

## Projekt 1: Städte ohne Slums? Experten, Internationale Organisationen und das Problem städtischer Armut nach 1945

Die Bekämpfung ‚städtischer Armut‘ gehört zu den klassischen Aufgaben urbaner Entwicklungspolitik und zielt gewöhnlich darauf ab, die Lebenssituation in solchen Stadtvierteln zu verbessern, die für städtische Armut stehen – also in Vierteln mit höchster Bevölkerungsdichte und schlechtester Wohnqualität (so genannte ‚Slums‘). Das kann Verbesserungen wie die Befestigung von Straßen oder die Anlage von Versorgungssystemen umfassen, groß angelegte Wohnungsbauprogramme oder die vollständige Beseitigung von ‚Slums‘ (häufig in Kombination mit Wohnungsbauprogrammen in anderen Vierteln). Historische Vorläufer reichen bis zu den ersten Assanierungsversuchen in den Slums des viktorianischen Londons der 1870er zurück. Auch die *Improvement Trusts*, die sich um die Jahrhundertwende in allen größeren indischen Städten etablierten, unternahmen bereits massive Anstrengungen, um Slums zu bekämpfen bzw. durch den Bau von *chawls* – Mietskasernen – die Wohnsituation indischer Stadtbewohner zu verbessern (vor allem aus umstrittenen hygienepolitischen Gründen).<sup>1</sup>

International koordinierte Wohnungsbauprogramme und globalpolitische Ansätze, die Lebensbedingungen in Slums zu verbessern, lassen sich allerdings erst seit den späten 1930er-Jahren beobachten und zunächst im Kontext kolonialer Wohnungsbauprogramme verorten.<sup>2</sup> Seit 1945 rückte die urbane Armutsbekämpfung jedoch immer schneller auch in den Fokus amerikanischer Regierungen und internationaler Organisationen, weil die Slumbildung in Entwicklungs- und Schwellenländern infolge einer zunehmenden Landflucht dramatische Dimensionen annahm. Schon in den 1950er-Jahren und 1960er-Jahren finanzierten UN-Institutionen und amerikanische Regierungen daher verschiedenste Wohnungsbaukonferenzen und –projekte (etwa im Rahmen der *Alliance for Progress*), seit den frühen 1970er Jahren investierte auch die Weltbank massiv in den Wohnungs- und Siedlungsbau („sites-and-services“). 1976 unterstrich eine globale UN-Konferenz über menschliche Siedlungen (Habitat I, Vancouver) die Dringlichkeit entwicklungspolitischer Maßnahmen zur Bekämpfung der Wohnungsnot in den Städten der Entwicklungs- und Schwellenländer, zwei Jahre später wurde in Nairobi des UN Center for Human Settlements (UN-HABITAT) geschaffen.

Im Teilprojekt soll vor diesem Hintergrund am Beispiel internationaler Organisationen der grundlegende Wandel globaler Wahrnehmungen, Diskurse und entwicklungspolitischer Ansätze speziell zur Lösung der Wohn- und ‚Slum‘-Problematik in Städten von Entwicklungs- und Schwellenländern erforscht werden. Aus forschungspragmatischen Gründen konzentriert sich das Projekt dabei auf eine Gruppe global wirkender Experten, welche sowohl die urbane Entwicklungspolitik amerikanischer und britischer Regierungen als auch die Wohnungspolitik internationaler Organisationen und die damit verbundenen Diskurse maßgeblich gestalten konnten. Zu dieser Gruppe, die sich als transnationale „epistemische Gemeinschaft“<sup>3</sup> beschreiben lässt, gehören im Einzelnen:

- Catherine Bauer Wurster: erste Direktorin der 1937 geschaffenen U.S. Housing Authority, später Beratungstätigkeiten für die UN, ILO und WHO;
- Jacob Crane: von 1947 bis 1954 Leiter des internationalen Büros in der U.S. Housing and Home Finance Agency; danach Berater für verschiedene UN-Abteilungen
- Ernest Weissmann: Stadtplaner und Leiter der UN Abteilung für „Housing, Building, and Planning“ im UN Bureau of Social Affairs in den 1950er und 1960er Jahren

---

<sup>1</sup> Vgl. zuletzt Prashant Kidambi, *The Making of an Indian Metropolis. Colonial Governance and Public Culture in Bombay, 1890 - 1920*, Aldershot 2007.

<sup>2</sup> Dieser Bereich ist von Richard Harris mittlerweile gut erforscht worden. Vgl. Harris, *Turning Point*.

<sup>3</sup> Peter Haas, *Introduction. Epistemic Communities and International Policy Coordination*, in: *International Organization*, Jg. 46, H. 1 (Winter 1992), 1-35.

- Otto Koenigsberger: deutscher Architekt und Stadtplaner, Tätigkeit für die indische Regierung in den späten 1940er Jahren, danach u.a. Leiter der Abteilung für Entwicklungsplanung am University College London und Berater für den Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen
- Charles Abrams: amerikanischer Wohnungsbauexperte, zahlreiche Beratungstätigkeiten für die UN und verschiedene Regierungen in den 1950er und 1960er-Jahren, einflussreicher Publizist
- John Turner: Architekt und Publizist, dessen Ideen in den späten 1960er Jahren maßgeblichen Einfluss auf die Weltbank hatten

Mithilfe dieses analytischen Zuganges sollen einerseits neue Perspektiven auf die zunehmende globale „Verwissenschaftlichung des Sozialen“ (Lutz Raphael) eröffnet werden; andererseits erlaubt der biographische Zugang auch faszinierende Einblicke in das Zusammenspiel von Experten, Regierungen und internationalen Organisationen. Im Sinne der oben skizzierten ‚multizentrischen Geschichtsschreibung‘ sollen daher auch ergänzend die Innenansichten verschiedener internationaler Organisationen bzw. ihrer Organe (UN Bureau of Social Affairs; UN Center for Housing, Building, and Planning; Weltbank) und speziell der US-amerikanischen und britischen Regierungen im Hinblick auf urbane Entwicklungsansätze innerhalb jener Organisationen untersucht werden. Darüber hinaus gilt es die Ford Foundation zu untersuchen, welche gewöhnlich die Konferenzen und internationalen Beratungstätigkeiten der oben genannten Experten finanzierte. Erst durch diesen mehrdimensionalen Ansatz lässt sich die Entstehung einer globalen urbanen Entwicklungspolitik und speziell die Rolle von Experten in diesem Prozess präzise erfassen.

Die Studie ist als übergreifende Untersuchung konzipiert, welche die grundsätzlichen Kontinuitäten, Paradigmenwechsel und Politik-Ansätze der globalen ‚development community‘ in Hinsicht auf die städtische Armutsbekämpfung zwischen den 1940er und 1970er-Jahren erforscht. Damit liefert sie nicht nur wichtige Erkenntnisse im Hinblick auf die vier großen Fragekomplexe des Gesamtprojektes, sondern erschließt in zweifacher Hinsicht Neuland: zum einen steht die historische Erforschung der Genese globaler städtischer Armutsbekämpfung nach 1945 noch immer aus. Zum anderen liegen Biographien der maßgeblichen Experten entweder nicht vor oder blenden ihre internationalen entwicklungspolitischen Aktivitäten aus.<sup>4</sup>

Die Studie kann sich zu einem großen Teil auf zeitgenössische Publikationen der untersuchten Akteure stützen. Darüber hinaus sind jedoch die folgenden Archivrecherchen notwendig:

- Berkeley, USA: Bancroft Library (Catherine Bauer Wurster Papers)
- Ithaca, USA: Cornell University Library (Jacob L. Crane Papers; Charles Abrams Papers)
- New York, USA: UN Archiv (Bureau of Social Affairs Papers); Rockefeller Archive Center (Ford Foundation Archives)
- Washington D.C., USA: National Archives (U.S. AID Papers), Archiv der Weltbank
- London, UK: Architectural Association Archives (Otto Koenigsberger Papers); University of Westminster Archives (John F.C. Turner Papers);
- Kew, UK: National Archives (Ministry of Overseas Development records; Overseas Development Administration Records)

---

<sup>4</sup> Vgl. A. Henderson, *Housing and the Democratic Ideal. The Life and Thought of Charles Abrams*, New York 2000, der Abrams' internationale Beratungstätigkeiten nur in einem schmalen Kapitel beleuchtet.