

STEFFEN MILDNER

Arbeitsschwerpunkte der Technischen Zusammenarbeit im Bereich der Stadt- und Regionalentwicklung

1. Einleitung

Im Rahmen der bundesdeutschen Entwicklungshilfe begannen die ersten Projekte der Integrierten Regional- und Stadtentwicklung vor rund 10 Jahren, also zu Beginn der zweiten Entwicklungsdekade. In der ohnehin erst kurzen Geschichte unserer Entwicklungshilfe stellen sie damit einen relativ jungen Projekttyp dar – verglichen etwa mit Förderungsprogrammen für die tropische Landwirtschaft oder Projekten der technischen Infrastruktur.

Bezeichnenderweise fehlt diese Tradition nicht nur bei der staatlichen Entwicklungshilfe. Auch im Bereich von Forschung und Lehre fanden sich vor 10 Jahren nur vereinzelte Aktivitäten. Die wenigen Veröffentlichungen zu Planungsfragen in der Dritten Welt standen seinerzeit in deutlichem Kontrast zur Literaturschwemme über bundesdeutsche Planungsthemen. In kurzer Zeit stieg dann jedoch das Interesse an diesem Problem- und Arbeitsfeld so sprunghaft an, daß heute zumindest das Thema „Stadtplanung in Entwicklungsländern“ fester Bestandteil zahlreicher Lehrprogramme ist.

Die ersten Projekte der Regional- und Stadtentwicklung im Rahmen der Technischen Zusammenarbeit (TZ) wurden zu einem Zeitpunkt in Angriff genommen, als sich die Planungsaktivitäten in den Entwicklungsländern noch vorwiegend auf drei Bereiche beschränkten:

- die vorwiegend makro-ökonomische Planung auf nationaler Ebene, die regionale Aspekte ebensowenig aufgriff wie Fragen der Verstädterung,
- die vorwiegend technisch ausgerichteten Projektierungen, die Standortfragen als sekundär betrachteten,
- Planungen auf städtischer Ebene, die sich in der Regel auf das Entwerfen von Flächennutzungsplänen beschränkten.

Die ersten Maßnahmen, die im Rahmen der internationalen Entwicklungshilfe mit dem Anspruch auf einen „Integrierten Planungsansatz“ durchgeführt werden, konzentrie-

ren sich auf wenige „Vorzeige“-Regionen und Ballungszentren.

Im vergangenen Jahrzehnt ist sowohl bei der Mehrzahl der Entwicklungsländer als auch bei den nationalen und internationalen Entwicklungshilfeinstitutionen die Einsicht gewachsen, daß punktuelle und überwiegend monosektoral ausgegerichtete Einzelmaßnahmen nur einen unzureichenden Beitrag zur Lösung der in der Regel komplexen Probleme leisten.

Mit der weiteren Verschärfung der Stadt-Land-Polarisierung, mit dem rapiden Wachstum städtischer Armut in den Metropolen und mit dem weiteren Zurückfallen von Problemregionen wurde die Notwendigkeit einer wirksamen Entwicklungsinitiierung und -steuerung deutlich. Die hier ansetzenden Projekte der Integrierten Stadt- und Regionalentwicklung unterscheiden sich von den konventionellen Strategien der Problemlösung vor allem dadurch, daß sie die zentrale Rolle einer leistungsfähigen Administration für sektorübergreifende Planung und Koordination berücksichtigen.

Die Anzahl der Projektanträge aus Entwicklungsländern, die den Begriff „integriert“ enthalten, ist in den letzten Jahren stark angestiegen. Trotz der oft universellen, inhaltsleeren oder direkt mißbräuchlichen Verwendung dieses Ausdrucks scheint sich hier ein Auffassungswandel oder zumindest eine breitere Verunsicherung gegenüber isoliert geplanten und durchgeführten Einzelmaßnahmen abzuzeichnen.

Positiv ist zu vermerken, daß das steigende Interesse an sektorübergreifenden Projektansätzen, die auch Fragen der interinstitutionellen Koordination und der räumlichen Ordnung aufgreifen, auch mit einer zunehmend realistischeren Einschätzung des tatsächlichen Integrationsbedarfs und der praktischen Verknüpfungsmöglichkeiten verbunden war. Während früher ein scharfer Kontrast zwischen einerseits punktuellen Maßnahmen und andererseits sehr breit angelegten „umfassenden“ Planungs- und Projektansätzen bestand, konzentrieren sich heute die Bemühungen auf die Konzipierung praktikabler Zwischenlösungen.

2. Überblick über bisherige Arbeiten und zukünftige Schwerpunkte

2.1 Arbeitsbereich

Das Aufgabenspektrum der bundesdeutschen Technischen Zusammenarbeit bei Projekten der Stadt- und Regionalentwicklung war in der zweiten Entwicklungsdekade außerordentlich breit. Dies betrifft sowohl den Gegenstand als auch die Art der Projektzusammenarbeit. Die Breite ergibt sich bis zu einem gewissen Ausmaß zwangsläufig aus den Unterschieden in Entwicklungsstand, Problemkonstellation und Rahmenbedingungen in den verschiedenen Entwicklungsländern. Sie war jedoch auch eine Folge des Antragsprinzips und der Zurückhaltung der Bundesregierung im Hinblick auf eine aktive und selektive Projektfindung.

Das Spektrum der durchgeführten Projekte umfaßt folgende Bereiche:

- Raumordnungspolitik/Nationale Stadtentwicklungspolitik,
- Regionalplanung,
- Stadtentwicklungsplanung und Durchführung städtischer Entwicklungsprogramme,
- Förderung ländlicher Zentren,
- Slumsanierung,
- Aufbau von Planungsgrundlagen und Planungsinformationssystemen,
- Wohnungsbaupolitik und Unterstützung von Institutionen des Minimalen Wohnungsbaus.

Einen weiteren großen Bereich stellen die Projekte der „Integrierten Ländlichen Entwicklung“ dar, die zunehmend unter regionalplanerischen Gesichtspunkten konzipiert werden, die aber hier nicht Gegenstand der Erörterung sind¹.

2.2 Deutscher Beitrag

Hinsichtlich der Art des deutschen Beitrags bei den genannten Projektfeldern ergibt sich ebenfalls ein breites Spektrum unterschiedlicher Leistungskategorien. Im Rahmen der Technischen Zusammenarbeit steht naturgemäß die Entsendung von Fachkräften im Vordergrund, wobei jedoch deren Funktion und ihr Verhältnis zu den Institutionen des Partnerlandes sehr unterschiedlich sein können. Neben den Grobkategorien Beratung, Studienstiftung, Ausbildung und Durchführung (z. B. Bauleitung) ergibt sich bei den komplexen Projekten der Stadt- und Regionalentwicklung ein Bedarf nach weiterer Differenzierung. Selbst innerhalb der Aufgaben der sogenannten „Planungsberatung“ finden sich in der Regel unterschiedliche Beteiligungsformen der ausländischen Berater, die oft auf eine Mischung von Stabs- und Linienfunktionen hinauslaufen.

Entsandt werden sowohl Einzelberater als auch kleinere Teams, die je nach Schwerpunkt der Aufgabenstellung aus Fachleuten der folgenden Disziplinen bestehen: Regional-

wirtschaft, Stadtplanung, Soziologie, Agrarökonomie, Ingenieurwissenschaften, Architektur, Geographie, Verwaltungs- und Organisationswissenschaften.

In Ergänzung zur Personalentsendung als eigentlicher Aufgabe der Technischen Zusammenarbeit wurden in den letzten Jahren die Möglichkeiten zur Finanzierung von konkreten Durchführungsmaßnahmen erweitert. Neben der Realisierung in der Regel kleinerer Maßnahmen über die sogenannten „Betriebsmittel“ eines Projektes wurde das Instrument des „Finanzierungsbeitrages“ geschaffen, mit dem auch umfangreichere Programme (etwa zur Förderung ländlicher Zentren) über nicht rückzahlbare Zuschüsse unterstützt werden.

Die Spannweite der Projekte im Bereich der Stadt- und Regionalentwicklung umfaßt damit einen Bereich, dessen Extreme wie folgt skizziert werden könnten: Planungsberatung auf nationaler Ebene in einem Schwellenland durch ein Team von Langzeitexperten versus Slumsanierung in einem „Least Developed Country“ (LLDC) durch Finanzierung der lokalen Personal- und Sachkosten und den intermittierenden Einsatz von Kurzzeitexperten.

Die Laufzeit der Projekte schwankt zwischen zwei und acht Jahren, wobei sich insgesamt eine Tendenz zu längeren Laufzeiten bei verringerter Personalbesetzung abzeichnet. Damit soll den relativ langwierigen institutionellen Prozessen in den Partnerländern stärker Rechnung getragen werden.

2.3 Schwerpunktbereiche

Seit 1970 wurden im Rahmen der bundesdeutschen TZ mehr als 30 Projekte im Bereich der Stadt- und Regionalentwicklung gefördert. Der regionale Schwerpunkt lag dabei in Lateinamerika, gefolgt von Afrika. Inhaltliche Schwerpunkte lagen bei der Planungsberatung auf regionaler Ebene und der integrierten Stadtentwicklung.

Der engere Bereich des Minimalen Wohnungsbaus war in der Vergangenheit nur in Einzelfällen Gegenstand von Kooperationsprojekten. Aufgrund der Entwicklung neuer Projekttypen wie z. B. „Site-and-Service“- oder „Squatter-Upgrading“-Programmen kann hier mit einer steigenden Nachfrage der Entwicklungsländer nach Beratungs- und Finanzierungsleistungen gerechnet werden, die den entwicklungspolitischen Erfordernissen stärker Rechnung tragen als frühere – sogenannte – „Low-Cost-Housing“-Programme. Während die Durchführung kleinerer Implementierungsmaßnahmen etwa im Rahmen der Mittelstadtförderung über den Einsatz lokaler Fachkräfte möglich ist, ergeben sich für die Inangriffnahme einer größeren Zahl von Beratungsprojekten Grenzen als Folge des verfügbaren Angebots. Die Zahl der Experten, die über die notwendige entwicklungsländerspezifische Spezialisierung etwa in den zentralen Bereichen der Wohnungsbaufinanzierung, der Organisationsberatung und des Community Development verfügen, ist nach wie vor sehr begrenzt.

Die in der Bundesrepublik für die Durchführung von Projekten der Technischen Zusammenarbeit zuständige Institution, die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH, geht davon aus, daß auch zukünftig die

¹ Zum dabei verfolgten Ansatz siehe: Drechsler, H. D.: Ländliche Regionalentwicklung – ein neuer Strategieansatz und seine Problematik. In: Innere Kolonisation. 30. Jh. (1981) H. 1, S. 18 ff.

Bereiche Regionalplanung/Regionalentwicklung sowie Förderung von Mittelstädten und ländlichen Zentren Schwerpunktbereiche der Zusammenarbeit sein werden. Die Erwartungen über die zukünftige Projektentwicklung basieren dabei auf den entwicklungspolitischen Zielvorgaben des Bundesministeriums für Wirtschaftliche Zusammenarbeit² wie auch auf der Analyse der Bedarfssituation der Entwicklungsländer, die sich in Projektanträgen niederschlägt.

2.4 Darstellung von Projektkomponenten

Die folgenden Ausführungen beschränken sich auf die Bereiche Regionalplanung und Mittelstadtförderung. Dabei wird die Darstellung der einzelnen Arbeitsbereiche in den Vordergrund gestellt – zwangsläufig auf Kosten der Beschreibung ihrer inhaltlichen Ausfüllung. Dies erscheint zunächst zur Erhöhung der Transparenz über die Art und die Ansatzpunkte der Entwicklungszusammenarbeit in diesem Bereich erforderlich. So stellt sich etwa wegen der Tatsache, daß eine Regionalplanung in Bolivien und eine Regionalplanung in Äthiopien mit völlig verschiedenen Problemstellungen, politischen, rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen konfrontiert sind – und damit auch verschiedenartige Funktionen erfüllen müssen –, nicht die Frage nach einem generell anwendbaren Regionalplanungskonzept im inhaltlichen Sinne, das heißt im Sinne des konkreten Problemlösungsbeitrages für die jeweilige Zielgruppe.

Die vielfältigen Urteile und Vorurteile über das Arbeitsfeld erfordern zunächst vielmehr eine Darstellung des „Gemeinsamen Nenners“, das heißt der aus der Bedarfssituation der Entwicklungsländer notwendigen und der an den Angebotsmöglichkeiten der Entwicklungshilfeinstitutionen möglichen Projektkomponenten.

Die Darstellung der Projektkomponenten bzw. Arbeitsbereiche erscheint auch erforderlich, um die übliche Koppelung der Begriffe „Planen“ und „Bauen“ zu hinterfragen. Erstaunlicherweise stellt diese Begriffskombination in der bundesrepublikanischen Diskussion den Regelfall dar, nicht aber die ebenfalls denkbare Kombination „Planung und Finanzierung“, „Planung und Administration“, „Planung und Organisation“ oder „Planung und Management“. Die Koppelung von Planen und Bauen ist Ausdruck der unbestritten notwendigen Implementationsorientierung der Planung, nur ist der engere Bereich des „Bauens“ (wegen des verfügbaren lokalen Know-how) seltener ein Bereich der Technischen Zusammenarbeit (also des Transfers von Know how) als die Bereiche Finanzierung, Administration, Organisation und Management.

3. Der Schwerpunktbereich Regionalplanung

3.1 Ausgangslage

Die meist aus der Kolonialzeit übernommenen Verwaltungsstrukturen zeigen in vielen Entwicklungsländern eine

ausgesprochen zentralistische Ausprägung. Ressortentscheidungen auf nationaler Ebene werden oft ohne ausreichende Kenntnis der örtlichen Probleme und ohne Berücksichtigung ihrer regionalen Auswirkungen getroffen. Neben zahlreichen anderen Faktoren verstärkt das fehlende Problembewußtsein in der Regel die Bevorzugung der Metropole bei öffentlichen und privaten Investoren und die entsprechende Vernachlässigung der Randgebiete. Die ohnehin angelegte Polarisierung wird so weiter verstärkt.

Durch die Schaffung oder den Ausbau regionaler Außenstellen der verschiedenen Sektorministerien konnten meist nur sehr begrenzt Verbesserungen erreicht werden – vielmehr wurden durch ihre Existenz die enormen Koordinations- und Planungsdefizite vor Ort noch offenkundiger. Die hier ansetzenden Bemühungen vieler Länder, ihr Planungssystem um die regionale Ebene zu ergänzen, haben zwangsläufig zu unterschiedlichen Organisationsformen geführt. Das Spektrum reicht von regionalen Entwicklungsgesellschaften, die sowohl planen als auch über eigene Budgets direkt Projekte und Entwicklungsprogramme in mehr als einem Sektor durchführen, bis zu reinen Außenstellen des Planungsministeriums, deren vorrangige Aufgabe die Beschaffung von regionalen Inputs für die nationale Fünfjahresplanung ist. Trotz dieser Unterschiede haben Regionalplanungsinstitutionen oft die folgenden gemeinsamen Schwierigkeiten:

- schwache oder unklar definierte Kompetenzen für Planungs- und Koordinierungsaufgaben innerhalb der bestehenden Verwaltungsstruktur,
- unzureichende Kooperation der Planungsinstitution mit den ausführenden Stellen der lokalen und staatlichen Behörden,
- nicht ausreichende eigene finanzielle Mittel für die Entwicklungsförderung,
- bei regionalen Entwicklungsbehörden mit eigenem Budget andererseits auch die oft falsche Schwerpunktbildung bei der Durchführung eigener Projekte unter Vernachlässigung der übergreifenden Planung,
- unzureichende Verfahrensweisen zur Ermittlung, Vorbereitung, Durchsetzung, Ausführung und Beurteilung von Projekten,
- den generellen Mangel an praxisbezogenen ausgebildeten Planern, vor allem für die ökonomischen und sozialen Aspekte der Entwicklungsplanung,
- unklares Rollenverständnis, das die Erfüllung des Koordinationsauftrages behindert und zu unnötigen Rivalitäten mit den Planungsabteilungen anderer Institutionen führt.

Neben diesen institutionellen Schwierigkeiten stellt das allgemein bekannte Problem des Fehlens von Planungsgrundlagen in der Form von Daten- und Kartenmaterial besondere Anforderungen an die Arbeit.

3.2 Projektziele und Ausrichtung der Projektarbeit

Hauptziel von Regionalplanungsprojekten ist deshalb die Stärkung der Planungs- und Koordinationsfähigkeit von öf-

² Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit: Sektorpapier Urbanisierung. – Bonn 6/1978. (Vervielfältigt.)

fentlichen Planungsträgern und Entwicklungsbehörden auf regionaler Ebene. Inhaltlich stehen vor allem die Bereiche Aufgabenplanung für öffentliche Träger (investitionsorientierte Planung) und die raumordnende Planung im Vordergrund³. Vorrangig ist hierbei nicht die Erstellung von umfangreichen und schnell veralteten Planwerken, sondern die systematische Verbesserung der Planungs- und Entscheidungsprozesse. Der geforderte integrierte Planungsansatz muß dabei nicht nur der zunehmenden Komplexität der Entwicklungsprobleme gerecht werden, er muß auch (anders als frühere Regionalstudien) an den verfügbaren Ressourcen orientiert, politisch wie administrativ realisierbar und von den lokalen Fachkräften fortschreibbar sein.

Die noch heute vielerorts vorherrschende Skepsis gegenüber dem Bereich „Regionalplanung“ (trotz Erkennen der Notwendigkeit einer Koordination auf regionaler Ebene) resultiert aus einer Zeit, in der fast nur Regionalstudien oder umfangreiche Planwerke erstellt wurden, diese aber unter dem Begriff Regionalplanung subsumiert wurden.

Auf der Grundlage der Diskussion über konzeptionelle Fehlsätze und Durchführungsprobleme (wie etwa unzureichende Überprüfung der Übertragbarkeit methodischer Instrumente, mangelnde Problem- und Ressourcenorientierung, geringer Implementierungsbezug und vor allem unzureichende Berücksichtigung der institutionellen Erfordernisse)⁴ erfolgte eine Anpassung der Projektziele, die wie folgt zusammengefaßt werden kann:

- Verringerung der Produktorientierung der Arbeit (Planwerke sind weniger Ziel als Instrument der Planungs- und Koordinationsarbeit) und Stärkung der Verfahrensorientierung (Verbesserung der Informations- und Entscheidungsprozesse sowie Einbeziehung administrativer und legislativer Verfahren),
- statt Erstellung von „schlüsselfertigen“ Plänen unter deutscher Regie Institutionalisierung eines partnerschaftlichen Planungsprozesses bei Verstärkung der Beratungs- und Ausbildungskomponente des deutschen Beitrages,
- statt Konzentration auf die Planungsfähigkeit im engeren Sinne parallele Stärkung der Koordinationsfähigkeit und Durchführungskapazität der Trägerinstitutionen einschließlich der Verbesserung ihrer Finanzierungsverfahren,
- keine Beschränkung auf nur langfristige, strategische Rahmenplanung, sondern Verbindung von kurzfristiger Planung, von konkreten Sofortprogrammen mit mittel- und langfristigen Planungsaussagen,
- statt umfangreicher Datenerhebungen und aufwendiger Analysearbeiten Versuch, einen reduzierten Planungsan-

satz zu verfolgen, der auf die Erfassung der prioritären Probleme und schnell aktivierbaren Potentiale ausgerichtet ist,

- statt Übertragung von „modernen“, aufwendigen Analyse- und Entscheidungstechniken Versuch der Entwicklung einfacher und angepaßter Methoden.

3.3 Aufgaben/Projektkomponenten

Die Schwierigkeiten beim Projekttyp Regionalplanung liegen heute weniger im Bereich von Grundsatzfragen für die konzeptionelle Ausrichtung, sondern vielmehr bei der Umsetzung der außerordentlich breiten und vielfältigen Arbeitsanforderung vor Ort in ein realisierbares Arbeitsprogramm. Da der Beratungsbedarf in der Regel schon die rein zeitliche Beratungskapazität übersteigt, konkurrieren die Arbeitsfelder, die der einzelne Experte abzudecken hat, oft fast zwangsläufig untereinander. Kurzfristige personelle und institutionelle Änderungen, die in Entwicklungsländern bekanntermaßen häufiger auftreten, erfordern zudem schnelle Reaktionen, um neue Probleme lösen oder neue Chancen nutzen zu können.

Trotz der genannten Schwierigkeiten bei der Arbeitsprogrammierung liegt der Vorteil des hier verfolgten Ansatzes darin, daß durch die Bündelung der verschiedenen Beratungsbereiche „reduzierte“ Lösungen für das gesamte Aufgabenspektrum einer Trägerinstitution angeboten werden, statt scheinbar perfekter Lösungen für Teilbereiche, die viel Kapazität der Counterparts für Einzelfragen absorbieren, ohne die Institution insgesamt leistungsfähiger zu machen.

Der Auftrag eines Projektes der Regionalplanung setzt sich in der Regel aus mehreren Komponenten zusammen, wobei der Stellenwert und der Umfang der einzelnen Komponente naturgemäß vom spezifischen Bedarf des Einzelfalles abhängen. Neben den Komponenten der Planungsarbeit im engeren Sinne, das heißt der Erarbeitung der wichtigsten Planungsgrundlagen und der Mitarbeit bei der Formulierung regionaler Entwicklungspläne und -programme, sind vor allem vier weitere Komponenten zu nennen:

(1) *Beratung/Mitwirkung beim Institutionenaufbau zur Verbesserung der Planungs- und Koordinationsfähigkeit*

Der Projektbeitrag zielt vor allem darauf ab, die Institution in die Lage zu versetzen, nach Abschluß des partnerschaftlich durchgeführten Projektes eigenständig die anfallenden Planungs- und Koordinationsarbeiten erfüllen zu können. Neben der Verbesserung der methodischen Kenntnisse zur Inangasetzung eines problembezogenen und durchführungsorientierten Planungsprozesses steht die Beratung bei der internen Arbeitsprogrammierung, bei der Verbesserung der internen Arbeitsabläufe und beim Aufbau fester interinstitutioneller Kontakte im Vordergrund. Die Verbesserung dieser Kontakte muß dabei die Informations- und Entscheidungsprozeduren auf der horizontalen Ebene der Region wie auch zwischen den Ebenen der nationalen, regionalen und städtischen Planung umfassen.

3 Siehe hierzu die Gesamtdarstellung von Bachmeyer, P.; Hübener, A.; Neubauer, E.: Regionalplanung als Gegenstand und Instrument entwicklungspolitischer Zusammenarbeit. Forschungsauftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Bonn 6/1979; sowie zum methodischen Konzept: Heidemann, C.; Ries, H. O.: Raumordnung, Regional- und Stadtentwicklung. – Eschborn 1979. = GTZ-Schriftenreihe Nr. 74.

4 Siehe hierzu Mildner, S.: Die Problemanalyse im Planungsprozeß. Studie zur Stadtentwicklung in der Dritten Welt. Schriftenreihe Nr. 10, 12/76, Institut für Regionalwissenschaft der Universität Karlsruhe.

(2) Beratung bei der Weiterentwicklung der Implementierungsinstrumente

Neben dem Institutionenaufbau ist für die Implementierung von Entwicklungsprogrammen oft eine Vielzahl unterschiedlicher Einzelmaßnahmen erforderlich wie z. B. Erarbeitung neuer Durchführungsverordnungen, besserer Budgetierungsverfahren und Haushaltsbestimmungen, frühzeitige Einbeziehung von Selbsthilfegruppen, Einrichtung revolvierender Fonds, Anbahnung von Kontakten zu externen Finanzierungsquellen, bessere Ausschreibungsverfahren usw.

(3) Mitarbeit bei der Vorbereitung von Einzelprojekten

Um den Übergang von der unkoordinierten Projektierung von Einzelmaßnahmen zur integrierten Entwicklungsplanung zu erleichtern, sind bei den Institutionen der Regionalplanung systematische Verfahren zur Suche, Identifikation, Vorbereitung, Beurteilung, Durchführung und Auswertung von Einzelprojekten einzuführen. Durch bessere Kenntnisse in diesem Bereich sollen vor allem die Chancen zur Verwirklichung der Planung erhöht werden. Neben der Erarbeitung von Entscheidungsgrundlagen für multisektorale Investitionsvorhaben erfolgt auch eine Beratung und Koordinierung der Fachinstitutionen bei der Ausarbeitung ihrer Sektorprogramme.

(4) Durchführung von Demonstrativvorhaben

In vielen Fällen ist es angebracht, mögliche neue Problemlösungen in einer frühen Planungsphase exemplarisch durchzuführen. Kleinere Pilotprojekte dienen dazu, neue oder zumindest in der Region noch nicht verbreitete Lösungen zu testen und bekannt zu machen. Wenn sich Pilotprojekte nicht nur technisch, sondern auch organisatorisch und finanziell als durchführbar und übertragbar erweisen, kommt der übergeordneten Gesamtplanung die Aufgabe zu, die Inangriffnahme der neuen Lösungen auf breiterer Ebene zu beschleunigen.

3.4 Schwierigkeiten und Entwicklungstendenzen

Der Anspruch des Projekttyps Regionalplanung, nämlich einen breiten Arbeitsansatz mit kurzfristiger Erstellung von operativen Teilergebnissen zu verknüpfen, ist gleichzeitig Ursache für die Schwierigkeiten der Projektarbeit. Dies gilt für alle Beteiligten der Kooperationsprojekte: die Partnerorganisation, die Experten vor Ort und die deutsche Trägerorganisation.

Die Anforderung an die Berater vor Ort, gleichzeitig in Stabs- und Linienfunktionen tätig zu werden, führt zu einem Spannungsverhältnis zwischen Facharbeit und Politikberatung. Die Wahrnehmung von Aufgaben innerhalb der Partnerinstitution (Beratung, Mitwirkung, Mitarbeit, Anleitung) in Verbindung mit interinstitutionellen Tätigkeiten (Kontaktaufnahme und -pflege, Beteiligung an formellen und informellen Koordinationsprozessen) treten als zusätzliche Beanspruchung hinzu. Es liegt auf der Hand, daß zur Bewältigung dieser Aufgaben besondere Qualifikationen notwendig sind, die in aller Regel nicht in den traditionellen Ausbildungsgängen und Berufsfeldern vermittelt werden.

Bereits in der Vorphase der Projektprogrammierung und der Erstellung des ersten Grob-Arbeitsprogrammes zeigt sich die Diskrepanz zwischen der Planbarkeit des produktorientierten Teils der Arbeit (Erstellen von Plänen und Programmen) und der begrenzten Programmierbarkeit des verfahrensorientierten Teils (Stärkung der Planungs- und Steuerungsfähigkeit des Trägers). Diskussionen mit der Partnerinstitution verstärken oft diese Diskrepanz durch das ausgeprägte Interesse am „Entwicklungsplan an sich“ gegenüber der verständlichen Zurückhaltung bei der Besprechung institutionell/organisatorischer Defizite.

Gleichwohl hat sich das Konzept des problem- und potentialorientierten Planungsansatzes gegenüber der früher üblichen Erstellung mehrbändiger Planwerke mit umfangreichen Analyseteilen weitgehend durchgesetzt. Dies gilt nicht nur für die Arbeit der GTZ; auch andere Trägerorganisationen (z. B. USAID, UNDP, IBRD⁵) zeigen Entwicklungen in der gleichen Richtung. Die praktische Umsetzung bereitet allerdings oft erhebliche Schwierigkeiten. Der Anspruch der Leitung vieler Partnerorganisationen nach „wissenschaftlich“ abgesicherter Planung und der Wunsch nach Einsatz „moderner“ Planungsinstrumente kollidieren oft mit der entwicklungspolitischen Projektförderung nach einfachen, angemessenen und damit von lokalen Fachkräften wiederholbaren Planungsverfahren.

4. Schwerpunktbereich Mittelstadtförderung und Stärkung ländlicher Zentren

4.1 Ausgangslage

Im Gegensatz zum Bereich Regionalplanung haben Förderungsprogramme für Mittel- und Kleinstädte im Rahmen der internationalen Entwicklungshilfe bisher nur eine marginale Rolle gespielt. Die Begründungen für die über lange Zeit distanzierte Haltung sind ebenso vielfältig wie häufig oberflächlich:

- Verglichen mit den Defiziten in der ländlichen Entwicklung und der krassen (d. h. sichtbaren) Armutsprobleme in den Metropolen erscheint die Problemlage in den Mittel- und Kleinstädten am wenigsten dringlich;
- städtische Investitionen erfolgen auf Kosten ländlicher Entwicklung, wobei städtische Maßnahmen gleichgesetzt wurden mit Versorgungsinvestitionen relativ hohen Standards für die ohnehin besser gestellte städtische Bevölkerung;
- fast jede Art städtischer Investitionen verschärfe den Stadt-Land-Dualismus, stärke die Anziehungskraft der Städte und damit die Wanderungsströme und führe letztlich sogar zu einer Situationsverschlechterung auch in den Mittel- und Kleinstädten, da erfahrungsgemäß das ökonomische Wachstum nicht dem Bevölkerungswachstum standhalten könne.

5 USAID: United States Agency for International Development; UNDP: United Nations Development Programme; IBRD: International Bank for Reconstruction and Development (Weltbank).

Betrachtet man jedoch die Urbanisierungsproblematik insgesamt, das heißt einerseits das auch bei einer erfolgreichen landwirtschaftlichen Entwicklung nicht zu lösende Problem der ländlichen Überschußbevölkerung und andererseits die gegenwärtigen Tendenzen der Metropolen, so bedeutet diese Vernachlässigung der Mittel- und Kleinstädte einen Verzicht auf mögliche Entwicklungsimpulse und eine Verstärkung der Probleme im ländlichen wie auch im metropolitenen Raum.

Beim Vergleich von Förderungsprogrammen bleibt die Alternative „Städtische Entwicklung – ländliche Entwicklung“ nur dann gültig, wenn städtische Programme gleichgesetzt werden mit einer Fortschreibung bisheriger Fehlentwicklungen: Priorität beim Infrastrukturausbau, der vorrangig versorgungs- und nicht produktionsorientiert ist; hohe Baustandards, geringe Zielgruppenorientierung, starke Subventionierung, geringe Beschäftigungswirkung usw. – vor allem aber Ausrichtung fast aller Maßnahmen auf Wirkungen, die innerhalb der Stadtgrenzen für die städtische Bevölkerung erhofft werden.

Dem möglichen „städtischen“ Beitrag zur Lösung ländlicher Probleme wurde bisher nur wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Diese Aussage gilt nicht nur für Fehlansätze bei städtischen Programmen. Auch bei Programmen der ländlichen Entwicklung konnte häufig festgestellt werden, daß Klein- und Mittelzentren fast systematisch ausgeklammert wurden.

Trotz der Fehlschläge ökonomistischer Wachstumspol-Konzepte spiegelte sich der vielzitierte Stadt-Land-Dualismus auch in der Entwicklungshilfe über lange Zeit als Programm-Dualismus, der die tatsächlichen Wechselwirkungen zwischen städtischen Zentren und ihrem ländlichen Umland negierte. Nachdem in dieser Zeit mit der Entwicklung neuer Ansätze ländlicher Förderung auch die Grenzen rein landwirtschafts-orientierter Maßnahmen deutlich wurden und parallel im städtischen Bereich – zunächst in den Metropolen – neue Ansätze gefördert wurden (Kleingewerbeförderung, Selbsthilfeprogramme für minimale Infrastruktur und Wohnungsverorgung), werden jetzt sowohl Notwendigkeit als auch Möglichkeiten einer stärkeren Nutzung des Potentials der Mittel- und Kleinstädte für die ländliche Entwicklung diskutiert.

Dabei kann es jedoch nicht um die einfache Übertragung von Zentrale-Orte-Konzepten gehen, wie sie die Raumordnungspolitik der Bundesrepublik prägen. Notwendig ist vielmehr die Berücksichtigung der spezifischen Stadt-Umland-Verflechtungen von Klein- und Mittelstädten unterschiedlicher Größe, Lage und Funktion. Hierbei spielt die Art der im Umland dominierenden Landwirtschaft eine ausschlaggebende Rolle (Subsistenzwirtschaft, Nahrungsmittelproduktion für lokale, regionale, nationale Märkte, Plantagenwirtschaft für den Export usw.).

4.2 Ziele der Förderung von Klein- und Mittelstädten

Bei den Zielsetzungen, die mit einem Programm der Klein- und Mittelstadtförderung verfolgt werden, stehen zwei Aspekte im Vordergrund:

– *Städtische Unterstützung ländlicher Entwicklung*
durch Ausbau einer auf die ländliche Bevölkerung ausgerichteten sozialen Infrastruktur (Verbesserung des zentralörtlichen Angebotes an öffentlichen Dienstleistungen vor allem im Gesundheits- und Ausbildungsbereich), durch Ausbau der ökonomischen Infrastruktur für den landwirtschaftlichen Sektor (Beratungs-, Vermarktungs- und Kreditdienste, Einrichtungen für Lagerung, Verarbeitung und Vermarktung von Agrarprodukten etc.) und durch die Förderung von auf die Landwirtschaft bezogenen Kleinunternehmen in Handel und Gewerbe.

– *Entlastung der Ballungsräume*
durch zumindest tendenzielles Auffangen der ländlichen Abwanderung. Die Bewältigung der Urbanisierungsfolgen in den Metropolen überfordert die finanzielle und institutionelle Kapazität der Entwicklungsländer. Durch eine Verteilung des Wachstumsdrucks auf Mittel- und Kleinzentren sollen die sozialen Kosten und die Infrastrukturkosten pro Kopf gesenkt werden.

Die hier angestrebte Funktion der Mittelstädte im Spannungsfeld zwischen ländlichem Raum und Ballungszentren setzt eine Aktivierung des lokalen wirtschaftlichen Potentials, des handwerklichen Know-how und der Selbsthilfefähigkeit der einheimischen Bevölkerung voraus. Dieser Bereich ist damit ebenso Ziel und Gegenstand der Förderung von Mittel- und Kleinstädten wie die Befriedigung der Grundbedürfnisse ihrer Einwohner (Wohnung, Gesundheit, Bildung, Arbeit usw.). Dabei kommt der Unterstützung des bislang von der offiziellen Politik vernachlässigten „informellen Sektors“ deshalb besondere Bedeutung zu, weil dieser eine Vielzahl von Erwerbsmöglichkeiten bietet, die den Übergang von ländlichen zu städtischen Wirtschafts- und Lebensformen erleichtern. Die Einbeziehung traditioneller Vereinigungen (herkömmliche Formen von Genossenschaften, Selbsthilfegruppierungen, Quartiersvereinigungen usw.) soll die Beteiligung breiterer Schichten am Entwicklungsprozeß sichern und zur Erhaltung von kulturellen Traditionen beitragen, die durch die Zuwanderung in die Ballungszentren verlorengehen.

Die theoretische Basis für die Umsetzung dieser Ziele ist zweifelsohne noch lückenhaft. Dem Defizit des theoretischen Instrumentariums für die Beurteilung der Möglichkeiten und Grenzen der Förderung von Klein- und Mittelstädten unterschiedlichen Entwicklungsstandes stand allerdings lange Zeit ein Defizit an Projektansätzen gegenüber, die sich zwar auf den „sicheren“ Bereich beschränken, die aber dennoch der vielschichtigen Problemkonstellation in Mittelstädten gerecht werden. Solange zentralörtliche Aufgaben so wenig erfüllt werden, wie dies noch heute überwiegend der Fall ist, und solange selbst offenkundige Möglichkeiten für die Aktivierung lokaler Ressourcen ungenutzt bleiben, kann das Berufen auf eine „Theorielücke“ kaum als Begründung für mangelnde Aktivität gelten.

4.3 Bedarf an Weiterentwicklung der Projektansätze

Sofern früher Mittel- und Kleinstädte überhaupt Gegenstand (und nicht nur Standort) von Projekten waren, beschränkten sich die Fördermaßnahmen in der Regel auf einen der folgenden Bereiche: Infrastrukturausbau, Berufsausbildung, Industrieansiedlung oder Flächennutzungsplanung. Die Maßnahmen wurden meist isoliert an getrennten Standorten durchgeführt, wobei oft Konzepte zum Einsatz kamen, die bei Förderungsprogrammen für Metropolen entwickelt worden waren.

Mit der Entwicklung neuer Projektansätze wird demgegenüber seit etwa acht Jahren versucht, statt einer Engpaßbeseitigung in einzelnen Sektoren die städtische Funktionsfähigkeit insgesamt zu stärken. Der Innovationsgehalt dieser Ansätze umfaßt sowohl die Einführung neuer Komponenten als auch die Verknüpfung der verschiedenen Arbeitsbereiche und Förderungsinstrumente.

In der bisherigen Projektarbeit der Deutschen Technischen Zusammenarbeit konnten hierzu bereits wichtige Ergebnisse erzielt und Erfahrungen gesammelt werden, die die konzeptionelle Ausrichtung bestätigt und den Bedarf an Weiterentwicklung der Förderungsprogramme aufgezeigt haben. Dies betrifft die bisherigen Projekte der integrierten Zentrenförderung (z. B. in Nepal und Malawi) wie auch zahlreiche Projekte, die einzelne Komponenten zur Mittelstadtförderung beinhalten.

Auf der Grundlage dieser Erfahrungen stellen sich bei der Entwicklung von Förderungsprogrammen für Klein- und Mittelstädte vor allem folgende Anforderungen in bezug auf die einzelnen Arbeitsfelder bzw. Projektkomponenten:

- Weiterentwicklung bereits erprobter Projektkomponenten (z. B. hinsichtlich angepaßter Infrastrukturlösungen, im Bereich vereinfachter Planungsansätze usw.).
- Einbeziehung von anderenorts erprobten Förderungsmaßnahmen in die Mittelstadtförderung (z. B. Slumsanierung, Site-and-Service-Projekte, Ausbau landwirtschaftlicher Serviceeinrichtungen usw.).
- Einführung neuer Projektkomponenten (z. B. Förderung des informellen Sektors, Stärkung der Kapazität der Stadtverwaltungen insbesondere im Managementbereich und im Bereich städtischer Finanzen, Nutzung von Selbsthilfe bei kommunalen Investitionsprogrammen usw.).

4.4 Aufgabenfeld

Die im folgenden skizzierten Aufgabenfelder sollten möglichst kombiniert in Angriff genommen werden, wobei Stellenwert und Umfang der einzelnen Komponenten von der tatsächlichen Problemsituation, Trägerstruktur, Zentralitätsniveau des Planungsraumes und Verfügbarkeit lokaler finanzieller und personeller Ressourcen abhängen.

Da der Bereich der Mittelstadtförderung zudem zentrale Orte verschiedener Größenordnung und unterschiedlichen Entwicklungsstandes umfaßt (z. B. Marktzentren, Distrikzentren, Sekundärstädte in LLDCs, Regionalzentren in Schwellenländern), ergibt sich zwangsläufig eine Vielzahl

von Projektvarianten. Die Gemeinsamkeit liegt in dem angestrebten integrierten Ansatz, bei dem in der Regel verschiedene sektorale Arbeiten (Kleingewerbeförderung, Infrastrukturausbau, Minimaler Wohnungsbau usw.) mit „Querschnittsarbeiten“ (Verwaltungshilfe, Stadtentwicklungsplanung usw.) verknüpft sind und zudem durch eine Kombination unterschiedlicher Maßnahmen gefördert werden (Beratung, Studiererstellung, Ausbildung, Finanzierung).

Im Rahmen der Technischen Zusammenarbeit kann sich die Projektarbeit sowohl auf eine Stadt konzentrieren als auch eine Gruppe von Zentren umfassen. Als Projektträger kommen daher neben lokalen Institutionen auch nationale Stellen in Frage (z. B. ein „Ministry for Local Development“). In der Regel dürfte eine flankierende Beratung auf regionaler oder nationaler Ebene anzustreben sein.

Das Aufgabenspektrum umfaßt dabei folgende Bereiche:

- Erarbeitung tragfähiger Gesamtkonzepte für die Entwicklung von Mittelstädten und ländlichen Zentren, die sowohl der Bedarfslage der lokalen Bevölkerung als auch den Anforderungen der umliegenden ländlichen Regionen gerecht werden.
- Planung und Vorbereitung aufeinander abgestimmter Bündel von Investitionsmaßnahmen in Schlüsselbereichen der lokalen Entwicklung, z. B. soziale und technische Infrastruktur, Wohnungsbau, Verkehrswesen, Wasser- und Energieversorgung, Squatter-Upgrading, Site and Service.
- Beratung für Wirtschaftsförderungsmaßnahmen im Kleingewerbebereich oder zur Verarbeitung und Vermarktung von Agrarprodukten.
- Unterstützung des Trägers bei der Erschließung externer Finanzierungsquellen, bei der Verbesserung der Erfassung des lokalen Steueraufkommens und der Finanzplanung für vorgeschlagene Förderungsprogramme.
- Finanzierung von lokalen Investitionsvorhaben und Zuschüsse zu revolving Kreditfonds zur Förderung des örtlichen Gewerbes.
- Unterstützung beim Aufbau fachlich kompetenter lokaler Verwaltungen durch Vermittlung von Know-how für das Verwaltungsmanagement und die Leitung städtischer Dienstleistungsbetriebe.
- Unterstützung bei der Verwirklichung von organisatorischen Maßnahmen, die sicherstellen, daß die betroffene Bevölkerung sowohl bei der Planung als auch bei der Durchführung beteiligt wird.
- Beratung des Trägers bei der Verbesserung seiner Koordinierungs- und Planungsfähigkeit sowie zur Verbesserung des Informationsflusses zwischen nationalen und lokalen Behörden.

Beim zuletzt genannten Arbeitsbereich, der Zusammenarbeit mit nationalen Stellen, ist die Beratungsaufgabe vor allem darauf auszurichten, die ohnehin von den verschiedenen Ressorts getätigten Investitionen unter dem Aspekt der regionalen Wirksamkeit zu koordinieren. Eine Bündelung von Anlagen und Einrichtungen in ausgewählten strategischen Orten statt der häufig zu beobachtenden Zersplitterung der Aktivitäten auf möglichst viele Empfänger würde schon ohne die Bereitstellung zusätzlicher Investitionsmittel die Effektivität

vität der eingesetzten Ressourcen erhöhen. Dies verlangt jedoch eine Umorientierung eingefahrener Allokationspraktiken unter zwei Gesichtspunkten: eine stärkere Berücksichtigung spezieller Bedarfslagen einzelner Städte bei der Budgetplanung der Ressorts auf nationaler Ebene sowie die explizite Betonung der Stadt-Umland-Verflechtungen bei der Auswahl vorrangig zu fördernder Orte. Beides setzt voraus, daß die Artikulationsfähigkeit lokaler und regionaler Institutionen gegenüber den nationalen Ressorts gestärkt wird. Auch hierzu soll die institutionelle Komponente der Technischen Zusammenarbeit beitragen.

4.5 Schwierigkeiten und Entwicklungstendenzen

Die für den Projekttyp Regionalplanung oben genannten Schwierigkeiten der Projektorganisation betreffen im wesentlichen auch die Förderung von Mittelstädten und ländlichen Zentren. Die notwendige und oft weitreichende Arbeitsteilung auf Seiten der Experten beinhaltet die Gefahr der Verselbständigung einzelner Projektelemente und erhöht den Bedarf an projektinterner Steuerung. Hier fehlt es bisher an Monitoringsystemen zur laufenden Überprüfung und Fortschreibung der Programme.

Die Schwierigkeiten der Projektplanung liegen zunächst in der Identifizierung der Einstiegsbereiche und der im weiteren Projektverlauf notwendigen Erweiterungsbereiche. Dabei stellt sich nicht nur die Frage der Festlegung von Prioritäten bei einem breiten Problemfeld, aber gleichzeitig begrenzten Projektbudget. Für den möglichen Umfang und die Komplexität eines Projektes ergeben sich auch Grenzen aus der Absorptionsfähigkeit lokaler Institutionen und Zielgruppen, aufgrund der beschränkten Kompetenzen lokaler Träger und deren – selbst für die Übernahme von Folgekosten – meist unzureichenden Budgets, sowie auch aufgrund der bereits angesprochenen Steuerbarkeit von Projekten. Projekte dieser Art werden daher zwangsläufig mit „offenen Enden“ leben müssen.

Die Voraussetzungen für die Inangriffnahme dieses Projekttyps haben sich während der letzten Jahre in den meisten Ländern der Dritten Welt verbessert. Dies bezieht sich vor allem auf neue Förderungsansätze in den einzelnen Problem-bereichen, die zunächst im Rahmen von Pilotprojekten zu entwickeln, zu erproben und zu demonstrieren waren, bevor

sie in integrierte städtische Programme übertragen und eingebunden werden konnten. Als Beispiel sei hier die Slumsanierung angeführt, die noch vor zehn Jahren in den meisten Ländern politisch tabuisiert war, die aber heute fester Bestandteil etwa der Weltbankprogramme für Sekundärstädte ist.

Von einheitlichen Tendenzen bei der Ausgestaltung des Projekttyps im Rahmen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit zu sprechen, wäre verfrüht. Die Gemeinsamkeit der in Angriff genommenen Projekte umfaßt vor allem die Bündelung von Maßnahmen in den Bereichen Infrastrukturausbau, Wohnungswesen, Gewerbeförderung und Community Development. Die Unterschiede liegen im Grad der Einbeziehung der genannten Maßnahmen für die ländliche Entwicklung.

Der Bereich der Verwaltungshilfe auf städtischer Ebene wird zwar unter der Überschrift „Urban Management“ zunehmend diskutiert und als zentraler Engpaß erkannt, bisher aber nur zögernd in Angriff genommen. Die Gründe für diese „Zurückhaltung“ trotz Bedarf liegen sowohl in den politischen Restriktionen, die in den meisten Ländern einer Stärkung der Gemeindeautonomie enge Grenzen setzen, als auch im Fehlen geeigneter Beratungsansätze.

Neben der hier notwendigen konzeptionellen Weiterentwicklung dürften für die Umsetzung des Projekttyps auf breiterer Ebene drei Punkte wichtig sein:

- die Ausbildung und Förderung eines Expertenstammes, der bereit und fähig ist, sich in diesem Projekttyp zu engagieren,
- die Stärkung der Innovationsbereitschaft innerhalb der Projektarbeit und im Projektumfeld, wobei eine Erhöhung der Risikobereitschaft (etwa bei der Förderung von Selbsthilfegruppen) ebenso notwendig ist wie bessere Verfahren zur Risikoabschätzung und Wirkungskontrolle,
- die Weiterentwicklung des Instrumentariums der Projektprogrammierung und Projektsteuerung.

Auf keinen Fall sollte man die nicht zu bestreitenden Schwierigkeiten der Projektdurchführung dadurch zu umgehen versuchen, daß zentrale Aufgaben ausgeklammert werden und damit die Projektwirkung bewußt reduziert wird. Notwendig ist vielmehr ein Vorgehen, das die Rahmenbedingungen vor Ort stärker berücksichtigt – das die schrittweise Verbesserung dieser Rahmenbedingungen aber selbst zum Gegenstand der Projektarbeit macht.