

V 12 086 F

TRIALOG

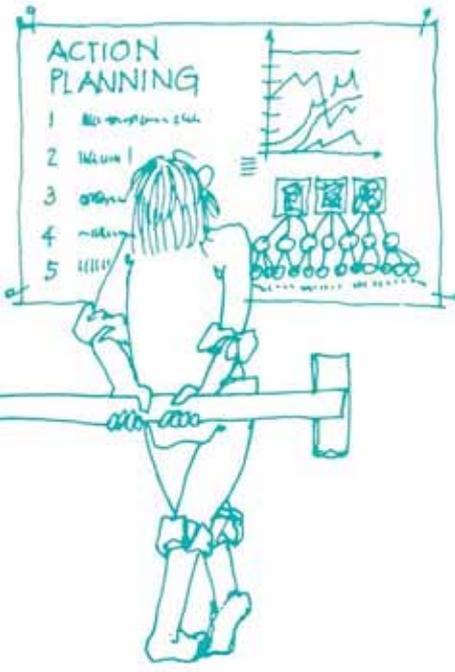
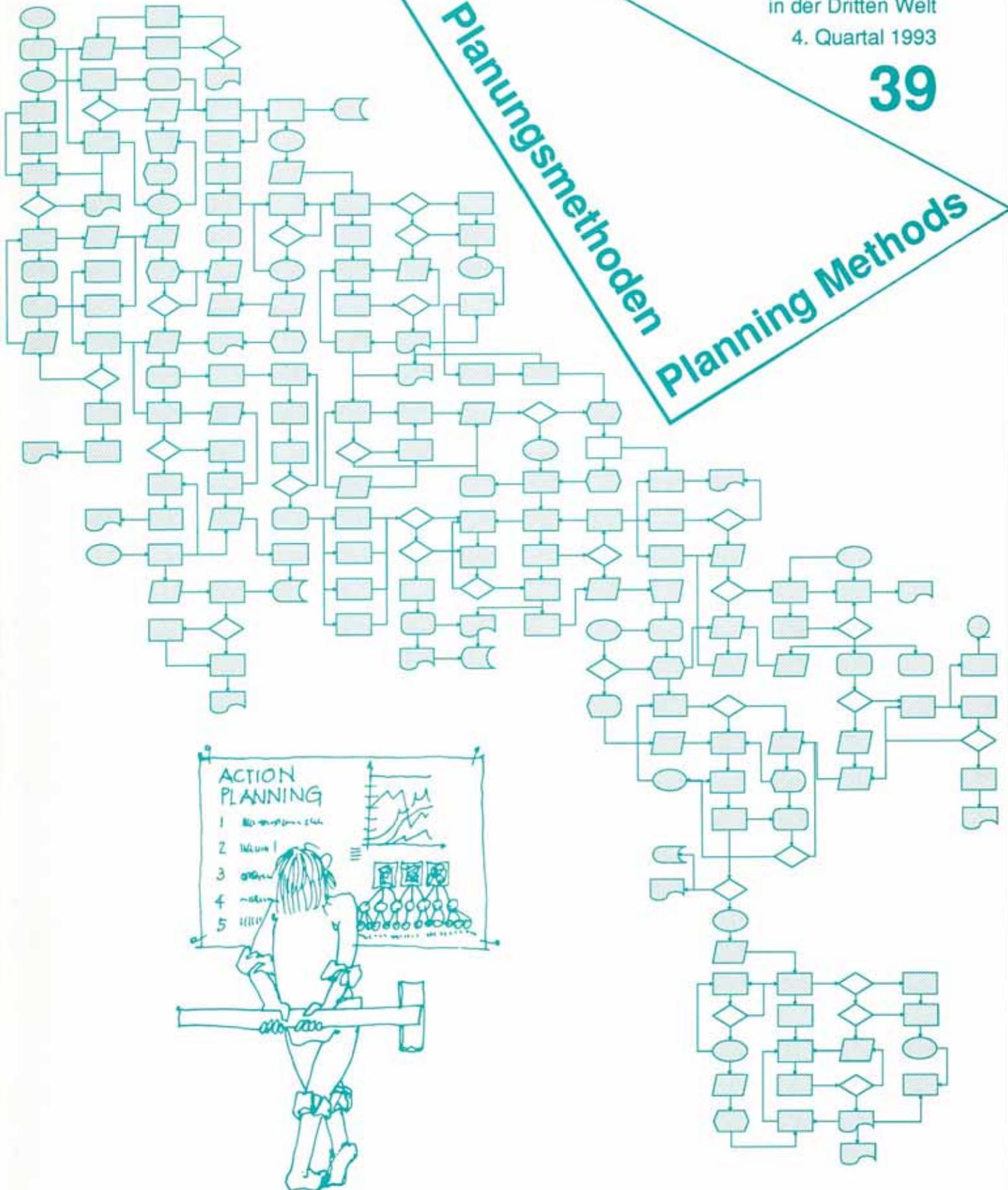
Zeitschrift für das
Planen und Bauen
in der Dritten Welt

4. Quartal 1993

39

Planungsmethoden

Planning Methods



Planning Methods

Impressum

Herausgeber von TRIALOG ist die Vereinigung zur wissenschaftlichen Erforschung des Planens und Bauens in Entwicklungsländern e.V. (gemeinnützig).

Postadresse für Redaktion und Verein:
TRIALOG, c/o Lehrstuhl für Städtebau und Entwerfen,
Raum 11 40 – G009, Universität Karlsruhe,
Postfach 6980, D-76128 Karlsruhe
Verlag und Vertrieb: Magazin Verlag, Schwefelstraße 6,
D-24118 Kiel, ☎ 0431-565899, FAX 0431-577056

ISSN Nr. : 0724-6234

V.i.S.d.P.: Gisind Budnick, Antje Wemhöner
Satz/Layout: Gisind Budnick
Druck: IRB Stuttgart
Titelbild: Collage mit einer Zeichnung von Abdullah Breshna

Diese Ausgabe enthält eine Beilage von Towns & Development: **CHARTA VON BERLIN & AKTIONSPROGRAMM** der Local Initiatives for Sustainable Development

Die in TRIALOG veröffentlichten Artikel repräsentieren nicht zwingend die Meinung der Herausgeber/innen und der Redaktion. Nachdruck ist mit Angabe der Quelle und Zusage eines Belegexemplars gestattet. Artikel, Ankündigungen und Informationen bitten wir an die Adresse des Vereins oder an die regionalen Kontaktpersonen zu richten:

- Kosta Mathéy, TRIALOG Geschäftsstelle Süd (Buchrez., Austauschabos), Hofangerstr. 21, D-61735 München, ☎ 089-400715 & 0721-608 2170; FAX 089-406297
- Jürgen Oestereich, Am Dickelsbach 10, D-40883 Ratingen, ☎ 02102-60740
- Gisind Budnick (Mitgliederverwaltung, Finanzen), Mozartstr. 39, D-70180 Stuttgart, ☎ 0711-6071965
- Rita Mrotzek-Sampat (Anzeigen, Veranstaltungen) Im Trappengrund 42, D-64354 Reinheim, ☎ 06162-81562
- Hassan Ghaemi, Dieburger Str. 234E, D-64287 Darmstadt, ☎ 06151-784444 & 717774
- Florian Steinberg, c/o Indian Human Settlements Programme (IHSP), Human Settlements Management Institute-HSMI-HUDCO, F-212, Asian Village Complex, Khelegaon Marg, Siri Fort, New Delhi-110049, INDIA, ☎ -91-11-6493375 & 6493445; FAX -91-11-6493726
- Joanna Kotowski-Ziss, Dambachtal 9, D-65193 Wiesbaden, ☎ 0611-526162; FAX 59211
- Michael Paterek, Adlerstr. 27a, D-76133 Karlsruhe, ☎ 0721-608 3050 (tags), 378785 (abends)
- Hans Harms, Kerstin Zilmann, FSP 1-07, TUHH, Schwarzenbergstr. 93c, D-21073 Hamburg, ☎ 040-7718-3011 & -3211
- Bernd Janssen, SPRING, Universität Dortmund, Postfach 500500, D-44221 Dortmund 50, ☎ 0231-755-2291 & -2398; FAX 0231-721532
- Khosrow Edalatian, Lorzingsstr. 14, D-34246 Vellmar, ☎ 0651-826500, FAX 0561-825450

TRIALOG 38 kostet DM 12,- zuzüglich Versand.
Abopreise für 4 Ausgaben (1 Jahrgang):
Normalabo: DM 60,- incl. Versand
Ermäßigtes Abo für Privatbezieher: DM 40,- (incl.)
Studentenabo (Bescheinigung, nur direkt) DM 32,-
Luftpostzuschlag nach Übersee: DM 12,-

Die Kündigung eines Abos ist dem Verein spätestens zwei Wochen nach Erhalt des letzten berechneten Heftes mitzuteilen.

Editorial

Planning Methods – once more – are of topical interest.

During the last years the search for more effective and easier applicable planning strategies has led to planning approaches characterized by more public involvement: such as "barefoot" planning for the people, Action Planning with the people, users' participation and private enterprise.

"Planning" does not mean the preparation and production of a plan as a final product any longer, but is a dynamic process. This concept leads from issues of the assessment of planning effects such as ecological and social consequences, to issues of how to find political consensus, citizen participation and public-private partnership up to issues of guiding decision-making processes and (self-help) initiatives.

At the same time the role of the planners and architects has changed: Instead of the classical image of "drawing plans" the demands on the planners have altered considerably to "Facilitating, Coordinating, Negotiating, Managing".

To cope with this challenge, there is a new demand for corresponding techniques and supporting methods.

The articles for this issue of TRIALOG take up those questions, contributing to the following topics:

Decentral Planning Approaches: The papers from *Austin Tetteh*, *Daniel Inkoom* and *Teresa Regino* continue the discussion of the last TRIALOG issue on "District Planning in Action" reporting from Ghana and Philippines with special attention to the planners' role. The article of Mustapha Abdhelli adds experiences from Algeria in establishing decentral planning institutions.

Methods of Town Planning: Experiences and new developments of the Integrated Action Planning Approach for Town Planning, applied in a GTZ-projekt in Nepal, are described by *Bernhard Heinrichs* (1990) and – the more recent conception – by *Jigbar Joshi* and *Hilmar v. Lojewski* (1993). Special emphasis is given to the integration of training activities. Concerning Town Planning in Latin American middle size towns, *Eckhart Ribbeck* presents recent observations on innovative ad hoc planning by local planning authorities.

Democracy and Participation in Planning: *Rafael López Rangel* invites Latin American architects and town planners to apply democratic planning principles. *Antje Wemhöner* analyses her experiences with the participation of future users in the design of a low-cost housing project in Mexico.

Dealing with Information: In his article *Jürgen Oestereich* considers procedures of collecting and monitoring environmental data. Using a study case from Liberia, *Jonas Kokor* describes a research method of finding out how rural households perceive development. *Gisind Budnick* presents inquiring techniques helpful to generate information about problems and their local context in the early stages of problem identification.

The contributions demonstrate, that the range of topics, which could be dealt with and discussed under aspects of improved methods are extraordinary wide. Planning methods will continue to be of topical interest.

Gisind Budnick, Antje Wemhöner

Planungsmethoden

Editorial

Die Beschäftigung mit **Planungsmethoden** ist wieder aktuell.

Die Suche nach wirkungsvolleren und leichter einsetzbaren Planungsstrategien führte zu Planungsansätzen, die durch deutlich mehr Bürgernähe gekennzeichnet sind: Barfußplanung für die Leute, Action Planning mit den Leuten, Beteiligung der Nutzer, Einbeziehung der Privatwirtschaft.

Gleichzeitig wird "Planung" nicht mehr als Vorbereitung und Herstellung eines "fertigen Endprodukts" verstanden, sondern als dynamischer Prozeß. Dabei geht es von der Frage der Abschätzung von Planungsauswirkungen, z.B. ökologischer und sozialer Auswirkungen, über Verfahrensfragen der politischen Konsensbildung, der Bürgerbeteiligung und der public-private partnership bis zu Fragen der Moderation von Entscheidungsprozessen und (Selbsthilfe-) Initiativen.

Ebenso hat sich die Rolle der Planer und Architekten verändert: Statt des klassischen Berufsbilds des "Plänezeichnens" haben sich die Anforderungen deutlich in Richtung "Vermitteln, Verhandeln, Initiator und Manager sein" verschoben.

Um diese Herausforderungen anzunehmen, stellen sich neue Fragen nach entsprechenden Techniken und unterstützenden Methoden.

Die Beiträge in diesem Heft greifen diese Fragen zu folgenden Themenbereichen auf:

Ansätze dezentraler Planung: Die Beiträge von *Austin Tetteh*, *Daniel Inkoom* und *Teresa Regino* setzen die Diskussion des letzten TRIALOG-Hefts zum Thema "District Planning in Action" fort. Hierbei wird insbesondere das erweiterte Rollenbild der Planer reflektiert. Sie werden durch den Beitrag von *Mustapha Abdelli* über die Erfahrungen beim Aufbau dezentraler Planungsinstitutionen in Algerien ergänzt.

Methoden der Stadtplanung: Erfahrungen und neuere Entwicklung des Integrated Action Planning Ansatzes in der Stadtplanung im Rahmen der GTZ Aktivitäten in Nepal beschreiben die beiden Artikel von *Bernhard Heinrichs* aus dem Jahr 1990 und *Jigbar Joshi* und *Hilmar v. Lojewski* aus heutiger Sicht. Besonderheit des Ansatzes sind die gleichzeitigen Ausbildungsaktivitäten. Für die Stadtplanung in lateinamerikanischen Mittelstädten schildert *Eckhart Ribbeck* neue Beobachtungen innovativer ad hoc-Planung seitens der lokalen Stadtplanungsbehörden.

Demokratie und Mitsprache in der Planung: *Rafael López Rangel* fordert die lateinamerikanischen Architekten und Städteplaner zu demokratischen Planungspraktiken auf; *Antje Wemhöner* analysiert ihre Erfahrungen bei der Beteiligung der zukünftigen Nutzer beim Entwurf eines low-cost housing Projekts in Mexiko.

Umgang mit Information: *Jürgen Oestereich* beschäftigt sich in seinem Artikel mit Verfahren der Erfassung und Beobachtung von Umweltdaten. Auf der Grundlage einer Studie in Liberia beschreibt *Jonas Kokor* eine Untersuchungsmethode, um die Vorstellungen von "Entwicklung" bei der Landbevölkerung zu ermitteln. *Gisind Budnick* stellt Untersuchungstechniken zur Gewinnung von Planungsinformation über die relevanten Probleme und ihre örtlichen Zusammenhänge vor.

Die Beiträge zeigen, daß die Bandbreite der Themen, die unter dem Aspekt verbesserter Methoden zu betrachten und zu diskutieren wären, außerordentlich groß ist. Die methodischen Fragen in der Planung werden weiter aktuell bleiben.

Gisind Budnick, Antje Wemhöner

Impressum / Editorial	2
Decentralizing Development Planning <i>P. Austin Tetteh</i>	4
Development Management, Change and the Role of the Planner <i>Daniel Inkoom</i>	9
The Management Dimension of Planning – the Philippine Case <i>Teresa D. Regino</i>	12
Wandel in Planungssystem und Planungspraxis in Algerien <i>Mustapha Abdelli</i>	14
Urban Planning Methods in Nepal I <i>Bernhard Heinrichs</i>	18
Urban Planning Methods in Nepal II <i>Jigbar Joshi, Hilmar v. Lojewski</i>	20
Stadtplanung in Lateinamerika- nischen Mittelstädten <i>Eckhart Ribbeck</i>	26
Ein demokratischer Städtebau für Mexiko und Lateinamerika! <i>Rafael López Rangel</i>	32
Diseño Participativo – Entwurf unter Nutzerbeteiligung <i>Antje Wemhöner</i>	34
From Ecological Degradation to Environmental Management? <i>Jürgen Oestereich</i>	38
Development and How Rural Households Perceive it <i>Jonas Y. Kokor</i>	43
Methoden zur Ermittlung problem- orientierter Information <i>Gisind Budnick</i>	48
Otto Koenigsberger zum 85. Geburtstag Conference Report / Konferenzbericht	54 56
Buchbesprechungen / Book Reviews	58
Veranstaltungen / Forthcoming Events	63

Decentralizing Development Planning – Some Institutional and Administrative Aspects of Ghana's Evolving System

P. Austin Tetteh

Zusammenfassung

Nach früheren weniger erfolgreichen Dezentralisierungsversuchen in Ghana seit der Unabhängigkeit ermöglichte die Reform 1988 den Aufbau einer dezentralen Verwaltungs- und Planungsstruktur mit 110 District Assemblies (Gemeinderäten) und weiteren Committees unterhalb der Gemeindeebene.

Für den erfolgreichen Aufbau von dezentralen Planungsinstitutionen genügt die Abgabe von Planungsverantwortung auf die regionale und lokale Ebene allein nicht, wie die Analyse der bestehenden Engpässe zeigt:

Die Schaffung der notwendigen Infrastruktur (Büros und Wohnungen) für eine dezentrale Verwaltung hielt mit der eiligen Schaffung der Distrikte nicht Schritt; Verwaltungs- und Planungsfachleute, insbesondere mit Erfahrungen, fehlen exaktant; die traditionellen Chiefs und ihr Potential blieben unberücksichtigt; im Regionalausschuß sind keine Planungsfachleute vertreten; weiterhin ist beträchtliche Befugnis bei der zentralen Regierung geblieben indem sie z.B. den Vorsitz in den Distriktversammlungen stellt und schließlich gibt es eine große Abneigung der Beamten, in den Distriktverwaltungen zu arbeiten, was auch mit der geringen Finanzautonomie der Distrikte begründet werden kann.

Doch trotz diesen anfänglichen Mängeln ermöglicht die neue Struktur den Distrikts zum ersten Mal, am Nationalen Entwicklungsplan mitzuarbeiten.

Introduction:

Decentralization Efforts prior to 1988

At the time independence some thirty-five years ago Ghana inherited a highly centralized system of administration from the British colonial power. Through a system of indirect rule the local chiefs were permitted to perform most of their traditional functions with respect to the governance of the people who owed traditional allegiance to them. The role of the chiefs was rather limited because most of the important decisions affecting the lives of the people under their authority were taken by the central government and executed at the local level by functionaries of the central administration whose work was controlled and coordinated, in each district, by the government appointed District Commissioner.

The situation did not change in any meaningful sense during the several years following the attainment of self government. However, the problem of creating a viable local government system capable of responding to the needs and aspirations of the local people engaged the attention not only of post-colonial African governments but also of the colonial government itself in the years immediately preceding the attainment of self-government in 1951 (six years before the attainment of full independence). Between 1948 and 1957 at least three commissions were appointed to examine the question of establishing an effective local government system for the country. By the Local Government Ordinance of 1951 a system of local government was established consisting of Local, Urban and District Councils. The ordinance sought to ensure a link between traditional native authorities and a modern system of local administration by providing for the appointment of members of traditional councils to constitute not less than one-third of the

total membership of the new local councils. These councils were not very successful for a number of reasons including the fact that many were too small to be viable. Furthermore, effective administrative control and management of these areas continued to be firmly in the hands of central government officials.

After the collapse of the First Republic it was widely believed that one of the most important reasons for its failure was the overcentralization of the administration and, consequently, in the Second Republic, efforts were made to correct the situation.

A commission appointed in 1967 to inquire into the related problems of electoral and local government reform recommended inter alia a three-tier system of local government namely: Regional Councils, District Councils and Area / Town and Local Councils. Subsequently, an Act was passed to give effect to the recommendations and to make the District Councils the basic unit of local administration. Although district councils were set up under the act they were also not very effective principally because there was no decentralization of central government functions to the District Councils and power again remained firmly in the hands of the District Chief Executives appointed by the Central Government.

Thus, prior to 1988, the several attempts made by successive governments to create an effective local government system responsive to the needs of the local population and reflecting the demands of modern administration proved unsuccessful. The main reasons for this have been summarized by the committee of Experts appointed to produce a draft constitution for Ghana in 1991 as follows:¹

Prof. Dr. P. Austin Tetteh, Head of the Department of Planning (retired), University of Science and Technology, Kumasi, Ghana. The paper was presented at the SPRING-Forum, at the University of Dortmund, 26th – 28th October, 1992

- a) low development capacity of local areas, not unrelated to size and weak revenue and resource base;
- b) poor financial administration and corruption;
- c) lack of technical expertise;
- d) inexperience and poor calibre of local government personnel, attributable in part to the low prestige attached to, and poor remuneration for, services at the local level;
- e) unclear definition of the distribution of functions as between central government agencies and local authorities;
- f) intrusion of partisan politics into local government, with a view primarily to winning political advantage for the incumbent regime; and
- g) juggling with local government boundaries on account of differing conceptions of the relation between size and efficiency, local pressures - particularly from chiefs - and considerations of political advantage; with the result that the number of local government areas in the country has varied between a high of 282 and a low of 50.

It is against the above background that the Provisional National Defence Council came into power, introducing a revolutionary regime that would promote self-reliance, ensure participatory democracy to empower the ordinary people as well as establish probity and accountability in the conduct of public affairs. As noted by Rodinelli and others², these objectives constitute the ideological correlates of decentralization. One therefore expected the new revolutionary government which came into power in 1981 to pursue the question of local government reform very vigorously. After a great deal of consultation it promulgated the Local Government Law, 1988 (PNDC Law 207) as the basis for its decentralization policy. The purpose of this paper is to examine to what extent the provisions of the law and the institutions created under it meet the above stated goals and address the issues raised by the Committee of Experts (Constitution) as the main factors which have impeded the establishment of a successful and effective system of local administration in the past.

The Current Framework for Decentralized Administration Planning

As indicated above, the current system of local government administration was established by PNDC Law 207 enacted in 1988. The law established 110 District

Assemblies as the political and administrative authorities in each district empowered to exercise deliberative, legislative and executive functions within their areas of authority. The decentralization policy codified in the law was designed, according to the Secretary for Local Government to "instal monolithic institutions at the District, Town and Unit Community levels to which some functions / responsibilities of government should be transferred and through which access to state power can be created for the entire population of the country to exercise their democratic rights in administrative and development decision making and take up their obligations to contribute, each according to his best ability, to the development of the country."³ In pursuance of this policy 22 central government departments have been decentralized and put under the control of the District Assemblies.

The membership of each district Assembly consists of a District Secretary (now called District Chief Executive) appointed by the Central Government, a number of elected members and other persons not exceeding one-third of the total membership of the Assembly appointed by the Central Government "acting in consultation with the traditional local authorities and organized productive economic groupings in the District". Each District Assembly has a Presiding Member elected from among the membership of the Assembly by at least two-thirds of all the members of the Assembly. The heads of the decentralized departments and other departments established by the District Assembly are ex-officio members of the Assembly without voting rights.

Within each Assembly is established an Executive Committee which is expected to perform the executive and co-ordinating functions of the District Assembly. This involves, among other functions, co-ordinating the plans and programmes of its subcommittees and submitting these as comprehensive plans of action to the District Assembly, implementing resolutions of the Assembly, overseeing the day to day administration of the District in collaboration with the District Secretary and adopting measures to develop the activities and execute approved plans of the units, areas and towns and sub-metropolitan districts within the area of authority of the District Assembly. This committee is chaired by the District Secretary⁴ who is appointed to represent the Central Government in the District. The Presiding Member is precluded from membership of this most important

organ of the Assembly. His functions seem to be limited to presiding over the meetings of the assembly and to being a member of the Regional Co-ordinating Council discussed later. The office of the District Secretary provides the Secretariat for the district assembly. The administrative head of that office is also appointed by the Central Government and is not under the control of the district assembly in contrast to the position of the heads of the central government departments decentralized and placed under the control of the district assemblies.

The law provides that each executive committee shall have at least five subcommittees dealing with such subject areas as economic development, social services, technical infrastructure, justice and security as well as finance and administration. It also makes specific provision for the establishment of a Development Planning and Budgeting Unit. According to the law, this unit "shall advise and provide a secretariat for the Executive Committee in its planning, programming, budgeting, monitoring and evaluation functions".⁵ Specifically, it is expected to perform the following functions:

- a) advise the district assembly on the social economic and spatial development of the district, the management and control of development; the provision of regulations and bye-laws on development;
- b) direct or assist in the preparation of district perspective plans, settlement structure plans, medium and short term plans, implementation strategies and project plans;
- c) integrate and co-ordinate the activities of local sectoral departments in relation to development;
- d) analyse and think comprehensively and provide innovative and practical solutions to development problems.

The unit is the principal technical organ for assisting or enabling the district assembly to discharge its responsibility for the overall development of the district.

Below the district level the law provides for the establishment of urban, zonal, town councils and unit committees. These councils and unit committees, including thirty-three urban councils, have been established under Legislative Instrument 1514 of 1991.

On the regional level the law provides for the establishment of Regional Co-ordinating Councils consisting of the Regional Secretary (now Regional Minister) appointed by and representing the cen-

tral government in the region, the deputies of the Regional Secretary who have no right to vote on any matter for decision by the council,⁶ all District Secretaries in the region and all Presiding Members of the district assemblies in the region. The Regional Secretary is the Chairman of this council and another central government appointee, the Regional Administrative Officer, is the Secretary to the council. His office provides the secretariat for the council. The functions of the Regional Co-ordinating Council include:

- a) co-ordinating and formulating the integrated plans and programmes of district assemblies in the region and programmes with national development policies and priorities for approval by the Government;
- b) monitoring the implementation of programmes and projects within the region and evaluating the performance of such programmes and projects;
- c) planning at the regional level and integrating all departmental programmes in the region;
- d) reviewing and co-ordinating public services generally in the region; and

e) allocating to the districts in the region as appropriate, public funds and grants-in-aid made to the districts in the region.

The Regional Co-ordinating Councils are serviced in their development planning, co-ordinating and monitoring functions by technical units, the Regional Planning Co-ordinating Units.

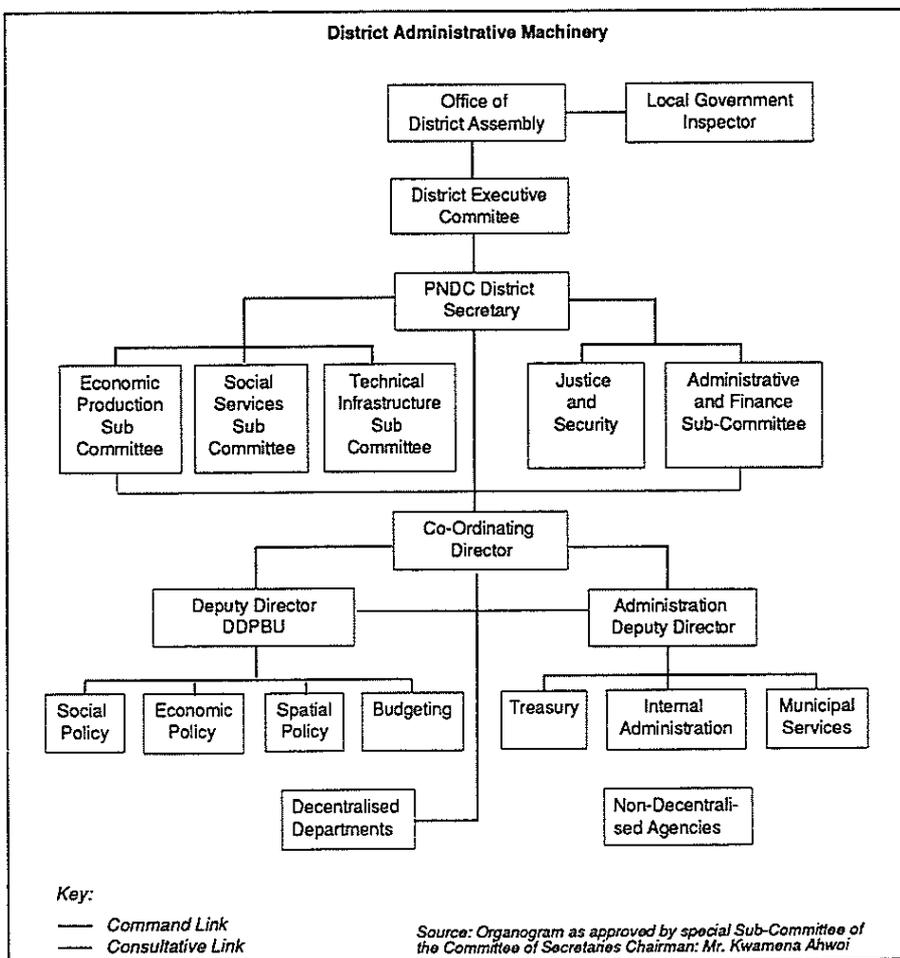
The development planning system as it now exists consists of three tiers. First, there is the District Assembly which produces plans for the district in consultation and collaboration with urban, town and zonal councils and unit committees. Planning is thus envisaged as proceeding from the grassroots, closest to the people. These plans are made in conformity with guidelines provided by the National Development Planning Commission and elaborated in consultation with District Assemblies, Regional Co-ordinating Councils and Planning Units of Central Government ministries. The plans of District Assemblies are co-ordinated and harmonized at the regional level by the Regional Planning Co-ordinating Units and the Regional Co-ordinating Councils. After the co-ordinating

and harmonization have been completed at the regional level the plans are submitted to the National Development Planning Commission for further harmonization and co-ordination to ensure conformity with national goals before submission to government.

Implementation of Policy: Some Institutional and Administrative Issues

Although the preceding constitutes only a bare outline of the framework for implementation of the decentralization policy I believe it provides enough information to enable us to appreciate some of the issues that have arisen in the early years of policy implementation. We can infer from our introduction to this paper that prior to 1988 there did not appear to be a strong political commitment to decentralization. A very keen interest was exhibited in the establishment of a modern local government system but there did not seem to be a clear vision of what powers were to be devolved to the local authorities. The delegation of development decision making powers to the grassroots did not appear to be given serious consideration. The system established in 1988 appears to be well ahead of previous efforts in that it appears to have been backed by a strong political commitment in conformity with the stated goals of the revolution. It also left no doubt in the minds of observers that the district assemblies being established were the political, legislative and development planning authorities within the areas under their control.

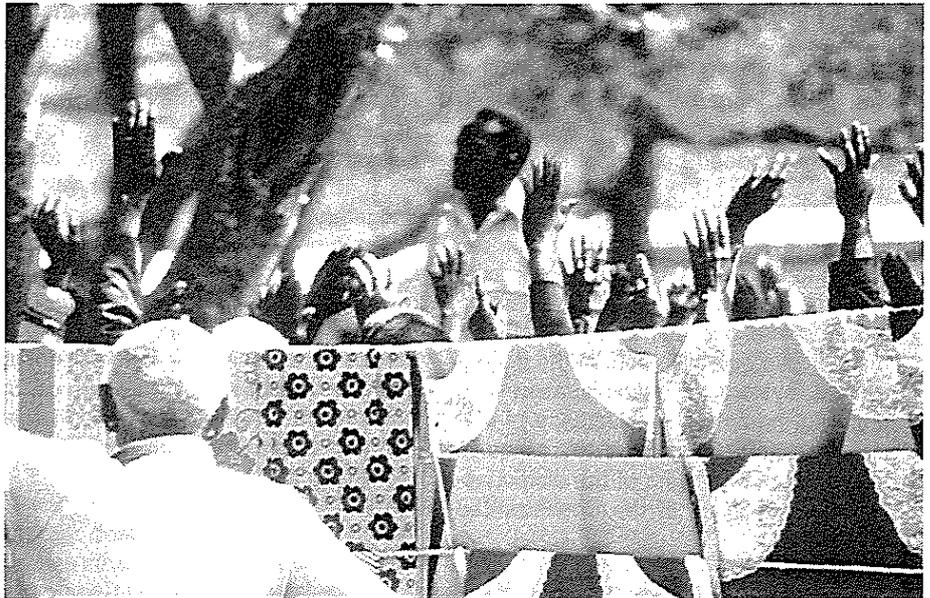
Strong political commitment to the concept of decentralization and a clear idea of what is to be decentralized are necessary but not sufficient conditions for the success of a decentralization programme. The cost of decentralization can be enormous and sufficient preparation and adequate resource mobilization is required to establish the necessary infrastructure to ensure the success of the programme. Although there was a great deal of consultation and discussion before the inauguration of the programme the actual implementation appears to have been carried out in a hurry. The creation of 110 districts of which about half were completely new created problems of infrastructure provision. The lack of office and residential accommodation in the new district capitals and the scarcity of these in the old district capitals have seriously affected the development of institutions necessary to give effect to the decentralization programme in many



districts. A large number of districts are able to accommodate only a small number of the twenty-two departments which have been placed under the control of the districts assemblies. It is not difficult to imagine that many of the districts are not viable, lacking the resources to enable them to perform all the functions that have been assigned to them. Part of the reasons for this large number of districts is the pressure brought to bear on the authorities by chiefs and residents of small communities which wanted to ensure that they remain within the jurisdiction of a particular chief or are not required to join a larger group which would entail a disruption of their traditional alliances or involve sharing the same district with other ethnic groups.

Apart from the lack of accommodation, the establishment of 110 districts places a severe strain on professional manpower not only for development planning but also for administration and sectoral activities. Although the sudden demand for several hundred professional planners may not necessarily be an effective one in the sense that budgetary provision could only be made for their gradual employment, it poses a great challenge to institutions responsible for training planners. At present many District Development Planning and Budgeting Units are manned single-handedly by persons who have no professional training in development planning. Even if training institutions were able to meet the increased demand or a considerable portion of it most of the planners passing out of these institutions would lack the experience necessary to deal with the complex problems of development. A period of internship in some of the regional capitals or larger urban centres would be required to enable the new graduates to acquire some hands-on operational planning experience. Alternatively, a corps of Planning Inspectors could be established to give advisory services to the Development Planning Units of the district assemblies on request.

The structure of the district assembly is another area which needs examination. It will be recalled that two of the earlier local government structures recognized the importance of traditional authorities in the governance of small sub-national units and provided for some degree of participation of traditional authorities in modern local administration. In the first case, provision was made for the inclusion of traditional authorities in the membership of local councils. In the second case a prominent chief in the area was



appointed to act as the ceremonial head of the council. In the current arrangements the traditional chiefs have been completely by-passed. Because of the possibility of role-conflicts, chiefs have been barred from actively participating in party politics. This exclusion from national politics has not been compensated for by the provision of a role for them in local administration. A chief can however be appointed by the President to a District Assembly like any other individual or stand for election against one or more of his subjects.⁷ Some chiefs have suffered humiliating defeats when they have stood for election to the District Assembly. In future, it might be advantageous to ensure effective participation of traditional authorities in order to benefit from their experience and knowledge of local customs, traditions and culture and to provide a link between the modern and the traditional system of local administration.

In spite of the fact that considerable powers have been transferred to the local authorities, the role of the central government remains very considerable. At the regional level there is no representative political authority to give political direction to the planners. The Regional Co-ordinating Council appears to be a committee of officials from the districts augmented by two chiefs (courtesy of the 1993 Constitution) and presided over by the Regional Secretary (Regional Minister) appointed by the Central Government. The secretariat for this council is headed by the Regional Administrative Officer who is also a Central Government appointee. Thus the Central Government appears to be the political authority at the regional level. At the same time there will be established in each regional capital a technical secre-

tariat for development planning – the Regional Planning Co-ordinating Units. These units are supposed to operate under the direction of the National Development Planning Commission. Thus the relationship between the head of this unit and the Regional Administrative Officer remains undefined and may lead to conflicts and misunderstanding when the Regional Planning Co-ordinating Units become fully established and operational. I believe that when the problem arises it will be solved by the administrators by subjecting the head of the planning unit to the control of the Regional Administrative Officer.

The Central Government maintains a commanding role at the district level also. The District Secretary (now designated the District Chief Executive in the new Constitution) who represents the central government in the district is Chairman of the most important organ of the District Assembly, the executive committee. The Presiding Member, elected by his peers in the District Assembly, is even excluded from membership of this Committee. The presiding Member is likened to the speaker of Parliament whose main duty is to preside over meetings of the Assembly. Furthermore, the District, Planning, Programming and Budgeting Unit established under the law works through another central government appointee, the District Administrative Officer (now termed the Co-ordinating Director) to the Executive Committee and the District Secretary. A more acceptable arrangement would be for the head of the Unit to work directly to the District Secretary and the Executive Committee.

The role of the Presiding Member also needs to be re-examined. Since he is

ected by members of the Assembly he must play a representational role in directing the affairs of the Assembly. This would go a long way in assuring the assembly members and the residents that power has indeed been handed over to them.

The issue of the rather crucial role assigned to the central government in local government affairs leads to a discussion of one of the principal reasons delaying the effective establishment of the decentralized system of administration and planning, namely, the reluctance of officials of central ministries to relinquish their powers to officers of the district assemblies. Officials of the decentralized

ministries are reluctant to break the umbilical cord between them and their parent ministries. Part of this reluctance may be attributed to the failure to adopt a composite budgeting system for the districts and local officials have to rely on their parent ministries for sectoral budgetary allocations. With regard to the Ministry officials themselves who have been slow to implement the directives relative to the decentralization programme a major restructuring of the civil service is under way which will ensure that the responsibilities of the central government ministries are largely confined to policy formulation, planning monitoring and evaluation.

Concluding Remarks

Although the decentralization programme in Ghana was begun in 1988 it can be regarded as being still in its formative stages. Many of the new districts, although functioning after a fashion, are severely handicapped by inadequacy of infrastructure and the acute shortage of professionals of all kinds including development planners and administrators. In the past, development planning was highly centralized but the new system provides, for the first time, the opportunity for districts to contribute to the elaboration of the National Development Plan. The system of continuous dialogue established by the new planning system between districts, sector ministries and regions ensures a thorough discussion of development issues by all concerned, incorporation of ideas from many different sources, and the involvement of as many groups as possible in development decision-making. This improves the chances of achieving a national consensus on the development issues facing the country.

The heavy involvement of the centre at the local level may be taken as a transitional arrangement which will be removed or lessened as the local authorities become more experienced in the conduct of public affairs.

United Nations Centre for Regional Development Nagoya Japan

REGIONAL DEVELOPMENT DIALOGUE

An International Journal Focusing on Third World Development Problems

PAST ISSUES

- Partnerships Towards Responsive Solid Waste Management (Autumn 1993), guest editors, Ely Anthony R. Ouano and Hisashi Ogawa
- Megainfrastructure Systems Linking Cities and Regions to the Global Economy (Summer 1993), guest editor, Chia Lin Sien
- Social Forestry for Rural Development (Spring 1993), guest editors, Yaowalak Apichatvullop and Komon Praglong
- Microlevel Planning for Sustainable Development (Winter 1992), guest editors, Haji Zainuddin bin Muhammad, Robert A. Obudho, and Luis Ainstein
- Urban Development and Transportation in Asian Metropolises (Autumn 1992), guest editors, Kazuaki Miyamoto and John A. Black
- Industrial Transformation and Regional Development in the Pacific Rim (Summer 1992), guest editor, Takao Fukuchi
- Urban Land Policies and Planning Systems (Spring 1992), guest editor, Malcolm Grant
- Water-Use Conflicts in Asian-Pacific Metropolises (Winter 1991), guest editor, James E. Nickum
- International Migration: Perspectives from Three Continents (Autumn 1991), guest editors, Tomas Hammar and Pang Eng Fong
- Cities, Hills, and Hillside: Revitalization of Medium-Sized Cities (Summer 1991), guest editor, Reinhard Goethert
- TNCs, Industrialization, and Social Restructuring in the ASEAN Region (Spring 1991), guest editor, Manuel Castells
- Multilevel Development in Pacific Island Countries (Winter 1990), guest editor, R. Gerard Ward
- Geographic Information Systems and Regional Planning (Autumn 1990), guest editors, Richard K. Brail and Britton Harris

FORTHCOMING ISSUE

Transnational Corporations and Local/Regional Development (Winter 1993), guest editors, Samir Nissan and G. Sivalingam

Annual subscription for 1993: Developing countries — US\$30; Developed countries — US\$50

Address: United Nations Centre for Regional Development, Nagoya 1-47-1, Nakamura-ku, Nagoya 450, Japan; Telephone: (052) 561-9377; Telefax: (052) 561-9375; Telex: J59620 UNCENTRE; Cable: UNCENTRE NAGOYA

References and Notes

- 1 Report of the Committee of Experts (Constitution) on Proposals for a Draft Constitution for Ghana Presented to the PNDC, July 31, 1991, p.144.
- 2 Rodinelli, Dennis A., John R. Nellis, G. Shabbir Cheema. Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience. Washington, DC: The World Bank, 1984.
- 3 Ahwoi, Kwamena, "Decentralised Administration: Progress, Problems and Prospects" in From Centre to the Grassroots, Accra: Ministry of Local Government, December, 1991 pp 152-163.
- 4 Now redesignated District Chief Executive in the new Constitution which comes into force in January, 1993.
- 5 Ahwoi, Kwamena, op.cit p.51.
- 6 Where a Deputy Regional Secretary presides over a meeting of the Regional Co-ordinating Council in the absence of the Regional Secretary he shall have the right to vote.
- 7 The New Constitution makes provision for the appointment of two Chiefs from the Regional House of Chiefs to each Regional Co-ordinating Council. At the local level chiefs are only supposed to mobilize their people and assist in the dissemination of the district assembly programme to their people (Ahwoi, K. op cit p.13).

Development Management, Change and the Role of the Planner

A Look at Three Districts in Ghana

Daniel Inkoom

Summary

Planning "for the people" does not appear to be a feasible solution to the problems of development at the local level. This is because the conventional method of "Survey->Analysis->Plan" has failed to respond to the needs of a dynamic society. Again the process of planning has assumed several dimensions requiring the integration of various technical specialists at various phases and levels of planning. There is therefore the need, not only for planning but management of the process to ensure that needs of people are met and programmes are sustained.

Under the aegis of the above the study sought to find concrete examples of how the process of development is being managed in three districts in the Western region of Ghana. These are the Nzima East, Mpohor-Wassa East, and the Sekondi-Takoradi Metropolitan Assembly (Shama Ahanta East).

The study shows that the role of the planner and planning continue to undergo considerable changes with the view to meeting the needs of people within the context of scarce resources. It demonstrates that even though the "performance rate" of planners is quite high for the STMA (Sekondi-Takoradi Metropolitan Assembly) and MWED (Mpohor-Wassa East) and fair for the NED (Nzima East), there is still the need to clearly specify tasks to be performed and also improve upon the training planning officers. The study also shows a general lack of human resources at the district level to assist the planner in the management of the development process.

Daniel Inkoom, Lecturer at the SPRING-Program at the Department of Planning, University of Science and Technology, Kumasi, Ghana. The paper was presented at the SPRING-Forum, at the University of Dortmund, 26th - 28th October, 1992

Finally difficulties encountered by planners in dealing with established administrative structures and the need for a constant political-technical dialogue is established. In the light of the findings, the paper, among others recommends a thorough assessment of the training needs of planners and other personnel at the district level with the view to providing the necessary skills, attitudes and knowledge to enable them meet management requirements at the district level.

Introduction

Community participation in planning is not an easy process the success of which is highly dependent on the calibre of personnel who manage the process.

Also due to on-going changes in peoples' perceptions, development policy and the complexity of the planning process itself, the services of qualified planners are more than ever before being required.

This paper examines the role planners are playing in three districts in the Western Region of Ghana with the view to examining how they are coping with change and current development thinking. The districts are the Sekondi-Takoradi Metropolitan Assembly (STMA) with a population of 250,000 and Sekondi as the district capital, the Mpohor-Wassa East (MWED) with a population of 65,000, and Daboase as its capital, and the Nzima East district (NED) with a population of 83,000, and Axim as its capital (see Map 1).

These districts were chosen for a number of reasons. The region itself, despite its potentials in minerals, cocoa and timber, lags behind in terms of development. The STMA is one of the three Metropolitan Assemblies in Ghana

(the others being Kumasi and Accra) with much more complex development issues which place a higher demand on the planner and his team. The MWED served as the target district for students of the SPRING Programme¹ during the 1991/92 academic year. The interaction with the district gave a thorough insight into district development planning action. This district is listed by the Ministry of local government as one of the most deprived in Ghana. The third district the NED was selected as a sort of "control". To properly understand the role of the planner, the general framework within which he operates is examined.

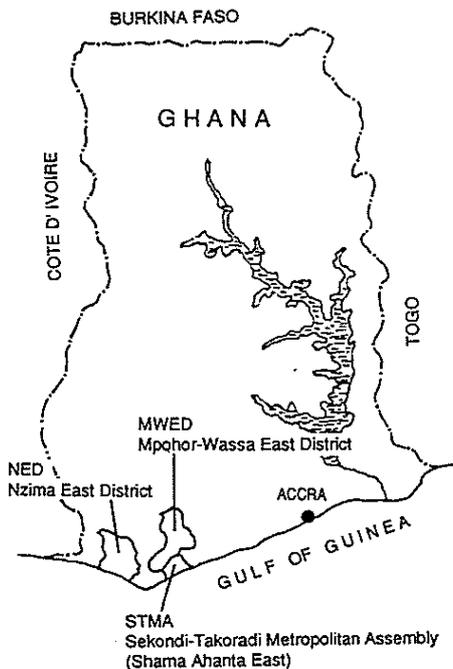
Current efforts in the direction of decentralization in Ghana include the promulgation of the Provisional National Defence Council (PNDC) Law 207 which among others empowers the District As-

Zusammenfassung

Die entwicklungspolitischen Zielsetzungen einer dezentralisierten, basisorientierten Planung machen ein neues Rollenverständnis des Planers notwendig. Neben den eigentlichen Planungsaktivitäten gehören dazu die Rollen der

- FÖRDERUNG der Information und Bewußtseinsbildung bei den Planungsadressaten,
- KOORDINATION der verschiedenen Beteiligengruppen im Planungsprozeß,
- VERMITTLUNG zwischen den unterschiedlich Betroffenen der Planung.

Die Erfüllung dieser Anforderungsprofile wurden in drei sehr unterschiedlich strukturierten Distrikten im Süd-Westen Ghanas untersucht und die Resultate in diesem Artikel beschrieben.



Map 1: Location of Study-Area in Ghana

semblies to "coordinate, integrate and harmonise the execution of programmes and projects under approved development plans for the district and other development programmes promoted or carried out by the ministries, public corporations, departments and other statutory bodies in the district". Within the provisions of this law is the establishment of a Development Planning and Budgeting Unit (DPBU) where the planner is assigned the role of integrating development efforts.

The Changing Role of the Planner

Apart from the conventional role of the planner, Conyers and Hills² (1985) identify three roles that should be played by the planner to be able to manage the development process in an environment of constant change. These are the roles of facilitating, coordinating and negotiating. Even though there are many authorities and agencies that do not adopt this view, the concept appears to be gaining increasing support in both developed and developing countries. These roles are discussed below.

The Facilitating Role

To encourage planning both by making relevant individuals and organisations more aware of the purpose and nature of planning and by providing services the planner is able to ensure that the process progresses smoothly with minimum inconvenience for all those involved.

The Coordinating Role

As a coordinator the planner has to ensure that all individuals, organisations or groups which have some interest or expertise in a particular field are involved in planning its activities. This may mean consulting them, collecting information from them or on their behalf, making sure that they attend relevant meetings and keeping them informed of relevant development.

The Negotiating Role

As a negotiator, his role is to try to resolve conflicts between various individuals and groups in order to reach decisions which are in line with certain agreed goals and objectives. These must be realistic in terms of prevailing conditions and resources and acceptable to those who will be responsible for approving and implementing them and those who will benefit (or suffer) from them.

Implications of the Roles

Two main implications are evident here, firstly, it suggests that the planner cannot work in isolation. He has to work closely with other individuals, groups and organisations including administrative and technical staff, politicians, relevant NGOs and the general public. This also means that, far from the plans representing the views of the planner himself, it becomes an outcome of a process of reconciling their different views and interests. It again means that, the planner's work includes both administrative and technical tasks such as col-

lecting and processing data, attending meetings, writing reports, compiling and presenting information on implementation progress. It also means that he should spend a lot of time talking to people to find out about the problems and needs. This, then is a different view of the "conventional planner" who rarely leaves the office. In order to reinforce the alternative concept of the role of the planner "the myth of planners being a group of specialised technicians somewhere up in the planning department should be replaced by the notion of planners as people who are involved in the day-to-day activities of the government." (International Union of Local Authorities, 1967 in Conyers and Hills,³ 1985).

Experience from the Three Districts

The experience from the three districts are compiled into "performance rates" showing the extent to which a specific activity under each of these roles are being carried out by planners in the districts. A Likert scale has been used to place the responses which have been scored. The actual score for all the roles in a particular district is calculated as a ratio of total achievable score and expressed as a percentage. This is known as the performance rate. A "poor" score implies the role is not being performed at all, a "fair" score, that the role is limited, a "good" score means an average performance and a "very good" score is what is expected to be the ideal. For a complete view of the results, see table 1.

ROLES	DISTRICTS										
	STMA (1)			MWED (2)			NED (3)				
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3
Facilitator											
Date collection and analysis											
Organising Meetings											
Writing Reports											
Popularising culture of planning											
Coordinator											
Consulting with Communities											
Consulting with Decentralised Departments											
Consulting with NGOs											
Making sure meetings are attended											
Collecting data for above groups											
Keeping people informed of relevant developments											
Negotiator											
Identifying potential conflicts											
Conflict Resolution											
Contact with political leaders											
Implementation of accepted resolutions											
Performance Rate	62.5 %				51.8 %				42.8 %		

Total achievable score = 56 pts, score for (1) = 35, performance rate = 35 x 100 = 62.5

Table 1: Performance Rate of Planners in the District

The STMA (Sekondi-Takoradi Metropolitan Assembly) and the MWED (Mpohor Wassa East) appear to have good performance rates while the NED (Nzima East) scores a very low points. This is understandable in the sense that the STMA being a metropolis has access to qualified personnel, the seat of political power and other facilities which enhance the work of the planner. In the MWED a whole year's experience of the district with the SPRING programme of the Department of Planning (UST) in the preparation of a development plan affords them the opportunity to learn about planning. The NED on the other hand is limited because of the absence of the opportunities mentioned above.

The main findings of from the table and study in general are as follows:

1. Despite attempts at decentralisation development appears to be concentrated in the cities.
2. There is the need for more support in terms of personnel, equipment and finances to assist the planner from his functions.
3. The planners themselves need further training in some aspects of planning in order to bridge the gap between expectations and actual performance.
4. Established administrative structures do not permit the planner at all times to perform his planning functions. There is sometimes a silent conflict between the planner and the administrators.
5. There is a need for a constant dialogue between the planner and the politicians to be able to achieve specific targets of planning.
6. Despite many constraints, a conscious effort is being made to integrate individuals and groups in all aspects of planning.

Resolving the Emerging Issues

There is real need for government to increase its support towards the establishment of the DPBUs (Development Planning and Budgeting Units) since they are a key component in the decentralisation process. The support should come in the form of finances, equipment and materials which will enhance the planner's role in the development process. In addition, there is the need for training of personnel who collaborate with the planner in his work. Before this is done, training needs assessment should be conducted in order to provide the requisite skills, attitudes and knowledge.

The discussion of the role of the planner in managing the development process in an environment of constant change has obvious implications for the education and training of planning personnel. The planner's education should contain specific areas of knowledge needed to manage development. These areas include:

- Knowledge of the process of development and all the policies that derive from them;
- The nature of the planning process and its response to the problems of people;
- The socio-political environment within which planning is executed;
- The organisational structure and procedures of government and the role of planning agencies and professional planners in this structure; and
- Specific planning techniques, e.g. communication and problem-solving skills.

To make planning more effective and to allow the planner to perform his roles more efficiently, there is the need to clearly define the tasks and duties to be performed at the local level. This will ensure that the planner is not saddled with tasks unrelated to his profession but rather able to mobilise people to carry out various tasks.

Existing administrative structures and procedures should be made more responsive to planning by incorporating the administrators in the planning process. A constant dialogue with all those involved in one way or the other will provide the environment which will assist planners to achieve set objectives.

There is the need to build upon current interest of communities to participate in the process of development. More emphasis should be placed on their contribution and how to mobilise their maximum support.

Conclusion

In an environment of constant change planners should be able to respond to the aspirations of society and manage the process of development to achieve concrete results. The situation in the three districts has demonstrated the need to concentrate on the "new role" of the planner as a coordinator, facilitator and negotiator to be able to cope with the increasing challenges of development.

Footnotes and References

- 1 SPRING 1991-92 "A Development Plan for the Mpoho-Wassa East District, 1993-2007.
2/3 Conyers D., Hills J. 1985 An Introduction to Development Planning in the Third World. London, John Wiley and Sons.

INTERNATIONALE LANDMINEN KAMPAGNE

BEGINN DER GROSSEN MINEN KAMPAGNE ZUM MITMACHEN

Hamburg 19./14./26./27. Sept.
 • Bremen 20-23. Sept.
 • Lüneburg 16./17. Sept.
 3.-7. Okt. Berlin •
 30. Sept. Magdeburg •
 • Herne 7./8. Sept.
 • Duisburg 1. Sept.
 • Bochum 3./4./5. Sept.
 • Wuppertal 11. Sept.
 • Nürnberg 30. Okt./1. Nov.
 • Tübingen 11./12. Nov.
 • Konstanz 15./16. Nov.

Mit einer Wanderausstellung & einem konstruierten Minenteppich, der Explosionen simuliert, wollen wir auf die "Nebenschäden" eines Vernichtungsfeldzuges gegen die Menschen und gegen diesen Globus hinweisen. Wollen Druck auf die Verantwortlichen in Politik & Wirtschaft machen.

Besuchen Sie uns. Nehmen Sie teil an unserer Aktion.

Das gültigste Bild dieser Welt ist heute das einer einzigen Explosionszeichnung. 120 Millionen verstreute Landminen perforieren den Globus, bleiben als "Nebenschäden" den Zuschauern in der ersten Reihe real erspart. Multiplizieren Zerstörung, Tod, Leid. Hunderttausendfach. Unbeschreibbar in der Sprache der Nichtbetroffenen.

Für das weltweite Verbot der Produktion, des Exports und der Anwendung von Landminen.

Wenn Sie weitere Informationen wünschen, die Aktion aktiv in Ihrer Stadt unterstützen möchten, melden Sie sich bitte bei medico international.

medico
 international
 Obermainanlage 7 ♦ 60314 Frankfurt ♦ Tel.: 069/24438-0

The Management Dimension of Planning

Experiences from the Philippines

Teresa D. Regino

Zusammenfassung

Teresa D. Regino faßt ihre Erfahrungen bei der Planung und Durchführung umfassender Programme zur Förderung der Klein- und Mittelindustrie in den philippinischen Provinzen zusammen.

Hierbei tritt der Planer als Vermittler zwischen staatlichen Zielen und den Interessen der privaten Wirtschaft auf.

Diese Aufgabe stellt an die Planer neue Anforderungen, die über ihre übliche Ausbildung hinausgehen. Neben einer Reihe unterstützender Planungsmethoden und Techniken gehören dazu Management-Fähigkeiten, Entscheidungsvermögen, Kommunikationsgeschick und persönliche Führungsqualitäten, die mit zusätzlichen Trainingskursen und in der täglichen Arbeit entwickelt und gestärkt werden können.

Introduction

The last 3 years have been a time of extraordinary ferment in the Philippines – not only in the political sphere but more particularly in the economy.

At the Department of Trade and Industry, we consider the job of policy formulation and planning as a way to ensure that the gains of the past and the opportunities of the moment are translated into meaningful breakthroughs in the future.

Mainly, planning's role since last year was directed at fostering government-private sector cooperation in the work of economic revival and fostering an at-

Teresa D. Regino, MA, Trade & Industry Development Specialist, Chief of Department of Trade and Industry, Philippines. Participant of SPRING-course in 1991.

mosphere that enables business to thrive and grow. In this case, planners have to work with private industry leaders who provided the technical expertise and advice which we at the Department has come to rely upon to build consensus, commitment and support for industry planning and implementation. And here the management aspect of planning played an essential role – most especially in plan implementation.

The succeeding discussion would dwell particularly on this writer's experience as head of a division that plans, develops, and administers a comprehensive programme for the promotion and development of cottage, small and medium industries in the province. (See attached area coverage).

New Tasks of the Planner

The task of the planner to perform the technical aspects of analysis and design of development plan is still there. However, more tasks have been added. Initially, it is just the supervisory aspect, meaning overlooking the stages of analysis and the formulation of the design plan; but it progresses to giving direction and eventually taking control in carrying out the desired business affairs.

This is not overnight re-orientation. Imagine the enthusiasm of the planner to apply his acquired skills and be con-

fronted by hostilities, biased reactions and a "no-no" attitude from among his peers. Rather than drop out from the scene, it poses a challenge to the planner. A determined planner has to adjust his skills – improvise, if necessary, inject tactics and establish credibility. Therefore, the role of the planner has changed to adopt to the conditions of his environment. That environment is at once physical and non-physical. It provides both possibilities and constraints; and as much as possible, the planner should take into account to expand the possibilities and transcend the constraints.

In these new tasks of the planner, one must bear in mind that decision-making is vital. A planner must have a full grasp of all sides of the issues – be it political, economical, ecological and cultural for him to contribute and apply a judicious decision-making process.

Levels on which the Planner Operates

The planner operates on two levels, namely: provincial/district level and sectoral/industry level. Between these 2 levels, the provincial/district level is always accomplished first. The planner sees to it that resources – both raw materials and skills present are identified in each district. Likewise, strengths and weaknesses and/or comparative advantages per district are established, after which

Province of Batangas				
Political Subdivisions	Land Area	No. of 1989 Population	Municipalities	No. of Cities
District I (Sugar, Aqua-culture & Tourism Area)	912 sqkm	361,412	8	-
District II (Industrial Area)	694 sqkm	361,115	6	1
District III (Taal Lake Shore Area)	535 sqkm	321,645	12	-
District IV (Agri-business Area)	1,024 sqkm	403,502	6	1
Total	3,166 sqkm	1,481,854	32	2
Total Barangays: 1,080	316,581 ha	2.04 % growth rate		

the prioritized sectors/industries are identified which will then be the basis of the sectoral/industry level of planning.

The other responsibilities of the planner which are applicable to both levels are the following:

- takes charge of the study preparation, planning and implementation, and evaluation of industries;
- recommends policies and standards, objectives and priorities and likely directions in the promotion and development of these industries;
- draws and promulgates rules and regulations necessary in carrying out established policies and standards;
- plans and supervises the industry studies and sectoral programmes of prioritized industries; and
- enlists the opinions and suggestions of the private sectors and other government agencies through the dialogues and public hearings on the implementation of government programmes in the achievement of the economy's goals.

As stated in the last responsibility, a government – private sector collaboration is ensued in both levels. Underlying the government-private sector teamwork is the basic belief in free enterprise: private sector is the main agent for moving commerce and industry while government provides the stimulants, policy framework and support systems that will lead to the greatest good of the greatest number.

All in all, the planner, in his new management task, works to achieve the bottomline target of increase in investments, exports, and employment of the province.

Techniques and Methods used

The following have been most useful in the conduct of planning workshops as well as in the planner's daily work:

- problem tree analysis
- potential analysis
- objective tree analysis
- selecting strategies
- techniques used in plan of operations: flowchart, gantt chart, bar chart, regular workplans (quarterly, six-monthly, and annually)
- techniques in making survey questionnaires
- data analysis (from surveys) and
- monitoring and evaluation systems

The first four techniques usually make-up the modules used for the planning workshops held every beginning of the

semester. These techniques are of assistance in the formulation of the trade and industry direction of the province together with making programme adjustments and/or new programmes.

The rest of the techniques/methods are applied or part of the planner's daily/regular work. These make things easy for the planner as systems have been developed through the methods. As such the planner is able to cope/resolve critical industry issues and concerns.

Training and Preparation of Planner to Meet Management Requirements

Not only should a planner be equipped with the necessary planning techniques and methods for him to carry out his business affairs, but in order to meet management requirements, he should have acquired the essential skills which would support him in his new role. These skills encompass more than the technical aspect of planning and may include the following:

A. Management Skills

1. *Developing/Monitoring People* – developing the skills and competencies of subordinates through training and development activities related to current and future jobs.
2. *Control* – establishing procedures to monitor and/or regulate processes, tasks, or activities of subordinates and job activities and responsibilities. Taking action to monitor the results of delegated assignments or projects.
3. *Organizing* – establishing a course of action for self and/or others to accomplish a specific goal.
4. *Leading* – utilization of appropriate interpersonal styles and methods or in guiding individuals (subordinates, peers, superiors) or groups towards task accomplished.

B. Decision-Making

1. *Analysis* – relating and comparing data from different sources, identifying issues, securing relevant information, and identifying relationships.
2. *Judgement* – developing alternative courses of action and making decisions which are based on logical assumptions and which reflect factual information.
3. *Decisiveness* – readiness to make decisions, render judgements, take action or commit oneself.

C. Communication Skills

1. *Oral Communication* – effective expression in individual or group situations, ability to express himself clearly.
2. *Written Communication* – clear expression of ideas in writing and in good grammatical form.

D. General Behaviour

1. *Initiative* – active attempts to influence events to achieve goals; self-starting than passively accepting. Taking action to achieve goals beyond what is necessary called for; originating actions.
2. *Work Standards* – setting high goals or standards of performance.
3. *Flexibility* – modifying behaviour to reach a goal, showing receptivity to change and new approaches.
4. *Creativity* – generating and/or recognizing imaginative, creative solutions in work-related situations.
5. *Team Spirit* – ability to get along well with people and to elicit their cooperation, indicating a consideration for their feeling and needs.

The skills in management, decision-making, and communication could be introduced through a managerial training which maybe designed to incorporate on regular updated planning workshops/trainings that a planner should be provided with. The general behaviour components could be developed within the planner, if he is trained and practiced in the right perspective.

A newsletter could also well provide the planner with updates in planning concepts, ideas, experiences, and linkages with planning institutions.

Another kind of seminar which maybe of good use to the planner in performing his new task is a seminar on value orientation or value enhancement. The new role of the planner requires him to have good decision-making skills. This seminar will inculcate in a planner or will make him aware of what his values are, since the reason one does, or does not do, certain things often depends on his values.

Wandel in Planungssystem und Planungspraxis in Algerien während der letzten Dekade

Mustapha Abdelli

Summary

After 30 years of national independence, the urban planning system in Algeria is still being formed and has experienced some important changes, especially during the last decade. In a context of dramatic population increase and deep economic crisis, the state has been exposed to social and political tensions, which led to a boom of urban planning and to political and constitutional reforms. Despite such changes as decentralized planning, more liberal real estate laws, and an array of new planning instruments, the implementation of urban planning is in many cases still blocked by missing executive laws and unforeseen local conditions. With the end of the once important public housing program came an increase of unauthorized self construction, which local authorities were unable to handle. The sweeping legalization of self-built houses without a guiding concept implied the insignificance of construction laws and urban planning. Facing this situation, the author is pleading for a new vision of planning, based on citizen participation.

Drei Jahrzehnte nach Erlangung der Unabhängigkeit des Landes ist das nationale Planungssystem in Algerien immer noch im Entstehen. Diese ganze Zeit hindurch hat sich die Planung sowohl parallel zu strukturellen Veränderungen entwickelt als auch parallel zu den in jeder Phase aktuellen Leitbildern.

Ausgehend von unzulänglichen Budgets und einer geringen Verfügbarkeit von

Mustapha Abdelli, Architekt und Stadtplaner, Dozent an der EPAU (Ecole Polytechnique d'Architecture et d'Urbanisme) in Algier

Redaktionelle Bearbeitung und Übertragung aus dem Französischen: Klaus Teschner

zuverlässigen Daten¹ waren die strategischen Entwicklungsziele in den ersten beiden Jahrzehnten nach der Unabhängigkeit auf die Befriedigung der grundlegenden Bedürfnisse der Bevölkerung ausgerichtet, wobei in dieser Periode folgendes erreicht wurde:

- die Bereitstellung zuverlässiger Indikatoren durch zwei Nationale Zensen (1966 und 1977), die den Planern die für die Projektierung notwendigen demographischen, ökonomischen und sozialen Daten in die Hand gaben.
- die Stärkung des politisch-administrativen Systems durch die Annahme einer neuen Verfassung (1976), durch die Wahl von Volksversammlungen (assemblées populaires) auf nationaler, Kreis- (wilaya-) und Gemeindeebene sowie durch eine verwaltungstechnische Neugliederung in Richtung auf mehr Bürgernähe.
- eine zusammenhängendere funktionelle Abstimmung der Unternehmen und eine Umstrukturierung der Landwirtschaft.
- die Schaffung der Voraussetzungen für eine bessere Verteilung der Planungsmaßnahmen sowie der Investitionen auf die einzelnen sozialen Gruppen und auf alle Landesteile.

Zu Beginn des letzten Jahrzehnts war Planung allgemein anerkannt als unverzichtbares Instrument zur Entwicklung des Landes.

Kontext und Bedingungen der Planung

Im Laufe des letzten Jahrzehnts profitierten die Planungsmaßnahmen von besseren Bedingungen als in der vorhergehenden Periode, um präzisere Vorschläge ausarbeiten zu können für die bedarfsorientierte Verteilung der Ressourcen, für die adäquate Lokalisierung

der Investitionen und für die Modalitäten der Umsetzung ihrer Programme. Man konnte von der Planung erwarten, daß sie nun phantasievoller und in ihren Prognosen genauer wäre, vor allem wenn man berücksichtigte, daß sie jetzt auf Informationen über demografisch-wirtschaftliche sowie über soziale und technische Trends zurückgreifen konnte.

Die wesentlichen bodenrechtlichen und städtebaulichen Instrumente waren bereits um 1974 / 1975 festgelegt und seither nur wenig weiterentwickelt worden. Nun wurden Probleme ihrer Anwendbarkeit und Umsetzung offensichtlich, eine Situation, zu deren Korrektur ein Dezentralisierungsprozess eingeleitet wurde, der sich in der Verwaltungsreform vom Februar 1984 konkretisierte. Durch diese Reform wurde die Anzahl der Landkreise (wilayas) und Gemeinden erhöht, um eine höhere Dichte der Verwaltungsstrukturen zu erhalten und die Verwaltung den Bürgern näherzubringen.

Ab 1985 mußten Staat und Planer sich zwingend mit zwei Hauptproblemen beschäftigen: einem starken Bevölkerungswachstum und der weltwirtschaftlich bedingten strukturellen Krise. Diese zwei Sorgen wurden schnell konkret: einerseits die Wirtschaftskrise, die ab 1986 einen Preisverfall des Erdöls einleitete, andererseits ein anhaltend starkes Bevölkerungswachstum, das den wirtschaftlichen Wachstumsrhythmus des Landes überforderte, was 1987 mit dem Dritten Nationalen Zensus sichtbar wurde. Dies implizierte, daß soziale Bedürfnisse in den Vordergrund traten und die Städte drohten, Orte sozialer und politischer "Hochspannung" zu werden.

Auf bau- und planungsrechtlicher Ebene waren bereits im Februar 1982 Baugenehmigungsverfahren und Grundstückserschließung gesetzlich geregelt worden. Um die realen Vorgänge durch Redynamisierung der Planungsmaßnah-

men auch wirklich steuern zu können, wurde am 27.01.1987 das Gesetz über Stadt- und Regionalplanung erlassen. Es etablierte neue Richtlinien zur Baulanderschließung sowie für Bau- und Umbaumaßnahmen, ausgerichtet auf eine sparsame Verwendung des Bodens und auf den Ausgleich zwischen den verschiedenen wirtschaftlichen und sozialen Interessengruppen des Landes.

Zur selben Zeit wurde die Raumplanung durch einen wachsenden Anteil dezentraler Investitionen gestärkt. Zum Beispiel stiegen die für die Erstellung kommunaler Entwicklungspläne (Plans Communaux de Développement - PCD) bewilligten Kredite beträchtlich. Diese Tendenz wurde auch durch einen Erlaß vom Januar 1989 bestärkt, welcher die Infrastrukturplanung, für die bisher sektorielle Zuständigkeiten galten, der kommunalen Entwicklungsplanung unterstellte.

Während dieses letzten Jahrzehnts erlebte Algerien tiefgreifende konstitutionelle Veränderungen, die auch Aspekte des Städtebaus betrafen. So hat die neue Verfassung vom Februar 1989 nicht nur den Wandel der politischen Ordnung eingeleitet, sondern auch neue Bestimmungen zum Schutz des privaten Grundbesitzes eingeführt. Daraufhin mußte die Enteignung von Grund und Boden zu gemeinnützigen Zwecken, die bisher nach Belieben praktiziert wurde, restriktiver gehandhabt werden. So wurde auch zum ersten Mal seit 1962 in Algerien der Kauf und Verkauf von Grundstücken freigegeben.

Gleichzeitig wurden unabhängige kommunale Grundstücksagenturen gegründet, deren Aufgabe es ist, kommunale Grundbesitzreserven zu schaffen und diese gemäß städtebaulicher Vorgaben sowie unter Berücksichtigung marktwirtschaftlicher Logik zu verwalten. Enteignungen im öffentlichen Interesse sollen mit gerechten und angemessenen Entschädigungen verbunden sein.

Die administrative Neustrukturierung wurde 1990 durch eine Gesetzesnovelle über Landkreis- (wilaya-) und Gemeindeordnungen ergänzt, in der die Kompetenzen der örtlichen Mandatsträger gestärkt werden. Die neuen Verwaltungsstrukturen zielen darauf ab, durch die Schaffung von Planungsorganen auf verschiedenen geographischen Maßstabstufen die Entwicklung des Landes zu stimulieren und besser anzuleiten, da auf diese Weise die Planungsmaßnahmen bei ihrer Umsetzung auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene besser verfolgt und gelenkt werden können.

Während dieses letzten Jahrzehnts konsolidierte sich die Planung bis hin zur Festlegung von Bebauungsdichten im Zusammenhang von aufeinander abgestimmten Raumplanungsmaßnahmen. Es erschien nötig, dies mit Hilfe folgender Gesetze zu schützen und zu garantieren: dem Gesetz über Bodenpolitik, dem Städtebaugesetz sowie dem Gesetz über Staatsland, die alle 1990 erlassen wurden.

Planungssystem und Baupolitik - eine Bilanz

Stadtplanung

Im Laufe des letzten Jahrzehnts gab es eine Vielzahl von Aktivitäten im Stadtplanungs- und Baubereich, um die durch den sozialen Druck stark gestiegene Nachfrage nach Wohnraum, städtischen Dienstleistungen und städtischer Organisation mit Hilfe einer jetzt merklich stärker entwickelten Planung zu befriedigen. Bei gleichzeitig nur wenig detaillierter Ausführungsbestimmungen stellte sich jedoch wieder das Problem mangelnder Anwendbarkeit und Umsetzbarkeit vorgeschlagener Maßnahmen. Parallel dazu wurde mit dem wachsenden Umfang der Planungen eine Senkung des qualitativen Niveaus der Planungsleistungen sichtbar.

Das starke Bevölkerungswachstum und die Spannung aufgrund der internationalen Krise haben während dieses Jahrzehnts dazu geführt, daß Reformen besonders auf dem Gebiet der Bodenordnung eingeleitet sowie die städtischen Verwaltungssatzungen in Richtung auf größere Offenheit und stärkere Dezentralisierung umgearbeitet wurden. In diesem Zusammenhang haben die Städte immer stärker Probleme auf Verwaltungsebene erfahren, da auf der Suche nach mehr Effizienz sowie nach Ausnutzung lokaler Ressourcen und Dynamiken die Verwaltungsabläufe ständig verändert wurden.



Abb 1: Spekulativer Wohnungsbau 1992 "Projekt Saharaoui" in Ben Aknoun, Algier (Foto: K. Teschner)

Die Planung folgte in den vorausgegangenen zwei Jahrzehnten einer sehr voluntaristischen Konzeption, ohne enge Beziehungen auf institutioneller Ebene zwischen Raumplanung und Stadtplanung einerseits und ökonomischer Planung andererseits. Dagegen präzisiert das Städtebaugesetz vom 2.12.1990, das neue Instrumente für Infrastruktur- und Stadtplanung einführt, in Artikel 11 folgendes:

"Die Instrumente der Infrastruktur- und Stadtplanung legen den Rahmen fest für die Infrastrukturausstattung der betroffenen Gebiete und bestimmen städtebauliche Vorgaben und Gestaltungsregeln. Sie definieren insbesondere Bestimmungen, die einerseits ermöglichen sollen, die vorhandenen Flächen sparsam und rationell zu nutzen, Ackerland und sensible Bereiche, wie Landschaften und historische Orte zu schützen; andererseits Flächen vorzusehen für Wirtschaft, Gemeinbedarf und sonstige Bauaktivitäten, die die gegenwärtige und zukünftige Nachfrage an kollektiven Dienstleistungs- und Versorgungseinrichtungen sowie an Wohnungen berücksichtigen. Sie legen auch Bestimmungen fest für die bauliche und infrastrukturelle Vorsorge gegen Naturkatastrophen."

Nach diesem Gesetz sind als neue städtebauliche Instrumente Rahmenpläne für Infrastruktur- und Stadtentwicklung (plans directeurs d'aménagement et d'urbanisme - PDAU) sowie Flächennutzungspläne (plans d'occupations des sols - POS) vorgesehen, die die bisherigen Stadtentwicklungspläne (plans directeurs d'urbanisme - PUD) ersetzen.

Der Rahmenplan für Infrastruktur- und Stadtentwicklung (PDAU) als Instrument der Raumplanung und der städtischen Verwaltung besteht aus schriftlich fixierten Bestimmungen sowie einem graphischen Teil und definiert die generelle Bodennutzung. Der Flächennutzungsplan (POS) macht detaillierte Aussagen über Bodennutzungsrechte und Bebauung. Gegen ihn kann Einspruch erhoben werden.

Bodenordnung

Mit Liberalisierung der Transaktionsmöglichkeiten für Grundstückseigentum und mit neuen Richtlinien für die Bodenordnung und Ausweisung von Bauland stellen die Verfassungsnovelle von 1989 sowie das Bodenordnungs- und das Städtebaugesetz (beide von 1990) alte Grundsätze in Frage, insbesondere die bisher gültige Einschränkung des Rechts auf Bodeneigentum.

Wegen seiner vitalen Bedeutung für die Raumplanung sollte das Grundstückseigentum jedoch nicht einfach freigegeben und dem Druck und den Mängeln des Marktes ausgeliefert sein. Sonst könnte es als eine der Hauptquellen für die Anhäufung von Reichtum dazu beitragen, die soziale Ungerechtigkeit noch zu verschärfen. Ohne ein wirksames Reglement können Eigentumsverhältnisse sogar zu einem Haupthindernis für Planung und für die Ausübung einer sozialen Politik bei Wohnungsbau und öffentlichen Einrichtungen werden.

Staatliche Kontrolle über Flächennutzungen ist unerlässlich für den Schutz des Bodens, der wichtiger Teil der natürlichen Ressourcen und der von Menschen geschaffenen Umwelt ist, wie auch von Bedeutung für die Verwirklichung der Zielsetzungen und Strategien der Raumplanung. Zur effektiven Durchführung dieser Kontrolle sollte ein angemessenes Steuerwesen installiert werden, das die private Abschöpfung der spekulativen Gewinne aus Verkäufen und Nutzungsänderungen des Bodens verhindert.

Die städtebauliche Praxis

In der Praxis des Städtebaus spielten erstens die als "Neue Städtische Wohngebiete" (zones d'habitat urbain nouvelles - ZHUN) definierten Neubauzonen des sozialen Wohnungsbaus eine Rolle, zweitens die als "Eingriffe in vorhandene Stadtgefüge" bezeichneten Sanierungsvorhaben (interventions sur les tissus urbains existants - ITUE) sowie drittens "lotissements", Grundstücksausweisun-



Abb 2: "ZHUN" im Südosten Algiers: Cité Badjarah, 1976, Arch. Rose (Foto: M. Deluz)

gen für den privaten Wohnungsbau. Daneben gab es eine beachtliche städtebauliche Entwicklung durch irregulären Selbstbau.

a) "Neue Städtische Wohngebiete" (ZHUN):

Die Planung der "Neuen Städtischen Wohngebiete", fast ausschließlich von öffentlichen Planungsbüros auf Basis einer 1975 definierten Vorgehensweise betrieben, war in jüngster Zeit Ziel heftiger Kritik. Bei dieser Kritik sollte jedoch berücksichtigt werden, daß die Unangemessenheit dieser Planungsprozedur nicht allzusehr der Projektleitung angelastet werden kann, sondern daß diese Vorgehensweise schlichtweg die festgelegte Methode zur Bereitstellung und Er-

schließung von Bauland für öffentlichen Wohnungsbau war. Im Laufe des letzten Jahrzehnts wurden fast alle öffentlichen Wohnungsbauvorhaben aus Finanzmangel eingestellt, die Planung "Neuer Städtischer Wohngebiete" wurde gleichzeitig zugunsten kleinteiliger Maßnahmen aufgegeben.²

b) "Eingriffe in vorhandene Stadtgefüge" (ITUE)

Zwischen 1980 und 1986 wurden 134 Sanierungsplanungen (ITUE) auf Staatskosten durchgeführt. Eine 1987 durchgeführte Evaluierung ergab, daß erst bei 12 Planungen mit der Umsetzung begonnen und daß keines der Vorhaben fertiggestellt worden war. Man kann diese Situation mit der Komplexität solcher Maßnahmen erklären und damit, daß diese nicht die reale Situation Algiers berücksichtigen. Im allgemeinen ist die Sanierungsplanung vor Ort mit einem äußerst dynamischen kommunalem Wachstum bei bestehender schwerer Wohnungskrise konfrontiert.

Andererseits ließ die Untersuchung der Stadtgefüge nicht tolerierbare Zustände sichtbar werden: Schmutz, Zerfall der historischen Zentren, fehlende Instandhaltung und eine Zunahme illegaler Baumaßnahmen. In einer 1989 aufgestellten Bilanz wird festgestellt, Sanierungsplanungen (ITUE) seien zu schwerfällig und zu kostspielig, und es wird empfohlen, sie in Richtung besserer Effizienz zu verändern. Dazu sei es wichtig, eine Methode zu wählen, die schon im Vorfeld Angemessenheit und Sinn der Projektziele abschätzt, um das Programm und seine voraussichtlichen Kosten daran messen zu können.



Abb 3: Geplante Sanierung "auf Eis" - die Casbah von Algier verfällt (Foto: K. Teschner)

c) Grundstücksausweisungen für den privaten Wohnungsbau ("lotissements")

Der Ansatz, Grundstücke für den privaten Wohnungsbau auszuweisen, wurde hauptsächlich im Schutze eines Gesetzes von 1974 über öffentliche Bodenreserven vorangetrieben. Bis 1989 gab es ca. 500.000 auf diese Weise ausgewiesene Parzellen, von denen 312.000 immer noch brach lagen und nur 56.000 erschlossen waren. Auf diesen Parzellen wurden 63.000 Gebäude fertiggestellt, fast 100.000 sind noch im Bau.

Bis 1984 wurden solche Parzellierungs- und Erschließungsmaßnahmen hauptsächlich von den Gemeindeverwaltungen (A.P.C.) im Rahmen öffentlicher Bodenreserven abgewickelt, was letztendlich eine Kostenübernahme durch den Staat implizierte. 1986 wurde diese Form der Subvention offiziell abgeschafft bei gleichzeitiger Infragestellung der auf dieser Grundlage erworbenen Rechtstitel. So war diese Politik zur Erschließung städtischen Bodens jedoch nicht mehr attraktiv und eine Änderung des Konzepts erschien notwendig. Die hauptsächlichste Änderung, die inzwischen eingeführt wurde, ist eine merkliche Verkleinerung der ausgewiesenen Parzellen für den Bau von Einfamilienhäusern.

d) Selbstbau

Wenn man die Ergebnisse der Zensen von 1977 und 1987 vergleicht, die eine unerklärliche Zunahme des Gebäudebestands aufweisen, scheint es so, als könnten privat durchgeführte Baumaßnahmen nicht sonderlich kontrolliert werden. Laut Statistik wurden 1986 46.000, 1987 51.000 und 1988 84.000 Baugenehmigungen ausgestellt, gleichzeitig entstanden jeweils mehrere 100.000 ohne Genehmigung erstellte Wohnbauten.

In Anbetracht dieser Anzahl irregulärer Bauten verstricken sich Planung und Verwaltung in ihre eigenen Widersprüche. Die peinliche Realität des Phänomens illegaler Bauten bleibt in der Diskussion oft und bei Ausarbeitung von Plänen immer ausgeblendet, was dazu führt, daß Pläne und Statistiken kein realistisches Bild der Situation wiedergeben. Es bedarf keiner Erklärung, wie prekär solch eine Politik der Ausgrenzung irregulärer Prozesse ist.

Die Beständigkeit und die Fortentwicklung dieses Phänomens ist das Ergebnis einer unseligen Verfilzung gemeinsamer sowie sich ergänzender Interessen

zahlreicher Lobbys, auch wenn diese unterschiedliche Ziele verfolgen. So schließt die kommunale Verwaltung die Augen, um den sozialen Druck der Nachfrage nach Wohnraum zu mindern. Den Unternehmen kommt es gelegen, über billige und jederzeit verfügbare Arbeitskräfte zu verfügen. Direkt beteiligt sind die Grundbesitzer, um vom Mehrwert zu profitieren, die Baumateriallieferanten des informellen Sektors, um ihre Ware teuer verkaufen zu können, das ganze Arsenal der Mittelsmänner, um illegale und unkontrollierbare Gewinne zu erzielen und schließlich die Bewohner, um ihr Grundbedürfnis nach Wohnraum zu befriedigen.

Zur Begrenzung der wachsenden Zahl illegaler Bauten und zur Einleitung einer "Trendwende" wurde 1985 auf ministeriellen Erlaß ein Regularisierungsmodus eingeführt. Der Erlaß sah vor, nachträglich Baugenehmigungen zu erteilen, die mit Zahlung einer Geldstrafe verbunden sind, deren Höhe von der Konstruktionsart des Gebäudes abhängt.

Eine Bilanz dieser Regularisierungsmaßnahmen zeigte, daß hierbei von Seiten örtlicher Behörden Zwangsmittel eingesetzt wurden. Ein neuer Erlaß von Mai 1988 untersagte diese Zwangsmethoden. Damit war zwar nicht aller Druck lokaler Autoritäten auf die Besitzer der Schwarzbauten beseitigt, jedoch wurde jetzt tendenziell eine Regularisierungspolitik ohne jegliche Strafen eingeführt. Selbst wenn die oben erwähnten Parteien dafür verschiedene Motive hatten, so führte diese neue Toleranz gegenüber ungenehmigten Bauten mit Verzicht auf jegliche Abschreckung zu einer neuen Welle irregulärer Bautätigkeit, womit gleichzeitig diejenigen Bürger vor den Kopf gestoßen wurden, die sich an die Baubestimmungen hielten.

Schlußfolgerung

Wenn es einen Schluß zu ziehen gibt aus der beschriebenen Entwicklung der Raumplanung während dieses letzten Jahrzehnts, so wäre zunächst einmal zu sagen, daß es nicht möglich ist, von heute auf morgen radikale Veränderungen durchzuführen. Die öffentliche Planung wird ihre Effizienz jedoch auch langfristig nicht verbessern können, wenn sie halbe Sachen macht oder zögert.

Veränderungen sind nur möglich, wenn die Planer ihr Rollenverständnis und ihre Position modifizieren, da sie in der momentanen konjunkturellen Krise äußerst angreifbar sind, einer Krise, die charakterisiert ist durch schnellen gesellschaftlichen Wandel und vielerlei soziale Konflikte um die Verteilung der Ressourcen. Dabei geht es darum, geeignete Formen zur Organisation gewünschter Veränderungen zu finden, bei denen die Stadtplanung nicht als "bürokratischer Filter" den wirklichen Prozessen gegenübersteht sondern in ihrer Praxis an partizipativen Ansätzen orientiert ist.

Fußnoten

1 Fast alle Archive und Kataster waren 1962 von der ehemaligen Kolonialmacht Frankreich außer Landes gebracht worden (A.d.Ü.)

2 Eine ausführliche Darstellung der ZHUN und der für solche Großsiedlungszonen typischen Probleme ist nachzulesen in einem bereits früher in TRIALOG erschienenen Artikel des gleichen Autors:

M. Abdelli, "Großsiedlungsbau in Algerien - Anspruch und Wirklichkeit der Neuen Städtischen Wohngebiete (ZHUN)", TRIALOG 37, S. 12-15.



Abb 4: "Lotissement" an der südlichen Peripherie von Algier, 1992

(Foto: K. Teschner)

Urban Planning Methods in Nepal I – The First Application of the Integrated Action Planning Approach (IAP) in Nepal

Bernhard Heinrichs

Why abandon conventional Planning?

Nepal's urban sector is still very small. It consists of 36 officially designed municipalities ten of which have an urban population of less than 10,000. Despite being at this embryonic stage of urbanization there is a growing consciousness in Nepal that even small urban centers need some planning for their physical development in order to improve the living conditions of their inhabitants, to make optimal use of extremely limited financial resources and to prevent further deterioration of their environment.

Professional urban planners are very scarce in towns throughout Nepal. Not a single town, not even one of the four with more than 100,000 inhabitants, has its own town planner. A few towns have an engineer, the small ones an overseer only. Town plans do exist. However, these have been prepared by a national agency or a foreign-aided project in the capital of Kathmandu, not in the concerned locality. These plans are treated by the local authorities with benign neglect.

There is a dilemma: on the one hand, urban planners cannot be made available to the majority of towns, not even on deputation from the Department of Housing and Urban Development. On the other, planning with the people at their locality rather than from outside for the people is a must for successful self-reliant urban development. The answer to this problem was clear: better to plan without planners than without the concerned local people. So the Department has decided to train their district engi-

Dr. Bernhard Heinrichs, planner and economist, is head of the physical planning and tourism development division in the Ministry of Economics of the state Mecklenburg-Vorpommern, Germany; he was GTZ-teamleader of the *udle*-project in Nepal from 1987-90.

neers to take over planning tasks for small market towns in close cooperation with the local authorities.

This decision implies another: to abandon sophisticated planning approaches and techniques. But this can be seen as an advantage rather than a handicap. Conventional town planning is widely known – and criticized – for being time consuming, costly, very often unenforceable regarding its statutory regulations and not sufficiently oriented towards implementation. The "Urban Management Programme" executed by the World Bank and UNCHS (Habitat) to support developing countries world-wide in improving urban management puts a lot of emphasis on overcoming this conventional, unsuccessful town planning approach. To strengthen the relevance of urban planning activities UNCHS has suggested that an "integrated action planning" approach be used.¹

The Department of Housing and Urban Development, supported by the *udle*-GTZ project, has decided to test this approach because it is oriented towards rapid implementation. The following features were seen particularly attractive:

- linking planning with the annual budget cycle of the central line agencies as well as of the district and local authorities
- incorporating political and participatory consultations into the planning process and
- simplifying and shortening the planning cycle.

A practical test carried out in the small rural district headquarters of Dhading Besi had a two fold objective:

1. to train district engineers in a simple methodology for multi-sectoral development planning based on the interaction of the following four key elements: perceived problems, involved institutions, the scarce resource base and locally defined goals;
2. to provide the market town Dhading Besi with an action plan consisting of priority projects linked to a rudimentary physical development plan.

The action planning process and its results

In accordance with the two-fold objectives, the action planning for Dhading Besi was organized as on-the-job training for 27 district engineers using four Nepali and two foreign planners as trainers in a 3-week workshop. The local people were involved not only in identifying problems and setting goals and priorities, but also in very practical work such as a community self-survey covering 100% of the households in a few days time.

The main activities and their duration is shown below.²

The analytical work is summarized and presented as "Constraints and Opportunities". In accordance with the action planning principles, the main output is a list of priority projects identified by the workshop participants in conjunction

Activity	Duration ³
1. Rapid data collection and analysis including analysis of existing projects	6 days
2. Production of base maps and analytical maps (thematic overlays)	7 days
3. Problem identification and Diagnosis (interviews, surveys)	7 days
4. Institutional and Resource assessment	5 days
5. Review of goals	3 days
6. Priority project identification and design	6 days
7. Indicative Physical Development Plan	3 days

The first article by Heinrichs describes the initial stage of Integrated Action Planning (IAP) application in 1989: Training engineers in basic urban planning skills. The second article, written in September 1993 by Jigbar and Lojewski, concentrates on the later IAP training activities and the transfer of IAP to an operational planning tool. It describes the operational application of IAP in selected Municipalities in order to respond to the needs in urban planning mainly by identifying, financing and implementing projects related to urban development.*

Following additional background information:

The Department of Housing and Urban Development (DHUD) of His Majesty's Government of Nepal (HMG) supported by the GTZ sponsored Urban Development through Local Efforts Project (*udle*) has been involved for more than four years in adapting the Integrated Action Planning approach (IAP) to planning conditions and requirements in Nepal. The IAP approach is a "by-product" of the UNDP Urban Management Programme, which is jointly executed by UNCHS and the World Bank. The original background paper on IAP was prepared by IHS Rotterdam acting as consultants to UNCHS. In contrast to conventional planning techniques IAP is

- conducted quickly using techniques of rapid but comprehensive data collection and analysis within a two months planning period on site;
- applied in a flexible, dynamic and situation-specific way;
- promotional, feasible and implementation-oriented;
- not restricted to physical dimensions but deals also with socio-economic, institutional, financial and managerial aspects;
- community driven and considered more appropriate to a rapidly changing situation.

udle supports all 36 Municipalities of Nepal in close collaboration with various agencies of HMG through strengthening capabilities to manage urban development and to respond to basic needs of the urban population. The major components are:

1. Financial and instrumental support to the Town Development Fund (municipal bank) which finances infrastructure, environmental, income-generating and social projects;
2. Management and conceptual support to the Urban Development Training Centre which trains municipal councilors, administrative and technical staff and functions as a lobbying platform for all the Municipalities of Nepal;
3. On-site advisory services for the Municipalities in management, organisation development and administrative problems, in financial and taxation questions, and in the operation and maintenance of computers in accounting sections of some selected Municipalities;
4. Conceptual and managerial support to the Department of Housing and Urban Development in applying appropriate planning tools and preparing the required legal instruments.

with the local community and the local authorities in order to address the immediate and mid-term problems faced by the people of Dhading Besi. This is the promotional part of the Development Plan. The regulatory aspects were deliberately given less attention. The main emphasis is on the protection of environmentally sensitive areas with little concern about 'zoning' of built-up areas ('Indicative Physical Plan'). The latter would have been a merely academic exercise in the absence not only of effective enforcement mechanisms for development control regulations but also because there is little need for such regulations in this small market town.

Evaluation and Conclusions

One way to evaluate the success of the applying Integrated Action Planning in Dhading Besi is an assessment of how the plan was implemented. In our case the implementing agencies are either the district- and local-level elected authorities or the district-based line agencies.

Coordinated by the Local Development Officer of the district, budget provisions based on the action plan were made immediately for three projects:

- black topping and drainage for the main access road;
- river retraining work and terrace projection; and
- in-depth study of water supply improvement.

Without being implemented at this moment (1990), some conclusions from this first field application of the generalized UNCHS approach under the specific conditions of predominantly rural Nepal can already be made.

A workshop with a fixed time frame – less than 3 weeks in this case – gave the process a kind of emergency operation character. The whole planning process was condensed into an artificially short time frame. This led to several shortcomings in the intended technical output i.e., the preliminary multi-sectoral development plan. The horizontal coverage in terms of a wide range of sector work, including the identification of a priority package of 10 projects with crude implementation phasing was satisfactory. However, other parts, like the integral financial and managerial aspects were not sufficiently elaborated. The advantage of the workshop-style planning was the high profile and enhanced attention the planning received from the local community and the local authorities

when initiated through a formal opening ceremony and carried out with a large group of technical personnel.⁴

Even though it is premature to judge whether the integrated action planning approach is an adequate form of development planning within small towns in Nepal, some promising signs have been received from Dhading Besi exercise. First, the 27 district engineers and overseers with little or no formal background in planning did a much better job applying the method than the central level professional planners expected. Secondly, the local leaders easily understood the planning issues presented through this approach and participated in the discussions about development options and priorities.

It seems that the Integrated Action Planning approach is highly relevant in the context of Nepal as both a development technique and a training vehicle. Further case studies plus close observation of how Dhading Besi pilot scheme is being implemented are foreseen to obtain a sufficiently broad base from which to assess thoroughly the practicability of this approach.

Footnotes:

1 Urban management programme: Integrated Action Planning, Analysis and Synthesis Report, Draft, May 1989, UNCHS, Urban Management Group

2 District Engineers, Workshop Technical Output – Dhading Besi Integrated Action Plan, DHUD, *udle*-GTZ, Kathmandu Feb. 1990

3 The time spent on the activities appears to exceed the total length of the workshop. However, several activities were carried out in parallel.

4 See Standley, T.: District Engineers, Workshop on Integrated Action Planning, report 1 and 2, *udle*-GTZ, Kathmandu, Jan. 1990

* The following documents can be obtained in limited copies through: The Planning Adviser, *udle* Project, P.O. Box 1457, Kathmandu, Nepal, Fax: 00977-1-225767

Ministry of Housing and Physical Planning / Department of Housing and Urban Development / *udle* - Workshop Technical Output Report: Dhading Besi Integrated Action Plan, Kathmandu, March 1990

ibid - Workshop Technical Output Report: Gorkha Bazar Integrated Action Plan, Kathmandu, August 1992

ibid - Workshop Technical Output Report: Itahari Integrated Action Plan, Kathmandu, February 1993

ibid - Training Manual for Workshops on Integrated Action Planning for Small Urban Centres, 1st version July 1990, 2nd version November 1992, 3rd version March 1993

ibid - Framework for Operational Guidelines for Integrated Action Planning, Kathmandu, August 1993

Urban Planning Methods in Nepal II – Further Experiences with the Integrated Action Planning Approach (IAP) in Nepal

Jigbar Joshi, Hilmar v. Lojewski

1. Integrated Action Planning (IAP) Training Workshops in growing urban centres

Planning conditions in Nepal

Following the revolution in 1990, Nepal experienced two years of political and administrative transitory status. The conditions for any kind of planning which would incorporate the involvement of municipal representatives, community participation and action orientation were unfavorable. After the local elections in spring 1992, there is a more constructive and receptive climate for a system of town planning that can be more easily absorbed, ensuring a healthy partnership between central technical assistance and the local authorities. His Majesty's Government is, no more only verbally but also practically, committed to decentralisation and public participation. Municipalities have the opportunity of making a fresh start with publicly accountable elected local representatives supported by the new enabling legislation.

After the establishment of the municipal government structure, central planning institutions have to face a strong demand for plans, be they called "Master Plans", "Structure Plans", or "Action Plans". What is requested by the Municipal

Dr. Jigbar Joshi, Regional Planner and Economist, is Deputy Director General of the Department of Housing and Urban Development, HMG Nepal. He has been working and publishing on urban and regional development and the housing sector in Nepal for over twenty years.

Hilmar v. Lojewski, Spatial Planner, is Planning Adviser to the Department of Housing and Urban Development. He has been working with *udle/gtz* since January 1992.

The article makes use of a series of strategy, discussion and evaluation papers prepared by Terry Standley, Urban Planning and Training Consultant to DHUD and *udle*, based in Thailand, who introduced the IAP approach in Nepal.

representatives are very clear, rapid planning approaches followed by immediate implementation measures which lead to a visible improvement in living conditions in the Municipalities within a short period, notably the election period of five years. Based on the experiences derived from the IAP training workshops, Integrated Action Planning was in a strong position to be adapted to meet this new and highly demanding situation.

The IAP training programme was resumed by DHUD in early 1992. Two more workshops in non-municipal but rapidly growing urban centres were conducted. The major goal was to familiarize more district engineers and other officers from the Department of Housing and Urban Development (DHUD) with the IAP approach. Another 42 participants, including some municipal engineers and overseers have been trained in the Gorkha and Itahari workshops.

Procedure of IAP training workshops

The trainers and participants were given orientation about their workshop activities with the help of a Trainers Manual. This was drafted after the first workshop in Dhading Besi and refined after the second workshop in Gorkha Bazar. The Training Manual provides background information about the IAP approach, the basic methodology of IAP, standard workplans, descriptions of all the planning steps to be taken, inputs to be given by the trainers, and related handouts for the participants. In contrast to the first workshop, the period was extended to a full four weeks planning period on site. This contributed to overcoming the following deficiencies identified during the first workshop:

- Too much concentration on the descriptive and analytical part;
- Insufficient project preparation for following up implementation activities;

- Neglected financial and managerial aspects related to project implementation;
- Inadequate topographical mapping base for the Indicative Physical Development Plan.

Experiences with IAP training workshops in growing urban centres

The results of these two later IAP training workshops are ambivalent. On the one hand, the trainers and participants experienced an overwhelming response from the local community and its representatives showing a high expectation level which could not be met by the form of the IAP and the related projects at that time. The participatory approach and the close interaction with sectoral government agencies of the respective

Zusammenfassung

Im Rahmen des von der GTZ unterstützten Projekts "Urban Development through Local Efforts" (*udle*) wurde der Ansatz des "Integrated Action Planning" (IAP) an die Planungsbedingungen in Nepal angepasst. Die Planungsmethode des IAP ist zügig durchführbar durch schnelle aber umfassende Sammlung und Analyse der Daten in einer 2-monatigen Planungsphase "vor Ort" und schließt sozio-ökonomische, institutionelle, finanzielle und organisatorische Aspekte ein.

Der erste Artikel beschreibt das anfängliche Stadium des IAP-Einsatzes 1989: (Bau-)Ingenieuren ein Grundwissen der Stadtplanung zu vermitteln. Der zweite Artikel von 1993 konzentriert sich auf die späteren IAP Ausbildungsaktivitäten und die Übertragung des IAP in ein praxisorientiertes Planungsinstrument, mit dem städtische Entwicklungsprojekte identifiziert und durchgeführt werden.

districts again proved to be an appropriate functional procedure for project identification and implementation programming. The know-how transfer between trainers and participants with regard to simple survey methods, mapping and planning techniques¹ within a comparatively short period resulted in a considerably higher quality of the outputs.

On the other hand, the workshops demonstrated that the IAP plan production approach can hardly overcome its prevalent deficiencies, being of a non-statutory character and applied in non-municipalities as a by-product of a training exercise. Although the training principles are based on "learning by doing" and the "production workshop" technique, the primary objective is concerned with training rather than plan preparation and rather than the strengthening of the development process of the case study towns in which the workshops are based.

Impact of IAP training workshops

The previous Integrated Action Plans remained only of limited importance for the planning and investment pattern in the respective towns. Follow-up visits in the three localities have shown that apart from some road construction and drainage works which can only indirectly be linked to provisions made in the project descriptions and the Physical Development Plan, the impacts related to concrete improvement works had thus been rather limited.

A different picture can be drawn with regard to the institutional and public response towards physical and project planning. All the local bodies and a large part of the general public became highly aware of further planning and regulatory needs. Dhading Besi representatives even made a request for a refined Integrated Action Plan to face expected growth after the construction of a bridge providing improved linkage to the Kathmandu-Pokhara highway.

On their own initiative, several of the trained District Engineers applied their new planning skills in selected District Centres without the direct support of the *udle* project. Three Integrated Action Plans have been prepared in this way. The number of requests by district centres and other smaller urban centres for further plans is growing. DHUD has started to respond to these requests by its own means and makes full use of those trained in the workshops.

2. Operational IAP for Municipalities

Based on the experiences gained throughout the training workshops it was decided to develop the IAP approach as a more sophisticated instrument for application in municipalities but in a way that retains its ability to be carried out by teams composed mainly on "non-planners".

Procedure, expected outcome and workplan

DHUD sets up two Planning Teams which are staffed by personnel from the Department, from Regional and District Offices of DHUD, by one municipal political representative and at least one municipal engineer or overseer from the municipality in question. The teams include architects and engineers² and are complemented by an economist, and a statistician. It is planned to include a female sociologist and expert on community participation in the teams in fu-

ture. The two teams are supported by two to three local consultants and at the beginning and at the end of the planning cycle by one foreign consultant. The local consultants concentrate on mapping issues, the financial analysis and preparation of an investment programme. The foreign consultant mainly contributes to the combined short refresher training and orientation activity carried out before the start of fieldwork and concentrates on the monitoring and evaluation of the overall IAP process.

The selection of the municipalities covered by IAP has so far arisen from specific requests for planning assistance. It is intended to continue this request-oriented process in order to ensure an active participation, and personnel and financial contributions by the selected municipalities. Assuming a coverage of 4 to 6 municipalities per year most of the remaining municipalities could be supported in this way by the end of the current five year plan. The recommend-

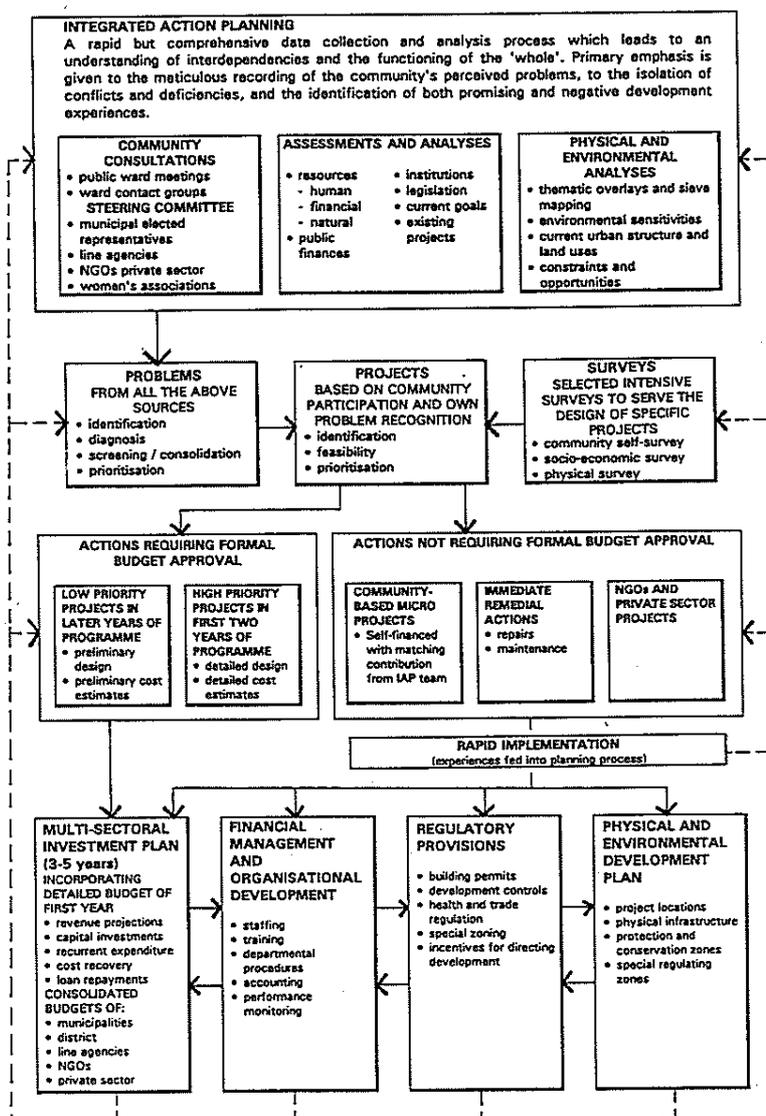


Fig. 1: Integrated Action Planning Approach (IAP)

ed planning period is ten weeks, inclusive of a reconnaissance visit and an initial week set aside for team training, orientation and detailed preparation. This extended period takes account of the need for allowing more time for community participatory activities and for project preparation than has been possible in the workshops.

The ten week period is divided (approximately) into the following:

- A reconnaissance visit of 2 to 3 days during which

- officials are provided detailed briefings,
- prepared questionnaires are distributed to line agencies, NGOs and ward members (representatives of wards),
- additional specific requests for advance data assembly are given,
- final arrangements are made on the timing of the planning activities and on logistics and accommodation, and
- the planning team rapidly assesses the scope and complexity of the situation.

- A joint orientation and training stage for the planning teams of 1 week composed of lecture presentations, group-work and exercises, familiarisation with the IAP Training Manual in the newly developed IAP Operational Guidelines, and during which the detailed workplans are developed and task assignments determined.

- A 2.5 week allocation for

- the initial structured community consultations,
- rapid data collection and analysis and
- an assessment of present conditions leading to a broad multisectoral overview concentrating on comprehensive coverage rather than selective statistical depth.

Towards the end of this period, sufficient information is assembled and synthesised to allow problems, as perceived by all the actors involved, to be clearly identified, diagnosed and prioritised.

- A stage of 3.5 weeks devoted to the translation of problems into action projects, the completion of selected detailed surveys in response to the specific requirements of priority projects and the development of identified projects into a prioritised 3 - 5 year sequence along with reliable first year budgeting. This package of action projects is then assessed to determine the requirements for regulatory provisions and the practicality of such controls in each case.

- Finally, a stage of 2 weeks is allocated for the assembly and consolidation of the total work into the plan components. The expected outcomes are:

- *Problem overview* which gives a detailed documentation of identified problems according to sectors, locations and sources of identification.
- *Project descriptions* which provide a detailed coverage of the type and design of a project, distribution of implementation tasks, implementation and financing schedule, operation and maintenance requirements and costs, and a cost recovery plan.
- *Multi-Sectoral Investment Plan (MSIP)*,³ which is composed of all the projects and related planned implementation and disbursement schedules to be completed or commenced during the 3 to 5 year plan period, and the Annual municipality budget for the fiscal year commencing in the July following the plan preparation.
- *Financial management and a broad institutional / organisational management framework* as required to support the investment plan, project implementation, operations and maintenance and the overall administration of the municipality.
- *Physical and Environmental Development Plan*, which can be considered as the envisaged Plan resulting from the proper implementation of the identified action projects and shows geographical locations of the projects, the broadly defined zones for consolidation or expansion of the urban area, and the recommendations for environmental protection and conservation. In contrast to a mere Land Use Plan it deals in rather a flexible manner with land use controls and does not apply a fixed set of categories regardless of the local situation.
- *Regulatory provisions* as required and appropriate with regard to the enforcement capability of the Municipality in order to support the projects, the physical planning and environmental components, and general development control and land use zoning.

Two teams work in parallel on two towns, following separate reconnaissance visits and a joint training period. The plan preparation is conceived as a partnership operation with elected municipal representatives, municipality officials, line agency officers, NGOs and community groups. Ongoing development initiatives are built into the planning process. After the intensive pe-

riod of ten weeks the support programme continues over the next financial year. The manner in which the planning teams are deployed for the follow-up support for finalising the annual budgets and assisting in implementation is based on the individual requirements of each municipality and the quality and extent of the available municipal human resources. The final feedback and reporting activities will form the beginning of an extended support programme involving other *udle* support components.

Experiences with operational IAP in Municipalities

The first operational planning cycle has been conducted with close reference to the IAP Training Manual. The different time-frame, expanded and refined scope of activities and the concentration on production instead of training activities required an adaptation of the Training Manual to the new requirements. Based on a detailed documentation of the working steps during the first cycle by two GTZ interns attached to the planning teams, an outline for Operational Guidelines was prepared. This covers all the organisational and planning steps for the IAP related components.

Prior and parallel to the second cycle the Planning Teams recorded all activities, required actions and considerations related to the planning cycle. The records were formulated as instructions to the planning team and inserted into the guidelines. Components F - M cover the main fieldwork period. These are broken down into sub-components and reflected in the actual workplans of the planning teams.

Further refinements to the first workplan, as shown in Figure 2, are being made in response to experience in the first cycle of operational applications. These are mainly reflected in the precision of activities related to the Multi Sectoral Investment Plan, and the introduction of two new project categories - Immediate Remedial Actions and Micro Projects, which have been introduced by the planning teams in order to give the IAP approach a clear direction towards implementation right from the planning stage. Immediate Remedial Actions aim to solve problems related to lack of maintenance and repair without physical and financial inputs by the project by identifying problems in a dialogue with the responsible agency, the Municipality or ward representatives. Micro-Projects are small-scale projects which are identified during community meetings or field re-

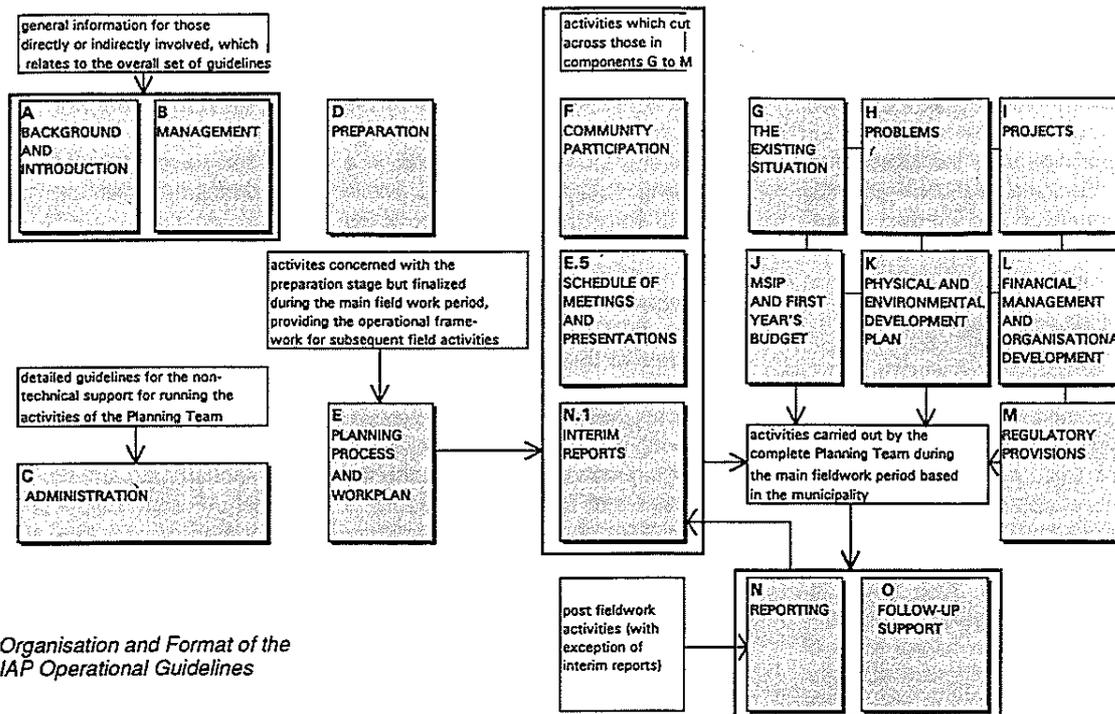


Fig. 2: Organisation and Format of the IAP Operational Guidelines

search, and can be implemented by resources of the local community but may require additional funding. This is provided to a limited extent by a fund managed by the planning team, which also offers technical expertise for the micro project design. Currently this component is still in an experimental stage.

All participants at the first and the ongoing second planning cycle have gathered new experiences in applying the refined IAP approach as a planning tool for municipalities applied by a variety of more or less experienced planners and some "non-planners" at the municipal level. The following points need mentioning:

- The establishment of a planning office for a period of two months physically and institutionally connected to the Municipal administration.
- The mixed set-up of the planning team with special respect to the smooth and effective integration of team members nominated by the Municipality.
- The problem identification, prioritisation and project identification through a ward-by-ward community participation procedure which covers the entire municipal area.
- The linking of project planning and financing and the harmonisation of the set of planned projects and their cost implications with the municipal financial estimates for a three to five years rolling period.
- The elaboration of a physical and environmental development concept

focussing on the spatial implications of the identified projects and applying simplified categories for land uses and environmental protection areas which are in line with the enforcement capabilities and capacities of the Municipality.

- The linkage and mutual complementarity to other support components directed towards the municipalities with special regard to
 - the Town Development Fund as a major financing tool for the implementation of identified projects,
 - the Financial Management component for estimating and increasing municipal revenues through improved taxation procedures and the development of the annual budget, and
 - the Management, Organisation Development and Administration component for improving the overall management and organisation capabilities of the Municipalities.

The positive ...

Community Orientation - For all the Planning Team members it is turning out to be a new and highly encouraging experience to direct the approach strongly towards the local planning needs and identified problems. The participatory community meetings have developed into a profound learning exercise for all the team members in development planning based on community and basic needs.

Investment Planning - The new MSIP component required a transformation of the identified projects into comparable sectorwise budget titles and a break down to individual project costs in order to harmonise the implementation and investment scheduling with the estimated budget for the planning period. This complex procedure though broken down stepwise and visualised in related tables meant unexpected efforts for the responsible team members. The value of the new experience in simplifying the "complexity of planning", the allocation of costs and the trade-off process required for project selection and scheduling, transparent to everybody, cannot be overemphasised. For the first time the municipal representatives were in a position to place priorities, select projects and allocate related funds in a self determined, highly transparent and democratic way.

Physical Planning - The Physical and Environmental Development Plan, though developed under extreme time pressure and with some over-simplifications which did not follow from the thorough physical analysis of the planning area, captured the attention of the municipal representatives and the public as a "multi-colour plan" amidst a lot of black and white tables and charts. Any kind of regulatory provision for the safeguarding of natural resources and the orderly development of the urban core areas was highly appreciated though further instruments still need to be developed for enforcement through the Municipality.

Joint Documentation - The documentation of the first IAP planning cycle resulted in the production of a planning report, initially written in Nepali, and a project description report, both elaborated in close collaboration with the representatives of the municipalities who frequently checked formulation and wording as well as maps and tables regarding comprehensiveness and readability.

... and the negative experiences

Time management - Both planning teams faced severe difficulties in time management and coordination of the activities of the team members. Besides it was hard to overcome the prevalent tendency to concentrate on descriptive and analytical aspects instead of conceptual and planning activities. Also the time-wise overlapping of parallel activities and the difficulty in the coordination of interview partners at different administrative levels made it almost impossible for the teams to stick to the planned time schedule.

Regulations - The quality of the Physical and Environmental Development Plan suffered from limited time transferring the results of the overlay maps prepared for the physical analysis to the plan itself. The regulatory part of the plan (priority areas for town extension, land utilisation restrictions, protected areas etc.) could not be fully brought in line with the low enforcement capabilities of the Municipalities. Taking account of the weak enforcement capabilities of the Municipalities, the lack of technical staff familiar with physical planning issues and related legal provisions, and the vested interests related to land issues prevalent in the Nepali society, it seems unavoidable that the regulatory provisions should be less stringent and more realistic.

Institutional, legal and financial set-up - An inherent deficiency of IAP is the lack of institutional, legal and financial backing. This is mainly characterised by the following:

- no formal incorporation of IAP in a planning support section within DHUD which solely takes care of the operation and follow-up of IAP cycles;
- statutory basis of the Physical Environmental Development Plan as the outcome of the IAP exercise relating to land development and land uses does not have any covering legislation;
- no legal provisions with regard to the adoption and approval procedure of urban development plans and programmes;
- only self-binding effect of the IAP through adoption by the Municipal Council;
- only partly coverage of or contribution to planning costs by DHUD and / or Municipalities;

Conclusion - In view of these limitations Integrated Action Planning still remains an experimental approach to needs oriented programme planning for and with the Municipalities. Its conceptual record looks bright, but its formalised operational future remains uncertain.

Impact of operational IAP in Municipalities

The first results after handing over of the planning documents have been encouraging compared to the previous planning efforts. In contrast to the Structure Plans, the strengths of the IAP have been fully recognized by the Municipalities. The reports have been presented and explained in detail to the Municipal Councils. The account sections of the Municipalities in close cooperation with

the Financial Analyst of *udle* have transferred most of the proposed projects for the first fiscal year of the planning period into the new annual budget. Both the Municipalities plan to adopt the IAP soon and are going to submit it to the concerned Ministry for formal approval. At this stage it will be tested whether the existing legal framework is sufficient to enact the Physical and Environmental Development Plan, or not.

3. IAP as a planning tool - Conclusions for the method

The encouraging first results of the operational IAP application cannot adequately compensate for the remaining deficiencies of the approach. Several administrative, organisational, instrumental and legal steps are still required to make the IAP a widely recognised, replicable, and sustainable development planning tool for the urban sector of Nepal.

Required steps for institutionalisation of operational IAP

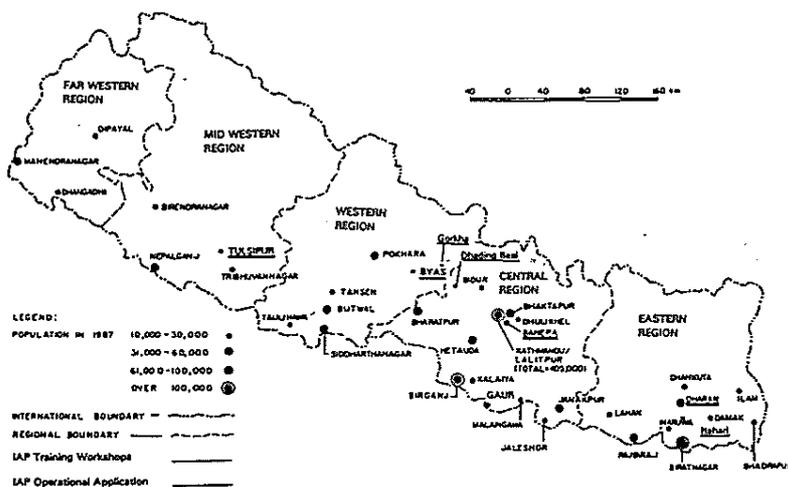
The following issues remain to be solved in order to make the IAP operational on a long term basis with a progressively declining input of foreign expertise and funds.

The administrative issue

DHUD as the assigned government agency for all the physical planning matters within the Kingdom has not yet been in the position to integrate IAP into a "Planning Support" or "IAP Section" within the Department. As a by-product of the training workshops, IAP is still a part of the training section, now called Urban Development and Research Section, which has meanwhile in course of the operationalisation of IAP taken over planning tasks. This issue would be solved through the establishment of an IAP section which takes care of the dissemination of the approach, organisation of IAP cycles, operation and follow-up activities.

The organisational issue

Personnel constraints - The IAP cycle lasting for two months requires permanent presence of the engineers deployed by DHUD on site throughout the planning period. The team members have to face a lengthy absence from Kathmandu which is widely recognised as a disincentive and poses frequent problems in staffing the teams because of non-availability (or occasionally unwillingness) of experienced IAP-staff. The centralised bias in the staffing of the



Map 1: Municipalities in Nepal / IAP Activities

planning teams could, to some extent, be reduced by a stronger integration of DHUD's personnel with the regional level personnel. This would ensure an involvement of the staff which is deployed to the 5 Regional Directorates of DHUD serving the development regions of Nepal (refer to map 1).

Follow-up mechanisms - DHUD and the related regional offices have to develop adequate mechanisms to ensure regular follow-up visits to the IAP Municipalities in order to advise the municipal staff in updating the selected set of projects and the related investment scheduling and in enforcing the Physical and Environmental Development Plans.

Operational guidelines - For sustaining the IAP programme it cannot be stressed enough that support for plan preparation alone will have a negligible impact unless plan implementation (together with all the associated management reforms) is assisted, monitored and evaluated, and the results fed back into the continuing process. This implies a continuous updating of the operational guidelines as the working tool for conducting future IAP cycles with "fresh" teams which have not yet been closely involved in the IAP approach.

The instrumental issue

Structure and Master Plans vs. IAP - The operational application of IAP is mainly a result of the lack of acceptance, due to the weak problem and action orientation of the existing Structure Plans and the non-existence of a planning tool to identify appropriate projects for implementation within a short period. The IAP approach attempts to overcome the deficiencies of the Structure Plans and define its physical planning scope in a way that it might not be recognised as a "real" Physical Development Plan, comprising all the traditional contents of a Master Plan, by "real" urban planners, planners that concentrate predominantly on physical planning issues. This runs the risk of re-introducing traditionally influenced planning methods such as population projections in order to quantify town extension areas in relation to the forecast, detailed land uses categories and zoning regulations etc. The contradiction is obvious: though IAP is a flexible approach and capable of responding to different planning requirements it should not be misutilised to open the way again for non-verifiable, non-applicable, irrelevant and non-enforceable plan contents through the backdoor. This would mean putting the successful start of a needs-based, decentralised

and implementation-oriented planning approach at stake.

The legislative issue

The existing legal framework has to be updated and transformed to a coherent and adequate local government and urban development legal framework for enforcing the provisions made in the regulatory part of the Physical and Environmental Development Plan.

The financial issue

The planning costs have to be covered in the long run on a cost sharing basis between DHUD and the Municipalities. Partial coverage of the planning costs through the Town Development Fund which can provide grants for executing operational IAP, needs to be considered.

Conclusions

Project orientation - The traditional understanding of physical planning as manifested in the Structure Plans defines a spatial development framework. This requires integration and orientation of the sectoral projects into a fixed and rather inflexible frame. We consider this as an obstacle to action - in this case planning restricts actions instead of initiating and promoting them. IAP in Nepal closely follows the recommendations of the World Bank's Urban Management Programme.⁴ It recognises projects as the "engine of the plan". It is the projects, their spatial implications and some additional applicable and enforceable regulatory provisions which determine the spatial context of the Integrated Action Plan, perhaps better defined as: Municipal Development Plans and Programmes. The financial part translates the identified projects into quantifiable financial terms in order to harmonise them with the financial capability of the Municipality, to make them verifiable and to facilitate the follow-up and updating activities.

Implementation orientation - It is only with the concrete implementation of sets of the identified projects of the IAP that the usefulness of the development plan will be fully recognised by the municipalities and the public. If the projects in the plan become a reality, then IAP, in contrast to other planning tools so far applied in Nepal, would gain full justification - simply because those living conditions, perceived as in need of critical action by the local community, are improved. This would lead to a considerable strengthening of the planning capa-

bilities of municipalities and the Department for initiating and coordinating development measures - not to mention the individual boost of motivation for the Nepali engineers who managed to break through the mystique of planning - and just do the job.

Footnotes

1 These comprised mainly interview techniques, procedures for sample household surveys, community self-surveys and sieve mapping technique. This mapping approach isolates thematic features on several transparent overlays which are then selectively combined according to requirements for constructing composite / analytical maps. From these the content of the Physical and Environmental Development Plan is derived.

2 Some of the Nepali team members have M.A. degrees in Urban Planning mostly obtained from Universities in India or U.K.

3 The major principles of MSIP are:

- To extend annual budgeting to a rolling multi-year programme of 3 to 5 years;
- To consolidate municipal, line agencies', District Development Committee's, private, NGO's and other funding institutions' investments;
- To provide the municipality a widely agreed upon investment programme which harmonises projects' implementation periods with the allocation of required funds.

4 On strategic planning and management it says: "Rolling three-year investment forecasts have a better chance of success than fixed period development plans. These should be primarily action plans for the development of individual urban services, combining medium-term capital investment programs with forecasts of revenue and recurrent expenditure."

see: The World Bank, Urban Management Program 11 - Elements of Urban Management, Washington D.C., 1993 p.20

On the regulatory part it states: "Evidence from many countries shows that the regulatory environment is deleterious to efficient or equitable land development and the operation of the land markets. Too many regulations are based on outdated and inappropriate models with enforcement being spasmodic at best, partisan or corrupt at worst. The aim is to select regulation to what would be widely accepted as essential and appropriate, develop more community involvement in their creation and implementation, and free as much land as possible from the inhibitory and constraining effects of the regulatory shadow."

see: The World Bank, Urban Management Program 5 - Reforming Urban Land Policies and Institutions in Developing Countries, Washington D.C., 1993 p.101

Stadtplanung in Lateinamerikanischen Mittelstädten: Zwischen Resignation und Innovation

Eckhart Ribbeck

Summary

Planning in fast growing cities of Latin America continues to be a problem, in spite of the ambitious planning efforts initiated by the central governments in the 70ies and early 80ies. The same is true for the decentralization process, which certainly has made some progress on regional or state level, but which in general has not yet reached the local level, i.e. the townships and municipalities.

However, under the pressure of ongoing population growth, urban poverty and unadequate central actions, some local governments have started new efforts to solve their problems, applying a new planning style which relies strongly on popular participation and innovative projects. Although these planning activities still have an experimental character and are far from being consolidated, they probably can give a new answer to the urban planning problem, — an answer which both central and academic institutions have not been able to give so far.

1. Zur Geschichte: von der Planungseuphorie zur Ratlosigkeit

Um die gegenwärtige Rolle der Stadtplanung in Lateinamerika darzustellen, muß zunächst auf die lange Planungstradition in dieser Region hingewiesen werden. Die vorkolumbianischen, kolonialen und nachkolonialen Stadtgründungen und Monumente machen deutlich, daß es ein außergewöhnlich reiches städtebauliches Erbe gibt; ebenso deutlich ist aber auch, daß diese Tradition der Entwicklung in den letzten Jahrzehnten nicht standgehalten hat, sondern die Kontrolle über die Verstädterung zunehmend verloren gegangen ist.

Unter dem Druck der Probleme setzten in den 70er Jahren intensive Bemühungen im Bereich der Stadtplanung ein. In einigen Ländern – z.B. in Brasilien, Mexiko, Peru – kann in diesem Zusammenhang von einer regelrechten "Planungseuphorie" gesprochen werden, die von optimistischen Wirtschaftserwartungen, internationalen Hilfsprogrammen und nicht zuletzt von der Habitat-Konferenz der Vereinten Nationen (1976) angeregt wurde.

Typisch für diese Periode waren neue Stadtentwicklungsgesetze und aufwendige zentrale Planungsprogramme, die eine moderne Stadtplanung "von oben nach unten" einzuführen suchten und die hierfür massiv Mittel und Experten einsetzten, um das entsprechende Planungs-Know-How in die Städte und lokalen Institutionen zu tragen. Es kann hinzugefügt werden, daß in der Regel auch die damaligen Planungskonzepte und -moden der Industrieländer unkritisch auf Lateinamerika übertragen wurden.

Heute gibt es keine größere Stadt in Brasilien, Mexiko oder Peru, die nicht einen mehr oder weniger umfangreichen

"Plan Director" oder "Plan de Desarrollo Urbano" aus dieser Zeit besitzt, und in einigen Fällen stellen diese Pläne immer noch die offizielle Grundlage für die Stadtentwicklung dar, auch wenn die Dokumente heute völlig überholt sind.

Sicher hatten die zentralen Planungsprogramme in einigen Bereichen – z.B. in der Sektor- oder Infrastrukturplanung – durchaus Erfolge und haben darüber hinaus erheblich zur Entwicklung eines nationalen Planungsbewußtseins und Planungsstils beigetragen, andererseits wurde jedoch spätestens zu Beginn der 80er Jahre klar, daß der praktische Nutzen der vielen "Planes Directores" für die räumliche Gesamtplanung oder Stadtentwicklungsplanung gering geblieben war.

Die Umsetzung dieser Pläne scheiterte nahezu regelmäßig an zwei Faktoren: dem explosionsartigen demographischen Wachstum der Städte, das der Planung davonlief, und der städtischen Armut, die keine Realisierung der planerischen Leitbilder zuließ. Hinzu kamen zahllose politische, institutionelle und technische Probleme, die einer konsequenten Umsetzung der Pläne entgegenstanden.

Die relative Wirkungslosigkeit der "Planes Directores" führte in den 80er Jahren zu einem deutlichen Abbau der entsprechenden Programme, wozu die verschärfte Wirtschaftskrise in Lateinamerika ihren Teil beitrug. Es folgte eine Phase der relativen Inaktivität und Ratlosigkeit auf diesem Gebiet, die bis heute anhält, auch wenn dies durch die Fortführung herkömmlicher Planungspraktiken oder durch neue Terminologien überdeckt wird. Festzustellen bleibt, daß es gegenwärtig nicht klar ist, welcher Planungsstil, welche Planungskonzepte und -praktiken sich eignen, das rasche und chaotische Wachstum der Städte in geordnete Bahnen zu lenken.

Prof. Dr. Eckhart Ribbeck, Fachgebiet Planen und Bauen in Entwicklungsländern, Städtebauliches Institut der Universität Stuttgart

Der Beitrag basiert auf den Ergebnissen eines DFG geförderten Forschungsprojekts, das 1987/88 mit Prof. Martin Einsele, Lehrstuhl Städtebau und Entwerfen, Universität Karlsruhe, durchgeführt wurde. Im Rahmen dieses Projekts wurden Daten zur Planungssituation in ca. 15 mexikanischen und peruanischen Mittelstädten erhoben und ausgewertet. Ebenso wurde Material der Dissertation "Planung und Planungsförderung in brasilianischen Mittelstädten" (Ribbeck, 1986) einbezogen, weil dieses in einigen Aspekten unverändert gültig und aktuell erscheint.

2. Dezentralisierung: Stillstand auf halbem Wege?

Gleichzeitig gab es aber auch wesentliche Fortschritte. In den meisten lateinamerikanischen Ländern wird heute anerkannt, daß der traditionelle Zentralismus die nationalen Probleme nicht lösen kann, was in einigen Ländern eine nahezu "municipalistische" Bewegung ausgelöst hat. Ausgehend von dem Leitbild einer lokalen Planungsautonomie der Städte und Gemeinden haben Verfassungsreformen und neue Gesetze den Lokalverwaltungen weitgehende Planungskompetenzen übertragen. Dies bedeutet einen wichtigen Wandel, der die Position der Städte grundsätzlich gestärkt hat.

Einschränkend muß jedoch hinzugefügt werden, daß die Städte und Gemeinden nun zwar über eine größere Planungsverantwortung, nicht aber über die notwendigen Kapazitäten und Mittel verfügen, um wirkungsvoll in die Stadtentwicklung einzugreifen. Den Städten sind aufgrund der Wirtschaftskrise wichtige Einnahmen und Zuweisungen verlorengegangen, zumindest aber deutlich hinter dem demographischen Wachstum zurückgeblieben. Der kommunale Anteil an den öffentlichen Investitionen ist in Lateinamerika extrem gering (unter 4%), so daß auch weiterhin alle größeren lokalen Entwicklungsaufgaben von zentralen Entscheidungen und Programmen abhängen. Es ist klar, daß diese Abhängigkeit von externen Entscheidungen der lokalen Planungsautonomie krass entgegenläuft und auch die Planungsmotivation der Lokalverwaltungen blockiert.

Dabei verweisen die zentralen Planungsträger auf die fortdauernde Schwäche der Lokalverwaltungen und betonen die Notwendigkeit, durch ihre Intervention die wichtigen nationalen Planungsziele durch- und umzusetzen.

Die Städte und Gemeinden halten dagegen, daß die fortdauernden massiven Eingriffe in ihre interne Entwicklung zu einem "circulus vitiosus" geworden sind, der die Abhängigkeit der Städte und Gemeinden aufrecht hält und zementiert. Außerdem enthält die vorrangige Ausrichtung der Planung nach nationalen und regionalen Zielen eine Vernachlässigung der lokalen Probleme, ebenso bedingt die Distanz der höheren Planungsträger zur lokalen Realität viele Informationsmängel, unangepaßte und verspätete Maßnahmen, sowie generell eine schwerfällige und aufwendige Planung.

Typisch für den gegenwärtigen Stand der Dezentralisierung in Lateinamerika erscheint das Beispiel Mexiko, wo das politisch-administrative System drei Ebenen (Federación, Estados, Municipios) umfaßt. Die Dezentralisierung der Stadtplanung ist hier in einer ersten Stufe zweifellos erfolgreich verlaufen, weil es heute in praktisch allen Bundesstaaten (Estados) gut entwickelte Planungsämter gibt, die viele Funktionen der Regional- und Stadtplanung übernommen haben, die noch vor wenigen Jahren von zentralen Instanzen – vor allem dem Ministerium für Stadtentwicklung und Umwelt (SEDUE) – wahrgenommen wurden.

Es gibt aber Verzögerungen, was die zweite Stufe der Dezentralisierung betrifft, d.h. die Weitergabe wichtiger Planungsfunktionen an die Städte und Gemeinden. Die Gründe hierfür sind komplex und reichen von der Schwierigkeit, die entsprechenden Planungsgesetze auf allen staatlichen Ebenen zu vereinheitlichen, bis zum Zögern der zentralen Politiker, die direkte politische Kontrolle der größeren Städte, die oft Hauptstädte der Bundesländer (estados) sind, aus der Hand zu geben.

Insgesamt ergibt sich so das widersprüchliche Bild, daß trotz der eindeutigen offiziellen Dezentralisierungspolitik diese in der Praxis mit einer gewissen Zurückhaltung und mit vielen Einschränkungen betrieben wird. Die Konflikte im nationalen Planungssystem werden jedoch heute – im Gegensatz zu früheren Jahren – offen diskutiert und ausgetragen, wobei ein wachsendes Selbstbewußtsein der Städte und Gemeinden sichtbar geworden ist. Vor allem haben die Städte und Gemeinden gelernt, daß ihnen eine wichtige Rolle in der Stadtplanung nicht allein und automatisch durch entsprechende Reformen und Gesetze zufällt, sondern in der Praxis allmählich und gegen viele Widerstände "erobert" werden muß.

Obwohl es vor diesem Hintergrund noch keine spektakulären Erfolge gibt, so wird doch praktisch in allen Mittelstädten versucht, eine lokale Planungskapazität aufzubauen. Konkreter Antrieb hierfür ist – neben der offiziellen Dezentralisierungspolitik – der wachsende Problemdruck und die begrenzte Wirkung der zentralen Interventionen, was die Lokalverwaltungen zunehmend zwingt, nach eigenen Mitteln und Wegen zu suchen, um die dringenden Probleme zu lösen. Dies zeigt sich aber vor allem in den größeren und industrialisierten Städten, während es in den traditionellen Klein-

städten und in den Randgemeinden der Großstädte noch so gut wie keine eigenständige Planung gibt.

Eine kleine Spitzengruppe von besonders aktiven Städten hat in der Stadtplanung bereits einen beachtlichen Stand erreicht, sodaß diese möglicherweise schon eine größere Verantwortung übernehmen könnten als ihnen die höheren Instanzen gegenwärtig zugestehen. Auch werden in einigen Fällen innovative Konzepte und Praktiken sichtbar, die bei einer entsprechenden Weiterentwicklung eine Modellfunktion auch für die Planung in anderen Städten haben könnten und darüberhinaus geeignet sind, der nationalen Planungspolitik neue Impulse zu geben.

Insgesamt stützen diese Beobachtungen den Schluß, daß nach dem Auslaufen der zentralen Planungsprogramme die wesentlichen Impulse in der Stadtplanung heute weniger von "von oben", d.h. von den höheren Planungsinstanzen oder von akademischer Seite, sondern vielmehr "von unten", d.h. aus der konkreten Problemsituation und vor-Ort-Erfahrung der betroffenen Städte heraus zu erwarten sind. Solche innovativen Planungspraktiken zeigen sich aber erst in jüngerer Zeit und sind dementsprechend noch wenig konsolidiert.

3. Lokale Planungsprobleme: rasches Wachstum, städtische Armut

Viele lateinamerikanische Städte, die noch in den 70er Jahren eine überschaubare Größe und eine traditionelle Charakteristik aufwiesen, stehen heute an der Schwelle einer großstädtischen oder sogar metropolitanen Entwicklung. Die Verwaltungen dieser Städte stehen unter einem enormen Planungs- und Handlungsdruck, der ihre Möglichkeiten bei weitem überfordert. Für die lokalen Planer stellt sich deshalb das rasche städtische Wachstum oft weniger als Dynamik und Fortschritt dar, sondern als ein wachsender Druck, der über die räumlichen und infrastrukturellen Probleme hinaus auch viele lokalpolitische Spannungen mit sich bringt.

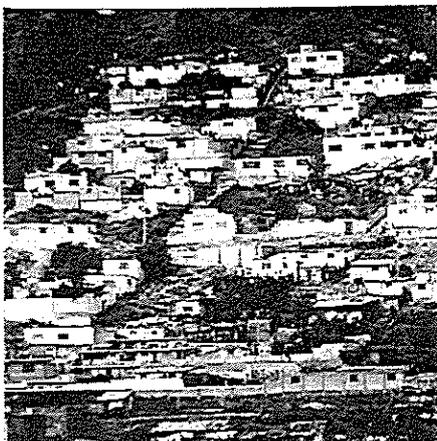
Oft ist die neue städtische Agglomeration schon über die Kernstadt hinausgewachsen und hat eine Anzahl von Randgemeinden erfaßt, so daß sich eine überlokale Planungsproblematik ergibt, noch ehe die Kerngemeinde selbst eine hinreichende Planungsfähigkeit entwickelt hat. Dies führt gelegentlich zur Schaffung neuer überlokaler Planungs-

instanzen (z.B. Comisiones de Conurbación), – eine Entwicklung, die die lokale Planungsautonomie rasch wieder infrage stellen kann, bevor sie auch nur ansatzweise realisiert ist.

Die konkreten räumlichen Entwicklungsprobleme sind in den einzelnen Städten unterschiedlich, lassen sich jedoch wie folgt zusammenfassen:

- die unkontrollierte städtische Expansion;
- der rasche räumliche und städtebauliche Strukturwandel;
- die Defizite der infrastrukturellen Grundversorgung (insbesondere im Wasser- und Abwasserbereich);
- der Ausbau des lokalen Straßennetzes und des öffentlichen Transports;
- der Bau von Schulen, Kliniken und anderen sozialen Einrichtungen;
- die Kontrolle und Konsolidierung der Spontansiedlungen;
- die Erhaltung der historischen Zentren;
- die Entwicklung des kommunalen Umlands, d.h. der Siedlungen und Dörfer im Gemeindegebiet.

Die spekulative städtische Expansion ist mit einem großen Flächenverbrauch, dem Verlust fruchtbaren Bodens, der Aufsiedlung ungeeigneter Flächen (Hänge, Niederungen, Uferzonen etc.) und mit vielen anderen Problemen verbunden. Die zur Verfügung stehenden Planungs- und Kontrollinstrumente erweisen sich vielfach als unwirksam, diesen Prozeß zu steuern. Die Pläne – wenn sie existieren – sind vielfach überholt, rechtlich unverbindlich oder nicht ausreichend instrumentiert, was ihre Durchsetzung erschwert oder unmöglich macht. Zudem entziehen sich wichtige Akteure der Stadtentwicklung den Planungsvorgaben aus Absicht oder Unkenntnis, was ebenso für die zentralen Entwicklungsträger und ihre Projekte – etwa den staatlichen sozialen Wohnungsbau –, wie auch für die privaten Investoren und



Spontansiedlungen in Pachuca, México
(Foto: E. Ribbeck)

vor allem für die Masse der spontan und irregulär siedelnden Bevölkerung gilt.

Insgesamt ist das turbulente städtische Entwicklungsszenario durch ein hohes Maß an Improvisation und Informalität geprägt. Dies verlangt auch von der Lokalverwaltung einen unkonventionellen Entscheidungsstil, der nur schwer mit den herkömmlichen Planungsprozeduren in Übereinstimmung gebracht werden kann.

Die Planungsprobleme, die sich aus dem raschen stadtstrukturellen Wandel ergeben, sind nicht weniger komplex. Typisch sind die dynamischen Nutzungsänderungen sowie die Verdichtung, Auf- und Abwertung bestimmter Quartiere und Stadtzonen, was eine ständige planerische Anpassung verlangt. Gleichzeitig mit dem innerstädtischen Umbau muß die rasch expandierende städtische Peripherie infrastrukturell ausgestattet werden, wobei insbesondere neue und exklusive Villenviertel einen großen Teil der administrativen und finanziellen Kapazität verschlingen.

Die planerische Intervention in die "Spontansiedlungen" ist besonders schwierig, weil die zunehmend gute Organisation der Siedler und die nun schon seit Jahrzehnten erprobten Selbsthilfe-Praktiken jede repressive Aktion zu einer lokalpolitischen Kraftprobe machen. Darüberhinaus haben die "Spontansiedlungen" oft schon ein Ausmaß erreicht, das auch durch eine rigorose Kontrolle und durch Abrißaktionen nicht mehr einzudämmen ist.

In den schnellwachsenden Städten muß nicht nur die Flächennutzungs- oder Bauleitplanung entwickelt werden, sondern gleichzeitig auch die wichtigsten Fachplanungen. Dies ist umso wichtiger, als bei der gegebenen Schwäche der übergreifenden räumlichen Planung konkrete Infrastrukturmaßnahmen wichtige Lenkungseffekte für die räumliche Entwicklung beinhalten, wodurch die Fachplanung – insbesondere der Straßenbau – oft zu einer Ersatzplanung für die fehlende Flächennutzungsplanung wird.

Um den elementaren Versorgungsbedarf der wachsenden Bevölkerung zu decken, müssen die Städte nahezu alle öffentlichen Dienste und Infrastrukturen gleichzeitig ausbauen. Das rasche Wachstum der Städte macht in kurzen Zeitabständen eine Erneuerung ihrer Ausstattung notwendig, dies auch im Hinblick auf die strategische Rolle, die die Dezentralisierungspolitik den Mittel-



Historisches Zentrum in Tlaxcala, México
(Foto: E. Ribbeck)

städten zuweist. Dies betrifft vor allem das Wasser- und Abwassersystem, das Straßennetz und den öffentlichen Transport, Schulen und Kliniken, den Wohnungsbau, Einkaufszentren und neue lokale Flughäfen.

Die Erhaltung der historischen Stadtzentren mit ihren zahlreichen Baudenkmälern ist eine besonders wichtige Planungsaufgabe, weil die lateinamerikanischen Städte nahezu sämtlich auf koloniale Stadtgründungen des 16. Jhd. zurückgehen. Die Erhaltung des überaus reichen städtebaulichen und architektonischen Erbes reicht weit über die Denkmalpflege hinaus, weil die historischen Zentren heute einem enormen Verkehrs- und Nutzungsdruck ausgesetzt sind, der zunehmend die historische Bausubstanz bedroht. Dabei muß sich die Planung mit der Slum-Bildung in einigen zentralen Zonen ebenso auseinandersetzen wie mit der raschen Kommerzialisierung in anderen; hinzu kommt das Problem der generellen Übernutzung bis hin zur völligen "Verfälschung" der Innenstädte durch den oft noch zentral gelegenen Bus-Bahnhof, den städtischen Großmarkt sowie durch den traditionellen und informellen Straßenhandel. Es ist abzusehen, daß das architektonische und städtebauliche Erbe in vielen lateinamerikanischen Städten schon mittelfristig akut gefährdet ist, wenn keine entsprechenden Maßnahmen erfolgen. Diese Aufgabe ist jedoch mit einem besonders hohen Planungs- und Investitionsaufwand verbunden (komplizierte Bestandsaufnahmen, teure Restaurierungsarbeiten, etc.) die noch kaum von den Lokalverwaltungen geleistet werden kann. Dies hat zur Folge, daß auch in diesem Planungsbereich die meisten Aktionen gegenwärtig noch von zentralen Instanzen getragen werden, dies in einer mehr oder weniger engen Kooperation mit der Stadtverwaltung.

Ein weiterer Problembereich, in dem die lokale Aktionen noch kaum Wirkung zeigen, ist die Umlandplanung, d.h. die Entwicklung der umliegenden Agrarzonen und Dörfer. Im Kontext der raschen städtischen Expansion ist die Umlandplanung doppelt wichtig: zum einen um die unkontrollierte Vernichtung wertvollen Agrarlandes einzudämmen, zum anderen um die Abwanderung der ländlichen Umland-Bevölkerung in die Stadt zu bremsen.

Obwohl die lokalen Planungsgruppen die Wichtigkeit der Umlandplanung zunehmend erkennen, scheitern konkrete Ansätze oft an der traditionell stadtorientierten Lokalpolitik und an den unklaren kommunalen Kompetenzen im ländlichen Bereich. Soweit nicht schlicht ein absolutes Planungsvakuum im Umland herrscht, fällt auch diese Planungsaufgabe noch weitgehend den zentralen oder regionalen Instanzen zu.

Insgesamt kann festgestellt werden: die Lokalverwaltungen der schnellwachsenden lateinamerikanischen Mittelstädte stehen vor einer Vielzahl wichtiger Planungs- und Entwicklungsaufgaben, sind aber in viele Planungsbereiche noch kaum oder nur marginal eingedrungen. Klar ist auch, daß es kein Patentrezept gibt, dieses umfangreiche "Planungspaket" über Nacht zu übernehmen und zu bewältigen, sondern die Städte müssen sich die notwendige Kapazität und Erfahrung in einem allmählichen "trial-and-error"- Prozeß selbst aneignen.

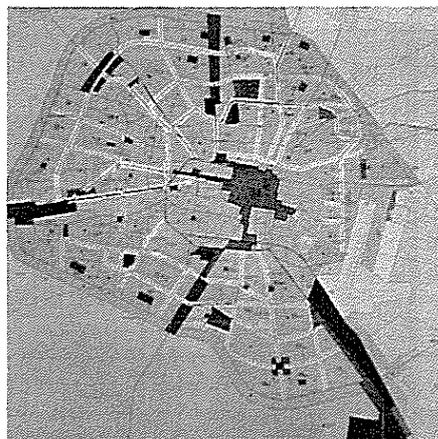
4. Zum Planungsstil: Improvisation vs. Reflektion

Der Erfolg einer Stadtplanung hängt nicht allein von den richtigen Planungskonzepten und -techniken ab, sondern wird vor allem vom politisch-administrativen Umfeld bestimmt. Typisch für die lateinamerikanischen Mittelstädte ist eine starke Exekutive und ein schwaches Stadtparlament, dessen Aufgabe es vor allem ist, die Entscheidungen des Bürgermeisters oder des Gouverneurs abzusiegeln. Diese können, bei entsprechendem politischen Willen, rasch und unbürokratisch handeln, andererseits aber auch jeden institutionellen Planungsprozeß blockieren, wenn dies opportun erscheint.

Bei den gegebenen politischen Strukturen und der kurzen Amtszeit der kommunalen Politiker (3-4 Jahre) liegen die Prioritäten der Planung vor allem bei den aktuellen Problemen und weniger bei den langfristigen stadtstrukturellen

Entwicklungsfragen. Diese Feststellung gilt auch für solche Städte, die bereits über eine beachtliche Planungskapazität verfügen, was immer wieder zu Konflikten zwischen den kurzfristigen, politisch favorisierten Lösungen auf der einen, und den längerfristigen, planerisch sinnvollen Lösungen auf der anderen Seite führt.

Ist schon das politisch-administrative Umfeld einer längerfristig und systematisch angelegten Planung nicht förderlich, so gilt für die Planungspraktiken selbst, daß nur begrenzt auf konventionelle oder importierte Modelle zurückgegriffen werden kann, weil hierfür zu viele Voraussetzungen fehlen. Dies betrifft zunächst den noch lückenhaften institutionellen, rechtlichen und instrumentellen Unterbau, auf den sich die Planung und ihre Umsetzung stützen könnte; ebenso fehlen genügend öffentliche Mittel und ein investitionsstarker privater Sektor, um die planerischen Ziele zu realisieren.



Entwicklungsplan Mérida, México

Vor allem aber fehlt in den Mittelstädten noch eine breite Mittelschicht und damit eine gewissen ökonomische, soziale und kulturelle Homogenität, an der sich die planerischen Leitbilder und Normen orientieren könnten. Die Heterogenität der sozialen Gruppen hat eine Aufspaltung der lokalen Entwicklung in einen modernen, einen improvisierten oder informellen und einen zurückbleibenden traditionellen Sektor zur Folge, was extrem unterschiedliche Planungsziele und Normen verlangt, die nur schwer in ein einheitliches Planungssystem zu integrieren sind. Dies spiegelt sich beispielsweise in der Bauordnung, die gleichermaßen verbindliche Vorgaben für die opulenten Viertel der Oberschicht wie auch für die improvisierten Hüttenviertel der städtischen Armen vorgeben soll, – ein Unternehmen, das in den mei-

sten Fällen nicht gelingt.

Dies alles unterzieht jedem Planungsversuch einem rigorosen Härte-test, wobei sich die konventionellen Instrumente der Flächennutzungsplanung, der Nutzungs- und Baukontrolle als nur bedingt geeignet erwiesen haben. Die entscheidende Frage, welche Art von Planung und welcher Planungsstil unter diesen schwierigen Bedingungen Erfolg haben kann, ist noch weitgehend unbeantwortet. Die Ratlosigkeit zentraler wie auch akademischer Institutionen ist in dieser Hinsicht offensichtlich, auch wenn dies – wie bereits erwähnt – durch neue plakative "Rezepte" und Terminologien überspielt wird.

Dies führt zur These zurück, daß die schnellwachsenden lateinamerikanischen Städte bei der Entwicklung neuer Planungskonzepte und -praktiken weitgehend auf sich selbst angewiesen sind, zumindest aber die vorgegebenen Modelle einer rigorosen Anpassung an die lokale Realität unterziehen müssen.

5. Experimentierfeld Mittelstädte: vom Planungsversagen zum Modell?

In Lateinamerika wird in der Planungsdiskussion oft auf einzelne Städte hingewiesen, die neue Planungsansätze erproben, dies teilweise mit überraschenden Erfolgen. Es muß aber sogleich hinzugefügt werden, daß diese Experimente zumeist rasch wieder von der politisch-institutionellen Realität eingeholt und nur selten von der nachfolgenden Verwaltung fortgeführt und konsolidiert werden.

Wie sieht nun eine solche innovative Planung aus, wie sie in den zurückliegenden Jahren etwa in Curitiba, Lages und Piracicaba (Brasilien) in Aguascalientes, Morelia und Merida (Mexiko) und in Cusco (Peru) mehr oder weniger experimentell entwickelt worden ist?

Ein Vergleich der Planungspraxis dieser Städte zeigt, daß es sowohl spezifische lokale Varianten gibt, die nicht von anderen Städten kopiert werden können, aber auch Prinzipien und Merkmale, die über den Einzelfall hinausreichen und übertragbar erscheinen. In den meisten Fällen unterscheidet sich diese Planung aber deutlich von der herkömmlichen oder konventionellen Planung, was zunächst einmal zeigt, daß in Lateinamerika trotz aller strukturellen und zentralistischen Einschränkungen gewisse innovative Planungsexperimente möglich sind.

Allerdings vollzieht sich dies keineswegs konfliktfrei, weil sich die Lokalverwaltungen fast ständig mit den höheren Regierungs- und Planungsebenen auseinandersetzen müssen. Nicht selten behindern diese jeden, von ihrem "technokratischen" Planungsstil und standardisierten Lösungen abweichenden Ansatz, was vor allem für die großen nationalen Fachbehörden oder regionalen Entwicklungsträger gilt.

Einige der Merkmale und Prinzipien, die diesen experimentellen Planungsstil kennzeichnen, werden im folgenden zusammengefaßt. Dabei wird eine gewisse Abstraktion und Überzeichnung in Kauf genommen, um das grundsätzliche Profil dieser Planung deutlicher hervortreten zu lassen.

(a) Institutioneller Rahmen

Ein hoher Organisationsgrad der Bevölkerung ist in allen Fällen die Voraussetzung dafür, elementare Planungsaufgaben an die direkt betroffene Bevölkerung zu delegieren. Das Organisations-, Erfahrungs- und Lösungspotential von Nachbarschafts- und Stadtteilvereinigungen, Berufsgruppen, Genossenschaften, Kirchengemeinden, etc. stellt in diesen Städten die wichtigste Planungsressource dar.

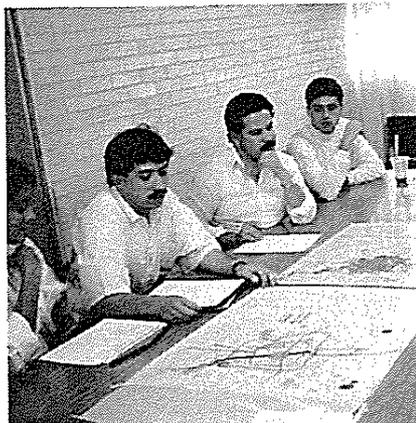
Die Existenz zahlreicher Basisorganisationen ermöglicht es der Verwaltung, die offizielle Planung aus ihrer Isolierung herauszuholen und den Entscheidungsfluß, der traditionell von oben nach unten verläuft, umzukehren. Dabei gehen die institutionalisierte öffentliche Planung und die verschiedenen Beteiligungsformen der Bevölkerung nahtlos ineinander über.

Grundlage der kommunalen Planung ist die Aufgliederung des gesamten Gemeindegebiets in Bezirke, Nachbarschaften und andere Teilgebiete, deren organisierte Bevölkerung Träger der dezentralisierten und partizipativen Planung ist. Dabei hat sich gezeigt, daß die Organisationen in armen und unterversorgten Stadtteilen wesentlich dynamischer sind als in reichen und problemlosen Vierteln. Dies hat dazu beigetragen, die Planung auf die wirklich prioritären Probleme zu konzentrieren.

In regelmäßigen Abständen legen die Verwaltung und die Fachleute in den Teilgebieten Rechenschaft über ihre Aktivitäten und Programme ab, gleichzeitig erhalten sie klare Hinweise, welche Maßnahmen und Entscheidungen die Bevölkerung von ihnen erwartet. Es ent-

stehen so "Röntgenaufnahmen" der verschiedenen Stadtteile und -zonen, die aktueller, genauer und planungsrelevanter sind als konventionelle Bestandsaufnahmen.

Die Herausbildung eines dezentralen Planungssystems ist ein Prozeß, der nicht nach vorgegebenen Mustern, sondern extrem problem- und praxisorientiert verläuft. Hierzu werden pragmatisch und unkonventionell alle Planungsressourcen herangezogen, die geeignet erscheinen, einen Lösungsbeitrag zu erbringen. Da in den lateinamerikanischen Städten die Planungsprozeduren in der Regel noch wenig formalisiert sind, wird ein besonderer Kooperationsstil praktiziert, der auf vielfältige ad-hoc-Koalitionen mit den betroffenen Gruppen und Institutionen abzielt, um ein bestimmtes Problem anzugehen. Dabei nehmen die Lokalverwaltung und die Planer nicht mehr die konventionelle Rolle eines "Planproduzenten" ein, sondern die eines "Katalysators" der öffentlichen Meinung und Koordinators der dezentralen und partizipativen Planungsaktivitäten.



Planungsgruppe in Aguascalientes
(Foto: E. Ribbeck)

Das konventionelle Berufsbild des Planers hat sich in diesen Städten erheblich gewandelt. Im Mittelpunkt steht nicht mehr die Formulierung einer "Fertigplanung" durch die Verwaltung, sondern die Aufgabe, die Planungsaktivitäten der Basisorganisationen anzuregen, deren Lösungsvorschläge zu prüfen, zu koordinieren sowie deren Umsetzung zu betreiben. Auch werden in einigen Bereichen – etwa im informellen Sektor – keine akademischen Fachleute, sondern praxiserfahrene "Barfuß-Planer" eingesetzt, die beratend, lenkend und korrigierend auf die spontanen Bau- und Siedlungsaktivitäten einwirken können.

Dieser Planungsstil verlangt von der lokalen Instanz ein Höchstmaß an Kommunikation, Initiative und Kompetenz,

was nur von einer hervorragend motivierten und qualifizierten Gruppe geleitet werden kann. Bei den üblichen defizitären Strukturen der Kommunalverwaltung in den lateinamerikanischen Städten stellt diese nahezu "elitäre" Anforderung sicher eine Barriere dar, die es entscheidend erschwert, diesen neuen Planungstyp auf zahlreiche andere Städte und Gemeinden auszudehnen.

(b) Planungsziele

Die lokalen Planungsziele leiten sich nicht aus theoretischen und umfassenden Planungskonzepten, sondern extrem praxisorientiert aus der konkreten Problemlage einzelner Stadtteile und Wohngebiete ab. Dabei wird aber nicht nur auf die besonders auffälligen oder störenden Engpässe der lokalen Entwicklung gezielt, sondern auch auf deren Ursachen und auf die strukturellen Probleme der Kommunalentwicklung, soweit diese im Interventionsbereich der Lokalverwaltung liegen.

Die konsequente öffentliche Beteiligung am Planungsprozeß ermöglicht es, die wirklich dringenden Probleme zu identifizieren. Diese zielen vorrangig auf solche Problembereiche, die von den zentralen Politikzielen übergangen oder vernachlässigt werden. Dies bezieht sich insbesondere auf die Eindämmung der wachsenden städtischen Armut, die Grundversorgung der städtischen Bevölkerung, die Kontrolle der raschen städtischen Expansion und die Entwicklung des ländlichen Umlands der Städte.

So wird etwa versucht, der einkommensschwachen Bevölkerung den Zugang zu elementaren Ressourcen zu erleichtern oder zu ermöglichen, was die Erschließung neuer Erwerbsquellen ebenso betrifft wie die Behebung von Ernährungsproblemen, die Bauland- und Materialbeschaffung oder den Zugang zu Krediten und zu technischer Beratung.

Der informelle Sektor wird in der Erkenntnis thematisiert, daß es sich bei den irregulären und spontanen Aktivitäten um Reflexe der städtischen Armut und weniger um ein Unterlaufen der geltenden Rechtsgrundlagen handelt. Es wird deshalb versucht, das prekäre Potential dieses Sektors zu stärken, um zumindest provisorische Lösungen für einige der akuten Versorgungsprobleme zu schaffen.

Über das eigentliche Stadtgebiet hinaus hat das ländliche Umland einen hohen Stellenwert, um die kritische Lage der

ländlichen Bevölkerung zu verbessern und um die Land-Stadt-Migration innerhalb der Gemeinde einzudämmen. Hierzu werden die traditionell stadtorientierten Planungsansätze so modifiziert, daß auch dem ländlichen "Restgebiet" der Gemeinde eine intensive planerische Aufmerksamkeit zuteil wird.

Bei allem werden die zentralen Politiziele und Programme berücksichtigt und einbezogen, aber in jedem Fall überprüft, modifiziert oder auch zurückgewiesen, wenn sie in offensichtlichem Konflikt mit den lokalen Prioritäten stehen.

(c) Planungstyp

Kurzfristige Projekte für die dringendsten Probleme stehen im Mittelpunkt der Planung, wobei sich aus den einzelnen Projekten gelegentlich auch "multi-sektorale Projektbündel" entwickeln.

Für die gesamtstädtische Ebene werden mittelfristige Programme erstellt, die die Projektplanungen überlagern und die einige übergreifende Vorgaben für die kommunale Gesamtentwicklung enthalten. Von einer "integrierten Stadtentwicklung" kann jedoch kaum die Rede sein, weil dies die Organisations- und Planungskapazität aller Beteiligten hoffnungslos überfordern würde.

An der Spitze der lokalen Planungshierarchie steht deshalb kein konventioneller Entwicklungsplan, sondern eine Zusammenstellung aller in den Teilgebieten geforderten und beschlossenen Maßnahmen. Weiterreichende Grundsätze zur lokalen Entwicklung und Planung bilden sich graduell mit zunehmender Erfahrung aus den laufenden Projekten und Programmen heraus, können dann aber zu einer originären lokalen Entwicklungsstrategie führen, die eine Alternative zu den zentralen Mittelstadt-Förderprogrammen darstellt.

(d) Planungsmethoden und -techniken

Auch die Planungsmethoden und -techniken weisen einen direkten Bezug zum dezentralen und partizipativen Planungsstil auf. Dabei reduziert die ständige direkte Kommunikation der offiziellen Planung mit den Basisorganisationen den technischen und methodischen Planungsaufwand, auch wenn der Zeit- und Personalaufwand von Seiten der Lokalverwaltung insgesamt nicht unbedingt geringer wird.

In diesem Zusammenhang werden Ansätze einer planungsrelevanten "Basis-

forschung" (*pequisa popular* oder *investigación popular*) entwickelt, bei der die Bevölkerung der einzelnen Teilgebiete die Erhebung der notwendigen Informationen selbst organisiert und ebenso die Probleme untersucht und Lösungen vorschlägt, dies alles in enger Kooperation mit der Stadtverwaltung.

Neben der Entwicklung von einfachen lokalen Planungstechniken wird auch das externe Planungspotential genutzt. Die zentralen Fachministerien und regionalen Entwicklungsträger halten für die meisten Planungsaufgaben standardisierte Methoden, Techniken und Lösungen bereit, die jedoch den spezifischen lokalen Entwicklungsproblemen oft nur unzureichend Rechnung tragen. Die lokalen Planer achten deshalb darauf, daß die zentralen Fachplanungen und Projekte sich den lokalen Prioritäten ein- und unterordnen, und diese nicht etwa verändern oder dominieren.

Auch zeichnet sich gelegentlich ein Transfer von Planungs-Know-How zwischen den Mittelstädten ab, was aber wegen der Vereinzelung innovativ planender Städte noch keine strukturierte Form angenommen hat. Solch ein "horizontaler" Austausch von praktischen Planungserfahrungen ist sicher heute einer der fruchtbarsten Wege, um neue Planungskonzepte und Praktiken zu entwickeln, ebenso kann nur so die massive "vertikale" Intervention zentraler Planungsinstanzen abgelöst oder zurückgedrängt werden.

(f) Planungsprozeß

In einer ersten Stufe verzichten die Planer auf umfassende Bestandsaufnahmen und Studien, sondern nehmen eine rasche Bewertung der von der Bevölkerung identifizierten Probleme vor. Hier auf folgen unmittelbar einige Projekte, wobei rasche und konkrete Ergebnisse angestrebt werden, um die Planungswiderstände zu überwinden und das Engagement der Bevölkerung zu erhalten.

Im weiteren Planungsprozeß werden die Projektplanungen wiederholt, ausgeweitet und -wenn möglich- zu Aktionsprogrammen ausgebaut. Gleichzeitig wird eine längerfristige Strategie formuliert, die den Projekten und Programmen einen Zusammenhang und eine Perspektive verschafft.

Auf allen Planungsstufen spielt die direkte Kommunikation zwischen den Planungsbeteiligten eine entscheidende Rolle, was zu einem zwar noch wenig formalisierten, aber ständigen Planungs-

prozeß führt. In dieser Hinsicht gibt es sozusagen eine "Planung ohne Pläne", die gegenüber der bislang üblichen Situation, die als "Pläne ohne Planung" bezeichnet werden kann, einen erheblichen Fortschritt darstellt.

(h) Planungsumsetzung

Generell ist der gesamte Planungsprozeß darauf ausgerichtet, die Planung eng mit der politischen und rechtlichen Durchsetzung, mit der Mobilisierung von Mitteln und Instrumenten sowie anderen Voraussetzungen für eine umgehende Realisierung zu koppeln. Der Planung liegt dabei nicht – wie oftmals der konventionellen Planung – eine Überbewertung der öffentlichen Hand und ihrer Möglichkeiten zugrunde, vielmehr wird versucht, das Entwicklungspotential aller Akteure und Sektoren realistisch einzuschätzen.

Im Bewußtsein der eng begrenzten Möglichkeiten zielt die Planung dabei nicht auf große Investitionen, sondern auf eine "Strategie der kleinen Projekte", die eher im Einklang mit den knappen lokalen Kapazitäten steht. Diese kleinen Projekte werden aber konzentriert in solchen Bereichen eingesetzt, wo sie rasch eine positive Wirkung und mobilisierende Effekte bei der Bevölkerung zeigen.

Bei allen Projekten und Programmen spielt die individuelle und kollektive Selbsthilfe eine große Rolle, ebenso das Bemühen, den Kostenaufwand der Lösungen durch einfache und gelegentlich unkonventionelle Techniken zu reduzieren. Um solche Lösungen zu finden, zeigen die Planer in den genannten Städten eine große Offenheit für experimentelle Projekte, dies auch, um die Starrheit der überkommenen Normen und Standards zu überwinden, die gerade im Wohnungs- und Städtebau oft neue Lösungen blockiert.

Literaturhinweise

- Einsele, Gormsen, Ribbeck: Schnellwachsende Mittelstädte, Forschungsbericht 1993 (in Vorbereitung)
- Einsele, Ribbeck: Städtebau in Selbsthilfe – Notlösung als Chance, in: *Forschung - Mitteilungen der DFG* 2/88
- Ribbeck, Eckhart: Planung und Planungsförderung in brasilianischen Mittelstädten, Dis. Karlsruhe 1986
- Ribbeck: Zum Problem der Planung in Mittelstädten - Beispiel Brasilien, in: *TRIALOG* 8 (2/86), S. 20-23

Ein demokratischer Städtebau für Mexiko und Lateinamerika!

Eine Forderung an die Planungspraxis

Rafael López Rangel

Summary

The author analyzes the reasons for the urban crisis in Latin American cities. In his opinion, Functionalism, the International Style and the technical progress in general have a strong influence on architecture and urbanism in Mexico and other countries. The result is the demolition of intact and complete city quarters by planning and building without regarding the historical and social context.

He presents a list of requirements which should be respected with the intention to prevent the cities from further destruction. Finally he characterizes three alternative roles the planner in Latin America can choose from.

Die Krise der Städte hat in unseren Ländern natürlich strukturelle Ursachen und beruht nicht allein auf Schwächen der Architektur und der Stadtplanung. Dennoch ist es wichtig, auch deren Beitrag zu dieser Krise zu betrachten. Einige der wichtigsten Aspekte sind folgende:

- Stadtplanerische Grundsätze, die die Städte in funktionell unterschiedliche Zonen unterteilen, haben zum ungebremsten Anwachsen der Siedlungsfläche geführt und gleichzeitig die räumliche Segregation wie auch die Wohnungs- und Bodenspekulation gefördert.
- "Stadterneuerung" bedeutete den Abriß ganzer Stadtteile, um auf den leergeräumten Flächen eine "funktionalistische" Stadtplanung durchzuführen. Es ist hinlänglich bekannt, daß das Kosten-Nutzenverhältnis

Rafael López Rangel, Architekturkritiker und Professor an der Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), Mexiko Stadt

Übersetzung, redaktionelle Bearbeitung und Fotos: Antje Wemhöner

das Grundkriterium für diese Art der Neuordnung ist. Diese tiefgreifenden und großflächigen Eingriffe haben um des Fortschritts willen in den lateinamerikanischen Städten große Teile des gebauten Wohnumfelds gerade der Mittel- und Unterschicht ausgelöscht. Diese Gruppen sahen sich gezwungen, in andere Zonen der Stadt oder an die Peripherie abzuwandern. Gleichzeitig führte eine so verstandene Stadterneuerung zur Zerstörung historisch wertvoller Bausubstanz, die als verfallen und damit als ersetzbar galt, zugunsten der Übernahme einer "internationalen", angeblich neutralen Formensprache.

Diese städtebaulich-architektonischen Eingriffe ohne Bezug zum Kontext waren ein konkreter Ausdruck dessen, was Walter Gropius als "die neue Architektur auf der Asche der Vergangenheit aufbauen" formulierte.

Die Kritik an der funktionalistischen Strömung ist nicht neu, sondern bestand im Grunde seit deren Entstehen, wenn auch zunächst ohne ideologische und politische Grundlage. Die antilitären und demokratischen Grundsätze der Avantgarde zählten zur Zeit ihres Aufkommens in den 30er-Jahren viel. Bis zur Mitte der 60er-Jahre herrschten die rationalistischen Strömungen vor, doch seit Beginn der 70er-Jahre erwiesen sich diese Paradigmen als zunehmend unbrauchbar.

Nachdem die nationale und internationale Architektenschaft die "Moderne" akzeptiert hatte, wurde sie als Statussymbol zum richtungsweisenden Vorbild und maßgeblichen Faktor im formellen wie im "spontanen" Bauen. Sobald diese Paradigmen allgemeine Anerkennung erfahren hatten, konnten sie ganze Stadtviertel verändern und vereinheitlichen. Ein Beispiel für diese Situation in Mexiko Stadt sind die "funktionalisti-

schen Inseln" der 50er- und 60er-Jahre, wie die Siedlung Nonoalco-Tlatelolco, das Centro Medico Nacional und die Wohnanlagen Miguel Alemán und Benito Juárez. Bekanntermaßen entstanden sie auf der Grundlage der Zerstörung lebendiger Stadtviertel.

Auch die "spontanen" Besiedlungen ohne Eingriffe von Architekten und anderen Baufachleuten entstehen auf dieser ideologischen Basis: in diesen Fällen bauen die Leute ihre Häuser und ihre Stadt (oder zumindest Teile davon) nach ihren finanziellen Möglichkeiten und anderen sozialen Bedingungen, aber im Grunde nach dem Vorbild, das sie haben.

Die Einführung des Funktionalismus und des "Internationalen Stils" im Anschluß daran erforderte die Übernahme von Spitzentechnologien im städtischen Bauen. Selbst das sogenannte "marginalisierte" oder informelle Bauen wurde davon beeinflusst. Generell hat diese Art des Technologieeinsatzes stark zur Umweltzerstörung und teilweise auch zu technologischer Abhängigkeit geführt und damit Arbeitslosigkeit nach sich gezogen. Die Unterzeichnung des nordamerikanischen Freihandelsabkommens wird diese Situation in unserem Land noch verschärfen.

Um die Stadt als solche verstehen zu können, muß ihre Einordnung in wirtschaftliche Prozesse erkannt werden, wobei ihr die Doppelrolle "Stadt als Ort der Produktion" und "Stadt als materielles Produkt" zukommt.

Die angenommene Neutralität der Technik, verbunden mit der Vorstellung freier Auswahlmöglichkeiten einer oder mehrerer Alternativen aus dem Bündel der Technologien, erwies sich als Trugschluß. Der technologische Fortschritt ist in der Tat ein Element, das auf den Aufbau und die Veränderung der Stadt

großen Einfluß hat. Doch das Streben nach falsch verstandenem Fortschritt hat seinen Preis, wie die "Ciudades Petroleras" und die Hauptstadt selbst zeigen.

Einen weiteren, immer wichtiger werdenden Gesichtspunkt bildet die Umnutzung oder Wiederverwendung von Gebäuden oder der Stadt generell, die eine echte Alternative der Versorgung mit Wohnraum und städtischer Infrastruktur bilden. Im Grunde wurden im Laufe der Geschichte in jeder Stadt Bauwerke veränderten Nutzungen zugeführt und zu dem Zweck umgebaut. Natürlich gibt es immer wieder Fälle, in denen der Verfall der Baumasse Abriß und Neubau unumgänglich macht. Heutzutage sind aufgrund der städtischen Dichte, der hohen Baukosten und der sozialen und kulturellen Traditionen (die sich in einer starken Verbundenheit mit dem Barrio äußern) Umnutzungen alltäglich und verbreitet.



La Merced, Mexiko-Stadt: Umnutzungen vom Wohnen zum Gewerbe zum Wohnen ...

Gleichzeitig gewinnt, ohne daß es dafür einen theoretischen Hintergrund als Erklärung gäbe, der funktionalistische Ansatz, auf der "leeren Fläche", dem NICHTS zu planen und zu bauen, ohne den Kontext von Ort und die Zeit einzubeziehen, in der Praxis wieder zunehmend an Bedeutung. Im Unterschied zu dem, was die funktionalistische Stadterneuerung auslöst, gewinnt das "Leben in den Barrios" durch die Umnutzungsprozesse an neuer Identität und die Stadt erkennt sich selbst wieder im Dienst am Leben seiner Bewohner.

Das Aussehen und die Form der Stadt können folglich nicht direkt und ausschließlich als Ergebnis des gestalterischen Entwurfs angesehen werden. Auf das Handeln der Planer und generell der Gruppen, die über die Gestaltung der Stadt entscheiden, haben die hier beschriebenen (soziokulturellen) Aspekte immer einen Einfluß.

Das Bild der lateinamerikanischen Stadt spiegelt Jahrhunderte der Stadtge-

schichte mit allen Ausprägungen der Autonomie, Abhängigkeit und der Herrschaft einiger Gruppen über andere wieder. Die Stadt reflektiert auch die Entwicklung einer Kultur, die heute ihre Ursprünge wiederzufinden versucht, denn sie fühlt sich erstickt durch eine Fortschrittsgläubigkeit, die uns Tag für Tag unterwirft, weil sie Interessen dient, die von denen der Mehrheit der Bevölkerung weit entfernt sind.

Im Zuge der Infragestellung der Planungspraktiken, die als Beitrag der "Moderne" in Architektur und Städtebau Fuß gefaßt haben, können konkret für unseren lateinamerikanischen Raum folgende Forderungen formuliert werden:

- Der Planer sollte mit seinen formalen Vorschlägen sozialen und ökologischen Fragen nicht länger gleichgültig oder neutral gegenüberstehen, sondern diese Aspekte berücksichtigen.
- die scharfe Trennung des städtebaulichen vom architektonischen Entwurf ist nicht länger möglich.
- statt wie bisher bei Ort und Zeit vom "Punkt Null" auszugehen, ist es heute unerlässlich, städtebauliche und architektonische Entwürfe im historischen Kontext zu behandeln.
- im Gegensatz zu der Konzeption, die zu einem Entwurfsprogramm verarbeiteten "Funktionen" bestimmten die Gestalt der Bauwerke oder sogar der Städte, wird heute erkannt, daß Stadt und Architektur Teil komplexer kultureller Prozesse sind und von vielen weiteren Faktoren abhängen, deren Kenntnis für den Entwurf wichtig ist.

Diese Aspekte zeigen unter anderem auf, weshalb die Prinzipien der "Moderne" keine Lösung für die gegenwärtige Situation der Städte bieten können.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß sich dem lateinamerikanischen Architekten und Planer drei Handlungsmöglichkeiten bieten:

1. als "Amtstrottel" (auf dem Weg durch die Instanzen) weiterhin im Sinne eines staatlich geförderten konventionellen Städtebaus zu arbeiten, was bedeutet, weiterhin bereits hinfällige Grundsätze für eine Stadtentwicklung zu reproduzieren, die vorwiegend die Interessen der Investoren und Baulöwen berücksichtigt.

2. als "Opportunist" (auf dem kurzen Weg zum Geld) den Untergang des konventionellen Städtebaus zu akzeptieren und sich in

der aufstrebenden marktorientierten Disziplin der Immobiliengeschäfte zu engagieren, was bedeutet, sich in den Dienst der großen städtebaulichen Geschäftemacherei zu stellen und dabei über die kulturellen und Lebensbeziehungen der Stadtbewohner hinwegzugehen. In finanzieller Hinsicht ist diese Option natürlich sehr einträglich.

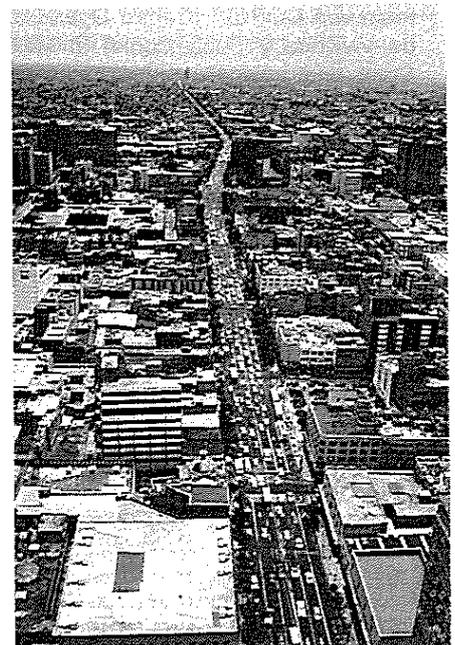
3. als "Idealist"

sich für die Erhaltung der Stadt auf der sozialen, kommunalen und demokratischen Grundlage der städtischen Kultur einzusetzen; mit anderen Worten, zunächst die Untersuchung der differenzierten und komplexen Barriostuktur auf sich zu nehmen.

Diese Überlegung sind keine Theorie. Die drei Optionen stehen sich bereits in unseren Städten gegenüber und erzeugen von ihnen ein ungleiches Bild, mit einem hohen Maß an Segregation und einer ordentlichen Dosis Chaos. Es liegt in der Hand der Stadt und derjenigen Planer, die die dritte Option wählen, einen positiven Weg für die Bewohner und ihre Kultur und für den Aufbau und die Veränderung einer demokratischen städtischen Fortschrittlichkeit einzuschlagen.

Anmerkungen:

1 Während des mexikanischen Ölbooms in den 70er Jahren entstanden diese Städte im Zuge der Ölförderung an der Golfküste.



Diseño Participativo – Entwurf unter Nutzerbeteiligung

Erfahrungen aus Mexiko Stadt

Antje Wemhöner

Summary

The author summarizes the experience during a project with user participation (diseño participativo) in Mexico City.

The aim of the project was not only to let the future inhabitants participate in determining decisions but to involve them in the whole process of the design – from playing with alternatives up to organizing the implementation.

With this ambiguous aim, the project was confronted with several problems but also surprising outcomes, which were evaluated systematically. The final analysis indicates that participation projects – so far unique and isolated – become an element of a learning process which is how to conduct users' aspirations within the design procedure.

Die folgende kritische Beschreibung eines unter Nutzerbeteiligung entstandenen Projekts beruht auf meiner 18-monatigen Mitarbeit 1987/88 im Planungsteam von COPEVI (Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento) in Mexiko Stadt und spiegelt meine persönliche Einschätzung wieder. Diese NGO hat sich zunächst auf dem Sektor der Forschung und Öffentlichkeitsarbeit zur Problematik der "Wohnungsversorgung unterprivilegierter Schichten" einen Namen gemacht, führt aber auch integrierte Beratung und Planung für die Zielgruppe durch. Trotz einiger erfolgreich abgeschlossener Wohnungsbauprojekte für und mit Gruppen unterer Einkommensschichten hatte die hier beschriebene Form intensivster Nutzerbeteiligung am Entwurf keine Vorläufer bei COPEVI und wurde damit zum Experi-

ment. Unter uns Mitarbeitern überwogen m.E. Engagement und Idealismus deutlich die vorhandene Erfahrung auf diesem Gebiet. Die Folge war ein konfliktreicher langer Planungsprozeß der Siedlung, die mittlerweile erstellt und bewohnt ist.

Die Beteiligung der zukünftigen Bewohner oder Nutzer an der Planung ihrer Wohnungen und des Wohnumfelds ist eine Strategie, um eine größtmögliche Anpassung an die Bedürfnisse und Ansprüche und damit eine erhöhte Akzeptanz zu erreichen. "Partizipation" bzw. Nutzerbeteiligung beschränkt sich in der Regel auf die Mitsprache in der Entscheidungsfindung und meint nur in den seltensten Fällen die aktive Teilnahme der Betroffenen am Entwurf selbst. Insofern sind bisher kaum Vorbilder für eine erfolgreiche Durchführung eines solchen Entwurfsansatzes bekannt, und noch weniger existieren Hinweise auf potentielle Fehlerquellen, so daß jedes dieser Projekte zum "Prototypen" wird, unter Wiederholung der nie publizierten Irrtümer vorangegangener Projekte.

Die Planung und ihre Umsetzung sind Bestandteile eines größeren Prozesses des "Sich-Engagierens" für bessere Wohn- und Lebensbedingungen. Dieser hängt von der Nutzergruppe und ihrem kulturellen, sozialen und ökonomischen Hintergrund sowie von ihren politischen Ansprüchen, aber auch von der Konstellation des Planer- und Beraterteams, der Art der Zusammenarbeit und der Formulierung gemeinsamer Ziele ab. Die Wechselwirkung der einzelnen Komponenten führt zu einer scheinbar unentwirrbaren Verflechtung, innerhalb derer die planerisch-technischen Aspekte nur schwer isoliert betrachtet werden können. Dennoch – oder gerade deshalb – erscheint es mir sinnvoll, die entwurfsorientierten Bestandteile herauszugreifen, um das Konfliktpotential gezielt vermindern zu können.

Welche möglichen Fehlerquellen dieser Entwurfsansatz birgt, soll exemplarisch anhand dieses realisierten Projekts dargestellt werden, auch wenn daraus kein Anspruch auf Übertragbarkeit abgeleitet werden kann.

Die Wohnsiedlung der Kooperative "Emancipación del Pueblo" liegt am Hang einer der Schluchten am Westrand von Mexiko Stadt und wurde in Zusammenarbeit mit COPEVI realisiert. Ein fünf- bis siebenköpfiges Team, bestehend aus Architekten, Planern, Soziologen und Psychologen, bearbeitete das Projekt. Für die Zusammenarbeit mit der Gruppe war es ungünstig, daß die Besetzung des Teams nicht über die ganze Betreuungszeit konstant blieb. Mit der Planung wurde Anfang 1987 begonnen; bezugsfertig war die Siedlung Ende 1991.

Die Kooperative war ursprünglich aus einer Landbesetzung hervorgegangen, plante jedoch für ein bereits legalisiertes Grundstück. Die Finanzierung erfolgte weitgehend durch einen staatlichen Wohnungsbaukredit (FONHAPO), der an organisierte Gruppen vergeben wurde. Bedingungen für dessen Gewährung waren:

- Familieneinkommen unter dem 2 1/2 fachen *salario mínimo*, dem staatlich festgesetzten Mindestlohn,
- ein hoher Selbsthilfeanteil beim Bau bzw. der Bauvorbereitung,
- die Vorlage einer städtebaulichen Planung und eines genehmigten Entwurfs, der auch die etappenweise Erstellung der Bauten berücksichtigen sollte.

Diese Grundsätze ließen die in irregulären Siedlungen aus Kostengründen übliche Umgehung vieler Bauvorschriften und -richtlinien ebenso wie den gänzlichen Verzicht auf eine formelle Planung nicht zu. Viele der geforderten

Dipl.-Ing. Antje Wemhöner, von 1987-88 als Architektin in Mexiko tätig, danach als wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Universität Stuttgart

Standards haben aus Hygiene- und Sicherheitsgründen ihre Berechtigung, entsprechen jedoch nicht den finanziellen Möglichkeiten der untersten Einkommensgruppen. Andere Auflagen, wie beispielweise je ein PKW-Abstellplatz pro Haus sind angesichts der ökonomischen Lage der Bewohner einfach unsinnig. So gesehen führte die Kreditbeantragung auch zu insgesamt höheren Bau- und Erschließungskosten gegenüber irregulären (und folglich auch nicht geförderten) Siedlungen gleicher Einkommensschicht.

Angesichts einer politisch sehr aktiven Bewegung der städtischen Armen (*movimiento urbano popular*) in Mexiko Stadt und vorherrschender Eigeninitiative in der Wohnungsversorgung lag es nahe, die aktive, gut organisierte Siedlergruppe in den Planungs- und Entwurfsprozeß ihrer eigenen Wohnumgebung mit einzubeziehen oder sogar - wie in diesem Fall - mit Hilfestellung selbst entwerfen zu lassen.

Gemeinsamer Entwurf

Nachdem verschiedene Grunddaten wie Anzahl der Wohneinheiten (150), Bauform (Einzel- oder Reihenhausbebauung), Größe der einzelnen Parzellen (90 qm), Maß der Überbauung (2/3), Bauebenen usw. festlagen, bereitete das interdisziplinäre Beraterteam die Grundlagen und notwendigen Instrumentarien für das gemeinsame Entwerfen vor. Eine Grundschule stellte Räume für die 3 Wochenendworkshops im März '87 zur Verfügung. Zu der Zeit bestand die Kooperative aus etwa 100 Familien, wovon jeweils ein Vertreter oder, was noch häufiger der Fall war, eine Vertreterin aktiv an der Planung teilnahm.

Der erste Termin begann mit gruppendynamischen Aktionen, die die weitere gemeinsame Arbeit erleichtern sollten. Die darauf folgenden Vorträge, Gespräche und Gruppenaufgaben dienten der

Vorbereitung und Information. Themen waren:

- die Wohnung und ihr sozialer Bezug,
- Definition notwendiger Elemente städtischer Siedlungen,
- Stadtplanung und gesetzliche Grundlagen,
- die Wohnungsbaukooperative als Rechts- und gemeinsame Besitzform,
- Einordnung des zu bebauenden Grundstücks in den Stadtteil,
- Analyse der Zone hinsichtlich bestehender und fehlender Versorgungseinrichtungen.

Zeichnungen, Schautafeln, Modelle und Ton-Dia-Shows kamen dabei zum Einsatz.

Die Siedlung

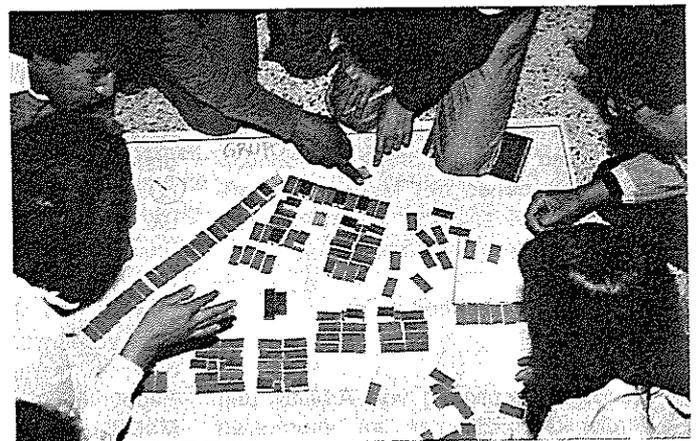
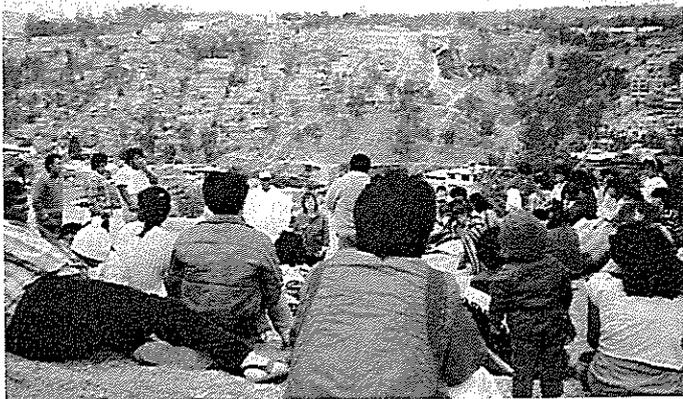
Mit dieser Informationsgrundlage begann am folgenden Wochenende der Entwurf des Siedlungskonzepts. Zunächst wurden notwendige Siedlungselemente wie Erschließung (befahrbare oder nur zu begehende Wege; Wendehammer), Plätze, Grünzonen und Gemeinschaftseinrichtungen definiert und ihre mögliche Anordnung diskutiert. In 10 Zehnergruppen entwickelten die Teilnehmer Vorschläge für die Gruppierung der Wohneinheiten (Zeilen, Höfe und andere Formen). Nach der Vorstellung der Alternativen im Plenum wurden anhand eines Kriterienkatalogs die Vor- und Nachteile jeder einzelnen abgewogen und systematisch und für alle sichtbar auf einer Tafel notiert. Auf diesem Schritt aufbauend entwarfen die Gruppen auf der Modellplatte, die das Gelände im Maßstab 1:1000 mit Erschließung und Höhenlinien darstellte, Gesamtkonzepte für die Anlage der 150 Häuser und des Gemeinschaftszentrums einschließlich innerer Erschließung. Anhand dieser Vorschläge wurde im weiteren über die endgültige Siedlungsplanung abgestimmt.

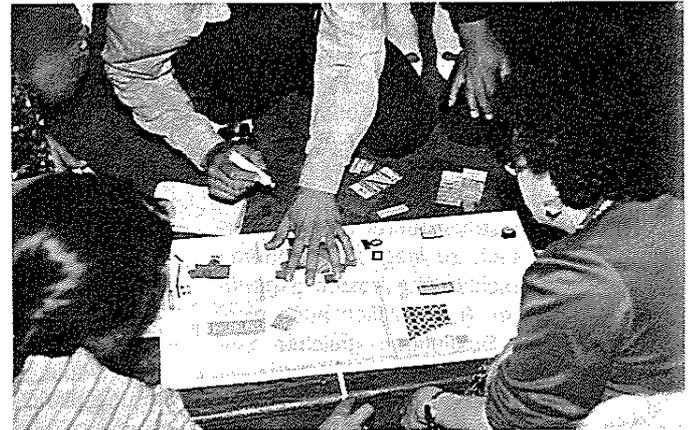
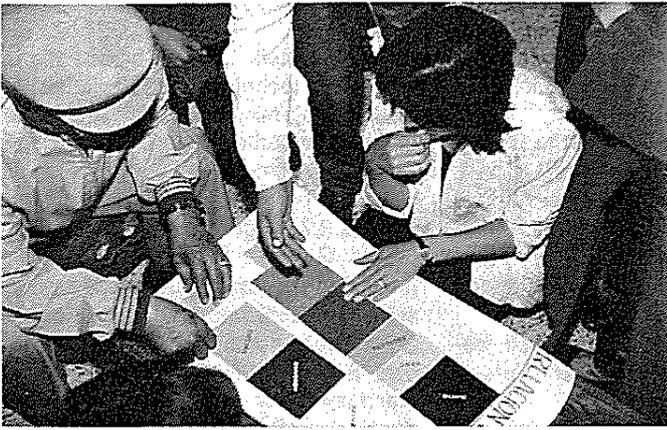
Problem: Realisierbarkeit

An dieser Stelle wurden bereits die erheblichen technischen Schwierigkeiten geschaffen, mit denen die Architekten bei der Ausarbeitung des endgültigen Siedlungsentwurfs und sogar der späteren Werkplanung zu kämpfen hatten. Das ca 2,7 ha große, unregelmäßig geformte Gelände liegt an einem Nordhang, hat ein starkes Gefälle von durchschnittlich 25% und wird an der oberen Schmalseite durch eine Straße erschlossen. Ein maßstäbliches Geländemodell stand zwar für alle sichtbar im Raum, die Kooperativenmitglieder erarbeiteten ihre Vorschläge jedoch auf ebenen Plänen (der Grundrißprojektion also). Selbst routinierten Architekten fällt es nicht immer leicht, bei der Arbeit mit 2-dimensionalen Darstellungen wie Grundrißplänen ständig die dritte Dimension zu berücksichtigen. Noch weniger können wir dieses räumliche Denken von ungeübten Laien erwarten, die damit tatsächlich überfordert waren. Hier wäre entweder ein realistischeres, aber noch aufwendigeres Planen am Modell notwendig gewesen, oder aber ein anderes Vorgehen in der Entscheidungsfindung. Das hätte zum Beispiel im Vorfeld oder in Intervallen, zumindest aber vor einer verbindlichen Festlegung, eine gründliche Überprüfung aller Alternativen auf ihre Realisierbarkeit hin bedeuten können. Aber nur ein Teil der später auftretenden technischen Probleme, wie etwa ein zu starkes Gefälle in der Wegeführung, wäre bereits in der bisher beschriebenen Phase zu erkennen gewesen. Weitere ergaben sich erst nach dem Entwurf der Haustypen im Zusammenspiel zwischen der Siedlungsplanung und der Orientierung der Baukörper, so daß eine definitive Entscheidung erst nach Fertigstellung der Hausentwürfe sinnvoll gewesen wäre.

Entwurf des Siedlungskonzepts

(Fotos 2-4: J. Schulte-Sasse)





La Vivienda

Der Entwurf der Wohnhäuser verlief in sehr ähnlicher Form: Gespräche und Informationen über Aktivitäten innerhalb der Wohnung, über Ansprüche, die diese erfüllen soll, sowie über eine "lokal übliche und sozial angepaßte Haustypologie" (*la vivienda popular en México*) mit anschließender Analyse, um notwendige Elemente für den eigenen Entwurf herauszugreifen. Zusätzlich erläuterte das Beraterteam das System der *vivienda progresiva*, des in Etappen "wachsenden Hauses" was bereits im Vorentwurf berücksichtigt werden sollte.

Entwurfsprinzip der Egalität

Hier muß erwähnt werden, daß für die 150 Häuser im Prinzip nur ein Grundrißtyp entwickelt werden sollte. Die Gründe dafür waren einerseits die Rationalisierung der Planung und Baudurchführung, um die Kosten zu senken, wichtiger aber noch der Grundsatz der "Gleichheit" der Genoss/inn/en innerhalb der Kooperative, da die Finanzierung (zumindest des ersten Bauabschnitts) durch den gemeinsamen Fonds erfolgen sollte. Die Häuser wurden erst nach der Erstellung der Rohbauten verteilt, um einerseits eine gleichmäßige Bauqualität zu erzielen, und andererseits einen gewissen Individualismus nicht zu früh aufkommen zu lassen und dadurch den Zusammenhalt der Kooperative zu festigen. Das bedeutet auch, daß die Wohnungen nicht auf die individuellen Bedürfnisse einzelner Familien zugeschnitten waren, sondern daß sich ein Gruppenkonsens bilden mußte und die Einzelnen ihre Wohnvorstellungen denen der Mehrheit anpaßten. Dies widerspricht eigentlich dem Grundgedanken der Partizipation.

Verdienstmöglichkeiten im Wohngebiet

Die Berücksichtigung von Arbeits- und Verdienstmöglichkeiten im informellen

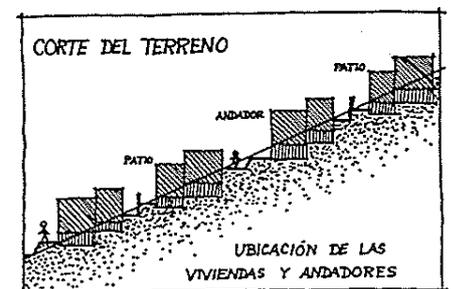
Sektor, die in dieser Bevölkerungsschicht - besonders für die Frauen - üblich und häufig auch überlebensnotwendig sind, war nie Gegenstand der Entwurfsüberlegungen. Die einzigen Werkstatt- und Verkaufsflächen sollten in dem später zu planenden Gemeinschaftszentrum liegen und der kollektiven Nutzung durch die Kooperative dienen. Der Gedanke des "Gemeinsamen" stand im Vordergrund, so daß offene Überlegungen, die gemeinschaftlich geschaffenen Behausungen zu individuellen wirtschaftlichen Aktivitäten zu nutzen, nicht möglich waren. Eine offizielle Ausweisung von Werkstätten oder anderen Kleinstgewerbeflächen innerhalb der Wohnung wäre in der Genehmigungsplanung nicht zulässig gewesen, aber auf Wunsch der Gruppe hätten in ebenso informeller Weise wie der Wirtschaftssektor selbst bei der Konzipierung des Grundrisses flexible Nutzungsmöglichkeiten im Hinblick auf die Schaffung eines Zusatzeinkommens vorgesehen werden können. In diesem Punkt wurde die Realität ignoriert und möglicherweise stillschweigend auf nachträgliche Umnutzung und eventuelle bauliche Anpassung vertraut, wie sie in Mexiko in jeder formellen Siedlung des sozialen Wohnungsbaus erkennbar sind.

Räume und Nutzungen

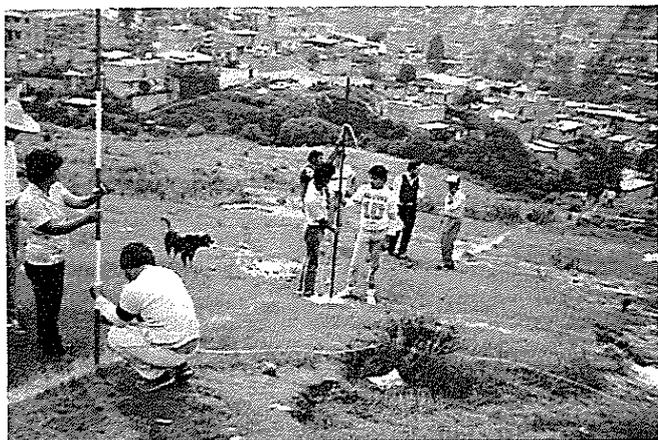
Als ersten Schritt stellte jede Untergruppe ihre Vorstellung von günstigen Raumzuordnungen in noch abstrakter Weise in einem Pappmodell dar. Die unterschiedlichen Funktionen der Räume wurden durch verschiedenfarbige Quadrate und Rechtecke symbolisiert, die noch keine verbindliche Aussage über die Größenverhältnisse machten. Die anschließende Evaluierung der jeweiligen Vor- und Nachteile bereitete den zweiten und beinahe "endgültigen" Teil des Vorentwurfs vor, der nun schon deutlich "naturalistischer" ausfiel: auf Pappunterlagen, die die Parzellen im Maßstab 1:20 darstellten, wurden die

vorangegangenen Raumkonzepte in beinahe "richtige" Grundrißzeichnungen umgesetzt. Vorbereitete bunte Schablonen zur Möblierung spielten dabei eine wichtige Rolle, denn erst diese gaben den Laienentwerfern ein Gefühl für die Maßverhältnisse.

Nach Präsentation und ausführlicher Erörterung aller Alternativen bestimmte das Plenum die Lösung, die als Entwurf weiterbearbeitet werden sollte. Auch dieser war - der Vereinfachung halber - in der Ebene verfaßt worden. Allen Beteiligten war jedoch klar, daß das Architektenteam den auserkorenen Grundriß zu einem Split-Level-Typen umarbeiten würde, um das Geländegefälle aufzufangen. Die wechselnde Orientierung der Häuser auf dem abschüssigen Grundstück erforderte jedoch letztlich die Entwicklung von vier Varianten des Höhenversprungs. Damit wird deutlich, daß das strikte "Prinzip der Egalität" den entwerferischen Grundsätzen zur Schaffung einer angepaßten, die Bedingungen des Standorts berücksichtigenden Architektur widerspricht.



Jedes Gruppenmitglied unterschrieb auf der großformatigen Grundrißskizze dieses Prototyps; damit war er einstimmig angenommen worden. Mehr noch: die Gruppe sah ihn als ihren gemeinsam erarbeiteten Entwurf an, identifizierte sich nicht nur damit, was ja auch beabsichtigt war, sondern verteidigte ihn auch gegen kleinste, aber sinnvolle Änderungsvorschläge seitens des Teams.



Geländevorbereitung durch die Gruppe



Die Siedlung ist mittlerweile bewohnt

(Fotos: A. Wemhöner)

Die Umsetzung

Der vorliegende Entwurf erforderte in der Werkplanung immer wieder technisch aufwendige Lösungen, die letztlich den Kostenrahmen zu sprengen drohten. Zu einer nachträglichen Anpassung der Siedlungsplanung und des Hausgrundrisses an die Topographie waren wir als Planerteam ohne Rücksprache nicht befugt. Entsprechende Vorschläge unsererseits, mit überzeugenden Argumenten vor der wöchentlichen Vollversammlung dargebracht, erregten leicht den Unmut unserer "Klienten", sowie den Verdacht, wir respektierten ihre demokratisch gefaßten Beschlüsse nicht. Bisweilen nahmen sie eine Haltung ein, als müßten sie ihr Projekt gegenüber uns als Planerteam verteidigen, was der Zusammenarbeit nicht sehr förderlich war.

Auf sozialer Ebene funktionierte das Projekt offensichtlich gut: die gemeinsame kreative Arbeit und Verantwortung hatte die Gruppe zusammengeschweißt und die Bereitschaft gefördert, sich aktiv und unter allen Umständen für ihr Ziel einzusetzen.

Im Frühjahr 1991 wurde mit dem Bau der Stützmauern, Fundamente und dem Anlegen der befestigten Wege begonnen. In ihren Arbeitsdiensten am Wochenende ("faenas") beteiligte sich die Gruppe an den Grundstücksvorbereitungen wie Aufmaß und Aushubarbeiten. Fachleute führten die Bauarbeiten durch. Die Siedlung wurde Ende 1991 bezogen und die Kooperative äußert sich (zu Recht) sehr stolz auf ihre selbst entworfenen, erarbeiteten und erkämpften Wohnungen. Offensichtlich sind die Betroffenen eher bereit, selbstverantwortete Planungsschwächen zu akzeptieren und zu vertreten, als während des Entwurfsprozesses ihre Kompetenz und Autorität in Frage stellen zu lassen.

Erfahrungen

Innerhalb des Teams entstanden während der Realisierungsplanung zunehmende Zweifel an der Vorgehensweise des *diseño participativo*, da immer wieder Kompromißlösungen erforderlich wurden, durch die das Gesamtkonzept an Klarheit und technischer Einfachheit verlor. Die doppelte Leitungsführung für die Abwasserkanalisation, weil in jedem Haus die Naßräume weit voneinander entfernt und auf verschiedenen Ebenen lagen, sei hier als ein Beispiel genannt.

Deutliche Mängel lagen sicherlich im Bereich der Entscheidungsfindung:

- Die Auswahl einer Planungsalternative für die Weiterbearbeitung wurde zu einem Zeitpunkt getroffen, zu dem die Umsetzbarkeit dieses Ansatzes letztlich noch nicht abgesichert war, die planende Nutzergruppe sich jedoch schon zu sehr mit dieser Idee identifiziert hatte.
- Die Nutzer/innen planten unter Anleitung und "Aufsicht" von Fachleuten und verließen sich natürlich auf deren (ihnen unterstellte) Fähigkeit, alle eventuell auftretenden Schwachpunkte einer Alternative von vornherein zu erkennen, sowie auf das Einschreiten der Planer und Architekten, bevor nicht oder nur sehr schwer realisierbare Vorschläge zur Abstimmung kämen. So vermittelte die Anwesenheit der Architekten eine falsche oder überschätzte Sicherheit. Für das Team wiederum bedeutete die Abgabe der Entscheidungsbefugnis, auch einen Teil der Verantwortung abzugeben und "als gleichberechtigte Partner" am Entwurf zu arbeiten. Offensichtlich war nicht geklärt, daß Nutzer und Berater von unterschiedlichen Voraussetzungen ausgingen.
- Auf der Seite der Architekten und Planer entsprach die Verantwortung nicht ihrer zu geringen Entscheidungsbefugnis. Die Möglichkeit, während der Bearbeitungszeit die notwendig gewordenen Änderungen des Entwurfs vorzunehmen, sollte unbedingt von vornherein besprochen und formell abgesichert werden.
- Eine solche Art der Beratung erfordert eine hohe personelle Kontinuität; bei Wechsel einzelner Berater ist ein lückenloser Informationsfluß außerordentlich wichtig. Defizite bestehen dabei seltener in der Übermittlung von Daten und Fakten als in der Weitergabe von Wissen, das die Prozesse der Entscheidungsfindung beschreibt.
- In der interdisziplinären Zusammenarbeit müssen die Aufgaben der Beteiligten klar definiert werden, um Kompetenzüberschneidungen zu vermeiden. Gleichzeitig ist auch hier der kontinuierliche Informationsfluß wichtig.
- Eine zu große Anzahl von Beteiligten am Entwurf selbst (in diesem Fall waren es fast 100 Personen) erschwert den Planungsprozeß beträchtlich.
- Zu lange Projektlaufzeiten können die Existenz der Nutzergruppe gefährden. Der Entwurf unter Nutzerbeteiligung ist – auch ohne unvorhergesehene Pannen – ein langwieriger Prozeß und dadurch zur kurzfristigen Wohnungsversorgung kaum geeignet.

From Ecological Degradation to Environmental Management?

The Concept of Environmental Monitoring in the Indian Context

Jürgen Oestereich

Zusammenfassung

Der Artikel untersucht am Beispiel Indiens mit einerseits seinen immensen Umweltschäden und den andererseits vorhandenen Umweltschutzinstitutionen und Umweltinitiativen den Rahmen für die Möglichkeit einer intensiven Umweltbeobachtung (environmental monitoring) als Basis für eine wirksame Umweltgestaltung (environmental management).

Im einzelnen wird der Einsatz der Umweltbeobachtung für die fünf Funktionen der Umweltgestaltung untersucht, nämlich Verstehen des Ökosystems, Umweltgefahrenalarmierung, Zuweisung von Umweltressourcen, Sanierung von Umweltschäden und Steigerung ökologischer Tragfähigkeit. Wie überall auf der Welt liegen auch in Indien für alle und besonders die letzten Funktionen große bis größte Defizite vor. Es wird deutlich, daß diese, wenn überhaupt, dann nur durch die fruchtbare Zusammenarbeit mit mit Kompetenzen ausgestatteten Umweltschutzbehörden und fähigen Umweltinitiativen behoben werden können.

Environmental Degradation, the Price for Economic Development?

In India, the demographic growth in many rural and urban areas triggers off the growth of secondary centres such as Agra, Ludhiana, Rajpur, Vishakhapatnam and many others. These towns have now reached a population of under one to over two million inhabitants. Any regional scientist would be enthusiastic about the mutual stimulation of demographic and economic development in these growth poles, and any development theorist would be delighted about

Dr. Jürgen Oestereich, architect and planner, consultant to national and international development co-operation agencies.

the industrial diversification in scale and kind happening there. Yet, it seems that both experts, in their theories, have overlooked one particular aspect: the environment. These towns like most other fast growing ones have high population densities (500 pop./ha or more) and house severely polluting production units. In the process of blind expansion without any planning and environmental control they have destroyed nearly all vegetation in and immediately around them.

The temperature in the built-up areas is constantly several centigrades higher than elsewhere, making the towns a purgatory in summer. Sulphurdioxide, particulate matter, hydrocarbon and ozone go unfiltered into the air, hence, the atmospheric immissions are excessive. The sewage carrying all kinds of organic and inorganic micropollutants - most of them noxious to toxic - remains completely untreated. Over the years, effluents loaded with heavy metals and trace elements have accumulated untreated in basins, pools and slow-flowing canals and, consequently, contaminate the groundwater. Although being regarded as unfit for consumption, it is still used for irrigation, thus increasing its toxicity in a vicious circle.¹ Waste is piled up or dumped at random without any separation of hazardous substances. Environmental degradation has obviously become nearly irreversible. According to some doctors practicing in a town like Ludhiana, the life expectancy of workers has decreased considerably. What has happened here, is bound to happen wherever this kind of growth occurs or will occur. It seem that many people (and especially those who have a better chance to survive) accept the situation as the unavoidable price to be paid for economic development.²

On the other hand, concern for the environment and the surrounding eco-sys-

tem, has some tradition in India. Various brands of Hinduism preach respect for nature and forbid the killing of living creatures. In various parts of the sub-continent groups such as the Bishnoi people in Radjastan and Punjab can be found. Living in the 17th century the founder of this Hindu sect, having well understood the particular eco-system of his region, could convince his followers to keep and not cut the Acacia trees, to respect antilopes and wild animals and not hunt them, to take out of nature only what could be restored. More recent phenomena are the environmentalists as individuals or as groups, for example the well-known Chipko movement, whose followers protect with their bodies under threat to be felled. Doctors and other professionals, who understand that their lives and those of their children are directly affected, begin to gather in Non-Governmental Organisations and pressure groups. Particularly famous is the "Centre for Science and Environment" in Delhi which has published important studies on India's Environment.³ They have understood that for their fight the access to and the proper use of environmental data is crucial.

From Environmental Data Collection to Environmental Monitoring

In India - a country which may be regarded as exemplary for those countries in the South, in which ecological problems are discussed at all -, environmental recording is vested in the highly specialized Pollution Control Boards (PCBs) at central and state level. Their task is to observe certain standard indicators of the environment. At present, these relate only to two of the four media air, water, soil/solid matter, and the life sphere.⁴ The selected atmospheric and hydrospheric data are recorded at only a limited number of measuring stations, usually confined to the biggest cities and

here not necessarily to their worst corners. The measurements taken of, for example, SO₂, Suspended Particulate Matter (SPM) HXCX, Ph-value, BOD, etc. are used for international comparison and for stipulating theoretical limit values - very strict ones for that matter, since they happened to be transferred to India from USA and Europe⁵ - but not for controlling them effectively.

In fact, their application is rather haphazard as the affair of the Taj Mahal reveals.⁶ Under international pressure the very restrictive limit values for sulphur dioxide (which is particularly dangerous to the marble of the monument) could be enforced with respect to the oil refinery in some distance, but not with respect to the still more dangerous pollution originating from traditional furnaces in Agra town near-by. The hydrosphere for example, is severely effected by DDT which is still being used excessively because it is a very cheap pesticide, being produced in the country on licence. At certain intake points upstream it has been recorded in excess, but seems to have vanished somehow downstream although degrading effects persist. Only recently it has been established that the substance changes into the possibly still more vicious DDE and other dangerous trace elements, but the Indian PCBs are not interested in pursuing the matter.

By and large, the measurements taken are understood as statements in themselves and not as indicators representing a reality which asks for political action.⁷ The Government has not yet fixed any danger levels for smog - ozone (O₃), the key-indicator for the toxic photochemical smog is not even recorded -, for contaminated water, for radioactive soil, contaminated food etc. And even where danger is immediately obvious like in the cities quoted, there are no precautions and predetermined arrangements for action. Whatever warnings could be broadcasted, they would not be received. And if heard, they would not be grasped. And if understood they could not be translated into necessary sets of actions, such as smog-alarm or detoxication campaign. On the whole, the political class is not aware of the dangers of poisonous immissions and emissions, does not care about the degradation of the environment, and is ignorant of the potential and self-purifying capacity of nature. Consequently, no Government in India is prepared to consider curative or preventive measures in environmental matters let alone to reserve the necessary means for them.

TABLE 1 LEVEL+ ELEMENTS OF ENVIRONMENTAL MANAGEMENT

LEVEL	OBSERVATION	ELEMENTS	
		SHORT-TERM INTERVENTION	LONG-TERM INTERVENTION
SUPRA-LOCAL LEVEL	SCIENTIFIC ANALYSIS	LEGAL ACTION	FORMAL PLANNING
LOCAL LEVEL	BIOLOGICAL MONITORING	POPULAR PARTICIPATION	CHANGE IN LIFE-STYLE

However, individuals oppose this general ignorance and negligence, and awareness-creating groups grow and proliferate. Coalitions between them and individual agents of the PCBs, and sometimes even the PCBs informally press for transforming environmental recording (sometimes falsely called "monitoring") into true environmental monitoring, which combines observation and practical intervention and relates to the two levels of professionals and laymen. This can be visualized by table 1.

While the need of professional monitoring - usually highly specialized and therefore centralized - is generally accepted, the need for local laymen monitoring is quite often disputed. The situation found in India suggests however, that local monitoring combined with the growing ability of the laymen to read maps etc. is indispensable and even constitutive for sound environmental management. As will be seen, citizen organisations may play a vital role in it. Only with efforts on all levels environmental degradation may be stopped and in future, hopefully, reversed.

Environmental monitoring at professional and local level is involved in the five functions of environmental management which are:

1. Understanding gradually the relevant mechanics of the local eco-system,
2. Warning of pollution as threat to human health and to the regenerating capacity of nature,
3. Allocating natural resources for the purpose of economic production and every-day consumption,
4. Devising curative measures to remedy damages already occurred, and
5. Conceiving preventive and upgrading measures for a given eco-system.

The still loose institutional set-up allows for conceptualization of organising ap-

propriate environmental management. By combining the list of functions with the elements of monitoring table 2 emerges.

Any conceptualization of environmental management has to account for these five functions of Environmental Monitoring.

Function 1: Understanding Nature

The most general and at the same time scientifically most refined purpose of recording and measuring is to find out what really happens in the media circuits between output and input. The example of DDT shows that both, a refined analysis of the bio-chemical reactions in nature and a continuous observation of the actual eco-system during the annual life-cycle and beyond complement each other. The intense co-operation of scientists, technicians and laymen on the spot requires a common language. It has been found, in India as well as elsewhere, that the method of biological monitoring leads quite quickly to this common ground of communication. Biological monitoring calls for the fusing of laboratory facilities and scientific analysis with registering and recording through simple means and tools ecological processes, their state and flow equilibrium.⁸ This has helped for example to identify the noxious effects of eucalyptos trees on the soil as well as the beneficial results of water lily cultivation on highly polluted water bodies.

If the subject of observation is connected with the life sphere of the local observers, it is not difficult to teach them the methods required. If pollution and environmental degradation is threatening their life and that of their children, they will be motivated to observe more carefully than ambulant staff of the PCBs, who puts a detecting device in its place and passes from time to time to

TABLE 2 RANGE OF ENVIRONMENTAL MANAGEMENT

UNDERSTANDING NATURE WARNING OF POLLUTION UTILIZING NATURE CURING ECOLOGICAL DAMAGES UPGRADING THE ECOSYSTEM	} OBSERVATION	} SHORT-TERM ACTION	} LONG-TERM ACTION
--	---------------	---------------------	--------------------

keep record. At the same time, the awareness created through such observations and recordings will be much more effectively disseminated in the respective communities and reach local leaders and politicians. This facilitates the translation of environmental issues into protection measures and other actions.

While biological monitoring through teachers, health staff and other local professionals has been successfully carried out in some rural pilot projects, the situation is more complicated in urban areas mainly for three reasons:

- Those who suffer from or are threatened by environmental degradation are often – particularly in segregated societies like the Indian one – those who are weak and far from the points of decision-making;
- Any urban environment, being complex by definition, is more difficult to analyse than a rural one;
- Constant changes and degradation processes make impossible to identify a pre-determined flow equilibrium. In fact, any urban system lives in an "artificial" flow equilibrium.

For these reasons, citizen organisations specialized in environmental observation are needed in southern cities. In India, the Centre for Science and Environment may be regarded as a prototype for this function being, at the moment, more concerned with rural areas.

Function 2: Warning of Dangers from and for the Environment

The second function of environmental monitoring is to warn of excessive pollution potentially dangerous to human health or, more generally, to the regenerative or self-purifying potential of nature. This may relate to unforeseen natural events (climatic inversion, excessive rains), to criminal action (nuclear fall-out) or to behavioural negligence (e.g. non-point-source emissions), or to a combination of several causes (e.g. smog). With respect to warning, professionals at central level should be able to advise on installing effective warning systems, and laymen at local level should be given competence to check on the warning thresholds and the working of the mitigating measures. In a way, alarm arrangements related to these events may be seen in analogy to natural disaster warning networks relating to floods, drought and cyclones for which the establishment is under way in India⁹ Warnings may be tailored to certain intake points, or better, to emission points related to key substances.

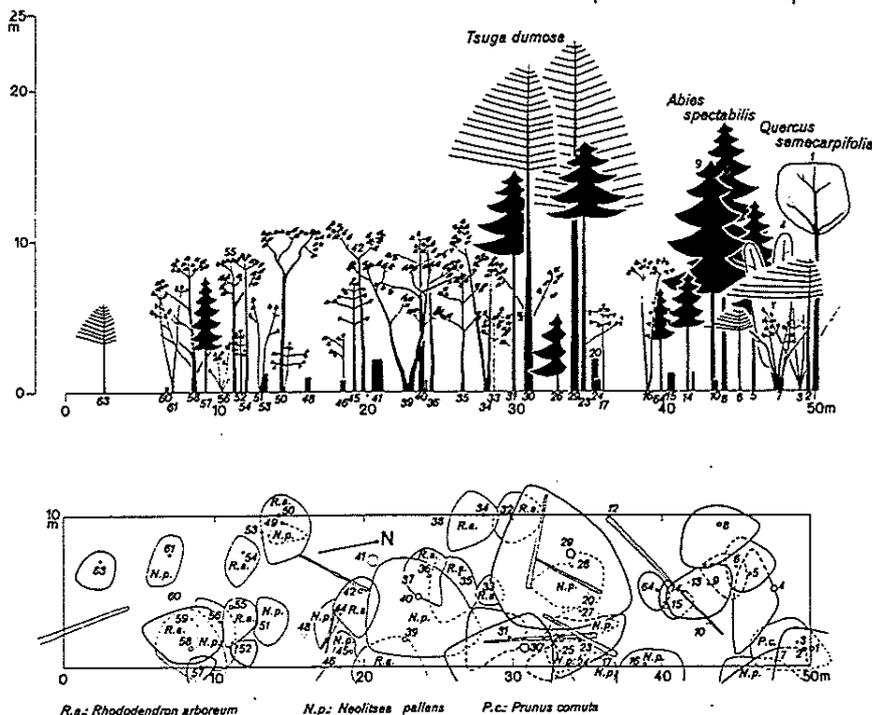
In any case, the function of warning would fall too short, if it stops at monitoring some routine detector points. Monitoring agencies must make sure that signals are not only installed, but heard and understood, and that they will trigger off automatic counteractions and mitigating measures. Such interventions have to be predetermined in space and

time, i.e. programmed and mapped, well in advance. Only then actions are identifiable, enforceable and effective. In India, like in many other countries, the establishment of urban warning systems is hampered because the local authorities do not possess the corresponding competences. Hence, legal improvements including a definition of the role of public participation is necessary.

Function 3: Allocating Nature

The standard key-procedure for allocating certain amounts of air, water, minerals or bio-matter to be consumed by applying production units as well as certain amounts of emissions to be released into these media, is the granting or withholding a No-Objection-Certificate (NOC). The implicit idea is that nature is capable to digest a certain amount of pollution through its capacity of self-purification. This level of immission, however, can only be indirectly controlled through controlling the emissions of production units. Consequently, legal provisions like a Law on Air Pollution Control, a Clean Water Act etc. require some sort of authority for controlling prescribed standard of emission at certain points. Any production under the NOC depends on the state of art in filter and treatment technology and on sophisticated calculations on risk assessment. These laws impute environmental engineers at the production and at the control end to control each other without these the whole system is necessarily exposed to corruption. In any case, it is advisable to have external checks, e.g. through those people who are possibly affected. To assist them wherever necessary would be and is already the role of citizen organisations.

In India, the power of granting NOCs is vested in PCBs which do not incorporate engineers familiar with the technologies of production, treatment and filtering but are under pressure from NOC-applicants. At the same time, some of the limit values are so ambitious, that it is difficult for any industry to comply with them. Worse still, they apply to formal enterprises (i.e. those paying taxes) only. The vast and growing small scale industry sector is exempted from any restriction, and "non-point-sources" i.e. the agricultural, domestic emissions and those from small-scale production are not recorded at all. Non-point-source pollutions have, however, become critical in Indian growth poles. Their contribution to the overall pollution is estimated to make up even 80% of the total.¹⁰



Crown Profile and Crown Map: A diagrammatic silhouette and map presenting single trees or trees in groups or lines serves as reference for identifying growth anomalies, in which case further investigations may be necessary (from Schmidt-Vogt, D. High Altitude Farming, 1990)

Although monitoring at the scientific and professional level is understood as being necessary, there is a general feeling that this can be done by sophisticated instruments only. Even obvious findings presented by doctors and those affected by NOC-misuse are not taken seriously. Biological monitoring is not regarded as scientific. There is obviously a great deficit already in the simple observation of the reality and of nature in particular, resulting in ignorance on the part of the general public and negligence on the part of the authorities. The holy rivers and lakes used for ritual bathing but highly polluted, are notorious for this.

All this makes it possible that the legislation rests inadequate. At the same time, laymen observation and public militancy with respect to environmental dangers is understood as direct threat to their position by the people who reap profit and power from the existing situation. This can only change, if procedures for short-term action both at central and local level are reconsidered and brought into a new relationship in order to allow for the necessary feed-back between observation of the effects of industrial and agricultural production, and the long-term pursuance of these activities.

Long-range planning for a sustainable utilization of the given natural resources is possible only on the basis of this feed-back. This is the basis, too, for the indispensable change in life-style, which is easy to speak of in general terms, but which cannot be enacted except in form of many small changes in production, in consumption and in daily behaviour, and which cannot come about without more or less heavy conflicts. The agencies naturally in the position to advise in this field and possibly to decide on competing interests, could be the PCBs. Yet at present they lack the mandate as well as the scientific authority and the engineering competence to play this role.

Functions 4: Cure and Remedy of Environmental Damage

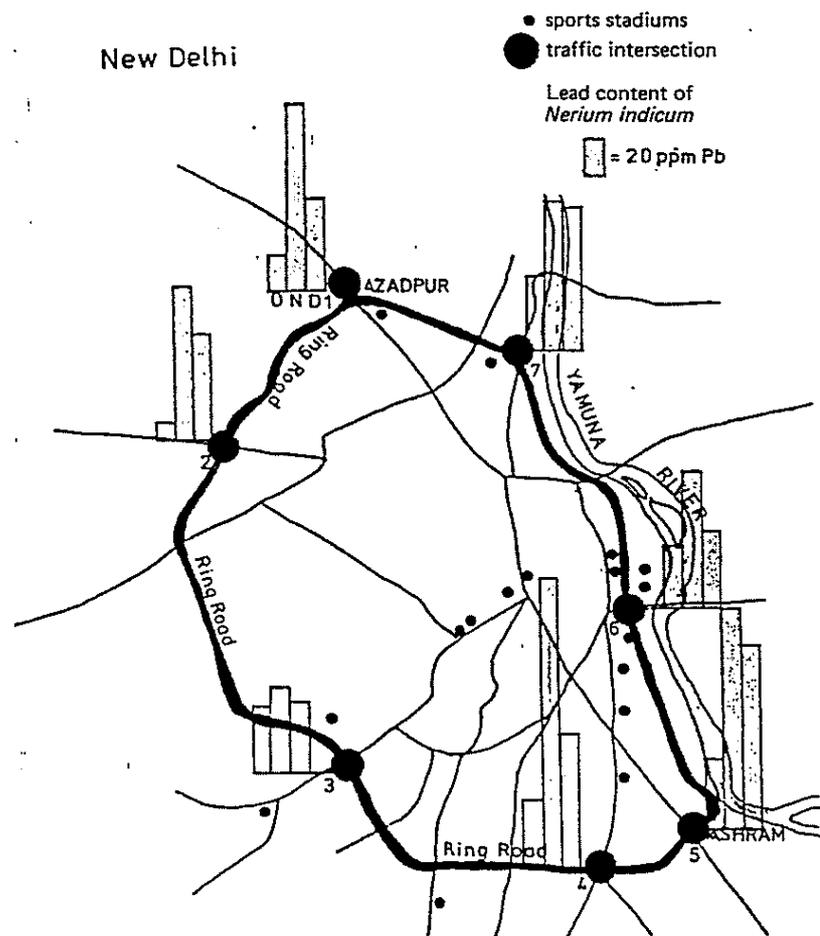
The fourth function of environmental monitoring is to help conceiving of curative and remedial actions. Since damage evidently has been caused (with or without violation of prescribed norms) and will be caused for some time to come, cure and remedy should be considered at the first possible moment. In India today, those curative measures which are considered, relate to salination, deforestation, desertification etc. i.e. damage occurred in rural areas. Various Govern-

ment Departments such as Agriculture, Irrigation, Forestry, Town and Country Planning etc. are called upon for co-operation and dispose in fact of many relevant data, as well as those NGOs who embark on informal environmental monitoring in rural areas.¹¹ Some PCBs have started to compile these data and draw the necessary conclusions from them.¹² This means assessing the ecological damage occurred and advising on remedial measures. From here to determining the compensation due from any violator of nature is a small, but decisive step which rests to be taken.

In Indian towns, remedial measures must be directed predominantly against non-point-sources as the example of the pollution-prone town of Ludhiana shows. Recently the World Bank has proposed a giant sewerage treatment plant which is supposed to gather all dangerous effluents. Such an undertaking is extremely costly, all the more as the industrial units are required, in addition, to install filters etc. To be ultimately effective, cure also means recycling the entire groundwater

by channelling it through a filter for removing the heavy metal pollutants. It is inconceivable, how the running production in the town, and especially the small-scale enterprises, can afford all this.

The alternative would be to group the many small-scale units according to their effluents, which then could be treated separately, and this in a way as to recover the maximum of the valuable substances released. The logic of the limit values has to be made understood and the small-scale entrepreneurs have to be convinced of the necessity of filters and treatment devices. This means to introduce a long-term perspective into productive and consumptive routine. Only through this perspective the problem of domestic pollution could be tackled. As compared to the big treatment plant, an intervention on these lines would be much more economical and, above all, direct the public towards a sustainable live-style. Yet, it would take much more time and make World Bank finance superfluous.



Map of Samples: A map, indicating the origine of samples may give indications of location of environmental dangers. In this case the indicator is the level of Flamboyant leaves in three different month of the year, which can be determined by means of a simple chemical detector device. Similar diagrammes would result from other indicators such as the population density of certain insects or spores under the microscope. (from Prasad et Rao: Ways to monitoring of environmental pollution, in: Environmental Control 12:351-354, 1985)

Any such intervention - and especially the soft ones - interfere with established interests as the example of the steel furnaces at Agra has shown. In principle, PCBs could act as arbiters and direct whatever intervention is reckoned necessary. At local level, municipalities and communities, provided they are given the indispensable competences, would be the right bodies to plan and carry out measures to remedy environmental damage occurred. Environmental monitoring by the communities concerned would be needed to guide the interventions on site and assess their results.

Function 5: Ecological Upgrading

The fifth function of environmental monitoring is to prevent environmental damage to occur and, better still, to find ways and means of enhancing and strengthening the regenerative potential of nature. Ecological upgrading may take place, as has been shown, with traditional groups such as the Bishnoi. More recent movements like the students' groups of the WWF point in the same direction. Although not insignificantly often harassed by military, police, private profiteers and parts of the authorities, their number increases and the prominence of the local leaders grows, especially with such environmentally detrimental projects such as the Namara Dam.

In urban situations, many more is required and big projects are often, as has been seen, not the best solution. Regrouping of production units and a change in production technologies is possible. Intensification of gardening and landscaping is in itself a positive move and may lead to further changes in life-style. Awareness programmes, information and training exercises are necessary to improve the general public's understanding and to motivate it to care for the generations to come.

This change in outlook must be complemented by more aggregate prognosis and planning, especially spatial planning on national, regional and local level. In India, the GTZ has proposed the selection of industrial locations through scanning of appropriately classified areas, e.g. according to the "Ecological Profiles Method",¹³ while state planning units prefer the screening of given areas (administrative territories) for adequate land use. Ecological management would be the ultimate step and replace the point-wise intervention of the current Environmental Impact Assessment Method

(EIA), which is nothing more than a kind of balance of the ecological effects of a given project (i.e. a plant in a particular location, a road along a given line etc.).

Whatever method will be used for planning, more important still is the existence of competent decision-making units. The recent move towards decentralization in India offers the opportunity to establish, at the level of municipal corporations, a platform for discussion and decision making. This presupposes the local political units, municipal institutions and local communities, to be accepted as institutions for combining professional and laymen advice in the handling of environmental observation, of control, of warning thresholds, of curative and preventive measures, as the final instances lead to environmental management.

Such instances, in turn, cannot succeed without an informed and motivated public, able to control the facts, norms, explanations and instruments, and generate genuine data and knowledge in environmental matters and prepared to change its own life-style to bring it into keeping with sustainable environmental management.

Footnotes

- 1 Results under preparation for publication
- 2 Choudhuri, N (1984) Industrial Pollution Control Constraints and Conflicts; in: *Productivity* (New Delhi) 24/4: 451-456
- 3 Centre for Science and Environment (1984) *India's Environment 1982-1983* (CSE) New Delhi
Centre for Science and Environment (1986) *India's Environment 1984-1985* (CSE) New Delhi
Centre for Science and Environment (1989) *Towards Green Villages* (CSE) New Delhi
Centre for Science and Environment (1991) *Floods Flood, Plains and Environmental Myths* (CSE) New Delhi
- 4 Chiakriya Vikas Pranali (1991) *A Way Forward for India's Rural People* (CSE) New Delhi
- 4 Generally, the dynamics of the environment can be observed in two ways: The more scientific way is to deal with them as a system of interconnected circuits of individual substances, from the most frequent ones such as carbonate, sulfate etc. down to spurious metals and the rare but important trace elements. The simpler way of recording used by UNEP, WHO and most Pollution Control Agencies is to lump these circuits together into the circuits of the four media atmosphere (air), hydrosphere (water), limnosphere (minerals) and biosphere. This approach lends itself to identify for each circuit intake and outlet points for monitoring. Information is recorded in terms of any circuit being polluted with "immissions" at any indiscriminate point of intake, and in terms of bearing "emissions" originating from identifiable outlets. The intake of energy and solid matter in form of fuel,

goods etc. may be polluted by "immissions", too, while the respective "emissions" occur in form of solid waste and waste energy (temperature increase) as well as in form of industrial products and solid waste. Finally, the biological circuit in flora and fauna is connected through intake and output - food and organic waste - to the human settlement unit.

5 Paulus, S. (1989) *Wirtschaftswachstum, Strukturwandel und Umweltpolitik in Indien* (WZB) Berlin

6 D'Monte, D. (1985) *Temples and Tombs; Industry versus Environment* (CSE) New Delhi

7 Measurements and indicators of facts are primarily means and useful to the degree to which they are consistent, easy and unexpensive to be obtained, observed and handled and, most important, to the degree they are acceptable to all parties concerned in a given situation at academic or practical level. A proof of their acceptability and a means of effective handling is their "mappability". Their status as indicators is ambiguous. Indicators are statements about a complex reality cut down to selected single or composite parameters in nominal, ordinal, cardinal, proportional, or some sort of indexed scale and loaded with more or less deliberate values. Mathematical operations with indicators should not be mistaken to represent operations in the real world.

8 Biological monitoring fuses the biosphere with the three other circuits. It observes if life goes undisturbed in air (insects, spores), water (aquatic life, plants), and soil seen as "black boxes". Conclusions are drawn from comparison with other black boxes.

9 UNDR0 (1989) *Disaster Mitigation Planning*; Geneva; Government of India (1991) *Contingency Action Plan for Natural Calamities*; New Delhi

10 Personal communication by members of the Central Pollution Control Board of India

11 Bandyopadhyaya, J. et al. (1985) *India's Environment Crisis and Responses* (Natraj Publ.) Dehra Dun

12 e.g. Punjab State Council of Science and Technology (1992) *State of the Environment of Punjab State* (PSCCT) Chandigarh; Karnataka State Council of Science and Technology (1991) *State of the Environment of Karnataka State* (KSCCT) Bangalore

13 This method consists basically of the superimposition of ecological data sets from various sources (on-site observation, satellite maps). The resulting topologies with regard to air, water, soil, natural hazards and socio-economic facts are subsequently classified with some ranking in view of their suitability for industrial sites. The binding force of such a document is its most important feature, proportional to the degree by which public and private decision-makers identify themselves with its stipulations. Hence, the way in which the communication process is conducted plays an important role. See Werner, G. (1990) *Environmental Planning: Issues, Approaches, Instruments* (CPCB - mimeo) New Delhi.

Development and How Rural Households Perceive it: Research Findings and Implications for Local Level Planning

Jonas Y. Kokor

Abstract

The argument is often made that individual or living group perceptions are too subjective and create too many conflicts to provide any useful guidelines for planning decision making.

The difficulties arise particularly with rural populations who are considered to have unique "reality worlds" the measure of which is problematical. For that reason planners and policy makers concerned with grassroots development especially in rural Africa are easily inclined to adopting the third-person point of view in ascertaining the needs of the people. This normative approach assumes that the needs of rural communities can be defined and measured objectively. The concept of basic needs is readily applied as a kind of operational guideline. However, basic needs defined by technical criteria alone are not always identical with the perceptive needs of the rural people. This accounts for the little support often expressed by rural communities for some of the basic needs-oriented projects. At the core of this problem lies the method of knowing the real priority needs as perceived by the rural people. In the field study reported here the first rather than the third person point of view was adopted to ascertain things which enter the definition of development by rural families and to probe their personal experience with different standards of living. The results are revealing of the priority needs which

Dr.rer.pol. Jonas Y. Kokor is currently a Senior Lecturer in Planning and Director of SPRING Programme, Department of Planning, University of Science and Technology, Kumasi, Ghana. He was formerly Assistant Professor, Graduate Programme in Regional Planning, University of Liberia, Monrovia. His special field of interest is local institutional capacity building for development planning with particular emphasis on budgeting, financing and management.

according to their own situation are lacking, the individual and group initiatives for ensuring a minimum satisfaction of these needs, and the future expectations. Over all, it appears that what is presently known about the perceptive basic needs of the rural people is still insufficient to come to grips with the multiple dimensions of the basic needs concept and to understand its implications for organizing self-sustained local endogenous development.

I. The Survey and Method

Before the civil war which began towards the end of 1989 a KAP (Knowledge, Attitudes and Practices) survey was undertaken by the author among rural communities of Bomi County in the Republic of Liberia (see Locational Map, Fig.1). This was part of the RAPID (Resources for the Awareness of Population in Development) II research project intended to assist Government of Liberia (GOL) in formulating development-oriented population policy.

While the study focused principally on human fertility and family planning issues, one major interest of the author was also to achieve some understanding about how the rural communities perceive development generally, and

how this perception is reflected in their livelihood activities and strivings.

Out of 460 sample households randomly selected for the study, 400 were ultimately available for interviewing in the 14 clans which constitute the county (Fig.2). In Liberia a clan is an historical, socio-cultural as well as geographical living space where membership is based on shared values, beliefs and community interest.

For purposes of organizing and implementing rural poverty alleviation programmes and projects and where community inputs and support are required, the clan is considered the most appropriate level. Each clan consists of a number of villages where collective actions are generated and life-sharing takes place in a household. The household constitutes the basic production and consumption unit. According to official definition in Liberia, a household is made up of persons who "cook and eat from the same pot." The household is therefore a homogeneous unit where near-consensus could reasonably be assumed.

The level of living characteristics of the households were ascertained through a combination of open-ended probing questions and self-anchoring ten-point

Zusammenfassung

Grundbedürfnisorientierte Projekte im ländlichen Raum stoßen nicht selten auf Zurückhaltung seitens der Landbevölkerung, da sie nicht auf die von der Bevölkerung empfundenen Bedürfnisse eingehen. Programme, die auf die aktive Mitwirkung der Bevölkerung aufbauen, müssen deswegen die Sichtweisen der Bewohner besser berücksichtigen.

Der Autor weist in seiner Studie mit der Befragung von 400 ländlichen Haushalten in Liberia nach, daß die Erwartungen an die Verbesserung der Lebensverhältnisse je nach aktueller Situation, Region und Stammeszugehörigkeit wirklich sehr unterschiedlich sind. Gleichzeitig zeigt der damit eine Befragungsmethode, wie die Bedürfnisse, Werte und Erwartungen in der ländlichen Bevölkerung ermittelt werden können – und so auch zu einer Identifikation mit den ländlichen Entwicklungsprogrammen führen.

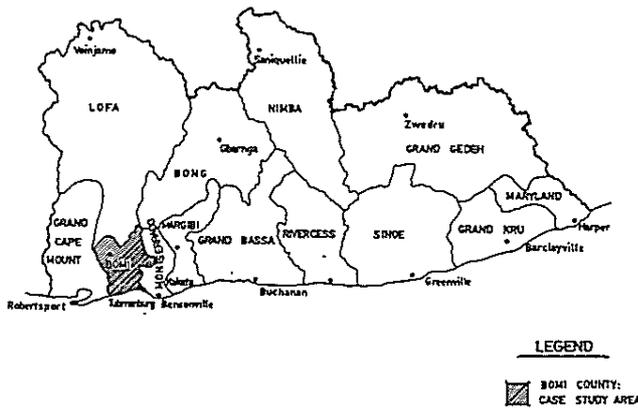


Fig. 1 Location of Bomi County within National Setting of Liberia
Sketch: J. Kokor

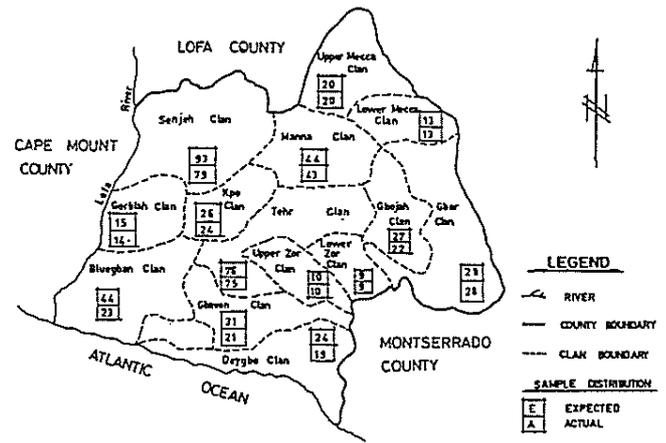


Fig. 2 Case-Study Area (Bomi-County) Showing Sample Distribution per Clan
Sketch: J. Kokor

Kilpatrick-Cantril ladder scaling system (Cantril 1950; Kilpatrick 1952; Kilpatrick and Cantril 1960; Cantril 1963).

A self-anchoring scale is simply one in which respondents are offered the opportunity to describe, in terms of their own perceptions, goals and values the top and bottom, or anchoring points, of the dimension on which scale measurement is desired.

In their study of perceptions, values and aspirations Cantril and Associates published the ladder ratings of samples of families in Cuba, Brazil, Philippines, West Germany and the USA (Cantril 1963). In the African context, and for the first time, Due (1980) applied the method in Kenya in the study of priorities of rural families for economic development. One major advantage of the self-anchoring scaling is that it allows respondents with the help of familiar devices such as ladder, steps on a mountain etc. to evaluate themselves taking into account their own experiences and purposes.

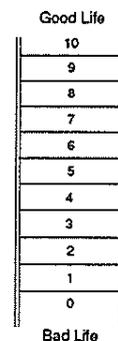
were recorded as nearly verbatim as possible. Probing continued until the respondent indicated there was nothing more to add to the description.

The respondent was then handed a pictorial non-verbal scale, such as the ten-point ladder scale shown in Figure 3. Each household head, often with family members around, was told that the good and bad ways of living as just described are shown at the end points of the ladder with the "bad way of life" at the bottom and the "good way of life" at the top.

present position as indication of where they expected to be five years to come, they were asked to give reasons for the changes.

Content analysis of these perceptions, values and goals tell about the things which enter into the rural people's definition of good standard of living and ways of ensuring a minimum availability of these things in order to prevent a decay of the household. Scale position responses were treated like any other scale data. Mostly descriptive statistics were employed for the analysis.

Fig. 3 The Ladder Scale



Results of these analyses are presented in part two consisting of three sections. In the first section a brief presentation of the residence and general socio-economic conditions of the sample population is made. This is followed in section two by a description of the terms in which good and bad ways of living conditions are measured by the rural families. Analyses of self-ratings by the households according to their perceived level of living are covered in section three. Part three concludes the paper.

In this study reported a ten-point ladder scaling was used. The dimension on which scale measurement was desired was the quality of life of the rural families. The two anchoring points of the quality of life were at the top the "good life" and at the bottom the "bad life." These points were used to determine the relative well-being of each family, the family's idea about what constitutes well-being, and its expectations for the future.

The respondent was then asked: "Where on the ladder will you say your family stands now (1987)?" The step number to which the household head pointed (often after discussions with the family members) was recorded. This location of the household in the "now" provided reference point for other open-ended questions. The respondent was asked to indicate where the family stood on the ladder five years ago, and expected to be found five years hence. For any point indicated on the ladder the respondent was asked to give reasons. By these reasons differences between scale positions were accounted for. For example, if a household pointed to a scale position higher or lower than the

II. Results

1. General Characteristics and Residence Conditions of the Sample Population

A total of 2,384 persons were living in the sample of 400 households interviewed in the 14 clans within the county. There were 93 females to every 100 male population. The modal household size was 4-6 persons, representing 50 percent of the sample households. About 24 percent of the other households had between 7-9 members. The proportion of individuals under 15 years

was 47 percent. Approximately 50 percent of the sample population aged 4 years and above could neither read nor write. Illiteracy rate varied between males and females with the female population being the most illiterate at the rate of 60 percent. Among the 1,457 individuals aged 12 years and above 61 percent were married. Of those married 45.5 percent were males and 54.5 percent females.

The predominant livelihood activity of the population is farming at the subsistence level. Participation rate in farming was higher for the female than the male population. Similarly the ability of households to meet their daily food requirements was limited. About 43 percent of household heads indicated their inability to meet the subsistence needs of members. Only 34 percent were able to provide "just adequate" food; while 12 percent were able to produce food at levels between 2-3 times the needs of the household, and 10 percent were uncertain about their support capability.

Data on conditions of dwelling units, including type and strength of materials used in housing construction, sanitary facilities and sources of domestic water supply were also obtained. For the sample as a whole the family houses had

the following modal features: about 70% were single dwelling units; the exterior walls of 81% were constructed with mud/clay; 64% had cement floors; and 90% used zinc as roofing material. The dwelling units averaged 2-3 rooms. Generally they were poorly furnished. Most families had 1-3 stools, about 1 or 2 chairs and 1-2 changes of clothing per person. Toilet facilities for the families vary from open-pit latrine to defecating in the bush. For instance, 45% of the families were using pit latrine, 19% open-pit and 30% were going to the bush. One facility the area as a whole lacked seriously was potable water supply. About 71% fetched their domestic water from stream, creek or lake directly, and 14% from open well. Transportation is another major problem. There is a paucity of motorable roads and means. Approximately 72% of the sample population always walk an average of 15 kilometers with headload of farm produce to the nearest market. Where longer distances are involved the farmers were unable or found it extremely difficult to market their produce.

Additional information on residence conditions of the rural families which, in fact, represent their objective condition of living is presented in Table 1. The Table shows different levels of access by the

communities to selected social and economic facilities necessary for enhancing their quality of life. The real priority values placed upon these facilities were investigated through the people's own definition of well-being according to their perception of things which constitute good and bad living conditions.

2. Terms in which "Good" and "Bad" Living Conditions are Measured by the Rural Families

In a sense, good or bad and, as well, high or low standard of living is a kind of social science shorthand used to describe identifiable group of specific use-needs and use-expectations which are either being fulfilled or not.

At any point in time these needs can be listed. Table 2 column 1 displays this listing by the rural households in terms of "best way of life." The second column lists use-needs when not satisfied the rural people consider themselves to be experiencing the "worst way of life." The most frequently mentioned need in the "best way of life" was good housing (65%). This was followed by transportation (61%), adequate food (50%), and house furniture (39%). The relative frequency of the other items which entered their definition of good living is given in Table 2.

In the case of the "worst way of life" the following order of frequency emerged: lack of adequate food (62%), housing (47%), health facilities (39%) and clothing (30%). The other items are shown in column 2 of Table 2.

Examination of the content of both situations reveals the operational dimensions of the basic needs of the communities. These include those needs relating to

- 1) certain minimum requirements of a family for private consumption e.g. food, shelter, clothing, some household equipment and furniture;
- 2) essential social services provided by and for the community e.g. safe drinking water, health, sanitation and educational facilities;
- 3) productive capacity e.g. farmland and transportation facilities; and
- 4) human dignity e.g. respect and participation in public decision making processes.

A comparison between rank-order of items in the two life situations also reveals shifts in relative priority positions. For example, while the need for adequate housing topped the list in "good

COMMUNITIES (CLANS)	Housing			Health			Water			Transport		Education		
	% of households with zinc roof	% of hh. with exterior walls of brick/cement	% of hh. with cement/tile floor	Number of hospitals	Number of clinics	% of households with latrine	% of hh. with water pump in yard	% of hh. with pump as public facility	Number of births per 200 inhabitants	% of hh. using motor vehicles to market	% that travel shortest distance (1km) to market	% of literate population	% of population attending school	% of population with high school education
Upper Mecca	100.0	0.0	60.0	0.0	1.0	20.0	0.0	0.0	0.8	95.0	0.0	9.2	12.2	2.0
Lower Mecca	77.0	0.0	46.0	0.0	0.0	7.7	0.0	0.0	0.5	46.2	0.0	20.6	20.6	3.2
Gorbila	93.0	7.1	86.0	1.0	1.0	71.0	71.0	0.0	0.4	7.1	0.0	42.7	46.3	4.9
Kpo	100.0	38.0	75.0	0.0	2.0	92.0	4.2	0.0	0.8	4.2	70.8	46.0	35.4	10.6
Senjeh	78.0	24.0	66.0	1.0	1.0	57.0	1.3	3.8	0.3	3.8	43.0	58.7	46.6	19.7
Manna	95.0	0.0	63.0	0.0	1.0	2.3	0.0	0.0	0.4	0.0	0.0	14.7	20.9	3.1
Gborjay	82.0	9.1	50.0	0.0	1.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	9.1	44.9	44.4	3.9
Gbore	93.0	3.6	18.0	0.0	1.0	3.6	0.0	0.0	0.0	39.3	0.0	28.3	24.5	1.1
Tehr	68.0	21.0	91.0	0.0	3.0	87.0	2.7	36.0	0.5	1.3	54.7	59.0	44.8	16.7
Lower Zor	100.0	0.0	78.0	0.0	0.0	22.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	45.8	45.8	14.6
Upper Zor	50.0	0.0	70.0	0.0	1.0	100.0	0.0	0.0	0.5	30.0	0.0	34.1	34.6	0.0
Gbarvon	38.0	0.0	38.0	0.0	1.0	52.0	0.0	0.0	0.1	19.0	9.5	35.2	36.2	3.8
Blugban	35.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.3	8.7	0.0	41.4	43.1	10.3
Deygbo	95.0	37.0	37.0	0.0	0.0	32.0	5.3	5.3	0.1	57.9	5.3	70.2	51.8	29.8

Source: Field Survey by Author

Table 1 Access to Socio-economic Facilities by Communities in Bomi County

Table 2 Terms in which the "best way of life ..." and the "worst way of life ..." are measured.

"Best way of life"		"Worst way of life"	
Housing	65.0	Food	62.0
Transportation	60.5	Housing	47.0
Adequate Food	49.5	Health Facilities	39.3
House Furniture	38.5	Clothing	30.0
Health Facilities	33.5	Money	26.8
Adequate Farmland	26.8	House Furniture	16.8
Money	24.8	Income	15.5
Educational Facilities	21.5	Transportation	15.3
Clothing	21.5	Farmland	13.5
Water	14.3	Water	12.8
Children	10.5	Education	12.5
Income	9.5	Children	12.3
Respect	5.3	Respect	4.8
Respondents	400.0		400.0

Pearson's product moment correlation coefficient (r) = 0.3725; not significant at the .05 level

All households are measured (percentages). The percentages do not add up to 100 since more than one answer was allowed each respondent. Least values not shown.

Source: J. Y. Kokor (1987)

life" situation, lack of food was rated as the most deplorable experience in the state of subsistence poverty. This was followed by the lack of shelter (housing) and absence of health facilities. The order of priority by the rural families changed in "bad life" situation. One important difference between the ranking of items in the two life-situations is that the one associated with the definition of poor living conditions portrays the idea about the rural people's subjective felt minimum needs, while the other related to good living conditions represents the subjective basic minimum needs.

The emphasis here is not the list of basic needs which appears the same in the two life situations, but the priorities assigned by the rural communities to the basic needs at a particular point in time. These priorities reflect the subjective needs, values and perceptions of the communities.

In the "worst way of life," for instance, housing, health, drinking water, transportation and educational facilities did not, in the view of the majority, constitute immediate minimum needs. While improvements were desirable, existing housing facilities somehow satisfied the minimum need of the families for shelter. As such housing had a low priority in the worst life situation. Similarly drinking water had a low priority because most of the families obtained their water supply directly from creeks and streams which were abundant in the area. How safe these sources of water were for human consumption was not considered for the moment.

Again, since journeys to market were often made on foot and goods headloaded, transportation needs did not appear a priority in the "worst way of life." Rather, food constituted a felt minimum need that had priority over all others. However, the top priority given to food changes when living conditions, including the ability to provide the minimum food requirement for the family, improves. In that case its position is taken by housing and transportation.

It would seem that the order of priority assigned to basic needs differ according to existing conditions of the rural families which are best defined by themselves. This leads to the point that concrete development needs do not only have area and group specific dimensions, but also situation and time specific features. Planning in such environment must be participatory in nature and a learning process. Awareness by rural communities of their own existing conditions and understanding by planners of the priorities they assign to needs which are considered lacking are essential elements in getting the people to act.

The degree of awareness by the families of their present living standards, including changes that have occurred in the past, or are expected in the future were

Ladder scale	Upper Mecca	Lower Mecca	Goriba	Kpo	Senjeh	Manna	Gborjaj	Gbor	Tehr	Lower Zor	Upper Zor	Gbanvon	Blugban	Dayibo
Five years ago														
10							1							
9														
8														
7														
6						5	8		2	7		1	1	
5			1	1	13	8		5	11	2		1	4	6
4	1			3	18	8	2	7	16	1	3	4	4	8
3		5	4	4	17	8	7	5	27	4	4	7	6	8
2	10	5	7	5	4	3	7	5	10	1	3	5	1	
1	3	3	1	9	3		1	2	1					
0	3	2	1	2	9	3	4	4	1	0		2	1	
Mean	1.6	2.1	2.3	2.0	3.5	4.4	2.4	3.2	3.6	3.2	3.0	3.1	4.1	4.1
Present														
10														
9														
8														
7						2		2					1	1
6					1	3	4		2	3			1	1
5	1	1	1		30	20	2	4	16	1		1	4	1
4	7	7	5	3	11	9	6	13	10	3		6	7	3
3	11	3	6	9	11	8	4	6	16	2	6	8	7	6
2			2	11	10	3	9	1	23	3	3	4	2	3
1					2				5					
0		1					1	1			1	1		
Mean	3.5	3.5	3.4	2.8	4.1	4.3	2.9	4.2	3.7	3.2	2.4	3.2	3.8	3.7
Five years hence														
10						1								
9								2		5	3			1
8		2			1	3			4	6	12		3	4
7		3	5		12	7			2	8	2		3	4
6	1	2	2	2	13	8		2	8	2		3	4	1
5		2	2	1	8	8	1	3	6	2		4	6	2
4			4	6	2	5	1	2	12	3	6	7	3	6
3			1	11	4	2	6	1	3	1				3
2					5	1			4					1
1	2	1	1		4	2		1	10		1	1	2	1
0	8	2	3	3	15	11	8	8	16		3	3	2	
Mean	3.4	5.3	3.1	3.4	4.2	3.8	3.5	4.3	3.4	4.6	3.1	4.2	4.6	4.6

Table 3 Frequency Distribution of Households by Level of Living Ratings

ascertained using the Kilpatrick-Cantril ten-point ladder scaling system. The results are presented in Table 3 according to how the households arranged themselves on the scale.

3. Self-rating by the Rural Families According to Level of Living

Frequency distribution of perceived standard of living as arranged by the households and shown in Table 3 is in three time periods i.e five years ago, present (1987) and five years hence. The standard of living of the households judged by the self-anchored levels varied between clans as well as the time periods. This confirms the fact that even in rural setting subsistence affluence or poverty vary according to residential location and time. In order to highlight this dimension of the rural population, mean ladder ratings were calculated on the basis of clans. This was done by multiplying the frequency of ratings by the corresponding ladder level, adding the results together and dividing these by the number of respondents in each clan. The outcome is shown in Table 4.

Data in the table also show movements up and down the ladder when present self-anchored positions are compared to the past and future levels. Given the present (1987) level of living which averaged 3.5 rungs for all the clans, there appeared to be not so much deviation from levels five years back. There were equally no substantial changes in the level of living anticipated by all the communities in the future. These changes are calculated to indicate either a gain (positive value) or a loss (negative value) over the past and present (1987) self-anchored levels. The result is shown in Table 4.

Generally there were low ratings by the sample households in all clans. Average ratings for the past five years, the present and the next five years were respectively 3.0, 3.5 and 3.9 rungs, hardly reaching 5 of the ten-point ladder levels. The present gain over five years ago was approximately 0.5 point. Even that four of the clans reported negative values (downward movement on the ladder). Similarly, expected future gain over the present was about 0.5 point with again four communities reporting negative values. Thus all the communities did not think that they had come very far in the past five years and they expected neither to move further in the next five years.

Several reasons were given by the rural families for being better, the same or worse off at the present than five years back. Similarly reasons for the expected up or down movement on the ladder of relative welfare were given. Households who felt that their level of living improved in the past five years noted their achievement in housing. They were able to construct new dwelling units, or make modest improvements upon existing ones. Others experienced good harvest and were able to make some savings. On the other hand, families that experienced deteriorating living conditions were those unable to provide adequate food for the living group, and those that suffered from rising prices of basic necessities such as transportation, cloth, medicaments and other manufactured products.

Comunities (Clans)	Level five years ago	Present Level	Gain over five years ago	Position five years hence	Gain over Present
Upper Mecca	1.6	3.5	1.9	3.4	-0.1
Lower Mecca	2.1	3.5	1.4	5.3	-1.8
Gorbia	2.4	3.4	1.1	3.1	-0.3
Kpo	2.0	2.8	0.8	3.4	0.6
Senjeh	3.5	4.1	0.6	4.2	0.1
Manna	4.4	4.3	-0.1	3.8	-0.5
Gbojjay	2.4	2.9	0.5	3.5	0.6
Gbore	3.2	4.2	1.0	4.3	0.1
Tehr	3.6	3.7	0.1	3.4	-0.3
Lower Zor	3.2	3.2	0.0	4.6	1.4
Upper Zor	3.0	2.4	-0.6	3.1	0.7
Gbarvon	3.1	3.2	0.1	4.2	1.0
Blugban	4.1	3.8	-0.3	4.6	0.8
Deygbo	4.1	3.7	-0.4	4.6	0.9
Total	3.04	3.49	0.44	3.94	0.49

Source: Derived from Table 3

Table 4 Mean Level of Living Ratings by Households According to Clans

In regard to expectations for the future personal striving by the living group i.e. working hard to produce more food and the "Government helping and encouraging us" were frequently mentioned as reasons for expecting improvements. For households with low future expectations, continual rising prices of goods and services, lack of adequate marketing facilities and low prices for farm produce, "lack of opportunity to decide for self," and old age were given as major reasons. On the whole there was discontent by the communities about their past and existing living conditions. Similarly, their future expectations showed signs of pessimism and resignation. These views appeared to be accurate prediction of events in later years which led to the bloody civil war and total collapse of the government in power in 1990.

Living experiences as those revealed by the rural families do certainly have public policy explanations. While some of the reasons given to account for their living conditions lie within the realm of individual household production and consumption, several of them point to problems in the public sector decision-making. This is with particular reference to the process of enabling the individual households to ensure a minimum availability of basic goods and services for the group through personal strivings.

III. Conclusion

At the basic operational level the problem of planning for development on the basis of the rural people's basic needs is a matter of incrementally improving their material standard of living. While many other issues flow from this objective, most typically this is the main objective. The battle in prints over what constitutes basic needs of the rural people would seem to have ended some years ago. In practice, however, it is still relevant today as it was when it was first raised. Planners are called upon to develop new insights.

While the objective conditions of rural populations may be used as reference point for planning (and that is the common practice), this study reveals that a lot more may remain undetected by that method alone. For there are different values and priorities attached to what constitute basic needs which ought to be identified from the viewpoint of the rural people concerned. The values and priorities also vary according to group, area, time and existing situation of the rural communities.

The method adopted in this study presents one alternative way of arriving at the perceptions and priorities of rural communities in development. It is based not on a priori theorizing, but rather on experiences rooted in the reality of poor village people's lives, values and aspirations. The method offers grassroots participatory approach to planning rural development, especially for identifying development needs and priorities of rural people. Results of the study suggest that there are clear differences in the ranking of development priorities by rural people depending on whether the group is experiencing "subsistence affluence" or "subsistence poverty." What the rural people see as their development priorities is a fundamental ingredient in the success of local level planning.

The planner's knowledge about the subjective condition, the "reality world" of rural communities is therefore necessary. The problem of planning then shifts to that of organizing the groups and their resources, including labour power, for the provision of the needs that are perceived by them to be lacking. The planner's understanding of these needs provides the opportunity for advising the community on some of the choices they make, or even influencing these choices, e.g. the need for safe source of drinking water and not just any source as they may think.

Normally attempts to ensure the satisfaction of their subjective needs, or to prevent further decay and disintegration of the household economy would start from within the family itself. To be effective then, basic needs-oriented development planning requires emphasizing subjective methods of knowing and balancing these against the objective conditions of the rural communities. Absence of a dialogue between the two is often expressed by the people's unwillingness to contribute in support of some of the basic needs-oriented projects

References

- Cantril, H., *The "why" of man's experience*, New York, Macmillan, 1950
- Cantril H. and Associates, "A Study of Aspirations," *Scientific America*, Vol. 208, No. 2, February 1963, pp. 41-45.
- Due, Jean M., "How Rural Families Perceive Economic Development (in Kenya)," *African Environment, Environmental Studies and Regional Planning Bulletin*, Vol. IV, 1 No.13, 1980, pp.63-82.
- Kilpatrick F. P. and Hadley Cantril, "Self-Anchoring Scaling, A Measure of Individuals' Unique Reality Worlds," *Journal of Individual Psychology*, 16 (2) November 1960
- Kilpatrick F. P., Human behavior from the transactional point of view, Institute for Associate Research, Hannover, N.H., 1952
- Kokor J. Y., *Fertility and Development in the Context of Rural Communities, Focus on Perceptions, Attitudes and Aspirations Final Report*, Ministry of Planning and Economic Affairs, Liberia / The Futures Group / USAID, Monrovia, April 1987

Methoden zur Ermittlung problemorientierter Information

Gisliind Budnick

Summary

In this article, undesired planning results are seen as a problem of information: not as a lack of data – because the relevant data can only be collected with respect to planning questions – but as an inadequate treatment of information problems.

The major information problems are identified as

- a lack of problem oriented information*
- a deficit of knowledge needed for problem solving and*
- mistakes in inquiring information.*

So tools and techniques presented could be helpfull to generate the desired information about problems and their local context, about people who have and share the problems, about reasons for these problems (how things work) and peoples' ideas about the future situation and planning options.

Examples: open interviews with key persons, systematic identification of key persons, morphological analysis, system analysis, argumentative analysis, causal networks, functional analysis, "problem landscape", feedback with the "field".

The procedure of inquiring should be tailored for the local situation by selecting, combining and adjusting the suggested methods. This approach is suggested specially for the early stages of problem identification.

Dr. Gisliind Budnick, Stadtplanerin, Dozentin für Theories and Methods of Planning im Aufbaustudiengang "Master of Infrastructure Planning" an der Universität Stuttgart.

Die Ausführungen basieren auf ihrer Dissertation "Werkzeuge für Lokale Untersuchung – Information für Entwicklungsplanung am Beispiel des städtischen Personentransports und der Stadtteilversorgung in Ciudad Guayana, Venezuela", Universität Stuttgart, 1992

Schlechte Planungsergebnisse als Informationsproblem

Die Ergebnisse der Entwicklungsplanung zeigen nicht selten unliebsame Überraschungen. Unvorhergesehene Neben- und Nachwirkungen zeugen vielerorts vom Versagen der Planung im Hinblick auf die beabsichtigten Wirkungen. Schlechte Planungsergebnisse sind zum großen Teil auf das unangemessene Verständnis der Planungs- bzw. Problemsituation zurückzuführen. Dies ist ein Informationsproblem, das weniger auf notorischen Datenmangel zurückzuführen ist, als auf unangemessene Behandlung der Informationsprobleme.

Information für Planungsprobleme kann gar nicht präventiv erhoben werden und es ist wenig sinnvoll, alles "potentiell relevante" Wissen zu sammeln.¹ Das notwendige Planungswissen kann sinnvoll erst vor dem Hintergrund der Planungsfragen gewonnen werden.

Die drei wesentlichen Informationsprobleme dabei sind

1. der mangelnde Problembezug der Information,
2. zur Problemlösung fehlende Informationsarten und
3. Fehler bei der Gewinnung der Information.

1. Mangelnder Problembezug der Information

Da Planung im sozialen Kontext stattfindet, sind Planungsprobleme im wesentlichen einzig. Sie lassen sich nicht typisieren und etwa Typen von Lösungen zuordnen.² Wenn Planungsprobleme überall verschieden sind, lassen sich Diagnose und Therapie nicht auf ein anderes Problem übertragen – auch nicht auf das vermeintlich gleiche Problem an einem anderen Ort. Umgekehrt heißt das: Zur Entwicklung von angemessenen Lö-

sungsvorschlägen müssen die Planungsprobleme in ihrem örtlichen Kontext betrachtet werden. Erst die Behandlung der Probleme in Bezug auf den jeweiligen Ort ihres Auftretens zieht die örtlich spezifischen Problemzusammenhänge in Betracht und ist daher in der Lage, auch örtlich spezifische Lösungsvorschläge zu erarbeiten.³ Dazu ist aber eine differenzierte Kenntnis der jeweils örtlich spezifischen Problemlage erforderlich.

Das Informationsproblem stellt sich deswegen als Primärerhebung der lokal spezifischen Information.

2. Fehlende Informationsarten

Das Augenmerk auf die Probleme und ihren örtlichen Zusammenhang hat besondere Konsequenzen für die benötigte Information: Probleme sind an Personen gebunden, Probleme sind immer jemandes Probleme. Das Wissen darüber ist in unbekannter Weise über eine Menge von Personen verteilt.⁴ Dementsprechend liegt das Hauptinteresse der Informationserzeugung in der Lokalisierung des/der Probleme, der Personen, die davon betroffen sind, und der Erklärung der Zusammenhänge und Ursachen dieser Probleme aus ihrer Sicht. Der Katalog für den lokalen, problemorientierten Informationsbedarf muß deshalb nicht nur Fragen nach den Problemen, der "Mechanik" ("Wie funktioniert das?"), den Ursachen ("Warum funktioniert das?"), den Ressourcen und Restriktionen und jeweils der Lokalisierung und Verteilung (Wo? Wer? Wieviele?) enthalten, sondern auch nach den Problemsichten, den Motiven/Akzeptanz, den Prioritäten/Dringlichkeiten, den Vorstellungen/Interessen der jeweiligen Personen, die sie "besitzen". Das Informationsproblem stellt sich somit als ein Problem des Findens der Informationsquellen und der Kommunikation.

3. (Denk-) Fehler bei der Gewinnung der Information

Die gängigen Erhebungsstrategien (etwa Survey-Methoden oder statistische Methoden) erweisen sich als ungeeignet, gerade Probleme und kritische Phänomene zu erfassen. Viele dieser Verfahren (Totalerhebung / Stichprobe) vermitteln Präzision zu einem Zeitpunkt, an dem die Problemstellung an sich noch ungenügend präzisiert ist. Viele setzen Prämissen (z.B. definierte Zielgruppen) voraus, die eigentlich Gegenstand der Problemerkennung wären. Und viele setzen begriffliche und kategoriale Festlegungen (z.B. Arbeit, Freizeit, Wohnen) voraus, die nicht oder nicht in einer solchen Form in der Problemsituation anzutreffen sind. Und nicht zuletzt bleiben gerade die Fragen, die im Planungsprozeß aufkommen, unberührt (Erklärungen, Zusammenhänge, Motive, Werte, Interessen). Aspekte, die aus dem Untersuchungsrahmen fallen, haben später keine Chance, in der Problemlösung berücksichtigt zu werden – desgleichen führen unberechtigte Vorabannahmen zu Verzerrungen der Untersuchung und so zu Informationsfehlern.

Das Informationsproblem stellt sich damit nicht nur als eine Problem der angemessenen Verfahren für die Herbeiführung der Information, sondern auch als eine Frage des angemessenen Denksatzes der Erhebung.

Methodenrecherche

Anforderungen an Untersuchungstechniken sind deshalb folgende:

- sie sollen entsprechend der örtlichen Problemstellung auswählbar und zupaßbar sein,
- sie sollen gerade die fehlenden Informationsarten (Mechanismen, Gründe, Motive etc.) ermitteln,
- sie sollen kein Modell (Bild) der Situation voraussetzen, sondern ein Hilfsmittel sein, dieses Modell erst im Laufe des Informationsprozesses zu erarbeiten.

Die Suche nach Methoden nimmt daher Anleihe bei wissenschaftlichen Disziplinen auf, die über Techniken verfügen, die diese Art von Information versprechen zu ermitteln: u.a. aus der Systemforschung, der morphologischen Forschung, der Sozialforschung und Spezialbereichen wie etwa den qualitativen Methoden der Sozialforschung sowie den Planungswissenschaften. Geeignete Techniken, oder Teile davon, wurden nach den wesentlichen Aktivitäten eines

Untersuchungsprozesses systematisiert, aufbereitet und in Fallstudien (u. a. zwei Studien in Venezuela) getestet. Im folgenden beschreibe ich aus jeder Untersuchungsdimension dieses "Methoden-Baukastens" einige empfehlenswerte Erhebungs- und Denktechniken. Sofern sich die Techniken auf einzelne Quellen zurückführen lassen, sind diese angegeben.

Auszüge aus dem "Baukasten" der Erhebungs- und Denktechniken

Die verschiedenen Aktivitäten des Untersuchungsprozesses – oben mit "Untersuchungsdimensionen" bezeichnet – sind als Frage formuliert, die bei der Konzeption einer Untersuchung zu beantworten ist:

Welche Informationsquelle?

Als wichtige lokale Informationsquellen sind die "klassischen" Informationsquellen als relevant anzusehen, wenn sie lokalen Bezug haben: Aussagen von Personen und Dokumenten, Beobachtungen von Dingen und Verhalten. Zur Erfassung der lokalen Problemhintergründe reicht eine einzige Informationsquelle allerdings nicht aus.⁵ Erstes Prinzip sollte daher sein, nicht die eine oder andere Informationsressource zu favorisieren, sondern sie als sich gegenseitig ergänzende Informationsquellen zu behandeln und parallel zu benutzen.

– Schlüsselpersonen

Für die lokale Untersuchung wird davon ausgegangen, daß es Personen gibt, die aufgrund ihres Amtes, ihrer Rolle oder ihres Interesses mehr über die Situation wissen als andere Personen.⁶ Diese Personen werden im folgenden als "Schlüsselpersonen" bezeichnet. Für den Einstieg in die örtliche Problematik, zur ersten Identifikation von Problemen und weiteren Informanten empfiehlt sich ein ausführliches Gespräch mit einer Schlüsselperson im Sinne eines "lokalen Experten" oder sogar eines "Ortsführers",⁷ der umfassende Kenntnis der örtlichen Situation besitzt. Für die Frage nach den örtlichen Problemen müssen wir aber auch annehmen, daß sich die Informationen entsprechend den Problemen auf verschiedene Personen und Personengruppen verteilen und daß deren Befragung jeweils einzeln notwendig ist. Hierbei lassen sich auch wieder Personen finden, die über besonders viel Wissen über einen Problembereich verfügen.

– Dokumente

Mögliche Informationsquellen in geschriebener Form sind alle die Dokumente, die direkten örtlichen Bezug haben: Offizielle oder nicht offizielle Dokumente (in der Regel in den Abteilungen der Kommunalverwaltung zu finden oder als Protokolle zu politischen Entscheidungsprozessen), die lokale Berichterstattung in der Tageszeitung, aktuelle oder historische Dokumente (Ortschroniken und Geschichtsschreibung, das Archiv der Amtsmitteilungen), private und öffentliche Registratu-

ren. Insbesondere eine systematische Analyse der Tageszeitung (z.B. nach Problemen, Ereignissen und Wirkungen über die Zeit, nach Machtkonstellationen etc.) ist als zweiter Zugang zu lokalen Strukturen zu empfehlen. Das Branchenbuch ist eine weitere interessante Schlüsselquelle, die in vielen Teilen der Welt lokal herausgegeben wird.

Women stir to shift distillery 3/3/86
By a Staff Reporter

JAMSHEDPUR, March 2
Over 30 women are squatting in front of the liquor distillery located at Mararpara, Sonari demanding shifting of the distillery from the locality.
According to Bharatiya Janata Party, Sonari unit some of its cadres along with local people would resort to relay hunger strike from today evening and the agitation would continue until the distillery is shifted from the locality.
According to informed sources, the people opposed the opening of the distillery of the

very beginning and a good number of representations were also made to the authorities but of no avail. Even the authority in the last week of February stopped the sale of liquor from the distillery but the people's demand for its shifting was not heeded.
The local unit of the BJP and its youth front have decided to continue the agitation as till the distillery is shifted from the locality.

Sonari liquor shop removed 29/3/86
By a Staff Reporter

JAMSHEDPUR, March 27
The country liquor shop at Sonari has finally been removed because of growing pressure from local inhabitants. With its removal, the mass agitation and relay hunger strike organised by the local people – including a large number of women – since March 1, have been discontinued.

According to a Press statement issued by the Bharatiya Janata Party, Jamshedpur, as agreed to by the leaders of the agitation and the local administration on March 25, the central excise department had shut down the liquor shop. The administration assured the local people that no liquor shop would be allowed to be set up in the area in future.

Welche Kommunikationsart?

Bei Gesprächen mit Schlüsselpersonen sollte die Art der Kommunikation reflektieren, daß der örtliche Informant der Experte für das lokalspezifische Wissen ist. Deshalb sollte eine Symmetrie der Kommunikation angestrebt werden: Gleiche Ausgangslage, also Aufklärung über die Absicht der Erhebung,⁸ die Symmetrie beim Gespräch und der Einblick in die Ergebnisse.

– Symmetrie der Information

Will man den "Betroffenen" von vorneherein das Gefühl nehmen, sie seien die "Beplanten", sind sie umfassend über Ziel und Vorgehen der Planung bzw. der Untersuchung zu unterrichten (z.B. Ankündigung in der (Amts-) Zeitung, öffentliche Plakatierung, Information durch die Bewohnerorganisation etc.). Natürlich hat das Konsequenzen für die Ergebnisse der Untersuchung, denn möglicherweise werden Antworten im Hinblick auf die Projektziele gegeben. Diese Antworten sind genauso zu behandeln, wie "subjektive" Bewohnerantworten nach Prioritäten oder Problemursachen, die der "objektiven" Problemanalyse widersprechen mögen: Eventuelle Unstimmigkeiten sind Sache des weiteren Gesprächs und nicht durch Bevormundung zu lösen.⁹

– Diskussionsrunden als gleichzeitige Information und Kommunikation

Die Bildung von Arbeitskreisen oder die Durchführung von Bewohnerversammlungen zur Partizipation der Betroffenen ist gleichzeitig auch eine kompetente Quelle der Information.¹⁰ Solche Diskussionsrunden können sehr effizient gerade das Wissen über Zusammenhänge, insbesondere auch Konflikte zusammentragen, das nicht bei einer einzelnen Schlüsselperson "versammelt" ist oder Befunde der Untersuchung überprüfen.

Welches Auswahlprinzip?

Der Informationsgewinn für eine schnelle und gezielte Übersicht über die Probleme kann durch systematische Identifikation von Informationsquellen enorm erhöht werden. Bei Tageszeitungen mit Lokalteil muß man oft froh sein, daß es überhaupt eine gibt. Bei der Befragung von Schlüsselpersonen aber kann mit systematischen Auswahlverfahren eine große Informationsmenge bei kleiner Befragtenzahl erzeugt werden. Die Auswahl kann z.B. argumentativ geleitet sein (Pro/Contra), gezielt problemorientiert sein oder eher systematisch den relevanten Aspekten nachgehen:

- Für ein "Meinungsbild":
Auswahl nach Gegensätzen

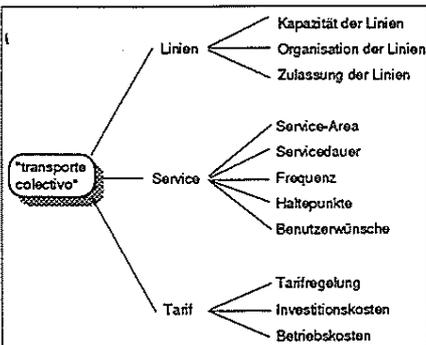
Da es nicht nur verschiedene Probleme, sondern auch verschiedene Sichtweisen gibt, kann gerade dies zum System für die Auswahl der Informanten gemacht werden: Die Auswahl der befragten Informanten wird nach Gegensätzen vorgenommen. In meiner Gemeindestudie wurde z.B. der Informant selber nach einem Vertreter der Gegenmeinung gefragt, Meinungen aus dem Handwerk wurden gezielt mit Meinungen aus Landwirtschaft und Dienstleistung ergänzt. Dieses Prinzip läßt sich beliebig fortsetzen.

- Problemorientiert:
Auswahl nach dem "Problem-Netz"

Dieses Auswahlverfahren zielt auf detaillierte Kenntnis einer Liste von Problemen ab: Die von den Schlüsselpersonen (im Sinne von lokalen Experten) aufgezählten Probleme steuern die Auswahl der weiteren Informanten und Informationsquellen. Der Schlüsselinformant wird gebeten, die geeigneten Informanten zu den jeweiligen Problemen zu benennen. Auf der Grundlage der Information dieser "Problem-Informanten" wird dann nach weiteren Informanten zu Unteraspekten der genannten Probleme gesucht.

- Alle Aspekte:
Auswahl nach Aspekten/Komponenten

Wenn sich die zu ermittelnde Information auf ein Problem bezieht, in welchem verschiedenste Einflüsse und Faktoren zusammenkommen, ist das Wissen darüber über viele Akteure verteilt. Deshalb sind zunächst die wichtigen Faktoren oder Komponenten zu ermitteln, zu denen systematisch die geeigneten Schlüsselinformanten gesucht werden können. In der Regel sind diese Aspekte wieder aus verschiedenen Unteraspekten zusammengesetzt, zu denen weitere Informationsquellen gesucht werden können.

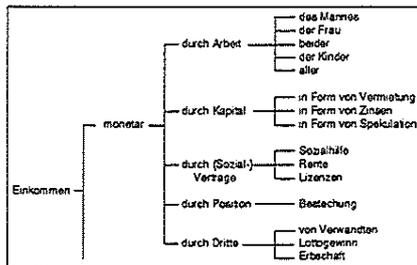


Welches Informationsinteresse leitet die Untersuchung?

Mit "Informationsinteresse" oder auch "Analysegegenstand" werden die Fragen beschrieben, die die Suche nach Informationen leiten.

- Probleme / Konflikte
Für die Untersuchung von Planungsproblemen liegt es nahe, sich zunächst für Probleme und Konflikte zu interessieren. Diese beiden abstrakten Begriffe können die Untersuchung gezielt leiten, ohne ein Problem oder einen Konflikt vorschnell mit Inhalt belegen zu müssen. Jedoch die Annahme, daß es sich um Probleme oder Konflikte handelt, sollte dabei auch zurückgewiesen werden können.¹¹

- Der morphologische Ansatz zur Strukturanalyse
Interesse des morphologischen Ansatzes ist es, überhaupt die relevanten Untersuchungsaspekte zu identifizieren. Das morphologische Denken zur systematischen Generierung von Kombinationen ist hier Hilfestellung zur systematischen Vermeidung von vergessenen Aspekten. Dabei sind folgende Ansätze "morphologischer Analyse"¹² nützlich: Zur Unterteilung des Untersuchungsgegenstands in seine Bestandteile (break-down) oder in umgekehrter Richtung, um Zusammensetzungen zu ermitteln (bottom-up).



Kombinieren sich verschiedene Aspekte der Zusammensetzung bzw. Aufteilung, so empfiehlt sich die zweidimensionale Behandlung in Form einer Matrix. In der Vertikalen wird z.B. die Zusammensetzung der Familie eingetragen, in der Horizontalen die Zusammensetzung des Einkommens (Einkommensarten bzw. Beiträge zum Haushalt). Die Matrix wird in binärer Form (ja/nein) ausgefüllt und stellt jetzt einen Typ der Zusammensetzung des Haushaltseinkommens nach beteiligten Personen und Erwerbsquellen dar.¹³

Was?	Wer?	Mitglied 1	Mitglied 2	Mitglied 3	Mitglied 4	Mitglied 5	Mitglied 6	Mitglied 7
Lohnarbeit		•	•		•	•	•	
Subsistenzproduktion			•	•	•			
Vermietung / Verpachtung		•						
aus (Sozial-) Verträgen								•
nicht-monetär			•			•	•	

- Zusammenhänge
Für die Analyse und Diagnose von Problemen ist die Kenntnis des örtlichen Zusammenhangs wichtig. Bei der näheren Betrachtung der spezifischen Problemzusammenhänge zeigen sich vordergründig als gleich angesehene Probleme als unterschiedlich, da unterschiedliche Ursachen dafür verantwortlich zu machen sind. Eine wirkungsvolle Therapie der Symptome ist nur mit der richtigen Einschätzung der jeweiligen Ursachen mög-

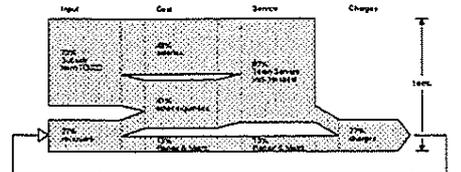
lich. Zur Verdeutlichung ein Beispiel: "Das Schulproblem" zeigte sich nach der Untersuchung der Zusammenhänge als Problem der fehlenden Einrichtung in Schule A (fehlende Pulte und Ventilatoren), als Problem der Stromversorgung in Schule B (zum Betrieb vorhandener Ventilatoren) und als Problem der Raumkapazität in Schule C (zu wenig Klassenzimmer).

- Motive / Prioritäten
Ergänzend zur Kenntnis lokaler Zusammenhänge in Form von Ursachen und Wirkungen sind auch Vorstellungen über die "subjektiven" Zusammenhänge in Form von Einschätzungen, Motivationen und verfolgte Zwecke wichtig.¹⁴ Diagnosen (und Handlungsstrategien) können nur dann erfolgreich sein, wenn sie auch den Prioritäten und Absichten der Zielgruppe entsprechen. Ob z.B. die Erhöhung der Sicherheit vor Überfällen oder die Verbesserung des Straßenzustands das bestimmende Motiv für die Busfahrer ist, den Transportservice zu verbessern, geht aus der Identifikation der Zusammenhänge noch nicht hervor. Diese Einschätzung muß über die entsprechenden Befragungen ermittelt werden.

- Funktionen
In dieser Technik wird angenommen, daß in jeder Kultur – und auch an jedem Ort – gleiche oder ähnliche Funktionen anzutreffen sind und der kulturelle/örtliche Unterschied in der Art der Erfüllung dieser Funktion liegt. Deswegen wird nach "funktionalen Äquivalenten" für die Erfüllung dieser Funktionen gesucht.¹⁵ Die Frage nach "der Funktion Ausbildung" ist z.B. zunächst angebrachter, als die Frage nach der "Ausstattung Schule", denn Unterricht kann auch unter dem Mango-Baum stattfinden.

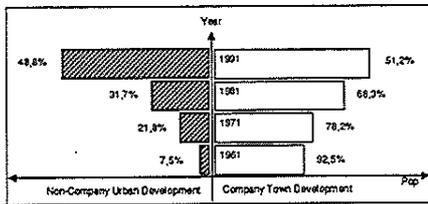
- Mehrfach-Funktionen
Wenn gleiche Funktionen unterschiedlich erfüllt werden können, gilt auch die umgekehrte Annahme, die Funktionen gleicher Objekte können unterschiedlich sein: Für viele Untersuchungseinheiten gibt es konventionelle Betrachtungsweisen, z.B. der Wohnraum als Infrastruktural für die "Reproduktionsaktivitäten" (Funktion A). Diese Sichtweise kann mit neuen Sichtweisen erweitert werden: So zeigt die Analyse des Wohnraums als "zeitweiliges Produktionsmittel" (Funktion B), als "Sozialversicherung" (Funktion C) und als "Eigenproduktion" (Funktion D) neue Aspekte und Zusammenhänge in den Überlebensstrategien der Bevölkerung in Marginalsiedlungen.¹⁶ Da die meisten Objekte mehrere Funktionen haben, oft aber nur in der vermeintlichen "Hauptfunktion" untersucht werden, ist eine solche "Mehrfach-Funktion-Beschreibung" durchaus sinnvoll.

- Wirkungsweisen lokaler Systeme (Systemanalyse)
Systemanalysen eignen sich, um lokale Eigenheiten z.B. der Produktionsformen zu betrachten.¹⁷ Aber nicht nur die Wirkungsweise von Produktionseinheiten können mit diesem Verfahren abgebildet werden, auch Dienstleistungen und Behörden lassen sich auf diese Weise untersuchen. Ähnlich dem "break-



down" nach Bestandteilen kann man den Untersuchungsgegenstand in Inputprodukte, Umwandlungen und Outputprodukte aufteilen, um zunächst einmal ein einfaches Bild der Prinzipien und der Größenordnung zu erhalten. Dies ist nicht nur geeignet, Problem-bereiche aufzuzeigen, sondern auch Wirkungen von Handlungsansätzen abzuschätzen.

– Verteilungen und (zeitliche) Prozesse
Die Analyse kann durch den Aspekt der räumlichen oder sektoralen Verteilung erweitert werden: Bei der Systemanalyse kann die Verteilung oder auch Herkunft der Produkte einbezogen werden (Produktpfadanalyse¹⁸); bei einer Gebietsanalyse ist die Verteilung von Einrichtungen oder die Verteilung von Mängeln innerhalb des Gebiets relevant. Desgleichen kann die zeitliche Verteilung von Input und Output (von Produkten, Einkommen/Kosten oder Service) über die Zeit beobachtet oder erfragt werden (Prozeßanalyse). Z.B. bei unregelmäßigem Einkommen, saisonalem Arbeitsanfall oder klimatischen Extremen (Regenzeit/Trockenzeit) ist die Jahresbetrachtung wichtig.



Welche Fragetechnik?

Da vorher zunächst zur Problemerkennung insbesondere Schlüsselpersonen als Informationsquellen herausgestellt wurden und die besonderen Anforderungen an die Kommunikationsart (die Symmetrie beim Gespräch), hat das für die Befragung von Schlüsselpersonen besondere Konsequenzen: Die Forderung nach einem kommunikativen Gesprächsstil.¹⁹ Aus dem zunächst an abstrakten Fragen orientierten Informationsinteresse ergibt sich zwangsläufig auch das nächste Attribut der Gespräche: sie müssen nicht nur offen sein, sondern auch einen explorativen Charakter haben.

– Offene "Schlüsselgespräche"

Ziel der Gespräche mit "lokalen Experten" ist es, einen Überblick über die Situation zu gewinnen, Aspekte und Probleme zu erfahren und sich zu den Informationen jeweils mögliche weitere Informanten nennen zu lassen. Die Gespräche werden offen und narrativ geführt, der Informant wird ermuntert, seine Sicht zu erzählen. Einzige Vorbereitung des "Zuhörers" ist eine Checkliste (Leitfaden) zu möglichen Problemen oder solchen, die durch vorherige Informationen etwa aus der Zeitung oder eigenen Beobachtungen aufgefallen sind, um den lokalen Experten an vielleicht Vergessenes in seinem Bericht zu erinnern.²⁰

– Problemorientierte "Schlüsselgespräche"
Gespräche mit Schlüsselpersonen zu Problemausschnitten werden inhaltlich vorbereitet. Zu jeder Befragung wird auf der Grundlage der vorangegangenen Gespräche ein Leitfaden mit den wichtigsten Aspekten, zu denen der Befragte Auskunft geben könnte, vor-

bereitet. Die weiteren Fragen hängen von den Ausführungen zu den einzelnen Aspekten der Checkliste ab. Diese Folgefragen sind entweder verständnisorientiert (wie funktioniert das?), problemorientiert (was, wie, wieviel?) oder sollen Zusammenhänge, mögliche Gründe und Motive (warum, wozu?) ermitteln.²¹ Um solche weiterführende Fragen stellen zu können, ist eine schnelle Einschätzung des Gehörten erforderlich – oft auch schnelles Hochrechnen von Zahlengrößen.

Welche Analyse-/ Beobachtungssystematik?

In dieser Untersuchungsdimension geht es um die Aspekte, unter denen der Untersuchungsgegenstand erhoben wird und nach denen er eingeteilt wird. Wenn wir davon ausgehen, daß jedes Problem einzigartig und damit neu ist, können wir es nicht mit vorgefundenen Kategoriensystemen behandeln, sondern brauchen Einteilungssysteme, die zunächst offen sind und mit dem wachsenden Verständnis über den Untersuchungsgegenstand mitwachsen. Deshalb erscheinen für diesen Zweck all die Systematiken geeignet, die offen sind und dabei gleichzeitig als Denkstütze oder Arbeitshilfe bei der Analyse dienen können. Dies sind Analyse-systematiken mit relativ hohem Abstraktionsgrad: Morphologische Analyse, Dialektische Analyse, Vergleichende Analyse. Sie sind alle geeignete Hilfsmittel, sowohl (Beschreibungs-) Parameter aufzustellen, als auch in "Fälle" (Varianten) einzuteilen und erst im Verlauf der Untersuchung ein "Bild" aufzubauen.

– Morphologische Analyse der Parameter nach Informationsinteresse

Die Aufstellung der Liste der Beschreibungsparameter korrespondiert eng mit dem Informationsinteresse. Wird der Untersuchungsgegenstand als System (z.B. Verkehrssystem) aufgefaßt, sind die relevanten Faktoren oder Komponenten zu identifizieren. Ist der Konflikt-Prozeß von Interesse, so sind vor allem die Ereignisse und Wirkungen über die Zeit als Parameter zu sehen.²² In der Abbildung ist eine morphologische Box dargestellt.

Parameter	Wert 1	2	3	4
A. Bauart	traditionell	halbtrenn	technisiert	
B. Material	provisorisch	begr.dauerhaft	dauerhaft	
C. Größe	< 10 qm	10-20 qm	> 20 qm	
D. Ausstattung	keine	traditionell	Anschlüsse	
E. Kosten	niedrig	mittel	hoch	
F. Finanzierung	Eigenkapital	Darlehen	Zuschuß	keine notg
G. Durchführung	Selbstbau	Selbstorganisi.	konventionell	
H. Bauzeit	kurz	mittel	lang	
I. Unterhaltung	periodisch	sporadisch	keine notg	

– Argumentative/Dialektische Analyse: Konkurrierende Parameter

Da die Wahl des Betrachtungsprinzips konzeptionellen Charakter hat, und damit die Sichtweise einschränkt, ist es aufschlußreich, die Untersuchungseinheit unter mindestens zwei Gesichtspunkten zu sehen:²³ die Beschreibung der Untersuchungseinheit in Form von Geld oder Kosten könnte der in Form von Zeit oder Personal gegenübergestellt werden. Dem Gesichtspunkt der Haltbarkeit zur Kategorisierung der Wohnungstypen könnte der

Gesichtspunkt der Finanzierungsprinzipien gegenübergestellt werden. Diese konkurrierenden Parameter können sogar polar zueinander organisiert sein: Die Analyse der Entwicklungseffekte (These) kann z.B. der Analyse der Unterentwicklungseffekte (Gegenthese) gegenübergestellt werden.²⁴

– "Einmaliger" Leitfaden

Alle Untersuchungsaktivitäten – ob Befragung, Beobachtung oder Zeitungslektüre (selbst die Fotodokumentation!) – können in ihrer Effizienz durch einen Leitfaden wichtiger Fragen und Aspekte unterstützt werden. Für ein Untersuchungskonzept "wachsenden Problemverständnisses" bedarf jedoch jede einzelne Aktivität zum Zeitpunkt ihres Einsatzes eines eigenen individuellen Leitfadens. Der täglich neu erstellte, "einmalige" Leitfaden für die jeweiligen Fragestellungen und Untersuchungsaktivitäten ist nicht nur ein Hilfsmittel zur Vorbereitung, sondern kann als Serie die Veränderungen der Problemsicht dokumentieren (aufheben!).

Welche Dokumentationssystematik?

Mit Dokumentation ist die arbeitstechnische Dokumentation der erhobenen Daten und Aussagen angesprochen – nicht die Darstellung der Ergebnisse – sondern der Umgang mit der Information während der Untersuchung. Im folgenden werden verschiedene Möglichkeiten angesprochen, das Material fortlaufend zu dokumentieren, zu systematisieren und wieder aufzufinden.

– Stories und Cases

Zunächst ist es wichtig, alles Gehörte und Gesehene aufzuzeichnen, ohne es durch vorschnelle Interpretation zu verzerren. Deshalb eignet sich dafür die chronologische Dokumentation der Fälle oder Geschichten²⁵ mit Namen und Standort der "Quelle". Als solche Sammlung stellt das erhobene Material auch genau die Diversität der Problemsichten und Mechanismen dar, die genau in dieser Breite die Grundlage für eine der folgenden Ein- und Zuordnungen ist.

– "Problemlandschaft"

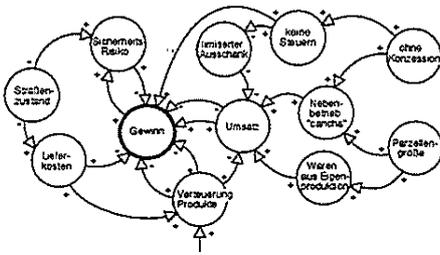
Mit der fortwährenden räumlichen Lokalisierung und Kartierung der Aussagen (sofern sie sich in einem Gebiet verankern lassen), zunächst nur in Form von Sprechblasen und einfachen Symbolen, können erste Ideen über die räumliche Häufung bzw. räumliche Verteilung der Befunde gewonnen werden ("Problemlandschaft") – die in weiteren Gesprächen vertieft werden können.

– Problemliste

Ist Lokalisierung nicht nötig oder möglich, kann eine Inventarliste der benannten oder erkannten Probleme wie ein "Inhaltsverzeichnis" den jeweils aktuellen Bearbeitungsstand darstellen. Die Problemliste fordert auf, während der Erhebung das jeweilige (tägliche) Problemverständnis fortlaufend zu formulieren. Am Ende dokumentiert diese Liste die Veränderung des Problemverständnisses im Verlauf der Erhebung und offenbart Mißverständnisse und Umwege.

– Wirkungsnetze

Die Identifikation von Zusammenhängen verläuft in der Regel quer zu den Aussagen von Personen oder Beobachtungen. Daher muß etwa eine chronologische Dokumentation der Einzelerhebungen durch die Beschreibung



der ermittelten Zusammenhänge (Ketten, Netze, Schleifen) ergänzt werden. Häufig ist die grafische Darstellung solcher "causal loops"²⁶ besser geeignet als die verbale Beschreibung, da sie einfacher zu lesen ist. Für andere Systematiken, insbesondere Struktur- oder Input-Output-Analyse, gilt das entsprechende.

– **Argumentative Dokumentation**
Entsprechend der "argumentativen Analyse" gibt es die "argumentative Dokumentation". Die Vielfalt der Sichtweisen und Meinungen wird über die Einteilung in Pro und Contra, Vor- und Nachteilen von Alternativen etc. und deren Bezug untereinander (Relationen) aufbereitet und dokumentiert.²⁷

Welche Auswertung / Interpretation?

Bei der Erzeugung von Planungsinformation liegt der Schwerpunkt der Auswertung in der Systematisierung, Zuordnung und Einordnung der gesammelten Information. Das Ergebnis der Untersuchung sollte zunächst aufbereitete und bewertete Informationen sein, die eine Diagnose ermöglicht, ohne Zielvorstellungen vorwegzunehmen.

– **Systematisierung**
Die identifizierten Probleme werden mit Namen versehen und nach Problembereichen ("Problemfamilien") eingeteilt. Diese Diagnose hat damit erst einmal ordnenden Charakter.

– **Strukturierung**
Bei der Untersuchung von Infrastruktursystemen bietet sich die auswertende Diagnose als "Nachzeichnung" des Systems und der Systemzusammenhänge an. Die ermittelten Probleme können dann an den einzelnen Komponenten und vor allem an unterschiedlichen Symptomebenen festgemacht werden.

– **Stärken / Schwächen**
Ohne eine Zielformulierung vorwegzunehmen, ist auch die Aufbereitung der Bestandsanalyse als ein Stärken-Schwächen-Profil (auch "constraints and opportunities" genannt) ein geeignetes Mittel, die Planungsinformation aufzubereiten.

– **Reihenfolge**
Die ermittelten und gruppierten Probleme werden in eine Reihenfolge gebracht – also sortiert. Sortierprinzip kann Dringlichkeit,

Durchführbarkeit, Finanzierbarkeit sein, aber auch Kriterien wie Eignung als Initialwirkung, Menge der Begünstigten etc. folgen.

Welche Überprüfung?

Neben intellektuellen Möglichkeiten der (Eigen-) Kontrolle (z.B. mit absichtlichem Perspektivenwechsel, Analyse der Entwicklung des Problemverständnisses) kann man die Überprüfung auch zum Teil der Erhebung machen:

– **Gegenseitige Überprüfung von Beobachtungen und Aussagen**
Zur Überprüfung können Befragungen komplementär zu Beobachtungen und umgekehrt durchgeführt werden. Beobachtete Dinge (z.B. ein Abfallhaufen, ein Baumateriallager, ein Wasserrinnsal, ein Zementboden), haben in dem lokalen Kontext vielleicht eine besondere Bedeutung, die erfragt werden sollte. Umgekehrt können Aussagen z.B. von befragten Schlüsselpersonen durch gezielte Beobachtungen überprüft werden.

– **Überprüfung durch Berichterstattung**
Die Erstattung von Zwischenberichten über die Untersuchung an Betroffene oder ausgewählte Vertreter wurde vorher angesprochen, um die Diskussion mit den Betroffenen in Gang zu bringen (vgl. Diskussionsrunden). Gleichzeitig können dabei auch die Befunde durch die jeweils Involvierten überprüft werden, wenn die Hypothesen über die "gefundenen" Probleme entsprechend explizit gemacht werden.

Welche Darstellungsart?

Bei der Darstellungsart ist zu berücksichtigen, daß Betreiber, Bewohner und Benutzer die Adressaten sind. Dies stellt besondere Anforderungen an die Lesbarkeit der Ergebnisse. Sie sollen für die Betroffenen nicht nur nachvollziehbar sein, sondern auch ihre aktive Beteiligung im weiteren Planungsprozeß ermöglichen. Deshalb sind solche Darstellungsarten interessant, die Formen partizipativer Weiterarbeit unterstützen.

– **Zur Diagnose: Problemplan**
In einem Problemplan werden die ermittelten Probleme nach Problemgruppen geordnet auf einem großen Plan lokalisiert. Zur besseren Unterscheidung etwa zwischen Verkehrsproblemen und Bausubstanzproblemen eignen sich jeweils verständliche Symbole. Damit ist die ermittelte Diagnose nicht nur besser nachvollziehbar für die Betroffenen, sondern stellt eine Problemagenda dar, die erfahrungsgemäß sehr diszipliniert in den Beratungen "abarbeitbar" ist.

– **Zum Verständnis: Zusammenhänge**
Mit der Darstellung kleinerer und größerer Wirkungszusammenhänge kann z.B. Verant-

wortlichen der Gemeindepolitik mehr Bewußtsein über die Konsequenzen erwogener Handlungen vermittelt werden. Aber nicht nur die lokalen Handlungsbeauftragten können damit ein größeres Verständnis der Zusammenhänge bekommen, auch Bewohner finden sich unter Umständen mit negativen Situationen ab, wenn sie den größeren Zusammenhang nachvollziehen können. Zwei Beispiele: In einem Fall konnte ich mit der Darstellung solcher Verflechtungen die Verwaltung der unverhältnismäßig vielen nachteiligen Konsequenzen einer alternativen Verkehrsführung (Abriß eines halben Quartiers) zum Abfinden mit der vorhandenen Durchgangsstraße geführt.

– **Zur Alternativendiskussion: Aktionen und Konflikte**
Hier werden mögliche Handlungsoptionen systematisch dargestellt sowie Folgekonflikte abgeschätzt. Auf dieser Informationsgrundlage kann die Wünschbarkeit der verschiedenen Alternativen mit Verantwortlichen, Betroffenen und Beteiligten strukturiert diskutiert werden, um sich auf die Handlungsmöglichkeiten zu einigen, die im weiteren verfolgt werden sollen (Beispiel siehe unten).

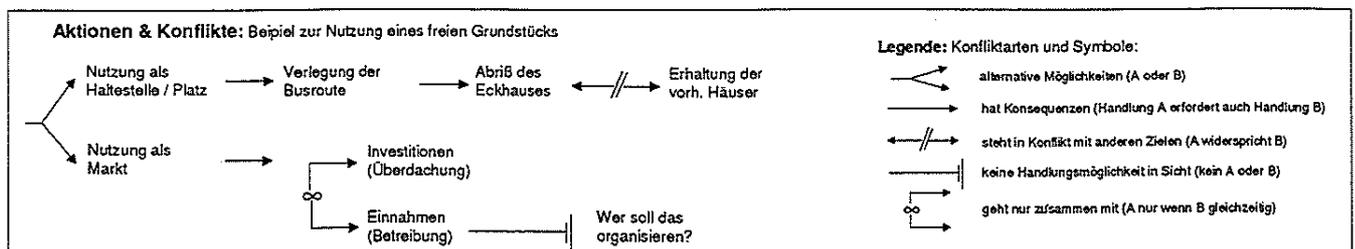
Anwendung der Methoden

Maßschneidern "vor Ort"

Die zusammengestellten Untersuchungstechniken (von denen hier nur eine Auswahl angesprochen werden konnte) sind als "Baukasten" um die Untersuchungsdimensionen organisiert. Es handelt sich nicht um einen Katalog, aus dem man eine Methode herauspicken kann, sondern um ein Instrument, mit dem man sich eine Methodenkombination für die Untersuchung zusammensetzen muß. Eine Befragungsmethode kombiniert mit Analysemethode A aus dem "Baukasten" ergibt eine andere Untersuchung als die Kombination mit Analysemethode B. Es versteht sich von selbst, daß der "Baukasten" auch zur parallelen oder konkurrierenden Verwendung verschiedener Techniken aufordern soll.

Einsatz in den frühen Phasen der Untersuchung

Die Verfahren sind für die frühen Phasen der Beschäftigung mit den Problemen konzipiert und sollen insbesondere am Anfang, bei der "Sichtung" der Probleme Hilfestellung geben. Explizite Ab-



sicht des Methodenrepertoires ist es, Werkzeuge der Informationsbeschaffung zur schnellen Identifikation der relevanten Probleme und ihren Zusammenhängen zur Verfügung zu stellen. Die Untersuchungsmethoden sollen nicht bewährte Erhebungsmethoden ersetzen, sondern sie sind mit der "Problemsichtung" vorgeschaltet, um den weiteren Untersuchungsverlauf zu steuern.

Kein Mittel gegen Phantasielosigkeit oder Unerfahrenheit

Die Erhebungstechniken lassen sich geschickt und ungeschickt anwenden – sie sind "an sich" noch keine Garantie für eine gute Problemanalyse. Viele der vorgeschlagenen Verfahren brauchen eine gewisse Übung in den abstrakten und kombinatorischen Analysemethoden sowie eine ausreichende Erfahrung in den qualitativen Gesprächstechniken.

Erfahrungen

Abschließend seien kurz einige Erfahrungen geschildert, um das Potential dieser Methoden zur Problemerkennung einschätzen zu können.

Mit der Strukturierung der Untersuchung von Infrastruktursystemen nach ihren Komponenten (in meiner Teststudie in Venezuela zum Personentransport mit Sammeltaxis) und der Befragung von Schlüsselpersonen, konnte in extrem kurzer Zeit ein umfassendes Bild der Problemzusammenhänge ermittelt werden. Insbesondere nicht-technische Determinanten, wie organisatorische Aspekte und bürokratische Hemmnisse, zeigten sich als Problemstellen des Personentransports, sowie weitgefächerte Einflüsse (auch staatlicher Regelung) auf die Betriebskosten der Sammeltaxis. In keiner der Transportstudien, die meiner Untersuchung vorangingen, wurden solche Aspekte erwähnt.

Gerade das Augenmerk auf Sichtweisen und Motive trägt zur Erfassung der örtlichen Mechanismen bei, um in der Lage zu sein, diese nicht nur in den Planungsvorschlägen zu berücksichtigen, sondern einzubeziehen und weiterzuentwickeln. Ähnliche "Aha-Erlebnisse" ergaben sich (in meiner Stadtteil-Teststudie) für Einkommens- und Versorgungsaspekte einzelner Familien und im Quartierszusammenhang – auch aufgrund der wachsenden Mitwirkungsbereitschaft der Gesprächspartner, da es um "ihre Probleme" ging.

Den genannten Vorteilen sind aber auch folgende kritische Anmerkungen entgegen-

zustellen: Die Untersuchungsformen erfordern nicht nur intensive "Feldarbeit" vor Ort – man ist dauernd unterwegs – sondern auch überdurchschnittlichen Dokumentationsaufwand. Sorgfältige Vor- und Nacharbeit benötigen etwa die gleiche Zeit wie die Erhebung selbst.

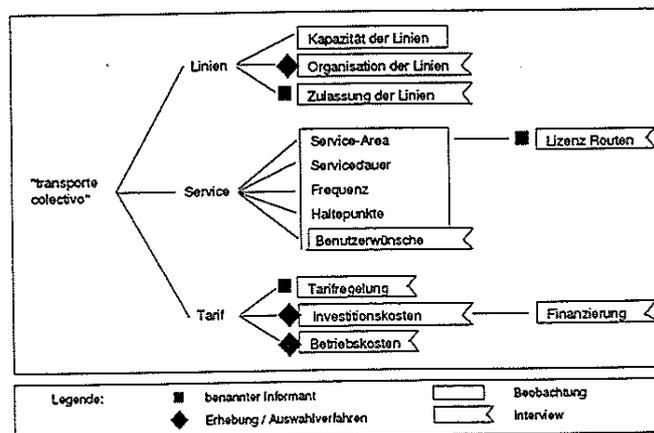
Weiter hat die an den Problemen und Zusammenhängen orientierte Erhebung zwar ermittelt, welche Faktoren relevant sind und in welcher Relation, jedoch darüber sind hinaus noch keine quantitativen Aussagen enthalten.

Mit zwar erheblich größerer Sicherheit, die "richtigen" Probleme zu untersuchen, ist die Quantifizierung nun Sache gezielter Bestandsaufnahmen bzw. Umfragen, für die aber nun auch Schüler, Bewohner oder andere kurzfristig eingelernte Helfer eingesetzt werden können.

Anmerkungen / Quellen

- 1 Rittel, Horst: Instrumentelles Wissen in der Politik, in: Stadtbauwelt 21 (1969)
- 2 Rittel, Horst: Zur Planungskrise: Systemanalyse der "ersten und zweiten Generation" in: Horst W.J. Rittel, Planen, Entwerfen, Design, Stuttgart 1992
- 3 vgl. Mildner, Steffen: Die Problemanalyse im Planungsprozeß. Eine Studie zur Stadtentwicklungsplanung in Ländern der Dritten Welt, Schriftenreihe des Institut für Regionalwissenschaft der Universität Karlsruhe Heft 10, Karlsruhe 1976
- 4 Rittel, Aufgaben und Schwerpunkte informationswissenschaftlicher Forschung, in: Kunz, Werner (Hg.), Informationswissenschaft, München/Wien 1978
- 5 vgl. Afheldt / Schultes / Siebel / Sieverts: Werkzeuge qualitativer Stadtforschung, Beiträge zur Stadtforschung Bd. 3, Gerlingen 1984
- 6 Hopf, Christel, Weingarten, Elmar (Hg): Qualitative Sozialforschung, Stuttgart 1979
- 7 Werthof, Claudia von, Wenn die Bauern wiederkommen - Frauen, Arbeit und Agrobusiness in Venezuela, Bremen 1985, S.33
- 8 Friedrichs, Methoden der empirischen Sozialforschung, 1973
- 9 in einem Upgrading-Projekt z.B. be-

- kommt man zunächst "Upgrading-Antworten", erst in weiteren Gesprächen werden Einkommen, Ausbildung etc. erwähnt.
- 10 vgl. Gerdes, Klaus, Explorative Sozialforschung, Stuttgart: Enke, 1979
 - 11 Hahn / Schubert / Siewert: Gemeindegsoziologie, Stuttgart 1979, besonders zu "Macht in Gemeinden", S. 61-83
 - 12 Zwicky, Fritz.: Entdecken, Erfinden, Forschen im morphologischen Weltbild, München 1966, Glarus 1989
 - 13 vgl. Spradley, James P.: Participant Observation, New York 1980
 - 14 vgl. Weingarten / Sack u.a. (Hg): Ethnomethodologie. Beiträge zu einer Soziologie des Alltagshandelns, Frankfurt 1976
 - 15 Merton, Robert K.: Social Theory and Social Structure, New York 1968, S.73-90
 - 16 vgl. Zschaebitz, Überlebenspraxis und Wohnraum in ärmeren Stadtvierteln Quitos, Ecuador, in: TRIALOG 1, Okt 83, S. 17-19
 - 17 Weinberg, Gerald M.: An Introduction to General Systems Thinking, New York 1975
 - 18 Schwefel, Detlef: Die Produktpfadanalyse: Politische, empirische und pragmatische Hintergründe und Implikationen einer bedürfnisorientierten Evaluierungstechnik, in: Kantovsky, Detlev (Hg), Evaluierungsforschung und -praxis in der Entwicklungshilfe, Zürich 1977, S. 175-195
 - 19 Schmidt-Relenberg / Kämer / Köhler: Selbstorganisation der Armen - ein Bericht aus Venezuela, Frankfurt 1980, S.11
 - 20 Merton/Kendall: Das fokussierte Interview, in Hopf/Weingarten (1979), S. 171-204
 - 21 Witzel, Andreas: Das Problemorientierte Interview, in: Jüttemann, Gerd (Hg), Qualitative Forschung in der Psychologie, Weinheim/Basel 1985, S. 227-255
 - 22 Fadda, Giulieta, Urban Social Movements in Caracas, Their Connection with Urban Policies, in: TRIALOG 13/14 (1987)
 - 23 Churchman, C. West: The Design of Inquiring Systems: Basic Concepts of Systems and Organization, New York/London 1971
 - 24 Ein gutes Beispiel für konkurrierende Untersuchungshypothesen: Perlman, Janice E.: Rio's Favelas and the Myth of Marginality, Working Paper No 223, Institute of Urban & Regional Development, University of California, Berkeley, 1973
 - 25 Peattie, Lisa: Realistic Planning and Qualitative Research, in: HABITAT INTERNATIONAL, Vol.7, No.5/6, 1983, S. 227-234
 - 26 Goodman, Michael R.: Study Notes in System Dynamics, Cambridge, Massachusetts, 1974
 - 27 Kunz/ Rittel: Issues als Elemente von Informationssystemen, in: Rittel (1992)



Untersuchungsplan für die Komponenten des Personentransports in Sammeltaxis

Otto Koenigsberger

zum 85. Geburtstag

Professor Dr. Dr.h.c. Otto H. Koenigsberger wurde am 13. Oktober 85 Jahre. Zu seiner Ehrung veröffentlichen wir hier Auszüge aus der Rede von Prof. Lothar Götz anlässlich der Verleihung der Ehrendoktorwürde durch die Universität Stuttgart 1979 an Prof. Koenigsberger.

Otto Koenigsberger ist ein ungewöhnliche Architekt, weil er nicht in das Bild paßt, das man sich im allgemeinen von einem Architekten macht. Otto Koenigsberger hat keine gebauten Monumente vorzuweisen und gehört trotzdem zu den bedeutendsten Architekten der Gegenwart. Er hat sein Lebenswerk dem Wohnungsbau in der Dritten Welt gewidmet. Für ihn war und ist es eine fundamentale Aufgabe, sich um das Wohnen seiner Mitmenschen zu kümmern, insbesondere derer, die durch ihre soziale und ökonomische Situation nicht in der Lage sind, die Leistungen eines Architekten zu bezahlen. Diese Begrenzung hat Otto Koenigsberger durchbrochen, indem er gezeigt hat, daß hier eine ungeheure Aufgabe auf den Architekten der Zukunft wartet.

Sein Lebensweg läßt sich wie folgt skizzieren:

Am 13. Oktober 1908 in Berlin geboren und studierte Otto Koenigsberger von 1926 bis 1931 Architektur an der Technischen Hochschule in Berlin. Sein bevorzugter Lehrer war Hans Poelzig. Wie erfolgreich Hans Poelzig dabei war, jungen Menschen zu helfen, ihrem Wesen entsprechend die eigene Architektenpersönlichkeit zu finden, kann an drei Namen seiner Schüler gezeigt werden: Egon Eiermann, Otto H. Koenigsberger und Julius Posener. Wie verschieden sind diese drei Persönlichkeiten, aber alle Architekten von großer Bedeutung.

1931 absolvierte Otto Koenigsberger sein Diplomexamen mit Auszeichnung. Danach ging er in den preußischen Staatsdienst, um die 2. Staatsprüfung zu

machen. Am 3.3.1933 erhielt er als Nichtarier die Entlassung aus dem preußischen Staatsdienst. Zehn Tage später mußte der nationalsozialistische Minister aufgrund eines anonymen Wettbewerbs Otto Koenigsberger den 1. Staatspreis für Architektur und die Schinkel-Medaille überreichen.

Otto Koenigsberger verließ Deutschland und arbeitete bei Professor Dr. Borchart, dem ehemaligen Direktor des archäologischen Instituts in Kairo. Er befaßte sich mit der Bauforschung an altägyptischen Baudenkmalern. Einen Teil dieser Tätigkeit konnte er für seine Dissertation "Die Konstruktion der ägyptischen Tür" verwenden. Diese Dissertation vertreten 1935 die Professoren Krenker (Baugeschichte) und Dr. Antes (Archäologie). Er konnte seine Promotion mit Auszeichnung abschließen.

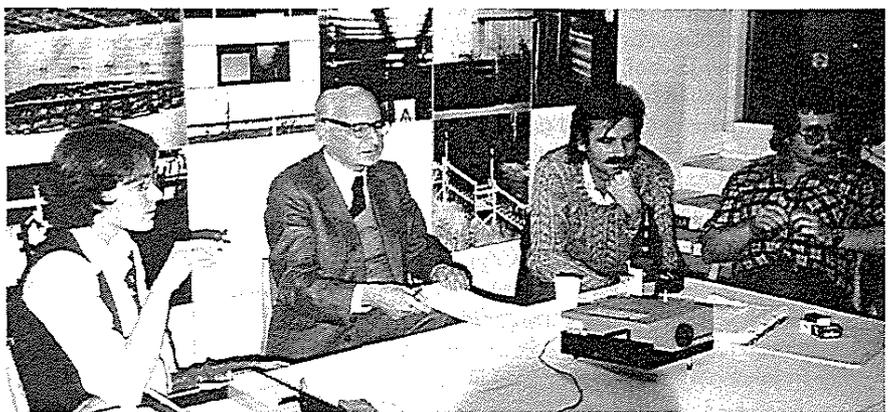
Die Jahre 1933 bis 1938 waren aber nicht nur Studien- und Forschungsjahre, sondern beeinträchtigten ihn durch eine langjährige Krankheit, die Sorge um seine Familie kam hinzu. Sein Vater war vor 1933 bereits gestorben, und es war jetzt seine Aufgabe, seine Mutter und vier Geschwister aus dem Deutschen Reich herauszubringen. Mit sehr viel Mut, Mühe, Umsicht und Glück gelang es ihm, seine Familienmitglieder im Ausland in Sicherheit zu bringen, zuletzt seine Mutter im November 1938.

Im November 1938 erhielt Otto Koenigsberger ein Angebot, als Chefarchitekt und Chefplaner nach dem südindischen Staat Mysore zu gehen. Er war als Architekt verantwortlich für den einfachen Wohnungsbau, die öffentlichen Bauten wie Krankenhäuser, Schulen, aber auch für den Palastbau. Bald wurde er auch mit Stadtplanungsprojekten betraut, und zwar für die Stahlstadt Jamshedpur/Bihar und für Bhubaneswar, die neue Hauptstadt des Teilstaates Orissa.

Zehn Jahre war Otto Koenigsberger als Architekt und Stadtplaner in der britischen Kronkolonie Indien tätig. In diesen 10 Jahren hatte er sich eine solche fachliche Kompetenz und Ansehen erworben, daß Pandit Nehru, der erste Premierminister des freien Indiens, ihn zum Director of Housing in die erste indische Bundesregierung nach New Delhi berief. Er war damit der erste "Bauminister" des freien Indiens. In dieser Zeit gab es den indisch-pakistanischen Krieg mit unermeßlichen Flüchtlingsströmen. Allein nach New Delhi kamen in einem Jahr über 500.000 Flüchtlinge. Selbstverständlich versprachen die politisch Verantwortlichen, daß alle Flüchtlinge eine Unterkunft bekommen werden. Auszuführen hatte diese unmögliche Aufgabe Otto Koenigsberger. Er baute aus dem Nichts Faridabad, Nilokheri und Gandhidam.

1951 verließ Otto Koenigsberger die politische Arena und wandte sich wieder seinem Beruf als Architekt und Stadtplaner zu. Bis 1952 war er Berater der Planning Development Corporation Baisidon/Essex. 1952-53 war er Halley Steward Research Fellow an der Schule für Hygiene und Tropische Medizin in London, 1954-56 Mitglied der UN-Mission für Planung und Wohnungsbau in Ghana, 1956 Berater der Architekturschule von Kumasi/Ghana, 1956-57 Gastprofessor an der North-Western University Evanston/Illinois.

1957 heiratete Otto Koenigsberger Frau Dr. Renate Born, heute Lecturer für Chemie an der University of Surrey. Im gleichen Jahr wurde er als Head of the Department of Development and Tropical Studies at the Architectural Association School of Architecture (AA) berufen. 1965 und 1966 war er Principal of the Architectural Association School of Architecture (AA). 1971 verband er sein Institut an dieser Schule mit der School of



1972 und 1978 war Prof. Koenigsberger an der Universität Stuttgart am Institut von Prof. Götz zu Gast und beriet Doktoranden und Diplomanden bei ihren Arbeiten (Foto von 1978)

Environmental Study of University College London, die ihrerseits Bestandteil der Universität London ist. Er war der Head der neu installierten Development Planning Unit.

1976 wurde er emeritiert, und seit 1977 ist er als Herausgeber der Zeitschrift "Habitat" tätig, die in Folge der UNO-Konferenz für Housing and Planning in Developing Countries in Vancouver gegründet wurde. Außerhalb der Universität arbeitete Otto Koenigsberger im Auftrag der Vereinten Nationen für Ghana, Nigeria, Pakistan, die Philippinen, Sri Lanka, Singapur und andere. Er war weiterhin Housing Adviser für die Economic Commission for Africa und arbeitete auch in direkten Regierungsaufträgen für Zambia, Brasilien, Costa Rica, Malaysia u.a. Für die Weltbank arbeitete er vor allem in Nigeria.

Bei diesen Tätigkeiten hat Otto Koenigsberger als erster für den Wohnungsbau in den Entwicklungsländern neue Methoden entwickelt. Er hat erkannt, daß es unmöglich ist, die in den Industrieländern praktizierten Methoden für den Wohnungsbau in den Entwicklungsländern anzuwenden. Dort ist nicht nur die Bevölkerung arm, sondern auch die Regierungen. Das bedeutet, daß die Regierungen zwangsläufig unfähig sein müssen, Wohnungsbauprogramme zu finanzieren.

Trotzdem waren Politiker, Planer, Ökonomen und sonstige Beteiligte eingeschoren auf die totale Beseitigung der illegalen Ansiedlungen in den Städten, um an diesen Stellen einen neuen, geplanten Wohnungsbau zu errichten. In diese festgefügten Denksysteme brach Otto Koenigsberger ein und forderte bereits damals die Legalisierung aller illegalen Wohnquartiere. Mit dieser Forderung war er seiner Zeit jedoch 20 Jahre voraus. Heute ist es unbestritten, daß die Legalisierung die einzige Möglichkeit der Verbesserung der Wohnsituation in großem Umfang darstellt.

Otto Koenigsberger war immer wieder darum bemüht, Programme zu entwickeln, die die Bevölkerung stimulieren sollten, die eigene Arbeitskraft für die Verbesserung ihrer Wohnsituation einzusetzen. Gleichzeitig sollte sich die Regierung an der Finanzierung von Teilbereichen beteiligen. Das erste dieser von ihm entwickelten Kooperationsmodelle war das "Roof Loan System". Otto Koenigsberger hatte erkannt, daß es den betroffenen Menschen zwar möglich war, die Materialien für die Wände eines Hauses zu organisieren, aber die Be-

schaffung des Daches machte große Schwierigkeiten. Hier machte Otto Koenigsberger den Vorschlag, daß die öffentliche Hand allen, die ein Haus bauen, das Dach in Form eines Darlehens zur Verfügung stellt. Sofort verbesserte sich die Wohnsituation, weil die Bevölkerung erkannte, daß die Regierung am schwierigsten Punkt bereit war, helfend einzugreifen. Weitere Kooperationsmodelle, die von den gleichen Überlegungen ausgingen, folgten.

So entwickelte Otto Koenigsberger in Zambia das "Site and Service"-Modell. Die Regierung stellte dem Staat gehörendes Gelände für Siedlungen zur Verfügung. Sie teilte dieses Land in einzelne Grundstücke auf und stellte darüber hinaus die Erschließung für Wasser, Abwasser, Elektrizität und Wege zur Verfügung. Das Haus selbst mußte aber in Selbsthilfe – Nachbarschaftshilfe, in Familienhilfe oder in sonstigen Gruppen – von der Bevölkerung selbst gebaut werden. Diese Methode hat sich als besonders erfolgreich erwiesen und wird noch heute bei sehr vielen Wohnbauprojekten in den Ländern der Dritten Welt angewendet. Auch das Core-House-Programm stimuliert die Bevölkerung, ihre Wohnsituation selbst zu verbessern und verpflichtet die Regierung, im Rahmen des Möglichen eine Hilfe zu geben. Dieses Core-House-Programm bietet für jedes Haus ein Element, in dem vor allem die Installationen und Einrichtungen für die Hygiene enthalten sind.

Alle diese Kooperationsmodelle haben wesentlich dazu beigetragen, daß die festgefügtten Denk- und Verhaltensstrukturen sich bei den offiziellen Stellen geändert haben. Man erkannte, daß eine Zusammenarbeit mit der Bevölkerung erfolgreich ist und die Ideologie, alles illegale zu beseitigen, damit geplanter Wohnungsbau entstehen konnte, begann zu wanken. So war die Bereitschaft gewachsen, das in den 50er Jahren von Otto Koenigsberger formulierte Prinzip des "Aided Rehabilitation" in Erwägung zu ziehen. Unter der neuen Bezeichnung des "Squatter-Upgrading" hat man versucht, die Kräfte der Bevölkerung zu stimulieren, um auch illegale oder irreguläre Wohnsituationen zu verbessern.

Gleiches gilt für den Bereich der Stadtplanung, wo das Wachstum der großen Städte in den Entwicklungsländern eine besondere Herausforderung darstellt. Der klassische englische Masterplan, der sich von unserem Bauleitplansystem mit Flächennutzungsplan und Bebauungsplan nicht wesentlich unterscheidet,

kann Städte nicht organisieren, die wöchentlich um 10.000 und jährlich um 500.000 Menschen wachsen. Auch hier war bis in die 60er Jahre eine ungefochtene Planerideologie des Masterplan-Denkens vorhanden.

Otto Koenigsberger hat bereits in den 40er Jahren, als er in Indien mit Stadtplanungen beauftragt wurde, erkannt, daß die Pläne von heute am nächsten Tag wieder in Frage gestellt wurden. Er versuchte, das Konzept einer wachsenden Stadt zu entwickeln, und 1964, im Rahmen seiner Tätigkeit in Singapur, stellte er der Masterplan-Ideologie sein "Action Planning" gegenüber. Er zeigte auf, daß eine sich ständig verändernde Stadt nicht mit Plänen zu organisieren ist, die mittelfristig angelegt sind und auf Realisierung zielen. Bei seiner "Action Planning" ist der Plan mehr eine Hypothese, die aufgestellt, aber auch gleichzeitig mit Pro und Contra konfrontiert wird. Sobald sich die Hypothese als falsch erwiesen hat, muß sie durch eine neue ersetzt werden. Der Plan als Hypothese statt als Modell einer zukünftigen Stadt ist seine Alternative.

Zwanzig Jahre war Otto Koenigsberger als Lehrer tätig, als Lehrer für den Wohnungsbau in den Tropen. Aus aller Welt kamen Architekten und Studenten an seine Schule, um von dem unbestritten ersten Mann auf diesem Gebiet zu lernen. Er beschränkte sich nicht nur darauf, an seiner Schule zu lehren, sondern er erkannte, daß es für die Zukunft unerlässlich ist, Architekturschulen besonders in den Ländern der Dritten Welt zu etablieren. Er half bei der Einrichtung von Architekturschulen in Ghana, Costa Rica, Malaysia, Sri Lanka, Kenia und anderen Ländern. Er war fähig, sowohl junge Studenten als auch ältere Architekten zu begeistern. Sein unorthodoxes Denken, seine Ideenproduktion, aber vor allem seine menschliche Güte zu allen, die ihm begegnen, gab ihm insgesamt die Fähigkeit, ein Lehrer zu sein, den man nicht vergißt. So ist er ein unbestrittenes Leitbild, nicht nur im fachlichen, sondern auch im pädagogischen Bereich und gehört sicher zu den einflussreichsten Architekturlehrern der Gegenwart.

Anmerkung

In TRIALOG 3 (1984) wurde ein Gastvortrag von Otto Koenigsberger an der Universität Stuttgart veröffentlicht: "Die Rolle des Planers in Armen Ländern", der seine Aktualität auch in Bezug zum Thema dieses Heftes bis heute nicht verloren hat.

Conference Report Konferenzbericht



NORTH INTERNATIONAL CONFERENCE SOUTH

LOCAL INITIATIVES FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT

The Civil Society in the Making

The "International North-South- Conference on Local Initiatives for Sustainable Development" of Berlin in Perspective

by Jürgen Oestereich

"There has been a lot of rhetoric about the North-South dialogue in recent years. This so-called dialogue has been conducted usually at the level of bureaucrats, financiers and elites. This elite dialogue in reality exists only in name. In fact, the industrial countries still want to maintain their stranglehold over commodities, trade, industry and services. What is now urgently required is a genuine dialogue among concerned people and people's organizations. And this dialogue must lead to concrete and effective actions."

*Declaration of the Third
World Conference
Penang, 9-14 Nov., 1984*

In the search for a concrete and effective course of action towards broad and equitable global development, the Brundtland-Report for the United Nations of 1989 tied together the notions "sustainable" and "development". The catchword "sustainable" turned out to be particularly appealing. Even pre-Brundtland-events like the conference "The Living City" renamed its proceedings "Towards a sustainable future" (D. Cadman & G. Payne, eds.; Routledge & Kegan, London). In 1990, when TRIALOG arranged the international congress "Sustainable Habitat on an Urbanized Planet?" – with big a question mark – we were not aware that a conference "Sustainable City of the Future" – without

question mark – had been already taken place in Toronto and that others on the same subject were planned at the United Nations Centre in New York, at the Universities of Melbourne and Swansea (UK) and more recently, by the Mayor of Curitiba (Brasil). Since 1990, nearly every respectable institute dealing with the environment from the United Nations Human Settlement Centre in Nairobi down to the Ecclesiastical Academy in the small village of Locom in Lower Saxony, Germany, has organized anything from an international congress to an action workshop on this topic. The astonishing thing about all these discussions is a) that whoever happens to be nominated as speaker or to have paid his participation fees, after having read the corresponding article in Newsweek, Time, Express or Spiegel feels competent on the matter to the extent that he or she can ignore what may have been discussed elsewhere and b) that the organizers of the events take so much pain to keep the findings confined to the archives. On the other hand, the information we managed to get from these events, after all, indicates that little was discussed, which went beyond what is already available in the media or from other pertinent publications.

It seems that the Berlin conference, by using the catchword "sustainable" in this fashionable manner, missed a chance. The organizers, the *Towns and Development European Consortium*, a group of European municipalities active in development co-operation on local level, backed by the International Union of Local Authorities (IULA) and the *North-South Centre*, an institution under the *Council of Europe* saw the conference rather being the summit of a series of meetings dedicated to decentralized development assistance. Leaving aside the 1983-forerunner at Florence, the first conference took place at Cologne and resulted in the Cologne Appeal of 1985. Under the title "From Charity to Justice" it established the broad lines of all following declarations: starting with an as-

essment of the critical state of the world with respect to development co-operation, continuing with objectives for corresponding actions on local level (information and awareness-creation, North-South linking and campaigning on local level, small-scale and locally controlled technical co-operation) and concluding with guidelines and general proposals for action. The subsequent Madrid Declaration of 1987 on "North-South Interdependence and Solidarity" addressed itself to the governments of the *Council of Europe*, the *Commission of the European Community*, the members of Parliament as well as the NGOs and emphasized, consequently, the importance of giving an appropriate mandate to the local authorities and of assuring fair economic conditions and personal freedom and human rights. This point was specifically treated in the Porto Novo Declaration of 1989, while the Lisbon Declaration of the same year was concerned with "Managing Urban Development: North-South Solidarity" and dwelt on urban problems, especially the necessity of local autonomy for problem-solving and, consequently, direct North-South partnership. Two regional conferences, 1990 in Bulawayo, Zimbabwe, and 1991 in Sevagram, India, reiterated the Cologne Appeal, stressing the two points of Human Rights and Equitable Development with regard to their respective environmental, social, economic and political situations.

In this line and not caring too much about the intricacies of the fashionable adjective "sustainable", the organisers of the Berlin Conference designed the event with the aim to "to raise the profile of people's participation in tackling global problems in North, South and East; to stress the importance of joint action, co-operation between local authorities, NGOs and community groups, at the local level and to agree on a charta and action plan for further joint local activities" and, hence, to complete the sequence of the former assemblies with another declaration.

Preparatory meetings had collected information about corresponding activities. As to the North, 49 exemplary local initiatives in a wide variety, awareness-raising, campaigning, networking, community level co-operation, sustainable behaviour, twinning/linking, technical assistance, fair trading, from some ten European countries were selected. As to the South, about a dozen country papers from Argentina to Zimbabwe, passing by the important case of India brought together whatever international co-operation activity beneath government level came to the knowledge of the respective author. Devoid of any analysis they may serve as snapshot for the archives. An exception seems to be the Philippines paper which shows, how the first Non-Governmental Organizations were twisted to serve the CIA, how new grass-root initiatives sprang up and how they became exposed to repression by the ruling class and, especially, the military forces whenever they tackled meaningful issues, even if GTZ or other international donors tried to give protection.

In Berlin, nearly 300 participants from about 50 countries, half of them from about 20 Southern and 7 Eastern countries. In fact, Berlin had been chosen in order to facilitate the participation of the latter. The majority of the participants were representatives of community-based initiatives, such as the former Indian Minister of State, current opposition MP and leader of an NGO fighting against child labour and the construction of the Namara dam, and local councilors like the representative from Suzu, Japan, who also represented the "Association of Local Legislators for Better Environment".

Of the conventional three acts of such an event, the first, the opening plenary was impressive due to the large audience, the status of the orators, and the compliments which the chairlady found for them. In fact, the President of the Council of Europe and the Chairman of the "Group of 77" at the United Nations Assembly delivered some remarkable diplomatic courtesies omated with catchwords like "civic society", "human rights", "decentralization" and, naturally, "sustainable development" while Mr. Schuman, probably a well-know political scientist gave a sort of accountancy report of the activities of "decentralized development" under way.

The next act consisted of two rounds of working groups both concluded by plenary sessions. The number of participants in the various groups was compar-

able, the chairpersons were careful to satisfy both exhibition and information needs of the discussants. So the general spirit of the audience was animated. For the first round which was reserved for subjects such as linking-twinning, development education and awareness raising, environment, North-South economic relations, human rights, decentralized co-operation, I joined the group on "human rights at local level" which resulted in a fascinating debate on physical survival versus physical and mental uninjuredness/intactness between Polish and Indian participants based on first-hand experience. The next round of working groups was assigned for a more detailed discussion of important parts of the envisaged charta seen from a regional perspective and to nominate regional representatives to secure further work on spreading the idea of decentralized co-operation. My group, the Western one, benefitted from the vision and dedication of people like Gunter Hilliges, one of the driving forces of the conference.

Like in many other conferences, the third and final act, the concluding session, could not live up to the former discussions. The announced prominent speakers of the *European Council* and of the German Ministry of Co-operation sent representatives to read out the statements in their name, the editing committee could not yet present the definite version of the Charta and Action Programme and had to ask for the mandate to finalize it, the participants had already turned their minds either to souvenirs' hunting or to the departure timetable, and the organizers to the remaining accountancy work waiting to be done.

At the end of September 1993, a formal follow-up conference took place in Lisbon, at which the appointed representatives from Africa, Asia, Latin America, East and West Europe presented regional progress reports on the implementation of the Berlin Charta. It was given to the records that *Towns and Development*, hosted by IULA, will continue to serve as nodal point with the ongoing support from the EEC and the North-South Centre and further measures for consolidating and strengthening the global network established in Berlin were prepared. In addition, possibilities of further activities of decentralized development co-operation with representatives from other European groupings, from local governments as well as from environmental initiatives were discussed.

However, it must be stated, that during the same period several meetings of local initiatives took place in France, Germany and the Netherlands, where nobody took notice of the Berlin Charta and the Action Programme, although the topics discussed and the conclusions arrived at were broadly the same as in Berlin. Especially when coming to the difficult concept of "sustainable development", it seems that by avoiding opportunistically an in-depth discussion of the implications of the concept – **the radical change of the life-style with us here in the North** –, the Berlin Conference has missed the chance of opinion leadership. As its stands now, the Berlin Charta with its insistence on democracy, sustainability, justice, tolerance etc., on small-scale locally controlled interventions, its Action Programme with all its undeniably necessary activities and its reliance on persuasion and conviction is but one more manifestation – albeit an important one wherefore we we are glad to be able to add it to this issue of TRIALOG – of the emerging worldwide civic society.

Maybe that without turning to a sustainable life-style, mankind will not survive on this planet. Maybe that this turn can be achieved humanely only in and through a civic society. Certainly it can not be achieved by one of the other states of mind which make people move in this world today: consumptionist hedonism and national or religious fundamentalism. What dialogue are we heading at?



The BERLIN CHARTER & ACTION AGENDA

is enclosed as supplement in this TRIALOG issue – in English or German. The Berlin Charter & Action Agenda is also available in French, Spanish, Russian, Hindi ... and can be ordered from

Towns & Development
P.O.Box 85615
2508 CH The Hague
The Netherlands
Tel. +31/70-3623894
FAX +31/70-642869

Buchbesprechungen

Book Reviews

Thema: Stadtentwicklung

Brian Jacobs, Fractured Cities - Capitalism, community and Empowerment. 301 S., ISBN 0-415-07853-9, 1992, Pb £ 13.-. London / New York: Routledge.

Das Konzept der geteilten Stadt wird seit der Erfindung der Zweidrittel-Gesellschaft gerne zitiert, so auch hier bei einer Gegenüberstellung jüngster Stadtphänomene in Großbritannien und den USA. Allerdings ist der Titel auch irreführend: bei dieser Veröffentlichung geht es nur am Rande um sozial-räumliche Segregation und Gegenstrategien der benachteiligten Betroffenen. Vielmehr werden die Veränderungen in den politisch-ökonomischen Rahmenbedingungen der Stadtentwicklung aus einer progressiv-linken Perspektive analysiert. Hierzu gehören hauptsächlich Deregulierungs- und Privatisierungsmaßnahmen neo-liberaler Regierungen, sektoral eng begrenzte Wachstumssktoren mit ebenso eng begrenzten räumlichen Wachstumsinseln bzw. -korridoren, zunehmendes Unternehmerverhalten der Städte in einer kompetitiven Situation, die Einrichtung öffentlich-privater Trägergesellschaften um ehemals hoheitliche Aufgaben auszuführen, soziale Unruhen als Konsequenz der sich rapide verschlechternden Überlebensbedingungen für ethnische und andere Minderheiten, eine Stärkung karitativer Institutionen um die zunehmenden Fälle extremer persönlicher Notlagen auf individueller Basis zu mildern, und eine nicht mehr zu übersehende ökologische Krisensituation. Der Nachweis der aufgezählten Veränderungen ist für die beiden Länder auf überzeugende Weise gelungen. Was leider fehlt, ist der Vorschlag eines kohärenten Theoriegerüsts, das die notwendige Verknüpfung der verschiedenen Phänomene erklärt und daraus Prognosen für die Zukunft ableitet. Insofern bleibt es bei einem "fragmentierten" Bericht über Stadtentwicklungsprozesse - der Titel ist also doch zutreffend.

Kosta Mathéy

Marc Treib (ed.), Modern Landscape Architecture: A critical Review. 294 Seiten, ISBN 0-262-20092-9, 1993, US\$ 60,75. The MIT Press, 14 Bloomsbury Square, London WC1A 2LP.

Tom Koenigs (Hrsg.), Stadt-Parks. 177 S., ISBN 3-593-34901-9, 1993, DM 58,-. Campus Verlag, Frankfurt.

Zwei Bücher, die sich - trotz üppiger Abbildungen - theoretisch mit dem Thema Freiraumplanung (verstanden als Grünflächen-gestaltung) auseinandersetzen.

Der von Marc Treib herausgegebene Band zielt auf einen nordamerikanisch-internationalen Leserkreis ab, und enthält 23 Aufsätze teils über einzelne Landschaftsplaner, teils zu bestimmten Orten, oder aber zu allge-

meinen Gestaltungsfragen. Besonders zu erwähnen sind 6 historische Texte aus den 30er und 40er Jahren von Fletcher Steele, Christopher Tunnard, und gemeinschaftlich von Garrett Eckbo, Daniel Kuley und James Rose. Gesamturteil: Eine zeitlose Dokumentation, die auch in zehn Jahren noch genauso relevant ist wie heute oder vor zehn Jahren.

Tom Königs Buch beschränkt sich dagegen auf den deutschen Kontext, bzw. auf die Stadt Frankfurt, wo der Herausgeber über viele Jahre hinweg Umweltdezernent war. So werden zahlreiche konkrete Frankfurter Projekte vorgestellt, besonders interessant ist ein Katalog der - z.T. modellbildenden - historischen Parks der Stadt. Daneben finden sich Aufsätze zu prinzipiellen Themen, bei denen ein Realitätsbezug nicht immer im Vordergrund stand. Besonders anregend fand ich darunter Tom Königs Beitrag "Zur Zukunft des Städtischen", "StadtNatur und Moderne" von Günther Uhlig, und "Die Natur der Sache - Stadtlandschaften" von Dieter Kienast. In dem von der Stadt subventionierten "schönen Buch" finden sich wenige der kompromißlosen ökologisch-politischen Aussagen wieder, die frühere Publikationen des Herausgebers aufzuarbeiten ließen.

Die zwei Bände ergänzen sich in ihren geographischen, und ähneln sich in zeitgeschichtlichen Schwerpunktsetzungen. Sie eignen sich zur Lektüre in Mußestunden, vielleicht auch für die Glastische in den Chefetagen, weniger jedoch für die Handbibliothek ausführender Planer- und Architekturwerkstätten.

Gregor Konstantin

Thema: Umwelt

Hardoy, J.E., Mitlin, D., Satterthwaite, D., Environmental Problems in Third World Cities, London 1992, 302 S. (Earthscan, 120 Pentonville Rd., London N1 9JN)

Die Autoren des International Institute for Environment and Development (IIED) haben diese Studie ursprünglich für die englische ODA als Beitrag für den Earth Summit in Rio de Janeiro geschrieben. Das Buch wiederholt teilweise Material von früheren Veröffentlichungen des Institutes, wie z.B. 'Squatter Citizen' (1989) und 'The Poor Die Young: Housing and Health in Third World Cities'. Wie auch andere Publikationen der Autoren Hardoy und Satterthwaite, zeichnet sich dieses Buch durch seinen prägnanten und gut verständlichen Stil aus, ist leicht verständlich und eine wahre Referenz-Werk.

Das Buch präsentiert als Einleitung eine Beschreibung der neuen umwelt-bezogenen städtischen Agenda, welche auch in den Dokumenten der Rio-Konferenz enthalten ist. Es folgen descriptive Kapitel mit vielen Fallbeispielen und Quellenhinweisen zu den Umweltproblemen der Wohn-, Arbeits- und Nachbarschaftsumgebung, der gesamtstädtischen Umwelt, des Zusammenhanges von städtischen-regionalen-globalen Umweltbedingungen und Umweltveränderungen. Diesem deskriptiven Teil folgen Beispiele von Programmen und Initiativen zur Minderung oder Beseitigung von Umweltproblemen (Programme der Gesundheitsversorgung, der Wasserversorgung und Fäkalienbeseitigung, der besseren Nutzung der städtischen Umweltressourcen, Abfallbeseitigung, stadt-weiter Umweltplanung, Luftreinigung) sowie der Rolle der Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs) und der existierenden institutionellen Engpässe. Anschließend wird das (neue ?) Konzept der 'sustainable city' der 'Agenda 21' der Konferenz von Rio vorgestellt, und Rah-

menbedingungen für die Erstellung eines ökologischen Gleichgewichtes beschrieben, welche hauptsächlich ihre Dynamik durch die Bürgerbeteiligung (enabling local action) erhalten sollen. Im Schlußkapitel des Buches werden das Primat der politische Lösungen, die Bedeutung der institutionellen Reform, der NGOs und der Bürgerbeteiligung hervorgehoben. Es wird empfohlen, daß Städte ihre eigene Umweltagenda formulieren, einen Fonds für 'Community Initiatives' einrichten, und daß - wie man sicher erwarten muß - die 'Professionals' eine mehr umweltbewußtere Haltung einnehmen und auch entsprechende, stadtweite Umweltinitiativen und -programme unterstützen. Ein sehr empfohlenes Buch !

Florian Steinberg

Thema: Wohnungsversorgung

Philip Amis, Peter Lloyd, Housing Africa's Urban Poor. 306 Seiten, ISBN 0-7190-3020-X. 1990. Gebunden £ 50,-. Manchester University Press, Oxford Rd, Manchester M13 9PL.

Die Dokumentation von 15 Konferenzbeiträgen einer 1986 abgehaltenen Veranstaltung. Die einzelnen Papers sind entweder in englisch oder französisch abgedruckt, mit einer sehr kurzen Zusammenfassung in der jeweils anderen Sprache. Obwohl die vorgestellten Daten nicht mehr als aktuell angesehen werden können, wird dies wettgemacht durch die gelungene Auswahl an renommierten Autoren und die bemerkenswert umfassende Behandlung des Themas. Besondere Beachtung verdient das einführende Kapitel von Philip Amis, in dem nicht nur die übrigen Beiträge auf ihre wesentlichen Aussagen reduziert werden, sondern zusätzlich der Stand der Wissenschaft zu Wohnungsversorgung und Stadtentwicklung in Afrika vermittelt wird. Weiterhin hervorzuheben sind eine Reihe von Aufsätzen zum Thema der Marktverhältnisse im Wohnungssektor, insbesondere in Hinblick auf Mietverhältnisse und Grundstücksverkäufe. Leider ist keine preisgünstige Paperback-Ausgabe erhältlich, was die Zugänglichkeit der Information für Kollegen in Afrika, immerhin dem ärmsten aller Kontinente, stark einschränkt.

Kosta Mathéy

Henk Gilhuis, Sjouke Volbeda. Collective Self-Help Housing in Brazil. Housing and Urban Policy Studies Series No. 4. 176 Seiten (broschur), ISBN 90-6275-672-7, 1992, Hfl. 49,80. Delft University Press, Stevinweg 1, NL-2628 CN Delft.

Es handelt sich um den Ergebnisbericht eines anlässlich des internationalen Jahres der Obdachsuchenden (1987) in Auftrag gegebenen Forschungsprojektes an der TU Delft. Das Thema liegt sein langem in der Luft, und bezieht sich auf Erfahrungen der als mutirão bekannten kollektiven Selbsthilfe im Zusammenhang mit Wohnungsbau in Brasilien. Eine umfassende Liste von Kriterien über die Vorteile und Hemmnisse dieser Organisations- und Baumethode wurden empirisch an zwei Projekten in Nähe von Sao Paulo bzw. Rio de Janeiro untersucht, und in Teilaspekten mit Daten von zwei weiteren Siedlungen in Brasilien verglichen.

Das der Forschung zugrundeliegende Theoriegerüst orientiert sich stark an der Literatur über städtische soziale Bewegungen, doch auch einige Fragen der "klassischen", sich auf die Schriften von John Turner beziehenden Selbsthilfe-Debatte wurden aufgegriffen. Der darauf aufbauende Fragenkatalog ist ausgesprochen vielversprechend und kann

auch als Ausgangsbasis für weitere Folgeforschungen dienen. Die in diesem Bericht vorgelegten Ergebnisse beschränken sich allerdings auf zwar leicht nachweisbare, aber meistens rein deskriptive und darüber hinaus wenig überraschende Daten. Damit wurde für eventuelle spätere Vergleiche gut verwertbares empirisches Material erarbeitet, doch eine wesentliche Bereicherung der konzeptionellen Diskussion ist nicht erkennbar. Auf die im Theorieteil sehr überzeugend thematisierte gender Problematik, zu der es bislang in der Literatur nur wenige empirische Forschungsdaten in Bezug auf den Selbsthilfe-Wohnungsbau gibt, wird in den Ergebnissen kaum noch eingegangen. Eine weitere Schwäche der Arbeit liegt auch darin, daß sich die Forschung auf eine Analyse des status quo beschränkt, und das schwierigere Vorhaben einer Prozeßanalyse ausgeklammert hat. Jenseits der aufgeführten Kritikpunkte handelt es sich jedoch um eine im Rahmen der selbst gesetzten Parameter um eine korrekt und gründlich durchgeführte Forschung, die fast schon als Exempel für derartige Vorhaben empfohlen werden kann und als Referenzwerk bei künftigen Publikationen zum Thema Selbsthilfe-Wohnungsbau in Brasilien nicht ignoriert werden darf. Schade, daß der Verkaufspreis gemessen an der Aufmachung so überzogen ist. *Kosta Mathéy*

Huttman, Elisabeth D. (ed.), 1991. Urban Housing: Segregation of Minorities in Western Europe and the United States. 431 S. ISBN 0-8223-1060-0, US\$ 59.95. Durham: Duke University Press (6697, College Station, North Carolina, 27708, USA)

Das Buch, von einer größeren Anzahl renommierter Wohnungswissenschaftler verfaßt, präsentiert in erster Linie empirisches Material zur Frage der sozialräumlichen Segregation von Ausländern, Farbigen und anderen ökonomisch benachteiligten Minderheiten in Europa und den USA. Die Situation in den beiden Kontinenten wird separat jeweils in einer Situationbeschreibung (für Europa die Länder getrennt für die Niederlande, Großbritannien, Schweden, Deutschland (West), Frankreich, Schweiz) dargestellt, bevor dann einzelne Strategien in den Ländern diskutiert werden, die zum Abbau der Segregation beitragen oder diese verstärken. Gemäß dem Anspruch eines "wissenschaftlichen" Werks werden wertende Stellungnahmen vermieden oder zurückgenommen, und auch das von dem Mitherausgeber Wim Blau vorgeschlagene "Modell der Segregation" ist rein deskriptiv, vermag nichts über die Gründe oder gar die Wünschbarkeit verstärkter oder verhinderteter Segregation auszusagen. Das macht die Lektüre trocken. Es wäre zu wünschen, daß sich die Autor/innen des eindrucksvollen Werkes noch einmal zusammensetzen, und aus ihren Erkenntnissen heraus ein Strategie-Pamphlet verfaßten.

Kosta Mathéy

Arno Mersmann, Nachbarschaftliches Wohnen mitgestalten. Bewohner-Beteiligung und ihre Integration in das soziale Management von Wohnungsunternehmen. Wohnbund WVP Verlag, Ploenniesstr. 18, 64289 Darmstadt.

Es handelt sich um eine 1992 am Fachbereich Raumplanung in Dortmund vorgelegte Dissertation. Sie besteht im Wesentlichen aus 3 Teilen: einer historischen Darstellung des Auf und Ab partizipatorischer Ansätze im deutschen Wohnungsbau seit 1848, der empirischen Forschungsarbeit über den Spar- und Bauverein Solingen, und aus einer Reihe

von generellen Anmerkungen, die sich aus den Ergebnissen der Forschung ableiten und z.T. auch verallgemeinern lassen.

Als Grundlagenlektüre nützlich ist insbesondere der historische Einführungsteil, der zwar keine grundsätzliche neue Information bietet, aber das Thema in wenigen Seiten auf die wesentlichen Aspekte komprimiert. Der Mittelteil belegt die Schlußfolgerungen des letzten Abschnitts (und auch einer klarer gefaßten - Zusammenfassung am Beginn des Buches), deren Allgemeingültigkeit trotz zahlreicher Querverweise auf andere Autoren Spekulation bleiben muß. Interessant wäre im Anschluß an die sachliche Forschung ein Kapitel über die persönliche Einschätzung der Möglichkeiten und Grenzen der Bewohner-Beteiligung in Zukunft gewesen, insbesondere auch über die zu erwartenden Folgen der Abschaffung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes im Jahre 1990. Schließlich sollte die Verlagsehrlichkeit dafür sorgen, daß der Schwerpunkt der Arbeit, nämlich die auf eine Wohnungsgesellschaft begrenzte Fallstudie, zumindest im Untertitel des Bandes Erwähnung findet.

Kosta Mathéy

Sopon Ponchokchai, Bangkok Slums, Review and Recommendations. 184 Seiten, ISBN 974-88991-8-7, 1993 (2. Auflage). US\$ 10,-. Agency for Real Estate Affairs, 99/395 Sri Pramote, Nonsee Rd., Bangkok 10120, Thailand.

Es ist eine bemerkenswerte Leistung, 58 Kapitel zum Thema Wohnen in Slums auf 184 Seiten unterzubringen, und dazu auch noch kompetente Aussagen zu den behandelten Teilbereichen zu machen. Dem thailändischen Immobilien-Berater Sopon Ponchokchai, Absolvent des Wohnungsbau-Kurses an der berühmten AIT, ist dieser Versuch in bewundernswerter Weise gelungen. Er konnte sich dabei auf Vorstudien stützen, die er im Auftrag des AID (USA) in den 70er Jahren gemacht hat. Die Philosophie der Auftraggeber spiegelt sich auch in den Empfehlungen wieder, die er als Ausweg aus der zuvor sehr überzeugenden Schilderung der Wohnmisere in Thailand am Ende der Abhandlung präsentiert: für die eventuelle Umsiedlung von Bewohnern aus Slumgebieten sollten private Consultants die Genehmigung erhalten, legal Ackerland zu Bauland umzuwandeln, zu erschließen, und an die Bedürftigen verkaufen oder verpachten. Die Bodenwertsteigerung in Höhe von rund 100% der echten Bodenwerbs- und Erschließungskosten sollten an die ehemaligen Grundeigentümer (zusätzlich zum Marktpreis des unerschlossenen Landes) zurückfließen, um diese geneigt zu machen, den Boden für das Projekt überhaupt zu Verfügung zu stellen. Leider fehlt der Nachweis, daß diese Grundstücke, durch teilweise vierspürige Straßen von bis zu 20 Meter Breite voneinander getrennt, für die bezeichnete Zielgruppe bezahlbar und geeignet sind. Schade, daß die wenig überzeugenden Schlußfolgerungen der ansonst brauchbaren Charakterisierung des Wohnungsproblems in Bangkok einen bitteren Beigeschmack verpassen.

Kosta Mathéy

Turner, Bengt; Hegedüs, József; Tosics, Iván (eds); The reform of Housing in Eastern Europe and the Soviet Union. 362 Seiten, ISBN 0-415-07068-8, 1992. London: Routledge.

Das Konzept des Buches entstand anläßlich einer internationalen Wohnungsbau-Konferenz der "International Sociological Association" in Ungarn, 1989. Grundlage der Ar-

TRIALOG

Zeitschrift für das Planen und Bauen in der Dritten Welt

- Ein Journal für Architekten, Stadtplaner, Ökologen und Entwicklungsplaner.
- Ein Journal zum Austausch beruflicher Erfahrungen im Bereich städtischer und ländlicher Entwicklung der Dritten Welt.
- Ein Journal zur Aufarbeitung neuer Forschungsergebnisse und zur Diskussion entwicklungspolitischer Konzepte für die räumliche Planung.
- Ein Journal der freien Diskussion, der Arbeitsberichte und der Dokumentation richtungsweisender Ansätze.

Die thematische Bandbreite von TRIALOG umfaßt u.a.: Verstädterung und Wohnungspolitik / Architektur und regionale Kulturen / Ökologie, Technologietransfer und Angepaßte Technologien / Ländliche Entwicklungsstrategien.

Die Beiträge in TRIALOG sind in Deutsch oder Englisch mit einer Zusammenfassung in der anderen Sprache.

Themen der letzten drei Jahrgänge:

- 28 (1/91) Urban Ecology
- 29 (2/91) Raumwandlungen
- 30 (3/91) Nigeria
- 31 (4/91) Mexico Stadt
- 32 (1/92) Urban Indonesia: New Developments
- 33 (2/92) Phänomen Cuba (vergriffen, Neuauflage als Buch in Vorbereitung)
- 34 (3/92) Plan and Reality
- 35 (4/92) Denkmalpflege in Südostasien
- 36 (1/93) Informal Settlers in the First World
- 37 (2/93) Großsiedlungen
- 38 (3/93) District Planning in Action
- 39 (4/93) Planungsmethoden

Vorschau:

- 40 (1/94) Islamische Altstädte
- 41 (2/94) Wandel im Planen und Bauen in der Dritten Welt? Jubiläumssheft 10 Jahre TRIALOG

Einzelheft 12,- DM zzgl. Porto, Abonnementpreise (4 Hefte/Jahr): Normalabo: DM 60,- incl. Versand Abo für Privatbezieher: DM 40,- (incl.) Studentenabo: DM 32,- (mit Bescheinigung)

zu beziehen über:
Magazin-Verlag, Schwefelstraße 6,
D-24118 Kiel, Tel. 0431-56 58 99

tikel war ein einheitlicher Fragebogen, der in der Struktur der meisten Beiträge wiederzuerkennen ist. Was damals allerdings nicht einprogrammiert werden konnte, waren die dramatischen politischen Veränderungen, die einen Teil der vermittelten Informationen noch vor der Veröffentlichung archivreif machten. Selbstverständlich haben sich die Autoren der 24 Einzelbeiträge bemüht, auch die neuen Tendenzen zu beschreiben, doch in der gegenwärtigen Umbruchphase ist es kaum möglich, Bestand und Strohfeuer voneinander zu unterscheiden. Diese Schwierigkeit des Unterfangens mindert jedoch nicht den Wert des Buches, im Gegenteil: nie wieder wird es möglich sein, eine so komplette Evaluierung der Errungenschaften und Sackgasen realsozialistischer Wohnungspolitik in Europa zusammenzustellen. Möglicherweise wird man einmal auf diese Erfahrungen zurückgreifen wollen - sei es auch nur, um eine Wiederholung einmal gemachter Fehler zu verhindern.

Kosta Mathéy

Marcussen, L., Third World Housing in Social and Spatial Development: The case of Jakarta, Aldershot 1990, 205 S. (Bezug: Avebury/Ashgate Publishing Limited, Gower House, Croft Rd., Aldershot, Hampshire GU11 3HR, UK).

Der Autor verwendet fast 30% des Buches um die Wohnungsbau-Selbsthilfe-Theorien von J. Turner und den (neo-) marxistischen Opponenten, sowie die Artikulierung des informellen, semi-formellen und formellen Wohnungsversorgungs-Systems anhand von internationalen Beispielen zu illustrieren. Danach ein Überblick zur Siedlungshistorie von Jakarta, sowie eine mehr detaillierte, recht übersichtlichen Beschreibung der räumlichen, administrativen, boden-rechtlichen und politischen Systeme, welche die Elemente von Jakartas Struktur ausmachen. In der Einleitung zur eigentlichen Feldstudie werden ältere Forschungen in Jakartas Kampungs präsentiert. Der interessanteste Teil des Buches ist die Fallstudie selbst: eine Kombination von Parzellierungs- und Hausbauentwicklungsstudie in mehreren Kampungs Jakartas. Die bauliche und Umwelt-Qualität wird evaluiert, und als eine positives Element dieses meist informellen Selbstbauprozesses charakterisiert. Im nachfolgenden Kapitel werden Daten zur sozialen und ökonomischen Situation der Siedler, sowie ihrer konkreten Wohnbedingungen dargestellt, wobei die Integration von raumplanerischen, von Grundstücks- und Familiendaten wesentlich ist.

Rückblickend kommt der Autor zu der Schlussfolgerung, daß praktisch alle Stadien des J. Turner Siedlungsprozesses in Jakartas Siedlungsgeschichte zu identifizieren sind. Trotz alledem ist der Autor nicht zufrieden mit der Turnerschen Formel von "Wohnungsversorgung/-bau als ein Verbum", und schlägt deshalb "Wohnungsversorgung/-bau als ein 'Spiel' oder ein 'Kampf' um bestimmte Wohnungs(versorgungs)standards" vor. Planer sollen in diesem "Rollenspiel" eine bestimmtere Rolle einnehmen, und praktikable Strategien wie z.B. Landentwicklungsprojekte für die Selbsthilfebesiedelung (guided land development?) vorschlagen.

Das Buch ist theoretisch wenig überzeugend, hat darin wenig anzubieten, aber als Ausgleich dafür ist immerhin das Fallstudienmaterial interessant. Der marktschreierische Titel (auf dem Buchdeckel wird Jakarta nicht erwähnt) ist schlichtweg irreführend, und das (billig produzierte) Buch ist viel zu teuer.

Florian Steinberg

Thema: Technologie / Infrastruktur

Ain Bakhteari, Q., Wegelin-Schuringa, M., From Sanitation to Development: The case of the Baldia soapkit pilot project, The Hague 1992, 99 S. (Bezug: IRC International Water and Sanitation Centre, P.O. Box 93190).

Baldia in Karachi (Pakistan) ist ein Wohngebiet für Familien unterer Einkommensgruppen, bekannt durch mehrere Initiativen zur Verbesserung der Siedlungs-Infrastruktur. Diese Publikation behandelt ein von UNICEF unterstütztes Toilettenprojekt das in den Jahren 1979-1986 realisiert wurde. Das Buch beschreibt die Projektgeschichte und die speziellen technischen Gründe für die Sickergruben-Technologie in dem Projektgebiet. Die Studie, welche als Evaluierung der Projekterfolge verfaßt ist, konzentriert sich hauptsächlich auf die Rolle von Bürgerbeteiligung ("community development"), wie die Einwohner und vor allem die Frauen sich für dieses Projekt interessierten und wie sie nicht nur sich des Toilettenprojektes annahmen, sondern auch in die viel weitere Sphäre der Nachbarschaftsentwicklung und anderer sozialer Projekte vorgedrungen sind. Die detaillierte Evaluierung bezieht sich auf die Komponenten des Toilettenprogrammes, ein privates Schulprogramm und Maßnahmen der elementaren Gesundheitsversorgung; evaluiert werden Aspekte der sozialen Organisation, des Managementprozesses in der Nachbarschaftsbeteiligung, technische Elemente der Infrastruktur, realisierte, bauliche Resultate, Ausbildungsmaßnahmen und die langfristige Lebensfähigkeit des Projektmechanismus. Das Bürgerbeteiligungsmodell -Nachfrage-orientiert, und stützend für die Mobilisierung von Ressourcen aus der Nachbarschaft selbst- wurde nicht nur für die Finanzierung, sondern auch für die Planung und Durchführung aller Projektkomponenten angewandt.

Die Evaluierung kommt zu dem Schluß, daß dieses Projekt, seine Multiplikatorfunktion und die positive Rolle der lokalen Nicht-Regierungsorganisation (NGO) sehr wichtige Erfahrungen darstellen. Das technische System der Sickergruben-Toiletten wird weniger positiv, als Zwischenlösung, eingeschätzt, denn in vielen anderen Wohngebieten Karachis setzten sich jetzt moderne Entwässerung-Systeme durch. Als wichtigste Erfahrung gilt den Evaluatoreninnen die Gemeindeentwicklungssarbeit und die starke Betroffenenbeteiligung. Der Erfolg dieser Partizipation legt nahe, daß

dieses Partizipationsmodell auch in anderen pakistanischen Projekten zur Anwendung kommen kann.

Eine gut und prägnant verfaßte Veröffentlichung.

Florian Steinberg

Alan Armstrong-Wright. Public Transport in Third World Cities. 110 S., ISBN 0-11-551163-6, 1993. HSMO Publications, P.O. Box 276, London SW8 5DT.

Der Report basiert auf einer vergleichenden Studie über den öffentlichen Personennahverkehr in 65 Städten der Dritten Welt. Die wichtigsten Verkehrsträger werden relativ ausführlich in einzelnen Kapiteln diskutiert: Busse, Sammeltaxen, Gelenk- und Oberleitungsbusse, separate Bus-Verkehrswege und Spuren, U-Bahnen, Straßenbahnen, S-Bahnen. Danach werden organisatorische Aspekte in weiteren kapiteln analysiert wie: Verkehrsmanagement, das Kassieren von Fahrgeld, Finanzierung, Arten von Verkehrsbetrieben, ökologische Auswirkungen. Ein Ausblick in die Zukunft und eine umfassende Bibliographie schließen das Werk ab. Alle Berichte wurden informativ bebildert und zusätzlich durch in Kästen gefaßte Fallstudien illustriert.

Sowohl in Umfang, Lesbarkeit wie auch in seiner Kompetenz ist das Buch praxisrelevant und nutzer/innen/freundlich. Die Ergebnisse der Forschung werden zwar "wissenschaftlich" nach Herkunft aufgeschlüsselt genannt, doch jeweils anschließend zu allgemeingültigen Richtwerten und Empfehlungen zusammengefaßt. Auch für die Form von Forschungsberichten ein lobenswertes Vorbild!

Kosta Mathéy

Reinhard Kluger. Museen der Technik. 48 S., 1992. Düsseldorf: Beton Verlag. ISBN 3-7640-0307-3. DM 54,-

Wer an Museen der Technik denkt, der denkt zunächst einmal an große, für ein Massenpublikum konzipierte Einrichtungen wie das Deutsche Museum in München oder das neue Landesmuseum für Arbeit und Technik in Mannheim. Und er übersieht dabei, daß es - verstreut in ganz Deutschland - eine Vielzahl von kleinen und kleinsten Museen und Einrichtungen gibt, deren gemeinsames Ziel es ist, in einem von rasanten Innovationszyklen geprägten Zeitalter "ausrangierte" Maschinen und Verfahren vor dem Vergessen zu bewahren. Wer kennt schon das Drahtmuseum in Altena, das Büromuseum in Mülheim, das Museum der mechanischen Musik in Braunschweig... und viele andere mehr?

Solidarisch handeln - Cuba unterstützen

Wir beschaffen Ersatzteile für die cubanische Basisindustrie, z. B.:

- Druckindustrie
- Textil
- Ernährung
- Industriegase
- Landwirtschaft



Infos bei:
Solidaritätswerkstatt e.V.
Ludwigshöfstraße 42
64285 Darmstadt
Telefon und Fax 0 61 51/6 40 66

Spendenkonto:
Solidaritätswerkstatt e.V.
Post giro Frankfurt am Main
BLZ 500 100 60 Kto 48 78 02-6 03

Bitte angeben, ob Spendenbescheinigung erwünscht

Nicht zuletzt diesen kleinen, verstreuten Museen ist die vorliegende Dokumentation gewidmet, die - in Form eines Führers - in sechs gliedernden Abschnitten (Maschinenbau, Verkehr und Technik; Elektrotechnik; Büro und Computer; Optik und Glas; Chemie; Kuriositäten und Raritäten) einen umfassenden (aber selbst nach Aussagen des Autors wohl immer noch unvollständigen) Überblick über das vielfältige diesbezügliche Angebot vermittelt. Kurze beschreibende Texte über die jeweils anzutreffenden Exponate sowie zusätzliche, für den Besucher wichtige Informationen wie Adresse, Telefonnummer, Öffnungszeiten etc. machen das Buch zu einem hilfreichen Nachschlagewerk für alle, die sich auf die Suche nach diesen alten Technologien machen wollen. Einziges Manko: der stolze Preis für ganze 48 Seiten; vielleicht wäre hier eine bescheidenere, kostengünstigere Aufmachung (kein Hochglanz oder vielleicht sogar Paperback) der durchaus wünschenswerten Verbreitung dienlicher gewesen.

Michael Peterek

Thema: Ökonomie

Peter Feldmann; Ariane Gruszczynski; Bernd Overwien (Hrsg.). Was boomt im informellen Sektor? Berufsbildung in informellen Sektor - Beispiele aus Afrika, Asien und Lateinamerika. 238 S., 1992. Saarbrücken; Fort Lauderdale; Breitenbach (ASA-Studien; 24). ISBN 3-88156-545-0.

Seit geraumer Zeit ist die Auseinandersetzung mit dem "informellen Sektor" zu einem wichtigen Betätigungsfeld der praktischen Entwicklungszusammenarbeit geworden. Waren es zunächst vor allem die nichtstaatlichen Organisationen, die sich hier engagiert haben, so glauben inzwischen auch mehr und mehr staatliche Institutionen an die Notwendigkeit und die Wirksamkeit von Strategien und Maßnahmen in diesem Bereich: So wird etwa im jüngsten Sektorpapier zur "Beruflichen Bildung" des BMZ der Beschäftigungsförderung und beruflichen Qualifikation im informellen Sektor die gleiche Wertigkeit eingeräumt wie den Ausbildungsprojekten im formellen Bereich.

Eben dieser Berufsbildung im informellen Sektor und den Erfahrungen, die hierzu aus verschiedenen Ländern Afrikas, Asiens und Lateinamerikas vorliegen, ist diese Veröffentlichung gewidmet, die im Rahmen der Arbeitstagung "30 Jahre ASA" entstand. In ihrer Einleitung weisen die Herausgeber auf die durchaus kontroverse Diskussion hin, die von Krikern wie Befürwortern in Bezug auf dieses Thema geführt wird: Während die einen in solchen Maßnahmen einen notwendigen Beitrag zur ökonomischen Überlebenssicherung breiter Bevölkerungsteile sehen, befürchten die anderen die Zementierung von äußerst prekären und vielfach menschenunwürdigen Lebens- und Arbeitsbedingungen.

Das Buch gliedert sich in zwei Teile. In den Beiträgen des ersten Teils, von Hochschulprofessoren und Wissenschaftlern verfaßt, stehen die entwicklungstheoretischen Aspekte im Vordergrund: Eingrenzung der Problematik, Systematisierung und Kategorisierung der Begriffe (z.B. in Form einer Gegenüberstellung von Ausbildungsprofilen im formellen und im informellen Sektor) sowie ein Überblick über den Stand der Berufsbildungshilfe in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit.

Im zweiten (und längeren) Teil geht es um die Darstellung von insgesamt neun Fall-

studien, wobei es sich weitgehend um die Ergebnisse von Feldforschungsaufenthalten im Rahmen des ASA-Programms handelt. Anhand von Beispielen aus Indonesien, Togo, Nigeria, Peru, Costa Rica und Chile werden bestehende bzw. fehlende Ausbildungsangebote analysiert und Lehrprogramme und Trägerschaften, unter unterschiedlichen politischen Rahmenbedingungen, dargestellt (wobei letztere vielfach Nichtregierungsorganisationen sind); weiterhin werden die Rolle der Frauen thematisiert (Togo), die Verknüpfung von Ausbildung und Produktion (deren Trennung im informellen Sektor nur eine fiktive sein kann) sowie mögliche Ansätze einer "partizipativen" Ausbildungsförderung (am Beispiel von Chile).

Die Qualität liegt hierbei (wie schon üblich bei den ASA-Berichten) in der praxisnahen, detaillierten Berichterstattung und Analyse. Ohne den Anspruch auf eine einheitliche Argumentationskette oder gar wissenschaftlich umfassende Behandlung des Themas erheben zu wollen, erweist sich diese Veröffentlichung damit als eine wertvolle "Materialsammlung" und anregende Diskussionsgrundlage für alle diejenigen, die sich weiterhin mit dem Thema der "beruflichen Kompetenzerweiterung" im informellen Sektor beschäftigen.

Michael Peterek

Thema: Planung

J. Barry Cullingworth. The Political Culture of Planning - American Land Use Planning in a Comparative Perspective. 350 S., 1993. London; New York: Routledge. ISBN 0-415-08812-7.

Es handelt sich hierbei um ein enzyklopädisch angelegtes Handbuch zur Planungskultur und Planungspraxis in den Vereinigten Staaten, wobei schwerpunktmäßig die "Flächennutzungsplanung" (land use planning) auf der lokalen bzw. kommunalen Ebene thematisiert wird. Das Buch ist in sechs Teile gegliedert: Im ersten Teil wird das Instrument der Zonierung (des sog. zoning) vorgestellt, seine historische Entwicklung in den USA, die Rolle der lokalen Verwaltungen, der gesetzliche Rahmen, innerhalb dessen sich die Zonierung abspielt, sowie die entscheidende Rolle der Gerichte, die immer wieder herangezogen werden, um Privatinteressen durchzusetzen. Der zweite Teil behandelt Fragen der Wohnbauplanung, der Finanzierung von Erschließung und Infrastruktur sowie neuartiger Modelle einer öffentlich-privaten Planungspartnerschaft. Der dritte Teil ist den Fragen der Stadtgestalt und der Denkmalpflege gewidmet; und im vierten Teil geht es um Stadterweiterung und städtisches Wachstum, um Unterschiede zwischen den Planungsgesetzen einzelner Teilstaaten sowie um die Rolle der Zentralregierung und der nationalen Planung. Teil 5 - eher als ein ergänzender Exkurs gedacht - beinhaltet einen Vergleich des amerikanischen mit dem kanadischen und dem britischen Planungssystem (über das der Autor ebenfalls schon publiziert hat). Im abschließenden sechsten Teil erfolgt ein Ausblick auf mögliche Reformansätze des amerikanischen Planungssystems, deren Erfolgsaussichten vom Autor allerdings eher pessimistisch eingeschätzt werden, solange sich die Planung immer noch vorrangig an privaten Interessen (d.h. an der Profitmaximierung bei Nutzungsfestlegungen) ausrichtet wird, statt das Gemeinwohl in den Vordergrund der Bemühungen zu stellen.

Mit ihrem Lehrbuchcharakter ist diese Abhandlung zunächst einmal für Studenten

der Planungswissenschaften konzipiert, die sich dadurch einen schnellen und umfassenden Überblick verschaffen können. Sie liefert darüberhinaus aber auch dem noch tiefer an der Materie Interessierten wertvolle und weiterführende Hilfestellungen, nicht zuletzt durch einen umfangreichen Anmerkungssteil sowie eine ausführliche, über 50 Seiten umfassende Bibliographie zur amerikanischen Stadt- und Raumplanung. Michael Peterek

TRIALOG

Call for papers

TRIALOG-Themenplanung
in Vorbereitung

zu den folgenden Themen

Frauen

Lokale Architektur

**Decentral and Urban
Government & Financing**

**Infrastruktur- und
Umweltplanung**

Vorschläge für Beiträge und kurze
inhaltliche Darstellung an

Kosta Mathéy / Michael Peterek
TRIALOG c/o Lehrstuhl für
Städtebau und Entwerfen,
Raum 11.40 - G009, Universität Karlsruhe,
Postfach 6980, D - 76128 Karlsruhe

Maria Beatriz C. Rodriguez. Der städtebauliche Planungsprozess als Steuerungsproblem - dargestellt am Beispiel Brasiliens. 312 S., 1992. Dortmund: Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur. ISBN 3-924352-60-0. DM 38,-

Die vorliegende Arbeit stellt die überarbeitete Fassung einer Dissertation dar, die 1991 an der Fakultät für Soziologie der Universität Bielefeld angenommen wurde. Es handelt sich um eine umfassende, weitgehend (system-)theoretisch ausgerichtete und begründete Studie zur Problematik der Stadtentwicklungsplanung als Steuerungsinstrument komplexer städtischer und territorialer Systeme. Sie verfolgt dabei eine doppelte Zielsetzung: auf der einen Seite einen allgemeinen Beitrag zu den analytischen und instrumentellen Möglichkeiten systemtheoretischen Denkens in der Raumplanung zu leisten und auf der anderen Seite diesen Beitrag in einer kritischen Reflexion auf die konkreten raumplanerischen Probleme, Prozesse und Instrumente Brasiliens zu beziehen. In einem ersten, zentralen Theorieteil, der über ein Drittel des Gesamtumfangs der Veröffentlichung einnimmt, werden zunächst die etablierten Stadt- und Entwicklungstheorien und -begriffe (etwa von Marx, Weber, Durkheim, Lefebvre, Castells u.a.) unter Berücksichtigung von system- und steuerungstheoretischen Überlegungen aufgearbeitet. In den an-

schließenden Kapiteln 2 bis 4 werden die stadtplanerischen Rahmenbedingungen in Brasilien vorgestellt: Daten zur allgemeinen demographischen, industriellen und städtischen Entwicklung des Landes (Kapitel 2), eine Auseinandersetzung mit der Komponente "Boden" und Bodennutzung als einem der zentralen "Subsysteme" des Systems Stadt (Kapitel 3) sowie ein Überblick über die Entwicklung der Instrumente und die Ebenen der landesspezifischen Stadt- und Regionalplanung. Im abschließenden fünften Kapitel erfolgt, auf steuerungstheoretischer Basis, eine Analyse und Kritik der Planungsprozesse, wie sie sich derzeit in Brasilien (aber auch andersorts) vollziehen; dabei geht es weniger um die Formulierung von fertigen "Lösungen", wie Planung gelingen sollte, als vielmehr um die Erklärung von Schwierigkeiten und Hindernissen, warum diese bislang eben nicht gelingt, wobei mit dem systemtheoretischen Planungs begriff die Erwartung einer wirkungsvolleren "Erzeugung und Kontrolle einer komplexitätsreduzierenden Steuerungs rationalität" (S.6) verbunden wird.

Als positiv an dieser Arbeit ist sicherlich zu verzeichnen, daß Stadtplanung nicht nur räumlich gesehen wird, sondern als ein komplexes, insbesondere auch gesellschaftlich und politisch bestimmtes System, bei dem allzu "eindimensionale" Lösungen fortlaufend nur zu Folgeproblemen in anderen Teilbereichen führen. Die äußerst theoretisch und abstrakt gehaltene Terminologie macht die Veröffentlichung jedoch auf weite Strecken für den "ungeschulten" Leser schwer zugänglich; insofern wird ihre Relevanz für diejenigen, die in der Praxis des Planungsalltags stehen, wohl begrenzt bleiben; es ist eher Spezialliteratur für den akademischen Planungstheoretiker.

Michael Peterek

Thema: Architektur

Stephano Bianca, Hofhaus und Paradiesgarten. Architektur und Lebensform in der islamischen Welt. 307 Seiten, ISBN 3-406-34919-6, 1991, C.H. Beck Verlag, München.

Stephano Bianca stellt in seinem neuesten und auch umfassendsten Buch das Thema Wohnen und Stadtgestalt als Ausdrucksformen des islamischen Lebens dar. Bevor er auf einzelne Behausungs- und Bautypen eingeht, beschreibt er den gesellschaftlichen Hintergrund, der diese oder jene physische Lösung erforderlich machte, oder zumindest beeinflusste.

So beginnt das Buch mit aufschlußreichen Ausführungen zur islamischen Lebens-

ordnung, und den darin vorgeschriebenen Ritualen. Transformations- und Tauschprozesse zwischen Nomaden und Sesshaften werden im Anschluß thematisiert, sowie zeitlose Urformen menschlicher Besiedlung und deren Weiterentwicklung im Kontext des Islam aufgezeigt. Es folgen Ausführungen zur Rolle der Fürsten, und die in diesem Zusammenhang entstandene Herrschaftsarchitektur. Anmerkungen zum städtischen Zusammenleben und entsprechende städtebauliche Grundsätze leiten über zu öffentlichen Gebäuden, allen voran natürlich die Moscheen und Stiftungsbauten. Als kleinste gesellschaftliche Einheit wird die Familie und deren Wohngebäude behandelt. Ein Exkurs über den abstrakten Überbau und die verwandten Formen von architektonischen Ornamenten enthält das abschließende Kapitel vor den ausführlichen Anmerkungen und der Bibliographie.

Für alle, die sich eingehender mit Fragen der islamischen oder arabischen Architektur und des Städtebaus beschäftigen, gehört diese - im übrigen sehr sorgfältig zusammengestellte und reich bebilderte - Publikation zur obligatorischen Lektüre.

Gregor Konstantin

Koch, E., Mughal Architecture, An Outline of its History and Development (1526-1858), München 1991, 160 S., DM 36 (zahlreiche Fotos und Abbildg.)

Eines der bekanntesten Gebäude der Welt, der Taj Mahal, ist wohl auch das bekannteste Produkt der Moghul Architektur. Die Architektur der Moghulen, beeinflusst von persischen Einwanderern nach Indien, erstreckt sich nicht allein auf Indien, Pakistan und Bangladesch sondern auch auf den Iran und die südlichen islamischen Staaten des Commonwealth of Independent States (CIS) der früheren Sowjetunion.

Das Buch, ein Resultat ausgedehnter Feldstudien in diesen Ländern, gibt einen hervorragenden, detaillierten und gut dokumentierten Überblick über bekannte und wenig bekannte Bauten dieser Region. Die Architektur der Moghulen, welche ihre Höhepunkte in den Palästen, Forts, Moscheen und Mausoleen von Delhi, Agra, Fatehpur Sikri und Lahore fand, ist uns heute nach einer Popularisierung oder "Moghulisierung" als typisch "indische" Architektur bekannt. Die Zwiebeltürme, Bögen und dekorativen Elemente der (selbst von den Briten adaptierten, oder besser "imitierten") Moghul Architektur ist uns heute noch ein Abbild von Glanz, Reichtum und Extravaganz des vor-kolonialen Indiens.

Florian Steinberg

Thema: Gesellschaft und Politik

Mary F. Somers Heidhues, Bangka Tin and Mentok Pepper: Chinese Settlement on an Indonesian Island. 290 Seiten, ISBN 981-3035-99-4, 1992, US\$ 25,-, Institute of Southeast Asian Studies, Heng Mui Keng Terrace, Pasir Panjang Rd., Singapore 0511.

Bangka ist eine der kleineren Inseln des indonesischen Archipels, und ihre Geschichte ist geprägt durch den seit Beginn des 18. Jahrhunderts praktizierten Zinnabbau. Als Konsequenz dieser wirtschaftlichen Aktivität, die insbesondere auch das Interesse der niederländischen und englischen Kolonialmächte nährte, waren gewaltige topologische und ökologische Veränderungen der Landschaft. Der Tagebau des wertvollen Metalls hinterließ eine Vielzahl von Seen, die auf der Insel ursprünglich unbekannt waren. Die Rodungen zur Gewinnung von Feuerholz für die Metallschmelze entwaldeten die Berghänge und hinterließen das Problem weiträumiger Erosion und Verwüstung. Der Bedarf an Arbeitskräften brachte eine hohe Zahl an chinesischen Arbeitsmigranten auf die Insel, die teilweise über 25% der Bevölkerung ausmachten, und auch heute noch eine beachtliche Minorität darstellen.

Während die Minenwirtschaft hauptsächlich von Chinesen betrieben wurde, ist der Pfefferanbau, der zweite markante Wirtschaftsfaktor der Insel (mit der Hauptstadt Mentok), die Domäne der einheimischen Inselbewohner. Das Auf und Nieder der Weltmarktpreise für beide Exportgüter bestimmten immer das Leben, die Einkommensmöglichkeiten und die Investitionen auf der Insel, aber beeinflussten auch die demographischen Veränderungen in Hinsicht auf die ethnische Zusammensetzung und deren aktuelle Machtverhältnisse. Nicht zuletzt an den Gebäuden wie auch an der Gestalt ganzer Siedlungen lassen sich die unterschiedlichen Einflüsse heute noch ablesen.

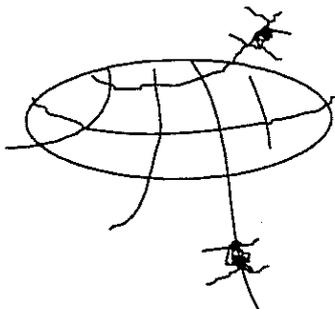
Diese ganzen Zusammenhänge wurden von der Autorin, einer an der Universität Göttingen lehrende Amerikanerin, im Rahmen eines von der Volkswagenstiftung geförderten Forschungsprojektes synthetisiert, und in einer vorbildlichen Publikation dokumentiert. Der Schwerpunkt der Arbeit liegt allerdings eher im Bereich der Geographischen und Wirtschaftsstudien; auf die planerisch-architektonischen Aspekte wird nur am Rande eingegangen. Die Veröffentlichung eignet sich in erster Linie für die Vorbereitung auf Planungs- und Forschungsaufgaben in Indonesien.

Kosta Mathéy

**Der Weltflüchtlingsbericht 1993 als komplettes Dossier und umfassender Beleg dafür, daß »Flucht« einen Weltzustand bedeutet, dessen Ursachen und Dynamik »individuell« nicht mehr verstanden werden können. Das ultimative Handbuch zu Fluchtursachen und Asyl, Bevölkerungsbe-
wegungen und Entwicklungspolitik.**

Herausgegeben von medico international und dem Berliner Institut für vergleichende Sozialforschung.

Weltflüchtlingsbericht 1993



Erste Lieferung 1992 incl. Ordner
240 Seiten, DM 48,00
Zweite Lieferung Mai 1993
260 Seiten, DM 42,00
Dritte Lieferung November 1993
ca. 260 Seiten, ca. DM 42,00
Lieferung zur Fortsetzung
(20% Rabatt)

Bestellungen an:

medico
international
Obermainanlage 71 6000 Frankfurt 11 Tel.: 069/24438-0

Mike Parnwell. Population Movements in the Third World. 158 S., 1993. London; New York: Routledge. ISBN 0-415-06953-X.

Die vorliegende Veröffentlichung beschäftigt sich mit dem Phänomen der "Mobilität" und den Bevölkerungsbewegungen, die sehr eng mit den Transformations- und Entwicklungsprozessen in vielen Ländern der sog. Dritten Welt (aber nicht nur dort) verbunden sind. Der Verfasser möchte eine möglichst systematische und umfassende Darstellung der verschiedenen Formen der Migration vermitteln, wobei es ihm mehr um den vergleichenden Überblick geht als um eine detaillierte Aufarbeitung einzelner Fallbeispiele oder spezifischer Teilphänomene. Eine solche Vorgehensweise birgt natürlich auf der einen Seite die Gefahr von allzu schnellen Verallgemeinerungen in sich - denn zu unterschiedlich sind, im Detail gesehen, die Migrationsphänomene in den verschiedenen Kontinenten, Ländern und Kulturen; Dessen ist sich der Autor aber durchaus bewußt und an mehreren Stellen relativiert er dementsprechend auch seine eigenen Thesen. Auf der anderen Seite wird hier aber der verdienstvolle Versuch unternommen, das Phänomen der Migration als ein komplexes Ganzes faßbar zu machen, in einem interkulturellen Vergleich, der globale Zusammenhänge sowie mögliche Gemeinsamkeiten oder Parallelen aufzeigt.

Die Untersuchung gliedert sich in sechs Kapitel. Im ersten, einführenden Kapitel werden die unterschiedlichen Faktoren thematisiert, die Migrationen auslösen, als da u.a. sind: ökonomische Disparitäten, der Vormarsch der Markt- bzw. Geldwirtschaft, der (vor allem auch soziale) Modernisierungsprozeß, das beschleunigte Bevölkerungswachstum, Verdrängungsprozesse durch große Infrastrukturprojekte (wie Autobahnen, Häfen, Flughäfen), außerdem Gewaltereignisse wie Krieg, ethnische Verfolgungen, Naturkatastrophen. Im zweiten Kapitel wird der Versuch einer typologischen Ordnung der Wanderungsbewegungen unternommen: Dabei werden diese nach räumlichen Kriterien (Entfernung und Ausgangs- bzw. Zielort der Migration), nach zeitlichen Kriterien (kurz- bis langfristig) und nach der Art ihrer Veranlassung (erzwungene, notgedrungene bzw. freiwillige Migration) systematisiert. Diese, auf den ersten Blick etwas abstrakt erscheinenden Kategorien, erweisen sich dennoch als ein sinnvolles Gerüst für die nachfolgenden Analysen im dritten und vierten Kapitel, die sich einerseits mit den unterschiedlichen Formen und Bestimmungsfaktoren der Bevölkerungsbewegungen und andererseits mit den Gründen, welche die Menschen, auf der Mikro- wie auf der Makroebene, zu einem Aufbruch veranlassen, beschäftigen. Insbesondere diese beiden Kapitel werden durch zusätzliche Fallbeispiele ergänzt, welche - in Form von "Exkursen" - aus der unmittelbaren Argumentationskette herausgenommen sind: Dies sind u.a. Untersuchungen zu den vietnamesischen boat people, zur illegalen Grenzmigration zwischen Mexiko und den USA, zur internen und externen Arbeitsmigration in Südafrika, zu Stadt-Land-Bewegungen im Nordosten Thailands. In den beiden abschließenden Kapiteln werden die Auswirkungen der Wanderungsbewegungen diskutiert: im fünften Kapitel zunächst die Auswirkungen und Folgeerscheinungen an den Ausgangs- bzw. Zielorten der Wanderung bzw. die Konsequenzen für die Migranten selber (wie Anpassungsprobleme, soziale und kulturelle Entwurzelung u.a.m.), im sechsten Kapitel die Handlungsperspektiven, die sich daraus für die Politik und die

Planung ergeben, wobei der Autor wiederum vier politische Handlungsansätze unterscheidet (den verhindernden, sich anpassenden, steuernden, vorbeugenden), die aber alle bislang weitgehend ohne die erwünschten Erfolge geblieben sind.

Die Veröffentlichung hat in weiten Teilen einen ausgesprochenen Lehrbuchcharakter: Zu ihrer didaktisch guten Aufmachung zählen auch die systematischen Zusammenfassungen (key ideas) am Ende jedes einzelnen Kapitels sowie die weitergehenden Fragestellungen und bibliographischen Hinweise (ebenfalls nach Kapiteln aufgefächert) im Anhang des Buches. Allgemeinverständlich geschrieben, ohne große Spezialkenntnisse vorauszusetzen, scheint sie von daher gut geeignet zu sein für den Einsatz in der Lehre von Geographen, aber auch Regional- und Stadtplanern, und eine sinnvolle Anschaffung für die entsprechenden Institutsbibliotheken.

Michael Peterek

Thema: Anthologien

Wolfgang Binder u.a. (Hrsg.): Betonblumen. Aus fernen Großstädten. Frankfurt/Main 1992 (Fischer Taschenbuch Nr. 10915), Preis DM 16,80

Dies ist, wenn ich es richtig übersehe, im deutschsprachigen Raum der zweite Versuch, eine Anthologie mit literarischen Texten zum Großstadtleben in den Ländern der Dritten Welt zusammenzustellen. Anlässlich des von den Vereinten Nationen 1987 ausgerufenen "Internationalen Jahres der Hilfe für Menschen in Wohnungsnot" stellte Armin Kerker das erste Mal eine Anthologie mit vergleichbarem thematischem Schwerpunkt zusammen.

Die Herausgeber des jetzt im Fischer-Taschenbuch-Verlag erschienenen Bandes sind alle Mitarbeiter der Gesellschaft zur Förderung der Literatur aus Afrika, Asien und Lateinamerika e.V. In dem Band sind Gedichte und Prosatexte, Erzählungen, aber auch Ausschnitte aus längeren Romanen zusammengestellt. Die meisten Texte sind relativ kurz (kein Textausschnitt ist länger als 10 - 12 Seiten) und in deutscher Sprache vorher nicht erschienen. Unter den Autoren sind einige, die hierzulande schon einen guten Namen haben (wie z. B. Sahar Taufik, Carlos Fuentes, Salman Rushdie oder Meja Mwangi). Für denjenigen, der sich regelmäßig für neue Literatur aus der Dritten Welt interessiert, sind allerdings auch keine ganz überraschenden Neuentdeckungen dabei. Viele Texte sind z. B. aus englischsprachigen Anthologien des Heinemann-Verlages übernommen.

Was wollen die Autoren mit ihrer Anthologie? Es geht ihnen darum, die Widerspiegelung der Lebens- und Überlebensprobleme der Menschen in den Metropolen der Dritten Welt in den Literaturen ihrer Länder den Lesern bei uns nahezubringen. Im Vorwort zeichnen die Herausgeber ein düsteres Welt von der Wirklichkeit der Städte in der Dritten Welt: Da ist die Rede von Verarmung, Verelendung, von Menschen, deren Leben von Aussichtslosigkeit geprägt sei, von einem offenbar unabwendbaren Schicksal. Das klingt sehr pessimistisch, so als gäbe es für die Stadtbewohner der Dritten Welt keine positiven Erfahrungen, keinen Grund zum Optimismus.

Zum Glück ist die Sammlung selbst viel facettenreicher, als das Vorwort vermuten ließ. Natürlich wird auch das Leben im Elend beschrieben, natürlich darf die Perspektivlo-

Veranstaltungen

Forthcoming Events

06.- 17. December 1993 in Havanna, Cuba: Arqueología histórica en el Caribe. US\$180.- Info: Arq. Zoils Cuadras, Centro Nacional de Conservación, Restauración y Museología; Fax: (537) 338212/338213.

08.- 11. December 1993 in San Francisco: Healthy Cities - Healthy Communities: Improving the Quality of Life for the 21st Century. Info: International Healthy Cities & Communities Conference, 2151 Berkeley way, Annex 11, Third Floor, Berkeley, CA 94704 USA; Tel: (510) 540-2960, Fax: (510) 540-3472.

02.- 05. January 1994 in Taipeh, Taiwan: Fourth Asian Urbanization Conference. Info: Fourth Asian Urbanization Conference, c/o Asian Studies Center, Michigan State University, 109 International Center, East Lansing, MI 48824 Fax: (+886 517) 336-2659.

12.- 14. January 1994 in Paris, France: International Congress on City and Society: Crisis, Social Integration and Urban Policies. Purpose: a comparative assessment of urban policies to deal with social disintegration in European and North American cities. Organized by Paris 8 University in association with PIRville (CNRS) and DRED (Ministry of National Education). Info: François-Xavier Merrien, Université Paris 8, 2 rue de la Liberté, 93526 Saint Denis, Cedex 02, France, Fax: 49406712

17.- 18. March 1994 in Lille, France: Conference on Cities, Enterprises and Society at the Eve of XXIst Century. Organized by PIR-Villes und IFRESI-CNRS. Call for papers. Abstracts before September 1, 1993. Info: Frank Moulart or Christophe Demazière, IFRESI - CNRS, 2 rue des Canonnières, F-59800 Lille. Contact Person: Cécile Soudan. Tel. (33) 20125854, Fax: (33) 20125831.

27.- 31. March 1994 in Cairo, Egypt: 2nd Housing International Conference -Upgrading the Built Environment. Simultaneous translation to English and French will be available. Info: Secretary of The 2nd Housing International Conference, General Organization for Housing, Building & Planning Research, 56 El Tahrir St. - Dokky, P.O. Box: 1770 Cairo. Tel.: 716853-716722, Fax.: 711564.

12.- 14. April 1994 in Birmingham, UK: 2nd Symposium: Housing for the Urban Poor. Housing, Poverty & Developing Countries. Internat. Convention Centre Birmingham, UK. Info: Kosta Mathéy (TRIALOG Süd). Inscription: Rick Groves, Centre for Urban and Regional Studies, The University of Birmingham, Edgbaston, GB Birmingham B15 2TT, UK. Tel. (+44214) 145027; Fax: (+44214) 143279.

11.- 14. April 1994 in New Delhi, India: International Seminar on Integrated Urban Infrastructure Development. Call for Papers. Info: Dr. Florian Steinberg, Indian Human Settlements Programme (IHSP) / Human Settlement Management Institute (HSMI), 212, Asi-

To the Point:

ARCONIS TRANSFER OF KNOWLEDGE

We give answers to all your questions on all aspects of planning and construction. Authoritative, reliable, fast, cost-effective, comprehensive by:

- Expert analyses
- State-of-the-art reports
- Market information
- Product information
- Trade information
- References to experts and institutions
- References to and procurement of technical literature including patents, standards, laws, guidelines, research reports, test certificates and licences
- Database extracts on floppy disks and magnetic tapes

We will make a short-term and free offer to your inquiry. Please call us:

ARCONIS
c/o Informationszentrum RAUM und
BAU (IRB) der Fraunhofer-Gesellschaft
Nobelstraße 12 · D-70569 Stuttgart
Telephone (+49711/970-2600)
Telefax (+49711/970-2900)
Telex 7255 168 iza d



ARCONIS

gets to the point