

Hall, P.; Pfeiffer, U. (Hg.), 2000: Urban Future 21. A Global Agenda for Twenty-First Century Cities. London

Heiken, G.; Fakundiny, R.; Sutter, J. (Hg.), 2003: Earth Science in the City: A Reader. Washington D.C.

IPCC – International Panel on Climate Change, 2007: Klimaänderung 2007. Synthesebericht; http://www.de-ipcc.de/download/IPCC-SynRep_d_final_20081001.pdf (download 21.4.09)

Kraas, F., 2003: Megacities as Global Risk Areas. In: Petermanns Geographische Mitteilungen 147/4 (2003), S. 6-15

Kraas, F.; Nitzschke, U., 2006: Megastädte als Motoren globalen Wandels. In: Internationale Politik 61/11 (2006), S. 18-28

Mitchell, J.K. (Hg.), 1999: Crucibles of Hazard: Mega-Cities and Disasters in Transition. Tokio

Mitchell, J.K., 2006: Urban Disasters as Indicators of Global Environmental Change: Assessing Functional Varieties of Vulnerability. In: Ehlers, E.; Krafft, Th. (Hg.): Earth System Science in the Anthropocene. Berlin, S. 135-152

Pelling, M., 2003: The Vulnerability of Cities: Natural Disasters and Social Resilience. London

Pelling, M.; Wisner, B. (Hg.), 2008: Disaster Risk Reduction. Cases from Urban Africa. London

Sieferle, R.P., 1982: Der unterirdische Wald. Energiekrise und industrielle Revolution. München

Sieferle, R.P., 1997: Rückblick auf die Natur. Eine Geschichte des Menschen und seiner Umwelt. München

UN-HABITAT, 2004: The State of the World's Cities 2004/2005: Globalization and Urban Culture. London

UN-HABITAT, 2006: The State of the World's Cities 2006/2007: The Millennium Development Goals and Urban Sustainability. London

Kontakt

Prof. Dr. Eckart Ehlers
Universität Bonn
Geographisches Institut
Meckenheimer Allee 166, 53115 Bonn
E-Mail: ehlers@geographie.uni-bonn.de



Megacities in Lateinamerika: Informalität und Unsicherheit als zentrale Probleme von Governance und Steuerung

von Günter Mertins, Universität Marburg

Informalität und Unsicherheit werden häufig als zentrale Probleme der Governance und Regulierung in lateinamerikanischen Megacities herausgestellt. Die polarisierenden Begriffe „formell“ und „informell“ sind für das Verständnis und die theoretische Konzeption von „Informalität“ unzureichend. Informalität muss heute, selbst unter normativen Gesichtspunkten, in Megastädten als Realität angesehen werden. In Lateinamerika gelten Gewalt und Unsicherheit als typische Großstadtphänomene. „Normale“ Kriminalität wirkt sich aber nur teilweise auf die Regierbarkeit von Megastädten aus. Von größerer Bedeutung ist die Bildung von Herrschaftsräumen, die meist von kriminellen Organisationen in städtischen Unterschichtvierteln errichtet werden. Sie bilden eigene „Stadtstaaten“ innerhalb der Stadt. Es kommt zu einer Verknüpfung von illegalen Aktivitäten (Drogen- und Waffenhandel) mit informellen / illegalen Governance-Formen auf der Mikroebene, die zu ernststen sozialräumlichen Konflikten führt.

1 Megacities: „Knotenpunkte“ hochkomplexer globaler Prozesse

Megacities sind neue Phänomene weltweiter Urbanisierungsprozesse bisher unbekanntem Ausmaßes, vor allem in den Entwicklungs- und Schwellenländern. Einerseits beeinflussen sie durch ihre hohe Eigendynamik massiv den sozioökonomischen, ökologischen und – gerade in den urbanen Großräumen / Agglomerationen – den politischen Wandel, andererseits unterliegen sie auch voll in besonderer Weise den entsprechenden Globalisierungstendenzen (Kraas 2007). Neu sind nicht nur die bisher unbekannt Dimension der hohen Konzentration von Bevölkerung, des damit einhergehenden, z. T. explosionsartigen Flächenwachstums, von sozialer Vulnerabilität (insbes. durch Armut), Informalität und Unsicherheit, aber auch von Wirt-

schaftskraft, Kapital und Entscheidungen sowie die sich z. T. selbst verstärkende Beschleunigung dieser Prozesse. Hingegen zeichnen sich diese Urbanisierungsprozesse auch durch ihre Gleichzeitigkeit, ihre große Rigidität und ihre Überlagerung (mit wechselseitigen Rückkopplungen) aus. Megacities in Entwicklungs- und Schwellenländern offenbaren insgesamt in zunehmendem Maße einen bisher nicht gekannten Verlust von Regier- und Steuerbarkeit (Mertins, Kraas 2008, S. 4): Immer mehr Prozesse laufen – bei steigender Unsicherheit – unregelmäßig, informell oder illegal ab.

Im Jahr 2020 werden weltweit mehr als 705 Mio. Menschen in 67 Megacities leben.¹ Davon befinden sich 51 (mit insgesamt ca. 531 Mio. Einwohnern) in den Entwicklungs- und Schwellenländern, allerdings nur acht in Lateinamerika mit ca. 172 Mio. Einwohnern. (vgl. Tab. 1). Mit 27 Megacities liegt der Schwerpunkt – so die Zahlenangaben der UN (2008) – eindeutig in Süd-, Südost- und Ostasien, vor allem in China und Indien.

2 Megacities in Lateinamerika

Lateinamerika ist heute nicht nur der am stärksten verstädterte Kontinent der Dritten Welt², sondern weist zugleich mit 36 Prozent auch den höchsten Metropolisierungsgrad auf, d. h. 2008 lebten ca. 203 Mio. Menschen in 61 Metropolen (über 1 Mio. Ew.). Mit Shanghai (6,1 Mio.) und Buenos Aires (5,1 Mio.) gab es

1950 nur zwei Megacities in der Dritten Welt; Buenos Aires blieb bis Ende der 1950er Jahre die einzige Megacity in Lateinamerika. Mexiko-City überschritt erst 1960 die 5-Mio.-Einwohnergrenze (1960: 5,1 Mio.), 1965 kamen dann São Paulo und Rio de Janeiro mit 5,5 bzw. 5,4 Mio. Einwohnern hinzu.

Lateinamerika unterscheidet sich stadt- und bevölkerungsgeographisch von den anderen Großregionen der Dritten Welt dadurch, dass der Urbanisierungsprozess hier besonders früh einsetzte und gleichzeitig mit enormer Intensität ablief (Bähr, Mertins 1995, S. 21). Während vor allem Buenos Aires, in geringerem Umfang auch Montevideo und Santiago de Chile, von den Einwanderungsströmen aus Europa profitierten³, die Mitte des 19. Jahrhunderts einsetzten und bis zum Ersten Weltkrieg anhielten, begann das fast explosionsartige Großstadtwachstum in Lateinamerika generell in den 1950er Jahren; in Rio de Janeiro, São Paulo und Mexiko-City begann dieser Boom allerdings z. T. auch schon in den 1930er Jahren. Es ist das die Hochzeit der Land-Stadt / Großstadt-Wanderungen, die nicht überall gleichzeitig einsetzten und nicht überall mit der gleichen Intensität verliefen. Hinzu kam in den 1950er Jahren die hohe durchschnittliche natürliche Bevölkerungswachstumsrate von 3 bis 3,5 Prozent/Jahr, die z. B. in Brasilien, Kolumbien und Mexiko festzustellen war. Diese Rate wurden in anderen Kontinenten der Dritten Welt z. T. erst zehn bis 20 Jahre später erreicht.

Die späteren Megacities Lateinamerikas

Tab. 1: Megacities in Lateinamerika (mit über 5 Mio. Ew.)

	<i>Einwohnerzahl 1960 (in Mio.)</i>	<i>Wachstumsrate / Jahr 1950-1960 (in %)</i>	<i>Geschätzte Einwohnerzahl 2020 (in Mio.)</i>	<i>Geschätzte Wachstumsrate / Jahr 2010-2020 (in %)</i>
<i>Megacities 1960</i>				
Buenos Aires	6,6	2,6		
Mexiko-City	5,1	5,5		
<i>Megacities 2020</i>				
São Paulo	4,0	5,3	21,1	0,8
Mexiko-City			20,7	0,6
Buenos Aires			13,7	0,4
Rio de Janeiro	4,4	3,9	13,2	0,8
Bogotá	1,3	7,0	9,3	1,1
Lima	1,8	5,0	9,3	1,0
Belo Horizonte	0,8	6,4	6,6	1,0
Santiago de Chile	0,4	4,0	6,2	0,8

Quelle: UN 2008

wiesen in den 1950er Jahren – mit Ausnahme von Buenos Aires – hohe durchschnittliche Bevölkerungswachstumsraten von 4,0 bis 7,0 Prozent/Jahr auf; Ausnahmen sind Buenos Aires und Rio de Janeiro (siehe dazu Tab. 1). Dagegen lagen seinerzeit die entsprechenden Werte in den heutigen Megacities Süd- und Südostasiens deutlich darunter – mit Ausnahme von Dhaka (10,0 %) und Karatschi (5,6 %) – und erreichten erst in den 1970er und 1980er Jahren die Werte der lateinamerikanischen Megacities aus den 1950er Jahren. In den afrikanischen Megacities südlich der Sahara setzte das explosionsartige Wachstum noch einmal ca. zehn Jahre später ein (Mertins 2003, S. 47; Mertins, Kraas 2008, S. 5). Die Zahl der Megacities in Lateinamerika wird bis 2020 im Vergleich zu Indien und China ausgesprochen moderat zunehmen (von zwei auf acht). Gleichzeitig werden allerdings die Wachstumsraten erheblich abnehmen und sich denen der Megacities in Industrieländern angleichen (siehe Tab. 1).

3 Informalität: Substitut des Formellen?

Fragen der Entstehung, Funktionsweise und Vernetzung des „klassischen“ informellen Sektors werden intensiv schon seit den 1970er Jahren untersucht (Schamp 1989)⁴. Die Entstehung und vor allem die rasche „Aufblähung“ desselben war dabei eng mit der Land-Stadt-/Großstadt-Wanderung verknüpft sowie mit der unzureichenden Aufnahmekapazität des formellen Sektors für Arbeitsmigranten (Bähr, Mertins 1995, S. 62). Hinzu kommen – was nach Soto (1992, S. 11) mindestens gleichrangig zu bewerten ist – bildungsspezifische und rechtliche Barrieren, d. h. unzureichende Bildungs- und Ausbildungsqualifikationen sowie fehlende Schul- und Arbeitszertifikate, die einer Aufnahme besonders in die modernen Produktions- und Dienstleistungsbereiche entgegenstehen.

Informelle Wirtschaftsaktivitäten sind in hohem Maße Überlebensökonomien und -strategien und beinhalten fast immer Selbsthilfefunktionen, meistens sogar in einem erheblichen Umfang. Der informelle Sektor ist einmal durch selbständige Erwerbstätige („Eigenbeschäftigung“), zum anderen durch kleine Betriebsgrößen (Familienunternehmen) gekennzeichnet, deren Produktivität meistens relativ gering ist.

Hinzu kommt die große Zahl der informell Beschäftigten im Bausektor sowie in Transport-, Reparatur- und unteren Dienstleistungsbetrieben, für die keine arbeitsrechtlichen und Sozialversicherungsnormen bestehen. Das Straßenbild der Innenstädte, aber auch der Ausfall- und Hauptstraßen der Megacities wird oft von informell Tätigen dominiert. Dazu gehören z. B. ambulante Händler, Schuhputzer, Müllsammler und Garküchenbetreiber, aber auch Parkwächter, Prostituierte und Bettler. Demgegenüber sind informelle Klein-/Familienbetriebe (Handwerks- und Reparatur-, kleine Produktions-, Abfallsammel- und Recyclingbetriebe, Transportunternehmen etc.) meistens auf die überwiegend informell entstandenen Marginalviertel beschränkt.

Über die informell Erwerbstätigen gibt es keine offiziellen Statistiken; fast alle Angaben beruhen auf Schätzungen oder Hochrechnungen und beziehen sich zudem meistens auf die Länderebene. Oft wird die Differenz zwischen allen Erwerbsspersonen und den formell Erwerbstätigen (mit Arbeitsvertrag und Sozialversicherung) als die Zahl der informell Erwerbstätigen angegeben, manchmal noch unterteilt nach den drei Wirtschaftssektoren. Selten geschieht eine Differenzierung nach den im ländlichen und städtischen Bereich informell Erwerbstätigen.

Basierend auf Studien der Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) und des International Labour Office (ILO) haben Portes und Hoffmann in ihrer „Latin American Class Structure“ den Anteil des „informal proletariats“ an der „urban economically active population“ (15 Jahre und älter) in Lateinamerika für 1990 mit 44,4 und für 1998 mit 47,9 Prozent angegeben (Portes, Hoffmann 2003, S. 46ff.)⁵. Die – nach einem moderaten Rückgang bis Mitte der 1990er Jahre – ländlerweise z. T. recht hohe Zunahme der informell Erwerbstätigen wird auf die verstärkte Anwendung neoliberaler Wirtschaftspolitik zurückgeführt. Verursacht durch den steigenden Import von Billigprodukten und durch die Verlagerung bestimmter Arbeitsprozesse aus Groß- und Mittelbetrieben in den informellen Sektor fielen vor allem Arbeitsplätze im „manual formal proletariat“ weg, d. h. einfache Arbeiter/-innen wurden zunehmend entlassen. Zwecks Subsistenzsicherung waren und sind die Betroffenen gezwungen, sich (oft unregelmäßige)

Beschäftigungen im informellen Sektor zu suchen. Dieser sozioökonomische filtering-down-Prozess ist vielfach verbunden mit einem Umzug in statusniedrigere Wohnviertel.

Die Angaben werden dann für den urbanen Bereich von acht lateinamerikanischen Ländern spezifiziert (Portes, Hoffmann 2003, S. 56ff.). Die Höchstwerte für den Anteil der informell Beschäftigten wurden 1998 in Bolivien (mit 59,5 %), Paraguay (nur: Asunción mit 52,2 %) und Ecuador (mit 50,6 %) erreicht; die Tiefstwerte lagen mit in Chile und Costa Rica (mit jeweils 30,8 %). Bereits seinerzeit dürften diese Zahlen in Megacities und in vielen Metropolen Lateinamerikas z. T. weitaus höher gelegen haben: Dort mussten schon 1993 durchschnittlich ca. 53 % aller Erwerbstätigen einer informellen Tätigkeit nachgehen, wobei Lima mit ca. 63 % (schon 1986!) die Spitzenposition einnahm (Bähr, Mertins 1995, S. 62). Das bestätigen Neto et al., die für den Zeitraum 1995 bis 2000 in Lateinamerika von durchschnittlich 51 Prozent informell Beschäftigten im nichtagrarisches Bereich ausgehen; für Brasilien liegt der Wert bei 60, in Mexiko bei 55 und in Peru bei 54 Prozent (Neto et al. 2007, S. 4). Heute kann der Anteil der im informellen Sektor Tätigen an allen Erwerbstätigen in den Agglomerationen Lateinamerikas bis zu 70 bis 75 Prozent betragen, z. B. in Lima, Caracas (Mertins 2003, S. 48).

Eine andere Seite des „Informellen“ bilden die informellen oder irregulären Siedlungen, in der der überwiegende Teil der informell Erwerbstätigen wohnt. Dabei kann irregulär / informell definiert werden als „an area or settlement where development (spatial expansion) and occupancy are not conforming to the legal, urban and environmental standards set by public authorities“ (Durand-Lasserve 1996, S. 1f.). Sie stellen den weitaus größten Teil der Marginalsiedlungen dar und kennzeichnen weite, unkontrolliert wachsende Randbereiche aller lateinamerikanischen Megacities.

Während für 2001 der Anteil der in den Marginalvierteln lebenden Bevölkerung an der gesamten städtischen Bevölkerung in Lateinamerika mit ca. 32 Prozent angegeben wird (Mertins 2006, S. 64), kann davon ausgegangen werden, dass dieser Anteil in den Megacities stets höher lag und damit auch der Anteil der informellen Stadtviertel (barrios informales).

Gerade durch die angesprochenen filtering-down-Prozesse haben seit der zweiten Hälfte der 1990er Jahre die informellen Siedlungen enorm zugenommen, sodass deren Anteil in den Megacities heute bei 40 Prozent, z. T. aber auch darüber liegt (Bähr, Mertins 2000, S. 19f.). Fast alle Marginalviertel durchlaufen einen überwiegend auf Selbsthilfe basierenden baulich-infrastrukturellen Konsolidierungsprozess. Viele dieser barrios informales werden auch legalisiert. Diese Legalisierung umfasst sowohl die offizielle Anerkennung und Abgrenzung (juridical regularization) als auch die Landtitelvergabe an die bisherigen „Besitzer“ der jeweiligen Parzellen. Berücksichtigt man die regulierten Stadtviertel (barrios regularizados), so kann konstatiert werden, dass bis zu 70 Prozent der Stadtviertel in den lateinamerikanischen Megacities⁶ informell entstanden sind – ein mehr als deutliches Indiz für die dortigen Governance-Strukturen und -Prioritäten.

Die Beispiele der ökonomischen und Siedlungsinformalität belegen zum einen die überlebenssichernde Auffangfunktion des informellen Sektors. Zum anderen weisen sie auf Bereiche hin, in denen das öffentliche (formale) Recht nur unvollständig oder gar nicht angewendet wird. Beispiele dafür sind in informellen Stadtvierteln z. B. die fehlende Durchsetzung von Planungs- und Baurecht oder die von arbeitsrechtlichen Normen im informellen Wirtschaftssektor, d. h. es besteht eine jahrzehntelange Gewohnheit, bestimmte (informelle) Prozesse zu tolerieren oder zu ignorieren.

Informalität bedeutet heute jedoch mehr: Auch nicht formalisierte selbstorganisierte Netzwerke, informelle Regelungsstrukturen oder klientelistische Macht- und Beziehungsstrukturen sind mehr denn je einzubeziehen (Kraas 2007, S. 81). Gerade schwache, zudem korruptionsanfällige Verwaltungen (disabled states) bieten sich für Governance-Strukturen mit vorherrschender Informalität an. Zwei gegensätzliche Beispiele sollen an dieser Stelle als Erläuterung dienen (Mertins, Müller 2008b, S. 50f.):

- das „Bedienen“ von meist infrastrukturellen Grundbedürfnissen in (informellen) Unterschichtvierteln lateinamerikanischer Megacities durch informell-klientelistische anstelle formal-institutioneller Strukturen (z. B. die Schaffung von Wasser- und Abwassernetzen nach Wahlen auf „Betreiben“

des siegreichen Kandidaten oder auch durch Banden der organisierten Kriminalität jeweils in „ihren“ Stadtvierteln (siehe dazu Kap. 4). Das entspricht einer „Privatisierung“ öffentlicher Aufgaben, die von informellen Netzstrukturen geleistet werden;

- die über „Beziehungen“ mögliche massive Steuerhinterziehung durch Oberschichtshaushalte, wodurch den Kommunen erhebliche Finanzressourcen entgehen.

Abschließend bleibt festzuhalten, dass das polarisierende Begriffspaar „formell-informell“ – mit der Beteiligung staatlicher Institutionen als differenzierendes Kriterium – für das Verständnis, die Erfassung und Konzeption von Informalität unzulänglich ist, weil es den Blick auf die „Realität des vielfältigen Ineinandergreifens der Akteure“ verstellt (Kraas, Nitschke 2006, S. 24). Informalität muss heute auch unter normativen Gesichtspunkten gerade in den Megacities als Realität angesehen werden.

4 „Unsicherheit“ und ihre Auswirkungen auf die Regierbarkeit von Megacities

Gewalt und Unsicherheit gelten in Lateinamerika als typisch städtische Phänomene mit einer hohen Konzentration in den großen Agglomerationen und Megacities (Mertins, Müller 2008a, S. 19; 2008b, S. 48). Seit Mitte der 1980er Jahre hat die Unsicherheit durch neue Formen der Gewalt (*violencia moderna*) ständig zugenommen. Darunter versteht man die organisierte Kriminalität mit Entführungen, Erpressungen, Drogen- und Waffenhandel sowie Banküberfällen und Geldwäsche in großem Stil, wobei der Übergang von der einfachen Bandenstruktur zu oft international agierenden mafiosen Organisationen längst vollzogen ist. Der Hauptgrund für den rapiden Anstieg von Verbrechen und Gewalt in den lateinamerikanischen Megacities wird oft – vereinfachend – in der Übernahme des neoliberalen Wirtschaftsmodells gesehen, wodurch Armut und sozioökonomische Ungleichheit und Fragmentierung enorm zugenommen haben. Als Folge davon suchen viele „disadvantaged members of society (...) redress by ignoring the existing normative framework“ (Portes, Hoffmann 2003, S. 66).

Bei Gewalt und Unsicherheit sind in Lateinamerika fünf Bereiche zu unterscheiden,

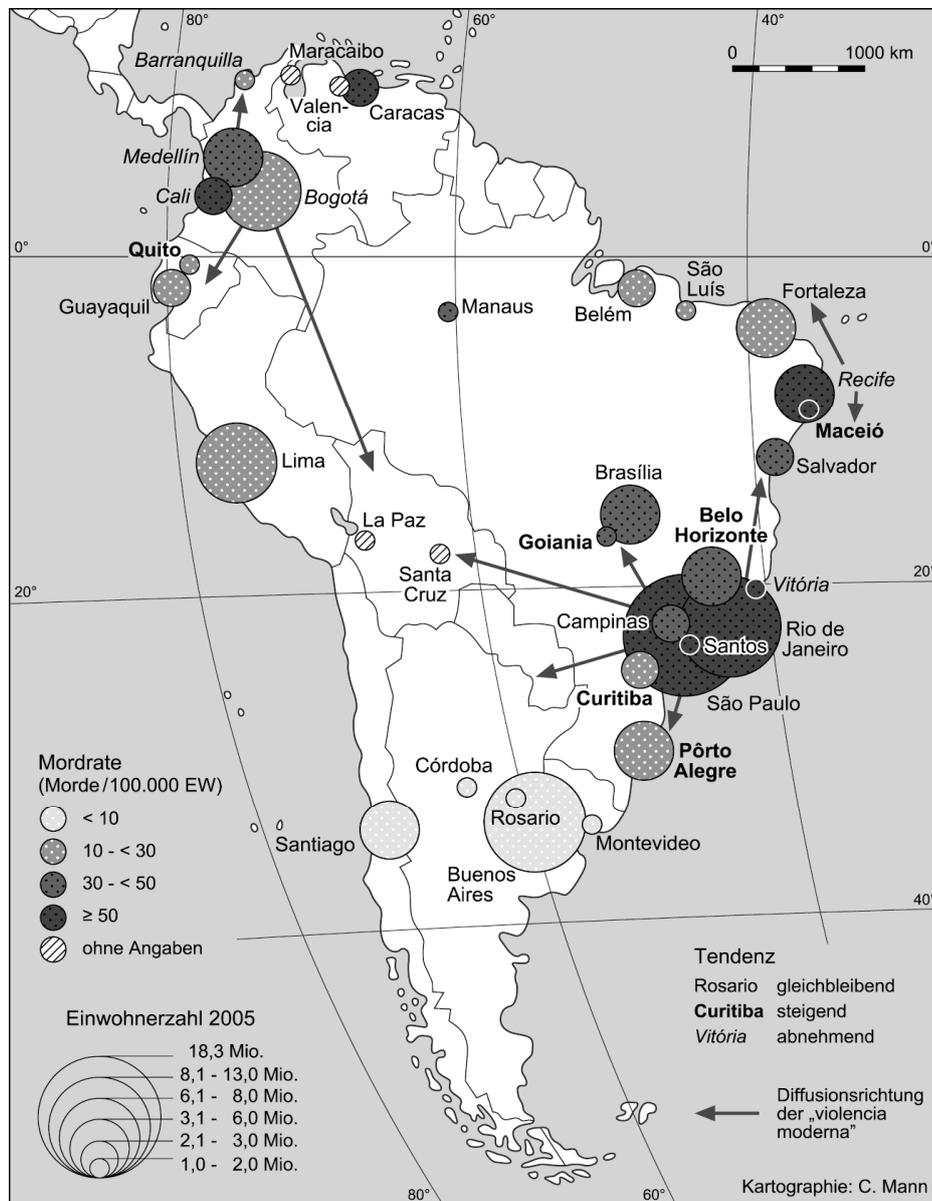
von denen drei im hiesigen thematischen Kontext besondere Bedeutung zukommt (Peetz 2007; Mertins, Müller 2008b):

- die räumliche Differenzierung der Gewalt- und Kriminalitätsphänomene (Häufigkeit und Formen) nach Stadtvierteln;
- die Organisationsformen der Gewaltverursacher und Kriminellen und deren „räumliche Herrschaftsbereiche“ (Stadtviertel, barrios);
- die Auswirkungen auf den politischen und gesellschaftlichen Bereich sowie auf die politischen (Governance) und gesellschaftlichen Reaktionen (Bewohner- / Nachbarschaftsvereinigungen mit entsprechenden Schutzmaßnahmen) auf die angeführten kriminellen Vorgänge und mafiosen Gewaltstrukturen.

Die Formen von Gewalt und Unsicherheit treten in den verschiedenen Megacities Lateinamerikas aber nicht mit der gleichen Intensität auf. Gewöhnlich wird – mangels verlässlicher anderer Statistiken – zur vergleichenden Messung von Gewalt die Mordrate (Morde je 100.000 Einwohner pro Jahr) herangezogen. Danach lassen sich deutlich mehrere Gewaltniveaus identifizieren (Mertins, Müller 2008b, S. 49; siehe Abb. 1 nächste Seite). Interessant ist in diesem Zusammenhang die Diffusion der *violencia moderna* von den Hochburgen der organisierten Gewalt (São Paulo, Rio de Janeiro, Bogotá) in andere Agglomerationen Südamerikas (Abb. 1). Ausdehnung, Kontrolle und Sicherung der Machtsphären der mafiosen Organisationen spielen dabei eine entscheidende Rolle, aber auch das Ausweichen vor stärkerer Repression durch staatliche Sicherheitskräfte. Vergleichbare Ausbreitungsmuster der organisierten Gewalt sind auch für Mittelamerika dokumentiert (Moser et al. 2005, S. 137f.).

Entscheidend für die Auswirkungen von Unsicherheit / Gewalt auf die Regierbarkeit und Governance lateinamerikanischer Megacities sind aber nicht die einzelnen kriminellen Taten und Verbrechen, auch nicht deren oft zeitweise Häufung in bestimmten Stadtvierteln, an Haupt- / Ausfallstraßen oder an Straßenkreuzungen, d. h. die „normale Kriminalität“, sondern die Entstehung von „Herrschaftsräumen“ krimineller Organisationen (Mertins, Müller 2008b, S. 54). In diesen Herrschaftsräumen sind öffentliche Institutionen (Verwaltung, Polizei etc.) kaum oder gar nicht präsent. Diese städtischen

Abb. 1: Das Gewaltniveau (Mordrate) in südamerikanischen Metropolen und die Ausbreitung der „violencia moderna“ Anfang des 21. Jahrhunderts



Quellen: UN 2008 (Einwohnerzahlen); Mertins und Müller 2008, S. 152; Kartografie C. Mann

Räume sind dem öffentlichen Recht weitestgehend entzogen; vielmehr gilt dort das von den jeweiligen Bandenchefs gesprochene Recht: „(...) they constitute separate city-states within the city“ (McCann 2006, S. 162).

Derartige Governance-Probleme sind keine neuen Phänomene, nur haben sie seit Mitte der 1980er Jahre enorm zugenommen. Diese politisch-territoriale Fragmentierung der Megacities wird in erheblichem Maße ermöglicht durch die enge Zusammenarbeit der Banden mit unterbezahlten, korrupten Polizisten und Militärpolizis-

ten. Hinzu kommen die kaum durchschaubaren, durch Schmiergelder, Erpressungen, Entführungs- und Morddrohungen gekennzeichneten „Beziehungen“ zu Politikern, zur Justiz und zum Verwaltungsapparat (Mertins 2007). Gerade diese taktische Kooperation begünstigt die Existenz einer illegalen Parallelmacht, die durch „informelle Politik“ gestützt wird (Alt Vater, Mahnkopf 2002, S. 301). Zu dieser informellen Politik gehören u. a. Korruption, Tolerierung von Gewalt und geringe Strafen für Täter aus kriminellen Organisationen.

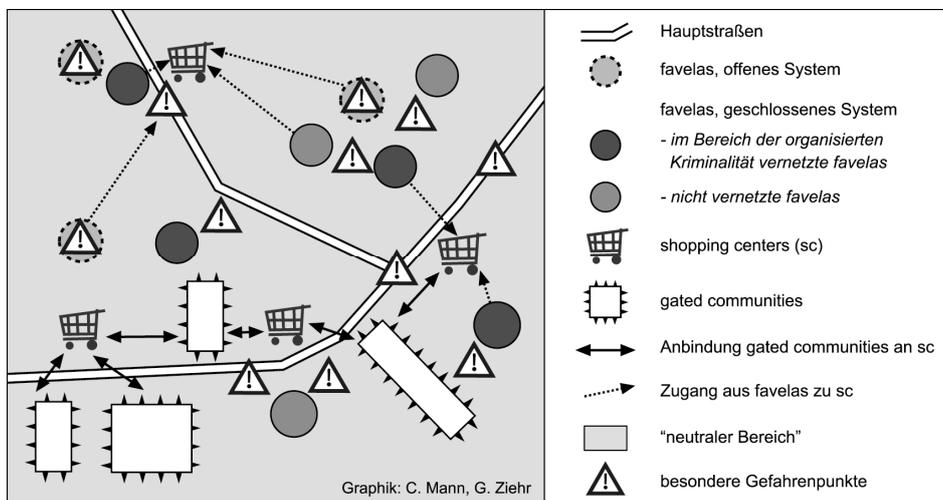
Zweifelsohne stellen diese non-public government-areas, die auch als no-go-areas gelten, das krassste Phänomen der politisch-territorialen Fragmentierung in den Megacities / Agglomerationen Lateinamerikas dar (Mertins, Müller 2008b, S. 52). Die extremsten Formen finden sich sicherlich in São Paulo (Souza 2004, ders. 2009). Sie sind aber auch in Bogotá und Medellín (Mertins 2007) sowie in Mexiko-City und Caracas (Moser et al. 2005) bekannt. In räumlich geringerem Umfang sind sie ebenfalls in Lima und anderen lateinamerikanischen Agglomerationen anzutreffen. Das Phänomen besteht räumlich in der illegalen „territorialisation of shanty towns (in the sense of a process of exercising territorial control over them) by drug-trafficking crews and organizations“ (Souza 2009). Das führt zur Entstehung der bereits erwähnten rechtsfreien Räume – überwiegend in den Randbereichen der Megacities, in Rio de Janeiro (aufgrund der topographischen Situation) auch inmitten der Stadt. Herrschen innerhalb einer Bande, die gewöhnlich einen oder mehrere barrios / favelas kontrolliert, mafiaartig-vertikale Strukturen vor, so bestehen hingegen zwischen befreundeten Banden wenig hierarchisierte Netzwerke, die Souza für Rio de Janeiro als „cooperativas criminosas“ oder „comandos“ bezeichnet (Souza 2004, S. 81; ders. 2009).

Die Entstehung dieser Netzwerke führt im Laufe der Zeit dazu, dass weitgehend offene

Systeme, also von keiner Bande beherrschte oder keinem Netzwerk zugehörige Marginal- / Unterschichtviertel abnehmen und zu Teilen von geschlossenen, durch Banden der organisierten Kriminalität kontrollierten Netzwerken werden (siehe Abb. 2). Dabei sind die jeweiligen Einflussbereiche zwischen den Viertelsbanden eines „comandos“ abgestimmt. Diese Viertel stellen wichtige logistische Stützpunkte im illegalen Warentransfer dar (Drogen, Waffen etc.). Die absolute Herrschaft über diese Viertel und deren Abschottung nach außen ist, gerade auch gegenüber rivalisierenden Netzwerken, für die kriminellen Banden lebenswichtig. „The problem of gangs in Rio’s favelas is primarily one of territorial control and only secondary one of drug trafficking itself. Within the favelas, the gangs have arrogated many of the rights and duties of the state: they control the use of violence, they levy taxes and regulate movement, and they provide sporadic public assistance“. (McCann 2006, S. 159)

Zwischen den von unterschiedlichen Netzwerken dominierten Stadtvierteln bestehen scharfe Trennungen. Bewohner aus „verfeindeten Territorien“ können sich gegenseitig kaum besuchen. Es bestehen bewachte no-go-areas, die für alle nicht dort wohnenden Personen, also auch für Ordnungskräfte (wenn sie nicht massiv auftreten) tabu sind. Die Räume zwischen den Territorien der verfeindeten Netzwerke und denen der „offenen“ Unterschichtviertel werden

Abb. 2: Schema der territorialen Fragmentierung unter dem Einfluss organisierter Gewaltkriminalität in Megacities Brasiliens



Quellen: Souza 2004, S. 83; Mertins, Müller 2008, S. 159; Graphik: C. Mann, G. Ziehr

als „areas neutras“ (neutrale Zonen) bezeichnet. Hier konzentrieren sich sowohl die Gewaltakte zwischen den verfeindeten Banden als auch gegenüber Dritten. Sie finden vor allem entlang von Hauptstraßen, an Straßenkreuzungen, Plätzen oder in Eingangszonen von Shopping Centers statt (Abb. 2). Innerhalb der von ihnen beherrschten Territorien sorgen die Banden für Sicherheit, indem sie z. B. Diebstähle, Raubüberfälle, offene Streitigkeiten oder Vergewaltigungen weitestgehend zu unterbinden versuchen (Mertins, Müller 2008a, S. 160). Vor allem soll die für geschäftliche Aktivitäten notwendige „innere Sicherheit“ dadurch stabil gehalten werden. Dem dient auch der Schutz vor gewaltsamen Übergriffen von außen (insbesondere durch Banden konkurrierender Netzwerke).

Zusammenfassend ist festzuhalten: Die von „microlocal warlords“ beherrschten Viertel, in denen öffentliche Institutionen (Verwaltung, Polizei etc.) de facto nicht präsent sind, stellen illegale „territorial enclaves“ innerhalb der Megacities dar (Souza 2009). In ihnen kommt es zu einer Verzahnung von informell-illegalen Aktivitäten (Drogen-, Waffenhandel etc.) mit informell-illegalen Governance-Formen auf der Mikroebene (Mertins, Müller 2008b, S. 54). Als Konsequenz derselben nehmen die sozialräumliche Segregation und die politisch-territoriale Fragmentierung in den Megacities an Dimension und „Trennschärfe“ zu (Mertins 2007). Eine Hauptursache liegt zweifellos in den völlig korrupten öffentlichen Sicherheits- sowie Verwaltungs- und Regierungsorganen. Letztlich hat das erheblich zur Entstehung und Ausbreitung der no-go-areas beigetragen, aber auch zur Ausweitung der „zones of fear“ in und um die Wohnviertel der Mittel- und Oberschicht, die sich durch eine immer stärkere Abschottung auszeichnen; sie sind entsprechend wortwörtlich als „gated communities“ zu verstehen. Souza bezeichnet diesen Prozess als „phobopolisation that is, an urbanization process decisively influenced by increasing fear of crime and violence“ (Souza 2009).

5 Informalität – Unsicherheit – neue (?) Governance-Formen

Grundlegend zum Verständnis von Regier- und Steuerbarkeit ist die Unterscheidung zwischen „Government“ und „Governance“ (Mertins,

Kraas 2008, S. 9). Ersteres umfasst das institutionelle Regierungs- und Verwaltungssystem eines Staates. Hingegen berücksichtigt das Governance-Konzept, dass Steuerung und Regulierung sowohl innerhalb als auch außerhalb der formellen Regierungsinstitutionen stattfindet und daher weitere Entscheidungsträger und Akteure (z. B. von der Privatwirtschaft und/oder Zivilgesellschaft) einzubeziehen sind. „Urban Governance ist die Summe der verschiedensten Wege von Individuen und Institutionen, öffentlichen und privaten, um die städtischen Aufgaben der Stadt zu planen und managen. Es ist ein kontinuierlicher Prozess, durch den konfligierende oder unterschiedliche Interessen miteinander arrangiert und gemeinsame Aktivitäten durchgeführt werden können. Es schließt formelle wie informelle Institutionen ebenso ein wie informelle Arrangements und das Sozialkapital der Bürger.“ (UN-HABITAT 2002, S. 14)

Die oben genannte Formulierung bezieht zwar die Dichotomie zwischen formellen und informellen Strukturen und Prozessen ein, schließt aber kriminelle Organisationsformen als neue Steuerungs- und Governance-Instrumente wohl aus. Während zur stetig noch steigenden, hier nicht behandelten soziostrukturellen wie sozialräumlichen Polarisierung und Fragmentierung zahlreiche Studien vorliegen, sind die Aktions- und damit die Steuerungsmechanismen der informell-kriminell-mafiosen Organisationen, die sich längst in allen Megacities der Dritten Welt etabliert haben, vielfach unbekannt. Informalität als weithin vorherrschendes und anerkanntes Prinzip (mega)urbanen Lebens muss um die Komponente des Kriminellen ergänzt werden. Daraus resultiert eine neue Verteilung und Gewichtung der internen (mega-)urbanen Machtstrukturen mit vielfältigen sozialen, ökonomischen und politisch-territorialen Auswirkungen.

6 Forschungsdesiderata

Im Vergleich zu den Megacities in den Entwicklungsländern der anderen Kontinente sind die lateinamerikanischen Megacities und Metropolen gut untersucht, weil Stadtforschung in Lateinamerika „in erster Linie stets Großstadtforschung“ gewesen ist und die großen Städte in besonderem Maße sowohl „Zentren von Innova-

tionen“ als auch „Krisenherde von sozialen und ökologischen Problemen“ sind (Lichtenberger 1986, S. 388); vgl. auch Bähr, Mertins 1995, S. 1ff.). Das gilt besonders für die traditionellen Forschungsfelder wie Stadtstrukturen / -funktionen, Urbanisierungs- / Suburbanisierungsprozesse, sozialräumliche und funktionale Differenzierung etc., aber auch für viele ökologische Problemfelder wie z. B. Luftverschmutzung, Abwasser-, Müllbeseitigung und -behandlung.⁷ Seit ca. zehn bis 15 Jahren kommen verstärkt Fragen der (Un-)Sicherheit und der Informalität hinzu, nicht mehr nur auf wirtschaftliche Tätigkeiten und Siedlungskriterien beschränkt, d. h. gerade auch Fragen der Regierbarkeit von Megacities und Metropolen und damit der Bedeutung oder dem Einfluss informeller Strukturen, Netzwerke, Beziehungsverflechtungen für die „Governance“ gewinnen an Bedeutung.

Was auffällt, ist der relativ hohe Wissensstand in vielen Sektoren, aber gleichzeitig auch die noch unzureichenden Kenntnisse über die Auswirkungen vieler Prozesse auf andere Bereiche und vor allem über deren Überlagerungen sowie wechselseitige Rückkoppelungen (Kap. 1). In den meisten Fällen fehlen hier noch tiefere greifende, präzise und transdisziplinäre Analysen. Als Beispielfelder können u. a. angeführt werden: die Auswirkungen der zunehmenden informellen Tätigkeiten auf die soziale Vulnerabilität unterer Bevölkerungsschichten und die Anfälligkeit derselben (aufgrund des niedrigen, zudem nicht permanenten, unsicheren Einkommens) für Beschäftigungen im Drogenhandel und für andere illegal-kriminelle Tätigkeiten oder die noch hohen infrastrukturellen Defizite in vielen Unterschichtvierteln und deren Auswirkungen nicht nur auf die Gesundheit und die Wohnsituation der dortigen Bevölkerung, sondern darüber hinaus insgesamt auf die physische Vulnerabilität (Boden-, Wasserkontamination etc.) vieler Megacity-Bezirke und damit auf den Lebensstandard der dortigen Bevölkerung.

Der hohe Wissens- / Kenntnisstand spiegelt sich in qualitativ z. T. sehr ansprechenden Fachplänen, aber auch z. B. in Stadtentwicklungs-, Altstadtrenovierungs- und Masterplänen wider, die eine Art Bauleitplanung darstellen. Was aber mehr als deutlich auffällt, ist die erhebliche Diskrepanz zwischen Planung und plankonformer Umsetzung und entsprechender Kontrolle, also ein sog. Vollzugsdefizit. Das hängt zwar einer-

seits oft mit fehlenden öffentlichen Ressourcen zusammen, ist andererseits aber vor allem durch die „von außen“ gesteuerte / beeinflusste Prioritätensetzung bei den geplanten Maßnahmen bedingt. Eine Folge ist z. B. der Aufschub und z. T. auch die „Abspeckung“ infrastruktureller Projekte in Unterschichtvierteln oder gar die „Umleitung“ der entsprechenden Mittel. Noch deutlicher ist dieses Defizit bei der Umsetzung von Masterplänen etc. bzw. bei der Umsetzungskontrolle. Hier dominieren vielfach über großfamiliäre und politische Netzwerke, persönliche Freundschaften, Cliques-Wirtschaft, Bestechungen etc. die privaten Interessen gegenüber öffentlichen Planungen / Vorhaben, gerade im Bereich der Flächennutzung und der Bauungsart. Planungsinhalte und -instrumente werden vielfach so zur Farce.

Insgesamt weisen diese Verhaltensweisen und Entscheidungsmodalitäten wieder auf den Governance-Bereich und sein Umfeld als das Forschungsfeld mit den derzeit wohl größten Defiziten hin, wobei die Umsetzung der Forschungsergebnisse allerdings auch die größten Probleme bereiten würde.

Anmerkungen

- 1) Zu den Megacities werden hier Agglomerationen mit über 5 Mio. Einwohner gezählt.
- 2) Es weist für 2008 einen Urbanisierungsgrad von 76 Prozent auf.
- 3) Insbesondere Südeuropa spielte bei der Einwanderung nach Lateinamerika eine zentrale Rolle.
- 4) Unter „informellen Sektor“ wird der Teil einer Volkswirtschaft verstanden, dessen Güter und Dienstleistungen von arbeits- und sozialrechtlichen Regulierungen des Staates und von der Steuererhebung nicht erfasst wird.
- 5) Zum informellen Proletariat gehören für Portes und Hoffmann „non-contractual waged workers, casual vendors, and unpaid family workers“, aber auch „own account workers minus professionals and technicians, domestic servants etc.“ (Portes, Hoffmann 2003, S. 46ff.).
- 6) In Lima, Bogotá und Mexiko-City liegt dieser Anteil sogar über der 70-Prozent-Marke.
- 7) Vergleiche zum früheren Forschungsstand: Mertins, Endlicher 1995.

Literatur

Altwater, E.; Mahnkopf, B., 2002: Globalisierung der Unsicherheit, Arbeit im Schatten, schmutziges Geschäft und informelle Politik. Münster

Bähr, J.; Mertins, G., 1995: Die lateinamerikanische Großstadt. Verstärkerungsprozesse und Stadtstrukturen. Darmstadt

Bähr, J.; Mertins, G., 2000: Marginalviertel in Großstädten der Dritten Welt. In: Geographische Rundschau 52/7-8 (2000), S. 19-26

Durant-Lasserve, A., 1996: Regularization and integration of irregular settlements. Lessons from experience. Nairobi (Urban Management Programme, Working Paper 6)

Kraas, F., 2007: Megacities and global change: key priorities. In: The Geographical Journal 173/1 (2007), S. 79-82

Kraas, F.; Nitschke, U., 2006: Megastädte als Motoren globalen Wandels. In: Internationale Politik 61/11 (2006), S. 18-29

Lichtenberger, E., 1986: Stadtgeographie-Perspektiven In: Geographische Rundschau 38 (1986), S. 388-394

McCann, B., 2006: The Political Evolution of Rio de Janeiro's Favelas. Recent Works. In: Latin American Research Review 41/3 (2006), S. 149-163

Mertins, G., 2003: Jüngere sozialräumlich-strukturelle Transformationen in den Metropolen und Megastädten Lateinamerikas. In: Petermanns Geographische Mitteilungen 147/4 (2003), S. 46-55

Mertins, G., 2006: Wachsende Marginalisierung und Marginalviertel in Großstädten der Dritten Welt. In: Kieler Geographische Schriften 111 (2006), S. 63-77

Mertins, G., 2007: Wer regiert Kolumbien? Sozio-ökonomische und raumstrukturelle Auswirkungen der Gewaltökonomien. In: Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie 51/3-4 (2007), S. 176-190

Mertins, G.; Endlicher, W. (Hg.), 1995: Umwelt und Gesellschaft in Lateinamerika. Marburg (Marburger Geographische Schriften, Heft 129)

Mertins, G.; Kraas, F., 2008: Megastädte in Entwicklungsländern. Vulnerabilität, Informalität, Regier- und Steuerbarkeit. In: Geographische Rundschau 60/11 (2008), S. 4-11

Mertins, G.; Müller, U., 2008a: Estructuras urbanas y violencia: (in)seguridades en América del Sur. In: Potthast, B.; Ströbele-Gregor, J.; Wollrad, D. (Hg.): Ciudadanía vivida, (in)seguridades e interculturalidad. Buenos Aires, S. 151-168

Mertins, G.; Müller, U., 2008b: Gewalt und Unsicherheit in lateinamerikanischen Megastädten. Auswirkungen auf politische Fragmentierung, sozialräumliche Segregation und Regierbarkeit. In: Geographische Rundschau 60/11 (2008), S. 48-55

Moser, C.; Winton, A.; Moser, A., 2005: Violence, Fear and Insecurity among the Urban Poor in Latin America. In: Fay, M. (Hg.): The Urban Poor in Latin America. Washington D.C., S. 125-178

Neto, F.; Ha, Y.; Weliwita, A., 2007: The urban informal economy – new policy approaches. In: Habitat Debate 13/2 (2007), S. 4-5

Peetz, P., 2007: Innere Sicherheit in Lateinamerika – Probleme und Perspektiven. Hamburg (GIGA-Focus Bd. 7)

Portes, A.; Hoffmann, K., 2003: Latin American Class Structures. Their Composition and Change during the Neoliberal Era. In: Latin American Research Review 38/1 (2003), S. 41-82

Schamp, E. (Hg.), 1989. Der informelle Sektor. Geographische Perspektiven eines umstrittenen Konzepts. Aachen

Soto, H. de, 1992: Marktwirtschaft von unten. Zürich-Köln

Souza, M.L. de, 2004: Rio de Janeiro: Una metrópoli fragmentada. In: Aguilar, A.G. (Hg.): Procesos metropolitanos y grandes ciudades. Dinámicas recientes en México y otros países. México-Ciudad, S. 79-94

Souza, M.L. de, 2009 / i.E.: Phobopolis: Violence, fear and socio-political fragmentation of the space in Rio de Janeiro, Brazil. In: Kraas, F. et al. (Hg.): Megacities – our global future. Dodrecht

UN-HABITAT, 2002: The Global Campaign on Urban Governance. Nairobi

United Nations (Hg.), 2008: World Urbanization Prospects. The 2007 Revision. New York

Kontakt

Prof. Dr. Günter Mertins
 Universität Marburg
 Fachbereich Geographie
 Deutschhausstraße 10, 35032 Marburg
 Tel.: +49 (0) 64 21 / 28 - 2 42 67
 Fax: +49 (0) 64 21 / 28 - 2 89 50
 E-Mail: mertins@staff.uni-marburg.de

« »