

**MANAGING THE MEGA-URBAN REGIONS OF ASEAN COUNTRIES:
POLICY CHALLENGES AND RESPONSES**

International Conference, Asian Institute of Technology
Bangkok, 30. November bis 3. Dezember 1992

Gerhard HATZ, Wien*

Ein wesentliches Charakteristikum des Urbanisierungsprozesses in den ASEAN¹⁾-Ländern (Thailand, Malaysia, Singapur, Philippinen, Indonesien und Brunei) ist das überproportionale Wachstum ihrer Metropolen. Zwar nehmen in den Kernstädten die Zuwachsraten der Bevölkerung bereits ab, doch werden nun vor allem die Randzonen der Ballungsräume von massiven Urbanisierungs- und Suburbanisierungsprozessen erfaßt. Flächenmäßig hat die Ausdehnung der Metropolen die (administrativen) Stadtgrenzen bei weitem überschritten und greift in zunehmendem Ausmaß vor allem entlang der Hauptverkehrsachsen auf die traditionell meist landwirtschaftlich dominierten Umlandgemeinden über. Die Kernstädte verbinden sich mit dem benachbarten Umland zu megaurbanen Regionen. Ein Ende dieser Entwicklung ist derzeit nicht abzusehen:

Der Verstädterungsgrad in der Region ist mit gegenwärtig ca. 34 % im internationalen Vergleich immer noch eher gering.²⁾ Prognosen der Vereinten Nationen sagen eine weitere Zunahme der städtischen Bevölkerung voraus. Nach diesen Schätzungen soll im Jahr 2020 die gesamte Einwohnerzahl in den ASEAN-Staaten rund 489 Mill. betragen. Davon werden 274 Mill. (56 %) in urbanen Räumen leben, wobei sich das Wachstum der urbanen Bevölkerung primär auf die fünf metropolitanen Agglomerationen dieses Raumes – Bangkok, Jakarta, Metro Manila, Kuala Lumpur und Singapur – konzentrieren wird.

Zukunftsorientierte Szenarien sprechen unter Fortschreibung der bisherigen Entwicklung bereits von sogenannten Entwicklungskorridoren, welche über nationale Grenzen hinweg mehrere megaurbane Regionen einschließen. Langfristig wird sogar die Entstehung eines überregionalen Pazifik-Asien Korridors, der von Wladiwostok im Norden bis Bali im Süden reicht und die regionalen Wachstumskorridore von Japan, Ost- und Südostasien verbindet, nicht ausgeschlossen.³⁾

* Univ.-Ass. Dr. Gerhard Hatz, Institut für Geographie der Universität Wien,
A-1010 Wien, Universitätsstraße 7

Doch schon heute scheinen die Metropolen an ihrem Wachstum und den daraus resultierenden Problemen zu ersticken. Um die Funktionsfähigkeit dieser so ungemein rasch anwachsenden städtischen Agglomerationen zu gewährleisten, ist dringender Handlungsbedarf gegeben. Das Ziel der Konferenz "Managing the Mega-Urban Regions of ASEAN Countries: Policy Challenges and Responses", die vom "Asian Institute of Technology" in Kooperation mit dem "Canadian Universities Consortium" organisiert wurde, bestand daher im wesentlichen darin, in insgesamt 26 Vorträgen, zehn Diskussionsgruppen und zwei Exkursionen primäre Probleme der megaurbanen Regionen zu analysieren, aber auch Problemlösungsstrategien für die kommunale Planung zu entwickeln.

Die Tagung fand vom 30. November bis 3. Dezember 1992 am Asian Institute of Technology in Bangkok, Thailand, statt. Insgesamt nahmen 169 Wissenschaftler und Planer aus Thailand, Bangladesch, USA, Kanada, Singapur, Kenya, Malaysia, Indonesien, Australien, Philippinen, Vietnam und Japan teil. Als offizieller Vertreter des Instituts für Geographie der Universität Wien war der Verfasser der einzige Teilnehmer aus einem europäischen Land.

Folgende Problemfelder wurden im Rahmen der Tagung diskutiert:

- Bevölkerungsentwicklung und -strukturen,
- Wirtschaftswachstum, Industrialisierung und Beschäftigungsstrukturen,
- Wohnungsmarkt, Infrastruktur und Landnutzung,
- Verkehrswesen und Kommunikation,
- Umweltschutz und
- institutionelle Maßnahmen in den Bereichen Planung, Administration und Management der megaurbanen Regionen.

Fallstudien aus Singapur, Metro Manila, Jakarta, Kuala Lumpur und Bangkok beleuchteten die lokalen Ausprägungen der behandelten Problematik. Die inhaltlichen Schwerpunkte der Tagung werden im Folgenden kurz dargestellt.⁴⁾

Als wesentliche Ursachen des Wachstums der metropolitenen Regionen wurden – neben der Revolution im Transportwesen als technologische Voraussetzung – makroökonomische Faktoren identifiziert. Die ökonomische Bedeutung der ASEAN-Metropolen und ihre wirtschaftliche Entwicklung ist eng mit ihrer Rolle im Rahmen der internationalen Arbeitsteilung verknüpft: Die Internationalisierung der Wirtschaft hatte die Bildung einer globalen urbanen Hierarchie zur Folge. An der Spitze dieser Hierarchie stehen "world cities" wie London, New York oder vielleicht schon in naher Zukunft auch Singapur. Diese steuern die Akkumulation und Zirkulation des Kapitals. Die zweite Hierarchieebene bilden die Hauptstädte mit regionaler Bedeutung in marktorientierten Wirtschaften. In ihnen werden die Entscheidungen, die in den "world cities" getroffen werden, auf nationaler Ebene umgesetzt. Die Metropolen der ASEAN-Staaten sind hier einzuordnen, wie etwa die Analyse der direkten Auslandsinvestitionen und

deren Bedeutung für die Entwicklung der megarurbanen Regionen zeigt. Ein Großteil des Wirtschaftswachstums in den ASEAN-Staaten wird von ausländischen Investoren getragen (M. DOUGLASS).

Die ökonomischen Zukunftsperspektiven der megarurbanen Regionen in den ASEAN-Staaten hängen somit eng mit der Position und Funktion ihrer Metropolen als Knotenpunkte im Netzwerk des internationalen Austausches von Kapital, Waren, Dienstleistungen und Information zusammen. Das Angebot und die Effizienz ihrer Transport- und Kommunikationsinfrastruktur beeinflussen zusätzlich ihre Rolle in der nationalen und internationalen Wirtschaft (P.J. RIMMER).

Wenn auch die megarurbanen Regionen als Motoren der wirtschaftlichen Entwicklung identifiziert werden können – mehr als die Hälfte des Bruttonationalproduktes der ASEAN-Staaten wird in diesen Regionen erzielt –, so ist die Kapazität der städtischen Planung und Administration mit dem explosionsartigen Wachstum der Mega-Cities offensichtlich überfordert. Die Folge davon sind zahlreiche gravierende Probleme auf dem Arbeits- und Wohnungsmarkt, Defizite im Bereich der städtischen Infrastruktur wie zum Beispiel in der Versorgung mit Trinkwasser und der Entsorgung von Müll und Abwässern, die Überlastung der Verkehrsinfrastruktur sowie Schwierigkeiten im Umweltbereich, welche die Funktionsfähigkeit der megarurbanen Regionen in Frage stellen. Beispiele zeigen die Schattenseiten des Booms auf:

Mehr als ein Drittel der Bevölkerung von Metro Manila und mehr als ein Viertel der Einwohner von Bangkok und Jakarta leben in Slums und Squattersiedlungen. Das Straßennetz in diesen Städten ist hoffnungslos überlastet. Zu den Hauptverkehrszeiten beträgt die durchschnittliche Reisegeschwindigkeit oft weniger als 8 km/h, oft sogar nur 1-2 km/h. Schätzungen ergaben, daß in Bangkok die Verkehrsprobleme der Stadt ca. US-\$ 1 Mrd. jährlich kosten, hervorgerufen etwa durch zusätzlichen Benzinverbrauch und verlorene Arbeitszeit. Monatlich werden aber in der thailändischen Metropole durchschnittlich 4.000 neuzugelassene PKW registriert; der Anteil der Straßenfläche an der Gesamtfläche der zentralen Stadtbereiche liegt jedoch mit 12 % weit unter dem durchschnittlichen Anteil von 20-30 % in den entwickelten Ländern.

Diese Entwicklung bleibt nicht ohne Folgen für die Umwelt. Häufig belasten dichter Smog und Schadstoffemissionen die Luftqualität der Städte. Eine im Jahr 1989 durchgeführte Studie in Bangkok ergab, daß mehr als 10 % der Einwohner an chronischen Erkrankungen der Atemwege leiden.

Auch der zunehmenden Konzentration von Industrieunternehmen sind die Kapazitäten der Metropolen bei weitem nicht gewachsen. In Metro Manila übersteigt der Energiebedarf bei weitem das Angebot. Regelmäßige Zusammenbrüche des Stromnetzes sind die Folge. Das "Philippine Department of Trade and Industry" gab 1992 bekannt, daß während einer Stunde Stromausfall die Textilfabriken in Metro Manila 2,3 Mill. Pesos verlieren (R.S. ADACHI, A.A. LAQUIAN, I.M. ROBINSON).

Zusätzliche Probleme ergeben sich in den Randbereichen der megarurbanen Regionen. Die Entstehung von New Towns und Industrial Estates, aber auch von Freizeiteinrichtungen, wie Golfanlagen für die wohlhabenden Bevölkerungsschichten, eingestreut zwischen landwirtschaftlichen Anbaugebieten oder bereits brachliegenden Spekulationsflächen, kennzeichnen die heterogene Flächennutzungsstruktur in den Wachstumszonen als sichtbarer Ausdruck der Ineffizienz der Stadtplanung und ihrer Instrumente in den Ballungsräumen der ASEAN-Staaten.

Gleichzeitig verstärkt das boomartige Wachstum der jeweiligen Metropolen regionale Disparitäten in den einzelnen Staaten. Die Planung in den ASEAN-Ländern steht daher zusätzlich vor dem Dilemma, einerseits den Ausbau der megarurbanen Regionen weiterzuverfolgen, um im internationalen Wettbewerb zu reüssieren – charakteristisch ist dabei etwa die Konkurrenzsituation zwischen Bangkok und Singapur –, andererseits aber durch die Konzentration öffentlicher Investitionen auf die megarurbanen Regionen die Disparitäten in den jeweiligen Staaten zugunsten ihrer Metropolen zu verstärken (M. DOUGLASS).

Durch Strukturverbesserungen im ländlich-agrarischen Bereich und die Förderung des Ausbaus von Klein- und Mittelstädten als dezentrale Entwicklungspole sollen räumliche Disparitäten abgebaut und der weitere Zustrom von Migranten in die megarurbanen Regionen eingedämmt werden (E.M. PERNIA). Dezentralisierungsstrategien blieben bisher jedoch in vielen Fällen erfolglos. So hat etwa das Beispiel Thailand gezeigt, daß trotz entsprechender Maßnahmen, wie etwa der Subventionierung von Betriebsansiedlungen in peripheren Räumen, nach wie vor ein Großteil der Investitionen im Großraum Bangkok getätigt wird.⁵⁾

Strukturverbesserungen in den megarurbanen Regionen selbst bleiben daher ein dringendes Anliegen, basierend auf der Annahme, daß es unwahrscheinlich ist, daß die Klein- und Mittelstädte die massiven Urbanisierungsprozesse absorbieren können. Zusätzlich zu den Dezentralisierungsbestrebungen soll daher die Effizienz der megarurbanen Regionen verbessert werden. Um geeignete Maßnahmen zur Erhaltung beziehungsweise der Verbesserung der Funktionsfähigkeit der Metropolen zu entwickeln, gilt es zunächst, die Ursachen der Mißstände zu orten.

Nicht das Wachstum der Mega-Cities per se, sondern das Management der megarurbanen Regionen und daraus resultierende Defizite in der Planung und Verwaltung können primär als Ursache der Mißstände identifiziert werden. Traditionelle Formen der urbanen Verwaltung sind für die geänderten Anforderungen in diesen Ballungsräumen nicht mehr geeignet. Durch die enorme flächenmäßige Ausdehnung schließen die megarurbanen Regionen die Kompetenzbereiche einer Vielzahl von lokalen Verwaltungsbehörden ein. Die die administrativen Stadtgrenzen überschreitende flächenmäßige Ausdehnung der Metropolen hat somit zu einer Aufspaltung der regionalen politischen und planerischen Zuständigkeiten geführt. So sehen sich municipale Behörden in der Kernstadt oft mit divergierenden Interessen der Verwaltungsorgane in den Umlandge-

meinden oder -provinzen konfrontiert. Überregionale Planungskonzepte für die gesamte metropolitane Agglomeration können daher kaum verwirklicht werden.

Auch innerhalb der einzelnen räumlichen Verwaltungseinheiten einer megaurbanen Region sind die Planungs- und Verwaltungsaufgaben auf eine Vielzahl von nationalen, regionalen und lokalen Administrationen mit unterschiedlichen Kompetenzen, etwa in den Bereichen Abfallentsorgung, Trinkwasserversorgung und öffentlicher Verkehr verteilt. Allein in Bangkok sind mehr als 50 Institutionen in den Bereichen Planung und Verwaltung involviert. In einigen der Mega-Cities wurden städtische Dienstleistungen zumindest teilweise privatisiert. Kompetenz- und Koordinationsprobleme im Management der Metropolen sind die Folge.

Um die Probleme im Management der megaurbanen Regionen in den Griff zu bekommen, wurden bisher vor allem zwei Strategien verfolgt:

1. Die Etablierung von überregionalen metropolitenen Verwaltungsorganen mit einer die gesamte urbane Region umfassenden Jurisdiktion, wie beispielsweise die "Bangkok Metropolitan Administration" in Bangkok. Sie blieben jedoch in den meisten Fällen ohne Kompetenzen und konnten daher die Erwartungen, die in sie gesetzt wurden, nicht erfüllen.
2. Die Erstellung von sogenannten "masterplans" für die gesamte megaurbane Region. Sie sollen die Richtlinien für zukünftige räumliche Entwicklungskonzepte bilden. Tatsächlich sind bereits für die meisten megaurbanen Regionen "masterplans" vorhanden. Deren Umsetzung scheitert jedoch meist daran, daß sie bis jetzt keine gesetzlich verbindlichen Planungsgrundlagen darstellen und daher bestenfalls "empfehlenden" Charakter besitzen.

Dies kann unter anderem darin begründet werden, daß diese "masterplans" oft nur allgemeine Empfehlungen und Richtlinien für die Stadtentwicklung beziehungsweise Flächennutzung enthalten. Da sich diese Pläne primär mit Fragen der Infrastruktur oder des Wohnbaus beschäftigen, konkurrieren sie oft ökonomische Entwicklungsziele. Die Ausarbeitung der Pläne erfolgt oft "top down". Regionale Entscheidungsträger oder Organisationen, wie etwa "Non Governmental Organisations", werden bei ihrer Erstellung nur selten konsultiert, die Interessen des privaten Sektors finden in den Planentwürfen kaum Berücksichtigung.

Bevölkerungsvorausschätzungen, die den Plänen zugrunde liegen, sind höchst unrealistisch und wurden von der tatsächlichen Entwicklung meist überholt, so daß sich sehr bald starke Abweichungen zwischen den tatsächlichen und den in den "masterplans" formulierten Flächennutzungsstrukturen ergaben.

Die in den Leitlinien formulierten Entwicklungskonzepte haben sich in der Praxis als zu unflexibel erwiesen, um Neuorientierungen, die aufgrund von geänderten Rahmenbe-

dingungen erforderlich wären, zu ermöglichen. Kontrollmaßnahmen, die im allgemeinen einen integrierten Bestandteil der "masterplans" darstellen, blieben in den meisten Fällen ineffektiv. Zu sehr auf technologische und/oder architektonische Planungsbedürfnisse ausgerichtet, sind die in den Plänen gesetzten Standards, etwa in bezug auf Parzellengrößen oder Infrastruktureinrichtungen, meist viel zu hoch und oft für einkommensschwache Bevölkerungsschichten unerschwinglich. In Malaysia ist etwa die in der Planung enthaltene Norm für die Relation Straßenfläche pro Gebäude viermal höher als in den USA oder in Westeuropa. Auch wird bei der Planerstellung das mangelnde Durchsetzungsvermögen der Planungsbehörden in den meisten Entwicklungsländern in der Regel zu wenig bedacht (E.M. BRENNAN, A.A. LAQUIAN).

Als wichtige Voraussetzung für die zukünftige Planung der megaurbanen Regionen müssen daher die Regierungen in den ASEAN-Staaten einen integrierten Zugang für das Management ihrer urbanen Regionen entwickeln. Gegenwärtig werden diese von einer Vielzahl von Verwaltungseinheiten und sektoral verantwortlichen Ämtern, Ministerien und Abteilungen verschiedener Ressorts verwaltet. Als Konsequenz ist die Möglichkeit, integrierte Maßnahmen etwa im Bereich der Müllentsorgung zu setzen, sehr schwierig, vor allem dort, wo verschiedene politische Strategien involviert sind.

Folgende Maßnahmen wären daher im Bereich des Managements der megaurbanen Regionen zu setzen: Neben der Entwicklung integrierter nationaler, regionaler und lokaler Strategien sind Änderungen im institutionellen Bereich, in Form eines Wechsels von projektorientiertem Management zu metropolitalem Management und einer Zentralisierung von Entscheidungsprozessen und Kontrollaufgaben, dringend erforderlich (T.G. McGEE).

Wie durch geeignetes Management Strukturverbesserungen erzielt werden können, zeigt eine Auswahl von Fallbeispielen aus den Bereichen Verkehr, Wohnungsmarkt und Wasserversorgung:

Die Lösung des *Verkehrsproblems* – darin waren sich die Referenten einig – liegt primär im Ausbau des öffentlichen Verkehrs. Dadurch können nicht nur Energieersparnisse erzielt werden, sondern, bedingt durch die höheren Transportkapazitäten und den geringeren Flächenanspruch der öffentlichen Verkehrsmittel, auch höhere Bebauungsdichten und damit eine Reduzierung des "urban sprawl". War die Verkehrsplanung der Mega-Cities wie etwa in Bangkok oder Jakarta auf eine Förderung des PKW-Verkehrs ausgerichtet, so zeigt das Beispiel Singapur, daß die Verkehrsprobleme durch geeignete politische Maßnahmen weitestgehend gelöst werden können: So ist Singapur das einzige Land der Welt mit einem strikten "Area Licensing Scheme (ALS)".

Dieses Schema basiert auf der streng ökonomischen Überlegung, daß die PKW-Benützer für die gesamten Kosten (ökonomische, soziale und umweltbezogene Kosten), die der Gebrauch des PKW verursacht, aufzukommen haben. Konkret bedeutet dies unter anderem hohe Straßenbenützungs- und Parkplatzgebühren. Für die Verwendung eines

PKW mit weniger als drei Insassen zu den Hauptverkehrszeiten im CBD-Bereich wird eine monatliche Gebühr von US-\$ 60,- eingehoben. Diese und zahlreiche andere begleitende Maßnahmen haben zu einer effektiven Reduzierung der Verkehrsbelastung durch PKW zu den Hauptverkehrszeiten beigetragen. Es darf jedoch nicht übersehen werden, daß den Bewohnern Singapurs ein ausgezeichnetes leistungsfähiges öffentliches Verkehrssystem zur Verfügung steht (V.S. PENDAKUR, R.S. ADACHI).

Im Bereich des *Wohnungswesens* konnte ein enger Zusammenhang zwischen dem wirtschaftlichen Entwicklungsstand und der Leistungsfähigkeit des Wohnungsmarktes – gemessen etwa durch Preisindikatoren, wie die Relation des Haushaltseinkommens und der Wohnungskosten, oder durch Quantitätsindikatoren, wie die Zahl der produzierten Wohneinheiten und Investitionen auf dem Wohnungsmarkt, aber auch durch Qualitätsindikatoren, wie die Wohnfläche pro Person und Anteil der Wohneinheiten aus festem Baumaterial – festgestellt werden. Deutliche Unterschiede ergaben in der Leistung des Wohnungsmarktes zwischen den wirtschaftlich schwächeren (Philippinen und Indonesien) und wirtschaftlich erfolgreicheren Staaten (Thailand, Malaysia und Singapur).

Das wirtschaftliche Wachstum in den ASEAN-Staaten (mit Ausnahme der Philippinen) führte in den meisten Fällen auch zu einer Leistungssteigerung auf dem Wohnungsmarkt. Deutlich ergab sich daraus die Forderung nach Verbesserungen im Bereich des Wohnungsmarktes: Unterstützung von Maßnahmen zur Beschleunigung der wirtschaftlichen Entwicklung. Politische Maßnahmen wie beispielsweise in den Bereichen Subventionierung und Wohnungsfinanzierung auf der Nachfrageseite, Schaffung von geeigneten Rahmenbedingungen für einen wettbewerbsorientierten Markt im Baugewerbe auf der Angebotsseite, sollen unter Rücksichtnahme auf die Bedürfnisse der Beteiligten darauf abzielen, daß wirtschaftliche Erfolge auch in Leistungsverbesserungen am Wohnungsmarkt umgesetzt werden können, vor allem vor dem Hintergrund der Tatsache, daß durchaus auch Einflüsse des Wohnungsmarktes auf makroökonomische Entwicklungen bestehen (S. ANGEL, S.K. MAYO).

Die *Wasserversorgung* ist eines der schwerwiegendsten Probleme der südostasiatischen Metropolen. So besitzen in Bangkok nur 66 % Prozent der Haushalte einen Wasseranschluß, in Metro Manila sind es ca. 50 %. In Jakarta ist die Hälfte der Bevölkerung gezwungen, Wasser von Verkäufern zu erwerben. Sie bezahlen dafür 13mal mehr als jene Haushalte, welche an das Wasserleitungssystem angeschlossen sind.

Aufgrund der mangelnden Wasserversorgung beziehen viele der Haushalte Wasser aus eigenen Brunnen. Der daraus resultierende übermäßige Entzug von Grundwasser führt zu Versalzungen und Landabsenkungen. Im südlichen und östlichen Bereich der Bangkok Metropolitan Area kommt es beispielsweise auf einer Fläche von ca. 1.000 km² zu Absenkungen von ca. 5-10 cm pro Jahr, mehr als es etwa in Venedig jemals beobachtet werden konnte. Als in Metro Manila die Grundwasserreserven erschöpft waren, wurden die Brunnen vertieft. Diese Maßnahmen waren nicht nur sehr kostenintensiv, sondern

haben durch die daraus resultierenden Überentnahmen den Grundwasserspiegel auf 200 Meter unter dem Meeressniveau abgesenkt. Das Einsickern von salzhaltigem Meerwasser war die Folge. In Jakarta ist Meerwasser bereits bis zu 15 km ins Landesinnere eingesickert und greift bereits die Stahlkonstruktionen von Hochhäusern im Zentrum an. Die unzureichende Versorgung mit Trinkwasser veranlaßt die Haushalte, das Wasser vor Gebrauch abzukochen. Nicht nur die Erschöpfung der knappen Brennholzreserven, sondern auch Luftverschmutzung und zusätzliche Belastungen der Haushaltsbudgets sind die Folge. In Jakarta werden zu diesem Zweck pro Jahr etwa US-\$ 50,-- pro Haushalt ausgegeben – in Summe etwa 1 % des Bruttosozialprodukts der Metropole.

Die Leitungssysteme der meisten Mega-Cities sind veraltet und unzureichend. Sie stammen, wie zum Beispiel in Jakarta oder Metro Manila, oftmals noch aus der Kolonialzeit und versorgen primär nur die zentralen Bereiche der Städte. Viele Metropolen in den Entwicklungsländern waren bisher nicht in der Lage, ihre Leitungssysteme bis in die peripheren Wachstumszonen auszubauen. Überdies sind die vorhandenen Leitungsnetze dringend sanierungsbedürftig. So gehen im Durchschnitt etwa 30 - 50 % (!) des eingespeisten Wassers auf dem Weg zum Verbraucher verloren. Für die notwendigen Ausbau- und die Sanierungsarbeiten fehlen jedoch die finanziellen Mittel. Aus traditionellen und politischen Gründen, basierend auf der Annahme, daß die Wasserversorgung eine soziale Dienstleistung darstellt, werden nur geringe Gebühren, die durchschnittlich nur 35 % der tatsächlichen Kosten abdecken, für den Wasserverbrauch eingehoben. Hohe öffentliche Subventionen sind die Folge.

Welche Maßnahmen können zu einer Verbesserung der Situation führen? Untersuchungen zeigen, daß das Angebot an Basisinfrastruktur auch für Haushalte mit geringem Einkommen durchaus erschwinglich sein kann, vor allem vor dem Hintergrund der Tatsache, daß Alternativen, wie etwa der Verkauf von Trinkwasser durch Händler, meist höhere Kosten verursachen. Die Aufgaben im Managementbereich liegen dabei in der Überzeugung der Konsumenten, daß höhere Gebühren auch eine Verbesserung des Angebots bedeuten. Die Entwicklung geeigneter Finanzierungspläne ermöglicht es auch einkommensschwachen Bevölkerungsschichten, am Angebot öffentlicher Dienstleistungen zu partizipieren.

Neben Maßnahmen zur Senkung des Wasserverbrauchs können durch Verbesserungen in den Bereichen Betrieb und Wartung deutliche Kostensenkungen erzielt werden. So rentiert sich etwa die Reparatur leckender Leitungsrohre schon nach ein bis zwei Jahren. Die Anpassung an spezifische lokale Gegebenheiten kann die Aufschließung bisher unversorgter Gebiete, vor allem im Bereich der Squattersiedlungen an der Peripherie, wesentlich erleichtern. So erscheint zum Beispiel die Verlegung von Leitungssystemen mit hohem Leitungsdruck, entsprechend dem US-amerikanischen Industriestandard, in jenen Stadtteilen, in denen sich nur maximal einstöckige Häuser befinden, nicht erforderlich. Darüberhinaus ist zu erwarten, daß die hohen Kosten, welche die Einhaltung dieser Standards verursachen, vor allem in einkommensschwachen Gebieten nicht durch entsprechende Einnahmen abgedeckt werden können (E.M. BRENNAN).

Verbesserungen in den angesprochenen Bereichen können jedoch nur dann erreicht werden, wenn die entsprechenden finanziellen Voraussetzungen gegeben sind. Aus Gründen des raschen Wachstums der Mega-Cities in den Entwicklungsländern, konkurrierender Ansprüche an die Stadtplanung und von Einkommensverlusten als Folge unzureichender Steuersysteme sind in den Kommunen die Budgetmittel für die Lösung der anstehenden Probleme knapp.

Besonders jene megaurbane Regionen, in denen die Bereiche Wohnen und Arbeiten auf verschiedene Jurisdiktionen aufgeteilt sind, haben ernsthafte Finanzierungsprobleme. Betroffen sind etwa Verwaltungseinheiten, die nur geringe ökonomische Aktivitäten aufweisen, aber einen Großteil der Wohnbevölkerung der megaurbanen Region beherbergen: Während die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen hohe Kosten verursacht, bestehen nur begrenzte Möglichkeiten der Kostenrückerstattung durch entsprechende Steuereinnahmen. Da sich regionale Umschichtungssysteme öffentlicher Gelder am lokalen Steueraufkommen orientieren, wird der finanzielle Spielraum dieser Regionen zusätzlich eingeengt.

In zahlreichen Studien wurde vorgeschlagen, die steuerlichen Kompetenzen aus dem Verantwortungsbereich der zentralen Regierungsstellen auszugliedern und in die Hände der kommunalen Behörden zu legen, um das Angebot an physischer und sozialer Infrastruktur zu verbessern. Die Festlegung von öffentlichen Ausgaben und Steuersätzen durch städtische Körperschaften ermöglicht eine bessere Anpassung der Finanzierungspläne an lokale Bedürfnisse, da städtische Wachstumssektoren besser eingeschätzt und das Steuersystem darauf abgestimmt werden kann.

Folgende Rahmenbedingungen wurden als geeignet erachtet, kommunale Einkommensquellen zu erschließen und ein effizienteres Finanzierungssystem in den megaurbanen Regionen zu etablieren:

- Für die Bereitstellung von öffentlichen Gütern und Dienstleistungen, die einem identifizierbaren Kreis von Nutznießern innerhalb einer Jurisdiktion zu Gute kommen, erscheinen die Einhebung von direkten Steuern und/oder Benützungsgebühren als geeignetes Finanzierungsinstrument. Dies betrifft etwa die Bereiche Wasserversorgung, Kanalisierung, Elektrizität, Kommunikationsinfrastruktur sowie öffentlicher Verkehr und Wohnungswesen.
- Öffentliche Dienstleistungen, die der Allgemeinheit zu Gute kommen, wie Verwaltungsbelange, Verkehrsüberwachung, Straßenbeleuchtung und öffentliche Sicherheit, sollen aus lokalen Steuereinnahmen finanziert werden.
- Die Bereitstellung von Mitteln zur Finanzierung von Dienstleistungen, die signifikante "spillovers" auf benachbarte Verwaltungseinheiten erzeugen, wie zum Beispiel in den Bereichen Erziehung, Gesundheit und Wohlfahrt, sollten auf staatlicher Ebene und/oder durch lokale Transfers geregelt werden.

Die Finanzschwäche der Metropolen in den Ländern der Dritten Welt und der steigende Bedarf an Qualität und Quantität der Infrastruktureinrichtungen erfordern zusätzlich dringende Änderungen in institutionellen Bereichen und im Management. Durch eine stärkere Involvierung des privaten Sektors können die Kommunen als alleinige Anbieter von Infrastruktureinrichtungen entlastet und die damit verbundene Abhängigkeit von öffentlichen Mitteln und Subventionen unter Ausnützung der finanziellen und technischen Kapazitäten der Privatwirtschaft reduziert werden. Die Schaffung eines geeigneten Rahmens, der es den privaten Unternehmen ermöglicht, unter gleichen Bedingungen – Ausschaltung wettbewerbsverzerrender Maßnahmen wie etwa die Begünstigung des öffentlichen Sektors durch Subventionen oder regulative Bestimmungen – mit öffentlichen Institutionen zu konkurrieren, kann nicht nur das Angebot städtischer Dienstleistungen verbessern, sondern auch die Belastung der öffentlichen Finanzen reduzieren.

Eine der Möglichkeiten, den privaten Sektor am Ausbau und der Finanzierung öffentlicher Infrastruktureinrichtungen zu beteiligen, bieten "build, operate and transfer" (BOT)-Projekte. "Projektgesellschaften", die aus einem Konsortium von privaten Investoren gebildet werden, finanzieren, errichten und betreiben Infrastruktureinrichtungen und übergeben sie nach einer bestimmten Zeit an den öffentlichen Auftraggeber. BOT-Projekte befinden sich in zahlreichen ASEAN-Staaten entweder in Planung oder wurden bereits mit Erfolg realisiert – wie beispielsweise mautpflichtige Straßenprojekte und eine Wasseraufbereitungsanlage in Malaysia oder der "Second Stage Expressway" und die Vorarbeiten zum Aufbau eines integrierten, leistungsfähigen Massenverkehrsystems in Bangkok (z.B. Bangkok Skytrain, Hopewell Transit and Expressway).

Die Vorteile von BOT-Projekten liegen auf der Hand: Sie ermöglichen die Bereitstellung von Infrastruktureinrichtungen, die ohne Mithilfe des privaten Sektors nicht angeboten werden könnten. Zusätzlich tragen die Einführung neuer Technologien und wettbewerbsähnlicher Verhältnisse zur Effizienzsteigerung bei. Auf der anderen Seite verlangen BOT-Projekte eine ausgewogene Balancierung von öffentlichen und privaten Interessenten. Um die Wahrung öffentlicher Anliegen zu gewährleisten und dabei genug Anreize für privates Kapital zu bieten, muß es der öffentlichen Hand gelingen, private Investoren zu überzeugen, ihr Kapital langfristig zu binden. Dies kann nur durch die Etablierung geeigneter Maßnahmen gelingen: Eine realistische Preispolitik, welche die tatsächlichen Kosten berücksichtigt (etwa in den Bereichen Wasserversorgung und sanitäre Einrichtungen), ermöglicht den privaten Investoren die Erzielung akzeptabler Renditeraten. Die Offenlegung von Rechenschaftsberichten soll das notwendige Vertrauen des privaten Sektors in die finanziellen Gebarungen der öffentlichen Institutionen erhöhen (E.M. BRENNAN, D. WEBSTER).

Strukturverbesserungen in den megaurbanen Regionen sind jedoch langfristig nur dann erreichbar, wenn sie in ein entsprechendes räumliches Entwicklungskonzept eingebettet werden. Welche – vor allem räumliche – Muster sollen die zukünftigen Strukturen der Mega-Cities bilden?

Neben verschiedenen Szenarien, die entwickelt wurden, scheint es am wahrscheinlichsten und unter den gegebenen Voraussetzungen bis zu einem gewissen Grad auch wünschenswert, daß sich die megaurbanen Regionen in den ASEAN-Staaten ähnlich einer polynuklearen Struktur entwickeln werden, wie sie beispielsweise aus Los Angeles bekannt ist, ergänzt jedoch durch ein ausreichendes Angebot an schnellen Massenverkehrsmitteln. Dieses polyzentrische Muster bildet sich aus relativ selbständigen, integrierten Siedlungseinheiten, meist in Form von New Towns und/oder Satellitenstädten, welche durch ein leistungsfähiges Verkehrssystem miteinander verbunden sind. Die Integration von Wohn- und Arbeitsstätten (etwa im Bereich der Leichtindustrie), aber auch zentraler Funktionen wie etwa Betriebsstätten des Einzelhandels, soll die metropolitane Region entlasten, ohne die Agglomerationsvorteile zu beeinträchtigen. Die Vorteile einer polyzentrischen Struktur sind offensichtlich:

- Senkung der Anforderungen in den Bereichen Energie, Verkehr und Flächenverbrauch,
- Kostenersparnisse durch Reduzierung der Pendeldistanzen,
- Schutz der natürlichen Ressourcen und der Umwelt und
- Minimierung der Infrastrukturkosten.

Wenn auch in der Planung der Megastädte polyzentrische Entwicklungsmuster vorgesehen sind, so wurden sie, wie die Praxis gezeigt hat, bisher entweder nicht realisiert oder waren aus Gründen fehlender finanzieller Mittel für den Ausbau der notwendigen Infrastruktur, wegen des Mangels an geeigneten Planungsinstrumenten in den Bereichen Flächenwidmung und Landnutzung und an geeigneten Verwaltungsstrukturen sowohl auf lokaler als auch auf metropolitaner Ebene in den seltensten Fällen erfolgreich (T.G. MCGEE, I.M. ROBINSON, D. WEBSTER).

Trotz der angesprochenen Probleme können die Entwicklungschancen der megaurbanen Regionen im allgemeinen als günstig erachtet werden. Noch haben sich die Strukturen, vor allem in den Wachstumszonen, nicht verfestigt. Steuernden Eingriffen von seiten der Planung sind daher gute Erfolgsaussichten einzuräumen.

Die ASEAN-Staaten befinden sich (mit Ausnahme der Philippinen) nach wie vor in einer Wachstumsphase, deren Dimension jene der westlichen Industrienationen bei weitem übersteigt. Auch von ökonomischer Seite scheinen daher die entsprechenden Voraussetzungen gegeben. Hier schließt sich der Kreis: Um diese wirtschaftliche Prosperität auch weiterhin zu gewährleisten, erscheint eine rasche Umsetzung von Strukturverbesserungen in den megaurbanen Regionen in diesem Raum unbedingt notwendig. Dabei dürfen jedoch begleitende Maßnahmen zum Abbau regionaler Disparitäten nicht übersehen werden.

Die Tagung vermittelte nicht nur interessante Einblicke in die aktuellen Strukturen und Prozesse in den megaurbanen Regionen der ASEAN-Staaten, sondern führte den Teilnehmern auch die negativen Begleiterscheinungen der dynamischen Entwicklung in

diesen Metropolen drastisch vor Augen. Faßt man die Quintessenz der Beiträge zusammen, so wurde manifest, daß zur Lösung der anstehenden Probleme flexible und integrierte Planungskonzepte zu entwickeln sind. Nicht auf die Übernahme von Planungsidealen aus den entwickelten Ländern, sondern vielmehr auf die Berücksichtigung von regionalen Bedürfnissen und Entwicklungspotentialen soll dabei das Hauptaugenmerk gelegt werden. Die im Rahmen der Veranstaltung vorgestellten Problemlösungsstrategien beinhalteten aber auch durchaus wertvolle Anregungen für die zukünftige Entwicklung von Stadtplanungsmodellen in den westlichen Industrienationen. Eine Publikation der Beiträge ist geplant.

Endnoten

- 1) Association of South East Asian Nations.
- 2) Da dieser Wert nur die urbane Bevölkerung innerhalb der administrativen Stadtgrenzen berücksichtigt, ist der tatsächliche Urbanisierungsgrad in den ASEAN-Staaten vermutlich höher anzusetzen.
- 3) Vergleiche dazu das Referat von P.J. PRIEMER.
- 4) Die Namen der Referenten sind dabei in weiterer Folge jeweils in Klammern angegeben.
- 5) Die Problematik der Metropolisierung und Dezentralisierung in Thailand wurde bereits ausführlich dargestellt. Vergleiche dazu: HATZ G., HUSA K., WOHL-SCHLÄGL H. (1993), Bangkok Metropolis – eine Megastadt in Südostasien zwischen Boom und Krise. In: FELDBAUER P., PILZE., RÜNZLER D., STACHER I. (Hrsg.), Megastädte. Zur Rolle von Metropolen in der Weltgesellschaft (= Historische Sozialkunde, Beiheft 2), S. 149-189. Böhlau, Wien.

ZOBODAT - www.zobodat.at

Zoologisch-Botanische Datenbank/Zoological-Botanical Database

Digitale Literatur/Digital Literature

Zeitschrift/Journal: [Mitteilungen der Österreichischen Geographischen Gesellschaft](#)

Jahr/Year: 1993

Band/Volume: [135](#)

Autor(en)/Author(s): Hatz Gerhard

Artikel/Article: [Managing the mega-urban regions of asean countries: policy challenges and responses 247-258](#)