

PETER BACHMAYER / AREND HÜBENER

Organisation und Gestaltung des Einsatzes deutscher Fachkräfte für regionale Planungsaufgaben in Entwicklungsländern

Der folgende Beitrag basiert auf einem Forschungsvorhaben des Bundesministers für wirtschaftliche Zusammenarbeit¹. Dieses Forschungsvorhaben hat 13 vom Ministerium geförderte, einschlägige Projekte der bilateralen Zusammenarbeit untersucht. Außerdem wurden drei internationale und zwei weitere bilaterale Organisationen zu ihren Erfahrungen und Meinungen mit von ihnen unterstützten Regionalplanungsprojekten in Entwicklungsländern befragt. Ziel der Untersuchung war zum einen, die Chancen und Probleme internationaler Zusammenarbeit bei regionalen Planungsaufgaben zu beurteilen. Zum anderen sind Vorschläge erarbeitet worden, die die Verbesserung der Projekt(vor)planung sowie die Organisation und zweckmäßige Gestaltung des Einsatzes ausländischer Fachkräfte bei der Projektdurchführung betreffen.

Die im Forschungsvorhaben untersuchten Projekte lassen sich von anderen, „verwandten“ Vorhaben der internationalen Zusammenarbeit (z.B. Beratergruppen in nationalen Planungsinstitutionen, Projekte der integrierten ländlichen Entwicklung) durch drei Merkmale abgrenzen:

- Der Einsatz von Fachkräften erfolgt vorrangig für – sektorübergreifende – Planungstätigkeiten im Gegensatz zu Implementierungstätigkeiten.
- Dabei findet die Querschnitts-Dimension „Raum“ gezielt Berücksichtigung.

- Die Planungen betreffen in der Regel einen Teilraum („Region“) des betreffenden Entwicklungslandes.

Der folgende Artikel gibt einige Hauptergebnisse des Forschungsvorhabens wieder, ohne auf diejenigen Vorschläge näher einzugehen, die den ministeriumsinternen und administrativen Ablauf der Projektvorbereitung betreffen. Am Ende des Beitrages finden sich zusammenfassende Thesen.

1. Regionalplanung als Verwaltungsaufgabe des Entwicklungslandes

In Entwicklungsländern und in Industrieländern hat Regionalplanung die Aufgabe, bei der Steuerung ökonomischer, sozialer und gesellschaftlicher Entwicklung mitzuwirken. Dafür hat sie Entscheidungsgrundlagen und -hilfen bereitzustellen und eine bessere Koordination der Entscheidungen der in der Region (potentiell) handelnden Akteure herbeizuführen. In Entwicklungsländern kommt als Besonderheit hinzu, daß zu den in der Region handelnden Akteuren eventuell auch ausländische „Geber“ als (Mit-)Träger von Entwicklungsmaßnahmen gehören.

Daraus wird deutlich, daß Regionalplanung eine (politisch zu legitimierende) Verwaltungsaufgabe ist. Die Stelle, die diese Aufgabe wahrnimmt, muß als Organisationseinheit der Verwaltung des Landes begriffen werden. Diese Organisationseinheit besitzt ihre eigenen internen Verfahrensregeln und ist – quasi extern – eingebunden in die Verwaltungsstruktur des Landes. Ihre Aufgabe besteht in der Sammlung, Aufbereitung und gezielten (mehr oder weniger verbindlichen) Verbreitung von Information in solcher Weise, daß diese Information für andere Organisationseinheiten Ent-

¹ Bachmayer/Hübener (APF Arbeitsgemeinschaft Planungsfor-schung) und Ertfried Neubauer (GITEC CONSULT): Regionalplanung als Gegenstand und Instrument entwicklungspolitischer Zusammenarbeit. – Heidelberg, Düsseldorf 1979. Zu beziehen bei: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, BMZ (Referat 200), Bonn.

Übersicht 1: In der bisherigen Praxis vorherrschende Projekttypen

Typ	Hauptmerkmale	Sekundär-Merkmale
I	Einsatz deutscher Fachkräfte im Rahmen bestehender, gegebenenfalls weiterzuentwickelnder Planungsstrukturen für verschiedene Planungsleistungen	– Oft auch „verfahrensorientierte“ Planungshilfe neben der Erbringung „produktorientierter“ Leistungen. – Erarbeitung eines umfassenden Planwerks möglich, aber nicht zwingend. – Überwiegend Dienstleistungscharakter, Zurücktreten des Werkcharakters der deutschen Leistung – Kein primäres Interesse an „Hilfeprogrammierung“.
II	Erst-/einmalige Erstellung einer regionalen Rahmenplanung als Grundlage und Leitlinie für viele verschiedene Adressaten (gegebenenfalls auch andere Geber)	– Tendenz zur „externen“ Planung durch deutsches Team bei schwacher Einbindung in vorhandene Planungsstrukturen. – Werkcharakter überwiegt über Dienstleistungscharakter. – Teilweise Vorstufe für Typ III.
III	Planung eines bilateral zu realisierenden Entwicklungsprogramms für eine Region	– Stärkere Anbindung an Durchführungsinstitutionen als an Planungsinstitutionen. – Zumeist beschränkt auf kleinere Räume mit Konzentration auf wenige Sektoren (z. B. Landwirtschaft). – Teilweise gleichzeitig Planung und Durchführungsmaßnahmen.

scheidungshilfe darstellt oder Entscheidungsspielräume festlegt, die eine besser abgestimmte und gegebenenfalls intensivere regionale Entwicklungspolitik ermöglichen. Dies ist der „Output“ der Regionalplanung. Die „Verwerter“ dieses Outputs können sowohl Institutionen im Entwicklungsland sein wie auch multi- oder bilaterale „Geberorganisationen“.

Je nach Gewicht und Interessen dieser „Verwerter“ ergeben sich somit unterschiedliche Ausrichtungen und Ziele für Regionalplanungsvorhaben:

- Ausrichtung des Planungsoutputs auf künftige internationale Zusammenarbeit, das heißt Vorbereitung von Durchführungsprojekten (= „Hilfeprogrammierung“).
- Ausrichtung auf das Ziel der Verwaltungs- und Planungshilfe für das Entwicklungsland, das heißt bessere Koordination der einheimischen Entwicklungsmaßnahmen.

Letztere kann wiederum verschiedene Formen annehmen; und zwar:

- Ausrichtung direkt auf bestimmte Planungsleistungen bzw. Planungsprodukte, z. B. ein Regionaler Entwicklungsplan in Buchform mit Text, Karten, Tabellen usw. („produktorientierte“ Planungshilfe).
- Ausrichtung auf Verbesserung der Planungsstrukturen bzw. -verfahren, z. B. Schaffung eines regelmäßig tagenden sektorübergreifenden Koordinationsgremiums („verfahrensorientierte“ Planungshilfe).

Für die Erbringung ihrer Leistung ist die „Organisationseinheit Regionalplanung“ auf verschiedenartige Ressourcen und politische Legitimation angewiesen, die ihr von anderen Organisationseinheiten zur Verfügung gestellt bzw. gewährt werden. Dabei handelt es sich zum Teil um Geberinstitutionen – z. B. aus der Bundesrepublik Deutschland –, vor allem aber um einheimische Stellen. Diese vielfältigen Bezüge zu anderen Stellen richtig zu erkennen und zu gestalten, ist entscheidend für die erfolgreiche Durchführung solcher Vorhaben.

In der Praxis vorherrschende Projekttypen

Die bisher von der Deutschen Bundesregierung geförderten Regionalplanungsvorhaben verknüpften zumeist mehrere dieser Zielsetzungen, jedoch mit sehr unterschiedlichen Gewichtungen. Dabei bestanden zugleich deutliche Unterschiede in dem Ausmaß der Einbindung der deutschen Fachkräfte in die bestehende Verwaltung des Entwicklungslandes. Die bisher geförderten Vorhaben lassen sich grob den in Übersicht 1 dargestellten drei Projektgruppen zuordnen.

Während bei Typ I die Planungshilfe für das Entwicklungsland (in „produktorientierter“ oder „verfahrensorientierter“ Form) eindeutig im Vordergrund steht, dominiert bei Typ III das Interesse an der Hilfeprogrammierung. Das bestimmende Merkmal für Typ II – die Erarbeitung eines umfassenden regionalen Planwerks – kann in Verbindung mit I oder III auftreten, kommt aber auch allein vor.

Beim Projekttyp III ist zwar ein direkter Bezug von der Planung zur Implementation gegeben. Steht das Regionalplanungsvorhaben aber voll unter dem Ziel, möglichst rasch ein bilaterales Hilfeprogramm für eine Region zu erarbeiten (Projekttyp III), ist mit folgenden Konsequenzen zu rechnen:

- Konzentration auf einige Sektoren und Teilräume der Region angesichts der beschränkten Kapazität eines einzelnen Gebers.
- Konzentration auf diejenigen Sektoren und Teilräume der Region, die das größte Entwicklungspotential versprechen. Für andere Träger/Geber, die sich zudem nur ungern auf andere als die eigenen Planungen verlassen, bleibt nur relativ Unattraktives übrig („Das beste Stück des Kuchens ist schon weg“).
- Konzentration auf investive Maßnahmen; andere Instrumente der Regionalentwicklung (Raumordnungskonzept; Steuerpolitik u. a.) werden nur unzureichend – wenn überhaupt – genutzt.

- Die Koordination der ohnehin in der Region ablaufenden Aktivitäten anderer Träger wird nicht grundlegend verbessert, das heißt, es wird in der Regel nicht ein andauernder Planungsprozeß etabliert.
- Die identifizierten „Pilotprojekte“ beanspruchen häufig einen zu großen Teil der knappen einheimischen Ressourcen (insbesondere Personal).

Diese Konsequenzen können in schwach entwickelten, sektoral wenig differenzierten ländlichen Räumen akzeptabel sein. Sie sollten dadurch gemildert werden, daß Planung auch in solchen Räumen nicht als einmalige Aufgabe, sondern – begleitend zu Durchführungsprojekten – als längerfristige Aufgabe betrieben wird.

In großen und sektoral differenzierten Regionen mit städtischen Zentren führen diese Konsequenzen aber dazu, daß solche Vorhaben nicht mehr wirklich als Regionalplanung angesehen werden können. Hinzu kommt, daß

- die Dominanz eines Gebers in einer (Teil-)Region politisch in einigen Ländern nicht oder nur ungern hingenommen werden mag;
- auch die Durchführungsprojekte in der Regel nicht mit dem ursprünglich erarbeiteten Programm abgeschlossen werden können, sondern ein langfristiges Engagement auch in der Planung erfordern können.

Die Erarbeitung eines umfassenden regionalen Rahmenplans (Typ II) als Leitlinie für viele Adressaten (auch andere Geber) birgt im Hinblick auf die Programmierung bilateraler Zusammenarbeit einige nicht zu unterschätzende Schwierigkeiten:

- Der oft geforderte „rasche Durchstoß zur Projektebene“ wird nicht erreicht.
- Selbst wenn letztlich doch Durchführungsprojekte gefunden werden, wird die mit großem Aufwand erstellte Rahmenplanung in der Regel nicht wie erhofft von anderen Trägern/Gebern genutzt.
- Wird die Arbeit an dem regionalen Rahmenplan stark in Zusammenhang mit einem möglichen künftigen Hilfeprogramm eines Gebers gebracht, so ergeben sich hinsichtlich der Entscheidungszeitpunkte und der Entscheidungs-Beteiligten (Zuständigkeit der nationalen Ebene für externe Hilfe!) Zwänge, die den Wert des regionalen Rahmenplans als regionales Koordinationsinstrument stark beeinträchtigen können.

Dieses Vorgehen wird deshalb skeptisch beurteilt.

Abgesehen von dem oben für schwach entwickelte Räume als akzeptabel bezeichneten Vorgehen gemäß Typ III scheint im übrigen nur eine Typ I entsprechende Projektkonzeption hinsichtlich Vorbereitung künftiger weiterer Zusammenarbeit erfolgversprechend. Die Stärkung der Planungsfähigkeit eines regionalen Partners und die Erfahrung in der Zusammenarbeit mit ihm schaffen Voraussetzungen für das Identifizieren und das einverständliche Bewerten neuer Projektideen durch beide Seiten.

Es ist auffallend, daß die Vorhaben gemäß Typ I bislang ausschließlich in den weiter entwickelten lateinamerikani-

schen Ländern zur Durchführung kamen, während Typ III insbesondere in afrikanischen Ländern vorkam.

2. Konkurrierende Ansprüche an Regionalplanungsprozesse

Grundsätzlich sind die Erwartungen gegenüber der Regionalplanung in Entwicklungsländern und in Industrieländern gleich. Sie soll beabsichtigte Entwicklungsprozesse unter Einsatz eines angemessenen (?) Planungsaufwands steuern und/oder initiieren. Ob dafür die Erarbeitung einer umfassenden regionalen Rahmenplanung vorrangig ist oder andere, räumlich oder sektoral weniger umfassende Planwerke erforderlich sind, ist nur im Einzelfall zu entscheiden, ebenso wie die Wahl des jeweils angemessenen Vorgehens und der einzelnen Methoden. In bisherigen Projekten hat es dazu viele Kontroversen gegeben, nicht zuletzt deshalb, weil sich die Planer gegensätzlichen Anforderungen ausgesetzt sehen, insbesondere

- dem Anspruch auf Arbeiten „nach dem Stande der heutigen Wissenschaft“ und
- dem Anspruch auf schnelle Ergebnisse im Sinne des „raschen Durchstoßens zur Projektebene“ (auch, aber nicht nur „Hilfeprogrammierung“)

Dies betrifft den Gesamtprozeß regionaler Planung von der Entscheidung über Planungsgegenstände (welche Sektoren, Teilräume, Probleme) über die Methoden der Informationsgewinnung und -verarbeitung bis zu den Formen der Informationsvermittlung. Der erstgenannte Anspruch tendiert zu Vollständigkeit und wissenschaftlicher Gründlichkeit, der zweite zu sogenannten „reduzierten Ansätzen“.

Angesichts der Unterschiedlichkeit der Ausgangsbedingungen (z. B. zwischen einem städtischen Großraum in Brasilien und einer ländlichen Region in Zentralafrika) sind generelle Aussagen über „richtige“ Standards und Methoden nicht möglich. Die Übersicht 2 zeigt das mögliche Spektrum von sehr umfassenden bis zu stark reduzierten Ansätzen und deutet in der Mitte mögliche Kompromißstrategien an. Diese Kompromißstrategien weisen auf einen Sachverhalt hin, der in manchen bisherigen Projekten unseres Erachtens nicht ausreichend Beachtung fand: *in der regionalen Planung müssen gleichzeitig und auf Dauer nebeneinander Planungsarbeiten durchgeführt werden, die auf sehr unterschiedlichem Aggregationsniveau liegen* (z. B. Region, Sektoren, Projekte) *und in unterschiedlichem Maße konkret im Sinne unmittelbaren Handlungs- und Adressatenbezugs sind*.

So wird es stets nebeneinander Planungsleistungen bzw. -outputs mit geringerem und mit starkem Handlungs- und Adressatenbezug geben müssen, die sich drei Gruppen zuordnen lassen:

- Bereitstellung von Planungsgrundlagen ohne klaren Handlungs- und Adressatenbezug (z. B. Ist-Daten, Prognosen, Problemstudien).
- Studien mit Handlungsbezug, jedoch ohne klaren Adressatenbezug und ohne Verbindlichkeit (z. B. Studien zur Erfassung von Potentialen; Prefeasibility-Studien und

Übersicht 2: Konfliktfeld zwischen professionellen Standards „guter“ Regionalplanung und dem Anspruch auf schnelle Ergebnisse

Anspruch 1: Regionalplanung nach dem „Stand der Wissenschaft“	Resultierende Planungs-Strategien			Anspruch 2: Schnelle Ergebnisse
	Breit angelegte Planung mit Berücksichtigung der links genannten Anforderungen	Kompromißstrategien	Stark reduzierte Ansätze	
(a) Sicherheit der Planungsentscheidungen durch volle Nutzung verfügbarer Methoden, insbesondere hinsichtlich: – Auswahl der wichtigen/„richtigen“ Regionen bzw. Sektoren für detailliertere Analysen/Planungen, – Auswahl der „richtigen“ Projekte/Programme für detaillierte Analysen/Planungen, – Sicherung der Durchführbarkeit von Projekten/Programmen, – „Sicherheit“ vor unerwünschten Nebenwirkungen (Beachtung von Verflechtungen). (b) „Richtigkeit“ der Politik, die durch Planung gestützt wird (Auswahl/Gewichtung von Zielen). (c) Sicherung ausreichender Partizipation.	(1.1) Umfangreiche Bestandsaufnahme zu regionalen und sektoralen Potentialen und Problemen. (1.2) Umfassende Sektor-Studien mit Diskussion vieler Optionen (Pre-Feasibility-Niveau). (1.3) Detaillierte Einzelprojektstudien. (1.4) Multisektorales Vorgehen mit dem Ziel der sorgfältigen Beachtung von Verflechtungen, Abstimmung auf räumliches Leitbild. (1.5) Gemeinsam mit verantwortlichen Politikern/Gremien Versuch der sorgfältigen Neuformulierung politischer Ziele für die Region, daraus Ableitung von Bewertungskriterien für Projekte. (1.6) Versuch der Mobilisierung unterer Verwaltungsebenen und der Bevölkerung zur Artikulation eigener Entwicklungsvorstellungen.	(3.1) Problemanalytisches Vorgehen mit „Vortasten“ auf prioritäre Probleme und Zurückstellen anderer, darauf aufbauend: – selektive Datensammlung, – Studien/Planungen mit Beachtung wichtiger Verflechtungen, Identifizierung/Bewertung von Projektideen, – „Vorziehen“ von Projektstudien zu einzelnen besonders erfolgversprechenden Projektideen. (3.2) Zielgruppenbezogener Ansatz (zwar selektiv, aber im übrigen Instrument der Integration). (3.3) Gleichzeitig längerfristig angelegte Planungsarbeiten einerseits und implementationsnahe Planung (Projektstudien, Durchführungsberatung) andererseits.	(2.1) Rasche Konzentration auf einzelne Sektoren und/oder Teilräume aufgrund von – Vorgaben/Empfehlungen maßgeblicher Politiker/Institutionen, – eigene Analyse der Zielstruktur vorhandener Pläne usw. („reduzierter Ansatz“ des DIE). Dort rasches Identifizieren und Beplanen einzelner, nicht unplausibler Projektideen. (2.2) Akzeptieren vorhandener Zielsetzungen und Bewertungskriterien. (2.3) Verzicht auf zeitraubende Partizipation.	Schnelles „Durchstoßen zur Projektebene“, vor allem unter folgenden Gesichtspunkten: – Mobilisierung von Unterstützung für die Planungsbemühungen generell sowie für die deutsche Gruppe, – Gewinnung von Erfahrungen aus der Implementation, – Gewinnung von Ansatzpunkten für weitere Zusammenarbeits-Projekte (Hilfeprogrammierung).

auch Feasibility-Studien; Regionalstudien; Sektorstudien).

– Programme und Pläne mit Verbindlichkeit für bestimmte Adressaten (eventuell durch Selbstbindung) und indikativer Wirkung für andere Adressaten (Aufgabenplanung für regionale Träger mit übersektoralen Aufgaben; Aufgabenplanung für sektorale Trägerinstitutionen; Programmierung räumlich und/oder sektoral definierter Programme internationaler Zusammenarbeit).

Außerdem wird es neben Planungsleistungen bzw. -outputs bezogen auf die Gesamt-Region stets auch engere und gezieltere Planungen geben müssen:

– für Teil-Regionen und einzelne Standorte,
– für Sektoren (Landwirtschaft, Bildung usw.),
– für einzelne Projekte.

Die „Kunst“ der Regionalplanung liegt in der richtigen Mischung und Verklammerung dieser verschiedenen Outputarten unter Beachtung der beschränkten Planungsressourcen und der stets auch beschränkten Verwertungs- und Entscheidungskapazität der Verwaltung und der Politiker.

Die „Organisationseinheit Regionalplanung“ muß und kann nicht alle diese Leistungen selbst erbringen; sie wird in vielen Fällen zu Planungen anderer Stellen nur anregen bzw. Stellung nehmen.

Umfassende regionale Rahmenpläne sind nur eine von vielen, möglicherweise notwendigen, Planarten. Der bisher begrenzte Erfolg solcher Projekte, die sich weitgehend auf diese eine Planungsleistung konzentrieren, kann unseres Erachtens mit der Vernachlässigung wichtiger komplementärer Planungen erklärt werden. Auch die Befragungen bei internationalen und bilateralen „Geberorganisationen“ ergaben eine skeptische Beurteilung einmalig aufgestellter regionaler Rahmenpläne.

Wird akzeptiert, daß auch ein Projekt der bilateralen Zusammenarbeit sich auf verschiedene Planungsleistungen beziehen sollte, und wird berücksichtigt, daß diese Planungen sehr verschiedene Bearbeitungszeiten, Geltungsdauer und Fortschreibungshäufigkeiten haben (z.B. räumlicher Leitplan im Gegensatz zum Budget einer Regionalbehörde) so kann nicht erwartet werden, daß die „Organisationseinheit Regionalplanung“ nach einem Arbeitskonzept vorgehen

kann, das insgesamt in klare, aufeinander folgende Planungsphasen gegliedert ist (z.B. Erkundungsphase, Entscheidungsphase, Vollzugsphase²).

Vielmehr werden die Planer stets – wenn auch mit wechselnder Intensität – mit Erkundungs-, Entwurfs-, Entscheidungs- und Vollzugsvorgängen konfrontiert sein.

Verbesserung von Planungsstrukturen

Die Analyse der bisherigen deutschen Unterstützung von Regionalplanungsprojekten hat gezeigt, daß der „verfahrensorientierten Planungshilfe“ besondere Bedeutung zukommt: in vielen Ländern/Regionen ist die Bedeutung koordinierten Vorgehens der einzelnen Planungsträger noch nicht genügend erkannt worden, wirksame Koordinierungsinstrumente werden nicht ausreichend genutzt oder fehlen ganz. Die Bemühungen um mehr Planungsfähigkeit („verfahrensorientierte“ Planungshilfe) setzen deshalb an folgenden Punkten an:

- Ausbildung (Erhöhung des Planungsbewußtseins und der Qualifikation des Personals),
- Verbesserung der interinstitutionellen Koordination und ihrer rechtlichen Grundlagen,
- Verbesserung der intrainstitutionellen Organisation.

Wirkliche Beiträge zu diesen Unterzielen erscheinen nur denkbar, wenn die deutschen Fachkräfte weitgehend integriert in die bestehende Verwaltungsstruktur arbeiten. Aber selbst dann wird ein – allerdings nur schwer meßbarer – Erfolg nur möglich, wenn

- lange Projektlaufzeiten (5–10 Jahren) erwartet werden dürfen;
- der Ausbildung und Öffentlichkeitsarbeit große Aufmerksamkeit gewidmet wird;
- von den deutschen Fachkräften ein extrem hohes Maß an Einfühlungsvermögen, Geduld und Überzeugungskraft aufgebracht wird;
- an schon laufende Planungsbemühungen angeknüpft wird und nicht sofort die Einführung völlig neuer Systeme versucht wird;
- die abstrakte und komplexe Aufgabe „Erzeugung von Planungsfähigkeit“ verdeutlicht wird durch konkretere, visualisierte Arbeit: Auf die Erstellung von Planwerken kann nicht verzichtet werden, denn sie dienen als Instrument bei Ausbildung und Überzeugungsarbeit und zum „Einüben“ von Zusammenarbeit in der Planung.

Bemühungen um die Verbesserung der Planungsstrukturen bzw. Planungsfähigkeit müssen sich danach richten, bei welchen Arten von Planungen bzw. Koordinationsleistungen besondere Defizite vorliegen. Hier bestehen große Unterschiede zwischen Regionen, in denen Entwicklungsvorgänge weniger initiiert als kanalisiert werden müssen (z.B. städti-

sche Wachstumsregionen), und solchen Regionen, in denen Planung gerade neue Entwicklungen in Gang setzen soll.

Es hat den Anschein, als ob „verfahrensorientierte“ Planungshilfe in städtischen Wachstumsregionen leichter vermittelt werden kann – möglicherweise, weil auch in den Industrieländern mehr Erfahrungen mit der ordnenden Regionalplanung als mit der initiiierenden („investitionsorientierten“) Regionalplanung vorliegen.

Während die bisherigen Ausführungen den erwünschten Output von Regionalplanungsprozessen betreffen, beziehen sich die folgenden beiden Abschnitte auf das Ingangsetzen und die Organisation ausländischer Unterstützung von Regionalplanungsprojekten.

3. Auswahl und Vorplanung von Regionalplanungsvorhaben

Im Prozeß der deutschen bilateralen Zusammenarbeit wird die Förderungswürdigkeit von Anträgen zur Unterstützung von Regionalplanungsvorhaben in zwei Stufen geprüft:³

- (A) die entwicklungspolitische Vorentscheidung durch das BMZ über die „Prüfungswürdigkeit“ und
- (B) Prüfung der Durchführbarkeit durch die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit mbH, GTZ, im Auftrage des BMZ (falls die Prüfung unter (A) positiv verlaufen ist), zugleich Vorplanung des Vorhabens.

Prinzipiell betreffen beide Prüfungen denselben Sachverhalt; sie unterscheiden sich darin, daß bei der entwicklungspolitischen Vorentscheidung (A) deutlich weniger Informationen, Zeit und Personalkapazität zur Verfügung stehen als bei der Prüfung der Durchführbarkeit (B). Entsprechend wenig detailliert kann – nach den Ergebnissen des Forschungsvorhabens – bei der Prüfung unter (A) verfahren werden.

Zu (A):

Die Prüfung zu (A) bezieht sich vor allem auf die Projektziele, also auf folgende Sachverhalte:

- a) Regionalplanungsvorhaben sollen stets dem Ziel dienen, jene Planungsstrukturen befristet zu verstärken und solche Planungsleistungen zu erbringen, die für die Initiierung bzw. Koordinierung von Entwicklungsaktivitäten in einer Region von besonderer Bedeutung sind. Im Einzelfall erfährt dieses leerformelhafte Ziel seine Präzisierung durch mehr oder weniger grobe Feststellungen:
 - zur Regionsabgrenzung,
 - zu sektoralen Schwerpunkten der Planung,
 - zu den (vorrangigen) Adressaten/Verwertern der Planungsleistungen (z.B. welche Verwaltungsebene, privat und/oder öffentlich),
 - zu den Arten von Planungsleistungen (vorrangig z.B. Planungsgrundlagen, Studien, Planwerke mit Verbindlichkeit).

2 Vgl. zu diesen Begriffen *Heidemann/Ries*: Raumordnung, Regional- und Stadtentwicklung – ein methodisches Konzept. – Eschborn, 1979. = Schriftenreihe der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, GTZ, Nr. 74.

3 Ausgeklammert bleibt hier die – durchaus realitätsnahe – Situation, in der die deutsche Seite einen Regionalplanungsprozeß initiieren/unterstützen will, ohne daß ein entsprechender Antrag aus dem Partnerland vorliegt. Vgl. dazu den Beitrag von *H. Dehn* in diesem Heft.

- b) In der Regel (jedoch nicht zwingend) wird zugleich eine nachhaltige Verbesserung/Stärkung der Planungsstrukturen als Projektziel angestrebt (Planungsorganisation, -recht, -personal).
- c) Schließlich kann über die reine Planungshilfe für das Entwicklungsland hinaus auch die Vorbereitung und Programmierung künftiger weiterer Zusammenarbeit ein Projektziel sein, an dem auch die Geberseite selbst ein direktes Interesse hat (Identifizierung einzelner Projekte, Projektbündel, Programmfinanzierung).

Im Hinblick auf dieses Spektrum möglicher Projektziele müssen für die „entwicklungspolitische Vorentscheidung“ folgende Fragen gestellt werden:

(1) Lassen sich Projektziele aus der Sicht des Entwicklungslandes in den unter a bis c genannten Kategorien angeben, oder reicht die vorliegende Information dazu nicht aus? Die Formulierbarkeit von Zielen gemäß a ist eine zwingende Voraussetzung; Ziele gemäß b und c sind mögliche Ergänzungen.

(2) Sind diese Projektziele aus der Sicht des Entwicklungslandes plausibel bzw. kompatibel in Bezug zu anderen dort geäußerten Zielen bzw. bekannten Problemen?

- Ist die Regionsauswahl (bzw. die dafür gegebene Begründung) im Einklang mit Aussagen des nationalen Entwicklungsplans?
- Ist der politische Wille zur Planung/Koordination auf regionaler Ebene hinreichend verbreitet, oder entspringt der Antrag nur speziellen Interessen einer oder weniger Institutionen?
- Sind die eventuell im Antrag genannten sachlichen Schwerpunkte der Planung relevant in Hinblick auf die (bekannten oder vermuteten) wichtigsten Probleme der Region?
- Erscheinen die im Antrag gewünschten Arten von Planungsleistungen geeignet (oder für deutsche Vorschläge noch hinreichend offen!), um tatsächlich einen Beitrag zur besseren Koordination (bzw. Stimulierung) von regionalen Aktivitäten zu leisten? (Vor allem: Warnung vor Überschätzung erstmaliger/einmaliger Regional-Entwicklungspläne).

(3) Wie sind diese Projektziele in Hinblick auf Zielvorstellungen der deutschen Entwicklungspolitik zu beurteilen?

- Regionale Einpassung: Bezieht sich der Antrag auf einen Regionentyp, dem deutscherseits grundsätzlich hohe Bedeutung beigemessen wird (z. B. entwicklungsfähige bisher benachteiligte Regionen, Entlastungsregionen zu den Ballungszentren)?
- Regionale Einpassung: Ist das Vorhaben geeignet, andere deutsche bilaterale Vorhaben in der Region zu ergänzen bzw. planerisch abzusichern?
- Sektorale Einpassung: Werden die Planungen vor allem solche Sektoren betreffen bzw. begünstigen, denen deutscherseits grundsätzlich Bedeutung beigemessen wird (z. B. Landwirtschaft, kommunale Dienste, Nachrichten- und Verkehrswesen)?

- Auf- und Ausbau von Trägern: Werden durch die Planungshilfe solche Träger gestärkt, denen für die Entwicklung der Region und des Landes künftig Bedeutung zukommt?
- Besteht deutscherseits ein Interesse an vermehrten TZ- und FZ-Leistungen für diese Region, die durch regionale Planungsleistung bzw. Stärkung eines dortigen Planungsträgers vorbereitet oder erleichtert werden können?

Außerdem ist zu prüfen, ob bestimmte Sachverhalte begründet vermuten lassen, daß das Vorhaben nicht durchführbar sein könnte:

- Fehlt dem vorgesehenen Partner/Träger im Entwicklungsland das erforderliche Mindestmaß an politischem Gewicht bzw. Planungslegitimation und an eigenen Planungsressourcen (insbesondere Personal) und bestehen keine Chancen, einen anderen Partner/Träger zu gewinnen?
- Erfordert das Projekt deutscherseits spezielles Fachpersonal, das erfahrungsgemäß nicht gewonnen werden kann?

Zu (B):

Das obengenannte Forschungsvorhaben bietet einen detaillierten Fragenkatalog zur Prüfung der Durchführbarkeit von Regionalplanungsvorhaben; hier sollen nur die neun Arbeitsschritte angedeutet werden:

1. Analyse der Ausgangssituation der Region.
2. Analyse des politisch-administrativen Systems im Hinblick auf den Planungsbedarf.
3. Analyse der Planungsvoraussetzungen/-beschränkungen einschließlich der Verfügbarkeit wichtiger Inputs (Auswahl der Trägerbehörde sowie Bestimmung der Notwendigkeit „verfahrensorientierter“ Planung).
4. Bestimmung der zu erbringenden Planungsleistungen nach Art, Gegenstand, Umfang, Zeit/Sequenz.
5. Bestimmung der insgesamt einzusetzenden Inputs und Entscheidung über den deutschen Anteil.
6. Bestimmung wichtiger Elemente der internen Organisation der „Organisationseinheit Regionalplanung“.
7. Bestimmung wichtiger Aufbauleistungen („Verfahrensorientierte Planung“, Training) sowie der dafür erforderlichen Inputs.
8. Überlegung zur Organisation auf deutscher Seite.
9. Prüfung der Zweckmäßigkeit eines „Vorprojektes“.

In der Regel wird der (oder die) mit der Prüfung beauftragte(n) Gutachter der GTZ nicht alle genannten Aspekte gleich intensiv abdecken können.

4. Zur Organisation des Einsatzes deutscher Fachkräfte bei Regionalplanungsprojekten in Entwicklungsländern

Die organisatorische Gestaltung des Einsatzes deutscher Fachkräfte in Regionalplanungsvorhaben hat grundsätzlich zwei Komponenten:

(A) Organisation im Einsatzland,

(B) Organisation auf deutscher Seite.

Beide Komponenten sind nicht beliebig gestaltbar, sie unterliegen vielmehr den in der (öffentlichen) Verwaltung beider Länder gültigen Regeln. Im Rahmen dieser Regeln können die Organisationsformen durch beide Partner ausgestaltet werden.

Zu (A): Organisation im Einsatzland

Die Organisation im Einsatzland hat im wesentlichen folgende Aufgaben:

- Sie muß die Bereitstellung der erforderlichen (Planungs-) Ressourcen termingerecht sicherstellen.
- Sie muß für eine ausreichende Legitimation der Planung sorgen bzw. den politischen Willen dafür mobilisieren (gegebenenfalls einzelne Planungsleistungen sanktionieren).
- Sie muß über die Verwendung der extern oder im Land bereitgestellten Planungsressourcen für konkrete Planungsleistungen disponieren (Arbeitsplanung).
- Sie muß durch geeignete Regeln und Verfahren das optimale Zusammenwirken der Organisations-Mitglieder zu sichern versuchen (Informationsfluß, Mitwirkung an Entscheidungen).

Die beiden letztgenannten Aufgaben sind vorwiegend interne Angelegenheiten der „Organisationseinheit Regionalplanung“, erstere betreffen vorwiegend die Trägerinstitution. Damit sind die beiden Elemente der Organisation vor Ort angesprochen, die entscheidend mitbestimmen über den Erfolg des Einsatzes deutschen Personals:

1. Die Art der Partnerbehörde.
2. Der interne Aufbau der „Organisationseinheit Regionalplanung“.

Im Rahmen der Projektvorbereitung kann die deutsche Administration über die Art der Partnerbehörde mitbestimmen: entweder kann sie aus einer Reihe vom Partner angebotener Institutionen auswählen oder sie kann die vom Partner einzige angebotene Institution akzeptieren oder ablehnen. In jedem Fall sollten folgende Fragen gestellt werden:

- Auf welcher Verwaltungsebene sollte die Institution angesiedelt sein? (Nationale Ebene: in der Regel die beste Ressourcen- und Kompetenzausstattung; regionale Ebene: große Problemerkennung; lokale Ebene: größte Problemnähe, aber meist völlig unzureichende Kompetenzen/Ressourcen).
- Welches sollte die sektorale Ausrichtung der Partnerbehörde sein? (Eine sektorübergreifende Institution vermeidet eine eventuelle sektorspezifische Überbetonung durch eine entsprechende Fachbehörde).
- Sollte das Schwergewicht der Aufgaben der Partnerinstitution bei der Durchführung von Entwicklungsmaßnahmen oder bei der Planung/Koordinierung liegen? (Hat eine reine Planungsbehörde genügend Durchsetzungsvermögen?)

Der interne Aufbau der „Organisationseinheit Regionalplanung“ wird im wesentlichen bestimmt durch die folgenden Variablen:

- Grad der Integration/Abhängigkeit der deutschen Fachkräfte (und mit ihnen der „Organisationseinheit Regionalplanung“ in/von der Counterpartbehörde).
- Verteilung der Leitungsbefugnis innerhalb der „Organisationseinheit“.
- Art der Informationsverteilung.
- Art der internen Arbeitsplanung.
- Beschaffung der Inputs.
- Einbindung von Kurzzeitexperten als ein Sonderproblem.

Das obengenannte Forschungsvorhaben gibt Hinweise darauf, welche Ausprägungen dieser Variablen für welche Projekttypen (I–III, s. o.) geeignet erscheinen und welche nicht.

Zu (B): Organisation auf deutscher Seite

Die deutsche Beteiligung an Regionalplanungsvorhaben in Entwicklungsländern wird entweder direkt durch die GTZ oder – in deren Auftrag – von Consulting-Firmen wahrgenommen. In beiden Fällen muß die Projektorganisation auf deutscher Seite zwei besonderen Anforderungen dieses Bereichs technischer Zusammenarbeit Rechnung tragen:

- Regionalplanungsprojekte erfordern die Mobilisierung sehr breiten Sachverstands, oft aus ganz verschiedenen Disziplinen.
- Regionalplanungsprojekte müssen in besonderem Maße Lerneffekte im Projektverlauf ermöglichen (Planung als Lernprozeß).

Beide Anforderungen können in Konflikt stehen mit generell bedeutsamen Gesichtspunkten der Projektorganisation wie: Einfachheit und Schnelligkeit von Entscheidungen, Vorhersehbarkeit des Projektverlaufs, klare Definition von Verantwortungsbereichen u.ä. Zu folgenden Aspekten der Projektorganisation müssen Kompromisse gefunden werden:

Zur Art des Auftragsverhältnisses zwischen BMZ, GTZ und sonstigen Beteiligten:

- Bei den meisten Regionalplanungsvorhaben lassen sich die zu erbringenden Leistungen nicht eindeutig durch ein oder mehrere abschließende Werke definieren; vielmehr überwiegen die *dienstleistungsvertraglichen* (auf Bereithaltung eines bestimmten Leistungspotentials gerichteten) Auftragskomponenten. Dies bedingt ein relativ hohes Maß laufender fachlicher Steuerung bzw. Aufsicht, sofern nicht diese fachliche Aufsicht von den Partner im Entwicklungsland geleistet wird.
- Eine überwiegend werkvertragliche Gestaltung erscheint nur dann sinnvoll, wenn die Planungsstrukturen im Entwicklungsland selbst soweit entwickelt sind, daß viele Planungsleistungen schon dort erbracht werden und der Bedarf für weitere klar definierbare Planwerke dort artikuliert und deren spätere Verwendung gesichert werden

kann, oder aber wenn sich die Planung auf die einmalige Erarbeitung eines bilateralen Hilfeprogramms für die Region beschränkt.

- Die geforderte Lernfähigkeit im Rahmen der (nicht werkvertraglich fixierten) Vorhaben bedingt ein hohes Maß an „Kooperativer Projektsteuerung“, an der alle Ebenen, vom BMZ-Regionalreferat bis zu den Projektmitarbeitern, teilhaben. Die klare Zuweisung von Verantwortung und das Steuern durch Vorgaben und Kontrollen ist dabei nur begrenzt möglich.
- Um den Steuerungsaufwand dennoch in vertretbaren Grenzen zu halten, sollten ausgesprochene Großprojekte vermieden und die Zahl der Beteiligten möglichst begrenzt werden (z. B. möglichst nur eine Consulting-Firma statt Arbeitsgemeinschaften, Zurückhaltung bei Beauftragung von Projektbegleitern), auch wenn dies Abstriche am Konzept erfordert.
- Außerdem sollte der Spielraum zur Verlagerung von Entscheidungen auf die Projektebene voll genutzt werden (z. B. Beschaffung von Sachmitteln, Anheuern auch einheimischer Kurzzeitfachkräfte, Arbeitsplanung für Langzeitfachkräfte).

Zur Einschaltung von Consulting-Firmen:

Die Beauftragung von Consulting-Firmen bietet auch für diesen Projekttyp potentiell Vorteile: Zugriff zu einem weiteren Fachkräftpotential, flexibler Zugewinn an fachlicher Steuerungs- und Beratungskapazität, Zugewinn an Kapazität für technische Dienstleistungen (Anfertigung von Plandokumenten usw.). Folgendes ist dabei zu beachten:

- Je mehr die werkvertraglichen Komponenten (als Elemente fachlicher „Grobsteuerung“) zurücktreten, wird es schwieriger, die Verantwortung für die fachliche Steuerung des Projekts (d. h. des Auslandspersonals!) auf 2 Ebenen, GTZ und Consulting, sinnvoll aufzuteilen.
- Hier bieten sich „schwächere“ Formen der Einschaltung von Consulting-Firmen an: Personal-Leasing an die GTZ, Durchführung begrenzter Unteraufträge in Projekten, die im übrigen von GTZ-Personal geleitet und bearbeitet werden, Unteraufträge für „backstopping“ und technische Dienstleistungen.
- Die Einschaltung von Consulting-Firmen und wissenschaftlichen Instituten im Einsatzland für Teilaufgaben sollte begünstigt werden.

Zur Einschaltung von Projektbegleitern:

- Wissenschaftliche Begleiter können als Berater der durchführenden Institution GTZ eine wichtige Funktion haben. In Anbetracht der inhaltlichen Breite und Vielfalt vieler Regionalplanungsprojekte wäre ein dauerndes Vorhalten solchen Sachverständigen in der GTZ vermutlich nicht möglich bzw. sinnvoll.
- In der künftigen Praxis sollten einige Nachteile bzw. Gefahren möglichst vermieden werden: Verunsicherung des

Partners über die Zuständigkeiten auf deutscher Seite, „Verwissenschaftlichung“ der Arbeit mit Gefahr der Überhöhung professioneller Standards, Rollenkonflikte gegenüber der Projektgruppe.

5. Leistungsmessung in Regionalplanungs-Projekten

Erfolgskontrollen sind eine wichtige Voraussetzung für die Verbesserung des entwicklungspolitischen Instrumentariums. Zwischenevaluierungen im Rahmen längerfristiger Projekte dienen zugleich der Präzisierung von Aufgaben für die verbleibende Laufzeit des betreffenden Projekts. In jedem Fall kommt es darauf an, erbrachte Leistungen bzw. erzielte Wirkungen zu beschreiben und an – wie immer gearteten – Soll-Vorstellungen zu messen. Hier ergeben sich insbesondere drei Schwierigkeiten:

- Wie eingangs dargestellt, haben Regionalplanungsprojekte meist mehrere, oft unklar gewichtete Zielsetzungen.
- Planungsprojekte müssen „lernfähig“ in dem Sinne sein, daß die laufend erzielten Analyse- und Planungsergebnisse ihrerseits zu neuen Planungsaufgaben führen.
- Professionelle Standards „guter Regionalplanung“ sind auch in Industrieländern keineswegs unumstritten.

Hinzu kommt eine weitere Schwierigkeit, die auch bei vielen anderen Vorhaben der personellen Zusammenarbeit gegeben ist: die angestrebte Wirkung – besser abgestimmtes Handeln der Akteure in der Region – wird ja nicht unmittelbar durch die Arbeit der deutschen Fachkraft erzielt, sondern mittelbar durch die Tätigkeit der „Organisationseinheit Regionalplanung“, zu der die deutsche Fachkraft beiträgt.

Es ist deshalb wichtig, daß der Evaluator klar mehrere Bezugsebenen unterscheidet:

- (1) Die Gesamtheit der für die Region bedeutsamen Planungen der verschiedenen Akteure.
- (2) Die Tätigkeit der Regionalplanungsbehörde selbst, die auf die bessere Absicherung und Abstimmung der Planungen zu (1) gerichtet ist.
- (3) Die Tätigkeit der deutschen Fachkräfte (deutsches Team), die zum Teil direkt Leistungen der Ebene (2) umfaßt, oft aber zugleich auf die Verbesserung der Arbeitsfähigkeit jener Ebene gerichtet ist.
- (4) Die deutschen Stellen, die ihrerseits die Arbeit der entsandten Fachkräfte ermöglichen und unterstützen sollen.

Der Versuch der Leistungsmessung kann sich nicht auf eine Ebene beschränken, sondern muß mit unterschiedlichen Fragestellungen auf den verschiedenen Ebenen ansetzen. Übersicht 3 soll dies verdeutlichen.

Die Übersicht zeigt zugleich, daß die gelegentlich zur Kennzeichnung „guter Regionalplanung“ benutzten Begriffe wie „integriert“, „prozessual“, „problemorientiert“, „ressourcenbezogen“, „implementierungsfähig“ verschiedenen Bezugsebenen zuzuordnen sind. Sie haben vor allem auf den Ebenen (1) und (2) Bedeutung, während die Leistung der deutschen Fachkräfte sich vor allem auch daran messen lassen muß, was sie zur Verbesserung der Arbeitsfähigkeit der Trägerinstitution beigetragen hat.

Übersicht 3: Evaluations-Fragestellung auf verschiedenen Bezugsebenen

	Zustandsanalyse	Anlyse von Veränderungen (intertemporäre Betrachtung)
Ebene 1: Regionale Entwick- lungsplanung, (Planungen der ver- schiedensten Akteure in der Region)	Sind die für die Region bedeutsamen Planungen der verschiedenen Akteure so qualifiziert, daß ein einiger- maßen abgestimmtes und auf akzeptierte Ziele ausge- richtetes Handeln erwartet werden kann? Insbesondere: – Sind sie sachlich und ressourcenbezogen abgestimmt („integriert“)? – Gibt es ein System sich ergänzender kurz-, mittel- und langfristiger Planungen? – Sind die Planungen auf Fortschreibung/Wiederho- lung angelegt („prozessual“)?	Hat sich dies seit Projektbeginn verbessert?
Ebene 2: Tätigkeit der Regionalplanungs- behörde („Organisations- einheit Regionalplanung“)	– Entsprechen die eigenen Planungen und Vorschläge der „Regionalplaner“ den oben genannten Anfor- derungen? – Sind sie darüber hinaus problem- und handlungs- relevant in dem Sinne, daß sie sich auf aktuelle Be- darfe und Handlungsmöglichkeiten beziehen („problemorientiert“)? – Nehmen sie Rücksicht auf die finanziellen, perso- nellen, administrativen und politischen Möglic- keiten der anderen Akteure („durchsetzungsorien- tiert“, „implementierungsfähig“)?	Inwieweit haben die „Regionalplaner“ zur Ver- besserung der anderen Planungen (Ebene 1) beige- tragen? Hat sich die eigene Arbeitsfähigkeit der Regional- planungsbehörde verbessert?
Ebene 3: Deutsche Fachkräfte, deutsches Team	– Inwieweit entsprechen die direkt von den deutschen Mitarbeitern erbrachten Leistungen den oben ge- nannten Anforderungen? – Was ist die Bedeutung der direkt von den deutschen Fachkräften erbrachten Leistungen im Rahmen der Gesamtleistung der „Organisationseinheit Regional- planung“?	Inwieweit haben die deutschen Mitarbeiter zur Ver- besserung der Arbeitsfähigkeit der Regionalplanung beigetragen (Qualifizierung von Personal, interne Organisation und Ausrüstungen, Planungsrecht usw.)?
Ebene 4: Deutsche Administration	Inwieweit leistet die deutsche Seite nicht nur „Kon- trolle der Mittelverwendung“, sondern fachliche und logistische Unterstützung?	

Die durch die obengenannten Begriffe gekennzeichneten Anforderungen haben ihre Berechtigung. Sie sind als generelle Leitlinien für die Tätigkeit der Regionalplaner nützlich und bieten im übrigen ein Kategoriengerüst, anhand dessen auch im Rahmen von Evaluationen viele relevante Sachverhalte strukturiert werden können. Diese Begriffe weisen aber zwei erhebliche Mängel auf:

- Sie sind bisher nicht in ausreichender Form operationalisiert worden.
- Sie beschreiben Idealzustände, für die es selbst in Industrieländern kaum Vorbilder gibt.

Deshalb besteht bei der Anwendung dieser Begriffe auf Regionalplanungsprojekte in Entwicklungsländern eine doppelte Gefahr:

- Die Planer sehen sich einem professionellen „Leistungszwang“ ausgesetzt, denen sie in der konkreten Situation stets nur partiell genügen können.
- Der Anforderungskatalog schafft im Verhältnis zwischen Planern und entsendender Organisation (bzw. Evaluatoren) keine Sicherheit in der fachlichen Kontrolle/Steuerung der Tätigkeit, weil sich anhand solcher Kriterien –

scheinbar abgesichert – jede Einzelleistung als qualitativ völlig ungenügend oder aber als „unter gegebenen Bedingungen aner kennenswert“ bezeichnen läßt.

Bei der Bewertung der direkt von den deutschen Fachkräften erbrachten Leistungen können solche Anforderungs-Schlagworte nur als sehr grober Filter dienen, indem gefragt wird: Wird die Erfüllung dieser Anforderungen (integriert, prozessual usw.) überhaupt aktiv angestrebt? Lassen sich bei einzelnen wichtigen Planungsarbeiten offenkundige Verstöße gegen diese Prinzipien feststellen?

Nur in seltenen Fällen wird Leistungsmessung das „Abhaken“ vorher klar definierter Leistung sein können. In vielen Fällen werden sich die Planer vor allem daran messen lassen müssen, ob sie das „Was“ und „Wie“ sachlich plausibel und mit Verweis auf Abstimmung mit den einheimischen Partnern begründen können.

6. Zusammenfassende Grundsätze

Aufgrund der Erfahrungen deutscher und ausländischer Förderungsinstitutionen sollte bei der Vorbereitung und

Durchführung künftiger Vorhaben von folgenden Grundsätzen ausgegangen werden:

Zum Selbstverständnis der Regionalplanung:

(1) Regionalplanung ist zu verstehen als Koordination (und Initiierung) von Aktivitäten vieler verschiedener Träger im Hinblick auf die Entwicklungsziele in der Region. Diese Koordination geschieht durch Sammlung, Aufbereitung und gezielte Verbreitung von Informationen, die für andere Organisationseinheiten Entscheidungshilfen oder -vorgaben darstellen müssen. In Entwicklungsländern ist Regionalplanung vor allem Aufgabenplanung für öffentliche Träger („investitionsorientierte“ Planung) und weniger raumordnende Planung.

(2) Regionalplanung ist damit eine Verwaltungsaufgabe, die der politischen Legitimation bedarf. Planungsteams müssen sich deshalb als Organisationseinheit der Verwaltung des Entwicklungslandes begreifen, nicht als externe „Lieferanten“ (nur) wissenschaftlich abgesicherter Planwerke.

Zu den Zielen von Vorhaben der Technischen Zusammenarbeit

(3) Technische Zusammenarbeit (TZ) in diesem Bereich muß begriffen werden als befristete Verstärkung der vorhandenen (und in der Regel zu verbessernden) Planungsstrukturen. Sie ist in diesem Sinne Verwaltungshilfe. Sie muß berücksichtigen, daß Regionalplanung eine Daueraufgabe und kein einmaliger, zeitlich begrenzter Vorgang ist und daß sie vielfältige Planungsleistungen nebeneinander erfordert (z. B. bezogen auf die Gesamtregion oder auf einzelne Sektoren, Teilräume, Projekte). Technische Zusammenarbeit muß sich sachlich und zeitlich einpassen in Planungsprozesse, die in der Region schon stattfinden bzw. künftig stattfinden sollen.

(4) Als Verwaltungshilfe sind Regionalplanungsprojekte stets auf die Unterstützung/Durchführung konkreter Planungsleistungen auszurichten („produktorientierte“ Planungshilfe). Diese müssen sich an der Verwertungskapazität der Adressaten ausrichten: dies betrifft den Inhalt (Handlungs- und Ressourcenbezug) ebenso wie die Form (Sprache, Visualisierung). Die Wahl der anzuwendenden regionalwissenschaftlichen Methoden (Aufwand, „Wissenschaftlichkeit“) muß sich an dem im Lande schon erreichten Niveau in der Weise ausrichten, daß eine wiederholte Anwendung (eventuell in anderen Regionen) möglich und verantwortbar erscheint.

(5) Zugleich sollte in der Regel auf den Versuch der Verbesserung der Planungsstrukturen (Institutionen, Personal, Kooperationsregeln, Planungsrecht) nicht verzichtet werden („verfahrensorientierte“ Planungshilfe). Dafür ist die Arbeit an konkreten Planungen (auch Datengrundlagen, Studien usw.) ein wichtiges Instrument, denn Planungsstrukturen entwickeln und bewähren sich nur an konkreten Aufgaben.

(6) Technische Zusammenarbeit in der Regionalplanung kann neben solcher Planungshilfe für das Entwicklungsland

auch dazu beitragen, weitere internationale, insbesondere bilaterale Zusammenarbeit durch Projektidentifizierung und Programmierung zu unterstützen. Wird dieses – auch im Interesse der Geber liegende – Ziel jedoch eindeutig in den Vordergrund gestellt, so sind in der Regel Konflikte mit den eingangs genannten „eigentlichen“ Zielen der Regionalplanung zu erwarten.

(7) Nur in relativ kleinen und sektoral wenig differenzierten Räumen kann ein bilateral zu realisierendes Programm die gesamte regionale Entwicklung soweit beeinflussen bzw. umfassen, daß dessen Konzipierung selbst als Regionalplanung gelten kann.

(8) In relativ weit entwickelten/differenzierten Ländern und in großen Regionen können sich verbesserte Voraussetzungen für künftige TZ und FZ indirekt aus der Stärkung der Planungsfähigkeit der dortigen Institutionen ergeben, kaum jedoch direkt aus der Erarbeitung umfassender regionaler Planwerke.

Zu den einzelnen Fragen der Organisation und des Vorgehens:

(9) Die Zusammenarbeit in der Planung kann wirksam dadurch unterstützt werden, daß Planungsberater den Partner gegebenenfalls auch bei wichtigen Durchführungsaufgaben beratend unterstützen oder daß einzelne bilaterale Durchführungsmaßnahmen schon parallel verwirklicht werden.

(10) Gegenüber einem mehr isolierten Arbeiten der deutschen Fachkräfte ist ihre Integration in die einheimische Verwaltung in den meisten Fällen vorzuziehen, auch wenn – vordergründig – ein Effizienzverlust (z. B. im Hinblick auf rasches Erstellen bestimmter Plandokumente) in Kauf genommen werden muß.

(11) Die bilaterale Zusammenarbeit in der Planung muß in der Regel längerfristig ausgelegt sein (zwischen 5 und 10 Jahren). Dies schließt die Gliederung in Phasen (mit der Möglichkeit des Abbruchs) nicht aus.

(12) Die Fortbildung einheimischer (auch deutscher) Planer sollte sich nicht auf ungeplantes „learning-by-doing“ beschränken. Dabei erscheinen Seminare zum Reflektieren schon geleisteter Arbeiten und zur methodischen Vorbereitung künftig anstehender Planungen, eventuell auch Vorlesungsreihen in Zusammenarbeit mit vorhandenen Hochschulinstituten im Land, geeigneter als längerfristige Entsendung einheimischer Mitarbeiter in Industrieländer.

(13) Mehr noch als bei vielen anderen TZ-Projekten hängt bei Planungsprojekten der Erfolg von der – nicht nur fachlichen – Qualifikation des deutschen Personals ab. Dabei können die vorrangigen Anforderungen (mehr Wissenschaftler oder Praktiker, Generalist oder Spezialist, „Macher“ oder Berater/Moderator) je nach Projektziel, Entwicklungsstand des Landes bzw. Qualität des dort vorhandenen Personals sehr unterschiedlich sein.

(14) Mehr als in früheren Projekten sollten Regionalplanungsvorhaben die sozialen Auswirkungen von Entwicklungsmaßnahmen auf die besonders unterprivilegierten Bevölkerungsschichten berücksichtigen. Zielgruppenbezogene Problemanalysen bieten dazu eine Möglichkeit. Im Rahmen solcher Problemanalysen ist auch die Artikulation von Bedürfnissen seitens der Bevölkerung möglich. Dieser Minimalform von Partizipation kommt deshalb große Bedeutung zu, weil einer wirklichen Teilnahme der Bevölkerung an den Entscheidungen auf regionaler Ebene zumeist enge Grenzen gesetzt sind (Fehlen jeglicher „parlamentarischer“ Körperschaften auf dieser Ebene!).

(15) Die Projektorganisation auf deutscher Seite (Zusammenwirken von BMZ, GTZ, evtl. Kreditanstalt für Wiederaufbau, Consultings, Projektbegleitern, Auslandspersonal) muß berücksichtigen, daß die im Rahmen eines Regionalplanungsvorhabens zu erbringenden Leistungen nur im Ausnahmefall durch ein abschließendes bzw. zusammenfassendes Werk beschrieben werden können. Neben einzelnen werkbezogen definierbaren Teilleistungen stehen andere, die zunächst nur als Kapazitätsbereitstellung definiert werden können und deren inhaltliche Ausfüllung in konkreten Einzelleistungen erst im Planungsprozeß möglich ist, und zwar unter Beachtung der Wünsche der Partner.