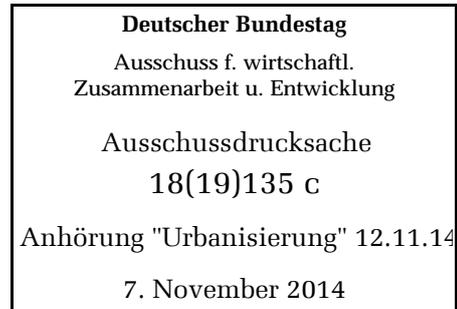


# **Öffentliche Anhörung des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (AwZ) zum Thema „Urbanisierung“**

**am Mittwoch, dem 12. November 2014, 10:00 bis 13:00 Uhr**

## ***Stellungnahme in neun Thesen***

**von Einhard Schmidt-Kallert**



- 1. Die Debatte um Urbanisierung ist viel zu sehr vom Bild der Megastädte und deren spezifischen Problemen geprägt. Das gesamte Spektrum von Städten unterschiedlicher Größe und Struktur muss ins Blickfeld rücken, zugleich auch die verschiedenen Dimensionen von Urbanisierung. Denn daraus ergeben sich auch Chancen für Urbanisierungspolitik.*

Zweifellos müssen die Lebensbedingungen in den Megastädten, insbesondere die der Armen, der Bewohner informeller Siedlungen, verbessert werden. Aber wir dürfen nicht vergessen, dass der überwiegende Teil der statistisch als Stadtbewohner klassifizierten Menschen in städtischen Siedlungen unterschiedlicher Größenordnung lebt. Das reicht von Orten mit nur wenigen Tausend Einwohnern bis zu Millionenstädten. Megastädte mit mehr als 10 Millionen Einwohnern sind Wohnort von etwa 10% der städtischen Bevölkerung weltweit. Nach einer Studie des McKinsey Global Institute wird der Beitrag der Megastädte zum weltweiten Bruttosozialprodukt in den nächsten 15 Jahren eher zurück gehen, und zwar vor allem wegen der weiter steigenden Umweltbelastungen und Transportkosten an diesen Standorten. Wachstumsmotoren werden eher Städte unterschiedlicher Größenordnung mit weniger als 5 Millionen Einwohnern sein. Wenn wir vom Zeitalter der Urbanisierung reden, sollten wir also auch die sehr unterschiedlichen Situationen in kleineren, mittleren und großen Städten und die unterschiedlichen Kontexte berücksichtigen.

Allerdings ist die Siedlungsstruktur in vielen Entwicklungs- und Schwellenländern unausgewogen. Sehr großen Agglomerationen, in einigen Ländern auch echten Megastädten, steht kein abgestuftes Netz an Klein- und Mittelstädten gegenüber.

Deutschland hat gute Erfahrungen mit einer Siedlungsstruktur unterschiedlich strukturierter und unterschiedlich großer Städte und auch mit Städtenetzwerken, gemacht. Künftige Beratungsangebote sollten auch Vorschläge für die Entwicklung von nachhaltigen Siedlungsstrukturen im regionalen und nationalen Maßstab umfassen.

- 2. Der Stadt-Land-Gegensatz wird zunehmend von einem Land-Stadt-Kontinuum abgelöst. Besonders deutlich wird das an der Zunahme von nicht-permanenten Wanderungsbewegungen und multi-lokalen Haushalten. Informelle Stadt-Land-Beziehungen auf Haushaltsebene sind eine Herausforderung für Planung und Stadtentwicklung, aber auch eine Chance.*

„Stadt“ und „Land“ als gegensätzliche, einander ausschließende Kategorien werden der Wirklichkeit kaum noch gerecht. Der ländliche Raum ist auch in Entwicklungsländern immer weniger der Agrarproduktion vorbehalten. Ländliche Entwicklung stellt heute in den Mittelpunkt, dass stabile Wertschöpfungsketten geschaffen werden müssen, dass also letztlich die Zukunft der ländlichen Räume auch von der Qualität der nicht-landwirtschaftlichen Arbeitsplätze abhängt. Andererseits zerfransen Städte aller Größenordnungen an den Rändern; der Übergang von städtischen zu ländlichen Siedlungen ist fließend. Städtische Landwirtschaft hat ihren festen Platz selbst in den größten Megastädten. Mehr noch: die lange geltende Unterscheidung zwischen ländlichen und städtischen Lebensstilen ist kaum noch hilfreich. In den meisten informellen Siedlungen der großen Städte haben sich „hybride“ Lebensstile durchgesetzt.

Besonders deutlich wird dies an der zunehmenden Zahl nicht-permanenter Migranten, die in multi-lokalen Haushaltskonstellationen leben. Diese Migranten arbeiten in der Stadt, bleiben aber gleichzeitig Teil ihres ländlichen Haushalts. Um wirtschaftlich zurecht zu kommen, kombinieren ihre Familien ganz bewusst die Lebenschancen, die zwei ganz verschiedene Wohnstandorte bieten: In der Regel Landwirtschaft im Dorf mit Lohnarbeit in der Stadt.

Wenn wir über die Lebenssituation der städtischen Bevölkerung reden, müssen wir also die ökonomischen und sozialen Bindungen mindestens dieses Teils der Bevölkerung an den ländlichen Raum mit im Blick haben. Multilokale Haushalte helfen der armen Bevölkerung, Risiken abzufedern und zu minimieren. Andererseits ergeben sich aus multilokalen Haushaltskonstellationen zusätzliche soziale und ökologische Belastungen.

Unterstützung erhalten diese Migranten vor allem durch informelle Netzwerke, weil formelle *Governance* überall auf der Welt dem territorialen Prinzip verpflichtet ist. Eine der größten Herausforderungen für kommunale Verwaltungen besteht darin, territoriale Grenzen überschreitende Netzwerke aufzubauen, die die Lebensstrategien dieser Migranten zwischen Stadt und Land unterstützen. Dieses Thema ist in der EZ gerade erst angekommen.

- 3. Stadtplanung ist immer noch zu sehr physische Planung, fokussiert auf „plan making“, und dann vorwiegend auf Planung für Mittelschichtsquartiere. Planung müsste viel stärker die Moderatorenrolle übernehmen zwischen formellen und informellen Planungsbeteiligten, auch zwischen verschiedenen Rechtssystemen.*

Vor 25 Jahren zeigten die ambitionierten Stadtentwicklungspläne großer Metropolen in Entwicklungsländern oft weiträumige weiße Flecken. Das waren die informell besiedelten Gebiete, die zwar in der Realität existierten, aber in der Wahrnehmung offizieller Stadtplanung keine Rolle spielten. Nach Jahrzehnten, in denen unterschiedliche Varianten von *Upgrading-Projekten*, Projekten zur Integration der informellen Siedlungen in die Gesamtstadt, umgesetzt wurden, sieht das heute auf den ersten Blick anders aus. Gleichwohl tun sich Planer nach wie vor schwer damit, vorausschauende Konzepte für

Gesamtstädte im Dialog mit möglichst vielen *Stakeholdern* zu entwickeln. Denn das wären Konzepte, die informelle Siedlungen, legalisierte vormals informelle Siedlungen und geplante Stadtteile für die Mittelschicht in ein funktionierendes Gesamtkonzept integrieren. Die mangelnde Steuerungsfähigkeit der planenden Verwaltung ist von der Wissenschaft schon lange als eines der zentralen Probleme von Megacities identifiziert worden.

Dies kann nur anders werden, wenn Planer in ihrer Ausbildung und in ihrer täglichen Praxis lernen, eine Moderatorenrolle zwischen den verschiedenen städtischen *Stakeholdern* zu übernehmen. Das impliziert auch, den Abgleich zwischen unterschiedlichen Regelungsmechanismen, zum Beispiel formellem Bodenrecht und informellen oder traditionellen Regelungen, herzustellen.

- 4. Sicherer Zugang zu Grund und Boden ist eine Voraussetzung für nachhaltige Stadtentwicklung. Allerdings sind individuelle Eigentumstitel im Sinne der europäischen (kolonialen) Tradition nicht die einzige Variante.*

In den 90er Jahren ist in vielen Ländern sehr viel Geld in die technischen Grundlagen von Bodenordnung investiert worden, also in Vermessung und Kataster. Dies ist sicher bei allen zentrumsnahen innerstädtischen Grundstücken sinnvoll. Dort sind auch am ehesten individuelle Eigentumstitel angebracht. Aber je nach Standort und Funktion innerhalb der Stadt kommen auch andere (sichere) Nutzungsrechte in Frage, zum Beispiel Gruppentitel oder, vor allem in Afrika, Nutzungsrechte basierend auf traditionellen Rechtsvorstellungen.

- 5. Wasserversorgung und Abwasserentsorgung sollten immer im Paket entwickelt werden. - Für Betrieb und Management sind situationsgerechte Kooperationen zwischen Kommunalverwaltungen, NGOs und Selbsthilfe zu entwickeln.*

Alle großen Geber haben in den letzten 15 Jahren Wasserversorgungs- und Abwasserprojekte fast ausnahmslos im Paket geplant. Dies gilt aber leider nicht für alle Projekte, die von NGOs und kleineren Trägern realisiert worden sind. Zahlreiche lokal begrenzte Brunnenbau- und Wasserversorgungsprojekte haben die Abwasserseite außer Acht gelassen.

Viele zentralstaatlich geführte Wasserwerke sind institutionell und organisatorisch so schlecht aufgestellt, dass sie ihren Funktionen kaum noch gerecht werden können. Wasserversorgung in Städten kann am besten bedarfsgerecht von einer Kooperation zwischen kommunalen Trägern, NGOs und Selbsthilfekomponenten bewältigt werden. Ein interessantes Praxisbeispiel ist die Wasserversorgung in Kinshasa, die seit 2006 mit Mitteln der belgischen EZ über eine Kombination von NGOs und Selbsthilfe auf Quartiersebene vollkommen neu aufgebaut worden ist. In jedem Stadtteil wurden Brunnen gebohrt und ein räumlich begrenztes Leitungssystem aufgebaut.

- 6. Beim künftigen ÖPNV in Städten kommt es neben technischen Innovationen vor allem auf organisatorische Verknüpfungen zwischen den neuen Verkehrsmitteln und dem bestehenden Para-Transit an.*

In der Mehrzahl der Städte in Entwicklungsländern stellt der „Paratransit“ (d.h. Transport mit Kleinbussen, Motorradtaxi, nicht lizenzierten Taxis) das Rückgrat des ÖPNV für die ärmere Bevölkerung dar. Diese Systeme sind unökologisch, schwere Unfälle sind häufig, und die Systeme beanspruchen extrem viel Straßenraum, eine der Ursachen für häufige Staus und lange innerstädtische Reisezeiten. Aber sie sind flexibel, bedienen auch die Fläche, und sind für die ärmere Bevölkerung erschwinglich. Neue Systeme wie MRT, LRT und Busverkehre auf eigens eingerichteten Spuren oder Trassen, sogar eine Seilbahn, die eine Favela in Rio an das städtische Verkehrsnetz anschließt, sind in einigen Metropolen in den letzten Jahren hinzu gekommen. Sie haben aber nur in wenigen Metropolen den größeren Teil des ÖPNV übernommen. Viele dieser Projekte sind langfristig sinnvoll, beschleunigen den Stadtverkehr und helfen, Emissionen zu verringern, aber nur in seltenen Fällen ist ein vollständiges Netz entstanden. Deshalb muss in Zukunft gleichberechtigt neben der Einführung technischer Innovationen die Frage gelöst werden, wie der Paratransit mit seinen spezifischen Vorteilen künftig organisatorisch, institutionell und in Fahrplan- und Netzgestaltung mit den neuen Systemen verknüpft werden kann.

Daneben muss auch die Verknüpfung des ÖPNV mit Fuß- und Fahrradverkehr geplant werden.

- 7. Städtische Energieversorgung ist überwiegend großen Elektrizitätsversorgern überlassen. Dies müsste durch kommunale Energiekonzepte ergänzt werden, die die unterschiedlichen Energieformen, die zum Kochen und für industrielle Kleinproduktion genutzt werden, berücksichtigt.*

In den informellen Siedlungen entfällt der größte Energiebedarf auf Energie zum Kochen und für produktive Zwecke (Kleinproduktion im informellen Sektor). Feuerholz, Holzkohle und Gasflaschen sind auch da, wo Stromanschlüsse vorhanden sind, wichtige Energieträger. Ganzheitliche Energiekonzepte sollten auf kommunaler Ebene entwickelt werden, insbesondere in Städten, in denen eine kommunale Planungshoheit besteht (z.B. in Ghana). Die Nutzung erneuerbarer Energie, vor allem von Photovoltaik, sollte Teil solcher Konzepte sein.

- 8. Paketlösungen für die Verbesserung verschiedener Infrastrukturbereiche sind sinnvoll, sie können aber vor allem dann wirksam werden, wenn die Trägerstruktur der Projektpartner darauf eingestellt ist.*

Integrierte Projekte mit Projektinterventionen in verschiedenen Sektoren sind in der deutschen EZ nicht neu. Sie waren aber nicht immer erfolgreich, insbesondere, wenn sie auf eine sektoral zersplitterte Trägerstruktur trafen. Gleichwohl sind Paketlösungen auch in Zukunft sinnvoll, weil Infrastrukturentwicklung und Daseinsvorsorge für die Bürger immer ganzheitlich konzipiert werden sollten. Oder anders ausgedrückt: Es geht nicht um einen bestimmten Sektor, sondern um die städtische Bevölkerung mit allen ihren (Grund-)Bedürfnissen. Die Erfolgsaussichten für solche Lösungen sind dort am größten, wo dezentrale kommunale Strukturen mit sektorübergreifenden Verantwortlichkeiten bereits bestehen. Wo solche Strukturen fehlen, sollte die Kommunalreform (bzw. Funktionalreform) Teil der Paketlösung sein.

9. *Kommunale Selbstverwaltung mit Finanzhoheit und Planungshoheit ist ein gutes Modell; die spezifisch deutschen Erfahrungen sind bisher leider nur begrenzt in der EZ genutzt worden.*

Auch zwei Jahrzehnte nach Beginn der Dezentralisierungswelle verfügen die wenigsten kommunalen Gebietskörperschaften in Entwicklungs- und Schwellenländern über eigene Finanzhoheit und eigene Steuerquellen. Eine Ausnahme ist Südafrika, das ein Deutschland vergleichbares dreistufiges Regierungssystem hat. Allerdings sind die Kompetenzen der drei Ebenen in vielen Bereichen nicht klar genug definiert, so dass es öfter zu Kompetenz-Konkurrenzen kommt.

Auch kommunale Planungshoheit ist eher die Ausnahme. Ein positives Beispiel ist die Dezentralisierung in Ghana, wo die Distrikte oder die metropolitanen Stadtgemeinden (dort die unterste Ebene der dezentralen Struktur) ein klares Mandat zur territorialen Entwicklungsplanung haben. Das deutsche Planungssystem ist sicher in seiner Komplexität nicht übertragbar, aber viele Erfahrungen lassen sich produktiv einsetzen. Das gilt insbesondere auch für die in den letzten Jahren zunehmend genutzte Komplementarität von formellen und informellen Planungsverfahren.

---

**Prof. Dr. Einhard Schmidt-Kallert** war Entwicklungshelfer in Malaysia, Gastdozent in Ghana, 15 Jahre lang Mitarbeiter einer großen deutschen Consulting-Firma in der Entwicklungszusammenarbeit mit Projekteinsätzen in zahlreichen Ländern Afrikas, Asiens und Mittelamerikas. Von 2005 bis 2014 war er Leiter des Fachgebiets Raumplanung in Entwicklungsländern der Fakultät Raumplanung der Technischen Universität Dortmund. Zahlreiche Buch- und Zeitschriftenveröffentlichungen.