Deutscher Bundestag
Ausschuss f. wirtschaftl. Zusammenarbeit u. Entwicklung
Ausschussdrucksache
19(19)404 h
Öffentliche Anhörung 16.12.2020
14. Dezember 2020

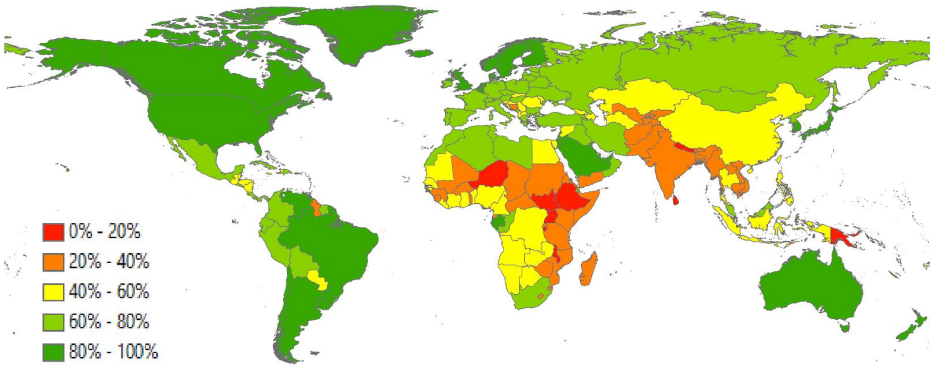
Öffentliche Anhörung im Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung des Deutschen Bundestages am 16. Dezember 2020 von 10:00 bis 13:00 Uhr zum Thema:
Urbanisierung in Afrika – Herausforderungen für die Entwicklungszusammenarbeit: Thememblock A "Prognosen und Instrumente der Gestaltung der Urbanisierung"

Stellungnahme Thomas Stellmach, 14.12.2020

A1. Wie sieht der Prozess der Urbanisierung auf dem afrikanischen Kontinent aktuell und in der Prognose bis 2050 aus? Welche Besonderheiten gibt es dabei auf dem Kontinent? Gibt es bemerkenswerte Unterschiede im Umgang oder auch bei Strategien afrikanischer Regierungen mit der Urbanisierung?

A1.1. Urbanisierung aktuell und Prognose:

Die im Konzept zur Anhörung dargelegten Prognosen entsprechen dem derzeitigen Stand der Forschung. Afrika wird der Kontinent mit der am schnellsten wachsenden Bevölkerung werden, der Anteil der Bevölkerung, die in Städten wohnt, wird bis 2050 auf ca 55% ansteigen - das entspricht einer Verdoppelung der urbanen Bevölkerung, und noch stärker wird der Flächenverbrauch menschlicher Siedlungen sein — all dies vor dem Hintergrund des Klimawandels, der Afrika als Klimakatastrophe treffen wird.



Urbanisierungsgrad je Staat im Jahr 2014 (Datengrundlage: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2014). World Urbanization Prospects: The 2014 Revision)

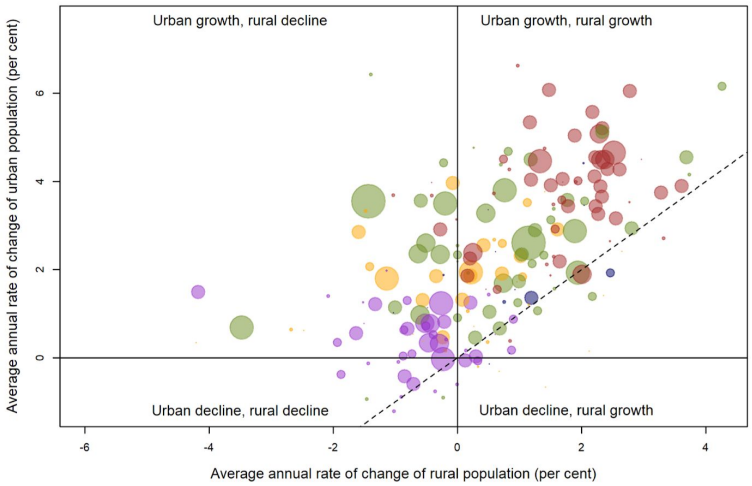
Hierbei wäre anzumerken, dass zwischen Nord- und Subsahara-Afrika zu unterscheiden ist, und auch in Subsahara-Afrika deutliche Unterschiede bestehen, z. B. mit aktuell noch relativ geringem Urbanisierungsgrad in Mittel- und Ostafrika, und höherem Urbanisierungsgrad in West- und Südafrika.

Besonders stark wachsen die Mittelstädte, auch Marktstädte genannt, die regionale Versorgungs- und Handelszentren bilden und oft an Infrastrukturkorridoren liegen. Insbesondere diese Städte benötigen Hilfe, dieses Wachstum zu bewältigen.

Das Wachstum der Stadtbevölkerung erfolgt gleichermaßen durch hohe Geburtenraten wie auch durch Migration aus ländlichen Gebieten. Die in den Städten Ankommenden leben oft in informellen Siedlungen unter prekären Bedingungen, die dennoch attraktiver sind als das zurückgelassene Leben auf dem Land (derzeit lebt ca. 60% der urbanen Bevölkerung Subsahara-Afrikas in Informalität unterschiedlichen Grades).

In diesem Zusammenhang ist die Urbanisierung gleichzeitig als Herausforderung und Chance zu sehen: die Herausforderung, ausreichend Infrastruktur, Gesundheits-, Wohn-, Arbeits- und Bildungsmöglichkeiten zur

Verfügung zu stellen; die Chance, Städte als Entwicklungsmotoren so zu gestalten, dass ein ‘virtuous circle’, ein Verbesserungskreislauf nachhaltiger Entwicklung in Gang gesetzt wird.



Wachstumstrends je Staat und Weltregion 1990-2018 (Datengrundlage: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2018). World Urbanization Prospects: The 2018 Revision)

A1.2. Besonderheiten:

Viele der Herausforderungen, denen die Städte Afrikas heute gegenüberstehen, ähneln den Herausforderungen Europäischer Städte zwischen 1800 und 1900 wie rapides Stadtwachstum und Mangel an Infrastruktur. Besonderheiten, die Stadtentwicklung erschweren, sind oft parallel existierende Governancesysteme: Säkulär-demokratische Strukturen, Stammes- und traditionsgebundene Systeme, sowie religiös verankerte Strukturen. Diese Strukturen treten insbesondere im Bezug auf Landbesitz zutage. Dazu kommen oft regulatorische Systeme, teils aus Kolonialzeiten, die nicht den real existierenden Gegebenheiten entsprechen.

Dennoch versprechen Städte mehr Einkommen, mehr Bildung — kurz: mehr Chancen — als es das Leben auf dem Land bieten kann, und die Rücküberweisungen der neuen Stadtbewohner an Familien in der zurückgelassenen Heimat sind ein wichtiger Faktor der ruralen Entwicklung.



Extreme Ungleichheit: Informelle Siedlung und Golfklub Papwa Sewgolum, Durban, Südafrika. (Photo: Johnny Miller Photography, Unequal Scenes)

A1.3. Bemerkenswerte Unterschiede im Umgang mit Urbanisierung:

Nationale Stadtentwicklungspolitik variiert stark: ein Großteil der Afrikanischen Länder, versucht das Stadtwachstum zu bremsen bzw. abzufedern (Ägyptens ‘New Town’ Programme’, Kenias ‘Municipal Programme’), einige Länder (z.B. Ruanda mit dem Secondary Cities Programme) fördern Verstädterung aktiv, die meisten Länder verfügen über keine nationale Stadtentwicklungspolitik. Hier ist ein Umdenken im letzten Jahrzehnt zu beobachten, dass Urbanisierung nicht mehr als Problem, sondern als Lösung zu verstehen ist. Dennoch sind Stadtentwicklungsprojekte oft nicht auf

die wirklichen Bedarfe zugeschnitten: Wohnraum errichtet unter Programmen für erschwinglichen Wohnbau sind oft nur für die wenigsten erschwinglich. Eine Stärkung der Rollen von Kommunen und Bürgermeistern (Stichwort: Dezentralisierung) geht oft mit einer nachhaltiger angelegten Stadtentwicklungspolitik einher.

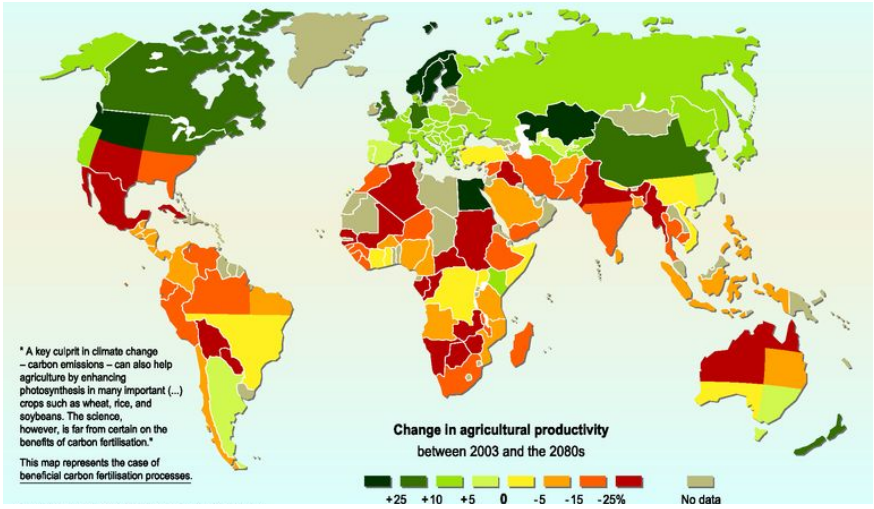
A2. Welches ist die aus Ihrer Sicht größte Herausforderung der Urbanisierung – politisch, wirtschaftlich, sozial, umweltpolitisch? Welche Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit sind am besten geeignet, um die Probleme der Urbanisierung zu mildern und den ländlichen Raum als Lebens- und Wirtschaftsraum zu stärken? Welche Rolle spielen das Recht auf Wohnen, soziale Wohnungsbauprogramme und z.B. die Aufwertung informeller Siedlungen? Wie kann Beschäftigung im informellen Sektor formalisiert werden? Gibt es Beispiele für eine gelungene Stadtentwicklung auf dem afrikanischen Kontinent, von denen andere lernen können?

A2.1. Größte Herausforderung der Urbanisierung?

Die größte Herausforderung der rapiden Urbanisierung ist die vorausschauende Planung im Angesicht der vielen akuten Herausforderungen. Das Städtewachstum und die langsamen Prozesse der Stadtentwicklung benötigen *jetzt* Planungen, die das Wachstum der nächsten 30 Jahre adressieren. Dies ist eine enorme Aufgabe. Da diese langfristige Aufgabe politisch mit einer Vielzahl akuter Herausforderungen konkurriert, ist es oft politisch schwierig, diese anzugehen. Diese Herausforderung wird durch den Klimawandel verschärft. Die starken Abhängigkeit der Landwirtschaft von klimatischen Bedingungen macht Afrika besonders verwundbar, zunehmende Trockenheit äquatorialer und subäquatorialer Regionen würde Hunger und Armut und damit Migration und die Konkurrenz um Ressourcen weiter verstärken.

Sozial und wirtschaftlich gilt es, das enorme Potenzial der jungen Bevölkerung zu nutzen. Dies bedarf Bildungsstrukturen, Stabilität, und wirtschaftliche Perspektiven, um nicht die besten Köpfe als "brain drain" ins Ausland zu verlieren. Insbesondere bedeutet dies, vor Ort wirtschaftliche Wertschöpfungsketten zu schaffen.

Administrativ ist vor allem die mangelhafte Kapazität insbesondere mittlerer und kleinerer Städte eine Herausforderung, mit der rasante Entwicklung Schritt zu halten: Sowohl Kapazität an Fachkräften, als auch Mangel an Grundversorgungsinfrastruktur (Energie, Wasser, etc).



Projizierte Auswirkung des Klimawandels auf landwirtschaftliche Erträge (Europäische Umweltagentur, 2010, Datengrundlage: Cline, W. 2007, Global Warming and Agriculture)

A2.2. Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit, Stärkung des ländlichen Raumes?

Es ist meiner Erachtens nicht zielführend, zu versuchen, die Urbanisierung aufzuhalten. Der Fokus sollte im Gegenteil darauf liegen, steuernd einzugreifen, um sie so nachhaltig wie möglich zu gestalten. Die Kriterien für die Auswahl von Entwicklungsinstrumenten sollten so gestaltet sein, dass sie a) auf die wichtigsten Herausforderungen reagieren und b) eingesetzte Mittel die höchste Wirkung haben, also am effektivsten sind. Es sind Systeme und Infrastrukturen zu schaffen, die Städte befähigen, die Lösung für die oben gennanten Herausforderungen zu sein.

Insbesondere zu nennen wären hier die Stärkung von personellen, administrativen und technischen Kapazitäten (Capacity Building) und der Ausbau von Grundversorgungsinfrastruktur (Basic Infrastructure), bei gleichzeitiger Anpassung von Governance- und Finanzierungsprozessen. Dies erfordert eine integrative sektorenübergreifende Herangehensweise (z.B.: *Rapid Planning Studio*, UN-Habitat). Hier gilt es, langfristige Partnerschaften aufzubauen und Vertrauen zu schaffen, so dass Projekte und geschaffenes Wissen über einzelne Legislaturperioden hinausreicht.

Unterstützung zu Reform und Schaffung von Governanceprozessen ist sowohl auf nationaler als auch auf städtischer Ebene wichtig. Finanzinstrumente müssen vor allem Städte erlauben, Projektfinanzierung zu erhalten.



Rapid Planning Studio - Secondary Cities Rwanda (Photo: Thomas Stellmach, 2014)

A2.3. Recht auf Wohnen, soziale Wohnungsbauprogramme, informeller Siedlungen

Die Landfrage, das Recht auf Wohnraum und damit einhergehend die Vermeidung von Neuentstehung bzw. Die Aufwertung von bestehenden informellen Siedlungen sind zentral in der Stadtentwicklungsdebatte in afrikanischen Ländern. Das *Recht auf die Stadt* ("right to the city") wurde in den Vorgesprächen zur New Urban Agenda kontrovers diskutiert, und schließlich nicht mit aufgenommen.

Staatliche soziale Wohnungsbauprogramme fokussieren oft vorrangig auf die Schaffung von Wohnraum, ohne dabei soziale Versorgung oder Erwerbstätigkeitsmöglichkeiten ausreichend mit zu berücksichtigen. Daher ist es insbesondere wichtig, soziale Wohnungsbauprogramme als komplette Teile der Stadt zu denken, um einer erneuten Schaffung von prekären Situationen vorzubeugen. Stichpunkte sind hier inkrementeller Wohnungsbau, partizipative Aufwertung informeller Siedlungen und Projektfinanzierung in Zusammenarbeit mit lokalen NGOs und Gemeinschaften. Eine Voraussetzung für Formalisierungsprozesse informeller Siedlungen ist, Rechtssicherheit, insbesondere bezüglich Landbesitz und Nutzungsverhältnisse, zu schaffen. Finanzierungsinstrumente wie Mikrokredite können Konsolidierungsprozesse stärken und beschleunigen.

A2.4. Beschäftigung im informellen Sektor

Die Stärkung von staatlichen Kapazitäten in Ländern niedrigen Einkommens erfordert eine Erhöhung der Steuereinnahmen – also eine Formalisierung von Beschäftigungs und Wirtschaftsverhältnissen – bei gleichzeitiger Wahrung der politischen Stabilität. Das Risiko politischer Unruhe, wenn man versucht, die Steuern einzuführen oder zu erhöhen, kann Regierungen in einem Niedrigsteuergleichgewicht gefangen halten. Gleichzeitig ist aber die Bereitstellung öffentlicher Güter politische Stabilität verbessern und Vertrauen auf das staatliche System schaffen, um langfristig positive Entwicklungsprozesse auszulösen. Daher sollte eine Formalisierung der Beschäftigungsverhältnisse kooperativ, schrittweise, und durch politische Miteinbeziehung benachteiligter Bevölkerungsgruppen erfolgen.

A2.5. Beispiele für gelungene Stadtentwicklung auf dem afrikanischen Kontinent

Die gelungenen Projekte von Stadtentwicklung auf dem afrikanischem Kontinent sind oft auf einzelne Sektoren oder Projekte fokussiert: Participatory Slum Upgrading in Kibeira, Nairobi, Digitalisierung von Geoinformationssystemen und Kataster in Ruanda, etc. Als langfristig wirksames Projekt wäre der "Sites and Services" Ansatz der Weltbank zu

nennen. (Für eine ausführlichere Beschreibung von guten Beispielen und deren Grenzen stehe ich auf Rückfrage gerne zur Verfügung).
Ganzheitlich gesehen, ist Stadtentwicklung jedoch weitgehend von dysfunktionalen Modellen geprägt: Während die arme Bevölkerung in Informalität lebt, wird die formale Stadt in Form von *gated communities* und *central business districts* geplant.



Urbanisierung in Ouagadougu während der Französischen Kolonialzeit, Burkina Faso, Dezember 1930. (Luftbild Walter Mittelholzer.

A3. Wie beeinflusst die Urbanisierung die politische Entwicklung und Stabilität der betreffenden Staaten? Welche Ansätze städtischer Governance und Bürgerbeteiligungs-Modelle gibt es? Welche Rolle spielen Städtenetzwerke? Welche Rolle übernehmen lokale oder regionale Parlamente und auch Bürgermeister im Einfluss auf nationale Entwicklungen?

A3.1. Urbanisierung und politische Entwicklung und Stabilität

Urbanisierung erlaubt Zugang zu mehr Bildungsmöglichkeiten und größeres Potenzial für wirtschaftliche Entwicklung. Dazu kommen mehr Möglichkeiten politischer Teilnahme, sowie die Wahrnehmung von einer breiteren kulturellen und sozialen Vielfalt. Die Entstehung einer Mittelklasse in Afrika geht einher mit mehr Selbstbewusstsein, auch auf internationaler Ebene, sowie einer Zunahme an kritischer Diskussion. Dieser Wandel bedeutet nicht unbedingt immer mehr Stabilität, ist aber langfristig als positiv zu werten, hinsichtlich der Bewegung hin zu mehr Demokratie.

A3.2. Ansätze städtischer Governance und Bürgerbeteiligung

Auf nachbarschaftlicher lokaler Ebene gibt es eine Vielzahl von funktionierenden Beteiligungsmodellen, teils basierend auf traditionellen Strukturen, teils durch NGOs, teils durch formalisierte öffentliche Beteiligungsverfahren. Oft übernehmen lokale Organisationen und Strukturen hier funktionen, die in Europäischen Ländern dem Staat oder der Stadtverwaltung zufallen würden. Die Voraussetzungen für funktionierende Beteiligung ist Bildung und Information, die Grundsteine hierfür wurden mit den grossen Bildungsinitiativen der 60er und 70er Jahre gelegt. Der nächste Schritt, um Partizipation auf städtischer und regionaler Ebene zu stärken, ist der Ausbau der Systeme für höheren Bildung. In der Praxis sind formal existierende Prozesse (z.B. demokratische Wahlen) überlagert von traditionellen Prozessen oder Zugehörigkeit zu ethnischen Gruppen, die importierte Modelle oftmals scheitern lassen.

A3.3. Rolle von Städtenetzwerken

Globale Netzwerke wie C40, UCLG, 100 resilient cities dienen dem Austausch von guter Praxis und gegenseitigem Lernen und vermitteln internationale Agendas wie die New Urban Agenda. EIne stärkere Vernetzung von spezifisch Afrikanischen Städten wäre wünschenswert.

A3.4. Rolle lokaler oder regionaler Parlamente und Bürgermeister

Bürgermeister und Städteinitiven gewinnen einhergehend mit der wachsenden Bedeutung der Städte generell an Einfluss und schaffen zunehmend eigene Netzwerke.

A4. Wenn klassische Bankability-Kriterien für Infrastrukturinvestitionen in vielen afrikanischen Städten nicht anwendbar sind, welche Finanzierungsinstrumente benötigt es? Welche Rolle können D und EU bei der Entwicklung solcher Finanzierungsinstrumente spielen? Sollte Europa Leuchtturmprojekte wie z.B. U-Bahnen fördern – wenn ja, welche Prioritäten sollten gesetzt werden und in welchen Ländern umgesetzt werden? Sind Investitionen in Klein- und Mittelstädte ein tatsächlich hilfreiches Mittel den Urbanisierungsdruck zu steuern?

A4.1. Finanzierungsinstrumente

Städte sollten unterstützt und befähigt werden, ihre eigenen Projekte auszuwählen und implementieren. Dazu gehört neben dem Ausbau der Verwaltungskapazität der Zugang zu Finanzierung. Entscheidend ist neben der anfänglichen Projektfinanzierung die Sicherung des Betriebs des Projektes. Daher ist der Aufbau von funktionierenden Besteuerungssystemen ebenso wichtig wie der Zugang der Städte zum Kapitalmarkt. Neben der Finanzierung von größeren Infrastrukturprojekten sollte auch die Finanzierung kleiner, lokaler Projekte betrachtet werden. Gezielte Zusammenarbeit mit dem Privatsektor kann eine Option sein.

A4.2. Rolle von D und EU

Deutschland und die EU sollten Entwicklungsbanken ermutigen, Projekte zu finanzieren, die direkt die notwendigsten Bedarfe decken, wie zu Beispiel Wohnungsversorgung für die städtische Armutsbevölkerung, sowie Wege zu finden, auch Projekte zu finanzieren, die zu klein für übliche Instrumente sind. Gezielte Förderung von sektorübergreifenden nachhaltigen Urbanisierungsvorhaben sollte gestärkt werden, trotz der höheren Komplexität dieser Projekte.

A4.3. Leuchtturmprojekte, welche Prioritäten, welche Länder

Für die Förderung von Infrastrukturprojekten mit Strahlkraft sollten klare Parameter definiert sein, um zu entscheiden, ob diese förderungswürdig sind (anstelle hier direkt Länder zu nennen): Wo sind die Bedarfe am größte, wo ist die Wirkung am größten, wo sind die Chancen auf Umsetzung am Höchsten? Ansonsten sind insbesondere Projekte zu fördern, die genug Ausstrahlung entwickeln können um zum Leitbild zu werden, dass in anderen Städten repliziert wird: Dazu gehören Projekte zur Entwicklung des ÖPNV, des öffentlichen Raums, und nachhaltiger gemischter Quartiere.

A4.4. Investitionen in Klein- und Mittelstädte

Investitionen in Klein- und Mittelstädte sind sicherlich ein hilfreiches Mittel um Urbanisierung auf einen nachhaltigen Entwicklungspfad zu leiten, da oft in diesen Städten der höchste Entwicklungsdruck den geringsten Kapazitäten gegenübersteht, wie eingangs erwähnt. Wichtig ist es, Investitionen immer im Zusammenwirken zu sehen und im kontext anderer Nationaler und Regionaler Vorhaben und Trends, um Netzwerkeffekte zu erzeugen und zu stärken.

Viele Städte befinden sich derzeit schon auf dem Pfad der Urbanisierung, teils ausgestattet mit internationalen Investitionen. Das Urbanisierungsmodell ist jedoch oft ein nicht überkommenes, wenig nachhaltiges segregierendes Modell, basierend auf Zersiedelung, und monofunktionellen central business districts, eine wenig ökonomisch und ökologisch sinnvolle Stadt der langen Wege. Hier besteht für Deutschland und Europa eine einzigartige Chance, Urbanisierung auf den richtigen Pfad zu bringen, und ein nachhaltiges Stadtmodell zu propagieren, dass die besten Lehren aus der Europäischen Stadt mit den Potenzialen und dem reichen Erbe der Afrikanischen Städte im Sinne der nachhaltigen Entwicklungsziele vereint.