

Megacities III: Handlungsmodelle und strategische Lösungsansätze

24.-26.11.2003, Schloss Eichholz, Wesseling

AG 1: Steuerungsmodelle

Moderation: Eugen Kaiser

(Leiter der Abteilung Demokratieförderung /Verwaltungsreformen, InWEnt Bonn)

Impulsreferat: Prof. Dr. Harald Fuhr

(Lehrstuhl Internationale Politik, Universität Potsdam)

Das Management von Städten zwischen Globalisierung und Lokalisierung

Ausgangsthese: Für Problemlösungen in den Megastädten ist die **Qualität von Urban Governance** (Regieren + Verwalten + Managen) entscheidend.

Strategische Ansatzpunkte zur Problembewältigung bieten sich auf folgenden Handlungsebenen:

- **Dezentralisierungspolitiken und nationale Verantwortlichkeiten für die Rahmenseetzungen**
- **Neue Steuerungsoptionen und neue „Arbeitsteilung“ in den Städten**
- **Globalisierung und Lokalisierung: Chancen potenzieren, Risiken minimieren**

1. Dezentralisierungspolitiken und nationale Verantwortlichkeiten für die Rahmenseetzungen

Chancen:

- neue Finanzierungsspielräume durch neue Ausgabe- und Einnahmeverantwortlichkeiten
- mehr Spielräume der lokalen Verwaltungen und Entscheidungsträger
- verbesserte Kontrollmöglichkeiten der Verwaltung durch die Bürgerschaft
- bessere Mobilisierung lokaler Ressourcen

Risiken:

- inkonsistente und mangelhaft abgestimmte Dezentralisierungspolitik der Regierung
- Probleme bei der Neufestsetzung von Ausgabe- und Einnahmeverantwortlichkeiten
- Subnationale Verschuldung
- „Capturing“ durch lokale Eliten
- Kapazitätsdefizite auf subnationaler Ebene
- Probleme regionaler Ungleichheit

Handlungsempfehlungen:

- Effektive Mehrebenen-Kooperation mit horizontalen und vertikalen Anreizsystemen zur Steigerung der institutionellen Leistungsfähigkeit
- Schrittweise Reform der Governance auf subnationaler Ebene (Umstrukturierung der Verantwortlichkeiten auf sektoraler Ebene und Neudefinition des Aufgabenspektrums von Regierungshandeln; Umsetzung über Pilot- und Phasing-in-Programme mit Evaluierung)

- Einführung von Kontrollmechanismen und verlässlichen Regeln für das Regierungshandeln auf und zwischen allen Ebenen (gesetzliche Rahmensetzungen, Finanzsystem und Finanztransfer, harte Budgetzwänge auf allen Ebenen, externe und interne Überprüfungsverfahren, Regeln bzgl. subnationaler Verschuldung und Zugang zu Finanzen, interregionale Ungleichheit)

2. Neue Steuerungsoptionen und neue „Arbeitsteilung“ in den Städten

Hintergrund: Regierungen und Verwaltungen stehen unter neuem Wettbewerbsdruck

Handlungsempfehlungen:

- Dialog und Aufbau neuer Kommunikationsformen zwischen den Regierungs- und Verwaltungsebenen, den Akteuren der Zivilgesellschaft und des Privatsektors
- Entwicklung neuer Modelle der Partizipation (Wahlmodi)
- Neudefinition der Rolle des öffentlichen und privaten Sektors auf der lokalen Ebene (PPP, Privatsektor als Anbieter bislang öffentlicher Dienstleistungen, private Kreditmärkte)
- Modernisierung des lokalen öffentlichen Sektors (Neudefinition lokaler Institutionen, Finanzmanagement, Management von Humankapital, Bürgerorientierung, E-Partizipation, E-Dienstleistungen, lokale Sozialpolitik zur Armutsbekämpfung)

3. Globalisierung und Lokalisierung: Chancen potenzieren, Risiken minimieren

Hintergrund: Interessenkongruenz von Stadtverwaltungen und internationalen Unternehmen?

Interessen der Stadtverwaltungen: Verbesserung der Lebensqualität (mehr Ressourcen, Subsidiarität, mehr Autonomie)

Interessen internationaler Unternehmen: attraktive Investitionsstandorte (Infrastruktur, Arbeitskräfte/Fachkräfte, regionale Märkte, existierende Cluster, Good Governance)

Handlungsempfehlung:

- „Glokalisierung“ von Politik (Kooperation von Regierungen und IGOs, internationale Zusammenarbeit zivilgesellschaftlicher Akteure, Innovationen durch internationale Unternehmen)

Kernaussagen des Kommentars des Critical Expert Prof. Dr. Peter Herrle
(Fakultät Architektur, Umwelt, Gesellschaft, TU Berlin)

- Die Trag- und Transferfähigkeit westlicher Modelle der europäischen Stadt des 19. und 20. Jh. als selbst verfasster Bürgergemeinde (Max Weber) und der Idee der Kohärenz von Stadt sind in Frage zu stellen. Als Ergebnis von Fragmentierungsprozessen fallen in vielen Megastädten der weniger entwickelten Staaten Teile der Stadt aus der Kontrolle von Politik und Verwaltung heraus und werden zu „kleinen Staaten im Staate“, die anderen Gesetzmäßigkeiten unterliegen.
- Das Modell der Partizipation bürgerlicher Gesellschaften funktioniert in diesen Städten nicht.

- Eine zunehmend wichtige Rolle als Akteur in der Stadtentwicklung spielen die NGO (z.B. Vermittler zwischen Verwaltung/Politik und Privatsektor/Kapitalgebern). Dabei trägt deren fortschreitende internationale Vernetzung entscheidend zum Capacity Building bei.
- Es bilden sich neue Formen zivilgesellschaftlicher Organisationen in Bottom-up-Prozessen heraus, deren Kooperationsfähigkeit für neue Planungsprozesse von großer Bedeutung ist (Beispiel Federations in Südafrika). Hier sollten das Capacity Building und der Aufbau von Netzwerken unterstützt werden.
- Wir befinden uns in einer Transformationsphase des Modells Stadt (vielfach mehr als 50% informelle Stadtentwicklung in den Megastädten). Es gibt für die Lösung der neuen Aufgaben keine Patentrezepte. Neue und tragfähige Beteiligungsmodelle entstehen in der Regel im Zuge von Aushandlungsprozessen und unter Anknüpfung an die je spezifischen institutionellen, sozialen, politischen, ökonomischen und kulturellen Bedingungen vor Ort, wobei häufig ein Anknüpfen an traditionelle Organisationsformen der lokalen Ebene sinnvoll erscheint.

Kernaussagen des Kommentars des Critical Expert Gregor Meerpohl

(Misereor, Aachen)

- Die Praktiker haben vor Ort die Probleme zu lösen, die aus fehlerhaften Steuerungsmodellen entstehen. Hinsichtlich der Entwicklung von Steuerungsmodellen durch westliche Experten auf der Grundlage westlicher Modelle ist hier ein Mehr an Bescheidenheit angesagt.
- Die Dezentralisierung ist z.B. keinesfalls ein Allheilmittel, denn die Akteure in den Lokalverwaltungen haben nicht von vornherein ein handlungsleitendes Gefühl sozialer Verantwortung. Es besteht die Gefahr von Korruption und der Forcierung einer Stadtplanung für die Eliten. Dezentralisierung ist nicht ohne weiteres mit Demokratisierung gleich zu setzen.
- Es kommt darauf an, Kooperationsmöglichkeiten an der Basis auszuloten und gute Beispiele bekannt zu machen (Beispiel Federations in Südafrika). Zugleich können Einfluss und Macht zivilgesellschaftlicher Akteure durch Netzwerkbildung und Internationalisierung gestärkt werden (Capacity Building).
- Die Globalisierung sollte nicht zu positiv gesehen werden, denn sie löst in den Städten einen Verteilungswettbewerb z.B. hinsichtlich der Infrastrukturinvestitionen aus. Hohe Investitionen in die Infrastruktur an ausgewählten Standorten mit dem Ziel, ausländische Direktinvestitionen in die Stadt zu ziehen, verstärken z.B. die Investitionsdefizite in den informellen Bereichen der Stadt und können sogar Auslöser von Vertreibungen sein. Hier ist die Frage nach der Macht ausländischer Investoren zu stellen.

Ergebnisse der Diskussion in der Arbeitsgruppe:

Vorbemerkung: Die AG plädiert für **mehr Bescheidenheit** bei der Formulierung von Handlungsempfehlungen durch westliche Experten, für **mehr Respekt** vor den soziokulturell verankerten Strukturen und dem spezifischen Know-how der Akteure vor Ort sowie für eine **differenziertere Herangehensweise** an das Thema Megacities.

Westliche Modelle von Demokratie, Partizipation oder Dezentralisierung sind nicht direkt auf Städte übertragbar, die andere Entwicklungspfade durchlaufen haben und in ein je spezifisches kulturelles, ökonomisches, politisches und institutionelles Umfeld eingebettet sind. Aus einigen allgemeinen Trends der Megastadtentwicklung abgeleitete generelle Handlungsemp-

fehlungen müssen daher stets in Abstimmung mit den besonderen lokalen Gegebenheiten von den Akteuren vor Ort konkretisiert, verfeinert und handhabbar gemacht werden.

Neun Empfehlungen der AG an die deutsche Entwicklungspolitik

1. Das bislang vernachlässigte **Thema Verstädterung** (inklusive Megastädte) muss zu einem **Schwerpunkt der Entwicklungspolitik** werden.
2. Die **Differenzierung der Megastädte untereinander** muss stärker wahrgenommen und bei der Entwicklung von Handlungsstrategien berücksichtigt werden. Zu berücksichtigen sind: die Einbettung der jeweiligen Stadt in das globale, großregionale und nationale Städtesystem, die Einflüsse des jeweiligen politisch-administrativen und ökonomischen Systems, die spezifische Einbindung in die Prozesse der Globalisierung – Gewinner/Verlierer? Vor diesem Hintergrund gilt es, „Windows of Opportunity“ zur Steuerung auf lokaler und regionaler Ebene zu erkennen und konzeptionell politische Lösungen zu entwickeln.
Dabei sollte der **Fokus auf der Armutsbekämpfung und dem Ressourcenschutz** liegen.
3. Die **Binnendifferenzierung von Megastädten** muss stärker in den Blick genommen werden, d.h. die Realitäten vor Ort sind in ihrer Differenzierung wahrzunehmen. **Megastädte sind Konglomerate sehr unterschiedlicher Lebenswelten und Raumstrukturen.** Demzufolge bedarf es unterschiedlicher **Steuerungsmodelle**, die der horizontalen und vertikalen Differenzierung gerecht werden, aber zugleich über Scharniere in ein Gesamtsystem eingebunden sind. Scharnierfunktionen könnten hier die NGO wahrnehmen.
Es gilt, die **Auseinandersetzung mit der informellen Stadtentwicklung** zu einem Schwerpunkt deutscher Entwicklungszusammenarbeit zu machen. Gefordert sind **integrierte, holistische Ansätze** bei gleichzeitiger Abkehr von kurzfristigem Projektdenken und einer Hinwendung zum Denken und Handeln in langfristigen Prozessen (**mehr Kontinuität**).
4. Im Hinblick auf eine **drohende „institutionelle“ Spaltung** auch im Bereich der Stadtplanung (unterschiedliche Planungskulturen) sollte ein **Fokus auf „weiche Steuerungsformen“** gelegt werden, mit deren Hilfe z.B. Kommunikationsblockaden zwischen Akteuren der Zivilgesellschaft und der Verwaltungsebene überwunden werden können.
5. Angesichts des Auftretens neuer Akteure sowie aktueller Prozesse einer Neustrukturierung von Akteursnetzwerken und Machtbalancen sollte sich die deutsche Entwicklungspolitik für das **Anknüpfen an neue, innovative Akteurskonstellationen** (z.B. NGO) offen halten.
Zugleich bedarf es einer **Mehrgleisigkeit des Handelns**, denn es gilt, einerseits eine **leistungsfähige und verantwortungsbewusste Verwaltung** aufzubauen, die **dezentral und bürgernah** verfasst sein sollte, und andererseits den **Aufbau einer Zivilgesellschaft** zu stärken.
Notwendig ist zudem ein **Mehrebenenansatz** mit entsprechenden Vernetzungen zwischen der internationalen, nationalen und lokalen Ebene. Auf internationaler Ebene sollte die deutsche Entwicklungspolitik die Möglichkeit des „**Agenda Setting**“ in multilateralen Organisationen wie der Weltbank nutzen und sich für die stärkere Berücksichtigung der Probleme der BewohnerInnen informeller Siedlungen einsetzen. Ebenso sollte sie durch personelle und technische Zusammenarbeit Partnerländer unter-

stützen, die sich nicht zuletzt in den Städten um eine stärkere Ausrichtung der Verwaltungen an den Prinzipien der „Good Governance“ orientieren.

Hinsichtlich der **stärkeren Einbindung des Privatsektors** im Zuge von Privatisierungspolitiken gilt es, so genannte „**community based organizations**“ vorrangig einzubinden (z.B. bei Müll- und Abwasserentsorgung, Trinkwasserversorgung) und sich bei **PPP** vor allem auf **Kleinunternehmen** zu stützen, um die **lokale Ökonomie** zu fördern.

6. Notwendig sind eine **bessere Geberkoordination** auf deutscher Seite, eine größere **Transparenz in der Projektfindung** sowie eine **verbesserte Verfahrenskoordination** zwischen GFZ und KfW.
7. Bei der **Bekämpfung von Gewalt**, Kriminalität und Terrorismusgefahr muss die Ursachen- statt der Symptombekämpfung im Mittelpunkt stehen. Armut ist in den Megastädten besonders sichtbar und aufgrund der hohen Konzentration konfliktträchtiger als im ländlichen Raum. Hier gilt es, der Gewalt durch **Armutsbekämpfung** und den **Aufbau nachbarschaftlicher, solidarischer Netzwerke** entgegenzuwirken, wobei nicht selten an **traditionelle Strukturen der Selbstorganisation** angeknüpft werden kann. Auch hier kommt **NGO** bei der Vertrauensbildung und beim **Aufbau sozialer, politischer, ökonomischer und auf Wissen bezogener Kapazitäten** eine wichtige Rolle zu.
8. Es gilt, die Megastädte als entwicklungspolitisches Neuland mit entscheidender Zukunftsrelevanz in das Bewusstsein der Politik zu rücken und auf die aktuelle **Bedeutung der Förderung gemeinsamer, interdisziplinärer Forschungen mit Wissenschaftlern aus den jeweiligen Städten/Staaten** hinzuweisen. Hier sollte eine enge Vernetzung der Aktivitäten von BMZ, BMBF und anderer Initiativen sichergestellt werden.
9. Es kommt darauf an, sowohl die **Chancen** als auch die **Risiken der Globalisierung** für die Megastädte in weniger entwickelten Staaten in den Blick zu nehmen. So können die kulturellen und technologischen/kommunikativen Dimensionen der Globalisierung positiv zum **Aufbau von Lernpartnerschaften** zwischen Nord und Süd sowie Süd und Süd genutzt werden. Andererseits birgt die mangelnde Einbindungsbereitschaft der Global Player in lokale und nationale Entwicklungskontexte die Gefahr, dass exogener Kapitaldruck und exogenes Investoreninteresse partizipative, am Gemeinwohl orientierte und auf lokaler Ebene entwickelte Projekte im Fall von **Raumnutzungskonkurrenzen** zunichte macht.

Grundsätzlich stellt sich die **Frage nach dem Umgang mit Raumnutzungskonkurrenzen und -konflikten** in der „Stadt als Konglomerat“, nach dem **Zusammenhang von Raum- und Machtstrukturen**, nach **Steuerungsverfahren und -instrumenten in Konglomeraten von Räumen, Akteuren und Institutionen**. Die Entwicklung tragfähiger, den lokalen Gegebenheiten angemessener Lösungsansätze setzt die Berücksichtigung der von der AG aufgezeigten Rahmenbedingungen und Leitlinien voraus.

Rapporteur: Prof. Dr. Uta Hohn, Geographisches Institut der Ruhr-Universität Bochum