

JÜRGEN OESTEREICH

Was ist und wem dient Regionalplanung in der Dritten Welt?

Gedanken zur Realität und zum Potential einer Disziplin

Der Befund ist in vielen Ländern der gleiche: In dem Maße, in welchem die Praxis der Regionalplanung ihre Theorie nicht erreicht, sieht die Theorie über die Praxis hinweg. Man könnte darüber zur Tagesordnung fortschreiten, wäre nicht die Hoffnung, daß ein besserer Kontakt zwischen beiden das als sinnvoll erkennbare Ziel näherbrächte: Eine wirksamere Raumordnung. Der folgende Beitrag sucht eine neue Ebene der Kommunikation für Theorie und Praxis der Regionalplanung in der Dritten Welt.

Die Argumentation läßt sich in den folgenden drei Thesen zusammenfassen:

1. *These:* Was in der Dritten Welt als „Regionalplanung“ bezeichnet wird, ist im Aufwand bescheiden, in der Wirkung folgenlos und letztlich nur existent, weil es im Rahmen der Entwicklungshilfe geschenkt wird.

2. *These:* Dies ist so, weil sich Regionalplanung in der Regel auf hochaggregierte und deskriptive Aussagen ohne Bezug zu den Instrumenten der Durchführung beschränkt.

3. *These:* Die um größerer Wirksamkeit willen vorzunehmende Einbeziehung soziokultureller, ökologischer und verwaltungsstruktureller Aspekte ergibt eine hohe Komplexität, die nur durch Dezentralisierung von Entscheidungen auszugleichen ist. Da sich genau diese in den traditionellen Bauernkulturen Asiens und Afrikas bereits findet, bietet sich die Übernahme und konstruktive Einbeziehung der damit verbundenen Entscheidungstechniken für eine angemessene Regionalplanung an.

Diese drei Thesen werden in den drei Teilen des folgenden Aufsatzes erörtert.

1. Die real existierende Regionalplanung

Die Mitwirkung an Entwicklungs- und Forschungsprojekten ermöglichte mir, vor Ort und aus anderen Quellen Informationen über das zu sammeln, was von ca. 1968 bis 1975 unter dem Etikett „Regionale Planung“ in den fünf Ländern Kenya, Malaysia, Marokko, Peru und Zambia stattfand. Die Beobachtungen, über die bereits unter einem etwas anderen Blickwinkel an anderer Stelle (J. Oestereich 1980, S. 173–204) berichtet wurde (und wo auch die Belege für die hier getroffenen Feststellungen zu finden sind), seien hier kurz zusammengefaßt.

1.1 Das Top-down-Konzept

Nationale Entwicklungsplanung berücksichtigt seit etwa 1965 zunehmend regionale Besonderheiten und andere flä-

chenbezogene Variable, wie die Lokalisierung von Produktionsfaktoren, Transportkosten und subnationale territoriale Zuständigkeiten. Eine Übersicht über die Entwicklungsplanung in den fünf betrachteten Ländern gibt Tab. 1.

In der Regel wird bereits die Disaggregation und Differenzierung nationaler Wirtschaftsplanung nach Provinzen als „Regionalplanung“ verstanden. Solcherart den Provinzen zugewiesene Entwicklungsziele werden jedoch selten erreicht. Dies testieren ihren Vorgängern oft schon die nachfolgenden Pläne (Kenya 1974; Marokko 1978; Peru 1973; Zambia 1972).

Die Gründe für das Scheitern der angestrebten Dekonzentration liegen vor allem in drei Bereichen:

(1) Die räumlichen Leitpläne

In Kenya folgt die nationale Entwicklungsplanung explizit dem Leitbild einer mehrstufigen, in der Hauptstadt kulminierenden Zentrale-Orte-Hierarchie, in Peru wird eine solche während der Laufzeit des ersten Planes ratifiziert und in einem Gesetz zur Dezentralisierung festgeschrieben. Marokko und Zambia bleiben schwankend zwischen Achsen- und verschiedenen Hierarchie-Konzepten. Malaysia verzichtet wegen seines föderativen Staatsaufbaus ganz auf ein einheitliches System. In Leitplänen bleiben die einzelnen Variablen heterogen und nur unter Vorbehalten vergleichbar. Soweit sie statistisch gemessen werden, ist ihre Fehlermarge hoch. Sie sind nur hoch aggregiert zu verwenden und deshalb selten für feinkörnige Aussagen brauchbar. Bei regionalen Entwicklungsplänen oder -studien, wie sie besonders in Malaysia, Kenya und Zambia erarbeitet wurden, ist die Präzision höher, dennoch bleibt auch bei ihnen oft unklar, inwieweit die Leitbilder vorhandene, erwartete oder anzustrebende Zustände abbilden. Im Charakter deskriptiv, sind sie nicht eindeutig in präskriptive Aussagen, das heißt in mehr oder weniger verbindliche Vorschriften für die Handlungsträger zu übersetzen.

(2) Die Durchführungsinstrumente

Selbst wenn es gelänge, Status und Verbindlichkeit der räumlichen Leitpläne zu klären und die administrativen und politischen Akteure auf ein Ziel oder ein Programm zu verpflichten, fehlten ihnen oft doch die Instrumente zur Realisierung. Am ehesten finden sie sich noch in den jeweiligen Landwirtschaftsministerien. Vor allem in Malaysia, Marokko und Peru werden punktuell Projekte mit raumordnerischen Komponenten verfolgt, jedoch aus der Sicht der Zentrale und deshalb oft nicht ohne Konflikt mit den betroffenen

Tabelle 1: *Stand der (regionalen) Entwicklungsplanung in 5 Ländern*

	Kenya	Malaysia	Marokko	Peru	Zambia
Laufzeiten nationaler Entwicklungspläne (kursiv: mit regionaler Disaggregation)	(1964–70) 1965–70 1970–74 1974–80	1956–60 1960–65 1955–70 1971–75 1976–80	1957–59 1960–64 1965–67 1968–72 1973–77 1978–80	1968– 1971–75 (1973–74)	1964–66 1966–70 1972–76
Räumliche Projektplanungen		ab 1972 Regionalstudien z. B. Kelang Valley			ab 1970 Intensive Development Zones (aufgegeben)
Provinzplanungen	um 1970 7. Prov. Physic.Dev.Plans; ab 1977 Comprehensive District Development Plans	ab 1972/3 indirekt durch State Development Corporations	indirekt durch Provinzbehörden		um 1972 einige Provinc. Development Plans
Ländliche Entwicklungsplanung	um 1972 Special Rural Development Projects		seit 1960 Regions ORMVA (Organisation Regionale de Mise en Valeur Agricole)	um 1972 ORDEZA (Organisación de Desarrollo de Zonas Afectuadas – Erdbebengebiet Huaráz)	seit 1976 Intensive Rural Development Projects

subnationalen Verwaltungseinheiten. Dagegen sind Maßnahmen der gewerblichen Investitionslenkungen, regional koordiniert oder nicht, für staatliche oder nicht-staatliche Unternehmen, mit den zwei teilweisen Ausnahmen von Peru und Malaysia, gescheitert. In den Plänen scheint demgegenüber die problemlose Durchführbarkeit der Vorschläge vorausgesetzt zu werden. Wo das Fehlen notwendiger Instrumente erkannt und deren Einrichtung gefordert wird, werden absehbare Nebenwirkungen zumindestens unterschätzt (etwa die Macht- und Personalkonzentration in der Hauptstadt, z.B. durch zentrale Wirtschaftsförderungsinstitutionen in Kenya, Marokko und Zambia; die Verstärkung vorhandener Konflikte durch ethnisch belastete Differenzierung in Kenya, Malaysia, Peru und Zambia; die Schaffung neuer Konflikte durch Verletzung der Interessen bestimmter Gruppen wie des Militärs in Peru). Bei allen Unterschieden der Verwaltungsapparate im einzelnen verstärkt sich auf diese Weise in allen Ländern die Tendenz der Zentralisierung und Konzentration. Im Ergebnis paradox, stärken so die von der Zentrale ausgehenden Regionalisierungsbemühungen zunächst, vor allem und oft ausschließlich, diese selbst.

(3) *Die geweckten Erwartungen*

Selbst wenn dies nicht so wäre, wenn auch auf regionaler Ebene spezifische Ziele formuliert und einigermaßen effizient verfolgt werden könnten, wie dies in Kenya und Malaysia ansatzweise der Fall ist, wird der Erfolg nach dem Kal-

kül der konventionellen Entwicklungsplanung in Form von regionalen Indizes von BIP, Einkommen, Versorgung und dergleichen gemessen. Die Erwartungen jedoch, die stillschweigend an Entwicklung und damit auch an die Raumordnung gestellt werden, sind verteilungspolitischer, kultureller und psychologischer Natur. Diese aber werden nicht erfüllt. Als Folge stellt sich in Ländern wie Marokko, Peru und Zambia die Resignation der Provinz ein oder aber, wie in Kenya und Malaysia, vorsichtige Eigenbrödlerei, die sich in lokalen Prestigeprojekten oder in der Konzentration der Aktivitäten auf den regionalen Zentralort äußert. Raumordnerische Argumente, z.B. der Ressourcenerschließung, werden zwar in der Kommunikation mit der Zentrale, also nach oben gebraucht, zur Konsensbildung und Entscheidungsfindung vor Ort aber, also nach unten, scheint ihnen wenig Überzeugungskraft zugetraut zu werden.

1.2 *Das Bottom-up-Konzept*

Eigenständige regionale Pläne und Entwicklungsprogramme, die vom Dorf ihren Ausgang nehmen, wären das regionalplanerische Ideal. Sie sind jedoch ein bestenfalls dringend beschworener Wunschtraum (Zambia). Mit beträchtlichem Abstand am nächsten von den betrachteten Ländern kommt dem Ideal noch Kenya, während für Malaysia wenigstens auf der Ebene der Teilstaaten beschränkte Handlungsfähigkeit zu konstatieren ist. Anhand dieser Beispiele lassen sich einige Vermutungen anstellen über die Schwierigkeiten, die lokale

und regionale Instanzen hätten, selbst wenn die planungs- und durchführungstechnischen Voraussetzungen geschaffen wären.

(1) Die politische Diskontinuität

Zunächst zeigt sich sowohl in den Distrikten Kenias als auch in den Bundesstaaten Malaysias, daß subnationale Entwicklungsmaßnahmen letztlich von politischen Figuren abhängen. Entsprechend den Regeln des politischen Systems suchen sich diese ihre Hausmacht. Die Bindung auch raumordnerischer Entscheidungen an ein Klientel-Verhältnis ist unausweichlich.

Der Vergleich der beiden Länder zeigt den Einfluß des Niveaus der Entscheidungsträger auf die einzelnen Entscheidungen. Kenya ist in 45 Distrikte, Malaysia (West) in 9 Bundesstaaten aufgeteilt. Das Gewicht der einzelnen Entscheidung (in Kenya) ist folglich geringer, der Spielraum dafür jedoch größer, aber auch ungesicherter als in Malaysia. Spontane Eingebungen eines Parlamentsabgeordneten in Kenya mögen sich in seinem Wahlkreis unmittelbar auswirken, während umfassende langfristige Programme von ihm so wenig zu kontrollieren wie massive Eingriffe von oben abzuwehren sind. Demgegenüber sind die Maßnahmen auf teilstaatlicher Ebene (Wirtschaftsförderung, Infrastruktur für die Teilhauptstadt usw.) in Malaysia ungleich gewichtiger, nach vielen Seiten abgesichert und folglich auch schwerfällig. Dennoch sind auch sie in der Regel nicht Teile eines langfristigen, kontinuierlich verwirklichten Planes, sondern Reaktionen auf das örtliche politische Kräftespiel. Dabei bleiben sie immer noch bedroht von der Zentrale.

(2) Die administrative Diskontinuität

Dort aber, wo, wie gelegentlich und für eine gewisse Zeit im Distrikt Kisumu in Kenya oder im Staat Perak mit seiner Hauptstadt Ipoh in Malaysia, die politische Kontinuität weder durch personelle Veränderungen noch durch wechselnde Launen oder Interessen der lokalen Legislative oder durch Eingriffe von oben gestört wird, und sich positive Entwicklungen zeigen, wird die Kontinuität bedroht: in der Verwaltung. Allgemein herrscht in den Behörden fast aller Entwicklungsländer eine schnelle Rotation, und der Dienst außerhalb der Hauptstadt ist unbeliebt. Tendenziell werden die guten Beamten also auch nach und nach in die Hauptstadt befördert, die schlechten in die Provinz strafversetzt. Dort, wo wie in Malaysia getrennte Beamtencorps existieren, ist das der Zentralregierung besser bezahlt und tendenziell qualifizierter. Das führt zu Arroganz und überheblichem Hineinregieren der Zentrale in teilstaatliche Angelegenheiten auch dort, wo es konstitutionell nicht gedeckt ist. Dazu schlagen Experimente an verwaltungstechnischen Details dysfunktional auf die Provinz durch. Bei dem Vergleich der unterschiedlichen Ebenen zeigt sich aber auch: Auf der niederen in Kisumu ist die Anfälligkeit gegen administrative Diskontinuität geringer als auf der hohen Ebene der malaysischen Teilstaaten.

(3) Der Entscheidungsstil

Das zentrale Argument für die Bottom-up-Organisation von Entscheidungen ist, daß das direkte Interesse der Betroffenen den Sachverstand von Funktionären und Repräsentanten, der professionell oder machtpolitisch vermittelt ist, aufwiegt. Dieses Prinzip ist im Ansatz in den britisch beeinflussten Staaten, durch die von unten nach oben aufsteigende Kontrolle von Repräsentanten und stufenweise Zuordnung von Legislative und Exekutive formal vorgesehen. Doch funktioniert dieses Schema bei genauerem Hinsehen weder in Kenya noch in Malaysia. Denn von der subnationalen Entscheidungsebene abwärts herrscht wieder das Top-down-Prinzip vor. Die Fragen der räumlichen Ordnung spielen hierbei eine zwiespältige Rolle; einerseits handelt es sich dabei um Standortfragen, die breites Interesse finden und unmittelbar verständlich sind. Andererseits werden nur recht seltene und folglich gewichtige Spezialisten als kompetent angesehen. Der Ablauf der Distrikt-Entwicklungsplanungen in Kenya und das Schicksal der regionalen Planungsstudien in Malaysia stärken den Verdacht, daß die Spezialisten und ihr Rat dazu benutzt werden, das Top-down-Prinzip zu stärken.

1.3 Verwaltungsstrukturelle Restriktionen

Regionalplanung als Konzept sieht sich in der Regel als Fachdisziplin, die von Spezialisten auszuüben ist. Im Vorfeld des Vollzugs ist sie darauf angewiesen, sich mit der vollziehenden Verwaltung zu arrangieren. Folglich sind die verwaltungsstrukturellen Voraussetzungen für ihre Wirkung von höchster Bedeutung. Dies betrifft ihre Stellung in der Entscheidungsstruktur und den Grad ihrer Integration in der politischen Struktur, das heißt ihre Kommunikation mit den übrigen Entscheidern, und nicht zuletzt ihr Gewicht in Form der Zahl und Qualifikation der Planer.

(1) Stellung im politischen System

Die in der Regionalplanung notwendig zu beherrschende hohe Komplexität fordert von den Experten, insbesondere auf hoher Ebene, große Stetigkeit in der Aufgabenverfolgung. Dies bedeutet Beständigkeit bei Zielvorgaben, Ressourcen, Ansprechpartnern usw. Diese Bedingungen sind oft nur teilweise gegeben. In allen betrachteten Ländern wechselten zwischen 1965 und 1975 die regionalplanerischen Zuständigkeiten ihr Ressort, manchmal gar mehrfach. Es wurden auch Teilungen, Zusammenlegungen, Überlagerungen der Kompetenzen mit anderen Aufgaben verfügt, und in Peru z.B. verlangte der Regimewechsel eine völlige Neuorientierung.

(2) Kommunikation

Angesichts des geringen Alters der meisten hier betrachteten Staaten darf die mangelnde Stetigkeit nicht überraschen. In den letzten Jahren zeichnet sich eine Tendenz ab, nationale Entwicklungsplanung in der Nähe des oder im Finanzres-

Tabelle 2: Regionalplaner in fünf Entwicklungsländern

Land	Geschätzte Zahl der Experten in Entwicklungsplanungsbehörden			davon Regionalplaner	davon außerhalb der Hauptstadt	Bevölkerung 1975	Fläche in 1000 qkm
	1965	1970	1975				
Kenya	20	40	50	3– 8	1– 3	14,0	583
Malaysia (West)	20	40	60	3–10	0– 5	12,5	330
Marokko	15	30	20	2– 5	0	17,5	447
Peru	50	200	120	10–40	5–10	16,0	1 285
Zambia	25	20	10	2– 5	0	5,0	753

sort selbst anzusiedeln (Kenya, Marokko, Zambia, neuerdings auch Peru, während sie in Malaysia unter dem Ministerpräsidenten ressortiert) und mit allen den Schlüssel-Kompetenzen für nationale Raumordnung auszustatten, die auch die Regionalplanung präjudizieren. Das erleichtert zwar die Durchsetzung jener raumwirksamen Entscheidungen, die über Finanzzuweisungen zu steuern sind, aber das Ergebnis trägt nicht weit. Die Entwicklungspläne aller fünf Staaten beweisen zunächst, daß es den Raumplanern nur zum Teil gelungen ist, die Ökonomen von der Vernunft räumlicher Ordnung zu überzeugen: der überwiegende Teil der Mittel bleibt zentral lokalisiert oder räumlich undefiniert, was im Effekt auch die Metropole stärkt. Sodann zeigt das administrative Handeln, daß die Ressorts noch weniger überzeugt wurden: die meisten Untererfüllungen des Planes finden sich in der Provinz.

(3) Fachpersonal

Daß die personelle Ausstattung der Raumordnungs-Kompetenzen in den meisten Entwicklungsländern ungenügend ist, ist bereits von anderen Beobachtern festgestellt worden (Wolff 1975; 1976). Zunächst einmal sind die Regionalplaner (mit einigen Ausnahmen in Kenya und vor allem in Peru) Ausländer, die, gerade wenn sie hochqualifizierte Fachleute sind, in der Regel über geringe Landeskenntnisse und noch weniger Einblick in das politische System verfügen. Im übrigen kommen und gehen sie etwa im Fünf-Jahres-Rhythmus, das heißt, sie können nur ca. drei Jahre effektiv arbeiten. Dort, wo sie Einheimische sind, wie zum Teil in Kenya und in Peru, werden sie in das Auf und Ab des politischen Spiels hineingezogen, wodurch ihre fachliche Wirksamkeit zwar kurzfristig steigen, aber langfristig riskant werden kann: In Peru und in Kenya wurden die kompetentesten Planer im Verlaufe innenpolitischer Machtkämpfe entlassen. Schließlich zeigt der grobe Zahlenvergleich der Experten in der Administration das geringe Gewicht der Raumordnung (vgl. Tab. 2).

Neben dem in den Zahlen andeutungsweise zum Ausdruck kommenden geringen Gewicht der Regionalplanung wird auch deutlich, daß sie in den letzten Jahren kaum an Bedeutung gewonnen hat. Möglicherweise sind in vielen Ländern mittlerweile weniger Experten mit dem Vollzug von Raumordnung befaßt als mit der akademischen Analyse dessen, was man mit Regionalplanung erreichen könnte. Dies könnte man unter Lern- und Trainings-Gesichtspunkten positiv sehen, wenn dabei die Tatsache des defekten Vollzugs reflek-

tiert würde. Das aber scheint sich auf Ausnahmen zu beschränken (Richardson 1975; 1976).

1.4 Die problematische Funktion der Regionalplanung

Wenn also die Bilanz für das, was als Regionalplanung etikettiert wird, so negativ ist, wie hier angedeutet, taucht die Frage auf, warum man nicht ganz darauf verzichtet oder nicht schon längst verzichtet hat. Würde man in einem Gedankenexperiment die Regionalplaner in unseren 5 Ländern streichen, wäre wahrscheinlich keine große Veränderung im Entscheidungsverlauf festzustellen. Wo dagegen regionalpolitische Aspekte entwicklungspolitisches Gewicht bekommen haben, wie durch die Verwaltungsdezentralisation in Peru oder die Projekte der „Special Rural Development Programs“ und „Secondary Cities“ in Kenya, hängt die Verwirklichung davon ab, ob solche Vorhaben als politische Programme an und für sich oft in Teilen und ohne Bezug zu einer übergreifenden Raumordnung überzeugen. Im wesentlichen sind es drei Gründe, die für eine Regionalplanung in diesen Ländern vorgebracht werden:

(1) Die Aussicht auf regionalen Ausgleich

Jedes Staatswesen, und besonders die sich schnell verändernden Staatswesen der Dritten Welt, hat das Problem der ungleichen Entwicklung verschiedener Regionen. Diese Ungleichheit schafft in den Metropolen Bevölkerungsdruck mit Wohnungsnot und sozialen Problemen aller Art und in den Peripherien ein Defizit an menschlichen Ressourcen, Sozialbrache. Beides ist unerwünscht und politisch gefährlich. Die Regionalplanung verspricht einen gewissen Ausgleich, eine Eindämmung, Dämpfung und eventuell eine Lenkung der Wanderungen. Dies würde nicht zuletzt die Herrschaftsprobleme vermindern (vgl. Cameron/Wingo 1973).

(2) Die Hoffnung auf bessere Ressourcenerschließung

Über die erhofften krisenvermeidenden, verteilungspolitischen Effekte hinaus verspricht die Regionalplanung im gesamten Land, besonders aber in den bisher vernachlässigten Regionen, Wirtschafts- und Entwicklungspotentiale zu erschließen, seien es Bodenschätze oder landwirtschaftliche Produkte. Die sich daraus ergebenden Entwicklungsmög-

lichkeiten bedeuten neben dem Vorteil für das Land auch einen für die politischen Führer selbst, die Sicherung ihres Prestiges und oft direkten Profits. Hier verspricht die Regionalplanung Herrschaftswissen und Entscheidungshilfe (kritisch: Holland 1976).

(3) Unverbindlichkeit der Empfehlung

Da in beiden Fällen die Regionalplanung mehr Hilfe verspricht, als sie tatsächlich bietet, würden die Hoffnungen, die sie weckt, allein kaum ausreichen, sie zu institutionalisieren. Der entscheidende Grund für ihre Einführung scheint zu sein, daß sie in aller Regel geschenkt wird, das heißt im Rahmen von Entwicklungshilfe stattfindet. Zum Teil halten die internationalen Hilfeorganisationen sie aus ihrer Verwaltungsroutine her für notwendig; teils gibt sie die Möglichkeit der Faktenkontrolle; teils wird sie auch nur als Mittel zum Zweck, als Vorstufe für die eigentlichen Entwicklungsprojekte gesehen (vgl. Bachmeyer et al. 1979 und in diesem Heft).

Letztlich jedoch lassen sich die Entwicklungsländer nicht ihre Souveränität nehmen. Statt dessen legen sie Wert darauf, daß solche von außen kommende Hilfe in der Entscheidungsfindung unverbindlich bleibt. Dies ist durch die oben beschriebene Zuordnung der Regionalplanung bestens gewährleistet.

2. Unzulänglichkeiten in der Regionalwissenschaft

Es wäre vorschnell, von der schlechten Anwendung des Instrumentes „Regionalplanung“ auf seine Brauchbarkeit als Instrument zu schließen oder gar seinen Zweck zu bestreiten. Dieser Zweck, „Sinnfällige Verteilung der menschlichen Aktivitäten auf der Erde“, „vernünftige Raumordnung“, scheint weiterhin unmittelbar einleuchtend. Zu einfach wäre es, die Unwirksamkeit der Regionalplanung auf das letzte Argument zu schieben: daß die Disziplin im politischen Entscheidungsprozeß mangels ausreichenden Personals nicht die kritische Masse erreicht. Bezeichnend ist bereits, daß dieser Punkt m. W. bisher nicht in der regionalsondern in der verwaltungswissenschaftlichen Diskussion vertieft wurde (Wolff 1975). Die anderen Beobachtungen im ersten Abschnitt geben Anlaß zu Überlegungen, die hinter die Praxis der Regionalplanung, hin zu dem sie begründenden Fundament, der Regionalwissenschaft, führen. Diese seien im folgenden – mehr als Merkposten und Ausgangspunkt für weitere Untersuchungen, denn als Analyse – zusammengefaßt.

2.1 Ökonomismus

Die von den Gründungsvätern Christaller und besonders Lösch ausgehende ökonomische Ausrichtung der Regionalwissenschaften, die sich weitgehend an der neo-klassischen Schule der Nationalökonomie orientiert, wirkt bis heute nach (vgl. Literaturübersicht von Richardson 1979). Sie wird

jedoch zunehmend kritisiert, auch innerhalb der Disziplin und vor allem mit Blick auf die Entwicklungsländer (Stöhr/Tödtling u. a. 1977; Friedmann/Weaver 1979).

Andererseits ist die Kritik an der ökonomisch eingeeengten Regionalwissenschaft aus der Sicht der Ökologie m. W. in Entwicklungsländern bisher kaum thematisiert worden. Dabei sollte man meinen, daß ökologische Systeme, die nicht zuletzt auch „Landschaften“, „Regionen“ sind, eine wichtige Komponente im regionalwissenschaftlichen Untersuchungszusammenhang wären. Auf ähnliche Weise wird die Sozialindikatorenbewegung mit ihrer Ökonomiekritik entweder nicht beachtet oder aber so unkritisch integriert, daß der Vorzug der ökonometrischen Modelle, ihre Nachvollziehbarkeit, verloren geht. Regionalwissenschaft, die ihre Konzepte an einer industrialisierten Gesellschaft und deren ökonomischen Kriterien normiert, scheint wenig Relevanz dort zu haben, wo Produktionsweisen und Wertsysteme vorherrschen, die sich europäischen Begriffen verweigern.

2.2 Ahistorismus

Die zweite Gruppe von Vorbehalten betrifft die Indifferenz der Regionalwissenschaften der Tatsache gegenüber, daß auf der Erde bereits Menschen wohnen, und zwar in historisch geformten Strukturen und mit historisch bestimmten Verhaltensmustern. In der Literatur ist dieser Aspekt selten diskutiert worden (Stöhr/Tödtling 1978). Am weitesten hat ihn Bugnicourt (1978) verfolgt, indem er der Verwaltungsgliederung afrikanischer Länder jene räumliche und territoriale Gliederung gegenüberstellt, die in der Perspektive der Bewohner vorhanden ist. Aus ihrer historischen Verankerung heraus beeinflusst diese Perspektive das Handeln der Betroffenen. Ihre Nicht-Berücksichtigung macht Urteile über Bestehendes und Festlegungen für die Zukunft nicht nur belanglos für die Betroffenen, sie übersieht auch wichtige Entwicklungspotentiale und -restriktionen der Bevölkerung. (Dies ist übrigens von den Raumplanern einer niedrigeren Ebene, den Stadtplanern – z. B. Geddes 1915 –, seit langem akzeptiert und einige Male eindrucksvoll formuliert worden).

2.3 Indifferente Sprache

Die dritte Gruppe von Einwänden gegen die konventionellen Formulierungen der Regionalwissenschaft bezieht sich auf die Sprache, in welcher die Tatbestände der Raumordnung beschrieben werden. Die Schwierigkeiten des Fachjargons wären im Prinzip noch mit entsprechenden Übersetzungen zu überwinden (obschon das Problem sehr gewichtig wird in Ländern, in denen weder Englisch noch Französisch oder Spanisch lingua franca ist). Auch die unterschiedlichen Konnotationen der Fachausdrücke mit den sich daraus ergebenden Implikationen für die Problemsicht (man gehe einmal ein mehrsprachiges Glossar durch) erscheinen weniger gefährlich. Dagegen schlägt durch, daß die Regionalwissenschaft Konzepte auf hoher Aggregationsstufe in Ex-post-Klassifikationen benutzt: Maßstäbe, Indizes, statistische

Klassen sind nach Erfäßbarkeit und ihrer Eignung für die Beschreibung gewählt worden. Daraus ergeben sich aber nicht notwendig die für die Handlungssteuerung angemessenen Konzepte und Informationen. Ein marokkanischer Gouverneur formulierte das Problem treffend so: „Es hilft mir nicht, wenn ihr mir sagt, daß ich 10 000 produktive Arbeitsplätze schaffen soll. Ich will wissen, was ich machen muß, damit am Ende das herauskommt, was ihr 10 000 produktive Arbeitsplätze nennt“.

3. Überlegungen zu einer praktischen Regionalplanung

Angesichts der Beschränktheit ihrer theoretischen Basis, der Regionalwissenschaft, sollte die Planung als Praxis ihren Aussagenrahmen aus eigenem Recht bestimmen. Ohne auf eine wasserdichte Theorie zu warten, sollte sie

- ihren Variablenstrauß über ökonomische Daten hinaus mit sozialkulturellen und ökologischen Parametern erweitern,
- historisch-dynamische Wirkungsstrukturen einbeziehen und
- vorhandene Instrumente, deren Anwendung und den Vollzug mit seinen politischen Implikationen allgemein in Ansatz bringen.

War bisher von „der“ Regionalplanung die Rede, so wurde bereits aus der zusammenfassenden Darstellung des ersten Teils deutlich, daß sie, wenn überhaupt, in sehr unterschiedlichen Milieus stattfindet. Die Kritik an der Regionalwissenschaft im zweiten Teil legt nahe, das Muster einer einheitlichen Regionalplanung überhaupt in Frage zu stellen. So kommt man dazu, sich umzuschauen, ob es davon nicht alternative Formen in anderen Gesellschaften gab oder gibt.

3.1 Formen autochthoner Raumordnung

Ein Blick in die ethnologische Literatur zeigt, daß und wie sich die Menschen fast überall auf der Erde eingerichtet haben: In tropischen Sümpfen und im arktischen Eis, in der trockenheißen Sahelzone und in den naßkalten Regenwäldern Südchiles. Wenn sie überlebt haben, dann als Völker, die eine situationsangemessene Lebensweise fanden, eine Lebensweise, die zugleich auch eine entsprechende Raumordnung beinhaltete.

Diese Feststellung führt zur Frage nach dem Prozeß, mit dem dieser Zustand erreicht und gehalten wurde. Könnten in den sozialen Techniken, die in den Bauernkulturen Afrikas und Asiens die Raumordnung bewirkten, nicht Vorzüge verborgen sein, analog etwa denen der Lehmbautechniken im Vergleich mit „modernen“ Bauweisen? Und wenn bei den örtlichen produktiven Techniken heute „Upgrading“, also Aufwertung und konstruktive Weiterentwicklung, als vorteilhaft gegenüber dem Import europäischer Technologie erkannt wird, könnte nicht auch ein „Upgrading“ der autochthonen Technik der Raumordnung, die Entwicklung einer örtlichen Spielart von Regionalplanung sinnvoll sein?

Die anthropologische Literatur bietet – oft als Nebenprodukt – eine Fülle von Informationen über Dorfstruktur, Bo-

dennutzung und -recht, Standortwahl für spezialisierte Aktivitäten usw., die die Rekonstruktion autochthoner Raumordnungsprozesse erlauben. Hier mögen einige Literaturhinweise genügen:

Eine der ersten Arbeiten, die dem Bodenrecht und der Nutzung breiten Raum gibt, handelt von den Kikuyu in *Kenya* (Kenyatta 1938). Die Studie verwendet vorwiegend europäische Konzepte, entweder weil dem Autor, dem späteren Staatspräsidenten des Landes, keine anderen zur Hand waren, oder weil einem europäischen Publikum solcherart die Übereinstimmungen mit ihrer eigenen Kultur nahegebracht werden sollten. Am ehemaligen Rhodes-Livingstone-Institut in *Zambia* entstanden wertvolle Untersuchungen, die u. a. Prozesse und Ergebnisse raumordnender Entscheidungen beschreiben. Die Spannweite reicht von dem egalitär-segmentierten Plateau-Tonga (Colson 1951) zu den differenziert-zentralistischen Lozi (Gluckmann 1951; 1968). In *Kamerun* ist besonders eindrucksvoll das Siedlungs- und Nutzungssystem der Bamileke analysiert worden (Hurault 1962).

Der in diesen und vielen anderen Studien beschriebene Reichtum der Erscheinungsformen der räumlichen Ordnung beruht auf einem einfachen Grundprinzip: der hierarchisch, von unten nach oben gestuft abnehmenden territorialen Verfügungsgewalt in Verbindung mit personaler Macht. Den unmittelbaren Nutzern, den Familien- oder Haushaltseinheiten, steht eine Fläche zur Nutzung innerhalb der von Konvention gezogenen Grenzen zu. Dieses Nutzungsterritorium ist Teil der Dorfgemarkung, des Gruppenterritoriums. Das Verfügungsrecht der Gruppe erlaubt Ver- und Umverteilung im Austausch für Solidaritätsleistungen. Ähnlich sichert sich das Dorf seine territorialen Rechte im Verband der nächsthöheren Territorialeinheit, wobei dann im Gegenzug Wege-rechte, Sonderrechte für spezialisierte Handwerker usw. eingeräumt werden. Diese Ethno-Ökotope sind mit einem mehr oder weniger weiträumigen Netz von Handelswegen und Marktstandorten überzogen. Zusammen mit den ökologisch und sozial determinierten Variationen der territorialen Hierarchien entstehen so recht unterschiedliche Gefüge.

Die Grundidee der hierarchisch gestaffelten territorialen Verfügungsgewalt, die den meisten Bauernkulturen zugrunde liegen mag, findet sich auch im *malaysisch-indonesischen* Raum. Oft ist hier jedoch die Arbeitsteilung schon so ausdifferenziert, daß die Zentralorte als selbständige Gebilde Eigenmoment bekommen. Die ökonomischen, kulturellen und politischen Aktivitäten fügen sich zu einem komplexen, bei aller Flexibilität im einzelnen stabilen Gefüge zusammen (Geertz 1959; 1963).

In anderer Hinsicht erscheinen in diesem Zusammenhang verschiedene ethnologische Studien über den *Maghreb* bedeutsam. Beobachter wie z. B. Berque (1958) befassen sich mit dem sozial-psychologischen Rechtfertigungszusammenhang. Ausgehend von den ökonomischen Veränderungen in diesen Ländern in Richtung einer profitorientierten, groß-agrarischen Produktion und den immer enger werdenden Kontakten zu Europa durch Wanderarbeiter ist erwartet worden, daß die eigenen Ordnungskonzepte zusammenbrechen und durch europäische ersetzt werden. Dies aber

scheint nicht der Fall zu sein. Zwar verändern sich die tradierten Strukturen auch in der (ländlichen) Bodenordnung wie in anderen kulturellen Bereichen, z. B. der Familie, aber das Ergebnis ist eine eigenständige Struktur (Lazarev 1965; Lahmimi 1967). Gerade diese Beobachtungen sollten dazu Anlaß geben, auf eine allzu schnelle, allzu selbstverständliche Übertragung europäischer Konzepte auch in der Regionalplanung zu verzichten und zur Kenntnis zu nehmen, daß sich die Raumordnung mit unterschiedlichen Mechanismen verwirklichen kann (vgl. hierzu W. Haque et al. [1977]: Toward a theory of rural development, zit. bei W. B. Stöhr [1980]: Development from below: The bottom-up and peripheri-inward development paradigm, Mimeo, Wien, et passim.).

3.2 Erweiterung der Konzepte „Region“ und „Planung“

Diese Überlegungen regen dazu an, die Konzepte der Zukunftssicherung einer territorial definierten Gruppe in ihrer physischen Umwelt, die im Begriff „Regionalplanung“ zusammengefaßt sind, in ihrem weiten Sinne zu benutzen. So wäre gegenüber dem vorwiegend durch ökonomische Kriterien bestimmten Begriff der „Region“ oder seinem verwaltungstechnischen Gebrauch (= Provinz) das Konzept um zwei Aspekte zu erweitern:

- a) im sozialpsychologischen Sinne als „Territorium“ und
- b) im ökologischen Sinne als ein Leben reproduzierendes System.

Beide Erweiterungen verweisen auf hochkomplexe Strukturen mit eigenen Gesetzmäßigkeiten, die untereinander und mit den ökonomischen Konzepten nur schwer kompatibel zu machen sind. So notwendig dies erscheint, um die Bereiche Politik und Ressourcen in die Regionalwissenschaften zu integrieren, so hohe Anforderungen stellt es an die Theorie.

Analog hierzu wäre das Konzept „Planung“ zu erweitern, indem diese als Sonderform der Zukunftssicherung sozialer Systeme begriffen wird. Planung in der europäischen Form könnte dort ihren Platz haben, wo die Ressort-Einteilung mit Querschnittskontrollen, z. B. in räumlicher Hinsicht, für die zentrale Vorbereitung und den Vollzug optimal sind (Scharpf/Schnabel 1977). Wenn jedoch Dezentralität angestrebt wird, liegt es nahe, die Verantwortung für die Eingriffe den territorial zuständigen Einheiten (Haushalten, Dörfern) zuzuweisen. So bleibt die Kontrolle über alle Teile des Gesamtsystems mit allen seinen ökonomischen, politischen und ökologischen Details besser gewährleistet. Wo Fehler auftreten, bleiben sie klein. Sie werden schnell erkannt und können im fatalen Fall, wenigstens aus der Sicht des Kollektivs, durch die Reaktion paralleler Einheiten korrigiert werden. Auf diese Weise erhält sich der soziale Lernprozeß, der als typische Evolution oszillierend Nischen sucht und sich stabilisiert, wenn er sie gefunden hat.

Das Konzept der Zukunftssicherung für einen generellen Begriff von Regionalplanung wäre also zu erweitern um die Aspekte

- a) das tägliche Routinehandeln als Ausgangsbasis aller gesellschaftlichen Entscheidungen einschließlich der Such- und Anpassungsbewegungen der kleinen Einheiten, die in den

kollektiven Lernprozeß sozialer Evolution einmünden, und

- b) den Entscheidungsvollzug mit seinen Eigengesetzlichkeiten.

Ein derart generalisiertes Verständnis der Mechanismen des Raum-Ordners könnte sowohl eine Vergleichsebene darstellen, die vom Ethnozentrismus konventioneller Konzepte frei ist und mehrere Spielarten von Regionalplanung nebeneinander bestehen läßt, als auch eine Brücke von der Praxis zur Theorie bilden, mittels derer die Wechselbeziehungen zum Nutzen beider gestärkt werden.

Literatur

- Bachmayer, P.; A. Hübener; E. Neubauer: Regionalplanung als Gegenstand und Instrument entwicklungspolitischer Zusammenarbeit. – Heidelberg, Düsseldorf 1979.
- Berque, I.: Droits de terres et intégration rurale. In: Cahiers internationaux de Sociologie (1961). Abgedruckt in: *Maghreb: Histoire et sociétés*. – Deschamps/Alger 1974. S. 85–117.
- Bugnicourt, J.: Illusions et réalités de la région et du développement régional en Afrique. In: *Revue Tiers-Monde*. 14 (1978) 73, S. 109–138.
- Cameron, G. C.; L. Wingo: Cities, regions and public policy. – Edinburgh 1973.
- Colson, E.: The Plateau Tonga. In: *Colson; Gluckmann: Seven tribes of British Central Africa*. – 1951. S. 94–163.
- Friedmann, J.; C. Weaver: Territory and function. – London 1979.
- Geertz, C.: Form and variation in a Balinese village structure. In: *American Anthropologist*. (1959) 61, S. 991–1012.
- Geertz, C.: Peddlers and princes: Social change and economic modernization in two Indonesian towns. – Chicago; London 1963.
- Geertz, C.: The social history of an Indonesian town. – Cambridge, Mass. 1965.
- Geddes, P.: Cities in evolution. – London 1915.
- Gluckmann, M.: The Lozi in Barotseland. In: *Colson; Gluckmann: Seven tribes of British Central Africa*. S. 1–93.
- Gluckmann, M.: Economy of the Central Barotse Plain. – Manchester 1968.
- Holland, S.: Capital and the regions. – London 1976.
- Hurault, J.: La structure sociale des Bamileké. – Paris 1962.
- Kenyatta, J.: Facing Mount Kenya. The tribul life of the Gikuyu. – London 1961.
- Lahmimi, A.: Les collectivités rurales traditionnelles et leur évolution. In: *Bulletin Economique et Social du Maroc*. 106 (1967) 7, S. 17–41.
- Lazarev, G.: Les concessions foncières au Maroc. In: *Annales Marocaines de Sociologie*. (1965) S. 114–129.
- Oestereich, J.: Nischen für das Überleben in den Brückenköpfen der Weltwirtschaft. In: *Der Überblick*. (1978) 1, S. 37–39.
- Oestereich, J.: Elendsquartiere und Wachstumspole. Beiträge zur räumlichen Planung in der Dritten Welt. – Köln 1980.
- Richardson, H. W.: Regional development policy and planning in Spain. – Farnborough 1975.
- Richardson, H. W.: The state of regional economics: A survey article. In: *Int. Reg. Science Review*. 3 (1978) 1, S. 1–48.

- Scharpf, F. W.; F. Schnabel:* Steuerungsprobleme der Raumplanung. – Berlin 1977.
- Stöhr, W. B.; F. Tödtling:* Spatial equity. Some anti-thesis to current regional development strategy. In: Papers of the Regional Science Association. (1977) 38, S. 33–54.
- Wolff, J. H.:* Planung und Planungsverwaltung in Schwarzafrika unter besonderer Berücksichtigung der frankophonen Staaten. In: Die Verwaltung. 8 (1975) 1, S. 69–98.
- Wolff, J. H.:* Planung in Entwicklungsländern. Eine Bilanz aus politik- und verwaltungswissenschaftlicher Sicht. – Berlin 1976.