

**Beitrag zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für
wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung der Bundesregierung
am 15.11.2000**

1. Risiken und Chancen der Urbanisierung

Die Verstädterung der Erde wird heute als unaufhaltbarer Trend eines globalen gesellschaftlichen Wandels betrachtet. Prognosen zufolge werden im Jahr 2025 zwei Drittel der Weltbevölkerung in Städten leben. Dabei vollzieht sich der weitaus größte Teil des Stadtwachstums in den Entwicklungsländern, wo bereits heute zwei von den global drei Milliarden Städtern leben. Auch in den Entwicklungsländern wird in weniger als einer Generation die Mehrheit der Bevölkerung in Städten leben. Schon die quantitativen Dimensionen dieser Prozesse sind einmalig in der Weltgeschichte. Sie übertreffen das Stadtwachstum der Metropolen der alten Industrieländer wie London, Paris oder New York zu Zeiten ihres stärksten Wachstums bei weitem - und dies bei einem Bruchteil der Prokopfeinkommen.

Die Spitze des prozentualen Stadtwachstums verlagert sich zunehmend von den großen Metropolen auf Städte ab 500.000 Einwohner. Die Zahl dieser Städte wächst überproportional und ihr Anteil an der städtischen Bevölkerung nimmt zu. Andererseits stellen aber die großen Mega-Städte wie Kairo, Shanghai, Bombay, Sao Paulo allein durch ihre schiere Masse von über 10 Mio. und ihr natürliches Bevölkerungswachstum bisher ungekannte Anforderungen an Politik, Verwaltung und Management.

- *Nicht die Tatsache der Verstädterung an sich, sondern die Dynamik dieses Prozesses und vor allem seine wirtschaftlichen, sozialen, ökologischen und räumlichen Auswirkungen gelten als eine der größten Herausforderungen unserer Zeit. Auf der einen Seite stellen die Städte ein enormes und unverzichtbares Potenzial für die wirtschaftliche Entwicklung armer Länder in einer zunehmend stärker globalisierten Wirtschaft dar; auf der anderen Seite sind die negativen Folgen der Urbanisierung unübersehbar: Sie zeigen sich unter anderem deutlich in den schlechten Wohn- und Arbeitsbedingungen und den ökologischen Auswirkungen des kaum kontrollierbaren, rasanten Stadtwachstums.*

2. Rolle der Verstädterung für den ländlichen Raum

Ökonomisch sind die Mega-Städte des Südens nicht mehr durch vereinfachende Modelle als Wachstumspole einer lokalen Ökonomie, als Brückenköpfe der Weltwirtschaft oder als dualistische Gebilde bestehend aus formeller und informeller Wirtschaft erfassbar. Die Globalisierung hat zu einer neuen lokalen Konzentration der "Schaltzentralen der globalen Finanz- und Dienstleistungsmärkte" (Sassen) und einer damit verbundenen Neubewertung der Stadt geführt. Die Kehrseite der flächenmäßigen Urbanisierung liegt in der Peripherisierung einzelner Stadteile, einer Segmentierung der Arbeitsmärkte, einer massiven Zerstörung überkommener Strukturen des Lebens in der Stadt und schließlich der Neudefinition des Verhältnisses zum Umland.

Zunehmend wird das Land selber zum funktionalen Bestandteil eines weiträumigen urbanisierten Großraums. Das Verhältnis zum Umland ist vor allem eines der Ausbeutung natürlicher Ressourcen wie Wasser, Luft und Boden. In einigen Ländern (z.B. in Ostasien) findet eine Urbanisierung des Landes statt, in der dörfliche Lebens- und Wirtschaftsformen durch semi-urbane Landwirtschaft und städtische Funktionen und Besiedlung fast vollständig verdrängt werden. Weite Flächen im Umkreis von Metropolen und Mega-Städten sind

strukturellen Veränderungen unterworfen, die den alten Gegensatz zwischen Stadt und Land aufheben und nach koordinierten Strategien der Stadtentwicklung verlangen, in der z.B. auch eine "städtische Landwirtschaft" ihren Platz hat.

- *Entwicklungskonzepte für Megastädte und Metropolen können nicht auf administrative oder politische Grenzen beschränkt bleiben, sondern müssen die peri-urbanen Räume und das urbanisierte Umland mitberücksichtigen.*

3. Rolle von Städten und Kommunen, Einbeziehung unterschiedlicher Gruppen in den Dialog

Die heutigen Stadtregierungen sind - von Ausnahmen wie Singapur und Hongkong abgesehen - nicht in der Lage, das Wachstum zu lenken, geschweige denn zu bremsen. Eine politische Kohärenz der Bewohner im Sinne einer idealen "Kommune" war noch nie vorhanden und ist heute trotz demokratischer Wahlen und Tendenzen der Dezentralisierung von Entscheidungen eher geringer geworden. Städte zerfallen zunehmend in einzelne nur lose miteinander verbundene Lebenswelten von Gruppen die über ethnische Zugehörigkeit, Einkommen und/oder den Zugang zu städtischen Dienstleistungen definiert sind. Vielfalt und Disparität der Lebenswelten sind typisch für die Städte des Südens: hier der illegale Slum ohne jede Infrastruktur entlang des Drainagekanals, dort die von einer Privatmiliz geschützte Enklave der Oberschicht mit Tennis- und Golfplätzen, dazwischen Brachen, Einkaufszentren und eine Vielfalt anderer Lebensformen. An die Stelle von "Bürgern" treten hier "Akteure", die je nach ökonomischer und politischer Macht - oder Ohnmacht - Stadtentwicklung im eigenen Interesse betreiben oder im Kampf um elementare Wohnrechte leer ausgehen. Nicht nur wegen der Größe sind Städte wie Kairo, Sao Paulo oder Mexiko-Stadt zunehmend unregierbar geworden, sondern ebenso wegen der Heterogenität der Akteure und dem Fehlen einer "Kommune" als Konsensgemeinschaft aller Bürger.

Auch räumlich sind die großen Städte des Südens kaum noch als Einheit fassbar. Der sozialen und ökonomischen Fragmentierung entspricht eine Zersplitterung in Wohnviertel und Freizeiteinrichtungen, Dienstleistungsflächen, Büros und Einzelhandel für jeweils eine bestimmte Klientel. Sie haben innere und weit ausufernde äußere Peripherien von Armutsvierteln oder spekulativen informellen Siedlungen der Mittelschicht und schließen im Innern Brachflächen, Freizeitflächen, Wohngebiete niedriger Dichte und Hochhausgebiete ein. Das Flächenwachstum vollzieht sich oftmals außerhalb der administrativen Grenzen, fernab jeder Infrastruktur - aber auch jeder Kontrolle.

- *Es erscheint unrealistisch, staatliche Entscheidungsträger so entwickeln zu wollen, dass sie der Planung von und Versorgung mit kommunalen Dienstleistungen und Infrastruktur alleine nachkommen können. Fast alle innovativen und erfolgreichen Problemlösungsansätze, die in den letzten Jahren entwickelt wurden, gehen von der beschriebenen Vielfalt der Akteurslandschaft und einer Zusammenarbeit zwischen staatlichen oder kommunalen Verwaltungen, mit Nichtregierungsorganisationen, Gruppen der Zivilgesellschaft und/oder dem Privatsektor aus. (Beispiele SPARC Bombay, Slum Networking Ahmedabad, OPP Karachi).*

4. Möglichkeiten und Umsetzungsstrategien

Trotz unübersehbarer Probleme gibt es keine Alternative zur Stadt und zur weiteren Verstädterung.

Umwelt-, Infrastruktur- und Verkehrsprobleme, sowie die Ausbreitung von schlecht versorgten illegalen und informellen Siedlungen an den inneren und äußeren Peripherien großer Stadträume machen allerdings deutlich, dass die konventionellen Mittel der Stadtplanung und des Stadtmanagements unter Bedingungen eines beschleunigten gesellschaftlichen Wandels, hoher Wachstumsraten, zunehmender städtischer Armut und schwachen lokalen Selbstverwaltungen nicht greifen. Vor allem restriktive Politiken erwiesen sich zu träge, letztendlich als wirkungslos und eher entwicklungshemmend.

- *Dezentralisierung und die Stärkung lokaler Selbstverwaltung sind die logischen Forderungen, die in diesem Zusammenhang seit der Habitat II Konferenz der Vereinten Nationen 1996 in Istanbul zunehmend deutlicher formuliert werden, die aber noch nicht ausreichen, um die Probleme zu lösen.*
- *Hinzu kommt die Entwicklung pro-aktiver, flexibler und rasch wirksamer Planungs- und Politikinstrumente sowie Kooperationsfähigkeit mit anderen gesellschaftlichen Gruppen (PPP, Zusammenarbeit mit NRO und der Zivilgesellschaft). Kooperative und partizipative Modelle des städtischen Managements, der Planung und des Betriebs städtischer Dienstleistungen sind seit einigen Jahren erprobt und gehören zum Repertoire der deutschen Entwicklungszusammenarbeit.*

5. Probleme und Lösungsansätze zur Verbesserung der Lebensbedingungen

Es ist unübersehbar, dass trotz schlechter und scheinbar unattraktiver Lebensbedingungen sich gerade die Armutsgebiete der Städte weiter ausbreiten und intern verdichten. Häufig vollzieht sich das Wachstum außerhalb der administrativen Grenzen (in peri-urbanen Siedlungen), fernab jeder Infrastruktur - aber auch jeder Kontrolle. In den meisten Ländern haben sich die illegalen Besetzungen professionalisiert. Der soziale und ökonomische Lagewert der Armensiedlungen ist offenbar höher als die damit verbundenen Nachteile. Zudem haben viele der hier Aufgewachsenen keine andere Option. Heute ist in vielen Ländern eine Generation von Städtern herangewachsen, die die Beziehungen zum Land verloren hat und in der Stadt bzw. im Quartier Lösungen für das ökonomische, physische und soziale Überleben finden muss.

"Informalität" scheint eines der Muster zu sein, über das sich bei Versagen hoheitlicher Verteilungsmechanismen der Zugang zu Einkommen, Land, Wohnraum und rudimentärer infrastruktureller Ausstattung regelt nicht nur für die Armen, sondern auch für die urbane Mittelschicht.

In manchen Städten erwirtschaftet ein auf komplizierte Weise mit dem formellen Sektor verschachtelter informeller Sektor bis zu 60% aller angebotenen Güter und Dienstleistungen. Informelle Siedlungen, verschiedenster Ausprägung, in denen bisweilen über 50% aller Stadtbewohner leben, sind von den negativen Seiten der Verstädterung in besonderem Maße betroffen. Die Vorenthaltung rechtlicher Sicherheit, städtischer Dienstleistungen und Infrastruktur hat zu teilweise extrem ungesunden Lebensbedingungen geführt, die sich in einer hohen Kindersterblichkeit, Epidemien und chronischen Krankheiten der Bewohner niederschlagen.

Bei extremen Dichten bis über 2000 Einwohnern pro Hektar geht von nicht beseitigtem Müll, stehendem Wasser und fehlender Sanitärinfrastruktur eine empfindliche Bedrohung der

Gesundheit aus, von der vor allem Frauen und Kinder betroffen sind. In vielen Städten Afrikas, Asiens und Lateinamerikas werden kaum mehr als 30% der Stadtbevölkerung von regulären städtischen Ver- und Entsorgungssystemen erfasst, in den Genuss einer effektiven Gesundheitsvorsorge kommen noch weniger. Während sauberes Trinkwasser für viele Bewohner der Armensiedlungen heute erreichbar ist - wenn auch teurer als für die Mittelschicht - sind die hygienischen Bedingungen zum kritischen und entscheidenden Faktor der Lebensqualität im Gebiet geworden. Langfristig kann der Mangel an Einrichtungen der Grundversorgung, nicht durch andere Standortvorteile ausgeglichen werden.

- *In der Wohnungsversorgung, in der Stadtplanung und im Management städtischer Dienstleistungen sind zunehmend pro-aktive, den realen Verhältnissen angepasste, finanzierbare und wiederholbare Lösungen gefordert, die unmittelbare Wirkungen zeigen und nachhaltig sind. Sie sollen "befähigend" (enabling) in dem Sinne sein, dass sie vorhandene Potenziale nutzen und lokale Gemeinschaften (u.a. Kommunen) in die Lage versetzen, Projekte zu entwickeln. Nicht das Haus gilt als Problem, sondern die Umstände, die den Menschen die Schaffung einer besseren Umwelt ermöglichen.*
- *In den letzten 10 Jahren hat sich eine Vielfalt unterschiedlicher dezentraler Modelle der Umweltverbesserung in Armensiedlungen entwickelt, die jeweils symbiotisch auf die lokalen sozialen, ökonomischen und kulturellen Verhältnisse abgestimmt sind. Einige wurden im Rahmen internationaler Entwicklungszusammenarbeit initiiert, andere innovative Ansätze entstanden aus der Kooperation zwischen Bewohnern und NRO, andere wurden durch die lokalen Stadtverwaltungen eingeführt. Gemeinsam ist diesen Ansätzen, dass sie Probleme nicht nur technisch, sondern auch auf der organisatorischen und finanziellen Ebene angehen und verschiedene lokale Akteure miteinander verknüpfen.*
- *Typische Programme (wie z.B. das "Slum Improvement Project" von UNICEF in Bangladesh) kombinieren Maßnahmen zur Schaffung rechtlicher Sicherheit, Wegebefestigung, Wasserversorgung, Drainage, Müllmanagement, Gesundheitserziehung, Einkommensförderung über Mikrokredite, Schulbildung (bei Gesamtkosten von US\$ 100 pro Familie).*
- *Durch Projekte der EZ allein sind nachhaltige Verbesserungen des Sektors nicht zu erreichen, Deshalb sind parallel zu Projekten Strukturverbesserungen anzustreben z.B. bei der Legalisierung, der Finanzierung oder der Organisation öffentlicher Dienstleistungen und Infrastruktur (z.B. Müllentsorgung, Drainage, Wasser, Abwasser).*

6. Probleme der kommunalen Selbstverwaltung

In manchen Ländern wurde Dezentralisierung nur als Dekonzentration staatlicher Verwaltungsstellen ohne die Zuweisung von mehr Entscheidungskompetenz oder finanzieller Ausstattung implementiert. In Ländern mit einer echten Dezentralisierung von Macht und finanzieller Kompetenz an lokale Entscheidungsebenen (wie z.B. in Brasilien oder Ghana) sind die kommunalen Selbstverwaltungen von den ihnen zugewiesenen Aufgaben überfordert. Es fehlen qualifiziertes Personal, Wissen, geeignete Verwaltungsstrukturen, aber auch eine politische und administrative Kultur, die die vorhandenen Spielräume ausschöpfen und aktiv auf die Verbesserung der Lebensverhältnisse einwirken könnte.

- *Damit ist ein weiterer Bereich kommunaler Förderung umrissen, der sich an die Träger bzw. Schlüsselinstitutionen lokaler Entwicklung richtet. Die Adressaten sind nicht immer identisch mit Kommunalverwaltungen in unserem Sinne, sondern können auch Distrikte (z.B. in Ghana) oder Präfekturen (z.B. in China) sein, denen auch die Entwicklung des Umlands untersteht sowie andere Träger lokaler Entwicklung.*

8. Erwartungen an die deutsche Entwicklungszusammenarbeit

Die mit der raschen Urbanisierung einhergehende Verschiebung der Entwicklungsprobleme verlangt nach einer Akzentverschiebung in der Entwicklungspolitik in Richtung auf den städtischen Sektor. Dies kann auch in einer stärkeren Bündelung von Sektorprogrammen auf städtische Themen geschehen. Ziel ist dabei die Verbesserung der Rahmenbedingungen für eine nachhaltige Stadtentwicklung. Die Erfahrungen aus einer reichen städtischen Geschichte städtischer Selbstverwaltung in Europa können hierbei der EZ zugute kommen.

Für die entwicklungspolitische Zusammenarbeit scheinen folgende Kernbereiche von Bedeutung:

- *Entwicklung und Förderung problemangepasster Strategien des städtischen Managements (z.B. flexible Techniken der Stadtplanung, Umweltmanagement, Bodenmanagement, Verkehr, Infrastruktur, Finanzen, Bau und Betrieb von Infrastruktur und Gemeinbedarfseinrichtungen) unter Einbeziehung wichtiger Akteure;*
- *Kapazitätsförderung bei den wichtigen Akteuren (Politikberatung, Kommunalförderung, Förderung von NRO und Bewohnerinitiativen und privaten Unternehmen) durch horizontalen Austausch (Städtepartnerschaften, Informationsnetzwerke), Pilot- und Demonstrationsprojekte und die Einbeziehung wichtiger, die Nachhaltigkeit sichernder Multiplikatoren (z.B. Ausbildungseinrichtungen);*
- *Förderung bei der Entwicklung partizipativer Strategien zur pro-aktiven Steuerung, Legalisierung und Sanierung informeller Wohngebiete der städtischen Armen (einschließlich Infrastruktur, Entsorgung und Kleingewerbeförderung);*
- *Förderung bei der Entwicklung geeigneter Strategien zur Sanierung und Revitalisierung überalterter Stadtquartiere als Beitrag zur Erhaltung innerstädtischer multifunktionaler Wohnquartiere und lokaler Identität (dieses Thema scheint in jüngster Zeit als Gegenbewegung zur Globalisierung an Bedeutung zu gewinnen);*

Die genannten Schwerpunktbereiche sind geeignet, direkt oder indirekt zur Verbesserung der Lebensbedingungen der städtischen Armen beizutragen.

Zur Erhöhung der Nachhaltigkeit sollten einzelne Projekte verschiedener Wirkungsebenen (Quartier, Stadt, Politikberatung) zu Programmen verknüpft werden, in denen strukturelle Probleme (Illegalität, Fehlen von Finanzierungsinstrumenten, Politikdefizite) in Verbindung mit konkreten Demonstrationsmaßnahmen zur Verbesserung der Lebensbedingungen angegangen werden.

Für die wünschenswerte stärkere Verknüpfung von TZ und FZ in Kooperationsvorhaben werden noch Möglichkeiten der Optimierung bei der Synchronisierung der Maßnahmen gesehen. Darüber hinaus ist eine stärkere Koordination deutscher EZ mit bzw. ein größeres Engagement in Programmen internationaler oder multilateraler Geber sinnvoll.

Abkürzungen:

EZ	Entwicklungspolitische Zusammenarbeit
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
NRO	Nichtregierungsorganisation
PPP	Private Public Partnerships
TZ	Technische Zusammenarbeit