

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Conny Mayer (Baiersbronn),
Dr. Christian Ruck, Peter Götz, weiterer Abgeordneter und der
Fraktion der CDU/CSU
– Drucksache 15/1032 –**

Neue entwicklungspolitische Herausforderungen durch zunehmende Verstädterung in Entwicklungsländern

Vorbemerkung der Fragesteller

Die zunehmende Verstädterung der Erde und die weitere Entwicklung hin zu mehr „Megacities“ ist unaufhaltsam. Fast die Hälfte der Weltbevölkerung lebt heute in Städten. Zu Beginn unseres Jahrtausends gibt es bereits zwanzig „Megacities“, Städte, in denen mehr als zehn Millionen Menschen leben. In den kommenden Jahrzehnten werden sich vor allem angesichts der weiter wachsenden Weltbevölkerung weitere „Megacities“ entwickeln, in erster Linie in Schwellen- und Entwicklungsländern. Dadurch steigen die Anforderungen an die Entwicklungszusammenarbeit (EZ). Beispielsweise wird es für Kommunalverwaltungen in Entwicklungsländern aufgrund der kontinuierlichen Bevölkerungszunahme immer schwieriger, Infrastrukturen und Basisdienste für alle Bewohner zur Verfügung zu stellen. Soziale Probleme wie Arbeitslosigkeit und Armut, aber auch Umweltverschmutzung und hohe Verkehrsdichten verschärfen zusätzlich die Situation in „Megacities“. Gleichzeitig sind Großstädte und „Megacities“ aber auch Grundlage und Voraussetzung wirtschaftlichen Wachstums in Schwellen- und Entwicklungsländern und daher für deren Entwicklung besonders wichtig.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Fragen der Stadt- und Siedlungsentwicklung haben herausragende entwicklungspolitische Bedeutung. Städte sind Motoren der Entwicklung. Knapp 60 % des Bruttosozialprodukts und 80 % des wirtschaftlichen Wachstums werden in Städten erzeugt. Andererseits nimmt die Anzahl der in Armut lebenden Stadtbewohner, vor allem Frauen und Kinder, zu. Jeder vierte Einwohner von Städten in Entwicklungsländern lebt heute unterhalb der Armutsgrenze.

In einer zunehmend städtischen Welt besteht eine der zentralen entwicklungspolitischen Aufgaben darin, die in der Stadtentwicklung liegenden Entwick-

lungspotenziale zu fördern und gleichzeitig den wachsenden sozialen Spannungen, Umweltproblemen und Herausforderungen der unzureichenden Infrastrukturausstattung zu begegnen.

1. Wie hoch ist der Anteil der deutschen EZ-Mittel, die für Projekte in „Megacities“ in Entwicklungsländern ausgegeben werden, und wie viel Prozent der Mittel werden darüber hinaus für die EZ in Großstädten ausgegeben?

Eine exakte statistische Erfassung von Maßnahmen der EZ nach Stadtgrößenklassen ist nicht möglich. Sie wäre auch nicht sinnvoll und aussagekräftig, da die Wirkung der Maßnahmen der EZ i. d. R. vielschichtig sind und sich nicht einzelnen Gebieten bzw. Gebietskörperschaften zuordnen lassen. So wirken sich z. B. viele Maßnahmen der Politikberatung in den verschiedenen Sektoren indirekt auf „Megacities“ und Großstädte aus. Umgekehrt weisen Maßnahmen, die direkt in bestimmten Städten ansetzen, positive Auswirkungen auch auf andere Städte und verstärkte Regionen aus.

Grobe Schätzungen der Finanziellen Zusammenarbeit (FZ) gehen davon aus, dass ca. ein Drittel der im Bereich Wasser und Abwasser eingesetzten Mittel in Städte mit über 100 000 Einwohnern fließen. Einzelne Vorhaben beziehen sich explizit auf Großstädte oder deren Stadtteile: in der Türkei, in Amman, Gaza, Alexandria, La Paz, Arequipa, Managua, Accra, Dakar. Im Energiebereich profitieren nach aktuellen Schätzungen in der FZ Groß- und Mittelstädte zu 50 % von den Investitionen im Erzeugerbereich. Vor dem Hintergrund der Tatsache, dass im Jahr 2000 etwa 40 % der Bevölkerung der Entwicklungsländer in Städten (einschl. Klein- und Mittelstädten) lebte, sind diese Schätzungen Beleg dafür, dass die Bundesregierung die Problemkategorien „Megastädte“ und Großstädte in ihrer EZ angemessen berücksichtigt.

2. Um welche konkreten Projekte handelt es sich im Einzelnen, und was ist die Zielsetzung der jeweiligen Projekte?

Die Bundesregierung fördert durch ihre EZ die nachhaltige Entwicklung von „Megacities“ und Großstädten im Rahmen verschiedener Vorhaben, die sich folgenden Sektorschwerpunkten zuordnen lassen:

- Demokratie, Zivilgesellschaft und öffentliche Verwaltung (insbesondere Dezentralisierung und Kommunalentwicklung, Verwaltungsreform, Justizreform und Korruptionsbekämpfung, Menschenrechte einschließlich ihrer besonderen Ausprägung in Frauen- und Kinderrechten, Partizipation der Bevölkerung)
- Trinkwasser, Wassermanagement, Abwasser/Abfallbeseitigung
- Umweltpolitik, Schutz und nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen
- Wirtschaftsreform und Aufbau der Marktwirtschaft (darunter Finanzwesen, Handelspolitik und Privatwirtschaftsförderung, Beschäftigung, Berufsbildung, Informeller Sektor, KMU, Industrieller Umweltschutz)
- Energie (darunter Energieeffizienz, erneuerbare Energien)
- Transport und Kommunikation
- Integrierte Ansätze städtischer Entwicklung

Die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung leistet einen Beitrag zur lokalen Demokratie. Die Schaffung rechtlicher und fiskalischer Rahmenbedingungen für Dezentralisierung unterstützt strukturell und direkt die kommunalen Handlungsspielräume. Beratungs- und Fortbildungsmaßnahmen, die den Ver-

waltungen von „Megacities“ und Großstädten zugute kommen, fördern ihre Kapazitäten in der Selbstverwaltung, im städtischen Management und bei der Herausbildung neuer Formen der Zusammenarbeit mit lokalen Akteuren der Wirtschaft und Zivilgesellschaft. Derzeit werden in der Technischen Zusammenarbeit (TZ) 70 Projekte und Programme dieser Art durchgeführt (z. B. in Bolivien, Kolumbien, Südafrika, Indonesien).

Daneben unterstützt die Bundesregierung durch ihre EZ konkret die Sanierung armer Stadtviertel in „Megacities“ und Großstädten. Maßnahmen umfassen vor allem die Wohnraumverbesserung (in der Regel über Wohnungsbaukreditprogramme der FZ) und die infrastrukturelle Erschließung von informellen Stadtteilen. Die Bewohner dieser Viertel erhalten erstmals Eigentumstitel an Grundstücken und Wohnhäusern bzw. geregelte Mietverträge. Die Erfassung und Registrierung des Wohneigentums schafft u. a. eine verlässliche Datenbasis für die kommunale Raumplanung und stellt eine Voraussetzung für die Herausbildung eines Bodenmarktes dar. Vor allem trägt die Vergabe von Eigentumstiteln dazu bei, dass arme Familien, die Wohnhäuser erworben haben, so vor Vertreibung geschützt werden. Die Bundesregierung unterstützt im Rahmen ihrer EZ Programme zur Sanierung armer Stadtviertel in Ägypten, El Salvador, Honduras, Kenia, Kolumbien, Indien, Namibia, Nepal, Senegal und Südafrika. Kooperationsvorhaben aus TZ und FZ sind hier besonders erfolgreich. In der Verknüpfung mit „Poverty Reduction Strategy“ – Prozessen tragen sie zur sozialen und politischen Integration bei.

Durch die Verbesserung der Wohn- und Wohnumfeldbedingungen, die Schaffung größerer Rechtssicherheit und durch ihre Einbeziehung in die Projektgestaltung identifizieren sich die Stadtteilbewohner in stärkerem Maße mit ihren Vierteln. Stadtteilsanierungskonzepte schaffen soziale Infrastruktur (wie u. a. der Bau von Gemeindezentren, Schulen, Kindergärten, Gesundheitseinrichtungen und Sportplätzen), verbessern die Wohnumfeldbedingungen und schließen Maßnahmen der Gewaltprävention mit ein. Gemeindestrukturen werden gestärkt und das Selbsthilfepotential der Bevölkerung gefördert, die Schaffung von Beschäftigung und Einkommen unterstützt.

Sektorschwerpunkte wie Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung, Umweltschutz im städtisch-industriellen Bereich, Energie und Transport tragen zur Stärkung der Leistungsfähigkeit der „Megacities“ und Großstädte sowie zur Verbesserung der dortigen Lebensbedingungen bei. Die bilaterale Zusammenarbeit im Sektorschwerpunkt „Wirtschaftsreform und Aufbau der Marktwirtschaft“ unterstützt die Schaffung von Einkommensmöglichkeiten auch in „Megacities“ und Großstädten. Ferner werden – aus Sondermitteln der Antiterrormaßnahmen und Armutsbekämpfung – in „Megacities“ und Großstädten gewaltpräventive und sozial integrierende Maßnahmen insbesondere für junge Bevölkerungsgruppen unterstützt. Dies kann die soziale und politische Sprengkraft mildern, die sich aus der Konzentration städtischer Armut und unerfüllter Hoffnungen auf eine bessere Zukunft bei der Jugend ergibt.

In „Megacities“ wie z. B. Mexico City werden verschiedene TZ-Vorhaben im Bereich der Luftreinhaltung, des Altlastenmanagements und der Abfallwirtschaft durchgeführt, die insbesondere die Umwelt- und Gesundheitssituation der armen Stadtbewohner verbessern sollen. Die Zahl der Abfallvorhaben ist noch gering, jedoch mit wachsender Tendenz.

Vorhaben im Sektorschwerpunkt Wasser wollen gesunde, ressourcenschonende und bezahlbare Wasserver- und Abwasserentsorgungssysteme in „Megacities“ und Großstädten sicherstellen. Dabei hat sich im Laufe der Zeit das Gewicht weg von der Förderung neuer gesamtstädtischer Systeme hin zur Rehabilitation, Verlustreduzierung und Versorgungsverbesserung in armen Stadtvierteln verschoben.

Im Energiebereich unterstützt die Bundesregierung im Rahmen ihrer EZ in „Megacities“ und Großstädten vor allem den Einsatz von verbesserten Energieerzeugungstechnologien, die zur Reduzierung umwelt- und gesundheitsschädigender Emissionen beitragen (z. B. Rauchgasentschwefelungsanlagen in mehreren Kraftwerken in China; Heizkraftwerk in Shanghai mit Kraft-Wärme-Kopplung). Insbesondere durch den Einsatz von industriellen Kleinfeuerungsanlagen kann eine spürbare Reduzierung der lokalen Luftbelastung erreicht werden. In Ägypten hat ein in Vorbereitung befindliches Programm zur Reduzierung der Umweltbelastung bei der Elektrizitätserzeugung unter anderem die Reduzierung der Schadstoffbelastung in den Ballungsräumen von Kairo und Alexandria zum Ziel.

Aufgrund des in der Regel hohen Investitionsbedarfs bei städtischen Verkehrsvorhaben sind FZ-Vorhaben im Förderbereich Transport zum größten Teil Projekte mit einem erheblichen Finanzvolumen. Die U-Bahnen in Shanghai und Guangzhou (China), der Flughafen in Taschkent (Usbekistan), die Stadtbahnen in Konya und Bursa (Türkei) und die Straßenbahn in Tunis sind hier als Beispiele zu nennen. Bei den meisten Projekten geht es um die Verhinderung des drohenden Verkehrskollapses mit den bekannten Negativfolgen für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung sowie um die damit eng zusammenhängende Umwelt- und Lebensqualität.

3. Welche dieser Projekte werden bilateral, welche auf multilateraler Ebene durchgeführt, und wer ist der jeweilige Projektpartner/Projektträger in den Entwicklungsländern?

Die oben angeführten Vorhaben werden bilateral umgesetzt. Im Zuge der Schwerpunktbildung werden sie in Zusammenarbeit mit anderen bilateralen und multilateralen Organisationen im jeweiligen Entwicklungsland abgestimmt. Die Bundesregierung setzt vor allem im Bereich der städtischen Armutsbekämpfung auf die Kooperationen zwischen bi- und multilateraler Ebene, um Vorhaben der bilateralen EZ mit den eigenen Programmen der Länder und Städte sowie der Projekte anderer Geber in Einklang zu bringen.

Die Bundesregierung unterstützt im multilateralen Bereich über die Vereinten Nationen (VN) und Weltbank aktiv eine nachhaltige Stadtentwicklung. 1999 war die Bundesministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Heidmarie Wieczorek-Zeul, Gastgeberin der Gründungsveranstaltung der „Cities Alliance“, in der heute die Weltbank und VN-Habitat, die Asiatische Entwicklungsbank, die Europäische Kommission, zehn Staaten und vier internationale Städtenetzwerke kooperieren. Ziel ist die Umsetzung integrativer Stadtentwicklungsstrategien und die nachhaltige Verbesserung der Lebensbedingungen von mehr als 100 Millionen Slumbewohnern, entsprechend der Millenniumserklärung der VN. Die Bundesregierung hat den Aufbau der „Cities Alliance“ mit einem Betrag von 1 Mio. US-Dollar direkt unterstützt. Daneben wird die Funktionsfähigkeit des Sekretariats der „Cities Alliance“ durch Entsendung einer deutschen Fachkraft unterstützt, aber auch durch bilaterale Initiativen, die neue Allianzen zwischen Stadtregierungen, Vertretern städtischer Nichtregierungsorganisationen, Kommunalverbänden und bilateralen EZ-Organisationen verschiedener Länder schaffen, um die städtische Armut zu mindern.

Das HABITAT-Programm der VN erhält regelmäßig Zuwendungen, mit denen insbesondere ein Vorhaben zur Berichterstattung und das weltweite Monitoring des Verstädterungsprozesses sowie ein Vorhaben zur Förderung von Existenzgründerinnen und Unternehmerinnen in Bereichen des Wohnens und der Wohnumfeldverbesserung erfolgten. Im Mai dieses Jahres konnte die Bundesministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung die Gruppe der „Global Parliamentarians on Habitat“ in Berlin begrüßen.

Die Bundesregierung misst dem Wissensaustausch und der politische Diskussion über Chancen und Risiken der aktuellen Verstädterungsprozesse auf internationaler Ebene einen hohen Stellenwert bei. Nach der Weltkonferenz zur Zukunft der Städte URBAN 21 im Jahr 2000 in Berlin wurden z. B. der Weltarchitekturkongress in Berlin im Jahr 2001 mit einer Ausstellung zum Thema Nothilfe/Wiederaufbau und einer Veranstaltung zu sozial-integrativen Stadtentwicklungsprozessen gefördert, aber auch eine kommunale Plattform während des Weltgipfels für nachhaltige Entwicklung 2002 in Johannesburg unterstützt.

Die Bundesregierung vereinbart im Zuge von Regierungsverhandlungen Schwerpunktsetzung und Vorhaben mit den Nationalregierungen der Kooperationsländer. Durchführungsorganisationen oder Partner in den jeweiligen Ländern sind nationale, subnationale und kommunale Regierungen und zunehmend auch deren Parlamente, Spitzenverbände der Gemeinden, Nichtregierungsorganisationen und Bewohnerorganisationen, Wirtschaftsorganisationen und Finanzierungsinstitutionen.

4. Wie fördert die Bundesregierung „Lern-Partnerschaften“ zwischen deutschen Städten und Kommunen in Entwicklungsländern, in denen beide Seiten vom Wissen des anderen profitieren?

Der Bundesregierung ist es ein wichtiges politisches Anliegen, das entwicklungspolitische Engagement der Kommunen und Städte aktiv zu unterstützen. Damit wurde die in der vorangegangenen Legislaturperiode begonnene intensivere Zusammenarbeit mit Kommunen im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit fortgesetzt.

Zum 1. Januar 2002 wurde die „Servicestelle Kommunen in der Einen Welt“ ins Leben gerufen, die aus einer gemeinschaftlichen Initiative einzelner Bundesländer, des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie der Stadt Bonn entstanden ist. Die Servicestelle berät deutsche Kommunen in ihrer Eine-Welt-Arbeit, vernetzt in diesem Bereich tätige Akteure und wirkt als Informationsvermittler.

Im Zuge der Durchführung bilateraler EZ und von Sektorvorhaben entstehen eine Vielzahl von Projektpartnerschaften, in denen sich deutsche Kommunen bei der Umsetzung beteiligen (z. B. Jugendförderungsvorhaben in Uganda mit dem Jugendsozialwerk Nordhausen, Altstadtsanierungsvorhaben in Aleppo/Syrien mit der Stadt Heidelberg, Städtepartnerschaften zwischen deutschen und kaukasischen Städten im Rahmen der Kaukasusinitiative des BMZ).

Die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GmbH (GTZ) hat zudem ein Partnerschaftsabkommen mit dem Deutschen Städtetag geschlossen, um insbesondere Partnerschaften mit Kommunalverbänden zu unterstützen.

5. Plant die Bundesregierung als Konsequenz auf die Entwicklung hin zu einer immer weiter gehenden Verstädterung in Entwicklungsländern eine Veränderung der Schwerpunktsetzung innerhalb der EZ?

Die Bundesregierung trägt bereits heute der weiter gehenden Verstädterung in Entwicklungsländern dadurch Rechnung, dass sie im Rahmen ihrer Schwerpunktsetzung die Möglichkeit geschaffen hat, zusammen mit dem Partnerland einen besonderen Schwerpunkt zur „regionalen Konzentration im Rahmen integrierter Ansätze [ländlicher oder] städtischer Entwicklung“ zu vereinbaren. Eine Veränderung dieses Handlungsrahmens hält die Bundesregierung für nicht erforderlich.

6. Welche Bedeutung misst die Bundesregierung bei den geförderten Projekten in Entwicklungsländern der Entwicklung von kommunalen Selbstverwaltungen mit eindeutigen Kompetenzen, umfassender Finanzausstattung und konsequenter Untergliederung in Bezirke zur Erhaltung der Steuerungsfähigkeit der immer stärker wachsenden Städte bei?

Die Bundesregierung misst dem eine erhebliche Bedeutung zu: In über 30 Partnerländern liegt der Schwerpunkt der bilateralen EZ im Bereich Demokratie, Zivilgesellschaft und öffentliche Verwaltung. Darin unterstützt die Bundesregierung insbesondere Dezentralisierungsprozesse (d. h. die politische, administrative und fiskalische Dezentralisierung), die Förderung der Kommunalentwicklung in Städten und Stadtteilen und Verwaltungsreformen (siehe auch Antwort zu Frage 2). Hierdurch soll ein Beitrag zu höherer Effizienz, Transparenz und Bürgernähe geschaffen werden, um die Demokratisierung und wirtschaftliche Entwicklung in unseren Partnerländern zu unterstützen.

So hat beispielsweise die partizipative Haushaltserstellung in Porto Alegre/Brasilien die Transparenz in Budgetfragen erhöht, berücksichtigt die innerstädtische Untergliederung und hat die Steuerungsfähigkeit der Stadtverwaltung gestärkt.

7. Inwieweit beurteilt die Bundesregierung die Entwicklung ländlicher Räume sowie die gezielte Entwicklung von „Mittelstädten“ als Gegenstrategie zur Verstädterung in Entwicklungsländern, und wie sieht dies in der konkreten bilateralen und multilateralen Projektförderung aus?

Ein zentraler Bestandteil der EZ zur Entwicklung ländlicher Räume ist die gezielte Förderung von Klein- und Mittelstädten im ländlichen Raum. Diese Strategie kann allerdings das Wachstum der Großstädte im besten Fall verlangsamen aber nicht aufhalten. Klein- und Mittelstädte stellen bei der Abwanderung der ländlichen Bevölkerung in Großstädte oft nur ein Etappenziel dar. Aktuell werden solche Ansätze gefördert, die die Rolle der Gebietskörperschaften stärken, um bessere Dienstleistungen für die Bürger einer Region zu erbringen, Transparenz in der Fiskalpolitik ermöglichen und für die Bürger Beteiligung bieten. In den Projekten und Programmen wird die Funktion der Klein- und Mittelstädte für ihre Region stärker in den Mittelpunkt der EZ gestellt. Hierbei werden auch Leitbilder der Raumordnung, in denen die Beziehungen, Rollen und Funktionen aller Regionen eines Staates untereinander formuliert sind, zur Steuerung der Entwicklung herangezogen. Auf lokaler und regionaler Ebene werden im ländlichen Raum Rahmenbedingungen gefördert, die für privatwirtschaftliche Initiativen und Investitionen als Vorleistungen der öffentlichen Hand notwendig sind, um Arbeitsplätze zu schaffen oder zu sichern. Hier schafft die FZ mit Infrastrukturinvestitionen im Wasserver- und Entsorgungsbereich, zur Abfallbeseitigung und Wiederverwertung die notwendigen Voraussetzungen auch außerhalb der Großstädte. Die TZ trägt in diesen Vorhaben durch Förderung von Verwaltungskapazität und dem Aufbau von Zweckverbänden zur Nachhaltigkeit der Investitionen bei.

8. Inwieweit unterstützt Deutschland UN-Habitat-Programme der Vereinten Nationen in „Megacities“?

Die Aufgabe von VN-Habitat ist es, vor dem Hintergrund rapide wachsender Städte über die Instrumente Politikberatung, Capacity-Building und Wissensmanagement sowie Stärkung von Partnerschaften eine nachhaltige städtische Entwicklung zu unterstützen und zu fördern. Dabei sollen besonders die Städte in den VN-Willensbildungsprozess mit einbezogen werden. Die Organisation

unterstützt aus diesem Grund Partnerschaften zwischen Regierungen, Städten, aber auch Nichtregierungsorganisationen und dem privaten Sektor. Im Rahmen dieses Aufgabenspektrums hat VN-Habitat keinen speziellen Fokus auf „Megacities“.

Die Bundesregierung unterstützt VN-Habitat als globalen Akteur in diesem Bereich, damit die bilaterale Zusammenarbeit der verschiedenen Geber in diesem Bereich durch eine multilaterale Organisation ergänzt wird, durch die eine Verständigung über gemeinsame Ziele sowie eine verstärkte Kooperation und Koordination ermöglicht wird.

Zuständig für die Festlegung der institutionellen Ausrichtung von VN-Habitat ist der Governing Council (vormals Commission for Human Settlements). Im Rahmen ihrer Mitgliedschaft im Governing Council setzt sich die Bundesregierung dafür ein, dass die Rolle und das Profil von VN-Habitat als eine mit analytischen und normativen Aufgaben befasste Organisation gestärkt wird und dass durch VN-Habitat das Siedlungsthema auf der politischen Agenda einen prominenten Platz einnimmt.

Die Bundesregierung unterstützt VN-Habitat kontinuierlich durch einen jährlichen zweckungebundenen Beitrag (in 2003: 150 000 Euro). Darüber hinaus werden für konkrete Projekte innerhalb des Arbeitsprogramms von VN-Habitat Treuhandmittel eingesetzt (in 2003: 376 000 Euro). Wegen der Wichtigkeit der weltweiten Urbanisierungsprozesse werden diese Finanzierungsmöglichkeiten weitergeführt, insbesondere bei internationalen Aufgaben des Monitoring der Verstädterung („Global Urban Observatory“) hinsichtlich des Millenniumsziels der Verbesserung der Lebensbedingungen von Slumbewohnern und im internationalen Dialog zur Stärkung dezentraler Strukturen und leistungsfähiger kommunaler Selbstverwaltungen.

