

GERHARD NAGEL

Die Rolle strategischer Raumplanung für Entwicklungsländer

Die Problemsituation

„Development strategies ... seek a balanced spatial system. ... Location of social and economic activities lies at the core of development strategy“¹. Fast scheut man sich, diese Feststellung zu wiederholen. Sie erscheint Raumplanern in unserem Lande trivial. Die Beobachtung der Entwicklungsaktivitäten in Ländern der Dritten Welt lehrt jedoch, daß grundlegende Planung, die alle Entwicklungsaktivitäten in ein langfristig angelegtes räumliches Konzept zu integrieren beabsichtigt, kaum irgendwo anzutreffen ist.

Die nationalen Entwicklungspläne sind in der Regel sektoral gegliedert; das Interesse der nationalen Planer richtet sich vor allem auf die Verteilung der Mittel nach der Art der Ver-
ausgabung und damit nach Ressorts, weniger auf die Lage der Allokationen im Raum und kaum auf rationale Begründungen für räumliche Zuordnungen. Die nationalen Entwicklungspläne sind somit im Hinblick auf den Raum nicht ausartikuliert². Explizit räumliche Planung erschöpft sich, wo sie schon ein weiter fortgeschrittenes Stadium erreicht hat, ganz überwiegend in der Aneinanderreihung von Plänen für ein-

zelne Regionen³. Deren Integration zu einer Gesamtplanung steht aus. In den seltenen Fällen, in denen gesamträumlich integrierte Planung versucht worden ist, fehlt die quantitative Untermauerung, weswegen die Rationalität in räumlicher Sicht nicht belegt werden kann⁴.

Über die Lage von Entwicklungsprojekten im Raum wird nach der Kenntnis von – isoliert gesehen – günstigen Standorten entschieden; zum Teil scheint die Allokation bestimmter Projekte an bestimmten Orten von vornherein außer Frage zu stehen, zum Teil setzen sich lokale und regionale Interessen in der nationalen Politik durch. Eine systematische Abwägung zwischen Standorten und eine Planung des Zusammenwirkens der Allokationen im Raum in der Absicht, sich gegebenen Zielen optimal anzunähern, findet offensichtlich sehr selten statt.

Unter dieser Praxis erhalten sich innerhalb eines Landes mehrere historisch gewachsene räumliche Systeme am Leben, die mehr oder weniger unverbunden nebeneinander bestehen. *Rondinelli* und *Ruddle* berichten über den Fall Kenyas, den sie als typisch in dieser Hinsicht für die ehemals kolonialen Länder bezeichnen⁵. Öffentliche Einrichtungen werden unter diesen Voraussetzungen in einer Weise gestreut oder konzentriert, die weder effiziente Auslastung gewährleistet⁶ noch vermutlich einer Prüfung unter dem Kriterium gerechter Verteilung standhält. Entwicklungsprojekte werden entweder ganz und gar isoliert in Angriff genommen oder in einen isolierten Sektor- oder Teilgebietsplan eingebunden oder aus ei-

1 *Rondinelli, Dennis A.; Kenneth Ruddle*: Integrating spatial development. In: *Ekistics*. Bd. 43 (1977) Nr. 257, S. 185.

2 Vgl. *Weiss, Dieter*: Regionalplanung in unterentwickelten Gebieten aus der Sicht der wissenschaftlichen Beratung. In: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*. Bd. 187 (1973) Nr. 5, S. 389. / *Kuklinski, Antoni*: Regional development, regional policies and regional planning. In: Ders. (Hrsg.): *Regional disaggregation of national policies and plans*. – Paris, Den Haag 1975. = UNRISD Regional Planning Series, Bd. 8. S. 2 (Aufsatz zuerst 1970 veröffentlicht). / *Gilbert, Alan G.*: Introduction. In: Ders. (Hrsg.): *Development planning and spatial structure*. – London u.a. 1976. S. 4 f. / *Heseltine* hebt den auch in Regionalprogramme ausgeformten First National Development Plan Zambias als eine Besonderheit unter den englischsprachigen Ländern Afrikas hervor; vgl. *Heseltine, Nigel*: Administrative structures and the implementation of development plans. In: *Simonis, Heide; Udo Ernst Simonis* (Hrsg.): *Sozialökonomische Entwicklung in dualistischen Wirtschaften. Das Beispiel Sambias*. – München 1971. = Afrika Studien, Nr. 71. S. 190 (Aufsatz zuerst 1969 veröffentlicht). / *Peter P. Waller* spricht von einer Gruppe von Ländern mit regionalisiertem Planungssystem, räumt aber auch ein, daß „die große Mehrheit“ der Entwicklungsländer nur vage Vorstellungen über räumliche Förderungsprioritäten besitze. Vgl. *Waller, P.P.*: Reduzierte Regionalplanung und regionale Konzentration von Entwicklungshilfe. – Berlin 1975. = Schriften des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik, Bd. 27. S. 1.

3 Vgl. *Carrillo-Arronte, R.; V. Grosman*: Regional information and regional planning in Mexico. In: *Kuklinski, A.* (Hrsg.): *Regional information and regional planning*. – Paris, Den Haag 1974. = UNRISD Regional Planning Series, Bd. 6. S. 44. Die Autoren berichten diesbezüglich kritisch über Mexico, ein Schwellenland. Auch *Waller, P.P.*: Probleme und Strategien der Raumplanung in Entwicklungsländern. Dargestellt am Beispiel Peru. In: *Raumforschung und Raumordnung*. 29. Jg. (1971) Nr. 3, S. 110, für lateinamerikanische Länder, ausgenommen Peru.

4 Vgl. für den Fall Perus *Waller*, Probleme und Strategien, a.a.O., S. 106 f.

5 *Rondinelli, Ruddle*, a.a.O., S. 186.

6 Ebenda, nach *Carvalho, M.E.F.C.*: Regional physical planning in Kenya: a case study. In: *Ekistics*. Bd. 27 (1969) Nr. 161, S. 232–237.

nem nationalen Gesamtplan abgeleitet, dem wesentliche Planungsmerkmale, nämlich die räumlichen, fehlen. Entwicklungsprojekte geraten deshalb allzu leicht zu „Dekorationsstücken“⁷, auch zu enklaveartigen Aktivitäten des Geberlandes ohne eigentlichen Belang für das Nehmerland, wenn nicht gar zu öffentlichen Ärgernissen. Sie verschwinden dann nach dem Versiegen der externen Zuwendungen aus dem Blickfeld oder verrotten.

Es gilt, zur Behebung dieser Problemlage die „verschütteten Einsichten in die Totalität der Entwicklungsprozesse wieder zur Geltung kommen“ zu lassen⁸. Allerdings genügt es nicht, auf die Ergänzung vorwiegend sektoral ausgerichteter nationaler Pläne durch Länderprogramme und integrierte ländliche Entwicklung zu vertrauen, wie dies im Zuge der offiziellen Entwicklungspolitik von Geberländern und internationalen Organisationen liegt. Es genügt nicht, solange diese Planungen nicht um eine Komponente ergänzt sind, die die Teilräume im Gesamttraum integriert.

Verwirrung der Begriffe

Von räumlicher Planung, und mehr noch von Regionalplanung, wird im Zusammenhang mit Entwicklungsaktivitäten allenthalben gesprochen. Im besonderen erwecken die Aktivitäten auf dem Gebiet der Landwirtschaft, die unter den neueren Leitbildern der „integrierten ländlichen Entwicklung“ und der „Grundbedürfnisstrategie“ beherrschend in den Vordergrund treten, weithin den Eindruck, die räumlichen Aspekte der Entwicklungsprozesse mit abzudecken⁹. Regionalplanung, Raumplanung und Raumordnung sind also seit langer Zeit als für die angewandte Entwicklungspolitik relevante Aufgaben bekannt. Nach näherer Befassung mit ihrer bisherigen Rolle darin kann man jedoch zu dem Schluß kommen, daß sie zwar in vielerlei Aussagen, Abhandlungen und Planungen wie selbstverständlich als ergänzende Aspekte eingeflochten und abgehandelt werden, daß sie aber kaum in ihrer Funktion als Ausgangspunkt und Rahmen für die nationale Entwicklungsplanung gesehen werden. Dies gilt vor allem für die praxisnahe Literatur.

Man vermißt allein schon die begriffliche Klarheit. Im Zusammenhang mit räumlichen Erwägungen zur Entwicklungsproblematik begegnet man am häufigsten dem Begriff der Regionalplanung. Es ist nicht immer klar, ob damit Planung für jeweils eine Region oder für alle Regionen eines Gesamtgebietes gemeint ist, ferner ob die Planung pro Region bis zu einem gewissen Grade isoliert vonstatten gehen¹⁰ oder tatsächlich die Regionen in ihrem Zusammenwirken für die Entwicklung des Gesamtgebietes darstellen soll.

Daß dieser Begriff in Abhandlungen und Planungen zur Entwicklungsproblematik so sehr bevorzugt wird, mag seine Begründung in der Dominanz der englischen Sprache auf diesem Gebiet, also im Pendant des „regional planning“ haben. Gerade die wörtliche Übertragung dieses englischen Begriffs ins Deutsche verursacht aber viel Verwirrung. „Regional planning“ kann im Englischen jede räumlich bezogene Planung auf einer Ebene oberhalb der „community“ bedeuten – bis hin zur Planung für Weltregionen. Es genügt, daß der Planungsgegenstand ein (Satz von) Subsystem(en) in einem größeren räumlichen Ganzen ist¹¹. Der Begriff schließt also in unserer Sprache räumliche Planung jeglichen Inhaltes – von der Kreisplanung bis zur nationalen Raumordnung – ein¹². Denn in all diesen Planungsfällen richtet sich das Interesse auf ein gebietliches Ganzes, das aus Subsystemen besteht.

Wenn somit die Institutionen der technischen Entwicklungszusammenarbeit an Planer-Experten den Auftrag erteilen, Regionalplanung (als Haupt- oder Nebenzweck) zu betreiben, dann ist dieser Auftrag unbestimmt. Die Konsequenzen daraus für die Durchführung lassen sich an manchen Planungsergebnissen nachweisen. Wenn ferner in Projektverhandlungen der Vertreter des Geberlandes von Regionalplanung spricht, die auszuführen sei, dann mag der Nehmer-Vertreter dem zustimmen, aber eine andere Vorstellung damit verbinden als die Geberseite. So können Verträge und Zusatzabkommen über technische Zusammenarbeit geschlossen werden, die mit dem versteckten Dissens schon den Keim der Undurchführbarkeit einer guten Planung enthalten.

Es scheint keineswegs sicher, daß in solchen Kontaktfällen das bloße Hinzufügen von Attributen, die Regionalplanung oder regional planning näher bestimmen sollen, unmittelbar zu einem besseren Konsens führt. Als Beispiel ist anzumerken, daß die deutsche technische Zusammenarbeit bisher schon „großräumige Regionalplanung“ – ohne hinreichend konkretisierende Erläuterung – als Leistung angeboten hat. Eine wörtliche Übertragung dieses Begriffs in Fremdsprachen scheidet sicher aus. Interpretiert man diesen Begriff etwa mit „integrierende räumliche Entwicklungsplanung für ein Land“, was die Absicht des Auftraggebers verdeutlichen dürfte, so findet man dafür auch in Fachwörterbüchern keine Übersetzungsmöglichkeit, mit der ein fremdsprachiger Partner unmittelbar denselben Bedeutungsinhalt verbinden könnte wie der Deutsche¹³. Begriffe wie der eben zitierte schaffen

11 Vgl. z.B. Perloff, Harvey S.: Key features of regional planning. In: Journal of the American Institute of Planners. Bd. 34 (1968) Nr. 3, S. 153.

12 Raumordnung, Raumplanung und Landesplanung werden ebenso wie Regionalplanung regelmäßig mit regional policy bzw. regional planning übersetzt; vgl. z.B. Internationales Institut für Rechts- und Verwaltungssprache (Hrsg.): Raumordnung. Deutsch und Englisch. – Berlin, London u.a. o.J. (1973). = Europa-Glossar der Rechts- und Verwaltungssprache, Bd. 18. Ziff. 1. / Institut für angewandte Geodäsie, Frankfurt a.M. (Hrsg.): Fachwörterbuch. Benennungen und Definitionen im deutschen Vermessungswesen. – Frankfurt a.M. 1971. = Stadtplanung, Raumordnung, H. 15. / Parlement Européen, Bureau de Terminologie (Hrsg.): Terminologie de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire. o.O. (Luxemburg) 1978. Ziff. 26. Kennzeichnend für die Verwirrung der Begriffe im internationalen Austausch ist, daß das zuletzt genannte prominente Fachwörterbuch den englischen Begriff „national planning“ mit „Landesplanung“ wiedergibt.

13 Vgl. etwa die oben zitierten Fachwörterbücher.

7 Kötter, Herbert: Integrierte ländliche Entwicklung – ein Holzweg oder eine neue Strategie? In: Innere Kolonisation. 26. Jg. (1977) Nr. 6, S. 225.

8 Ebenda.

9 Vgl. für viele Treitz, Werner: Ländliche Entwicklung. Konzeption und Erfahrung der Bundesregierung in der Zusammenarbeit mit Ländern der Dritten Welt. In: ebenda, S. 220.

10 Kein Regionalplaner gibt gerne zu, für eine Region geplant zu haben, als ob diese Region isoliert vom Gesamtgebiet bestünde, auch wenn das Planungsergebnis die Außenbeziehungen unzureichend bis irreführend darstellt.

jedoch auch im – gewöhnlich kurzen – Dialog zwischen Auftraggeber und Planer Verständnisschwierigkeiten und Konsensprobleme, obwohl beide Seiten dieselbe Sprache sprechen mögen.

Es erscheint also ratsam, die verschiedenen Ausprägungen räumlicher Planung für die Zwecke technischer Entwicklungszusammenarbeit semantisch klarer zu fassen¹⁴. Präzision in der Verwendung der Begriffe setzt voraus, daß auch immer Klarheit darüber besteht, welche Ausprägung von räumlicher Planung unter einer konkreten Planungsaufgabe anzuwenden ist. Die Rationalität der Planungen wird gefördert, wenn die Funktionen und Abhängigkeiten räumlicher Planung der verschiedenen Ebenen durchdrungen sind, wenn im besonderen der für alle Entwicklungsplanungen grundlegende Charakter einer das ganze Land deckenden räumlichen Planung erkannt ist.

Auf dem semantischen Gebiet sollte die internationale Verständigung über räumliche Entwicklungsplanungen durch die Verwendung von Begriffen gefördert werden, die bei gleichem Inhalt in nahezu wörtlicher Übersetzung zwischen den geläufigen Fremdsprachen ausgetauscht werden können. Für den deutschen Entwicklungspolitiker, -administrator und -experten ist „Regionalplanung“ für den internationalen Gebrauch zusätzlich vorbelastet. Denn diese Planungsstufe ist in der Bundesrepublik Deutschland durch Gesetze mittlerweile hinsichtlich der Kompetenz eindeutig eingeordnet und nach Planungserfahrung hinsichtlich der Ausführung sehr stark reglementiert. Derart strikt institutionalisierte Planung kann auf Entwicklungsländer nicht übertragen werden. Der schlechte Begriff „Regionalplanung“ und seine fremdsprachigen Pendanten sollten also in Zusammenhängen der Entwicklungsproblematik allmählich aus dem Gebrauch entlassen werden, wo immer von Konkreterem als von räumlicher Planung ohne weitere Spezifikation gehandelt wird, also zum Beispiel in der gesamten einschlägigen Planungsdiskussion.

Obwohl Ernst und Schraeder beispielsweise zu sieben Spezifikationen des Begriffs „Regionalplanung in Entwicklungsländern“ gelangten¹⁵, geht es in der Hauptsache wohl um das Gegensatzpaar „isolierte“ und „integrierte“ Raum- oder Regionalplanung¹⁶. Den Gebrauch der darin verwendeten Attribute zu fördern, empfiehlt sich jedoch nicht. Denn einerseits hat „isoliert“ für Planer einen despektierlichen Beiklang, andererseits weist „integriert“ oder „integrierend“ nicht

zweifelsfrei¹⁷ auf Planung hin, die das Zusammenspiel der Teilräume eines Gesamtgebietes gebührend berücksichtigt. Integrierende Planung setzt nur Subsysteme eines Ganzen als Planungsgegenstand voraus¹⁸. Das Ganze kann sehr wohl ein Teilraum sein, so daß der Gegensatz zwischen integrierender Planung – nun innerhalb eines Teilraums – und isolierter Planung – für den Teilraum in einem Ganzen der nächsthöheren Ebene – verschwindet. Tatsächlich ist ja der Begriff der „integrierten ländlichen Entwicklung“ geläufig, der keineswegs auf die Gebiete ganzer Länder, nicht einmal auf mehrere irgendwie definierte Regionen abzielt.

Die englische Fachsprache hält einen Katalog von attributiv ergänzten Begriffen bereit, worunter schließlich die Auswahl getroffen werden könnte. Auf der Seite teilträumlich isolierter Planung stehen die Begriffe intraregional, subregional und interlocal planning¹⁹, auf der Seite der einen Gesamttraum integrierenden Planung die Begriffe multi-regional, interregional und national-regional planning sowie regional disaggregation of national planning²⁰.

„Multiregional planning“ läßt meines Erachtens vom bloßen Begriff her noch die Möglichkeit offen, daß für mehrere Regionen mehr oder weniger isoliert geplant wird, daß also in hergebrachter Weise regionale Entwicklungspläne nur addiert werden. „National-regional planning“ und „regional disaggregation of national planning“ könnten als Planungsvarianten verstanden werden, deren Zweck es lediglich ist, die nationale Makro-Planung, die nationalen Entwicklungspläne durch – dann vordergründige – Teilung des Gesamtgebietes in Planungsregionen schärfer auszugestalten. Es handelte sich dann um den Musterfall einer „Top-down-Planung“. „Such planning should be distinguished from regional planning that has a differentiated operating component and intent for each region“²¹. Die den Gesamttraum integrierende Planung hat also mindestens zwei Wesensmerkmale zu tragen: Sie hat das Zusammenspiel der Teilräume im Gesamttraum abzubilden und zu fördern, und sie hat jeden Teilraum individuell nach seinem Potential und seinen Mindestbedürfnissen zu entwickeln.

Will man dafür keinen neuen Begriff schöpfen, so bleibt nach der obigen Argumentation aus dem zitierten Katalog nur der Begriff der interregionalen Planung übrig. Demgegenüber verdient meines Erachtens ein nicht mehr unbekannter, aber noch nicht geläufiger Begriff den Vorzug, nämlich die „strategische Raum- oder Regionalplanung“. Er deutet

14 Diese Empfehlung erscheint auch angebracht gegenüber derjenigen neueren Publikation, die als gültige methodische Arbeitsbasis des Fachbereichs „Raumordnung, Regional- und Stadtentwicklung“ der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH, also der fachbezogenen deutschen technischen Zusammenarbeit bezeichnet wird: Heidemann, C.; H.O. Ries: Raumordnung, Regional- und Stadtentwicklung. Ein methodisches Konzept. – Eschborn 1979. Bes. S. 13 ff.

15 Das sind: „ergänzende Regionalstudien, integrierte Regionalentwicklungsprojekte, sektorale Planung für eine Region, globale Planung für eine Region, Regionalplanung „im engeren Sinn“, supranationale Regionalplanung und nationale Regionalplanung. Ernst, Rainer W.; Wilhelm F. Schraeder: Regionalplanung in Entwicklungsländern. Bericht über ein deutsch-brasilianisches Projekt für den Großraum Porto Alegre. In: Stadtbauwelt. 40. Jg. (1973) S. 316 f.

16 Vgl. zu den Bedeutungen Waller: Probleme und Strategien, a. a. O., S. 110 f. (nach Stöhr, Walter: Regional development in Latin America).

17 Anders Waller, ebenda: „Von integrierter Raumplanung kann man ... nur sprechen, wenn ... die einzelnen Regionalpläne auf einen nationalen Rahmen bezogen sind und die Probleme und Potentiale aller Regionen und ihre Verflechtungen berücksichtigen“.

18 Z.B. Albegov, Murat: An approach to the sequence of IRD problem analysis. In: Ders. (Hrsg.): The strategy of future regional economic growth. – Laxenburg (Austria) 1978. S. 10. / de Haen, Hartwig; Ingo Evers; Oskar Gans; Wilhelm Henrichsmeyer: Integrierte Entwicklungsplanung. Eine Bestandsaufnahme. – Berlin 1975. = Volkswirtschaftliche Schriften, Bd. 228. S. 158.

19 Kuklinski: Regional development, regional policies and regional planning, a. a. O., S. 3 f.

20 Ebenda und Waardenburg, J. George: Regional disaggregation of national development planning. A framework. In: Ebenda, S. 112.

21 Perloff, a. a. O., S. 154 (Hervorhebung hinzugefügt).

den Rahmencharakter²² einer grundlegenden, den Gesamt-raum integrierenden Planung an, der räumliche Planung nachgeordneter Ebenen von eher taktischer, konkretisierender Art zu folgen hat. Und er drückt die Konzeption für noch große Teilräume eines Gesamtgebietes aus.

Während in der Entwicklungsplanung in räumlicher Sicht bisher die intraregionale Planung, möglicherweise additiv vervielfältigt zu einer multiregionalen Planung, vorherrschte, wogegen gesamträumlich integrierende Planung kaum betrieben wurde, gilt es nun, interregionale Planung oder strategische Raumplanung voranzutreiben.

Zum Erfordernis strategischer Raumplanung

Ist die Vernachlässigung einer strategischen Raumplanung in Entwicklungsländern vielleicht damit zu erklären, daß eine Gefahr grober Fehlallokationen im Raum gar nicht besteht? Solche Zuversicht wäre berechtigt, wenn sich nach aller Erfahrung aus dem punktuell und (sub-)regional vorangetriebenen Entwicklungsprozeß allmählich eine vernünftige räumliche Ordnung von selbst einstellen würde; oder wenn man – bei „Top-down-Planung“ – darauf vertrauen könnte, daß die nationalen Entscheidungsträger ihr Land gut genug kennen, um in räumlicher Sicht keine groben Fehlentscheidungen zu treffen; oder wenn – bei „Bottom-up“-Partizipation – gewährleistet wäre, daß die Bedarfsträger auf der lokalen Ebene im Rahmen des Verfügbaren bekommen, was sie nach ihrer eigenen Einschätzung am dringendsten brauchen.

Auf die „invisible hand“ in der Entstehung einer rational begründbaren räumlichen Ordnung zu vertrauen, wäre wohl unverantwortlich leichtsinnig. Verzerrungen rühren von der weithin konstatierten Tendenz der schon fortgeschrittenen Teilgebiete zur Konzentration der produktiven Faktorkombinationen her, woraus sich der bekannte räumliche Dualismus in der Entwicklung eines Landes selbstverstärkend produziert. Verzerrungen entstehen ferner aus einer Verteilung der gegebenen Mittel unter dem Gesichtspunkt der jeweils vordringlichsten Bedarfsbefriedigung, unter den Interessen der Machtstützung und nach Stammesbindungen zwischen Machträgern und Bevölkerungsteilen. Automatismen und pragmatische Allokationsregeln dieser Art führen prinzipiell fort von einer irgendwie rationalen gesamträumlichen Ordnung, allenfalls durch Zufall zu einer nicht allzu ineffizienten oder disparitären Ordnung.

Auch auf die lenkende Hand der nationalen Entscheidungsträger und ihrer Planer ist beim vorherrschenden Stand der Information kein Verlaß. Planungsexperten kennen das Phänomen, daß Vertreter der höheren Administration und damit auch die landeseigenen Planer von Entwicklungsländern verbreitet eine Abneigung dagegen zeigen, sich in das unterentwickelte Innere oder Äußere ihres Landes zu begeben. Daß man nicht voraussetzen darf, hinreichende Information über relative teilräumliche Entwicklungspotentiale stünde den Planern bereits zur Verfügung, bedarf keiner Diskussion.

Daß die lokale Ebene ihr Entwicklungspotential kennt, darf man mit Einschränkungen annehmen. Wie diese Kenntnis jedoch bei Verzicht auf übergeordnete gesamträumliche Planung ohne interessenbedingte Verzerrung in einen nationalen Gesamtplan einzubringen wäre, bleibt ein ungelöstes Problem. Aber selbst interessenfreie Information von der lokalen Ebene gewinnt ihr rechtes Gewicht erst in einem integrierenden gesamträumlichen Plan, eben in einem strategischen Raumplan. Denn teilräumliche Entwicklungspotentiale haben als absolute Informationen nur geringen Wert für die nationale räumliche Allokationsentscheidung; ihre Relationen zu den übrigen Teilräumen müssen gesehen werden. „Diese sind aber nicht ... durch Augenschein und Erfahrung aus dem unmittelbaren Lebenszusammenhang zu ermitteln und zu begreifen“²³.

Man könnte schließlich einwenden, daß, wenn schon nicht alle Allokationen, so doch wenigstens alle von außerhalb eines Entwicklungslandes finanzierten und teilfinanzierten Projekte einer Effizienzprüfung unterzogen werden, worin mehr und mehr auch Verteilungsgesichtspunkte Berücksichtigung finden. Solche Prüfungen (Nutzen-Kosten-Analysen) enthüllen jedoch in der Praxis meist nur eine sehr partielle Effizienz und Verteilungswirkung. Denn räumliche Alternativen werden in Projektprüfungen selten erwogen; wo dies doch geschieht, beschränkt man sich auf eine oder zwei Alternativen – nicht nur deshalb, weil ein Land für die konkrete Allokationsentscheidung nicht mehr Alternativen böte, sondern aus praktischen Gründen.

Abwesenheit von strategischer Raumplanung in Entwicklungsländern bedeutet nicht auch das Fehlen jeglicher räumlichen Politik im nationalen Maßstab. Es handelt sich in dieser Situation jedoch um „implizite“ Raumpolitik ohne hinreichende Raumplanung, die in der dominierenden sektoralen Politik und Planung aufgeht²⁴. Institutionalisiert wird räumliche Planung frühestens dann, wenn der Gesellschaft die räumliche Ordnung ihres Landes als Problem bewußt wird²⁵. Bis daraufhin noch die Mindestmenge an Information für effektive Planung gesammelt ist, dürften manche Chancen der zielgerechten Allokation bereits vertan sein. Deshalb haben namhafte Vertreter der räumlich orientierten Forschung schon vor Jahren darauf hingewiesen, daß explizite räumliche Planung in Entwicklungsländern eine Aufgabe gerade der frühen Phasen der Entwicklung ist. Dies deshalb, weil in diesen Phasen ein großer Teil der nationalen Ressourcen noch ungenutzt ist und auf die Nutzung gemäß einem Leitbild und Zielsystem noch wartet; auch deshalb, weil der Übergang von der Agrar- zur Industriegesellschaft räumliche Umordnungen erzwingt, die tunlichst nicht ungeplant von-

22 Vgl. Fachwörterbuch „Raumordnung“ des Internationalen Instituts für Rechts- und Verwaltungssprache, a. a. O., Ziff. 292.

23 Dauderstädt, Michael: Grundbedürfnisstrategie. Konzept, internationaler Kontext und planerische Umsetzung. In: Entwicklung und Zusammenarbeit. 20. Jg. (1979) Nr. 10, S. 10.

24 Vgl. Richardson, Harry W.: City size and national spatial strategies in developing countries. – o. O. (Washington, D. C.) 1977. = World Bank Staff Working Paper Nr. 252. S. 3.

25 Östereich, Jürgen: Planungsorganisation und Verstädterung. Beobachtungen und vorläufige Schlußfolgerungen für räumliche Planung in der Dritten Welt. In: Bauwelt. 68. Jg. (1977) Nr. 9, S. 258.

statten gehen sollten²⁶. Raumplanung kann so in Entwicklungsländern nötiger sein als in entwickelten Ländern²⁷. Die Verbreitung des wirtschaftlichen und sozialen Dualismus und die ausufernden Metropolen belegen diese These²⁸. Die Institutionen der technischen Zusammenarbeit auf Seiten der Geberländer sollten daher mit ihrem Planungsangebot nicht abwarten, bis sich das Bewußtsein von der Notwendigkeit strategischer Raumplanung in Entwicklungsländern allmählich von selbst herausgebildet haben wird, mit anderen Worten: bis einige Kinder in den Brunnen gefallen sein werden. Sie sollten die Bewußtseinsbildung in dieser Richtung aktiv fördern.

Die „Einsicht in die Totalität des Entwicklungsprozesses“²⁹ genügt an sich vollkommen, um die Notwendigkeit strategischer Raumplanung für Entwicklungsländer zu begründen. Aus ihr folgt, „that regional development and planning cannot be considered any more as an isolated and autonomous phenomenon, but as an integral part of a general system of policy and planning existing in a given country“³⁰. Dieser Einsicht kann sich kaum jemand verschließen. Sie ist jedoch so abstrakt, daß aus ihr schwerlich konkrete Handlungen folgen, die gegen Widerstände durchgesetzt und langfristig durchgehalten werden müssen. Es empfiehlt sich daher, den Grad der Abstraktion in der Begründung zu vermindern und so die Vorteile strategischer Raumplanung plastischer ins Blickfeld zu rücken.

Die gesamtwirtschaftliche Effizienz im Sinne der sparsamsten Verwendung der Ressourcen und der Maximierung der Wachstumsrate des Sozialprodukts (unter Nebenbedingungen) hat selbstverständlich als eine Begründung für geplante Allokation im Raum aus nationaler Sicht zu gelten³¹ – auch wenn das Effizienzziel gegenwärtig starker Skepsis begegnet. Dazu ist die Kenntnis der Entwicklungsmöglichkeiten erforderlich, die die einzelnen Regionen unter verschiedenen Bedingungen haben³².

Das Ziel der Verteilungsgerechtigkeit bzw. der Angleichung der Lebensbedingungen zwischen den Teilgebieten (Grundbedürfnisstrategie!) wird neuerdings räumliche Planung eher motivieren können als andere Ziele; denn dieses Ziel wird nun von starken Interessen und internationalen Er-

wartungen getragen³³. Das Verteilungsziel steht – auch – in räumlicher Sicht wahrscheinlich in Konkurrenz zum Effizienzstreben. Man hat sich diesbezüglich auf die Vermutung zu beschränken, weil bisher zuwenig Forschung zur Frage betrieben worden ist, ob eine verteilungsgerechtere und daher höchstwahrscheinlich mehr disperse Allokation unter den Bedingungen der Entwicklungsländer tatsächlich geringere gesamtwirtschaftliche Effizienz bedeutet als eine konzentrierte Allokation³⁴. Solange das Gegenteil empirisch nicht belegt ist, besteht Grund anzunehmen, daß Allokation unter dem Effizienzziel tendenziell einen bestehenden Dualismus fördert. Denn die Investitionen folgen insoweit dem Urteil oder Vorurteil, daß in den großen städtischen Zentren Netto-Agglomerationsvorteile zu gewinnen seien. Wird demgegenüber das Verteilungsziel in den Vordergrund gerückt, braucht die nationale Planungsebene Information über die Entwicklungspotentiale der einzelnen Regionen und somit strategische Raumplanung. Denn für die Vorbereitung rationaler Entscheidungen muß sie „wenigstens ungefähr wissen, was die Bevorzugung alternativer Ziele langfristig, das heißt in Form eines geringeren oder größeren Wachstums, kostet bzw. einbringt“³⁵.

Die Verfolgung des Verteilungsziels darf wiederum nicht so weit führen, daß die Investitionen räumlich zu sehr gestreut werden. Auch ohne hinreichende empirische Erforschung der Standortwirkungen für die Produktion kann man erkennen, daß andernfalls Vorleistungs- und Multiplikatoreffekte über Gebühr vertan werden³⁶ und die Auslastung von Einrichtungen weit vom optimalen Zustand entfernt bleiben wird. Es gilt also, über strategische Raumplanung die weitere Verstärkung sowohl in den vornehmlich ländlichen Gebieten als auch in den bestehenden Verdichtungsräumen zielgerecht zu lenken. Es genügt in diesem Zusammenhang beispielsweise nicht, die Rückführung der Randbevölkerung der großen Städte auf das Land zum Aktionsziel zu erheben und die Ausführung sogleich der Sektorpolitik, also etwa der Kleingewerbeförderung, zu überlassen. Mit dem Blick auf die langfristige Entwicklung eines Landes kommt es zuerst darauf an, planend festzustellen, wohin diese Bevölkerungsteile in welchen Proportionen und mit Rücksicht auf welche räumlich und sektoral konkreten Entwicklungsabsichten gelenkt werden sollen, damit die relativen Entwicklungspotentiale bestmöglich genutzt und die Einkommen sowohl der Gewanderten als auch der aufnehmenden Bevölkerungsteile tatsächlich angehoben werden. Und diese Entwicklungspotentiale müssen erst erhoben sein.

Das Verteilungsziel an sich läßt auch die Frage unbeantwortet, ob Maßnahmen für bestimmte besonders unterentwickelte Regionen eines Landes in diesen Regionen ansetzen sollten und nicht in anderen Regionen, die bessere Entwicklungsaussichten bieten. „What we want to assist is not the re-

26 Vgl. Gilbert: Introduction, a.a.O., S. 3 f. Gilbert bezieht sich auf Arbeiten von Friedmann (1966), Alonso (1969), Berry (1969) und Rodwin (1970). Vgl. auch Carrillo-Arronte, Grosman: a.a.O., S. 43.

27 Gilbert, a.a.O., nach Friedmann, J.P.: Regional development policy: a case study of Venezuela. – Cambridge, Mass. 1966.

28 Graham Towers stellt als positives Beispiel die Volksrepublik China vor, die durch Weichenstellung jetzt Vorkehrungen gegen Überkonzentration in der Zukunft treffe. Vgl. Towers, G.: Stadtplanung in China (übersetzt von G. Albers). In: Stadtbauwelt. 64. Jg. (1973) Nr. 40, S. 290.

29 Kötter, a.a.O.

30 Kuklinski: Foreword by the editor. In: Ders. (Hrsg.): Regional disaggregation of national policies and plans, a.a.O., S. VII.

31 Vgl. z.B. Hansen, Niles W.: International cooperation and regional policies within nations. – Laxenburg 1975. = International Institute for Applied Systems Analysis, Research Memorandum RM-75-48. S. 4.

32 Giersch, Herbert: Das ökonomische Grundproblem der Regionalpolitik. In: Jürgensen, Harald (Hrsg.): Gestaltungsprobleme der Weltwirtschaft. – Göttingen 1964. = Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 14. S. 392.

33 Vgl. auch Hansen, a.a.O., S. 1.

34 Richardson, a.a.O.

35 Giersch, a.a.O.

36 Rondinelli, Ruddle, a.a.O.

gion as such but the population in that region“³⁷. Der Bevölkerung mag mit einer Beschäftigung außerhalb ihres Heimatgebietes besser gedient sein als mit aktiver Sanierung um jeden Preis. (Die Voraussetzung dafür ist Mobilität, die auf lange Sicht wohl als hinreichend erfüllt gelten kann.) Die Abwägung zwischen aktiver und passiver Sanierung läßt sich nicht aus einer isolierten Planung für einzelne Regionen und auch nicht aus additiver Regionalplanung heraus sinnvoll vollziehen. Sie erfordert eine die Regionen integrierende Planung.

Diese Forderung ist mit besonderem Gewicht auch in Ländern zu stellen, die bereits eine fortgeschrittene, aber eben nur intra- und multiregionale Planung betreiben. In deren Situation besteht die Gefahr, daß die stärkeren und höher organisierten Regionen den schwächeren Entwicklungspotential entziehen und so die Disparitäten im Lande erweitern³⁸, wenn die nationale Ebene auf integrierende Raumplanung und deren Durchsetzung verzichtet.

Die Schlagworte „Grundbedürfnisstrategie“ und „Integrierte ländliche Entwicklung“ stehen für das gemeinsame Ziel der weltweiten Entwicklungspolitik, die Landwirtschaft der Entwicklungsländer stark vorrangig zu fördern, damit sich schon in nächster Zukunft die Nahrungsmittellücke verkleinert. Dem liegt die auf Erfahrung gestützte Erkenntnis zugrunde, daß die Industrieförderung den aktuellen Hunger nicht lindert. Vielleicht glaubt man weithin, daß Landwirtschaftsförderung einer strategischen Raumplanung im nationalen Rahmen nicht bedürfe, weil ertragversprechende Gebiete auch ohne solche Planung gefunden werden können. Dem ist zumindest dort zu widersprechen, wo Knappheit an Wasser für Bewässerungszwecke und/oder regionale Ertragsüberschüsse einen überregionalen Ausgleich erfordern. Dem ist aber auch entgegenzuhalten, daß Entwicklung nicht nur eine mittelfristige, sondern vor allem eine langfristige Aufgabe ist.

Wenn sich auch Theorien, die in der Industrialisierung den Ansatz der Entwicklung sehen, bisher nicht auf breiter Basis bewährten, so wird man doch kaum leugnen können, daß verstärkte Industrialisierung eine Aufgabe dann wieder ist, wenn die Landwirtschaft wenigstens das nationale Subsistenzniveau erreicht hat. Möglicherweise wird in einigen Ländern dann auch schon ein selbsttragendes Wachstum erreicht sein, das weitere Industrie selbst generiert. Es wäre also verfehlt, beruhigt durch die mittelfristig gültige Einsicht in den Vorrang der Landwirtschaft die Augen vor der Langfristaufgabe zu schließen, die einer integrierenden interregionalen Raumplanung mit Sicherheit bedarf. Eine über den Gesamt- raum eines Landes abgestimmte Funktionszuweisung muß jetzt schon in Angriff genommen werden, damit später keine unerwünschten, aber irreversiblen Allokationen im Raum zustande kommen.

Schließlich würde frühe strategische Raumplanung in Entwicklungsländern einen erheblichen Gewinn an Rationalität in der Mittelvergabe im Rahmen der finanziellen und technischen Zusammenarbeit bedeuten. Die Bundesregierung etwa will „in zunehmendem Maße Mittel zur Finanzierung geprüfter Sektoral- und Regionalpläne der Entwicklungsländer bereitstellen“³⁹. Es stellt sich hier die Frage, wie denn die volkswirtschaftliche Effizienz und die verteilungspolitische Sinnhaftigkeit von Programmen für einzelne Regionen geprüft werden soll, wenn systematische Information über die Entwicklungspotentiale und Bedürfnisintensitäten des übrigen Landes noch nicht vorliegt.

Man wird in jedem Einzelfall den pragmatischen Ausweg in einer Expertengruppe finden, die das jeweilige Land aufsucht und ad hoc in wenigen Monaten oder Wochen unter anderem auch die Beziehungen einer Programm-Region zu den übrigen Landesteilen abzuschätzen versucht⁴⁰. Die Expertengruppe betreibt damit nichts anderes als rudimentäre strategische Raumplanung. Ihre Aussagen zu diesem Problemfeld müssen jedoch zwangsläufig oberflächlich sein⁴¹. Die Förderungswürdigkeit von regionalen Programmen könnte sehr viel verantwortungsvoller geprüft werden, wenn ein das ganze Land deckender Raumordnungsplan mit soliden Planungsgrundlagen bereits vorläge. Zum mindesten sollten die Erkundungen und Erkenntnisse einer Ad-hoc-Expertengruppe mit dem Auftrag, ein regionales Entwicklungsprogramm zu prüfen, als Beiträge zum allmählichen Aufbau einer die Landesfläche deckenden Raumplanung dienen. Dazu müßte der Prozeß einer strategischen Planung bereits konzipiert und in Gang gesetzt sein. Solche Planung würde nicht zuletzt – als räumliche Ergänzung der bisher sektoralen Länderprogrammierung – helfen, die auf ein ganzes Land bezogene Zusammenarbeit zwischen Geber und Nehmer zielgerechter zu gestalten.

Man wird sich räumliche Gesamtpläne für Entwicklungsländer nicht, ins andere Extrem fallend, als ideale Allokationsinstrumente vorstellen. Solche Pläne müssen allein wegen der in allen Entwicklungsländern schlechten Datenlage noch auf lange Zeit hinaus überaus unvollkommen bleiben. Von einer Anerkennung der Notwendigkeit gesamträumlich integrierender Planung aber gehen erst die Impulse aus, die Statistiken in geeigneter räumlicher Untergliederung weiterzuentwickeln, wo sie heute noch überwiegend den Mangel zu hoher Aggregation tragen.

Zum bisherigen Verständnis von Regionalplanung in der technischen Zusammenarbeit

Mit den Ausführungen bis hierher sollte der räumliche Aspekt der „Totalität des Entwicklungsprozesses“ in das Bewußtsein gehoben werden. Strategische Raumplanung muß

37 Klaassen, Leo L.: Growth poles in economic theory and policy. In: Kuklinski, A.; R. Petrella (Hrsg.): Growth poles and regional policies. A seminar. – Den Haag, Paris 1972. S. 30 f.

38 Pätz berichtet Entsprechendes aus Kolumbien; vgl. Pätz, Hans-Jürgen: Die regionalen Entwicklungsgesellschaften als Träger der Raumordnungspolitik in Kolumbien. Nach Waller: Probleme und Strategien, a. a. O., S. 111.

39 Die entwicklungspolitische Konzeption der Bundesrepublik Deutschland (Fassung 1975). Bundestagsdrucksache 8/1185. Anlage 3, Ziff. 6 und 71.

40 Vgl. z. B. Waller: Reduzierte Regionalplanung, S. 53 f.

41 Ein verbreiteter Fehler besteht darin, daß teilgebietliche Planung nicht hinreichend auf Konsistenz mit gleichen Plänen für die anderen

demnach zweifellos eine logisch und zeitlich vorgelagerte, sektorverbindende und nicht sektorale Planung sein. Sie muß den Fachplanungen Rahmendaten setzen. Es ist aufschlußreich, an dieser Stelle das Verständnis von Regionalplanung und räumlicher Planung schlechthin in der deutschen Entwicklungsadministration von ihrer Spitze bis in die unterstützenden Organisationen hinein zu beleuchten.

In der entwicklungspolitischen Konzeption der Bundesregierung (nach ihrer bisher letzten Fassung von 1975) findet sich neben mehrfacher Erwähnung von regionaler Planung auch der Begriff „Raumordnung“ als Aufgabe. Neben den sektoralen seien ferner die regionalen Interdependenzen verstärkt zu berücksichtigen. Liest man diese Begriffe in ihrem jeweiligen Zusammenhang und beachtet auch die Streuung der raumbezogenen Aussagen innerhalb der Konzeption, so erscheint die Vermutung berechtigt, daß sich unter den Verfassern der Konzeption der Wille zu einer integrierenden interregionalen Raumplanung in Entwicklungsländern als Voraussetzung oder als Gegenstand der Förderung noch nicht herausgebildet hat. Konkrete Absichten richten sich recht eindeutig auf Planung und Programmförderung für Teilgebiete eines Landes, ohne daß die Bedingung der gezielten Integration in eine nationale räumliche Gesamtplanung gestellt würde⁴².

Die Leitlinien des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) für die „Zusammenarbeit mit Schwellenländern“ vom Dezember 1978 nennen Raumordnung als einen der „sektoralen“ Schwerpunkte der künftigen Entwicklungsarbeit, nicht als eine die Sektoren eines sozio-ökonomischen Systems übergreifende und integrierende Aufgabe⁴³. Vielleicht meinte man an dieser Stelle gar nicht einen Sektor im Sinne eines Ausschnitts aus den Staatsaufgaben, sondern einen organisatorischen Ausschnitt aus dem Tätigkeitsfeld des Ministeriums. In anderen offiziellen Aussagen bedient sich dieses Ministerium jedoch sehr wohl der üblichen Bedeutung des Sektorbegriffs im Kontrast zu einer die Staatsaufgaben übergreifenden räumlichen Betrachtungsweise⁴⁴.

Aufschluß über die Rolle der räumlichen Planung und Politik innerhalb der deutschen Entwicklungszusammenarbeit mögen auch die Organisationspläne des BMZ und der Deutschen Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ) geben. (Die letztere besitzt das Monopol für die Ausführung der technischen Zusammenarbeit der Bundesrepublik Deutschland mit Entwicklungsländern.) Im BMZ ist Raumordnung in der Unterabteilung „Sektorale Grundsätze und

Ziele der Entwicklungspolitik“ der Abteilung „Sektorale Entwicklungspolitik“ angesiedelt. Raumordnung steht darin neben Landwirtschaft, Industrie, Handwerk, Bildung usw. Sie ist damit als Angelegenheit einer Fachplanung ausgewiesen. Würde sie im zuständigen Referat als ein vorgelagertes, grundsätzliches und die Fachplanungen integrierendes Aufgabengebiet der Entwicklungsplanung verstanden werden, müßte sie – so ist zu vermuten – mit den übrigen sektoralen Fachreferaten in Konflikt geraten. Nicht anders ist Raumordnung im Ausführungsbereich der GTZ eingebunden. Man findet dieses Arbeitsgebiet dort als Fachgebiet in der Abteilung „Institutionelle und materielle Infrastruktur“ und damit gleichrangig neben allen anderen Teilgebieten der technischen Zusammenarbeit.

Sind damit Rang und (fehlende) Integrationsmacht der Raumplanung als Aktivität in der praktizierten Entwicklungszusammenarbeit skizziert, so gibt das „methodische Konzept“ des Fachbereichs „Raumordnung, Regional- und Stadtentwicklung“ der GTZ⁴⁵ Aufschluß darüber, daß räumliche Planung auch schon vom methodischen Anspruch her durchweg als Planung für Teilgebiete, nicht als eine den Gesamtraum integrierende Planung verstanden wird⁴⁶.

Blickt man in das Vorfeld der Entwicklungsadministration, so bemerkt man, daß etwa auch das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik, das dem BMZ wissenschaftlich beratend zur Seite steht, bisher unter Regionalplanung Teilgebietsplanung in der Form der Erstellung von regionalen Entwicklungsplänen verstand⁴⁷.

Man begegnet in Publikationen und Äußerungen aus dem weiteren Feld der Entwicklungszusammenarbeit auch häufig Begriffsfassungen wie „landwirtschaftliche Regionalentwicklung“⁴⁸ oder „Regional-, Stadt- und Flächennutzungsplanung“. Man erkennt daraus, daß räumliche Planung verbreitet als „physical planning“ verstanden wird, nicht jedoch als sozio-ökonomische Rahmenplanung. Bezeichnend für das Verständnis von Regionalplanung im Umfeld der offiziellen deutschen Entwicklungszusammenarbeit ist schließlich eine Beobachtung am Rande: Ein Verzeichnis der Deutschen Stiftung für Internationale Entwicklung (einer Institution, die BMZ und GTZ unterstützt), das 122 „deutsche Partner der Entwicklungsländer“ benennt, vermerkt unter dem Aufgabengebiet der Regionalplanung nur eine einzige dieser Einrichtungen, nämlich ein Institut für Tropenbau⁴⁹; dies, obwohl eine Reihe von wirtschafts- und sozialwissenschaftlich sowie auf Planung ausgerichteten Instituten aufgeführt ist,

Teilräume eines Gesamtgebietes geprüft wird. Man trifft etwa auf teils räumliche Bevölkerungs- und Beschäftigungsprojektionen oder gar -prognosen, die, über das Gesamtgebiet summiert, die Wanderungsgewinne, die Fruchtbarkeit, die Möglichkeiten der Arbeitsplatzbeschaffung und dergleichen enorm überfordern.

42 Vgl. Entwicklungspolitische Konzeption (Fassung 1975), a.a.O., Ziff. 6, 22, 62 und 71. Das offizielle entwicklungspolitische Konzept soll Anfang 1980 neu gefaßt werden. Gegenwärtig deutet nichts, was dem Verfasser bekannt ist, darauf hin, daß der Inhalt der Aussagen zur räumlichen Planung geändert werden könnte.

43 Zusammenarbeit mit Schwellenländern. Vorgang BMZ 200 – E 1010 – 76/78 vom 18. 12. 1978. S. 7 f.

44 Vgl. etwa Entwicklungspolitische Konzeption (Fassung 1975), a.a.O.

45 Heidemann, Ries, a.a.O. (vgl. zum offiziellen Charakter dieses Konzeptes das Vorwort der Verfasser).

46 Vgl. dazu Nagel, Gerhard: Räumliche Planung für Länder der Dritten Welt. Bemerkungen zu einem neuen „methodischen Konzept“. In: Innere Kolonisation. 28. Jg. (1979) Nr. 4, S. 145–150.

47 Vgl. Waller: Reduzierte Regionalplanung, a.a.O.; Weiss, a.a.O. (Beide Autoren sind Mitarbeiter dieses Instituts.)

48 Vgl. z. B. gtz-tip Presseinformationen Nr. 22/79 vom 5. 10. 79, S. 2, wo Satellitenbildauswertung als Instrument der Prüfung und Planung von Regionalentwicklungsprojekten behandelt wird.

49 Deutsche Stiftung für Internationale Entwicklung (Hrsg.): Deutsche Partner der Entwicklungsländer. Anschriftenverzeichnis. – Bonn 1977. = DSE-DOK 281/1977. (Diese Dokumentation ist 1979 durch eine umfangreichere abgelöst worden).

denen allen Regionalplanung in ihrer überwiegenden Bedeutung geläufiger sein wird als einem Institut für Tropenbau.

Das Verständnis von räumlicher Planung und Entwicklung, wie es bisher in der Entwicklungsadministration vorherrscht hat, trägt somit diese Merkmale: Räumliche Planung wird als Fachplanung – allenfalls – auf gleicher Ebene mit den anderen Fachgebieten der Entwicklungsadministration, allen voran die Landwirtschaft, betrachtet. Der Blick richtet sich nahezu ausschließlich auf Teilgebiete der Länder⁵⁰. Innerhalb dieser Beschränkungen werden Regionalplanung und -entwicklung weitgehend natur- und ingenieurwissenschaftlich verstanden, obwohl Integration der Entwicklung der Teilräume zu einem wesentlichen Teil Aufgabe sozio-ökonomischer Planung ist. Diese Merkmale bewirken, daß integrierende interregionale Raumplanung in der technischen Zusammenarbeit noch kaum eine Chance besitzt. Räumliche Planung, lediglich als ergänzende Aufgabe angefügt, kann leicht zur Domäne von zeitlich und fachlich ungenügend ausgestatteten Experten werden, die relativ kritiklos in die Kisten der Werkzeuge und der Daten greifen. Im konkreten Fall mögen auch die Vorstellungen über die Ausdehnung des zu beplanenden Raumes, über die Stärke der herzustellenden räumlichen Querverbindungen, über die Funktion, die Breite und Tiefe dieser Planung unter den Beteiligten divergieren, ohne daß dieser Dissens genügend artikuliert würde.

Hemmnisse einer strategischen Raumplanung

Die Tatsache, daß strategische Raumplanung als nationales Integrationsinstrument in Entwicklungsländern bisher noch kaum zum Zuge gekommen ist, findet ihre Begründung im Grad der planerischen Bewußtseinsbildung und in den fehlenden Möglichkeiten.

In manchen Ländern ist die räumliche Ordnung den Trägern des politischen Willens noch nicht zum Problem geworden. Es mag sein, daß die herrschende Elite die Verantwortung für die ausgewogene Entwicklung des jeweiligen Landes noch nicht empfindet oder die Verantwortlichen weit dringendere Aufgaben als die der räumlichen Planung sehen. Im letzteren Fall wird verkannt, daß strategische Raumplanung einerseits und Grundbedürfnisbefriedigung oder Industrialisierung andererseits keine Alternativen, sondern komplementäre Bemühungen zu sein haben.

In weiteren Ländern wird sich das Bewußtsein von der Notwendigkeit gesamträumlich integrierender Planung schon herausgebildet haben; der Versuch einer Realisation scheitert jedoch daran, daß die Regierungen demgegenüber nicht bereit sind, die künftige Verteilung der Mittel nach rationaler Planung und damit ja auch die geringere oder höhere Begünstigung der Gruppen zu offenbaren. Dies mag der Absicht entspringen, Konflikte aus der Konkurrenz der Regionen zu ver-

hindern⁵¹, oder aber der Absicht, die Freiheit der Allokation unter Interessen der Machtsicherung zu erhalten, die einer rationalen Raumplanung widersprechen.

Wenn Regierungen schließlich schon den Willen zu gesamträumlich integrierender Planung entwickelt haben, dann werden sie mit Versuchen der Ausführung gegenwärtig noch an den Informationsvoraussetzungen scheitern. Die begrenzte Erfahrung des Verfassers, die aber insoweit in Grenzen verallgemeinerungsfähig sein dürfte, zeigt, daß einheimische Planer zu einem unreflektierten Zusammentragen des leicht zugänglichen Datenmaterials neigen. Man macht sich gewöhnlich nicht die Mühe, nach verborgenen und verstreuten Informationen zu forschen, um die störenden Informationslücken zu verringern, um durch neue Datenkombinationen neue Erkenntnisse zu gewinnen und um vor allem zu einer niedrigeren Aggregationsebene vorzustoßen. Dieses Verhalten ist zum Teil verständlich angesichts der Gefahr der Mißliebigkeit, der sich eifrige Planer aussetzen können. Oft würden einheimische Planer auch nicht die besondere Autorisation erhalten, deren intensives Datensammeln in einer desintegrierten Verwaltung bedarf.

Als Ergebnis entstehen in der Tiefe und Breite unzulängliche Datengrundlagen für räumliche Planung, die darüber hinaus eine unabdingbare Voraussetzung für solche Planung gerade nicht erfüllen: die Disaggregation hinab zu kleinen Räumen, die eine Gliederung des Gesamtraums als Planungsergebnis überhaupt erst zuläßt. Statt dessen folgen Datengrundlagen für räumliche Planung nach wie vor der überkommenen administrativen Gliederung der Länder, die historisch zufällig gewachsen, ethnisch bedingt oder kolonial- und machtpolitisch beeinflusst, in jedem Fall aber unter planungsfremden Einflüssen entstanden ist. Die tatsächlichen Potentialdifferenzen und Strukturunterschiede zwischen kleineren Räumen bleiben in solchem Zahlenmaterial verborgen.

Es wäre in dieser Situation eine langfristig sich lohnende Aufgabe für die Geberländer in der technischen Zusammenarbeit, nicht nur auf Anfrage die Methodik strategischer Raumplanung zu vermitteln, sondern vor allem für die Einsicht zu werben, daß räumliche Planung größere Mühen kostet, als bisher angenommen, und ein höheres Engagement der Verwaltungen erfordert. In der Ungeduld liegt ein Hemmnis für strategische Raumplanung auch noch dort, wo der Wunsch nach dem Ergebnis solcher integrierenden Planung schon vorherrscht. Man ist der vielen Studien, Erhebungen und Untersuchungen müde, glaubt, daß diese nun allmählich genügen müßten, und fordert praktische, kurzfristig wirksame Aktionen. Nahezu alle Partner der technischen Zusammenarbeit auf der Nehmerseite stemmen sich mit der eben genannten Begründung gegen die Idee einer Bestandsaufnahme zum Zweck integrierender Planung. Datengrundlagen, die im Wege eines Kompromisses beider Seiten im günstigsten Fall zustande kommen, weisen erhebliche Lücken auf⁵².

50 Eine Ausnahme von dieser Regel bildet wohl das GTZ-Projekt „Raumordnung und Stadtentwicklungspolitik in Brasilien – CNPU“, wenigstens nach den an dieses Projekt geknüpften Erwartungen. Vgl. dazu *Drewski, Lutz; Waldemar W. Wirsig*: Hat Planungsberatung Chancen als Instrument der Zusammenarbeit? In: *Entwicklung und Zusammenarbeit*. 18. Jg. (1977) Nr. 12, S. 6–8.

51 *Weiss, a.a.O.*, S. 389.

52 So z.B. *Richter, Lothar E.*: Integrierte ländliche Entwicklung in der Praxis. In: *Zeitschrift für Ausländische Landwirtschaft*. 15. Jg. (1976) Nr. 4, S. 419.

Die Einsicht in die Entstehungsbedingungen strategischer Raumplanung zu fördern ist auch deshalb von entscheidender Bedeutung, weil das bloße Gewährenlassen nicht ausreicht, um einer sektor- und daher ressortübergreifenden Planung zur Wirkung zu verhelfen. Ein Engagement für diese Art von Planung hängt, wo es bisher schon auftritt, eher an der Person eines Verantwortlichen als an einer integrationsfähigen Spitzenbehörde. Mit dem Wechsel in der Postenbesetzung schwindet das Engagement oder verliert zumindest an Einfluß⁵³. Werden strategische Raumplanung und ihre Fortschreibung jedoch nicht kontinuierlich vom Willen der für die nationale Planung Verantwortlichen getragen, so verfehlen sie ihre langfristige Funktion und bedeuten dann Verschwendung von Kapazität.

Es wäre allerdings unangemessen, Hemmnisse nur auf der Seite der Entwicklungsländer zu suchen. Der Stellenwert, der einer gesamtäumlich integrierenden Planung auf der Geberseite der Entwicklungszusammenarbeit beigemessen wird, wirkt sicher auf die Einschätzung des Gegenstandes bei Nehmern ein. Und dieser Stellenwert ist in der deutschen Administration gegenwärtig noch sehr gering, wie die Ausführungen oben zeigten. Die Geberadministration wird sich ihrerseits darauf berufen, daß eine Nachfrage nach solcher Planung nicht bestehe, wie die Projektanträge der Nehmerländer zeigten. Es ist jedoch die Frage am Platze, ob etwa die deutsche Administration die Aufnahme- und Lernbereitschaft potentieller Nehmerländer auf dem Gebiet räumlicher Planung nicht zu gering einschätzt.

Die Initiative müßte im Widerspruch zum Antragsprinzip in der Mittelvergabe vielleicht doch auf der Seite der Geber liegen. In Entwicklungsländern, deren Regierungen den Industrieländern das Vertrauen noch nicht grundsätzlich aufgekündigt haben, wirkt oft Expertise von der Geberseite, wo einheimische Stimmen untergehen. Hier wäre etwa der (zeitlich) erste Regionalplaner der Administration eines Entwicklungslandes⁵⁴ zu zitieren. Er beklagte sich darüber, daß Tatsachenfeststellungen und Handlungsempfehlungen, die den im Lande vorherrschenden Trends widersprechen, von ausländischen Experten ausgesprochen werden müßten, damit sie ernst genommen werden.

Freilich gilt die Bedingung, daß dem Geberland der Ruf der fachlichen Kapazität vorausseilen muß. Auf dem Gebiet der räumlichen Planung, im besonderen einer strategischen Raumplanung, scheint sich die Bundesrepublik Deutschland bisher in den Augen der Entwicklungsländer noch nicht sonderlich qualifiziert zu haben. Diesen Eindruck belegen das beinahe vollkommene Fehlen von interregional integrierenden Planungsprojekten in der technischen Zusammenarbeit und die geringe Zahl derjenigen Projekte, in denen Regionalplanung der Projektzweck und nicht nur eine mehr oder weniger geringfügige Ergänzung einer Sektorplanung oder eines Sektorprojekts war. Dieser Eindruck wird durch Beobachtung am konkreten Fall verstärkt: Ein Entwicklungsland⁵⁵,

in dem die Bundesrepublik Deutschland seit vielen Jahren ständig mit mehreren Projekten der finanziellen und technischen Zusammenarbeit präsent ist, ließ sein erstes bedeutendes Vorhaben der räumlichen Analyse und Planung ohne Projektantrag an den Netzen der deutschen technischen Zusammenarbeit vorbeischwimmen; dies zu einer Zeit, als deutsche raumplanerische Aktivitäten als Ergänzung einer Sektorplanung im Lande ohne Engagement geduldet wurden.

Die Frage der fachlichen Kapazität unseres Landes für räumliche Planung in Entwicklungsländern schließt die Frage nach der Verfügbarkeit von genügend qualifizierten Experten für dieses Gebiet ein. Die Behauptung, der technischen Zusammenarbeit der Bundesrepublik Deutschland fehle es an den nötigen Experten für Raumplanung, müßte Erstaunen auslösen. Tatsächlich bietet ja auch die Seite der kommerziellen Beratungsunternehmen Planer für alle Zwecke an. Man darf allerdings den Verdacht hegen, daß routinierten vielseitigen Planern der nötige Kontakt zur raumwissenschaftlichen Literatur und zur einschlägigen wissenschaftlichen Entwicklung abhanden gekommen ist.

Das Abstützen auf All-round-Planer auch für Zwecke der räumlichen Planung spiegelt den Stellenwert dieses Gebietes in der Entwicklungsadministration wider. Räumliche Planung als Anhängsel an Fachplanung und Sektorprojekte fordert einschlägige fachliche Kapazität nicht heraus, die jedoch ohne Zweifel vorhanden ist. Es darf nicht abschrecken, daß die Erfahrung in der Umsetzung eines aus den Problemen der Industrieländer entstandenen Wissens auf die andersgearteten Bedingungen räumlicher Ordnungsprobleme in Entwicklungsländern einstweilen nur begrenzt anzutreffen ist. Es liegt an der Administration der technischen Zusammenarbeit, dem vorhandenen qualifizierten Expertenpotential die Möglichkeit zum Beobachten vor Ort und zum Sammeln planerischer Erfahrungen unter den Bedingungen der Entwicklungsländer zu geben.

Zur Gestaltung strategischer Raumplanung

Gibt es schon für entwickelte Länder keine erprobte und allgemein für geeignet befundene Methodik aller Ausprägungen von räumlicher Planung⁵⁶, so muß dies viel mehr noch für Entwicklungsländer gelten. Wer jetzt vorgibt, Raumplanung in Entwicklungsländern nach einem ihm bekannten fertigen Rezept durchführen zu können, wird sich starken Zweifeln aussetzen. Die Organisationsmuster der in Industrieländern institutionalisierten Raumplanung lassen sich aus mehreren Gründen nicht unmittelbar übertragen. Es genügt hier, deren Datenintensität und die Anforderungen an die staatliche Verwaltung und an den Grad politischer Organisation zu erwähnen. Es wird noch lange Zeit dauern, bis eine „appro-

53 Ebenda, S. 422.

54 Es handelt sich um Jordanien im Jahr 1976.

55 Jordanien. Erst in allerjüngster Zeit fragte dieses Land nach Unterstützung in Regionalplanung auch in der Bundesrepublik Deutschland nach.

56 Wenn nichtsdestoweniger in unserem Land Mustergliederungen und Arbeitsanleitungen zur offiziellen Erstellung von Regionalplänen erarbeitet worden sind, so sollte man daraus nicht schließen, daß damit ein Optimum in methodischer Grundlegung und Aufbau gefunden wäre. Der Zweck wird vielmehr in der Vergleichbarkeit der Regionalpläne liegen.

priate planning technology“⁵⁷ auf dem Gebiet der räumlichen Planung für Entwicklungsländer gefunden sein wird, die räumliche Allokationsprinzipien für typische natürliche, kulturelle und sozio-ökonomische Ausgangsbedingungen bereitstellt.

Diese Erkenntnis zur Lage bedeutet aber sicher nicht, daß fachlich einschlägiges Planungswissen aus Industrieländern deshalb ohne Belang für die Entwicklungsländer wäre. Auf eine „angepaßte Planungstechnik“ zu warten, hieße die fortwährend im Raum sich vollziehenden Allokationen hilflos beobachten, praktisch irreparable Fehlallokationen über die Zeit in großem Ausmaß zulassen⁵⁸. Solche Planungstechnik entwickelt sich im Rückkoppelungsprozeß von Versuch und Irrtum. Kompetenz in der Regionalwissenschaft und der raumplanerischen Praxis der entwickelten Länder, gesunder Menschenverstand und geringstmögliche Ideologiebindung, also viel kritischer Verstand, sind gute Vorbedingungen, um an der Entwicklung einer „angepaßten Planungstechnik“ vor Ort mitzuwirken. Man sollte tunlichst auch nicht die weitere Vorbedingung der persönlichen Unabhängigkeit der Planer-Experten übersehen. Sie ist in vielen Situationen eine notwendige Voraussetzung, rationale Konzepte am Leben zu erhalten und durchzusetzen. Die Expertenfunktion verlagert sich auf diesem Tätigkeitsfeld fort von der Ausführung einer ex ante möglichst genau bestimmten und terminierten Leistung hin zu einer längerfristig begleitenden Planungsberatung. (Die Verantwortung in der Expertenauswahl nimmt damit zu; und es wäre ein falscher Ausweg, diese Verantwortung auf dazwischengeschaltete private Arbeitgeber abzuwälzen.)

Es kann nicht in der Absicht eines Aufsatzes liegen, die Gestalt einer strategischen Raumplanung im Sinne einer „appropriate planning technology“ zu entwerfen. Aber es mag erlaubt sein, Ansichten zu wesentlichen Gestaltungsfragen zu äußern, hier zur Frage des Planungsumfanges und der Planungstiefe.

Seit einigen Jahren werden von Verfassern, die der offiziellen technischen Zusammenarbeit der Bundesrepublik Deutschland nahestehen, ernste Zweifel an der Sinnhaftigkeit eines umfassenden räumlichen Planungsansatzes für Entwicklungsländer geäußert⁵⁹. Statt dessen wird „reduzierte Regionalplanung“ nach einem „problemorientierten Ansatz“ begründet und praktiziert.

Selbstverständlich ist es richtig, daß Nehmer- und Geberland zur Behebung einer bestimmten aus der Fülle der Problemsituationen nicht bis zur vollständigen Ausformung eines nationalen integrierenden Raumplanes warten können, vor allem, wenn dazu noch keinerlei konkrete Vorleistungen vorliegen. Es ist demgegenüber aber auch schwer einzusehen, daß eine kurzfristig aussagefähige, problemorientierte Situationsaufnahme die langfristig fruchtbare, umfassende und bei höherem Anspruch zuverlässigere Raumplanung ersetzen soll. Planung, auch räumliche, hat ein permanenter Prozeß zu sein. Dieses Erfordernis heben auch die Vertreter eines

„reduzierten“ Ansatzes hervor. Gerade der empirische Gehalt problemorientierter Ad-hoc-Planungen steht aber doch in der Gefahr unterzugehen, nachdem die Planung ihren unmittelbaren Zweck erfüllt hat. Solche Planungen geraten allzu leicht in den Stapel der vielen Studien, auf die die meisten Entwicklungsländer schon zurückblicken können, die jedoch für weitere Planung unfruchtbar sind, weil kaum ein Stück zum anderen paßt.

Es kommt also offenbar darauf an, langfristig angelegte strategische Raumplanung mit den nötigen kurzfristigen und problemorientierten Entscheidungshilfen zu verbinden. Das bedeutet, daß das Konzept der strategischen Raumplanung so früh wie möglich angelegt werden muß. Ad-hoc-Planung sollte so organisiert werden, daß die Datenaufnahmen und räumliche Folgerungen daraus, wie vorläufig und grob sie auch sein mögen, im Konzept der strategischen Raumplanung einen vorbestimmten Platz erhalten, um bei nächster Gelegenheit vertieft und verfeinert zu werden.

Die Forderung, problemorientiert kurzfristige Regionalplanung – und andere Studien – in ein Konzept strategischer Raumplanung zu integrieren, entkräftet den Verdacht, am Beginn der letzteren solle eine langjährige Bestandsaufnahme stehen, die nichts zu den zwischenzeitlich fälligen Problemlösungen beitrage und am Ende veraltet sei⁶⁰.

Das Wort „Bestandsaufnahme“ scheint auf Gegner einer umfassenden Planung als Reizwort zu wirken. In den Entwicklungsländern sieht man Bestandsaufnahmen als Konkurrenten praktischer Aktionen⁶¹. Darüber hinaus hat man auf Nehmer- wie auf Geberseite wohl auch schon schlechte Erfahrungen gemacht insoweit, wie diese Expertenbeschäftigung zum Selbstzweck wurde.

Für gesamt-räumlich integrierende Planung gilt aber in besonderem Maße die Feststellung, die *Richter* für Vorhaben der integrierten ländlichen Entwicklung trifft: „Ohne Kenntnis der sozial-ökonomischen Ausgangslage und die Identifizierung vorhandenen Entwicklungspotentials läßt sich kein realistisches Aktionsprogramm entwickeln ... eine Binsenweisheit ...“⁶². Wo in der Vergangenheit umfassende Bestandsaufnahmen für Planungszwecke zu allseitiger Unzufriedenheit führten, mag ein Fehler darin bestanden haben, daß man glaubte, die Bestandsaufnahmen müßten vor der Inangsetzung bestimmter Aktionen in vollem Umfang zu Ende gebracht sein. Oder umgekehrt: Man mag darüber enttäuscht gewesen sein, daß die Bestandsaufnahmen noch nicht abgeschlossen waren, als die Aktionen in Gang gesetzt werden mußten.

Demgegenüber sollten die Erwartungen an die Breite der Planungsgrundlagen auf kurze Sicht gezügelt werden, damit sie auf lange Sicht in um so höherem Maße zufriedengestellt werden können. Es geht in den früheren Phasen einer strategischen Raumplanung nicht in erster Linie darum, systema-

57 *Österreich*: Planungsorganisation und Verstädterung, a.a.O., S. 258.

58 Vgl. auch ebenda.

59 Vgl. dazu *Heidemann, Ries*, a.a.O.; *Waller*: Reduzierte Regionalplanung, a.a.O.; *Weiss*, a.a.O.

60 *Dehn, Heinrich*: Stadt- und Regionalplanung. Herausforderung zu einer neuen Qualität der Entwicklungspolitik. In: *Entwicklung und Zusammenarbeit*. 18. Jg. (1977) Nr. 12, S. 11 f.

61 *Richter*, a.a.O., S. 425.

62 *Richter, L.E.*: Integrierte ländliche Entwicklungsstrategie. Die Ausführungsorgane müssen gestärkt werden. In: *Entwicklung + Ländlicher Raum*. 13. Jg. (1979) Nr. 2, S. 5.

tisch Statistiken zu gewinnen, sondern um „die Aufdeckung hauptsächlicher Widerstände, die bisher einer rascheren Entwicklung (der Teilgebiete) im Wege standen“⁶³. Man kann sich jeweils auf die nach allgemeiner Kenntnis vordringlichen Probleme auch in der Informationssammlung konzentrieren⁶⁴. Man hat darin jedoch zuerst nur eine pragmatische Arbeitsweise zu sehen, die sich unter dem Zwang der Verhältnisse aufdrängt. Dieses Vorgehen, das die Gegner von Bestandsaufnahmen befürworten, unterscheidet sich von einem reduzierten Planungsansatz wesentlich, wenn es sich in ein bestehendes Konzept für strategische Raumplanung einfügt.

Die Forderung, Datensammlungen ausschließlich gezielt für Projekt- und begrenzte Programmstudien zu betreiben⁶⁵, übersieht, daß zur Beurteilung konkreter Projekte oder Programme eigentlich immer auch auf allgemeinere, grundlegende Informationen Bezug genommen werden muß. Will man beispielsweise in einem Projektgebiet Überschüsse beachtlicheren Ausmaßes produzieren, so hat man sich auch mit der Frage zu befassen, ob in anderen Landesteilen oder in anderen Ländern die Bedingungen herrschen, die den gewinnbringenden Absatz der Überschüsse wahrscheinlich erscheinen lassen; ferner mit der Frage der Produktionskosten bei räumlichen Projektalternativen.

Es kommt somit darauf an, in organisiertem Vorgehen allmählich, Zug um Zug, ein solides Informationsgerüst für räumliche und jede weitere Art von Planung entstehen zu lassen. Der Veralterung ist durch Fortschreibung vorzubeugen. Diese Sicht entzieht einer Kritik an landesweiten Bestandsaufnahmen den Boden. Reduzierter und umfassender Planungsansatz werden integriert. Ablehnung und Desinteresse dieser Forderung gegenüber können die Effektivität einer kumulativen Informationssammlung stark beeinträchtigen.

Bestandsaufnahme für integrierende Raumplanung auf nationaler Ebene ist gleichbedeutend mit der Führung räumlich disaggregierter nationaler Statistiken. Amtliche Statistik wird in vielen Entwicklungsländern bereits in reichlichem Maße betrieben. Sie ist jedoch für konkrete Planungen zu einem großen Teil noch nutzlos. Denn sie wird zuwenig auf planerische Fragestellungen, im besonderen nicht auf raumplanerische Fragestellungen hin ausgerichtet. Reorganisation und Einbindung der amtlichen Statistik in die Planungspraxis nähmen landesweiten Bestandsaufnahmen für strategische Raumplanung viel vom Odium der praktischen Undurchführbarkeit. Dementsprechend könnte grundlegende Raumplanung in der technischen Zusammenarbeit mit Beratungshilfe für die Anpassung der amtlichen Statistik von Nehmerländern verbunden werden.

Wirkungsbedingungen

Strategische Raumplanung nach dem in dieser Abhandlung angelegten Verständnis sollte nicht länger als eine ergänzende

Planungsaufgabe eingeschätzt werden, die zum Zuge kommen kann, nachdem die „wichtigeren“ Probleme behandelt sind. Sektorale und räumlich integrierende Planung auf nationaler Ebene bilden gemeinsam erst die hinreichende Grundlage sowohl für effiziente Entwicklung als auch für eine zielgerechte Steuerung der landesweiten Verteilung. Ein Interesse daran, die auf dem Gebiet der räumlichen Planung bisher noch klaffende Lücke zu füllen, müßte man daher auf der Seite der Geberländer ebenso wie auf der Seite der sich entwickelnden Länder erwarten. Es stellt sich die Frage nach der Aufnahmebereitschaft und nach dem Durchsetzungswillen auf diesem Gebiet.

Die räumliche Ordnung ist den meisten Entwicklungsländern bisher als Problem noch nicht so sehr bewußt geworden, daß sie schon größere Planungsanstrengungen in dieser Richtung unternähmen. Unter dem Antragsprinzip, das jede Zusammenarbeit zwischen Geber- und Nehmerinstitutionen beherrscht, wird strategische Raumplanung einstweilen keinen Antrieb erfahren – wenn das Antragsprinzip auf der Geberseite passiv gehandhabt wird. Demgegenüber ist räumliche Ordnung in Entwicklungsländern jetzt, in den früheren Stadien der Entwicklung, fällig, zum Teil schon überfällig. Es wird den Geberstaaten in der Zukunft angekreidet werden, daß sie die räumliche Ordnung der Entwicklungsländer nicht zur rechten Zeit positiv beeinflusst haben, wenn in diesen Ländern erst das Bewußtsein von der Notwendigkeit zielgerechter räumlicher Ordnung gewachsen ist. Aus der Position vertaner Chancen heraus wird seltener zu hören sein, daß die Geberländer sich nicht in die Planungsabsichten der Entwicklungsländer einzumischen hätten.

Als Leitlinie der Entwicklungspolitik der Bundesrepublik Deutschland wird hervorgehoben, daß die Entwicklungsländer die Konzepte ihrer Entwicklung selbst bereitzustellen hätten, daß die externe Hilfe in diese Konzepte eingepaßt werde, wobei die eigene entwicklungspolitische Konzeption die Randbedingungen setze. „Die Bundesregierung unterstreicht die Bedeutung der Eigenverantwortung der Entwicklungsländer“⁶⁶. Passivität gegenüber den Entwicklungskonzepten der Nehmerseite ist darin nicht zwangsläufig angelegt. Dieser auch von anderen Geberländern und von multilateralen Organisationen verfolgte Grundsatz darf nicht bedeuten, daß Mittel auch für Vorhaben gegeben werden, die mangels hinreichend rationaler Planung an den anerkannten Zielen vorbeiwirken. Wenn die Geberseite unter den geltenden Vergabeprinzipien aufgefordert ist, ineffiziente und/oder den Verteilungszielen abträgliche Entwicklungen der räumlichen Struktur zu unterstützen, so sollte sie im eigenen wie im Nehmerinteresse gezielte Einflußnahme auf die als mangelhaft erkannten nationalen Planungen der Nehmerseite anstreben. Sie hat in allen Projektverhandlungen Gelegenheit, den Wert einer strategischen, den Gesamttraum integrierenden Planung vor Augen zu führen. Sie kann raumplanerische Beratung und schließlich die sinnvolle Begründung der Projektanträge auch aus einem räumlichen Gesamtplan heraus zur Bedingung der

63 Ebenda.

64 Dehn, a.a.O.

65 Vgl. z.B. BMZ/GTZ (Hrsg.): Internationale Zusammenarbeit im ländlichen Raum. Grundlagen, Programme, Projekte. – Bonn, Eschborn 1978. S. 127.

66 Vgl. z.B. Pressemitteilung des BMZ, in: BMZ-aktuell vom 6. 11. 1978, S. 1 f. Entwicklungspolitische Konzeption (Fassung 1975), a.a.O., Ziff. 12.

Mittelvergabe machen. Dabei ist nicht daran gedacht, die konkrete Ausprägung der räumlichen Entwicklungskonzeption zu oktroyieren. „Each country must find solutions which are well adapted to the specific problems and conditions prevailing in it“. Die Berücksichtigung externer Erfahrungen dürfte jedoch nützlich sein⁶⁷.

Auf kürzere Sicht würde dieses Verfahren freilich die Absorptionsfähigkeit der Nehmerländer für Projektmittel beeinträchtigen, die angesichts tendenziell steigender Vergabefonds bereits zum Problem geworden ist. Verzicht auf hinreichende Absicherung der Mittelvergabe, um die laufende Vergabe der bereitgestellten Haushaltsmittel nicht zu stören, entspringt allerdings nicht entwicklungspolitischem, sondern außenpolitischem und ressorttaktischem Denken. Darüber wäre mit Argumenten der volkswirtschaftlichen Effizienz, der gerechteren landesinternen Verteilung und der rationalen Planung daraufhin nicht zu befinden.

Die Absorptionsfähigkeit der Entwicklungsländer für Projekte würde andererseits bereits kurzfristig eine Stütze erhalten, wenn die strategische Raumplanung, eine Grundlage der Projektprüfung, als eigenständiger Projekttyp in der technischen Zusammenarbeit angeboten werden würde. Auf längere Sicht müßte sich die Verbindung von sektoraler und räumlicher Gesamtplanung in den Nehmerländern als beständige Quelle von aufeinander abgestimmten Projektideen erweisen. Die Grundlage der Programmierung der gesamten finanziel-

len und technischen Zusammenarbeit wäre damit gegeben⁶⁸. Man darf wohl annehmen, daß die Nehmerländer die Erarbeitung von raumplanerischen Grundkonzeptionen unter Anleitung durch ausländische Experten mehr und mehr mit eigenem Interesse und Einsatz fördern würden, wenn ihnen das nötige Problemverständnis aktiv nahegebracht werden würde. Über die Kontakte aus Anlaß von Projektanträgen hinaus steht dafür das Instrument der Seminare für höherrangige Verwaltungsvertreter der Nehmerländer zur Verfügung, die etwa in unserem Lande fortlaufend abgehalten werden – bisher jedoch nur mit Inhalten aus anderen Problemgebieten.

Verwaltung und Durchführungsbereich der finanziellen und technischen Zusammenarbeit brauchen für beide Aufgaben, die Förderung des einschlägigen Problemverständnisses bei den Partnern und die Beurteilung von Projektanträgen in räumlicher Sicht, ein sicheres Wissen über zielgerechte räumliche Entwicklungskonzeptionen für Entwicklungsländer. Aus den spärlichen bisherigen Aktivitäten zur Raumplanung im Rahmen der technischen Zusammenarbeit und angesichts der Enthaltsamkeit der Entwicklungsländer auf diesem Gebiet kann das nötige Wissen schwerlich entstanden sein. Es bedarf daher einer verstärkten planungsbezogenen Forschung und der unmittelbaren wissenschaftlichen Aufarbeitung raumplanerischer Erfahrungen aus Entwicklungsländern.

67 Kuklinski, Foreword, a. a. O., S. VIII.

68 Dehn, a. a. O., S. 12. Er empfiehlt, Vorhaben der Stadt- und Regionalplanung als Mittel zur (Teil-)Programmierung der finanziellen und technischen Zusammenarbeit einzusetzen. Die entwicklungspolitische Konzeption (Fassung 1975), a. a. O., Ziff. 71, sieht die Erstellung von „Programmen“ im Rahmen der technischen Zusammenarbeit vor. Die Entstehung räumlicher Entwicklungsprogramme der strategischen Dimension ist noch nicht zu erkennen.