

GERD HENNINGS / BERND JENSSEN / KLAUS R. KUNZMANN

Dezentralisierung von Metropolen in Entwicklungsländern

Eine Strategie zur Förderung von Entlastungsorten

1. Zur Ausgangslage

Verstädterungsprozesse in Metropolen von Entwicklungsländern entziehen sich mehr und mehr der Steuerung und werden in absehbarer Zeit vollends außer Kontrolle geraten, denn mit jährlichen Wachstumsraten von 5% bis 8% wachsen sie in Größenordnungen hinein, die mit den gegebenen sachlichen, finanziellen und personellen Mitteln nicht mehr zu bewältigen sind¹.

Das rapide Wachstum der Metropolen ist dabei kein naturwüchsiges Phänomen, sondern Resultat interner und externer Faktoren. Einerseits forcierten die Kolonialmächte das Wachstum der Metropolen durch ihren Ausbau zu politischen, militärischen und ökonomischen Zentren, von denen die Ausbeutung der Peripherie über ein sternförmig auf die Metropolen ausgerichtetes Infrastrukturnetz gesteuert und organisiert wurde. Andererseits beschleunigt die zunehmende und meist

1 Die Dimension des Verstädterungsprozesses ist Gegenstand einer Reihe von Publikationen; vgl. z. B.: *Davis, K.*: World urbanisation. Bd. 2: Analysis of trends, relationships and development. – University of Berkeley 1972. = Population Monograph Series, Nr. 9. Nach einer Pressemitteilung des UN Centre for Housing, Building and Planning anlässlich seiner Sitzung im Oktober 1975 in Genf sind jährlich Zuwachsraten für die Metropolen der Entwicklungsländer von 5% zu erwarten. In Einzelfällen wird für die Ballungszentren mit Wachstumsraten von 8% gerechnet. Vgl. hierzu: Development Forum. Bd. 4 (1976) Nr. 1, S. 8. Um eine Vorstellung von der zukünftigen

Größenordnung der Metropolen zu erhalten, vgl. die Entwicklungsfortschreibung der UN in: Development Forum. Bd. 3 (1976) Nr. 8, S. 8. Danach wird beispielsweise für 1990 erwartet, daß Mexico City 21,6 Mill., Bombay 13,2 Mill. und Kalkutta 13,9 Mill. Einwohner haben wird. Vgl. hierzu auch *Hennings, G.*; *B. Jossen*; *K. R. Kunzmann*: Dezentralisierung von Metropolen in Entwicklungsländern. Elemente einer Strategie zur Förderung von Entlastungsorten. Hrsg. vom Institut für Raumplanung (IRPUD), Abteilung Raumplanung, Universität Dortmund. – Dortmund 1978. = Dortmunder Beiträge zur Raumplanung, Bd. 10; insbes. Abschnitt 3.0: Untersuchung ausgewählter Ballungszentren.

auf die Metropolen ausgerichtete Industrialisierung den metropolitenen Wachstumsprozeß. Aufgrund des großen und differenzierten Arbeitsmarktes, der Führungsvorteile zu den politischen Zentren der Macht, der Lagegunst im gesamten Kommunikationssystem des Landes und des umfangreichen Angebots an Dienstleistungen treffen die meisten nationalen und multinationalen Konzerne ihre Standortentscheidungen zugunsten der Metropole.

In einem zirkulären Verursachungsprozeß² sind die Entwicklung von Metropole und Peripherie miteinander verknüpft. Die Metropole absorbiert die Ersparnisse der Peripherie, verbraucht den überwiegenden Teil nationaler Mittel und bedingt damit zusätzlich die Unterentwicklung der Peripherie. Periphere Unterentwicklung wird dann selbst zur Ursache für die Landflucht und verstärkt sowohl das Bevölkerungswachstum der Metropole als auch die Unterentwicklung der Peripherie. Dieser Prozeß wechselseitiger Verursachung tritt sowohl in der Peripherie als auch in der Metropole zunehmend in ein kritisches Stadium. In den Ballungsräumen spitzen sich die sozialen Probleme zu. Technische Infrastruktursysteme brechen zusammen, die Versorgung breiter Bevölkerungsgruppen mit Wohnraum, sozialen Einrichtungen ist verstärkt in Frage gestellt, und die Umweltbelastung erreicht unzumutbare Ausmaße³. Die entstehenden sozialen Kosten in den Metropolen erfordern Investitionen, die von ihnen selbst nicht mehr aufgebracht werden können, wahrscheinlich sogar die Möglichkeiten der meisten nationalen Volkswirtschaften übersteigen⁴. Zudem werden die erreichbaren Investitionseffekte in den Metropolen immer wieder durch Zuwanderungsströme überkompensiert, so daß Investitionen zirkulär die Nachfrage nach weiteren Investitionen erzeugen. Die Hoffnung, die geringe Versorgungskapazität und Aufnahmefähigkeit der Metropolen werde automatisch aus sich selbst heraus die Entwicklung zum Stillstand bringen, hat sich bislang als trügerisch erwiesen⁵. Unkontrolliert und ungebremselt wachsen sie fingerförmig entlang den Hauptverkehrsachsen in die Außenbereiche hinein (Abb. 1-3).

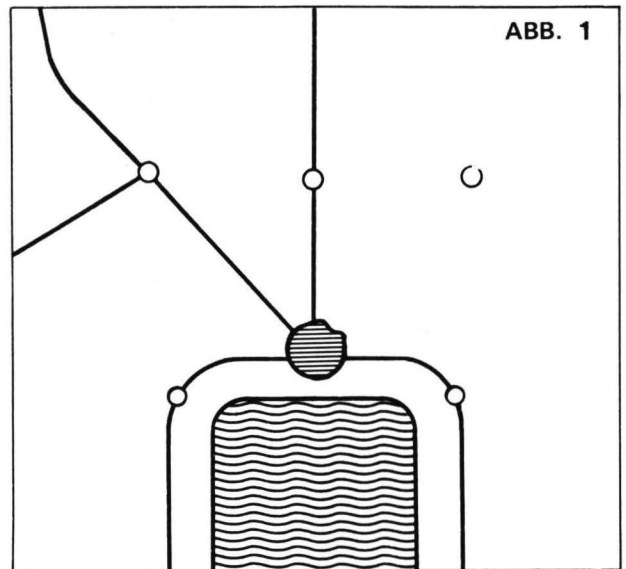


ABB. 1

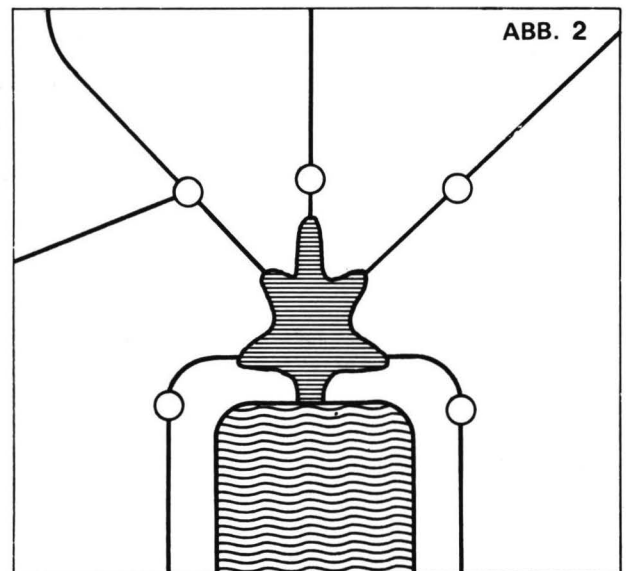


ABB. 2

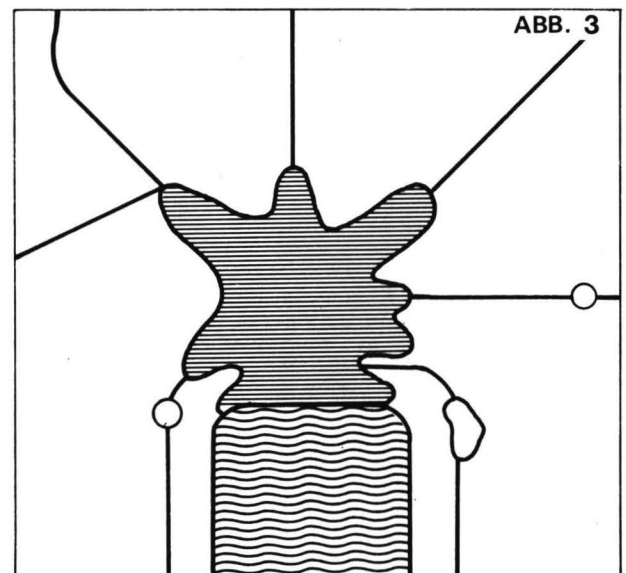


ABB. 3

2 Eine Reihe von Autoren versucht den Verstädterungsprozeß mit Hilfe von Pull-and-push-Faktoren zu erklären. Diese Erklärung muß unbefriedigend bleiben, da zwischen beiden Faktorenkomplexen erhebliche Interdependenzen bestehen; verschleiert wird, daß auch Push-Faktoren ihren Ausgang von der Metropole nehmen und beide Faktorengruppen sich wechselseitig verstärken. Als geeigneter Erklärungsansatz wird hier das Prinzip zirkulärer Verursachung angesehen. Zur näheren Darstellung vgl. Myrdal, G.: Ökonomische Theorie und unterentwickelte Regionen. – Frankfurt a. M. 1974.

3 In einer Vielzahl von Publikationen werden die Agglomerationsnachteile qualitativ beschrieben. Als Beispiel vgl. Böttger, J.; L. Bähr: Probleme der unkontrollierten Verstädterung in der Dritten Welt. Hrsg.: Institut für Tropenbau. – Starnberg 1972. = Report 1. Ferner: Östereich, J.: Sackgassen der Entwicklung. In: Entwicklung und Zusammenarbeit. 17. Jg. (1976) Febr. In diesem Zusammenhang spricht Senghaas von den Strukturdefekten der Metropolen. Senghaas, D.: Weltwirtschaftsordnung und Entwicklungspolitik. Plädoyer für Dissoziation. – Frankfurt a. M. 1977.

4 Nach Berechnungen von Honda können die Ballungszentren lediglich ein Viertel des Bevölkerungszuwachses aus eigener Kraft versorgen. Vgl. Honda in Weitz, R. (Hrsg.): Urbanisation in the developing countries. Report on the 6th Rehovot Conference. – New York 1973. S. 60. Zu einer ähnlichen Schlußfolgerung gelangt Ritter, U. P.: Siedlungsstruktur und wirtschaftliche Entwicklung. – Berlin 1972. = Volkswirtschaftliche Schriften, H. 197. S. 53.

5 So geht Friedmann davon aus, daß die städtische Arbeitslosigkeit als automatischer Faktor das Wachstum der Metropolen dämpft,

2. Ansätze zum Abbau räumlicher Unterschiede

Um den zirkulären Verursachungsprozeß zu unterbrechen, werden in vielen Entwicklungsländern die regionalplanerischen und regionalpolitischen Bemühungen verstärkt⁶. Durch die Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten und der Einkommenssituation in der Landwirtschaft sollen lokale Ressourcen besser genutzt werden. Mit dem Ausbau ländlicher Kleinzentren, der Verbesserung landwirtschaftlicher Produktionsmethoden, der Erschließung und Bewässerung landwirtschaftlicher Produktionsstätten und dem Einsatz von Einfachstechnologien sollen die Landflucht gestoppt und die Metropole vom Zuwanderungsdruck entlastet werden. Durch die Schaffung von zusätzlichen außerlandwirtschaftlichen Arbeitsplätzen in Wachstumpolen sollen das urbane Wachstum in den Regionen erhöht und die Landflucht in die Metropole auf regionale städtische Zentren umgelenkt werden. Daneben wird in jüngster Zeit verstärkt der Ausbau von Dörfern und ländlichen Kleinzentren gefördert, um die Versorgungslage der ländlichen Bevölkerung nachhaltig zu verbessern.

Die regionalplanerischen Aktivitäten können einen erheblichen Beitrag zur umfassenden Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen der Bevölkerung leisten. Ihre entlastende Wirkung in Hinblick auf das Wachstum der Metropolen wird sich jedoch aus verschiedenen Gründen mittelfristig kaum bemerkbar machen:

- Regionalplanerische Strategien benötigen in der Regel eine sehr lange Ausreifungszeit, bis ihre Effekte voll zum Tragen kommen. Bis dahin hält der Zuwanderungsdruck auf die Metropolen jedoch nahezu unvermindert an. Das langsame Wirksamwerden regionalplanerischer Strategien ist sowohl auf die Kontereffekte der Metropole als auch auf die Diskrepanz der Standortbestimmungen zwischen Metropole und Peripherie zurückzuführen⁷.
- Regionalpolitische Strategien setzen Autonomie und hohe Steuerungskapazitäten voraus, die in den meisten Entwicklungsländern nur schwach ausgebildet sind und häufig von ausländischen Investoren unterlaufen werden⁸.

wenn bestimmte Schwellenwerte überschritten werden. Angesichts der hohen Arbeitslosigkeit und des ungebrochenen Wachstums der Metropolen muß – abgesehen von der sozialen Brisanz – die Wirksamkeit der Stabilisation angezweifelt werden. *Friedmann, J.*: Regional development policy. A case study of Venezuela. – Cambridge (Mass.) 1966. S. 32.

6 Neben den räumlichen Gestaltungsmitteln haben viele Regierungen administrative Mittel eingesetzt wie Zuzugssperren, Regionalpässe, um die Zuwanderung in die Metropolen zu unterbinden. Abgesehen von der sozialen Brisanz derartiger Maßnahmen, haben sich administrative Maßnahmen als Fehlschlag erwiesen.

7 Die Dominanz und die Auswirkungen der Metropole sind so weitreichend, daß sich teilweise Klein- und Mittelzentren im Hinterland zurückentwickeln. *Ritter, U. P.*: Siedlungsstruktur und wirtschaftliche Entwicklung, a.a.O., S. 76.

8 Als ein Beispiel hierzu vgl. *Weiss, D.*: Das Wiederaufbauprogramm für die Suez-Kanal-Zone/Ägypten. – Berlin (o. J.). (Unveröff. Mskr.). Im Gegensatz zu Ägypten bestehen in Gesellschaften mit zentralstaatlichen Steuerungssystemen wie Algerien gute Aussichten – zumindest langfristig –, Wachstumpole zu realisieren. Vgl.: *Opportunités des pôles industriels à l'intérieur du pays. Première phase. ECOTEC.* – Algier 1971. Hier zeigen sich mit aller Deutlichkeit Grenzen der Raumplanung. Räumliche Entwicklungsprobleme können so lange nicht grundlegend gelöst werden, als Ab-

- Für ihren Erfolg sind gesellschaftspolitische Konstanz und Kontinuität unabdingbare Voraussetzung. Aufgrund häufiger Regierungswechsel kommen viele regionale Entwicklungsprojekte nicht über das Anfangsstadium hinaus⁹.
- Das Absorptionspotential zum Beispiel regionaler Wachstumpole ist meist geringer, als erwartet wird: Ihr Einfluß auf die Wachstumsraten bestehender Städte ist meist vernachlässigbar¹⁰.
- Aus der offensichtlichen Einsicht in die Notwendigkeit regionaler landwirtschaftlicher Entwicklungsprojekte werden von Politikern nur halbherzige Konsequenzen gezogen. Nach den Investitionsquoten öffentlicher Haushalte zu urteilen, werden diesen Programmen in den meisten nationalen Entwicklungskonzepten nur geringe Stellenwerte eingeräumt¹¹.
- Häufig setzen auf Produktivitätsüberlegungen ausgerichtete Rationalisierungsmaßnahmen im Rahmen landwirtschaftlicher Entwicklungsprojekte Arbeitskräfte frei und beschleunigen damit zusätzlich die Landflucht.

Aus diesen Gründen muß auch in Zukunft mit einem weiteren Wachstum der Metropolen gerechnet werden¹². Aber auch dann, wenn Regionalstrategien in Zukunft konsequenter durchgesetzt werden, wenn verstärkt Einfachstlösungen im Wohnungs-, Arbeits- und Infrastrukturbereich Vorrang erhalten und sich das Absorptionspotential regionaler Entwicklungsstrategien in der Zukunft höher einstellen sollte, als hier erwartet wird, kann allein aus Gründen des natürlichen Bevölkerungswachstums in den Metropolen abgesehen werden, daß das Wachstum in den Metropolen in den nächsten zwei Jahrzehnten nur schwer gebremst werden kann¹³.

hängigkeiten der Entwicklungsländer von den Industrienationen in der augenblicklichen Form bestehen (vgl. hierzu auch Fußnote 9). Zur Überwindung von Abhängigkeit vgl. die drei entwicklungspolitischen Imperative (Dissoziation – Innere Umstrukturierung – Neue Formen internationaler Arbeitsteilung) von *Senghaas*, deren Verwirklichung auch als Voraussetzung für eine Raumplanung angesehen werden muß, die sich ausschließlich an den Bedürfnissen der Entwicklungsländer orientiert. Vgl. *Senghaas, D.*: Gibt es eine entwicklungspolitische Alternative für die Dritte Welt? Beilage zur Wochenzeitung des Parlaments aus Politik und Zeitgeschichte v. 18. Februar 1978, S. 3–18.

9 Besonders deutlich ist das auch an der von außen stark beeinflussten Entwicklung Perus abzulesen. Seit 1963 wurden dreimal räumliche Entwicklungspolitiken grundlegend geändert. Vgl. hierzu auch *Alleman, F. R.*: Entwicklungspolitik durch Revolution von oben. Das peruanische Experiment. In: BP-Kurier. (1974) 4, S. 4–13. Die Regierung geht neuerdings so weit, daß sie einem US-Konsortium als Gegenleistung für einen 250-Mill.-Dollar-Kredit das Recht auf direkte Intervention in die nationale Wirtschaftspolitik einräumt. Vgl. *Hardko, A. C.*: Revolution im Rückwärtsgang. In: Frankfurter Rundschau vom 5. 2. 1976, sowie: *Geknebelt wie selten zuvor.* In: Frankfurter Rundschau vom 11. 2. 1977.

10 Selbst ein so groß angelegtes Projekt wie Brasilia – abgesehen von der Frage nach der Zweckmäßigkeit – hat auf das Bevölkerungswachstum von Sao Paulo und Rio de Janeiro keinen nachhaltigen Einfluß. Vgl. *Koenigsberger, O.*: Cities for urban pioneers. In: *Ektistics*. Bd. 42 (1976) Nr. 249, S. 73 ff.

11 Vgl. *Hennings, Jansen, Kunzmann*: Eine Strategie der Entlastungsorte, a.a.O.

12 Diese Auffassung wird von einer Reihe von Autoren geteilt. Vgl. *Ritter*: Siedlungsstruktur und wirtschaftliche Entwicklung, a.a.O., S. 52; *Koenigsberger*: Cities for urban pioneers, a.a.O., S. 73 ff.; *Currie, L.*: Taming the megalopolis. – Oxford 1976. S. 67.

13 Selbst wenn man unterstellt, daß die natürliche Bevölkerungswachstumsrate der Metropolen jeweils 0,5% unter dem nationalen Durch-

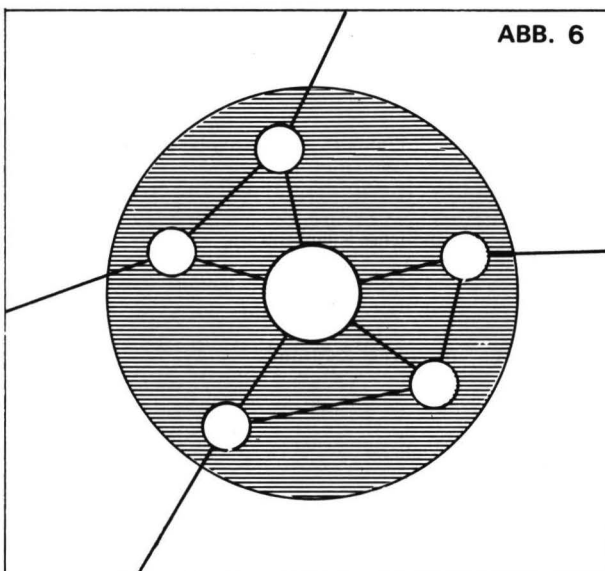
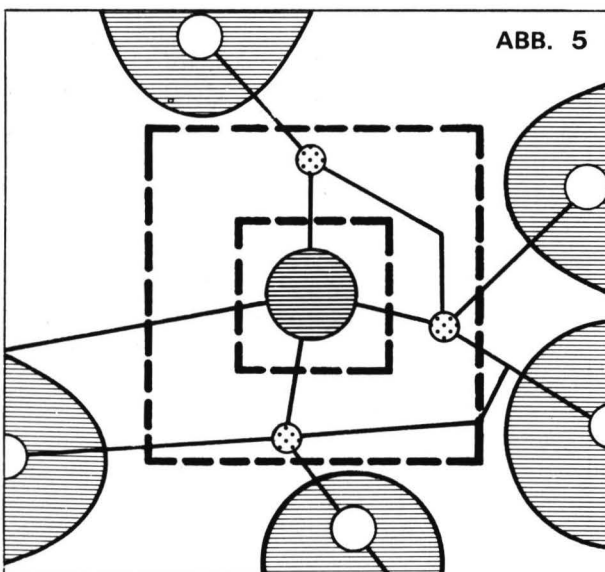
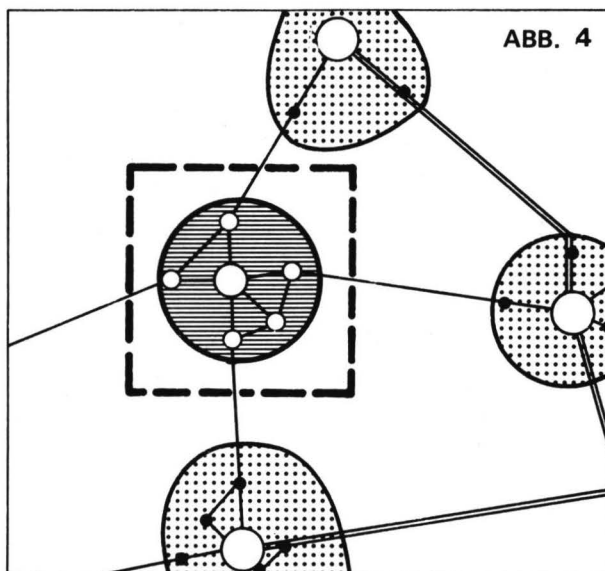
Diese Überlegungen haben dazu geführt, nach Wegen zu suchen, die relativ kurzfristig Entlastungseffekte für die sich zuspitzenden Probleme in der Metropole bewirken. Es lag nahe, diese strategischen Überlegungen in einem Zwischenbereich zu suchen, den sowohl die Regionalstrategien als auch die Stadtentwicklungsstrategien freizulassen scheinen. Das hier vorgeschlagene Konzept der Entlastungsorte ist das Ergebnis dieser Überlegungen.

Die Strategie versucht, mit Hilfe der Entwicklungsdeterminanten (wie zum Beispiel Größe des Absatzmarktes, Lagegünstigkeit im Kommunikationsnetz, Nähe zu politischen Institutionen), die zum überproportionalen Wachstum der Metropolen geführt haben, personelle, sachliche und finanzielle Mittel in den Grenzbereich von Metropole und Peripherie umzulenken. Dadurch sollen Wachstumsprozesse wieder steuerbarer werden, die Raumstruktur im Grenzbereich von Metropole und Peripherie im Hinblick auf die Funktionserfüllung neu geordnet und angemessene Lebens- und Arbeitsbedingungen für die Bevölkerung geschaffen werden.

Vom Ansatz her stellt die Strategie keine Lösung dar, mit der der Stadt-Land-Gegensatz grundlegend aufgehoben wird und die Urbanisationsproblematik allein gelöst werden kann. Aus diesen Gründen erlaubt die Strategie der Entlastungsorte auch in keiner Weise den Verzicht auf Stadt- und Regionalstrategien. Sie ersetzt diese nicht, sondern komplettiert und erhöht die Wirksamkeit des verfügbaren Strategiebündels. Von daher ist die Strategie der Entlastungsorte stets als integrierter Bestandteil eines komplexen Strategiebündels zu verstehen, in dessen Rahmen gleichzeitig, allerdings mit zeitlich und räumlich wechselnden Prioritäten, Entwicklungs- und Dezentralisierungsmaßnahmen in den Regionen, in der Metropole und im Grenzbereich der Metropole und Peripherie durchgeführt werden (vgl. Abb. 4-6).

3. Das Grundkonzept der Entlastungsorte

Der Kern der Strategie besteht in dem Vorschlag, einen Teil des nationalen und metropoliten Entwicklungspotentials im Grenzbereich von Metropole und Peripherie für den Ausbau bestehender Siedlungen zu Entlastungsorten zu verwenden (vgl. Abb. 7, 8). Für einen begrenzten Zeitraum sind die Förderungspolitiken räumlich so zu bündeln und so zu bemessen, daß die Entlastungsorte im Hinblick auf die infrastrukturelle Ausstattung weitgehende Selbständigkeit erreichen sowie Führungsvorteile und günstige Standortbedingungen als eine Voraussetzung für selbsttragendes ökonomisches Wachstum entstehen. Entlastungsorte greifen die Entwicklungsansätze vorhandener Siedlungen auf und verstärken sie durch systematische Förderung. Dabei spielt die Nutzung lokaler Ressourcen eine besondere Rolle. Charakteristika der Entlastungsorte und damit Abgrenzungskriterien zu anderen



schnitt liegt, muß für die Metropolen Kairo, Bangkok, Teheran und Lima mit einem jährlichen Bevölkerungszuwachs von mehr als 100000 Einwohnern gerechnet werden. Hennings, Jenssen, Kunzmann: Dezentralisierung von Metropolen . . . , a.a.O., Abschnitt 3.7. Einige Autoren rechnen in der Zukunft mit Stadtgrößen, die die 50-Mill.-Einwohner-Grenze weit überschreiten, z. B. Meier, R. L.: A communication theory of urban growth. — MIT Press 1962. S. 157 ff.

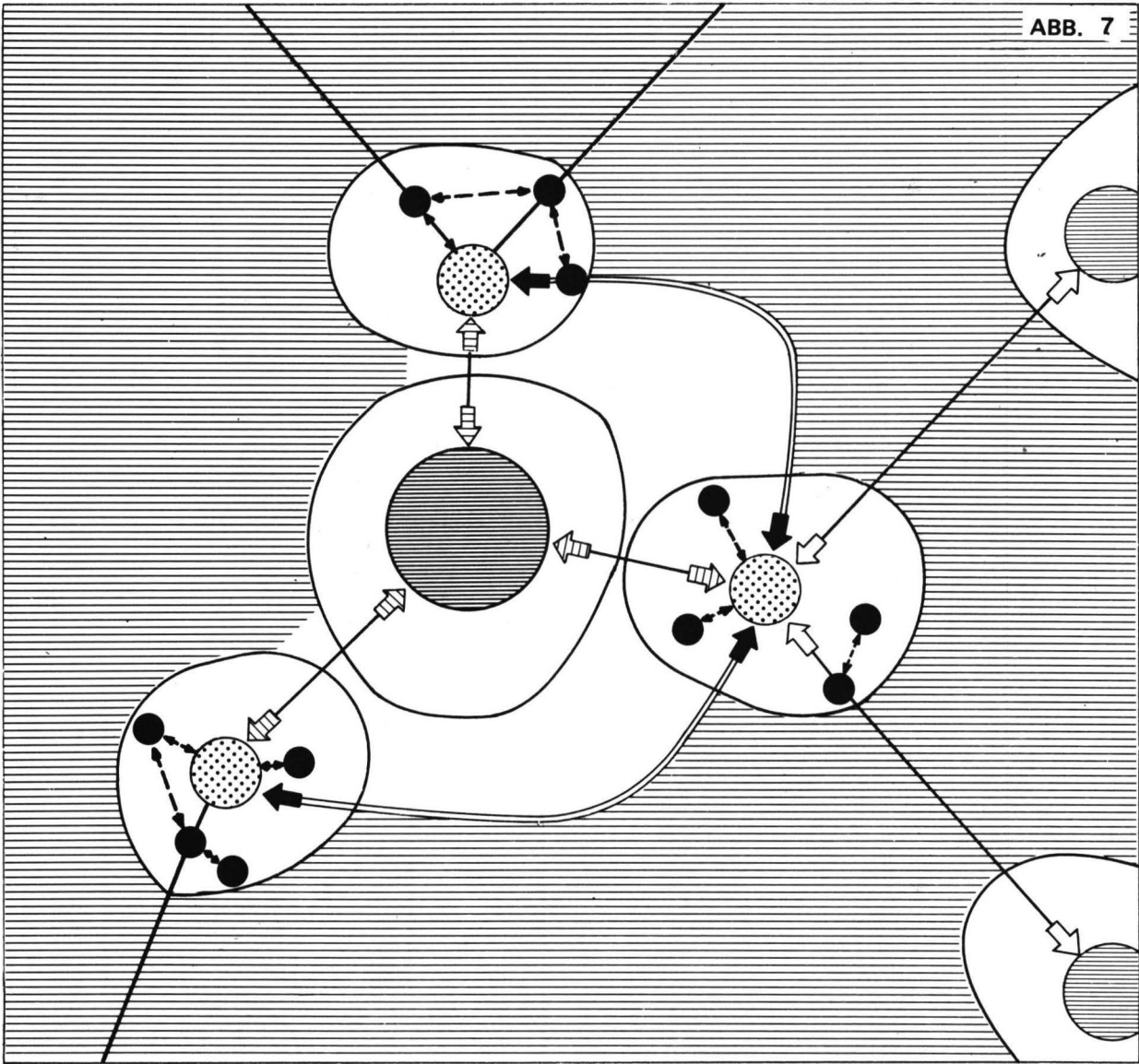


ABB. 7



Metropole und engerer Einzugsbereich



Entlastungsort und Einzugsbereich



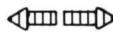
Ländliches Kleinzentrum



Regionales Zentrum



Peripherie



Selektive Austauschbeziehungen - Metropole - Entlastungsort



Austauschbeziehungen der Entlastungsorte untereinander



Austauschbeziehungen der Entlastungsorte mit regionalen Zentren



Austauschbeziehungen der Entlastungsorte mit ländlichen Kleinzentren



Austauschbeziehungen der ländlichen Kleinzentren untereinander

Konzepten ist ihre Selbständigkeit, ihr selbsttragendes ökonomisches Wachstum und die Nutzung lokaler Ressourcen. Hierzu zählt aber auch die selektive Austauschverflechtung mit der Metropole, damit wichtige Entwicklungsimpulse der Entlastungsorte nicht von der Metropole absorbiert werden.

In erster Linie sollen von den Entlastungsorten ein Teil der zuwandernden Bevölkerung aus dem ländlichen Bereich aufgenommen werden und den Betrieben in Entlastungsorten alternative Standorte angeboten werden, die wegen der Knappheit lokaler Faktoren in den Metropolen keinen Standort mehr finden oder aber hier unerwünschte Nutzungsverdrängungsmechanismen in Gang setzen und nachhaltig die Agglomerationsnachteile der Metropole verstärken würden.

Entlastungsorte bieten in vielerlei Hinsicht die Möglichkeit zum rationellen Einsatz insbesondere des knappen staatlichen Entwicklungspotentials; die Möglichkeiten werden von Land zu Land variieren und wahrscheinlich mit zunehmender Größe der Metropole an Bedeutung gewinnen.

- Durch die Umlenkung eines Teils des Entwicklungspotentials von der Metropole auf Entlastungsorte können eine zeitliche Streckung des Wirksamwerdens der sich verschärfenden Agglomerationsnachteile erreicht und Sprung- und Schwellenkosten¹⁴ in der Metropole aufgefangen werden.
- Die Urbanisationskosten der Entlastungsorte werden gegenüber vergleichbaren Maßnahmen in der Metropole geringer ausfallen. Dafür sprechen allein schon die geringen Bodenpreise und Lohnkosten außerhalb der Metropole.
- Der Ausbau vorhandener Siedlungen selbst, die Nutzung freier oder kostengünstig erweiterbarer lokaler Kapazitäten sowie die Nutzung örtlicher Ressourcen werden in entscheidendem Maße dazu beitragen können, knappe staatliche Entwicklungspotentiale rationeller einzusetzen.
- Die Ausweisung der Entlastungsorte als räumliche Schwerpunkte vieler Programme produziert externe Effekte, die von einem Sektor auf den anderen ausstrahlen und so aufgrund der Konzentrationswirkung die Effizienz öffentlicher Investitionen erhöhen.
- Mit den Entlastungsorten wird ein wesentlicher Beitrag zur Entwicklung der Raumstruktur geleistet. Einerseits eröffnen sich den entlasteten Metropolen neue qualitative Entwicklungsmöglichkeiten, andererseits verkürzen Entlastungsorte die räumliche Distanz zwischen Metropole und Peripherie und können in der Phase selbsttragenden Wachstums wichtige Impulse auf regionale Entwicklungszentren abgeben.

Entscheidend für das Konzept der Entlastungsorte ist der Versuch, eine Reihe bislang unverbundener sektoraler Strategien miteinander in Beziehung zu setzen. Zentrale Bedeutung kommt dabei Ansätzen zur Absicherung der ökonomischen Basis der Entlastungsorte zu. Neben der Ansiedlung moderner Wirtschaftsbetriebe in den Entlastungsorten ist das bislang meist unausgeschöpfte Entwicklungspotential des informellen Sektors für den Aufbau prozess der Entlastungsorte zu

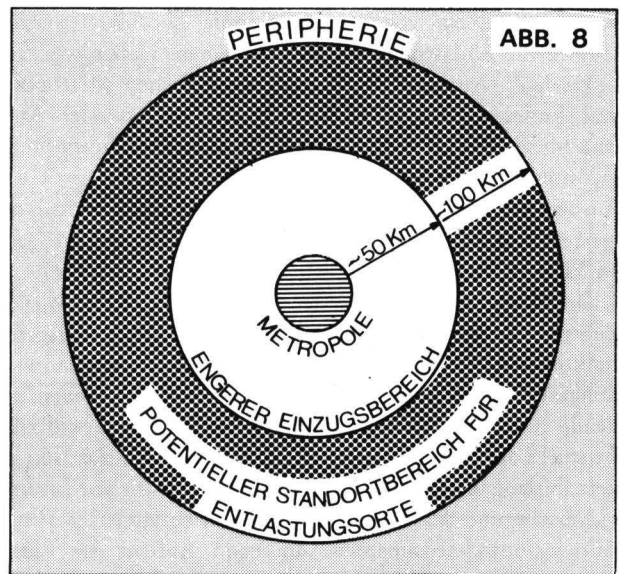


ABB. 8

nutzen. Allerdings können die Entwicklungsbemühungen sich nicht nur auf den Entlastungsort selbst beschränken. Entlastungsorte sind Entwicklungsschwerpunkte, aber nicht alleinige Standorte der Entwicklung¹⁵. Durch eine quotalte Aufteilung der Mittel auf Entlastungsort und Umland sind im Umland Entwicklungsmaßnahmen abzusichern, wie zum Beispiel Förderung der Landwirtschaft, Aufbau von ländlichen Kleinzentren, Weiterverarbeitung landwirtschaftlicher Produkte.

Somit wird die Entwicklung von Entlastungsort und Umland aufeinander bezogen und kann sich wirkungsvoll wechselseitig stützen. Mit dem Ausbau der Entlastungsorte wird angestrebt, die Entwicklung der Landwirtschaft, der Industrie und der Infrastruktur zu koordinieren. Die Entlastungsorte sollen dabei ebenfalls Zentren des tertiären Sektors sein und die Versorgung der Bevölkerung des Umlandes mit höherwertigen Dienstleistungen aller Art übernehmen. Gleichzeitig wird jedoch die Rolle des primären und sekundären Sektors als Verursacher und Träger wirtschaftlichen Wachstums und der damit verbundenen Multiplikator- und Akzeleratorprozesse betont. Insofern versucht die Strategie der Entlastungsorte, im Grenzbereich von Metropole und Peripherie eine Synthese von Wachstumspolkonzept und Zentrale-Orte-Konzept herzustellen.

Die räumliche Nähe der Entlastungsorte zu den nicht umlenkbaren zentralen Funktionen der Metropole ist ein entscheidender Vorteil des strategischen Konzeptes. Damit diese Vorteile voll zur Geltung kommen, dürfen die erforderlichen Austauschbeziehungen zwischen Metropole und Entlastungsort nicht durch hohe Transportkosten belastet werden. Andererseits darf die räumliche Distanz bestimmte Schwellenwerte auch nicht unterschreiten, weil sonst zum Beispiel Pendlerströme induziert werden und zum Beispiel Kaufkraftströme in die Metropole fließen, also wichtige Ent-

¹⁴ Zur näheren Darstellung vgl. Kozlowsky, J.; J. T. Hughes: Threshold analysis. - London 1972.

¹⁵ Vgl. Thoss, R.: Bemerkungen zur Diskussion über die Ausweisung von Entwicklungszentren. In: Informationen zur Raumentwicklung. (1976) H. 7, S. 348.

wicklungsimpulse von der Metropole absorbiert werden und für die Entlastungsorte verloren gehen. Neben selektiv-vertikalen¹⁶ Austauschverflechtungen zwischen Metropole und Entlastungsort muß die Stärkung horizontaler Austauschbeziehungen zwischen den Entlastungsorten im Sinne raumfunktionaler Arbeitsteilung erfolgen. Dieses – wie der Ausbau der Beziehungen zwischen Entlastungsort und Umland – kann wesentlich dazu beitragen, vorgesehene Entwicklungen abzusichern.

Da Entlastungsorte mit der Metropole, mit regionalen Zentren, ihrem Umland und mit anderen Entlastungsorten funktional verflochten sind, spielt der Faktor Raumüberwindungsaufwand bei ihrer Standortbestimmung eine entscheidende Rolle. Daneben sind Standortbedingungen, wie zum Beispiel Lagegunst im vorhandenen regionalen Infrastrukturnetz, bislang ungenutzte lokale Ressourcen sowie vorhandene technische und soziale Infrastruktureinrichtungen, wichtige Entwicklungsdeterminanten, die beim Aufbau der Entlastungsorte aufgegriffen und verstärkt werden können und wesentlich die Erfolgsaussichten des Konzeptes erhöhen. Die Auswahl besonders entwicklungsfähiger Standorte wird auch zur Senkung der Entwicklungskosten beitragen können.

Bei allen Entwicklungsmaßnahmen in den Entlastungsorten darf nicht übersehen werden, daß die Entwicklungspotentiale in den meisten Entwicklungsländern sehr beschränkt sind. Ähnlich wie bei der Planung ökonomischer Strukturen sind daher duale physische Siedlungsstrukturen zu entwickeln, die sowohl den Anforderungen des modernen Sektors als auch den Bedürfnissen einkommensschwacher Bevölkerungsgruppen gerecht werden. Mit Hilfe von Einfachstlösungen, Standardreduzierung und Selbsthilfe können erhebliche Mittel eingespart und zur Ausweitung des Angebots verwendet werden. Die Einführung des dualen Prinzips in die Planung städtebaulicher Strukturen stellt keine generelle Akzeptierung und Festschreibung bestehender Verhältnisse in Entwicklungsländern dar. Sie ist zunächst nichts anderes als der Versuch, Realitäten in die Planung einzuführen, um Lebensbedingungen für einkommensschwache Bevölkerungsgruppen und ländliche Zuwanderer zu schaffen, die letztlich zur Überwindung dualer Strukturen beitragen können. Gerade dieser Sachverhalt ist bei den meisten großangelegten städtebaulichen Projekten vernachlässigt worden und hat dazu geführt, daß an den Randbereichen neuer Städte schnell und ungeplant Elendsviertel entstanden. Neben der Planung kostengünstiger städtebaulicher Strukturen wird es aber auch darum gehen, entwicklungsfähige städtebauliche Strukturen zu entwerfen, die entsprechend dem sozialen und ökonomischen Fortschritt weiterentwickelt werden können.

Parallel zur Entwicklung der Entlastungsorte ist die Planungs- und Verwaltungsfähigkeit zu erhöhen. Gleichzeitig sind Partizipationsmodelle Schritt für Schritt in den Entlastungsorten zu entwickeln. Insofern haben Entlastungsorte auch in diesem Bereich Modellcharakter und können Erkenntnisse liefern, die für die gesamte Entwicklung des Landes von Bedeutung sein können.

Das hier skizzierte Grundkonzept der Entlastungsorte weist auf den ersten Blick Analogien zu Konzepten wie „New Towns“, „Satellitenstädten“ und dem in Deutschland bekannten „Regionalstadtmodell“ auf¹⁷. In einer Reihe von wesentlichen Punkten – die hier kurz zusammengefaßt werden – grenzt es sich jedoch von diesen Konzepten eindeutig ab:

- Entlastungsorte sind integraler Bestandteil eines nationalen räumlichen Strategiebündels und nicht ausschließlicher Entwicklungsansatz.
- Entlastungsorte sind im Hinblick auf die infrastrukturelle Ausstattung selbständige Einheiten und in späteren Entwicklungsphasen durch selbsttragendes Wachstum gekennzeichnet. Von daher werden bestimmte Pendlerströme von und zu Entlastungsorten von vornherein nicht auftreten.
- Die innere ökonomische und physische Struktur der Entlastungsorte ist dual konzipiert, um weiten Bevölkerungsgruppen angemessene Arbeits- und Lebensbedingungen zu schaffen. Charakteristikum dualer Strukturen ist die Mischung und Anwendung von modernen und weiterentwickelten traditionellen Technologien.
- Das Konzept der Entlastungsorte sieht den Ausbau vorhandener Siedlungen und die Nutzung lokaler Ressourcen vor. Hierin liegt ein entscheidender Vorteil gegenüber Konzepten auf der „grünen Wiese“.
- Die Entwicklung der Entlastungsorte ist in die Entwicklung ihres Umlandes eingebunden, um die Nachteile des intraregionalen Dualismus aufzufangen.
- Entlastungsorte werden nicht als fertige Einheit projektiert, sondern einem kontinuierlichen Planungsprozeß unterworfen und Schritt für Schritt entsprechend der ökonomischen Entwicklung realisiert.

Aus dem Grundkonzept der Entlastungsorte ergeben sich folgende Schlüsselemente.

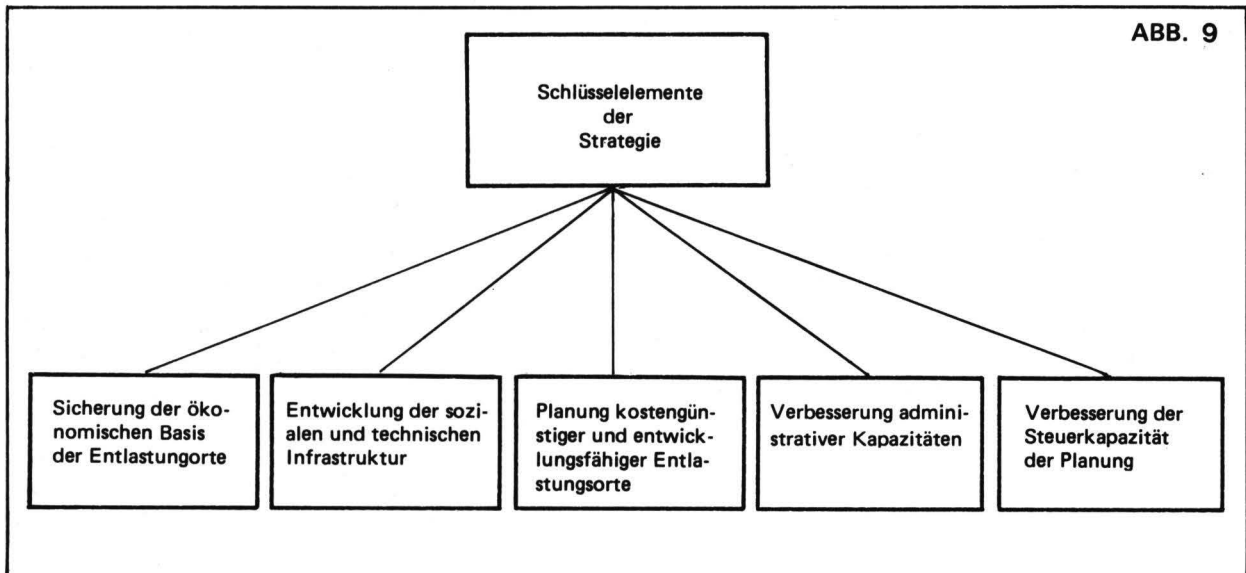
4. Die Elemente der Strategie

Für das Verständnis der Strategie sind fünf Schlüsselemente (vgl. Abb. 9) von zentraler Bedeutung. Sie werden zunächst kurz umrissen und dann anschließend erläutert. Im einzelnen handelt es sich um:

- *Sicherung der ökonomischen Basis der Entlastungsorte.*
In den Entlastungsorten sind betriebliche Strukturen zu entwickeln, die der wachsenden Einwohnerzahl ausreichende Arbeitsplätze und damit ein gesichertes Einkommen garantieren. Neben den etablierten ökonomischen Strategien, die primär auf den modernen Sektor abstellen, sind im Rahmen der ökonomischen Entwicklungsplanung

16 In Analogie zu Senghaas: Weltwirtschaftsordnung und Entwicklungspolitik, a.a.O., insbes. S. 277 ff.

17 Kritische Anmerkungen zum klassischen New-Town-Konzept finden sich z. B. bei Österreich, J.: Planungsorganisation und Verstädterung. In: Bauwelt. (1977) Nr. 9, S. 258; Hennings, Jenssen, Kunzmann: Dezentralisierung von Metropolen in Entwicklungsländern, a.a.O., insbes. S. 12 ff.; Alonso, W.: What are New Towns for? In: Urban Studies. Bd. 7 (1970) S. 37–55. Eine Zusammenstellung verschiedener Ansätze ist zu entnehmen: Planification. Habitat Information. (1977) Nr. 8.



für Entlastungsorte die dynamischen Teile des informellen Sektors verstärkt zu nutzen.

- *Entwicklung der sozialen und technischen Infrastruktur.* Parallel zur ökonomischen Entwicklung ist die betriebliche und haushaltsbezogene soziale und technische Infrastruktur in den Entlastungsorten bereitzustellen. Hier kommt es darauf an, den betrieblichen und haushaltsbezogenen Bedürfnissen zu entsprechen, kostengünstige Maßnahmen zu verwirklichen, vorhandene Kapazitäten auszubauen und dabei verschiedene Technologieniveaus zu mischen. Gleichzeitig muß der Einfluß der Infrastruktur auf die ökonomische Entwicklung für den Aufbauprozeß der Entlastungsorte genutzt werden.

- *Planung kostengünstiger und entwicklungsfähiger Entlastungsorte.*

Die städtebauliche Struktur der Entlastungsorte ist einerseits Resultante ökonomischer Entwicklung. Andererseits kann sie die ökonomische Entwicklung erheblich stimulieren, wenn angepaßte Technologien zum Beispiel im Wohnungsbereich stärker zur Geltung kommen. Neben der Entwicklung kostengünstiger Siedlungsformen für Entlastungsorte sind Planungsprinzipien bezüglich ihrer räumlichen Organisation aufzustellen. Darüber hinaus sind die städtebaulichen Strukturen so zu konzipieren, daß sie Schritt für Schritt entsprechend dem gesellschaftlichen Fortschritt weiterentwickelt werden können.

- *Verbesserung administrativer Kapazitäten und Stärkung gruppenbezogenen Selbstinteresses.*

Mit dem Ausbau der Entlastungsorte ist gleichzeitig die Organisations- und Planungsfähigkeit zu entwickeln. Hierfür sind Vorschläge zu unterbreiten und Modelle zu entwickeln, die auch auf die Überwindung personeller Engpässe abzielen. Daneben ist die Selbsthilfe und Eigenverantwortlichkeit zu stärken und institutionell abzusichern.

- *Verbesserung der Steuerkapazität der Planung.*

Zur Absicherung des materiellen Gehalts der Entlastungs-

orte sind Instrumente auf der Grundlage bestehender Ansätze zu formulieren und einzusetzen, um Entwicklungspotentiale in die Entlastungsorte zu lenken. Räumlich setzt das erforderliche, eng aufeinander abgestimmte Instrumentenbündel in der Metropole, im Zwischenbereich von Metropole und Entlastungsort und im Entlastungsort selbst an. Daneben sind physische Strukturen, Selbsthilfe und räumliche Planungsprinzipien rechtlich abzusichern.

Im folgenden wird auf einer generellen Ebene auf die einzelnen Elemente der Strategie näher eingegangen. Hierbei handelt es sich um einen ersten Versuch, der in Teilbereichen noch einer Weiterbearbeitung bedarf. Entsprechend den sehr unterschiedlichen räumlichen und gesellschaftspolitischen Gegebenheiten der einzelnen Entwicklungsländer wird im Anwendungsfall jeweils eine Anpassung und Präzisierung notwendig sein.

4.1 Sicherung der ökonomischen Basis der Entlastungsorte

Zur Sicherstellung der ökonomischen Basis sind Maßnahmen der gesamtstaatlichen ökonomischen Entwicklung mit Konzepten regionaler und lokaler Wirtschaftsförderung zu verbinden. Im Rahmen der ökonomischen Entwicklungsplanung ist sowohl der moderne Sektor als auch der informelle Sektor systematisch zu fördern.

Im einzelnen setzt sich das betriebliche Entwicklungspotential der Entlastungsorte aus folgenden Kategorien zusammen: Neuansiedlungspotential, Umsiedlungspotential und lokales Weiterentwicklungspotential.

Das *Neuansiedlungspotential* umfaßt die Unternehmen des sekundären und tertiären Sektors, die im Rahmen staatlicher und privater Aktivitäten aufgebaut werden sollen. Sie sind aus den jeweiligen nationalen Industrialisierungsstrategien wie beispielsweise Importsubstitution, Exportdiversifizierung abzuleiten. Ihre Ansiedlung in Entlastungsorten wird insbesondere dann in Frage kommen, wenn sie auf die Nähe zur Metropole angewiesen sind. Wenn die Überlegungen zur Siche-

rung der ökonomischen Basis zunächst am modernen Sektor ansetzen, dann deshalb, weil die meisten Entwicklungsländer ihre Strategie darauf abstellen. Allerdings wird zunehmend erkannt, daß die Arbeitsplatz- und Einkommenseffekte des modernen Sektors geringer als erwartet sind und ihre Bedeutung zur weiteren Entfaltung der räumlichen Ressourcen hinter den Erwartungen zurückbleibt¹⁸. Zudem werden vom modernen Sektor häufig heimische Produkte vom Markt verdrängt, Arbeitskräfte freigesetzt und die Arbeitslosigkeit verstärkt.

Um derartige Fehlentwicklungen zu vermeiden, sind Betriebe des modernen Sektors für Entlastungsorte in Hinblick auf zum Beispiel Eigentumsverhältnisse, Konkurrenzbeziehungen zu heimischen Produzenten, Arbeitplatzeffekte, Zulieferer- und Abnehmerverflechtungen sorgfältig auszuwählen. Ein weiterer wichtiger Bestandteil der ökonomischen Entwicklung, der daneben auch den industriellen Ansiedlungsprozeß erheblich stimuliert, wird der Dienstleistungssektor, insbesondere der Bereich der fernbedarfstätigen Dienstleistungen, sein.

Daneben ist der informelle Sektor in seiner arbeitsintensiven Produktionsweise systematisch zu fördern. Hier geht es darum, Programme für Klein- bis Mittelbetriebe zu entwickeln, unter anderem Flächen auszuweisen und günstige Kreditkonditionen einzuräumen. Insbesondere sind die meist unsicheren Absatzmärkte zu sichern und die Austauschbeziehungen zwischen informellen und modernem Sektor zu intensivieren¹⁹.

Das *Umsiedlungspotential* umfaßt zu verlagernde Betriebe des tertiären und des industriellen Sektors in der Metropole. Interurbane Verdrängungsmechanismen können einerseits benutzt werden, um Verlagerungen aus dem Kernbereich der Metropole an ihren Rand gleich weiter in Entlastungsorte zu leiten. Andererseits können die sich verschärfenden Agglomerationsnachteile in der Metropole zum Anlaß genommen werden, bestimmte Betriebe in Entlastungsorte zu verlagern. Allerdings ist angesichts der knappen Mittel in Entwicklungsländern in jedem Einzelfall zu prüfen, ob der Verlagerungsaufwand in einem angemessenen Verhältnis zu dem erreichbaren Nutzen steht.

Das Umsiedlungspotential setzt sich aus folgenden Kategorien zusammen:

- Betriebe, denen die Überschreitung von technischen und physischen Schwellen anzulasten ist.
- Betriebe, die von anderen Nutzungen verdrängt würden und ihrerseits am neuen Standort andere Nutzungen verdrängen würden.
- Betriebe, die ihre Erweiterungsabsichten auf ihrem Betriebsgelände nicht realisieren können.

- Betriebe, die die Agglomerationsnachteile in Form von internen Kostensteigerungen spüren und deshalb einen neuen Standort suchen.
- Zulieferbetriebe, die den schon verlagerten und neuen Betrieben im Entlastungsort folgen.
- Einrichtungen des tertiären Sektors, die im Rahmen von Dezentalisierungsabsichten aus der Metropole ausgelagert werden sollen.

Das *lokale Weiterentwicklungspotential* umfaßt all jene Betriebe des primären, sekundären und tertiären Sektors, die schon zu Beginn der Strategie ihren Standort im Entlastungsort haben. Dazu gehören in erster Linie Betriebe der Bauwirtschaft, Klein- und Mittelbetriebe, Bereiche des produzierenden und des Dienstleistungsgewerbes und Agroindustrien im Entlastungsort und in ihrem Hinterland. Im Rahmen der ökonomischen Entwicklungsplanung sind sie im einzelnen zu identifizieren und systematisch zur Komplettierung der Wirtschaftsstruktur zu fördern.

4.2 Entwicklung der sozialen und technischen Infrastruktur

In enger Verzahnung mit der ökonomischen Entwicklung ist die technische und soziale Infrastruktur für Unternehmen und Haushalte in einem schrittweisen Entwicklungsprozeß auszubauen, um

- die Standortvoraussetzungen in den Entlastungsorten entscheidend zu verbessern,
- die erforderlichen Austauschbeziehungen aus Beschaffungs- und Absatzgründen zwischen Metropole und Entlastungsort, zwischen den Entlastungsorten, zu ihrem Hinterland und zu Entwicklungsschwerpunkten der Peripherie herzustellen, und um
- die Lebensbedingungen der Bevölkerung grundlegend zu verbessern.

Die technische Infrastruktur²⁰ umfaßt vor allem Energie, Wasser, Straßen, Anschlüsse an das Eisenbahnnetz bis hin zur Erschließung von Industrieflächen für die gewerbliche Produktion von Gütern und das Erbringen öffentlicher und privater Dienstleistungen. Sie hat insofern einen Doppelcharakter, als sie nicht nur die Produktions- und Arbeitsbedingungen erhöht, sondern auch die Versorgungssituation der Bevölkerung beeinflusst und die Lebensbedingungen verbessert.

Der Begriff der sozialen Infrastruktur stellt primär auf die Grundbedürfnisse der Wohnbevölkerung ab und umfaßt beispielsweise Einrichtungen für die Ausbildung, Gesundheit bis hin zum Wohnungsbau. Entsprechend dem Doppelcharakter sind sie aus betrieblicher Sicht ebenso wichtig. Das gilt insbesondere für die schulische und berufliche Ausbildung, um in den Entlastungsorten Facharbeiter heranzubilden.

Angesichts der knappen Entwicklungspotentiale, die in dem Vorschlag dualer ökonomischer Strukturen bereits Berücksichtigung fanden, sind auch technische und soziale In-

18 Vgl. Schmidt, A. (Hrsg.): Strategien gegen Unterentwicklung zwischen Weltmarkt und Eigenständigkeit. – Frankfurt 1976.

19 Vgl. Levin, A. L.; D. Peukert: Afrika. Informeller Sektor. Probleme und Perspektiven städtischer Entwicklungspolitik. – Bonn-Bad Godesberg 1977. = Arbeit aus der Abteilung Entwicklungsländerforschung des Forschungsinstitutes der Friedrich-Ebert-Stiftung, Nr. 55. S. 22. / Growth, employment and equity. A comprehensive strategy for Sudan. Bd. 2. Technical Papers. – ILO Geneva 1975.

20 Eine umfassende und systematische Aufbereitung erforderlicher Infrastruktureinrichtungen kann im Rahmen des Beitrages hier nicht gegeben werden.

frastruktureinrichtungen dual ausulegen. Das heißt, auf der einen Seite Industriegebiete und Wohngebiete mit hochwertiger technischer und sozialer Infrastruktur auszustatten, auf der anderen Seite Kleingebiete und Wohngebiete auszuweisen, in denen verstärkt Einfachstlösungen zum Tragen kommen. Hier können durch den Einsatz lokaler Technologien und Materialien sowie mit Selbst- und Nachbarschaftshilfe sowohl im Straßenbau als auch im Wohnungsbau erheblich die Kosten gesenkt werden²¹. Der Aufwand für die soziale und technische Infrastruktur kann aber auch dadurch erheblich eingeschränkt werden, daß

- besonders entwicklungsfähige Standorte für den Ausbau von Entlastungsorten ausgewählt werden, die zum Beispiel günstig im regionalen Infrastrukturnetz liegen und die Nutzung freier Kapazitäten anbieten, oder deren Kapazitäten mit relativ geringem Aufwand erhöht werden können,
- Vorleistungen auf ein Minimum reduziert werden, die gerade in der Anfangsphase einer Entwicklung schnell den verfügbaren Finanzrahmen ausschöpfen könnten, und daß
- in der ersten Entwicklungsphase Betriebe mit mittleren oder unteren Ansprüchen an das Infrastrukturnetz gefördert werden.

4.3 Planung kostengünstiger und entwicklungsfähiger Entlastungsorte

Die physische innere Struktur der Entlastungsorte ist Resultante ökonomischer Entwicklung und wird ebenso wie die Wirtschaftsstruktur dual geplant und realisiert werden müssen, das heißt, daß sowohl den Bedürfnissen von zum Beispiel Kleinhandwerk, einkommensschwachen Bevölkerungsgruppen und Zuwandernden aus dem ländlichen Raum als auch den Bedürfnissen des modernen Sektors und der entsprechenden sozialen Gruppen entsprochen werden muß. Dual geplante Siedlungsstrukturen sind aber nicht nur ausschließlich Folge einer von ihr unabhängigen ökonomischen Entwicklung. Sie selbst können zum Motor dieser Entwicklung werden und sie nachhaltig stimulieren, wenn bei der Planung und Ausführung von Entlastungsorten lokal verfügbare Materialien und Bautechnologien aufgegriffen und verbessert werden und in starkem Maße die Bewohner selbst und das lokale Ausbauhandwerk in den Aufbauprozeß eingeschaltet werden. Die dadurch erzielbaren Arbeitsplatz- und Einkommenseffekte verstärken nicht nur vorgesehene Entwicklungen. In starkem Maße tragen sie dazu bei, daß das Selbstvertrauen der Bevölkerung wächst, soziale Bedingungen gestärkt und Einsparungen erzielt werden, die zur Ausweitung des Angebotes heranzuziehen sind.

Neben den Forderungen dualer und kostengünstiger Siedlungsstrukturen stellt sich die Forderung nach entwicklungs-

fähigen Siedlungsmustern. Dies wird deshalb für besonders wichtig gehalten, damit heutige Notwendigkeiten nicht zukünftige Möglichkeiten verbauen und Siedlungsstrukturen sowohl quantitativ als auch qualitativ Schritt für Schritt in der Zukunft weiterentwickelt werden können²².

Kosteneinsparungen im Rahmen der Programme für einkommensschwache Bevölkerungsgruppen dürfen allerdings nicht wie bislang unabhängig von den Programmen für mittlere und höhere Einkommensgruppen gesehen werden. Durchschlagende Erfolge für die Ausweitung des Angebots sind nur dann zu erwarten, wenn auch in diesem Bereich Einsparungseffekte durchgesetzt werden.

Generelle Ansatzpunkte kostengünstiger Planung sind zum Beispiel²³:

- Zeitlich befristete Senkung von Standards.
- Übergangslösungen wie etwa der vorläufige Verzicht auf den vollständigen Ausbau des Straßennetzes.
- Einrichtungen mehrfach zu nutzen. So können beispielsweise in Schulen neben dem Unterricht Kinoveranstaltungen, Kurse der Erwachsenenbildung und Versammlungen abgehalten werden.
- Selbsthilfe und Nachbarschaftshilfe.

Das räumliche Siedlungsmuster der Entlastungsorte ist, ausgehend von den naturräumlichen Gegebenheiten, anbindend an strategisch wichtige Entwicklungspunkte wie regionale Infrastrukturachsen, Lagerstätten, bestehende Stadtzentren, Lage ländlicher Kleinzentren und unter Schonung landwirtschaftlicher Produktionsflächen zu entwickeln. Als besonders geeignetes Siedlungsmuster für Entlastungsorte wird in der ersten Entwicklungsphase die Verknüpfung von bandartigen Stadtstrukturen angesehen²⁴:

- Durch bandartige Strukturen wird der Verkehr aufgefächert und nicht in einem Zentrum gebündelt.
- Einrichtungen können gleichmäßig verteilt und fußläufig von allen Punkten der Stadt erreicht werden.

22 Als Beispiele für den Entwicklungsprozeß von Siedlungen und ihrer einzelnen Elemente vgl. Harter, G.: San Pedro: Etudes d'urbanisme 100000 et 300000 habitants. In: Planification. Habitat Information, a.a.O., S. 80, und Jenssen, B.; U. Sonnenschein: Gradual housing development strategy. In: Low income housing technology and policy, a.a.O., Bd. 1, S. 219–232; Franken, A. P. M.: Flexibility in planning for growth. In: Symposium on urban development. – Rio de Janeiro 1974. S. 16–19. Als weiteres Beispiel entwicklungsorientierter Planung vgl. die von Friedmann definierten Entwicklungsstufen für Wachstumspole. Friedmann: Regional development policy, a.a.O., S. 36 f. Vgl. hierzu Abschnitt 4.3.

23 Einen umfassenden Überblick über eine Reihe von Ansätzen vermittelt Pama, R. P.; S. Angel; J. H. de Goede (Hrsg.): Low income housing technology and policy, Bd. 1 und 2. – Bangkok 1977, sowie Madavo, C. E.: Wilde Ansiedlungen. In: Finanzierung und Entwicklung. 13. Jg. (1976) S. 19 ff.; Sadore, R.: Stadtprobleme in Entwicklungsländern. In: Finanzierung und Entwicklung. 10. Jg. (1973) S. 26 ff., sowie Wakely, P. I.; H. Schmetzer; B. Mumtaz: Urban housing strategies, education and realization. – 1976, insbes. S. 9–44. Generell leisten „Site and Service“-Projekte einen wesentlichen Beitrag zur Senkung der Urbanisationskosten. Allerdings müssen sie städtebaulich weniger monoton geplant und mehr multifunktional strukturiert werden.

24 Vgl. Vorlauffer, K.: Koloniale und nachkoloniale Stadtplanung in Dar Es Salaam. – Frankfurt a. M. 1970. = Frankfurter Wirtschafts- und Sozialgeographische Schriften, H. 8. S. 89 ff. / Vgl. Fürst, D.; K. P. Klemmer; K. Zimmermann: Regionale Wirtschaftspolitik. – Düsseldorf 1976. S. 163.

21 Vgl. Bachmayer, P. et al.: Infrastrukturprogramme für städtische Wohngebiete unterer Einkommensgruppen in Entwicklungsländern. Forschungsauftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit. – 1974. S. 3; ebenso in die gleiche Richtung gehend z. B. Günther, F.; F. Ribbeck: Infrastrukturplanung für Wohngebiete in Entwicklungsländern. In: db. 108. Jg. (1974) H. 4, S. 348 ff.

- Stadt und Land können insbesondere in den ausgedehnten Außenbereichen des Siedlungsbandes günstig verzahnt werden.
- Der öffentliche Nahverkehr – konzentriert auf Hauptachsen – ist besonders wirtschaftlich. Die Haltepunkte sind fußläufig zu erreichen.
- Lineare Strukturen begünstigen nicht nur ein Stadtzentrum. Klein- und Mittelzentren unterliegen nicht so stark dem Konkurrenzdruck übergeordneter Zentren und können sich ungestörter entwickeln.

In späteren Entwicklungsphasen der Entlastungsorte, die – um eine Analogie zu gebrauchen – in etwa der Entwicklung eines Unterzentrums zu einem Mittelzentrum und dann zu einem Oberzentrum entsprechen, durchläuft das physische Siedlungsmuster verschiedene Stadien und wird sowohl qualitativ als auch quantitativ weiterentwickelt (Abb. 10). Wichtig ist, daß dieser Entwicklungsprozeß im Rahmen der Abschätzbarkeit zukünftiger ökonomischer, sozialer, politischer und demographischer Entwicklungsdeterminanten in seiner Grundstruktur zum Planungszeitpunkt erkannt und festgelegt wird. Die Festlegung muß aber noch offen sein, daß das Siedlungsmuster Schritt für Schritt an reale sozioökonomische Entwicklungsverläufe in der Zukunft mit einem Minimum an zusätzlichem Aufwand angepaßt werden kann. Entscheidend äußert sich der vorgesehene Entwicklungsprozeß in der Rücknahme von Kosteneinsparungen etwa in der Form, daß Straßen ausgebaut, verbreitert werden und neue hinzukommen, Mehrfachnutzungen von Einrichtungen schrittweise abgebaut werden, und so weiter.

Die einzelnen Elemente für die inhaltliche Auffüllung des den Entlastungsorten zugrunde liegenden räumlichen Strukturmodells leiten sich aus den unterschiedlichen Anforderungen dualer Sektoren ab. Für ihre räumliche Verteilung und Zuordnung werden folgende städtebauliche Planungsprinzipien als besonders wichtig angesehen:

- Konstitutives Gliederungselement der Raumstruktur ist einerseits das Wohnquartier – zum Beispiel funktionale Grundschuleinheit – und das Nachbarschaftsviertel als räumlich adäquater Ausdruck der Selbst- und Nachbarschaftshilfe, für das besonders die soziale Integration von Zuwandernden aus dem ländlichen Raum spricht.
- Arbeitsplätze des modernen Sektors sind dispers in die Raumstruktur einzufügen, sofern nicht Umweltbelastungsgründe oder aber Erfordernisse der technischen Infrastruktur dagegen sprechen.
- In den einzelnen Raumzellen sind graduell unterschiedliche Funktionsmischungen vorzusehen und Wohn-Arbeits-Versorgungsbereiche eng miteinander zu verzahnen.
- Aufbau vieler kleiner Zentren und einer polyzentrischen, arbeitsteilig organisierten Zentrumsstruktur, um die Nachteile der Dominanz eines Zentrums zu vermeiden.
- Institutionalisierung von Selbsthilfe und Ausweisung von Freiflächen und vorübergehend genutzten Flächen für zukünftige städtische Entwicklungsmöglichkeiten.

4.4 Verbesserung administrativer Kapazitäten und Stärkung gruppenbezogenen Selbstinteresses

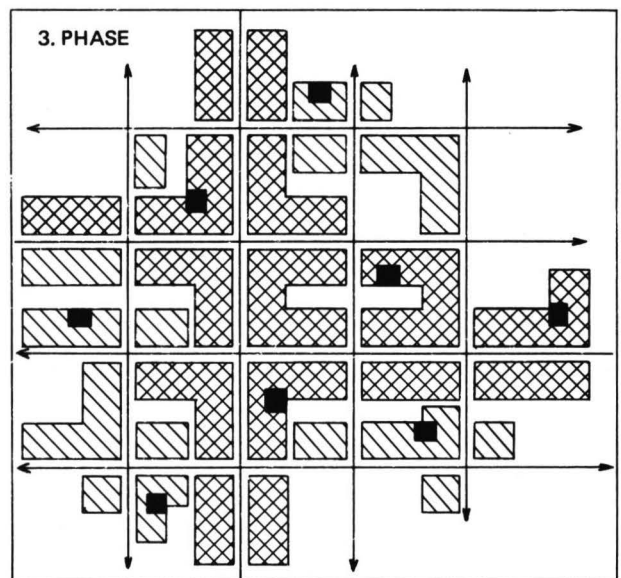
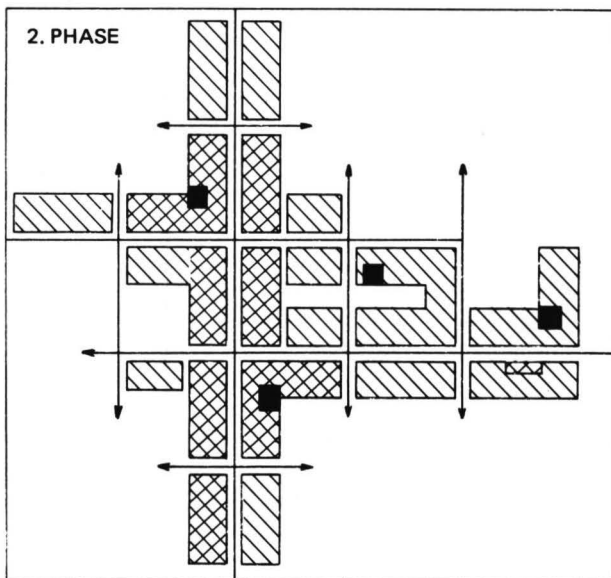
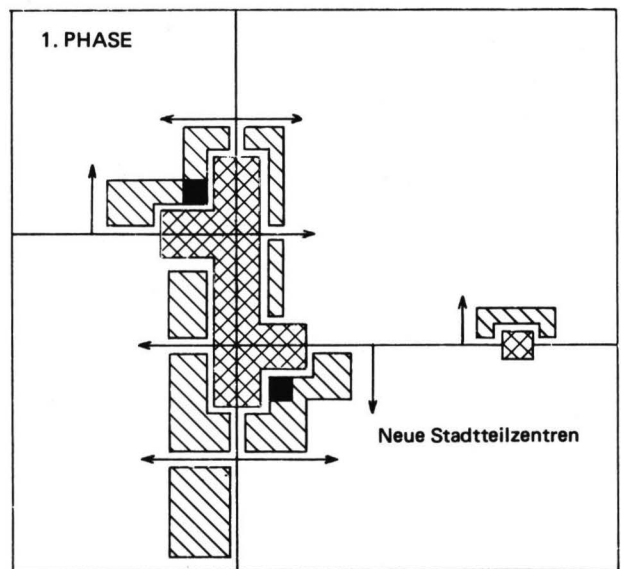
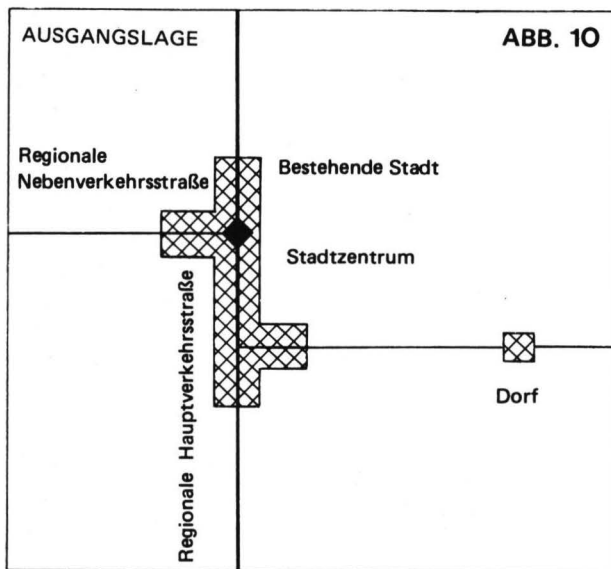
Von entscheidender Bedeutung für den Erfolg der Strategie ist der Ausbau politischer und administrativer Organisationsstrukturen in Entlastungsorten.

Wenngleich die Initialzündung für die Entwicklung der Entlastungsorte von Zentralinstanzen ausgeht und ihr Ausbau in enger Koordination und ständiger Rückkopplung mit Ministerien und zentralen Planungsbehörden vorgesehen ist, müssen doch die Planung, die politische Entscheidung und die Kontrolle lokal erfolgen. Denn Zentralinstanzen in den Metropolen haben nicht nur die Tendenz, immer wieder Entscheidungen zugunsten der Metropole auszusprechen, sondern treffen häufig auch in Unkenntnis kleinräumiger lokaler Gegebenheiten Fehlentscheidungen. Der Vorteil einer eigenen Verwaltung in den Entlastungsorten ist im weiteren in der Nähe zur Bevölkerung, in der Identifizierung mit den lokalen Problemen und in der Nähe zu örtlichen Entscheidungsträgern zu sehen. Aus diesen Gründen sind bestehende Dezentralisierungsstrategien wirkungsvoll zu unterstützen. Unter Umständen ist davon auszugehen, daß sie überhaupt erst eingeleitet werden müssen. Daneben wird es beim Ausbau administrativer Kapazitäten für Entlastungsorte auch darum gehen, personelle Engpässe zu überwinden, unter denen die Planungs- und Verwaltungsfähigkeit in Entwicklungsländern besonders leidet.

Um schrittweise erforderliche Voraussetzungen für die Verwirklichung von Entlastungsorten zu schaffen, muß auf mehreren Ebenen gleichzeitig angesetzt werden:

- Entlastungsorte müssen von staatlicher Seite planungsfähig gemacht werden. Als integrierter Bestandteil nationaler Entwicklungsprogramme sind sie als räumlicher Entwicklungsschwerpunkt auszuweisen und mit besonderer Priorität und einem besonderen politischen Status zu versehen.
- Im Rahmen der generellen Verlagerung von Entscheidungskompetenzen auf regionale und lokale Entscheidungsträger ist eine öffentliche, politisch kontrollierte Entwicklungsgesellschaft zu gründen und mit den Planungsaufgaben zu betrauen. Die Entwicklungsgesellschaft sollte keine kommerziellen Interessen verfolgen; sie sollte möglichst frühzeitig wieder aufgelöst und dann direkt in die lokale Verwaltung übergeführt werden.
- Entsprechend dem Grundsatz, lokale Ressourcen besser zu nutzen, sind bestehende soziale Gemeinschaften und politische Kräfte zu identifizieren und für die aktive Mitarbeit am Entlastungsort zu gewinnen.
- Lokalen Gruppen muß von der Regierung die Machtbefugnis übertragen werden, örtlich wirksame Bestimmungen und Anordnungen zu erlassen. Ein eigenes Budget – unter Umständen fachgebunden – muß sie und die Entwicklungsgesellschaft in die Lage versetzen, Entwicklungsmaßnahmen selbständig einzuleiten.

Innerhalb der planenden Verwaltung – die in den meisten Orten bestenfalls in den Ansätzen bestehen wird – sollen jeweils Verantwortliche für die einzelnen Fachbereiche bestellt



werden wie Wohnungsbau, Verkehr, Bildung, Wirtschaftsförderung.

Personelle Engpässe könnten dadurch überwunden werden, daß zeitlich befristete Berater aus anderen Landesteilen herangezogen werden, Kurse am Ort abgehalten und vorhandenes Personal in anderen, bereits entwickelten Verwaltungen aus- und weitergebildet wird. Denkbar ist ferner, daß die Entwicklungsgesellschaft parallel zu ihrem Arbeitsprozeß Fachkräfte ausbildet. Der überwiegende Teil der Aus- und Weiterzubildenden sollte vernehmlich aus dem Ort selbst rekrutiert werden (Mitglieder lokaler Gemeinschaften, vorhandene Verwaltungskräfte, Schulabgänger u. ä.). Unter Umständen ist es möglich, daß ein Teil des benötigten Verwaltungspersonals aus dem relativ hohen Anteil arbeitsloser Eliten in der Metropole rekrutiert werden kann. Die Nähe der Entlastungsorte zur Metropole, aber auch ihre attraktive Ausstattung läßt es sehr wahrscheinlich erscheinen, daß arbeitslose Eliten an einer Arbeit in Entlastungsorten interessiert sind und bereit sind, ihren Wohnstandort in den Entla-

stungsort zu verlegen. Generell ist – wie bereits betont wurde – auch daran zu denken, daß die Entwicklungsgesellschaft nach Erfüllung ihrer Aufgaben aufgelöst und direkt in die Verwaltung übergeführt wird.

Die Förderung der Eigenverantwortlichkeit und Selbsthilfe ist für die Entwicklung der Entlastungsorte unentbehrlich. Dies kann etwa durch folgende Maßnahmen geschehen:

- Schaffung von Organisationsstrukturen für die Eigenbeteiligung von Bevölkerungsgruppen an Planung und Realisierung der Entlastungsorte. Insbesondere sind denjenigen, die bislang ihre Bedürfnisse weder artikulieren noch verteidigen konnten, entsprechende Möglichkeiten einzuräumen.
- Übertragung von Eigenverantwortlichkeit und Entscheidungsrechten in Fragen der Planung lokaler Quartiere.
- Errichtung von Förderorganisationen zur personellen, finanziellen und materiellen Unterstützung der Selbsthilfegruppen.

- Förderung und Institutionalisierung der Erwachsenenbildung, um die lokalen Entscheidungsträger ständig weiterzubilden und Selbsthilfegruppen auf ihre Arbeit vorzubereiten.

4.5 Verbesserung der Steuerungskapazität der Planung

Der Einsatz von Instrumenten, wie regionale Tarifpolitiken, Bodennutzungspläne, ist unabdingbar, um den materiellen Gehalt der Entlastungsorte abzusichern und um Entwicklungspotentiale an die Nahtstelle von Metropole und Peripherie zu lenken.

In der Regel wird davon auszugehen sein, daß die erforderlichen Instrumente in den meisten Entwicklungsländern nur beschränkt verfügbar sind. Daher sind Vorschläge zur Komplettierung des verfügbaren Instrumentenbündels zu unterbreiten, in die die gesellschaftspolitischen Gegebenheiten und bestehende Ansätze einfließen. Vornehmlich ist dabei zu beachten, daß Instrumente möglichst einfach und flexibel zu handhaben sind. Um Nepotismus und Korruption einzuschränken, sind verstärkt Kontrollinstrumente einzusetzen. Gleichzeitig ist parallel zur Entwicklung der Instrumente das für ihre Anwendung erforderliche Verwaltungspersonal auszubilden.

Von zentraler Bedeutung ist zunächst die Ausweisung der Entlastungsorte in nationalen räumlichen Entwicklungsplänen oder Programmen. Um die Bindungswirkung für die Verwaltung zu erhöhen, müssen gleichzeitig konkrete Maßnahmevorschriften für die einzelnen Verwaltungen erlassen werden etwa in der Form, daß ein vorgeschriebener Anteil der Finanzen in Entlastungsorten ausgegeben werden muß. Verwaltungsorganisatorisch wäre auf der obersten Planungsebene ein Koordinierungsgremium einzusetzen, das mit der Frühkoordination einzelner Verwaltungen und Fachplanungen betraut ist.

Räumlich setzen die Lenkungsinstrumente zunächst in den Entlastungsorten selbst an, in ihrem Hinterland, im Bereich zwischen Metropole und Entlastungsort und in der Metropole.

Um zu verhindern, daß von seiten der Metropole konterkarierende Maßnahmen eingeleitet werden, ist die Verwaltung der Metropole förmlich auf das Konzept der Entlastungsorte festzulegen. Daneben sind Entwicklungsmaßnahmen der Metropole eng mit den Entwicklungsmaßnahmen der Entlastungsorte abzustimmen. Hierzu gehören selektive Ansiedlungsverbote in der Metropole, eine beschränkte Flächenausweisung für Gewerbe- und Industriebetriebe, Umsiedlungsprämien und Abbau von Begünstigungen bzw. Subventionen der Metropole bezüglich günstiger Strom- und Telefonatarife.

Im Zwischenbereich von Metropole und Entlastungsort sind Entwicklungsprozesse durch Gebote und Verbote zu steuern. Mit Nutzungsfestlegungen, der Ausweisung von Schutzflächen können unerwünschte Ansiedlungen in diesem Bereich unterbunden werden.

In den Entlastungsorten selbst können durch den Einsatz einer Reihe von Instrumenten beabsichtigte Entwicklungen

nachhaltig unterstützt werden. Zu den vielen Möglichkeiten, die hier nur ausschnittsweise angedeutet werden können²⁵, zählt zunächst eine gezielte Informations- und Beratungspolitik für Unternehmen bezüglich ihrer Möglichkeiten in den Entlastungsorten. Daneben können regionale Tarifpolitiken eingesetzt werden, um die Entlastungsorte gegenüber den Metropolen zu begünstigen. Zum Katalog der Möglichkeiten gehören ferner regionale Steuerpolitiken (Abschreibungserleichterungen, Steuernachlässe), aber auch regionale Subventionspolitiken (Kreditzuschüsse, Kreditbeihilfen), mit denen unternehmerisches Verhalten unter privatwirtschaftlichen Bedingungen gesteuert werden kann.

Zur weiteren Steuerung und Absicherung gegenwärtiger und zukünftig absehbarer Entwicklungen sind Instrumente wie städtebauliche Strukturpläne, Bodennutzungs- und Baugebietspläne unabdingbar. Durch räumliche Festsetzungen, die über Art und Maß der Nutzung hinausgehen, werden Selbsthilfe und dual geplante Siedlungsstrukturen entsprechend den angesprochenen Planungsprinzipien in den Plänen bindend festgelegt. Um rechtzeitig Bodenspekulationen und Preissteigerungen aufzufangen, sind Bodenordnungsinstrumente in den Händen der Entwicklungsgesellschaft, wie Vorkaufsrecht und Enteignung, unbedingt erforderlich.

5. Schlußbemerkung

Wie die generelle Darstellung wichtiger Schlüsselemente der Strategie zeigt, liegt dem Konzept der Entlastungsorte der Versuch zugrunde, integrierte komplexe Planung zu verwirklichen. Hierzu werden sowohl ökonomische, organisatorische als auch städtebauliche Teilstrategien zu einem Ganzen verknüpft, dessen Wesensmerkmal die Planung dualer Strukturen ist, um prinzipielle Entwicklungshemmnisse in Entwicklungsländern zu überwinden. Hierin liegt ein wesentliches Abgrenzungskriterium der Strategie zu anderen Ansätzen. Ohne Zweifel erhöht sich durch derartige Absichten der Planungsumfang. Dies ist aber erforderlich, um in allen Bereichen Entwicklungen einzuleiten, und wird gerechtfertigt durch das Ziel, für breite Bevölkerungsgruppen an der Nahtstelle von Metropole und Peripherie angemessene Arbeits- und Lebensbedingungen zu schaffen. Darüber hinaus sollen mit dem Konzept Urbanisationsprozesse der Metropole wieder steuerbar gemacht werden und ihr augenblickliches ungebremstes und unkontrolliertes Wachstum entlang den Hauptverkehrsachsen in die Außenbereiche der Metropole unterbunden werden.

Wie bereits eingangs betont wurde, begründet die Strategie der Entlastungsorte auch in keiner Weise den Verzicht auf Regionalstrategien oder Stadtentwicklungsmaßnahmen in der Metropole. Vielmehr soll mit ihr das verfügbare Strategiebündel komplettiert und seine Wirksamkeit erhöht werden. Aus den sehr unterschiedlichen räumlichen Gegebenheiten einzelner Länder und den jeweiligen gesellschaftspolitischen Bedingungen werden sich auch zwangsläufig in Teilbereichen Modifikationen für das Konzept ergeben müssen, aber auch Präzisierungen erforderlich werden.

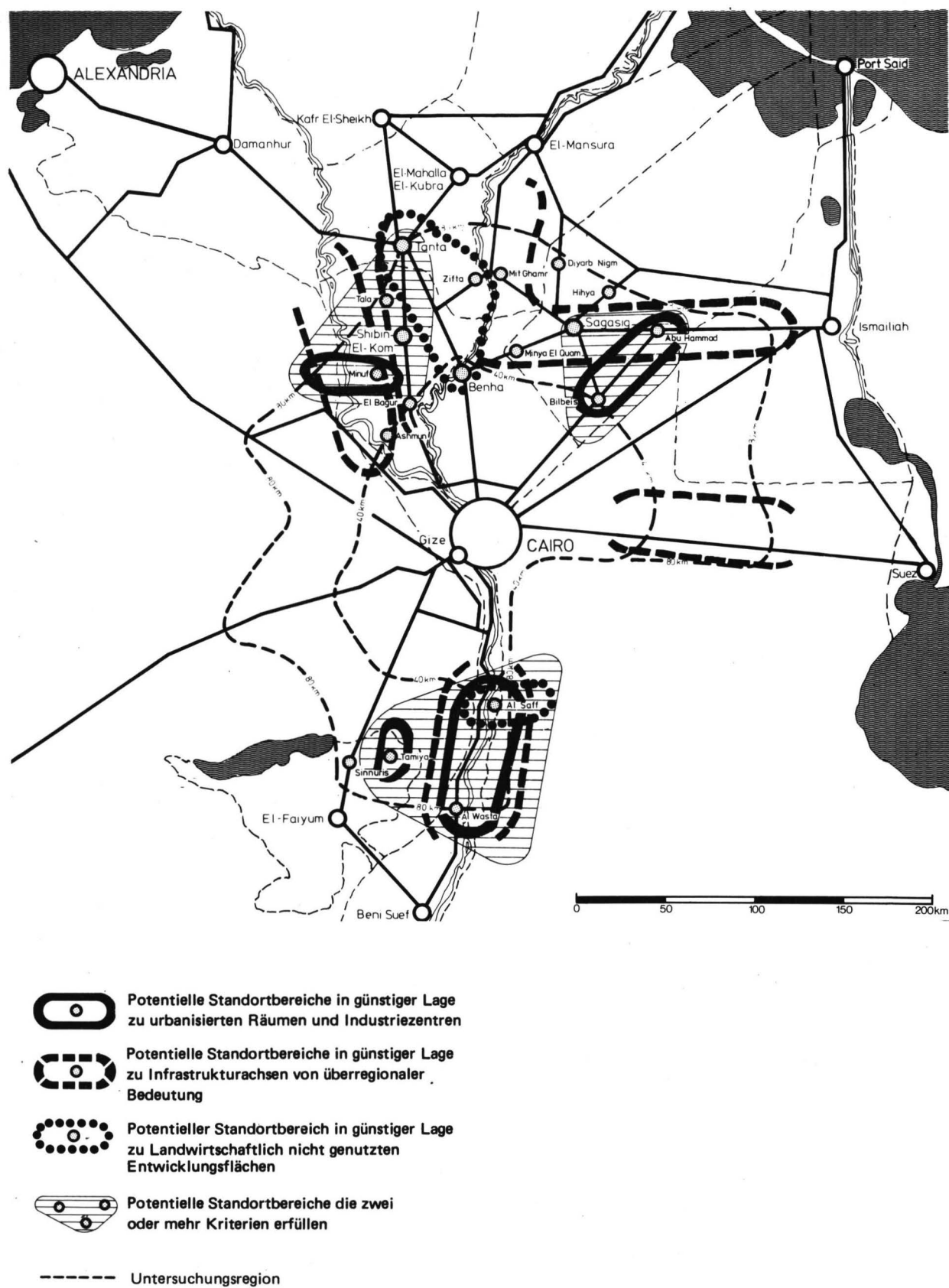


ABB. 11

Verschiedene Quellen, hauptsächlich : WESTERMANN RAND McNALLY INTERNATIONAL ATLAS 1974 STATISTICAL YEARBOOK EGYPTEN 1974

Die Auswahl von potentiellen Standortbereichen für Entlastungsorte am Beispiel Kairo/Ägypten (vgl. Abb. 11) ist ein erster Schritt in diese Richtung, deren Resultate in jedem Fall vor Ort überprüft werden müssen.

In einem relativ einfachen, aber überschaubaren Verfahren wurden mit Hilfe einer Reihe von Flächennutzungs-, Infrastrukturausstattungs- und sozioökonomischen Kriterien schrittweise potentielle Standortbereiche für Entlastungsorte

herausgefiltert, die die Schonung von landwirtschaftlichen Produktionsflächen ermöglichen. Im Rahmen einer Mikroanalyse sind die gefundenen Standortbereiche näher zu untersuchen und weiter einzugrenzen. Generell erfüllen sie weitgehend die Voraussetzungen, um die Ziele der Strategie zu verwirklichen wie: rationellen Mitteleinsatz, Entlastung der Metropole, Rückgewinnung der Steuerbarkeit des Urbanisationsprozesses von Kairo und Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen für weite Bevölkerungsgruppen.