem Hintergrund ist anwendungsorientierte geographische Entwicklungsforschung in der Lage, mit kleinräumig (im städtischen Kontext beispielsweise auf Viertelsebene) angelegten sowie mit vergleichenden Analysen einen Beitrag zum besseren Verständnis von Rahmenbedingungen und Handlungslogiken zu leisten und somit auch Voraussetzungen für die Konzeptualisierung und Umsetzung lokal (sozioökonomisch und kulturell) angepasster Handlungsstrategien zu schaffen. Dabei können Monitoring und Evaluierung lokaler Umsetzungspolitiken sowie der regionale Vergleich von Erfahrungen im Sinne des *best-practice*-Ansatzes wesentliche Erkenntnisse für eine anzustrebende nachhaltige Entwicklung liefern (vgl. generell zum möglichen Beitrag der Geographie zu Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit Coy 2005). Diesem, Grundlagenforschung und anwendungsorientierte Forschung verbindenden Verständnis von geographischer Entwicklungsforschung versuchte das Forschungsvorhaben „*Urban Poverty in Southern Africa*“ zu folgen. Dabei bilden im Zusammenhang der dargestellten generellen entwicklungspolitischen und wissenschaftlichen Einordnung des Forschungsvorhabens der so genannte *livelihood*-Ansatz sowie die Dimension der *urban governance* wesentliche theoretisch-analytische Leitgedanken. Folgerichtig ergibt sich daraus, dass Armutsanalysen immer als Mehrebenen-Analysen zu konzeptualisieren sind. Diesem generellen Postulat fühlen sich das Forschungsvorhaben sowie die in diesem Sammelband vereinten Beiträge verpflichtet (vgl. Abb. 2).

Abb. 2: Konzepte, Ebenen und Inhalte von UPISA

Konzepte	Ebene	Thematische Schwerpunkte
• Entwicklung	International	• Internationale Zusammenarbeit
• Armutsreduzierung • Good governance • Nachhaltigkeit	National	• Nationale Strategien
		• Städtische Armut in nationaler Entwicklungspolitik
• Städtische Armutsreduzierung • Urban governance	Stadt	• Partizipation
		• Macht & Handlungsspielräume
		• Kontinuum Informalität – Formalität
• Sustainable Livelihoods • Verwundbarkeit	Haushalt	• Livelihood Assets / Haushaltsaktiva
		• Handlungspräferenzen, -strategien
		• Prekäre Wohnsituation
		• Jugend
• Soziale Exklusion • Risiken • Gender	Individuum	• Beziehungen zw. Individuum & Haushalt
		• Migration
		• Geschlechterverhältnis
		• Überlebenssicherung & Arbeitslosigkeit

Entwurf: Ute Ammering (2010)

Das Forschungsprojekt UPISA untersucht die angesprochenen Dynamiken am Beispiel der Städte eThekweni Municipality (Durban) in Südafrika und Maputo in Mosambik als lokale Fallbeispiele. Ziel war es von Beginn an für den jeweiligen Kontext der beiden Städte zentrale Charakteristika, Dimensionen und Prozesse städtischer Armut herauszuarbeiten und zu vertiefen. Dabei wurde viel Wert darauf gelegt, dass die Herangehensweise weder rein mikrotheoretisch und auf der individuellen Ebene liegt, noch sich auf makrostrukturelle Planungs- und Steuerungsfragen beschränkt. Zwei in ihren historischen Bedingungen als auch ihrer aktuellen Urbanisierungs- und Planungssituation so unterschiedliche Städte auszuwählen, ist ein Risiko und eine Herausforderung für die Beteiligten. Dahinter stand jedoch die Idee, gerade die sich daraus ergebenden unterschiedlichen Dynamiken von Armuts- und damit zusammenhängenden Stadtplanungsprozessen zu erfassen. Vor dem Hintergrund eines so breit gefächerten Forschungsfeldes wie jenem städtischer Armut kann ein Projekt wie UPISA mit seinen Ressourcen und der Fokussierung auf zwei Beispielstädte nur ein exploratives Forschungsvorhaben sein.

Das sowohl in der Entwicklungsforschung als auch in der praktischen Entwicklungsarbeit verstärkt diskutierte *livelihood*-Konzept wurde im Wesentlichen während der 1990er Jahre im angelsächsischen Raum im Dialog zwischen Wissenschaft und Praxis entwickelt (vgl. Carney 1998). Es geht von der Frage aus, auf welchen Voraussetzungen und Handlungslogiken die Überlebenssicherungsstrategien von Haushalten basieren. Dabei bestand von Anfang an ein enger Zusammenhang zur Armutsforschung und Verwundbarkeitsforschung, wobei die offensichtliche Unzulänglichkeit eindimensionaler Armutskonzepte (siehe oben) den Anlass gab, einen konzeptionellen Rahmen für ein ganzheitlicheres Verständnis von Lebenshaltungssystemen zu entwickeln. Dabei ging es zunächst im Wesentlichen um ländliche Lebenskontexte insbesondere in Gesellschaften, in denen die Überlebensstrategien von armen Haushalten in den wenigsten Fällen auf einer einzigen Einkommensquelle basieren und allenfalls nur teilweise über monetarisierbare Indikatoren fassbar sind. Grundsätzlich ist als Ausgangspunkt wichtig, dass Lebenshaltungssysteme sowohl von materiellen als auch von personellen und interaktionellen Ressourcen bestimmt werden. Als mehrdimensionales Konzept setzt sich der *livelihood*-Ansatz mehrere Ziele: Zunächst soll ein Rahmen zur Analyse der Ressourcenausstattung von Haushalten geschaffen werden, wobei die so genannten *livelihood-assets* von unterschiedlichen Kapitalien (Naturkapital, Humankapital, Finanzkapital, Physisches Kapital, Sozialkapital) gebildet werden, deren jeweilige Ausprägung die Lebenshaltungsstrategien der Haushalte bestimmen. Die Stabilität bzw. Nachhaltigkeit unterschiedlicher Lebenshaltungssysteme und entsprechende Strategien sind im jeweiligen Kontext von Verwundbarkeiten, institutionellen Rahmenbedingungen, politischen Einflüssen und gesellschaftlichen Prozessen zu sehen. In diesem Sinne verfolgt der *livelihood*-Ansatz darüber hinausgehend das Ziel, die auf Lebenshaltungssysteme einwirkenden Einflussfaktoren und ihre Interdependenzen zu identifizieren, einen praxisorientierten Beitrag zum Verständnis der Funktionsweise von Lebenshaltungssystemen zu leisten und auf diese Weise einen Referenzrahmen für Interventionsstrategien zu liefern, die die Lebenshaltungssysteme armer Haushalte unterstützen und stabilisieren können (vgl. Rakodi 2002, S. 8 ff.). Generell hat die Anwendung des

livelihood-Ansatzes in Wissenschaft und praktischer Politik eine Reihe von Implikationen, die durchaus auch in einem normativen Sinne zu verstehen sind: Er ist akteursorientiert, was bedeutet, dass die „Innensicht“ der betroffenen Individuen, Haushalte und Gruppen in gebührender Weise sowohl bei der Analyse als auch bei der Formulierung von Interventionsstrategien Berücksichtigung finden muss. Daraus ergibt sich ein explizit partizipatorischer Anspruch. Die Komplexität des *livelihood*-Ansatzes impliziert eine holistische Perspektive, die sich in der Multidimensionalität und der Mehrebenen-Struktur der Analyse und der daraus abzuleitenden Konzepte wieder finden muss. Für die praktische Umsetzung bedeutet dies, dass partnerschaftliche Aushandlungsprozesse zwischen allen Beteiligten Grundprinzip sind (vgl. Rakodi 2002, 18 ff.).

Hinsichtlich der Übertragung des *livelihood*-Ansatzes auf den städtischen Lebenskontext sind verschiedene Aspekte zu berücksichtigen (vgl. generell Rakodi & Lloyd-Jones 2002). So stellen sich zunächst die verschiedenen, die Lebenshaltungssysteme bedingenden *assets* in ihrer relativen Bedeutung, ihrer Zusammensetzung und in ihrem Verhältnis im städtischen Lebenskontext sicherlich anders dar als im ländlichen. So spielt beispielsweise das Naturkapital in der Stadt – trotz der nicht zu vernachlässigenden Rolle städtischer Landwirtschaft – zweifellos eine geringere Rolle als auf dem Land. Hinsichtlich des Physischen Kapitals ist Zugang zu Wohnraum im städtischen Kontext als entscheidender Aspekt sowohl unter dem Gesichtspunkt der Produktion als auch der Reproduktion zu betrachten. Im Bereich des Sozialkapitals ist die Fähigkeit zur Bildung beziehungsweise die Einbindung in Netzwerke (gegenseitige Hilfe, Reziprozität) entscheidend, wobei sich dies sowohl auf den lokalen städtischen als auch auf darüber hinausgehende Maßstäbe (und damit Fragen von Multi- und Translokalität) beziehen kann. Generell ist hiermit die Erkenntnis verbunden, dass es sowohl Gemeinsamkeiten als auch Unterschiede ländlicher und städtischer Armut gibt, die in der Konzeptualisierung eines dem *livelihood*-Ansatz verpflichteten Analyserahmens für den städtischen Raum berücksichtigt werden müssen. Fragen der *good* oder *bad governance* beeinflussen die Lebenshaltungssysteme städtischer Armutsgruppen wohl noch stärker und unmittelbarer als im ländlichen Raum. Insofern ist auch die „Gewichtung“ der auf die *livelihood-assets* wirkenden Einflussfaktoren speziell für den urbanen Kontext zu hinterfragen (vgl. z.B. Devas 2002). Eine immer größere Rolle spielt die – zumindest teilweise – Inkorporation städtischer Ökonomien in den Ländern des Südens in die Wirkungskreisläufe der Globalisierung. Hiervon sind städtische Armutsgruppen in vielerlei Hinsicht direkt und indirekt betroffen. Ein auf dem *livelihood*-Gedanken basierendes Analysekonzept für den städtischen Raum darf diesen oftmals stärker auf einer übergeordneten Ebene wirksamen Faktor nicht außer Acht lassen.

Insgesamt verfügt der *livelihood*-Ansatz als Analyserahmen für die Problematik städtischer Armut über eine Reihe von Stärken:

- Er geht von einer „Innensicht“ der Betroffenen aus und stellt in diesem Zusammenhang die Überlebenssicherungsstrategien der Haushalte in den Vordergrund des Interesses.
- Er ist mehrdimensional, was sich in der Analyse der verschiedenen *assets* bzw. Kapitalien, ihrer jeweiligen Gewichtung und ihres Zusammenwirkens

ausdrückt. Damit wird der Gefahr einer eindimensionalen, reduktionistischen Betrachtung von Armut vorgebeugt.

- Er stellt die Verbindung zwischen *assets*, unterschiedlichen Einflussfaktoren (politischen, ökonomischen etc.) und Verwundbarkeiten her und bezieht die sich daraus ergebenden Handlungsstrategien der Betroffenen (*coping strategies*) mit ein. Damit eröffnet der *livelihood*-Ansatz eine dynamische, auf mehreren Ebenen ansetzende akteurszentrierte Sichtweise der Armutproblematik.
- Er erlaubt die Verbindung zwischen den analytischen Ebenen der Problemursachen, der (kleinräumig differenzierten) Problemkonfigurationen, der Handlungsstrategien, des Interventions“bedarfs“ und der Interventionsmöglichkeiten. Damit schafft er eine Schnittstelle zwischen Grundlagenforschung, anwendungsorientierter Forschung und politisch-planerischem Handeln.
- In methodischer Hinsicht ermöglicht und erfordert der *livelihood*-Ansatz eine stärkere Einbeziehung von qualitativen Vorgehensweisen und eröffnet in seiner expliziten Ausrichtung auf eine kleinräumige, haushaltsorientierte Analyse innovative Potenziale des Verstehens der Komplexität von Armut.

Gleichzeitig lassen sich jedoch eine Reihe von Schwächen nicht übersehen, die auch dadurch begründet sind, dass der *livelihood*-Ansatz bisher vorrangig in ländlichen Kontexten Anwendung gefunden hat und seine Übertragung auf den städtischen Kontext und die hierfür notwendige Anpassung Gegenstand aktuellster wissenschaftlicher Diskussionen sind:

- Die im *livelihood*-Ansatz prioritäre haushaltsbezogene, stark auf qualitativen Methoden basierende Analyse kann eine stärker quantitativ ausgerichtete Armutsanalyse nicht ersetzen, beide Vorgehensweisen müssen sich gegenseitig ergänzen.
- Das in den ursprünglichen Formen des Ansatzes postulierte Setting von Kapitalien ist auf seine Relevanz im städtischen Lebenskontext zu überprüfen und gegebenenfalls – zumindest in der jeweiligen Gewichtung – zu modifizieren.
- Die Wirkmächtigkeit übergeordneter Rahmenbedingungen (beispielsweise der politischen oder der ökonomischen) läuft durch die haushaltszentrierte Betrachtungsperspektive des Ansatzes Gefahr unterschätzt zu werden, sowohl hinsichtlich ihrer limitierenden Wirkung als auch als Potenzialfaktor.
- Hinsichtlich der Formulierung von Interventionsstrategien stellt der vorrangig auf dem Prinzip der Partizipation basierende Ansatz zwar eine Alternative zu herkömmlichen, eher technokratisch ausgerichteten und „von oben“ argumentierenden Konzepten dar, allerdings kann er eine stärker institutionentheoretisch begründete Analyse der Rahmenbedingungen von Politikformulierung und -umsetzung, die beispielsweise die jüngere Diskussion um *governance* berücksichtigt, nicht ersetzen (vgl. hierzu Hickey 2005 für den Kontext der afrikanischen Stadt).

Neben dem *livelihood*-Ansatz bildete das Konzept der *governance* einen weiteren wesentlichen konzeptionellen Leitgedanken für die Forschungen in eThekweni und Maputo.

Generell bezieht sich der *governance*-Begriff auf die Strukturierung, Funktionsweise und Ausgestaltung von Steuerungsprozessen auf unterschiedlichen politischen Handlungs- und räumlichen Maßstabsebenen (vgl. zum *governance*-Konzept beispielsweise unterschiedliche Beiträge in Benz et al. 2007, zur Relevanz des *governance*-Ansatzes im entwicklungspolitischen Kontext Rauch 2009). Seit den 1980er, spätestens aber seit den 1990er Jahren ist *governance* zu einem Zentralbegriff sowohl der wissenschaftlichen als auch der (entwicklungs)praktischen Diskussion geworden. *Governance* wird zumeist als Gegen- oder Komplementärbegriff zu *government* verstanden. *Governance* findet sich zumindest als Schlagwort in vielen politischen Strategien wieder und kann auf den unterschiedlichen Ebenen (von global bis lokal) angesiedelt sein. So ist auch in den Ländern des globalen Südens der Rekurs auf *governance* inzwischen gängige Praxis. Allerdings darf nicht übersehen werden, dass *governance* als normativ geprägtes Konzept im westlichen Kontext entstanden und dort lokalspezifisch ausgehandelt wurde. Dies kann zu zahlreichen Problemen führen. So z.B. wenn die jeweiligen zivilgesellschaftlichen oder privatwirtschaftlichen Akteure nicht machtvoll oder legitimiert genug sind, um ihre Standpunkte konstruktiv einzubringen. Die Auswahl von Akteuren an *governance*-Prozessen und die Ausgestaltung ihrer tatsächlichen Mitwirkungsmöglichkeiten obliegen allzu oft den schon zuvor machtvollen Akteuren, wodurch unter dem Deckmantel der *governance* eine Perpetuierung von Machtverhältnissen möglich wird.

Dabei ist *governance* im doppelten Sinne sowohl als Analyserahmen – und damit eher deskriptiv – als auch als politisch-normatives Konzept zu verstehen. Im analytischen Sinne ermöglicht eine Orientierung am *governance*-Begriff – im Gegensatz zu vorrangig auf *government* fokussierenden Analysekonzepten – eine deutlich breiter angelegte Untersuchung. Entscheidend im *governance*-Ansatz ist das Hinterfragen von unterschiedlichen Settings der (Selbst- und Fremd-)Steuerung gesellschaftlicher und politischer Prozesse. Dabei werden nicht nur Akteure einer formellen Regierungsebene in die Analyse von Steuerungsstrukturen und Steuerungsprozessen einbezogen, sondern ebenfalls die unterschiedlichsten Akteure der Zivilgesellschaft und der Privatwirtschaft. Damit ist das *governance*-Konzept in jedem Falle offen für eine breit angelegte *stakeholder*-Analyse. Ebenso geht es nicht nur um formell ausgehandelte Prozesse und Beschlüsse, sondern mindestens im selben Maß um die informellen Akteursbeziehungen und Entscheidungen. Dabei gestaltet sich jedoch die Umsetzung einer solchen Analyse oftmals äußerst schwierig, da der Einblick in solch „informelle“ Prozesse in vielen Fällen nur schwer zu erreichen ist. Der *governance*-Begriff wird auf den unterschiedlichsten Skalenniveaus verwendet. Von der *global governance*, die insbesondere im Kontext der Steuerungsanforderungen der unterschiedlichsten Dimensionen des *global change* thematisiert wird und für die beispielsweise die Debatte um globale Armutsbekämpfungsstrategien ein Handlungsfeld darstellt, bis hin zu einer *regional* beziehungsweise *local governance* reichen die Bezugsebenen. Dabei wird im Kontext immer deutlicherer global-lokaler Verflechtungen die Verwobenheit und wechselseitige Beeinflussung unterschiedlicher Steuerungs- und Handlungsebenen im Sinne einer *multi-level-governance* immer wichtiger. Vor diesem Hintergrund intensiviert sich im Zuge des weltweit auf dem Vormarsch befindlichen Verstädterungsprozesses und im Kontext einer immer intensiveren Diskussion um die „Regierbarkeit“ (bzw. „Nicht-Regierbarkeit“)

der Städte auch die wissenschaftliche und politisch-planerische Debatte um die Steuerungsstrukturen und -prozesse sowie die Frage nach den steuernden Akteuren im Sinne einer *urban governance*-Diskussion (vgl. z.B. Häußermann, Läßle & Siebel 2007 sowie für den Megastadt-Zusammenhang Kraas & Mertins 2008).

Im normativen Sinne beinhaltet *governance* vor allem die bewusste Integration ganz unterschiedlicher Akteure in politische Entscheidungen, um diese effizienter und breitenwirksamer zu gestalten beziehungsweise die Postulierung von Prinzipien, die im Sinne einer „guten Regierungsführung“ – einer *good governance* – die Aushandlung und Steuerung gesellschaftlicher Konflikte und Prozesse bestimmen sollen. In diesem Zusammenhang ist vor allem die Weltbank (sowie in ihrer Folge die unterschiedlichsten UN-Organisationen) als Institution zu nennen, die spätestens seit den 1980er Jahren normative Vorstellungen von *good governance* entwickelt hat, die sich – wie nicht anders zu erwarten – wesentlich an den Prinzipien eines „westlich“ geprägten Entwicklungsleitbildes orientieren. Zentrale Bestandteile einer *good governance* in diesem Sinne wären zum Beispiel Rechtsstaatlichkeit, Transparenz, Rechenschaftspflicht (*accountability*) beziehungsweise *ownership*. Gerade im Kontext der internationalen Entwicklungskooperation werden die genannten Prinzipien in der jüngeren Vergangenheit zu wesentlichen Orientierungspunkten und nur allzu oft zur „Richtschnur“ für das „Wohlverhalten“ auf der Nehmerseite internationaler Mittel. Auch in den Leitlinien von *sustainable livelihoods*-Ansätzen wird immer wieder die Bedeutung einer – normativ gemeinten - *good governance* als ein zentrales Element auf politischer Ebene zur Erreichung nachhaltiger Lebenshaltung betont (vgl. z.B. McCaston 2005, DFID 1999). Auf der städtischen Ebene hat spätestens seit der Weltsiedlungskonferenz Habitat II in Istanbul 1996 das Bekenntnis zu einer *good urban governance* weltweit eine zentrale Position erhalten. Zahlreiche Dokumente stellen, ausgehend von einer Analyse der unübersehbaren Defizite und Schwächen der Steuerung städtischer Entwicklungen, die Prämissen und Bedeutungsinhalte einer *good urban governance* im globalen bzw. regionalen Kontext heraus (vgl. z.B. UN-Habitat 2002, 2010). *Best practices* von guter städtischer Regierungsführung sollen im weltweiten Vergleich Vorbildfunktion und Orientierungshilfe auf dem Weg zur Erreichung eines höheren Maßes an *good urban governance* bieten. Gerade im städtischen Zusammenhang lässt sich ein deutlicher Zusammenhang zwischen den politischen Rahmenbedingungen, den Steuerungsformen städtischer Entwicklungen, den an ihnen beteiligten Akteuren sowie der Strukturierung der Aushandlungsarenen städtischer Konflikte, kurz: von *urban governance* einerseits und der Konfiguration städtischer *livelihoods* – wesentlich mitbestimmt durch Armut und Verwundbarkeit – andererseits, beobachten (vgl. z.B. Lewis & Mioch 2005). Dies war auch der wesentliche Hintergrund für das Zusammendenken und die analytische Kombination des *livelihoods*- und des *governance*-Konzeptes im Rahmen des mit diesem Sammelband vorgestellten Forschungsvorhabens.

Die in diesem Sammelband enthaltenen Beiträge sind als Teile von Dissertationsvorhaben (Beiträge von Ute Ammering, Matthias Forcher-Mayr und Anne Merklein), von spezifischen Forschungsaufträgen (Beitrag von Anke Werner) beziehungsweise von Diplomarbeiten (Beiträge von Kristina Erhard und Michael Scherthaner) entstanden, die im Rahmen des Forschungsvorhabens *“Urban Poverty in Southern*

Africa“ durchgeführt und durch dieses finanziert wurden. In allen Beiträgen spielen unterschiedliche Facetten städtischer Armut, Fragen von städtischen Lebenshaltungssystemen beziehungsweise Bedingungen und Ausprägungen von *urban governance* eine wesentliche Rolle. Alle Autorinnen und Autoren haben sich im Zusammenhang ihrer individuellen Forschungsarbeiten auf ihre Weise intensiv mit den konzeptionellen Herausforderungen und theoretisch-methodischen Implikationen des Rahmenthemas der städtischen Armut im südlichen Afrika auseinandergesetzt. Dies spiegelt sich in der Breite der verwendeten Ansätze und der für die jeweiligen Arbeiten Orientierung bietenden Bezüge wider. Alle Beiträge basieren auf umfangreichen Feldarbeiten, auf Experteninterviews beziehungsweise auf unterschiedlichen Formen der Befragung und Beobachtung. Die in diesem Sammelband enthaltenen einzelnen Fallstudien zu städtischer Armut beziehungsweise zu *urban governance* in Durban und Maputo werden durch überblicksartige Artikel ergänzt, die in die jeweiligen lokalen Zusammenhänge, vor allem aber auch in die nationalen Rahmenbedingungen einführen. Alle Beiträge des vorliegenden Sammelbandes wurden im Sommer 2009 fertiggestellt und beziehen sich somit auf Entwicklungen bis zu diesem Zeitpunkt.

Für das gesamte Forschungsvorhaben sowie für die individuellen Feldarbeiten war eine enge Zusammenarbeit mit lokalen Institutionen und Einzelpersonen unabdingbar. Dabei haben Kooperationen durchaus unterschiedliche Formen angenommen. Einerseits waren Kontakte zu Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern der lokalen Universitäten vor allem für die inhaltliche Konzeption und Umsetzung der Teilstudien des Projekts wichtig. Andererseits ermöglichten erst zahlreiche Kontakte zu öffentlichen und zivilgesellschaftlichen Institutionen die für die konkrete Arbeit an den Teilstudien und zum Verständnis der jeweiligen Problemlagen unerlässlichen Einblicke. Insgesamt konnten somit vielfältige und wertvolle Kontakte aufgebaut werden, die auch in zukünftigen Kooperationen vertieft werden sollen. So wurde für die Fallstudie Maputo mit dem Centro de Estudos da População (CEP) der Universidade Eduardo Mondlane (UEM) ein wissenschaftlicher Partner gefunden, mit dem sich eine sowohl inhaltlich als auch organisatorisch überaus positive Zusammenarbeit ergeben hat. Das Centro de Estudos da População ist eine im Bereich Bevölkerungsstudien angesiedelte interdisziplinäre und interfakultäre Einrichtung, die sich aktuellen Fragen der Bevölkerungsentwicklung und der Siedlungsdynamik widmet. Dabei spielen neben der Forschung auch Beratungsaktivitäten eine wichtige Rolle. Herr Professor Manuel G. Mendes de Araújo, der nicht nur über lange Jahre das CEP geleitet hat, sondern selbst seit vielen Jahren zu gesellschaftlichen Themen städtischer Entwicklung in Maputo arbeitet, war die zentrale Ansprechperson im Rahmen unserer Projektpartnerschaft. Ihm sei für seine vielfältige Unterstützung herzlich gedankt. Nach seiner Emeritierung übernahm Frau Professor Ines Raimundo die Funktion der Ansprechpartnerin für die Projektpartnerschaft. Auch ihr sei für ihr Interesse und ihre tatkräftige Unterstützung gedankt. Insgesamt hat sich für den Projektablauf die Anbindung an die Universität als überaus sinnvoll erwiesen. Kontakte zu WissenschaftlerInnen unterschiedlichster Disziplinen konnten leichter hergestellt werden und Veranstaltungen ließen sich mit Hilfe der universitären Einrichtungen effizienter und breitenwirksamer organisieren.

Bei der Fallstudie eThekwin (Durban) fungierte die School of Development Studies (SODS) der University of KwaZulu-Natal (UKZN) in akademischer Hinsicht als Hauptpartner. Neben wissenschaftlichem Austausch und lokaler Expertise stellt die Institution unserem Forschungsvorhaben Büroräumlichkeiten sowie Zugang zu Bibliotheken und Datenbanken zur Verfügung. Hauptansprechpartner war Professor Julian May, der frühere wissenschaftliche Leiter der SODS. Er ist ein international anerkannter Entwicklungsökonom und einer der führenden Wissenschaftler innerhalb der südafrikanischen Armutsdiskussion. Ihm sei für seine tatkräftige Unterstützung, für die Vermittlung zahlreicher Kontakte sowie für sein stetes Interesse und seine zahlreichen Anregungen herzlich gedankt. Die Zusammenarbeit mit der SODS ist im Rückblick als ausgezeichnet zu bewerten.

Allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Forschungsvorhabens „*Urban Poverty in Southern Africa*“ sei an dieser Stelle für ihr großes Engagement während des gesamten Projektes und bei der Erstellung des nun vorliegenden Sammelbandes ganz herzlich gedankt. Ihr großer Einsatz für die wissenschaftliche Sache ist der entscheidende Faktor für den Erfolg des Forschungsvorhabens gewesen. Dabei fand dieser Einsatz nur allzu oft unter höchst schwierigen Verhältnissen statt, die jedoch von allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern mit hohem Einfühlungsvermögen bestens gemeistert wurden. Gedankt sei allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern auch für ihren Einsatz beim Zustandekommen mehrerer Workshops vor Ort, in eThekwin und in Maputo, bei denen Projektergebnisse präsentiert und zur Diskussion gestellt wurden.

Die technische Betreuung dieses Sammelbandes hat Mag. Michael Scherthaner übernommen – zeitweise zusätzlich zu seinem Vollzeitberuf als Lehrer. Für seine Umsicht und seine Geduld gebührt ihm großer Dank.

Ein besonderes Dankeschön geht an Mag. Ute Ammering. Sie hat sich nicht nur vom Beginn des Projektes bis zu seinem Ende mit höchstem Engagement sowohl für inhaltliche als auch für technisch-organisatorische Fragen eingesetzt. Am Zustandekommen dieses Sammelbandes hat vor allem sie durch zahlreiche gute Ideen, durch ihre Tatkraft und mit dem notwendigen Maß an Hartnäckigkeit den entscheidenden Anteil.

Zuguterletzt sei Dr. Josef Aistleitner gedankt, der die endgültige Druckvorbereitung des Sammelbandes wie immer professionell betreut hat.

Literatur

- Addicks, G. (2003): Armut in Städten. Definitionen und Konzepte in der Internationalen Zusammenarbeit. Eschborn (GTZ).
- Beck, U. & Pöferl, A. (Hrsg.) (2010): Große Armut, großer Reichtum. Zur Transnationalisierung sozialer Ungleichheit. Berlin.
- Benz, A., Lütz, S., Schimank, U. & Simonis, G. (Hrsg.) (2007): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden.
- Carney, D. (Hrsg.) (1998): Sustainable Rural Livelihoods. What contribution can we make? London (DFID)
- Chambers, R. (1995): „Poverty and livelihoods: whose reality counts?“ *Environment and Urbanization* 7(1): 173-204.
- Chambers, R. & Conway, G. (1991): Sustainable rural livelihoods: practical concepts for the 21st century. IDS Discussion Paper 296: 1-29.
- Coy, M. (2005): Was kann und sollte die Geographie für die Entwicklungszusammenarbeit leisten? Vier Thesen. *Standort - Zeitschrift für angewandte Geographie*, 29 (1): 10-14.
- Devas, N. (2002): Urban livelihoods – Issues for urban governance and management. In: Rakodi, C.; Lloyd-Jones, T. (Hrsg.): *Urban livelihoods. A people-centred approach to reducing poverty*. London, 205-221.
- DFID (Department for International Development) (1999): Sustainable livelihoods guidance sheets, DFID. London.
- Hauchler, I., Messner, D. & Nuscheler, F. (2003): *Globale Trends – Fakten, Analysen, Prognosen*. Frankfurt am Main.
- Häußermann, H., Läßle, D. & Siebel, W. (2007): *Stadtpolitik*. Frankfurt am Main.
- Kraas, F. & Mertins, G. (2008): Megastädte in Entwicklungsländern. Vulnerabilität, Informalität, Regierung und Steuerbarkeit. *Geographische Rundschau* 60 (11): 4-11.
- Lewis, D. & Mioch, J. (2005): Urban vulnerability and good governance. *Journal of Contingencies and Crisis Management* 13 (2): 50-53.
- McCaston, K. (2005): A conceptual overview of underlying causes of poverty. Care. o.O.
- Rakodi, C. & Lloyd-Jones, T. (Hrsg.) (2002): *Urban livelihoods. A people-centred approach to reducing poverty*. London.
- Rauch, T. (2009): *Entwicklungspolitik: Theorien, Strategien, Instrumente*. Das Geographische Seminar. Braunschweig.
- UNDP (2010): *Bericht über die menschliche Entwicklung 2010. Der wahre Wohlstand der Nationen: Wege zur menschlichen Entwicklung*. Bonn.
- UN-Habitat (2002): *Global campaign on urban governance. Concept Paper*. Nairobi.
- UN-Habitat (2003): *Slums of the world: The face of urban poverty in the new millennium?* Nairobi.
- UN-Habitat (2008): *State of the world's cities 2008/2009. Harmonious Cities*. Nairobi.
- UN-Habitat (2010): *The state of African cities 2010. Governance, inequality and urban land markets*. Nairobi.

Autor:

Univ.-Prof. Dr. Martin Coy
Leopold-Franzens Universität Innsbruck
Institut für Geographie
e-mail: martin.coy@uibk.ac.at

UTE AMMERING UND ANNE MERKLEIN

Städtische Armut in Mosambik. Einführung zur Fallstudie Maputo

Urban Poverty in Mozambique. Case study Maputo

Pobreza urbana em Moçambique. Estudo de caso Maputo

1 *Einleitung*

Mosambik ist eines der größten Empfängerländer der internationalen Entwicklungsgemeinschaft und gilt gleichzeitig als eines ihrer Musterbeispiele¹. Ein hohes Wachstum des BIP zwischen 6,8 und 13,1 % in den Jahren von 2001–2008 (World Bank 2007, 15) und die Erstellung eines nationalen *Poverty Strategy Reduction Paper* bereits in zweiter Auflage (República de Moçambique 2001, 2006), mitsamt der Erfüllung der dazugehörigen institutionellen Anpassungen führten dazu, dass Mosambik eines der ersten Länder war, das von der HIPC (*Highly Indebted and Poor Countries*) Initiative des IWF berücksichtigt wurde und auch von nachfolgenden Entschuldungsinitiativen profitierte (UNDP 2006, 82 ff.). Hinter diesen erfolversprechenden Zahlen stehen vor allem die Erfolgsgeschichten von wirtschaftlichen Großprojekten wie der Aluminiumschmelze Mozal (Matola), der Gas-Pipeline von Sasol (Provinz Inhambane - Südafrika) und der jüngsten Initiativen im Bereich des Kohlebergbaus (Provinzen Gaza und Tete). Sie spiegeln das Interesse und die Öffnung der Regierung gegenüber internationalen Großprojekten wider, werden jedoch von der internationalen Gebergemeinschaft durchaus kritisch gesehen. Die Wirtschaft läuft mit „zwei Geschwindigkeiten“: während die industriellen Großprojekte im primären Sektor das BIP-Wachstum trotz nur geringer Wirkungen auf den lokalen Arbeitsmarkt in die Höhe treiben, leidet der Rest der Ökonomie unter großen strukturellen Problemen und das angestrebte *pro-poor growth* trat nicht wie erwartet ein (Hanlon 2007). Der negative Trend einiger sozioökonomischer Indikatoren sowie Platz 172 von 182 in der Rangliste des HDI illustrieren diese Kritik².

Die auf dem Haushaltskonsum basierende Armutsquote für Mosambik hat sich zwischen den beiden Haushaltsstudien von 1996/97 und 2002/03 bei angepasstem Warenkorb von 69,4 % auf 54,1 % reduziert (Ministério de Plano e Finanças 2004), im urbanen Raum ist sie deutlich weniger gesunken als im ländlichen Raum und in der Provinz Maputo Stadt stieg der Anteil der Menschen unterhalb der Armutslinie sogar von 47 % auf 54 % an (vgl. Abb.1). Dabei ist das reale Bruttosozialprodukt pro Kopf von Maputo (*GDP*) drei Mal so hoch als der nationale Durchschnitt von \$ 320 (UN-Habitat 2008, 7).

2 *Armut in Mosambik*

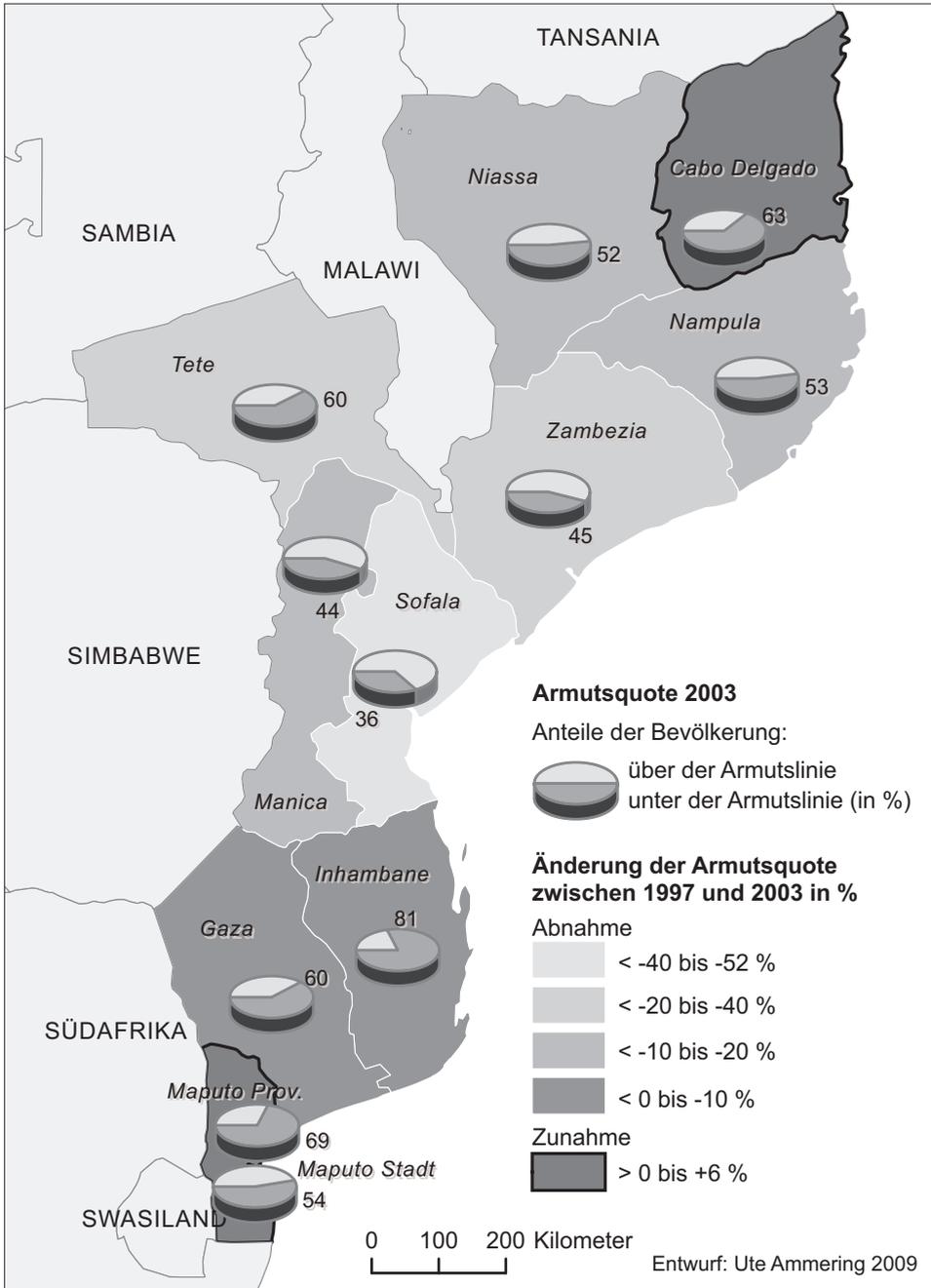
2.1 *Armutsd Diagnosen und Indikatoren: ein Stadt-Land-Vergleich*

Die Armutszahlen auf nationaler Ebene fallen, während gleichzeitig das Wirtschaftswachstum hoch ist, das BIP/Kopf steigt und auch Indikatoren menschlicher Entwicklung einen positiven Trend zeigen. Die vielbeachtete Weltbank Studie aus dem Jahre 2007 *Beating the odds*, welche hinterfragen wollte, ob die Erfolge im Wachstum des Nationaleinkommens auch in den letzten Jahren den armen Bevölkerungsschichten zugute gekommen sind, bietet viele Daten zu einer kritischen Betrachtung (World Bank 2007). Die steigende Ungleichheit zwischen armen und reichen Bevölkerungsgruppen in städtischen und ländlichen Räumen, die sich einerseits in einem Anstieg des Gini-Koeffizient und Theil-Index festmachen lässt (vgl. Hanlon 2007, 5; World Bank 2007, Table 3.5) und sich andererseits in der Verteilung des Wachstums des Haushaltseinkommens zwischen 2002 und 2005 zeigt (World Bank 2007, Figure 4.2), lässt Zweifel an der Wirksamkeit der positiven Gesamt-BIP-Entwicklung auf die Armutsreduzierung aufkommen. Genauso wird auch in den Diagnosen zur sozialen Mobilität von ländlichen Haushalten deutlich, dass sich die steigenden Einkommen nicht in einem gleichmäßigen sozialen Aufstieg bemerkbar machen, sondern während viele Haushalte kurzfristig über die Armutslinie steigen, auch fast ebenso viele wieder unter diese fallen (Hanlon 2007, 2 f.).

Neben allgemein diagnostizierten Problembereichen vor allem im Bildungssektor (Qualifikation der Lehrer, steigende Anzahl von Schülern pro Lehrer, mangelnde höhere Schulbildung und Berufsbildung), im Bereich Gesundheit (hohe und weiterhin steigende HIV/AIDS Prävalenzrate, fehlende Wasser- und Sanitärversorgung) und durch die fast jährlichen Überflutungsereignisse in verschiedenen Teilen des Landes, zeigen die offiziellen Statistiken große regionale Unterschiede zwischen den einzelnen Provinzen und vor allem auch zwischen städtischen und ländlichen Räumen. Während der Zugang zu wichtigen Diensten und Infrastrukturen im urbanen Umfeld zwar in den Jahren nach dem Friedensvertrag von 1992 ausgebaut werden konnte, stellen die hohen Lebenshaltungskosten und die täglichen Unsicherheiten in der Einkommensgenerierung einen der wichtigsten Faktoren städtischer Armut dar. In der Struktur der Haushaltsausgaben zeigt der Stadt-Land Vergleich große Unterschiede sowohl in der absoluten Höhe (in Städten mehr als doppelt so hohe Ausgaben, als am Land), als auch in der Verwendung. Die größte Verschiebung findet zwischen Ausgaben für Nahrungsmittel (am Land 64,3 % und in Städten 32,7 %) und Ausgaben für Wohnen und Brennstoffe (am Land 14,7 % und in Städten 29,7 %) statt (INE 2004, 33).

Dies sind zwei Bereiche, die in der zukünftigen Stadt- und Siedlungsplanung unbedingt berücksichtigt werden müssen, da sie sowohl die Handlungsmöglichkeiten der Menschen direkt beeinflussen, als auch mit Fragen der nachhaltigen Flächennutzung und angepassten Transportsystemen in Verbindung stehen. Wie das Gesicht von Armut in der Stadt ein anderes ist als im ländlichen Gebiet, stehen auch Wissenschaft und

Abb. 1: Mosambik – Armutsquoten auf Provinzebene



Quelle: Armutsquoten auf Basis des Haushaltskonsums bei regional angepasstem Warenkorb aus IAF 1996/97 und 2002/03 (Ministério de Plano e Finanças 2004)

Politik vor jeweils anderen Herausforderungen an Lösungsansätze. In einer Konferenz des Woodrow Wilson Center for Scholars 2005 in Maputo kamen ExpertInnen aus Verwaltung und Wissenschaft zu der Einigung, dass neue lokale Interventionsansätze die wirtschaftliche Entwicklung stärken können. Dazu fordern sie die Stärkung von Prozessen der *urban governance*, Investitionen in Humankapital, eine engagierte Zivilgesellschaft auf lokaler Ebene genauso wie verbesserte Methoden für Interventionen von außen und verstärkte Transparenz der öffentlichen Haushalte (Woodrow Wilson International Center for Scholars 2005).

Tab. 1: Ausgewählte sozioökonomische Daten im Stadt-Land Vergleich

	Mosambik	städtische Räume	ländliche Räume	Mosambik	städtische Räume	ländliche Räume
		1997			2003	
Anteil der Bevölkerung unter der Armutslinie	69,4	62,0	71,3	54,1	51,5	55,3
Analphabetismusrate (>15 Jahre)	60,0	29,0	68,0	53,6	30,3	65,7
Analphabetismusrate Männer (>15 Jahre)	40,7	14,9	47,7	36,7	18,1	47,2
Analphabetismusrate Frauen (>15 Jahre)	76,4	42,4	84,3	68,0	41,7	80,8
Kindersterblichkeit (<5 Jahre aus 1000)	219	150	237	178	143	192
Haushalte mit gesicherter Trinkwasserquelle in %	24,0	51,0	13,0	37,0	64,0	2,0
Haushalte mit gesicherten Sanitäranlagen* in %	35,0	57,0	26,0	45,0	72,0	33,0

* mit Latrine, verbesserter Latrine oder besseren Sanitäranlagen

Quellen:

IAF 1996/97 und 2002/03 (zitiert aus INE 2004; Ministério de Plano e Finanças 1998; World Bank 2007), wobei sich die Definition ländlicher und städtischer Räume zwischen den beiden Studien verändert hat, was die Vergleichbarkeit jedoch nur geringfügig beeinflusst.

Inquérito Demográfico e de Saúde (IDS), 1997 und 2003 (zitiert aus INE 2005).

2.2 Armut und Armutsbekämpfungspolitik auf nationaler Ebene

“Poverty is the impossibility, owing to inability and/or lack of opportunity for individuals, families, and communities to have access to the minimum basic conditions, according to the society’s basic standards.” (República de Moçambique 2006, 8). Diese Definition stammt aus der 2006 veröffentlichten, zweiten Auflage des PARPA (*Programa de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta*), dem mosambikanischen Pendant zum *Poverty Reduction Strategy Paper*, und ist damit die verbindlichste Einigung über Armut in Mosambik. Es ist der starken Einflussnahme zivilgesellschaftlicher Akteure zuzu-

schreiben, dass im Vergleich zur ersten Fassung die Ursachen von Armut auch explizit auf mangelnde gesellschaftliche Zugangsmöglichkeiten zurückgeführt werden, die es Individuen und Gruppen unmöglich machen, einen in der lokalen Gesellschaft typischen Lebensstandard zu erreichen⁴.

Die klare Entscheidung für den PRSP-Prozess und zu den *Millennium Development Goals*, welche sich im PARPA I und II und den damit begonnenen institutionellen Veränderungen zeigt, hat zur Folge, dass alle Bereiche nationaler Politik vom Generalziel der Armutsreduzierung geprägt sind und „*o combate contra a pobreza*“ („der Kampf gegen die Armut“) auch aus den Tagesmedien und der Alltagssprache nicht mehr wegzudenken ist. Als wichtigste Instanz des Armutsreduzierungsprozesses auf nationaler Ebene ist das *Ministério de Planeamento e Desenvolvimento*, das Ministerium für Planung und wirtschaftliche Entwicklung, mit der strategischen Planung und Ausarbeitung der richtunggebenden Dokumente betraut. Im Rahmen des von Weltbank und Internationalem Währungsfonds initiierten und überwachten und in Mosambik als sehr erfolgreich angesehenen PRSP-Prozesses mussten auch institutionelle Veränderungen vor allem im Bereich zivilgesellschaftlicher Beteiligung vorgenommen werden. Das wichtigste Forum einen Dialog zwischen offiziellen und nicht-staatlichen Akteuren herzustellen ist das *Observatório da Pobreza*, das inzwischen den Namen *Observatório do Desenvolvimento* trägt. Dieses „Entwicklungsobservatorium“ soll die Umsetzung von PARPA evaluieren und ein unabhängiges Armutsmonitoring sowohl auf nationaler wie auch auf provinzieller Ebene vornehmen. Neben der Regierung und internationalen Gebern ist die Zivilgesellschaft im Rahmen der G20⁵ an dem Observatorium beteiligt. In einer Studie über das Observatorium kommen jedoch Francisco & Matter (2007) zu dem Ergebnis, dass zwar die Einführung des Observatoriums einen wichtigen Schritt darstellt, das Observatorium aber nicht Teil eines nachhaltigen Partizipationsmechanismus ist, da seine Funktion auf die eines beratenden Organs eingeschränkt ist und somit die tatsächlichen Einflussmöglichkeiten kritisch betrachtet werden müssen. Themenbereiche, in denen sich die Zivilgesellschaft im PARPA-Prozess allerdings einbringen konnte, sind Korruption und *Governance*. Korruption ist ein allgegenwärtiges Thema, das alle Bereiche des öffentlichen Lebens in Mosambik bestimmt, wie es auch die Studien vom *Centro de Integridade Pública* am Beispiel der Schulbildung, des Gesundheitssektors und der Justiz darstellen (Mosse 2006; Mosse & Cortez 2006a, 2006b). Im Jahr 2004 wurde ein Antikorruptionsgesetz verabschiedet, vor allem, um die Korruption im öffentlichen Sektor zu regeln. Auch durch andere Maßnahmen bemüht sich die Regierung den Forderungen der Korruptionsbekämpfung nachzukommen, doch sind bisher keine maßgeblichen Erfolge zu verzeichnen⁶.

Institutionelle Veränderungen brachte vor allem auch die Dezentralisierung mit sich. Entscheidend bei diesem Prozess war 1997 die Schaffung von 33 *Autarquias*, selbstverwalteten Gemeinden, die in einem Rhythmus von fünf Jahren ihre/n Bürgermeister/in sowie ein legislatives Organ, im Falle von Maputo die *Assembleia Municipal*, wählen. Es ist bisher, neben der nationalen Ebene, die einzige Wahlmöglichkeit für die BürgerInnen⁷. Im Jahr 2008 wurde die Anzahl der *Autarquias* landesweit auf 43 erweitert⁸. Diese Gemeinden haben gemäß dem *Pacote Autarquico* von 1997 beträchtliche politische und finanzielle Autonomie. Sie sind verantwortlich für Landnutzung,

Baulizenzierung, Grundversorgung von Wasser und Abwasser, städtische Straßen, Abfallwirtschaft, Umwelt und Sicherheit. Die Überlagerung bzw. die fehlende klare Grenzziehung zwischen den Aufgaben der Gemeinde und der Provinzregierung stellt eine Schwierigkeit dar, die in Maputo noch dadurch verstärkt wird, dass die Fläche der Gemeinde und der Provinz identisch sind. In einer anwendungsorientierten Studie von UN-Habitat (2008) wird die Umsetzung der Städte im Bereich *Governance*, *Slums*, Gender und HIV/AIDS sowie Umwelt untersucht und gleichzeitig gezielte Projekte vorgeschlagen. 2009 erschien eine Studie der Weltbank mit dem aktuellen Stand, den Möglichkeiten, den Herausforderungen und Implikationen für die weitere Entwicklung der *Autarquias* erscheinen, die als Instrument für die Verwaltung der *Autarquias* gelten soll (World Bank 2009).

Die schon weiter oben angesprochenen regionalen Unterschiede zwischen städtischen und ländlichen Räumen werden auch im PARPA II anerkannt und darauf hingewiesen, dass Armut im städtischen Raum weniger stark sinkt und in den beiden südlichsten Provinzen Maputo und Maputo Stadt sogar ansteigt (República de Moçambique 2006, § 52). Besonders in den Zielsetzungen für die Bereiche Wohnen, Wasser- und Sanitärversorgung, Naturgefahrenmanagement und Wirtschaftsentwicklung wird auf den städtischen Raum mit den dort spezifischen Herausforderungen eingegangen. Jedoch werden auch die Zusammenhänge zwischen jeglichen Entwicklungsprozessen in ländlichen und städtischen Räumen betont (República de Moçambique 2006, § 232). Die Kombination von städtischer Erwerbsarbeit in formeller oder informeller Form zusammen mit ländlicher Subsistenzproduktion gewährleistet für viele Haushalte in Stadt und Land erst das Überleben. Dennoch gibt es von Seiten der nationalen Regierung keine Strategie, die der städtischen Armut entgegenwirken soll. Weiterhin werden die Schwerpunkte auf den ländlichen Raum und die Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion gelegt. Beispielhaft wird das am Beschäftigungsprogramm *7 milhões*⁹, der landwirtschaftlichen Strategie der *revolução verde* und bestimmten Maßnahmen im Bildungssektor deutlich.

Eine wichtige Grundlage der politischen Strategien der Armutsreduzierung sind die Schätzungen von Armut und Ungleichheit aus zwei – in zentralen Teilen vergleichbaren – Haushaltsstudien aus den Jahren 1996/97 und 2002/03 (Ministério de Plano e Finanças 1998, 2004). Die erste der beiden Studien war der Beginn einer regelmäßigen, im Fünfjahresrhythmus stattfindenden Messung von Armut und Wohlstand mit einer auf Provinzebene repräsentativen Stichprobe. Neben der Erhebung von Lebenshaltungskosten und Einkommen, werden viele sozioökonomische Indikatoren erfasst, die eine umfassende Analyse der Lebensbedingungen ermöglichen sollen. Die Armutslinie und Armutsquote wird dabei auf Basis des Haushaltskonsums mit Hilfe eines auf regionale Differenzen angepassten Warenkorb auf Ebene der Provinzen errechnet (vgl. Abb.1). Die jeweils gewählte Berechnungsmethode für die Bewertung des Warenkorbes führt zu großen Unterschieden in den Ergebnissen und widersprüchlichen Interpretationen, die sich in den vielen Sekundäranalysen zu diesen Studien zeigen (Brück & van der Broeck 2006; Hanlon 2007; Ibraimo 2006; World Bank 2007). Als besonders bedeutsam wird ein von der Weltbank in Auftrag gegebener Bericht angesehen, welcher der Frage nachgehen sollte, ob auch nach der letzten Haushaltsstudie 2002/03

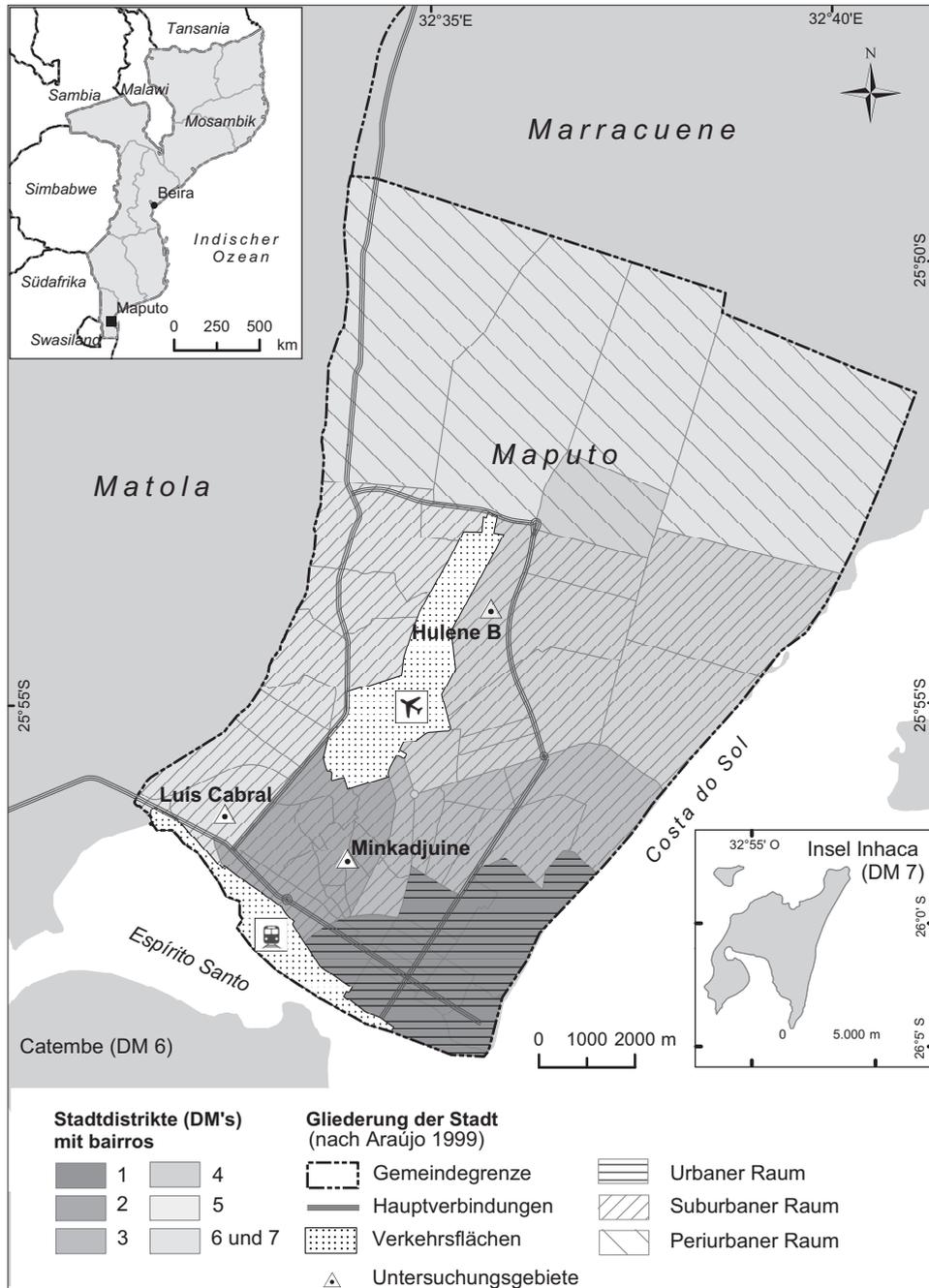
das Wirtschaftswachstum positive Effekte auf die Armutsreduzierung und die Verbesserung der Lebensbedingungen gehabt hat (World Bank 2007). Das Resümee fällt weitgehend positiv aus, jedoch werden, nach Meinung des langjährigen Beobachters und Experten des mosambikanischen Entwicklungsprozesses, Joseph Hanlon, die statistischen Methoden der Haushaltsstudie bei der Erhebung und den Analysen der Weltbankstudie zu wenig kritisch hinterfragt und negative Entwicklungen im Bereich Gesundheit und Ernährung nicht genügend thematisiert (Hanlon 2007).

Neben dieser quantitativen Datenbasis sind noch die von der G20 in Auftrag gegebenen alternativen Armutsberichte ein wichtiges Stimmungsbarometer für die Einschätzung von Armut und die Identifizierung der wichtigsten Interventionsbereiche. Die beiden in diesem Kontext entstandenen Berichte (RAP – *Relatório Anual da Pobreza*) können als Gegengewicht zu den quantitativ und von oben angelegten Studien gesehen werden (G20 2004, 2005). Ziel war es die Einschätzungen und Meinungen aus der Zivilgesellschaft in die Diskussion von Ursachen und Ausprägungen sowie Messung von Armut einzubringen. Erhebungen unter Privatpersonen als auch unter Akteuren zivilgesellschaftlicher Organisationen wurden vorgenommen und in einem ersten Schritt daraus eine Beschreibung von Ausprägungen der Armut in die vier Dimensionen: *Human, Social, Economic and Political Poverty* vorgenommen und 28 Vorschläge zusammengestellt wie die Zivilgesellschaft den Armutsbekämpfungsprozess unterstützen könnte (G20 2004). Im darauffolgenden Bericht wurden nach Absprache mit zivilgesellschaftlichen Akteuren auf Distriktebene und aufbauend auf den Erfahrungen aus dem ersten RAP umfangreiche Vorschläge für die Erstellung des PARPA II in den fünf Teilgebieten: *Macroeconomy and Poverty, Governance, Human Capital, Economic Development, Cross-Cutting Issues* gemacht (G20 2005).

3 *Maputo – Wachstumspol oder Zentrum städtischer Armut*

Mosambik steht heute 35 Jahre nach der Unabhängigkeit (1975) von der portugiesischen Herrschaft und 18 Jahre nach dem Friedensvertrag (1992) zwischen der Übermacht der Frelimo, die nach dem Unabhängigkeitskampf das Ruder des fragilen Staats übernommen hat, und der schwachen Renamo, der rebellischen Organisation der Kräfte, die für ein am ‚Westen‘ ausgerichtetes System stand. Erst im Jahr 2009 hat sich mit der MDM (*Movimento Democrático de Moçambique*) eine dritte Partei mit Sichtbarkeit auf nationaler Ebene gegründet. Maputo ist das Zentrum an der äußersten Peripherie eines Landes mit einer Küstenerstreckung von 2.700 km und 20 Millionen Einwohnern. Zwischen 1940 und 1980 hat sich die Bevölkerung der Stadt mehr als verzehnfacht, von 1980 bis zum letzten Zensus 2007 wuchs sie erneut um die Hälfte auf knapp 1,1 Millionen Einwohner an (Kuder 1975; INE 1999; INE 2008). Alle politischen sowie wirtschaftlichen Kräftebeziehungen und Entscheidungen auf nationaler wie auch internationaler Ebene kommen nicht um die Hauptstadt, bzw. die dort verstreut angesiedelten Zentren der Macht in einem sonst in seiner Vielfalt oft unbeachteten Siedlungsraum herum. Trotz des von außen gelobten starken Wirtschaftswachstums des Landes, welches zum Großteil in Maputo generiert wird, lebt etwa die

Abb. 2: Stadtgebiet von Maputo



Entwurf: Ute Ammering (2009)

Hälfte der Stadtbevölkerung unter der nationalen Armutsgrenze mit einem ansteigenden Trend zwischen 1996/97 und 2002/03 (Ministério de Plano e Finanças 2004).

3.1 *Stadthistorische Betrachtung*

Der Aufstieg von Lourenço Marques zur Hauptstadt und zum heutigen Zentrum aller Entscheidungsmacht steht in direktem Zusammenhang mit der Ausbeutung mineralischer Ressourcen in den Minen Südafrikas. Im Jahr 1897 wurde die Stadt zur Hauptstadt und zum wichtigsten Hafen des Landes. Auch die industrielle Entwicklung und alle wirtschaftlichen Beziehungen nach Südafrika begannen sich auf die Stadt zu konzentrieren, was sich während der 1960er Jahre in großem Arbeitskräftebedarf sowie der Rekrutierung in die südafrikanischen Minen bemerkbar machte und eine der stärksten Phasen des Stadtwachstums auslöste. Die ab 1962 mit der Gründung der Frelimo beginnenden kriegerischen Auseinandersetzungen im Unabhängigkeitskrieg und vor allem im späteren Bürgerkrieg führten in den 1970er und 1980er Jahren zu einem weiteren Anstieg der Zuwanderung in die Stadt, die als relativ sicher galt und wo zu Beginn noch rege Bautätigkeiten stattfanden. Um den steigenden Bedarf an Nahrungsmitteln zu decken, entstanden gleichzeitig die bis heute wichtigen landwirtschaftlichen Grüngürtel (*zonas verdes*) (Pinsky 1981, 4ff).

Die portugiesischen „Gründer“ von Lourenço Marques sind verantwortlich für die heute im Alltag immer noch gebräuchliche Zweiteilung in die *cidade de cimento*, die ‚Zementstadt‘, und die so genannte *cidade de caniço*, die ‚Strohstadt‘. Bei der kolonialen Abgrenzung, die auf die Baumaterialien in diesen Räumen hinweist, handelte es sich um eine Teilung in eine Stadt der portugiesischen und asiatischen oder im Falle der *assimilados*¹⁰ auch afrikanischen ‚BürgerInnen‘ und eine Stadt der als wild und unzivilisiert angesehenen *indigenas*¹¹. Heute können diese Stadtgebiete immer noch an Bauformen, Straßensystem und Wirtschaftsaktivitäten sowie an einigen sozioökonomischen Merkmalen der dort ansässigen Haushalte festgemacht werden. Die Gliederung der Stadt anhand der historisch eindeutig bewerteten Begriffe *cimento* und *caniço*, welche eine vermeintliche Einheitlichkeit vorgeben, ist heute weder was die Physiognomie noch die Lebenslagen in diesen Siedlungsräumen angeht, aufrecht zu erhalten. Araújo (1999, 179) schlägt vor, das Stadtgebiet in einen urbanen, einen suburbanen und einen periurbanen Raum zu untergliedern (vgl. Abb. 2) und untermauert dies anhand von infrastrukturellen sowie sozioökonomischen Merkmalen. Das urbane Gebiet ist gleichzusetzen mit der *cidade de cimento* und folgt den von der Kolonialmacht gezogenen Grenzen der nach rechtwinkeligem Muster angelegten und vertikal verbauten Stadt. Im sich nach Westen und Norden anschließenden suburbanen Raum, welcher das starke Bevölkerungswachstum während der unterschiedlichen Phasen der letzten 60 Jahre aufgenommen hat, zeigt sich auch mehr als 30 Jahre nach der Unabhängigkeit und Aufhebung der ethnischen Exklusion der afrikanischen Bevölkerung hinsichtlich der infrastrukturellen und sozioökonomischen Merkmale ein klarer Bruch. Die Kanalisation, das niederrangige befestigte Straßennetz und die dezentrale Abfallentsorgung enden außerhalb des urbanen

Raums, der Anschluss an das System der Wasserversorgung wird erst in den letzten Jahren langsam ausgedehnt. Der periurbane Raum ist für Araújo (1999, 179) vor allem aufgrund seiner ausgeprägt ruralen Siedlungsstrukturen, mit deutlich geringerer Siedlungsdichte als in den engen suburbanen Stadtteilen, zu unterscheiden.

Tab. 2: Maputo Stadt – Veränderung ausgewählter sozioökonomischer Daten

	1997	2007
Bevölkerung	966.837	1.094.315
Fertilitätsziffer (Kinder/Frau)	4,3	2,9
Lebenserwartung (bei Geburt)	58,0	55,0
Lebenserwartung (Männer)	54,6	52,1
Lebenserwartung (Frauen)	61,7	57,9
Säuglingssterblichkeit (<1 Jahr aus 1000)	60,0	72,3
Analphabetismusrate (>15 Jahre)	15,0	9,8
Analphabetismusrate Frauen (>15 Jahre)	22,6	4,4
Analphabetismusrate Männer (>15 Jahre)	7,1	14,8
Durchschnittliche Haushaltsgröße (Personen)	5,3	4,9
Wohneinheiten mit kanalisiertem Wasser in %	49,0	55,2
Wohneinheiten mit Stromanschluss in %	38,1	63,0

Quelle: *Zensus* 1997 und 2007 (INE 1997, 2009)

3.2 Aktuelle Ansätze der Armutsforschung in Maputo

Entgegen aktueller Steuerungs- und Entwicklungsprozesse, in denen die Stadt alle Aufmerksamkeit auf sich zieht, zeigt sich das Phänomen Armut in Bezug auf seine Erforschung, seinen Platz auf der politischen Agenda und konkrete Lösungsansätze mit einem klaren *bias* zugunsten des ländlichen Raums. Weder die auf Konsum basierenden Klassifizierungen in einen ‚armen‘ und damit auch einen vermeintlich ‚reichen‘ Teil der Bevölkerung auf Provinzebene (Ministério de Plano e Finanças 2004), noch die das ganze Land umfassenden alternativen Armutserichte (G20 2004, 2005) können jedoch den spezifischen Phänomenen und Problemen städtischer Armut in Maputo gerecht werden. In vielen Studien wurde deshalb versucht die Bedeutungen von Armut in Maputo zu beleuchten und zu einer auf den lokalen, historischen und sozioökonomischen Kontext angepassten Einschätzung zu gelangen. Araújo hat dabei in vielen stadtgeographischen Analysen versucht die Fragmentierung von Maputo anhand physisch-struktureller Aspekte und der Frage von urbanen und ländlichen Räumen in der Stadt aufzuzeigen (Araújo 1999, 2002, 2003, 2005). Einen wichtigen Beitrag zu armutsrelevanten Faktoren auf Ebene gegebener politischer und gesellschaftlicher Rahmenbedingungen leistete hier ein Forschungsprojekt der Universität Lissabon (Oppenheimer & Raposo 2002). Die Auswirkungen gesellschaftlicher Ver-

änderungen auf die konkreten Lebenswelten und Überlebensstrategien im sub- und periurbanen Maputo versuchen Knauder (2000) durch detaillierte quantitative Verfahren und Costa (Costa 2005, 2006) durch einen qualitativ-ethnologischen Zugang festzumachen. Die in einer Arbeit zusammengefassten vielschichtigen Analysen von Lundin (2007) geben wichtige Einblicke in Veränderungen der städtischen *livelihoods* im Lauf der jüngeren Geschichte politischer Umbrüche in Mosambik. In methodisch wie auch inhaltlich breiter Form haben Paulo et al. (2007) erstmals versucht wichtige Aspekte städtischer Armut herauszukristallisieren und einen Überblick über die Vielfalt und Komplexität von Lebensgestaltungssystemen und der ihnen von den betroffenen Menschen zugeschriebenen Bedeutungen in Maputo zu geben. Zu speziellen Teilfragen städtischer Armut findet man sowohl von lokalen als auch internationalen WissenschaftlerInnen wichtige Beiträge.

Unterschiedliche Formen der Informalität prägen wichtige Forschungsfelder im Zusammenhang mit der Stadt. Im Zuge der Unabhängigkeit von der Kolonialherrschaft 1975 kam es in Mosambik und Maputo zu weitreichenden Veränderungen, die sich massiv auf die inneren Strukturen der Stadt, auf die Arbeitsmarktsituation und die Lebensbedingungen ganz allgemein auswirkten. Als Antwort auf diese Entwicklungen begann sich Ende der 1970er Jahre in Maputo ein städtischer informeller Sektor zu entwickeln, der anfangs von staatlicher Seite rigide bekämpft wurde. Mit den allgemeinen Liberalisierungstendenzen (Beitritt zu IWF und Weltbank; Strukturanpassungsprogramme; Liberalisierung der Lebensmittelpreise und damit rasant steigende Lebenskosten) ab Mitte der 1980er Jahre gewann dieser jedoch rapide an Bedeutung und wurde geduldeter Teil des Stadtbildes (Silva & Andrade 2000, 21). Eine wichtige Rolle neben dem informellen Handel als Überlebensökonomie der Armen (Arnaldo 1996; de Vletter 1996; Francisco & Paulo 2006; Pranger 2005) spielt Informalität auch im Sinne von außerhalb staatlicher Regulierungen wirkender Akteure und ablaufender Prozesse. Im Bereich Landrecht und Landzugang (Cruzeiro do Sul 2004; Jenkins 2001a, 2001b, 2006) oder in Steuerungsprozessen der (*urban*) *governance* auf gesamtstädtischer Ebene ist diese Dimension der Informalität prägend (Lindell 2008). Die Grenzen zwischen formell, informell bis hin zu illegal sind dabei nicht eindeutig zu ziehen und liegen zwischen sich überlagernden Rechtssystemen und sich widersprechenden oder überschneidenden institutionellen Regelungen auf unterschiedlichen Ebenen und mit unterschiedlicher Legitimierung (z.B. öffentlich-staatliches Recht und Gewohnheitsrecht, traditionelle und nationalstaatliche Autoritäten, nationale Institutionen und solche der selbstverwalteten Kommunen).

Die in diesem Band im Anschluss vorgestellten Aspekte der Forschungsarbeiten innerhalb der Fallstudie Maputo schließen auch an diese Fragen der Qualität von Institutionen auf unterschiedlichen Ebenen an. Diese hat direkte Folgen für die (Un-)sicherheit der BewohnerInnen, die innerhalb der fließenden Übergänge und engen Vernetzungen zwischen Formalität und Informalität agieren, und muss dadurch auch in jeglichen Überlegungen zur Reduzierung der Armut berücksichtigt werden. Geht es in dem Aufsatz von Anne Merklein primär um formell verankerte Programme und Leitlinien im Bereich der Armutsbekämpfung, wird nicht zuletzt durch die Anwendung des Konzepts der *urban governance* bereits auf die Komplexität und Diversität

von Akteursbeziehungen, Strukturen und Prozessen aufmerksam gemacht, welche die Stadt gestalten. Merklein nähert sich stärker von Seiten der entscheidungsmächtigen Akteure und ihrer Interessen dem Thema der Armutsreduzierung.

Der Aufsatz von Ute Ammering hingegen beleuchtet – ausgehend von den Lebensrealitäten der Menschen in strukturschwachen Siedlungen – den Wohnraum und die dort ablaufenden Prozesse sowie die dort wirksamen Institutionen. Die unterschiedlichen Strategien und strukturellen Einschränkungen innerhalb der *livelihoods* von Haushalten werden in Beziehung gesetzt zu Fragen der Wohnraumplanung und -gestaltung. Durch die beiden unterschiedlichen Zugänge der hier vorgestellten Arbeiten werden verschiedene Teilaspekte und Untersuchungsebenen deutlich, die das Phänomen Armut beeinflussen und prägen. Der qualitative Zugang in beiden Arbeiten spiegelt ein sehr offenes und relatives Verständnis von Armut wider. Es sollten nicht neue Kategorien und Klassifikationen erarbeitet, sondern zugrunde liegende Bedeutungen und Relationen innerhalb des multidimensionalen Phänomens Armut erschlossen werden.

Anmerkungen

¹ In der Rangliste der Empfängerländer von bi- und multilateralen Entwicklungsgeldern (ODA – Official Development Assistance) liegt Mosambik 2007 weltweit auf Platz 10 und innerhalb der afrikanischen Mitgliedsländer des DAC auf Platz 6 (DAC 2007).

² Vgl. Ernährungssituation von Kindern oder Ungleichheit zwischen arm und reich (Hanlon 2007) sowie Human Development Report 2009 (UNDP 2009).

³ Die Zahlen zur HIV Prävalenz schwanken stark zwischen unterschiedlichen Quellen, im neuesten Länderbericht von UNAIDS wird eine Prävalenzrate von 12,5 % der 15- bis 49-Jährigen für das Jahr 2007 angegeben (Schwankungsbereich 10,9-14,7 %) (UNAIDS / WHO 2008), während im Human Development Report eine gemittelte Prävalenz von 16,1 % für das Jahr 2005 aufscheint (UNDP 2007).

⁴ Im Vergleich dazu lautet die Definition aus dem PARPA I (República de Moçambique 2006, 8): *“Poverty is the inability of individuals to ensure for themselves and their dependents a set of minimum conditions necessary for survival and well-being, according to the society’s standards.”*

⁵ Der Name G20 kommt von dem ersten *Observatório da Pobreza*, wo eine Gruppe von 20 zivilgesellschaftlichen Organisationen anwesend war. Inzwischen sind bei den G20 über 100 Organisationen aus verschiedenen Bereichen vertreten (Silva & Matter 2007, 36f).

⁶ Der Perceptions-Index über Korruption im öffentlichen Sektor von der Antikorruptionsorganisation Transparency International verschlechterte sich sogar im Vergleich zu den Vorjahren (wo er bei 2,8 lag) im Jahr 2008 auf 2,6. Dabei ist 10 keine Wahrnehmung von Korruption und 0 mit höchst möglicher wahrgenommenen Korruption gleichzusetzen (Transparency International 2008).

⁷ Wobei 2009 erstmalig auch auf Provinzebene gewählt wurde.

⁸ Die auch auf nationaler Ebene an der Macht stehende Frelimo konnte sich auch bei den Kommunalwahlen 2008 in allen Gemeinden die Mehrheit des legislativen Organs sichern. Nur in der Stadt Beira konnte ein unabhängiger Bürgermeisterkandidat die Wahl für sich entscheiden.

⁹ Die umgangssprachlichen *7 milhões* beziehen sich auf die Strategie der Förderung von Distrikten als Entwicklungspole des Landes. Jeder Distrikt erhält jährlich einen Geldbetrag (ursprünglich sieben Millionen Meticais – 200.000 €), mit denen Maßnahmen zur Schaffung von Arbeitsplätzen und zur Produktion von Nahrungsmitteln durchgeführt werden sollen.

¹⁰ Der Status des *assimilado* war Ausdruck der Logik portugiesischer Kolonisation mit dem übergeordneten Ziel der vollständigen Assimilation der Bevölkerung der Kolonien an das Mutterland. Erfüllte man bestimmte Kriterien, was Bildung und Lebensart anging, konnte jede Person diesen, den portugiesischen BürgerInnen offiziell gleichgestellten Status erreichen (für weitere Informationen siehe Fry 2000; Newitt 1994, 441 ff.).

¹¹ Bezeichnung für die afrikanische Bevölkerungsmehrheit im kolonialen System.

Literatur

- Araújo, M. G. M. (1999): Cidade de Maputo. Espaços contrastantes: Do urbano ao rural. In: *Finisterra* 34, 67/68, 175-190.
- Araújo, M. G. M. (2002): Ruralidades-Urbanidades em Moçambique. Conceitos ou preconceitos? In: *Revista da Faculdade de Letras - Geografia, Universidade do Porto* 27-28, 5-11.
- Araújo, M. G. M. (2003): Os espaços urbanos em Moçambique. In: *GEOUSP - Espaço e Tempo* 14, 165-182.
- Araújo, M. G. M. (2005): A população das cidades da Matola e Maputo. *Espacos urbanos multifacetados. Maputo.*
- Arnaldo, C. (1996): Comércio informal e ocupação da força de trabalho no bairro da Malanga. *Faculdade de Letras, Universidade Eduardo Mondlane. Maputo.*
- Brück, T. & van der Broeck, K. (2006): Growth, employment and poverty in Mozambique. In: *Issues in Employment and Poverty Working Paper* 21, 64.
- Costa, A. B. (2005): Famílias na periferia de Lunda e Maputo: história e percursos nas estratégias actuais. In: Cruz e Silva, T., et al. (Hrsg.): *Lusofonia em África. História, democracia e integração africana.* Dakar, 79-94.
- Costa, A. B. (2006): Urbanos e rurais. Circulação e mobilidade nas famílias da periferia de Maputo. In: *Revue Lusotopie* 13, 1, 147-162.
- Cruzeiro do Sul (2004): Mercado de terras urbanas em Moçambique. Maputo.
- DAC (Development Co-operation Directorate) (2007): Development database on aid from DAC members: DAC online [http://www.oecd.org/document/33/0,2340,en_2649_34447_36661793_1_1_1_1,00.html#dac, zugegriffen am 02.03.2009].
- de Vletter, F. (1996): Study on the informal sector in Mozambique. Maputo.
- Francisco, A. A. d. S. & Matter, K. (2007): Poverty observatory in Mozambique.
- Francisco, A. A. d. S. & Paulo, M. (2006): Impacto da economia informal na protecção social, pobreza e exclusão: A dimensão oculta da informalidade em Moçambique. *Cruzeiro do Sul, Maputo.*
- Fry, P. (2000): Cultures of difference. The aftermath of Portuguese and British colonial policies in southern Africa. In: *Social Anthropology* 8, 2, 117-143.
- G20 (2004): Annual poverty report 2004. Maputo.
- G20 (2005): Annual poverty report 2005. Maputo.
- Hanlon, J. (2007): Is poverty decreasing in Mozambique? Inaugural conference of the Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE), 19.Sep.2007, Maputo.
- Ibraimo, M. (2006): Is Mozambique achieving regional development convergence? National Directorate of Studies and Policy Analysis, Maputo.
- INE (Instituto Nacional de Estatística) (1997): II recenseamento geral da população e habitação. Indicadores sócio-demográficos, Maputo Cidade. Maputo.
- INE (Instituto Nacional de Estatística) (2004): Relatório final do inquérito aos agregados familiares sobre orçamento familiar. IAF 2002/03. Maputo.
- INE (Instituto Nacional de Estatística) (2005): Relatório sobre os objectivos de desenvolvimento do milénio. Uma avaliação estatística. Maputo.
- INE (Instituto Nacional de Estatística) (2008): Resultados preliminares de censo 2007. [http://www.ine.gov.mz/home_page/censo2007, zugegriffen am 15.02.2008].
- INE (Instituto Nacional de Estatística) (2009): Indicadores básicos, Maputo Cidade, Censo 2007. [<http://www.ine.gov.mz/censo2007/censo2007/rdcenso09/mc11>, zugegriffen am 23.07.2009].
- Jenkins, P. (2001a): Emerging urban residential land markets in post-socialist Mozambique. *ECA School of Planning and Housing.* Edinburgh.
- Jenkins, P. (2001b): Strengthening access to land for housing for the poor in Maputo, Mozambique. In: *International Journal of Urban and Regional Research* 25, 3, 629-648.
- Jenkins, P. (2006): Image of the city in Mozambique: Civilization, parasite, engine of growth or place of opportunity? In: Bryceson, D. F. & Potts, D. (Hrsg.): *African urban economies. Viability, vitality or vitiation?* London, 107-130.
- Knauder, S. (2000): Globalization, urban progress, urban problems, rural disadvantages evidence from Mozambique. Aldershot [u.a.].

- Kuder, M. (1975): Moçambique. Eine geographische, soziale und wirtschaftliche Landeskunde. Darmstadt.
- Lindell, I. (2008): The multiple sites of urban governance: Insights from an African city. In: *Urban Studies* 45, 9, 1879–1901.
- Lundin, I. B. (2007): Negotiating transformation: Urban livelihoods in Maputo adapting to thirty years of political and economic changes. Dissertation, Human and Economic Geography, Göteborg University. Göteborg.
- Ministério de Plano e Finanças (1998): Pobreza e bem-estar em Moçambique: Primeira avaliação nacional (1996/97). Maputo.
- Ministério de Plano e Finanças (2004): Poverty and well-being in Mozambique: The second national assessment. Maputo.
- Mosse, M. (2006): A corrupção no sector da justiça em Moçambique. Maputo.
- Mosse, M. & Cortez, E. (2006a): A corrupção no sector da saúde em Moçambique. Maputo.
- Mosse, M. & Cortez, E. (2006b): A pequena corrupção no sector da educação em Moçambique. Maputo.
- Newitt, M. (1994): A history of Mozambique. London.
- Oppenheimer, J. & Raposo, I. (2002): A pobreza em Maputo. Lissabon.
- Paulo, M., Carmeliza, R. & Tvedten, I. (2007): „Xiculungo“ Social relations of urban poverty in Maputo, Mozambique.
- Pinsky, B. (1981): The urban problematic in Mozambique: Initial and post-independence responses 1975–1980. Draft. [unveröffentlicht].
- Pranger, I. (2005): The informal economy in Southern Africa. Dissertation, Institut für Geographie, Leopold-Franzens-Universität Innsbruck. Innsbruck.
- República de Moçambique (2001): Plano de acção para a redução da pobreza absoluta, 2001–2005 (PARPA). Maputo.
- República de Moçambique (2006): Plano de acção para a redução da pobreza absoluta, 2006–2009 (PARPA II). Maputo.
- Silva, T. & Andrade, X. (2000): Beyond inequalities. Women in Mozambique. Cea, et al., Maputo und Harare.
- Transparency International (2008): Annual report 2008. Transparency International [http://www.transparency.org/content/download/45995/736467, zugegriffen am 20.01.2010].
- UN-Habitat (Hrsg.) (2008): Mozambique urban sector profile. Nairobi.
- UNAIDS/WHO (Hrsg.) (2008): Epistemological factsheet on HIV/Aids Mozambique, 2008 Update. Genf.
- UNDP (United Nations Development Programme) (2006): Mozambique - National human development report 2005. Reaching for the Millennium Development Goals. Maputo.
- UNDP (United Nations Development Programme) (2007): Mozambique - National human development report 2007. The Response to HIV and Aids. Maputo.
- UNDP (United Nations Development Programme) (2009): Human development report 2009. New York.
- Woodrow Wilson International Center for Scholars (2005): O papel das cidades no desenvolvimento do país. Relatório da conferência. Maputo.
- World Bank (2007): Beating the odds: Sustaining inclusion in a growing economy. A Mozambique poverty, gender and social assessment. Washington.
- World Bank (2009): Mozambique Municipal Development

Autorinnen:

Mag^a. Ute Ammering
 Leopold-Franzens Universität Innsbruck
 Institut für Geographie
 e-mail: ute.ammering@uibk.ac.at

Dipl. Reg. Wiss. Anne Merklein
 Leopold-Franzens Universität Innsbruck
 Institut für Geographie
 e-mail: anne.merklein@uibk.ac.at

UTE AMMERING

Wohnen im suburbanen Maputo. Livelihoods und lokale Planungsmethoden

Kurzfassung

In Maputo zeigen sich beispielhaft die vielfältigen und komplex vernetzten Realitäten und Problemstellungen, denen Menschen in Städten des Südens gegenüberstehen und auf welche die verschiedenen Akteure städtischer Planung und Politik gemeinsam Antworten finden müssen. Dabei gilt es, nicht nur technisch-planerische Maßnahmen zu treffen, sondern einen, den vielfältigen Funktionen und Bedeutungen von Wohnraum entsprechenden Umgang mit strukturschwachen Stadtgebieten zu finden. Der vorliegende Beitrag gibt anhand von drei Beispielen einen Einblick, wie historische, ökonomische, soziale, symbolische und physisch-infrastrukturelle Bedingungen, selbst im Kontext kleiner Siedlungseinheiten, die Bedeutungen von Wohnraum beeinflussen und auf die Siedlungsentwicklung wirken. Dabei wird die Frage gestellt, inwiefern der Wohnraum als Kapital auch mit symbolischen Funktionen gesehen werden kann. Daraus folgende Handlungsstrategien werden am Phänomen der innerstädtischen Migration skizziert. Zudem werden Beispiele des bisherigen Umgangs der Stadtplanung mit dem Thema Wohnraum aufgezeigt und Trends zur Formalisierung dieses Verantwortungsbereichs vorgestellt.

Abstract: Dwelling in the suburban quarters of Maputo. Livelihoods meeting local planning practices

Maputo exemplifies the diverse and complex realities that people living in cities of the southern hemisphere often face. The different actors in city planning and politics have to join forces to arrive at suitable solutions. What is needed instead of focusing on technical measures is a multidimensional approach to planning in structurally disadvantaged city quarters that recognizes the diverse functions and meanings of living space. This article wants to show that historical, economic, social, symbolical and infrastructural conditions affect the meaning of living space for the residents and the development of the residential area even locally, within small city areas. One question is whether living space can be conceptualized as a capital with symbolic functions. Consequential strategies are outlined with regard to inner-city migration processes. In addition examples of current city planning practices in residential areas and new policies for formalizing these areas of responsibility will be presented.

Resumo: Habitar nos bairros suburbanos de Maputo. Livelihoods e a implementação do planeamento local

A Cidade de Maputo é um bom exemplo para mostrar as realidades e as questões diversas e entrelaçadas que os moradores das cidades no sul deparam. Os diferentes actores do planeamento urbano e da política necessitam colaborar para encontrar soluções adaptadas. Precisa-se duma abordagem multi-dimensional que tome em consideração as funções e os significados diversos do espaço residencial. Este texto mostra como condições históricas, económicas, físicas, sociais e simbólicas podem influenciar o significado do espaço residencial e as transformações dentro da cidade. Uma questão analisada no texto é se o espaço residencial pode ser visto como um capital com função simbólica. Estratégias consequentes são esboçadas para processos da migração interna na cidade. Além disso serão apresentados exemplos da prática actual do planeamento urbano a respeito do espaço residencial e as tendências de formalização da situação actual.

1 Einleitung

Der Alltag der Menschen in ungeplanten Siedlungen im suburbanen Raum der Stadt Maputo ist von einer Vielzahl von Unsicherheiten geprägt. Der knappe städtische Wohnraum mit seinen vielen Funktionen ist aus unterschiedlichen Gründen zentraler Bestandteil der (un)sicheren *livelihoods* der dort lebenden Menschen. Lage und Ausstattung der Wohnung weisen nicht nur auf die materielle Ressourcenbasis von Haushalten hin, sondern häufig auch auf die individuellen Möglichkeiten und Verfügungsrechte, welche den Zugang zu Humankapital und sozialen Netzwerken verschaffen. Die Wohnräume von Haushalten gehören als produktive, reproduktive und transformative Ressourcen unbedingt zur Grundausstattung städtischer *livelihoods*. Moser (1998, 32) erwähnt sie explizit als wichtigste produktive Ressource städtischer Haushalte, die in ihrer Bedeutung für die Überlebenssicherung vergleichbar mit den landwirtschaftlichen Flächen in ländlichen Siedlungen sind.

Die Stadt Maputo ist geprägt vom Bruch zwischen ihrem, auf die Kolonialherren zurückgehenden, rechtwinkelig angelegten und vertikal verbauten urbanen Raum und den daran anschließenden, zum Großteil informell besiedelten Wohn- und Wirtschaftsräumen der Sub- und Periurbia (vgl. Ammering & Merklein, Abb. 2, S. 28 in diesem Band). Die Stadtviertel (*bairros*) des suburbanen Raums haben sich vor allem während der starken Zuwanderungsphasen in den 1960er Jahren und später während des Bürgerkriegs (1976–1992) stark nach Westen und Norden ausgedehnt und immer weiter verdichtet. Größere staatliche Investitionen in den Ausbau der städtischen Infrastruktur gab es während der Kolonialzeit nur entlang der Hauptverbindungen, wie der Urbanisierungsplan von 1952 zeigt (Saevfors 1986, 6). Später kam es erst nach dem Friedensabkommen und in Abhängigkeit von Geldern der internationalen Geber (auf Ebene der Stadt vor allem der Weltbank) zu Maßnahmen im Bereich sowohl der gebauten Infrastruktur als auch des Verwaltungsapparates. Die Siedlungen im Inneren der suburbanen Viertel fallen heute noch durch die ungeplanten, engen Wege, mangelnde Basisinfrastrukturen und horizontale Verbauung aus unterschiedlichen modernen und traditionellen Baumaterialien auf. Im Jahr 1976, kurz nach der Unabhängigkeit, wurde im *bairro* Maxaquene ein erstes umfassendes und viel beachtetes Aufwertungsprojekt gestartet, die geplante Ausweitung auf andere Stadtteile kam jedoch aufgrund der folgenden Destabilisierung durch den Bürgerkrieg nicht zustande. Seither gab es bis heute keine weiteren nennenswerten Initiativen in dieser Richtung (DINAPOT 2006; Saevfors 1986), in jüngster Zeit jedoch werden mit ähnlichen Zielsetzungen wieder Aufwertungs- und Formalisierungsmaßnahmen in ersten Pilotprojekten ergriffen. In vielen Studien zu den Lebensbedingungen im sub- und periurbanen Raum von Maputo werden Zugang und Sicherheit von Wohnraum sowie die infrastrukturelle Ausstattung des Wohnraums und Wohnumfeldes immer zu den wichtigsten Faktoren von Ungleichheit und Benachteiligungen gezählt (DINAPOT 2006; Jenkins 2001b; Knauder 2000; Oppenheimer & Raposo 2002). Paulo et al. (2007) nähern sich Fragen von sozialer Ungleichheit mit einem qualitativen Zugang und versuchen den Fokus auf lokale, von den Menschen selbst angelegte Kriterien für ‚arm‘ und ‚reich‘ zu legen, um hinter die aus Sicht externer ExpertInnen gewählten und

häufig sehr technischen Indikatoren städtischer Armut zu blicken. Auch der Wohnraum und seine Ausstattung spielen hier eine wichtige Rolle (Paulo et al. 2007, 56).

Im vorliegenden Beitrag werde ich mich Fragen des Zugangs zu Wohnraum und der Wohnortwahl widmen. Dabei werden unterschiedliche Wohnsituationen im suburbanen Raum aufgezeigt und in den Kontext von Zugangsbedingungen und Nutzungsrechten von städtischem Wohnraum gestellt. Im Zentrum stehen aber die spezifischen Lebenslagen und Ansichten der BewohnerInnen drei kleiner Siedlungsgebiete im suburbanen Raum von Maputo, welche im Zusammenhang mit Wohnraumentscheidungen stehen. Der Bedeutung von städtischem Wohnraum entlang der Fragen nachzugehen, wodurch und wofür Wohnraum eigentlich als Kapital gesehen werden kann und welche Zuschreibungen hinter Wohnraumpräferenzen und -prioritäten liegen, ist ein weiteres Ziel dieses Beitrags. Die Bedeutung von Wohnung und Wohnort zeigt sich besonders bei ihrer Wahl und/oder Veränderung. Der innerstädtische Wechsel von einem Wohnort zum nächsten kann Einblick in die Prioritäten der Menschen geben. Die Faktoren, die Wohnraummobilität auslösen und beeinflussen, die strukturellen Schwierigkeiten, mit denen Personen und Haushalte konfrontiert sind, wenn sie einen ihnen angemessenen Wohnraum finden müssen, und die Mechanismen, die gewählt werden, um diese Schwierigkeiten zu überwinden, treten dabei in Erscheinung. Die Gemeinsamkeiten in den Bedeutungen und Präferenzen, die in Bezug auf den Wohnraum bestehen, können jedoch nicht über individuelle, frei von anderen gewählte, eigene Werte und Denkmuster erklärt werden, sondern müssen als gesellschaftlich geeicht und dann individuell inkorporiert verstanden werden. Mit dem Habituskonzept beschreibt Bourdieu diese „Verinnerlichung der Äußerlichkeit“ (Bourdieu 1987, 102) oder das in jedem einzelnen verinnerlichte Soziale (Rothfuß 2006, 33), welches innerhalb gesellschaftlicher Gruppen konstante Wahrnehmungs-, Bewertungs- und Handlungsmuster hervorbringt. Auf diese Weise und besonders auch, wenn man ihn als „einverleibte, zur Natur gewordene und damit als solche vergessene Geschichte“ und „wirkende Präsenz der gesamten Vergangenheit“ (Bourdieu 1987, 105) versteht, beinhaltet der Habitus einerseits die gesellschaftlich wirksamen Kapital- bzw. Machtverhältnisse, aber stellt diese auch her.

Innerstädtische Mobilität spielt für die Haushalte selbst entweder als Überlebensstrategie (zum Beispiel nach einschneidenden persönlichen Erlebnissen wie Tod oder Trennung vom Lebenspartner) oder als Strategie zur Stabilisierung ihrer *livelihoods* eine große Rolle (zum Beispiel um die gefühlte Rechtssicherheit über den Wohnraum zu erhöhen). Sowohl als freiwillig gewählte als auch als von außen forcierte Wanderung steht sie in Zusammenhang mit den habituellen Zuschreibungen und Handlungen zu allem, was den Wohnraum und die ihn beeinflussenden anderen Kapitalformen angeht. Sie hat als umfassende Wanderungsbewegung weit reichende Konsequenzen auf die gesamte Dynamik der Siedlungsstrukturen der Stadt. Damit werden Fragen der Bedeutung von Wohnraum in besonderem Maße auch planungsrelevant. In diesem Beitrag werden deshalb auch Beispiele des aktuellen öffentlichen Umgangs mit den Dynamiken suburbaner Siedlungen thematisiert.

2 Wohnraum und Wohnumfeld als Kapital städtischer Haushalte

2.1 ‚Guter‘ Wohnraum

Geht es um städtische Armut weltweit, nehmen Fragen nach dem Zugang zu sicherem und ‚angemessenem‘ Wohnraum immer einen zentralen Teil in Planung und Politik ein. Die vielfältigen Funktionen von Wohnraum und seine Bedeutung für die Reduktion der Verwundbarkeit werden in allen großen Programmen anerkannt. Initiativen wie *Cities without Slums* und ihre sich im Teilziel elf der *Millennium Development Goals* widerspiegelnden Anliegen haben zu Beginn des neuen Jahrtausends Fragen nach Qualität und Sicherheit von Wohnraum ins Zentrum des Interesses gerückt (The Cities Alliance 2005). Im *Global Report on Human Settlements 2007* ist die Erhöhung von *tenure security* einer der drei Teilbereiche auf dem Weg zu mehr Sicherheit für die Stadtbevölkerung (UN-Habitat 2007). Im Rahmen dieser Initiativen wurden von UN-Habitat (2003) auch weltweite Schätzungen der *Slum*-Bevölkerung herausgebracht. Demnach lebten im Jahr 2001 in Mosambik 33,3 % der Bevölkerung in Städten und davon 94,1 % in *Slums*. Die Definition von *Slums* durch UN-Habitat als „a wide range of low-income settlements and/or poor human living conditions“ (UN-Habitat 2003, 7) ist zwar breit angelegt, die Abgrenzung von *Slum*-Haushalten wird jedoch anhand absoluter, sich auf physische Merkmale beziehender Indikatoren des Wohnraums vorgenommen. Wohn- und Wirtschaftsgemeinschaften, denen der Zugang zu mindestens einem von fünf festgelegten Teilaspekten des Wohnraums fehlt, werden als *Slum*-Haushalte definiert. Diese sind: Zugang zu verbessertem Trinkwasser, zu verbesserten Sanitäreinrichtungen, genügend Wohnraum, dauerhafter (qualitätsvoller) Wohnraum und Rechtssicherheit des Wohnraums (UN-Habitat 2003, 18). Relative und relationale Qualitätsmerkmale wie zum Beispiel auch eine für die jeweilige Lebenslage passende Lage und verkehrsmäßige Anbindung mit dementsprechenden Möglichkeiten des Erhalts sozialer Netzwerke und diverser ökonomischer Aktivitäten werden nicht berücksichtigt. Durch die Messung des Phänomens *Slum* anhand absoluter Indikatoren wird davon abgelenkt, dass es sich um einen relativen Begriff handelt, dessen Bedeutung auch von lokalen Präferenzen und Standards abhängt. Was als sicherer und ‚angemessener‘ Wohnraum gilt und wie Wohnraum generell auszusehen hat, wird einerseits häufig auf physische und rechtliche Merkmale des Wohnraums und Wohnumfeldes reduziert und andererseits gerne über unterschiedliche Präferenzen zwischen Gesellschaften und Differenzen innerhalb von Gesellschaften hinweg generalisiert. Die physische Ausstattung und Qualität reicht nicht aus für eine Bewertung von Wohnräumen. Was als wünschenswert gilt, hat auf Mikro-Ebene mit Fragen der Lebensphase des Haushalts (Clark & Onaka 1983), der familiären Einbettung, der Haushaltszusammensetzung, dem Arbeitsplatz und der Arbeitsform zu tun. Darüber hinaus ist es abhängig von gruppenspezifischen Präferenzen, welche die soziale Zugehörigkeit repräsentieren. Wohnraum kann also auch die Funktion symbolischen Kapitals im Sinn von Bourdieu einnehmen und Macht innerhalb von sozialen Gruppen sichtbar machen aber auch verleihen (Barlösius 2006, 90 ff.; Vogt 2005, 124). Er

spiegelt gesellschaftlich konstruierte Prioritäten und Statussymbole und damit auch Machtpositionen wider. Gerade dieser relativen Qualität des Wohnraums muss man versuchen in der Analyse gerecht zu werden. Ein breiterer Bewertungszugang sowie unterschiedliche Akteursinteressen und deren zugrunde liegende Lebenslagen sollen berücksichtigt werden. Neben vielen anderen Argumenten gegen die Verwendung des stark negativ konnotierten und wertenden Begriffs *Slum* in der öffentlichen Diskussion übt Gilbert (2007, 700) auch heftige Kritik an seiner Undifferenziertheit. Es wird der Anschein vermittelt, dass in allen so bezeichneten Siedlungen und über alle dort lebenden Gruppen hinweg die gleichen Bedingungen und Problemlagen herrschen würden, ohne die Vielfalt nebeneinander bestehender Akteursinteressen anzuerkennen.

Bei den Wohnraumscheidungen und ihren Folgen für die Siedlungsentwicklung handelt es sich also nicht um eindimensionale Prozesse, sondern um Phänomene mit komplexen Zusammenhängen zu vielen anderen Lebens- und Politikbereichen. Die innerstädtische Mobilität als notwendige oder gewünschte Maßnahme von Personen und Haushalten stellt aus der Perspektive der Beteiligten einen Unsicherheits- und Stressfaktor dar, wie jeder andere Migrationsprozess auch. Mit ihrem Einfluss auf städtische Wohnungsmärkte und die Ausdehnung von Siedlungsgebieten ins Umland sowie auf die innere Wohnraumstruktur von Städten ist das Phänomen der innerstädtischen Mobilität auch für die Stadtpolitik und -planung ein zentrales Thema. In Städten, die von politischer Unsicherheit geprägt und mit schwachen Verwaltungs- und Steuerungsapparaten ausgestattet sind, werfen innerstädtische Migrationsprozesse von einkommensschwachen Bevölkerungsgruppen häufig auch Fragen der informellen Besetzung von Wohnraum, von erzwungenen Umsiedlungsmaßnahmen und räumlichen Exklusionsprozessen auf. Angelegenheiten des Wohnungsbaus und der Wohnraumplanung ganz allgemein sind deshalb zu Unrecht häufig allein unter den Agenden von (meist männlichen) ArchitektInnen und PlanerInnen mit einem technischen Verständnis von Prozessen und Interventionen im Bereich städtischer Siedlungsentwicklung (Gilbert 2002, 258).

2.2 *Der Wohnraum als Kapital*

Der Wohnraum ist nicht nur das Dach über dem Kopf, welches Schutz und Privatsphäre bietet, sondern auch vielseitig einsetzbares Kapital mit produktiven und reproduktiven Funktionen für die städtische Bevölkerung. Während in der traditionellen, auf den ländlichen Raum fokussierten *livelihoods* Forschung das Land und der Hof als wichtigste Produktionsfaktoren gelten, ist es im städtischen Raum die eigene Wohnung, welche auf noch so kleinem Raum gleichzeitig Produktions-, Reproduktions-, Lager-, Handels- und Dienstleistungsort ist. Die Frage nach gesicherten Besitzverhältnissen gilt dabei allgemein als zentral zur Bewertung der Stabilität und Verwundbarkeit von *livelihoods*. Über die Wege, wie diese Sicherheit erreicht werden kann, gab und gibt es unterschiedliche Ansätze. Während privates Wohneigentum immer noch als sicherste Rechtsform gilt (UN-Habitat 2007, 118), wird immer öfter anerkannt, dass ein freier Wohnungsmarkt, der auf Privateigentum abzielt, in informellen Sied-

lungen häufig nicht wünschenswert ist. Stattdessen wird im Hinblick auf die bestehenden komplexen Wohnrechtsverhältnisse in informellen Siedlungen gefordert, dass möglichst viele und flexible Wege geschaffen werden müssen, um Rechtssicherheit im Wohnraum zu erreichen (Payne 2001, 59 ff.).

Kapital wird als eine Ressource verstanden, auf die Menschen zur Erreichung ihrer Ziele zurückgreifen können. Dabei kann es sich sowohl um materielle als auch immaterielle Ressourcen handeln, die einen individuellen und/oder kollektiven Nutzen bringen können (z.B. soziale Beziehungen bei Sozialkapital; Fähigkeiten, Gesundheit und Bildung bei Humankapital und materielle Werte bei ökonomischem Kapital). Für Bourdieu kann Kapital mit Macht bzw. mit einer den Dingen innewohnenden Macht gleichgesetzt werden, denn es verleiht den Akteuren, die darüber verfügen, unterschiedliche Möglichkeiten zu handeln und Ziele zu erreichen (Vogt 2005, 118). Zum Kapitalbegriff des *Sustainable Livelihoods Approach* kann man hier durchaus Anknüpfungspunkte erkennen. Der in der Definition von *Sustainable Livelihoods* wichtige Begriff der *capabilities* fokussiert zwar die individuellen Fähigkeiten der Menschen, erkennt aber ebenfalls deren unterschiedliche Möglichkeiten an, die ihnen aufgrund ihrer Kapitalausstattung und damit ihrer Machtmittel offen stehen oder nicht (DFID 1999, 1.1). Bei Bourdieu können drei Hauptkapitalformen durch verschiedene Formen von Arbeit und durch die Investition von Zeit angehäuft (z.B. Erwerbsarbeit – ökonomisches Kapital, Beziehungsarbeit – Sozialkapital, Ausbildung – Kulturelles Kapital) und auch untereinander transformiert werden (Bourdieu 1997, 226 ff.). Kapital kann sich jedoch auch selbst reproduzieren und akkumulieren, denn: „Dem Kapital wohnt eine Überlebenstendenz inne; es kann ebenso Profite produzieren wie sich selbst reproduzieren oder auch wachsen. Das Kapital ist eine der Objektivität der Dinge innewohnende Kraft, die dafür sorgt, dass nicht alles gleich möglich oder gleich unmöglich ist.“ (Bourdieu 1997, 217)

Wendet man diese Aussagen auf den städtischen Wohnraum an, kann auch dieser als eigene Kapitalform bezeichnet werden. Seine produktiven, reproduktiven und Schutzfunktionen bringen direkten Nutzen und durch die Möglichkeit der Transformation in und damit Akkumulation von anderen Kapitalformen (z.B. indem der Wohnraum Gesundheit, Bildung und Einkommensgenerierung unterstützt) wird auch sein eigenes Überleben gesichert. Die Möglichkeit der gegenseitigen Transformation zwischen Kapitalformen führt dazu, dass diese nicht voneinander unabhängig sind. So hat die Qualität des Wohnraums direkten Einfluss auf Gesundheit und Bildungschancen, beides Aspekte des Humankapitals. Die Differenzierung der Kapitalformen im *Sustainable Livelihoods Approach* wird immer wieder diskutiert, kann jedoch pragmatisch je nach Kontext angepasst werden¹. Gerade im Zusammenhang mit städtischem Wohnraum scheint es mir bereichernd, die bei Bourdieu sehr wichtige Kategorie des symbolischen Kapitals mitzudenken. Dieses stellt keine festgelegte Kapitalform dar, sondern repräsentiert jene Ressourcen, die im jeweiligen gesellschaftlichen Kontext besonders anerkannt und damit auch erfolversprechend sind. Häufig wird dieses symbolische Kapital mit den Begriffen Renommee oder Prestige umschrieben, es kommt also gesellschaftlichen Statussymbolen gleich (Vogt 2005, 124). Besonders bei der Frage des symbolischen Kapitals sind auch die weiteren Zusammenhänge von Bourdieus Kapitalkon-

zept als Teil seiner Theorie der Praxis und vor allem der Bezug zu den Konzepten von Habitus und sozialem Raum wichtig zu erwähnen. Das sich im symbolischen Kapital widerspiegelnde gesellschaftlich Anerkannte manifestiert sich in Positionen und Hierarchien im sozialen Raum und ist Teil der Geschichte, welche die Wahrnehmungs- und Bewertungsmuster der jeweiligen Form des Habitus hervorbringt und produziert (Barlösius 2006, 110). Dieser nämlich bezeichnet all die Dispositionen, die uns aufgrund unserer Position in einem spezifischen sozialen Raum, der durch Objekte und Institutionen (inklusive der dort üblichen Verhaltensnormen und wirksamen Machtmittel) strukturiert wird, handeln lassen. Der Habitus beschreibt die sozialen Anlagen unseres Verhaltenskanons und damit auch unserer Erwartungen an und Investitionen in bestimmte Kapitalformen.

3 *Methodische Anmerkungen*

Wohnraumpräferenzen stehen unter dem Einfluss von rechtlichen, geschlechtsspezifischen, historischen, räumlichen und anderen institutionellen Faktoren aus dem öffentlichen und privaten Bereich. Als Forscherin stelle ich darüber Beobachtungen und Interpretationen von außen an und setze mich der Gefahr aus, Generalisierungen über vielfältige Lebenssituationen vorzunehmen und ein für den lokalen Kontext unzutreffendes Wertesystem zu konstruieren. Dieser äußeren Forschersicht werde ich versuchen, durch die Einbeziehung der Sichtweisen von in den Untersuchungsgebieten lebenden Menschen einen Gegenpol zu setzen. Die Grundlage für die folgenden Ausführungen bilden qualitative Erhebungen durch unterschiedlich angelegte Interviews und Beobachtungen während mehrerer Feldaufenthalte in Maputo in den Jahren 2007 und 2008. Im Zentrum des Interesses stehen die *livelihoods* der BewohnerInnen informeller Siedlungen, wobei der Fokus auf dem Verständnis der Vielfalt und Differenz von Lebenssituationen und Perspektiven liegt. Mein empirischer Zugang ist durch die Ideen der *Grounded Theory* nach Strauss und Corbin angeregt, welche mich vor allem in einem sehr offenen Vorgehen bestärkt haben (Strauss & Corbin 1996). Die zentralen Fragen haben sich im Laufe der Erhebungsarbeit in Maputo entlang der dort als bedeutsam erscheinenden Themen differenziert.

Die Auswahl der Untersuchungsgebiete wurde in erster Linie anhand von im Raum sichtbaren Benachteiligungen in der physischen Ausstattung vorgenommen. Am physischen Erscheinungsbild lassen sich im Verlauf der Geschichte mehrmals wechselnde sozioökonomische und politische Strukturen erkennen. Stellvertretend für die generell von Unsicherheit und Stress geprägten Lebensbedingungen wurden drei Gebiete ausgewählt, in denen die Wohnsituation aufgrund von physischen Faktoren und der Meinung von ExpertInnen als prekär bezeichnet werden kann. Abb. 2 im Beitrag von Ammering & Merklein zeigt die Lage der drei Hauptuntersuchungsgebiete im suburbanen Raum der Stadt. Es handelt sich jeweils um kleine überschaubare Siedlungsbe-
reiche (meist einen *quarteirão*²), innerhalb derer nachbarschaftliche Kontakte gepflegt werden. Diese Siedlungen sind auch repräsentative Beispiele für die Diversität von Lebenssituationen in engster Nähe, welche gegen eine allgemeine Klassifikation von

Siedlungsräumen anhand von sozioökonomischen Indikatoren spricht. Die zufällige Auswahl von Haushalten bzw. Haushaltsmitgliedern sollte helfen, genau diese unterschiedlichen Situationen zu erfassen, wobei die Bereitschaft der jeweiligen Person, das entscheidende Kriterium für die Erfassung darstellte. In der Befragungssituation habe ich jeweils versucht, Fragen zum Haushalt von solchen zur befragten Person selbst zu trennen. Trotzdem blieb die eindeutige Zuordnung zum Teil unklar, eine methodische Schwierigkeit, der bei einer derartigen Herangehensweise unbedingt Rechnung getragen werden sollte. In manchen Fällen war es möglich die Meinungen von mehreren Haushaltsmitgliedern einzuholen, was besonders aufschlussreiche Einblicke gewährte.

4 Wohnbedingungen im suburbanen Maputo

4.1 Offizielle Landbesitz- und Nutzungsrechte im städtischen Raum

Die aktuelle Situation der Landbesitz- und Nutzungsverhältnisse in Mosambik, vor allem im städtischen Raum, ist die Konsequenz eines Nebeneinanders und einer Überlagerung von staatlich-offiziellem Recht und traditionellen Regelungen. Beide haben sich im Lauf der Geschichte durch äußere Umbrüche oder schleichenden Wandel immer wieder verändert. Während der portugiesischen Herrschaft wurde ein auf europäischen Wertvorstellungen gründendes Landrecht aufgebaut, welches basierend auf rassistischen Zuschreibungen soziale Ungleichheit fest schrieb. Privates Landeigentum war für portugiesische Bürger und ihnen gleichgestellte Personen anderer Herkunft (*assimilados*³) vorgesehen, die indigene Bevölkerung wurde davon jedoch gänzlich ausgeschlossen. Nach der Unabhängigkeit war das Ziel des ersten Landgesetzes vom 3. Juli 1979 (Lei N°6/79) vor allem die Beseitigung historischer Ungerechtigkeiten und die Rückgabe des Landes an das mosambikanische Volk. Alle zuvor gewinnbringend genutzten Immobilien (z.B. für Produktion, Vermietung) wurden mit dem Ende der Kolonialherrschaft nationalisiert und unter staatliche Verwaltung gestellt. Als zuständige Behörde wurde das APIE (*Administração do Parque Imobiliário do Estado*) geschaffen, welches die von ihm verwalteten Gebäude zu einem symbolischen Mietzins zurückvermietet. Parallel zu ersten Liberalisierungstendenzen und der Wende zur freien Marktwirtschaft wurden mit dem Dekret vom 15. Juli 1987 (Decreto N°16/87) auch im Landrecht erste Tendenzen in Richtung einer Rücknahme der staatlichen Bodenmacht ausgedrückt. In Folge blieb zwar das Staatsmonopol auf Grundbesitz erhalten, ab 1993 wurde jedoch der Übergang von zuvor verstaatlichten Immobilien der APIE in den Privatbesitz möglich. Heute sind nur noch etwa ein Viertel aller ursprünglich nationalisierten Immobilienobjekte unter der Verwaltung von APIE verblieben. Mit dem Landrecht von 1997 trat eine gewisse Öffnung und zugleich Beseitigung von zuvor festgeschriebenen Ungerechtigkeiten, vor allem was die Geschlechtergerechtigkeit betrifft, ein. Die sogenannten *autarquias*⁴ sind jedoch explizit vom Einfluss dieses Gesetzes ausgenommen (Frey 2006). Dieses rechtliche Vakuum für städtische Räume erhöht nach Ansicht einiger Autoren das Potential von Konflikten und informellen Prozessen der Landbesitzverhältnisse (Chiziane 1999, 5; Jenkins 2001a, 14; Jenkins 2006, 123). Erst Ende des Jahres 2006 wurden im Ministerrat Bestimmungen über

den Zugang zu urbanem Grund verabschiedet (*regulamento do solo urbano* (RSU) per Dekret 60/2006 vom 26. Dezember 2006) und explizit Verantwortlichkeiten auf die *autarquias* übertragen (CMM 2009, 6). Sie sind seither verpflichtet einen Kataster zu führen und die Vergabe von Nutzungstiteln zu regeln (*direitos ao uso e aproveitamento da terra* - DUAT). Möglich ist der Erhalt eines Nutzungstitels offiziell aber nur für parzellierte Grundstücke. Die Parzellierung kann jedoch auch im Nachhinein erfolgen, wobei es für die Vergabe des DUAT nach zehnjähriger Dauer der Besetzung nicht mehr relevant ist, ob ein Grundstück zu Beginn informell erschlossen wurde (UN-Habitat 2008, 16).

4.2 Aktuelle Situation des Zugangs zu Wohnraum

Das Fehlen eines formellen Grundstücksmarkts führt dazu, dass der Zugang zu Grundstücken meist durch informelle Mechanismen geschieht (Jenkins 2001a, 14). In einer Studie von Jenkins wurde versucht die Zugangsformen zu Grund in Maputo und Matola zu verschiedenen Zeiten zu vergleichen (Jenkins 2001b). Interessant ist dabei, dass ab 1987 im Vergleich zu den Jahren vor 1975 die formelle Zuteilung durch die Stadtbehörde deutlich gesunken ist, während alle Arten informellen Zugangs und Kaufs leicht angestiegen sind. Genauso wie Jenkins (2001b, 640) kommen auch Paulo et al. (2007, 27) zum Ergebnis, dass der Zugang zu Grundstücken über Akteure der aktuellen oder der aus früheren Phasen weiter bestehenden Lokalverwaltung durch Erbe, Tausch oder direkte Besetzung am häufigsten auftritt. Diese lokalen Autoritäten spielten in der Umsetzung der Regelungen schon immer sowohl für die Kolonialverwaltung als auch im sozialistischen System nach der Unabhängigkeit eine wichtige Rolle als Schnittstelle zwischen traditionellem und offiziellem Rechts- und Verwaltungssystem. Landzugang und Nutzung in den sub- und periurbanen Gebieten der Städte sind heute stark durch diese im Lauf der Zeit immer wieder umgedeuteten Institutionen geprägt und zusätzlich durch die regional differenzierten Regelungen der BewohnerInnen aus unterschiedlichen Herkunftsregionen beeinflusst. Manche *bairros* sind als Folge traditioneller Landvergabe durch lokale Autoritäten im Rahmen ethnischer und auf Clans basierender Netzwerke ethnisch sehr homogen besiedelt (siehe auch Fallbeispiel Luís Cabral). Neu Zugewanderte wurden durch bestehende Verbindungen in die Stadt an Personen ihres Herkunftsgebietes weitergeleitet und konnten so auf die Zuteilung von Grundstücken nach ihnen bekannten Regeln hoffen.

Unter dem Einfluss der finanziellen Abhängigkeiten in der Stadt und der geringen Chancen in der dortigen Überlebensökonomie haben sich auch in den traditionellen Institutionen von Ehe und Familie große Umbrüche ergeben. Die immer noch bedeutsame Praktik des *lobolo*, der materiellen Entschädigung für den Verlust der Tochter an die Familie der Braut, kann unter dem ökonomischen Druck in der Stadt kaum noch aufrechterhalten werden. Genauso sind traditionelle Hochzeitszeremonien nur für einen Bruchteil der Bevölkerung eine Option. Resultat ist, dass man in den einkommensschwachen Gegenden der Stadt kaum auf Paare trifft, deren Beziehung rechtlich verbindlich gemacht wurde (sei es staatlich oder traditionell). Gleichzeitig bestehen polygame Lebensformen fort, jedoch ohne Einhaltung des damit ursprünglich

verbundenen traditionellen Regelsystems, welches auch ökonomische Verpflichtungen des Mannes an seine Frauen einschließt (vgl. Paulo et al. 2007, 63). Im Fall des Todes des Mannes oder der Trennung bleibt die Frau dann ohne jeglichen Anspruch auf seine Besitztümer zurück. Selbst verheiratete Frauen haben keine Sicherheit, im Falle einer Trennung nicht auch den weiteren Zugang zu den Ressourcen der Familie des Mannes zu verlieren (da Silva & Andrade 2000, 26). Diese Erträge von den Flächen ihrer Eltern oder der Familie ihrer Partner sind für Frauen in der Stadt häufig eine zusätzliche oder die ausschließliche⁵ Überlebenssicherung. Jedoch haben Frauen keine Sicherheit darüber, dass ihnen nach dem Tod der Eltern ein gewisser Zugang zu deren Besitztümern erhalten bleibt, da die Ländereien verstorbener Eltern meist an die männlichen Nachkommen gehen. Die Lockerung traditioneller Beziehungsformen in der Stadt kann für die Frauen jedoch auch positive Auswirkungen haben, da sie Freiheiten gewinnen, außerhalb einer Beziehung ihren Lebensunterhalt aufzubauen. Zudem wird es für sie trotz klar geschlechtsspezifischer ausgestalteter Vorstellungen der Arbeitsteilung auch gesellschaftlich leichter, alternative Strategien zu entwickeln.

Sowohl im staatlichen als auch im traditionellen Landrecht im südlichen Mosambik werden Frauen nicht benachteiligt. Auch staatliches Erbrecht ist geschlechtergerecht formuliert und erkennt nach traditionellen Regeln geschlossene Ehen an. Diskriminierungen entstehen jedoch aufgrund des traditionellen Erbrechts, welches im patrilinearen System (das in Maputo vorherrscht) der Frau kein Recht auf die Übernahme der Besitztümer ihres verstorbenen Ehemannes einräumt, sondern dem ältesten Sohn (da Silva & Andrade 2000, 25, 38). Die Frau ist verpflichtet, bei der Familie des verstorbenen Mannes zu bleiben und hat so auch nur Zugang zu den ihr dort zur Nutzung überlassenen Ressourcen. Unter Umständen passiert es sogar, dass ihre eigenen Güter an die Familie des verstorbenen Mannes übergehen (da Silva & Andrade 2000, 26). Diese fest verankerten Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern schlagen sich nicht nur in den Landnutzungsverhältnissen nieder, sondern allgemein auch im niedrigeren Bildungsstand von Frauen, im hohen Anteil von Frauen im informellen Handel oder auch in den Phänomenen hoher Fertilitätsraten und sehr junger Mutterschaften (da Silva & Andrade 2000; INE 2006; UNDP 2007).

4.3 Wohnrechtsverhältnisse und Bedeutungen von Wohnraum – drei Fallbeispiele

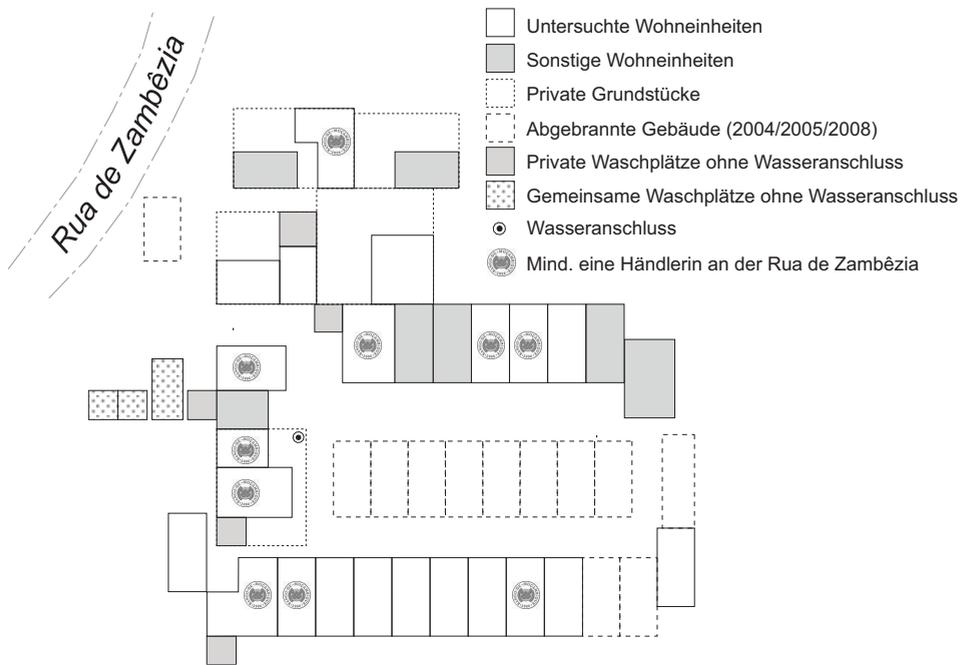
Innerhalb des suburbanen Maputo trifft man auf Ebene der bairros und in kleineren Einheiten auf sehr unterschiedliche Wohnrechtsverhältnisse und davon beeinflusste, eingeübte Formen des Zugangs zu Wohnraum. Nach außen häufig persistent erscheinende Formen des Zusammenlebens stellen sich auf Mikro- (innerhalb der Haushalte), aber auch auf Makro-Ebene (in Form von spezifischen Wohnrechtsverhältnissen) als dynamisch heraus. Die Beispiele aus den Untersuchungsgebieten in den bairros Minkadjuine, Luís Cabral und Hulene B geben auf diesen unterschiedlichen Ebenen einen aktuellen Einblick. In allen drei Fällen trifft man dabei auch auf bereits durchgeführte oder in Planung befindliche Interventionen von außen, welche die Siedlungsentwicklung beeinflussen.

Bairro Minkadjuine – Persistenzen und neue Dynamiken

Das am nächsten zum Zentrum gelegene Untersuchungsgebiet im *bairro* Minkadjuine umfasst das horizontal eingeschossig bebaute Gebiet von *quarteirão 21* und besteht aus sechs Einzelhäusern mit angeschlossenem Grundstück sowie aus 21 eng aneinander gebauten Häusern in prekärem Zustand, die rund um einen gemeinsamen Innenraum angeordnet sind (Abb. 1). Diese sehr beengte Anlage von Wohngebäuden stammt noch aus der Kolonialzeit und wird in den folgenden Ausführungen als *casa comum* bezeichnet. Vor der Unabhängigkeit lebten in diesen, von der Hauptstraße zurückversetzten Gebäuden Hausangestellte von PortugiesInnen, die in den angrenzenden mehrstöckigen Gebäuden wohnten. Dieser Bereich des *bairro* Minkadjuine gehörte zu Zeiten kolonialer Verwaltung zu den ersten offiziellen Wohnvierteln der *indigenas*⁶. Bereits 1919 findet man erste Erwähnungen von indigenen Siedlungen am heutigen Gebiet von Minkadjuine (DINAPOT 2006, 15), welche bereits sehr früh eine hohe Besiedlungsdichte erreichten (Mendes 1979, 86). Nach der Unabhängigkeit wurden die Häuser verstaatlicht und fielen unter die Kontrolle der dafür eingesetzten Immobilienverwaltungbehörde (APIE).

Bis heute befindet sich der Großteil der Gebäude in prekärem Zustand, die Wände innerhalb der *casa comum* sind durchlässig und bieten kaum Privatsphäre, die gemeinsam genutzten sanitären Anlagen sind in schlechtem Zustand, Wasser gibt es von einem privaten Anschluss innerhalb der *casa comum* und einem weiteren in einem der benachbarten *quarteirões*. Abgesehen von der schlechten Qualität des Wohnraums, ist die zentrale Lage von *quarteirão 21* nah an einem der größten Märkte der Stadt ein positiver Faktor. Brandereignisse führten zu den prägendsten Veränderungen in der Physiognomie der Siedlung. Im Jahr 2004 sind neun, 2005 weitere drei und 2008 ein Gebäude im *quarteirão* abgebrannt. Um die neuerliche Bebauung des engen Gebiets zu verhindern, wurde den betroffenen Familien der beiden ersten Ereignisse jeweils ein Grundstück in einem der periurbanen neuen Siedlungsgebiete im Großraum Maputo sowie das Material zum Neubau eines Hauses zur Verfügung gestellt. Die im Gebiet verbliebenen Personen zahlen entweder eine geringe Miete an die staatliche APIE oder haben die Möglichkeit des Erwerbs des Gebäudes von dieser genutzt und haben in Folge dafür auch eine Eigentumsurkunde von dieser bekommen. Da im Stadtgebiet die Entscheidungsmacht über die Vergabe von Nutzungsrechten (*Aproveitamento e uso de terra*) eigentlich bei der Stadt liegt, ist ein rechtlicher Überschneidungsbereich zwischen städtischen und nationalen Regelungen entstanden. Obwohl die APIE hier die städtischen Zuständigkeiten untergräbt, erkennt die Stadtregierung in der Praxis den von ihr ausgestellten Besitztitel an. Ob im Fall einer Umsiedlung den vermeintlichen Besitzern, im Vergleich zu den eingemieteten Parteien, durch den getätigten Kapitaleinsatz des Kaufes eine bevorzugte Stellung zukommt, ist jedoch ungewiss. Insgesamt will die Stadt verhindern, dass sich Rechtstitel auf Land und Gebäude im ungeplanten und noch nicht infrastrukturell aufgewerteten suburbanen Raum verfestigen. Die Mietverhältnisse und Verkäufe mit APIE-Beteiligung stehen dem aber entgegen. Wenn die Gebäude nicht innerhalb der Familie weitergenutzt werden wollen, wird versucht, diese zu einem marktüblichen Preis zu vermieten und so neben

Abb. 1: Untersuchungsgebiet Minkadjuine, *quarteirão 21*. Schematischer Grundriss



Entwurf: Ute Ammering (2009)

dem finanziellen Nutzen auch den Zugang zu dieser Ressource zu bewahren. Der Erhalt eines offiziell anerkannten Nutzungstitels ist für die Haushalte in *quarteirão 21* solange ausgeschlossen, bis die Grundstücke dort nachträglich parzelliert werden. Eine Maßnahme, die zwar Teil neuerer Planungskonzepte ist, deren Ausweitung über Pilotgebiete hinaus in nicht absehbarer Zukunft steht. Traditionelle Autoritäten im *bairro* stehen meist in engem Kontakt zur Lokalverwaltung und unterstützen deren Autorität. Sie erhoffen sich dadurch persönliche Vorteile, aber auch die Bewahrung aktueller Machtverhältnisse.

Der Großteil der heute in *quarteirão 21* lebenden Haushalte wohnt in veränderter Zusammensetzung bereits seit den ersten Jahren der Republik dort oder steht in irgendeiner verwandtschaftlichen Beziehung zu früheren, nach der Unabhängigkeit eingemieteten BewohnerInnen. Von 16 befragten Haushalten haben hier acht schon vor 1980 ihren ersten Wohnort in der Stadt gefunden, sieben weitere Haushalte, die sich erst später hier formiert haben, sind jeweils mit Mitgliedern der zu dieser Zeit bereits anwesenden Haushalte verwandt. Insgesamt gibt es auf Ebene der Familien nur wenig Wechsel in der Belegung der Gebäude, jedoch sind die Veränderungen in der Haushaltszusammensetzung im Laufe der Zeit sehr groß. Üblicherweise werden städtische Wohnungen von am Land lebenden Familienmitgliedern entweder als Übergangswohnorte vor einer dauerhaften Zuwanderung in die Stadt oder als saiso-

nale Wohnorte für bis zu mehrere Monate dauernde Besuche genutzt. Ein weiteres Phänomen der Siedlungsdynamik, welches auch in *quarteirão 21* anzutreffen ist, sind Rück- bzw. Abwanderungstendenzen der ersten Zuwanderergeneration. Sie kehren im Alter entweder in ihr Herkunftsgebiet am Land zurück oder folgen dem Trend der Periurbanisierung auf ein am Stadtrand befindliches, neu zu bebauendes Grundstück. Die Entscheidung des permanenten oder vorübergehenden Lebens in der Stadt und der Rückkehr in das Herkunftsgebiet hängt auch stark an spezifischen Wohnraumpräferenzen im Lebenslauf (Clark & Onaka 1983; de Haan 2000). Stadt wird mit Arbeitsleben, Unabhängigkeit und jungem Alter in Verbindung gebracht. Am Land zu leben bedeutet für die bereits in der Stadt ansässigen Personen Abhängigkeit von den materiellen Hilfestellungen von Familienmitgliedern aus der Stadt und Beschäftigung in der eigenen Subsistenzlandwirtschaft oder in der Holzkohlerzeugung. Diese Beschäftigungen in Abhängigkeit und ohne Konsummöglichkeiten werden nur für die ältere Generation oder Kinder als angemessen angesehen. In den Schilderungen von Pedro wird dies deutlich:

„Am Land gibt es nichts, gar nichts. Was es da gibt, ist die Feldarbeit und das Bäume Fällen um Feuerholz und Kohle zu machen. Aber das ist nichts für unser Alter, das ist höchstens für diese Papas und Mamas über 40 Jahre, aber nicht für einen Jungen. Und ich glaube, nicht einmal Bäume findet man noch da. Da gibt es Hunger und keine Arbeit, und zum Überleben hat man nur das Feld.“ (Pedro, 19.06.2008, Übersetzung der Verfasserin)

Diese Option der Rück- oder Abwanderung auf das Land setzt jedoch eine dementsprechende ökonomische Ressourcenbasis voraus. Für die Rückwanderung sind zwar keine großen finanziellen Reserven notwendig, aber man muss sich Land und Haus im Heimatort über die Jahre der Abwesenheit erhalten haben. Frauen sind hier zwar rein rechtlich nicht mehr benachteiligt, jedoch wirken, wie bereits weiter oben erwähnt, traditionelle Institutionen im Erbrecht fort, die sie bei Trennung von oder Tod des Partners klar benachteiligen. Bei den Haushalten in *quarteirão 21*, die aktuell ihre Abwanderung an den Stadtrand planen, handelt es sich jeweils um solche, die von Männern mit einem regelmäßigen (wenn unter Umständen informellen) Arbeitsverhältnis geführt werden. Diejenigen, die bald wegziehen, vertreten die Meinung, dass diese Möglichkeit auch alle anderen nutzen würden, wenn sie das Geld und ein Grundstück dazu hätten. Auffallend ist, dass von den aktuell noch acht Haushalten in *quarteirão 21*, die schon vor 1980 angekommen waren, sieben von Frauen geführt werden. Sieht man die innerstädtische Mobilität als Hinweis auf sozialen Aufstieg an, stellt sich hier sofort die Frage der geschlechtergerechten Möglichkeiten des Zugangs zu materiellen und finanziellen Ressourcen. Von diesen sieben Frauen verdienen fünf ihr Haupteinkommen aus informellem Kleinhandel und zwei aus Kleindienstleistungen (z.B. Zöpfe flechten) im direkten Wohnumfeld (vgl. Abb. 1). Insgesamt sind Personen aus zehn der untersuchten Haushalte im Kleinhandel an der Rua de Zambêzia tätig, nur in einem Fall davon auch ein Mann. Die Profitmöglichkeiten sind zwar gering, jedoch handelt es sich um eine regelmäßige Einkommensquelle, die es den Frauen ermöglicht sowohl reproduktive als auch produktive Tätigkeiten an einem Ort zu kombinieren. Ihre zum Teil ebenfalls an diesen Ort gebundene Einbindung in sozi-

ale Netzwerke der Nachbarschaft und des Handels ermöglicht ihnen eine effizientere Haushaltsführung und Absicherung in alltäglichen Krisensituationen.

Bairro Luís Cabral – Nutzungskonflikte in einem frühen Expansionsgebiet der Stadt

Das zweite Untersuchungsgebiet liegt im *bairro* Luís Cabral und grenzt direkt an den größten städtischen Friedhof. Es handelt sich dort um den siedlungshistorisch ältesten Teil dieses *bairro*, mit verstärkter Zuwanderung während der 1950er Jahre. Der frühere Name des Viertels Chinhambanine geht auf den ersten traditionellen Landbesitzer in dem Gebiet aus der Provinz Inhambane zurück und weist bereits auf die ethnisch bestimmte Zuwanderungsgeschichte hin. Als Folge der kolonialen Wirtschaftsaktivitäten vollzog sich das Wachstum der Stadt in den letzten Jahren vor der Unabhängigkeit vor allem in den westlichen *bairros* der Stadt, unter anderem auch in Chinhambanine (Mendes 1979, 90). Parallel zur Stadt dehnte sich auch der Friedhof immer weiter nach Westen in Richtung der Siedlung aus. Um hier Flächen zu gewinnen, wurden noch vor der Unabhängigkeit Familien in andere Teile des *bairro* umgesiedelt. Heute steht die Stadt wieder vor dem gleichen Nutzungskonflikt. Die Gräber stoßen ohne Abgrenzung an die Häuser der Familien, welche im Laufe der Zeit einen Müllwall angelegt haben – zur Müllentsorgung und um eine Grenze zu schaffen.

Die aus der Provinz Inhambane und der ethnischen Gruppe der Chopi stammenden Landbesitzer haben über die Zuteilung von Grundstücken an neue Siedler aus ihren Heimatgebieten entschieden und waren somit die wichtigsten Akteure für die Herausbildung einer bis heute ethnisch relativ homogenen Siedlung. Die erste Zuwanderung vom ländlichen Raum in die Stadt erfolgt bis heute über familiäre Ankerpersonen, die den Neuankömmlingen im eigenen Haushalt eine erste Unterkunft ermöglichen. Die schon vor Ankunft bestehenden Beziehungen zum neuen Wohnort sind die wichtigste Informations- und Zugangsinstanz für die Neuankommenden und ermöglichen die soziale Positionierung trotz noch mangelndem Zugang zu materiellen Ressourcen und lokalspezifisch angepasstem Humankapital⁷. Bis heute spielt im Gebiet des früheren Chinhambanine die auf Herkunft und Sprache gebildete Identität eine große Rolle unter den dort wohnenden Personen (Cruz e Silva 2000). Aufgrund der traditionellen Landverteilung nach lokalem Gewohnheitsrecht und der nicht kommerziellen Nutzung der Gebäude in diesem Gebiet haben keine Nationalisierungen stattgefunden. Damit konnten in den meisten Fällen langjährige familiäre Besitzverhältnisse und Hierarchien aufrechterhalten werden. Trotz dieser Stabilität ist, wie auch im vorhergehenden Beispiel von Minkadjuine, die Siedlungsdynamik innerhalb der familiären Grundstücke beträchtlich. Im Lauf der Zeit wurden Zubauten und Erweiterungen errichtet, die für weitere, nach Wohnraum suchende Familienmitglieder Platz bieten sollten. Das führte, wie in den meisten suburbanen *bairros*, zu einer chaotischen Grundstücksanordnung und immer enger und verwinkelter verlaufenden Wegen. Ein Grundstück umfasst dabei fast immer mehrere Gebäude aus verschiedenen Baumaterialien sowie einen größeren, freien gemeinschaftlichen Platz in der Mitte für oft mehrere Haushalte einer erweiterten Familie. Vorübergehend oder dauerhaft nicht von der Familie beanspruchte Gebäude werden auch an

Abb. 2: Untersuchungsgebiet im *bairro* Luís Cabral. Links: Abgrenzung zum Friedhof, rechts: enge Wege zwischen den Grundstücken



Quelle: Ute Ammering (2008)

außenstehende Personen, meist junge Kleinfamilien oder Alleinstehende, vermietet. Wie bereits im Beispiel Minkadjuine trifft man auch hier auf Haushalte, die bereits Vorbereitungen treffen, um kurz- oder mittelfristig aus diesem an infrastrukturell schwach ausgestatteten Gebiet weg zu ziehen. Ziel sind dabei Siedlungen an der Peripherie der Stadt, in denen bessere Bedingungen erwartet werden. Aufgrund des geschilderten Platzmangels am Friedhof plant die Stadt Umsiedlungen durchzuführen. In mehreren Etappen werden die Haushalte das zukünftige Friedhofsgelände verlassen müssen und bekommen im Ausgleich jeweils ein parzelliertes Grundstück und eine Einmalzahlung, welche sich an der Qualität des aktuellen Hauses und seiner Ausstattung orientiert. Der Grundgedanke ist, dass sie mit der zur Verfügung gestellten Summe ein Gebäude gleicher Qualität errichten können. Die Bevölkerung erlebt die Vorbereitungen zu dieser Umsiedlungsaktion zumindest seit dem Jahr 2007 in Form von immer wieder wechselnden Gerüchten über Art und Höhe der Entschädigungen, die durch nur unvollständige Informationen über den zeitlichen und organisatorischen Ablauf der Maßnahme zustande kommen. Während dieser Jahre war es jedoch bereits streng verboten, Neubauten oder Veränderungen im Gebiet zu tätigen. Bei denjenigen, die über eigene Ressourcen verfügen, wurden die Suche und informelle Etablierung von alternativem Wohnraum gefördert. Wer diese Möglichkeit nicht hat, wird in eine Wartestellung, die von nicht bestätigten Hoffnungen und Unsicherheiten geprägt ist, gedrängt.

Bairro Hulene B – Eigenheime an der Müllhalde

Das am weitesten vom Stadtzentrum entfernte dritte Untersuchungsgebiet befindet sich im *bairro* Hulene B und dort direkt an der einzigen offiziellen Müllhalde im Stadtgebiet von Maputo. Das Gebiet des heutigen *bairro* Hulene B kann bereits als relativ etabliertes Siedlungsgebiet bezeichnet werden. Zu einem großen Anstieg der Bevölke-

rungsdichte kam es dort vor allem in den 1960er Jahren, als Folge der damals verstärkten Zuwanderung vom Land (Mendes 1979, 90). Bei dem kleinen Untersuchungsraum (*quarteirão 68*) handelt es sich allerdings um einen erst seit Mitte der 1990er Jahre besiedelten Bereich. Die frühere Lagunenzone, auf der sich die Müllhalde heute befindet, war an ihren tiefen Bereichen frei von Wohngebäuden und wurde zum Teil landwirtschaftlich für Ackerbau und Viehzucht genutzt.

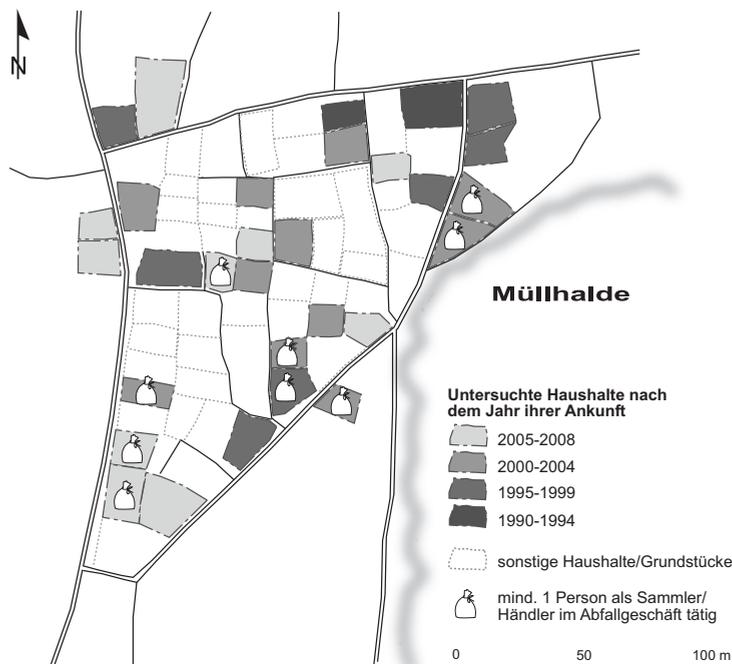
Der wachsende Bedarf an städtischen Siedlungsflächen führte dazu, dass bis heute nur eine (größere) landwirtschaftliche Fläche übrig geblieben ist und das unschöne und unwirtliche, durch Rauch, Geruch, Moskitos und schlechte Hygiene belastete Gebiet an der Müllhalde mit ungeplant und verstreut angelegten Grundstücken besetzt ist. Der Zugang zu diesen Grundstücken lief über die früheren LandbesitzerInnen, die ihre Flächen trotz der offiziellen Unveräußerbarkeit von Land zu relativ günstigen Preisen verkauft haben.

Neben der erst jungen Besiedlung wurde die interne Dynamik durch das große Überschwemmungsereignis im Jahr 2000 weiter angekurbelt (Abb. 3). Die außergewöhnlichen Niederschläge führten in der Beckenlage zur Ansammlung von Wasser aus einem großen Gebiet. Die Haushalte, deren Gebäude beschädigt wurden, bekamen die Möglichkeit sich um ein neues Grundstück im nördlich an die Stadt anschließenden Gemeindegebiet von Marracuene zu bewerben. Das führte jedoch nicht dazu, dass dieses ungeplant bebaute Gebiet an der Müllhalde frei geworden ist. Gegen die Registrierung zur Umsiedlung sprach für manche Haushalte die Ungewissheit über die Wohnsituation an einem neuen Wohnort. Gleichzeitig wurde für die Nachnutzung der erstmals freigewordenen Gebäude kein offizielles Vorgehen gefunden und sie verblieben in der Hand der früheren BewohnerInnen. Sie selbst oder Mitglieder ihrer Familie kamen nach Rückzug des Wassers wieder zurück oder versuchten durch Vermietung oder Verkauf Kapital aus ihren früheren Wohnungen zu generieren.

Bei vielen der heute dort lebenden Haushalte handelt es sich weiterhin um die ersten Siedler oder um Verwandte von diesen. Beim Großteil der Gebäude handelt es sich bis heute um nicht registriertes Eigentum. Von 36 untersuchten Haushalten leben nur vier in einem Mietverhältnis zu einer Privatperson, die restlichen 32 im informellen Wohneigentum.

Aufgrund der jungen Geschichte der Siedlung lassen sich die Motive für die Niederlassung und das Verlassen des früheren Wohnorts noch gut nachvollziehen. Die überwiegende Mehrheit der BewohnerInnen hat bereits zuvor in der Stadt gelebt. Die Migration war nur für sechs Haushalte eine vom Land in die Stadt mit der Hoffnung, dort bessere Chancen auf einen Arbeitsplatz vorzufinden. Das wichtigste Motiv für die innerhalb der Stadt umgezogenen Haushalte war, ein eigenes Dach über dem Kopf zu finden, in dem man weder mit der eigenen Familie noch mit VermieterInnen leicht in Konflikt gerät. Entscheidender Faktor für die Wahl des neuen Wohnorts war der günstige Preis von Grundstück oder Gebäude. Neben den privaten Käufern und Verkäufern am Grundstücksmarkt in diesem Gebiet spielen auch humanitäre Organisationen eine große Rolle. Ein christlicher Pater hat die günstigen Preise genutzt und vielen Familien Zugang zu nicht registriertem, aber eigenem Wohnraum verschafft.

Abb. 3: Skizze des Untersuchungsgebiets Hulene B, *quarteirão 68* und angrenzender Gebiete



Entwurf: Ute Ammering (2009)

Die Müllhalde mit den mehreren hundert, dort ihren Lebensunterhalt verdienenden Menschen⁸ und die aufsehenerregende Siedlungszone am Rand der Müllhalde werden von der Verwaltung ignoriert und die soziale Verantwortung hauptsächlich religiösen Hilfsorganisationen überlassen. Durch mehrere Schulen und Kindergärten sowie eine Krankenstation leisten diese einen wichtigen Beitrag in der Grundversorgung der Bevölkerung, die häufig nur schwer Zugang zu den überfüllten, und den Schilderungen zufolge mit korrupten Praktiken arbeitenden, öffentlichen Einrichtungen bekommt.

Neben der Frage der Leistbarkeit ist der Wohnort auch ökonomisch interessant, da es sich um einen günstigen Ausgangspunkt für informellen Handel und Dienstleistungen handelt. Der größte Allzweck-Markt von Maputo in Xiquelene ist mit den Minitaxis aber auch zu Fuß zu erreichen. Die *Feira de Hulene*, ebenfalls ein wichtiges lokales Handelszentrum, liegt noch näher. Was einem als Beobachter jedoch an erster Stelle auffällt, ist der wirtschaftliche Faktor, den die Müllhalde selbst darstellt. Auch wenn nur ein Bruchteil der *catadeiros* und der sonstigen Akteure im Müllbusiness in der Siedlung am Fuß der Müllhalde lebt, wird der Geschäftsablauf, in den das rege Sammeln und Sortieren von Abfällen eingebettet ist, dort sehr deutlich (siehe Abb. 3). Sammeln, sortieren, lagern, weiterverkaufen an mehr oder weniger Vertrauen erweckende Unternehmen oder auch der Zwischenhandel von den ‚wertvollsten‘ Abfällen

sind für viele Haushalte eine der wichtigsten oder die einzige Einkommensquelle. Zusätzlich haben manche der *catadeiros* in der Schweinezucht in kleinem Umfang einen weiteren Nutzen gefunden, den sie aus der Müllhalde, die das Schweinefutter liefert, ziehen können.

Auch in diesem Untersuchungsgebiet steht mit der von der Stadtverwaltung geplanten Verlegung der Müllhalde ein massiver Eingriff in die Lebensbedingungen der Menschen bevor. Während die technischen Aspekte dieses Vorhabens geklärt werden konnten und die raumplanerischen und baulichen Aktivitäten bereits beginnen, wird die Frage nach den Folgen für die *catadeiros* jedoch von Seiten der Verantwortlichen bisher nicht explizit in den Planungen aufgegriffen. Im Gegenteil: das informelle Müllsammeln wird auf der neuen geschlossenen Deponie nicht mehr möglich sein und alle Maßnahmen gehen dahin, diese Aktivitäten auszurotten, ohne dabei über Alternativen nachzudenken. Ein erfolgreiches Kleinprojekt mit dem Ziel der Formalisierung und Absicherung von *catadeiros*, welches mittlerweile als selbständiges Unternehmen zur Reinigung und Sortierung von Kunststoffen besteht, wird gerne als Referenz angegeben, im Hinblick auf den neuen Standort sind jedoch noch keine derartigen Aktivitäten geplant. Die Kooperation von internationalen staatlichen und nicht-staatlichen Organisationen hat sich hier als sehr erfolgreich gezeigt. Gleichzeitig entsteht der Eindruck, dass die sozial schwer umzusetzenden Teilbereiche, wie der Umgang mit den auf eigene Rechnung und ohne Absicherung tätigen *catadeiros* den nicht-staatlichen (in diesem Fall kirchlichen) Organisationen überlassen werden und in den neuen, von Seiten der Stadt mit ihren staatlichen Partnern geplanten Aktivitäten noch keine Berücksichtigung finden.

5 *Wohnen im Alltag und die Wünsche der Menschen*

5.1 *Bedeutung des Wohnraums*

An den Beispielen aus den drei Siedlungen werden wichtige Aspekte der Lebenssituationen im suburbanen Maputo deutlich, die im Zusammenhang mit dem Wohnraum als Kapital stehen. Der Wohnraum an sich ist als Verkaufsraum von Gütern des kurzfristigen Bedarfs, als Lagerraum für Handelsgüter und als Ort für landwirtschaftliche Aktivitäten im kleinsten Umfang eine produktive Ressource von größter Bedeutung für die zur Gänze oder zu einem großen Teil auf eigene Rechnung den Lebensunterhalt verdienende Bevölkerung. Gerade die großen Schwankungen in der Zahl der Personen, die zu unterschiedlichen Zeiten innerhalb eines Haushalts unter einem Dach zusammenleben, ermöglichen die oftmals kurzfristige ökonomische Nutzung des Wohnraums durch Vermietung.

In allen drei Untersuchungsgebieten trifft man auf durch lokalspezifische Situationen überprägte Erklärungen, warum Menschen gerade dort ihr Leben gestalten. Aktivitäten und Institutionen, die aus den sozialen Beziehungen der dort wohnenden und wirtschaftenden Personen entstehen, verleihen dem Raum an sich eine relative Bedeutung. Besonders die Beispiele von Minkadjuine, *quarteirão 21* und Hulene B, *quar-*

teirão 68 zeigen, dass die Kombination von Wohn- und Arbeitsort Vorteile und spezifische Erwerbsmöglichkeiten schafft, um die Haushaltskosten zu bestreiten. Trotz der oft unsicheren und gesundheitsgefährdenden Bedingungen dieser Aktivitäten (informeller Handel unter unhygienischen und unsicheren Bedingungen, Müllsammeln) leisten sie vor allem für die Haushalte mit der schwächsten Ressourcenbasis einen wichtigen Beitrag zur eigenständigen Überlebenssicherung. Besonders Frauen nützen die Verbindung von produktiven und reproduktiven Tätigkeiten an einem Ort gut. Sie ermöglicht ihnen individuell, trotz der geschlechtsspezifischen Bindung an die unbezahlte reproduktive Arbeit, mehr Selbstständigkeit. Allerdings schwächt diese patriarchale Rollenzuschreibung die Entfaltung der Potentiale aus weiblicher Arbeitskraft und die Bildungschancen von Frauen im Allgemeinen.

Der Wohnraum in seiner Funktion als sozialer Treffpunkt oder zumindest als Ausgangspunkt von sozialen Netzwerken spielt eine wichtige Rolle, die weit über ökonomische Faktoren hinausgeht. Bereits der Zugang zu städtischem Wohnraum ist ohne Kontakte nicht vorstellbar. Der Informationsaustausch innerhalb der erweiterten Familie sowie Verbindungen zu traditionellen Landbesitzenden und lokalen Autoritäten ermöglichen den Erfolg. Nachbarschaftliche Netzwerke in der direkten Umgebung sind vor allem für die tägliche Überlebenssicherung und Informationsgewinnung wichtig. Häufig ebenfalls an den Wohnort gebunden sind soziale Netzwerke zwischen Personen in einem ähnlichen Arbeitszusammenhang. Ihre wichtige Stellung in der kurzfristigen Überwindung von Stresssituationen hat sich in den Netzwerken von Markthändlerinnen und Müllsammlerinnen in den Untersuchungsgebieten Minkadjuine und Hulene B gezeigt. Die weitaus größten Investitionen in soziale Kontakte in Form von Beziehungsarbeit betreffen jedoch die auf Stadt und Land verstreute (erweiterte) Familie. Für ihre noch am Land lebenden Mitglieder sind städtische Haushalte vorübergehende Wohnorte bei besonderen Anlässen oder auch eine erste Unterkunft in der Etablierung eines eigenen Haushalts in der Stadt. Genauso bieten Wohnräume am Land für städtische Familienmitglieder die Chance von vorübergehend günstigeren Lebensbedingungen (zum Beispiel bei der Geburt eines Kindes oder nach Trennungen). Die im Vergleich zur Stadt relative ökonomische Unabhängigkeit durch die Subsistenzlandwirtschaft und der familiäre Anschluss macht es für viele städtische Haushalte interessant Kontakte zu erhalten, um Güter zu tauschen und ihre Kinder zu bestimmten Phasen dort aufwachsen zu lassen.

Die Qualität des eigenen Wohnraums und seiner Umgebung kann sowohl auf die Verfügbarkeit der geschilderten primär ökonomischen als auch der weiteren sozialen Ressourcen positiv wirken. Die Lage und Ausstattung des Wohnraums beeinflussen die für produktive wie auch reproduktive Arbeiten aufgewendete Zeit direkt und entscheiden darüber, ob die Möglichkeit der Kombination primär einkommenschaffender und versorgender Tätigkeiten besteht, was besonders für Frauen, die für den Unterhalt ihres Haushalts selbst aufkommen, von großer Bedeutung ist.

Die Funktionen und Bedeutungen des Wohnraums als Kapital sind also vor allem relational und betreffen die Möglichkeiten verschiedene Kapitalformen untereinander zu transformieren oder einzelne andere Kapitalien zu stärken. Sowohl die Auswahl, in

welche Aspekte dabei zur Stärkung investiert wird, als auch mit welchen Mitteln und Strategien das geschieht, unterliegt einer gesellschaftlichen Steuerung durch Zuschreibungen, Normen und Regeln, welche im Habitus individuell verinnerlicht wurden und sich in der Alltagsgestaltung erkennen lassen. Migrationsmuster und Pendelbewegungen zwischen Land und Stadt sowie innerhalb der Stadt unterliegen gesellschaftlich anerkannten Bewertungen der dort bestehenden Chancen. Die Art und Weise der individuellen Etablierung eines Wohnorts und der Wohnraumweitergabe folgt erprobten Mustern im sozialen Netz der erweiterten Familie, was, wie weiter oben beschrieben wurde, auch institutionell gestärkt wird. Im Rahmen von Wanderungsbewegungen wird individuell auf die Wirkmacht der sozialen Beziehungen zurückgegriffen und werden die Zuschreibungen zu unterschiedlichen städtischen Räumen und dem Land reproduziert sowie deren Anerkennung (in Form von symbolischer Macht) verfestigt.

Ein weiteres Beispiel der Übernahme gesellschaftlicher Bedeutungen von Räumen in das individuelle Verhaltensrepertoire zeigt sich an den Investitionen in Zeit und Geld, die von oder für Frauen in die Erweiterung ihrer persönlichen Fähigkeiten gemacht werden. Neben den lageunabhängigen, mangelnden Investitionen an Zeit in die Bildung zugunsten der Beteiligung an produktiven und reproduktiven Haushaltsaufgaben wird auch das Kriminalitätsrisiko eines Wohnorts als Argument für den Verzicht auf weitere Schulbildung von Mädchen und Frauen herangezogen. Dass vor allem für Personen, die sich in einer nicht alterstypischen Schulstufe befinden (spät Eingeschulte oder WiedereinsteigerInnen), der Unterricht abends stattfindet, einer Tageszeit, zu der sich Frauen nach gängigen gesellschaftlich festgeschriebenen Regeln nicht im öffentlichen Raum aufhalten sollen, kommt dieser Argumentation zusätzlich entgegen. Auf diese Art werden nicht nur Machtungleichgewichte zwischen den Geschlechtern durch Bildungsunterschiede sondern auch durch Raumnutzungsmuster festgeschrieben und gegenseitig verstärkt.

5.2 *Wohnraummobilität als coping strategy oder als Symbol sozialen Aufstiegs?*

In allen drei Untersuchungsgebieten stößt man auf Prozesse innerstädtischer Migration von Haushalten. In den beiden etablierten Siedlungsgebieten in Minkadjuine, *quarteirão 21* und Luís Cabral, *quarteirão 40* erhoffen sich viele Menschen bessere Bedingungen durch ein Leben am Stadtrand im Eigenheim und mit mehr Platz als bisher. In Hulene B *quarteirão 68* handelt es sich um ein erst in den vergangenen 15 Jahren hauptsächlich durch Personen, die bereits davor in der Stadt oder sogar im gleichen *bairro* gelebt haben, besiedeltes Gebiet. In zwei der Untersuchungsgebieten kam es durch Katastrophen in den vergangenen Jahren zu Entschädigungen für beschädigte Gebäude in Form von Ersatzgrundstücken am Gemeindegebiet von Marracuene (das nördlich an Maputo anschließt) und Baumaterial. In einem Untersuchungsgebiet ist eine solche Aktion in naher Zukunft geplant. Die Bewertung des Wohnraums von den NutzerInnen selbst orientiert sich entlang der Faktoren Baumaterial, bzw. Bauform der Siedlung, Wohnrechtsverhältnis und Kosten (Miete oder Eigentum), Ausstattung und Zugang zu öffentlicher Infrastruktur und sozialen Diensten (Gesund-

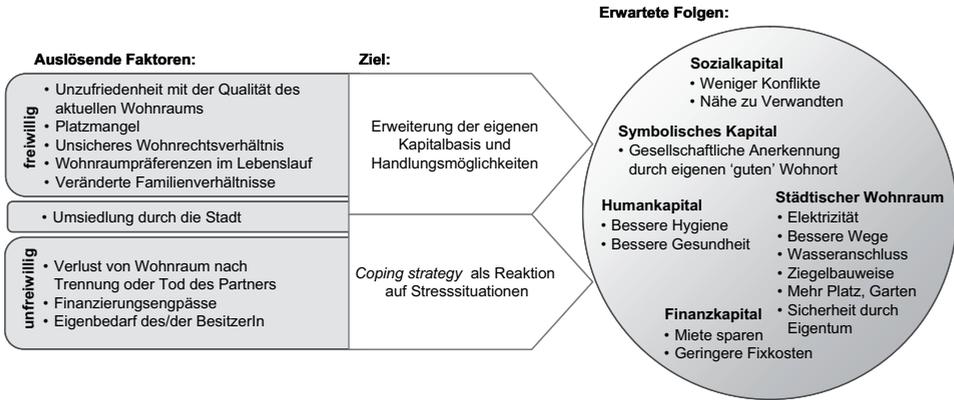
heit und Bildung) sowie Lage bzw. Anbindung an Transportmöglichkeiten. Was die Lage angeht, scheint es, dass die Nähe zu Arbeitsmöglichkeiten in Abhängigkeit von den finanziellen Ressourcen der Menschen als Faktor der Bewertung des Wohnraums angebracht wird. Im Fall des Zugangs zu ‚besserem‘ Wohnraum – was bei der aktuellen Wohnraumsituation nur auch bei entsprechender ökonomischer Ressourcenbasis und damit geringerer Abhängigkeit von zusätzlichen Einkommensquellen nahe des Orts der Reproduktionsarbeit möglich ist – scheint es, dass auch ein längerer Weg zur Arbeit in Kauf genommen wird.

In Abb. 4 werden die in den Fallbeispielen bereits angesprochenen Faktoren von Wohnraum und Wohnraummobilität noch einmal dargestellt und die folgenden Erklärungen illustriert. Aus meinen Erfahrungen kann man die auslösenden Faktoren der zu beobachtenden Wohnortsveränderungen zumindest in zwei große Gruppen einteilen. Erstens die Haushalte, welche sich freiwillig auf einen Wohnortwechsel einlassen, da sie darin eine Möglichkeit sehen ihre Ressourcen und Handlungsspielräume zu erweitern. Es handelt sich hier um die schon geschilderten Fälle, deren aktuelle Ressourcenausstattung es zulässt eine Investition in einen neuen Wohnraum zu wagen, auch wenn der tatsächliche Umzug aufgrund sich verändernder Rahmenbedingungen oder schlechter Kostenkalkulation häufig noch viele Jahre dauern wird. Ihre Erwartungen an den neuen Wohnort sind vielfältig und betreffen den Ausbau des Zugangs zu verschiedenen Kapitalformen und damit die Ausweitung ihrer Handlungsmöglichkeiten (siehe Abb. 4 rechts). Zweitens jene Haushalte, deren Wohnortwechsel durch Stressfaktoren ausgelöst und erzwungen wurde und für die der Umzug eine Notstrategie bedeutet, um sich ein Dach über dem Kopf zu erhalten und den Lebensunterhalt weiterhin zu bewältigen. Ihr Wohnortwechsel ist eine *coping strategy* als Antwort auf eine oder mehrere akute Stresssituationen wie Trennung, Tod, Geldnot oder Verlust des Wohnraums. Bei diesem *coping* handelt es sich vor allem um kurzfristige Anpassungsmaßnahmen, die jedoch zum Teil eine längerfristige Vorsorgewirkung im Bereich der Wohnraumsicherung einschließen (zum Beispiel die langfristige Reduktion von Mietkosten oder Sicherung eines eigenen Wohnraums). Dazwischen stehen jene Fälle, die von Umsiedlungsaktionen der Stadtverwaltung betroffen sind. Obwohl es sich um eine von außen forcierte Wanderungsbewegung handelt, bestehen häufig auch große Hoffnungen die eigene Situation durch die Folgen eventuell in Aussicht stehender Entschädigungsleistungen (Grundstück in attraktiver Lage und neues Material zum Hausbau oder fertiges Gebäude) längerfristig zu verbessern.

Sowohl bei freiwilligen als auch bei in erster Linie unfreiwilligen Wohnortsveränderungen spielen Vorstellungen und Erwartungen über die Art und Weise zu wohnen eine große Rolle. Folgen auf die Qualität und Verfügungsrechte über materielle und immaterielle Kapitalformen sind Inhalte dieser Vorstellungen. Diese scheinbar individuellen Präferenzen an das Wohnen sind wiederum durchzogen von der symbolischen Macht gesellschaftlicher Zuschreibungen zu ‚gutem‘ Wohnraum. Dass ein bungalowförmiges Einfamilienhaus inmitten eines kleinen abgegrenzten Grundstücks in Betonziegelbauweise das Bild von Wohnen bestimmt und, dass dafür auch eine weitere Entfernung zum Stadtzentrum in Kauf genommen wird, kann nicht durch rationale oder rein individuelle Argumente erklärt werden.

Abb. 5: Faktoren aktueller Wohnraummobilität im suburbanen Maputo und Erwartungen an ‚bessere‘ Wohnräume

Innerstädtische Wohnortswechsel



Entwurf: Ute Ammering (2009)

Die allgemeine Übereinkunft über derartige Vorstellungen führt dann auch dazu, dass man innerhalb seiner eigenen sozialen Gruppe durch das Erreichen dieser Wohnsituation die Zugehörigkeit stärken und an Anerkennung gewinnen kann. Diese Bilder und die Handlungsstrategien, die dazu eingeschlagen werden, prägen die Dynamik von Siedlungsprozessen auf Ebene der Stadt und die Herausforderungen, denen sich die Planung gegenüber sieht.

Insgesamt lässt sich sagen, dass innerstädtische Migration auf die Haushalte selbst und auf die Stadtentwicklung als Ganzes positive wie auch negative Folgen haben kann. Während viele Haushalte auf eine Erweiterung ihrer Ressourcenbasis hoffen, gehen mit einem Wohnortswechsel auch Risiken einher. Der Erfolg oder Misserfolg hängt von der Ressourcenbasis des Haushalts und den gesellschaftlichen Institutionen und Strukturen im Kontext der jeweiligen historisch-politischen Verhältnisse ab. Ihr Erbe wirkt besonders deutlich im Bereich des Rechts oder auch in den sich verändernden Deutungen von Institutionen wie der Familie und der Geschlechterverhältnisse fort. In der Darstellung der drei Fallbeispiele wurde versucht für das Beispiel von Maputo einige dieser äußeren Einflussfaktoren (Recht, Wohnungsmarkt, historischer Kontext) zu erläutern und in Zusammenhang mit den Handlungsmöglichkeiten der BewohnerInnen zu bringen.

6 Ausblick

Die Probleme in der Wohnraumversorgung und Ungereimtheiten im informellen städtischen Wohnungs- und Grundstücksmarkt in Maputo sind bekannt und wurden von verschiedenen Autoren immer wieder beschrieben (DINAPOT 2006; Jenkins

2001a, b; Jenkins 2006; Oppenheimer & Raposo 2002). Darüber, welche Lösungsansätze die Politik und Stadtverwaltung im Einzelfall wählt, gibt es jedoch nur wenige Informationen. Ein Beispiel positiven Umgangs mit strukturschwachen Siedlungen im Stadtgebiet ist das umfassende Aufwertungsprojekt Maxaquene, welches im Jahr 1976 direkt nach der Unabhängigkeit und noch vor den Verwirrungen des Bürgerkrieges in Angriff genommen wurde (DINAPOT 2006; Saevfors 1986).

Die in den letzten Jahren gesetzten Maßnahmen im Bereich Wohnungswesen sind entweder Reaktionen auf akute Planungsprobleme, wie Flächenbedarf für Straßenausbau und andere öffentliche Infrastrukturen (vgl. Abb. 2 *bairro* Luís Cabral) oder Initiativen zur Formalisierung von Nutzungstiteln und gleichzeitigen infrastrukturellen Aufwertung in suburbanen *bairros*⁹. Im ersten Fall werden lokal begrenzte Umsiedlungen der Bevölkerung auf offiziell parzellierte Grundstücke in peripheren Siedlungen der Stadt durchgeführt. Bei der *on-site* Aufwertung wird vor allem versucht, die Grundstücksumrisse zu vereinfachen und so die Wege innerhalb der *bairros* wieder passierbar zu machen, ohne dabei in die Nutzungsverhältnisse der Grundstücke einzugreifen. Zur Lösung der planerischen Probleme werden diese beiden Ansätze kombiniert. Die dazu geschaffenen rechtlichen Grundlagen werden im Hinblick auf die Sicherheit des Wohnraums auch von UN-Habitat als positiv bewertet (UN-Habitat 2008, 16). Bei der betroffenen Bevölkerung verursacht die Umsetzung aber viele Ängste, Unsicherheiten und möglicherweise auch langfristige Benachteiligungen. Wie sich mir am Beispiel der Umsiedlung vom Erweiterungsgebiet des Friedhofs in Luís Cabral und auch bei der Beobachtung anderer Maßnahmen gezeigt hat, muss eine Ursache für diese Unsicherheiten auch in der Informationspolitik von Seiten der Stadt gesucht werden. Über den Zielort, den Zeitplan der Maßnahme und die Art der Entschädigung wurde die betroffene Bevölkerung jahrelang nicht direkt informiert, was dazu führte, dass sich Hoffnungen, aber auch Befürchtungen einstellten, die weder das Vertrauen in die Verwaltung stärkten noch die selbstbestimmte informelle Wohnraummobilität und damit die weitere ungeplante Siedlungsentwicklung der Stadt verhinderten. Diese lokal bestehenden Dynamiken in der Schaffung und Aufwertung von Wohnraum werden von Seiten der Planung und Politik ausgeblendet, anstatt den Veränderungswillen der Menschen als Chance zu sehen und gemeinsame Lösungsansätze zu suchen. Was hier zu beobachten ist, entspricht der Analyse von Gilbert (2002, 261), der nicht fehlendes Wissen als Hindernis der Lösung der Wohnraumproblematik in Städten des Südens sieht. *“At root, therefore, the Third World housing problem is about politics and economics.”* (Gilbert 2002, 261)

Aktuell gibt es von Seiten der Stadt im Rahmen von Promaputo und dem darin enthaltenen räumlichen Entwicklungsplan (*Plano de Estrutura*), der im Jänner 2009 ratifiziert wurde (CMM 2009), wieder ernstzunehmende Initiativen¹⁰, sich dem Thema der ungeplanten, informell besetzten Wohnräume anzunehmen. Ganz generell sollen mit dem *Plano de Estrutura* Planungsgrundlagen für die zukünftige Verdichtung des städtischen Siedlungsgebietes geschaffen werden. Eines der Schwerpunktthemen sind dabei die informellen Siedlungen, für die es bisher keinen Masterplan gab. Explizit wird formuliert, dass die Aufwertung der informellen Siedlungen alle anderen Aktivitäten innerhalb des räumlichen Entwicklungsplans integrieren soll. Die Aufwertun-

gen selbst sollen dabei kontinuierlich vorangebracht werden und flächendeckend alle informellen Siedlungen erreichen. Umsiedlungen sollen nur auf freiwilliger Basis und gegen Entschädigung stattfinden (CMM 2009).

Inwieweit diese Ansätze in Zukunft zu innovativen Lösungen für die strukturschwachen Siedlungen führen, wird in den folgenden Jahren zu beobachten sein. Um den unterschiedlichen Situationen auf lokaler Ebene gerecht zu werden und die Unsicherheit der dort lebenden Menschen zu reduzieren, bedarf es multidimensionaler Ansätze, die sowohl planerisch-technische Anforderungen erfüllen, als auch die vielfältigen Lebensbedingungen der Menschen ernst nehmen. Vor dem Ziel die Unsicherheit der Menschen zu reduzieren und Chancengleichheit für alle herzustellen, haben die Akteure städtischer Planung die Aufgabe durch den Abbau von Machtgefällen in Fragen der Verfügungs- und Gestaltungsrechte über Raum Hierarchien abzubauen. Dazu müssen einerseits die Funktionen und Bedeutungen von Wohnraum, die sich im täglichen Handeln dort wieder finden, berücksichtigt und gleichwertig anerkannt werden sowie die betroffenen Menschen zu Wort kommen können und in den Prozess der räumlichen Entwicklung der Stadt einbezogen werden. Andererseits müssen aber auch die Entscheidungsprozesse von Seiten der Stadt transparenter werden. Unausgesprochene Einflussnahmen auf stadtplanerische Maßnahmen durch kurzfristige Interessen im Rahmen der städtischen Legislaturperiode sowie unterlassene oder gezielte Informationspolitik gegenüber Ausführenden und der Bevölkerung unterstützen weder den Aufbau einer effizienten Verwaltung noch bedarfsgerechte Lösungen im Bereich der Wohnraumproblematik.

Anmerkungen

- ¹ Einen Vergleich unterschiedlicher *livelihood*-Ansätze findet man bei Carney et al. (1999). Für den städtischen Raum siehe Moser (1998) für eine Anpassung der Kapitalformen.
- ² *Quarteirão* – wörtlich Viertel oder Häuserblock, bezeichnet die kleinste offiziell institutionalisierte räumliche Verwaltungseinheit in Maputo.
- ³ Der Status des *assimilado* war Ausdruck der Logik portugiesischer Kolonisation mit dem übergeordneten Ziel der vollständigen Assimilation der Bevölkerung der Kolonien an das Mutterland. Erfüllte man bestimmte Kriterien, was Bildung und Lebensart anging, konnte jede Person diesen, den portugiesischen Bürgern offiziell gleichgestellten Status erreichen (für weitere Informationen siehe Fry 2000; Newitt 1994, 441 ff.).
- ⁴ Die im Zuge eines allgemeinen Dezentralisierungsprozesses geschaffenen *autarquias* umfassen aktuell 43 Städte, unter anderen auch Maputo. Für eine genauere Betrachtung von deren Stellung siehe den Beitrag von Anne Merklein ab S. 61.
- ⁵ Aktuell sind Frauen im Zugang zu Land zwar gleichgestellt, jedoch wirken auch hier Regelungen aus früherem formellem Recht und Gewohnheitsrecht nach.
- ⁶ Bezeichnung für die afrikanische Bevölkerungsmehrheit von Seiten der portugiesischen Kolonialherrschaft.

- ⁷ Dieses Phänomen der Kettenmigration ist zusammen mit zirkulären, immer wieder zwischen Stadt und Land pendelnden Migrationsmustern auch aus anderen Städten im sub-saharischen Afrika bekannt (vgl. Kothari 2002; Lohnert 2002; McDowell & de Haan 1997).
- ⁸ Im Zuge eines Gutachtens für den Aufbau eines Beschäftigungsprojekts im Abfallsektor wurde geschätzt, dass 700–1.000 Personen in informellen Aktivitäten auf der Müllhalde arbeiten (Schenk & Munaro 2004, 4).
- ⁹ Im Jahr 2007/08 wurde in einem Pilotprojekt im bairro Mafalala mit derartigen Arbeiten begonnen und im Jahr 2008 auf den *bairro* Chamanculo C ausgedehnt.
- ¹⁰ Das Programm Promaputo und der darin enthaltene räumliche Entwicklungsplan werden im Beitrag von Anne Merklein ab S. 61 eingehend behandelt.

Literatur

- Barlösius, E. (2006): Pierre Bourdieu. Frankfurt/Main.
- Bourdieu, P. (1987): Sozialer Sinn. Kritik der theoretischen Vernunft. Frankfurt/Main.
- Bourdieu, P. (1997): Ökonomisches, kulturelles und soziales Kapital. In: Baumgart, F. (Hrsg.): Theorien der Sozialisation. Bad Heilbrunn, 217-231.
- Carney, D., Drinkwater, M., Rusinow, T., Neeffes, K., Wanmali, S. & Singh, N. (1999): Livelihoods approaches compared. [<http://www.livelihoods.org/info/docs/lacv3.pdf>, zugegriffen am 25.06.2007].
- Chiziane, E. A. (1999): A lei de terras N°19/97 e os conflitos de terra urbana. Faculdade de Direito, Universidade Eduardo Mondlane. Maputo.
- Clark, W. A. V. & Onaka, L. L. (1983): Life cycle and housing adjustment as explanations of residential mobility. In: Urban Studies, 20, 47-57.
- CMM (Conselho Municipal de Maputo) (Hrsg.) (2009): PEUMM - Plano de estrutura do Município de Maputo. Maputo.
- Cruz e Silva, T. (2000): Identidades étnicas como fenómenos agregadores num espaço social urbano: os casos de Mafalala e Chinhambane. In: Serra, C. (Hrsg.): Racismo, etnicidade e poder. Maputo, 195-208.
- da Silva, T. & Andrade, X. (2000): Beyond inequalities. Women in Mozambique. Southern African Research and Documentation Centre (SARDC). Maputo und Harare.
- de Haan, A. (2000): Migrants, livelihoods, and rights: the relevance of migration in development policies. London.
- DFID (Department for International Development) (1999): Sustainable livelihoods guidance sheets. [<http://www.eldis.org/go/topics/dossiers/livelihoods>, zugegriffen am 22.02.2009].
- DINAPOT (Direção Nacional de Planeamento e Ordenamento Territorial) (Hrsg.) (2006): Mozambique, Cities without slums, Analysis of the situation & proposal of intervention strategies. Maputo.
- Frey, A. (2006): Regulamento do solo urbano. Mozlegal (Hrsg.): O Investidor – Informação jurídica e de negócios de Moçambique 20. Maputo.
- Fry, P. (2000): Cultures of difference. The aftermath of Portuguese and British colonial policies in southern Africa. In: Social Anthropology 8, 2, 117-143.
- Gilbert, A. (2002): Housing the urban poor. In: Desai, V. & Potter, R. B. (Hrsg.): The companion to development studies. London, 257-262.
- Gilbert, A. (2007): The return of the slum: Does language matter? In: International Journal of Urban and Regional Research 31, 4, 697-713.
- INE (Instituto Nacional de Estatística) (2006): O sector informal em Moçambique: Resultados do primeiro inquérito nacional (2005). Maputo.
- Jenkins, P. (2001a): Emerging urban residential land markets in post-socialist Mozambique. ECA School of Planning and Housing. Edinburgh.
- Jenkins, P. (2001b): Strengthening access to land for housing for the poor in Maputo, Mozambique. In: International Journal of Urban and Regional Research 25, 3, 629-648.

- Jenkins, P. (2006): Image of the city in Mozambique: Civilization, parasite, engine of growth or place of opportunity? In: Bryceson, D. F. & Potts, D. (Hrsg.): African urban economies. Viability, vitality or vitiation? London, 107-130.
- Knauder, S. (2000): Globalization, urban progress, urban problems, rural disadvantages evidence from Mozambique. Aldershot [u.a.].
- Mendes, M. C. (1979): Maputo antes da independência. Geografia de uma cidade colonial. Lissabon.
- Moser, C. (1998): Reassessing urban poverty reduction strategies: The asset vulnerability framework. In: World Development 26, 1, 1-19.
- Newitt, M. (1994): A history of Mozambique. London.
- Oppenheimer, J. & Raposo, I. (2002): A pobreza em Maputo. Lissabon.
- Paulo, M., Carmeliza, R. & Tvedten, I. (2007): "Xiculungo" Social relations of urban poverty in Maputo, Mozambique. Bergen.
- Payne, G. (2001): Settling for more: innovative approaches to tenure for the urban poor. In: UN-Habitat (Hrsg.): Seminar on securing land for the urban poor. Fukuoka, Japan 2-4 October 2001. Fukuoka, 51-63.
- Rothfuß, E. (2006): Hirtenhabitus, ethnotouristisches Feld und kulturelles Kapital - Zur Anwendung der „Theorie der Praxis“ (BOURDIEU) im Entwicklungskontext: Himba-Rindernomaden in Namibia unter dem Einfluss des Tourismus. In: Geographica Helvetica, 1, 32-40.
- Saevfors, I. (1986): Maxaquene a comprehensive account of the first urban upgrading experience in the new Mozambique. Paris.
- Schenk, B. & Munaro, E. R. (2004): Gutachtermission zur Untersuchung der Situation des informellen Sektors in Maputo/Mosambik - Zusammenfassung. Eschborn.
- Strauss, A. L. & Corbin, J. (1996): Grounded Theory: Grundlagen qualitativer Sozialforschung. Weinheim.
- The Cities Alliance (2005): Cities without slums action plan. [<http://www.citiesalliance.org>, zugegriffen am 16.02.2009].
- UN-Habitat (Hrsg.) (2003): Slums of the world: The face of urban poverty in the new millennium? Nairobi.
- UN-Habitat (Hrsg.) (2007): Enhancing urban safety and security. London.
- UN-Habitat (Hrsg.) (2008): Mozambique urban sector profile. Nairobi.
- UNDP (United Nations Development Programme) (2007): Human development report 2007/08. New York.
- Vogt, L. (2005): Das Kapital der Bürger. Theorie und Praxis zivilgesellschaftlichen Engagements. Frankfurt/Main [u.a.].

Autorin:

Mag^a. Ute Ammering
 Leopold-Franzens Universität Innsbruck
 Institut für Geographie
 e-mail: ute.ammering@uibk.ac.at

ANNE MERKLEIN

Urban Governance und Strategien zur Armutsreduzierung in Maputo. Beispiele der aktuellen Entwicklung

Kurzfassung

Mit Bezugnahme auf das Konzept der *urban governance* soll in diesem Artikel auf politische Entscheidungsprozesse innerhalb Maputos eingegangen und deren armutsreduzierende Wirkung untersucht werden. Es geht dabei um ausgewählte Neuerungen städtischer Entwicklungsstrategien, nämlich zum einen um die Einführung des Beteiligungshaushaltes und zum anderen um die Erstellung des städtischen Raumentwicklungsplans. Es werden die dabei beteiligten Akteure sowie deren Stellung innerhalb der Entscheidungsprozesse vorgestellt. Daraus werden Tendenzen der *urban governance*-Strukturen in Maputo abgeleitet.

Abstract: Urban governance and strategies for poverty reduction in Maputo – examples of the current development

Considering the urban governance approach, this article examines political decision-making processes in Maputo and their impact on poverty alleviation. The paper focuses on innovations in the city's urban development strategies, as there are the introduction of participatory budgeting and the design of an urban development plan. It presents the actors involved and their role in decision making processes and derives tendencies of the structures of urban governance in Maputo.

Resumo: Governação urbana e estratégias de redução da pobreza em Maputo – exemplos do desenvolvimento actual

Com referência à abordagem da governação urbana o presente artigo analisa processos de decisões políticas e o seu impacto na redução da pobreza em Maputo. Com exemplos particulares, como a introdução do orçamento participativo e o desenho do plano de estrutura, este artigo mostra inovações nas estratégias do desenvolvimento urbano. Também serão apresentados os actores envolvidos e o papel deles nos processos de decisões e tendências actuais decorrentes da governação urbana de Maputo.

1 Einführung

Für die arme Bevölkerung ist die Art und Weise, wie Städte regiert werden, entscheidend. Politische Bestimmungen können die Situation der betroffenen Bevölkerung verbessern z.B. durch einfacheren Zugang zu Infrastruktur oder verschlimmern, wie beispielsweise durch ungeeignete und repressive Maßnahmen. Durch demokratische Strukturen, die in vielen Ländern und insbesondere auch in Städten im Laufe der letzten Jahrzehnte etabliert wurden, sollen Mitglieder aller Bevölkerungsgruppen Mitspracherechte erhalten. Mehrparteiensysteme, nationale und lokale Wahlen und neue

Verfassungen ermöglichen neue politische Rechte. Dies muss aber nicht zwangsläufig, wie es von mancher Seite gemutmaßt wird, zur Reduktion von Armut führen (Devas 2004, 32; Herrle et al. 2006, 5).

Gleichzeitig mit einer politischen Öffnung hin zur Demokratie begann vielerorts auch das kapitalistische Zeitalter mit einer Einschränkung der Regierungsmacht zu Gunsten des freien Marktes, sei es durch Privatisierungen und Deregulierung, durch *Public Private Partnerships* oder durch die Verlagerung von Verantwortung auf Basisgruppen (Peck & Tickell 2002, 394).

Die Anzahl der beteiligten Akteure innerhalb verschiedener Entscheidungsprozesse ist sowohl in afrikanischen wie auch in anderen Städten des Südens um ein Vielfaches gestiegen. Bei den Herausforderungen gegenüber den steigenden städtischen Bedürfnissen spielen nicht gewählte Akteure wie Nichtregierungsorganisationen, Basisorganisationen oder privatwirtschaftliche Unternehmen eine immer bedeutendere Rolle, um die entstehenden Lücken zu füllen (Herrle et al. 2006, 4; Tostensen et al. 2001, 20 ff.). In diesem Zusammenhang wird immer häufiger der Begriff *governance*¹ genannt, der die vielschichtigen Entscheidungs- und Versorgungsstrukturen widerspiegeln soll. Es scheint ein „Modethema“ geworden zu sein, welches auch in der Geographie Anklang gefunden hat (Gebhardt 2008, 11). In Bezug auf „Entwicklung“ und Armutsreduktion wird von verschiedenen Seiten immer häufiger die Forderung nach *good governance* und der Einbindung von zivilgesellschaftlichen Organisationen laut. Dies wird auch aus den wichtigen Strategiepapieren der nationalen und lokalen Regierung Mosambiks und speziell Maputos deutlich (República de Moçambique 2006; Município de Maputo 2006). Allerdings bedeuten das Bestehen und die Beteiligung der Zivilgesellschaft in Entscheidungsprozessen nicht zwangsläufig, dass die Ergebnisse im Sinne einer Armutsreduzierung ausfallen (Rakodi 2004, 87 ff.).

Im Folgenden soll zunächst eingehender auf das Analysekonzept der *urban governance* eingegangen werden. Ein historischer Überblick über die Akteure der *urban governance* in Maputo und deren Einflussmöglichkeiten in der Politikgestaltung bilden den Übergang zu den aktuellen Strategien der Armutsreduzierung in Mosambik und speziell in Maputo. Der Fokus liegt dabei auf aktuellen Prozessen im Rahmen der Stadtentwicklung Maputos. Am Beispiel des im Jahr 2008 eingeführten Beteiligungshaushaltes und städtischen Raumordnungskonzepts wird gezeigt, wie von Seiten der Stadtverwaltung neue Formen der *governance* gesucht werden, wobei diese im Hinblick auf deren armutsreduzierende Wirkung untersucht werden sollen. Im Fazit erfolgt eine Bewertung der angesprochenen Beispiele.

2 *Urban Governance*

Politische, wirtschaftliche und historische Faktoren veränderten weltweit die Akteurskonstellationen und die Steuerungsmechanismen der Verwaltungsstrukturen vieler Städte, so auch in Maputo. Die Analyse von Regierungsstrukturen (im Sinne von *government*) reicht nicht mehr aus, um diese Veränderungen und die Vielfalt der

Akteure und deren Zusammenwirken zu untersuchen. Um der Vielzahl von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren sowie aller formellen und informellen Prozesse, durch die Interessen und Interaktionen verhandelt und gestaltet werden, gerecht zu werden, bezieht man seit einigen Jahren verstärkt die Untersuchung der *governance* mit ein. Eine Unterscheidung der beiden Konzepte lässt sich wie folgt treffen: "*Governance is clearly distinguishable from government, which denotes the exercise of direction, authority and control by the state. Governance pertains to the relations between the state and other institutional spheres – between the government and governed.*" (Pieterse 2000, 13)

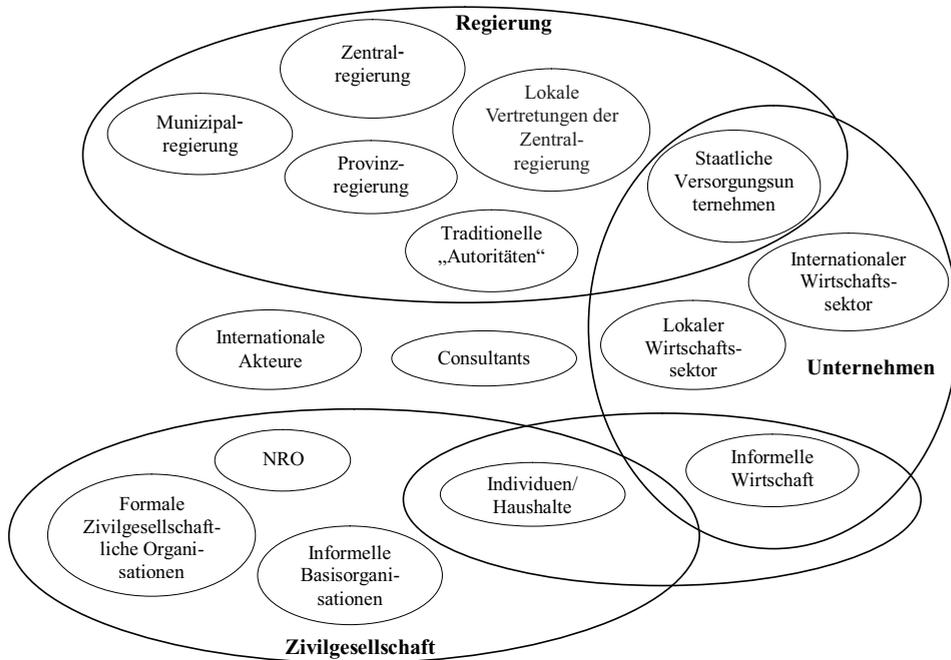
Allerdings gibt es keine einheitliche Definition von *governance*², auch wenn eine gewisse Einigkeit darüber besteht, dass der Begriff unterschiedliche und vielschichtige Steuerungsformen gesellschaftlicher Sachverhalte auf verschiedenen Ebenen (international, national, regional wie auch auf der Ebene der Stadt) umfasst (Gebhardt 2008, 11; Pütz 2007, 23; Devas 2004, 24). Konkreter für den städtischen Bereich beschreibt Coetzee (2003, 21 f.) "*urban governance [...] as the mechanism through which macro, urban, local and livelihood systems converge and interact*".

Innerhalb des Konzeptes der *urban governance* sind informelle Beziehungen zwischen einzelnen Akteuren mindestens ebenso wichtig wie formelle. Devas (2004, 26) geht sogar soweit, Entscheidungen und Vorgänge in der Stadt viel stärker von einer Vielzahl unterschiedlicher informeller Prozesse bestimmt zu sehen als von formellen Abläufen, wobei meist keine gleichberechtigten Gegenspieler aufeinandertreffen. Unterschiede des Einkommens, Wohlstands und der wirtschaftlichen Macht beeinflussen die politische Macht schon einflussreicher Akteure, sodass Hierarchien und Abhängigkeiten bestehen bleiben oder gar verstärkt werden.

Im Bereich der politischen Umsetzung wird *governance* oftmals normativ, im Sinne von *good governance*, verwendet. So auch von UN-Habitat in der *Global Campaign for Urban Governance* (UN-HABITAT 2002, 19 ff.), in der das Konzept mit vielen normativen Leitlinien (wie Nachhaltigkeit, Subsidiarität, Transparenz und Verantwortlichkeit, ziviles Engagement und Bürgerrecht sowie Sicherheit) gefüllt wird. Die Forderung nach *good governance* findet auch immer mehr Eingang in den entwicklungspolitischen Diskurs, wenn z.B. die Verteilung von Geldern der internationalen Gebergemeinschaft, im Sinne von Konditionalitäten, an Kriterien von *good governance* geknüpft wird (Ziai 2003, 411).

Governance und Armut sind Themenfelder, die eine wichtige Rolle in den Agenden internationaler Entwicklungsorganisationen und Regierungen in den Ländern des Südens spielen. Eine Gruppe britischer Wissenschaftler (Devas 2004) forschte zu den Zusammenhängen zwischen *urban governance* und Armut in Städten Asiens, Lateinamerikas und Afrikas. Ein Ausgangspunkt bei der Untersuchung war die Frage, wie die Situation von Individuen und Haushalten, die in Armut leben, verändert werden kann und welche Akteure darauf Einfluss haben. In Abb. 1 ist schematisch dargestellt, um welche Akteursgruppen es sich dabei in einem städtischen Umfeld handeln kann. Als Grundlage dient die Skizze von Devas (2004, 25 f.), welche auf die Akteurskonstellation in Maputo übertragen und differenziert wurde.

Abb. 1: Akteursgruppen der *urban governance* in Maputo



Quelle: verändert nach *Devas* (2004, 25)

Individuen und Haushalte, die in Armut leben, sind dabei eingebunden in zivilgesellschaftliche Akteursgruppen, wie Nichtregierungsorganisationen (NROs), informelle Basisorganisationen, politische Parteien, religiöse Gruppen, Gewerkschaften und Berufsverbände. Ihren Lebensunterhalt erwirtschaften Individuen und Haushalte, die in Armut leben, oftmals im informellen Sektor, sei es auf eigene Rechnung arbeitend oder in „informellen“ Unternehmen. Eine klare Grenzziehung zu (inter-)nationalen formellen Unternehmen ist dabei allerdings kaum möglich und muss als fließend betrachtet werden. In Maputo diversifizierten sich sowohl zivilgesellschaftliche wie auch unternehmerische Akteursgruppen in den letzten Jahren und gewannen bei der Gestaltung der *urban governance* immer mehr an Bedeutung. Einen Teil des Einflusses auf *urban governance* haben von Seiten der Regierung alle Vertretungen und Regierungen auf nationaler und städtischer Ebene. Durch die Dezentralisierung ist die Stadtregierung zu einem wichtigen Akteur geworden, wobei in Mosambik die Zuständigkeiten von Stadtregierung und Provinzregierungen nicht vollständig geklärt sind und eine Zusammenarbeit sich deshalb zum Teil schwierig gestaltet. Nicht eindeutig der Regierung zuzuordnen, aber oftmals in einer Mittlerposition zwischen der Regierung und der Bevölkerung befinden sich traditionelle Autoritäten, die in Maputo meist auf der Ebene des Stadtviertels (*bairro*) agieren.

Die dargestellte Akteurskonstellation sollte, was Maputo betrifft, meines Erachtens um weitere Akteure ergänzt werden. Internationale Geber spielen in Mosambik und

speziell auch in Maputo eine immer größere Rolle. Sie erscheinen dabei als staatliche Entwicklungsorganisationen oder als (inter-)nationale NROs. Eine beratende und einflussreiche Funktion nehmen (inter-)nationale *consultants* ein, denen die Ausarbeitung von Lösungsvorschlägen zu bestimmten Teilfragen verstärkt aufgetragen wird.

3 *Anmerkungen zur Methodik*

Im Rahmen zweier Feldaufenthalte wurden in Experteninterviews und informellen Gesprächen mit verschiedenen Akteuren aus dem Kreis der Stadtverwaltung, Regierung, Wissenschaft, Zivilgesellschaft, NROs, internationalen Gebern und ausführenden Institutionen erste Eindrücke und Daten gesammelt. Hauptsächlich ging es bei den Fragestellungen um Armut, Bekämpfung der Armut, politische Maßnahmen zur Armutsreduzierung und die daran beteiligten Akteure. Es wurden offen gehaltene Leitfadenterviews geführt, die gleichzeitig die Möglichkeit bieten sollten, auch auf neue, nicht aus der Literatur bekannte Aspekte der Armut(sbekämpfung) zu stoßen. Dies erwies sich, besonders auf der Ebene der Stadtverwaltung, als äußerst sinnvoll. Viele der Maßnahmen, die dort angedacht bzw. auch schon umgesetzt wurden (wie z.B. der *Orçamento Participativo*, der Beteiligungshaushalt), haben bisher noch kaum Eingang in die Literatur gefunden. Durch Beobachtung von neuen partizipativen Prozessen der Stadtverwaltung (wie z.B. im Rahmen des *Orçamento Participativo* oder der Erstellung des städtischen Raumordnungskonzeptes) konnten weitere wertvolle Einblicke gewonnen werden.

4 *Urban Governance in Maputo – ein historischer Überblick*

Betrachtet man die Akteursgruppen, die in Maputo an Entscheidungsfindungs- und Planungsprozessen beteiligt waren, kann man erkennen, dass sich diese im Laufe der letzten Jahre deutlich diversifiziert haben. Nachdem Mosambik 1975 die Unabhängigkeit von Portugal erlangte, flüchteten die meisten im Land ansässigen Portugiesen. Für Maputo bedeutete dies den Verlust vieler qualifizierter Personen, die für das Funktionieren der Stadt notwendig gewesen wären, wodurch kurze Zeit später eine Versorgungskrise entstand (Grest 1995, 152). Nach der Einführung einer Übergangsregierung gründete die Partei Frelimo, die sich dem Sozialismus verschrieben hatte, auf Stadtteilbene sogenannte *grupos dinamizadores* (Dynamisierungsgruppen). Sie sollten helfen den wachsenden Problemen in der Stadt, wie Migration, Arbeitslosigkeit, unkontrollierte Landbesetzung und Versorgungsengpässe Herr zu werden. Die *grupos dinamizadores* mobilisierten die städtischen Bewohner zur Freiwilligenarbeit, dämmten den Parallelmarkt durch Inspektionsbrigaden ein und spielten Mitte der 1980er Jahre eine tragende Rolle bei der umstrittenen „Operation Produktion“³⁴. Gleichzeitig wurden breite Teile der Bevölkerung in die von der Frelimo gegründeten Massenorganisationen, wie die Organisation der mosambikanischen Frauen (*Organização da Mulher Moçambicana*) oder die Organisation der mosambikanischen Arbeiter (*Organização dos Trabalhadores de Moçambique*), gedrängt (Grest 1995, 152, 158).

Insgesamt war das Weiterbestehen der Kolonialstruktur auf der Ebene der Stadtverwaltung in Maputo sehr auffällig. Weiterhin wurde die Leitung der Stadtverwaltung von oben ernannt und die Zentralregierung kontrollierte die Lokalregierung. Die Logik des Kolonialsystems wurde übernommen und verfestigt. Der Zugang zu privilegierten Wohnvierteln war zwar nicht mehr auf Bürger europäischer Herkunft beschränkt, doch erfolgte eine neue Segregation, bei der die Nähe zu den führenden Parteipersonlichkeiten entscheidend war (Grest 1995, 155).

In den 1980er Jahren wurde die Bevölkerung landesweit Opfer einer Krise, die aufgrund des eskalierenden Bürgerkrieges, der Naturkatastrophen, wie Dürren und Überschwemmungen, sinkender landwirtschaftlicher Produktion und fehlender Finanzmittel ein immer größeres Ausmaß annahm (Grest 1995, 155). Mitte der 1980er Jahre begannen unter Anleitung internationaler Finanzinstitutionen (Weltbank und Internationaler Währungsfond) neoliberale Wirtschaftsreformen, sogenannte Strukturanpassungsprogramme, zu greifen. Die städtische Wirtschaft wurde exportorientiert restrukturiert und sollte Auslandsinvestitionen anlocken. Dafür wurde jedoch nur eine geringe Zahl ausgebildeter Arbeitskräfte benötigt und ein großer Teil der Bevölkerung suchte sich seinen Lebensunterhalt im informellen Sektor. Nach den offiziellen Statistiken wächst der städtische informelle Sektor jährlich um 7–8 %; 2003 waren 76 % der städtischen Arbeitskräfte im informellen Sektor beschäftigt (ILO et al. 2006, 5; Jenkins 2006, 121).

Die legalen Reformen Anfang der 1990er Jahre und der Friedensschluss von 1992 ermöglichten politischen Pluralismus und die Versammlungsfreiheit, wodurch der Status der Frelimo als einzige legale und legitime Vertretung des mosambikanischen Volkes aufgehoben wurde. Die meisten Massenorganisationen brachen die Gefolgschaft zur führenden Partei ab und es entstanden unabhängige Gewerkschaften. Verschiedene Religionsgemeinschaften wurden innerhalb der Stadt zu immer wichtigeren Akteuren bei der Bereitstellung von sozialen Dienstleistungen (Monteiro 1999, zitiert nach Lindell 2007, 1887). Es tauchten mehr nationale und internationale Nichtregierungsorganisationen auf, wobei beide von vielen Seiten auch kritisch beurteilt werden, da sie oftmals nicht auf Mitgliedschaft basieren, keinen gewählten Vorsitz haben, *top-down* organisiert sind und hauptsächlich ausländische Programme durchführen (Negrão 2003, 3 ff.). Von außen finanziert, stehen diese Organisationen wirtschaftlich oft besser da als die lokale Regierung und sind einflussreiche Akteure (Monteiro 1999, zitiert nach Lindell 2007, 1887). Der Privatisierung, der ökonomischen Deregulierung und den legalen Reformen folgten ab Anfang der 1990er Jahre Dezentralisierungsmaßnahmen. Demokratisch gewählte Vertreter auf unterschiedlichen Ebenen sollten soziale und wirtschaftliche Entwicklung bringen und die Partizipation der Bevölkerung fördern (Faria & Chichava 1999, 4). Eine besondere Rolle spielte dabei 1997 die Schaffung von 33 *autarquias*, weitgehend selbstverwaltete Gemeinden, deren Zahl sich 2008 auf insgesamt 43 erweiterte. Die *autarquias* waren bisher neben der nationalen Ebene die einzige Verwaltungseinheit, in der Bürger ihre Regierung wählen (2009 finden erstmalig Provinzwahlen statt). Maputo ist die größte *autarquia* und gleichzeitig auch eine Provinz. Im Zuge des Gesetzes zur Schaffung von *autarquias* finden alle fünf Jahre Kommunalwahlen statt. Dabei werden zum einen die *Assembleia Municipal*, das legislative Organ der Stadt, und zum anderen der Bürgermeister, der

wiederum die Stadträte einsetzt, gewählt. In Maputo entschieden bisher immer die Kandidaten der Frelimo, der Partei, die auch auf nationaler Ebene die Macht hat, eindeutig und mit absoluter Mehrheit die Wahlen für sich⁴.

5 Nationale Strategien der Armutsreduzierung

Die nationale Armutsreduzierungsstrategie PARPA bildet ein zentrales Dokument der Regierung. Die Vorbereitung, Planung und Evaluierung von PARPA wie auch von anderen nationalen politischen Strategien obliegt dem *Ministério de Planificação e Desenvolvimento*, dem Ministerium für Planung und wirtschaftliche Entwicklung. Mosambik hatte sich schon früh der *Poverty Reduction Strategy* angeschlossen und verfasste inzwischen schon das zweite Strategiepapier zur Reduzierung der absoluten Armut (República de Moçambique 2006). Das Oberziel, das es zu erreichen gilt, ist die Zahl der Personen in absoluter Armut von 54 % (2003) auf 45 % (2009) der Bevölkerung zu reduzieren. Ob dieses Ziel erreicht wurde, wird sich in den Ergebnissen des *Inquérito ao Orçamento Familiar* (Befragung zum Familienhaushalt, die Nachfolgebefragung zum *Inquérito ao Agregado Familiar*; vgl. Ammering & Merklein, S. 21) zeigen. Um das Oberziel, wie auch zahlreiche weitere Unterziele zu erreichen, ist PARPA II in drei sogenannte „Pfeiler“ gegliedert. Diese sind *governance*, Humankapital und Wirtschaftsentwicklung. Weiters wurden acht Querschnittsthemen definiert (Gender, HIV/AIDS, Umwelt, Nahrungssicherung, Wissenschaft und Technologie, ländliche Entwicklung, Katastrophen, Minenräumung), die sofern möglich in allen politischen Bereichen mitbedacht werden sollen. Im PARPA II werden prinzipiell die gleichen Prioritäten vom PARPA I verfolgt, allerdings mit einem verstärkten Fokus auf Reformen der ländlichen Entwicklung. Bei der Finanzmittelzuweisung geht der größte Teil an das allgemeinbildende und berufsbildende Schulsystem sowie an Gesundheit und HIV/AIDS zu jeweils 18–19 % des Haushaltes, gefolgt von (Überland-)Straßen zu 12–13 %. Im Vergleich zu PARPA I stiegen die Ausgaben für Straßen und Wasserversorgung (Japan Bank for International Cooperation 2007, 8).

Die Befolgung der nationalen Strategien und v.a. auch von PARPA zielen darauf ab, international festgelegte Ziele zu erreichen. Am bedeutendsten sind hierbei die Millenniums-Entwicklungsziele, wobei explizit die Verbindung zwischen den „Pfeilern“ von PARPA mit der Erreichung einzelner Millenniums-Entwicklungsziele herausgehoben wird (República de Moçambique 2006, 157 f.). Unterstützt werden die Bemühungen der Regierung von internationalen Gebern, u.a. durch einen Schuldenerlass und Budgethilfe. Insgesamt wird über die Hälfte des nationalen Haushaltes aus dem Ausland finanziert. Ein Teil der Geber hat sich dabei zur *Programme Aid Partnership* (PAP), einer Gruppe von 19 Ländern und multilateralen Organisationen zusammengeschlossen, deren jüngstes Mitglied seit dem Beitritt im Jahr 2007 Österreich ist. In einem komplizierten, sich jährlich wiederholenden Verfahren werden die Fortschritte und die Umsetzung der Zielvorgaben sowohl der mosambikanischen Regierung als auch der PAPs evaluiert.

Gemeinsam mit den internationalen Gebern, der Regierung und der Zivilgesellschaft findet einmal jährlich das sogenannte „Entwicklungsobservatorium“ (vgl. Ammering & Merklein ab S. 21) statt. Evaluiert werden dabei die Fortschritte der im PARPA festgehaltenen Ziele, die im Wirtschafts- und Finanzplan (*Plano Económico e Social – PES*), dem jährlichen Aktionsplan zur Implementierung des PARPA und der anderen Strategiepapiere der verschiedenen Sektoren und Provinzen, aufgeführt sind. Seit 2005 (in Maputo seit 2007) findet auch auf der Ebene der Provinzen ein vergleichbares „Entwicklungsobservatorium“ statt. Problematisch erscheint in diesem Zusammenhang eine fehlende Institutionalisierung des Prozesses. Zivilgesellschaftliche Organisationen werden teilweise erst sehr spät über den Termin des Observatoriums benachrichtigt, so dass wenig Vorbereitungszeit für eine fundierte kritische Aussage bleibt. Weiterhin hängen der Verlauf und die Qualität des Forums stark von den einzelnen Führungspersonlichkeiten der Provinzregierungen ab (Gonçalves & Adalima 2009, 2 f.). Speziell für die Provinz Maputo-Stadt wurden in den beiden „Entwicklungsobservatorien“ (Governo da Cidade de Maputo 2008; 2009) einzelne Punkte angesprochen, bei denen die Frage nach der Qualität der Bildung zentral war. Allerdings ist die Kritik der zivilgesellschaftlichen Organisationen (anhand der Protokolle beurteilt) nicht sehr tiefgreifend. Durch den neuen *Guião de orientação dos observatórios de desenvolvimento* (Orientierungsleitlinien der Entwicklungsobservatorien) (Ministério de Planificação e Desenvolvimento o.J.) wurden Richtlinien festgeschrieben, die eine Vereinheitlichung und Sicherung von festgelegten Leitlinien sowohl auf der nationalen wie auch auf der Provinzebene gewährleisten sollen.

Für die Implementierung der festgelegten Strategien sind alle Ministerien verantwortlich. Ein Ministerium soll dabei jedoch besonders hervorgehoben werden, da es mit der Aufgabe betraut ist, den „Ärmsten“ eine Hilfestellung zu bieten, nämlich das *Ministério da Mulher e da Acção Social*, das Ministerium für Frauen und Sozialarbeit. Dieses führt verschiedene Unterstützungsprogramme für besonders benachteiligte Personengruppen durch. Verstanden werden darunter hauptsächlich Kinder, Frauen, Menschen mit Behinderung, Senioren, Drogenabhängige, chronisch Kranke, Häftlinge, Flüchtlinge und Rückkehrer (Ministério da Mulher e da Acção Social o.J.). Die Umsetzung der Programme ist sehr dezentral organisiert und ca. 80 % des Geldes wird auf Provinzebene verwaltet. Allerdings variieren die Finanzmittel, die jede Provinz zur Verfügung hat, sehr stark und das auf einem sehr niedrigen Niveau (zwischen 12–40 Meticais (€ 0,32–1,09)) pro Kopf, Maputo-Stadt 16 Meticais (€ 0,43) pro Kopf für das Jahr 2009; Stand 07.07.2009). Dabei gibt es keine Korrelation mit der Anzahl der Bevölkerung oder mit Entwicklungsindikatoren (FDC & UNICEF 2008, 3f). Für das Jahr 2009 sind insgesamt 0,9 % des nationalen Haushaltes für Ausgaben im Bereich Sozialarbeit vorgesehen. Speziell für Maputo wurde in einer Untersuchung zu zwei Programmen festgestellt, dass diese zum einen nur eine sehr geringe Zahl von Personen betreffen (beim Programm zur Einkommensbeschaffung gab es 2005–2008 insgesamt 688 Empfänger; im Programm „Sozialleistungen für Arbeit“ im Jahre 2008 325 Begünstigte) und zudem nicht auf die Bedürftigsten ausgerichtet sind (Saide 2008, 38 ff.). Parallel dazu hat auch die Stadtverwaltung eine Abteilung und einen Stadtrat, die sich mit Aufgaben der Sozialarbeit (und des Gesundheitswesens) befassen. In gewissen Teilbereichen besteht eine Mitwirkung (v.a. Studien, Datenerhebung, Feier-

lichkeiten) der jeweils anderen Institution, allerdings findet keine gezielte Zusammenarbeit statt.

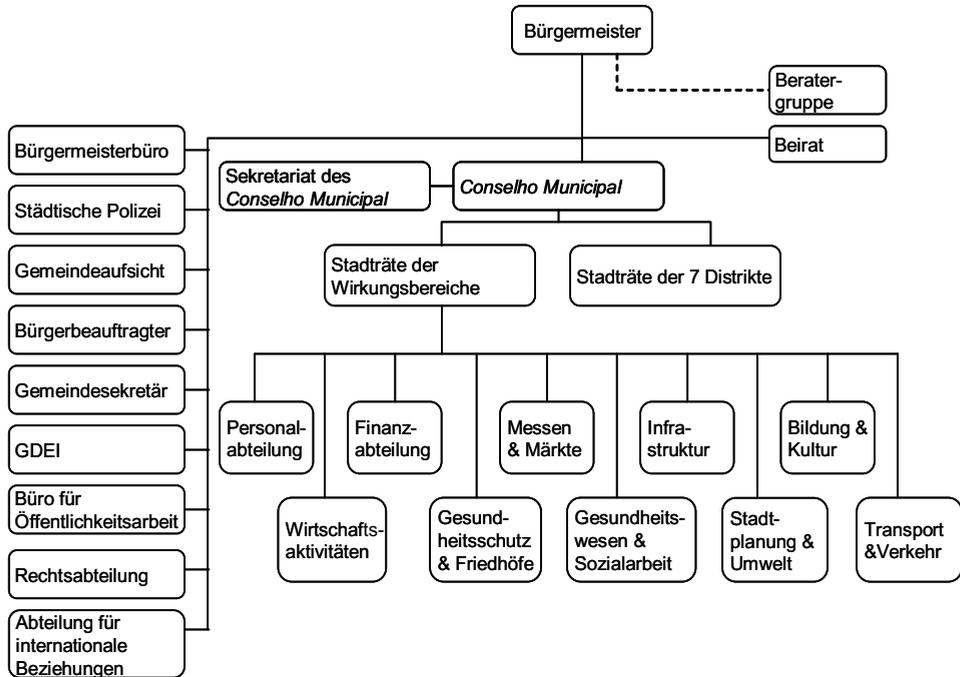
Im PARPA wie auch in anderen Strategiepapieren der nationalen Regierung werden Städte und das besondere Phänomen städtischer Armut kaum erwähnt. „Denn selbst die nationalen Politiken der Armutsbekämpfung sind oftmals nicht für das Städtische gedacht, sondern für das Ländliche“ (Interview mit Mitarbeiter des GDEI). Die Punkte, an denen Städte im PARPA speziell herausgehoben werden, beziehen sich auf infrastrukturelle Maßnahmen, v.a. Straßen und Transport sowie Aufwertung von informellen Siedlungen (República de Moçambique 2006, 49, 136, 179). Auf Seiten der Stadtverwaltung und ihrer Programme, v.a. Promaputo, spielen nationale Strategien eine untergeordnete Rolle. So ist im Promaputo kein Verweis auf nationale Leitlinien zu finden und eine Zusammenarbeit mit der Zentral-/ Provinzregierung wird alleine im Bereich Steuereinnahmen genannt (Município de Maputo 2006, 26 ff.). Nichtsdestotrotz schließen selbstverständlich die Strategien der einzelnen Sektoren (z.B. Bildung, Gesundheit, Infrastruktur etc.) auch städtische Bereiche mit ein. Für die *autarquias* wurden eigene gesetzlich geregelte Aufgabenbereiche festgelegt, wie z.B. die Erstellung eines städtischen Raumordnungskonzeptes, (República de Moçambique 2007), die diese zu erfüllen haben. Für die Entwicklung der Stadt und die Lösung spezifisch städtischer Fragen liegt die Verantwortung bei der Stadtregierung, auf die deshalb im Weiteren näher eingegangen werden soll.

6 *Städtische Entwicklungsstrategien in Maputo*

Im Zuge der Dezentralisierung und der Schaffung der *autarquias*, der selbstverwalteten Gemeinden, fand eine Verlagerung von zahlreichen Entscheidungskompetenzen zu Gunsten dieser neuen Verwaltungsebene statt. Folgende Punkte fallen unter den Verantwortungsbereich der *autarquias*: die Landnutzung, die Vergabe von Baugenehmigungen, Grundversorgung mit Wasser und Kanalisation, städtische Straßen, Abfallwirtschaft, Umweltthemen und Sicherheit (República de Moçambique 1997a). Eine Ausweitung der Verantwortung auf die Grundschulen und auf die gesundheitliche Grundversorgung soll noch bis 2010/11 stattfinden (Alberta & Mahiquene 2007, 7). Seit 1998 erfolgt alle fünf Jahre die Wahl einer legislativen *Assembleia Municipal* und eines Bürgermeisters, der wiederum die Stadträte einsetzt. Diese sind, wie dem Organigramm in Abb. 2 zu entnehmen, entweder regional einem der sieben Stadtdistrikte oder einem Fachdezernat, jeweils mit untergeordneten Direktionen, gegenüber verantwortlich. Daneben existieren für weitere Themenbereiche, wie Polizei, Recht, Strategische Planung und Öffentlichkeitsarbeit dem Bürgermeister direkt zugeordnete Abteilungen.

Die strategische Planung von Maputo ist in lang-, mittel- und kurzfristige Pläne gegliedert (vgl. Abb. 3). Innerhalb der letzten Legislaturperiode des in der Bevölkerung sehr beliebten Bürgermeisters Eneas Comiche wurde erstmalig ein umfangreiches sektorenübergreifendes Stadtentwicklungsprogramm (Promaputo) beschlossen.

Abb. 2: Organigramm der Stadtverwaltung



Quelle: verändert und aktualisiert nach *Município de Maputo* (2008b, 9); *Notícias* (09.02.2009)

Promaputo ist auf zehn Jahre angelegt und zielt auf eine Verbesserung der internen Verwaltungsstruktur und der von der Stadt angebotenen Dienstleistungen. Es ist derzeit das grundlegende Strategiepapier und annähernd alle politischen und planerischen Aktivitäten orientieren sich daran. Daneben gibt es für spezifische Themenbereiche, wie beispielsweise das städtische Raumordnungskonzept, das Abfallmanagement und die Entwicklung des Straßennetzes Leitpläne (*plano directores*), die eine langfristige Zielsetzung (von zehn Jahren) festlegen. Mittelfristig ist entweder das Wahlprogramm selbst oder dessen Übersetzung in einen Fünfjahresplan für die politischen Ziele bindend. Dem liegt ein mittelfristiger Finanzplan zu Grunde. Die räumliche Planung wird anhand von verschiedenen großmaßstäbigen Urbanisierungsplänen umgesetzt.

Abb. 3: Programmatische Grundlagen politischer Entscheidungsfindung



Entwurf: Anne Merklein (2009)

Die kurzfristige Planung erfolgt mittels eines Jahresprogramms und eines Haushaltsplanes, welche die Operationalisierung der mittel- und langfristigen Ziele darstellen. Darin werden Fristen, Zuständigkeiten und Kosten detailliert und festgeschrieben.

Die Eigenfinanzierung des Haushaltes der Stadtgemeinden erfolgt durch die Gebühren zur Bereitstellung von Dienstleistungen und durch die Grundsteuer. Letztere wird allerdings als sehr ineffizient gewertet, denn es werden für nur ca. 10 % der Grundstücke in Maputo Steuern erhoben. Landesweit schaffte es bisher keine einzige Gemeinde, mehr als 40 % des eigenen Haushaltes selbst zu erwirtschaften (UN-HABITAT 2008, 15).

Der größte Teil des Haushaltes der *autarquias* wird durch Transferleistungen von der Zentralregierung finanziert⁵. Mit einem Ausgleichsfonds an die *autarquias* (*Fundo de Compensação Autarquica*) erhält die Gemeinde Mittel, um laufende Ausgaben zu finanzieren und mit einem Investitionsfonds (*Fundo do Investimento de Iniciativa Local*) sollen Investitionen getätigt werden (Hodges & Tibana 2004, 48). Während der nationale Haushalt anstieg, nahm in den letzten fünf Jahren der Wert der Transferleistungen an die Gemeinden nicht im gleichen Maße zu, obgleich sich in diesem Zeitraum der Verantwortungsbereich der Gemeinden vergrößerte (Canhanga 2009, 18). Dies spiegelt sich in niedrigen öffentlichen Ausgaben der Gemeinden wider. In Maputo beträgt die Pro-Kopf-Ausgabe der Stadtverwaltung 5 US\$ im Jahr, ein Drittel weniger im Vergleich zum subsaharischen Durchschnitt und ein Fünftel des asiatischen und lateinamerikanischen Durchschnitts (Weltbank 2006, 5).

6.1 Promaputo

Die aktuelle politische und planerische Gestaltung von Maputo wird vom langfristigen Stadtentwicklungsprogramm Promaputo (*Programa de Desenvolvimento Municipal de Maputo*) geprägt. Es ist ein strategisches Zehnjahresprogramm, in dem die Ziele des *Conselho Municipal* festgelegt wurden. Übergeordnetes Ziel ist dabei, das institutionelle und finanzielle Leistungsvermögen zu steigern, um die Qualität und die Versorgung der Dienstleistungen für die Bürger der Stadt zu verbessern (Município de Maputo 2006, 9). Überraschend erscheint, dass im gesamten Promaputo kein einziges Mal das Wort *pobreza* (Armut) vorkommt, wo doch im Allgemeinen politischen Diskurs der *combate contra a pobreza* (der Kampf gegen die Armut) allseits präsent ist. Der einzige Bezug, der zur städtischen Armut hergestellt wird, ist, dass Maßnahmen zur Verbesserung der Infrastruktur verstärkt in ärmeren Stadtteilen durchgeführt werden sollen (Município de Maputo 2006, 7). Eines der Hauptziele, das durch das Promaputo erreicht werden soll und als solches im Strategiepapier vielfach genannt wird, ist die Verbesserung der *governação*. Der Begriff wird zwar nicht näher definiert, jedoch kann aus dem Kontext geschlossen werden, dass es sich sowohl um die Verbesserung institutioneller und finanzieller Prozesse, wie auch um die Einbindung verschiedener Akteure handelt.

6.1.1 Entstehung des Promaputo

Die Grundlage zur Festlegung der Ziele des Promaputo bildete das Wahlprogramm, mit dem der letzte Bürgermeister Eneas Comiche kandidierte. Darin sind elf Ziele

(wie u.a. eine restrukturierte, dezentralisierte und verantwortliche Stadtregierung basierend auf öffentlicher Partizipation; eine angepasste räumliche Planung mit verbesserter Infrastruktur und würdigen Wohnmöglichkeiten; der Kampf gegen die Armut, Straffälligkeit und Bettelerei) festgehalten, wobei als wiederkehrendes zentrales Element die Korruptionsbekämpfung genannt wird (Comiche 2003). Zur weiteren Präzisierung der Ziele des Promaputo wurden zahlreiche Studien durchgeführt, wobei eine der wichtigsten die sogenannte *Report Card* ist. Mit der Einführung der *Report Card* findet seit 2005 jährlich eine Befragung der Bürger unter anderem hinsichtlich ihrer Zufriedenheit gegenüber den in der Stadt angebotenen Dienstleistungen und der städtischen Infrastruktur statt bzw. darüber, welche Verbesserungsschwerpunkte gesetzt werden sollten (an erster Stelle wurde 2007 die Abfallsammlung und als weitere Punkte Zustand der Zugangsstraßen, Trinkwasserversorgung, Sicherheit im *bairro*, Beleuchtung öffentlicher Räume etc. genannt, Métier 2008, 50) Weitere durchgeführte Studien betrafen u.a. die Armutsverteilung innerhalb der Stadt, das Humankapital der Arbeitskräfte der Stadtverwaltung sowie Vermögens- und Finanzrahmen der Stadtverwaltung.

Bei der Formulierung von Promaputo wurde auf Breite und Kohärenz geachtet und darauf, eine Vielzahl von Akteuren aus unterschiedlichen Hintergründen einzubeziehen. So wurden Vertreter von verschiedenen Bundesministerien (Ministerium für Staatsverwaltung/*Ministério de Administração Estatal*, Ministerium für öffentliche Arbeiten und Wohnungsbau/*Ministério das Obras Públicas e Habitação*), der Provinzregierung, von öffentlichen Versorgungsunternehmen (u.a. Elektrizitätsgesellschaft EDM, Bahngesellschaft CFM), privaten Unternehmen (Coca Cola, Handynetzanbieter mCel), Verbänden (Arbeitgeberverband CTA, Verband der Municipien Mosambiks ANAMM, Verband der informellen Verkäufer ASSOTSI), nationalen NROs (Allgemeiner Kooperativenbund UGC, Caritas Mosambik, Rotes Kreuz, Verband der Gemeindeentwicklung FDC) sowie internationalen Gebern (GTZ, Danida, DFID) einbezogen, die ihre Vorschläge zur Verbesserung der Situation in der Stadt einbringen sollten. Weiters wurden auch fachliche Experten zu spezifischen Themen herangezogen. Zur Hauptfinanzierung des Programms konnte mit großer Anstrengung⁶ ein Kredit mit der Weltbank ausgehandelt werden. Das erforderte jedoch eine Gliederung des Programms in zwei Phasen. Die erste Phase geht dabei von 2007 bis 2010 und umfasst einen Finanzrahmen von 42 Mio. US\$, wovon 30 Mio. US\$ von der Weltbank bereitgestellt werden. Weitere Finanzierungen erhält Maputo von der Zentralregierung sowie technische und finanzielle Unterstützung in Spezialbereichen (wie Abfallwirtschaft) durch internationale Organisationen (z.B. GTZ). Doch auch andere Geber sind involviert und nachdem erste Erfolge erzielt wurden, ist die Tendenz für die Zukunft, mehr Unterstützung zu erhalten. Die Finanzierung (70 Mio. US\$) der zweiten Phase konnte, nach positiver Bewertung über den Ablauf der ersten Phase, inzwischen ebenfalls ausgehandelt werden. Von Seiten der Weltbank wurde zugesichert, den Großteil (50 Mio. US\$) zu übernehmen, die Municipalregierung übernimmt über Steuereinnahmen 15 Mio. US\$ und die Zentralregierung 5 Mio. US\$. Die Schlüsselrolle innerhalb des *Conselho Municipal* bei der Organisation und Ausführung des Promaputo ist das GDEI (*Gabinete de Desenvolvimento Estratégico e Institucional*, der Abteilung für strategische und institutionelle Entwicklung). Hier wer-

den die Planung, das Monitoring, die Koordinierung und die Durchführung geregelt. Damit wurde bewusst auf eine wie sonst bei Weltbankprojekten übliche Projektdurchführungseinheit verzichtet, um den Aufbau von Parallelstrukturen zu verhindern und gleichzeitig zu vermeiden, dass nach Beendigung der Zusammenarbeit mit der Weltbank das zuständige Fachpersonal verloren geht und eine nachhaltige Weiterführung gefährdet wird.

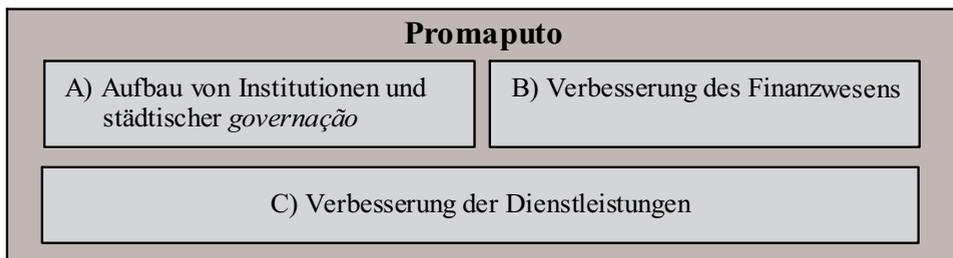
6.1.2 Gliederung und Struktur

Bei der dem Promaputo zugrundeliegenden Untersuchung der Ursachen für die schwache Umsetzung vorheriger politischer Planungen wurden folgende Punkte besonders hervorgehoben (Município de Maputo 2006, 2):

- Mangel an ausgebildeten Fachkräften, die die nötige Verantwortung im *Conselho Municipal* übernehmen; so hatten von 2500 Mitarbeitern des *Conselho Municipal* im Jahr 2005 nur 1,5 % einen akademischen Abschluss und nur 7 % eine Fachausbildung (Weltbank 2006, 6)
- schlechte Qualität der Informationssysteme in der Organisation
- außerordentlich ungünstige finanzielle Rahmenbedingungen, um die laufenden Kosten zu übernehmen und weitere Investitionen vorzunehmen

In Abb. 4 sind drei Säulen dargestellt, die das Programm Promaputo strukturieren. In der ersten Phase (2007–2010) sollen vor allem die Komponenten A) und B) erarbeitet werden. So soll gewährleistet werden, dass die Stadt nach Ende der ersten Phase über institutionelle und finanzielle Fähigkeiten verfügt, um langfristig Dienstleistungen zur Verfügung zu stellen. Gleichzeitig sollen einzelne vorrangige Investitionen in die Infrastruktur getätigt werden. Ausgewählt wurden hierfür die Verbesserung der Abfallwirtschaft, des Zustandes der Hauptstraßen, der Installierung von Ampeln, der Beleuchtung öffentlicher Plätze, des Abwassersystems und der Erosionskontrolle in den am meisten gefährdeten Gebieten (Município de Maputo 2006, 3). In der zweiten Phase von Promaputo (2010-2016) sollen die institutionelle Entwicklung und das Finanzwesen weiter konsolidiert werden, wobei die Schwerpunkte bei den Investitionen in die Infrastruktur und der Bereitstellung von Dienstleistungen liegen. Die Voraussetzungen für die zweite Phase sind dafür ausgebildete Fachkräfte und organisatorische, institutionelle

Abb. 4: Säulen des Promaputo



Entwurf: Anne Merklein (2009)

und finanzielle Bedingungen, die es erlauben, größere Investitionen zu tätigen, ohne das Risiko fehlender Nachhaltigkeit einzugehen (Município de Maputo 2006, 3, 7).

Im Folgenden sollen an zwei Beispielen konkrete Maßnahmen untersucht werden, die innerhalb des Promaputo angelaufen sind. Vor allem werden sie hinsichtlich der Beteiligung anderer Akteure, „*governance-Strukturen*“ und Entscheidungsmechanismen vorgestellt. Im ersten Beispiel geht es um den *Orçamento Participativo*, den Beteiligungshaushalt, der explizit die Wünsche der Bevölkerung berücksichtigen und damit eine breitere Entscheidungsbasis für die städtischen Ausgaben schaffen soll. Beim zweiten Beispiel handelt es sich um den schon lange erwarteten Plan zur räumlichen Entwicklung und Struktur der Stadt.

6.2 *Der Beteiligungshaushalt*

Ein ursprünglich in Brasilien entwickeltes Instrument zur Steigerung der Partizipation, das weltweit immer mehr Beachtung und Nachahmer findet, ist der *Orçamento Participativo* (OP), der Beteiligungshaushalt. Durch die Einbeziehung der Bevölkerung in die Haushaltsplanung sollen deren Bedürfnisse und Erwartungen gezielter befriedigt werden.

Die Einführung des OP in Maputo im Jahr 2008 wird von Seiten der Stadtregierung als wichtige *governance*-Strategie gewertet, die zur Reduzierung von Armut beitragen soll⁷. Die Förderung der Partizipation, wie im Allgemeinen die engere Zusammenarbeit mit den Bürgern (wie z.B. die *Report Cards* und Internetpräsenz), ist ein Ziel im Promaputo um besser auf die Bedürfnisse der Bewohner reagieren zu können und die Effizienz der Haushaltsplanung zu steigern (Município de Maputo 2006, 20f, 30). Bisher wurde der Abstimmungsprozess der OP erst einmal durchgeführt, so dass sich noch kein routinierter Ablauf oder institutionalisierte Schritte herausbilden konnten. Es war der erste Versuch, der, wie weiter unten gezeigt wird, mit einigen Schwierigkeiten behaftet war und möglicherweise in der Zukunft einigen Veränderungen unterworfen sein wird.

6.2.1 *Die Entstehung des Beteiligungshaushaltes*

Als Vorbilder für die Entwicklung des Bürgerhaushaltes dienen schon von anderen Gemeinden bzw. anderen Organisationen durchgeführte partizipative Haushaltsplanungen in Mosambik und Erfahrungen aus Brasilien (in Porto Alegre und im Bundesstaat São Paulo). Zudem wurde auch schon 2004 in Maputo der Versuch eines Beteiligungshaushaltes gestartet, der allerdings nicht weiter fortgeführt wurde. Doch konnte man daraus bei der Ausarbeitung des neuen OP auf wichtige Erfahrungen zurückgreifen. Für die Umsetzung des OP wurden von der Stadtverwaltung Richtlinien zur Methodologie und Implementierung ausgearbeitet, die die einzelnen Schritte und Zuständigkeiten festhalten und die Arbeit der beteiligten Mitarbeiter der Stadtverwaltung vereinfachen sollen (Município de Maputo 2008a). Innerhalb der Stadtverwaltung ist eine Abteilung, die für die Durchführung des OP zuständig ist, dem Finanzressort angeschlossen. Derzeit sind sieben Mitarbeiter unter anderem mit den Aufgaben des OP betraut.

6.2.2 Der Beteiligungsprozess

Der Beteiligungsprozess soll für das Jahr 2008 beispielhaft dargestellt werden. Im Rahmen des OP findet die Mitbestimmung der Bürger über die jährlichen Investitionen der Stadtverwaltung statt. Im Sinne eines *empowerments* entscheiden die Bürger in direkter Demokratie über maximal 15 % des kommunalen Gesamthaushaltes (ohne das ausländische Kapital im Rahmen von Promaputo dazuzurechnen). Für das Haushaltsjahr 2009 bedeutete dies knapp 43 Mio. Meticais (~ € 1,16 Mio.; Stand 07.07.2009) für den OP. Dieser Betrag wird anhand einer Formel auf die sieben Stadtdistrikte verteilt. Kriterien, die in diese Formel einfließen, sind: Anzahl der Einwohner des Distriktes, Ausmaß der Fläche des Distrikts, Mangel an Dienstleistungen und/oder Basisinfrastruktur und zuletzt noch die Veränderung der Steuerleistung des Distrikts im Vergleich zum Vorjahr (Município de Maputo 2008a, 11f). Durch diese Formel soll gewährleistet werden, dass benachteiligte Gebiete besonders beachtet werden und über mehr Investitionsmittel entscheiden können. So erhält beispielsweise der Distrikt 1 (Zentrum) am wenigsten, nämlich knapp 3 Mio. Meticais (~ € 81.000, Stand 07.07.09), während Distrikt 5 mehr als das dreifache (knapp 9,3 Mio. Meticais; ~ € 251.000, Stand 07.07.09) zur Verfügung gestellt bekommt. Der Prozess, an dessen Ende der kommunale Haushalt steht, setzt sich aus mehreren Etappen und Entscheidungsfindungen auf verschiedenen Ebenen der Stadtregierung zusammen. Unter Anleitung von ein bis zwei Mitarbeitern der Durchführungsabteilung des OP beginnt der Beschlussprozess auf der „untersten“ Ebene, der des *bairros*. Im Sinne einer direkten Demokratie wählen die Anwohner zwei Delegierte, die zusammen mit dem *secretário do bairro* die gemeinsam abgestimmte Prioritätenliste (drei Punkte) der erwünschten Investitionsmaßnahmen auf der Ebene des Distriktes vertreten sollen. Insgesamt nahmen 2008 auf dieser Ebene über 7.000 Bürger teil, wobei die Anzahl der Beteiligten stark zwischen einzelnen *bairros* variierte (zwischen nur 9 Bewohnern im *bairro* Central „B“, im Distrikt 1 und 326 Bewohnern im *bairro* Nkassane in Catembe). Deutlich wird, dass in der sogenannten Zementstadt (vgl. Ammering & Merklein, S. 21) und auf der Insel Inhaca vergleichsweise weniger Bewohner an der Abstimmung teilnahmen. Insgesamt waren 46,5 % der Teilnehmer bei der Abstimmung Frauen, wobei Frauen insgesamt 51,3 % der Bevölkerung Maputos ausmachen (INE 2009).

Die am häufigsten genannten Verbesserungswünsche waren: Erneuerungen von Straßen (wurde in 32 *bairros* gewählt), Ausbau der Beleuchtung öffentlicher Plätze, wobei in manchen *bairros* dies zusammen mit der Umstellung der privaten Stromversorgung auf das Prepaid-System „Credelec“ genannt wurde und der Wasserversorgung (in 25 *bairros*, in knapp der Hälfte davon wurde dabei die Aufstellung von Brunnen gewünscht).

Auf der Ebene des Distriktes werden die Prioritätenlisten der einzelnen *bairros* vorgestellt. Die anwesenden Delegierten der *bairros* stimmen zusammen mit den *secretários dos bairros*⁸ wiederum über drei Maßnahmen ab, die im jeweiligen Distrikt durchgeführt werden sollen. Mitarbeiter der Stadtverwaltung begleiten und koordinieren den Prozess und klären auf, welche Projekte möglicherweise schon von der Stadt anberaumt

sind und somit eine Finanzierung auch ohne den Beteiligungshaushalt gesichert ist. Bei der Wahl werden solche Maßnahmen besonders berücksichtigt, die mehreren *bairros* gleichzeitig Nutzen bringen und welche für die Distrikte die per Formel errechneten Maximalwerte nicht überschreiten. Für die nächsthöhere Ebene der gesamten Stadt werden wiederum Vertretungen gewählt. Die Delegierten wählen aus ihren Reihen zwei Repräsentanten und die *secretários dos bairros* bestimmen einen Vertreter, der sie und ihre Auswahl an Investitionsmaßnahmen vertreten soll.

Wie schon in den *bairros* wurde auch auf der Ebene der Distrikte, bis auf der Insel Inhaca, der Straßenbau gewählt. Weitere häufig genannte Punkte sind die Stromversorgung (Beleuchtung öffentlicher Plätze und Umstellung der privaten Stromversorgung auf Credelec) und die Wasserversorgung. Diese Auswahl ist möglicherweise innerhalb der Methodologie inhärent, da es diejenigen Maßnahmen sind, die am leichtesten mehreren *bairros* zu Gute kommen.

In einem nächsten Schritt werden die möglichen Umsetzungsorte für die vorgeschlagenen Investitionsmaßnahmen von den jeweils gewählten Vertretern des Distriktes sowie von in der Distriktverwaltung angestellten Technikern, wie auch Technikern von der Stadtverwaltung, aufgesucht. Letztere führen Studien zur technischen Durchführbarkeit und den Kosten der gewünschten Maßnahmen durch. Darauf folgt eine Ausarbeitung einer Kostenmatrix, in der sozioökonomische Aspekte, wie z.B. Anzahl der Empfänger, integriert sind. In einem weiteren Schritt wird in einer Plenarversammlung mit dem Bürgermeister, den Delegierten und den zur Vertretung gewählten *secretários dos bairros*, den Stadträten und Technikern der verschiedenen Fachbereiche der Stadtverwaltung der OP verabschiedet (Município de Maputo 2008a, 22 ff.) Im letzten Schritt erfolgt die Verabschiedung des Gesamthaushaltes durch die *Assembleia Municipal*, der den OP beinhaltet und der die gesetzliche Grundlage für die Durchführung jeglicher Maßnahmen im darauf folgenden Jahr bildet. Der OP wurde 2008 (mit insgesamt 14 Projekten, davon sechs für die Verbesserung der Wasserversorgung und zwei mit Straßenbau bzw. Rehabilitation einer Straße) angenommen und fand Eingang in den von der *Assembleia Municipal* beschlossenen Haushaltsplan für das Jahr 2009.

6.2.3 Bewertung

In den besuchten Versammlungen, jeweils eine auf der Ebene der *bairros* und der Distrikte, konnte beobachtet werden, dass nur in einem geringen Maß über die geplanten Investitionsmaßnahmen diskutiert wurde. Hinterfragt, wem welche Maßnahmen Nutzen bringen und ob die Auswahl den besonders benachteiligten Personengruppen zu Gute kommt, wurde nur von Mitarbeitern der Durchführungsabteilung des OPs gestellt. Als problematisch erwies sich, dass die gewählten Investitionsmaßnahmen (v.a. wegen der Wahl des Straßenbaus) der Distrikte den finanziellen Rahmen bei weitem sprengten. Die anfängliche Idee, zunächst jeweils ein kurzes Stück Straße in jedem Distrikt zu bauen, wurde fallen gelassen. Stattdessen wurde beschlossen, einen Geldwert für Straßenbau festzulegen und damit zwei Maßnahmen zu finanzieren. So erhält der Distrikt 2 für die Ausbesserung zweier Straßenabschnitte mehr als die Hälfte des Geldes, das für den gesamten OP vorgesehen war, während fast alle anderen Distrikte (außer Distrikt 1 und Inhaca) dadurch weniger Finanzmittel zur Verfü-

gung gestellt bekommen. Der Beschluss der Favorisierung eines Distriktes entspricht nicht mehr der Idee, über den OP einen Ausgleich zu schaffen und den benachteiligten Distrikten und der dort lebenden Bevölkerung verbesserten Zugang zu Ressourcen zu ermöglichen. Ein solcher Beschluss kam möglicherweise auch dadurch zustande, dass gegen Ende der Legislaturperiode des Bürgermeisters Eneas Comiche in Eile Entscheidungen gefällt wurden. Die Ebene der Plenarversammlung, in der die Delegierten und *secretários dos bairros* teilgenommen hätten, wurde übersprungen und der OP direkt im *Conselho Municipal* beschlossen. Darstellungen zufolge wurde der Beschluss kontrovers diskutiert und v.a. von Mitarbeitern der Durchführungsgruppe des OPs in Frage gestellt. Von Seiten der Stadträte gab es jedoch kein Engagement: „Dieses Projekt [OP] ist, ehrlich gesagt, mehr ein Projekt des Bürgermeisters als das der Stadtregierung. Einige der Stadträte, [...] die der Fachdezernate, setzen sich nicht für das Projekt ein“ (Interview mit Mitarbeiter der Durchführungsgruppe des OP).

Entgegen der ursprünglichen Idee eines jährlichen OP, wird voraussichtlich erst 2010 ein neuer Beteiligungsprozess gestartet. Begründet wird dies damit, dass erst die Umsetzung der zuerst beschlossenen Maßnahmen sichtbar werden müsse, da das OP sonst an Glaubwürdigkeit verliere. Allerdings erscheint fraglich, warum dies nicht schon von vornherein im Zeitplan bedacht wurde. Fachpersonal, das die Durchführbarkeit und die Kosten der Maßnahmen abschätzen kann, wird erst zu einem späten Zeitpunkt in den Entscheidungsprozess einbezogen. Dies führt dazu, dass es keine fundierten Entscheidungsgrundlagen gibt (wie in der Distriktversammlung in Catembe beobachtet) und letztlich in allen Distrikten nicht realisierbare Entscheidungen (Straßenbau) getroffen wurden. Durch das Fehlen gesicherter Kontrollmechanismen durch die Zivilgesellschaft (wie z.B. eine gesetzlich festgelegte Plenarversammlung) erscheinen Entscheidungen letztlich doch mehr politisch gesteuert und weniger partizipatorisch verankert.

6.3 Städtisches Raumordnungskonzept

Eines der großen Ziele innerhalb des Promaputo ist eine verbesserte Landnutzung innerhalb der Stadt. Mit der Ratifizierung des auf zehn Jahre angelegten *Plano de Estrutura Urbana do Município de Maputo* (PEUMM) im November 2008 durch die *Assembleia Municipal*⁹ hat Maputo die planerische Grundlage dazu geschaffen. Es wurde ein normativer und richtungsgebender Plan ausgearbeitet, der die notwendigen Richtlinien definiert, um Flächen für die Entwicklung der Stadt zu reservieren, negative Umwelteinflüsse zu kontrollieren und soziale Ungleichheiten in der aktuellen Landnutzung zu korrigieren (Município de Maputo 2008c, 34).

Der bis dahin geltende Masterplan aus dem Jahr 1969 bildete keine planerischen Grundlagen für die vielen strukturellen Änderungen in der Landnutzung, vor allem was den Zugang zu nationalisierten Ländereien und Gebäuden betrifft. Eine Überarbeitung des Planes fand zunächst allerdings deswegen nicht statt, da nach der Flucht der Portugiesen unerfahrene und nicht für diese Aufgaben qualifizierte Mitarbeiter die Stadtplanung übernahmen.

Unter zentralistischer Planung wurde 1985 ein räumlicher Entwicklungsplan erstellt, der jedoch nie verabschiedet wurde. Mit der Schaffung der *autarquias* fand ein erneuter Anlauf statt, bei dem der *Plano Director da Área Metropolitana de Maputo 1999* fertig gestellt wurde. Darin war man von der Metropolregion als Geltungsbereich ausgegangen, also nicht nur der Fläche der Gemeinde Maputo, sondern auch von angrenzenden Gebieten der Gemeinde Matola und der Distrikte Marracuene, Boane und Matutuine, was eine Verabschiedung allein durch die *Assembleia Municipal* von Maputo unmöglich machte.

6.3.1 Akteure und Entscheidungsprozesse

Entgegen der ursprünglichen Vorgaben konnte gegenüber der Weltbank durchgesetzt werden, dass die Erstellung des PEUMM vom Conselho Municipal koordiniert wird. Von Seiten der Stadt waren Befürchtungen geäußert worden, dass bei einer öffentlichen Ausschreibung zur Erstellung des Planes zwar hochqualifizierte internationale Stadtplaner mit der Aufgabe betraut würden, diese jedoch die mosambikanische Realität nicht kennen und auch die gesetzlich vorgeschriebenen partizipativen Schritte nur schwer realisieren könnten. Stattdessen wurde mit der staatlichen Universidade Eduardo Mondlane eine Vereinbarung zur Ausarbeitung des PEUMM getroffen. Geleitet wurde die Erstellung des Planes von der Fakultät für Architektur und Stadtplanung, insbesondere dem Architekten José Forjaz, der schon an der Entstehung der vorherigen räumlichen Entwicklungspläne federführend beteiligt war. In einem technischen Planungsausschuss arbeiteten zahlreiche Spezialisten aus unterschiedlichen Fachgebieten wie u.a. Geographie, Soziologie, Geologie, Biologie, Wirtschaftswissenschaften, Architektur, Stadtplanung und Stadtentwicklung mit. Nach der Erfassung der aktuellen Situation wurden in einem weiteren Schritt alternative Zukunftsszenarien für folgende Schwerpunktthemen entwickelt:

- Mobilität und Erreichbarkeit
- Wohnen und informelle Siedlungen
- Stadtteilzentren
- Wasser, Abwasser und Umweltsanierung
- Lokale Wirtschaft (Raum für Nahrungsmittelproduktion, Industrie, Handel und Dienstleistungen)
- Soziale Einrichtungen und Sonderflächen

Gleichzeitig wurden auch innerhalb des *Conselho Municipal* zwei Ausschüsse gebildet: ein Exekutiv- und ein Beratungsausschuss. Im Exekutivausschuss waren fast ausschließlich Mitarbeiter des *Conselho Municipal*, genauer: Stadträte, Abteilungsleiter der verschiedenen Bereiche und ein Repräsentant des technischen Planungsausschusses der Universität, vertreten. Durch deren wöchentliche Treffen wurde der Entstehungsprozess möglichst direkt begleitet und Einfluss genommen.

Im Beratungsausschuss nahmen alle Stadträte teil und zusätzlich Vertreter unterschiedlicher Ministerien, wie z.B. des Bildungs- und Kultusministeriums, des Landwirtschaftsministeriums und des Umweltministeriums sowie der Provinzverwaltung. Hinzu

kamen auch externe Entscheidungsträger und Experten, wie beispielsweise Vertreter von Institutionen, wie dem Flughafen, der Hafen- und Bahngesellschaft, der Wasser- und Energieversorgung, sowie von den Nachbargebieten Matola, Matutuine, Boane und Marracuene. Durch diese große Anzahl von verschiedenen Akteuren, die den Prozess begleiteten, sollte gewährleistet werden, dass ein umfassender, umsetzbarer und tragfähiger Plan entstehe.

Gleich zu Beginn fand, dem Gesetz entsprechend, eine öffentliche Anhörung statt, zu der alle Bürger eingeladen waren und bei der Informationen über die Pläne und die nächsten Schritte bekannt gegeben wurden. Zu einem späteren Zeitpunkt wurden in allen sieben Distrikten Treffen organisiert, um von Seiten der Bevölkerung ein Feedback zu erhalten, ob der vom technischen Planungsausschuss identifizierte Status quo der Wahrnehmung der Bürger entspräche, und um korrigierend einzuwirken. Insgesamt nahmen ca. 750 Personen an diesen Treffen in den Distrikten teil. Diese Runde mündete in eine große Versammlung, wo auf der Ebene der gesamten Stadt die Bürger eingeladen waren, ihre Meinung zu äußern. Von Seiten des *Conselho Municipal* wurde dabei großer Wert darauf gelegt, Öffentlichkeitsarbeit zu leisten, v.a. über das Fernsehen, wo zahlreiche Debatten stattgefunden haben.

6.3.2 *Schwerpunkte des Plano de Estrutura Urbana do Município de Maputo*

Ein erklärtes Ziel des PEUMM ist, die historisch bedingten und nach der Unabhängigkeit durch politische und wirtschaftliche Entscheidungen anhaltenden sozialen Ungleichheiten im städtischen Raum anzugehen und normative Leitlinien für zukünftige Verbesserungen zu liefern (Município de Maputo 2008c, 12). Um dieses Ziel zu erreichen, wurden neun zentrale Punkte herausgearbeitet, denen die Flächenplanung folgen soll (Município de Maputo 2008c, 14 ff.):

1. Verbesserung der informellen Wohnviertel („*slums*“). Um die Qualität der Wohnviertel, in denen ca. drei Viertel der Bevölkerung leben, zu verbessern und international festgesetzte Ziele zu erreichen, müssen in der Haushaltsplanung Schwerpunkte gesetzt werden. Bevorzugt soll eine Aufwertung der betroffenen Gebiete stattfinden, bei der die Grundstücke nachträglich parzelliert werden, um so Zugangswege zu öffnen und Möglichkeiten einer Versorgung mit Infrastruktur zu gewährleisten. Gleichzeitig sollen die Bewohner für die parzellierten Grundstücke den Nutzungstitel erhalten, der ihnen eine rechtliche Sicherheit gewährt. Jeder Bürger hat dabei das Recht in seinem *bairro* wohnen zu bleiben. Nur in Ausnahmefällen und allein auf Basis der Freiwilligkeit und einer Entschädigung darf eine Umsiedlung stattfinden.
2. Vereinfachung des Zugangs zu allen Gebieten der Stadt und zum Stadtzentrum sowie verbesserte Verbindungen zur angrenzenden Region wie auch zu den Nachbarländern. Der Zugang zu Dienstleistungen und zu Versorgungseinheiten soll vereinfacht werden und damit Ungerechtigkeiten beseitigt werden.
3. Sicherung des ökologischen Gleichgewichts und der Qualität der Umwelt, wobei unter anderem Schutzzonen eingerichtet werden sollen.

4. Entstehung neuer Stadtteilzentren, in denen wirtschaftliche, soziale, kulturelle und administrative Aktivitäten ausgeübt werden können und Freizeitangebote bestehen. Durch diese neuen Zentren soll die Hegemonie der sogenannten „Baixa“, des heutigen Zentrums in der historischen Zementstadt, im Sinn einer Dezentralisierung korrigiert werden und den Bürgern ein vereinfachter Zugang zu zentralen Diensten ermöglicht werden.
5. Verdichtung der Flächennutzung. Unter Beibehaltung von Grünflächen und landwirtschaftlichen Flächen soll aufgrund der begrenzten Fläche eine dichtere Flächennutzung mit vertikaler Bebauung stattfinden. Dadurch soll zum einen Wohnraum für die ansteigende Bevölkerung geschaffen werden und zum anderen sollen die Kosten für Infrastrukturmaßnahmen reduziert werden.
6. Verbesserung der städtischen Infrastruktur und Bereitstellung der Dienstleistungen. Das Hauptaugenmerk ist dabei auf die bisher benachteiligten Stadtgebiete zu legen.
7. Planung von unbebauten Flächen für die ansteigende Bevölkerung. Die anfallenden Kosten sollen von den neuen Nutznießern übernommen werden, wobei darin auch die Kosten für die Bereitstellung von Flächen für den sozialen Wohnungsbau enthalten sein sollen.
8. Förderung des sozialen Wohnungsbaus. Bei der Bereitstellung neuer Flächen sollten möglichst anteilmäßig der Bevölkerungsstruktur, den benachteiligten Bevölkerungsgruppen Flächen zur Verfügung gestellt werden (dabei wird angegeben, dass dies ca. 70 % der Flächen entspricht), die so vor Spekulation geschützt werden sollen.
9. Sicherung des historischen und kulturellen Erbes der Stadt.

6.3.3 *Bewertung*

Durch die Zielsetzung des PEUMM sollte eindeutig eine Flächennutzungsplanung festgeschrieben werden, die sich für die benachteiligten Bevölkerungsgruppen und ihre Wohnräume einsetzt. Dies geschah in einer Form, die den entsprechenden Bevölkerungsgruppen, zumindest theoretisch, eine Möglichkeit der „Partizipation“ gab, wobei diese in der Praxis auf eine Anhörung der Bürger beschränkt war. Fragen nach Präferenzen von Wohnraum, den möglichen Bedeutungen von Wohnraum und den Kapitalien, die an einen bestimmten Wohnraum gebunden sind (vgl. hierzu Ammering, S. 35), werden auf der Ebene der Stadtplanung vollkommen ausgeklammert. Eine Beteiligung der Bürger wird bei der Erstellung des Planes von Seiten der Stadtverwaltung und der Planer zwar immer wieder hervorgehoben, doch sind die von den Bewohnern getroffenen „Aussagen nicht sehr einflussreich im Sinne einer korrigierenden Wirkung auf die Erstellung des Planes“ (Interview mit einem Mitarbeiter des Stadtplanungsbüros).

Wichtiger erscheint in diesem Zusammenhang die Verbreitung von Informationen, um so die Akzeptanz von Seiten der Bevölkerung zu erreichen. Auf dieser Ebene ist

das Ziel insofern erreicht worden, als in den Medien darüber berichtet wurde. Bei der Umsetzung planerischer Maßnahmen, wie beispielsweise der Umsiedlung der Bewohner am städtischen Friedhof, führte mangelnde Information zur Verunsicherung der Bevölkerung (vgl. auch Ammering, S. 35). Für künftige konkrete planerische Entscheidungen wie z.B. Bebauungspläne sollen in Anlehnung an das Gesetz Anhörungen der Bevölkerung stattfinden (República de Moçambique, 2007).

Es muss hervorgehoben werden, dass der Plan einen normativen Stellenwert hat. Die Erstellung der baulich bindenden Pläne, in denen konkrete Beschlüsse festgehalten sind und die dadurch mehr Konfliktpotenzial enthalten, soll in naher Zukunft ausgeweitet werden. Dabei geht es beispielsweise um die Ausweisung der tatsächlichen Wohndichte der urbanisierten Räume oder der Flächen, die hauptsächlich für landwirtschaftliche Nutzung (der sogenannte Grüngürtel der Stadt) gedacht sind, die aber schon heute verstärkt informell besiedelt werden. Um die vielen und kostspieligen Maßnahmen, die im PEUMM vorgesehen sind, zu finanzieren, werden verstärkt private Unternehmen als Partner gewonnen. Beispiel einer solchen *Public Private Partnership* ist die Bank „Millenium bim“. Die Bank finanziert den Bau von Appartements im Stadtteil Zimpeto (in dem gleichzeitig ein neues „Zentrum“ geschaffen werden soll), um so einerseits Familien mittleren Einkommens eine Wohnmöglichkeit zu schaffen und gleichzeitig ein Finanzierungspaket durchzuführen (Notícias 19.12.2008). Dass sich ähnliche Maßnahmen für ärmere Bevölkerungsgruppen mit Hilfe von Privatinvestoren durchführen lassen, erscheint fraglich. Die Alternative des sozialen Wohnungsbaus im Rahmen der derzeit dafür vorgesehenen Struktur des *Fundo e Fomento de Habitação* (Wohnungsbauförderungsfonds) kann eher als eine kleine Initiative ohne große Wirkungs- und Umsetzungskraft gewertet werden, vor allem aufgrund der geringen Finanzmittel, die zur Verfügung stehen (Senda 19.06.2009).

7 Abschließende Bemerkungen

Wie zu erkennen ist, fand in den letzten Jahren eine immer stärkere Diversifizierung der Akteure innerhalb der *governance*-Strukturen in Maputo statt. Gleichzeitig wurden neue *governance*-Strukturen eingeführt, die einer größeren Anzahl von Akteuren einen Zugang zu Entscheidungsprozessen ließ. Die Gründe dafür sind unterschiedlich. Aufgrund der Dezentralisierung, die ab Mitte der 1990er Jahren angestrebt wurde, fand eine Übertragung politischer Verantwortung von der Zentralregierung hin zur städtischen Regierung statt. Die rechtliche Lage auf Basis der Verfassung von 1990 ermöglichte die Entstehung zivilgesellschaftlicher Akteure, die immer stärker in die politischen Entscheidungsprozesse eingebunden werden. Sowohl auf nationaler wie auch auf städtischer Ebene werden sie in den Strategiepapieren zur Reduzierung von Armut (PARPA) oder zur Stadtentwicklung (Promaputo) als wichtige Kooperationspartner genannt, um die festgelegten Ziele zu erreichen. Im Einzelnen wird die Rolle der zivilgesellschaftlichen Partizipation politisch (im Falle des Beteiligungshaushaltes) und gesetzlich (im Falle des PEUMM) gefordert und gefördert. Gerade bei einer Partizipation, die vor allem politisch unterstützt wird, besteht allerdings die Gefahr einer

gewissen Willkür, da die Gestaltung und die Umsetzung stark von der Entschlossenheit einzelner Personen, wie z.B. des Bürgermeisters, abhängen. Jedoch ist dadurch noch nicht garantiert, dass tatsächlich eine Mitbestimmung stattfindet. Die Rolle der Zivilgesellschaft bzw. der einzelnen Bürger reduziert sich bei den genannten Beispielen auf eine Anhörung ihrer Wünsche und Sorgen. Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt auch die von CIVICUS initiierte Studie, die erstmalig die aktuelle Situation der zivilgesellschaftlichen Organisationen in Mosambik untersucht: *“Mozambicans participate in the exercise of their citizenship rights, but in reality, their power to influence policies is limited.”* (CIVICUS & FDC 2008, 13)

Gleichzeitig stellt sich die Frage, wer, wenn überhaupt, tatsächlich an den Entscheidungsprozessen teilnimmt. Die Verwaltungs- und Beteiligungsstrukturen sind in Maputo (wie auch in weiten Teilen des Landes) stark von der Frelimo geprägt. Teilnehmer der Opposition wie auch unabhängige Vertreter finden kaum einen Zugang zu den starren Strukturen. Politische Überlegungen, die in Richtung stärkerer zivilgesellschaftlicher Kontrolle gehen, wie zum Beispiel beim Beteiligungshaushalt, finden innerhalb der stark Frelimo-geprägten Strukturen statt. So wird darüber nachgedacht, dass in Zukunft die *conselhos consultivos*¹⁰ den Entscheidungsprozess einleiten und auch stärker kontrollieren sollen. Die knappen finanziellen Mittel der Stadt fordern eine Diversifizierung der Finanzierungsmöglichkeiten. Die Transferleistungen von Seiten der Zentralregierung sind zu gering, um damit notwendige Investitionen zu garantieren. Daher greift die Stadtregierung Maputos zum einen auf die Finanzierung und Unterstützung internationaler Akteure zurück (wie z.B. Weltbank) und zum anderen sucht sie eine engere Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft. *Public Private Partnership* ist dabei das Schlagwort, das einen immer größeren Stellenwert in der politischen Planung erhält und als Mittel zu einer erfolgreichen Stadtentwicklung angesehen wird. Auch ist die informelle Rolle der privatwirtschaftlichen Akteure als wichtige Stakeholder der Stadt, die zu bestimmten Entscheidungsschritten (sei es bei der Erstellung des Promaputo oder des PEUMM) eingeladen werden, nicht zu unterschätzen. So wurde beispielsweise von verschiedenen Seiten gemutmaßt, dass der ehemalige Bürgermeister Eneas Comiche von seiner Partei Frelimo nicht mehr als Kandidat aufgestellt wurde, weil dieser die privaten und politischen Interessen bestimmter Personengruppen nicht befriedigte.

Die Bedeutung der *governance* ist in den Strategiepapieren meist normativ im Sinne von *good governance* formuliert und hat zum Ziel, die von der „internationalen Gemeinschaft“ formulierten „Normen und Werte“ zu befolgen und so die Konditionalitäten zu erfüllen, von denen internationale Finanzierungen abhängen (Ziai 2003, 419). Hanlon und de Renzio zufolge werden diese Konditionalitäten von der mosambikanischen Regierung befolgt und ermöglichen führenden Politikern oftmals nebenbei eine persönliche Bereicherung an den internationalen Finanzströmen. Die Geberländer wiederum „akzeptieren“ das und betonen die positiven Entwicklungen, die im Land stattfinden. Mosambik kann so weiter die dringend benötigte Rolle des Musterlandes spielen und für Legitimierung der Entwicklungszusammenarbeit sorgen. Dieses gegenseitige Abhängigkeitsverhältnis wird von den beiden Autoren als „pathologisches Gleichgewicht“ betitelt (Hanlon & de Renzio 2007). Anders formuliert argumentieren Fran-

sisco & Matter (2007, 5), dass allein zwischen den internationalen Gebern und der Regierung eine wahre Partnerschaft existiere und die zivilgesellschaftlichen Akteure nur auf Nebenschauplätzen mitwirken. In einem neutraleren Sinn der *governance*, im Sinne einer Regierungsform, lässt sich in Anlehnung an Ziai (2003, 420) das Konzept stark hinterfragen. Es kann als ein strategischer Ansatz gewertet werden, mit dem eine „Befriedung sozialer Kämpfe, Depolitisierung sozialer Konflikte, Legitimierung und Erhalt des liberalen Regierungssystems“ erreicht werden kann.

Gerade weil in Mosambik die kritischen Gegenstimmen, die den „Weg“ der Regierung hinterfragen könnten, sehr schwach sind, kann es dazu kommen, dass über Konzepte der *governance* wie sie im Falle z.B. der zivilgesellschaftlichen Partizipation propagiert werden, ungleiche Machtverhältnisse legitimiert und verfestigt werden. Bei der Reduktion von Armut wird im Zusammenhang mit politischen Strategien von einer stark quantitativen Analyse der Lebensbedingungen ausgegangen. Die praktische Umsetzung der Strategien bezieht sich hauptsächlich auf infrastrukturelle Verbesserungen und einen verbesserten Zugang zu Dienstleistungen. Armut wird als Problem gesehen, das überwunden werden muss, und dabei sieht man „*the poor*‘ as *the problem, positioned in abstraction from the rich, as though the causes, dynamics and consequences of their poverty take place outside of structural inequalities*“ (Kothari 2007, 38). Mögliche neue Denkanstöße und Hinterfragungen kommen in Mosambik u.a. von der im April 2009 abgehaltenen Konferenz des Instituto de Estudos Sociais e Económicos (Institut für Sozial- und Wirtschaftsstudien), einem Forschungsinstitut, dem renommierte mosambikanische Wissenschaftler angehören. Das Thema dieser Konferenz lautete *Dinâmicas da pobreza e padrões de acumulação económica em Moçambique* (Dynamiken der Armut und wirtschaftliche Akkumulationsstandards in Mosambik). In den Vorträgen (vgl. u.a. Brito & Brouwer 2009; Forquilha 2009) wurden die strukturellen Ungleichheiten hinterfragt, welche die mosambikanische Gesellschaft stark in Arm und Reich gliedert.

Zusammenfassend lässt sich wiederholen, dass sowohl die nationale wie auch die städtische Regierung bemüht sind, neue Beteiligungsstrukturen für eine angestiegene Zahl von Akteuren zu ermöglichen. Diese Partizipationsmechanismen sollen die armutsreduzierenden Ziele der politischen Regierung unterstützen. Doch wurde an den dargestellten Beispielen deutlich, dass alleine Entscheidungen auf breiterer Basis mit mehr beteiligten Akteuren nicht zwangsläufig dem Ziel einer Armutsreduktion folgen. Die Gründe sind unterschiedlich wie z.B. die Auswahl der Akteure, die tatsächlichen Mitbestimmungsrechte der Akteure, die eigenen Interessen der Akteure etc. Für die Armutsreduktion ist weiterhin die tatsächlichen Umsetzung der festgelegten Strategien entscheidend, die ein verantwortungsvolles Mitwirken aller Beteiligten und (in einem besonderen Maße der Regierungs-)Akteure, voraussetzt.

Anmerkungen

- ¹ Da es im Deutschen keine entsprechende Übersetzung gibt, die die Vielfalt des Begriffs *governance* widerspiegelt, wird im Folgenden der englische Begriff verwendet.
- ² Eine mögliche Definition auf die in der Literatur häufig verwiesen wird, ist die der Stiftung Entwicklung und Frieden (1995). Dort wird *governance* definiert als „die Gesamtheit der zahlreichen Wege, auf denen Individuen sowie öffentliche und private Institutionen ihre gemeinsamen Angelegenheiten regeln. [...] Der Begriff umfasst sowohl formelle Institutionen und mit Durchsetzungsmacht versehene Herrschaftssysteme als auch informelle Regelungen, die von Menschen und Institutionen vereinbart oder als im eigenen Interesse liegend angesehen werden.“ (Gettkant & Ellerbrock 1995, 4)
- ³ Bei der „Operation Produktion“ (*operação produção*) wurden etwa 50.000 Bewohner der Stadt, die als „unproduktiv“ galten, in die nördliche Provinz Niassa ausgewiesen, wo sie in der Landwirtschaft produktiv tätig werden sollten (Jenkins 2006, 116f).
- ⁴ Bei einer Wahlbeteiligung von 46,6 % erhielt der Bürgermeisterkandidat der Frelimo bei der letzten Munizipalwahl (2008) 85,5 % der Stimmen. An der Wahl der *Assembleia Municipal* nahmen 47,6 % der Bevölkerung teil, die zu 83,3 % für die Frelimo stimmten.
- ⁵ Für Maputo ist dies anders, da hier ein Kredit der Weltbank die Struktur des Haushaltes verändert; bspw. für das Jahr 2009 macht der Kredit knapp 50 % des Haushaltes aus.
- ⁶ In vielerlei Hinsicht entsprach die Kreditanfrage nicht den üblichen Kreditvergabekriterien der Weltbank, so z.B., dass urbane Räume keinen Teil der Finanzierungsbereiche der Weltbank darstellen.
- ⁷ Bei dem vom UPISA-Projekt organisierten Workshop im April 2009 stellte der Abteilungsleiter von GDEI (der Abteilung für strategische und institutionelle Entwicklung) in seinem Vortrag den Bürgerhaushalt als wichtige partizipative *governance*-Methode zur Armutsreduktion dar.
- ⁸ Ein *secretário do bairro* ist ein (gewählter) Stadtteilvorsteher, der sowohl mit politischen wie auch administrativen (und teilweise juristischen) Aufgaben betraut ist und als Verbindungselement zwischen der Stadtteilbevölkerung und der Stadtregierung agiert.
- ⁹ Es fehlt noch die Ratifizierung von Seiten der nationalen Regierung, um die rechtliche Grundlage zu erreichen. Diese wird allerdings als sehr wahrscheinlich angenommen.
- ¹⁰ *Conselhos consultivos* sind Beratungsgremien auf unterschiedlichen Ebenen (in diesem Falle auf Ebene der *bairros*). Es nehmen der *secretário do bairro*, die „Blockvorsteher“ (*chefes de quarteirões*) und andere für den *bairro* bedeutende Persönlichkeiten (Vertreter der Organisation mosambikanischer Frauen, Organisation der Arbeiter Mosambiks, Ärzte, traditionelle Heiler, Lehrer etc) teil, die vom *secretário do bairro* eingeladen werden.

Literatur

- Alberta, R. & Mahiquene, T. (2007): Broader links in most municipalities, in: Mozambique Political Process Bulletin, 7-8.
- Brito, L. & Brouwer, R. (2009): Para além dos limites da perversidade: como as políticas afectam a adaptação de tecnologia. Estudo de caso de Moçambique. Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE). II Conferência IESE „Dinâmicas da Pobreza e Padrões de Acumulação Económica em Moçambique“, Nr. 10. [http://www.iese.ac.mz/lib/publication/II_conf/CP10_2009_Brito.pdf zugegriffen am 20.07.2009].
- Canhanga, N. (2009): Descentralização fiscal, transferências intergovernamentais e dinâmicas da pobreza nas autarquias locais. Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE). II Conferência IESE „Dinâmicas da Pobreza e Padrões de Acumulação Económica em Moçambique“, Nr. 13. [http://www.iese.ac.mz/lib/publication/II_conf/CP13_2009_Canhanga.pdf, zugegriffen am 02.07.2009].
- CIVICUS & FDC (2008): Mozambican civil society within: Evaluation, challenges, opportunities and action. [http://www.civicus.org/media/CSI_Mozambique_Country_Report.pdf, zugegriffen am 08.07.2009].
- Coetzee, E. (2003): Urban vulnerability: A conceptual framework, In: Nomdo, C. & Coetzee, E. (Hrsg.): Urban vulnerability. Perspectives from southern Africa. Rondebosch, 2-27.

- Comiche, E. (2003): Município de Maputo Manifesto Eleitoral, Maputo.
- Devas, N. (2004): Urban poverty and governance in an era of globalization, decentralization and democratization, In: Devas, Nick (Hrsg.), Urban governance, voice, and poverty in the developing world. London, 15-36.
- Faria, F. & Chichava, A. (1999): Descentralização e cooperação descentralizada em Moçambique [http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/descentra_mocambique.pdf, zugegriffen am 14.02.2009].
- FDC & UNICEF (2008): O que diz a Proposta de Orçamento do Estado 2009 sobre a previsão e recursos no sector de acção social? Informe, 6. [http://www.unicef.org/mozambique/Brief_nr_6_Social_Action_in_2009_State_Budget.pdf zugegriffen am 13.07.2009].
- Forquilha, S. (2009): Reformas de descentralização e redução da pobreza num contexto de estado Neopatrimonial. Um olhar a partir dos Conselhos Locais e OIIL em Moçambique. Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE). II Conferência IESE „Dinâmicas da Pobreza e Padrões de Acumulação Económica em Moçambique“, Nr. 25. [http://www.iese.ac.mz/lib/publication/II_conf/CP25_2009_Forquilha.pdf zugegriffen am 20.07.2009].
- Francisco, A. & Matter, K. (2007): Poverty observatory in Mozambique: Final report. Gerster Consulting: [http://www.gersterconsulting.ch/docs/Mozambique-Poverty-Report.pdf, zugegriffen am 12.01.2008].
- Gebhardt, H. (Hrsg.) (2008): Urban governance im Libanon. Studien zu Akteuren und Konflikten in der städtischen Entwicklung nach dem Bürgerkrieg. Heidelberg. Heidelberger Geographische Arbeiten 126.
- Gettkant, A. & Ellerbrock, J. (Hrsg.) (1995): Nachbarn in einer Welt. Der Bericht der Kommission für Weltordnungspolitik. Commission on Global Governance; Stiftung Entwicklung und Frieden. Bonn: SEF.
- Gonçalves, E. & Adalima, J. (2009): A sociedade civil nos Observatórios de Desenvolvimento Provinciais: Experiências e Desafios. Resumo da pesquisa. Grupo Informal de Governação (CAFOD, CARE, Concern Worldwide, Ibis e Trócaire). Maputo.
- Governo da Cidade de Maputo (2008): Síntese da Iª Sessão Plenária do Observatório de Desenvolvimento da Cidade de Maputo-2008. Nicht veröffentlicht.
- Governo da Cidade de Maputo (2009): Síntese da IIª Sessão Plenária do Observatório de Desenvolvimento da Cidade de Maputo. Nicht veröffentlicht.
- Grest, J. (1995): Urban management, local government reform and the democratisation process in Mozambique: Maputo City 1975–1990, In: Journal of Southern African Studies 21, 1, 147-164.
- Hanlon, J. & de Renzio, P. (2007): Contested sovereignty in Mozambique: The dilemmas of aid dependence. GEG Working Paper, 25. [http://www.globaleconomicgovernance.org/wp-content/uploads/Derenzio%20and%20Hanlon_Mozambique%20paper%20rev%20120107.pdf, zugegriffen am 14.07.2009].
- Herrle, P., Jachnow, A. & Ley, A. (2006): Die Metropolen des Südens: Labor für Innovationen? Policy paper 25. Bonn: Stiftung Entwicklung und Frieden.
- Hodges, T. & Tibana, R. (2004): Political economy of the budget in Mozambique. [http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/political-economy-mozambique.pdf, zugegriffen am 14.02.2009].
- ILO, Essor & French Embassy in Mozambique (2006): Socio-economic integration of Mozambican youth into urban labour market: The case of Maputo. [http://www.ilo.org/public/english/Protection/secsoc/downloads/stat/ses/docs/youth_moz_en.pdf, zugegriffen am 09.12.2008].
- INE (Instituto Nacional de Estatística) (2009): Indicadores Básicos, Maputo Cidade, Censo 2007. [http://www.ine.gov.mz/censo2007/censo2007/rdcenso09/mc11, zugegriffen am 23.07.2009].
- Japan Bank for International Cooperation (2007): Poverty profile Mozambique. Executive Summary. [http://www.jica.go.jp/activities/issues/poverty/profile/pdf/mozambique_e.pdf, zugegriffen am 15.07.2009].
- Jenkins, P. (2006): Image of the city in Mozambique: civilization, parasite, engine of growth or place of opportunity. In: Bryceson, D. (Hrsg.), African urban economies. Viability vitality or vitiation? Basingstoke, 107-133.
- Kothari, U. (2007): Geographies and histories of development, In: Journal für Entwicklungspolitik 23, 2, 28-44.
- Lindell, I. (2008): The Multiple Sites of Urban Governance: Insights from an African City. In: Urban Studies 45, 9, 1879-1901.

- Métier (2008): Cidade de Maputo: Inquérito à população sobre a prestação dos serviços municipais Edição 2007/08. Relatório Final. Nicht veröffentlicht.
- Ministério da Mulher e da Acção Social (o.J.): Política da Acção Social. [http://www.mmas.gov.mz/component?option=com_docman/task/doc_download/gid,8/lang,pt_PT/], zugegriffen am 13.07.2009].
- Ministério de Planificação e Desenvolvimento (o.J.): Guião de orientação dos Observatórios de Desenvolvimento. Nicht veröffentlicht.
- Município de Maputo (2006): Programa de Desenvolvimento Municipal de Maputo - PROMAPUTO. Maputo.
- Município de Maputo (2008a): Manual de implementação do Orçamento Participativo. Nicht veröffentlicht.
- Município de Maputo (2008b): Metodologia do Orçamento Participativo. Nicht veröffentlicht
- Município de Maputo (2008c): Plano de Estrutura Urbana do Município de Maputo. I Introdução ao PEUMM. Nicht veröffentlicht.
- Negrão, J. (2003): A propósito das relações entre as ONGs do norte e a sociedade civil moçambicana. Artigo apresentado no Curso de Formação: A globalização alternativa e as Organizações Não-Governamentais do Espaço de Língua Oficial Portuguesa. [<http://www.sarpn.org.za/documents/d0000650/P662-Relacoes.pdf>], zugegriffen am 30.01.2009].
- Notícias (19.12.2008): Prédios para habitação: Zimpeto vai ter 576 apartamentos. [<http://www.jornalnoticias.co.mz/pls/notimz2/getxml/pt/contentx/333267>], zugegriffen am 19.12.2008].
- Notícias, 09.02.2009: Dezassete vereadores para gerir a cidade. [<http://www.jornalnoticias.co.mz/pls/notimz2/getxml/pt/contentx/528901>], zugegriffen am 25.02.2009].
- Peck, J. & Tickell, A. (2002): Neoliberalizing space. In: *Antipode* 34, 3: 389-404.
- Pieterse, E. (2000): Participatory urban governance. Practical approaches, regional trends, and UMP experiences. Urban Management Programme discussion paper 25. Nairobi Kenya: Published for the Urban Management Programme by UNCHS (Habitat).
- Pütz, M. (2007): Modewort oder neues Paradigma: Regional Governance - Definitionsmacht eines Begriffs. In: *Raum*, 22-25.
- Rakodi, C. (2004): Urban politics: Exclusion or empowerment? In: Devas, N. (Hrsg.), *Urban governance, voice, and poverty in the developing world*. London: Earthscan, 68-94.
- República de Moçambique (1997): Lei n.º 2/97. In: *Boletim da República*. 1ª Série, 2º Suplemento, 36(3)-36(19).
- República de Moçambique (2006): Plano de Accão Para a Redução da Pobreza Absoluta 2006-2009 (PARPA II). [http://www.portaldogoverno.gov.mz/docs_gov/programa/fo_parpa_2/PARPA_II_aprovado.pdf], zugegriffen am 03.07.2009].
- República de Moçambique (2007): Resolução n.º 18/2007, in: *Boletim da República* 1ª Série: 204-208.
- Saïde, M. (2008): Assessing urban poverty policy response in Maputo city: The case of the Income Generation Programme (IGP) and Social Benefits for Work programme (SBWP). Master of Arts in Development Studies. Erasmus University Rotterdam. International Institute of Social Studies. Den Haag.
- Senda, R. (19.06.2009): FFH. um fundo sem fundo. In: *Savana* [<http://www.savana.co.mz/editorial/pais/1293-ffh-um-fundo-sem-fundos?showall=1>], zugegriffen am 01.07.2009].
- Tostensen, A., Tvedten, I. & Vaa, M. (Hrsg.)(2001): *Associational life in African cities. Popular responses to the urban crisis*. Nordiska Afrikainstitutet. Stockholm.
- UN-HABITAT (2002): *The Global Campaign on Urban Governance. Concept Paper, 2nd Edition*. Nairobi.
- UN-HABITAT (2008): *Mozambique urban sector profile*. Nairobi.
- Weltbank (2006): *Program appraisal document on a proposed credit in the amount of SDR 20 Million (USD 30 Million equivalent) to the Republic of Mozambique for Promaputo: The Maputo Municipal Development Program*. Report No: 37535-MZ.
- Ziai, A. (2003): Governance und Gouvernementalität. In: *Nord-Süd aktuell* 17, 3, 411-422.

Autorin:

Dipl. Reg.Wiss. Anne Merklein
 Leopold-Franzens Universität Innsbruck
 Institut für Geographie
 e-mail: anne.merklein@uibk.ac.at

MATTHIAS FORCHER-MAYR, ANKE WERNER

Städtische Armut in Südafrika. Einführung zur Fallstudie eThekweni Municipality

Urban Poverty in South Africa. Case study eThekweni Municipality

Pobreza urbana na África do Sul. Estudo de Caso de eThekweni Municipality

1 Einleitung

Die Bevölkerung Südafrikas unterliegt einer starken Tendenz zur Urbanisierung. Der Anstieg der städtischen Bevölkerung ist mit einer Zunahme von Armut in der Stadt verbunden. Aufgrund der spezifischen jüngeren Geschichte weist das Verhältnis von städtischer und ländlicher Armut in Südafrika einige Besonderheiten im Vergleich zu seinen Nachbarländern auf. Nach dem Ende der Kolonialzeit war es das Herrschaftssystem der Apartheid, dessen Politik der gezielten Benachteiligung von großen Bevölkerungsteilen auf Basis von Hautfarbe¹ zu einer Institutionalisierung von Armut bei der nicht-weißen Bevölkerung in städtischen und ländlichen Gebieten führte. Migrationsbewegungen zwischen Land und Stadt waren eine direkte Folge und ein Strukturelement der Apartheid zugleich. Das Ende des Apartheidregimes im Jahr 1994 bedeutete den Beginn einer Phase der politischen, sozialen, wirtschaftlichen und räumlichen Umstrukturierung. Dieser gesellschaftliche Wandel beeinflusste die Struktur der Migrationsbewegungen sowie die Beschaffenheit und Verteilung von Armut in städtischen Räumen. eThekweni², die zweitgrößte städtische Agglomeration Südafrikas, spiegelt den Wandel und die Beschaffenheit von Armut wider.

2 Armut in Südafrika

Gemessen am Gini-Koeffizienten zählt Südafrika zu jenen Ländern weltweit mit der ungleichsten Verteilung von Einkommen. Gleichzeitig weisen existierende Datensätze landesweit etwa 60 % der Bevölkerung als in Armut lebend aus. Die am stärksten betroffene Bevölkerungsgruppe stellen die Schwarzen dar (HSRC 2004, 1). Die Frage, ob sich das Ausmaß der Armut in Südafrika seit dem politischen Übergang verstärkt oder verringert hat, stellt einen zentralen sozialwissenschaftlichen und politischen Diskussionspunkt innerhalb des südafrikanischen Entwicklungsdiskurses dar. Van der Berg et al. (2005, 3) vertreten die kontrovers diskutierte These eines signifikanten Rückganges von Armut als Folge einer Expansion sozialstaatlicher Sicherungssysteme. Demgegenüber weist eine Vielzahl von Studien auf einen Anstieg von

Armut und Ungleichheit seit Mitte der 1990er Jahre hin (Hoogeveen & Özler 2004, Meth 2006, UNDP 2003).

In Hinblick auf die Frage, was unter Armut zu verstehen ist, hat die südafrikanische Debatte große Ähnlichkeiten mit der internationalen Diskussion. So existiert keine einheitliche Armutsdefinition oder offizielle statistische Armutsgrenze, welche die multiplen Dimensionen von Armut wiederzugeben versucht. Dies erschwert die Messung der Zu- oder Abnahme von Armut, in Folge die Beurteilung sozialpolitischer Maßnahmen wie auch den internationalen Vergleich mit anderen *Upper-Middle-Income* Ländern. Landesweite Aussagen zur Armut greifen deshalb auf einzelne statistische Messgrößen zurück bzw. auf verschiedene Datensätze unterschiedlichen Umfanges und Größe. Ein Konsens über die Notwendigkeit der statistisch einheitlichen Erfassung von Armut hat zu konkreten Bemühungen um die Entwicklung einer nationalen Armutsgrenze geführt. Ein erster Schritt war der im Jahr 2008 gestartete 12-monatige *Living Conditions Survey*. Mit Hilfe von Daten aus 30.000 Haushalten sollen Armutsprofile erstellt werden, welche wiederum die Entwicklung einer statistischen Armutsgrenze erlauben sollen (STATSSA 2008).

Gegenwärtig stellt die *KwaZulu-Natal Income Dynamics Study* (KIDS) eine der wichtigen Datenquellen der letzten Jahre dar (Aliber 2003, 476). Die Analyse der Daten nach Roberts (2001) lokalisiert chronisch arme Haushalte in überwiegender Mehrheit in ländlichen Regionen, wobei diese über eine größere Mitgliederzahl und einen weiblichen Haushaltsvorstand verfügen. Weitere Charakteristika sind ein höheres Lebensalter des Haushaltsvorstandes, ein geringerer Bildungsstand sowie ein schlechterer Zugang zu Land im Vergleich zu nicht armen oder vorübergehend armen Haushalten. Mit der Frage der Armut als gelebte Erfahrung befasste sich eine landesweit durchgeführte partizipative Armutserhebung. Die Isolation innerhalb der eigenen *community*, unterernährte Kinder bzw. schlechte Ernährung, beengte Wohnverhältnisse, unsichere Energieversorgung sowie Arbeitslosigkeit beinhalteten die zentralen Aspekte des Verständnisses von Armut aus der Sicht der Betroffenen (May & Norton 1997, 98).

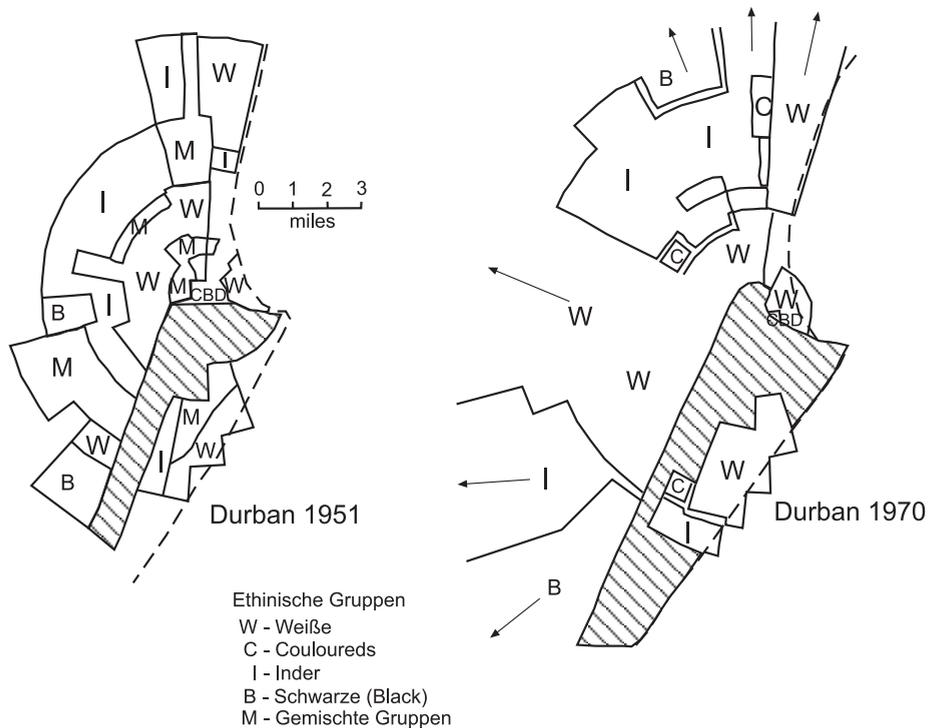
3 Die Apartheidstadt in Südafrika

Mit der Gründung der Südafrikanischen Union im Jahr 1910 sowie der Einführung des *Land Act* im Jahr 1913 wurde der Zugang der Afrikaner zu Land immer weiter eingeschränkt. Schwarze Arbeiter aus ländlichen Gebieten konzentrierten sich in Hostels, Arbeitersiedlungen oder informellen Wohngebieten. Für den Großteil der afrikanischen Bevölkerung waren die Städte während der Apartheid nicht zugänglich. Nur diejenigen, deren Aktivitäten der ökonomischen Entwicklung der weißen Bevölkerung dienlich waren, durften mit einem Ausweis die Innenstädte betreten. War schwarzes Grundeigentum und Mietrecht bereits reglementiert, wies der *Group Areas Act* (1950) mit dem Prinzip des *zoning* städtische Wohngebiete nach Rasse aus. Vor diesem Hintergrund wurde Schwarzen der Bürgerstatus in weißen Stadtgebieten verwehrt. Im Gegenzug wurde dieses Recht auf schwarze *homelands* ausgelagert, die mit

dem Ziel gegründet worden waren, die sozioökonomische Entwicklung der schwarzen Bevölkerung zu drosseln und eine weiße Mehrheit innerhalb der südafrikanischen Republik sicherzustellen. Diese und andere Gesetze des Apartheidregimes schlugen sich in ungleichen Industrialisierungs- und Urbanisierungsmustern nieder, welche die Arbeitsmigration schwarzer, vor allem männlicher, Arbeiter in städtische Gebiete zur Folge hatte. In dieser Struktur oblag Frauen mehrheitlich die Führung des Haushaltes in den peripheren, ländlichen Herkunftsgebieten (Prinsloo et al. 1999).

Die während der Apartheid gezielt betriebene sozioökonomische und räumliche Fragmentierung verstärkte die bereits in der weißen Landnahme und dem Kolonialismus angelegte gesellschaftliche Segregation. Große Teile der Bevölkerung waren vom ökonomischen Leben ausgegrenzt und wurden in die Armut gedrängt, während die weiße Bevölkerung einen sehr viel höheren Lebensstandard für sich sichern konnte. Diese Gruppe beanspruchte die innerstädtischen und zentrumsnahen Wohngebiete ausschließlich für sich. Die südafrikanischen Städte wurden deshalb während der Apartheid auch als „inverse“ bezeichnet. Das bedeutet, dass die Bevölkerungsdichte in den Stadtzentren sehr gering war und mit zunehmender Entfernung zu den Innenstädten zunahm (Godehart 2006, 6; Faculty of Spatial Planning, University of Dortmund 2005, 14; Jürgens & Bähr 2002, 241).

Abb. 1: Räumliche Neuordnung nach der Apartheidpolitik in Durban



Quelle: Godehart 2006, 7; nach McCarthy & Smit 1984 und Davies 1974

Ein auf die Apartheid zurückgehendes Prinzip lautete: *separate but equal development* (separate aber gleiche Entwicklung). In der damaligen Stadtplanung wurde dieses Prinzip gezielt umgesetzt und durch die Schaffung von so genannten *Townships* in den Städten und von *homelands* auf regionaler Ebene manifestiert. Dabei wurden innerstädtische Wohngebiete nach dem Kriterium der Rasse voneinander getrennt (Lohnert 2002, 74; siehe Abb. 1).

Diese Prinzipien wurden im *Group Areas Act* von 1950 festgelegt. Die ideale Apartheidstadt sah demzufolge wie ein Wagenrad aus, in dem jeder Gruppe ein eigener Bereich zugesprochen wurde. Geprägt wurde sie durch folgende Merkmale:

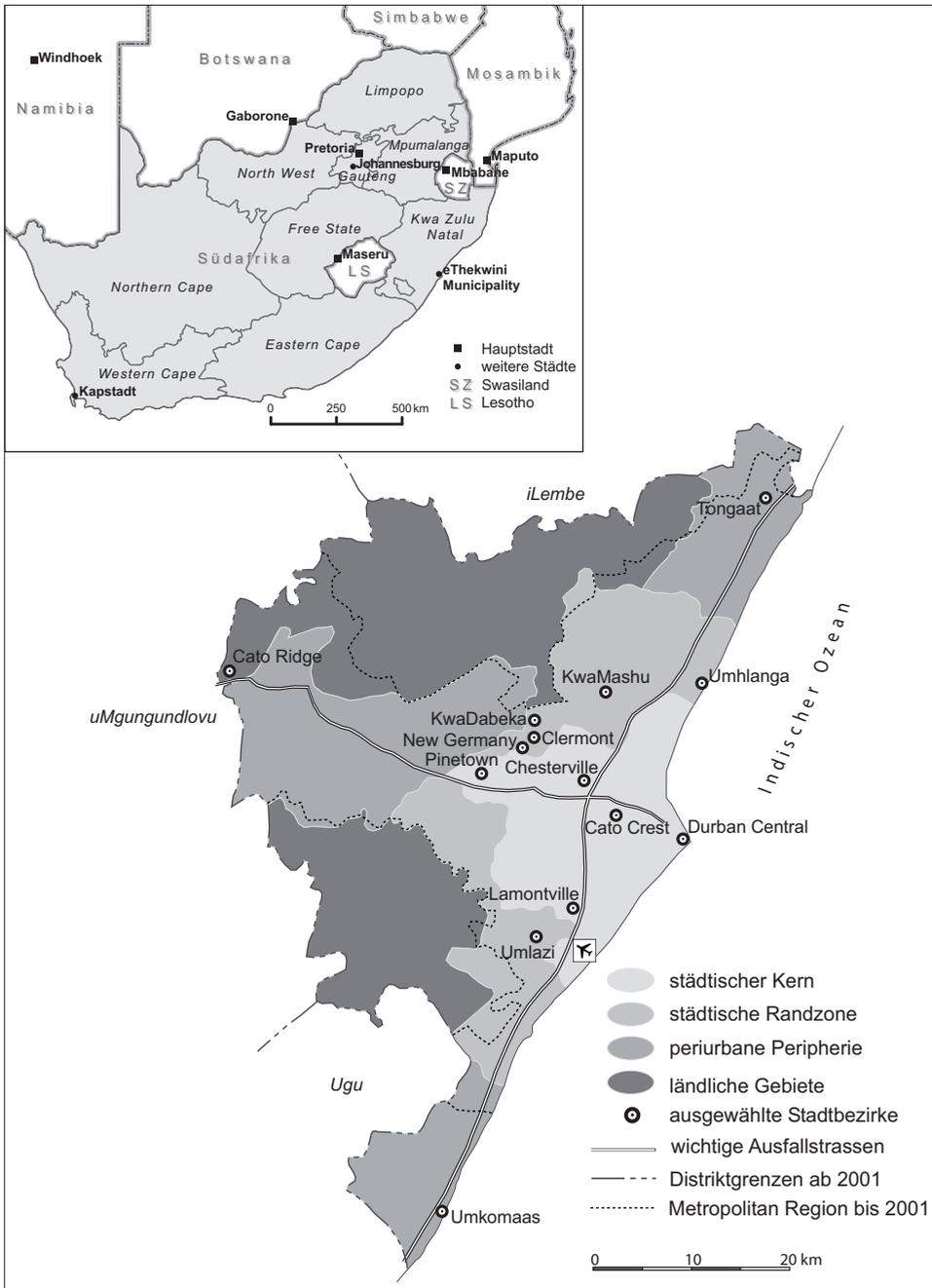
- Getrennte Funktionen von Wohnen und Arbeiten,
- rassische Trennung,
- Pendler durften die Wohngebiete anderer Bevölkerungsgruppen nicht durchfahren, um zur Arbeit zu kommen, d.h. jeder musste über das Stadtzentrum fahren.

Um dieses Ziel zu erreichen, mussten die Städte neu strukturiert werden und es kam zwischen 1960 und 1983 zur zwangsweisen Umsiedlung von 3,5 Mio. Menschen. Größtenteils waren dies Afrikaner, Coloureds und Inder (Platzky & Walker 1985 zitiert nach Godehart 2006, 6).

4 *Städtische Armut in Südafrika*

Wird Armut in Südafrika auf Basis der dichotomen Unterscheidung zwischen Land und Stadt betrachtet, ergeben sich beträchtliche Unterschiede in quantitativer Hinsicht. So finden sich in ländlichen Regionen mehr Menschen, die unter Armut leiden, als in der Stadt. Andererseits weisen Urbanisierungsraten in Richtung einer Zunahme von städtischer Armut. Die anhaltende Verstädterung armer Bevölkerungsgruppen erklärt sich nicht nur durch eine stetige Land-Stadt-Wanderung, sondern auch durch die Fertilität verarmter Bevölkerungsgruppen in der Stadt (Parnell 2005, 22). Zudem fehlen heute Zugangsbeschränkungen für die schwarze Bevölkerungsgruppe. Auch ist es nun alleinstehenden Frauen leichter möglich, den Haushalt vom Land in die Stadt zu verlegen. Des Weiteren hat die Subventionierung von Wasser und Strom in Städten einen wichtigen Kostengrund beseitigt, in ländlichen Herkunftsgebieten zu bleiben. Auch hat die Einbindung peripherer informeller Siedlungen im Zuge der Erweiterung von Stadtgrenzen die Urbanisierungsraten weiter in die Höhe getrieben (Morris & Hindson 1995, 11; Naledi 2005, 15). Gleichzeitig macht die Betrachtung von Armut auf der Haushaltsebene deutlich, dass Armut als ein sozialräumlich vernetztes Phänomen zu betrachten ist. Demgemäß zeigt die Analyse von Haushalten eine örtliche Entkoppelung in Richtung einer trans- bzw. multilokalen Organisation von Haushalt (Steinbrink 2007, 73). Verbindungen zwischen ländlichen und städtischen Haushalten beinhalten neben der Wanderung von Menschen auch den Austausch von Kapitalien. Dieser erschwert die räumlich isolierte Betrachtung von Haushalten auf Basis der Unterscheidung Stadt und Land. Insofern müssen städtische und ländliche Armut trotz unterschiedlicher Ursachen und Charakteristika in einem Zusammenhang gese-

Abb. 2: eThekweni Municipal Area (EMA)



Quelle: eThekweni Municipality (2003). Entwurf: Ute Ammering (2009)

hen werden (Addicks 2003, 31). Trotz dieser Betrachtungsschwierigkeiten lässt sich konstatieren, dass seit dem Übergang zur Demokratie im Jahr 1994 und einer Politik des Umbaus der Apartheidstrukturen südafrikanische Städte heute durch ein höheres Maß an Ungleichheit gekennzeichnet sind als eine Dekade zuvor (Parnell 2005, 22, Vermeulin 2004, 3). In diesem Sinne ist die südafrikanische Stadt ein Zentrum von Armut und Reichtum zur gleichen Zeit.

5 *Das Fallbeispiel eThekweni Municipality*

Mit einer Bevölkerungszahl von 3,4 Mio. Einwohnern stellt die eThekweni Municipal Area (EMA) das zweitgrößte Metropolangebiet im heutigen Südafrika dar (eThekweni Municipality 2008, 103). Die Struktur von eThekweni besteht aus zwei großen Korridoren, die wie ein nach rechts gedrehtes, liegendes T aussehen. Diese Korridore sind maßgeblich durch die zwei nationalen *freeways*, die von Norden nach Süden und von Westen nach Osten verlaufen, vorgezeichnet. Dazu zählt die Küste von Umkomaas im Süden und nach Tongaat im Norden sowie der inländische Korridor von dem an der Küste gelegenen CBD Durban in Richtung Pietermaritzburg im Landesinneren.

5.1 *Kurzer historischer Abriss der Stadtentwicklung*

Die erste europäische Siedlung im heutigen Gebiet von eThekweni entstand 1824 unter dem Namen Port Natal und wurde auf dem Land gegründet, das Zulukönig Shaka britischen Händlern zuwies (Smit 1998, 78). Der wirtschaftliche Aufschwung der Region begann 1867 mit der Entdeckung von Bodenschätzen im Landesinneren. Der Ausbau der Verkehrsinfrastruktur sowie die Zuckerrohr- und Lebensmittelindustrie waren ausschlaggebend für das wirtschaftliche Wachstum von Durban. Auch die Zusammensetzung der Bevölkerung ist auf diese Zeit zurück zu führen. Der heutige hohe Anteil der indisch-stämmigen Bevölkerung (22 %) resultiert aus der Verpflichtung von indischen Arbeitern aus der damaligen britischen Kolonie Indien, da die Zulubevölkerung sich weigerte die schlecht bezahlte Arbeit in der Zuckerrohrindustrie auszuführen (Schneider & Wiese 1983, 93; Marx & Charlton 2003, 2). Die Ausdehnung der Industriegebiete in der folgenden Zeit fand im küstennahen Tiefland statt, während die Wohngebiete auf den höher gelegenen Plateauteilen und Hügelbereichen gebaut wurden. Nach dem ersten Weltkrieg war die Ausdehnung und Differenzierung der Wohngebiete der einzelnen Bevölkerungsgruppen eher durch sozioökonomische als durch rassistische Gründe bestimmt (Schneider & Wiese 1983, 95). Ländliche Armut und ein expandierender industrieller Sektor führten nach 1925 zum Anstieg der Migrationsbewegungen und zum Wachstum informeller Wohngebiete. Die ersten Townships Lamontville, Chesterville und Clermont entstanden während dieser Zeit (Smit 1998, 78). Es kam zu einem unkontrollierten Wachstum von Marginalsiedlungen in innerstädtischen Gebieten.

Durch den *Group Areas Act* wurden die getrennten Wohngebiete für die einzelnen Bevölkerungsgruppen festgelegt. Als Folge wurden unautorisierte informelle Siedlungen aus dem Stadtgebiet an die Peripherie der Stadt umgesiedelt und als Schlafstädten im selbstverwalteten *homeland* von KwaZulu organisiert. Im Zuge dieses Prozesses wurden in den 1950er und 1960er Jahren die großen Townships KwaMashu, Inanda und Umlazi gegründet und die schwarze Bevölkerung dorthin umgesiedelt. Die meisten Townships lagen am Rand der Stadt zwischen dem Stadtzentrum und den ländlichen Gebieten. Die indischen Wohngebiete wurden während der Apartheid angelegt, um Pufferzonen zwischen der weißen und der schwarzen Bevölkerung zu bilden. Obwohl der Anteil der Coloureds in Durban viel geringer war als der Anteil der indischen Bevölkerung, war das System der Pufferzonen dasselbe. Die Wohngebiete der weißen Bevölkerung lagen entlang der Küste und der wichtigsten Verkehrsachsen des heutigen *freeways* nach Westen. Mit den Umsiedlungsmaßnahmen wurde in Durban die sektoral gegliederte Stadt des Apartheidstaats verwirklicht (Schneider & Wiese 1983, 95; Morris & Hindson 1995).

Seit Ende der 70er Jahre wurde begonnen die rigiden Migrationskontrollen zu lockern. Trotz der Versuche des Apartheidstaats, die Migrationsbewegungen zu steuern, kam es zu einem starken Anstieg der Land-Stadt-Wanderungen in den 1980er Jahren. Das Ende der Migrationskontrollen in der Mitte der 1980er Jahre führte zu einem verstärkten Bevölkerungswachstum in der Stadt. Die politische Liberalisierung zu Beginn der 1990er Jahre und der Sieg des ANC bei den Wahlen im Jahr 1994 leiteten auch in Durban einen politischen, ökonomischen, sozialen und räumlichen Transformationsprozess ein (Pinsloo et al. 1999).

5.2 Stadtentwicklung eThekwini von 1994 bis heute

Im Zuge der Gemeindereform in Südafrika wurden auch in Durban früher getrennte Gebiete zu flächenmäßig größeren Gebietskörperschaften zusammengefasst und die zuvor getrennten Verwaltungseinheiten integriert. Die Erweiterung zielte darauf ab, bisher marginalisierten Gebieten Zugang zum kommunalen Budget zu ermöglichen, um damit räumliche Ungleichheiten innerhalb der erweiterten Grenzen auszugleichen (Stetten 1999, 44). Gab es in Durban zu Zeiten der Apartheid noch 40 verschiedene lokale Behörden, so wurden diese Verwaltungseinheiten zu einem Übergangssystem mit einer Metropolitanregion (*Durban Metropolitan Area*) und sechs Unterstrukturen zusammengefasst. Abschließend wurden dann im Dezember 2000 diese Verwaltungsgebiete (*council areas*) inklusive dem Stammesland (*tribal land*) zu einer einzigen Verwaltungseinheit zusammengefasst. Dabei wurde die bisherige Bezeichnung der Stadt "*Durban Metropolitan Area*" (DMA) verworfen und in eThekwini Municipal Area (EMA) umbenannt (Marx & Charlton 2003, 4; eThekwini Municipality 2002, 2; eThekwini Municipality 2006b, 2).

Im Zuge dieser Zusammenfassung und Umbenennung wurde das administrative Stadtgebiet flächenmäßig um 68 % erweitert. Die Gesamtfläche von eThekwini Municipal Area umfasst heute insgesamt 2.297 km², wobei der Anteil des städtischen Gebiets

35 % beträgt und damit zwei Drittel des neuen Gebietes ländlich geprägt ist (eThekweni Municipality 2005, 8). Die neue Metropolitanregion wurde in 100 Stadtteile (*wards*) aufgeteilt. Bei den Kommunalwahlen im Dezember 2000 wurde das erste gemeinsame Stadtparlament für ganze eThekweni Municipality gewählt. In diesem Stadtparlament waren 200 Abgeordnete der eThekweni Municipal Area vertreten. Zur Hälfte handelt es sich um die Stadtteilabgeordneten (*ward councillors*) der 100 Stadtteile und zur anderen Hälfte sind es Vertreter der politischen Parteien (Marx & Charlton 2003, 4; South African Cities Network 2007).

5.3 *Sozioökonomische Bevölkerungsstruktur von eThekweni Municipality*

Die Bevölkerungsstruktur der neu geschaffenen Metropolitanregion besteht zu 63 % aus Schwarzen und zu 20 % aus Indern. Weiße (11 %) und Coloureds (3 %) stellen die kleinsten Bevölkerungsgruppen dar (eThekweni Municipality 2008, 103). Im Jahr 2001 waren 23 % der Bevölkerung von eThekweni von extremer Armut (weniger als 300 Rand³ Einkommen im Monat) und 44 % von Armut bedroht (weniger als 410 Rand⁴ im Monat/Person bzw. 1.500 Rand⁵ pro Monat/4 Personen). Bei der Verteilung der Pro-Kopf-Armut nach den Bevölkerungsgruppen werden 67 % der afrikanischen Stadtbevölkerung als „arm“ eingestuft. Demgegenüber stehen die Bevölkerungsgruppe der Inder und Coloureds mit 20 % sowie ein geringer Anteil der weißen Bevölkerungsgruppe mit nur 2 %. Bei der räumlichen Verteilung innerhalb des Stadtgebietes ist mit 69,2 % eine Konzentration der armen Bevölkerungsschichten in der städtischen Peripherie zu beobachten. Hier liegen auch die größten Townships. Weiterhin leben im städtischen Kern 6,3 %, in den peri-urbanen Gebieten 9,6 % und in den ländlichen (rural) Gebieten 14,9 % der als arm definierten Bevölkerungsschichten (CPU 2004, 4; eThekweni Municipality 2005, 12).

Die Rate der Arbeitslosigkeit liegt in eThekweni bei insgesamt 43 %, dabei ist die schwarze Bevölkerungsgruppe mit 46 % am stärksten betroffen. Das soziale Ungleichgewicht wird durch die prozentuale Verteilung des Einkommens nach Bevölkerungsgruppen noch bestätigt. Obwohl die Afrikaner den Großteil der Stadtbevölkerung ausmachen, liegt ihr Anteil am gesamten Einkommen lediglich bei 24 % (eThekweni Municipality 2005, 10; Casale & Thurlow 1999, 5). Auch wenn es keine Statistik zu HIV/AIDS auf der städtischen Ebene gibt, wird durch die Verringerung der Lebenserwartung von 62 Jahren im Jahr 1992 auf 47 Jahre im Jahr 2005 deutlich, dass HIV/AIDS eine entscheidende Bedeutung für die Stadt eThekweni hat (eThekweni Municipality 2001, 33; CPU 2004, 4). In eThekweni wurden 2001 mehr als 500 informelle Siedlungen gezählt (eThekweni Municipality 2005, 11). Etwa 33 % der Bevölkerung von eThekweni lebt in informellen Strukturen, wobei die Bewohner beinahe ausschließlich Schwarze sind. Etwa 35 % dieser informellen Strukturen sind in formelle Gebiete integriert, 55 % befinden sich an der Peripherie zu formellen Siedlungen und etwa 10 % weisen eine periurbane Lage auf (Marx & Charlton 2003, 6). Im Jahr 2001 gab es 823.000 Haushalte in Durban, wobei die durchschnittliche Haus-

haltsgröße 3,7 Personen pro Haushalt betrug. Die Form der Behausung variiert zwischen traditionellen Unterkünften in ländlichen Gebieten und Wohnblöcken oder Einfamilienhäusern in den städtischen Gebieten. Nach dem integrierten Stadtentwicklungsplan (*Integrated Development Plan*, IDP) von 2008/09 haben ca. 75 % der Haushalte in eThekweni Zugang zu ausreichender Basisinfrastruktur. Die größten Lücken bei der Basisinfrastruktur stimmen geographisch mit den existierenden informellen Siedlungen und den periurbanen Gebieten überein.

6 *Aktuelle Fragen von Armut und Armutsreduzierung in eThekweni*

Obleich Südafrika als das höchst entwickelte Land im südlichen Afrika gilt, ist es wie oben gezeigt durch ein hohes Maß an Ungleichheit gekennzeichnet. Gerade auf kommunaler Ebene wird diese Ungleichheit besonders deutlich. Deshalb wird in Südafrika dieser Ebene inzwischen eine besonders große Bedeutung bei der Beseitigung von Armut und Ungleichheit zugesprochen. Cashdan (2002, 171) stellt den Einfluss der kommunalen Ebenen mit dem *White Paper on Local Government* folgendermaßen dar: “[P]overty is a condition that stems from the past policies. It can be addressed through the actions of local government, primarily those aimed at increasing responsiveness and efficiency, and especially through partnerships with civil society.”

Nach dem Ende der Apartheid war auch in eThekweni die Hoffnung groß, mit einem Transformationsprozess zu einer demokratischen Gesellschaft die räumliche Segregation der Apartheid zu überwinden und die Armut und die Ungleichheit der einzelnen Bevölkerungsgruppen aufzulösen. Neben Maßnahmen der Stadt mit dem Ziel die unterschiedlichen Versorgungsniveaus der einzelnen Bevölkerungsgruppen auszugleichen und damit den hohen Anteil an Armut und Ungleichheit bei der schwarzen Bevölkerungsschicht zu verbessern, steht auch die Auflösung der rassistisch orientierten räumlichen Segregation innerhalb des Stadtgebiets im Vordergrund der Bemühungen. Von Seiten der Stadt werden folgende Aspekte als wesentliche Herausforderungen gesehen (eThekweni Municipality 2001, 2):

- Schaffung von Wirtschaftswachstum, Arbeitsplätzen und Einkommen
- Befriedigung der Grundbedürfnisse
- Armutsreduzierung
- Weiterentwicklung der Persönlichkeit der Bürger
- Vorbeugung und Umgang mit der HIV/AIDS-Epidemie
- Wahrung eines gefahrlosen und sicheren Wohn- und Arbeitsumfeldes
- Streben nach Nachhaltigkeit

Das historische Erbe der Stadt hat immer noch einen entscheidenden Einfluss auf die sozial-räumlichen Dynamiken innerhalb des heutigen Stadtgebietes. Die durch das Apartheidsystem geschaffenen Strukturen stellen bis heute eine zentrale Ursache

von Armut und Ungleichheit dar, und obwohl es in einigen Bereichen auch Erfolgsmeldungen gibt, hat sich an den grundsätzlichen Lebensbedingungen der schwarzen Bevölkerungsschichten bis heute wenig geändert. Die heutige Stadt weist auf Grund ihrer Geschichte immer noch ein hohes Maß an Fragmentierung, unkontrolliertem Wachstum und eine geringe Verknüpfung der einzelnen Stadtteile auf. Zusätzlich wird die ehemalige räumliche Trennung der einzelnen Bevölkerungsgruppen heute durch eine sozioökonomische Segregation überlagert (Friedmann 2000, 17).

Innerhalb des Projekts UPISA werden am Fallbeispiel eThekweni die Maßnahmen der städtischen Armutsreduzierung des heutigen Südafrika aufgezeigt. Die folgenden Aufsätze versuchen den unterschiedlichen Aspekten der aktuellen Lebensrealitäten armer Bevölkerungsschichten in eThekweni auf den Grund zu gehen. Sie setzen auf verschiedenen Ebenen an und nehmen unterschiedliche Perspektiven ein, um zu einer vielschichtigen Darstellung beizutragen. Einerseits werden strukturelle Aspekte sowie Ansätze und Strategien zur Armutsreduzierung von Politik und Planung thematisiert, andererseits spezifische Phänomene städtischer *livelihoods* aus Sicht verschiedener Bevölkerungsgruppen untersucht. Ein besonderer Schwerpunkt wird hier auf die spezifische Situation von Jugendlichen und jungen Erwachsenen im komplexen Gefüge von Armut, Arbeitslosigkeit und HIV/AIDS gelegt.

Innerhalb der Teilstudie von Anke Werner wird die Rolle der kommunalen Ebene in Südafrika für die Armutsreduzierung näher erläutert. Es werden die einzelnen Entwicklungsschritte, die zu einer langfristigen Strategie sowie zu einer strategischen Planung in eThekweni Municipality geführt haben, vorgestellt. Zentraler Bestandteil der städtischen Strategien ist die Befriedigung der Grundbedürfnisse und die Beseitigung von Armut. Hier werden die förderlichen und hemmenden Faktoren bei der Umsetzung der Strategien aufgezeigt. Als exemplarisches Beispiel wird der soziale Wohnungsbau aus den Strategien herausgegriffen und dargestellt.

Matthias Forcher-Mayr beschäftigt sich in seinem Teilprojekt mit den Zusammenhängen von HIV/AIDS, Gender, Arbeitslosigkeit und städtischer Armut am Beispiel der Zielgruppe Jugendliche und junge Erwachsene. Hierbei wird davon ausgegangen, dass Armut das Ansteckungsrisiko gegenüber dem HI Virus erhöht. Das Teilprojekt untersucht die Übergänge junger Menschen ins Erwachsenenalter in Hinblick auf HIV/AIDS in zweifacher Hinsicht. Ausverhandlungsprozesse junger Menschen, die zum Aufbau bzw. Erhalt eines eigenen Haushaltes dienen, werden zu sexuellem Risikoverhalten in Beziehung gesetzt. Darüber hinaus werden die Auswirkungen der HIV/AIDS Epidemie auf jugendliche *livelihoods* untersucht. Ziel der Arbeit ist es, das Verständnis der strukturellen Ursachen und Wechselwirkungen von HIV/AIDS im Kontext von Armut und Jugend zu vertiefen.

Michael Scherthaner beschäftigt sich in seinem Teilprojekt mit den *livelihoods* von Jugendlichen und jungen Erwachsenen in der Innenstadt von Durban. Diese werden im Kontext dieser Arbeit als Straßenjugendliche bezeichnet, denen der öffentliche Raum als wichtige Ressource zur täglichen Lebensgestaltung dient. Von zentralem Interesse sind dabei die Handlungsstrategien der Jugendlichen im Umgang mit den Risiken des Lebens auf der Straße und wie sie welche Fähigkeiten und Kapita-

lien dafür akquirieren. Darüber hinaus wird untersucht, wie die Wahrnehmung dieser Jugendlichen in der Öffentlichkeit sowie städtische Verordnungen und Gesetze ihre Handlungsspielräume beeinflussen.

Kristina Erhard beschäftigt sich in ihrem Teilprojekt mit sozialen Netzwerken unter Land-Stadt-Migranten im Township von Clermont, Durban. Weiters wird die Transformation der Institution „Familie“ mit ihren Auswirkungen auf den täglichen Lebensunterhalt von Frauen aus marginalisierten Verhältnissen untersucht und ein Erklärungsansatz für die besonderen Schwierigkeiten junger Frauen mit Migrationshintergrund, sich sowohl wirtschaftlich als auch sozial zu behaupten, gesucht.

Anmerkungen

- ¹ Die Benennung der einzelnen Bevölkerungsgruppen orientiert sich an der Definition der Statistics South Africa. Die englischen Bezeichnungen wurden von den AutorInnen ins Deutsche übersetzt. Einzig „Coloured“ wurde übernommen, weil kein äquivalenter deutschsprachiger Begriff existiert.
- ² eThekweni ist der Zulu Name für Durban. Im Jahr 2000 wurde Durban in eThekweni Municipality umbenannt. In diesem Artikel werden deshalb die beiden Bezeichnungen synonym verwendet.
- ³ Entspricht 26 Euro (1 Rand = 0,09 EUR; Stand 5.7.2009)
- ⁴ Entspricht 36 Euro (1 Rand = 0,09 EUR; Stand 5.7.2009)
- ⁵ Entspricht 132 Euro (1 Rand = 0,09 EUR; Stand 5.7.2009)

Literatur

- Addicks, G. (2003): Armut in Städten. Definitionen und Konzepte in der internationalen Zusammenarbeit. Eschborn.
- Aliber, M. (2003): Chronic poverty in South Africa: Incidence, causes and policies. In: World Development 31, 3, 473-490.
- Amis, P. (1995): Making sense of urban poverty. In: Environment and Urbanization 7, 1, 145-157.
- Casale, D. & Thurlow, J. (1999): Poverty, inequality and human development in the Durban metropolitan area (= Report prepared for the Economic Development Department, Durban Metropolitan Council). Durban.
- Cashdan, B. (2002): Local government and poverty in South Africa. In: Parnell, S.; Pieterse, E. & Swilling, M. et al. (2002): Democratising local government the South African experiment. Lansdowne, 159-180.
- Cloete J.J. N. & Thornhill, C. (2005): South African municipal government & administration. A new dispensation. Pretoria.
- CPU (Corporate Policy Unit eThekweni Municipality)(2004): Background discussion on indigence. Unveröffentlicht. Durban.
- Cunnam, P. & Maharaj, B. (2000): Against the odds: Health care in an informal settlement in Durban. In: Development Southern Africa 17, 5, 667-668.
- eThekweni Municipality (2001): Long term development framework. [www.durban.gov.za/durban/government/mayor/policy/ltdf, zugegriffen am 10.07.2008]. Durban.
- eThekweni Municipality (2002): eThekweni municipal area development profile: Changing Durban for good. Durban.
- eThekweni Municipality (2003): Integrated development plan 2003–2007. Durban.
- eThekweni Municipality (2005): The quality of life of Durban's people. Trends: 1998–2005. Durban.
- eThekweni Municipality (2006a): eThekweni Municipality economic review 2006/2007. Durban.
- eThekweni Municipality (2006b): The draft. IDP review 2005/06. Durban.

- eThekweni Municipality (2007): eThekweni Municipality integrated development plan. 2010 and Beyond. 2007-2008 Review. Durban.
- eThekweni Municipality (2008): eThekweni Municipality integrated development plan, Draft 2008, Review 2008/2009. Durban.
- Faculty of Spatial Planning, University of Dortmund (2005): Polycentric (D)urban structure. Planning in fragmented cities. Final Report. Students' Project F08 2004/2005. Dortmund.
- Francis, E. (2006): Poverty: Causes, responses and consequences in rural South Africa (= CPRC Working Paper, No. 60). London.
- Freund, B. & Padayachee, V. (2002): (D)urban vortex. South African city in transition. Pietermaritzburg.
- Friedmann, F. (2000): Deconstructing Windhoek: the urban morphology of a Post-Apartheid city. DPU Working Paper No. 111. [<http://www.ucl.ac.uk/dpu/publications/working%20papers%20pdf/WP111%20final.pdf>, zugegriffen am 05.04.2009].
- Godehart, S. (2006): The transformation of townships in South Africa. The case of KwaMashu, Durban. SPRING Research Series No. 49. Dortmund.
- Hindson, D. & O'Leary, B. (2003): Durban's changing racial geography 1985-1996. Durban.
- Hoogeveen, J. & Özler, B. (2004): Not separate, not equal: Poverty and inequality in Post-Apartheid South Africa. Washington D.C.
- HRSC (Human Sciences Research Council) (2004): Poverty in South Africa (= Fact Sheet No. 1). Pretoria.
- Jürgens, U. & Bähr, J. (2002): Das südliche Afrika. Gotha.
- Lohnert, B. (2002): Vom Hüttendorf zur Eigenheimsiedlung (= Osnabrücker Studien zur Geographie Nr. 24). Osnabrück.
- Marx, C. & Charlton, S. (2003): Durban, South Africa. In: UN-Habitat (Hg.): Global report on human settlements 2003. The challenge of slums. London, 195-223.
- May, J. & Norton, A. (1997): „A difficult life“: The perceptions and experience of poverty in South Africa. In: Social Indicators Research 41, 95-118.
- Meth, C. (2006): What was the poverty headcount in 2004 and how does it compare to recent estimates by Van der Berg et al.? (= SALDRU Paper No. 1). Cape Town.
- Meth, C. (2007): Sticking to the facts: Official and unofficial stories about poverty and unemployment in South Africa (= Development Policy Research Unit Working Paper No. 07/123). Durban.
- Moller, V. (2001): Monitoring quality of life in cities: The Durban case. In: Development Southern Africa 18, 2, 217-238.
- Morris, M. & Hindson, D. (1995): The social structure and dynamics of metropolitan Durban (CSDS Working Paper No. 13). Durban.
- Morris, M. et al. (1995): Globalisation and the restructuring of Durban's industry (= CSDS Working Paper No. 18). Durban.
- Naledi (National Labour And Economic Development Institute) (2005): Fighting poverty in South Africa. Johannesburg.
- Parnell, S. (2005): Constructing a developmental nation – The challenge of including the poor in the Post-Apartheid City. In: Transformation 58, 20-44.
- Prinsloo, R. et al. (1999): South Africa. Spatial transformation in the post-apartheid era. Leuven.
- Republic of South Africa (1998): White paper on local government. 9. March 1998. [<http://www.finance.gov.za/legislation/mfma/guidelines/whitepaper.pdf>, zugegriffen am 8.8.2008].
- Roberts, B. (2001): Chronic and transitory poverty in Post-Apartheid South Africa: Evidence from KwaZulu-Natal. In: Journal of Poverty 5, 4, 1-28.
- SACN (South African Cities Network) (2007): eThekweni Municipality (Durban). [<http://www.sacities.net/cities/ethekwini.stm>, zugegriffen am 01.07.2008].
- Schneider, K.-G. & Wiese, B. (1983): Die Städte des südlichen Afrikas. Urbanisierung der Erde. Bd. 2. Berlin, Stuttgart.
- Seekings, J. & Nattrass, N. (2005): Class, race and inequality in South Africa. Scottsville.
- Smit, W. (1998): The rural linkages of urban households in Durban, South Africa. In: Environment and Urbanization 10, 1, 77-87.
- STATSSA (Statistics South Africa) (2004): Provincial profile 2004. KwaZulu-Natal. Pretoria.
- STATSSA (Statistics South Africa) (2008): Living conditions survey: [www.statssa.gov.za/LCS/default.asp, zugegriffen am 28.12.2008].

- Steinbrink, M. (2007): Social Networks: Potential and Constraints. Indications from South Africa. (= Studien zur Geographischen Entwicklungsforschung Nr. 33). Saarbrücken.
- Stetten, J. (2000): Fallbeispiel Südafrika. In: Hengstenberg, P. (Hrsg.): Dezentralisierung und kommunale Selbstverwaltung: zur kommunalpolitischen Projektarbeit der Friedrich-Ebert-Stiftung in Afrika, Asien, Lateinamerika. Electronic ed.: Bonn: FES Library, 43-50. [<http://www.fes.de/fulltext/iez/00650004.htm#LOCE9E5>, zugegriffen am 16.01.2008].
- UNDP (United Nation Development Programme) (2003): South Africa human development report 2003. The challenge of sustainable development. Oxford.
- Van der Berg, S. et al. (2005): Trends in poverty and inequality since the political transition (= Stellenbosch Economic Working Papers 1/2005). Stellenbosch.
- Vermeulin, S. (2004): Socio-Spatial Dynamics in the Post-Apartheid City: The case of eThekweni municipality area. Paper präsentiert auf der „African Renewal, African Renaissance“: New Perspectives on Africa’s Past and Africa’s Present. AFSAAP Annual Conference 26-28th November 2004, University of Western Australia. Perth.

AutorInnen:

MMag. Matthias Forcher-Mayr
Leopold-Franzens Universität Innsbruck
Institut für Geographie
e-mail: matthias.forcher-mayr@uibk.ac.at

Dipl. Geogr., Dipl. Päd. Anke Werner
Leopold-Franzens Universität Innsbruck
Institut für Geographie
e-mail: anke.werner@uibk.ac.at

ANKE WERNER

Stadtentwicklung und Armutsreduzierung in eThekweni Municipality im Spannungsfeld von Anspruch und Wirklichkeit

Kurzfassung

Der südafrikanische Staat ist in den letzten Jahren zunehmend darum bemüht, die räumliche Segregation von Afrikanern, Coloured und Indern aus Zeiten des Apartheidstaats zu beseitigen. Dabei spielt die Aufwertung der kommunalen Ebene und der Ausgleich der vormals benachteiligten Gebiete eine große Rolle. Durch die Einführung einer integrierten Stadtentwicklung (*Integrated Development Plan*) soll eine umfassende Befriedigung der Grundbedürfnisse aller Bevölkerungsgruppen in allen Siedlungsgebieten in Südafrika sichergestellt werden. Ziel des vorliegenden Beitrags ist es, die integrierte Stadtentwicklung der Stadt eThekweni (Durban) darzustellen und einen Überblick über die Umsetzung zu geben. Im Einzelnen werden die Entwicklungsschritte, die zu einem Leitbild und einer strategischen Planung in eThekweni Municipal Area geführt haben, vorgestellt. Inwiefern diese Strategien und Ziele aus der integrierten Stadtentwicklung auch tatsächlich zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Bürger führen, soll anhand der Auswertung der Aussagen von Schlüsselpersonen und Experten der Stadtentwicklung in eThekweni bewertet werden.

Abstract: Urban development and poverty reduction in eThekweni - rhetoric and reality

At the end of apartheid strong hopes were expressed that racial segregation and the discrimination of the African, Indian and Coloured population will be reduced by the new government. The strengthening of the local level as well as the compensation for formerly disadvantaged areas play a major part in reaching these goals. The introduction of an integrated development plan should guarantee that the basic needs of all population groups in all settlements of South Africa are met. Aim of this paper is to present and analyse eThekweni's post-apartheid integrated development strategy and to offer an overview of its implementation. The different stages leading to an overall concept and to strategic planning in eThekweni municipality will be described in detail. If and in how far the strategies and aims of the integrated development plans assist in improving the livelihoods of all citizens, will be evaluated on the basis of statements by key persons and experts in the field of urban development in eThekweni.

Resumo: Planeamento urbano e redução da pobreza no município de eThekweni – entre expectativas e possibilidades reais

Nos últimos anos o governo sul-africano se esforçou para superar a segregação espacial dos africanos, coloured e indianos da época colonial. Um papel importante nisto tem o reforço do nível municipal e o apoio compensatório para as áreas antigamente prejudicadas. A satisfação abrangente das necessidades básicas da população em todas zonas de colonização da África do Sul deve ser alcançada através da implementação dum plano integrado (*Integrated Development Plan*). Este artigo descreve e analisa o plano integrado da cidade eThekweni (Durban) e faz uma breve avaliação da sua implementação. Através da exploração de depoimentos de pessoas chave e peritos do planeamento urbano de eThekweni será analisado de que modo a estratégia e as metas do plano integrado realmente aumentam a qualidade de vida da população.

1 Einleitung

Bis Mitte der 1990er Jahre wurde die Stadtstruktur südafrikanischer Städte stark von der Apartheidspolitik geprägt¹. Es entstanden segregierte und ethnisch homogene Stadtgebiete. Afrikaner, Inder und Coloured wurden aus den zentralen Vierteln an den Rand der Städte umgesiedelt. Diese räumliche Segregation führte zu einer ökonomischen und sozialen Ausgrenzung der Coloureds sowie der afrikanischen und indischen Bevölkerung und dadurch zu extremer Armut derselben (Marx & Charlton 2003, 3). Am Ende der Apartheid war das wichtigste Ziel der ersten demokratisch gewählten Regierung, die soziale und räumliche Segregation zu beseitigen. Um diese ungleichen Lebensperspektiven abzubauen, wurde in allen südafrikanischen Kommunen die von der Nationalregierung vorgegebene integrierte Stadtentwicklung (*Integrated Development Plan*) implementiert.

Die integrierte Stadtentwicklung soll auf lokaler Ebene die Folgen der räumlichen und sozialen Segregationsprozesse und die dadurch entstandenen prekären Lebensbedingungen reduzieren helfen. Hierzu gehören Maßnahmen wie der Ausbau und die Bereitstellung von finanziell erschwinglichem Wohnraum, sozialverträgliche Wasser- und Stromversorgung, aber auch die Verbesserung der medizinischen Versorgung, Bildungsangebote und die politische Teilhabe an kommunalen Entscheidungsstrukturen.

Auch in eThekweni ist die Stadtstruktur das Ergebnis der „Rassentrennungen“ aus den Zeiten der Apartheid, die bis heute große Auswirkungen auf die Lebensbedingungen der Mehrheit der dort lebenden Bevölkerung hat. Während innerhalb der weißen Bevölkerung statistisch gesehen nur 2 % unterhalb der Armutsgrenze leben (weniger als ZAR 410² im Monat pro Person), sind es bei den Afrikanern bis heute über 67 %, bei den Indern und Coloureds immerhin noch 20 % (Marx & Charlton 2003, 9). Aufbauend auf die Entwicklung eines städtischen Leitbilds (*Long Term Development Framework*, LTDF) wurde auch in eThekweni ein *Integrated Development Plan* (IDP) erstellt. Sowohl der *Long Term Development Framework* als auch der *Integrated Development Plan* definieren die Armutsreduzierung als zentrales Ziel.

Eine sich daraus ergebende Frage ist, ob die Erstellung von strategischen Plänen wie dem *Long Term Development Framework* und dem *Integrated Development Plan* die Situation der Bevölkerung verbessern kann. Um sich dieser Frage explorativ anzunähern, wurden im Rahmen eines Feldaufenthaltes in eThekweni, Südafrika, im Jahr 2008 Leitfadengestützte Interviews mit insgesamt 32 Akteuren aus Provinz- und Stadtverwaltung, Universität, privaten Stadtplanungsbüros und der Zivilgesellschaft geführt. Inhalt dieser Interviews waren die Bedeutung der IDPs für die tägliche Arbeit der Akteure sowie ihre Einschätzung und Bewertung der IDPs als Instrument der Armutsreduzierung.

2 Nationale Rahmenbedingungen

Mitte der 1980er Jahre wurden die Migrationskontrollen der Apartheid in Südafrika gelockert. Nach dem Ende des Apartheidstaats Anfang der 1990er Jahre und den ersten

demokratischen Wahlen in Südafrika 1994 kam es zu einer Umgestaltung des alten, auf Rassismus basierenden Systems in eine demokratische Regierungs- und Gesellschaftsform, deren Zielsetzung die Gleichstellung und Gleichbehandlung aller ethnischen Bevölkerungsgruppen beinhaltet.

2.1 *Ansätze nationaler Armutsreduzierungsstrategien*

Ein erster Versuch zur Entwicklung einer nationalen Armutsreduzierungsstrategie wurde 1994 durch die Ausarbeitung des *Reconstruction and Development Programme* (RDP) durch den Afrikanischen Nationalkongress (ANC 1994) unternommen. Darin wurden die wichtigsten sozialen und wirtschaftlichen Herausforderungen für Südafrika nach der Wahl von 1994 dargestellt:

- Reduzierung von Gewalt
- Schaffung von menschenwürdigem Wohnraum
- Schaffung von ausreichenden Arbeitsmöglichkeiten
- Ausbau der Bildungsangebote und der Gesundheitsversorgung
- Aufbau von demokratischen Strukturen
- Förderung der Wirtschaftsleistung

Im Jahr 1996 wurde der RDP durch das makroökonomische Programm *Growth, Employment and Redistribution* (GEAR) ersetzt. Dieses auf neoliberalen Grundprinzipien basierende Programm verfolgte das Ziel, Südafrika für die Weltwirtschaft zu öffnen. Inhaltliche Schwerpunkte des Programms lagen vor allem auf der Förderung wirtschaftlichen Wachstums, neuer Investitionen und Public-Private Partnerschaften (Vermeulin 2004, 8). Eine weitere Konkretisierung der beiden strategischen Ansätze auf nationaler Ebene fehlt bis heute. Eine für alle Planungssektoren verbindliche, gemeinsame und aufeinander abgestimmte Armutsreduzierungsstrategie wurde nicht entwickelt. Die verschiedenen Zielsetzungen zur Armutsreduzierung wurden in den einzelnen Planungssektoren unabhängig voneinander erarbeitet. Dies mündete in Investitionsmaßnahmen der einzelnen Planungssektoren im Bereich des Wohnungsbaus, der städtischen Infrastruktureinrichtungen sowie des Gesundheits- und Bildungssystems (Parnell 2005, 22). Die Umsetzung der Investitionen sollte auf kommunaler Ebene dezentral und möglichst bürgernah erfolgen.

2.2 *Die neue Rolle der kommunalen Ebene*

Die kommunale Ebene gewann in Südafrika immer mehr an Bedeutung. Im neuen demokratischen Südafrika wurden in der Nationalverfassung drei Verwaltungs- und Regierungsebenen festgelegt: die nationale Ebene, die Provinzebene und die kommunale Ebene (Cloete & Thornhill 2005, 25). Die kommunale Ebene spielt bis heute eine wichtige Rolle im sozialen und wirtschaftlichen Reformprozess, da auf dieser Ebene inzwischen die Mehrzahl der öffentlichen Dienstleistungen für die Bevölkerung erbracht wird. So sind die Kommunen heutzutage unter anderem für die Basis-

versorgung der Bevölkerung mit sozialen Dienstleistungen (Wasser, Strom, Abwasser, Abfall, Straßen- und Wohnungsbau, Schulen und Kultureinrichtungen) zuständig. Bei der Umsetzung nationaler Programme ist die Zentralregierung auf die kommunale Verwaltung und deren funktionierende Strukturen angewiesen (Stetten 1999, 43). So werden beispielsweise für die Wohnraumversorgung (*housing delivery*) in Südafrika die Rahmenrichtlinien von der nationalen Ebene vorgegeben. Die Provinzebene priorisiert und plant die Verteilung der Finanzmittel auf die verschiedenen Kommunen und die Kommunen selbst sind für die physische Implementierung und für die Umsetzung der Maßnahmen verantwortlich (Marx & Charlton 2003, 4). Die Reform der kommunalen Ebene wurde 1993 durch die Verhandlungen des Afrikanischen Nationalkongresses (ANC) mit der alten Regierung eingeleitet. Ein Gemeindeübergangsgesetz (*Local Government Transition Act*) sah folgende drei Phasen vor (Stetten 1999, 44):

1. Die Vorbereitungsphase: Gründung konsultativer Foren auf lokaler Ebene, mit deren Hilfe die Grenzen der kommunalen Gebietskörperschaften neu definiert wurden.
2. Die Interimsphase: Am Anfang dieser Phase standen die im Jahr 1995 und 1996 durchgeführten Kommunalwahlen. Die neu definierten kommunalen Gebietskörperschaften arbeiteten ab dieser Phase unter der Anleitung und Kontrolle demokratisch legitimierter Gremien.
3. Die Abschlussphase: Sie begann mit der für 1999 vorgesehenen zweiten Kommunalwahl. Bis zum Ende dieser Phase sollte die kommunalpolitische Ebene abschließend reformiert sein.

Das Grundprinzip der Gemeindereform bestand darin, die früher getrennten Gebiete zu flächenmäßig größeren Gebietskörperschaften zusammen zu fassen und die zuvor aus „rassistischen“ Gründen getrennten Verwaltungseinheiten zu integrieren. Die extremen Unterschiede bei der Basisinfrastrukturversorgung in den einzelnen Gebieten sollten durch die kommunale Gebietsreform ausgeglichen werden. Aus diesem Grund spricht Stetten (1999, 44) auch davon, dass das Leitthema der kommunalpolitischen Reformen nicht die Dezentralisierung war, sondern die Integration verschiedener Bevölkerungsgruppen. Denn unter dem Apartheidsregime wurde lange Jahre der Begriff der „Dezentralisierung“ dafür missbraucht, die Rassentrennung durch lokal aufgebaute Verwaltungsstrukturen zu legitimieren.

Der Veränderungsprozess zu einer integrativen und funktionsfähigen Kommune wurde als Oberziel für die Entwicklung der lokalen Governancessstrukturen gesehen. Weitere wichtige Schritte auf diesem Weg waren die Aufhebung der räumlichen Segregation und das Setzen von Anreizen zur Durchmischung der Wohngebiete (*Re-demarcation process*) sowie die Bereitstellung eines neuen rechtlichen Rahmens für lokale Regierungen durch die Erstellung des *White Paper on Local Government* (Republic of South Africa 1998) im Jahr 1998 durch die südafrikanische Regierung (DPLG 2003, 2). Das *White Paper on Local Government* enthält die wichtigsten Visionen und Strategien für die Arbeit der Kommunen. In diesem Dokument werden die Kommunen aufgefordert die Segregation, die schwachen Regierungsstrukturen, den Nachholbedarf bei den kommunalen Dienstleistungen und die Finanzlöcher durch die Etablie-

zung einer integrierten Stadtentwicklungsplanung zu verbessern. Gemeinsam mit den lokalen Akteuren sollen die Kommunen langfristige Strategien finden, um die lokale Lebensqualität zu erhöhen (Cashdan 2002, 159). Alle weiteren Gesetze und Verordnungen wie z.B. der *Municipal Structures Act*³ und der *Municipal Systems Act*⁴ beruhen sich auf das Dokument.

Im *White Paper* werden vier Säulen für die Kommunalentwicklung genannt:

1. Integrierte Stadtentwicklung (*integrated development planning*)
2. Basisinfrastrukturversorgung (*service delivery*)
3. Lokale Wirtschaftsentwicklung (*local economic development*)
4. Demokratisierung (*democratisation*)

2.3 Die integrierte Stadtentwicklung in Südafrika

Die integrierte Stadtentwicklung (*Integrated Development Plan*, IDP) ist in Südafrika das wichtigste Instrument, welches die Entwicklung der lokalen Governancestrukturen voranbringt. Die Kommunen wurden deshalb von der südafrikanischen Regierung innerhalb des *Municipal System Act* von 2000 dazu verpflichtet, einen Planungsprozess zu durchlaufen, der integrierend wirkt und alle Bürger mit einbeziehen soll. Nach dem *Municipal System Act* haben alle Stadt- und Kommunalparlamente nach ihrer Wahl einen *Integrated Development Plan* (IDP) für die Stadt zu verabschieden, der dann den städtischen Entscheidungsträgern für die fünf Jahre ihrer Amtszeit als Orientierungsrahmen dienen soll. Innerhalb der fünfjährigen Legislaturperioden der Kommunalparlamente werden die IDPs jährlich überarbeitet und durch Befragungen der Bevölkerung und Interessensvertreter überprüft.

Die Kommunenverwaltungen sind für die Koordination und Organisation der IDPs verantwortlich und sie sollen alle lokalen Akteure, die die Kommunalentwicklung beeinflussen bzw. davon profitieren, mit einbeziehen. Der Prozess zur Erstellung eines IDPs beinhaltet eine Analyse der Ist-Situation, Entwicklungsstrategien, einzelne Projekte, die Verknüpfung von sektoralen Planungsvorhaben, z.B. der Stadtplanung oder des Katastrophenmanagements, und sollte einen Zeitraum von 6–9 Monaten nicht übersteigen. Der fertig gestellte IDP hat einen bindenden Charakter für alle weiteren Planungen und Projekte der Kommune. Der Haushalt der Kommune soll sich außerdem an dem IDP orientieren und alle sektoralen Planungs- und Projektvorhaben müssen sich nach den Zielvorgaben des IDP richten. Der IDP enthält Programme, Projekte, Budgetierung und Indikatoren für das gesamte Stadtgebiet (DPLG 2003, 6; Cloete & Thornhill 2005, 121).

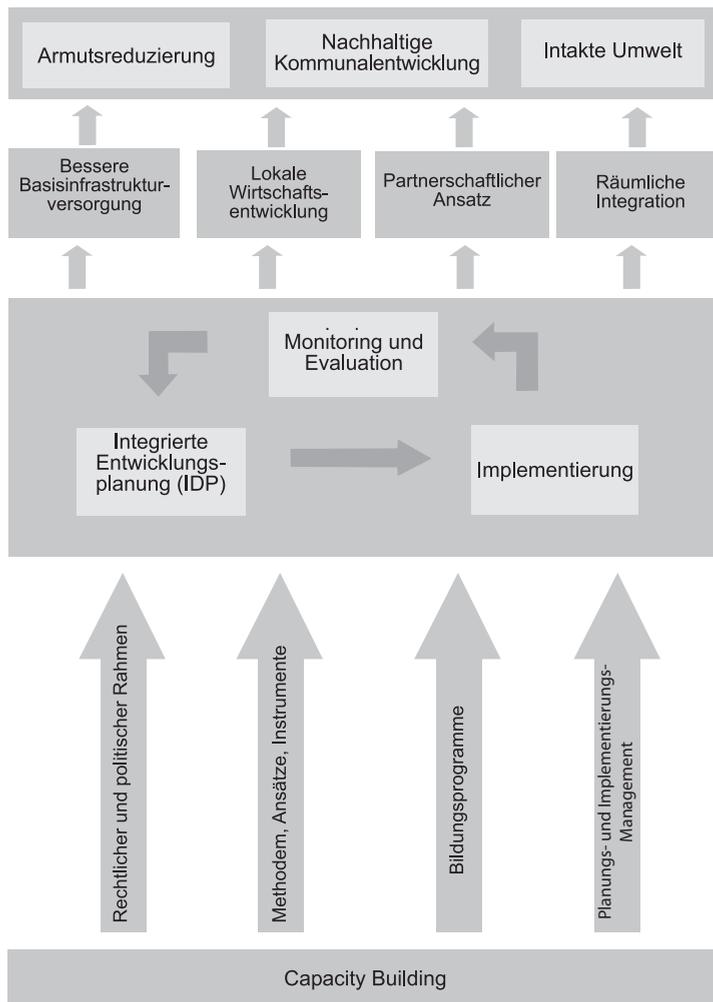
3 Die Stadtentwicklungsstrategien in eThekweni Municipality

“By 2020 the eThekweni Municipality will enjoy the reputation of being Africa’s most caring and liveable city, where all citizens live in harmony. This vision will be achieved by growing its economy and meeting people’s needs so that all citizens enjoy a high quality of

life with equal opportunities, in a city that they are truly proud of.” (eThekwin Municipality 2001, Long Term Development Framework).

Die Erstellung dieser Vision für das Jahr 2020 ist Inhalt des *Long Term Development Framework* (LTDF). Dieser stellte den ersten Schritt zur Implementierung der integrierten Stadtentwicklung dar. Der LTDF formuliert die Ziele für die nächsten 20 Jahre und bildet einen langfristigen Orientierungsrahmen, der in fünfjährigen Planungszyklen spezifische Zielsetzungen vorgibt (siehe Abb. 2). Mit der Erarbeitung des LTDF wurde nach der Kommunalwahl im Jahr 2000 begonnen. Der LTDF ist die Grundlage für die Entwicklung der *Integrated Development Plans* (IDP). Der erste IDP wurde

Abb. 1: Ansatz der integrierten Stadtentwicklung in Südafrika



Quelle: verändert nach DPLG (2003, 1)

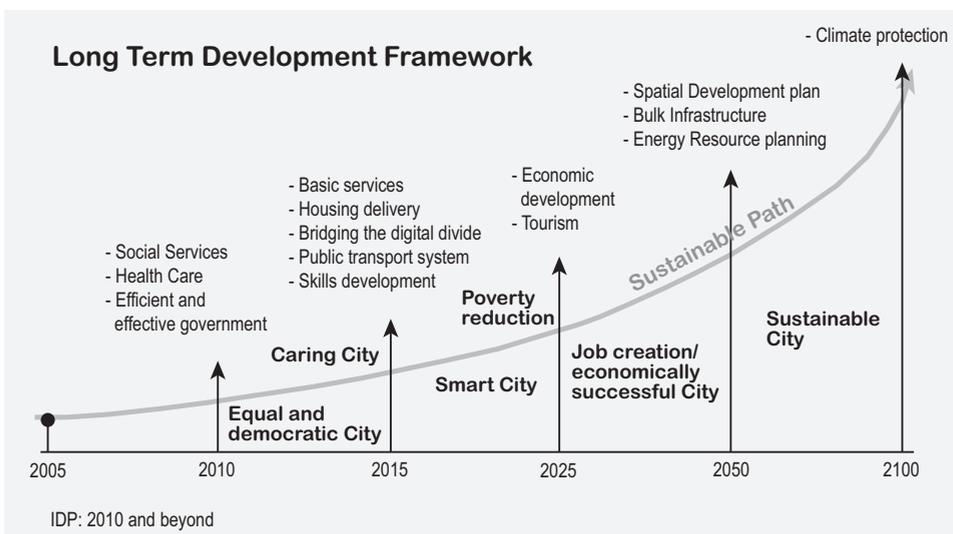
für die Periode 2003 bis 2007 erstellt. Nach der Kommunalwahl im Jahr 2006 wurde der zweite IDP für die Periode von 2006/07 bis 2010/11 (*2010 and beyond*) entwickelt. Die jeweiligen IDPs sollen sich an den übergeordneten Zielen des LTDF orientieren, jedoch auch die jeweiligen Entwicklungserfolge bzw. Defizite berücksichtigen. Die IDPs haben die gleiche Dauer wie die Legislaturperiode der Parlamentarier des Stadtparlaments und werden deshalb alle fünf Jahre an die anstehenden Herausforderungen neu angepasst.

Die Implementierung der integrierten Stadtentwicklung wird von politischer Seite durch das *City Council's Executive Committee (EXCO)*⁵ betreut. Innerhalb der Verwaltung wurde eine Stabsstelle zur Organisation und Koordination eingerichtet, die direkt dem Verwaltungsbürgermeister (*City Manager*) unterstellt ist.

3.1 Long Term Development Framework in eThekweni Municipality

Der LTDF definiert die zentralen Herausforderungen und Ziele für eine gerechte und am Gemeinwohl orientierte Entwicklung der Metropolitanregion eThekweni. Als wichtigstes Ziel der Strategie wird die Verbesserung der Lebensqualität der Bevölkerung herausgestrichen. Alle Bemühungen der Stadtverwaltung zielen explizit darauf ab, das Lebensumfeld und die Lebensbedingungen der Bevölkerung zu verbessern. Nach den zweiten Kommunalwahlen im Jahr 2000 und dem damit verbundenen Ende der kommunalen Übergangphase haben sich die neu gewählten Parlamentarier in eThekweni verpflichtet, ihre Aktivitäten mehr an den Bedürfnissen und Interessen der Bürger zu orientieren. Dies soll durch einen bürgerorientierten und demokratischen Ent-

Abb. 2: Verknüpfung zwischen LTDF and IDP



Quelle: *eThekweni Municipality* (2007, 114)

wicklungsprozess geschehen. Dabei wird gezielt darauf geachtet, auch aufgrund der Erfahrungen der Vergangenheit, alle Bürger in den politischen Entscheidungsprozess einzubeziehen und möglichst keine ethnischen Bevölkerungsgruppen auszugrenzen.

Zur Entwicklung eines Leitbildes für die Stadt, dem *Long Term Development Framework*, wurde deshalb unter Beteiligung von 200 Stadträten (*Councillors*) und den Abteilungsleitern aus allen Bereichen der Stadtverwaltung im Jahr 2001 ein Workshop veranstaltet. Die Ergebnisse dieses Workshops bildeten die Basis für den *Long Term Development Framework*. Folgende Herausforderungen stehen für die Stadt eThekwiní im Vordergrund (eThekwiní Municipality 2001, 2):

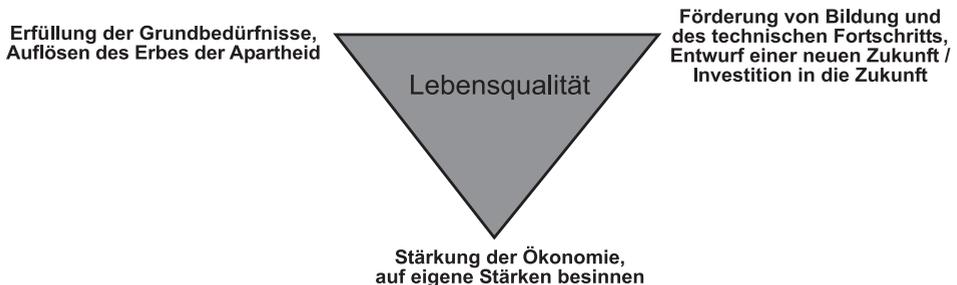
- Armutsreduzierung
- Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten aller Bevölkerungsgruppen
- Vorbeugung und Umgang mit der AIDS-Pandemie
- Verbesserung der Sicherheitssituation und Schaffung eines sicheren Wohn- und Arbeitsumfeldes
- Umsetzung des Nachhaltigkeitsprinzips

Nachdem der erste Entwurf des LTDF aus dem Workshop durch das *City Council's Executive Committee* (EXCO) verabschiedet worden war, zog man die Bürger der Stadt, die Vertreter der Wirtschaft und Zivilgesellschaft sowie die betreffenden Verwaltungen der National- und Provinzverwaltungen hinzu und führte mit ihnen mehrere Runde Tische durch. Der Prozess der Bürgerbeteiligung mündete im November 2001 in einem weiteren großen Workshop. Danach wurde der *Long Term Development Framework* in seiner endgültigen Fassung verabschiedet. Innerhalb des LTDF wurden zur Erreichung der zentralen Entwicklungsziele folgende drei Schlüsselbereiche benannt, die auch als Grundlagen des *Long Term Development Framework* bezeichnet werden können (siehe auch Abb. 3) :

- Erfüllung der Grundbedürfnisse; Auflösen des Erbes der Apartheid – [*Meeting basic needs; unwinding apartheid legacy*]
- Stärkung der Ökonomie (auf eigene Stärken besinnen) – [*Strengthening the economy (building on our strengthes)*]
- Förderung von Bildung und des technischen Fortschritts, Entwurf einer neuen Zukunft/Investition in die Zukunft – [*Building skills and technology (Creating new/investing in the future)*]

Zusätzlich zu der inhaltlichen Schwerpunktsetzung und der institutionellen Re-Organisation der Verwaltungseinheiten wurde auf die Definition eines neuen Rollenverständnisses für lokale Entscheidungsträger großen Wert gelegt. Ausgehend von einem traditionell eher trägen und administrativ stark regulativen Rollenverständnis wird die lokale Entscheidungsstruktur jetzt mehr als kommunale Entwicklungsagentur gesehen. Dabei sollen die Kommunen mit effizienten Verwaltungen möglichst schnell auf die Versorgungsprobleme der Bevölkerung reagieren können (Marx & Charlton 2003, 4). Während der Apartheid wurden die Stadtverwaltungen als reine Dienstleistungsunternehmen und die Bevölkerung als Empfänger von Serviceleistungen ange-

Abb. 3: Die drei Schlüsselbereiche des LTDF



Quelle: verändert nach CPU (2004, 10)

sehen. Diese so genannten „Sozialleistungen“ waren oft nicht gut koordiniert, ungleich verteilt und nicht an die Bedürfnisse der Bürger angepasst. Innerhalb des LTDF wurden deshalb auch die Aufgaben der Stadtpolitik und -verwaltung wie folgt neu definiert: *“The purpose of the eThekweni Municipality is to facilitate and ensure the provision of infrastructure, services and support, thereby creating an enabling environment for all citizens to utilise their full potential and access opportunities, which enable them to contribute towards a vibrant and sustainable economy with full employment, and thus create a better quality of life for all.”* (eThekweni Municipality 2001, 6)

3.2 *Integrated Development Plan (IDP) von eThekweni Municipality*

Nach der Erstellung einer Vision und eines Leitbildes durch den LTDF begann im Jahr 2002 die Entwicklung des ersten fünfjährigen *Integrated Development Plan* (2002 bis 2007) für eThekweni. Um dem partizipativen Ansatz gerecht zu werden, wurde zur Erstellung des IDPs in jedem der 100 Stadtteile von eThekweni ein Workshop mit den Bürgern der Stadtteile durchgeführt. Ziel dieser Workshops war es, die Bedürfnisse der lokalen Bevölkerung aus deren Perspektive festzustellen. Für den integrierten Entwicklungsprozess wurde ein Managementprozess entwickelt, der von den visionären und strategischen Aussagen über die Planung und Finanzierung zur Implementierung und Evaluation der Projekte führt. Dadurch wurden die vormaligen separaten Instrumente wie Planung, Finanzierung, Implementierung und Monitoring zu einem Prozess zusammengefasst, der nun einen neuen, ganzheitlichen und partizipativen Entwicklungsansatz verfolgt.

Nach wiederholten Überarbeitungen und der Beteiligung verschiedener Interessensgruppen wurde der erste *Integrated Development Plan* im Jahr 2003 verabschiedet und danach jährlich überarbeitet. Schwerpunkt der ersten Periode war es, eine Balance zwischen der Neuverteilung von Ressourcen und der Chancenverbesserung der vormaligen benachteiligten Bevölkerungsgruppen zu finden. Gleichzeitig sollten die Wirtschaftsleistungen wiederbelebt und die existierende Infrastruktur sowie die städtischen Serviceleistungen ausgebaut werden (eThekweni Municipality 2003, 11). Der zweite IDP bezieht sich auf die Phase von 2006/07 bis 2010/11. Bei diesem IDP hat sich

die inhaltliche Schwerpunktsetzung geändert. Die Visionen und Strategien sollten in realisierbare Projekte herunter gebrochen werden. Dieser Schwerpunkt entwickelte sich aus der Erkenntnis, dass die Vision und Strategie in dem vorangegangenen IDP bisher noch nicht ausreichend umgesetzt wurde (eThekweni Municipality 2006, 8).

4 *Bewertung der integrierten Stadtentwicklung in eThekweni*

Es kann festgehalten werden, dass mit der Erarbeitung des LTDF und der IDPs der Prozess der integrierten Stadtentwicklung in eThekweni implementiert wurde und damit die Vorgaben der südafrikanischen Zentralregierung bezüglich der strategischen Planung auf lokaler Ebene umgesetzt wurden. Dies bestätigte sich auch in einer Vielzahl von Interviews. Beispielhaft zeigt dies folgende Aussage: *“Durban Metro is quite organised as far as the planning is concerned. It seems to achieve quite a lot in terms of their planning structures and policies.”* (Interview 19, Stadtplanungsbüro)

Inwiefern die Zielsetzungen der integrierten Stadtentwicklung auch in der Praxis umgesetzt werden, wird im folgenden Schritt anhand der Einschätzungen und Bewertungen der befragten Schlüsselpersonen und Experten der Stadtentwicklung aufgezeigt. Diese Analyse basiert auf den Interviews und Beobachtungen während des Feldaufenthalts im Jahr 2008 und soll die verschiedenen Meinungen der Akteure aus den Bereichen der strategischen Planung und des sozialen Wohnungsbaus darstellen. Sie erhebt jedoch keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

4.1 *Umsetzung der integrierten Stadtentwicklung in eThekweni*

Zunächst stellten alle Gesprächspartner in Frage, ob und wie diese Leitbilder und Strategien praktisch umgesetzt werden und dadurch nachhaltig die Situation der lokalen Bevölkerung verbessern. Es wird vielfach kritisiert, dass sich bei der konkreten Umsetzung wenig verändert hat und die Pläne bis heute nicht über Visionen und Zieldefinitionen hinausgehen. Die Lücke zwischen den geschriebenen Plänen und Leitbildern auf der einen Seite und der tatsächlichen Umsetzung dieser ausgearbeiteten Strategien auf der anderen Seite sei groß. Die Planer der Stadtverwaltung sind in Visionen und Strategien stecken geblieben, da sich die Wege zur Zielerreichung auf die Darstellung der finanziell notwendigen Mittel beschränken, jedoch keine konkreten Projekte und Umsetzungsmethoden in den IDPs beschrieben werden (Interview 20, Stadtplanungsbüro).

Ein Gesprächspartner brachte dabei die generelle Kritik auf den Punkt: *“That’s why I am concerned about the focus on policy, because there is policy and there is reality. The problem that we have is not that we do not have enough policy. The problem is that the policy has not been applied to the poor.”* (Interview 26, Zivilgesellschaft). Dieses Zitat verdeutlicht, dass die entwickelten Leitbilder zwar auf dem Papier stehen, aber weitere Schritte bislang völlig unzureichend waren.

4.2 Hemmende Faktoren bei der Umsetzung der Stadtentwicklungsplanung

Im Folgenden sollen die Faktoren dargestellt werden, die für eine zu geringe Projektimplementierung verantwortlich sind. Hierzu zählt auch die Partizipation während des Umsetzungsprozesses. Obwohl bei den Konzepten großer Wert auf die Beteiligung der Interessensgruppen gelegt wurde, wurden sowohl bei der Beteiligung der Bürger als auch bei der Beteiligung der Politiker und bei der Einbeziehung der verschiedenen Abteilungen aus der Stadtverwaltung, der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft die Erwartungen an den Prozess nicht erfüllt.

Bei den durchgeführten Workshops und Diskussionsrunden mit der örtlichen Bevölkerung entstanden vor allem lange Listen mit Bedürfnissen und Wünschen, eine Art „Einkaufsliste“, die dann wiederum von den Stadtplanern eigenständig priorisiert werden musste. Dadurch blieb es bei einer Aufzählung der Problempunkte und einer Darstellung eines „Wunschkatalogs“ zur Beseitigung der genannten Probleme. Dies wird von den Gesprächspartnern vor allem darauf zurückgeführt, dass es für viele Bürger nicht einfach ist, strategische Gedanken außerhalb ihres eigenen Wohnumfeldes zu fassen. Dadurch können Entscheidungen auf der Ebene des Stadtgebiets ohne Einführung in die Hintergründe nicht diskutiert werden (Interview 20, Stadtplanungsbüro; vgl. auch University of Dortmund 2005, 65). Die zeitliche Übereinstimmung des LTDF und der IDPs mit dem Beginn der Legislaturperioden des Stadtparlaments hatte zum Ziel, die jeweils neu gewählten städtischen Entscheidungsträger in die Ausarbeitung mit einzubeziehen. Es wurden mehrere Workshops durchgeführt, an denen sich die Parlamentarier aktiv beteiligen konnten. Nach der ersten Kommunalwahl 2000 war eine große Motivation zu spüren und viele Stadträte nutzten die neue Möglichkeit der Partizipation, um die Strategien mitzugestalten (Interview 4, Stadtverwaltung). Bei der darauf folgenden Kommunalwahl im Jahr 2006 und der Erstellung des neuen IDP waren die Parlamentarier weniger mit einbezogen worden und es war keine große Beteiligung vorhanden. Die Idee, dass sich der Stadtrat nach jeder Kommunalwahl trifft und einen neuen Fünfjahresplan ausarbeitet, an dem er sein weiteres Handeln orientiert, wird von den Interviewpartnern zwar als guter Ansatz eingestuft, aber bei der Umsetzung gab es Schwierigkeiten. Für die neuen Parlamentarier ist die Erstellung der IDPs mit hohem Arbeits- und Zeitaufwand verbunden und ohne Vorwissen und Einarbeitung ist eine gute Mitarbeit schwer durchzuführen (Interview 4, Stadtverwaltung).

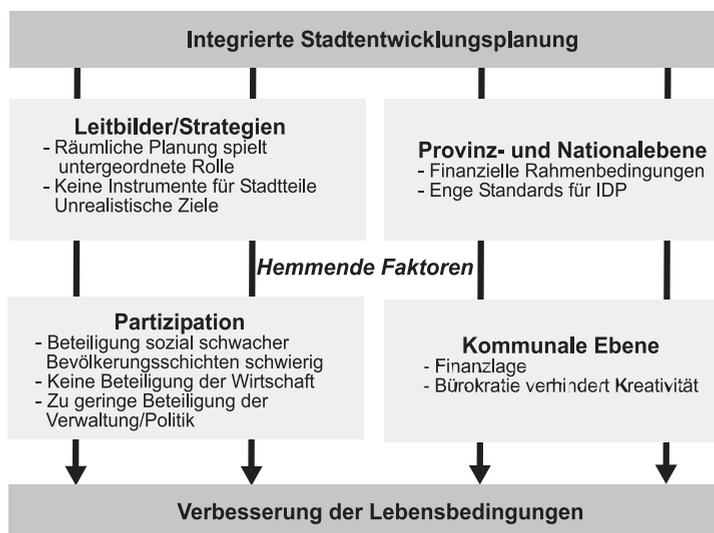
Auch die Beteiligung der einzelnen Abteilungen der Stadtverwaltung gestaltet sich schwierig. Die Stabsabteilung (*Cooperate Policy*), die alle Prozesse der integrierten Stadtentwicklung koordiniert, ist die Schnittstelle in der Verwaltung, an die alle anderen Abteilungen jährlich ihrer aktuellen Daten liefern müssen. Alle interviewten Personen aus der Stadtverwaltung gaben an, mit dem IDP im Arbeitsalltag nicht zu arbeiten, sondern nur für die jährliche Überarbeitung des Plans die Daten aus ihrer Abteilung zu liefern.

Die kommunale Wirtschaft wird zwar von den Kommunen als wichtiger Akteur bei den Beteiligungsprozessen bezeichnet. Von Seiten der Wirtschaft zeigt sich jedoch

immer wieder, dass das Interesse an diesen Prozessen nicht sehr groß ist und der Nutzen für die Wirtschaft als zu gering gesehen wird. Auch in eThekweni waren nicht viele Akteure aus der Wirtschaft bei den Entwicklungsprozessen vertreten (Interview 20, Stadtplanungsbüro). Die meisten südafrikanischen Kommunen haben nicht genügend finanzielle Ressourcen zur Verfügung und sind deshalb auf Unterstützung der übergeordneten Verwaltungsebene angewiesen. Innerhalb der strategischen Planungen auf kommunaler Ebene wird der finanzielle Rahmen der Provinz- und National-ebene wenig berücksichtigt, obwohl diese finanzielle Unterstützung der übergeordneten Ebenen die kommunale Selbstbestimmung einschränkt. Dadurch entstehen teure, ineffektive und unrealistische Lösungsansätze (University of Dortmund 2005, 65). Der *Municipal System Act* von 2000 schränkt die Handlungsspielräume der Kommunen durch die vorgegebenen Standards zur Erarbeitung der IDPs stark ein. Gerade für Großstädte sind die nationalen Vorgaben nicht geeignet, da größere Kapazitäten und der wirtschaftlich und sozial größere Rahmen in die IDPs nicht einbezogen werden können (University of Dortmund 2005, 67). Die IDPs werden als ungeeignete Instrumente für Großstädte bezeichnet, da diese zu komplex sind, um die Wirklichkeit in einem einzelnen Dokument abzubilden. Der IDP ist ein Instrument für die kleinstädtische Ebene, da nur bei überschaubarer Größe eine Umsetzung möglich ist (Interview 20, Stadtplanungsbüro).

Von Gesprächspartnern aus Stadtplanungsbüros wurde kritisiert, dass nur in der ersten Runde des IDP (2000 bis 2006) der Flächennutzungsplan als Instrument der räumlichen Planung dieselbe Bedeutung hatte wie die Managementpläne für die strategische Stadtentwicklung. Dadurch reduzierte sich die Bedeutung der IDPs auf reine Manage-

Abb. 4: Zusammenfassung der hemmenden Faktoren



Entwurf: Anke Werner (2009)

mentpläne, bei denen die räumliche Entwicklungsplanung nicht weiter ausformuliert wurde (Interview 20, Stadtplanungsbüro).

In eThekweni beschäftigte sich die Stadtverwaltung zu lange und zu einseitig mit der Ausformulierung der IDPs. Dabei standen die gängigen Entwicklungsziele einzelner Sektorplanungen im Fokus der Arbeit, neue und lokal angepasste Lösungsansätze wurden demgegenüber vernachlässigt. Für eine erfolgreiche Strategieentwicklung ist jedoch Kreativität, Innovation und ein ständiges Hinterfragen der administrativen Routine notwendig (University of Dortmund 2005, 65). Diese Aspekte sind in Verwaltungen, in denen festgelegte Kompetenzen und feste Hierarchien vorherrschen, schwer zu implementieren. Deshalb ist eine strategische Planung auch schwer in Kommunen zu integrieren – vor allem in solchen Kommunen, in denen ein Transformationsprozess wie in Südafrika gerade noch vollzogen wird (Rauch 2002, 164 f.). Weiterhin wird kritisiert, dass der Fokus der strategischen Planung zu global ist und auf die gesamte Stadt abzielt. Dadurch wird das Maßnahmenspektrum zu allgemein formuliert. Einzelne Probleme in den Stadtteilen werden nicht ausreichend berücksichtigt und Planungsinstrumente für diese Ebene ungenügend gefördert (University of Dortmund 2005, 67).

5 *Der soziale Wohnungsbau innerhalb der integrierten Stadtentwicklung*

Die Stadt eThekweni versucht mit parallelen und sich ergänzenden Sektormaßnahmen die Armutsbekämpfung gezielt anzugehen. Innerhalb der integrierten Stadtentwicklung wird die Armutsreduzierung nicht als einzelnes Ziel, sondern als Querschnittsaufgabe definiert. Folgende Bereiche werden aufgeführt (CPU 2004B, 5):

- Abbau der Arbeitslosigkeit und Verbesserung von Einkommensmöglichkeiten, z.B. durch die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Förderung beruflicher Aus- und Weiterbildung von Arbeitskräften
- Verbesserung des Zugangs zu städtischen Infrastruktureinrichtungen, z.B. durch ein neues Dienstleistungsangebot, um den lokalen Bedarf zu bedienen und die Infrastruktur auszubauen (*Zimbabwe Road Maintenance Program*, das den Ausbau von 1900 km Straße vorsieht und somit zugleich 3.800 neue Arbeitsplätze schaffen soll)
- Beseitigung der Marginalisierung weiter Teile der Bevölkerung, z.B. durch gezielte Integrationsmaßnahmen wie die Förderung der Jugend, die Förderung der Gleichberechtigung und die Aufklärung und aktive Prävention von HIV/AIDS
- Verbesserung der Wohnsituation durch eine Mindestversorgung an Wohnraum (*basic household service*)

In diesem Kapitel werden der städtische Wohnbau und die Strategien zur Verbesserung der Wohnraumversorgung vorgestellt. Dieses Beispiel wurde gewählt, da sich anhand des sozialen Wohnungsbaus die unterschiedlichen Ebenen und die Möglichkeiten der

Umsetzung der Strategien und Ziele der integrierten Stadtentwicklung sehr gut aufzeigen lassen. Der Unterschied von Anspruch und Wirklichkeit kann dadurch anschaulich erörtert werden.

5.1 Strategien und Pläne des sozialen Wohnungsbaus in eThekwini

“The creation of sustainable human settlements in the DMA (now eThekwini Municipality) with a view to ensuring that by the year 2015 all residents will have access to a housing opportunity which includes secure tenure, basic service and support in achieving incremental housing improvement in living environments with requisite social, economic and physical infrastructure.” (Housing Vision, Integrated Housing Development Plan eThekwini Municipality 2008b)

In der integrierten Stadtentwicklung bildet die Basisinfrastrukturversorgung für arme Bevölkerungsgruppen einen zentralen Schwerpunkt. Im *Integrated Development Plan* von 2007/2008 (eThekwini 2007, 43) wird auf diesen Schwerpunkt innerhalb des Acht-Punkte-Plans eingegangen. Innerhalb des Programms mit dem Titel *„quality of living environment“* (Qualität des Wohnumfelds) werden folgende Strategien aufgeführt:

- Neugestaltung der integrierten Wohnungsbaustrategie (*Integrated Housing Development Plan*)
- Managementpläne zur Verbesserung der Infrastruktur
- Ausbau der Basisversorgung für die Bevölkerung im gesamten Stadtgebiet
- Ausbau von Mietwohnungen für sozial schwache Bevölkerungsschichten

Im Jahr 2008 wurde ein Sektorplan *Integrated Housing Development Plan eThekwini Municipality* (IHDP) erstellt. Basis für diesen Sektorplan sind die Pläne der integrierten Stadtentwicklung (IDPs). Der IHDP stellt ein Bedarf von 200.000 Häusern⁶ für sozial schwache Bevölkerungsschichten für das gesamte Stadtgebiet fest. Dieser Bedarf soll innerhalb von 15 Jahren von 2003 bis 2017 gedeckt werden, indem jährlich 16.000 Häuser gebaut werden (eThekwini 2008b, 4). Der IHDP beinhaltet den sozialen Wohnungsbau, Aufwertung und Umsiedlung von informellen Siedlungen sowie die Bereitstellung der verschiedenen Infrastrukturmaßnahmen, die für das Wohnumfeld notwendig sind.

Für die Verbesserung der Wohnraumversorgung werden in eThekwini zwei Strategien verfolgt. Einerseits die Aufwertung (*Upgrading*) von vorhandenem Wohnraum und andererseits die Umsiedlung bzw. die Bereitstellung von sozialem Wohnraum in anderen Gebieten der Stadt. In den folgenden Kapiteln werden diese Strategien von befragten Experten bewertet. Es handelt sich dabei um die Meinungen einzelner Personen. Für beide Strategien werden jährlich insgesamt 680 Millionen Rand⁷ bereitgestellt. Davon werden 480 Millionen Rand⁸ von der Provinzebene (Kwa Zulu-Natal Department of Housing) zur Verfügung gestellt und 200 Millionen Rand⁹ muss die Stadt selbst beisteuern (eThekwini Municipality 2008b, 5).

Die Ausbaumaßnahmen im sozialen Wohnungsbau sind durch den Rahmen der finanziellen Zuschüsse der übergeordneten Verwaltungsebenen vorgegeben. Für die finanziellen Zuschüsse für alle Baumaßnahmen müssen Anträge gestellt werden, die sich an festgelegten Standards und Vorgaben der übergeordneten Behörden orientieren. Durch diese Vorgaben ist die Umsetzung der kommunalen Strategien zur Wohnraumversorgung von den Wohnungsbaubehörden der Provinz und nationalen Ebene abhängig (Rauch 2002, 165).

5.2 *Aufwertung der informellen Siedlungen*

Im gesamten Stadtgebiet existieren 500 informelle Siedlungen mit insgesamt 200.000 Haushalten (eThekweni Municipality 2008b, 3). Eine Sanierung der informellen Siedlungen findet dort statt, wo es eine Möglichkeit gibt, die Grundbesitzfrage zu klären und die Häuser mit Sanitäranlagen zu versorgen. Informelle Siedlungen entstehen häufig in der Nähe von zentrumsnahen Arbeitsplätzen, so dass die ArbeitnehmerInnen den langen Weg vom Stadtrand nicht auf sich nehmen müssen. Für die lokale Stadtverwaltung sind diese informellen Siedlungen nicht akzeptabel. Anstatt die Siedlungen in ihre Umgebung zu integrieren, werden sie meistens umgesiedelt (Interview 22, Universität). Auffällig ist, dass gerade aus den zentralen Gebieten der Oberschicht die informellen Siedlungen umgesiedelt und nicht aufgewertet werden. Dadurch werden Gebiete in zentraler Lage für die Oberschicht freigehalten, während die Wohngebiete für sozial benachteiligte Gruppen an den Rand der Stadt verdrängt werden (Interview 26, Zivilgesellschaft).

Neue, informell gebaute Hütten werden durch die Stadtverwaltung zerstört. Es ist nicht erlaubt, Hütten zu legalisieren und selbständig aufzuwerten.

“If the wall is made of plastic and you get some money and want to replace the wall with bricks, you are not allowed to do that. If you do that, they come and destroy the shacks.” (Interview 26, Zivilgesellschaft)

Es wird angezweifelt, dass bei einer Aufwertung von informellen Siedlungen die Hütten wirklich an Ort und Stelle saniert werden.

“Even when they upgrade the place where people live, they come and flatten the place and build new houses.” (Interview 26, Zivilgesellschaft)

Kritisiert wird, dass statt einer Sanierung der Hütten ein Neubau entsteht, der nicht mehr den Bedürfnissen der Familiengröße entspricht. Das Problem hierbei ist, dass eine Befragung zu den Bedürfnissen der Bewohner im Vorfeld nicht durchgeführt wird.

5.3 *Umsiedlung und Bereitstellung von Sozialwohnungen*

In den Jahren 2000 bis 2005 wurden über 2.014 Haushalte aus zwölf Wohngebieten umgesiedelt. Meist handelte es sich hier um informelle Siedlungen (eThekweni 2005, 13). Eine Umsiedlung findet dort statt, wo auf Grund von unsicherer und gesundheitsschädlicher Wohnumgebung eine Aufwertung der Siedlung nicht mög-

lich ist. Für die umgesiedelte Bevölkerung werden seitens der Regierung geförderte Häuser – so genannte *low-cost* Häuser oder auch RDP-Häuser (aus den *Reconstruction and Development* Programmen) – zur Verfügung gestellt. Sie bestehen aus einem Raum mit Bad und Küche. Zunächst wurden 12 m² große Häuser gebaut. Dies hat sich aber in den vergangenen Jahren auf eine Größe von 30 m² verändert.

Um in den Genuss eines geförderten RDP-Hauses zu kommen, müssen die Antragsteller folgende Voraussetzungen auf jeden Fall mitbringen (Byerely 2008, 1; eThekwini 2008b, 10):

- Südafrikanische Staatsbürgerschaft
- Verheiratet sein bzw. über einen längeren Zeitraum mit einem Lebenspartner zusammen wohnen und/oder eine Familie haben
- Keine weiteren Güter und Wohneigentum besitzen
- Bisher noch keine staatliche Unterstützung für den Erwerb von Wohneigentum erhalten
- Einwohnerstatus der Stadt eThekwini
- Ein monatliches Haushaltseinkommen von weniger als 3.500 Rand¹⁰. (Liegt das Einkommen darüber, wird nur ein Teil der Unterstützung gezahlt.)
- Besitz eines gültigen Personalausweises

Für die Zuteilung eines Hauses müssen sich die interessierten Personen, die den oben genannten Kriterien entsprechen, bewerben und werden dann auf eine Liste gesetzt. Nur Personen von dieser Liste haben eine Chance auf Förderung. Nicht alle Bewohner von informellen Siedlungen entsprechen jedoch diesen Kriterien. Gerade die extrem armen Bevölkerungsschichten können sich oftmals nicht bewerben, da sie die genannten Kriterien nicht erfüllen und werden dann bei einer zwangsweisen Umsiedlung nicht berücksichtigt. Da die informellen Siedlungen jedoch abgerissen werden, verlieren sie ihre Unterkunft und ziehen in die verbleibenden informellen Siedlungen im Stadtgebiet, die dadurch noch überfüllter und die hygienischen Bedingungen immer schwieriger werden (Interview 26, Zivilgesellschaft). Es wird allerdings von dem gleichen Interviewpartner auch bezweifelt, dass es überhaupt eine Liste mit den Bewerbern gibt. In dieser Sicht findet die Zuteilung der Häuser nicht nach objektiven Kriterien oder nach dem Bedarf der Bevölkerung statt, sondern unterliegt dem Interesse der Politik. So bekommen Personen, die für ein politisches Verhalten belohnt werden, schneller ein Haus als andere (Interview 26, Zivilgesellschaft).

Obwohl von der Stadtregierung die Zahl der gebauten Häuser innerhalb des sozialen Wohnungsbaus mit 16.000 pro Jahr angegeben wird, bezweifelt ein Interviewpartner, dass die angegebene Anzahl auch wirklich gebaut wurde. Auch die Qualität der Häuser wird von mehreren Interviewpartnern kritisiert. Weiterhin wird kritisiert, dass von Seiten der Stadt die Bereitstellung von sozialem Wohnraum auf die Frage reduziert wird, wie viele Häuser gebaut werden: Bei der Umsiedlung der Einwohner aus Hütten der informellen Siedlungen wird oftmals eine mehrköpfige Familie in ein Haus mit einem Raum umgesiedelt. Das neue Haus ist für diese Familie zu klein, und sie fangen wieder an neue Hütten zu bauen (Interview 26, Zivilgesellschaft; Interview 13, Stadtverwaltung).

Eine Beteiligung der Bevölkerung findet weder bei der Auswahl der Häuser, d.h. der Lage, noch bei der Art des Hauses statt (Interview 13, Stadtverwaltung). Es wurde zwar über eine Beteiligung der Bevölkerung nachgedacht, aber diese Diskussion wurde aus Kostengründen wieder verworfen (Interview 13, Stadtverwaltung). Das Konzept, dass sozial Schwache die Möglichkeit haben, eine staatliche Förderung bzw. ein komplettes Haus zu bekommen, lässt eine „Wohltätigkeitsmentalität“ entstehen. Dies führt nach Aussagen eines Interviewpartners zu einer abwartenden Haltung der armen Bevölkerung (Interview 13, Stadtverwaltung; Interview 19, Stadtplanungsbüro). Von Seiten eines Stadtplanungsbüros wird der Vergabeprozess des sozialen Wohnbaus als so unflexibel bezeichnet, dass sogar die Infrastruktur im Umfeld, d.h. Straßen, Schulen, Krankenhäuser etc., nicht in die Planung mit einbezogen werden (Interview 19, Stadtplanungsbüro). Die Politiker haben Interesse an diesem System festzuhalten, da sie sich hierdurch auch Stimmen bei der Wahl „erkaufen“ können: *„Politicians don't want to change the system, because they say: 'vote for me and I will deliver you a house'”* (Interview 13, Stadtverwaltung).

Ein weiteres Problem stellt der hohe Flächenverbrauch dar. Die neuen Wohneinheiten sind sehr großzügig parzelliert: *“We have a society that has been derived from their ownership during the Apartheid, and now everyone wants their own plot and their own housing. You have to find large pieces of land to put each house on one side.”* (Interview 19, Stadtplanungsbüro) Es werden große Flächen an Land benötigt, um die Häuser zu bauen. Dies gestaltet sich als schwierig, da die Gemeinden darauf angewiesen sind, ihr Einkommen aus möglichst hohen Grundstücksverkäufen zu erhalten. Sie wollen deshalb ihr Land eher teuer verkaufen, als es für den sozialen Wohnungsbau zu verwenden (Interview 20, Stadtplanungsbüro). Bei der Suche nach privaten Grundstücken für den sozialen Wohnungsbau ist die Stadt auf billiges Bauland angewiesen. Grundstücke in zentraler Lage sind für den sozialen Wohnungsbau zu teuer. Das führt dazu, dass meist nur Gebiete außerhalb der Innenstadt bebaut werden (Interview 13, Stadtverwaltung). Um jedoch die Situation von Menschen zu verbessern, ist es wichtig, dass die Häuser nahe an den Arbeitsplätzen liegen (Interview 19, Stadtplanungsbüro). Die Umsiedlung der sozial schwachen Bevölkerung an den Rand der Stadt bringt für viele eine Verschlechterung ihrer Lebenssituation mit sich, da sie sich die hohen Fahrtkosten zu ihrem Arbeitsplatz nicht leisten können. Viele der Bewohner ziehen deshalb schnell wieder in informelle Siedlungen in der Nähe der Innenstadt, da formeller Wohnraum in zentraler Lage nicht ausreichend vorhanden ist. Informelle Siedlungen können deshalb auch als eine wichtige Überlebensstrategie von sozial schwachen Bevölkerungsschichten gesehen werden (Interview 26, Zivilgesellschaft).

6 *Stadtentwicklungsstrategien und Armutsreduzierung im Spannungsfeld von Anspruch und Wirklichkeit*

Die strategischen Pläne zur integrierten Stadtentwicklung mit ihrem Anspruch, die Herausforderungen des neuen demokratischen Südafrika zu lösen, sind in der Theorie gut durchdacht und die Zielsetzungen breitenwirksam angesetzt. Sie stellen

für das komplette Stadtgebiet von eThekweni eine detaillierte Zielsetzung für die nächsten Jahre dar. Die Koordination zwischen der 20-jährigen Vision des *Long Term Development Framework* und den in fünf Jahre eingeteilten IDPs ist gut aufeinander abgestimmt. Für die Erarbeitung der Strategien wurden viel Geld und Arbeitskraft investiert. Visionen und Ziele zur Armutsreduzierung und Verbesserung der Lebensbedürfnisse der Bevölkerung in eThekweni sind aus dem *Long Term Development Plan* und den IDPs klar ersichtlich. Es werden Lösungsmöglichkeiten für die einzelnen Bereiche der Stadt aufgezeigt und konkrete Aufgaben und Ergebnisse formuliert. Die Strategiepläne stellen sich als komplette Managementprozesse dar, die von der strategischen Planung bis zu Überlegungen bezüglich der Evaluation der einzelnen Projekte alle wesentlichen Schritte beinhalten.

Bei der Befragung wurde jedoch deutlich, dass die Herausforderungen, denen die Stadt gegenüber steht, in der Umsetzung nicht ausreichend angegangen werden und sich die Strategien und Zielsetzungen nicht auf die Praxis übertragen lassen. Bedauerlich ist, dass die einzelnen Ziele der Pläne nicht erreicht werden und bei dem Großteil der Bevölkerung keine Verbesserung ihrer aktuellen Lebenssituation stattfindet. Konkrete Handlungen und die Verwirklichung von Entwicklungsmaßnahmen blieben bislang weit hinter den hohen Erwartungen zurück. Ziele und Vorhaben aus den IDPs wurden bei weitem nicht erreicht und realisiert. Das Beispiel des sozialen Wohnungsbaus macht den Unterschied zwischen dem Anspruch der Strategien und der Lebenswirklichkeit der Bevölkerung sehr gut deutlich. Die aufgezählten Faktoren zeigen, dass die Strategie des sozialen Wohnungsbaus nicht als gänzlich erfolgreich bezeichnet werden kann, und dass formulierte Zielsetzungen und offizielle Zahlen auf dem Papier häufig wenig mit den Lebensrealitäten von Menschen zu tun haben. Die Rahmenbedingungen und Realitäten innerhalb des sozialen Wohnungsbaus in Südafrika und in eThekweni verstärken sogar die Tendenz, dass die Segregation innerhalb der Stadt verstärkt wird und dass sich heutzutage die Segregation nicht nach „Rasse“ sondern nach sozialer Herkunft vollzieht.

Anmerkungen

¹ Ziel der Apartheid war es, die Durchmischung verschiedener Rassen zu verhindern. Das Grundprinzip der Apartheid war die getrennte Entwicklung. Jede Rasse sollte die Möglichkeit haben sich eigenständig zu entwickeln und eine eigene Form der Zivilisation zu finden. Hierzu wurde unter anderem die räumliche Segregation der Bevölkerungsgruppen vorgenommen. Für die Schwarzen wurden so genannte *homelands* geschaffen, in denen sie unabhängig von den Weißen leben sollten. Die Regierung zerstörte schwarze Siedlungen, um die Schwarzen zur Umsiedlung zu zwingen und deportierte sie in die *homelands*. In den Städten wurden große *townships* gebaut, in die die Schwarzen aus den anderen Teilen der Stadt zwangsumgesiedelt wurden. Mit dem *Group Area Act 1950* fand die kompromisslose räumliche Segregation und „Rassentrennung“ ihren Höhepunkt.

² Entspricht 37 Euro (1 Rand = 0,09 EUR; Stand 5.7.2009)

³ Der *Municipal Structures Act* beinhaltet die wichtigsten Prinzipien, Mechanismen und Prozesse der Kommune, u.a. definiert er unterschiedliche Kategorien und Typen von Kommunen.

⁴ Der *Municipal Systems Act* fokussiert auf die internen Verwaltungsstrukturen der Kommunen. Es beinhaltet die grundlegenden Prinzipien und Mechanismen zur Umsetzung des *White Paper of Local Government*.

- ⁵ Das Executive Committee wurde durch das Parlament der Stadt eThekweni eingerichtet. Der politische Bürgermeister ruft das Komitee zusammen. Die Zusammensetzung des Komitees entspricht dem Verhältnis der Parteien im Stadtparlament. Das Komitee ist das höchste Gremium und Managementkomitee der Stadt. Die einzelnen Verwaltungseinheiten berichten diesem und die Berichte werden dann mit einer Empfehlung an das Stadtparlament weiter geleitet.
- ⁶ Der Bedarf wurde errechnet aus dem Zensus von 2001 und aus dem „GIS Address Base“ Projekt der Stadt eThekweni.
- ⁷ Entspricht 58 Millionen Euro (1 Rand = 0,09 EUR; Stand 5.7.2009)
- ⁸ Entspricht 41 Millionen Euro (1 Rand = 0,09 EUR; Stand 5.7.2009)
- ⁹ Entspricht 17 Millionen Euro (1 Rand = 0,09 EUR; Stand 5.7.2009)
- ¹⁰ Entspricht 300 Euro (1 Rand = 0,09 EUR; Stand 5.7.2009)

Literatur

- ANC (Afrikanischen Nationalkongress)(1994): Reconstruction and development Programme: A policy framework. [<http://www.anc.org.za/rdp/rdp.html>], zugegriffen am 10.07.2008].
- Byerely, M. (2008): Brief overview of housing policy. Procurement and Infrastructure Housing Department. Unveröffentlicht. Durban.
- Cashdan, B. (2002): Local government and poverty in South Africa. In: Parnell, S.; Pieterse, E. & Swilling, M. et al. (2002): Democratising local government the South African experiment. Lansdowne, 159-180.
- Cloete, J.J.N. & Thornhill, C. (2005): South African municipal government and administration. The new dispensation. Pretoria.
- CPU (Corporate Policy Unit, eThekweni Municipality) (2004a): Making city strategy come alive. Experiences from eThekweni Municipality, Durban South Afrika. Durban.
- CPU (Corporate Policy Unit, eThekweni Municipality) (2004b): Background discussion on indigence. Unveröffentlicht. Durban.
- DPLG (Department of Provincial and Local Government) (2003): IDP guide-pack. General overview. o.A. [http://www.thedplg.gov.za/subwebsites/idp/documents/Guide_IDP.pdf], zugegriffen am 26.02.2009].
- eThekweni Municipality (2001): Long Term Development Framework. [www.durban.gov.za/durban/government/mayor/policy/ltdf], zugegriffen am 10.07.2008]. Durban.
- eThekweni Municipality (2003): eThekweni Municipality Integrated Development Plan 2003-2007. Durban.
- eThekweni Municipality (2005): The quality of life of Durban's people. Trends: 1998-2005. Durban.
- eThekweni Municipality (2006): eThekweni Municipality Integrated Development Plan. 2010 and Beyond. 2006-2011. Durban.
- eThekweni Municipality (2007): eThekweni Municipality Integrated Development Plan. 2010 and Beyond. 2007-2008 Review. Durban.
- eThekweni Municipality (2008a): eThekweni Municipality Integrated Development Plan, Draft 2008, Review 2008/2009. Durban.
- eThekweni Municipality (2008b): Integrated Housing Development Plan eThekweni Municipality. Sector Plan IDP 2008/09. Durban
- Faculty of Spatial Planning, University of Dortmund (2005): Polycentric (D)urban structure. Planning in fragmented cities. Final Report. Students' Project F08 2004/2005. Dortmund.
- Godehart, S. (2006): The transformation of townships in South Africa. The case of KwaMashu, Durban. SPRING Research Series No. 49, Dortmund.
- Hindson, D. & O'Leary, B. (2003): Durban's changing racial geography 1985-1996. Durban.
- KwaZulu-Natal Department of Local Government and Traditional Affairs (Hrsg.) (2007): Memorandum on the objects of KwaZulu-Natal planning and development bill. Pietermaritzburg.
- Mabin, A. (1992): Comprehensive segregation: The origins of the Group Areas Act and its planning apparatuses. Journal of Southern African Studies 18, 2, 406-429.
- Marx, C. & Charlton, S. (2003): Durban, South Africa. In: UN-Habitat (Hrsg.): Global report on human settlements 2003. The challenge of slums. London, 195-223.

- Parnell, S. (2005): Constructing a developmental nation – The challenge of including the poor in the post-Apartheid city. In: *Transformation* 58, 20-44.
- Parnell, S.; Pieterse, E. & Swilling, M. et al. (2002): Democratizing local government: the South African experiment. Landsdowne.
- Pillay, U.; Tomlinson, R. & du Toit, J. (2006): Democracy and delivery. Urban policy in South Africa. Kapstadt.
- Rauch, T. (2002): Overcoming the legacy of Apartheid through municipal development planning? In: Osmanovic, A. (Hrsg.): *Transforming South Africa*. Hamburg African Studies 12. Hamburg: Institut für Afrikakunde, 142-171.
- Republic of South Africa (1998): White paper on local government. [<http://www.thedplg.gov.za/sub-websites/wpaper/wpindex.htm#cont>, zugegriffen 02.03.2009]
- Republic of South Africa (2000): Local government: Municipal System Act. No. 32 of 2000, G 21776, 20 November 2000. [<http://www.info.gov.za/view/DownloadFileAction?id=68199>, zugegriffen 02.03.2009]
- Republic of South Africa (1998): Local government: Municipal Structure Act. Act No. 117, 1998. [<http://www.info.gov.za/view/DownloadFileAction?id=70652>, zugegriffen 02.03.2009]
- Rospabe, S. & Selod, H. (2006): Does city structure cause unemployment? The case of Cape Town. In: Bhorat, H. & Kanbur, R.: *Poverty and policy in post-Apartheid South Africa*. Cape Town
- Stetten, J. (2000): Fallbeispiel Südafrika. In: Hengstenberg, P. (Hrsg.): *Dezentralisierung und kommunale Selbstverwaltung: zur kommunalpolitischen Projektarbeit der Friedrich-Ebert-Stiftung in Afrika, Asien, Lateinamerika*. Electronic ed.: Bonn: FES Library: 43-50. [<http://www.fes.de/fulltext/iez/00650004.htm#LOCE9E5>, zugegriffen am 16.01.2008].
- Venter, A. & Landsberg, C. (2006): *Government and politics in the new South Africa*. Pretoria.
- Vermeulin, S. (2004): Socio-spatial dynamics in the Post-Apartheid city: The case of eThekweni Municipality Area. Paper präsentiert auf der „African Renewal, African Renaissance“: New Perspectives on Africa's past and Africa's present. AFSAAP annual conference 26-28th November 2004, University of Western Australia. Perth.

Autorin:

Dipl. Geogr., Dipl. Päd. Anke Werner
 Leopold-Franzens Universität Innsbruck
 Institut für Geographie
 e-mail: anke.werner@uibk.ac.at

MATTHIAS FORCHER-MAYR

HIV/AIDS, Gender und der Übergang von Schule zu Arbeit in einem südafrikanischen Township

Kurzfassung

Der Artikel erkundet die Zusammenhänge zwischen Armut, Arbeitslosigkeit und dem HIV/AIDS Risiko junger Menschen in marginalisierten städtischen Räumen Südafrikas. Jugendliche Lebenserhaltung wird aus der Perspektive des Lebenslaufes betrachtet. Der Teilübergang von Schule zu Arbeit bildet hierbei den Ausgangspunkt. Massive strukturelle Hindernisse stehen der Erreichung der Erwachsenenrolle gegenüber und beeinflussen die Ausbildung von sozialen Praktiken, die Jugendliche einem erhöhten HIV/AIDS Risiko aussetzen.

Abstract: HIV/AIDS, gender and the transition from school to work in a South African township

This article examines the multifaceted relationship between poverty, unemployment and the risk of HIV/AIDS among young people in marginalized urban areas of South Africa. The livelihoods of township youth are examined under a life course perspective. School-to-work transitions serve as a starting point. Reaching adulthood is challenged by massive structural constraints and affects the formation of social practices which enhance the risk of HIV/AIDS among young people.

Resumo: HIV/SIDA, gênero e a passagem da vida escolar para o mundo do trabalho num township sulafriicano

Este artigo examina as múltiplas relações entre a pobreza, o desemprego e o risco de HIV/SIDA de jovens nas áreas urbanas marginalizadas da África do Sul. A subsistência dos jovens é examinada através duma perspectiva biográfica. O ponto de partida do estudo é a passagem da vida escolar para o mundo do trabalho. Ficar adulto é um desafio frente os massivos obstáculos estruturais que influenciam as práticas sociais dos jovens e que aumentam o risco de HIV/SIDA.

1 *Einleitung*

HIV/AIDS ist eine Pandemie. Im Jahr 2007 lebten weltweit geschätzte 33 Mio. Menschen mit dem HI Virus. Während die Prozentzahl der Menschen, die mit HIV/AIDS leben, seit dem Jahr 2000 auf hohem Niveau stagniert, ist die Anzahl der direkt Betroffenen weiter gestiegen. Dieses Zahlenverhältnis ist ein Resultat der stetigen Akkumulation von Neuinfektionen mit längeren Überlebenszeiten gemessen vor dem Hintergrund eines allgemeinen Bevölkerungswachstums. Das subsaharische Afrika ist die weltweit am stärksten betroffene Region. Erkrankungen als Folge von AIDS stellen die häufigste Todesursache dar (UNAIDS 2007). Das südliche Afrika bildet das globale Epizentrum. 35 % aller Menschen, die von einer HIV Infektion direkt betroffen

sind, leben hier. 32 % der weltweiten Neuinfektionen sind dieser Subregion zuzuzählen (WHO 2003). Mit 5,7 Mio. ist Südafrika jenes Land, in dem weltweit die meisten Menschen mit HIV/AIDS leben (Department of Health 2007). In Entwicklungsländern ist heterosexueller Geschlechtsverkehr der häufigste Übertragungsweg des HI Virus. Zentrale Variablen stellen Geschlecht, Klasse¹, Raum und Lebensalter dar. Junge Menschen sind besonders betroffen. Weltweit sind 45 % aller Neuinfektionen der Altersgruppe 15-24 Jahre zuzuzählen, wobei weibliche Jugendliche überproportional betroffen sind (UNAIDS 2008). In Südafrika sind 10 % aller Jugendlichen HIV positiv, 77 % davon sind weiblich (Pettifor et al. 2007). Lebensbedingungen, die von räumlicher und sozialer Marginalisierung gekennzeichnet sind, steigern das Risiko einer Infektion deutlich (Zwi & Cabral 1991).

1.1 *Forschungskontext und methodische Reflexion*

Die nachfolgenden Überlegungen sind Teil eines Dissertationsprojektes, welches sich mit den sozialen und räumlichen Aspekten des Erwachsenwerdens im Kontext der südafrikanischen HIV/AIDS Epidemie auseinandersetzt (vgl. Forcher-Mayr 2008). Das Forschungsinteresse fokussiert auf Handlungsstrategien, Bedeutungs- und Sinnkonstruktionen überwiegend isiZulu sprechender junger Menschen in Hinblick auf den Übergang ins Erwachsenenalter: Wie gestalten junge Menschen ihr Erwachsenwerden vor dem Hintergrund von Armut und Arbeitslosigkeit und welches sind die Hintergründe des biographischen Handelns junger Menschen in diesem Zusammenhang? Dabei wird von einem Raumverständnis ausgegangen, welches diesen als ein Produkt menschlicher Handlungen bzw. sozialer Praxis begreift (Schmidt 2005). Nach Chari (2006) lässt sich sozialer Raum in Anlehnung an Lefebvre als ein Produkt menschlicher Lebensgeschichten, eingebunden in Produktionsverhältnisse verstehen: “[...] *We must see social space as we readily conceive of ‘social time’ as multiple histories that are made, contested, lost, remembered, or perceived.*” (Chari 2006, 106). Erzählungen über die eigenen Lebensverhältnisse und das eigene Handeln wurden vor einem solchen Verständnis gesammelt.

Die Erhebung empirischer Daten erfolgte unter Anwendung eines *mixed-method* Ansatzes, der ein breites Spektrum von Erhebungsmethoden umfasste. Die durchgeführten qualitativen Interviews und Gruppendiskussionen lassen sich in drei Phasen einteilen. Zu Beginn der Feldarbeiten dienten explorative, semi-strukturiert angelegte Interviews und Gruppendiskussionen unter Zuhilfenahme partizipativer Methoden dazu, einen ersten Überblick über das Forschungsfeld zu gewinnen. Die hieraus gewonnenen Daten wurden in einem vertiefenden Schritt zur Erstellung von Interviewleitfäden genutzt, welche wiederum in Einzelinterviews sowie in Gruppendiskussionen verwendet wurden. Die dritte Phase bestand aus lebensgeschichtlichen Interviews. Hinzu kamen Daten aus Fragebogen, halbteilnehmender Beobachtung, informellen Gesprächen sowie Interviews mit lokalen Experten. Qualitative Interviews wurden wahlweise in isiXhosa, isiZulu oder Englisch geführt. Jeweils abhängig vom Geschlecht der Gesprächspartner wurden die Interviews von weiblichen oder männlichen Überset-

zern aus der lokalen *community* begleitet. Das Alter der Forschungsassistenten reichte vom 19. bis zum 26. Lebensjahr. Die hier geführten Überlegungen basieren auf nicht vollständig ausgewerteten Daten und sind daher als explorativ zu betrachten.

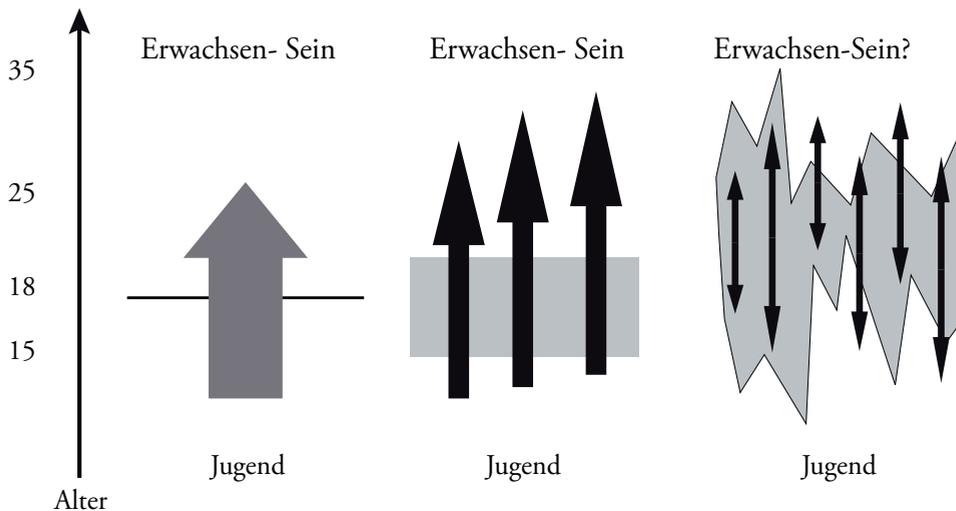
2 *Jugend und Lebenslauf*

Der Begriff Alter besitzt eine biologische und eine soziale Dimension. Die Bedeutung und Erfahrung von Alter ist eine subjektive Erfahrung, in welcher sich historische und kulturelle Prozesse widerspiegeln (Wyn & White 1997). Umfasste der menschliche Lebenslauf in Industrieländern um 1900 nur das Kindheits- und Erwachsenenalter, entwickelte sich mit der zunehmenden Komplexität beruflicher Tätigkeiten die Notwendigkeit der Einübung entsprechender Kompetenzen, was zur Ausbildung der Lebensphase Jugend führte. In diesem Sinne handelt es sich bei Jugend um eine sozial konstruierte Entität, die in Abhängigkeit zu sozialen, politischen, kulturellen und ökonomischen Faktoren steht. Das Ende der Lebensphase Jugend markiert den Übergang ins Erwachsenenalter. Dieser Statusübergang ist an eine Reihe von normativen Vorstellungen geknüpft, die in Spannung zu vorhandenen gesellschaftlichen Strukturen stehen. Aus einer eher akteursbetonten Sichtweise lässt sich die Lebensphase Jugend wie auch der Übergang ins Erwachsenenalter als ein Ausverhandlungsprozess verstehen: „Jugendliche als Produzenten ihrer eigenen persönlichen Entwicklung“ (Hurrelmann 2007, 43; Richter et al. 2005; Griese 2007). Grundsätzlich bietet das Konzept des Überganges ein nützliches analytisches Instrument zum besseren Verständnis jugendlicher Entwicklungswege im Spannungsfeld individueller Entscheidungsprozesse und struktureller Hindernisse (Bynner 2001; Wyn & Dwyer 2000). Die Sozialisationstheorie benennt vier zentrale Entwicklungsaufgaben am Übergang zwischen Jugend und Erwachsenenalter. Hierbei handelt es sich um den jeweiligen Übergang in die Konsumenten-, Bürger-, Berufs- und Familienrolle. Diese vollziehen sich nicht isoliert, sondern sind eng miteinander verknüpft (Hurrelmann 2007).

Eine Vielzahl von Forschungsarbeiten zu jugendlichen Übergängen in Industrieländern weist auf Veränderungen in den letzten zwei Jahrzehnten hin (Bynner 2001, 2005; Hopkins & Pain 2007; Jensen Arnett 2000). Hierbei kommt dem Begriff der „Individualisierung“ eine zentrale Bedeutung zu. Die sozialwissenschaftliche Kindheits- und Jugendforschung zeigt auf, dass der Übergang von der Kindheit in das Erwachsenenalter immer weniger als ein linearer Durchgangsprozess von der Abhängigkeit zur Unabhängigkeit zu begreifen ist. Ursachen wie veränderte Familienstrukturen oder der Wandel von Ausbildungs- und Arbeitswelten bedingen, dass sich der Prozess des Erwachsenwerdens heute länger und komplexer gestaltet (vgl. Beck 1986, 205; Furlong & Cartmel 1997). Jugend wird zu einer eigenständigen Lebensphase (Hurrelmann 2007). Dieser Wandel birgt ein größeres Maß an Chancen, aber auch an Risiken und bedeutet eine Verlagerung von biographischen Gewissheiten zu Ungewissheiten. Der Wandel manifestiert sich in einer zeitlichen und strukturellen Veränderung der Übergänge (vgl. Abb.1). Dem klar abgrenzbaren Übergang steht eine Verlängerung bzw. Diffusion der Übergangsphase gegenüber. Gleichzeitig bleibt die Erlangung der Unabhängigkeit

vom Elternhaus ein in Industrieländern gesellschaftlich angestrebtes und erreichbares Ziel. Ähnliche Prozesse sind auch in Entwicklungsländern zu beobachten. Dort ist die Veränderung eng mit Prozessen der Demokratisierung und Globalisierung verknüpft. In der Entwicklungsforschung wird der Gruppe der Kinder und Jugendlichen seit etwa zwei Jahrzehnten eine zunehmende Aufmerksamkeit zuteil. Viele Forschungsarbeiten erschöpfen sich jedoch in der Ausgliederung spezifischer Altersgruppen, ohne dabei die sozialisationsrelevanten Dimensionen dieser Lebensphase zu berücksichtigen.

Abb. 1: Veränderte Übergänge ins Erwachsenenalter in Industrieländern



Quelle: Walther (2008)

Dies obgleich eine solche Betrachtung wertvolle Perspektiven auf die vielfältigen Verstrickungen junger Menschen in soziale, politische, wirtschaftliche und kulturelle Kräftelinien bietet. In diesem Sinne befasst sich eine geringe aber stetig wachsende Anzahl von mehrheitlich qualitativen Forschungsarbeiten mit den Übergängen junger Menschen in Entwicklungsländern (Christiansen et al. 2006). Die Durchsicht zeigt, dass die Anwendung von Konzepten aus dem Kontext von Industrieländern hilfreiche Analyseraster darstellen, jedoch kritisch hinterfragt und adaptiert werden müssen. Punch (2001; 2002, 124) setzt sich mit dem dichotomen Verständnis von Abhängigkeit und Unabhängigkeit auseinander. Ihr Konzept der „*negotiated interdependence*“ basiert auf der Analyse von Eltern-Kind-Beziehungen im Kontext von Lebenserhaltungssystemen im ländlichen Bolivien. Dort führen strukturelle Zwänge zu einer lebenslangen ökonomischen Abhängigkeit zwischen Eltern und Kindern, die regelmäßig neu ausverhandelt wird. Abhängigkeit und Loslösung sind als Kontinuum zu verstehen. Ansell (2004) Studie über Sekundarschulwesen und Übergänge in ländlichen Regionen Lesothos und Zimbabwes zeigt, dass das Streben nach einer Beschäftigung im formellen Sektor in Relation zur Entwicklung des Bildungswesens zu sehen ist und beide Prozesse die

Beschaffenheit von Übergängen beeinflussen. Anstelle der Analyse von extern identifizierten Statusübergängen beschäftigt sich der südafrikanische *Status of the Youth Report* mit der Frage, wie Jugendliche den Übergang selbst definieren. Familiäre und finanzielle Unabhängigkeit stellt dort ein zentrales und gesellschaftsübergreifendes Merkmal des Erwachsenenstatus dar (Richter et al. 2005; Richter & Panday 2006). Der *Panel on Transitions to Adulthood in Developing Countries* weist auf den Einfluss der Globalisierung als Stifterin universeller Lebens- und Wertemuster hin und sieht materielle Unabhängigkeit und Selbstständigkeit als global übergreifendes Ziel jugendlicher Übergänge (NRCIOM 2005). Die Gesellschaften der Industrieländer sind in soziokultureller Hinsicht heterogen strukturiert. Entwicklungsländer weisen darüber hinaus ein hohes Maß an struktureller Heterogenität auf. Das Schwellenland Südafrika vereint beide Aspekte und gewinnt durch seine Vergangenheit rassistischer Trennung und politischer Gegenbewegungen in jüngerer Zeit stark an Komplexität. Die enge Verknüpfung der Variablen Rasse², Klasse und Raum befindet sich in einem langsamen Prozess der Auflösung mit ungewissem Ausgang. Für die Lebensphase Jugend und den Übergang ins Erwachsenenalter bedeutet dies eine zunehmende Pluralisierung der vom Apartheidregime ausgewiesenen Bevölkerungsgruppen entlang sozialer Klassen. In Hinblick auf den Transformationsprozess folgt daraus, dass Lebensalter eine Variable sozialer Stratifizierung darstellt. Altersgruppen gewinnen oder verlieren in Hinblick auf die Verteilung von Ressourcen abhängig von den jeweilig vorherrschenden sozialen und politischen Haltungen und den gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, aus welchen diese entspringen (Furstenberg 2004). Insofern gilt es zu klären, wie es um die Lebenschancen der Jugendlichen Südafrikas in der zweiten Dekade des Transformationsprozesses steht.

3 *Armut und Arbeitslosigkeit*

Südafrika ist im weltweiten Vergleich eines jener Länder mit der höchsten Ausprägung gesellschaftlicher Ungleichheit (UNDP 2007). Die aus den politischen Maßnahmen des Apartheidregimes entstandenen sozialen Ungleichheiten beeinflussen trotz der nach 1994 betriebenen Politik der Umstrukturierung und Demokratisierung die Lebensverhältnisse und Chancen junger Menschen in Südafrika bis heute entscheidend. Trotz relativen Reichtums ist die Lebensrealität vieler Südafrikaner von anhaltender Armut oder Armutsgefährdung geprägt. Anstrengungen zur Beseitigung staatlicher Diskriminierung und damit der Senkung von Armut, Arbeitslosigkeit und Ungleichheit zeigen bislang nur geringe Erfolge. Relative Verbesserungen wurden lediglich im Bereich der Infrastruktur erzielt. So konnten seit 1994 verschiedene Programme dazu beitragen, den Zugang zu Wasser, Sanitäranlagen, Gesundheitseinrichtungen, Elektrizität und Wohnraum zu verbessern (Aliber 2003). Hinzu kommt ein international beachtetes, weil vergleichsweise effizient funktionierendes soziales Sicherungssystem bestehend aus verschiedenen Beihilfen (ODI 2006). Mit der Machtübernahme des ANC im Jahr 1994 wurde das *Reconstruction and Development Programme* (RDP) aus der Taufe gehoben. Das darin formulierte Ziel der Armutsreduzierung war von einer wenig klar umrissenen wirtschaftlichen Strategie begleitet. Um diesbezügliche Verbesserungen

zu erzielen, wurde in Folge der *Growth, Employment and Redistribution* Rahmenplan (GEAR) verabschiedet, welcher neoklassischen makroökonomischen Überlegungen in Hinblick auf das zu steigernde Wirtschaftswachstum folgte. Der daraufhin einsetzenden Debatte bezüglich der Adäquatheit der Maßnahmen sowie eines neoliberalen Ausverkaufs des ANC steht heute der Befund des beschäftigungslosen Wachstums gegenüber (Adelzadeh 1996; Seekings & Natrass 2005). Obgleich die Beseitigung der Apartheidstrukturen den Zugang zu mehr und sozial besser abgesicherten Arbeitsplätzen, besserer Ausbildung und höheren Einkommen für eine signifikante Anzahl von Menschen erleichtert hat, haben diese Veränderungen die Zahl der von Armut Betroffenen nicht reduziert. Besonders die Gruppe der nicht oder schlecht ausgebildeten Arbeiter ist von einem Rückgang bzw. einer Flexibilisierung von Arbeitsplätzen betroffen (Francis 2006).

Diese Problematik trifft die verschiedenen Bevölkerungsgruppen in unterschiedlichem Ausmaß. Während 58 % der schwarzen Jugendlichen unter 18 Jahren von Armut betroffen sind, leben von den weißen Jugendlichen lediglich 1 % in Armut. In der Gruppe der 18–24-jährigen sinkt dieser Wert auf 48 %, während die Zahl der in Armut lebenden weißen Jugendlichen stabil bleibt (Richter et al. 2005). In Hinblick auf die Gruppe der Jugendlichen und jungen Erwachsenen spiegelt sich diese Ungleichverteilung auch in der Verteilung der Arbeitslosenzahlen wider. So ist der Anteil arbeitsloser Schwarzer zwischen 1995 und 2002 von 37 % auf 48 % gestiegen, während der Anteil arbeitsloser Weißer von 6 % auf 10 % gestiegen ist. Besonders betroffen sind hier wiederum jene, deren höchste Qualifikation das *matric*³ darstellt oder noch darunter liegt (Burger & Woolard 2005). Die größte Hürde stellt oftmals der Einstieg in den formellen Arbeitsmarkt dar (Bhorat 2004). Unter arbeitslosen Männern lag der Anteil der Arbeitsmarkteinsteiger im Jahr 2008 bei 38 %. Der Anteil der Frauen, die vergeblich den Einstieg in den Arbeitsmarkt gesucht hatten, lag bei 46,3 % (STATSSA 2008).

Der Befund des hohen Niveaus und der zugleich ungleichen Verteilung von Armut und Arbeitslosigkeit gewinnt im Kontext der in Südafrika herrschenden HIV/AIDS Epidemie eine zusätzliche Dimension. Insofern, als jene Bevölkerungsgruppen, die unter Armut und Arbeitslosigkeit leiden, eine besonders hohe Suszeptibilität⁴ gegenüber einer HIV Infektion aufweisen und in einem stärkeren Maße verwundbar gegenüber AIDS sind. Insofern bedingen Armut und HIV/AIDS einander wechselseitig (Cohen 1998). Zum Ersten existiert ein Zusammenhang zwischen der räumlichen Verteilung von HIV/AIDS und sozioökonomischen Indikatoren. Informelle Siedlungen in Südafrika stellen einen Brennpunkt dar und weisen im Vergleich zu formellen Wohngebieten eine erhöhte HIV Prävalenz auf. Neben einem vergleichsweise niedrigen Bildungsniveau und einer erhöhten Prävalenz von Geschlechtskrankheiten findet sich dort auch eine erhöhte Anzahl multipler Partnerbeziehungen (Hunter 2007). Dementsprechend ist ein disproportional hoher Prozentsatz an Neuinfektionen in diesen Gebieten zu verorten (Shisana et al. 2005). Zum Zweiten führt die Erfahrung von AIDS oftmals zu einer Intensivierung der Armut. Eine Vielzahl von Studien auf Haushaltsebene weist auf Veränderungen in Hinblick auf Einnahmen, Konsum und Ausgaben unter dem Einfluss von AIDS hin (vgl. Whiteside & Lee 2006). In ökonomi-

scher Hinsicht konzentriert sich AIDS auf das produktivste Segment der Bevölkerung (15–49 Jahre). Todesfälle treffen wichtige Akteure der Lebenserhaltungssysteme von Haushalten (Gow & Desmond 2002). So weist die Altersgruppe 30–39 Jahre die höchste Sterberate auf. Bei einem Großteil der Todesursachen handelt es sich um Erkrankungen, die häufig in einem Zusammenhang mit AIDS auftreten (STATSSA 2006).

Während der Tod älterer Familienmitglieder den Haushalt meist nicht unerwartet trifft und Vorkehrungen in emotionaler, finanzieller wie funktionaler Hinsicht getroffen werden können, tritt der Tod eines jüngeren Familienmitgliedes meist unvorhergesehen ein. In Hinblick auf die hohen Kosten eines Begräbnisses etwa existiert für ältere Menschen meist eine Versicherungspolize. Die unerwarteten hohen Kosten, die beim Tod eines jüngeren Familienmitgliedes auftreten, sind von armen Haushalten oft alleine nicht zu tragen. In Folge von hieraus resultierenden Schocks sind rückläufige Bildungsinvestitionen häufig zu beobachten. Demgegenüber existiert ein Zusammenhang zwischen Ausbildungsniveau und HIV Prävalenz (Evian et al. 2004; Rosen et al. 2003). Ein niedriges Bildungsniveau korreliert mit einer hohen HIV Prävalenz.

4 Migration

Im Vergleich zu anderen stark betroffenen Staaten wie Thailand oder Uganda erreichte die HIV/AIDS Pandemie Südafrika mit einiger Verspätung. Lagen die HIV Prävalenzraten Anfang der 1990er Jahre bei 1 %, explodierten diese bis auf über 40 % im Jahr 2008. Die Entwicklung der Epidemie ist in einem historischen, politischen, sozialen und ökonomischen Kontext zu sehen, welcher in seiner Relevanz von der Apartheid bis in die Präsidentschaft Thabo Mbekis reicht (Campell 2003; Mbali 2004). Der bis heute manifesten ungleichen räumlichen Entwicklung in Hinblick auf Urbanisierung und Industrialisierung stand ein System der Arbeitsmigration gegenüber, das eine schnelle Verbreitung von HIV/AIDS begünstigte. Die Basis dieses Systems bildeten schwarze männliche Arbeitsmigranten aus ländlichen Gebieten, die auf Basis eines nachweisbaren Arbeitsverhältnisses ein de jure Aufenthaltsrecht in Städten erhielten. Die Zahl der weiblichen Arbeitsmigranten war vergleichsweise gering. Legale Erwerbstätigkeiten bestanden neben der Industriearbeit vor allem in der Kinderbetreuung und der Haushaltshilfe in weißen Wohngebieten. Mehrheitlich bildete die städtische Erwerbstätigkeit der Männer das Gegenstück zur Familienbetreuung und Führung der ländlichen Herkunftshaushalte durch Frauen.

Die räumliche Trennung von Haushalten und Familien führte neben der Verarmung ländlicher Gebiete zur Ausbildung von sexuellen Netzwerken, welche die Ausbreitung des HI Virus beschleunigten (vgl. Marks 2002). Mit dem schrittweisen Niedergang des Apartheidsystems und der Abschaffung der *influx control*⁵ sowie anderen Instrumenten der räumlichen Kontrolle kam es zu einer Veränderung dieser Migrationsmuster. Die ländliche Bevölkerung, darunter viele Frauen, begann in immer stärkerem Ausmaß in die Stadt zu ziehen. Diesem Prozess der zunehmenden Feminisierung der Migration kommt im Hinblick auf die Verbreitung von HIV/AIDS eine wichtige Rolle zu (Hunter 2007).

In seiner ursprünglichen Form kannte das institutionalisierte System der Arbeitsmigration Frauen, die im formellen städtischen Sektor tätig waren. Daneben existierte eine Form der Überlebenssicherung, welche aus Tätigkeiten im informellen Sektor bestand. Sexuelle Beziehungen, die in ihrem Kern ökonomisch motiviert waren und als Gegenleistung für sexuelle Handlungen materielle Güter vorsahen, existierten als parallele Strategie der Überlebenssicherung. Heute hat die Zahl der Frauen, die alleine ihren ländlichen Herkunftsort verlassen und in den ausufernden informellen Siedlungen der südafrikanischen Städte ihr Leben bestreiten, stark zugenommen. Sinkende Heiratsraten als Folge von Arbeitslosigkeit, das Fehlen von materiellen Ressourcen sowie die flexiblere Organisation von Haushalten sind einige zentrale Ursachen für die Zunahme zirkulärer Migrationsbewegungen von alleinstehenden Frauen zwischen Land und Stadt. Sexuelle Dienste im Tausch für materielle Güter sind oftmals die einzige Möglichkeit, ein Auskommen zu finden. Transaktionalem Sex kommt damit eine wichtige Rolle für das Verständnis der landesweit wütenden HIV/AIDS Epidemie zu (Hunter 2007).

5 *Das Untersuchungsgebiet*

Die beiden Townships Clermont und KwaDabeka liegen etwa 12 km westlich des Durban CBD im administrativen Gebiet der eThekweni Municipal Area (EMA) (Tichmann 1987). Die Bevölkerungszahl liegt laut URBAN Renewal Report 1998 bei 143 500 (Clermont: 82 920; KwaDabeka: 60 600) (DMA Spatial Development Framework Steering Committee 1998, 45). Clermont wurde im Jahr 1931 als ein de facto Arbeitskräftequartier außerhalb der damaligen Stadtgrenzen von Durban und Pinetown gegründet (Morris & Hindson 1995). Die Lutheran Berlin Missionary Society, bekannt als Christianenburg Mission, verkaufte 1930 die Hälfte ihres Landeigentums an Mitglieder der afrikanischen Bevölkerungsgruppe, der Rest wurde vom Staat übernommen (Swanson 1996). Dies ermöglichte die Gründung des einzigen *freehold townships* im Großraum von Durban, in dem Mitglieder der afrikanischen Bevölkerungsgruppe Grundbesitz erwerben konnten. Ende 1937 wurde ein „*private township for natives*“ von den Provinzbehörden offiziell anerkannt (Ponnusamy 2001; Pinetown Museum 2000; Maasdorp & Pillay 1983, 47). In den späten 1960er und frühen 1970er Jahren resultierte ein unkontrolliertes Wachstum informeller Siedlungen aus der Räumung Cato Manors und dem wachsenden Arbeitsplatzangebot im angrenzenden Industriegebiet von Pinetown und New Germany. In Folge wurde Ende der 1970er Jahre auf der anderen Seite des Umvuzane River KwaDabeka gegründet. Anfang der 1980er waren 900 Häuser und der Kranskloof KK Hostel Komplex für 10 000 Bewohner fertig gestellt (Swanson 1996). 30 Jahre später sind Clermont und KwaDabeka noch immer von informellen Siedlungen und informalisierten Gebäuden geprägt. Die Existenz von privatem Grundbesitz begünstigt dieses Phänomen. Eigentümer vermieten Freiflächen, Gärten oder Gebäude. Dem Rückgang des Arbeitsplatzangebots stehen zahlreiche multilokal organisierte Haushalte gegenüber, welche die zirkuläre Migration zwischen Stadt und Land begünstigen (Erhard 2009; Forcher-

Mayr 2008). Grundbesitzer, die in bessere Wohngebiete abgewandert sind bzw. ihren Grundbesitz nicht selbst nutzen, vermieten diesen. Die Profitorientierung dieser Praxis resultiert in schlechter Qualität, geringer Größe und/oder Überbelegung der einzelnen Gebäude bzw. Mieteinheiten.

5.1 Sozialer Raum und Lebensverhältnisse

Die Bevölkerungsstruktur des Untersuchungsgebietes wird deutlich durch Jugendliche und junge Erwachsene dominiert (eThekwin Municipality 2006; STATSSA 2004). Während die Urbanisierung ländlicher Bevölkerungsgruppen oftmals stark vom Motiv der Verbesserung der eigenen Lebensbedingungen getragen ist, zeichnen die Daten zur Wahrnehmung der Lebensverhältnisse im städtischen Niederlassungsgebiet ein konträres Bild⁶. Eine zentrale Komponente dieser Wahrnehmung bildet die ungenügende Infrastruktur- und Ressourcenausstattung, die einerseits zur Qualität des eigenen Lebens sowie zum Vorhandensein von Chancen in Hinblick auf die Lebensführung in Beziehung gesetzt werden. Clermont und KwaDabeka werden in diesem Zusammenhang nicht als ein Raum gesehen. Vielmehr sind die Beschreibungen durch ein hohes Maß an Differenzierung in Hinblick auf Teilräume und darin lebende Bewohner gekennzeichnet. So wird KwaDabeka, ein in stärkerem Maße formelles Wohngebiet, im Vergleich zu Clermont als deutlich bessergestelltes Quartier gesehen. Die Bewohner werden mehrheitlich der *black middle class* zugezählt. Hierzu zählen jene, die im Vergleich zu den Angehörigen der Arbeiterklasse über Statussymbole verfügen, die mit der weißen Mittelklasse in Verbindung gebracht werden. Der Verbleib im benachteiligten schwarzen Wohngebiet wird als Festhalten an den Wertemustern der isiZulu sprechenden Arbeiterklasse interpretiert.

“White middle class and black middle class are actually not the same thing. In fact, black middle class is similar to white working class. If a black guy gets himself a new, probably his first, car, he’s automatically middle class.” (Thombile⁷, weiblich, 22)

“Some of the people here in the area [Clermont], not all of them, are poor. But in KwaDabeka, they are rich, and they stay. They say: ‘That is my town, I stay here’. Those are the black middle class people, who stick to their culture. Like if you’ve got a cow in the suburbs, you are in trouble. But here, it’s traditional.” (Sandile, männlich, 19)

Clermont wird als *skomplaas* bezeichnet, ein Wohngebiet, das einen hohen Anteil an informellen Strukturen, *shacks* oder *imijondolos* aufweist. Die Bebauungsstruktur in Hinblick auf diesen Gebäudetyp besteht einerseits aus großflächigen informellen Siedlungen oder aus kleineren Ansammlungen von Gebäuden, *backyard shacks*, welche in Vorgärten oder in Hinterhöfen an formelle Gebäude anschließend errichtet wurden. Nahezu alle diese Gebäude werden auf Privatgrund, meist von den Grundbesitzern selbst, errichtet. Das Mietklientel besteht überwiegend aus Migrant*innen, welche aus den ländlichen Gebieten KwaZulu-Natals sowie des Eastern Cape stammen. Weil die meisten Grundbesitzer in bessere Wohngebiete übersiedelt sind, werden auch formelle Gebäude vermietet. Die durchschnittliche Miete für ein *umjondolo* mit 10 m²

Fläche beträgt monatlich durchschnittlich ZAR 50 (€ 4,7), der Preis für einen formellen Wohnraum gleicher Größe liegt bei etwa ZAR 250–300 (€ 23,80–28,50). Die höhere Miete wird oftmals durch Mehrfachbelegungen dieser Mietobjekte ausgeglichen. Diese Praxis in Verschränkung mit fehlenden Sanierungsmaßnahmen ist die Ursache für ein hohes Maß an Informalisierung innerhalb dieser Gebäudekategorie. Fehlende Eigentumsrechte sind auch ein Grund für die Verschmutzung der unmittelbaren Wohnumgebung. Innerhalb des *skomplaas* stehen die beschriebenen großflächigen informellen Siedlungen für die Ansammlung der Ärmsten der Armen. Ein erheblicher Anteil der Bewohner setzt sich aus Jugendlichen und jungen Erwachsenen zusammen, welche nach Beendigung der Schullaufbahn in ländlichen Gebieten hier einen Eintritt in den formellen Arbeitsmarkt suchen. Neben der weit verbreiteten Arbeitslosigkeit sind die Lebensbedingungen von einem hohen Maß an Anonymität, ein Resultat der hohen Fluktuation unter den Mietern, geprägt. Die hieraus entstehenden Dynamiken in Kombination mit der großen Zahl an informellen Siedlungen prägen die Wahrnehmung Clermonts in den Köpfen seiner Bewohner.

“Like in Durban, there are many township areas. But this place is by far the worst. It’s not even a township. It’s a skomplaas, you find all these imijondolos where people are poor and crime is high. A lot of people are moving in and out. People are drinking, they are not looking after themselves. This place is full of disease, like HIV. I am scared for true. I wouldn’t even go there on my own. They can rape me at any time.” (Phume, weiblich, 22)

“You see, that’s a skomplaas, where people play loud music. It’s not like in New Germany. Everybody does what he wants.” (Michael, männlich, 24)

“*We’re poor*“ dient jungen Menschen im Untersuchungsgebiet zentral zur Beschreibung der eigenen Lebenssituation. Das Verständnis ist flexibel und steht in Zusammenhang mit der eigenen Zuordnung zu verschiedenen sozialen Gruppen, welche je nach Kontext vorgenommen wird. Insofern wird arm sein flexibel verstanden und stellt einen relativen Begriff dar. Aufgrund der starken Verknüpfung von Armut mit dem unmittelbaren Lebensumfeld erweist sich Raum als ein wichtiges Element in Hinblick auf das Verständnis von Armut.

“You see, this is the skomplaas, the loxion [location]. We’re poor. Only few people here have got the money. Those who own the taxis, or the clubs like Thirsty’s or Uhuru. Yuh, they’re wearing nicely, Lacoste, Nike and they drive in those fancy cars like [Mercedes] Kompresor or [Audi] A6. But the real money is usually with the white guys. Go to Morningside or Umhlanga, yebo, those are the places.” (Sipho, männlich, 24)

So wird der soziale Raum des Townships in Abgrenzung zu zentraler gelegenen Wohngebieten der Mittelklasse als peripher und arm eingestuft. Umhlanga, ein exklusives küstennahes Wohngebiet im Norden Durban, bildet dabei einen Kristallisationspunkt materieller Sehnsüchte.

“In Umhlanga, they’ve got a huge shopping mall, here we don’t have such a thing. And there’s a sea breeze and no crime. They have bodyguards, security is tight there. If you have the money, you take your cherry [girl] there.” (Sandile, männlich, 19)

In Hinblick auf die Beschreibung der eigenen Lebenssituation werden die Begriffe *poor* und *unemployed* nahezu deckungsgleich verwendet. Während arm sein die soziale Position innerhalb des südafrikanischen Gesellschaftsgefüges beschreibt, dient der Verweis auf den Status der Arbeitslosigkeit als Begründung für die eigene Lebenssituation. Arbeitslosigkeit wird in diesem Zusammenhang ausschließlich als die Abwesenheit von formeller Arbeit verstanden. Hierin zeigen sich einerseits der hohe Stellenwert, dem Finanzkapital in städtischen Lebenserhaltungssystemen beigemessen wird, sowie das Verhältnis von formeller zu informeller Arbeit.

“Life is bad. You need a job to have a good life. We don’t have accommodation, we live in shacks.” (FGD, weiblich, 20–28).

“How can I survive without work? I don’t have money to buy things.” (Thembinkosi, männlich, 24).

Das Armutverständnis der Betroffenen geht über eine unbefriedigende Ausstattung mit Finanzkapital hinaus. Kategorien, die im Zuge eines *wealth rankings* von Jugendlichen festgelegt wurden, verweisen hierauf. Auf Basis des selbst gewählten Unterscheidungsmerkmals *class* identifizierten Jugendliche drei Gruppen (*high class*, *middle class*, *low class*), welche anhand als relevant empfundener Lebensbereiche wie Arbeit, Gesundheit, Kleidung oder Wohnen ausdifferenziert wurden. Einige Beschreibungsmerkmale der Jugendlichen bezüglich der Gruppe *low class shack dwellers* sollen dies illustrieren:

“Young girls use sex in order to get money.”

“Because of the shortage of space in our home, boys use to borrow a room from their friends in order to spend a time with their girlfriends.”

“Parents don’t talk about sex with their children.”

“No jobs. They are not working. They don’t have skills. They depend on the child support grant. Sometimes they work as cleaners or sell sweets on the street.”

Die Ergebnisse zum Lebensbereich Arbeit spiegeln die vorherrschende Beschäftigungsstruktur in Clermont wie auch in anderen marginalisierten urbanen Räumen Südafrikas wider und geben Aufschluss über die Einbindung Jugendlicher und junger Erwachsener in den formellen und informellen Arbeitsmarkt. Ein zentrales Zugehörigkeitsmerkmal zur *high class* und *middle class* besteht in der eigenen beruflichen Tätigkeit oder der eines Haushaltsmitglieds im mittleren Einkommenssegment des formellen Arbeitsmarktes. Eine schlecht bezahlte und unsichere Tätigkeit im formellen Sektor oder ein Einkommen im informellen Sektor dagegen sind ein bestimmendes Kriterium für die Selbst- und Fremdzuordnung zur sogenannten *low class*. Letztere bezieht sich auf die Gruppe der Ärmsten innerhalb des Gesellschaftsgefüges im Untersuchungsgebiet und beinhaltet eine Reihe weiterer Zuschreibungen. Zu diesen zählen ein erhöhter Drogenkonsum, häusliche Gewalt, früher Schulabbruch, Teenagerschwangerschaften, sexuelle Beziehungen als Mittel der Überlebenssicherung sowie ein erhöhtes sexuelles Risikoverhalten als Folge der einzelnen Zuschreibungen.

5.2 Ursachen, Wesen und Folgen der Arbeitslosigkeit

Die Anzahl der Arbeitsplätze im Untersuchungsgebiet ist in Relation zur Anzahl der Arbeitssuchenden gering. Die vorhandenen formellen Erwerbsmöglichkeiten begrenzen sich auf einige wenige Stellen im kommunalen Bildungs-, Gesundheits- und Verwaltungswesen. Daneben existiert eine geringe Anzahl von Beschäftigungsmöglichkeiten mit niedrigem Qualifikationsniveau, wobei der Übergang zum informellen Sektor fließend ist. Die Fahrtarife öffentlicher Verkehrsmittel relativieren die räumliche Nähe zu Pinetown und New Germany. Während die Kosten für eine Fahrt im Minibustaxi in diese beiden nahegelegenen Gebiete ZAR 6 (€ 0,47) betragen, sind die Transportkosten in den wesentlich weiter entfernten Durban CBD nur ungleich höher (ZAR 8 ~ € 0,62). Stellt man den durchschnittlichen Stundenlohn für Hilfsarbeiten von ZAR 8–10 (€ 0,62–0,78) pro Stunde den Fahrkosten gegenüber, so wird der limitierende Faktor der Transportkosten in Hinblick auf Arbeitssuche sowie der Annahme von schlecht bezahlten Arbeitsplätzen deutlich.

Die für Südafrika ausgewiesene Arbeitslosenquote von 40 % wird in städtischen Marginalvierteln wie Clermont/KwaDabeka weit übertroffen. Besonders stark ausgeprägt ist diese unter jugendlichen Schulabgängern, wobei das erreichte Bildungsniveau unterhalb tertiärer Bildungsinstitutionen wenig ausschlaggebend ist. Der Übergang junger Menschen von der Schule zur Arbeit lässt sich in drei idealtypische Verläufe gliedern. Da die Möglichkeit einer zertifizierten tertiären Ausbildung nur einigen Wenigen zuteil wird, konstituieren sich die Arbeitserfahrungen junger Erwachsener rund um die Eckpfeiler Langzeitarbeitslosigkeit, angelernte bzw. wenig qualifizierte unsichere Tätigkeit im formellen Sektor oder Tätigkeit im informellen Sektor. Obgleich ein hoher Anteil der südafrikanischen Bevölkerung in Armut lebt, sind die existenziellen Grundbedürfnisse vieler junger Menschen durch Familienunterstützung sowie den Ausbau sozialstaatlicher Sicherungssysteme gedeckt (vgl. Leclerc-Madlala 2003). Der Zwang, zum Haushaltseinkommen beizutragen, ist deshalb oftmals gering. Dies führt vielfach zu einer Haltung des Erwartens besserer Einkommens- und Selbstverwirklichungsmöglichkeiten, die mit der Zunahme von negativen Bewerbungserfahrungen am Arbeitsmarkt an Passivität gewinnt. Zandile (weiblich, 25) hat ihre Sekundarschulausbildung mit Erfolg abgeschlossen und ist arbeitslos. Der Lebensunterhalt von Zandile und ihrer Tochter wird von Zandiles Mutter, einer im informellen Sektor tätigen Geschäftsfrau, bestritten. Diese Form der Absicherung verleiht der jungen Frau ein Gefühl von Sicherheit.

Matthias: *“Your mother. In case anything happens to her?”*

Zandile: *“Then, I guess, I haven’t really thought about that in life. I think I have to start to be very serious and really look for a job. Now, even though, I don’t have a job, I won’t go hungry, I’ve still got clothes on my body. I know she’s there for me. [...] I’ve done a couple of jobs, sales assistant and stuff like that. But I didn’t like it, it was boring.”*

Zudem erlaubt diese Form des Lebensunterhaltes eine größere Freiheit bei der Wahl des Arbeitsplatzes. So zieht Zandile den Status der Arbeitslosigkeit einer schlecht bezahlten oder minder bewerteten Tätigkeit vor.

Ein formales und damit relativ sicheres Anstellungsverhältnis ist für die Arbeitssuchenden ein wichtiges Kriterium bei der Wahl eines Arbeitsplatzes. Einkommen, Komplexität der Tätigkeit und gesellschaftliches Ansehen sind andere wichtige Kriterien, wie Kuwehani (männlich, 23) ausführt.

Matthias: *“Can you explain the difference between a good and a bad job?”*

Kuwehani: *“I can say, security, I think it’s a little bit better, but not very good. The bad job is to sell sweets, to sweep the floor, to work on cleaning campaigns. It’s not good. A good job is just to be lawyer, a teacher, something like that.”*

Die schlechte Bezahlung hat dazu geführt, dass Smakade (männlich, 24) eine feste Anstellung in einem Metallverarbeitungsbetrieb aufgegeben hat. Arbeitsbedingungen, Arbeitszeit, die Art der Tätigkeit und Einkommen standen aus seiner Sicht in keinem Verhältnis.

Smakade: *“Man, the money was not good. They gave me ZAR 1.600 (€ 124) a month. That’s not enough. I had to do nightshifts, work 14 hours in a row, stuff like that. Eish! I didn’t like it so I quit.”*

Matthias: *“And now? What you are you going to do?”*

Smakade: *“I don’t know. Maybe look for another job.”*

Der Anspruch, einen angesehenen und gut bezahlten Job im formellen Sektor zu finden, steht meist in einem asymmetrischen Verhältnis zu den eigenen beruflichen Qualifikationen. Dieses Verhältnis ist im Licht verschiedener Faktoren zu sehen. Allgemeine Modernisierungsprozesse und veränderte soziale und politische Rahmenbedingungen nach 1994 haben in Verbindung mit bildungspolitischen Maßnahmen, wie der Befreiung von Schulgebühren bei nachgewiesener Zahlungsunfähigkeit, zu einer leichten Anhebung des formellen Bildungsniveaus in schwarzen Wohngebieten geführt. Als Folge wird heute die Verlängerung der Schullaufbahn bis hin zur Ablegung des *matric* von vielen Jugendlichen der Arbeiterklasse angestrebt. Faktisch sind solche formellen Bildungslaufbahnen häufig von Unterbrechungen gekennzeichnet. Schwangerschaften im Jugendalter, die Migration des Erziehungsberechtigten oder AIDS sind häufige Ursachen. Der Ausfall eines erwachsenen Erwerbstätigen durch Krankheit führt oft zur Notwendigkeit, durch Erwerbstätigkeit zum Haushaltseinkommen beizutragen. Weiters können Aufgaben wie Pflege oder die Übernahme der Haushaltsführung direkte oder indirekte Folgen von durch AIDS bedingten Erkrankungen auf Haushaltsebene darstellen (vgl. Steinberg et al. 2002). Dementsprechend wird der Schulabschluss verspätet, oftmals erst am Beginn oder in der Mitte des dritten Lebensjahrzehnts erreicht. So liegt der Anteil der Jugendlichen und jungen Erwachsenen, die eine Sekundarschule besuchen, in KwaZulu-Natal bei 80 %. Die Eingrenzung auf die Altersgruppe der 14-18jährigen zeigt gleichzeitig, dass nur 60 % eine altersadäquate Schulstufe absolvieren (HSRC 2008). Wie auch in anderen Regionen des

südlichen Afrikas zu beobachten ist, steigert ein Sekundarschulabschluss das Erwartungsniveau in Hinblick auf eine Fortsetzung der Ausbildung im tertiären Bildungssektor sowie auf Berufsaussichten im formellen Sektor (vgl. Ansell 2004). Diese Haltung verringert die Bereitschaft eine Tätigkeit im informellen Sektor zu bestreiten und nimmt Einfluss auf Vorstellungen und Strukturen des Überganges ins Erwachsenenalter. Gleichzeitig kann die Abwesenheit niedrig qualifizierter Arbeit dazu führen, dass der Schulbesuch aufgrund eines Mangels an Alternativen fortgeführt wird. Die Ausrichtung auf den formellen Sektor bzw. eine gehobene Stellung innerhalb desselben wird durch die Institution Schule aktiv gefördert.

Ein Sekundarschullehrer (männlich, 35) legt in einer Fokusgruppe die übergeordneten Ziele seines Unterrichts dar. Er weist darauf hin, dass die in der Sekundarschule erworbenen Kompetenzen seine Schüler für höher geordnete berufliche Tätigkeiten qualifizieren, als es die wirtschaftlichen und staatlichen Strukturen ermöglichen.

“We teach them many years, we coach them through matric and then we find them at Checkers [Supermarket] pushing trolleys or working at the counter. That’s embarrassing!”

Gleichzeitig fehlen berufsbildende Schulen, die Jugendliche mit arbeitsmarktrelevanten Fachkompetenzen ausstatten. Umso schwerer wiegt deshalb, dass der Eintritt in tertiäre Bildungsinstitutionen selten ist. Ohne das entsprechende Finanzkapital endet die formale Bildungslaufbahn der Mehrheit der Jugendlichen spätestens auf der Stufe des matric. Die Chancen, fehlendes Finanzkapital durch Stipendien aufzubessern, sind gering.

“This year, three of our learners managed to get a bursary. We are very much excited about this number. Otherwise, without a bursary, they wouldn’t make it. So it’s good.” (Direktorin einer Sekundarschule, weiblich, 59)

Vielen Jugendlichen bleibt auch der dauerhafte Eingang in den formellen Sektor des Arbeitsmarktes verwehrt. Neben einem geringen Stellenangebot stellen die Kosten, die durch Bewerbungen sowie Fahrten zu potentiellen Arbeitsplätzen entstehen, weitere Hindernisse dar. Viele jugendliche Beschäftigte, die einen Arbeitsplatz gefunden haben, sind aufgrund sozialer Netzwerke erfolgreich. Oft sind es Familienangehörige oder enge Bekannte, die auf einen freien Arbeitsplatz hinweisen und den Kontakt zwischen Arbeitgeber und Arbeitsuchendem anbahnen.

“When my father was about to retire, they asked him to bring me to the company. That’s how I got the job. My father has now gone back to the rural area.” (Jonas, männlich, 23)

“A friend of mine was working at Spar. The manager of that place was looking for a new employee and asked around whether they know anybody. This friend told me about it and I went to put my CV.” (Lindiwe, weiblich, 20)

Der Wunsch nach adäquater Bezahlung und Beschäftigungssicherheit wird oftmals nicht erfüllt. Beides ist bei einem monatlichen Durchschnittseinkommen zwischen ZAR 1.600 (€ 125) bis ZAR 2.500 (€ 195) sowie bei der verbreiteten Praxis der Zeitarbeit nicht gegeben. Arbeitsagenturen stellen eine weitere Möglichkeit

für Arbeitssuchende dar. Meist treten diese als Vermittler von temporären Beschäftigungsverhältnissen auf, wobei die Provisionen lohnseitig verrechnet werden und die Arbeitsverhältnisse kurzfristig kündbar sind. Neben diesen *casual jobs*, unsicheren Beschäftigungsmöglichkeiten, die häufig Teilzeitcharakter aufweisen, verdingen sich viele Jugendliche in *piece jobs*, kurzzeitigen Anstellungsverhältnissen, die von privaten Arbeitgebern wie auch von der Stadtverwaltung vergeben werden. Diese Beschäftigungen werden, ebenso wie das *volunteering*, oftmals weniger in Hinblick auf die Bezahlung, sondern vielmehr vor dem Hintergrund eines erhofften Zuwachses an beruflichen Fähigkeiten und den damit verbundenen Chancen auf eine wiederholte Beschäftigung aufgenommen. Freiwilligendienste werden unentgeltlich ausgeübt, in der Hoffnung, über so geknüpfte Netzwerke eine formelle Beschäftigung zu erlangen. Einen Übergangsbereich zwischen formellem und informellem Sektor bilden sogenannte *labour seeking points*, informelle Orte an Straßenkreuzungen, welche am Rand des Untersuchungsgebietes bzw. an der Grenze zu den industriellen Gewerbebezonen liegen. Vorwiegend männliche Arbeitssuchende warten am Straßenrand um für die durchschnittliche Zeitdauer von ein bis vier Tagen beschäftigt zu werden, wobei der Tageslohn zwischen ZAR 40–60 liegt (€ 3,12–4,70).

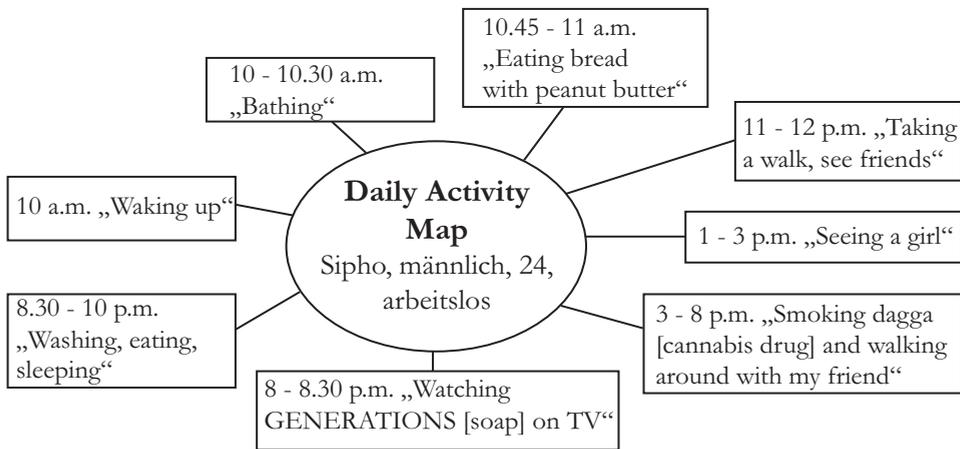
Ein weiterer Grund für den Entschluss, in Arbeitslosigkeit zu verweilen, liegt neben der durch die existenzielle Absicherung entstehenden Wahlfreiheit auch im geringen Ansehen des informellen Sektors. So werden Tätigkeiten, wie etwa der Verkauf von Genussmitteln oder von Waren des täglichen Bedarfs, als minder angesehen. Charles (männlich, 25) fürchtet, dass eine solche Tätigkeit von den Mitgliedern seiner *community* als Versagen in Hinblick auf den eigenen Statusübergang ausgelegt werden könnte. Hinzu kommt die Einschätzung, dass informeller Handel eine typisch weibliche Tätigkeit darstellt. Diese Wahrnehmung resultiert aus der hohen Anzahl informeller Geschäfte, die von Frauen entlang der Hauptstraßen betrieben werden. Zudem wird diese Form der Erwerbstätigkeit als wenig gewinnbringend eingeschätzt.

“On the road, that’s one thing. People know me here, I’ve got so many schoolmates here, my teachers, and they know me, what about if they see me selling sweets? I’ve got plenty of girlfriends here in this place. So I don’t want them to see me. And the other thing is the community, they come to you: ‘How much is this, how much is that?’ But they don’t buy anything, they are just asking. So I don’t like that. I’m going to spend the whole day standing there, but the people don’t buy it. I’m not here to answer them. I’m here to sell them. That’s why I don’t like it.”

Die Ablehnung des informellen Sektors steht den realen Chancen, eine dauerhafte Tätigkeit im formellen Sektor zu finden, diametral gegenüber. Arbeitslosigkeit wird so für viele Jugendliche und junge Erwachsene zu einer zentralen Lebenserfahrung, welche häufig als *hopelessness* umschrieben wird. Die eigene Lebensführung, verstanden als alltägliche Handlungsorganisation im Spannungsfeld gesellschaftlicher Strukturen, besteht durch das subjektive Fehlen von Perspektiven aus einem von Resignation geprägten, unstrukturierten Tagesablauf. Dieser ist oftmals durchdrungen von unrealistischen und fern liegenden Hoffnungen auf eine Ausbildungsmöglichkeit, einen gut bezahlten Job oder die Gründung einer Familie.

Nach Motsemme (2007) beschreibt der Begriff *siblezi* in isiZulu den Zustand des Sitzens und wird oftmals synonym für die Abwesenheit von Arbeit verwendet. Er beschreibt den Alltag als eine Abfolge täglich wiederkehrender Rituale, welche die Länge des beschäftigungslosen Tages verkürzen sollen. Gemäß seiner eigenen Darstellung entfaltet sich Siphos (männlich, 24) Tagesablauf entlang der immer gleichen Tätigkeiten, die sich neben Essen, Schlafen, Fernsehen und Sex mit wechselnden Partnerinnen aus ziellosem Umherwandern mit Gleichgesinnten konstituieren (vgl. Abb. 2). Die Hoffnung auf eine intellektuell und materiell befriedigende Arbeit ist längst versiegt. Als Folge werden die eigenen Erwartungen an die Erwerbstätigkeit umgedeutet und mit dem Begriff *ukuphanta* (*„trying to get some money“*) umschrieben. *ukuphanta* wird als eine Praxis des Überlebens, des „sich organisierens“, verstanden. Obwohl der Begriff alle Tätigkeiten umfasst, die zu einem Einkommen führen, werden im Kontext des Townships überwiegend illegale oder semilegale Wege der Bestreitung des Lebensunterhalts verstanden, wobei geschlechtsspezifische Unterschiede bestehen. Männer betreiben *phanta* (*„trying to get something“*) oftmals durch Einbrüche, Ladendiebstähle und Gelegenheitstätigkeiten, während typisch weibliche Aktivitäten von der Kinderbeaufsichtigung über das Flechten von Haaren bis zu einer sexuellen Austauschbeziehung reichen (Motsemme 2007, 70 ff.).

Abb. 2: Unstrukturierte Tagesabläufe prägen den Alltag vieler junger Menschen in Clermont/KwaDabeka



Entwurf: Matthias Forcher-Mayr (2008)

5.3. HIV/AIDS und Übergang im Kontext von Armut, Arbeitslosigkeit und Demokratisierung

Die Ausverhandlung des Überganges in das Erwachsenenalter stellt Jugendliche in Clermont/KwaDabeka vor eine mehrfache Herausforderung. Unter Einwirkung massiver

struktureller Hindernisse müssen sie zwischen normativen Vorstellungen traditionellen Ursprungs, Demokratisierungsdiskursen und globalen Bildern des Erwachsenseins, die einer industriegesellschaftlichen Mittelklasse entspringen, navigieren. Die hieraus entstehenden geschlechterspezifisch unterschiedlichen Anforderungen erzeugen Druck und sind nur für wenige Jugendliche erfolgreich zu meistern. Zentral ist hierbei der aufgrund von Arbeitslosigkeit misslungene Übergang in die Berufsrolle, an welchen oftmals der Misserfolg in Bezug auf andere gesellschaftliche Entwicklungsaufgaben geknüpft ist. Unerfüllte Wünsche, Frustration und die Unsicherheit bezüglich der eigenen Geschlechterrolle können als zentrale Faktoren einer Dynamik angesehen werden, welche die Suszeptibilität junger Menschen gegenüber einer HIV Infektion erhöht.

Innerhalb der vorkolonialen Sozialstruktur der Zulus stellte materieller Wohlstand bzw. der Besitz von Grund und Boden einen zentralen Aspekt männlicher Identitäten dar, welcher bis heute Bestand hat. Für junge isiZulu sprechende Männer ist die Gründung einer eigenen Familie und die Errichtung eines *umuzi*, eines Eigenheimes im agrargesellschaftlichen Sinne, ein wichtiges Element der Umsetzung hegemonialer Vorstellungen von Männlichkeit und Erwachsensein, wobei das zentrale Kriterium ökonomischer Erfolg darstellt. Bis heute erfordert eine erfolgreiche Eheschließung die Zahlung von *lobola* (Brautpreis⁷), welcher traditionell in Gestalt von Rindern ausgezahlt wurde. Die Höhe der Zahlung entspricht noch heute dem Gegenwert von 12 Tieren und wird in urbanen Gebieten meist monetär beglichen. Traditionell steht der durchgängig männliche *umnumzana* dem *umuzi* als Haushaltsvorstand und Oberhaupt der Familie vor. Als solcher bestimmt er über die Eheschließungen der weiblichen Haushaltsmitglieder und begleitet den Schritt der männlichen Haushaltsmitglieder in die Welt der Erwachsenen. Dieser Schritt besteht zu einem wichtigen Teil aus dem eigenen Aufbau eines *umuzi* und der Verhandlung von *lobola* sowie der darauffolgenden Eheschließung. Die Rolle des *umnumzana* ist insofern eine mehrfache und beinhaltet neben jener des Vaters auch die des Erwerbstätigen und Beschützers. Als solcher ist der *umnumzana* ein *role model* für die Jugendlichen seiner sozialen Umgebung (Bryant 1936; Hunter 2006).

Mit der Einbindung afrikanischer Männer in den kolonialen Arbeitsmarkt begann eine massive Transformation dieses Systems, welches junge Frauen und insbesondere junge Männer mit neuen Möglichkeiten und Erwartungen konfrontierte. Mit dem Rückgang des Wirtschaftswachstums in den 1970er Jahren wurde es für Männer zunehmend schwieriger, der Rolle als Versorger, Erhalter und Beschützer des Haushaltes zu entsprechen. In diesem Sinne schwächte der sozioökonomische Wandel das patriarchale System insofern, als männliche Dominanz auf Basis ökonomischer Macht schwieriger zu argumentieren wurde. Der Rückgang industrieller Lohnarbeit zeigte insofern Auswirkungen, als nun nicht mehr genug Arbeit für alle männlichen Arbeitsmigranten vorhanden war. Im Zuge dessen kam es zur Ausbildung männlicher Gruppen am Arbeitsmarkt, die niemals in formellen Arbeitsverhältnissen gewesen waren, und andererseits zur Entstehung von Eliten, die aufgrund ihrer Arbeit finanzielle Macht und hohes Ansehen in ihren Heimatgemeinden genossen (Hunter 2005). Die Persistenz traditioneller Erwachsenenbilder und der überwiegend wirtschaftlich bedingte Rückgang der Möglichkeiten, diese Vorstellungen zu erreichen, beeinflussen den Übergang

junger Frauen und Männer ins Erwachsenenalter in struktureller wie sozialer Hinsicht nachhaltig. Geschlechtsspezifische Vorstellungen und Erwartungen hinsichtlich des Überganges kollidieren mit der Gestaltung und Interpretation individueller Biographien. In seiner Analyse von Männlichkeiten beschreibt Connell (1995, 92 ff.) die drei Austragungsorte von Männlichkeit verstanden als soziales Geschlecht. Macht, Produktion und emotionale Bindungsstruktur sind die Koordinaten, an denen Männlichkeit festzumachen ist. Unter dem Begriff der „hegemonialen Männlichkeit“ fasst er eine Form der Männlichkeit, die im Gegensatz zu anderen Männlichkeiten zu einem bestimmten Zeitpunkt kulturell herausgehoben wird. Hegemonie entsteht dann, wenn zwischen kulturellem Ideal und institutioneller Macht eine Entsprechung vorhanden ist. Gleichzeitig handelt es sich in Bezug auf die Hegemonie bestimmter Männerrollen immer nur um eine „derzeitig akzeptierte“ Strategie, die, sobald sich die Bedingungen für die Verteidigung des Patriarchats ändern, an ihrer Basis ausgehöhlt wird.

Die Betrachtung des *umnumzanas* unter diesem Gesichtspunkt birgt einige interessante Aspekte in Hinblick auf das Zusammenwirken von Struktur, sozialem Geschlecht und HIV/AIDS. Die umrissenen politischen und ökonomischen Prozesse des Wandels führten zu einer vielfältigen Entmachtung von Männern in ihrer Rolle als Ehemänner, Väter und Versorger. Ein sozialer Status, der vielfach in der Phrase *anginawo amandla* (*“I don't have the power”*) zum Ausdruck gebracht wird (Hunter 2006, 99). Parallel dazu hat der fortschreitende Prozess der Demokratisierung im Zusammenspiel mit der herrschenden HIV/AIDS Epidemie und den landesweit hohen Raten an männlicher (sexueller) Gewalt dafür gesorgt, dass Männer, Männlichkeiten und männliche Sexualität in den Fokus der Aufmerksamkeit gerieten (Ood & Jewkes 1997; Walker 2005). Das Zusammenwirken traditioneller Vorstellungen, struktureller Veränderungen sowie ein breiter Diskurs zu Menschen- und sexuellen Rechten haben stark zu einer Krise von Männlichkeit, besonders innerhalb der armutsgefährdeten Bevölkerungsgruppen, beigetragen. Historische wie anthropologische Arbeiten aus Südafrika und anderen Regionen Afrikas südlich der Sahara legen die Annahme eines engen Zusammenhangs zwischen der Erfahrung ökonomischer Ohnmacht als Folge von Arbeitslosigkeit und männlicher Suzeptibilität gegenüber einer HIV Infektion nahe. Das materielle Unvermögen, eine Familie gründen zu können bzw. die Unfähigkeit, als Versorger derselben aufzutreten, kollidiert mit traditionellen Rollenbildern und steht in einem engen Zusammenhang mit überzogenen patriarchalen und oftmals gewalttätigen Männlichkeitskonstruktionen, die sich in einem empirisch nachweisbaren sexuellem Risikoverhalten widerspiegeln (Delius & Glaser 2002; Morrell 1998; Shisana et al. 2005; Silberschmidt 2001).

Männlichkeitskonstruktionen dieser Art finden sich auch unter den jungen Männern von Clermont und KwaDabeka. Ein zentraler Baustein der vorherrschenden Vorstellung von Männlichkeit bilden beruflicher Erfolg, finanzielle Unabhängigkeit und daraus resultierende Begehrtheit bei Frauen. Wünsche, welche sich in Diskursen über Luxusartikel, exklusive Wohngebiete und Beziehungen zu Frauen widerspiegeln. Ein Beispiel für solche Diskurse stellt die enge Verknüpfung von Männlichkeit und *BEE-Cars* (*Black Economic Empowerment*⁹) dar und spiegelt die Kränkung über das eigene Unvermögen, der kulturell dominanten Vorstellung von Männlichkeit zu entsprechen.

Auf den Straßen von Clermont und KwaDabeka erzählt die Rede von deutschen Luxusautomobilen über ökonomisch erfolgreiche Angehörige der schwarzen Oberklasse und der eigenen Enttäuschung, von einer Welt ausgeschlossen zu sein, deren Kenntnis auf Serien im Fernsehen, Werbung und Beobachtungen in ökonomisch besser gestellten Gebieten der Stadt beruht. Die Frustration junger Männer ergibt sich aus dem fehlenden sozialen Ansehen, welches aus unerreichten normativen Vorstellungen eines gelungenen Übergangs resultiert. Mondli (männlich, 19) weist auf den Stellenwert ökonomischer Ressourcen im Umgang mit jungen Frauen hin.

“I can say, some girls, they don’t want a poor guy. They say: ‘No, no he’s very poor. He’s maybe gorgeous, but I want somebody with more money, with a better future, so that I can fall in love with him.’ Some girls say: ‘No, if I love him, that’s enough. I will prove the love, I will show him.’ But these days, girls are very dangerous. If you are not rich, you don’t get any. And if there is somebody with a nice car: ‘Hi, can you come here.’ Whatever you say, she will say: ‘No problem, can you take my number? You have a nice car. So I want somebody like you. That poor guy, I don’t want.’ That girl doesn’t love you, she is after money.”

In der Abwesenheit materieller Ressourcen bildet gewalttätiger Umgang mit Frauen und risikohaftes Sexualverhalten auch in Clermont und KwaDabeka eine Strategie, männliche Identität auszubilden bzw. diese zu stabilisieren. Multiple sexuelle Beziehungen mit Frauen sind häufig und die Ausübung von Gewalt gegenüber diesen weitläufig akzeptiert (Forcher-Mayr 2008).

Aus der Perspektive der Lebenserhaltung lassen sich in Hinblick auf ein erhöhtes Risikoverhalten junger Frauen zwei Gruppen identifizieren. Betroffen sind zum einen jene, deren Alltag von der Frage des Überlebens dominiert wird. Die zweite Gruppe befindet sich in einer Ausgangssituation, in der das tägliche Überleben zwar gesichert, die Frage der eigenen Lebensgestaltung durch fehlende materielle Ressourcen aber stark eingeschränkt ist. Die beschriebene Struktur des Arbeitsmarktes erschwert zunächst den Einstieg für junge Frauen beider Gruppen in die niedrig qualifizierten Sektoren des Arbeitsmarktes. Der formelle Arbeitsmarkt bedarf meist eines höheren Qualifikations- und Erfahrungsniveaus, welches in einem Spannungsverhältnis zur Ausbildung vieler junger Arbeitssuchender steht. Grace (weiblich, 19), Minqi (weiblich, 20) und Zuki (weiblich, 20) schildern, wie junge Frauen von dieser Struktur betroffen sind.

“Boys are able to get up early in the morning and get contract work in building or whatever. Building jobs, hard work is only for the boys, because it requires some strength. Girls mostly get work in the office, work with the computer, do stuff which is not that hard [...]. If she can’t do that, she has to sell some fruits and veggies by the street.”

“It’s difficult if you are a woman. Most of the work is for boys, not for girls.”

“For men it’s easy. They stand in New Germany and wait for a contract car, to take them to work. You qualify for anything. For women they choose, they want them for soft work. There is not so much soft work, you have to be qualified, have something.”

Im Kampf um das tägliche Überleben kollidieren Diskurse über neue Rechte und die damit einhergehende Veränderung weiblicher Selbstbilder mit strukturellen Zwängen.

Nomcebo (weiblich, 22) ist Mutter eines sechsjährigen Sohnes und alleinstehend. Ihre Ansprüche an eine Partnerschaft sind von emotionaler Zuneigung, Gleichberechtigung und gegenseitiger Unterstützung geprägt. Aufgrund der Trennung vom Vater ihres Sohnes und eines Konfliktes mit ihrer Mutter ist sie gezwungen alleine für die Existenzsicherung ihres Haushaltes zu sorgen. Die Hoffnung auf eine emotional erfüllende und finanziell stabilisierend wirkende Partnerschaft ist für Nomcebo vor dem Hintergrund des alltäglichen Überlebenskampfes weitgehend ins Abseits gerückt. Zusammen mit ihrem Sohn lebt sie in einem 10 m² großen *umjondolo* in einer informellen Siedlung in Clermont, für welches sie monatlich die Miete zu bestreiten hat. Das Haushaltseinkommen setzt sich aus dem monatlichen Child Support Grant ZAR 220 (€ 16,70) sowie aus gelegentlichen Einkünften, die dem Handel mit Altkleidern entstammen, zusammen. Die Schullaufbahn, die Nomcebo aufgrund der Geburt ihres Sohnes unterbrochen hat, will Nomcebo nun bis zum *matric* fortsetzen, weshalb sie keiner geregelten Arbeit nachgehen kann. Die fehlenden Kapitalien erhält sie stattdessen von mehreren *boyfriends*, die im Austausch für sexuelle Gefälligkeiten einen Teil der Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs bestreiten.

“They give me money or they bring things I need. Like groceries, cosmetics or clothes for my son. In return, they ask for sex. Some use condoms, some refuse. [...] I need the money, so I give them what they want.”

Das Einkommen, das Nomcebo auf diese Weise generiert, entspricht ihrer Einschätzung zufolge dem, was sie im Rahmen einer Vollzeitbeschäftigung im informellen Sektor erwirtschaften würde. Eine solche Vollzeittätigkeit hätte jedoch in ihren Augen große Nachteile. Der Abbruch der Schulausbildung würde die Perspektive, einmal eine Anstellung im formellen Sektor zu erreichen, zerstören. Der Aussicht auf sozialen Aufstieg, soziale Sicherheit und ein besseres Einkommen wäre damit nicht nur für Nomcebo, sondern auch für ihren Sohn ein jähes Ende bereitet. Die beruflichen Möglichkeiten, die sich aus einem Sekundarabschluss ergeben, sind ein Erklärungsbaustein dafür, dass Nomcebo das HIV Risiko, welches multiple sexuelle Austauschbeziehungen mit sich bringen, in Kauf nimmt. Sexuelle Dienste zum Zwecke der Überlebenssicherung werden von Nomcebo nicht als Prostitution angesehen. Sexuelle Praktiken dieser Art unterscheiden sich von Prostitution in mehrfacher Hinsicht. Zum einen begreifen die Akteure einander nicht als Kunden, sondern vielmehr als „*girlfriends*“ und „*boyfriends*“. Zum zweiten sind die materiellen Austauschverhältnisse weniger klar definiert und implizieren Raum zur Ausverhandlung von Macht und Ansprüchen auf beiden Seiten solcher Beziehungen. In Folge ist diese Form der Überlebenssicherung einer geringen moralischen Sanktionierung ausgesetzt (Hunter 2002, 101).

Ähnliches gilt für sexuelle Dienste im Austausch für Güter, deren Bedarf jenseits der alltäglichen Überlebenssicherung liegt. Der Wunsch nach Markenkleidung, Kosmetikartikeln, exklusiven Mobiltelefonen oder einer weiterführenden Ausbildung stellt für viele junge Frauen eine Motivation dar, derartige Beziehungen einzugehen. Obgleich transaktionaler Sex kein neues Phänomen ist (*“Sugar daddies are an old thing.”*), werden Beziehungen dieser Art von einer Vielzahl junger Frauen aufgrund ihrer Häufigkeit und Frequenz in zunehmenden Maß als normal interpretiert (Leclerc-Madlala 2003).

Frauen sind hierbei ähnlichen Einflüssen wie Männer ausgesetzt. Bilder von Lebensentwürfen, die beruflichen und privaten Erfolg suggerieren, Sicherheit und Wahlmöglichkeiten widerspiegeln und äußerlich durch den Besitz von Luxusgütern gekennzeichnet sind, resultieren aus der Wahrnehmung des Lebens außerhalb des Townships. Die Bilder dieses Lebens werden durch ein breites Spektrum an Einflüssen geprägt. Sie reichen von Seifenopern im Fernsehen, die beruflich erfolgreiche Frauen der neuen schwarzen Mittelschicht zelebrieren, bis hin zu Schulbüchern, die Armut aus der Sicht der Mittelklasse beschreiben und damit zu einer defizitären Selbstwahrnehmung der Jugendlichen beitragen. Diese und andere Erfahrungen laden normative Vorstellungen des Erwachsenseins auf und stehen in einem krassen Gegensatz zur Lebenswirklichkeit junger Frauen, die von fehlenden Zukunftsperspektiven geprägt ist. Die augenscheinlichsten Koordinaten dieser Lebenswirklichkeit konstituieren sich aus Armut, der faktischen Absenz der Institution Ehe, Teenagerschwangerschaften, Erfahrungen männlicher Gewalt und Unzuverlässigkeit, die sich aus der häufigen Absenz der eigenen Väter und Erlebnissen in eigenen Partnerschaften speisen. Weibliche Statuspassagen sind demnach von einer starken Spannung geprägt, bestehend aus überkommenen traditionellen Elementen, globalen Bildern und strukturellen Hindernissen, welche weder die Realisierung traditioneller Erwachsenenbilder noch deren nachhaltige Neuinterpretation zulassen.

6 *Ausblick*

Der Einbezug von Jugend als soziale Kategorie und des Übergangs als soziales Konzept erweitert die Perspektive in der Betrachtung der Wechselbeziehung von Lebenserhaltungssystemen und HIV/AIDS. Lebenserhaltungssysteme vollziehen sich demnach nicht unabhängig vom menschlichen Lebenslauf, sondern werden von den Bedürfnissen und Anforderungen einzelner Lebensphasen geprägt. Das HIV/AIDS Risiko der Altersgruppe 15–24 Jahre kommt nicht von ungefähr. Biologische und soziale Prozesse konstituieren zwei aufeinanderfolgende Lebensphasen, deren Überlappungsbereich von Entdeckungen, Unsicherheiten und intensiven Ausverhandlungsprozessen geprägt ist. Eine zentrale Entwicklungslinie dieser Prozesse stellt der Übergang von Schule zu Arbeit dar, welcher von der zunehmenden Einbindung in ein bestehendes oder dem Aufbau eines neuen Lebenserhaltungssystems begleitet wird. Im selben Maß wie dieser Übergang das Leben junger Menschen bestimmt, ist er auch mit anderen jugendlichen Entwicklungsaufgaben, die in ihrer Gesamtheit den Übergang zum Erwachsenenalter konstituieren, verwoben. Das hieraus entstehende HIV Risiko ist nicht nur eine Folge materiell-ökonomischer Umstände, sondern entspringt auch sozialen Deutungen. Eine solche Erweiterung der Betrachtungsweise zielt auf ein holistisches Verständnis des HIV/AIDS Risikos von Jugendlichen und jungen Erwachsenen und konstituiert eine erweiterte Betrachtungsweise, welche Interventions- und Präventionsmaßnahmen fordert, die von der Schule über die lokale *community* bis zur nationalen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik reichen.

Anmerkungen

- ¹ Seekings & Natrass (2005, 29 ff.) plädieren für eine pragmatische Anwendung des Konzepts: „*The importance of class should be derived not from theory but from observable relations between class and other variables, [...] class counts*“. Klasse korreliert mit Einkommen, Gesundheit, Haltungen, Erziehung der Kinder, etc.
- ² Der Begriff wird im Sinne der angelsächsischen Tradition als ein soziales Unterscheidungsmerkmal verstanden. Die Verwendung orientiert sich an der Definition von *Statistics South Africa*.
- ³ Diese Prüfung bildet den formalen Abschluss der sekundären Schulbildung.
- ⁴ Der Begriff beschreibt soziale Verhältnisse, die ein erhöhtes HIV Infektionsrisiko zeitigen. Barnett & Whiteside (2006, 89) definieren Suszeptibilität als „*social predisposition for virus transmission*“.
- ⁵ Dieses System kontrollierte den Zugang schwarzer Arbeitskräfte in städtische Gebiete.
- ⁶ Zirkuläre Migrationsmuster beinhalten eine Teilung des Wohnsitzes zwischen Stadt und Land. Die Stadt wird überwiegend als Arbeitswohnsitz angesehen, während die *rural area* eher als Zuhause wahrgenommen wird.
- ⁷ Die Namen der Interviewpartner/innen wurden geändert.
- ⁸ Wie Hunter (2006) anmerkt, handelt es sich hierbei eher um einen „Kinderpreis“. Im Zentrum des Austausches steht das reproduktive Potential der Frau und nicht deren „Verkauf“.
- ⁹ Der Begriff BEE bezeichnet in seiner ursprünglichen Verwendung staatliche Programme der gezielten ökonomischen Unterstützung von Bevölkerungsgruppen (*affirmative action*), welche während der Apartheidzeit benachteiligt wurden.

Literatur

- Adelzadeh, A. (1996): From RDP to GEAR: The gradual embracing of neo-liberalism in economic policy. In: *Transformation* 31, 66- 95.
- Aliber, M. (2003): Chronic poverty in South Africa: Incidence, causes and policies. In: *World Development* 31, 3, 473-490.
- Ansell, N. (2004): Secondary schooling and rural youth transitions in Lesotho and Zimbabwe. In: *Youth and Society* 36, 2, 183-202.
- Barnett, T. & Whiteside, A. (2006): *AIDS in the twenty-first century. Disease and globalization*. New York.
- Beck, U. (1986): *Risikogesellschaft*. Frankfurt a. Main.
- Bhorat, H. (2004): The development challenge in post-apartheid South African education. In: Dekker, E. & Lemmer, E. (Hrsg.): *Education and social change in post-apartheid South African education*. Cape Town, 31-55.
- Bonnin, D. (2006): Legacies of political violence: an examination of political conflict in Mpumalanga Township, KwaZulu-Natal, South Africa. In: *Transformation* 62, 59-83.
- Borough of Pinetown (1982): *Pinetown. An industrial powerhouse*. Pinetown.
- Bryant, A.T. (1936): *The Zulu people. As they were before the white man came*. Pietermaritzburg.
- Burger, R. & Woolard, I. (2005): *The state of the labour market in South Africa after the first decade of democracy*. CCRC Working Paper 133. Cape Town.
- Bynner, J. (2001): British youth transitions in comparative perspective. In: *Journal of Youth Studies* 4, 1, 5-23.
- Bynner, J. (2005): Rethinking the youth phase of the life-course: The case for emerging adulthood? In: *Journal of Youth Studies* 8, 4, 367-384.
- Campell, C. (2003): *Letting them die. Why HIV/AIDS intervention programmes fail*. Oxford.
- Chari, S. (2006): Life histories of race and space in the making of Wentworth and Merebank, South Durban. In: *African Studies* 65, 1, 105-129.
- Christiansen, C. et al. (2006): Navigating youth, generating adulthood. In: Christiansen, C. et al. (Hrsg.): *Navigating youth, generating adulthood. Social becoming in an African context*. Uppsala, 9-18.
- Cohen, D. (1998): *Poverty and HIV/AIDS in sub-Saharan Africa*. HIV and Development Programme. UNDP Issues Paper 27.

- Connell, R. (2000): *Der gemachte Mann. Konstruktion und Krise von Männlichkeiten*. Opladen.
- Delius, P. & Glaser, C. (2002): Sexual socialisation in South Africa. In: *African Studies* 61, 1, 27-54.
- Department of Health (2007): *National HIV and syphilis antenatal sero-prevalence survey in South Africa 2007*. Pretoria.
- Erhard, K. (2009): *Frauen, Migration und soziale Netzwerke*. Unveröffentlichte Diplomarbeit. Innsbruck.
- eThekweni Municipality (2006): *The draft. IDP review 2005/06*. Durban.
- Evian, C. et al. (2004): Prevalence of HIV in workforces in Southern Africa. In: *South African Medical Journal* 94, 2, 125-130.
- Forcher-Mayr, M. (2008): Sex in a time of unemployment. Money, masculinities and the risk of HIV/AIDS among young people in a former South African township. In: Dobler, K., Jekel, T. & Pichler, H. (Hrsg.): *Kind : Macht : Raum*. Heidelberg, 1-23.
- Francis, E. (2006): *Poverty: Causes, responses and consequences in rural South Africa*. CPRC Working Paper 60. London.
- Furlong, A. & Cartmel, F. (1997): *Young people and social change*. Buckingham.
- Furstenberg, F. (2004): Reflections on the future of the life course. In: Mortimer, J. & Shanahan, M. (Hrsg.): *Handbook of the life course*. Minneapolis, 661-670.
- Gow, J. & Desmond, C. (2002): Households. In: Gow, J. & Desmond, C. (Hrsg.): *Impacts and interventions. The HIV/AIDS epidemic and the children of South Africa*. Pietermaritzburg, 111-143.
- Griese, H. (2007): *Jugendsoziologie. Aktuelle Jugendforschung und klassische Jugendtheorien*. Berlin.
- Hopkins, P. & Pain, R. (2007): Geographies of age: Thinking relationally. In: *Area* 39, 3, 287-294.
- HSRC - Human Sciences Research Council (2008): *Human resources development review 2008. Education, employment and skills in South Africa*. Cape Town.
- Hunter, M. (2002): The materiality of everyday sex: Thinking beyond prostitution. In: *African Studies* 61, 1, 99-120.
- Hunter, M. (2005): *Building a home: Unemployment, Intimacy, and AIDS in South Africa*. PhD Thesis, University of California, Berkeley, CA.
- Hunter, M. (2006): Fathers without amandla: Zulu-speaking men and fatherhood. In: Richter, L. & Morrell, R. (Hrsg.): *Baba: Men and fatherhood in South Africa*. Cape Town, 99-107.
- Hunter, M. (2007): The changing political economy of sex in South Africa. The significance of unemployment and inequalities to the scale of the AIDS pandemic. In: *Social Science and Medicine* 64, 689-700.
- Hurrelmann, K. (2007): *Lebensphase Jugend*. Weinheim.
- Jensen Arnett, J. (2000): Emerging adulthood. A theory of development from the late teens through the twenties. In: *American Psychologist* 55, 5, 469-480.
- Leclerc-Madlala, S. (2003): Transactional sex and the pursuit of modernity. In: *Social Dynamics* 29, 2, 213-233.
- Maasdrop, G. & Pillay, N. (1983): *Informal settlements: socioeconomic profiles (= Low-income housing in the Durban Metropolitan Region, Project Report No. 2)* University of Natal. Durban.
- Marks, S. (2002): An epidemic waiting to happen? The spread of HIV/AIDS in South Africa in social and historical perspective. In: *African Studies* 61, 1, 13-26.
- Mbali, M. (2004): AIDS discourses and the South African state: Government denialism and post-apartheid policy-making. In: *Transformation* 54, 104-122.
- Morrell, R. (1998): Of boys and men: Masculinity and gender in Southern African studies. In: *Journal of Southern African Studies* 24, 4, 605-630.
- Morris, M. & Hindson, D. (1995): *The social structure and dynamics of metropolitan Durban*. CSDS Working Paper 13. Durban.
- Motsemme, N. (2007): 'Loving in a time of hopelessness': On township women's subjectivities in a time of HIV/AIDS. In: *African Identities* 5, 1, 61-87.
- NRCIOM - National Research Council and Institute of Medicine (2005): *Growing up global: The changing transitions to adulthood in developing countries*. Panel on transitions to adulthood in developing countries. Washington D.C.
- ODI - Overseas Development Institute (2006): *Social grants - South Africa*. Policy Brief. London.
- Ood, K. & Jewkes, R. (1997): Violence, rape and sexual coercion. Everyday love in a South African township. In: *Gender & Development* 5, 2, 41-46.

- Pettifor, A.E. et al. (2004): HIV and sexual behaviour among young South Africans. A national survey of 15–24 year olds. Reproductive Health Research Unit, University of the Witwatersrand. Johannesburg.
- Pinetown Museum (2000): History of Clermont – KwaDabeka for tourism development (= Pinetown Museum Publications No. 12). Pinetown.
- Ponnusamy, A. (2001): Housing and IDP's: The case of KwaDabeka and Clermont in the inner west city council area. Unpublished Master thesis, University of Natal. Durban.
- Punch, S. (2001): Household division of labour: Generation, gender, age, birth order and sibling composition. In: *Work, Employment and Society* 14, 4, 803-823.
- Punch, S. (2002): Youth transitions and interdependent adult-child relations in rural Bolivia. In: *Journal of Rural Studies* 18: 123-133.
- Richter, L. et al. (2005): The status of the youth report 2003. Johannesburg.
- Richter, L. & Panday, S. (2006): Youth conceptions of the transition to adulthood in South Africa: Barriers and Opportunities. In: *Sexuality in Africa* 3 (1), 3-5.
- Rosen, S. (2003): AIDS is your business. In: *Harvard Business Review* 81, 2, 80-87.
- Schmid, C. (2005): Stadt, Raum und Gesellschaft. Henri Lefebvre und die Theorie der Produktion des Raumes. München.
- Seekings, J. & Nattrass, N. (2005): Race, class and inequality in South Africa. Scottsville.
- Shisana, O. et al. (2005): South African national HIV prevalence, HIV incidence, behaviour and communications survey. Cape Town.
- Silberschmidt, M. (2001): Disempowerment of men in rural and urban East Africa: Implications for male identity and sexual behaviour. In: *World Development* 29, 4, 657-671.
- STATSSA - Statistics South Africa (2004): Provincial profile. KwaZulu-Natal. Pretoria.
- STATSSA - Statistics South Africa (2006): Mortality and causes of death in South Africa. Pretoria.
- STATSSA - Statistics South Africa (2008): Quarterly Labour Force Survey, Quarter 3. Pretoria.
- Steinberg, M. et al. (2002): Hitting home – how households cope with the impact of the HIV/AIDS epidemic. Washington D.C.
- Swanson, M. (1996): The joy of proximity. The rise of Clermont. In: Maylam, P. & I. Edwards (Hrsg.): *The people's city. African life in 20th century Durban*. Pietermaritzburg, S. 274-297.
- Tichmann, P. (1987): Powerlessness and Poverty: A study of the nature and functions of four African local authorities in the Durban functional region (= Occasional Paper No. 12, University of Durban-Westville). Durban.
- UNAIDS (2007): 2007 – Report on the global AIDS epidemic. Genf.
- UNDP (2008): Human development report 2007/08. New York.
- Walker, L. (2005): Men behaving differently: South African men since 1994. In: *Culture, Health & Sexuality* 7, 3, 225-238.
- Walther, A. (2008): Wollen, können oder dürfen sie nicht? Einfluss von Faktoren sozialer Benachteiligung auf die Motivation benachteiligter Jugendlicher zur Teilnahme an internationaler Jugendarbeit. Vortrag: Forum „Chancengleichheit/-gerechtigkeit“ beim Zukunftskongress „Jugend global 2020“. Bonn.
- Whiteside, A. & Lee, S. (2006): Economic and development issues around HIV/AIDS. In: Padayachee, V. (Hrsg.): *The development decade? Economic and social change in South Africa 1994-2004*. Cape Town, 381-394.
- WHO (2003): World health report 2003. Shaping the future. Genf.
- Wyn, J. & Dwyer, P. (2000): New patterns of youth transition in education. In: *International Social Science Journal* 52, 164, 147-159.
- Wyn, J. & White, R. (1997): Rethinking youth. London.
- Zwi, A.B. & Cabral, J.R. (1991): Identifying “high risk situations” for preventing AIDS. In: *British Medical Journal* 303, 14, 1527-1528.

Autor:

MMag, Matthias Forcher-Mayr
 Leopold-Franzens Universität Innsbruck
 Institut für Geographie
 e-mail: matthias.forcher-mayr@uibk.ac.at

MICHAEL SCHERNTHANER

Leben auf der Straße. Lebensgestaltung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen in Durban

Kurzfassung

Hauptanliegen dieses Artikels ist es, die konkreten Lebensumstände von Jugendlichen und jungen Erwachsenen zu untersuchen, denen der öffentliche Raum in der Innenstadt von Durban als Ort ihrer täglichen Lebensgestaltung dient. Im Rahmen der vorliegenden Arbeit werden diese Jugendlichen, in Anlehnung an den Begriff Straßenkinder, als Straßenjugendliche bezeichnet. Diese entwickeln trotz der zahlreichen Risiken und Limitationen des Lebens auf der Straße vielfältige Handlungsstrategien zur täglichen Lebensgestaltung. Dazu greifen sie auf ein Portfolio unterschiedlicher, oft informeller bis illegaler Aktivitäten zurück und bauen enge soziale Netzwerke auf.

Abstract: Life on the streets. Livelihoods of youths and young adults in the inner-city of Durban

This article examines the livelihoods of youths and young adults who make a living on the streets of Durban. Despite an array of risks and constraints in their everyday lives, they are not destitute but develop complex livelihood strategies to cope with their situation. For this, they draw on a variety of different - mainly informal or even illegal - activities in public space and form supportive social networks.

Resumo: A vida na rua. Subsistência de adolescentes e adultos jovens no centro da cidade de Durban

Este artigo examina a subsistência de adolescentes e adultos jovens que fazem a sua vida nas ruas de Durban. Mesmo ao enfrentarem um grande número de riscos e restrições no seu dia a dia, eles não são destituídos e desenvolvem estratégias complexas de subsistência para lidar com estas situações. Para isto eles desenvolveram várias actividades - principalmente informais ou mesmo ilegais - nos espaços públicos e estabeleceram redes sociais de apoio.

1 *Einleitung*

Auf der Straße arbeitende und lebende Kinder und Jugendliche gerieten im Zuge des „Internationalen Jahr des Kindes“ 1979 verstärkt in den Fokus der Weltöffentlichkeit. Im selben Jahr wurden auch erste Projekte und Initiativen von Nichtregierungsorganisationen für diese Gruppe initiiert (Ansell 2005, 201; Lalor 1999, 759). Seither sind Straßenkinder und Jugendliche auch zum Thema wissenschaftlicher Arbeiten geworden. Der Begriff „Straßenkind“ ist aber umstritten. Er ist einerseits mit vielen negativen Konnotationen behaftet und andererseits herrscht Uneinigkeit über seine exakte Verwendung, Definition und Abgrenzung. Generell werden darunter Personen unter 18 Jahren verstanden, die ohne erkennbare adäquate elterliche Obhut im öffent-

lichen Raum sichtbar sind, in diesem arbeiten und/oder auch wohnen (Thomas De Benitez 2003, 108). Die Lebensumstände von jungen Menschen, die unter diesem Begriff subsumiert werden, können sich aber stark voneinander unterscheiden. Während einige unter ihnen keinen oder nur unregelmäßigen Kontakt zu ihren Familien haben, hält sich ein größerer Teil im öffentlichen Raum auf, um Einkommen zu verdienen und kehrt regelmäßig in die jeweiligen Heimathaushalte zurück (vgl. Mufune 2000). Gleichzeitig befinden sich junge Menschen unterschiedlicher Altersgruppen im städtischen öffentlichen Raum und Straßenkinder wachsen im Laufe der Zeit zu Jugendlichen und jungen Erwachsenen mit sich wandelnden Interessen, Bedürfnissen und Problemen heran (vgl. Ennew & Swart-Kruger 2003). Da sie einerseits keine homogene Gruppe darstellen und sich andererseits auch meist unregelmäßig zwischen ihren Heimathaushalten, der Straße oder institutionellen Einrichtungen wie Straßenkinderheimen oder Strafanstalten bewegen, lassen sich auch keine exakten Aussagen über die Anzahl von Kindern und Jugendlichen auf der Straße treffen (Thomas de Benitez 2007, 64). Zahlen zu dieser Gruppe können deshalb immer nur als Schätzungen angesehen werden. In KwaZulu Natal wurden 2004 in einem von der *National Alliance for Street Children* in sieben Orten¹ durchgeführten Zensus 5.964 Personen unter 18 Jahren in Straßenkinderheimen, *Drop-in* Zentren² und auf der Straße gezählt (NASC 2006, 2). Die Schätzungen zu eThekweni und der Kernstadt Durban variieren stark. In der gesamten Metropolregion eThekweni ging man im Jahre 2005 noch von einer Zahl von ungefähr 2 000 Kindern und Jugendlichen, die auf der Straße arbeiten und/oder leben aus (PPCLWS 2005 zit. nach Trent 2007, 22). Neueste Schätzungen zur Kernstadt Durban geben eine Zahl von 200 unter 18-Jährigen auf den Straßen an. Hier muss hinzugefügt werden, dass verstärkte Bemühungen von Behörden und besonders NGOs eine erhebliche Reduktion der Straßenkinderzahlen ermöglichten (Umthombo 2010). Die Verantwortung für die Betreuung von Straßenkindern unterliegt in Südafrika dem *Department of Social Development*. Darüber hinaus betreibt in Durban auch die Stadtverwaltung von eThekweni, in Verantwortung des städtischen *Health Departments*, einzelne Projekte. So wurde beispielsweise 2005 ein Erstaufnahmezentrum für Straßenkinder in Durban errichtet.

Sehr große Bedeutung für die Unterstützung von Kindern und Jugendlichen auf der Straße haben kirchliche und Nicht-Regierungs-Organisationen. Für eThekweni wären hier beispielsweise Umthombo Street Children, I Care, Street-Wise oder auch Youth for Christ zu nennen. Deren Arbeit umfasst Präventivmaßnahmen in Gemeinden, aus denen eine hohe Zahl von Straßenkindern stammt, die Bereitstellung von Unterkünften, Ausbildungs- und Sportprogrammen sowie Hilfestellung und Unterstützung bei gesundheitlichen Problemen als auch bei Konflikten mit Justiz und Exekutive. Darüber hinaus engagieren sich diese Organisationen auch in der Reintegration der Kinder in ihre Familien und Heimatgemeinden.

Die meisten Programme, sowohl von NGOs als auch Behörden, konzentrieren sich auf die Arbeit mit Kindern, während es an Strategien für die Arbeit mit älteren Jugendlichen noch weitestgehend mangelt (Umthombo 2007, 18). Als Beispiel hierfür sei erwähnt, dass Straßenkinderheime in Durban keine Personen über 16 Jahren aufnehmen. Die Einsicht, dass Initiativen für diese Zielgruppe notwendig sind, wächst aber

und vereinzelte Initiativen sind bereits angelaufen. Sowohl Umthombo als auch I Care betreiben beispielsweise kleine Projekte für Jugendliche bis 25 Jahre, die auf eine Integration dieser jungen Menschen in den Arbeitsmarkt abzielen.

Der vorliegende Beitrag widmet sich nun explizit den Lebenssituationen von Jugendlichen und jungen Erwachsenen (16–27 Jahre) auf den Straßen von Durban. Jüngere Personen wurden nicht in die Arbeit miteinbezogen. Ziel des Artikels ist dabei einerseits die Risiken und Limitationen aufzuzeigen, mit denen sie in ihrem täglichen Leben konfrontiert sind, andererseits aber auch ihre Handlungsstrategien im Umgang mit diesen herauszuarbeiten. Angelehnt an das *livelihoods*-Konzept stehen dabei die Jugendlichen im Zentrum der Betrachtung, die entsprechend ihren Ressourcen und Fähigkeiten, aber auch basierend auf persönlichen Prioritäten und Wertvorstellungen, Handlungsmuster zur Lebensgestaltung entwickeln (vgl. De Haan & Zoomers 2003).

2 *Methodische Anmerkungen*

Forschungsarbeiten zu Straßenkindern und Jugendlichen erfordern ein hohes Maß an Offenheit sowie Flexibilität in der Durchführung und es bedarf eines unkonventionellen methodischen Zugangs (vgl. Bemak 1996). Eine große Herausforderung besteht darin ihr Vertrauen und ihre Akzeptanz zu gewinnen, um Zugang zu ihrer Lebenswelt zu finden. Viele von ihnen begegnen Autoritätspersonen und Erwachsenen auf Grund negativer Erfahrungen mit Misstrauen und stehen Forschungsvorhaben wegen ausbleibender Resultate oder falscher Versprechungen skeptisch gegenüber (vgl. Aptekar & Heinonen 2003). Fragebögen und strukturierte Interviews haben sich darüber hinaus als ungeeignete Instrumente für die Arbeit mit jungen Menschen auf der Straße erwiesen. Vielmehr sollten ein flexibler, qualitativer Zugang gewählt und besonders solche Methoden eingesetzt werden, welche die Partizipation der Kinder und Jugendlichen anregen (vgl. Aptekar & Heinoen 2003; van Beers 1996, 198).

Vor diesem Verständnis kam in vorliegender Forschungsarbeit ein breites Spektrum qualitativer Methoden zur Anwendung, die situativ und flexibel den Bedingungen angepasst werden konnten. Diese umfassten informelle und semi-strukturierte Interviews, Gruppendiskussionen sowie eine Reihe partizipativer und visueller Methoden, welche die Interaktion im Forschungsprozess erhöhten. Bei der Auswahl der Erhebungsmethoden wurde dabei immer darauf geachtet den Jugendlichen möglichst viel Platz zur Ausführung ihrer eigenen Geschichten und Gedanken zu bieten. Beobachtungen des Lebens auf der Straße ergänzten die gemeinsam mit den TeilnehmerInnen erhobenen Daten. Hinzu kamen Interviews mit lokalen Experten der Stadtverwaltung, nationaler Ministerien, der Exekutive und Justiz sowie mit Vertretern von Straßenkinderorganisationen. Die Datenerhebung wurde in Zusammenarbeit mit einer lokalen NGO³ durchgeführt, welche für die Dauer der Datenerhebung einen Forschungsassistenten zur Verfügung stellte. Dies erleichterte den Zugang und half mein Ansehen unter den Jugendlichen zu erhöhen. Gleichzeitig ermöglichte es mir durch Teilnahme an den Sportprogrammen der Organisation, Zeit mit den Jugendlichen auch außerhalb der Forschungstätigkeit zu verbringen und somit größeres Vertrauen aufzubauen.

Die Feldforschung in Durban erfolgte zwischen August und November 2007. Insgesamt 27 Jugendliche und junge Erwachsene, 24 männliche und drei weibliche, zwischen 16 und 27 Jahren haben daran teilgenommen. Mit Ausnahme von zwei jungen Männern gaben alle an, noch vor ihrem 18. Geburtstag ihre Heimatgemeinde verlassen zu haben und seitdem – meist jedoch mit Unterbrechungen durch Aufenthalte in Straßenkinderheimen, Strafanstalten oder auch bei ihren Familien – ihr Auskommen auf der Straße zu finden.

3 Theoretische Überlegungen zu Jugendlichen auf der Straße

In Laufe der letzten drei Jahrzehnte hat sich die Wahrnehmung von Kindern und Jugendlichen auf der Straße, gerade im wissenschaftlichen Diskurs, stark gewandelt. Diese werden heute als kompetente Akteure ihrer eigenen Lebensrealität angesehen, anstatt in einseitigen Darstellungen als passive Opfer oder Täter bloß auf Problemlagen reduziert zu werden (vgl. Ennew & Swart-Kruger 2003). Es hat sich gezeigt, dass junge Menschen auf der Straße trotz ihrer Marginalisierung nicht hilf- und mittellos sind, sondern komplexe Handlungs- und Bewältigungsstrategien zur täglichen Lebensgestaltung entwickeln. Diese stützen sich auf die den Jugendlichen zur Verfügung stehenden Ressourcen und Fähigkeiten, basieren aber auch auf persönlichen Prioritäten und Wertvorstellungen (Conticini 2003, 81; Staples 2007, 22).

Weiters wurden aufgrund des wachsenden Interesses von GeographInnen an der Thematik, beeinflusst von den Ideen des britischen Soziologen Anthony Giddens, verstärkt die Dimensionen Zeit und Raum in den wissenschaftlichen Diskurs zu Straßenkindern eingebracht (vgl. Ennew & Swart-Kruger 2003). Raum und Zeit werden hierbei als integrale Bestandteile in der Produktion sozialer Wirklichkeit verstanden und bilden den Kontext, in den die Handlungen von Akteuren eingebunden sind, diese ermöglichen aber auch einschränken (Kemper 2005, 163). Bezogen auf die Situation von Kindern und Jugendlichen auf der Straße hat sich dabei gezeigt, dass sie in ihrer täglichen Lebensgestaltung in Interaktion mit ihrer Umwelt treten, soziale Netzwerke aufbauen, sich Räume in der Stadt aneignen, diesen Funktionen und Bedeutungen zuweisen und sie auch aktiv mitgestalten. Die Nutzung der Räume, in und zwischen denen sie sich bewegen, spielt dabei eine wichtige Rolle im Leben dieser Kinder und Jugendlichen, wobei dem städtischen öffentlichen Raum besonders große Bedeutung als Ressource für die tägliche Lebensgestaltung zukommt (vgl. van Blerk 2005; Ennew & Swart-Kruger 2003).

Die Dimension Zeit hingegen hat Bedeutung in Bezug auf das Alter der Jugendlichen sowie die Zeitdauer, die sie auf der Straße verbracht haben. Beide Faktoren beeinflussen ihre Handlungsmöglichkeiten und persönlichen Entscheidungsfindungen. Sie haben auch Einfluss auf die Haltung der Öffentlichkeit ihnen gegenüber (vgl. Ennew-Swart & Kruger 2003; Mufune 2000). Das Leben auf der Straße verbleibt also keinesfalls statisch, sondern ist dynamischen Prozessen unterworfen.

3.1 *Straßenjugendliche und öffentliche Räume*

Der öffentliche Raum gilt als bedeutende Ressource benachteiligter Menschen im städtischen Umfeld. Er besitzt eine wichtige ökonomische Funktion als Handelsplatz und stellt für arme Bevölkerungsgruppen eine essentielle Form sozialer Infrastruktur dar (Brown & Lloyd-Jones 2002, 191). Es handelt sich aber um eine Ressource, über welche diese Gruppen meist keine Verfügungsmacht besitzen. Öffentliche Räume unterliegen hinsichtlich ihrer Nutzung strenger Kontrolle und verschiedenen Regulationen und werden von unterschiedlichen, auch konkurrierenden Interessens-, Funktions- und Machtansprüchen geregelt (Conticini 2007, 94). So ist der physische Zugang zu diesen Orten zwar meist gegeben, nicht aber zu allen für das Bestreiten des Lebensunterhalts wichtigen Tätigkeiten. Dies zeigt sich laut Brown & Lloyd-Jones (2002, 192) vielerorts am Beispiel von Restriktionen des informellen Handels. Die Durchsetzung städtischer Verordnungen und Gesetze, welche Aktivitäten (z. B.: Straßenhandel, Betteln) oder Aufenthaltsformen (z.B.: Obdachlosigkeit, Stadtstreicherei) in diesen Räumen regulieren und einschränken, können dabei bestimmten Gruppen ihre Existenzgrundlage entziehen und verstärken gleichzeitig den Konkurrenzkampf um die knapper werdenden Nutzungsmöglichkeiten im öffentlichen Raum (vgl. Daly 1998; Narsoo 2004).

Im Leben von Kindern und Jugendlichen auf der Straße nimmt der öffentliche Raum eine besondere Stellung ein (vgl. Shanahan 2003). Dieser bildet nicht nur den räumlichen Kontext ihrer wirtschaftlichen Tätigkeiten, sondern dient als Ort der Sozialisation, des Lernens, der Freizeitgestaltung und in vielen Fällen auch als Wohnraum. Auf den Straßen der Innenstädte bieten sich den Jugendlichen darüber hinaus oft mehr Möglichkeiten zum Einkommenserwerb als in ihren Heimatgemeinden und die Straße dient in einigen Fällen als Zufluchtsort vor häuslicher Gewalt, Missbrauch oder bitterer Armut (vgl. 4.1). Innerhalb des öffentlichen städtischen Raumes identifizieren sie Nischen und Möglichkeiten ihren Lebensunterhalt zu bestreiten und eignen sich diesen in einem ständigen Aushandlungsprozess mit anderen Akteuren an (vgl. Beazley 2003). Dabei transformieren sie öffentliche Räume in Arbeitsplätze und Wohnräume. So werden beispielsweise freie Parkplätze in gebührenpflichtige umgewandelt; es entstehen Stätten zum Autowaschen oder Handel treiben; überdachte Geschäftseingänge, Grünflächen oder leer stehende Gebäude werden zu Schlafstätten umfunktioniert und stark frequentierte Verkehrsampeln oder Geschäftsstraßen dienen als lukrative Plätze, um Geld oder Nahrung zu erbetteln. Darüber hinaus bauen die Jugendlichen auf der Straße auch enge soziale Bindungen und Netzwerke auf, innerhalb derer Informationen gehandelt, Ressourcen geteilt und emotionale Nähe und Unterstützung erfahren werden (vgl. Ennew & Swart-Kruger 2003).

Junge Menschen auf der Straße sind somit in ihrer Lebensgestaltung wesentlich vom Zugang zu öffentlichen Räumen und den darin möglichen Aktivitäten abhängig. Gleichzeitig sind sie besonders verwundbar gegenüber Maßnahmen, die eine strengere Kontrolle und Regulierung dieser Orte zum Ziel haben. Aufgrund des generell negativen Images von Straßenkindern und Jugendlichen in der Bevölkerung wird ihre Präsenz als Bedrohung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit wahrgenom-

men und ihre Entfernung somit als notwendiger Schritt gesehen (vgl. Samara 2005; Valentine 2004, 96). Kollidieren nun die Interessen betroffener Jugendlicher mit denen mächtigerer Akteursgruppen, wie zum Beispiel denen von privaten Investoren, Tourismusvertretern oder der Stadtverwaltung, kommt es zu einer stärkeren Regulierung ihrer Präsenz oder gar zur ihrer Vertreibung aus den jeweiligen Räumen (Samara 2005, 223). Dadurch wird diesen Kindern und Jugendlichen aber eine wichtige Ressource zur Sicherung ihrer *livelihoods* entzogen.

3.2 *Älterwerden auf der Straße*

Das Leben von Kindern und Jugendlichen auf der Straße ist einem zeitlichen Wandel unterworfen. Junge Menschen auf der Straße durchlaufen so genannte „Straßenkarrieren“ (*street careers*), während denen sie einen Anpassungsprozess an das Leben auf der Straße vollziehen (vgl. Beazley 2003). Gleichzeitig verändern sich mit steigendem Alter und längerer Verweildauer auf der Straße ihre Interessen, Bedürfnisse, persönlichen Einstellungen und Prioritäten und damit auch ihre Handlungsmuster und Verhaltensweisen (vgl. Ennew & Swart-Kruger 2003; Mufune 2000). In einer Studie zu Jugendlichen auf den Straßen von Caracas weist Márquez (1999, 52) explizit auf die sich mit fortschreitendem Alter verändernden Lebenssituationen auf der Straße hin und identifiziert Unterschiede im Verhalten von älteren und jüngeren Personen: *“With the passing years, young people on the streets have new needs. They become interested, among other things, in women, larger amounts of money, other types of drugs, or a safer life. [...] They are usually clean and try hard to wear brand-name clothes, such as fancy Nike sneakers, Chicago Bulls shirts, and Pepe blue jeans.”*

Der Prozess des Älter- und Erwachsenwerdens hat somit Einfluss auf die Entscheidungen, welche die jungen Leute in ihrem täglichen Leben treffen, aber auch darauf, wie sie ihre eigene Situation wahrnehmen und bewerten. Erreichen Straßenkinder die Pubertät, wird das Leben auf der Straße als oftmals schwieriger wie zuvor empfunden und die Unzufriedenheit und Frustration über die eigene Situation wächst. Delinquente oder gar kriminelle Verhaltensweisen können die Reaktion darauf sein (Butler 2007, 61, 65). Daneben treten mit zunehmendem Alter auch verstärkt Fragen nach der Erreichung von Lebenszielen, Anerkennung, finanzieller Unabhängigkeit sowie dem Aufbau von Partnerschaften oder eines eigenen Haushaltes in den Vordergrund.

Das Alter der Jugendlichen hat ebenfalls Bedeutung in Hinblick auf die Reaktion der Öffentlichkeit ihnen gegenüber. Ältere Jugendliche sind stärker mit Ablehnung konfrontiert als jüngere Straßenkinder (Butler 2007, 61ff). Während Kinder auf der Straße als hilfsbedürftig angesehen und mit Mitleid bedacht werden, sieht die Öffentlichkeit in Gruppen älterer Jugendlicher oft eine Bedrohung der öffentlichen Ordnung. Sie werden meist als gefährlich und kriminell eingestuft (Mufune 2000, 236). Diese Außenwahrnehmung limitiert jedoch die Handlungsmöglichkeiten der Jugendlichen zur Lebensgestaltung auf der Straße. Ihre Präsenz im öffentlichen Raum stößt auf weniger Toleranz und Polizei und Justiz reagieren ihnen gegenüber mit größerer Härte (vgl. Rizzini & Butler 2003; Marquez 1999, 52).

4 *Straßenjugendliche in Durban*

Der zweite Teil dieses Beitrages beschäftigt sich nun mit den Lebensumständen der 27 am Projekt teilnehmenden Jugendlichen. Zuerst werden kurz die Gründe diskutiert, welche die Entscheidung der jungen Leute beeinflusst haben ihre Familien zu verlassen und auf der Straße zu leben. Danach folgt eine Beschreibung des Straßenlebens. Hier werden die Limitationen und Risiken angesprochen, mit denen sich die Jugendlichen konfrontiert sehen. In einem weiteren Schritt werden ihre Handlungs- und Bewältigungsstrategien hervorgehoben, um zu zeigen, auf welche Aktivitäten und Ressourcen sie zur Sicherung ihrer *livelihoods* zurückgreifen.

4.1 *Gründe das Zuhause zu verlassen*

Die Entscheidung das eigene Zuhause zu verlassen und in die Innenstädte zu migrieren, resultiert meist aus einer Vielzahl von Faktoren und lässt sich nicht auf eine einzige Ursache reduzieren. Generalisierungen müssen auch auf Grund der Heterogenität der Gruppe kritisch betrachtet werden. Einseitige Zugänge, welche das Straßenkinderphänomen im Kontext der Länder des Südens alleinig mit dem Argument materieller Armut zu erklären versuchen, werden den komplexen Lebensgeschichten der Betroffenen jedenfalls nicht gerecht (Ward 2007, 236). Dies führt auch zu einer Stigmatisierung verarmter Familien, denen die Fähigkeit abgesprochen wird, intakte Familienstrukturen aufrecht erhalten und für das Wohl ihrer Kinder sorgen zu können. Gegen diese Annahme spricht auch, dass nur ein kleiner Prozentsatz der in Armut lebenden Kinder und Jugendlichen auf der Straßen ist (Marquez 1999, 5; Volpi 2002, 6; Swart-Kruger & Donald 1994b, 110). Ein weiteres Problem bei der Untersuchung des Straßenkinderphänomens ergibt sich daraus, dass viele Erklärungsansätze oft darin verharren, die betroffenen Kinder und Jugendlichen nur als Opfer widriger Umstände darzustellen (Young 2004, 473). In Wirklichkeit setzen viele mit dem Verlassen des elterlichen Haushalts jedoch einen Schritt gegen untolerierbare Zustände in ihren Familien oder Heimatgemeinden. Andere wiederum tragen durch Tätigkeiten in der Stadt zum Haushaltseinkommen ihrer Familien bei oder verlassen diese, um den Haushalt zumindest finanziell zu entlasten (Swart-Kruger & Donald 1994a, 110). Um Vereinfachungen und Fehlinterpretationen auszuschließen, bedürfen Erklärungen des Straßenkinderphänomens deshalb einer umfassenden Untersuchung von Ursachenkomplexen, die sowohl die sozioökonomischen, historischen und politischen Rahmenbedingungen als auch die individuellen Entscheidungen der Betroffenen berücksichtigen. Als Hilfestellung hierfür empfehlen Ennew & Swart-Kruger (2003) auf einen Analyserahmen der *International Labour Organisation* (ILO) zurückzugreifen, der auf drei unterschiedlichen Untersuchungsebenen ansetzt und zwischen direkten (*immediate*), Grundursachen (*underlying*) sowie strukturellen (*structural*) Ursachen unterscheidet (ILO 2002, 47). Die strukturellen Faktoren bilden den das Straßenkinderphänomen fördernden Kontext auf Makroebene. Sie umfassen globale, nationale aber auch regionale Prozesse und Strukturen. Für Südafrika gilt es, hier die noch persistenten Strukturen der Apartheid zu berücksichtigen. Die Grund-

ursachen wiederum beziehen sich auf Rahmenbedingungen und Konfliktpotentiale in den Familien und Heimatgemeinden, aber auch auf gesellschaftliche, individuelle oder kulturelle Wertvorstellungen. Die direkten Ursachen sind schließlich die unmittelbaren Auslösefaktoren, welche die Entscheidung das Zuhause zu verlassen bedingen (vgl. Ennew & Swart-Kruger 2003). Eine solche Differenzierung für Südafrika und Durban im Allgemeinen sowie der am Projekt teilnehmenden Jugendlichen im Speziellen wurde in Tabelle 1 vorgenommen.

Tab. 1: Ursachen des Straßenkinder/Jugend-Phänomens in Südafrika und Durban

Direkte Ursachen	Grundursachen	Strukturelle Ursachen
Arbeitssuche	Fehlende Perspektiven in der Heimatgemeinde	Hohe (Jugend-) Arbeitslosigkeit
Entlastung bzw. Unterstützung des familiären Haushalts	Schwächung von Haushalts- u. Familienverbänden	Urbanisierung/die Urbanisierungspolitik des Apartheidregimes
Untragbare Situation in der Familie (Gewalt/Missbrauch)	Hohe soziale Akzeptanz von Gewalt	Hohe Kriminalitäts- und Gewaltrate
Opfer oder Täter von Gewalt und Verbrechen in den Heimatgebieten	Gewalt und Verbrechen in der Heimatgemeinde	Konflikte in der Region bzw. in den Nachbarstaaten
Krankheit bzw. Tod der Eltern	„Erwachsen-Werden“	Materielle Armut/ Armutgefährdung
Schulabbruch bzw. Probleme in der Schule	Alkohol und Drogenmissbrauch in der Familie	Globalisierung und wirtschaftliche Umstrukturierung
Probleme bzw. Konflikte mit den (Stief-)Eltern	Attraktivität urbanen Lebens	Regionale Ungleichheit/ ländliche Armut
Positiver HIV Status	HIV/Aids als Tabu	HIV/Aids Pandemie

Quelle: eigene Erhebung; diverse Literatur (u.a. Swart-Kruger 1994b; Ward 2007; Trent 2007; Ennew & Swart Kruger 2003; Swart 1990; Ansell 2005; Mufune 2000; Parnell & Mosdell 2003)

Befragt nach den Gründen, warum sie auf der Straße leben, bestätigten die an vorliegender Studie teilnehmenden Jugendlichen, dass es sich dabei meist um ein Bündel unterschiedlicher Ursachen handelt und die Motive stark variieren können. So gaben die meisten unter ihnen zwar an, aus armen Haushalten zu stammen, fügten aber hinzu, dass dies meist weder alleiniger Grund war, noch auf alle Kinder und Jugendlichen auf der Straße zutrifft:

“Most of us have different reasons for being here. Some came because of poverty, because there was no money at home; but some are from good families. Maybe they just had a problem in school or with their parents and decided to run away. And then they got caught up in the life on the streets.” (Thabo, 24, männlich)

Trotzdem sind es in vielen Fällen ökonomische Überlegungen, welche der Entscheidung in die Stadt abzuwandern, zu Grunde liegen. So wurde in Gruppendiskussionen

und Einzelinterviews die Suche nach Arbeit als wichtiger Beweggrund erwähnt. Während sie in ihren Heimatgebieten, die sich großteils in ländlichen Regionen oder ehemaligen Townshipgebieten befinden, wenige Perspektiven auf Arbeit sehen, eröffnen sich in der Stadt unterschiedliche Möglichkeiten Geld zu verdienen, wenn auch meist abseits des formellen Arbeitsmarktes:

“In places like Umlazi [Township in eThekweni] it is harder to make money. Everything is happening here in the city. Here you don’t necessarily need a real job to get money, you can find other ways to raise money. The city just offers more opportunities for people like us.” (Siyanda, 27, männlich)

Die Überlebensökonomie in den Innenstädten bietet damit oft die einzige Alternative eigenes Einkommen zu verdienen und damit gerade für ältere Jugendliche die Möglichkeit sowohl finanzielle als auch familiäre Unabhängigkeit vom Elternhaushalt zu erlangen. Darüber hinaus sehen viele von ihnen mit dem Prozess des Erwachsenwerdens die Pflicht verbunden, für sich selbst und ihre Familie zu sorgen (vgl. auch Conticini 2007, 87f). Dies gilt als zusätzliches Motiv die Familie zu verlassen und ein Auskommen in der Stadt zu suchen. Die Straße wird somit als ein Ort der Möglichkeiten begriffen, um bitterer Armut im eigenen Zuhause zu entfliehen und (an sich selbst gestellte) Erwartungen erfüllen zu können.

“My parents have passed away, so I stayed with my granny. There were five of us and there was never enough money. I am the oldest child. So I thought I have to find work to help and support my granny and siblings. Because you can’t stay there when you get older without supporting yourself and your family. That’s why I try to earn some money in the city. Where I come from there are only farms and you can’t find a job.” (Julius, 22, männlich)

Neben diesen stärker ökonomisch motivierten Gründen haben viele unter ihnen in ihrem Zuhause aber auch unter Gewalt, Zurückweisung oder Vernachlässigung gelitten und die Abwanderung in die Stadt als letzten Ausweg aus dieser Situation gesehen. In einer Gruppendiskussion wurden beispielsweise Gewalt und Missbrauch in den Heimatgemeinden oder Familien, Probleme in der Schule sowie Alkoholmissbrauch eines Familienmitgliedes als Gründe genannt. Die Situation wurde als nicht mehr erträglich empfunden und der Schritt zu gehen als Reaktion darauf getätigt. Zusätzlich dazu wurden auch die Anziehungskraft der Stadt sowie die Suche nach Anonymität im städtischen Raum als indirekte Beweggründe erwähnt. Das Leben in der Stadt gilt als aufregend und bildet ein Gegenstück zur Monotonie in den ländlichen Herkunftsgebieten zahlreicher Jugendlicher.

4.2 Leben auf der Straße

4.2.1 Probleme im Leben auf der Straße

Trotz der Möglichkeiten, die sich den Jugendlichen im öffentlichen Raum bieten mögen, sind sie in ihrer täglichen Existenz mit einer Vielzahl von Risiken und Limitationen konfrontiert. Diese inkludieren neben mangelndem Finanzkapital besonders auch Gefahren für ihre persönliche Sicherheit und Gesundheit. Gleichzeitig sind die Jugendlichen verwundbar gegenüber negativen Reaktionen von weiten Teilen der Bevölkerung.

Auch wirkt sich das Gefühl, Verpflichtungen, Ansprüche und persönliche Lebensziele nicht erreichen zu können, negativ auf ihre emotionale Entwicklung aus. Das Fehlen von geregelter Arbeit und damit stabilem Einkommen sehen die 27 Jugendlichen als ein Hauptproblem ihrer gegenwärtigen Situation an. Die meisten von ihnen haben keine abgeschlossene Schul- oder Berufsausbildung und angesichts einer gespannten Arbeitsmarktsituation haben sie geringe Chancen auf eine Anstellung im formellen Sektor. Darüber hinaus gaben mehr als die Hälfte der TeilnehmerInnen an keine Ausweispapiere zu besitzen. Ohne Papiere ist es ihnen weder möglich eine Anstellung im formellen Arbeitsmarkt anzunehmen, noch um eine Zulassung für den informellen Handel, eine *informal trading permit*, anzusuchen. Auch der Empfang staatlicher Unterstützungen in Form von *social security grants* bleibt ihnen verwehrt, da hierfür der Besitz von Ausweispapieren vorausgesetzt wird. Unabhängig von ihren persönlichen Fähigkeiten und ihrem Einsatz limitiert das Fehlen von gültigen Papieren somit die Handlungsoptionen der Jugendlichen zur Verbesserung der eigenen Lebenssituation in beträchtlichem Ausmaß: *“For getting a job, before all the skills, you need an ID. As long as you don’t have it, you can’t get a good job contract.”* (Phumlani, 18, männlich)

Um Geld zur täglichen Existenzsicherung zu beschaffen, greifen sie daher auf eine Reihe meist informeller bis illegaler Tätigkeiten zurück. Das daraus erwirtschaftete Einkommen wurde mehrheitlich als gering und noch dazu unsicher und unregelmäßig beschrieben. Gleichzeitig fehlt es ihnen auch an Orten, um Geld oder persönliches Eigentum wie beispielsweise Kleidung sicher aufzubewahren. Das Fehlen privater (Wohn-) Räume wird aber auch dahingehend als Problem wahrgenommen, keine private Rückzugsmöglichkeit zu besitzen und ständig dem Stress auf der Straße ausgesetzt zu sein.

Die unsichere finanzielle Situation der Jugendlichen bedeutet für diese auch, nicht für einen Partner oder Kinder sorgen, Lebensziele wie den Aufbau eines eigenen Haushalts nicht erreichen oder Ansprüche und Erwartungen, die sie an werdende Erwachsene stellen, nicht erfüllen zu können. So wurde der Schritt, das Zuhause zu verlassen, oftmals mit dem Motiv der Arbeitssuche begründet, um die Familie zuhause unterstützen zu können. In der Stadt angekommen, hat sich diese Erwartung in vielen Fällen aber nicht erfüllt. Phumlani (männlich, 19) schilderte in einem Interview beispielsweise, schon seit langer Zeit keinen Kontakt mehr zu seiner Familie zu suchen, da er Angst davor hat, ihnen gestehen zu müssen, dass er auf der Straße lebt und keine feste Arbeit besitzt:

“I would like to visit [my home]. But I have to show them what I am doing and support them, especially my brother. I am my mother’s first born. So if I would go there I have to show that I can take care of myself and others.”

Das Verhalten der Gesellschaft gegenüber Straßenkindern und Jugendlichen ist ein weiterer, ihre Handlungsmöglichkeiten negativ beeinflussender Faktor. Sie sind in ihrem täglichen Leben mit Zurückweisungen und abwertenden oder aggressiven Reaktionen von weiten Teilen der Bevölkerung konfrontiert (Swart-Kruger & Donald 1994a, 172). In der Öffentlichkeit werden sie zudem meist auf delinquente, anti-soziale oder kriminelle Verhaltensweisen reduziert (Mufune 2000, 240; LeRoux & Smith 1998, 901ff; Samara 2005). So haben die Erhebungen in Durban gezeigt, dass sich Jugendliche auf

der Straße von der Bevölkerung missverstanden, zurückgewiesen und ungerecht behandelt fühlen. Passanten reagieren auf sie gelegentlich mit Beschimpfungen, Ablehnung und in einzelnen Fällen sogar Gewalt. Das negative Image von Straßenkindern und Jugendlichen führt weiters dazu, dass ihre Präsenz im öffentlichen Raum mehrheitlich als Problem gesehen wird. Südafrikas hohe Kriminalitätsrate und die damit verbundene Wahrnehmung des öffentlichen Raumes als Risikoraum fördern das zusätzlich. Dies schafft ein gesellschaftliches Klima, in welchem strenge Vorgehensweisen der Exekutive gegenüber jungen Menschen auf der Straße auf breites Verständnis und Zustimmung treffen. Ein Beispiel hierfür sind so genannte *round-ups* von Straßenkindern und Jugendlichen, bei denen sie von der Polizei aufgegriffen und zumindest kurzfristig aus dem Stadtbild entfernt werden. In Durban ist eine solche Vorgehensweise gerade vor großen, internationalen Veranstaltungen zu beobachten (vgl. Newman 2004; Packree & de Boer 2007).

Obwohl nicht uneingeschränkt für die gesamte Gruppe gültig, prägen deshalb auch überwiegend negative Erfahrungen das Verhältnis der Jugendlichen zur Polizei. Gerade junge Männer bekommen das Vorgehen der Exekutive besonders stark zu spüren und diese werden regelmäßig wegen des Tatbestandes der Stadtstreicherei kurzzeitig verhaftet. Polizei und Stadtverwaltung rechtfertigen ihre Handlungen damit, die Stadt dadurch sicherer, sauberer, aber auch attraktiver für Geschäftstreibende, Investoren und Touristen zu machen. Bei den Jugendlichen hingegen führt es zu erhöhtem Misstrauen gegenüber der Öffentlichkeit und Autoritäten im Speziellen. Weiters sind es gerade jene Straßen und Plätze mit hoher Dichte an Geschäftslokalen, Wohnungen und starkem Fußgängeraufkommen, die den Jugendlichen die meisten Möglichkeiten zur Lebensgestaltung bieten. In abgelegenen Seitenstraßen oder Parks hingegen, in denen ihre Präsenz meist toleriert wird, lässt sich hingegen nur schwer Einkommen verdienen.

“I don't like it when I see the police truck. Too often they come and wake us up. They take our blankets, clothes and push us into the truck. They say: 'You are robbers but we arrest you for loitering'. [...] They don't take the younger boys or the girls. Mainly us older guys over 18.” (Mandla, 19, männlich)

“At night I stay in the park but during the day Point Road is where everything is happening. You ask for food in front of the food places or ask the car drivers for money at the robots. There are the small shops and bars where you can sell stuff or buy cigarettes. There are so many people around who may give you something, even a job. But in the park there is little to do during the day and no money to make.” (Sanele, 24, männlich)

Dass die Straße einen Risikoraum für Kinder und Jugendliche darstellt, lässt sich besonders am Thema Gewalt auf der Straße aufzeigen. Baron (2003, 33) konstatiert, dass Straßenjugendliche zwar selbst in Gewalttätigkeiten involviert, gleichzeitig aber besonders verwundbar gegenüber solchen sind. Auch die Jugendlichen in Durban haben darauf hingewiesen, dass gerade nachts und im Schlaf die Gefahr besteht Opfer einer Gewalttat oder eines Verbrechens zu werden. Neben Gewalt von Seiten der Polizei oder kriminellen Gruppen (*gangs*), wurden hier auch Gewalttätigkeiten der Jugendlichen untereinander angeführt. Von den drei weiblichen am Projekt teilneh-

menden Jugendlichen wurde darüber hinaus auch das Problem sexueller Gewalt betont und auf das Risiko, Opfer einer Vergewaltigung zu werden, hingewiesen.

“Things are sometimes bad [...]. It is raining, there is rape, there is HIV/AIDS and I am scared on the street. I am HIV positive and I got it because of rape. But I am scared to tell it to people. I am scared to say it to my parents. That’s why I stay here.” (Nonhle, 17, weiblich)

Straßenkinderorganisationen⁷ haben darauf hingewiesen, dass keineswegs nur Mädchen oder junge Frauen, sondern auch männliche Straßenkinder Opfer von Vergewaltigungen sind. Die Jugendlichen ergänzten, dass sich dieses Risiko für Männer mit steigendem Alter aber minimiert

Risiken für die Gesundheit resultieren weiters aus dem Fehlen adäquater Unterkünfte und der damit verbundenen Exposition gegenüber den Witterungsverhältnissen sowie aus unzureichender und unausgewogener Ernährung. Darüber hinaus bleiben Krankheiten und Verletzungen in vielen Fällen unbehandelt, da ärztliche Dienste entweder nicht aufgesucht werden oder der Zugang zu diesen, beispielsweise wenn Kosten dafür anfallen, mit Schwierigkeiten verbunden ist (vgl. auch Swart-Kruger & Donald 1994a, 170; Mufune 2000, 240). Zusätzliche Gesundheitsrisiken ergeben sich aus Drogenkonsum, dem Schnüffeln von Klebstoff sowie risikoreichem Sexualverhalten (vgl. 4.2.2).

4.2.2 Lebensgestaltung von Jugendlichen im öffentlichen Raum

Trotz der zahlreichen Risiken und Limitationen demonstrieren die Jugendlichen Einfallsreichtum in ihrer täglichen Lebensgestaltung und verfügen über Wege die zuvor geschilderten Probleme bewältigen oder zumindest abfedern zu können (vgl. Swart-Kruger & Donald 1994a; Conticini 2007). Ihrem eigenen Arbeitseinsatz, ihrer Kreativität im Umgang mit den Ressourcen im öffentlichen Raum sowie den sozialen Beziehungen und Kontakten, die sie aufbauen, kommt dabei höchste Bedeutung zu. In Gesprächen mit den Jugendlichen konnte auch festgestellt werden, dass sie stolz darauf sind, ihr Leben in die Hand genommen und für sich selbst sorgen gelernt zu haben.

Die Aktivitäten und Ressourcen, auf welche die Jugendlichen in ihrer täglichen Lebensgestaltung zurückgreifen, sind vielfältig. Dabei ist es oftmals schwierig, den Jugendlichen eine bestimmte Tätigkeit zuzuordnen, da sie meist versuchen, alle Möglichkeiten auszuschöpfen, die sich ihnen gerade bieten. Auch lassen sich auf Grund der Heterogenität der Gruppe ganz unterschiedliche Lebenswege nachzeichnen. Während Behkizizwe (20, männlich) beispielsweise seinen Weg vom bettelnden Straßenkind hin zu einer festen Anstellung beschritten hat, beschreibt Thulani (26, männlich), der vor mehr als zehn Jahren das erste Mal von zu Hause weggegangen ist, dass er sich seit Jahren in einem ständigen Teufelskreis aus kriminellen Aktivitäten und Gefängnisaufenthalten befindet: *“I am going in and out of prison since years. I often rob. What else should I do if I have not learned anything?”* Das Leben auf der Straße verläuft also keinesfalls für alle Jugendlichen gleich.

Arbeiten, Wohnen und (Über-)Leben

Die Beschaffung von Einkommen und Ressourcen zur täglichen Lebensgestaltung nimmt einen Großteil des Tagesablaufes der Jugendlichen ein. Sie betätigen sich dafür in einer Reihe unterschiedlicher Aktivitäten, besitzen Erfahrung und Wissen über die Möglichkeiten, die der öffentliche Raum bietet, und sind in der Lage diese in Einkommen zu transformieren. Dabei beziehen sie ihren Lebensunterhalt meist nicht nur aus einer einzigen Tätigkeit, sondern greifen auf ein Portfolio unterschiedlicher Aktivitäten zurück. Diese Diversifizierung der Einkommensquellen ist nötig, da die aus einzelnen Tätigkeiten erworbenen Mittel meist sehr gering und unregelmäßig sind. Auch sind nicht alle Aktivitäten nur darauf ausgerichtet, Einkommen in Form von Geld zu erlangen, sondern auch darauf Nahrung, Unterkünfte oder auch immaterielle Güter, wie beispielsweise Schutz oder Informationen, zu akquirieren.

In diesem Zusammenhang gilt zu betonen, dass die Handlungsmuster der Jugendlichen nicht unverändert bleiben. Während ihrer Straßenkarrieren erschließen sie immer neue Betätigungsfelder, während andere an Bedeutung einbüßen, sobald sie weniger ertragreich oder schwerer zugänglich werden. So haben die TeilnehmerInnen beispielsweise darauf hingewiesen, dass es für sie mit zunehmendem Alter schwieriger geworden ist mit Betteln Geld oder auch Nahrung zu bekommen. Die Bevölkerung begegnet ihnen mit mehr Misstrauen oder auch Furcht und zeigt sich weniger bereit sie zu unterstützen. Zusätzlich wird Betteln von ihnen verstärkt als minderwertige und erniedrigende Tätigkeit wahrgenommen, die darauf beruht, sich selbst gegenüber der Außenwelt als schwach und hilfsbedürftig darzustellen. Dies widerspricht dem Bild, das sie von sich selbst als „Erwachsene“, insbesondere als „Männer“, haben.

“When you get older not as many people help you anymore. They see you and think you are a criminal and not a poor child. And when you get older also something inside you changes. You don't want to beg anymore, you feel ashamed. You don't want that they think you can do nothing than beg. So you have to find something else.” (Mandla 19, männlich)

Trotzdem sind sie zur Existenzsicherung in vielen Situationen immer noch auf Betteln beziehungsweise Unterstützung von Hilfsorganisationen, Kirchen oder wohlmeinenden Mitgliedern der Bevölkerung angewiesen. In Gruppen, die sich aus jungen Menschen unterschiedlicher Altersstufen zusammensetzen, übernehmen meist jüngere Straßenkinder das Betteln und geben einen Anteil des daraus erwirtschafteten Geldes an die älteren Jugendlichen ab. Im Gegenzug dafür bieten ihnen diese Schutz vor Gefahren und verteidigen sie gegenüber potentiellen Gewalttätern.

Informelle Gelegenheitsarbeiten, zum Beispiel für Geschäftsleute, Straßenhändler, Handwerker oder Wohnungsbesitzer stellen eine wichtige Einkommensquelle für die an der Studie beteiligten Jugendlichen dar. Zusätzlich dazu finden sie auch Arbeit als informell Beschäftigte in formellen oder informellen Unternehmungen (z.B. im Baugewerbe). Ebenfalls von großer Bedeutung sind für sie selbständige Tätigkeiten in der informellen Wirtschaft, die wenig Ressourceneinsatz benötigen. Für die vorliegende Studie müssen hier speziell Tätigkeiten als informelle „Parkplatzwächter“ (*car guard*) und Autowäscher hervorgehoben werden, bei denen sich die Jugendlichen öffentli-

che Räume als private Arbeitsplätze nutzbar machen. Insgesamt neun der 27 Jugendlichen gaben diese als gegenwärtig – zwar meist nicht einzige – aber doch wichtigste Einkommensquelle an. Als lukrative Standorte für das Bewachen und Waschen von Autos gelten aufgrund des hohen Touristenaufkommens die Parkplätze entlang der Strandpromenade in Durban. Dies führt aber auch dazu, dass große Konkurrenz um diese Plätze herrscht, besonders auch weil diese Tätigkeiten nicht nur für junge Menschen auf der Straße, sondern für weite Teile der arbeitslosen Bevölkerung in der Stadt eine wichtige Einkommensquelle darstellen.

“There is hard competition for car guarding. People get kicked for being a car guard at the wrong place! You just can’t go there and say ‘I work here now as well’ and take away people’s money. You need to know the people.” (Andile, 23, männlich)

Verschärft wird die Situation durch städtische Verordnungen, welche beispielsweise das Waschen von Autos in öffentlichen, nicht dafür ausgewiesenen Plätzen verbieten. Zusätzlich werden die Parkflächen entlang der Strandpromenade verstärkt von *car guards* privater Sicherheitsfirmen abgedeckt. Daneben dient die hohe Präsenz von Polizeibeamten entlang der Strandpromenade, die in regelmäßigen Abständen die informellen Parkplatzwächter von diesen Plätzen vertreiben, als Maßnahme die Sicherheit, besonders aber das Sicherheitsgefühl der Touristen zu erhöhen. Von den Jugendlichen hingegen wird dieses Vorgehen der Polizei als Problem für ihren Lebensunterhalt angesehen:

“Police are worrying us! [...] Sometimes they start chasing us away. Saying that car washing is not allowed, that we waste water, destroy the concrete with soap or that we are car breakers. They bring us to the police station or even charge the car owners if we wash their cars. [...] But if we can’t work we don’t get any money.” (Thabisio, 22, männlich)

Nur ein Teilnehmer war zur Zeit der Datenerhebung selbstständig im informellen Handel beschäftigt. Als Ursachen, warum nicht mehr Jugendliche diesen Weg einschlagen, können einerseits der relativ hohe Kapitaleinsatz genannt werden, andererseits aber auch das Fehlen von Ausweispapieren, die für eine Registrierung und damit Legalisierung dieser Tätigkeiten zwingend sind. Darüber hinaus wurde auch erwähnt, dass es ihnen wegen fehlender Räume nicht möglich wäre nachts ihre Ware sicher zu verwahren. Zwei der insgesamt 27 Jugendlichen fanden während der Feldforschung eine Anstellung im formellen Sektor. Einer davon wie schon erwähnt als Wachmann, während ein zweiter zu Ende der Forschungsarbeiten eine Anstellung als Hilfskraft in einer Tiefkühlwarenfabrik bekommen hat. Beide erwähnten, dass sie ihre Arbeitsstelle über den Kontakt und die Vermittlung von engen Freunden bekommen haben. Als weitere Voraussetzung dafür gaben sie an im Besitz eines Ausweises zu sein.

Das Fehlen adäquater Unterkünfte stellt eine weitere Herausforderung für die Jugendliche dar. Sie verbringen ihre Nächte in Parks, in den Verkaufsständen von Straßenhändlern, an der Strandpromenade sowie unter überdachten Geschäfts- oder Hauseingängen. Sie versuchen sich dabei so gut wie möglich vor Kälte und Regen zu schützen. Oft werden sie jedoch von der Polizei oder Geschäftsbesitzern von ihren Plätzen vertrieben oder wegen Stadstreichei verhaftet. Unterkunftsmöglichkeiten

bieten auch leer stehende Gebäude und aufgelassene Geschäftslokale. Diese werden von weiten Teilen der obdachlosen Bevölkerung in Durban genutzt, sind deswegen oft überfüllt und von prekären hygienischen Bedingungen gekennzeichnet. Eine mögliche Alternative zur Straße und leeren Gebäuden bieten privat betriebene Herbergen (z.B. South Beach Shelter), die pro Nacht für ein Bett in einem Schlafsaal zwischen 15 und 20 Rand (ZAR 15 - € 1,2; ZAR 20 - € 1,56) verlangen. Von den 27 Jugendlichen gaben jedoch nur drei an regelmäßig auf diese Option zurück zu greifen. Als ein Grund, warum nicht mehr von ihnen die Nacht in einer Herberge verbringen, wurden die damit verbundenen Kosten angegeben. Gleichzeitig bevorzugen sie es, die Nacht in einer kleinen Gruppe von Freunden im Park zu verbringen, anstatt mit zahlreichen Fremden einen überfüllten Schlafsaal zu teilen. Der Verzicht der Jugendlichen auf einen ‚sicheren‘ Schlafplatz kann in einigen Fällen zudem als bewusst getroffene Entscheidung gesehen werden, ihre Ausgaben zu reduzieren. Obwohl das Fehlen einer Unterkunft als Problem genannt wurde, besitzt es meist nicht oberste Priorität. Behkizwe (männlich, 20 Jahre) beispielsweise verbringt die Nächte weiterhin auf der Straße, anstatt sich ein Bett in einem *shelter* zu nehmen, obwohl er seit mehreren Wochen schon regelmäßiges, wenn auch niedriges Einkommen durch seine Tätigkeit als Wachmann verdient. Die Motive dahinter erklärte er folgendermaßen: *“I want to send money to my mother, so I save money from the shelter for this. It’s my duty to support her now. This is more important to me than having a bed. [...] Shelters are not worth it. They are full of all kinds of people.”*

Risikoaktivitäten: Verbrechen und Überlebenssex

Neben oben genannten Tätigkeiten betätigen sich die Jugendlichen auch in risikoreichen Aktivitäten, die zu erhöhter Verwundbarkeit führen. Es handelt sich dabei um kriminelle Verhaltensweisen oder auch sexuelle Dienste im Austausch für materielle oder immaterielle Güter. Diese setzen sie den Risiken einer Verhaftung, von Gewalttaten oder sexuell übertragbaren Krankheiten aus und erhöhen das Misstrauen der Gesellschaft ihnen gegenüber. Die Frage, in welchem Ausmaß Straßenjugendliche in Verbrechen involviert sind, wird kontrovers diskutiert. Gerade in der medialen Berichterstattung wird dieser Aspekt des Straßenlebens sehr oft überbetont. Die Erfahrungen dieser Studie zeichnen aber ein differenziertes Bild. Kriminelle Tätigkeiten konnten zwar identifiziert werden, stellen aber keinen fixen Bestandteil in der Lebensgestaltung aller Jugendlichen dar. Auch die Annahme, dass Straßenkinder mit fortschreitendem Alter unweigerlich zu Kriminellen werden, die Straßen also „*schools of crime*“ (Swart 1988 zit. nach Chetty 1994, 58) gleichen, fand keine Bestätigung. Es lassen sich nämlich Fälle von Jugendlichen aufzeigen, die in Abschnitten ihrer „Straßenkarrieren“ zwar Verbrechen begangen, diese Verhaltensweisen später aber vollständig abgelegt haben. Trotzdem ist es unbestritten, dass Verbrechen Teil des Straßenlebens sind. Sei es als letzte Option, wenn sich keine anderen Möglichkeiten zur Existenzsicherung bieten oder als wiederholt vollzogene und den Lebensunterhalt dominierende Tätigkeit. Darüber hinaus muss auch hinsichtlich der Schwere der illegalen Aktivitäten unterschieden werden. Während zwar ein großer Teil der Jugendlichen angab in Diebstähle oder den Verkauf kleiner Mengen von Marihuana involviert (gewesen) zu sein, legte eine weit geringere

Anzahl offen, Raubüberfälle auf der Straße (*muggings*) oder gelegentlich sogar Wohnungs- oder Autoeinbrüche durchzuführen. Als Hauptmotive für illegale Aktivitäten nannten sie das Fehlen von Alternativen und damit die tägliche Existenzsicherung. Bei genauer Betrachtung wird aber ersichtlich, dass die Gründe hierfür weit vielfältiger sind und nicht auf die reine Grundbedürfnisbefriedigung reduziert werden können. So zeigte sich während der Feldarbeit, dass aus Überfällen erbeutetes Geld oft in Nachtclubs, Bars und Spielhallen oder für modische Kleidung ausgegeben wird. Auch Sibusiso (männlich, 23), der selbst wegen versuchten Einbruchs im Gefängnis saß, sieht in materiellen Sehnsüchten einen Beweggrund für Verbrechen von jungen Menschen auf der Straße.

Michael: "Why do you think so many young people go to prison here?"

Sibusiso: "I am young as well I know how it is. Many don't have a job or never went to school. [...] And the problem is we love to have the money, we love to have this and that, we love to enjoy life. We see many things everyday we would like to have and to get them we have to do things. This is why we are rushing things, doing crime." (Sibusiso, 23, männlich)

Tom Hewitt⁷, Direktor der Straßenkinderorganisation Umthombo, erklärte in einem Interview zudem, dass der Wunsch eine Freundin zu haben und für diese zu sorgen, ein Beweggrund für die illegalen Aktivitäten von jungen Männern auf der Straße sein kann (vgl. auch Marquez 1999, 53). In den Gesprächen mit den Jugendlichen wurde dies zwar nie als persönliches Motiv angeführt, die Ansicht aber, dass ein Mann für eine Frau finanziell zu sorgen habe und dies ein Grund für Verbrechen ist, war weit verbreitet: *"For a girlfriend you need money. A man has to support them. For this you cannot just be a guy on the streets. Or you do crime and sell drugs."* (Bonginkosi, 24, männlich)

Gleichzeitig sind kriminelle Tätigkeiten auch finanziell lukrativer als die weiter oben beschriebenen Arbeiten im informellen Sektor:

"One day I robbed the bag of an old woman and there were 750 Rand (ZAR 750 - € 58,5) and a mobile inside it. You have to work long to make the same money from car guarding." (Mandla, 19, männlich)

In früheren Studien zu Straßenkindern und Jugendlichen wurde darüber hinaus festgestellt, dass diese auch sexuelle Dienste anbieten, um eine Unterkunft, Nahrung oder Geld, aber auch immaterielle Werte, wie zum Beispiel Schutz vor Gewalttätern, zu erlangen (vgl. z.B. Baron 2003; Ennew & Richter 2003; Dube 1997). Dies wird als ‚Überlebenssex‘ bezeichnet und unterscheidet sich von Prostitution dahingehend, dass sich die Sexualpartner nicht als Kunden und Sexarbeiter begreifen (Ditmore 2006, 489). Keiner der 27 Jugendlichen dieser Studie gab an in der Prostitution tätig zu sein. Trotzdem wurde das Thema immer wieder während Gruppendiskussionen von den Jugendlichen angesprochen. So haben die TeilnehmerInnen bekundet, dass Freunde von ihnen, besonders Mädchen und junge Frauen, mit denen sie Zeit auf der Straße verbracht haben, als Prostituierte tätig sind und jetzt statt auf der Straße bei Zuhältern wohnen. Die drei an der Studie teilnehmenden jungen Frauen haben sich persönlich von Prostitution aber klar distanziert. Auf die Bedeutung von *boyfriends* im

Leben auf der Straße haben aber auch sie verwiesen. Dabei handelt es sich meistens um Gleichaltrige, welche die Rolle des Unterstützers und Beschützers einnehmen. Zusätzlich sprachen sie aber auch sexuelle Beziehungen zu älteren Männern an, die ihnen dafür eine Unterkunft, aber auch Konsumgüter wie Kleidung oder Schmuck, anbieten.

“It’s good to have a boyfriend who protects you and gives you food. Sometimes it is a man you love. But sometimes you just need someone to help you [...] But they do not always treat you right. Sometimes they just want you to have sex with them and promise you to give you something like food or drinks in a bar. [...] And then there are the other people around, not street boys but older men and they buy you nice stuff and even take you to their place.” (Thanda, weiblich, 18)

Viele dieser sexuellen Beziehungen sind von ungleichen Machtverhältnissen gekennzeichnet, welche die Jugendlichen in eine Abhängigkeit zu ihren (finanziell potenteren) Partnern drängen. Es ist ihnen damit meist nicht möglich, gegen den Willen des Sexualpartners den Gebrauch von Kondomen auszuverhandeln, wie Nonhlanha in einem Interview bestätigte: *“If you are hungry and a man gives you something how can you say you want to take a condom?” (Nonhlanhla, 17, weiblich)*

Keiner der männlichen Teilnehmer gab an, seinen Lebensunterhalt auf solche sexuellen Beziehungen zu stützen. Die drei jungen Frauen entgegneten in einer Gruppendiskussion jedoch, dass ihren Erfahrungen und Wissen zufolge auch unter den männlichen Jugendlichen solche sexuellen Beziehungen vereinzelt vorkommen. Allgemein konnte während der Feldforschung festgestellt werden, dass es sich hierbei um eine sehr sensible Thematik handelt und die Jugendlichen, gerade junge Männer, Hemmungen zeigen, diese offen gegenüber einem Fremden anzusprechen. Um die Bedeutung dieser sexuellen Beziehungen für das Leben auf der Straße besser einschätzen zu können, wäre m.E. nach eine über einen längeren Zeitraum verlaufende Feldforschung nötig.

Soziale Netzwerke auf der Straße

Eine wichtige Position im Leben von Straßenjugendlichen nehmen die sozialen Ressourcen ein, auf die sie zur Sicherung und Stabilisierung ihrer *livelihoods* zurückgreifen. Besondere Bedeutung kommt dabei den engen Beziehungen und Netzwerken zu, die sie untereinander aufbauen. Kinder und Jugendliche auf der Straße halten sich meist in Gruppen unterschiedlicher Größe und Zusammensetzung auf, die für ihre tägliche Lebensgestaltung viele wichtige Funktionen erfüllen. So werden in Interaktion mit erfahrenen Straßenkindern und Jugendlichen wertvolle Lektionen im Überleben und Leben auf der Straße erlernt und die Gruppe bietet Schutz gegenüber Gefahren (vgl. auch van Blerk 2005, 10; Beazley 2003). Aussagen der Jugendlichen zufolge hilft die enge Bindung zu Gleichaltrigen auch, die gerade zu Beginn verspürte Angst auf der Straße zu mindern, da die Gruppe ein Gefühl von Sicherheit und Stärke vermittelt. Auch werden Geld, Nahrung oder Kleidung, aber auch Informationen zu sicheren Schlafplätzen, Arbeitsmöglichkeiten oder potentiellen Gefahren und Risiken geteilt. Gleichzeitig erlangen junge Menschen auf der Straße in Kontakt zu anderen Kindern

und Jugendlichen Zugang zu Einkommen schaffenden Tätigkeiten und erlernen die zum Überleben auf der Straße nötigen Fähig- und Fertigkeiten.

Die engen Beziehungen von Straßenkindern und Jugendlichen zueinander dienen auch zur Erfüllung ihrer emotionalen Bedürfnisse nach Nähe, Freundschaft, Sicherheit und Anerkennung (Swart-Kruger & Donald 1994b, 115). Innerhalb der jeweiligen Gruppen entwickeln sie ein starkes Zugehörigkeitsgefühl sowie Solidarität untereinander und die Gruppe dient als Schutzmechanismus gegenüber Ablehnung und negativen Reaktionen von Seiten der Gesellschaft (vgl. Beazley 2003). Die freundschaftlichen Beziehungen zu Gleichaltrigen werden von den Jugendlichen als positiver Aspekt des Lebens auf der Straße beschrieben, der dieses einfacher und erträglicher macht.

“We are the dirt of the town! That’s what people think. But my friends they know who I really am and I care more what they think. So we stay together and support each other.” (Sithembis, 27, männlich)

Diese Netzwerke sind aber nicht immer frei von Konflikten. Positionskämpfe werden ausgetragen und die Aufnahme in eine Gruppe erfordert in vielen Fällen eine Anpassung an risikoreiche oder delinquente Verhaltensweisen (vgl. auch PPA 1997 in Moser 1999, 20). Diese werden meist erst in Kontakt zu und am Vorbild Gleichaltriger erlernt. Dazu gehören neben Klebstoff schnüffeln oder Alkohol- und Drogenkonsum, auch kriminelle Verhaltensweisen wie Diebstahl, Einbrüche oder Überfälle. Viele der gerade älteren Jugendlichen haben deshalb betont, dass freundschaftliche Beziehungen zwar immer noch sehr wichtig für sie sind, sie sich von früheren Gruppenbindungen aber losgelöst haben. Statt sich in einer großen Gruppe von Jugendlichen zu bewegen, verbringen sie ihre Zeit nun mit einer kleineren Anzahl meist enger Freunde. Sie sehen darin einen notwendigen Schritt, sich von negativen Verhaltensweisen, aber auch vom negativen Image des Straßenkindes, zu emanzipieren und stabilere Lebensverhältnisse zu suchen. Die Gruppenzugehörigkeit stellt nämlich in vielen Fällen ein Problem hinsichtlich ihrer Außenwahrnehmung dar (vgl. Rizzini & Butler 2003) und hat damit Einfluss auf die Akquisition von Sozialkapital abseits der Gruppe der Gleichaltrigen. Innerhalb kleinerer Gruppen werden deshalb oft Regeln für das Zusammenleben und Verhalten in ihren jeweiligen Territorien festgelegt, was in sehr großen Gruppen nicht so einfach möglich ist.

“We don’t do any robberies and no stealing here. We have certain rules on this street. If we rob, people would not come with their cars, to have them washed. Police would start to harass us. The flat owners around here would not support us or give us work but call the police to chase us away. What should we do if this happens?” (Lungile, 24, männlich)

5 Schlussbemerkung

Das Leben auf der Straße ist mit Einschränkungen und Risiken verbunden. Jugendliche, die den öffentlichen Raum zumindest vorübergehend als ihren Arbeits- und auch Lebensraum gewählt haben, sind sich dieser Limitationen bewusst, stehen ihnen aber

nicht hilflos gegenüber. Sie eignen sich unterschiedliche Fähig- und Fertigkeiten an, mobilisieren soziale Ressourcen und entwickeln daraus effektive Lebenserhaltungsstrategien. Ihre Lebensumstände lassen sich also nicht nur als Situation des Mangels an adäquater Unterkunft, an ausreichend Finanzkapital oder familiären Bindungen auslegen. Auch ist es von besonderer Bedeutung, die Rolle, welche die Straße im Leben der Jugendlichen einnimmt, genauer zu betrachten. So zeigt eine Analyse der Gründe, welche sie bewegt haben ihr zu Hause zu verlassen, dass es eines differenzierten Verständnisses der „Straße“ und des „Zuhause“ bedarf. Trotz der Gefahren und Entbehrungen, welche die Jugendlichen auf der Straße zu erleiden haben, stellt diese für sie nicht nur einen Gefahrenraum, sondern auch einen Ort der Möglichkeiten dar. Gleichzeitig sind es oftmals die Umstände in ihren Heimathaushalten, die für die Jugendlichen große Risiken bergen. Einseitige Darstellungen der Straße als das anti-soziale, amoralische und gefährliche Gegenstück zu normativen Konstruktionen des Zuhauses als Hort der Sicherheit und Geborgenheit greifen also zu kurz (Ennew & Swart-Kruger 2003; Shanahan 2003; siehe Abbildung 1). Der Zugang zum öffentlichen Raum wird von formellen und informellen Institutionen geregelt, welche von städtischen Verordnungen bis zu ungleichen Machtverhältnissen auf der Straße reichen. Die Wahrnehmung und das Management des öffentlichen Raumes in einer Gesellschaft haben ebenfalls bedeutenden Einfluss darauf (siehe Abbildung 1).

Auch erklären sich die Aktivitäten von Jugendlichen auf der Straße nicht nur aus der reinen Überlebessicherung. Die Jugendlichen formulieren unterschiedliche Bedürfnisse, Prioritäten und Wertvorstellungen, die Einfluss auf ihre Entscheidungen und damit Handlungsmuster haben. In diesem Zusammenhang gewinnen Fragen nach sich wandelnden Interessen und Präferenzen in unterschiedlichen Phasen des Lebenslaufs

Abb. 1: Wahrnehmung der Straße unter den Jugendlichen

Die Straße als Ort der ...

Risiken	Möglichkeiten
<ul style="list-style-type: none"> • Gewalt & Verbrechen • Gesundheitsrisiken • Fehlen von Wohnraum • Armut • Polizeigewalt • Drogen & sexuelles Risikoverhalten 	<ul style="list-style-type: none"> • Einkommenserwerb • Aufbau sozialer Netzwerke • ‚Selbständigkeit‘ / ‚Unabhängigkeit‘ • Hilfsprojekte • Flucht vor Gewalt und Armut in ihren Heimathaushalten • Staterwerb

Zugang zum öffentlichen Raum wird geregelt/reguliert von formellen und informellen Institutionen:

- Städtische Verordnungen und Gesetze
- Verbrechenspräventionsprogramme
- Stadterneuerungsprojekte
- Wirtschaftliche Interessen
- Soziale Normen
- Haltung der Bevölkerung gegenüber den Jugendlichen

Entwurf: *Michael Schernthaler* (2009)

an Bedeutung. So zeigte sich, dass die Jugendlichen in dieser Studie ihrer eigenen (finanziellen) Unabhängigkeit besondere Bedeutung zumessen, da es für sie ein konstituierendes Element des Erwachsenwerdens darstellt. Gleichzeitig haben sie aber auch das Bedürfnis „Jugendliche“ zu sein, beziehungsweise sein zu können. Sie suchen Teilhabe an den ihnen täglich in der Stadt präsentierten Konsummöglichkeiten sowie den damit verbundenen Statussymbolen. Sie sehnen sich nach Respekt und Anerkennung. Die Nichterfüllung dieser Bedürfnisse birgt Konfliktpotential in sich und kann in einzelnen Fällen zu kriminellen Verhaltensweisen, aber auch Fatalismus führen. Straßenjugendliche befinden sich somit in einer Situation, in der sie unter schwierigen Rahmenbedingungen einerseits ihre tägliche Überlebenssicherung bewältigen, gleichzeitig aber auch ihre Position als Jugendliche und werdende Erwachsenen ausverhandeln müssen.

Dies hat Implikationen für die Arbeit mit Jugendlichen auf der Straße. Es ist zu berücksichtigen, dass sie ihrer eigenen Handlungsfähigkeit große Bedeutung beimessen. Programme sollten deshalb darauf abzielen diese zu stärken, um ihnen ein selbstbestimmtes Leben zu ermöglichen. Neben der Ausstattung mit beruflichen Qualifikationen und der Integration in den Arbeitsmarkt wäre es hier auch sinnvoll ihnen eine Existenz in der beruflichen Selbstständigkeit in der informellen Wirtschaft zu ermöglichen, indem beispielsweise ihr Zugang zu Mikrokrediten und *informal business permits* erleichtert wird (vgl. Serrokh 2006). Gleichzeitig sollten Projekte aber auch Themen wie Partnerschaften und Beziehungen, Fragen reproduktiver Gesundheit oder auch Konsum- und Jugendkulturen ansprechen. Weiters sollten sie ihnen vielfältige Möglichkeiten bieten sich auszudrücken und zu verwirklichen. Sport- und Kunstprojekte, wie sie beispielsweise von Umthombo Street Children in Durban angeboten werden, haben sich dabei als sehr wirkungsvoll erwiesen. Darüber hinaus muss den Jugendlichen Mitsprache bei der Gestaltung von Förderprogrammen ermöglicht werden. Dies bedarf einer Anerkennung dieser jungen Menschen als kompetente Akteure, die mehr sind als nur Almosenempfänger oder Kriminelle.

Anmerkungen

¹ Die Erhebung wurde in folgenden Lokalitäten durchgeführt: Durban, Howick, Ixopo, Mooi River, Pietermaritzburg, Port Shepstone und Richmond.

² Im Gegensatz zu Straßenkinderheimen bieten *Drop-in* Zentren keine Wohnmöglichkeiten oder längere Aufenthalte an. Vielmehr dienen diese als Anlaufstelle und Zufluchtsort für die Kinder und Jugendlichen in Problemsituationen aber auch um sich zumindest kurzfristig vom Alltag auf der Straße erholen zu können. *Drop-in* Zentren bieten für gewöhnlich Waschmöglichkeiten, unterschiedliche Freizeit- und Sportaktivitäten sowie einfache Mahlzeiten an. *Drop-in* Zentren dienen NGOs und Behörden auch als Erstaufnahmezentren, um Kontakt und Vertrauen zu (neuen) Straßenkindern herzustellen.

³ Umthombo Street Children ist eine in Durban und East London ansässige Organisation, deren Belegschaft sich zu einem großen Teil aus ehemaligen Straßenkindern zusammensetzt.

⁴ Die Namen aller Interviewpartner/innen wurden geändert.

⁵ Interview mit Tom Hewitt 17.09.2007.

⁶ Interview mit Tom Hewitt, Umthombo Street Children, 17.09.2007; Interview mit Lindiwe Mdadane, Youth for Christ, 20.08.2007; Interview with Christy McConnel, I Care, 27.08.2007

Literatur

- Ansell, N. (2005): Children, youth and development. London.
- Aptekar, L. & Heinonen, P. (2003): Methodological implications of contextual diversity in research on street children. In: Children, Youth and Environments 13, 1. [<http://colorado.edu/journals/cye>, zugegriffen am 17.10.2007].
- Baron, S. (2003): Street youth violence and victimization. In: Trauma, Violence and Abuse 4,1, 22-44.
- Beazley, H. (2003): The construction and protection of individual and collective identities by street children and youth in Indonesia. In: Children, Youth and Environments 13,1. [<http://colorado.edu/journals/cye>, zugegriffen am 20.01.2009].
- Bemak, F. (1996): Street researchers. A new paradigm redefining future research with street children. In: Childhood 3, 2, 147-156.
- Brown, A. & Lloyd-Jones, T. (2002): Spatial planning, access and infrastructure. In: Rakodi, C. (Hrsg.): Urban livelihoods – A people-centred approach to reducing poverty. London, 188-204.
- Butler, U. (2007): Embodying oppression: Revolva amongst young people living on the streets of Rio de Janeiro. In: Staples, J. (Hrsg.): Livelihoods at the margins. Surviving the city. Walnut Creek, 53-74.
- Chetty, V. R. (1997): Street children in Durban : an exploratory investigation. Pretoria.
- Conticini, A. (2007): Children on the streets of Dhaka and their coping strategies. In: Staples, J. (Hrsg.): Livelihoods at the margins. Surviving the city. Walnut Creek, 75-100.
- Daly, G. (1998): Homelessness and the street. In: Fyfe, N.R. (Hrsg.) Images of the Street. Planning, identity and control in public space. London, 112-128.
- De Haan, I. & Zoomers, A. (2003): Development geography at the crossroads of livelihood and globalisation. In: Tijdschrift voor Economische and Sociale Geografie 94, 3: 350-362.
- Ditmore, M.H. (ed.) (2006): Encyclopedia of prostitution and sex work. Santa Barbara.
- Dube, L. (1997): AIDS risk patterns and knowledge of the disease amongst street children in Harare. In: Journal of Social Development in Africa 12, 2, 61-73.
- Ennew, J. & Richter, L. (2003): South African Children at Risk for Aids. In: Children, Youth and Environments 13,1. [<http://colorado.edu/journals/cye>, zugegriffen am 17.10.2007].
- Ennew, J. & Swart-Kruger, J. (2003): Introduction: Homes, places and spaces in the construction of street children and street youth. In: Children, Youth and Environments 13,1. [<http://colorado.edu/journals/cye>, zugegriffen am 17.10.2007].
- International Labor Organisation (ILO) (2002): A future without child labour. Geneva.
- Kemper, F.J. (2005): Sozialgeographie. In: Schenk, W & Schliephake, K. (Hrsg.): Allgemeine Anthropogeographie. Gotha, 727-765.
- Kruger, J. & Richter L. (2003): South African children at risk for Aids. In: Children, Youth and Environments 13,1. [<http://colorado.edu/journals/cye>, zugegriffen am 17.10.2007].
- Lalor, K.J. (1999): Street children: A comparative perspective. In: Child Abuse & Neglect 23, 8, 759-770
- LeRoux, J. & Smith, C. (1998): Public perceptions of, and reactions to street children. In: Adolescence 33, 132, 901-913.
- Marquez, P (1999): The street is my home. Youth and violence in Caracas. Stanford.
- Moser, C. (1999): Violence and poverty in South Africa: Their impact on household relations and social capital. Informal Discussion Paper Series: Southern Africa Country Department, World Bank, Washington D.C.
- Mufune, P (2000): Street Youth in Southern Africa. In: International Social Science Journal 52, 164, 233-243.
- Narsoo, M. (2006): ‚Is there a place of the poor in our cities?‘ In: DELIVERY Magazine 5, November/January 2006. [<http://www.sadelivery.com>, zugegriffen am 10.09.2007].
- Newman, P. (2004): ‚Metro Police round up street children‘, The Mercury, 14 Juli, 9.
- NASC (2006): Children’s Amendment Bill 2006 and Children’s Act 38 of 2005. Children who live or work on the streets or beg for a living. (Presentation to the Provincial Legislature, KwaZulu-Natal Provincial Parliament, 5th October 2006). [<http://www.ci.org.za/depts/ci/plr/pdf/publichearings/LP/NASC.pdf>, zugegriffen am 20.10.2007]
- Packree, S. & DeBoer, H. (2007): Where are Durban’s street children?, Daily News, 22 November. [http://www.iol.co.za/index.php?set_id=1&click_id=15&cart_id=vn20071122091820152C486964 zugegriffen am 15.11.2008].

- Parnell, S. & Mosdell, T. (2003): Recognising, explaining and measuring chronic urban poverty in South Africa. Paper presented at Staying Poor: Chronic Poverty and Development Policy, Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, 7–9 April 2003. Manchester.
- Rizzini, I. & Butler, U.M. (2003): Life trajectories of children and adolescents living on the streets of Rio de Janeiro. In: *Children, Youth and Environments* 13,1. [<http://colorado.edu/journals/cye>, zugegriffen am 20.01.2009].
- Samara, T.R. (2005): Youth, crime and urban renewal in the Western Cape. In: *Journal of Southern African Studies* 31, 1, 209-227.
- Serrokh, B. (2006): “Microfinance and Street Children”: Is Microfinance an Appropriate Tool to Address the Street Children Issue? Solvay Business School, Free University of Brussels.
- Shanahan, P. (2003): Street versus elites: Tensions, trade-offs, and treaties with street children in Accra, Ghana. In: *Children, Youth and Environments* 13,1. [<http://colorado.edu/journals/cye>, zugegriffen am 17.10.2007].
- Staples, J. (2007): Introduction: Livelihoods at the margins. In: Staples, J. (Hrsg.): *Livelihoods at the margins. Surviving the city*. Walnut Creek, 9-30.
- Swart, J. (1990): *Malunde. The Street Children of Hillbrow*. Johannesburg.
- Swart-Kruger, J. & Donald, D. (1994a): The South African street child: developmental implications. In: *South African Journal of Psychology* 24, 4, 169-174.
- Swart-Kruger, J. & Donald, D. (1994b): Children of the South African streets. In: Dawes, A. & Donald, D. (Hrsg.): *Childhood and adversity: Psychological perspectives from South African research*. Cape Town, 107-121.
- Thomas De Benitez, S. (2003): Approaches to reducing poverty and conflict in an urban age: The case of homeless street children. In: Ruble et al. (Hrsg.): *Youth explosion in developing world cities. Approaches to reducing poverty and conflict in an urban age*. Washington D.C., 107-127.
- Thomas De Benitez, S. (2007): *State of the world's street children: Violence*. London.
- Trent, J. (2007): *Livelihood strategies of street children in Durban: a participatory, rights-based approach to street-based interventions*; Master Thesis, University of KwaZulu Natal, Durban.
- Umthombo Street Children (2007): *Embrace 2010 and beyond: A citywide strategy for empowering street children in Durban*. (Unpublished Strategy Paper of Umthombo Street Children). Durban.
- Umthombo Street Children (2010): *Durban and Street Children*. [www.umthombo.org/website/?page_id=12, zugegriffen am 21.11.2010]
- Valentine, G. (2004): *Public Space and the Culture of Childhood*. London.
- Van Beers, H. (1996): A plea for a children-centred approach in research with street children. In: *Childhood* 3, 195-201.
- Volpi, E. (2002): *Street children: Promising practices and approaches*. Washington D.C.
- Ward, C.L. (2007): Monitoring the well-being of street children from a rights perspective. In: Dawes, A. et al. (Hrsg.): *Monitoring child well-being: a South African rights-based approach*. Cape Town, 233-246.
- Young L. (2004): Journeys to the street: the complex migration geographies of Ugandan street children. In: *Geoforum* 35, 4, 471-488.

Autor:

Mag. Michael Schernthaner
 Leopold-Franzens Universität Innsbruck
 Institut für Geographie
 e-mail: michael.schernthaner@student.uibk.ac.at

KRISTINA ERHARD

Gesellschaftswandel und Sozialsystem. Das Beispiel des Child Support Grant in Südafrika

Kurzfassung

Die Armut vieler südafrikanischer Frauen¹ im post-apartheidlichen Südafrika zeigt sich in deren Kampf um Zugang zu Ressourcen und ihren Überlebensstrategien. Eine überlegte Sozialpolitik bietet Möglichkeiten verwundbare und marginalisierte Gruppen zu unterstützen und deren Alltag zu erleichtern. Dieser Artikel analysiert den Child Support Grant – kurz CSG – als ein mögliches Instrument für Armutsminderung und geht sowohl der Frage seiner gerechten Verteilung als auch den Zugangsmöglichkeiten und den bürokratischen Hürden für die Antragsteller nach. Vor dem Hintergrund der Anforderungen für die Erteilung von Kindergeld werden die Transformation der südafrikanischen Familienstruktur und die davon ausgehenden Probleme – vor allem für alleinerziehende Mütter – thematisiert.

Abstract: Social change and the welfare system. The Child Support Grant in South Africa

Female poverty in South Africa manifests itself in poor women's livelihood strategies and their struggle for access to resources. A well-considered social welfare policy however, offers great opportunities for the support of vulnerable groups, especially poor women. This article examines in how far the South African Child Support Grant (CSG) acts as an effective instrument in poverty alleviation. Moreover, it analyses the bureaucratic obstacles applicants of the CSG have to face and discusses whether it is distributed fairly among the population. In this context the article also addresses the impacts changing South African family structures have on the situation of single mothers.

Resumo: Mudanças sociais e segurança social. O Child Support Grant na África do Sul

A pobreza de muitas mulheres sul-africanas fica evidente na luta delas pelo acesso à recursos e nas suas estratégias de sobrevivência. Uma boa política social pode apoiar grupos vulneráveis e marginalizados e facilitar o quotidiano deles. Este artigo analisa o "Child Support Grant" como uma eventual ferramenta para a redução de pobreza. Será abordada tanto a questão da distribuição justa como também a acessibilidade e as barreiras burocráticas para os requerentes. Neste contexto o artigo também visa tematizar o impacto das transformações estruturais das famílias sul-africanas e os problemas daí resultantes – em especial para as mães solteiras.

1 Einleitung

In der letzten Dekade wurde das Wohlfahrtssystem in Südafrika zu einem immer wichtigeren Instrument der Armutsbekämpfungsstrategie der südafrikanischen Regierung. Südafrikas Beihilfensystem ist in der Riege der Entwicklungs- und Schwellenländer einzigartig, allerdings führen die Rahmenbedingungen und die Definition von sozialer Bedürftigkeit des Öfteren zu hitzigen und kontroversen Diskussionen innerhalb der

südafrikanischen Regierung und Öffentlichkeit (Lund, 25.08.2008). Das südafrikanische Wohlfahrtssystem für weiße Bürger reicht in das Jahr 1928 zurück und für die schwarze Bevölkerung in das Jahr 1944. Bis in die 1980er Jahre waren unterschiedliche Beihilfshöhen und nach Hautfarbe differenzierte Zugangsmöglichkeiten für die einzelnen Bevölkerungsgruppen die Regel. Erst später begann die damalige Apartheid-Regierung die Lücken zwischen den einzelnen Gruppen zu schließen. Der augenblickliche Status des Wohlfahrtssystem wurde durch eine Reihe von Reformen in den 1990er Jahren (vor und nach 1994) hergestellt und besteht aus drei Hauptbeihilfen: der *Old Age Pension*, dem *Child Support Grant* und dem *Disability Grant*. Über 96 % aller Wohlfahrtsempfänger sollten eine dieser drei Beihilfen vom Staat ausbezahlt bekommen (Lund, 25.08.2008). Dieses System hat sich im Laufe der letzten Jahre bis auf Korrekturen der Altersgrenze und der Beihilfenhöhe kaum verändert. Die steigenden HIV/AIDS - Infektionen und die daraus resultierenden ökonomischen Folgen für eine Familie bzw. Gemeinschaft lassen die Neuanträge für den *Disability Grant* und den CSG steigen. Es stellt sich somit die Frage ob das System diesem rapiden gesellschaftlichen Wandel auch in Zukunft noch standhalten kann (Lund, 25.08.2008).

Im April 2005 bezog einer von fünf Südafrikanern staatliche Sozialhilfe, 2002 war es noch einer von zehn Bürgern (National Treasury 2007, 105), wobei über 50 % dieser Bezüge auf den CSG entfallen. Im Jahr 2002 war das Haupteinkommen von 20 % aller Haushalte eine der drei möglichen staatlichen Beihilfen. 2005 waren schon knapp 30 % aller Haushalte von staatlichen Beihilfen abhängig (National Treasury 2007, 101). Der CSG wurde 1998 inmitten einer wieder aufkeimenden Debatte um soziale Gerechtigkeit eingeführt und war als bedürfnisorientierter *cash-benefit* für arme Kinder zwischen null und sechs Jahren gedacht. Zumeist wurde er in den drei ärmsten Provinzen Südafrikas – Eastern Cape, Limpopo (vormals Northern Province) und KwaZulu-Natal – beantragt. Der CSG wird bei einer positiven Bescheinigung des eingereichten Antrags direkt an den Erziehungsberechtigten ausgezahlt. Allerdings bergen der Prozess der Antragstellung und die beinhalteten Kriterien einige Tücken, vor allem in Zeiten eines kulturellen und sozialen Wandels, in denen Familienstrukturen aufbrechen und Gemeinschaften durch den HIV-Virus stark beeinträchtigt werden. Der CSG wird an Kinder vergeben, welche unter 14 Jahre² alt sind und deren Erziehungsberechtigte weniger als 800 Rand im Monat verdienen bzw. weniger als 1.100 Rand, falls der Erziehungsberechtigte in einer informellen Behausung oder in einer ländlich geprägten Umgebung wohnt (vgl. Williams 2007, 10). Augenblicklich wird über die Ausweitung des CSG auf Personen bis 18 Jahre diskutiert, da die südafrikanische Verfassung vorsieht, dass man bis zum vollendeten 18. Lebensjahr rechtlich als Kind gilt und somit Anspruch auf staatliche Kinderbeihilfe haben sollte.

Trotz der von der südafrikanischen Regierung betonten Bedeutung als Instrument der Armutsbekämpfung (Samson et al. 2004; Woolard 2003; Taylor Committee 2002), wird das Wohlfahrtssystem von manchen Politikern, Wissenschaftlern und der Öffentlichkeit oft mit Skepsis gesehen. Einerseits wird die Wohlfahrtsabhängigkeit kritisiert, andererseits vermehrt sich auch die Kritik hinsichtlich des Zugangs zu Beihilfen für junge Mütter bzw. alleinstehende Frauen (vgl. Lund 2008, 3). Das stärkste Argument der Anhänger des Wohlfahrtsabhängigkeitsgedankens ist (die Überlegung von Wissen-

schaftlern aus verschiedenen Fachrichtungen), dass die staatlichen Sozialbeihilfen den Arbeitswillen schwächen, Faulheit und unmoralisches Verhalten unterstützen würden und höchstens kurzfristige Lösungen darstellen (Lund, 25.08.2008).

Diese Argumente sind meist in normative Debatten über Kultur, Arbeit, Klasse, Familienstruktur und Geschlechterrollen eingebettet (Williams 2007, 6). Sie spiegeln auch eine wirtschaftliche Sorge wider: Hat die Anreizstruktur des Wohlfahrtssystem den Effekt, Beihilfenbezieher von wichtigen Schritten in Richtung individueller Armutsbekämpfung abzuhalten? Diese Bedenken beinhalten Gedanken der Haushaltsformation, der reproduktiven Entscheidungen und der Arbeitsmarktaktivität, wobei letzterer besondere Bedeutung zugemessen wird. Obwohl sich die theoretischen Verbindungen zwischen Sozialhilfe, Beschäftigung, inländischem Arbeitsmarkt und Armut recht komplex darstellen, ist die große Arbeitslosigkeit unter der schwarzafrikanischen Bevölkerung (50,2 % beim letzten Census 2001) ein eindeutiger Grund für die Armut in Südafrika. Diese Zahl erscheint immens hoch, was sich jedoch durch die offiziell geltende Begriffsdefinition³ von Arbeitslosigkeit der *Statistics SA* erklärt, in welcher auch Hausfrauen, Studenten, Kranke und Behinderte als nicht erwerbstätig eingestuft werden und somit in diesen Prozentsatz eingegliedert sind (vgl. STATSSA 2003, 64).

Über den *Child Support Grant* gibt es wenig wissenschaftliche Literatur, wofür es eine Zahl von Gründen gibt: Der CSG ist verglichen mit den anderen existierenden Staatsbeihilfen eine relativ junge Einrichtung und macht verglichen mit der *Old Age Pension* (OAP) und dem *Disability Grant* (DG) nur ein Viertel der Geldsumme aus, welche den anderen staatlichen Sozialhilfen zur Verfügung steht. Der CSG nimmt innerhalb des Wohlfahrtssystems eine Sonderstellung ein, da er die einzige Sozialhilfe darstellt, welche normalerweise an gesunde, arbeitsfähige Bevölkerungsgruppen (nur ca. 4 % aller OAP - Bezieher sind erwerbstätig) ausgezahlt wird. Vornehmlich wird der CSG an verwundbare Gruppen ausbezahlt. So gehen ca. 76 % des CSG-Gesamtvolumens an erwerbsfähige Frauen der schwarzafrikanischen Bevölkerungsgruppe⁴ bzw. 26,3 % an schwarzafrikanische Frauen unter dreißig Jahren⁵. In dieser Bevölkerungsgruppe beträgt die Arbeitslosenzahl 57,8 % (STATSSA 2003, 65), die erweiterten Zahlen jedoch bewegen sich zwischen 70 % und 80 %. Diese Berechnungen schließen Frauen ein, die zwar arbeiten wollen, jedoch auf Grund mangelnder Ausbildung und limitierter Jobangebote keinen Arbeitsplatz finden und somit oft gezwungen sind im informellen Sektor zu arbeiten bzw. sich mit sogenannten *day jobs* über Wasser zu halten (vgl. Williams 2007, 7). Der CSG ist jedoch die einzige Beihilfe des südafrikanischen Staates, die strenge Auflagen einfordert. So wird ein Bedürfnisnachweis verlangt, welcher für viele arme Familien eine Hemmschwelle darstellt. Aus Angst vor Diskriminierung seitens des südafrikanischen Beamtentums, aus Scham vor den eigenen Lebensumständen und aus Scheu vor den oftmals hohen bürokratischen Hürden, alle erforderlichen Unterschriften, Formulare und Nachweise für einen möglichen CSG zu erbringen, werden trotz des konkreten Bedürfnisses auf staatliche Unterstützung keine Anträge gestellt. So wurde der sogenannte *means-test* (Antragsformular) seit seiner Einführung 1998 nicht verändert oder in irgendeiner Weise adaptiert (Lund, 25.08.2008).

Dieser Artikel beschäftigt sich daher mit den Anforderungen, die auf dem langen Weg zu einer möglichen CSG-Genehmigung gestellt werden, und dabei mit der Gruppe der schwarzafrikanischen Frauen, welche oft alleinerziehend und darüber hinaus die einzigen (möglichen) Geldverdiener innerhalb eines Haushalts sind. Darüber hinaus soll der Wandel der südafrikanischen Gesellschafts- und Familienstruktur über die letzten Dekaden behandelt werden, da dieser in direktem Zusammenhang mit den Anforderungen an staatliche Instrumente der sozialen Sicherung steht.

2 *Der Wandel der südafrikanischen Gesellschaft und dessen Auswirkungen auf die Gesellschaftsstruktur*

Die Institution Familie ist multidimensional und wird von diversen sozialen, ökonomischen, kulturellen und politischen Einrichtungen beeinflusst, welche wiederum zusammen die soziale Struktur einer Gesellschaft bilden. Veränderungen in Strukturen und Funktionen von Familien sind im Wesentlichen durch Veränderungen im Umfeld der Familie veranlasst. Viele wissenschaftliche Untersuchungen kommen zum Schluss, dass mit der Eingliederung afrikanischer Gesellschaften in die internationale kapitalistische Wirtschaft durch die Kolonialisierung erste tiefgreifende Veränderungen des traditionellen Familienbildes des Kontinents stattgefunden haben (vgl. Mazuri 1986; Russel 2002). So werden etwa manche Veränderungen von Familienformen, wie der zunehmende Trend zur Kleinfamilie, als Produkte ökonomischer, demographischer, politischer, rechtlicher und religiöser Veränderungen gesehen, welche eine Konsequenz der Konfrontation mit der globalen kapitalistischen Ordnung sind. Allerdings sind diese teilweisen Veränderungen afrikanischer Familienstrukturen nicht nur als Erneuerung des Reglements von Verwandtschaft zu sehen, sondern auch als Veränderungen in der Beziehung zwischen Ehemann und Ehefrau oder Eltern und Kindern. Diese Veränderungen wurden durch Mechanismen wie formelle Ausbildung, Lohnarbeit und Adaption von westlichen Gesellschaftsvorstellungen, welche unter anderem die direkte Transposition des westlichen Kleinfamiliensystems der weißen Siedler beinhalten, ausgelöst⁶. Auch die Ausdifferenzierung der bestehenden Familienstrukturen durch Migration während und nach der Kolonialzeit mag diese Veränderungen bis heute mitgetragen haben.

Die Veränderung einer Gesellschaft wird oft auch als Konsequenz von Interaktionen zwischen verschiedenen Kulturen gesehen – so werden die Veränderungen gesellschaftlicher Normen und Moralvorstellungen der letzten Dekaden als Produkte der Modernisierung und Globalisierung gesehen (vgl. Giddens 2000, Turner 2002). Beispielsweise argumentiert Anthony Giddens (2000), dass die Kräfte der Globalisierung einen gewissen Einfluss auf Familienstrukturen nehmen, da es nun durch mediale Vernetzung möglich ist, gewisse Gesellschafts- und Moralvorstellungen in alle Welt zu transportieren. Beispiele dafür sind das Aufkommen von egalitären Beziehung zwischen Mann und Frau, die steigende Partizipation von Frauen in der Arbeitswelt außerhalb des eigenen Haushalts, die Separation von Sex und Reproduktion und die wachsende Tendenz Familienbeziehungen auf Grundlage von Liebe und nicht gesellschaftlichen

und wirtschaftlichen Vorstellungen zu bilden. Ähnlich wie in Europa steigt auch in Südafrika die Zahl der alleinerziehenden Mütter und die Mehrgenerationenfamilie verliert an Bedeutung. Das Zusammenleben von Frauen, Männern und Kindern differenziert sich immer weiter aus. Vielfältige Organisationsmuster prägen das Wohnen und die alltägliche Versorgung. Die konkrete Gestaltung des Familienlebens ist vom Alter des Vaters und der Mutter, ihrem sozialen Status und Einkommen sowie der Kinderzahl und dem Alter der Kinder abhängig. Auf Grund der flexiblen Anpassungen an Krisen im Jahreszeitensystem oder im Lebenszyklus wird der Begriff Familie in Südafrika gerne mit den Begriffen Haushalt und Haushaltsdynamiken umschrieben, um somit den wirtschaftlichen Leistungen und den Innovationsfähigkeiten der Menschen besser gerecht werden. Auf diese Weise sollen Frauen und Männer als Akteure ihres Alltags und Gestalter ihrer spezifischen Lebenssituation anerkannt und dem Familienbegriff sowohl räumlich als auch institutionell mehr Freiraum gegeben werden.

Die Gründe für eine Ausdifferenzierung der Familienformen sind keineswegs nur im sozialen Wandel oder in der Verstädterung zu suchen. Vielmehr sind die Entwicklungen in Südafrika sehr stark durch Eingriffe der Apartheidpolitik bedingt. Seit den ersten Gold- und Diamantentfunden Ende des 19. Jahrhunderts führten Landenteignungen, Zwangsumsiedlungen und Rekrutierungen der Männer als Wanderarbeiter zu gravierenden sozialen Umbrüchen im südlichen Afrika, deren Folgen bis heute fortwirken. Die massive Beschränkung der lokalen Ökonomie hatte zur Folge, dass Männer nicht länger als Viehzüchter tätig sein konnten und die Kapazitäten von Frauen in der Landwirtschaft stark beeinträchtigt wurden. Geschlechter- und Generationenkonflikte eskalierten, zumal Steuerforderungen der jeweiligen Verwaltungen den wirtschaftlichen Druck auf Familien erhöhten (vgl. Mazuri 1986; Russel 2002). Diese Strukturprobleme setzten sich nach der politischen Unabhängigkeit der Länder unter neuen Vorzeichen fort. Dennoch dürfen Afrikaner nicht als passive Opfer kolonialer und kapitalistischer Expansion betrachtet werden, zumal sie trotz der rigiden Rahmenbedingungen mit innovativen Strategien versuchen, ihre Existenz zu sichern und neue Handlungsspielräume zu erschließen. Hier ist vor allem die Kombination ganz unterschiedlicher Einkommensmöglichkeiten zu nennen, wobei Frauen und Männer an ihre traditionellen Aufgabenbereiche anknüpfen, diese aber in neue Wirtschaftssphären erweitern.

Gerade in Südafrika wurden kolonialen Ausbeutungsmechanismen in der Apartheidpolitik durch Landenteignung, politische Entmündigung und die Institutionalisierung von Lohnarbeit durch die industrielle Entwicklung fortgesetzt. Diese Entwicklung zog erhebliche Veränderungen in den sozialen Strukturen der schwarzen, südafrikanischen Gesellschaft mit sich. Eine große Zahl von Menschen – vor allem aus der schwarzafrikanischen Bevölkerungsgruppe – verließen ihre Heimstätten und wanderten in einen urbanen, industrialisierten Raum, um dort Geld zu verdienen. Damit konnten sie die von der Apartheid-Regierung auferlegten Steuern zahlen und rückläufige agrarwirtschaftliche Einnahmen ausgleichen. Die massive Wanderung von Menschen in urbane Zentren als Begleiterscheinung der Industrialisierung führte zu einem starken Städtewachstum in Südafrika. Das Modell dieses sozio-ökonomischen Wandels wurde vom institutionalisierten Rassismus durch die Apartheid-Politik der getrennten Entwicklung

verschlimmert. Durch eine Serie von gesetzlichen Reglementierungen wurden die Lebensumstände der nicht-weißen Bevölkerung stark eingeschränkt, wohingegen die weiße Bevölkerung Südafrikas Vorteile aus entscheidenden Bereichen wie Agrarwirtschaft, Bildungswesen, Erwerbstätigkeit, Wohnbau und Gesundheitsfürsorge zog (vgl. Amoateng & Richter 2007, 2).

Die durch den Kolonialismus induzierten Prozesse der Urbanisierung, Industrialisierung und die darauf folgenden, von der Apartheid-Regierung auferlegten Einschränkungen, beeinflussten nachhaltig Familien- und Haushaltstrukturen in der Gesellschaft Südafrikas, vor allem innerhalb der schwarzen Bevölkerung, auf deren Rücken diese Politik ausgetragen wurde. Durch gezielte staatliche Interventionen, die darauf abzielten Arbeit zu mobilisieren und zu kontrollieren, sowie durch eine Anzahl von Vorkehrungen, mit dem Ziel permanente Niederlassungen von Migranten in Städten zu verhindern, wurden in Südafrika staatlich gelenkte Wanderungen tief im ökonomischen System verwurzelt. Unter den afrikanischen Familien verstärkte diese Politik der Beschränkung geographischer Mobilität duale urban-ländliche Haushalte und zirkuläre Migration als organisatorische Einrichtung ökonomischer und sozialer Adaption (Okoth-Ogendo 1989). Mit der beschränkten räumlichen Mobilität gingen Begrenzungen sozialer Mobilität einher, die sich vor allem in Bereichen Bildung und Erwerbstätigkeit zeigen, welche wiederum nachhaltig die Familienstrukturen in Südafrika veränderten. So führte die stadtgerichtete Migration auf Grund mangelnder Arbeitsmöglichkeiten auf dem Land zu weitreichenden Konsequenzen für das Familienleben der Südafrikaner.

Historisch betrachtet waren die meisten Arbeitsmigranten in Südafrika schwarze Männer. Das führte zum einen durch deren Abwesenheit oftmals zur Aufschiebung oder gar zur Abwendung einer Heirat. Zum anderen wurden auch Ehemänner auf Grund wirtschaftlicher Notwendigkeit gezwungen in die Stadt abzuwandern und den Frauen den Haushalt und die Rolle des Familienoberhaupts zu überlassen, denen es kaum möglich und erlaubt war in den Städten Arbeit zu finden. Daher kam es des Öfteren zu außer-ehelichen Kindern, instabilen Familienverhältnissen, vor allem unter der schwarzafrikanischen Bevölkerung am Land (vgl. Pasha & Lodi 1994, Pick & Cooper 1997)⁷.

Die Modernisierungstheorie und deren unterschiedliche Varianten bieten ein breites konzeptionelles Rahmenwerk für die Erklärung gesellschaftlicher Arrangements verschiedenster Kulturen. Im Wesentlichen geht die Theorie davon aus, dass sich die Organisation einer Gesellschaft im Prozess der Modernisierung von der Großfamilie weg hin zu kleinen Einheiten verändert. Es wird davon ausgegangen, dass Kleinfamilien in urbanen Räumen dominieren, während die Großfamilie vor allem eine ländliche Gesellschaftsform bleibt (Burch 1995). Ob man fünfzehn Jahre nach der ersten demokratisch gewählten Regierung Südafrikas immer noch genaue Trennlinien zwischen städtischen und ländlichen Familienformen und Gesellschaftsstrukturen ziehen kann, ist allerdings mehr als fraglich.

Etliche soziale, politische und demographische Veränderungen in den letzten Jahren bieten sich an, um Familienstrukturen und Lebensarrangements neu zu betrachten. Die

Transformationsagenda der südafrikanischen Regierung hat in Bereichen wie Wohnbau, Bildung und Gesundheit weitreichende Konsequenzen nicht nur für Verwandtschaftsverbände, sondern auch für individuelle Lebensarrangements der Bevölkerung. Weiters sind Faktoren wie Rückgänge der Fertilitätsraten, eine steigende Mortalitätsrate in den letzten Jahren durch die HIV/AIDS Pandemie (Sibanda & Zuberi 1999) und eine anwachsende Urbanisierungsrate (Jenkins & Wilkinson 2002; StatsSA 2001) ausschlaggebend für Veränderungen innerhalb von Familien- und Gesellschaftsstrukturen.

Die südafrikanische Familienstruktur, vor allem in der schwarzen Bevölkerungsgruppe, ist sehr vielgestaltig und – aus Notwendigkeit – sehr opportunistisch. Vor einigen Jahrzehnten verwendete Preston-Whyte (1978) den Term „matrilokal“, um eine urbane, afrikanische Familie zu charakterisieren. Sie war der Meinung, dass eine relativ niedrige Heiratsrate und eine große Zahl an ledig geborenen Kindern zu einer Koexistenz der alleinstehenden Kindesmutter mit der eigenen Mutter führt, was einen Anstieg von Vielgenerationen-Haushalten in den südafrikanischen Städten zur Folge hatte. Es gibt eine Vielzahl von Faktoren und Ereignissen in den letzten Dekaden, welche einen sozialen, ökonomischen und gesellschaftlichen Wandel innerhalb von Familienverbänden Südafrikas ausgelöst haben. Am Beispiel des *Child Support Grants* sollen im nächsten Kapitel manche dieser Veränderungen besprochen werden.

3 *Der Child Support Grant und dessen Auswirkungen auf von Frauen geführte Haushalte*

Die Frau in Südafrika ist zwar seit Ende der Apartheid rechtlich dem Mann gleichgestellt, jedoch ist vor allem in sozial benachteiligten Bevölkerungsgruppen das tägliche Leben immer noch von Männern dominiert, die in traditionellen, meist ländlichen Gesellschaften immer noch das Bestimmungsrecht über Geld, Familie und Haus besitzen. Frauen in Südafrika haben gemessen an den Statistiken des letzten Jahrzehnts durchschnittlich einen niedrigeren Bildungsgrad und einen niedrigeren sozialen und wirtschaftlichen Status (STATSSA 1998; 2003). Vor zehn Jahren hat der *Household Survey and Income and Expenditure Survey 1995* aufgezeigt, dass Haushalte, welche von Frauen geführt werden, eher gefährdet sind, unter die Armutsgrenze zu rutschen, als von Männern geführte Haushalte. So lagen 1995 60 % aller von Frauen geführten Haushalte unter der Armutsgrenze, verglichen mit 35 % der von Männern geführten Haushalte (Bhorat et al. 2001). Frauen, welche auf dem Land wohnen, nehmen eine Sonderstellung ein⁸. 1996 befanden sich 26 % aller von Frauen geführten Haushalte auf dem Land in der untersten Armutsgruppe (23 % der von Männern geführten Haushalte). Ein ähnliches Bild zeigt sich in den Städten: 14 % aller Haushalte, die von Frauen geführt werden, leben im untersten Armutsegment, bei den von hauptsächlich Männern bewohnten Haushalten sind es 9 % (Hirschowitz, Orkin & Alberts 2000, 65). Zensusdaten von 1996 zeigen, dass 18,4 % aller von Frauen geführten Haushalte über keinerlei Einkommen verfügen, im Jahr 2001 waren es schon 27,7 % (STATSSA, 1998; 2003).

Tab. 1: Entwicklungsstatus von Frauen in Südafrika, gemessen durch den FHDI in den einzelnen Provinzen

Region	FHDI ⁹	Lebenserwartung von Frauen in Jahren	Analphabetis- mus von Frauen in %	Grundschul- abschluss GER ¹⁰ in %	Höherer Schulabschluss GER ¹⁰ in %	Female EAP ¹⁰ (in % der weiblichen Population)	Frauen geführte Haushalte ohne Einkommen (%)	Weibliche Arbeitslosig- keit
Eastern Cape	0,6444	56,60	20,98	114,91	76,75	25,37	32,95	58,30
Free State	0,6755	55,00	14,58	103,06	88,46	37,32	29,80	49,98
Gauteng	0,7533	59,40	7,90	98,52	81,64	49,96	22,37	42,40
KwaZulu- Natal	0,6259	50,50	21,50	103,17	83,77	30,38	30,03	51,70
Limpopo	0,6223	63,00	31,51	97,27	95,10	23,22	32,10	55,00
Mpumalanga	0,6551	53,40	25,71	102,67	92,29	31,37	29,73	47,50
Northern Cape	0,7104	63,10	16,20	105,62	75,28	33,80	29,21	57,40
Western Cape	0,7781	65,80	4,93	98,62	75,72	40,25	15,32	28,80
North West	0,6598	58,00	17,88	98,90	86,06	33,80	29,21	57,40
South Africa	0,6892	57,70	17,40	102,96	84,14	33,45	27,71	49,28

⁹ GER = gross enrolment ratio. Verhältnis zwischen allen eingeschulerten Kindern und allen Kindern in der Altersgruppe der entsprechenden Schulstufe.
Ein Ergebnis > 100 ergibt sich durch nicht altersgemäßen Schulbesuch.

Quelle: nach Booysen-Wälthers 2007, 8

Die Tabelle 1 soll einen Überblick über die Lebensumstände von Frauen in den einzelnen Provinzen darstellen und deren Unterschiede herausstreichen¹¹. KwaZulu-Natal stellt mit den Provinzen Limpopo und Eastern Cape das Schlusslicht in den Berechnungen des FHDI dar. Weiters hat KZN im südafrikanischen Durchschnitt die geringste Lebenserwartung, was die hohe Rate an HIV/Aids-Infizierungen reflektiert. Über 50 % der Frauen, welche in KZN leben, haben keine Arbeit und 30 % aller von Frauen geführten Haushalte haben keinerlei Einkommen.

Der CSG stellt somit für viele Haushalte die einzige Einnahmequelle dar. Im April 2005 bezogen 5,6 Millionen Versorgungsempfänger den CSG – im April 2001 waren es knapp eine Million Südafrikaner, bei einer Bevölkerung von ca. 47 Millionen Menschen (National Treasury 2005, 57). Insgesamt bekamen somit über die Hälfte aller Nutznießer des Sozialsystems Südafrikas Kinderbeihilfe, die restlichen vier bis fünf Millionen Menschen beantragten erfolgreich den *Disabilty Grant* und die *Old Age Pension*. 92 % aller Bezieher des CSG sind Frauen, und 85 % dieser Frauen beziehen den CSG für ihre eigenen Kinder (GHS 2005, 32). Zumeist leben Frauen, die den CSG für ihre Kinder erfolgreich beantragt haben, in ärmeren Verhältnissen als Nicht-BezieherInnen. Allerdings gibt es zu dieser Regel auch Ausnahmen, die Tabelle 2 veranschaulichen soll.

Tab. 2: BezieherInnen und Nicht-BezieherInnen mit Anspruchsberechtigung auf den CSG auf Grund des monatlichen Einkommens in Altersklassen

	Unter 20	20–29	30–39	40–49	50 u. darüber
Kindergeld	3,1 %	38,0 %	36,5 %	18,5 %	3,9 %
kein Kindergeld	5,2 %	26,5 %	34,5 %	25,7 %	8,1 %
Bedürftig, bekommen Kindergeld	3,9 %	41,7 %	33,5 %	16,8 %	4,0 %
Bedürftig, bekommen kein Kindergeld	9,9 %	35,5 %	24,0 %	19,4 %	11,3 %

Quelle: *General Household Survey* (2005)

Eine große Zahl an Frauen scheint trotz einer Anspruchsberechtigung keine Kinderbeihilfe zu bekommen. Die Gründe dafür können eine Kombination von Berechnungs- und Angabefehlern des Einkommens, der geographischen Lage, der Wohnverhältnisse sowie Unterschiede in der Handhabung der geforderten Bedürfnisnachweise sein. Da es auf nationaler Ebene keine besseren bzw. anderen Daten gibt, ist es schwierig zu beurteilen, wo die Probleme der ungleichen Verteilung liegen. Das *Department of Social Development*, welches für die Administration der Sozialhilfen zuständig ist, verlangt - wie schon erwähnt - einen Bedürftigkeitsnachweis von den Antragstellern. Für den CSG bedeutet dies, dass der Erziehungsberechtigte oder die Erziehungsbe-

rechtigten¹², welche in urbanen Räumen leben, zusammen nicht mehr als ZAR 800 (60 Euro) monatlich verdienen dürfen und Familien aus ländlichen Gebieten zusammen nicht mehr als ZAR 1100 (90 Euro). Diese Limitationen sind seit 1998 nicht mehr an die Inflation angepasst worden, daher haben Kinder 2007 um 50 % ärmer zu sein als noch vor knapp zehn Jahren (Interview mit Lund, 25.08.2008). Die Beihilfe pro Kind¹³ beträgt augenblicklich ZAR 230 (19 Euro) pro Monat (Stand 2008).

Die Geschlechterrolle hat keine hohe Priorität innerhalb von Entscheidungen jeweiliger Stadtverwaltungen in Südafrika – es wird als eher peripheres Problem in der Gesamtheit aller Problemstellungen gesehen. Frauen werden in der Politik Südafrikas als „verwundbare Gruppe“ eingestuft, welcher spezielle Aufmerksamkeit hinsichtlich ihrer Wohlfahrt zukommen sollte. In der Praxis werden solche Überlegungen auf Verwaltungsebene jedoch kaum umgesetzt. Da Frauen innerhalb der Gesellschaft verschiedene Positionen einnehmen, kann man annehmen, dass auch die Erwartungen und Bedürfnisse je nach Einkommen, Alter, Wohnort (z.B. ländlicher oder urbaner Raum) und kulturellem Rahmen variieren. Die Untersuchungen jedoch beschäftigten sich ausschließlich mit den Bedürfnissen von in Armut lebenden schwarzafrikanischen Frauen, welche im Township von Clermont, eThekweni wohnen. Durch eine Reihe von Befragungen konnten folgende Schwerpunkte hinsichtlich ihrer Bedürfnisse und Sorgen herausgearbeitet werden:

1. Basisdienstleistungen (Wasser, Strassen und Elektrizität)
2. Arbeitslosigkeit, Fehlen von Qualifikations- und Bildungsangeboten, Analphabetismus
3. Zugang zu staatlichen Beihilfen und staatlicher Unterstützung bei Krankheit (HIV/AIDS)
4. Armut und Nahrungsmittelsicherheit
5. Sozialhilfe und Kinderbetreuungseinrichtungen
6. Bewusstsein der Rechte der Frauen, weniger Diskriminierung
7. sexuelle und geschlechterbasierte Gewalt

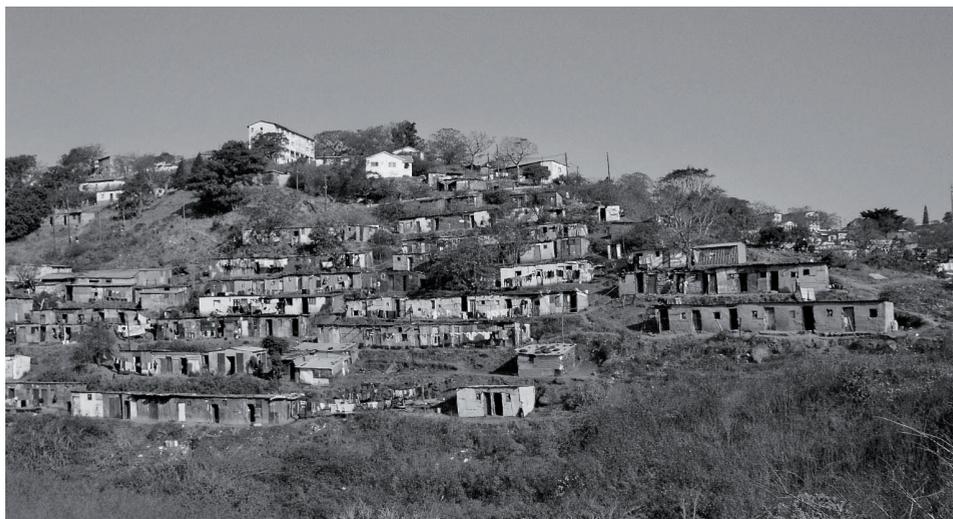
Diese identifizierten Bedürfnisse inkludieren somit *practical needs*, welche die tägliche Verantwortung gegenüber Haushalt und Gemeinschaft (wie z.B. Zugang zu Basisdienstleistungen) umfassen und *strategic needs*, die Themen wie Gleichberechtigung, *empowerment* und Ausbildung einbeziehen. In der Praxis stehen die *practical* und *strategic needs* in wechselseitiger Beziehung zueinander und sind dadurch oftmals nicht eindeutig zuzuordnen.

3.1 Fallstudie Clermont

Das Township Clermont liegt nordwestlich des CBD der Stadt Durban und innerhalb der Verwaltungsgrenzen eThekwenis. Das Township befindet sich nahe dem Industrieviertel New Germany und bildet mit dem anliegenden Township KwaDabeka einen großen Teil der vormals benachteiligten Räume innerhalb der administrativen Grenzen von eThek-

wini. Es hat eine Bevölkerung von knapp 23.000 Einwohnern, welche zu fast 100 % der schwarzen Bevölkerungsgruppe zuzuordnen sind. 47 % aller Einwohner Clermonts sind zwischen 15 und 34 Jahren alt, 70 % sind arbeitslos bzw. nicht erwerbstätig und 42 % aller Haushalte haben kein Einkommen. 54 % aller Haushalte sind formell registriert, 41 % der Haushalte gelten als informell (vgl. Corporate Policy Unit 2007, 2).

Abb. 1: Untersuchungsgebiet Cler Emngeni/Clermont



Quelle: Kristina Erhard (2008)

In den Untersuchungen zu dieser Arbeit wurden 87 standardisierte Fragebögen ausgewertet und 33 kleinere Fallstudien mit Einzelpersonen oder Familienverbänden durchgeführt. 63 dieser Fragebögen wurden von Frauen ausgefüllt, wobei 42 Teilnehmerinnen angaben alleinstehend zu sein. 45 von ihnen haben ein oder mehrere Kinder. 32 dieser 45 Mütter bekommen den CSG ausbezahlt. Diejenigen, welche zwar eine Anspruchsberechtigung auf den CSG haben, ihn jedoch nicht bekommen, geben dafür vielschichtige Gründe an. Diese sind zum Großteil in gesellschaftlichen Vorstellungen, aber auch administrativen Hürden zu finden. Bei den befragten Frauen handelt es sich hauptsächlich um zugezogene Frauen aus der Provinz Eastern Cape¹⁴, welche meist der Volksgruppe der Xhosa angehören. Durch deren Migration über die Provinzgrenze in die Stadt, verlassen sie ihren gemeldeten Aufenthaltsort und finden sich oft in den informellen Vierteln der Stadt wieder. Da die meisten Anlaufstellen für Schlaf- und Wohnplätze nicht registriert und informell sind, gibt es für diese Frauen keine Möglichkeit sich beim *Department of Home Affairs* zu melden – sei es um für einen Personalausweis oder auch eine Geburtsurkunde anzusuchen. Beide Dokumente sind zur Beantragung des *Child Support Grant* notwendig. Zwar muss der Name und die Herkunft des leiblichen Vaters eines Kindes bei Beantragung einer Geburtsurkunde nicht angegeben werden, allerdings berichteten einige Interviewpartnerinnen, dass ihnen bei dem Versuch ein Zertifikat ausgestellt zu bekommen, wiederholt Fragen über den Kin-

desvater gestellt wurden, welche sie als diskriminierend und unangenehm empfunden haben. Lund (25.08.2008) meint, dass die Gründe dafür immer noch in patriarchalen Familienkonstruktionen und Gesellschaftsnormen liegen, in denen eine alleinstehende, unverheiratete Frau mit einem Kind etwas „Schändliches“ ist:

“They asked me, why I am not married.” (Phindile, 26 Jahre, arbeitslos, hat drei Kinder von zwei verschiedenen Männern)

Das ist natürlich, neben den wirtschaftlichen Anreizen, mit ein Grund für Frauen, die am Land aufgewachsen sind, in die Anonymität der Großstadt zu ziehen. Weiters sind sowohl ein Personalausweis als auch eine Geburtsurkunde für Frauen ohne regelmäßiges Einkommen sehr teuer und deren Beantragung sehr langwierig und umständlich, da zum einen die öffentliche Verwaltung in Eastern Cape von Korruption durchzogen ist (Lund, 25.08.2008) und zum anderen eine Beantragung in KwaZulu-Natal zu Problemen mit oft unzureichend geschulten Beamten führen kann, welche für den CSG nicht benötigte Dokumente und Bescheinigungen verlangen:

“They said I will get the money next month. But then they told me I won’t get any money. They didn’t tell me why.” (Nomsa Paslin Elisabeth, 46 Jahre, sucht Metallstücke zusammen und verkauft sie an einen Schrotthändler)

Ein prinzipielles Problem ist die unzureichende Schulung der Beamten, bis hin zur völligen Unwissenheit über den CSG und das Antragsformular (Lund, 25.08.2009). Oftmals werden von den Frauen Dokumente wie eine *brown card*¹⁵ oder *clinic card*¹⁶ verlangt, welche nach dem Gesetz zur Beantragung des CSG nicht notwendig wären:

“They told me to go and find a job.” (Gogo Ntombosndiso, 50 Jahre, sammelt Plastik von der Strasse auf und verkauft es an eine indische Fabrik)

Selbst wenn manche Frauen alle Dokumente beisammen haben, um einen CSG zu beantragen, scheitern sie oftmals daran, von der Polizei eine beglaubigte Kopie für das Antragsformular zu bekommen:

“It is a battle to get police to do affidavits. And if they do it, they want something in return.” (Mabusi Sikhakhane, Head of the Women’s Organisation Clermont)

Diese beeideten schriftlichen Erklärungen (*affidavits*) können auch von Priestern ausgestellt werden, allerdings haben es – laut Aussagen einer Interviewpartnerin – Frauen, welche alleine leben und Kinder haben, schwierig, bei Priestern Hilfe zu finden:

“The priests don’t help women who have no husband but children.” (Busisiwe, 19 Jahre, hat ein Kind und weiß nicht, wo der Vater ist)

Ein weiteres Problem in KwaZulu-Natal ist die wenig aufgearbeitete Geschichte des Konflikts zwischen den Volksgruppen der Zulu und Xhosa, welcher sich durch aktuelle Geschehnisse in der Politik Südafrikas wieder aufheizt¹⁷.

“It’s hard for them to get the papers at the departments. They don’t want them (Xhosa) to stay here.” (Mrs. Mabusi, Landbesitzerin)

“They are lazy people, the Xhosa women. They don’t want to work.” (Nonhlanhla, Kindergärtnerin in Clermont)

Gerade jene Frauen, die im informellen Sektor arbeiten und beispielsweise Zigaretten und Süßigkeiten auf der Strasse verkaufen, geben an, dass auch die Zeit, einen CSG-Antrag zu stellen, ein Kriterium darstellt, dies nicht zu tun. Sie verdienen oft nicht mehr als 60 Rand (4 Euro) in der Woche und können es sich nicht leisten, in das nächste *Department of Social Development* zu fahren, um dort oft stunden- und tageslang warten zu müssen. Der Ruf des *Department of Social Development* ist unter den Frauen in Clermont so schlecht, dass sich diese Wahrnehmung auch auf deren Entscheidung, den CSG zu beantragen, auswirkt.

Um mehr Frauen und Familien die Möglichkeit zu geben vom Wohlfahrtssystem Südafrikas zu profitieren, sollte man manche Gegebenheiten berücksichtigen und die Antragsbestimmungen des CSG ändern und zum Teil auflockern:

- Es ist für etliche Erziehungsberechtigte aus finanziellen Gründen nicht möglich einen Personalausweis zu beantragen, um bei der Antragstellung eine behördliche Identifikation vorlegen zu können. Dasselbe gilt für die Geburtsurkunde des Kindes. Diese Dokumente sollten erschwinglich und deren Beantragung leicht möglich sein.
- Weiters sollte das maximale Alter zur Beantragung des *Child Support Grants* auf 18 Jahre angehoben werden, um somit mehr Kinder zu erreichen.
- Die südafrikanische Regierung entschied sich dafür, den *Child Support Grant* einkommensabhängig zu vergeben. Allerdings kann es dadurch zu konzeptionellen und technischen Problemen kommen. Man ist mit dem Problem konfrontiert, ein Sozialsystem in einer Phase erstellen zu müssen, in welcher sowohl Familienstrukturen als auch Familienabgrenzungen sehr dynamisch sind. Das Antragsformular sollte auf gar keinen Fall von der Definition einer Familie abhängig sein. Das Konzept "*Follow the Child*" (Lund 2008, 65) würde das administrative Problem eine Familie zu definieren lösen, indem man es in dem Antragsformular berücksichtigt und sich somit mehr auf das Kind als auf den Antragssteller bzw. Erziehungsberechtigten konzentriert.
- Man kann davon ausgehen, dass das Antragsformular für den *Child Support Grant* schwieriger zu bewerkstelligen ist, als der Bedürfnisnachweis für die *Old Age Pension* und den *Disability Grant*, da Kinder und deren Erziehungsberechtigte räumlich mobiler sind.
- Im Gegensatz zu der aktuellen Meinung des *Human Science Research Council* und somit des *think tank* des *Child Support Grants* würde ich das Konzept "*female-headed household*" als Zielgruppe in das Antragsformular integrieren, da der begründete Verdacht besteht, dass diese Familienstruktur mit sehr vielen, zum Teil diskriminierenden Hürden beim Bezug des *Child Support Grant* zu kämpfen hat.
- Familien, die in informellen Siedlungen leben, sollten auch die Möglichkeit haben, den *Child Support Grant* beantragen zu dürfen. Dasselbe sollte für Haushalte in traditionellen Hütten am Land gelten. Man kann annehmen, dass Haushalte, welche in informellen Hüttsiedlungen leben, mitunter zur ärmsten Bevölkerungsschicht Südafrikas gehören.

- Ein weiterer Vorschlag zur Verbesserung der Anspruchsberechtigung wäre, nur einen bzw. den Erziehungsberechtigten nach seinem Einkommen zu fragen und nicht, wie bisher, die Einkommen aller zu Verfügung stehenden Familienmitglieder miteinzubeziehen. So könnte eine breitere Bevölkerungsschicht vom *Child Support Grant* profitieren und sich dieser somit der Idee des „allgemeinen Nutzens“ annähern. In Clermont konnte nur eine einzige der interviewten Frauen ein formelles Anstellungsverhältnis vorweisen. Wenn man jedoch den gesamten Haushalt in die Rechnung einbezieht, tritt oftmals der Fall auf, dass die Einkommensobergrenze für die Beihilfe überschritten wird. Allerdings kann man nicht davon ausgehen, dass das gemeinsame Haushaltseinkommen gerecht verteilt wird bzw. das Kind stärker als der Rest des Haushalts gefördert wird.

Das Wohlfahrtssystem Südafrikas und vor allem der *Child Support Grant* sind ein wichtiges Instrument für eine gerechtere Verteilung der vorhandenen Ressourcen des Landes. Allerdings ist die Gefahr groß, den Status quo ungeachtet der Entwicklung der Gesellschaft und der sozialen Rahmenbedingungen beizubehalten. Eine Möglichkeit, dem entgegenzuwirken, wäre eine stärkere Zusammenarbeit von NGOs, Wissenschaft und Politik.

Anmerkungen

- ¹ Nach dem Zensus 2001 sind über 57 % aller schwarzafrikanischen Frauen in Südafrika arbeitslos (STATSSA 2003, 65).
- ² Der letzte Regierungsbeschluss über die Erhöhung der Altersobergrenze für die Anspruchsberechtigung des CSGs war im April 2005.
- ³ Offizielle Definition von Arbeitslosigkeit in Südafrika: *According to the official or strict definition, the unemployed are those people within the economically active population who (a) did not work in the seven days prior to census night, (b) wanted to work and were available to start work within a week of census night, and (c) had taken active steps to look for work or to start some form of selfemployment* (STATSSA 2003, 8).
- ⁴ In diesem Artikel werden öfters ethnische Unterteilungen der Statistics South Africa verwendet, welche in Südafrika allgemein akzeptiert werden: *Black African - Coloured - Indian or Asian - White*
- ⁵ Der CSG richtet sich rechtlich eigentlich an die Kinder, wird allerdings zumeist an die Erziehungsberechtigten ausbezahlt
- ⁶ Durch die Einfuhr von indischen und malayischen Arbeitssklaven durch weiße Siedler nach Südafrika – zumeist in die Provinzen KwaZulu-Natal und Western Cape – wurden natürlich auch andere Familiensysteme eingeführt. Auch die Eheschließungen zwischen verschiedenen Volksgruppen – welche die Volksgruppe der *Coloureds* nach sich zog – fügte eine neue Dimension zu der Diversität von Familiensystemen innerhalb der südafrikanischen Gesellschaft hinzu.
- ⁷ Abgesehen von der bloßen physischen Separation von Geschlechtern als Folge der männlichen Migration, waren auch die niedrigen Löhne und die weitverbreitete Arbeitslosigkeit und die Kommerzialisierung der *lobola* (Aussteuer) ein Grund für das schiere Unvermögen vieler afrikanischer Männer zu heiraten.
- ⁸ Definiert als Haushalt, der durchschnittlich weniger als ZAR 600 (40 Euro) zur Verfügung hat (Hirschowitz et al. 2000, 59).
- ⁹ Der FHDI ist ein geschlechtsspezifischer HDI: female-specific HDI. Er kombiniert die Prinzipien des GDI mit der Struktur des HDI, um somit einen separaten Index zu schaffen, welcher die gesamten

gemessenen Entwicklungen aller geschlechtsbezogenen Veränderungen im Bildungs-, Wirtschafts- und Sozialbereich auswertet und darstellt.

¹⁰ EAP – *economically active person*

¹¹ Der FHDI wird in dieser Tabelle als Darstellungsmittel verwendet.

¹² In der Praxis ist normalerweise die Mutter des Kindes die Erziehungsberechtigte – im Falle einer Abwesenheit jedoch sind es die Großeltern oder der Vater des Kindes.

¹³ Für bis zu sechs Kinder darf Kinderbeihilfe bezogen werden

¹⁴ Eastern Cape ist die ärmste Provinz Südafrikas. Während der Apartheid wurden hier zwei so genannte *homelands* eingerichtet – Transkei und Ciskei. Es gibt kaum nennenswerte Industrie und die Arbeitslosigkeit liegt bei knapp 55 % (STATSSA 2003, 64).

¹⁵ Eine *brown card* ist ein Bescheid über ein Beschäftigungsverhältnis.

¹⁶ Die *clinic card* ist eine Art „Impfpass“.

¹⁷ Der unterschwellige Konflikt zwischen den beiden Volksgruppen ist kein Post-Apartheid Phänomen, sondern wuchs schon in der vorkolonialen Zeit heran, als das Königreich der Zulu alle anderen ethnischen Gruppen dominierte. Allerdings wendete sich das Blatt während der Apartheid, da die ANCFreiheitskämpfer (African National Congress) von den Xhosa dominiert wurden und man den Zulu vorwarf, nicht genug zum Freiheitskampf beizutragen. Der Machtkampf zwischen dem vormaligen Präsidenten Thabo Mbeki (Xhosa) und dem Vizepräsidenten Jacob Zuma (Zulu) fachte den Konflikt neu an. So wurde Jacob Zuma im Jahr 2005 als Vizepräsident entlassen um 2007 zum Präsident des ANC gewählt zu werden. Im September 2008 wurde Thabo Mbeki als Präsident abgesetzt und gründete daraufhin seine eigene Partei COPE (Congress of the People). Somit wird der Graben zwischen den beiden Volksgruppen durch Konkurrenzdenken und Vormachtsstellungen tiefer.

Literaturverzeichnis

Amoateng, A.Y. & Richter, L.M. (2007): Social and economic context of families and households in South Africa. In: Amoateng, A.Y. & Heaton, T.B. (Hrsg.): Families and households in post-apartheid South Africa: socio-demographic perspectives. Cape Town, 1-26.

Booyesen-Wolthers, A. (2007): The development status of women in South Africa: Patterns, progress and profiles. University of Free State.

Borath, H., Leibbrandt M., Maziya, M., Van der Berg, S. & Woolard, I. (2001): Fighting poverty: Labour markets and inequality in South Africa. Cape Town.

Burch, T.K. (1995): Theories of household formation: Progress and challenges. In: van Imhoff, E., Kuijsten, A., Hooimeijer, P. & van Wissen, L. (Hrsg.): Household demography and household modelling. New York.

Corporate Policy Unit (2007): „Ward 22“, eThekweni Municipality, Durban.

General Household Survey (2005): Social Welfare. Pretoria.

Giddens, A. (2000): Runaway world. How globalization is shaping our lives. New York.

Hirschowitz, R., Orkin, M. & Alberts, P. (2000): Key baseline statistics for poverty measurement. In: Statistics South Africa (Hrsg.): Measuring poverty in South Africa. Pretoria.

Jenkins, P. & Wilkinson, P. (2002): Assessing the growing impact of the global economy on urban development in Southern African cities: Case studies in Maputo and Cape Town. In: Cities 19, 33-47.

Lund, F. (2002): „Crowding in“. Care, security, and micro-enterprise formation: Revisiting the role of the state in poverty reduction and development. In: Journal of International Development 14, 681-694.

Lund, F. (2008): Changing social policy - The Child Support Grant in South Africa. Human Science Research Council, University of KwaZulu-Natal.

Lund, F. (2008). Interview by author. Durban, South Africa, 25. August.

Mazuri, A. (1986): Africans: A triple heritage. New York.

- National Treasury, Republic of South Africa (2005): Provincial budgets and expenditure review: 2001/02–2007/08. Pretoria.
- National Treasury - Republic of South Africa (2007): Budget review 2007. Pretoria.
- Okoth-Ogendo, H. (1989): The effect of migration on family structures in sub-Saharan Africa. In: *International Migration* 27, 309-317.
- Pasha, H.A. & Lodhi, A. (1994): Determinants of household formation in a Third World setting. In: *Urban Studies* 31, 947-957.
- Pick, W.M. & Cooper, D. (1997): Urban and women's health in Khayelitsha, Cape Town: An overview. In: *African Journal for Reproductive Health* 1, 45-55.
- Preston-Whyte, E.M. (1978): Families without marriage. In: Argyle, W.J. & Preston-Whyte, E.M. (Hrsg.): *Social system and transition in Southern Africa*. Cape Town.
- Russel, M. (2002): Are urban families nuclear? A comparative study of black and white South African family norms. Centre for Social Science Research, Social Surveys Unit, Working Paper 17. Cape Town.
- Samson, M., Oliver, B., Haarmann, C., Haarmann, D., Khathi, G., Mac Quene, K., & van Niekerk, I. (2002): Social security reform and the basic income grant for South Africa. Economic Policy Research Institute. Report commissioned by the International Labour Organization (ILO).
- Sibanda, A. & Zuberi, T. (1999): Contemporary fertility levels and trends in South Africa: Evidence from reconstructed census birth histories in Union of African Population Studies. In: *The African Population in the 21st Century*. Third African Population Conference, Vol. 1, Durban.
- STATSSA (Statistics South Africa) (1998): 1996 Population census: Community profiles. Pretoria.
- STATSSA (Statistics South Africa) (2003): 2001 Population census: Community profiles. Pretoria.
- Strauss, J.P., van der Linde, H.J., Plekker, S.J. & Strauss, J.W.W. (1996): Education and manpower development. Bloemfontein.
- Turner, L. (2002): Book review of 'Runaway world: How globalization is shapping our lives' by Anthony Giddens. In: *Transcultural Psychiatry* 39, 394-415.
- UNDP (United Nations Development Programm) (2003): Human development report 2003. New York.
- UNDP (United Nations Development Programm) (2003): The challenge of sustainable development. Pretoria.
- Williams, M.J. (2007): The social and economic impacts of South Africa's child support grant. Williamstown.

Autorin:

Mag^a. Kristina Erhard
 Leopold-Franzens Universität Innsbruck
 Institut für Geographie
 e-mail: kristina.erhard@student.uibk.ac.at

Band

- 36 *Keller, Lars: Lebensqualität im Alpenraum.* 2009, 336 S. ISBN 978-3-901182-39-6
- 35 *Keiner, Marco: Planungsinstrumente einer nachhaltigen Raumentwicklung. Indikatorenbasiertes Monitoring und Controlling in der Schweiz, Österreich und Deutschland.* 2005, 228 S. ISBN 978-3-901182-38-9
- 34 *Hagen, Günter: Hall in Tirol - Stadtentwicklung im Spannungsfeld von Altstadterneuerung und Ausländersituation.* 2003, 228 S. ISBN 978-3-901182-37-2
- 33/4 *Steinicke, Ernst (Ed.): Spezialexkursionen im Trentino und in Ladinien.* Geographischer Exkursionsführer Europaregion Tirol - Südtirol - Trentino, Bd. 4. 2005, 423 S. ISBN 978-3-901182-36-5
- 33/3 *Steinicke, Ernst (Ed.): Spezialexkursionen in Südtirol.* Geographischer Exkursionsführer Europaregion Tirol - Südtirol - Trentino, Bd. 3. 2003, 352 S. ISBN 978-3-901182-35-8
- 33/2 *Steinicke, Ernst (Ed.): Spezialexkursionen im Bundesland Tirol.* Geographischer Exkursionsführer Europaregion Tirol - Südtirol - Trentino, Bd. 2. 2002, 225 S. ISBN 978-3-901182-34-1
- 33/1 *Steinicke, Ernst (Ed.): Übersichtsrouten von Kufstein bis Ala.* Geographischer Exkursionsführer Europaregion Tirol - Südtirol - Trentino, Bd. 1. 2002, 329 S. ISBN 978-3-901182-33-4
- 32 *Borsdorf, Axel (Ed.): Lateinamerika im Umbruch. Geistige Strömungen im Globalisierungsstress.* 2001, 169 S. ISBN 978-3-901182-32-7
- 31 *Fuchs, Sven/Keiler, Margreth/Zischg, Andreas: Risikoanalyse Oberes Suldental, Vinschgau - Konzepte und Methoden zur Erstellung eines Naturgefahrenhinweis-Informationssystems.* 2001, 182 S. vergriffen!
- 30 *Schwaller, Gabriele: Das GIS als Werkzeug für wasserwirtschaftliche Planungsaufgaben - Untersuchungen zur Koppelung mit 2d-Abflußmodellierungen am Beispiel der Rahmenuntersuchung Salzach.* 2000, 206 S. ISBN 978-3-901182-30-3
- 29 *Vogt, Christine: Guatemalas verbotene Ressourcen - Eine handlungstheoretische Untersuchung.* 1999, 174 S. ISBN 978-3-901182-29-7
- 28 *Meißl, Gertraud: Modellierung der Reichweite von Felsstürzen - Fallbeispiele zur GIS-gestützten Gefahrenbeurteilung aus dem Bayerischen und Tiroler Alpenraum.* 1998, 249 S. ISBN 978-3-901182-28-0

Das gesamte Verlagsprogramm und aktuelle Informationen finden sie im Internet:
www.uibk.ac.at/geographie/shop/igs/



Geographie Innsbruck
SELBSTVERLAG

Innsbrucker Geographischen Studien, herausgegeben vom
Innsbrucker Studienkreis für Geographie (ZVR 568774553).

Bestellanschrift: Innrain 52, 6020 Innsbruck

Fax: ++43-512-507-2895 Tel. ++43-512-507-5431 Mail: igs@uibk.ac.at