

KfW Entwicklungsbank

»»Standpunkte zur Entwicklungsfinanzierung



Nr. 3, 15. Oktober 2015

Nicht ohne Städte –
Über die Bedeutung von PERL-Cities

Autor: Michael Gruber

Bank aus Verantwortung

KFW

Inhalt

Executive Summary	3
Nicht ohne Städte – Über die Bedeutung von PERL-Cities	4
Die Stadt als Hebel für Entwicklung	4
PERL-Cities als Ziel	6
Schlüsse für die Entwicklungszusammenarbeit	8
Die Rolle der KfW	9

Executive Summary

In den Städten entscheidet sich, ob die Sustainable Development Goals (SDGs) zu erreichen sind. Städte bilden – künftig noch mehr als heute – den Grundstein für nachhaltige Entwicklung.

Städte entscheiden über die Zukunft unserer globalen Güter. Da deren bauliche Struktur maßgeblichen Einfluss auf Wirtschaftskraft, Ressourcenverbrauch und sozialen Zusammenhalt hat, werden hier aufgrund des rasanten Städtewachstums in den nächsten Jahren globale Weichen gestellt. Entsprechend hoch sollte die Aufmerksamkeit sein, die wir Städten künftig schenken.

Das Leitbild hierfür sind produktive, effiziente, resiliente und lebenswerte Städte, kurz PERL-Cities. Um diese Eigenschaften in bestehenden und neu wachsenden Städten zu realisieren, bedarf es neuer Finanzierungsinstrumente, mehr Mitteln, verbessertem kommunalem Finanzmanagement und Verwaltung, einem Mindestmaß an Stadtplanung sowie neuer Partnerschaften.

Nicht ohne Städte – Über die Bedeutung von PERL-Cities

Die Stadt als Hebel für Entwicklung

Warum werden Städte als Grundstein für nachhaltige Entwicklung gesehen? Einige simple Fakten illustrieren die Gründe dafür: Bereits Mitte des Jahrhunderts werden zwei Drittel der Menschen in Städten leben, während die Landbevölkerung sinken wird und zwar sowohl prozentual als auch in absoluten Zahlen. Schon heute wird in den Städten rund 80 % des weltweiten Bruttoinlandsprodukts¹ erwirtschaftet und die Städte sind für gut 70 % der CO₂-Emissionen² und des Endenergieverbrauchs³ verantwortlich. Dieser Trend wird sich künftig noch verstärken, denn bis 2050 kommen UN-Prognosen zufolge knapp 2,5 Milliarden Städter hinzu⁴. Dann werden rund sechs Milliarden Menschen in Städten leben, mehr als die Menschheit insgesamt noch im Jahr 2000 zählte. Gleichzeitig beschleunigt sich der Prozess der Verstädterung noch: In Europa und Lateinamerika hat die Zunahme der Urbanisierungsrate von 10 auf 50 % im Schnitt 150, respektive 200 Jahre, gedauert. In einigen Ländern Asiens findet dieser Prozess nun innerhalb von 55 bis 70 Jahren statt und vollzieht sich damit mehr als doppelt so schnell⁵.

Urbanisierung ist ein globaler Megatrend in nie dagewesener Dynamik. Dabei sind Städte schon heute die Zentren von Wirtschaft und Konsum.

Anders als von manchen Entwicklungsakteuren erhofft, gibt es bisher wenig Hinweise dafür, dass sich die Verstädterung durch höhere Investitionen im ländlichen Raum wesentlich verlangsamen lässt. Stattdessen muss man konstatieren, dass der Urbanisierungstrend unumkehrbar ist und sich unmittelbar auf die globale wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung auswirkt. Alle zentralen Zukunftsfragen - Energie, Klima, Ressourcenverbrauch, Wirtschaftswachstum bzw. Armutsminderung -, wie sie auch in den SDGs angelegt sind, können somit nur durch entsprechende Maßnahmen in den Städten gelöst werden. Deshalb sollten diese künftig mehr Aufmerksamkeit erhalten.

Nachhaltige Stadtentwicklung eröffnet aber auch besondere Chancen, weil auf vergleichsweise kleinem Raum viele Menschen erreicht werden können. Dadurch ist der Nutzen nachhaltiger Interventionen dort besonders hoch: So können Städte z. B. mehr Menschen einen Zugang zu sicherem Trinkwasser, Energie, Bildung, Gesundheit und Transport verschaffen. Die Wissenschaftler Luis Bettencourt und Geoffrey West gehen von einer 15-%-Regel aus: Verdoppelt sich die Einwohnerzahl, genügt es, 85 % mehr Infrastruktur bereitzustellen, seien es Straßen, Stromkabel, Wasserrohre oder Tankstellen⁶. Die Weltbank spricht von 35 % Einsparungen zwischen dicht besiedelten, gut entwickelten Flächen im Vergleich zu ausgedehnten, suburbanen Gebieten⁷. Auch Zugang zu Informationen sowie politische Teilhabe sind in Städten leichter zu gewährleisten, Arbeitsteilung und Innovation sind dort ebenfalls zu Hause. Schon immer galten Städte als Keimzellen des Fortschritts – künftig wohl mehr denn je.

Städte bieten zahlreiche Vorteile zur gleichwertigen und effizienten Versorgung der Menschen.

Zudem lässt sich nachweisen, dass Städte die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung maßgeblich beschleunigen können: So hat die Weltbank in einer Studie z. B. auf den positiven Zusammenhang zwischen Urbanisierung und Pro-Kopf-Einkommen von Ländern hingewiesen, nach dem kein Land den Middle Income Status erreicht hat, ehe der Urbanisierungsgrad auf 50 % gestiegen war.

1 World Bank 2013: Planning, Connecting, and Financing Cities - Now | 2 IPCC 2013: Chapter 12: Human Settlements, Infrastructure, and Spatial Planning | 3 IEA 2008: World Energy Outlook 2008 | 4 UN 2015: Department of Economic and Social Affairs: World Urbanization Prospects, the 2014 revision | 5 ADB 2012: Green Urbanization in Asia - Key Indicators for Asia and the Pacific 2012 | 6 Bettencourt & West 2010: A unified theory of urban living. Nature Vol. 467 | 7 World Bank 2010: Cities and Climate Change. An urgent Agenda

Entsprechend sollte sich die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) stärker als bisher auf Stadtentwicklung fokussieren. Es ist Eile geboten, denn die Gestaltung der urbanen Räume heute und morgen bestimmt das städtische Leben weit über dieses Jahrhundert hinaus. Die jetzigen Entscheidungen zur Gestaltung der Städte prägen sie über Jahrzehnte, falsche Weichenstellungen sind dann nur mit großem Aufwand zu korrigieren. Beispiel Transport: Städte, die ihr wachsendes Verkehrsaufkommen überwiegend über Individualverkehr abwickeln, können später nur sehr viel mühsamer Buslinien oder U-Bahnen bauen als es in neuen, geplanten Stadtteilen möglich wäre. Das Beispiel Los Angeles zeigt, wie schwer solche Korrekturen im Nachhinein fallen. Verkehrsinfakte und Smog prägen schon längst die Metropolen vieler Entwicklungs- und Schwellenländer – mit entsprechenden wirtschaftlichen und sozialen Kosten.

Die Städte von Heute bestimmen die Lebensverhältnisse von Morgen.

Bisher jedoch sind Wert und Bedeutung der Städte für nachhaltige Entwicklung oft nicht klar genug erkannt oder die Möglichkeiten, die sich hier bieten, noch nicht tatkräftig genug ergriffen worden. Dadurch entstehen vielerorts planlos neue Stadtteile, die eben gerade nicht nachhaltig sind und deren eigentliches Potenzial sich ins Gegenteil verkehrt und dadurch zu einem Entwicklungshemmnis werden kann. Ein Ende dieses „gefährlichen“ Flächenverbrauchs ist nicht in Sicht. Die Weltbank schätzt, dass sich der Flächenverbrauch bei einer Verdopplung der Einwohner verdreifacht. Oft werden Gebiete besiedelt, die für die Nahrungsmittelproduktion, den Erhalt der Biodiversität oder z. B. dem Schutz von Wasserressourcen eine wichtige Rolle spielen.

Städtisches Wachstum ist zu selten nachhaltig ausgelegt und wird so zur massiven Belastung für Umwelt- und Ressourcenschutz.

Ein weiteres Beispiel sind die wachsenden Slums, in denen derzeit nach UN-Angaben etwa eine Milliarde Menschen leben und deren Zahl sich bis Mitte des Jahrhunderts auf drei Milliarden erhöhen kann. Slums und informelle Siedlungen bieten meist all das nicht, was die SDGs als Ziele vorgeben: Sie sind weder menschenwürdig, noch gesund, noch versorgen sie die Menschen mit den nötigen Grunddienstleistungen. Hier verlagert sich ländliche Armut in städtische und potenziert negative Effekte sogar noch: Anstelle von einem breiten Angebot an Jobs sowie an Grund- und Weiterbildung in gut geführten Städten, erhöht sich das Gewaltpotenzial – meist von Jugendlichen – in Armutssiedlungen, in denen sie keine Perspektive für sich sehen. Die Bevölkerungsdichte wird dann nicht genutzt, um möglichst viele Menschen effizient mit dem Nötigsten zu versorgen und Entwicklungsperspektiven zu bieten, sondern es breiten sich z. B. Krankheiten bei unzureichenden hygienischen Bedingungen noch schneller aus.

Slums und informelle Siedlungen sind die Schattenseite der Städte. Sie bieten keine menschenwürdigen Lebensbedingungen.

Ähnliches gilt für die Energieversorgung, bei der ebenfalls in den nächsten Jahren wichtige Entscheidungen fallen. Bleibt es beim bisherigen Muster, verfestigen sich energieintensive und klimaschädliche Strukturen, die – ähnlich wie beim Transport – später viel schwieriger zu korrigieren sind. Dadurch bleiben Chancen ungenutzt, deren Wirkung weit über den jeweiligen urbanen Raum hinaus reichen.

Durch den hohen Energieverbrauch, ressourcenintensive Lebensstile und intensive Bautätigkeit und den damit resultierenden CO₂-Ausstoß sind Städte Treiber des Klimawandels. Umgekehrt beeinträchtigt der Klimawandel die Städte: Durch die hohe Konzentration von Menschen und Infrastruktur entstehen gerade in Städten in kürzester Zeit immense Schäden und Verluste. Oft sind es gerade die ärmeren Stadtgebiete, die besonders von Naturkatastrophen oder Wetterextremen betroffen sind. Unkontrollierte Urbanisierung resultiert oftmals in instabilen Gebäuden und anfälliger Infrastruktur. Arme Menschen können sich kaum vor den Auswirkungen des Klimawandels schützen, sei es durch bessere Häuser, wetterfeste Straßen oder solide Abwassersysteme, aber auch durch rechtliche Absicherungen wie Landtitel oder finanzielle Vorsorge, z. B. durch Versicherungen.

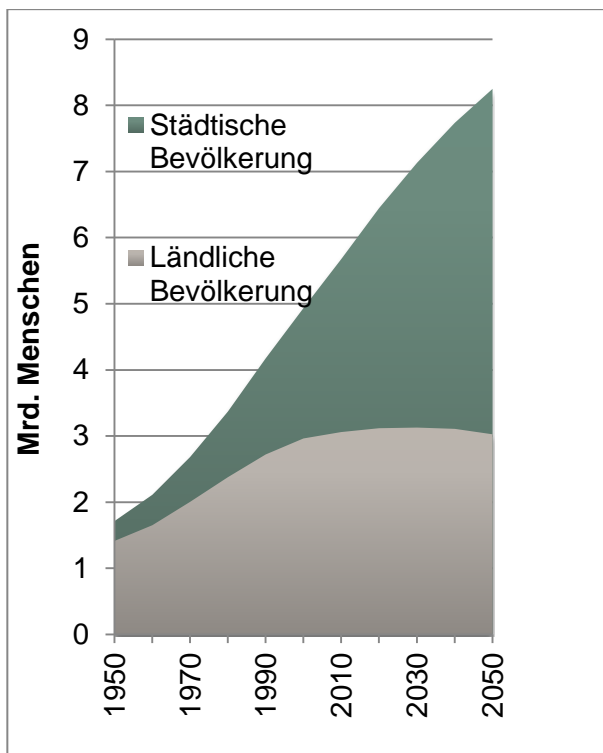
Städte sind Treiber und Opfer des Klimawandels

Um das zu ändern und um die Hebelwirkung der Städte zu nutzen, brauchen diese neben mehr Wissen über genau diese Zusammenhänge vor allem mehr Mittel. Zurzeit sind viele Städte chronisch unterfinanziert und nicht zuletzt ob ihres stetigen Zuwachses permanent überfordert. Man spricht von „unfunded mandates“, die sich letztlich nur durch Zugang zu externen Finanzierungsquellen beheben lassen. So rufen Städte im Moment nur etwa 4 % der Mittel aus dem „Clean Development Mechanism“ ab, viel weniger, als sie – gemessen an ihrer Bedeutung für den Klimawandel – eigentlich sollten. Die Herausforderungen liegen sowohl auf Seiten der externen Finanzquellen als auch bei den Städten selbst. Auf der einen Seite müssen externe Quellen sich vermehrt dem städtischen Investitionspotenzial öffnen und teils neue Finanzierungsdienstleistungen anbieten, die dem städtischen Kontext Rechnung tragen. Auf der anderen Seite gilt es für die Städte, ihre „financial literacy“ im Finanzmanagement unter Beweis zu stellen und wo nötig zu verbessern. Externe Investitionen brauchen ein Mindestmaß an Verlässlichkeit, z. B. in Fragen der Haushaltsführung, Ausgabenkontrolle oder dem Rechnungswesen. Städte müssen dabei auch nachweisen, dass sie ausreichende Einnahmen langfristig erzielen können (z. B. über Steuern, Gebühren oder auch Transferleistungen). Die financial literacy lässt sich über ein entsprechendes Rating der Kreditwürdigkeit nachweisen, wodurch Städte wiederum attraktiv für Investitionen werden und das nötige Kapital für nachhaltig geplante Projekte von unterschiedlichen Quellen (z. B. Finanzmärkte, Privatwirtschaft) beziehen können..

Es verlangt nach neuen und weitergehenden Finanzierungen, damit Städte ihren Potentialen gerecht werden können.

Abb. 1: Urbanisierung damals, heute und in der Zukunft

Die Städte wachsen weiter, ländliche Räume beginnen zu schrumpfen



Quelle: UN 2014: Department of Economic and Social Affairs: World Urbanization Prospects, the 2014 revision.

Grafik: KfW Entwicklungsbank

PERL-Cities als Ziel

Wie müssen Städte aber aussehen oder geschaffen sein, um weiter als Entwicklungsmotoren zu dienen? Aus Sicht der KfW benötigen Städte vier Eigenschaften, um auch künftig als Beschleuniger für umweltschonende wirtschaftliche und ge-

sellschaftliche Entwicklung zu wirken: Sie müssen produktiv, effizient, resilient und lebenswert – kurz PERL - sein:

- **Produktiv:** Zur Produktivität einer Stadt gehört die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und Beschäftigungskraft. Produktivität ist zugleich eine wichtige Voraussetzung für die anderen drei PERL-Stränge: Um diese zu finanzieren und aufrecht zu erhalten, brauchen Städte eine stabile Einnahmegrundlage.
- **Effizient:** Effizienz umfasst den gesamten Umgang mit natürlichen Ressourcen in einer Stadt: Energieeffiziente Gebäude, Transport und Beleuchtung tragen zum Klimaschutz bei. Eine flächensparende und nutzungsgemischte Stadtstruktur ermöglicht kurze Wege, die energiesparend mit dem öffentlichen Nahverkehr, gesund zu Fuß oder mit dem Fahrrad bewältigt werden können. Eine ausgeprägte Kreislaufwirtschaft schützt die Umwelt und verringert den Bedarf an Ressourcen wie Wasser oder Rohstoffen. Moderne Technologien und IT-Systeme können die Effizienz einzelner Bereiche erhöhen und über Sektoren hinweg Synergien schaffen.
- **Resilient:** Resilienz ist im Zeitalter des Klimawandels ein wichtiger Faktor. Es geht darum, die Wahrscheinlichkeit von externen Shocks zu vermindern und die negativen Folgen, sollten sie doch eintreten, zu minimieren. Gerade in dicht besiedelten und exponierten Gebieten sind Katastrophenwarnsysteme, Flut- oder Sturmschutzmaßnahmen und eine widerstandsfähige und erdbebensichere Infrastruktur unerlässlich.
- **Lebenswert:** Die Lebensqualität in einer Stadt entscheidet über das Wohlbefinden seiner Bewohner. Lebenswert ist sie dann, wenn sie alle Bürger mit Wasser und Strom versorgt und ihnen angemessene Möglichkeiten der Mobilität bietet. Zugleich sollen Städte ihren Bewohnern Zugang zu Bildungs-, Gesundheits- und Freizeiteinrichtungen verschaffen. Saubere Stadtluft, Grünflächen und gesunde Naherholungsgebiete erhöhen die Lebensqualität. Ein kulturelles Angebot, die Ausweisung und Erhaltung von denkmalgeschützten Bauten schaffen Identifikationspunkte für die Einwohner. Sichere und gewaltfreie öffentliche Räume, demokratische Teilhabe und eine möglichst geringe Ungleichheit runden diese Qualitäten ab.

Ermöglicht und verstetigt werden die PERL-Eigenschaften durch eine effiziente Stadtverwaltung, städtische Infrastruktur und adäquate Finanzierungen.

Abb. 2: PERL-Cities

Nachhaltige Städte sind PERL-Städte



Grafik: KfW Entwicklungsbank

Schlüsse für die Entwicklungszusammenarbeit

Aus der wachsenden Verstädterung und dem ausgeführten Zielbild ergeben sich für die Entwicklungszusammenarbeit verschiedene Konsequenzen:

- **Neue Finanzierungsmechanismen einführen:** Damit Städte in ihrer Bedeutung angemessen berücksichtigt werden können, bedarf es neuer, auf ihre Bedürfnisse zugeschnittener Finanzierungsmechanismen. Das heißt umgekehrt aber auch, die Städte brauchen bessere Kapazitäten im finanziellen Management und in der Projektentwicklung, sonst werden sie kaum in der Lage sein, zusätzliche Finanzquellen zu erschließen. Erhebung, Verwaltung und Sicherstellung stadt-eigener Ressourcen bilden die Grundlage jeder Fremdfinanzierung und müssen durch entsprechendes Management gestützt werden. Nötig sind zudem darauf eingehende Städteratings, die es bisher nur vereinzelt gibt, die aber für den Zugang zu privatem sowie internationalem Kapital bedeutsam sind. Ohne ein verstärktes Augenmerk auf Mittel der nationalen und internationalen Kredit- und Kapitalmärkte sowie auf der Integration der Privatwirtschaft wird sich Investitionsbedarf in Städten weder kurz- noch langfristig decken lassen.
- **Stadt und Umland betrachten:** Ein stärkerer Fokus auf die Städte allein genügt nicht. Nötig sind vielmehr umfassende Ansätze für ganze Stadtregionen, weil Städte stark mit ihrem Umland verwoben und beide voneinander abhängig sind. Das Umland profitiert mindestens so sehr von starken Städten wie die urbane Bevölkerung selbst, etwa in Form von Absatzmärkten für Produkte aus dem ländlichen Raum, dem Zugang zu Innovationen, Ideen, Material und – für die nähere Umgebung – auch in Gestalt von Arbeitsplätzen und Einkommensmöglichkeiten. Umgekehrt lebt die Stadt auch von und mit ihrem Umland. Sie braucht deren Nahrungsmittel, die frische Luft, das Wasser, Holz und andere Ressourcen. Sie braucht aber z. B. auch Mangroven für den Flutschutz, Bäume gegen Erdbeben und Freiflächen für Wasserrückhaltebecken.
- **Integrierte Bewertungsansätze anlegen:** Neben sektoralen Ansätzen bedarf es auch integrierter Ansätze, die bewerten, wie nachhaltig eine Stadt tatsächlich ist, um sie erst dann mit entsprechenden Investitionsportfolios zu verbinden. Die Projekte und Programme selbst müssen nicht unbedingt multi-sektoral erfolgen, sondern können wie bisher umgesetzt

werden, aber sie müssen sich in einen größeren, „räumlichen“ Ansatz und Plan einfügen. Nur so lässt sich beurteilen, ob Projekte und Programme wirklich ihr Ziel – die nachhaltige Stadt – erfüllen, nach dem Motto „think integrated, plan integrated, invest specifically.“

- **Vorausschauende Stadtplanung garantieren:** Damit die beschleunigte Urbanisierung der nächsten Jahre nicht unkontrolliert geschieht, bedarf es einer zukunftsgerichteten Stadtplanung. Damit ist in erster Linie das Straßen- und Transportnetz gemeint, aber auch das gezielte Freihalten von bestimmten Flächen. Diese können wichtig sein für den Trinkwasserschutz oder Frischluftschneisen, aber auch für öffentliche Gebäude wie Krankenhäuser, Schulen, Verwaltungszentren und ähnliches mehr. Und sie werden eines Tages für den öffentlichen Nahverkehr gebraucht. Das alles funktioniert nur, wenn Pläne existieren, die über die unmittelbare Gegenwart hinausreichen und den künftigen Bedarf antizipieren und z. B. Straßen- und Blocklayouts für künftige Stadtgebiete vorgeben.
- **Neue Partnerschaften schließen:** Um Städte viel stärker als bisher nachhaltig auszurichten, braucht es neue Partnerschaften. Zum einem mit dem Privatsektor, zum anderen muss die Zusammenarbeit mit Partnern aus der Stadtentwicklung verbessert werden. Denn das bisherige System weist eine große Kluft auf: Städte haben Projektideen, Umsetzungswillen und immensen Bedarf. Sie stehen zudem in vielen Entwicklungsfragen an vorderster Front, weil sie ganz nah an den Bürgern sind. Aber Städten mangelt es an Geld und sie haben kaum Zugang zu Finanzierungen. Umgekehrt haben Finanziere zwar Geld, aber kaum Zugang und Vertrauen zu den Städten. Daher braucht es Brückenbauer, die diese Kluft schließen – „bridging the finance gap“. Das können Organisationen sein, die Städte gut kennen und ihre jeweilige Lage einschätzen können, die Pläne und Projekte vorbereiten. Solche Organisationen könnten die Kommunen mit Finanzierern verbinden. Finanzierungen könnten so auch besser in den jeweiligen städtischen Kontext eingepasst werden. Obwohl es erste Aktivitäten in diesem Bereich gibt, sind die Potentiale noch lange nicht ausgeschöpft.

Die Rolle der KfW

Die KfW Bankengruppe verfügt über umfangreiche Erfahrung im Bereich der Stadtentwicklung – in Deutschland wie auch weltweit. Mit einer Vielzahl von Programmen unterstützt die KfW in Deutschland Städte und Gemeinden, Landkreise, kommunale Unternehmen, Eigenbetriebe und Zweckverbände, sowie gemeinnützige Unternehmen und ÖPPs bei der Infrastrukturfinanzierung, energetischen Stadtsanierung und energieeffizientem Bauen. Vorhaben in den Bereichen Gebäudesanierung, Wärme- und Stromversorgung, Stadtbeleuchtung, Wasserversorgung und Abwasserentsorgung sowie Verkehr werden gefördert. Ausgehend von einzelnen Gebäuden wurden einige Förderprogramme auf Quartiersebene ausgeweitet. Im Bereich energieeffizientes Bauen und Sanieren ist der KfW-Energieeffizienzhaus-Standard zu einer bekannten Marke geworden.

Die KfW ist weltweit aktiv und will ihr Engagement für nachhaltige Städte weiter ausbauen. Dabei kann sie sich stets auf Erfahrungen aus Deutschland stützen.

Diese Erfahrung aus Deutschland kommt in angepasster Form auch in Entwicklungs- und Schwellenländern zum Einsatz, etwa bei der Finanzierung von wirtschaftlicher Infrastruktur wie Häfen, Straßen oder Märkte (**P**roduktivität), bei Kreditlinien für die Förderung energieeffizienter Gebäude (**E**ffizienz), bei Anpassungsprogrammen im Zusammenhang mit dem Klimawandel (**R**esilienz) oder bei der Finanzierung von Maßnahmen zur Grundversorgung wie Wasser, Strom und Bildung (**L**ebensqualität). Dies sind nur einige Beispiele, die zeigen, dass die KfW sich bereits für PERL-Cities engagiert. Im Anbetracht der fortschreitenden Urbanisierung gilt es, dieses Engagement jetzt auszuweiten: Dies nicht nur volumenmäßig, sondern gerade in den Bereichen neue Finanzierungsmechanismen, integrierte Ansätze, vorausschauender Stadtplanung und neuen Partnerschaften.

Impressum

Herausgeber
KfW Bankengruppe
Geschäftsbereich KfW Entwicklungsbank
Palmengartenstraße 5-9
60325 Frankfurt am Main
Telefon 069 7431 -0
Telefax 069 7431 -2944
info@kfw-entwicklungsbank.de
www.kfw.de

Redaktion
Kompetenzcenter Energie, Wasser und Landwirtschaft

Fotos
Quelle: KfW-Bildarchiv, Urheber: Jörg Böhling