Masterplan für

Thomas Veser | Text und Fotos

Der Merkato ist das Herzstück des informellen Sektors von Addis Abeba. Keine Verwaltung hat es jedoch bisher geschafft, die ausgedehnte Handelsansiedlung mit einer Infrastruktur auszustatten. Ein neuer Masterplan stellt die Selbstverwaltungskompetenz der Hauptstadt auf die Probe.

Mit verschränkten Armen steht die junge, ins traditionelle Frauengewand des äthiopischen Hochlands gekleidete Verkäuferin in ihrem winzigen Laden. Berge duftender Gewürze türmen sich vor ihr auf. Die Töpferware, die sie zusätzlich verkauft, ist zu beängstigend hohen Pyramiden gestapelt. Die Besitzer der Verkaufsstände im Merkato von Addis Abeba sind wahre Meister der Stapeltechnik. Der Platz auf dem pulsierenden Markt im Stadtteil Addis Ketema ist knapp bemessen. Rund 14 000 Händler bieten hier täglich vor allem Lebensmittel, Kleidung, Korbwaren und kunsthandwerkliche Gegenstände feil.

Der Merkato ist zweifellos das Herzstück des informellen Sektors der äthiopischen Hauptstadt. Aus praktischen Gründen dient das Gelände gleich als Wohnquartier. Rund 200 000 Menschen leben und arbeiten in diesem ökonomischen Zentrum, wo Geschäftsbücher unbekannt sind und städtische Verwaltungsvorschriften kein Kopfzerbrechen bereiten. Rund die Hälfte des nationalen Bargeldumsatzes wird

den Merkato

in dieser ausgedehnten Handelsansiedlung abgewickelt. Der Tagesablauf funktioniert nach ungeschriebenen Regeln. Zu den Bewohnern, die aus allen Landesteilen stammen, gesellen sich täglich bis zu 300 000 Pendler aus dem Umland. Vor allem die Zuwanderer aus den ländlichen Gegenden zieht der Markt magisch an. Wer sich bis zum Merkato durchgeschlagen hat, so hoffen die Migranten, hat Aussichten auf ein besseres Leben.

Die Neuankömmlinge werden freilich schnell eines Besseren belehrt. Zu viele Menschen teilen sich den knappen Platz im Merkato, wo der Stress den geplagten Menschen keine Verschnaufpause gönnt. In den vielen namenlosen Straßen herrscht Dauerstau. Die Wohnhäuser, ohne fließendes Wasser und ohne Kanalisation, müssten dringend renoviert werden. Die städtische Müllabfuhr kommt nur selten vorbei. Schulen fehlen, das Angebot an Krankenhausbetten ist völlig unzureichend, die Straßen haben keine Beleuchtung, und mit der Hilfe der Polizei kann im Notfall nicht gerechnet werden. Längst kann die überforderte Stadtverwaltung die Grundversorgung der Bewohner nicht mehr sicherstellen. Zwar beschließen die Behörden bisweilen Schritte, um die Situation zu verbessern; die unsystematische Vorgehensweise mit spontanen Reparaturarbeiten oder nicht angekündigten Veränderungen im Verkehrsfluss erwecken jedoch bei den Bewohnern meist den Eindruck, dass ihre Lage sich eher noch verschlechtert. Der Merkato, das wirtschaftlich aktivste Gebiet der äthiopischen Hauptstadt, hat sich zu einem Brennpunkt entwickelt.

Städte im Reformprozess

Das äthiopisch-deutsche Programm für städtische Management- und Politikentwicklung, das die GTZ im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung gemeinsam mit der Stadtverwaltung und anderen Partnern unterstützt, will aus diesem Dilemma hinausführen. Das Programm ist Teil der landesweiten äthiopischen Verwaltungsreform in Addis Abeba und verschiedenen Mittelstädten in den Hauptregionen des Landes.

Die seit 1996 bestehende föderale Verfassung Äthiopiens sieht vor, dass neben den neun Landesregionen auch die Gemeinden mit einer kommunalen Selbstverwaltung ausgestattet werden, wie sie das mehr als 70 Millionen Einwohner zählende Land bisher nicht gekannt hat. Berater der GTZ halfen dabei, die City-Charta auszuarbeiten und Kommunalverfassungen in den vier größten Ländern der äthiopischen Bundesrepublik zu erstellen. Die City-Charta spricht Addis Abeba erstmals den Status einer selbst verwalteten Federal City zu. Die Stellung der Hauptstadt mit ihren rund 3,5 Millionen Einwohnern ist mit der eines Bundesstaates vergleichbar. Das äthiopische Bundesparlament setzte die Charta inzwischen in Kraft. Die Kommunalverfassungen wurden von den einzelnen Landesparlamenten verabschiedet.

Das zweifellos wichtigste Elemente der Charta und der Kommunalverfassungen: Addis Abeba und mehr als 70 weitere Städte erhalten eine kommunale Selbstverwaltung. Der neue Status be-

Stockender Verkehr: Im Merkato, dem größten Handelszentrum von Addis Abeba, leben und arbeiten rund 200 000 Menschen. Eine noch größere Zahl von Pendlern verstopft täglich die Straßen von und zur Handelsansiedlung.

Runder Tisch: Im Dialog mit Händlern, Behörden, Bewohnern und NGOs geht der Prozess der Marktsanierung voran.

inhaltet das Recht zu Selbstorganisation und Steuerhoheit sowie die Pflicht, alle wesentlichen öffentlichen Dienstleistungen bereitzustellen. Die Kommunen erhielten neue Institutionen und Funktionsträger: einen Stadtrat, eine Stadtregierung, Bürgermeister-, Bezirksbürgermeister- und Bezirksrats-Ämter wurden geschaffen. Die vorläufig eingesetzten Stadtregierungen und Stadträte müssen sich in diesem Jahr allgemeinen Wahlen stellen.

Konzertierte Aktion

Die Lage	Unzureichende Infrastruktur und öffentliche Dienstleistungen, Sicherheitsprobleme, mangelhaftes Verkehrsmanagement und schlechte sanitäre Versorgung kennzeichnen den Merkato, das größte Handels- und Handwerkszentrum in Addis Abeba und Äthiopien.
Das Ziel	Bessere Infrastruktur und Dienstleistungen erhöhen die Leistungsfähigkeit des Merkato und sichern Arbeitsplätze im informellen Handel und im Dienstleistungssektor.
Das Konzept	Eine konzertierte Aktion setzt eine gemeinsam erarbeitete Entwicklungsstrategie um.
Die Partner	Stadtregierung, Stadtbezirksverwaltung, Verbände, Kammern, NGOs und Wirtschaftsunternehmen.
Die Kosten	Öffentliche Akteure und Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft tragen gemeinsam die Investitionskosten zur Umsetzung eines langfristigen Konzepts zur Stadtentwicklung.

Die Stadtverwaltung von Addis Abeba wird derzeit komplett reformiert. Die GTZ unterstützt auch diesen Prozess. „Politische Entscheidungen und städtische Dienstleistungen sollen auf die neuen Stadtbezirke verlagert werden, die mit eigenen politischen und administrativen Strukturen ausgestattet sind und weitgehende Kompetenzen erhalten“, sagt GTZ-Berater Gerhard Mai. Die Dezentralisierung soll städtische Dienstleistungen effizienter machen und für mehr Bürgernähe sorgen. Gerhard Mai: „In One Stop Shops kann der Bürger in seinem Stadtteil alle Verwaltungsgänge abwickeln, ohne ins Stadtzentrum fahren zu müssen.“

Typische Probleme

Addis Abeba, der unumstrittene politische, wirtschaftliche und kulturelle Mittelpunkt des Landes, bildet zweifellos das Herzstück der Reform. Mit ihren rund 3,5 Millionen Einwohnern aus 78 ethnischen Gruppen gilt die Hauptstadt als Spiegelbild des ganzen Landes. Urbane und ländliche Wohnformen liegen in Addis Abeba enger beieinander als in anderen afrikanischen Städten. Die kühnen Wolkenkratzer in der modernen City und die traditionellen Handwerkersiedlungen mit ihren unbefestigten, in der Regenzeit schlammigen Straßen, liegen nur einen Steinwurf auseinander. In den vornehmen Vierteln kommen im Schnitt fünf Bewohner auf einen Hektar Fläche, in den Spontansiedlungen und vernachlässigten innerstädtischen Armutssiedlungen hingegen mehr als 800 Menschen.

Die Spontansiedlungen am Stadtrand und die innerstädtischen Armutssiedlungen weisen die aus allen Großstädten Afrikas, Asiens und Lateinamerikas bekannten Kennzeichen auf: keine Rechtssicherheit der Bodennutzung, fehlende Infrastruktur und schlechte Wohnverhältnisse sowie andererseits soziale Netze und die Nähe zu Arbeit und Einkommen. Bis zu 70 Prozent der Stadtbewohner von Addis Abeba leben in diesen Gebieten; bis zu 80 Prozent von ihnen unterhalb der Armutsgrenze. Dieser bereits dramatische Zustand wird durch ein jährliches Bevölkerungswachstum von sechs bis acht Prozent weiter verschärft.

Die hieraus erwachsenden Probleme bekam Addis Abeba bisher nicht in den Griff. Keiner der zahlreichen, seit den 50er Jahren erarbeiteten Pläne für eine gelenkte Stadtentwicklung wurde umgesetzt. Selbst der letzte Masterplan aus dem Jahr 1986 erwies sich als bald als überholt, weil er zu statisch angelegt war. In seiner revidierten Form bilden der neue Masterplan und die Stadtentwicklungsstrategie nun jedoch die Grundlage für eine auf Nachhaltigkeit orientierte Stadtentwicklung. Die Definition von strategischen Entwicklungsprojekten brach mit den früheren rein restriktiv und regulativ ausgerichteten Planungsinstrumenten und -vorschriften. Die GTZ-Berater legten Wert darauf, dass weite Teile der Bevölkerung und der Wirtschaft daran beteiligt sind.

Testfall Merkato

Im Merkato testen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des äthiopisch-deutschen Projekts für nachhaltige Stadtentwicklung gegenwärtig, wie ein vorausschauendes, auf Beteiligung der städtischen Bevölkerung, des privaten Sektors und staatlicher Institutionen aufbauendes Stadtmanagement funktionieren kann. Berater der GTZ übernehmen eine vermittelnde Rolle und bringen Akteure an einen runden Tisch, die sich zuvor tunlichst aus dem Weg gegangen waren: Behördenmitarbeiter, Gewerbetreibende, Bewohner, NGOs und internationale Institutionen. Gemeinsam wollen sie die misstrauische Distanz zueinander überwinden und die Entwicklung des Stadtdistrikts steuern. Um den Weg für die nötige Infrastruktur und für Investitionen frei zu machen, müssen nicht zuletzt unklare Eigentumsverhältnisse und Landnutzungsrechte geklärt werden.

Die mit Unterstützung der GTZ gebildete „Merkato Millennium Development Task Force" bringt alle politischen, kulturellen und wirtschaftlichen Kräfte des Merkato zusammen. Ihr Ziel: Erhaltung und Weiterentwicklung des Merkato. Die Mitglieder der Task Force diskutieren auf der Grundlage eines lokalen Entwicklungsplans, den Händler- und Bewohnervereine gemeinsam aufgestellt haben und der die Strategie zur Stadtentwicklung im Detail widerspiegelt. Die Bauhaus-Stiftung in Dessau gestaltete den Plan fachlich mit.

Der Dialog der Akteure brachte erste Resultate. Im Merkato kümmern sich künftig 250 Wachmänner um die Sicherheit. Reinigungspersonal achtet auf mehr Sauberkeit. Jeder Ladenbesitzer zahlt hierfür einen monatlichen Beitrag. Auf der Prioritätenliste stehen außerdem eine Müllabfuhr sowie der Bau und Unterhalt von sanitären Einrichtungen und Fußwegen. Wo immer möglich, sollen Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft künftig entsprechende Aufgaben übernehmen. „Die neuen Entwicklungen im Merkato ermöglicht es allen Beteiligten, Erfahrungen zu sammeln und Misstrauen abzubauen", sagt Gerhard Mai und fügt hinzu: „Allmählich werden die Menschen hier erkennen, dass die Arbeit der neuen Regierung die Rechts- und Planungssicherheit vergrößert, dass sie am Wandel beteiligt werden und dass die Transparenz zunimmt."

Der Weg zu einer offenen und transparenten Zusammenarbeit ist noch lange nicht zu Ende. Die Stadtverwaltung muss ihre Versprechungen zum beschleunigten Ausbau der Infrastruktur einlösen. Neue Mechanismen der Stadterneuerung müssen konzipiert, diskutiert und angewendet werden. In einigen Fällen wird es nötig sein, Gebiete umzuwidmen, Menschen umzusiedeln, zu entschädigen und neue Wohn- und Arbeitsformen einzuführen. Der Prozess verpflichtet alle Seiten zur Bereitschaft und zur Geduld, überholte hierarchische Verhaltensnormen über Bord zu werfen und Umgangsformen zu pflegen, die auf Dialog, Pluralismus und demokratischem Verständnis beruhen.

Der Autor schreibt für das Pressebüro Seegrund in Kreuzlingen in der Schweiz.