TRIALOG

Zeitschrift für das
Planen und Bauen
in der Dritten Welt

ISSN Nr. 0724-6234
JUNI 1986

9

MITTELSTÄDTE

MITTELSTÄDTE

IMPRESSUM

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

Redaktions- und Vereinsanschrift:
TRIALOG
Ploennisstr. 18
D-6100 Darmstadt
V.i.S.d.P.: Die Redaktion dieses Heftes lag in den Händen von Bernd Ciecior und Klaus R. Kunzmann.
Satz: Christel Heine
Reproarbeiten: Reprozentrum, IRPUD, Dortmund
Druck: Gebrüder Meurer, Darmstadt

Die in TRIALOG veröffentlichten Artikel repreäsentieren nicht zwingend die Meinung der Herausgeber und der Redaktion. Nachdruck ist mit Angabe der Quelle gestattet. Artikel, inhaltliche Beiträge und Informationen sind an die Vereinsadresse oder an die regionalen TRIALOG-Kontaktpersonen zu richten:

- o Kosta Mathey, TRIALOG-Geschäftsstelle Süd, Hofangerstr. 21, 8-München 83, Tel.: 089/400715
- o Ingrid Hermannsdörfer, Erbacher Str. 72, 61 Darmstadt, Tel.: 06151/423 233
- o Hans Harms, Ulrike Zschaebitz, TU Hamburg-Harburg, Arbeitsbereich Städtebau III, Schwarzenbergstr. 93C, 2100 Hamburg 90, Tel.: 040/77170-2659
- o Roland Ziss, Joanna Kotowski, Marienstr. 112, 56 Wuppertal, Tel.: 0202/309424
- o Bernd Jenssen, Institut für Raumplanung, Universität Dortmund, Postfach 500500, 46 Dortmund 50, Tel.: 0231/755-2398
- o Florian Steingerg, TRIALOG-Geschäftsstelle Berlin, z.Z. c/o Institute for Housing Studies, BIE, P.O. Box 20718, NL-3001 JA Rotterdam
- o Gislind Budnik, Fakultät für Architektur und Stadtplanung, Universität Stuttgart, Postfach 560, 7 Stuttgart 1, Tele.: 0711/2073666
- o Helen Peacock, 44A Northchurch Road, London N1 4EJ, Tel.: 2541/166

TRIALOG Aboservice und Vertrieb:
Hundermorgen-Medienverband
Forstbergstraße 7
D-6107 Reinheim 2
Tel. 06162-1674

TRIALOG kostet als Einzelheft (zuzügl. Porto und Verpackung):

für private Abnehmer	9,- DM
für Institutionen	12,- DM

TRIALOG kostet im Abonnement (4 Ausgaben):

für Studenten	24,- DM
für Einzelpersonen	32,- DM
für Institutionen	48,- DM

Die Kündigung eines Abonnements ist dem Vertrieb spätestens nach Erhalt des berechneten vierten Heftes mitzuteilen.

In eigener Sache:

Arbeitsüberlastung, unvorhergesehene Auslandsreisen und zuletzt auch noch eine nicht einkalkulierte Hepatitis sind dafür verantwortlich, daß dieses Heft drei Monate später als vorgesehen erscheint. Ich bitte daher alle geduldigen und ungeduldigen Leser und Abonnenten um Nachsicht.
Bedanken möchte ich mich bei Wieland Halbroth, Violetta Kappelmann und Meinhard Lemke vom Institut für Raumplanung, in deren Verantwortung das Lay-out des Heftes und die technische Fertigstellung lag. Ohne ihren Einsatz wäre dieses Heft noch später erschienen.

INHALT

Impressum / Inhalt 2

Editorial 3

Holger Platz
Beschäftigungsförderung in Mittelstädten 5

Raimund Herz
Stadttechnik und Mittelstadtentwicklung im Sahel 10

Roland Ziss, Johanna Katowski-Ziss
Präventive Siedlungspolitik als Teil der Mittelstadtförderung - Das Beispiel Mexico 15

Eckhart Ribbeck
Zum Problem der Planung in Mittelstädten - Beispiel Brasilien 20

Bernd D. Ciecior
Zur Mittelstadtentwicklung und Planung in Venezuela 24

Martina Craemer / Ingried Schwoerer
Ansätze zur integrierten Mittelstadtförderung in der Dominikanischen Republik - ein Projektvorschlag 28

Wolfram Schneider
Beplantes Bajil - ein Kulturvergleich Mittelstadtplanung in der Arabischen Republik Jemen 31

Reinhard Wegmann
Entwicklungsplanung für Salalah 36

Klaus R. Kunzmann
Bhaktapur: Ein schlechter Traum? 40

Buchbesprechungen 41

Neue Bücher / Veranstaltungen / Autorenaufrufe 43

Summeries 44

TRIALOG

Zeitschrift für das Planen und Bauen in der Dritten Welt

ISSN Nr. 0724-6234
JUNI 1986

9

Bernd Ciecior und Klaus R. Kunzmann

EDITORIAL

Mittelstädte: Letzte Chance der Entwicklungspolitik?

Mittelstädte der Dritten Welt haben in den vergangenen Jahren zunehmendes Interesse gefunden, sowohl das der Wissenschaft wie das nationaler und internationaler Entwicklungsinstitutionen

Was sind die Gründe dafür?

Die Gründe für dieses Interesse sind:
- die Einsicht, daß selbst erfolgreiche ländliche Entwicklungsprojekte und -programme allein nicht in der Lage sind, die Land-Stadt-Wanderungen aufzuhalten, weil Grenzen der Tragfähigkeit und ökologische Rahmenbedingungen eine unbegrenzte Intensivierung der Landwirtschaft nicht zulassen;
- die sozialen, ökologischen, ökonomischen und infrastrukturellen Probleme der explodierenden Metropolen, die selbst mit sehr hohem finanziellen Aufwand nicht zu bewältigen sind;
- die sich in vielen Ländern ständig verschärfenden räumlichen Disparitäten zwischen der Metropole und den übrigen Landesteilen, die die mögliche und sinnvolle Nutzung vorhandener Resourcen und verfügbarer Potentiale erschweren oder verhindern.
- die Einsicht, daß bestehende Verstädterungsprozesse, wenn sie schon nicht aufgehalten werden können, wenigstens so gelenkt werden sollten, daß ausgewogene Siedlungsstrukturen entstehen, wie sie für die Überwindung der Unterentwicklung ländlicher Regionen unverzichtbar sind;
- Beobachtungen in manchen Ländern, daß Mittelstädte in der Nähe von Metropolen oder an Standorten mit besonders günstigen Bedingungen im letzten Jahrzehnt eine zunehmende Entwicklungsdynamik zeigen, die auf Überlastungseffekte der Metropole und sehr hohe Kosten der Konzentration hinweisen;
- Erfahrungen, daß sektorale Projekte der Infrastrukturentwicklung, der Wirtschaftsförderung oder der Sozialentwicklung zwar bestehende Hemmnisse abbauen oder Engpässe vorübergehend überwinden, aber angestrebte soziale, politische und wirtschaftliche Entwicklungsprozesse nicht in Gang setzen können, weil in diesen Projekten unzureichende Rahmenbedingungen nicht gleichzeitig mit verbessert werden können;

Es ist aber auch noch ein anderer Grund, der das wachsende Interesse für Mittelstädte zusätzlich erklären kann. Dieser Grund ist "Einfachheit". Was ist damit gemeint? Entwicklungsprozesse in Mittelstädten sind in der Regel "einfacher" zu verstehen und zu analysieren, als die von Metropolen oder großen Regionen. Mittelstädte sind (noch) überschaubare räumliche Einheiten, mit einer kleinen Zahl von Interessengruppen und politischen Entscheidungsträgern, in denen die sozialen und ökonomischen Gegensätze noch nicht das Ausmaß angenommen haben, das in Metropolen das Planen und die Realisierung der Planung so schwer macht. Mittelstadtentwicklung ist daher "einfacher" zu planen und zu programmieren, ist weniger komplex, sowohl inhaltlich wie organisatorisch. Ob dies tatsächlich immer so ist, sei noch dahin gestellt.

Die genannten Gründe haben Mittelstädte zu einem wieder beachteten Ansatzpunkt der Entwicklungspolitik gemacht. Eine auf die Förderung der Entwicklung von Mittelstädten ausgerichtete Politik ruft natürlich Erinnerungen an Versuche in den Sechzigerjahren wach, die Theorie der Wachstumspole in die Praxis umzusetzen. Doch diese vor zwanzig Jahren favorisierte Entwicklungspolitik war angesichts einer völlig einseitig auf makroökonomische Ziele ausgerichteten industriellen Ansiedlungspolitik schnell zum Scheitern verurteilt, denn sie nahm keine Rücksicht auf lokale Rahmenbedingungen, unterschätzte die Bedeutung lokaler Wirtschaftskreisläufe, vergaß die Bedürfnisse der Menschen vor Ort und unterschätzte die Unzulänglichkeiten lokaler Entscheidungs- und Verwaltungskapazitäten.

Entwicklungspolitische Strategien von heute sind differenzierter und in der Regel besser auf Zielgruppen ausgerichtet. Daher werden sich derartige offensichtliche Fehler, so ist zu hoffen, bei der Förderung von Mittelstädten nicht wiederholen. Inzwischen ist auch die Einsicht gewachsen, daß wirtschaftliche Wachstumsprozesse Zeit brauchen, daß sie nicht von heute auf morgen durch Verordnung "von oben" geschaffen werden können.

Was ist eigentlich eine Mittelstadt?

Mittelstädte sind städtische Siedlungen, die abhängig von den jeweiligen raumstrukturellen, wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen, in unterschiedlicher Art und Weise regionale Funktionen für die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung eines Landes ausüben. Die Zahl der Einwohner einer Mittelstadt spielt dabei eine untergeordnete Rolle.
- Als Standorte von Einrichtungen des Bildungs- und Gesundheitswesens, als Marktstandorte, aber auch als Standorte von höherwertigen Einrichtungen des Handels und Bankwesens sowie staatlicher Verwaltungseinrichtungen haben sie **Versorgungsfunktionen** für Bevölkerung und Betriebe in ihrem Einzugsbereich.
- Als Standorte von Beratungseinrichtungen für landwirtschaftliche und gewerbliche Entwicklungsmaßnahmen als Sammel- und Tauschzentren von landwirtschaftlichen Produkten und Konsumgütern, als günstige Standorte industrieller Produktion und gewerbeorientierter Dienstleistungen, als regionale Zentren der beruflichen Aus- und Fortbildung und als Knotenpunkte des Informationsaustausches üben sie **Entwicklungsfunktionen** für das regionale Hinterland aus.
- Als alternative Standorte der industriellen Produktion und privater Dienstleistungen sowie öffentlicher und halböffentlicher Einrichtungen von nationaler Bedeutung und als Standorte von Aktivitäten, die zwar die Nähe zu nationalen Einrichtungen in der Hauptstadt erfordern, aber nicht notwendigerweise dort angesiedelt sein müssen, können sie **Entlastungsfunktionen** für die Metropole eines Landes übernehmen.

Die Bestimmung und Förderung der jeweils sinnvollen Funktion am geeigneten Standort ist Aufgabe nationaler Politiken der Raumentwicklung.

Mittelstädte nehmen in der jeweiligen nationalen Städtehierarchie aber nicht nur eine Mittelstellung zwischen Metropolen und Kleinstädten ein. Ihr Entwicklungs-

stand ist auch nicht zufällig der zwischen "hypertroph" oder überentwickelter Metropole und unterentwickelten ländlichen Gebieten. In der Regel übernehmen sie mehr oder minder ausgeprägt eine Mittlerrolle zwischen zwei auseinander driftenden Entwicklungen. Deshalb ist mit der Idee der Förderung der Mittelstädte auch zugleich der Gedanke eines mittleren Weges verknüpft.

Was sind die Hemmnisse und Engpässe der Mittelstadtentwicklung?

Aufgrund vielfältiger Ursachen schöpfen Mittelstädte ihr Entwicklungspotential meist nur ungenügend aus. Hinzu kommt, daß die wirtschaftliche, soziale und physische Entwicklung von Mittelstädten in der Regel, mit jeweils unterschiedlichen regionalen Ausprägungen, gehemmt wird durch

- sehr zentralistische, bürokratische und politische Entscheidungsstrukturen,
- die extreme Konzentration finanzieller Ressourcen in den staatlichen Ministerien und Institutionen sowie durch unzureichenden finanziellen Spielraum der Mittelstädte,
- die geringe politische und wirtschaftliche Macht der Mittelstädte und den geringen politischen Einfluß ihrer lokal gewählten Repräsentanten,
- das Fehlen einer städtischen Leistungsverwaltung, sowie unzureichende Qualifikation und personelle Kontinuität von Fachkräften in der lokalen Verwaltung,
- geringe Attraktivität von Mittelstädten für inländische Investoren und für qualifizierte Arbeitnehmer,
- unzureichende gegenseitige wirtschaftliche Simulation von Mittelstäden und ihrem meist landwirtschaftlich geprägtem Umland,
- geringe Wirkungen staatlicher Infrastruktur-Investitionen auf lokale Wirtschaftskreisläufe,
- entwicklungshemmende Tarifpolitiken, die Mittelstädte gegenüber der Metropole meist benachteiligen,
- das Fehlen von Planungsinstrumenten und -verfahren, die auf die personellen Rahmenbedingungen der Verwaltung in Mittelstädten Rücksicht nehmen.

Diese Hemmnisse stehen natürlich in engem Zusammenhang mit der Grundsatzdebatte über Möglichkeiten und Grenzen der Dezentralisierung in unterentwickelten bzw. sich entwickelnden Regionen der Dritten Welt. In welchem Umfang ist die Zentralregierung bereit, Kompetenzen an Mittelstädte abzugeben?
An dieser Streitfrage sind Chancen und Probleme der Mittelstadtentwicklung am besten zu konkretisieren, denn die Mittelstädte sind bisher auf die ihnen zugeschriebene Schlüsselrolle in einer neu orientierten Stadtentwicklungspolitik kaum vorbereitet. Dies u.a. weil sie auf Grund ihrer geringen Verhandlungsmacht gegenüber den zentralen Organen keinen Einfluß auf Investitionsprogramme nehmen können, weil die tradierte Zentralisierung einer Entwicklung der Selbstverwaltung der Städte entgegensteht, Zentrale staatliche und halbstaaatliche Institutionen regieren in fast alle Bereiche der Stadtverwaltung und selbst der Stadtplanung hinein, sodaß Mittelstädten meist nur eine reaktive oder gar defensive Stadtpolitik bleibt. Nicht zuletzt sind Finanz- und Steuerreformen vielfach ausgeblieben oder gar nicht in Angriff genommen worden. Ohne höhere Eigeneinnahmen und besser qualifiziertes Personal können jedoch lokal initiierte und schon deshalb angemessenere Entwicklungen nicht zum Tragen kommen.

Was sind die entwicklungspolitischen Ziele einer Förderung von Mittelstädten?

Mit der Entwicklung von Mittelstädten werden insbesondere folgende entwicklungspolitische Ziele erreicht:

- Die **Verbesserung** der Lebensbedingungen (z.B. Wohnverhältnisse) und der Versorgung der Bevölkerung in Mittelstädten und deren Umland mit sozialen Dienstleistungen (z.B. Erziehung/Gesundheit).
- Die **Förderung** und Sicherung eines langfristigen wirtschaftlichen Wachstums in Mittelstädten und deren Hinterland und die damit verbundene Schaffung von nicht-landwirtschaftlichen Arbeitsplätzen und selbsttragenden regionalen Wirtschaftskreisläufen.
- Die **bessere Nutzung** vorhandener ökonomischer und humaner Entwicklungspotentiale beispielsweise durch Stärkung der betrieblichen Leistungsfähigkeit von kleinen und mittleren Unternehmen und die Verbesserung beruflicher Qualifikation von lokalen Arbeitskräften.
- Die **umweltschonende** Nutzung natürlicher Ressourcen durch die geordnete und planvolle Siedlungsentwicklung.
- Die **Verbesserung** der Selbstverwaltungsfähigkeit lokaler Institutionen.

Diese Ziele machen die Chancen einer Mittelstadtförderung in der Dritten Welt deutlich. Mittelstädte nehmen, daran besteht kein Zweifel, eine Schlüsselrolle bei der nationalen Entwicklung ein. Durch Mittelstadtentwicklung könnte Entwicklung "nach innen" und Entwicklung "von unten" erfolgen. Stadtentwicklung so verstanden, trüge wesentlich dazu bei, zentrale nationale Probleme, wie die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Minderung der Wohnungsnot vor Ort zu lösen. Es wäre allerdings ein Trugschluß, in der Förderung von Mittelstädten die Lösung für alle Probleme der Unterentwicklung der Dritten Welt zu sehen.

Die Beiträge in diesem Heft können das gesamte Spektrum der Mittelstadtförderung nicht abdecken. Manche interessante Beiträge konnten aus Platzmangel nicht in dieses Heft aufgenommen werden. Die vorliegenden Texte geben jedoch direkt und indirekt Antworten auf manche der hier angedeuteten Probleme.

ARCH+ anstösse

..... Denkanstöße geben
..... zur Diskussion anstiften
..... über die Grenzen der Disziplin hinausschauen.
Dafür steht das hochgestellte „Plus" im Namen der Zeitung.

ARCH+ - die Zeitschrift für Architekten, Stadtplaner, Baukologen und alle, die neugierig geblieben sind. Erscheint fünf Mal im Jahr. Über jede gute Buchhandlung. Oder: Bestellungen, ein älteres Heft kostenlos zur Probe, Prospekt bei: Klenkes, Oranienstr. 9, 51 Aachen.

„WAS FÜR'N TYP?"

ENTWERFEN NACH TYPEN
Im Gespräch: ROB KRIER („Ein letzter verzweifelter Aufschrei gegen das totale Zerstören unserer Städte."), OSWALD MATHIAS UNGERS („Vielfalt, die nicht auf Einheit gründet, ist Verneinung. Einheit, die nicht aus Mannigfaltigkeit beruht, ist Tyrannei." - Blaise Pascal), ANDREAS BRANDT („Innen – Außen"), JONAS GEIST („Typologie als Abstammungslehre.") Giorgio Conti, SAVERIO MURATORI: TYPOLOGISCHE METHODE, KRISE DER ARCHITEKTUR, KULTURKRISE. Der italienische Vorläufer der Postmoderne. Weitere Beiträge von: Gianfranco Canigga, Ludovica Scarpa, Ulrich Linse, Dieter Hoffmann-Axthelm, Bruno Schindler.
ARCH+-Zeitung, CAD-Journal, Gebrauchskultur: Fensterrahmen, Wohnen von Sinnen.
ARCH+-Baumarkt: Hypokaustenheizturm, Berliner Grundkachelofen.

85 ARCH+

ARCH+ - ANSTÖSSE:

ARCH+ 84: MIT FUG UND STEIN Bauen mit Stein. DM 12.
ARCH+ 82: GUT HOLZ. Holzbau zwischen Handwerk und Industrie. DM 12.
ARCH+ 80: LUST AUF LEHM. Lehmbau: Technik, Projekte, Perspektiven. DM 12.
ARCH+ 79: RAUMPLÄNE. Abschied vom modernen Grundriß. DM 12.
ARCH+ 73: CHRISTOPHER ALEXANDER. A Pattern Language. DM 12.
ARCH+-Paket „ÖKO": ARCH+ 51/52 und ARCH+ 62: ÖKOLOGISCH PLANEN UND BAUEN. Beide Hefte zusammen DM 15.

Eine notwendige Anmerkung:
Alle Beiträge dieses Heftes geben grundsätzlich die persönliche Meinung der Autoren wieder, nicht aber die der Institutionen, die die jeweils genannten Projekte und Studien durchführen bzw. für diese verantwortlich sind. Dies gilt insbesondere für die Beiträge von Holger Platz, Raimund Herz, Wolfram Schneider, Reinhard Wegmann, sowie für den Aufsatz von Martina Craemer und Ingrid Schwoerer und die Replik von Klaus R. Kunzmann über Bhaktapur.

Holger Platz

Beschäftigungsförderung in Mittelstädten

I. Vorbemerkung

Der folgende Beitrag gibt in verkürzter Form ein Kapitel aus einer breiteren Arbeit über die Förderung von Mittelstädten in Entwicklungsländern wieder, das die Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH veröffentlichen wird. Der Verfasser ist einer der Autoren der geplanten GTZ-Veröffentlichung. *

II. Rahmenbedingungen

Programme der Mittelstadtförderung würden sich weitgehend erübrigen, wenn diese Städte ohne besonderen Eingriff ein dynamisches Wachstum aufweisen würden, gemessen an der Zahl der Beschäftigten und an deren Einkommensniveaus. Dem ist im allgemeinen nicht so. Die wirtschaftlichen Chancen des Einzelnen werden regelmäßig mit wachsender Stadtgröße vielfältiger. Dafür nimmt ein erheblicher Teil der Bevölkerung die Nachteile übermäßiger Bevölkerungskonzentration auf sich. Ebenso werden die gemeindefiskalischen Spielräume häufig in Großstädten überproportional größer als in Mittelstädten.

Mittelstadtförderung ohne Beschäftigungsförderung kann der Mittelstadtbevölkerung bedeutenden Nutzen bringen. Geht es darum, Zuwanderer und Einheimische von der Weiterwanderung in Großstädte teilweise abzubringen, so wird dies jedoch ohne Verbesserung der Erwerbschancen kaum gelingen.

Entwicklungsländer können es sich nicht leisten, die wirtschaftliche Entwicklung von Mittelstädten gegen ökonomische Grundsätze zu fördern. Jedes Förderkonzept ist davon abhängig, daß bestimmte ökonomische Aktivitäten in Mittelstädten

- sich im freien Wettbewerb mit anderen Standorten auch ohne staatliche Bezuschussung behaupten können und
- daß diese Aktivitäten sich jedoch aufgrund von Marktunvollkommenheiten nicht so entfalten, wie es ihrem Potential entspräche.

Voraussetzung jeder Beschäftigungspolitik für Mittelstädte ist also die Auswahl geeigneter - wettbewerbsfähiger - Standorte (Städte mit Entwicklungspotential) und Aktivitäten und die Existenz durch staatliche Eingriffe überwindbarer Marktunvollkommenheiten.

Beschäftigungs- und Einkommensprobleme bestehen in Entwicklungsländern (und nicht nur dort) nicht allein in Mittelstädten, sondern ebenso in ländlichen Räumen und Kleinstädten wie in den großen Ballungsräumen. Sie sind u.a. das Ergebnis des Zusammentreffens hohen Bevölkerungswachstums mit gewachsenen internationalen Wirtschaftsproblemen, insbesondere seit der ersten Ölpreiskrise im Jahre 1973.

Indessen sind die Entwicklungsländer mit diesen Problemen mit sehr unterschiedlichem Erfolg fertig geworden, nicht nur aufgrund unterschiedlicher natürlicher oder demographischer Ausgangsbedingungen. Auch die wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen weisen ein breites Spektrum auf. Politische Stabilität, geringe Korruption, leistungsfähige öffentliche Verwaltungen und maßvolle wirtschaftspolitische Eingriffe sind allemal gute Voraussetzungen für die wirtschaftliche Entwicklung, wie z.B. einige Länder Ostasiens demonstriert haben.

Nicht in wenigen Entwicklungsländern haben wirtschaftlichspolitische Eingriffe zu Verzerrungen wichtiger Preise geführt, d.h. Abweichungen dieser Preise von den realen (gesamtwirtschaftlichen) Kosten - z.B. Wechselkurse, Mindeslöhne, Nahrungsmittelpreise, Wohnungspreise -, im Einzelfall wohl begründet, aber mit nachteiligen Folgen für die ökonomische Entwicklung. Zu hoch angesetzte Wechselkurse beispielsweise (etwa mit dem Ziel einer Dämpfung der Preise importierter Nahrungsmittel) erhöhen die Neigung zu Importen - von Nahrungsmitteln über Luxuskonsumgüter bis hin zu Maschinen und Ausrüstungsgütern - und erschweren den Export. Tendenzen zu kapitalintensiver Produktion (beschäftigungsschädlicher Einfuhr von Produktionsmitteln) werden ebenso gefördert wie die Wettbewerbsfähigkeit nationaler Nahrungsmittelversorgung erschwert wird.

Der Zwang, aus öffentlichen Haushaltsmitteln ausgleichende Exportförderungssubventionen und Agrarsubventionen zu vergeben, reduziert die Spielräume für andere dringende Ausgaben. Administrative Importbeschränkungen behindern nicht nur den Import des Überflüssigen, sondern häufig auch denjenigen des Produktionsnotwendigen. Kapitalintensive Produktionen, insbesondere, wenn sie durch ausländische Unternehmensgründungen erfolgen, konzentrieren sich noch eher auf die Ballungsräume als es bei anderen Produktionsweisen der Fall wäre. Sie erschweren mithin die Entwicklung von Klein- und Mittelstädten.

Obwohl derartige politische Strukturmängel z.T. entscheidenere Bedeutung haben als mögliche beschäftigungsfördernde Maßnahmen, stehen sie nicht im Mittelpunkt der folgenden Betrachtung. Vielmehr soll es um die Frage gehen, inwieweit innerhalb der gegebenen Rahmenbedingungen - quasi "von unten" her (von einzelnen Städten, Unternehmen) - erfolgversprechende beschäftigungsfördernde Maßnahmen konzipiert werden können.

Der Bedeutung der Aufgabe der Beschäftigungsförderung entspricht nicht der Erkenntnisstand über die richtigen Strategien und über erfolgsversprechende Ansatzpunkte. Zwar gilt es seit vielen Jahren als ausgemacht, daß "urban projects" stets auch Komponenten der Beschäftigungsförderung enthalten sollten. Indessen wurden diese Komponenten in nationalen Projekten und in Projekten der internationalen Geber häufig nur halbherzig verfolgt, waren die Erfolgserwartungen nur sehr bescheiden und sind Erfahrungsauswertungen kaum vorhanden. Entsprechend gering sind die konzeptionellen Fortschritte.

III. Konzeptionelle Grundlagen

1. Ausgangsthesen

Dieser Beitrag geht von den folgenden, durch Erfahrungen untermauerten, jedoch zugegebenerweise nicht unpolitischen, Thesen aus:

- Im Rahmen einer Beschäftigungsförderung kann es nicht primär darum gehen, staatlicherseits im physischen Sinne Arbeitsplätze "zu schaffen" oder durch fiskalische Anreize ihre Schaffung zu veranlassen. Vielmehr muß es darum gehen, die zahllosen potentiellen oder tatsächlichen Anbieter von Arbeitsplätzen in die Lage zu versetzen, ihre Wettbewerbsfähigkeit zu steigern, infolgedessen mehr Arbeitskräfte nachzufragen und diese besser zu entlohnen. Insoweit steht die Beschäftigungsförderung vor einem ähnlichen Problem wie die Förderung des Wohnungssektors: Direkt angebotssteigernde Maßnahmen sind planbar, aber sie können nicht den Schwerpunkt der Lösungsversuche ausmachen - ausgenommen in rein staatswirtschaftlichen Systemen. Indirekt wirkende Maßnahmen zur Mobilisierung anderer Akteure sind schwerer überschaubar, ihr Erfolg ist nicht leicht meßbar. Dennoch müssen sie wesentliches Element von Förderungsprogrammen sein.
- Städtische Armut wird nur unzureichend durch das Phänomen der Arbeitslosigkeit erfaßt: Gewichtiger ist das Problem unzureichender Entlohnung, das eng mit unzureichender Produktivität zusammenhängt. Es sind keineswegs die Unvollkommenheiten der Arbeitsmärkte, die hierfür in erster Linie verantwortlich sind. Vielmehr müssen die Faktoren zum Gegenstand von Fördermaßnahmen gemacht werden, die die Nachfrage nach Arbeitskräften (Kapitalbildung, Risikobereitschaft, Produktionsbedingungen) und das Angebot qualifizierter Arbeitskräfte verbessern können.
- Es ist vielfach üblich, zwischen produktiven und angeblich unproduktiven Arbeitsplätzen zu unterscheiden, wobei "produktiv" mit dem Waren produzierenden Sektor gleichgesetzt wird, "unproduktiv" mit dem Dienstleistungssektor. Eine solche Unterscheidung ist im allgemeinen falsch. Sie ist gefährlich, wenn Förderstrategien darauf abzielen, Produzenten vom "Ballast" der Händler, Vermitt-

ler, Finanzierer zu befreien. Wichtiger ist es zumeist, die Effizienz dieser Dienstleistungsanbieter zu steigern und dazu beizutragen, daß eine hinreichende Konkurrenz innerhalb des Dienstleistungssektors monopolistische Machtausnutzung unmöglich macht. Dann wird der Dienstleistungssektor auch die Leistungssteigerung des warenproduzierenden Sektors erleichtern.

- Beschäftigungsförderung muß von der Mobilisierung lokaler Ressourcen ausgehen. Neben den natürlichen Ressourcen sind es vor allem die Lern-, Leistungs- und Sparbereitschaft, also die menschlichen Ressourcen, die nur allzu häufig mangelhaft ausgeschöpft werden.
- Auf von außen kommende Ressourcen - Industrieansiedlungen mit Kapital und Betriebsführung von außerhalb, staatlich finanzierte Infrastrukturprogramme - sich zu verlassen, heißt im Regelfall, kommunale Beschäftigungsförderung auf unabsehbare Zeit zu vertagen. Auch auf kommunaler Ebene gibt es Ansatzpunkte für Beschäftigungsförderung.

2. Senkung regionaler Importquoten

Klein- und Mittelstädte stehen typischerweise vor dem Problem, daß mit zunehmender Entwicklung der Industrie und der öffentlichen Verwaltung ihres Landes zunehmende Anteile des lokal entstehenden Einkommens für Importe aus den Großstädten verwendet werden. Dies muß in den Klein- und Mittelstädten zu wirtschaftlicher Stagnation führen, wenn nicht gleichzeitig deren Exporte in das Umland und in die Ballungszentren ausgeweitet werden. Eben dies ist jedoch vielfach schwierig:

- Für Industrieprodukten-Exporte in die Großstädte fehlen zumeist die Standortvorteile;
- Exporte in das umliegende landwirtschaftliche Umland können nur gesteigert werden, wenn die Einkommenssituation sich dort verbessert. (Deswegen sind ländliche Entwicklungsprogramme ein wichtiger Weg zur ökonomischen Belebung auch der Mittelstädte).

Eher bestehen Möglichkeiten, die "Importquote" der Stadtwirtschaft zu reduzieren, z.B. durch

- Stärkung des Reparaturhandwerks (Minderung des importabhängigen Ersatzbedarfs) für Fahrzeuge, Maschinen, Geräte;
- Stärkung der für den lokalen Bedarf produzierenden Bereiche (z.B. Bauwirtschaft: Substitution "importierter" Baustoffe und Bauleistungen);
- Dezentralisierung staatlicher Institutionen in Richtung Mittelstädte (Minderung des städtischen Imports staatlicher Verwaltungsleistungen).

Wirksame städtische Beschäftigungsförderung muß die regionalen Exporte stärken oder die regionalen Importe mindern. Förderungsmaßnahmen, die ausschließlich Gütern und Diensten für die eigene städtische Nachfrage gelten, können keinen entscheidenden Beitrag zur allgemeinen städtischen Einkommenssteigerung leisten.

Ein solches Konzept darf nicht mit einem merkantilistischen Streben nach stadtwirtschaftlicher Autarkie verwechselt werden. Importsubstitution oder Exportförderung sind nur dort möglich, wo komparative Standortvorteile bestehen oder entwickelt werden können.

Die Wirkungen der Importsubstitution gehen weit über die dadurch direkt geschaffenen Arbeitsplätze hinaus: zusätzlich erzielte Einkommen werden wiederum verausgabt und schaffen damit - soweit regionale Produkte nachgefragt werden und die Einkommen nicht gespart werden - erneut Einkommen.

3. Branchen mit Entwicklungspotential

Branchendiskussionen setzen regelmäßig bei der Verflechtung Stadt-Land an. Die städtische Wirtschaft verarbeitet landwirtschaftliche Produkte (Agro-Industrie) und liefert andererseits Inputs für die Landwirtschaft. Als zweiter Bereich bietet sich die Bauwirtschaft einschließlich der Herstellung von Baumaterialien an. Drittens ist die Herstellung von Konsumgütern für den lokalen Markt (Lebensmittel, Textilien, Schuhe, Möbel) sowie die Reparatur von Haushaltsgegenständen zu nennen. Viertens können Hilfsleistungen für andere lokale Produzenten erbracht und schließlich kunsthandwerkliche Produkte für andere Regionanen gefertigt werden.

Bedeutsam sind Dienstleistungen für die städtische und regionale Nachfrage wie Banken, Versicherungen, Transport, Lagerei, Beratung, Gesundheitsversorgung, Ausbildung und öffentliche Verwaltung. Der Ausbau dieser Dienstleistungen kann den städtischen Exporten in das Umland und der Substitution städtischer Importe aus den größeren urbanen Zentren zugute kommen.

Die Liste möglicher Branchen ist umfangreich. Sie legt die Frage nahe, warum sich diese Bereiche nicht autonom besser entwickeln. In der Tat muß eine solche Engpaßanalyse zum Ausgangspunkt jeder Förderpolitik im konkreten Einzelfall gemacht werden.

4. Vorrang der Förderung ansässiger Betriebe vor Neuansiedlungen

Wirtschaftsförderungskonzepte einzelner Regionen oder Städte der Bundesrepublik Deutschland haben sich seit Beginn der siebziger Jahre zunehmend von der traditionellen Ansiedlungsförderung zur Förderung bereits ansässiger Betriebe verschoben. Ein ähnliches Umdenken ist inbezug auf die regionale Beschäftigungsförderung in Entwicklungsländern festzustellen. Die wesentlichen Argumente sind:

- Das Arbeitsplatzangebot neu angesiedelter Industrien deckt nur einen Bruchteil des Arbeitsplatzbedarfs und wurde in vielen Fällen nur mit überproportionalem öffentlichen Mitteleinsatz realisiert.
- Die Ausrüstung der neuen Industrien muß vielfach importiert werden und zwingt damit - wenn die Industrie nicht selbst exportorientiert ist -, zu Importeinschränkungen in anderen Bereichen.
- Die neu angesiedelten Industrien konzentrieren sich übermäßig auf wenige Ballungsräume, verschärfen also regionale Disparitäten.

Andererseits können ansässige Betriebe nur gefördert werden, wo es sie in nennenswertem Umfange bereits gibt. Solange der kleinbetriebliche informelle Sektor nicht als ein wichtiger Wirtschaftssektor akzeptiert wurde, reduzierte sich der Handlungsspielraum auf wenige Betriebe, insbesondere in kleinen und mittleren Städten. Bezieht man den informellen Sektor ein, so wird die Zahl potentieller Adressaten sehr groß. Es ergeben sich jedoch auch anders gelagerte Probleme (geringer Beitrag zur regionalen Importsubstitution; aufwendige Förderkonzepte; hoher Beratungsanteil an Förderungsmaßnahmen; geringere Möglichkeit, Förderansätze auf Finanzierung, Steuernachlässe, Infrastrukturausstattung von Industriegebieten zu beschränken). Für eine Förderung ansässiger Betriebe sprechen - neben dem Mangel geeigneter Ansiedlungskandidaten - vor allem folgende Gründe:

- Jede Förderung, die von staatlichen Institutionen zunächst das Aufspüren geeigneter Produkte und Märkte verlangt, stößt auf Schwierigkeiten. Dies gilt umso eher, je weniger es sich um Großprojekte der Industrie oder des Bergbaus handelt. Bei der Förderung bestehender Betriebe kann von diesen ein wesentlicher Beitrag zur Produktdefinition erwartet werden. Staatliche Förderung kann sich auf die nicht vom Betrieb zu gestaltenden Rahmenbedingungen konzentrieren.
- Bestehende Betriebe verfügen bereits über - vielleicht rudimentäre - berufliche Qualifikationen und Zulieferbeziehungen. Es kann auf Bestehendem aufgebaut werden.
- Unternehmer und Investoren für neuzugründende Betriebe zu finden, ist eines der Hauptprobleme beim Aufbau neuer Wirtschaftsaktivitäten, gerade in Klein- und Mittelstädten. Sie müssen nicht selten von außerhalb der Stadt "importiert" werden. Es kann hingegen erwartet werden, daß sich unter den bereits bestehenden Betrieben Unternehmerpersönlichkeiten finden, die zu einer dynamischen Wirtschaftsentwicklung beitragen können.
- Vielfach haben die ansässigen Betriebe tatsächlich einen erheblichen, keineswegs zwingend unrentierlichen Unterstützungsbedarf - eher als Investoren industrieller Großbetriebe, bei denen sich der Unterstützungsbedarf auf Subventionen oder andere Sondervorteile beschränkt. Förderprogramme für ansässige Betriebe versprechen also eher Erfolge, die über bloße Mitnehmereffekte hinausgehen.

- Traditionelle Instrumente staatlicher regionaler Wirtschaftsförderung i.S. von Ansiedlungsförderung versagen häufig in Klein- und Mittelstädten: Für steuerliche oder ähnliche Präferenzen, die regional differenzieren, bestehen kaum Spielräume, wenn landesweit ohnehin schon massive Anreize für industrielle Neugründungen gewährt werden. Die Bereitstellung erschlossener Industriegrundstücke vermag nur selten die Standortentscheidung zugunsten der Mittelstädte zu beeinflussen. Ballungsräume bieten u.a. mindestens ebenso gut erschlossene Grundstücke. Auch wenn der Grundstückspreis dort höher ist (falls er nicht subventioniert wird!), veranlaßt dies kaum einmal zur Suche nach Standortalternativen.
  Hieraus ist nicht zu folgern, daß die Bereitstellung von Industriegrundstücken in Mittelstädten nicht verfolgt werden soll. Nur richtet sie sich eher auf die Förderung ansässiger expandierender Betriebe als auf Neuansiedler.

5. Stärkere Betonung der Klein- und Mittelbetriebe

Die stärkere Betonung der Kleingewerbeförderung steht in engem Zusammenhang mit den bereits diskutierten Tendenzen: Förderung auch ansässiger Betriebe anstatt alleiniger Ansiedlungsstrategie; Förderung des informellen Sektors. Auch die Begründungen sind ähnlich:

- hoher Anteil der Klein- und Mittelbetriebe an der Entstehung zusätzlicher Arbeitsplätze
- besondere Probleme dieser Betriebe, bei deren Behebung staatliche Programme helfen können
- starke Vernachlässigung der Kleinbetriebe durch staatliche Institutionen, aber auch durch den Bankensektor.

Hinzu kommen jedoch weitere wirtschafts- und sozialpolitische Gesichtspunkte:

- Der Kapitalbedarf je Arbeitsplatz ist in Kleinbetrieben im allgemeinen geringer;
- Fördermaßnahmen vermeiden eher als bei Großbetrieben ungewollte Verteilungseffekte, da die Kleinbetriebsinhaber vielfach zu den unteren Einkommensgruppen gehören;
- Kleinbetriebsförderung vermeidet auch eher ungewollte räumliche Verteilungseffekte: Eigentümer von Großbetrieben in Mittelstädten neigen nicht selten dazu, Gewinne in den Ballungszentren zu reinvestieren oder konsumptiv auszugeben. Kleinbetriebsinhaber reinvestieren/konsumieren eher an ihrem Standort;
- Ein weit verbreitetes Problem der Entwicklungsländer ist der Mangel an Sparkapitalbildung und an funktionierenden Kapitalmärkten. Private Ersparnis fließt zu hohen Anteilen in Immobilien, Schmuck, Güter des gehobenen Bedarfs. Kleinbetriebsförderung erhöht die Möglichkeiten der privaten Kapitalbildung in volkswirtschaftlich produktiven Bereichen.

IV. Maßnahmen

1. Ressourcenmobilisierung

Unternehmerleistungen

Nicht selten finden sich in Mittelstädten größere Betriebe, die nach standorttheoretischen Überlegungen dort nicht zu vermuten wären. Kaum einmal ist dies die Folge regionalpolitischer Förderprogramme. Diese Betriebe sind aus früher kleinen Anfängen heraus erfolgreich gewachsen, haben früher oder später Absatzmärkte außerhalb der eigenen Region gefunden und sind trotz der damit veränderten Standortbedingungen geblieben.
In Entwicklungsländern ist dieses Phänomen seltener als in Industrieländern. Hierfür gibt es verschiedene Gründe. Die Standortnachteile gegenüber Großstädten sind ausgeprägter, die Bereitschaft zum Wohnstandortwechsel in die Großstadt ist günstiger.
Dynamische Unternehmer sind in Mittelstädten knapper als in Großstädten. Umso mehr muß es das Ziel jeder Beschäftigungsförderung sein, soweit sie erkennbar Erfolg haben, solche Unternehmer in der Mittelstadt zu halten. Denjenigen, die aufgrund mangelnder eigener Ressourcen (Ausbildung, Kapital usw.) ungünstige Chancen haben, ist zu helfen. Barrieren unternehmerischer Entfaltung, die auf staatliche Vorschriften zurückgehen (gewerbliche Zulassungsbegrenzungen, Betriebsvorschriften, Standorteinschränkungen) müssen, unter Berücksichtigung konkurrierender Ziele, auf ein Minimum beschränkt werden.
Dieses Konzept der Unternehmerförderung schließt auch den informellen Sektor ein. Es unterscheidet sich von eher sozialpolitisch motivierten Programmen weniger in den Instrumenten als in der Zielrichtung - und damit im Einzelfall auch in der Auswahl der Zielgruppe.

Kapitalbildung

Kapitalmangel ist eine der Ursachen der Entstehung des informellen Sektors. Für die Bereitstellung einer ausreichenden Zahl immer neuer Arbeitsplätze durch Ausrüstungsinvestitionen fehlen die objektiven Voraussetzungen.
Kapitalmangel wirkt sich negativ auf die Risikobereitschaft aus und führt daher zum Festhalten an traditionellen wenig einträglichen Betätigungen. Beschäftigungsförderungsprogramme müssen die Eigenkapitalbildung fördern und die Fremdkapitalfinanzierung erleichtern. Eigenkapitalbildung unter den Bedingungen der Entwicklungsländer ist häufig nur durch private Investitionen möglich. Ansparen muß angesichts von Inflation und Mißtrauen gegenüber Finanzierungsinstituten in Sachwerten möglich sein. Dies wiederum setzt schon in der Frühphase ergänzende Fremdfinanzierungen voraus, für die keine Sicherheiten gegeben werden können.
Geeignete Sachwerte sind insbesondere Grundstücke und Gebäude (Wohnen und Betrieb) sowie berufliche Ausrüstungsgegenstände. Unterstützungsmaßnahmen können folgende Komponenten umfassen:

- Angebot von erschlossenen Grundstücken (Standard an die Zahlungsfähigkeit angepaßt), auf denen privater Wohnungsbau, aber möglichst auch handwerkliche oder kaufmännische Tätigkeiten ausgeübt werden können;
- Unterstützung beim Hausbau (Beratung, Materialbeschaffung);
- Organisation von Risikogemeinschaften unter Kreditnehmern als Absicherung der Einzelnen gegenüber wirtschaftlichen Katastrophen, der Banken gegenüber Kreditausfällen;
- Regionalisierung von Entwicklungsbanken, um sie näher an die Zielgruppen heranzubringen;
- Forcierung der Kleinkreditangebote und Flexibilisierung der Kredittilgungskonditionen;
- Beratung der Zielgruppe bei der Kreditbeschaffung.

Im informellen Sektor, insbesondere bei den untersten Einkommenskategorien, muß die Förderung eher gruppenbezogen erfolgen, setzen Maßnahmen also die Gruppenorganisation voraus. Bei schon mehr formellen Klein- und Mittelbetrieben gehen die Maßnahmen zur Individualförderung über.

Ausbildung

Kleinunternehmen des informellen Sektors, aber auch des schon formellen Handwerks, mangelt es zumeist an einer qualifizierten beruflichen Ausbildung. Berufliche Kenntnisse werden vorwiegend "informell" weitergegeben. Dabei entsteht die Gefahr der Erstarrung des Wissensniveaus und der Überholung durch moderne Industriesektoren.
Die Ausbildungsleistung bestehender Betriebe sollte gefördert werden, z.B. durch Einschaltung von Kleinhandwerkern als Ausbilder in staatlichen Berufsbildungsprogramme, Förderung der Beschäftigung von "Lehrlingen". Ergänzend müssen jedoch Anstrengungen zur externen beruflichen Aus- und Weiterbildung unternommen werden. Hierbei sollten technisch-handwerkliche Programme, Informationen über bestehende technische Neuerungen und praktische kaufmännische Fragen (soweit sie für die Zielgruppen erreichbar sind) im Vordergrund stehen.
Den Bedürfnissen der Zielgruppen angepaßte Konzepte müssen folgende Aspekte berücksichtigen: dezentrale Ausbildungsangebote; Konzentration auf praktisch umsetzbare Informationen; Erreichung möglichst vieler Zielpersonen, da Einzelberatung nicht durchzuhalten ist; Angebot von Kurzprogrammen in Ergänzung zu länger dauernden Vollausbildungsangeboten; vorausgehende Problemanalyse und Werbung bei den Betroffenen. Fähigen Zielpersonen sollte die Möglichkeit eröffnet werden, nach ergänzender Qualifikation selbst zu Ausbildern außerhalb ihres Betriebs zu avancieren.

Traditionelle Bildungs- und Ausbildungsprogramme verlieren dadurch nicht an Wert. Sie müssen jedoch in der beschriebenen Richtung ergänzt werden, da ein beträchtlicher Teil der Zielgruppen von ihnen nicht erfaßt wird.

Produktionsstandorte / Grundstücke

Ein großer Teil informeller Aktivitäten findet ohne eigenes Betriebsgrundstück ambulant oder auf der Straße statt. Dies entspricht ihren Anforderungen insoweit, als sie dort die größten Chancen haben, Kunden zu finden. Andere handwerkliche Betätigungen werden bevorzugt in der eigenen Wohnung durchgeführt. Dies erleichtert die Familienarbeit und spart Kosten. Entgegen manchen städteplanerischen Zielvorstellungen muß das Nebeneinander von Wohnen und Arbeiten in dieser Form vielfach nicht nur geduldet, sondern - z.B. bei Wohnungsbauprojekten - sogar erleichtert werden.
Erst bei wachsender Betriebsgröße stellt sich die Frage nach speziellen Industriegrundstücken. Staatliche Programme der Schaffung von Industrieflächen müssen vor allem darauf abzielen, denjenigen bestehenden Betrieben, die in gewachsenen Lagen nicht mehr expandieren bzw. nur unwirtschaftlich arbeiten können, Ausweichmöglichkeiten zu bieten. Dies setzt wiederum Detailkenntnisse über die Situation der Betriebe voraus. Programme der Industriegebietserschließung "auf Verdacht" erwiesen sich fast immer als Fehlschlag, zumindest als Verlustquelle.
Bedarfsanalysen können in bestimmten Fällen ergeben, daß den Betrieben nicht nur Grundstücke, sondern vor allem auch Betriebsgebäude fehlen. Probleme bestehen hinsichtlich der Finanzierung wie der Grundstücksbeschaffung und baulichen Abwicklung. Ergänzende Finanzierungsprogramme und Abwicklungsorganisation bis zur schlüsselfertigen Übergabe können dann angezeigt sein. Mit bescheidenerem Anspruchsniveau können Handwerkshöfe (gemeinsames Dach für zahlreiche Handwerker) dem Bedarf nach stadtzentralem Standort und niedrigen Kosten entgegenkommen.

2. Informationsvermittlung

Die Fähigkeit staatlicher Stellen, den Zielgruppen mit Informationen zu helfen, müssen vorsichtig eingeschätzt werden. Dennoch kann im Einzelfall auch auf diesem Wege geholfen werden.
Marktinformationen können durch Branchenstudien aufbereitet werden. Dabei ist jedoch auf folgendes zu achten: Die Informationen müssen nicht primär auf Exportmärkte gerichtet sein und sich viel eher mit den regionalen Absatzmöglichkeiten befassen. Zweitens müssen die Ergebnisse derartiger Analysen den Zielgruppen in geeigneter Weise vermittelt werden. (Sie werden kaum Gutachten lesen). Dies kann insbesondere im Zusammenhang mit den genannten kurzen Fortbildungsangeboten geschehen. Ähnliches gilt für Informationen über verfügbare Produktionstechnologien, Ausrüstungsgüter oder Lieferquellen.
Stärker ist die Qualifikation öffentlicher Stellen bei der Information über bestehende Förderprogramme - Zugangsvoraussetzungen und Zugangswege. Diese Programme bestehen i.d.R. auf nationaler Ebene. Häufig sind sie zahlreich, häufig findet sich allerdings auch in der kommunalen Verwaltung keiner, der über diese Programme hinreichend informieren kann. Dem abzuhelfen, ist in erster Linie Aufgabe der nationalen Institutionen, aber auch regionalisierter Finanzierungsinstitute.

3. Markterschließung

Öffentliche Stellen können wenig dazu beitragen, die Absatz- oder Beschaffungsmärkte von Kleinbetrieben zu entwickeln. Sie können jedoch ihre eigene Nachfragemacht gezielt einsetzen. Staatliche Nachfrage besteht für Bauleistungen und für Ausrüstungs- und Verbrauchsmaterialien öffentlicher Institutionen. Die öffentliche Nachfrage nach Bauleistungen leidet häufig unter starker Diskontinuität, dem Wechsel von Großprojekten mit Phasen geringer Bautätigkeit. Dem können sich nur überregional tätige Großbaufirmen wirtschaftlich anpassen. Verstetigung der öffentlichen Nachfrage würde hingegen auch kleinen örtlichen Anbietern Wettbewerbschancen verschaffen. Ähnliches gilt für die Baustoffnachfrage. Verstetigungsbemühungen können durch interkommunale Zusammenarbeit, bis hin zu Gemeindeverbänden, unterstützt werden.
Die Nachfrage nach Verbrauchsmaterialien wird in Mittelstädten häufig unzureichend sein, um lokale Fertigung anzuregen. Veränderungen der Art der nachgefragten Güter können dennoch mitunter lokalen Anbietern bessere Chancen eröffnen (Beispiel: Kauf lokaler Holzmöbel anstelle von extern produzierten Kunststoffmöbeln).
Häufig wird empfohlen, daß staatliche Stellen Kleinbetrieben beim Aufbau von Einkaufs- oder Absatzgenossenschaften helfen. Diese Art der Unterstützung kann im Einzelfall angebracht sein. Erfahrungen zeigen allerdings, daß häufig zu optimistische Erwartungen in genossenschaftliche Lösungen gesetzt werden. Die Leistungen eines seine Macht mißbrauchenden monopolistischen Händlers werden leicht unterschätzt. Nur wo unternehmerisch denkende Persönlichkeiten bereitstehen, eine Genossenschaft zu führen, kann sie mit Erfolg betrieben werden.

V. Schlußfolgerung: Die Einflußmöglichkeiten der Mittelstadtverwaltung

Die vorstehenden Ausführungen sollten zeigen, daß in der Tat, auch bei widrigen nationalen Raumordnungs- und Wirtschaftspolitiken, wichtige Ansatzpunkte der Beschäftigungsförderung auf lokaler Ebene bestehen:

- o Beginn eines Dialogs zwischen Verwaltung und Unternehmern (auch und gerade Kleinunternehmern), um wesentliche Probleme und Lösungsmöglichkeiten zu erkennen;
- o Vermeidung und Abbau administrativer Hürden für unternehmerische Betätigung;
- o Förderung eines funktionierenden Grundstücksmarktes (einschließlich Absicherung durch ein systematisches Kataster);
- o Konzeption mittelfristiger, an die Zahlungsfähigkeit angepaßter, Landerschließungsprogramme;
- o Erleichterung der betrieblichen Kapitalbildung durch Angebote von erschlossenen Grundstücken (Standard an die Zahlungsfähigkeit angepaßt, bedarfsgerechte Standorte); Unterstützung beim Hausbau, z.B. zur Kombination von Wohnen und Betrieb;
- o Erleichterung bei der Kreditbeschaffung (Mobilisierung lokaler Kreditinstitute, Organisation von Risikogemeinschaften, Verstärkung der Kleinkreditangebote);
- o Förderung bedarfsgerechter Berufsausbildungs- und -fortbildungsangebote; Mobilisierung der Ausbildungsmöglichkeiten der bestehenden Betriebe;
- o Verbesserung der Information über staatliche Förderprogramme;
- o Förderung von nutzerorientierten Ausstellungen und Informationen über Produktionstechnologien, Ausrüstungsangebote, Lieferquellen;
- o Verstetigung der kommunalen Baunachfrage und verstärkte Einschaltung lokaler Baufirmen;
- o Orientierung der Nachfrage öffentlicher Institutionen auf lokal lieferbare Sortimente;
- o Stärkung eines effizienten Managements öffentlicher Versorgungsleistungen;
- o Verbesserung der Basis-Gesundheitseinrichtungen.

Wesentliches Element jeglicher städtischer Beschäftigungsförderung ist die Steigerung der Effizienz, Phantasie und Beweglichkeit der kommunalen Verwaltung. Dies ist Voraussetzung dafür, die o.g. Ansätze zum Erfolg zu führen und sie nicht in einmaligen "Strategiedokumenten" erstarren zu lassen.

Anmerkung:

* Die vom Verfasser dargelegte Meinung muß nicht mit den Verlautbarungen der GTZ übereinstimmen.

Literaturhinweise:

Accion Int. / Aitec, Assisting the Smalles Economic Activities of the Urban Poor, Final Workshop Report, Brookings Institute, April 1980

Baldaux, Dieter, Entwicklungspotentiale in Slumgebieten, Forschungsberichte des Bundesministers für Wirtschaftliche Zusammenarbeit, Bd. 44, Köln 1983

Bundesminister für Wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ), Mitwirkung an Planung und Durchführung von Maßnahmen zur Förderung der Klein- und Mittelindustrie sowie des Handwerks als Teilgebiet der Industrieförderung in Entwicklungsländern, Bonn, Juli 1977

Bundesminister für Wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ), Sektorpapier Urbanisierung, Bonn 1978

Bundesminister für Wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ), Grundbedürfniskonzept, Bonn 1978

Bromlex, R. (Ed.), Planning for Small Enterprises in Third World Cities, Urban and Regional Planning Series Vol. 34, Oxford 1985

Bromley, R. (Ed.), The Urban Informal Sector: Critical Perspectives on Employment and Housing Policies, Oxford 1979

Brookings Institute (Ed.), Assisting the Smallest Economic Activities of the Urban Poor, Final Workshop Report by John R. Beardsley, April 1980

DSE (Hrsg.), Wohnungsbau und Beschäftigung in der Städtischen Entwicklung von Peripherieländern, Zusammenfassung der Arbeitsergebnisse eines DSE-Seminars im Nov. 1982 in Berlin "Housing and Employment as a Decision-Making Nexus in Urban Development", in: Trialog, Oktober 1983

DSE (Hrsg.), Schlußbericht über das Internationale Seminar "The role of the informal sector in small and medium size cities", Berlin, Dez. 1983

Ganesan, S., Growth of Housing and Construction Sectors - Key to Employment Creation, in: Progress in Planning, Vol. 12, Part 1, 1979

GTZ (Hrsg.), Handwerk, Industrie und Kreditwesen - Schwerpunkte und laufende Projekte. Schriftenreihe Nr. 176, Eschborn 1984

International Labour Office (Ed.), World Labour report 1, Genf o.J.

Jimenez, Emanuel, The Economics of Self-Help Housing: Theory and Some Evidence from a Developing Country, World Bank Reprint Series No. 223, Washington 1982

Kahnert, Friedrich, Improving Urban Employment and Labour Productivity, Washington, Febr. 1985

Lewin, A.C., Denkert, D., Afrika, Informeller Sektor - Probleme und Perspektiven städtischer Beschäftigungspolitik, Veröffentlichung der Friedrich-Ebert-Stiftung, Arbeiten aus der Abteilung Entwicklungsländerforschung Nr. 55, Köln 1977

Linn, J.F., Policies for Efficient and Equitable Growth of Cities in Developing Countries, World Bank Staff Working Paper Nr. 342, Washington, Juli 1979

Linn, J.F., Cities in the Developing World - Policies for Their Equitable and Efficient Growth, A World Bank Research Publication, Washington 1983

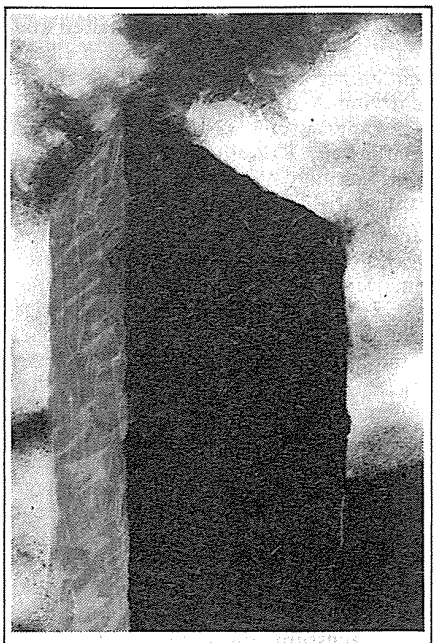
Mazumdar, Dipak, The Urban Informal Sector, World Bank Reprint Series No. 43, Washington 1976

Michel, H., Ochel, W., Ländliche Industrialisierung in Entwicklungsländern. Ein Konzept für die Zukunft, in: ifo-Schnelldienst 3/77, München 1977

Sethuraman, S.V. (Ed.), The Urban Informal Sector in Developing Countries. Employment, Poverty and Environment. International Labour Office, Genf 1981

Sinclair, Stuart W., Urbanisation and Labour Markets in Developing Countries, London 1978

Turner, Alan (Ed.), The Cities of the Poor. Settlement Planning in Developing Countries, London 1980



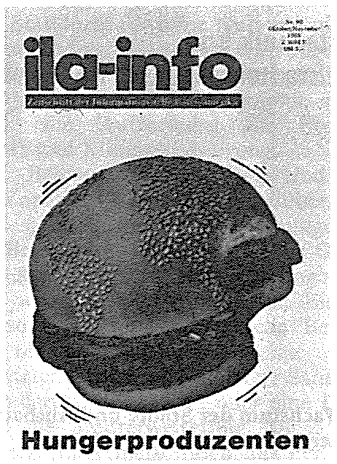
MIT FUG UND STEIN

BAUEN MIT STEIN.
Heinz Bienefeld im Gespräch. Über die Wechselbeziehung zwischen Oberfläche und Raumwirkung. / BAUTEN UND PROJEKTE von: O.M. Ungers, Ernst Kasper, Herbert Pfeiffer, Egon Eiermann, Christoph Ellermann. / EIN STEIN – EIN MODUL. Über Maß und Proportion. / MASSIVWÄNDE - Energiesparer. Umweltverträglichkeit von Steinen. / Kleines Glossar zur GESCHICHTE DER HERSTELLUNG UND VERWENDUNG VON BACKSTEINEN. / Dieter Hoffmann-Axthelm, Der Mauerziegel: Eine Faszination und ihr Objekt. / Wie immer: **ARCH+ - Zeitung**, CAD - Journal, Zeitschriftenschau, Kolumne. **Gebrauchskultur:** Griffe. **Baumarkt:** Grasdächer, Fußbodenbeläge aus Naturmaterialien.

84 ARCH+

Serie „BAUEN MIT DER NATUR":
ARCH+ 80: BAUEN MIT LEHM.
ARCH+ 82: BAUEN MIT HOLZ.

ARCH+ - die andere Zeitschrift für Architekten, Stadtplaner, Bauökologen und alle Neugierigen. ARCH+ erscheint fünf Mal im Jahr. – Zu beziehen über jede gute Buchhandlung. Oder: Bestellungen, ein älteres Heft kostenlos zur Probe Prospekte, Abos bei Klenkes, Oranienstr. 9, 51 Aachen



Zeitschrift der Informationsstelle Lateinamerika (ila) e.V. Bonn

ila-info erscheint im 10. Jahr und bringt in zehn Ausgaben jährlich:

Analysen und Nachrichten aus **Lateinamerika,** Berichte aus der Solidaritätsbewegung sowie: beispielhafte Beiträge aus der und über die Kulturszene **Lateinamerikas.**

Schwerpunktthemen aus einigen **ila-infos:**

- *No future in* **El Salvador***?*
- **Multis am Amazonas***: Umweltzerstörungen und Ökobewegung*
- **Heißer Kaffee***: Das Geschäft für wen?*
- **Puerto Rico** *zwischen Rock und Salsa*
- **Entwicklungspolitik** *vor und nach der Wende*
- **Exil - Asyl** *: Deutsche in Lateinamerika, Lateinamerikaner in Deutschland*

Einzelpreis: DM 3,50
Jahresabo: DM 35,-
Schüler, Studenten, Azubis, Arbeitslose, Mittellose: DM 30,-

ila Vertrieb:
250 Buchtitel aus Lateinamerika - Literaturliste anfordern!

Kennenlernabo:
Die nächsten vier Ausgaben für DM 10,-
(incl. Porto, gegen bar oder V-Scheck, Rücktrittsrecht innerhalb einer Woche)
Informationsstelle Lateinamerika e.V., Römerstr. 88, 5300 Bonn 1

Raimund Herz

Stadttechnik und Mittelstadtentwicklung im Sahel

1. Wachstum der Städte und Ausbau der Infrastruktur

Asphaltstraßen und Abwasserkanäle sind nicht die Ursachen des raschen Städtewachstums in Entwicklungsländern. Auch die Versorgung mit Wasser und Strom dürfte kaum ein Grund sein für den Zug vom Land in die Stadt. Auf der anderen Seite kann die mangelhafte Ausstattung mit technischen Ver- und Entsorgungsanlagen diesen Zustrom auch nicht einfach dadurch drosseln, daß der Wasserhahn zugedreht oder der Strom abgestellt wird.

Das starke Wachstum der Städte in Entwicklungsländern - nicht nur der Metropolen, sondern auch der Klein- und Mittelstädte - beruht auf ihren tatsächlich und vermeintlich besseren ökonomischen Bedingungen und auf ihrem Geburtenberschuß. Dieser ist gerade in den Klein- und Mittelstädten derjenigen Länder, die den stärksten Bevölkerungszuwachs aufweisen, der ausschlaggebende Faktor; dank der gegenüber dem Lande besseren medizinischen Versorgung und Betreuung, vor allem der Mütter und Kleinkinder.

In einer Region wie der Sahelzone, wo die Ernährungslage Jahr für Jahr dem Risiko unzureichender oder gänzlich ausbleibender Niederschläge ausgesetzt ist, bieten Städte auch noch in anderer Hinsicht bessere Überlebenschancen: Sie sind Orte des Austauschs lebensnotwendiger Güter, Markt- und Handelsorte für ihr Hinterland und in Katastrophenfällen Verteilungsstützpunkte nationaler und internationaler Hilfsgüter.

In den Klein- und Mittelstädten ist Handwerk und Gewerbe natürlich arbeitsteilig weiter entwickelt als in Dörfern, aber in Westafrika, wie in vielen anderen Entwicklungsregionen, sind diese Städte doch meist ausgesprochene Landstädte, deren wirtschaftliche Basis Landwirtschaft und Viehhaltung ist, während Industrie und Gewerbe im allgemeinen so schwach vertreten sind, daß sie als Arbeitsplatz und Einkommensquelle weit hinter der öffentlichen Verwaltung rangieren. Die westafrikanischen Städte werden wahrscheinlich keine Phase eines industriell geprägten Wachstums durchlaufen, sondern direkt in eine tertiäre Phase übergehen, die im wesentlichen von Handel und Dienstleistungen bestimmt sein wird.

Dieser Prozeß besitzt offenbar so viel Eigendynamik, daß die technischen Ver- und Entsorgungssysteme mit dem städtischen Wachstum nicht Schritt halten können. Die knappen Mittel erlauben eigentlich immer nur das Nötigste mit niedrigem Standard zu verwirklichen. Sparsamer Umgang mit Wasser und Strom, mit Freiflächen, Baugrundstücken und Straßen, Leitungslängen und -querschnitten, Baumaterialien, Betriebs- und Unterhaltungsmitteln ist daher dringend geboten. Doch gegen dieses Gebot wird oft verstossen. Denn die planenden und ausführenden Stellen sind nicht frei von Prestigedenken, orientieren sich an europäischen Standards, sehen oft nur ihren eigenen, engeren Verantwortungsbereich und kalkulieren mit übergroßen Reserven, weil sie die Entwicklung nicht abschätzen können. Dabei zeichnen sich, trotz allgemeiner Unsicherheit darüber, wie es weitergehen soll, einige Entwicklungen sehr deutlich und geradezu zwangsläufig ab.

Die Mittelstädte im Sahel werden sich bis zum Ende des Jahrhunderts zu Großstädten entwickelt haben. Bei einem Bevölkerungswachstum von jährlich vier bis sechs Prozent, in den Mettropolen liegen die Zuwachsraten derzeit noch wesentlich höher, verdoppeln sich Bevölkerungszahl und Siedlungsfläche innerhalb von etwa 15 Jahren. Dementsprechend sind auch die Ver- und Entsorgungssysteme in beträchtlichem Umfang zu erweitern. Wenn aber immer nur an das Bestehende angestückelt wird, funktionieren diese Systeme bald nicht mehr. Sie wachsen in eine Größenordnung hinein, in der zusätzliche Elemente höherer Ordnung und Leistungsfähigkeit erforderlich werden, die mit längerfristiger Perspektive geplant werden müssen. Dies gilt vor allem für die zentralen Systeme des Verkehrs und der Wasser- und Stromversorgung, aber auch für die Regenentwässerung und Abwasserbeseitigung, sofern sich dies nicht dezentral bewerkstelligen läßt.

In der Sahelzone gibt es keine überlieferten Erfahrungen über das Zusammenleben in Städten dieser Größenordnung. Jahrhundertelang befand sich die Siedlungsstruktur in einem sozio-ökologischen Gleichgewicht. Von wenigen Ausnahmen abgesehen zählten die Städte kaum mehr als 10 000 Einwohner. Erst Anfang der 50er Jahre setzte mit dem allgemeinen Bevölkerungswachstum ein Prozeß der Verstädterung ein. Die Städte begannen infolge medizinischer, landwirtschaftlicher und verkehrstechnischer Fortschritte expontiell zu wachsen. Ein demographisch oder ökonomisch bedingter Übergang zu einem gebremsten Wachstum mit abnehmenden Zuwachsraten ist zwar vor Ende des Jahrhunderts zu erwarten, zeichnet sich derzeit jedoch noch nicht ab.

Das starke Wachstum der Mittelstädte wird in den Ländern der Sahelzone durchaus positiv bewertet. In den Zentralen sieht man vor allem eine mögliche Entlastung der Hauptstadt und Impulse für die regionale Entwicklung. Denn Städte gelten als Kristallisationspunkte des Fortschritts, und in der Tat bestehen zwischen den Bewohnern einer Mittelstadt und ihres Umlandes sehr enge soziale und ökonomische Beziehungen. Die Städte selbst sind ebenfalls an einer starken Bevölkerungszunahme interessiert, weil ihre Position dadurch aufgewertet wird, aber auch weil ihren Forderungen nach öffentlichen Investitionen und Arbeitsplätzen dann mehr Nachdruck verliehen wird. Die Städte sind auf diese Zuweisungen von oben angewiesen, denn in der Republik Niger verfügen sie weder über ausreichende Kompetenz noch über nennenswerte eigene Einnahmen, um die nötige Infrastruktur selbst bereitstellen zu können.

2. Infrastruktur- und Stadtplanung

In dieser Situation kommt den Projekten der Wasserversorgung und Entwässerung, die von meist ausländischen Consultings im Rahmen der technischen Zusammenarbeit und Kapitalhilfe durchgeführt werden, oft eine besondere Rolle zu. Anlaß sind in der Regel akute Ver- und Entsorgungsengpässe oder hygienische Mißstände und Erosionsschäden, die dringend behoben werden müssen. Gefordert werden nicht nur Sofortmaßnahmen sondern auch Planungen auf längere Sicht. Wieviel Einwohner in Zukunft mit Wasser zu versorgen sind, auf welchen Flächen wieviel Abwasser zu beseitigen ist und wieviel Regenwasser abfließt, diese Fragen lassen sich nur auf der Grundlage eines räumlichen Entwicklungsplanes (Masterplan, Schema Directeur) für die künftige Flächennutzung beantworten.

In dieser Phase starken städtischen Wachstums wird für die vorausschauende Planung der Ver- und Entsorgungssysteme zunächst einmal ganz elementares "physical planning" verlangt, und zwar in einem möglichst umfassenden Sinn: Welches sind die am besten geeigneten Erweiterungsflächen und wieviel wird hiervon für die verschiedenen Nutzungsarten bis zu welchem Zeitpunkt benötigt? Wie können diese Flächen mit möglichst geringem Aufwand angemessen erschlossen werden? Wie wird sich die Intensität der Flächennutzung verändern und wie können Auswüchse menschenunwürdigen Wohnens verhindert werden? Fragen, die sich übrigens auch Reinhard Baumeister im letzten Jahrhundert stellte, als die deutschen Städte ähnlich schnell, wenn auch aus anderen Gründen, wuchsen.

"Comprehensive planning" ist in dieser Situation keineswegs ein Anachronismus. Inkrementell-partizipatorische Ansätze wären unter den gegebenen Verhältnissen verfehlt. Der inkrementelle Ansatz ist für westliche Demokratien und Bürokratien entwickelt worden, als diese in eine Konsolidierungsphase eintraten. Er würde in dieser Wachstumsphase und unter den institutionellen Verhältnissen der westafrikanischen Ländern nur unnötigerweise die kurzsichtige Perspektive betonen. Für eine stärkere partizipatorische Komponente, von unten nach oben, und Orientierung am Ideal eines kontinuierlichen Planungsprozesses fehlen in den Städten der Sahelzone derzeit nicht nur die institutionellen Voraussetzungen sondern auch die Artikulationsfähigkeit der Betroffenen. Manchem externen Planer

mag es daher notwendig erscheinen, sich eingehender mit den Bedürfnissen und Verhaltensweisen der ihm fremden Menschen zu beschäftigen, um dort nach Ansatzpunkten für eine Hilfe zur Selbsthilfe zu suchen und diese zu organisieren.

Der gegenwärtige Stellenwert der Stadtplanung ist allerdings ein anderer: Ihre Notwendigkeit wird meist erst im Zusammenhang mit der Realisierung von Ingenieurprojekten und der Acquisition sonstiger Projekte der Entwicklungshilfe gesehen. In der Republik Niger waren dies in den Mittelstädten Agadez, Maradi, Tahoua und Zinder Projekte der Wasserversorgung, Regenentwässerung, Abwasser- und Müllbeseitigung, Hochwasser- und Erosionsschutz sowie Grundwasseranreicherung. Das Vorhandensein räumlicher Entwicklungspläne und entsprechender Analysen hat sich auch auf die Gewährung von Krediten für die Errichtung von Schlachthäusern und Gerbereien positiv ausgewirkt.

Einige Wachstumsprobleme dieser Mittelstädte und Lösungsansätze im Rahmen der Bauleitplanung seien im folgenden kurz skizziert.

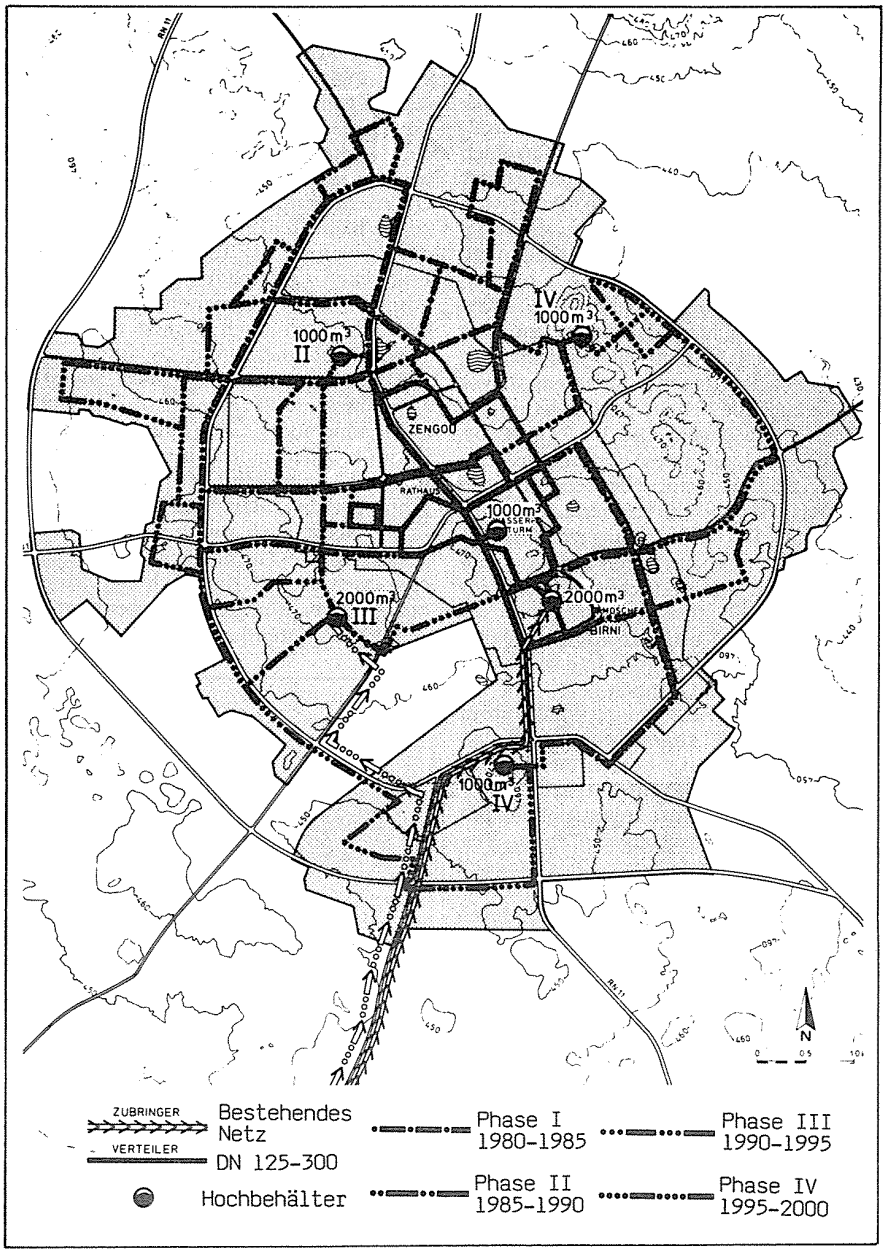
Die Stadt Zinder z.B. wuchs von 10 000 Einwohnern im Jahr 1950 auf derzeit etwa 80 000 Einwohner und wird im Jahr 2000 voraussichtlich etwa 200 000 Einwohner zählen. Da die Bevölkerung sich weitgehend ohne motorisierte Verkehrsmittel fortbewegt und die Nähe zum zentralen Großmarkt sucht, wird sich die Stadt mehr oder weniger konzentrisch ausdehnen und dabei im Innern verdichten. Eine Überlastung des zentralen Bereichs sollte durch ein abgestuftes innerstädtisches Zentren- und Verkehrskonzept verhindert werden. Für die künftigen Subzentren waren Standorte festzulegen und ihre Zugänglichkeit durch das Verkehrskonzept aufzuwerten, für öffentliche Einrichtungen Flächen zu reservieren und für Nutzungen, die besondere Anforderungen an Topographie, Untergrund und Erreichbarkeit stellen, geeignete Flächen zu finden und zu widmen. Wegen der schwachen Planungs- und Kontrollinstrumente ist eine Flächenwidmung allerdings nur in wenigen, groben Kategorien möglich. Vorherrschend ist ohnehin die Mischnutzung von traditionellem Wohnen mit Handel, Handwerk und Kleingewerbe.

Die Standorte der innerstädtischen Subzentren sind auch im Zusammenhang mit der Einführung bzw. Umleitung der regionalen und überregionalen Verkehrswege zu konzipieren. Dazu wäre ein Regionalplan nützlich gewesen. Immerhin gibt es eine nationale Entwicklungsplanung mit regionalen Aussagen. Jedenfalls ist klar, daß grobe Überlandfahrzeuge, wie sie auf den Transsahara- und Sahelverbindungen verkehren, nach dem Ausbau dieser internationalen Verkehrswege nicht mehr durch die Zentren geführt werden können. An den Umschlagstellen vor den Toren der Stadt entstehen Standortvorteile für transportorientiertes Gewerbe und Industrie. Diese Flächen sollten nicht durch Wohnbebauung fehlbelegt werden.

Für die Entwicklung traditioneller Wohnquartiere in Lehmbauweise sind die topographischen Verhältnisse und die Durchlässigkeit des Untergrunds von besonderer Bedeutung. Überschwemmungszonen müssen auf jeden Fall gemieden werden. In bewegtem Gelände sind die Verkehrswege so zu trassieren, daß sie sich bei den kurzen und heftigen Regengüssen nicht in reißende Bäche verwandeln, erodieren und Häuser zum Einsturz bringen. Die Beseitigung häuslicher Abwässer wird in traditionellen Wohnquartieren mit zunehmender Dichte und zunehmendem Wasserverbrauch immer problematischer. Die einfachste Lösung, eine Versickerung in den Untergrund, setzt voraus, daß dieser eine bestimmte Mindestdurchlässigkeit besitzt und das Einleiten der Abwässer nicht die Trinkwasserversorgung gefährdet. Andernfalls müßten die Gruben von Zeit zu Zeit geleert werden oder an ein Kanalisationsnetz angeschlossen werden. Doch für den Betrieb einer Schwemmkanalisation ist der Wasserverbrauch in traditionellen Wohnquartieren im allgemeinen zu gering. Deshalb kommen manche Standorte für diese Nutzung nicht in Frage, und es sind andere Nutzungen vorzusehen, die geringere Anforderungen an Untergrund und Topographie stellen, u.U. eine Aufforstung für Erosionsschutz und Klimaverbesserung.

Von Bebauung freizuhalten sind auch die Zonen, in denen Gartenbau betrieben wird und günstige Voraussetzungen für die Bewässerung bestehen. Denn Gartenbaugebiete werden noch auf lange Sicht eine wichtige Ernährungs- und Einkommensquelle für die städtische Bevölkerung bleiben.

In vielen Mittelstädten der Sahelzone behindert ein Flugplatz oder eine Landepiste die Stadterweiterung. Diese Anlagen stammen meist noch aus der Kolonialzeit und sind mit der Zunahme des Flugverkehrs teilweise erst in den 70er Jahren ausgebaut worden. Ihre Verlegung ist mit erheblichen Kosten verbunden und nur an höchster Stelle zu entscheiden. Aber nicht nur die Standort-



Wasserversorgung Zinder 2000 — *Ausbauplan für Hochbehälter und Leitungsnetz*

wahl und die Erschließung eines neuen Flugplatzes, auch die Umnutzung der alten Anlage stellt die Planer vor schwierige Fragen. Wie läßt sich eine 2000m lange und 30m breite asphaltierte Landebahn in eine Stadt integrieren, deren Erscheinungsbild von eingeschossigen Lehmbauten bestimmt wird, wie in eine Hauptverkehrs- oder Paradestraße umfunktionieren oder für die Gewerbe- und Industrieansiedlung nutzen? Einfacher zu lösen sind die Probleme der Viehmärkte, -standplätze und -wege für den Zu- und Abtrieb. Sie benötigen keine bauliche Infrastruktur sondern lediglich Platz, wo sie nicht stören, und können daher Schritt für Schritt mit der Stadterweiterung nach außen verlegt werden.

An der umfassenden Langfristplanung wird oft kritisiert, sie sei allzusehr auf einen Endzustand ausgerichtet und vernachlässige den Wachstumsprozeß mit seiner zunehmenden Unbestimmtheit. Dies wäre gerade bei den rasch wachsenden Mittelstädten ein großer Mangel, denn erstens wird ihre Entwicklung jenseits eines Planungshorizonts von 15 bis 20 Jahren noch keineswegs abgeschlossen sein, und zweitens sind die Zuwächse an Flächen und Funktionen in dieser Wachstumsphase von der Mittelstadt zur Großstadt so umfangreich, daß die einzelnen Etappen der Stadterweiterung unbedingt vorgezeichnet werden müssen. Dabei sind zahlreiche funktionale Zusammenhänge, Dringlichkeiten und Unwägbarkeiten zu beachten.

Die Erweiterung der technischen Infrastruktur spielt hierbei eine bedeutende Rolle, z.B. die Vorlaufzeiten für Planung und Bau eines neuen Flughafens, bevor das alte Gelände bebaut werden kann. Für den Fall, daß gegen eine Verlegung entschieden wird, ist eine Alternative zu entwerfen, die eine eventuelle Bebauung des Flugplatzgeländes in fernerer Zukunft einbezieht. Die Erweiterung von Wasserförderungsanlagen und -verteilungsnetzen sowie der Bau eines Hochbehälters, Maßnahmen des Hochwasserschutzes und des Straßenbaus sind u.U. erforderlich, bevor bestimmte Erweiterungsgebiete überhaupt erst bebaut werden können.

Das räumliche Wachstum der Städte stößt also nicht nur auf topographische Hindernisse und anderweitig bereits belegte Flächen, sondern auch auf Kapazitätsgrenzen der Infrastruktur. Investitionen, mit denen die Kapazitätsgrenzen von Ver- und Entsorgungssystemen überwunden werden, sind Sprungkosten für das Gesamtsystem, dessen Qualität dadurch schlagartig verbessert wird. Zugleich entstehen jedoch zwangsläufig Leerkapazitäten, die aus ökonomischen Gründen möglichst bald genutzt werden sollten, und zwar in erster Linie durch zusätzliche Nutzer an entsprechenden Standorten und weniger durch Erhöhung der Nachfrage bisheriger Nutzer.

Besonders deutlich wird dies am Beispiel der Wasserversorgung. Durch einen neuen Brunnen oder Hochbehälter wird ein Versorgungsengpaß beseitigt. Die bessere Versorgungssituation führt dann dazu, daß der Wasserverbrauch stärker steigt als die Bevölkerungszahl. Dies ist jedoch gerade im Sahel sehr problematisch, weil die Grundwasservorkommen beschränkt und die vermehrten häuslichen Abwässer schwierig zu beseitigen sind.

Aus diesen Gründen sollten die Ver- und Entsorgungssysteme im allgemeinen nur in kleinen Schritten erweitert und die Ausweisung von Baugebieten mit den neu geschaffenen Kapazitäten der Infrastruktur abgestimmt werden. Dieses Prinzip gilt natürlich nicht nur für Anlagen der technischen, sondern auch für solche der sozialen Infrastruktur.

3. Beispiele angepaßter Stadttechnik

Im Rahmen der Bauleitplanung für Mittelstädte im Sahel sind in den letzten Jahren für die Erweiterung stadttechnischer Systeme spezielle, den örtlichen Verhältnissen angepaßte Lösungen entwickelt und teilweise bereits erprobt worden, die im folgenden kurz dargestellt werden sollen.

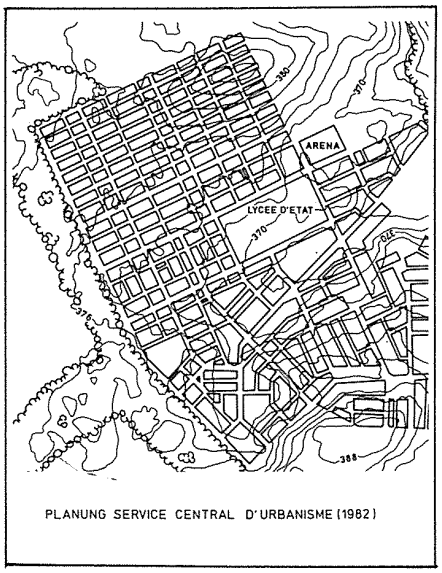
Die bisherige Praxis der Erschließung neuer Baugebiete zeigt zahlreiche Mängel. Die Straßen verlaufen üblicherweise unabhängig von der Topographie streng rasterförmig ohne jeden Versatz (vgl. Lotissement Koufan Tahoua). Diese Art der Verkehrserschließung führt zu eintönigen Straßenräumen und läßt keine Quartieridentität aufkommen. Es gibt keine halböffentlichen Räume, in denen die Anwohner vor fremden Verkehr und Einblicken geschützt unter sich sein können. Die überbreiten geraden Straßen gewähren auch keinen Schutz vor Wind, Staub und Sonne.

Die Straßenbreiten sind zwar abgestuft, aber meist fehlt eine klare funktionale Straßenhierarchie: Die breiteren Straßen beginnen oder enden oft abrupt am Übergang zu einem anderen Baugebiet. Die schnurgeraden Baulinien könnten auch noch nachträglich durch vereinzelte Vorverlegung von Grundstücksgrenzen eingeengt werden, so daß sich der Straßenraum abwechslungsreicher gestaltet und geschützte Aufenthaltsbereiche entstehen.

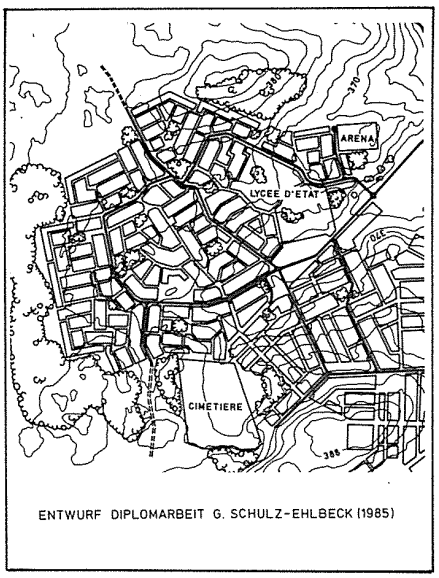
Obwohl der Straßenraum mehr der Kommunikation im allgemeinen als dem Verkehr im besonderen dient, erscheint ein Verkehrsflächenanteil von über 30 Prozent viel zu hoch. Durch breite Straßen wird Grundstücksfläche vergeudet, Wege werden länger und damit auch die Infrastrukturkosten für Wege und Leitungen erhöht. Der Verkehrsflächenanteil könnte durch eine differenziertere Verkehrserschließung, günstigere Grundstücksproportionen und durch eine zweite Grundstücksreihe, die durch Stichgassen erschlossen wird, ohne weiteres auf etwa 20 Prozent reduziert werden. Dabei kämen Erschließungsprinzipien zum Tragen, wie sie in den organisch gewachsenen Altstädten und Dörfern vorherrschen. Doch einige Altstädte mit ihren verwinkelten Gassen sind bereits wegen ihrer bedenklichen hygienischen Verhältnisse und hohen Bebauungsdichten "verkehrssaniert" oder gänzlich abgeräumt und neu bebaut worden, auch weil sie nicht ins Bild einer aufstrebenden Stadt passen.

In topographisch bewegtem Gelände kann der Regenwasserabfluß im Rasternetz verheerende Schäden hervorrufen. Denn anders als in den gemäßigten Zonen kommen die Niederschläge, im langjährigen Jahresmittel etwa 500 mm, sehr konzentriert in einigen wenigen Regengüssen herunter und treffen dabei auf einen nach der ausgedehnten Trockenperiode nahezu vegetationslosen Boden. Durch die Bebauung wird der Boden versiegelt, und es fließen in den eingeengten Abflußquerschnitten der Straßen größere Wassermengen schneller ab. Unbefestigte Erdstraßen beginnen schon bei einem Gefälle von 3 Prozent zu erodieren. Bei größerem Gefälle und größeren Wassermengen entstehen Erosionsrinnen, die eine Benutzung oder Querung der Straßen durch Fahrzeuge unmöglich machen. Das abfließende Regenwasser unterspült auch Mauern und bringt Lehmhäuser zum Einsturz.

Dies läßt sich durch eine den topographischen Verhältnissen angepaßte Verkehrserschließung vermeiden. Das Regenwasser ist mit leichtem Gefälle in begrenzten



Bebauungsplan Koufan Tahoua, Republik Niger



Bebauungsplan Koufan Tahoua, Republik Niger

Mengen abzuführen. Bis zu 0,5 m^3/sec ist dies noch auf unbefestigten Erdstraßen möglich, darüberhinaus sollten die Abflußquerschnitte befestigt werden. Hierzu gibt es zwei grundsätzliche Alternativen: den Abfluß im trogartig ausgebildeten Straßenquerschnitt oder in einem Betonkanal an der Straßenseite. Die Fahrbahn befindet sich also im einen Fall in Tieflage, im anderen in der üblichen Hochlage, bei der sie seitwärts auf die Lehmhäuser hin entwässert.

In einem GTZ-Pilotprojekt in Tahoua sind gute Erfahrungen mit der Regenwasserableitung in einem gepflasterten Straßenquerschnitt gesammelt worden. Sie kosten nur etwa die Hälfte einer asphaltierten Straße in Hochlage plus Seitenkanal. Die Herstellung ist arbeitsintensiv und hat positive Nebeneffekte für das lokale Baugewerbe. In einer 6 m breiten gepflasterten Trogstraße können jedoch kaum mehr als 3 m^3/sec abgeführt werden, und eine Straße, die zugleich Regenwasserkanal ist, muß natürlich viel sorgfältiger an das Gelände angepaßt werden, als dies sonst erforderlich wäre. Da die Pflastertrogstraße nur an wenigen Tagen des Jahres für einige Stunden als Kanal dient, sollten allerdings nur solche Straßenzüge gepflastert werden, die auch von ihrer Verkehrs- und Kommunikationsfunktion her eine Befestigung rechtfertigen.

Die Belastung des Regenwasserkanals und damit seine Dimensionen lassen sich reduzieren, indem der Abfluß verzögert wird. Dies geschieht bereits auf den Flachdächern der Lehmhäuser und durch die begrenzte Kapazität der Regenauslässe an den Grundstücksmauern. Bei Wellblechdächern und offener Bauweise ginge dieser Verzögerungseffekt verloren. Um ihn zu verstärken, können auf den Grundstücken kleine Rückhalte- und Versickerungsgruben angelegt werden, bei den dortigen Verhältnissen von Regendauer und -intensität würde auf einem 400 qm großen Grundstück ein Fassungsvermögen von 4 m^3 bereits genügen, oder etwas größere Regenrückhaltebecken im Blockinnern. Diese Lösungen sind allerdings hygienisch nicht unbedenklich, weil nicht auszuschließen ist, daß sich der Abfluß bzw. die Versickerung des zurückgehaltenen Regenwassers durch Verstopfung und Verschlämmung stark verzögert. Da die Abflußwege innerhalb des bebauten Gebietes u.U. sehr lang werden und sich große Wassermengen ansammeln würden, die nur noch in großen Beton- oder Erdkanälen schadlos abgeführt werden können, sind an geeigneten Standorten, Freiflächen am Rande der Quartiere, Regenrückhaltebecken einzuplanen und herzustellen. Dazu können die bereits vorhandenen und die mit der Stadterweitung zwangsläufig noch entstehenden Lehmgruben verwendet werden. Das für den Bau der Häuser und Grundstücksmauern benötigte Material findet sich ja vorzugsweise in den natürlichen Abflußtälern. Als Nebenprodukt der Lehmgewinnung und Bancoproduktion fallen sie für die Stadtentwässerung sozusagen unentgeltlich an. Auch in anderer Hinsicht sind diese Bancogruben äußerst wertvoll. Sie dienen als Viehtränke und Brauchwasserreservoir, vor allem für den Hausbau und die Gartenbewässerung. Für die Bewässerung öffentlicher Anlagen und Aufforstungen wird hiervon bisher selbst in den Städten, in denen das Trinkwasser besonders knapp und teuer ist, noch nicht in ausreichendem Umfang Gebrauch gemacht.

Banco-Gruben, in denen sich das Wasser das ganze Jahr über hält, bieten noch weitere Nutzungsmöglichkeiten. Ein schwimmender Teppich von Wasserhyazinthen reduziert die Verdunstung und reinigt das Schmutzwasser durch Einleiten von Sauerstoff auf natürliche Weise, so daß hier ohne weiteres Wäsche gewaschen werden kann.

Die Blätter der sich rasch vermehrenden Wasserhyazinthe dienen den Stadtziegen als Nahrung; Fische, die gegen die Mücken und Schnecken eingesetzt werden müßten, könnten eine wertvolle Ergänzung zu der üblichen eiweißarmen Ernährung darstellen. Aber auch diese Vision birgt gewisse hygienische Gefahren in sich. Noch ist ungeklärt, ob derartige Teiche nicht doch Brutstätten sind für Mücken, welche die Malaria übertragen, und ob sich an den Schwimmpflanzen nicht Schnecken festsetzen, die als Zwischenträger der Bilharziose zu große Risiken für eine eng aufeinander lebende städtische Bevölkerung mit sich bringen.

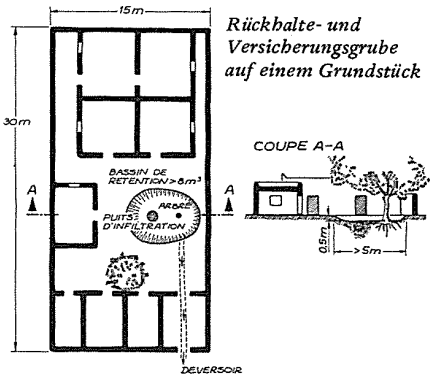
Die nigrischen Stellen hatten bisher die Tendenz, aus hygienischen Gründen diese alten Bancogruben, Regenrückhaltebecken und Brauchwasserreservoire in den Stadtzentren zuzuschieben und zu bebauen. Bei einer Verfüllung mit grobkörnigem Material blieben diese Funktionen wenigstens teilweise erhalten. Die Verdunstungsverluste wären sogar niedriger als bei offenen Tümpeln. Die Fläche könnte bepflanzt und z.B. als Schulhof, Markt oder Gebetsplatz genutzt werden. Freie Flächen und offene Gruben werden dagegen ebenso wie die offenen Regenwasserkanäle von den städtischen Anwohnern und ländlichen Besuchern zur Ablagerung von Müll und Fäkalien benutzt.

Zu diesem Problemkreis werden in den nigrischen Städten zur Zeit mehrere Pilotprojekte durchgeführt. In Niamey wird z.B. versucht, die Bewohner dicht bebauter traditioneller Wohnquartiere gegen Gebühr zur Benutzung quartierbezogener Sanitärzentren und die Besucher vom Lande zur Benutzung von Toiletten zu bewegen, die am Rande der Märkte eingerichtet worden sind, damit die Freiflächen, Gärten, Regenwasserrückhaltebecken sowie die natürlichen und künstlichen Abflußrinnen weniger stark beansprucht werden.

Auch bei der Müllentsorgung wird derzeit im Rahmen der technischen Zusammenarbeit mit verschiedenen Sammelverfahren und Behältern, Zwischenlagern, Transportmitteln und Endablagerungsarten experimentiert, um die für bestimmte Typen von Stadtquartieren am besten geeignete Technologie zu finden. Besondere Aufmerksamkeit verdient hierbei das Müllentsorgungsprojekt für die Mittelstadt Tahoua. Dort sammeln Müllmänner mit einem Eselskarren, der speziell für diesen Zweck konstruiert wurde und bisher noch mit deutscher technischer Hilfe gewartet wird, den Müll in Quartieren, für die sie eine Konzession besitzen, und liefern ihn an der Deponie unter städtischer Aufsicht ab. Der Preis pro Fuhre ist so kalkuliert, daß der Müllmann davon leben kann.

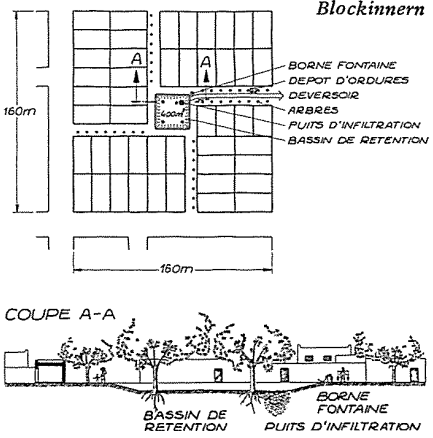
Allerdings ist derzeit weder die Stadt Tahoua in der Lage bzw. willens, die relativ geringen Kosten zu übernehmen, noch sind es die Bewohner selbst. Die Bürgermeisterei von Tahoua sieht sich gegenüber Maradi und Niamey benachteiligt, denn dort werden keine Eselskarren, sondern Müllcontainer mit hydraulischen Absetzkippern eingesetzt...!

Eine ähnliche Problematik stellt sich bei der Wasserversorgung. Das staatliche Versorgungsunternehmen ist vor allem an Hausanschlüssen und Großabnehmern interessiert. Die Zahl der "Particuliers", Grundstücke mit eigenem Wasseranschluß, gilt als Indikator städtischen Lebensstandards und Fortschritts. Das Gros der Bevölkerung erhält sein Wasser jedoch an "Bornes-fontaines", Zapfstellen, die von der Bürgermeisterei über Konzessionäre betrieben wird. Das Wasser kostet hier 5 Franc CFA pro 20 Liter, die kleinste Münze für die größte Menge, die man normalerweise tragen kann. Dazu kommt evtl. noch der Preis für den Wasserträger. In den so versorgten traditionellen Quartieren liegt der Wasserverbrauch bei 15 bis 20 Liter pro Einwohner und Tag. Die Bewohner von Grundstücken mit eigenem Wasseranschluß verbrauchen



Rückhalte- und Versicherungsgrube auf einem Grundstück

Schema eines Regenrückhaltebeckens im Blockinnern



die doppelte bis dreifache Menge und zahlen einen niedrigeren Preis. Infolge des degressiven Wassertarifs wird der Kubikmeter Wasser für Großabnehmer noch billiger.
Eine Erweiterungspolitik mit Hausanschlüssen und degressivem Wassertarif fördert den Wasserverbrauch, was bei begrenzten Grundwasservorkommen und Förderkapazitäten einerseits und den Schwierigkeiten der Abwasserbeseitigung andererseits äußerst problematisch ist. Dagegen bedeutet eine Erweiterungspolitik mit "Bornes-fontaines" nicht nur sparsameren Umgang mit Wasser, sondern auch die Fortführung traditioneller Werte und Verhaltensweisen. In ihrer sozialen Funktion sind die städtischen Zapfstellen in einer Entwicklungslinie mit den Dorfbrunnen zu sehen.
Diese Beispiele angepaßter Stadttechnik zeigen, daß durch Anpassung an die örtlichen Verhältnisse gegenüber gedankenlos übertragenen Ingenieurlösungen, die sich in Ländern mit hohem Lebensstandard bewährt haben, manches verbessert werden kann. Aber es wird auch deutlich, daß für die Realisierung und den Betrieb solcher Systeme noch etwas sehr Wesentliches hinzukommen muß: Verständnis, Motivation und Partizipation auf der Seite der Betreiber und Benutzer: Verständnis nicht nur für die technisch-ökonomische Seite, sondern auch für die sozioökologischen Zusammenhänge und Auswirkungen der Stadttechnik; Motivation als Antriebskraft, die durch Einsicht in diese Zusammenhänge, Rücksicht auf die Mentalität der Betroffenen und durch Akzeptanz der angestrebten Ziele zu erreichen und aufrechtzuerhalten ist; Partizipation schließlich nicht nur, weil sie vielfach erst die Voraussetzung ist für die Realisierung von Ver- und Entsorgungsanlagen, sondern weil durch Mitbestimmung und Mitarbeit das Wert- und Verantwortungsgefühl entsteht, das für den Umgang mit Gemeinschaftsanlagen erforderlich ist. Selbstverständlich ist dies alles nicht von außen oder von oben zu planen, aber es können Anstöße zu Lernprozessen gegeben werden, die für alle Beteiligten, die Beratenden, die Verantwortlichen und die unmittelbar Betroffenen, fruchtbar sind.

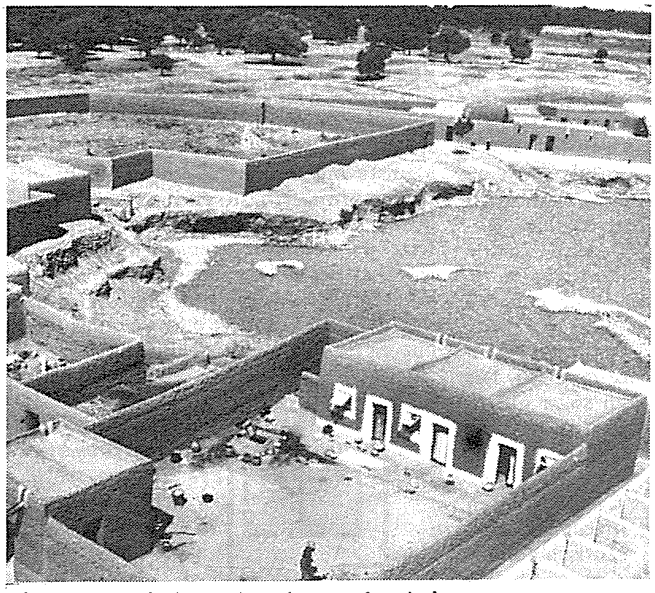
Literatur:

Baumeister, R. (1876): Stadt-Erweiterung in technischer, baupolizeilicher und wirtschaftlicher Beziehung. Berlin: Ernst & Korn.

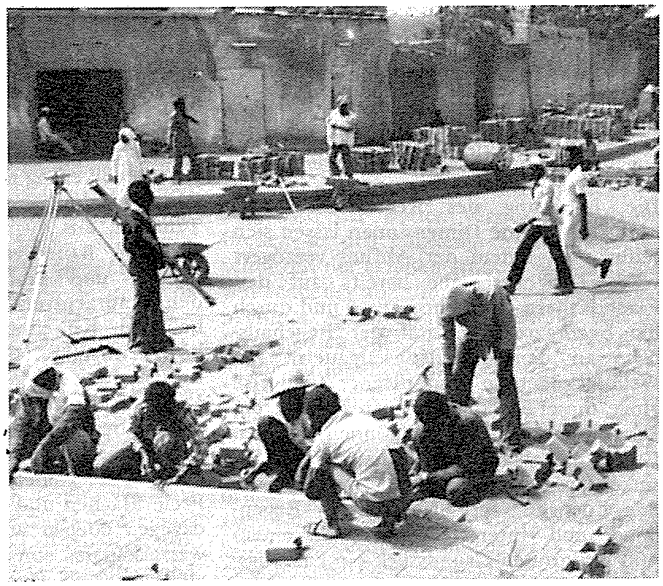
Herz, R. und G. Heberling (1983): Stadttechnische Entwicklungsplanung in der Sahelzone. In: Lammers, G. und K. Hochstrate (Hrsg.): Planen für Entwicklungsländer. Seminarberichte des Instituts für Städtebau und Landesplanung, Universität Karlsruhe.

Heberling, G.; R. Herz und M. Maikibi (1985): Drainage Urbain au Sahel. Arbeitsbericht des Instituts für Städtebau und Landesplanung, Universität Karlsruhe.

Schulz-Ehlbeck, G. (1985): Konzeptionelle und bauliche Erschließungsalternativen für einen neuen Stadtteil von Tahoua, Republik Niger. Diplomarbeit am Institut für Städtebau und Landesplanung, Universität Karlsruhe.



Alte Banco-Grube in Katsina mit Wasserhyazinthe



Tahoua: Bau einer Pflastertrogstraße

Stadtstraße

Tahoua: Ausschnitt aus dem Luftbild

Roland Ziss, Joanna Kotowski-Ziss

Präventive Siedlungspolitik als Teil der Mittelstadtförderung - Das Beispiel Mexico

1. Verstädterungsprozess und Mittelstädte - Die statistische Ausgangssituation

Mexiko befindet sich in einem epochalen Übergang von einem Agrarstaat zu einem modernen Industriestaat, der von einem rapiden Verstädterungsprozeß begleitet wird. Während 1940 noch 80% der Bevölkerung in Gemeinden unter 15.000 Einwohnern lebten, sinkt dieser Anteil Ende der 70er Jahre bereits unter 50% und wird 1990 nur noch etwa 40% betragen (Unikel 1978). Die Konzentration der Bevölkerung in den Städten ist Voraussetzung und Ergebnis der Industrialisierung und der damit verbundenen Ausdehnung des Dienstleistungsbereiches. 1940 waren fast zwei Drittel aller Erwerbspersonen in der Landwirtschaft und in den anderen Bereichen des primären Sektors beschäftigt, 11% in der verarbeitenden Industrie und rund 20% im tertiären Sektor; 1979 arbeiten nur noch 29% der Erwerbspersonen im primären, 26,5% im sekundären und 43% im tertiären Sektor (SPP 1982).
Statistisch gesehen setzt sich die Bevölkerungszunahme in den Städten aus Geburtenüberschuß und Zuwanderung zusammen, obwohl die beiden Komponenten in einem engen Zusammenhang stehen. Die Zuwanderer sind meist junge Familien oder alleinstehende Jugendliche, die bald, nachdem sie in der Stadt Arbeit gefunden haben, Familien gründen, bzw. Kinder bekommen. Dennoch ist ein langfristiger Trend zu beobachten, daß die Zuwanderung als Hauptquelle der Bevölkerungszunahme vom stadtinternen natürlichen Wachstum abgelöst wird. Entfallen in den 40er Jahren fast 60% der städtischen Bevölkerungszunahme auf Zuwanderung, sind es in den 60er Jahren knapp 33%. In den 80er Jahren werden es vermutlich nur noch rund 25% sein (Unikel 1978). Dieser Trend gilt auch noch nach der schlagartigen Verringerung der jährlichen Wachstumsraten der mexikanischen Gesamtbevölkerung von 3,5% in den 70er Jahren auf ca. 2,5% in den 80er Jahren (CONAPO 1983). Offensichtlich wird mittlerweile das hohe Bevölkerungswachstum durch den fortschrittlichen Verstädterungsprozeß gebremst.
Neben der insgesamt zunehmenden Verstädterung findet in Mexiko gleichzeitig eine Verlagerung der Wachstumsdynamik von den Millionenstädten in die Mittelstädte statt (Ziss/Kotowski-Ziss 1986).

Die Wachstumsraten des Agglomerationsgebiets der Hauptstadt fallen schon seit langem. Den größten relativen Bevölkerungszuwachs mit durchschnittlich jährlich 6,3% hatte Mexiko-Stadt in den 40er Jahren zu verzeichnen; in den 80er Jahren beträgt die Wachstumsrate "nur noch" 4%. Auch der Bevölkerungszuwachs der fünf Großstädte, die der Hauptstadt in der Einwohnerzahl folgen (Guadalajara, Monterrey, Puebla, Ciudad Juarez, Leon) verringert sich langfristig, wenn auch nicht ganz so stark wie in der Hauptstadt. Er wird für die 80er Jahre zusammengerechnet auf 4,5% jährlich geschätzt.

Fig. 1: Karte von Mexiko

Demgegenüber nehmen die 60 Mittelstädte, die bis 1990 mit hoher Wahrscheinlichkeit eine Einwohnerzahl von mindestens 100.000 erreichen werden, aber noch nicht zu den genannten Millionenstädten zählen, in den 80er Jahren im Durchschnitt mit 4,6% jährlich zu. 1960 lebten 12,3% der mexikanischen Bevölkerung in diesen Städten; 1990 werden es fast 20% sein. Man muß sich vergegenwärtigen, daß die 60 Mittelstädte über das gesamte Land verteilt sind und sehr verschiedene Wachstumsbedingungen haben. Die hier auf der Grundlage der Arbeiten von Unikel und Mitarbeitern ermittelten Werte, die nach vorläufigen Auswertungen des Zensus von 1980 im großen und ganzen bestätigt wurden, geben nur durchschnittliche Entwicklungen wieder. Eine überdurchschnittliche Wachstumsdynamik werden u.a. sicherlich entfalten:

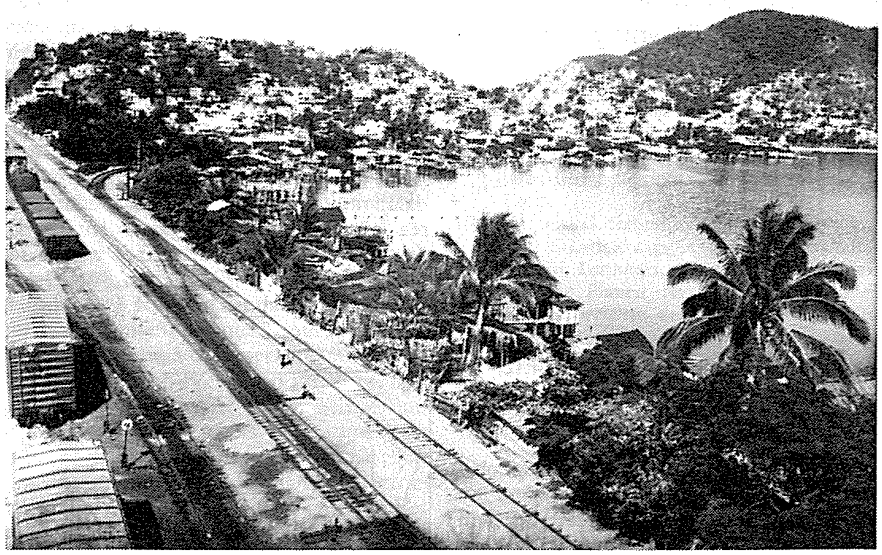
- einige Städte an der nördlichen Grenze (Matamoros, Nuevo Larado, Mexicali),
- Städte in der Nähe der Erdölfelder (Coatzacoalcos, Minatitlan, Villahermosa),
- Entlastungsorte von Mexiko-Stadt (Pachuca, Queretaro, Toluca).

2. Dezentralisierungspolitik und Mittelstadtförderung

Das Wachstum der Mittelstädte ist einerseits Folge von andauernder Landflucht und der trotz hoher Subventionen ständigen Verschlechterung der Produktions- und Reproduktionsbedingungen in den Millionenstädten, in erster Linie in Mexiko-Stadt. Andererseits ist es das Ergebnis einer Dezentralisierungspolitik, die sich zunehmend auf Mittelstadtförderung verlagert.
Die ersten Dezentralisierungsprogramme entstanden bereits in den 50er Jahren; sie bewirkten wenig und nicht selten das Gegenteil der deklarierten Ziele. So führten etwa die Abschaffung von Steuererleichterungen für Industriebetriebe der Hauptstadt dazu, daß sich Betriebe unweit der Stadtgrenze ansiedelten. Nicht die Bildung dezentraler Produktionsstandorte waren die Folge, sondern die Einverleibung der umliegenden Gemeinden des Bundeslandes Mexiko in die Agglomeration, die zum Prototyp der Umwelt und Mensch vernichtenden Megalopolis heranwächst.
Eine bewußte Regionalpolitik entwickelte sich erst in der Regierungszeit von Echeverria (1970-76). Mit großzügiger staatlicher Förderung wurden in rückständigen Gebieten riesige Investitionsprojekte durchgeführt, z.B. das Stahlwerk in Lazaro Cardenas an der Pazifikküste und ein Hotelkomplex in Cancun an der Karibikküste. Statt der geplanten Wachstumspole bildeten sich allerdings monosektorale Entwicklungsenklaven, die heute noch sowohl vom Hinterland als auch von den städtischen Zentren völlig isoliert sind.
Unter Lopez Portillo (1976-82) wurde Planung, insbesondere Raum-, Regional- und Stadtentwicklungsplanung, auf brei-

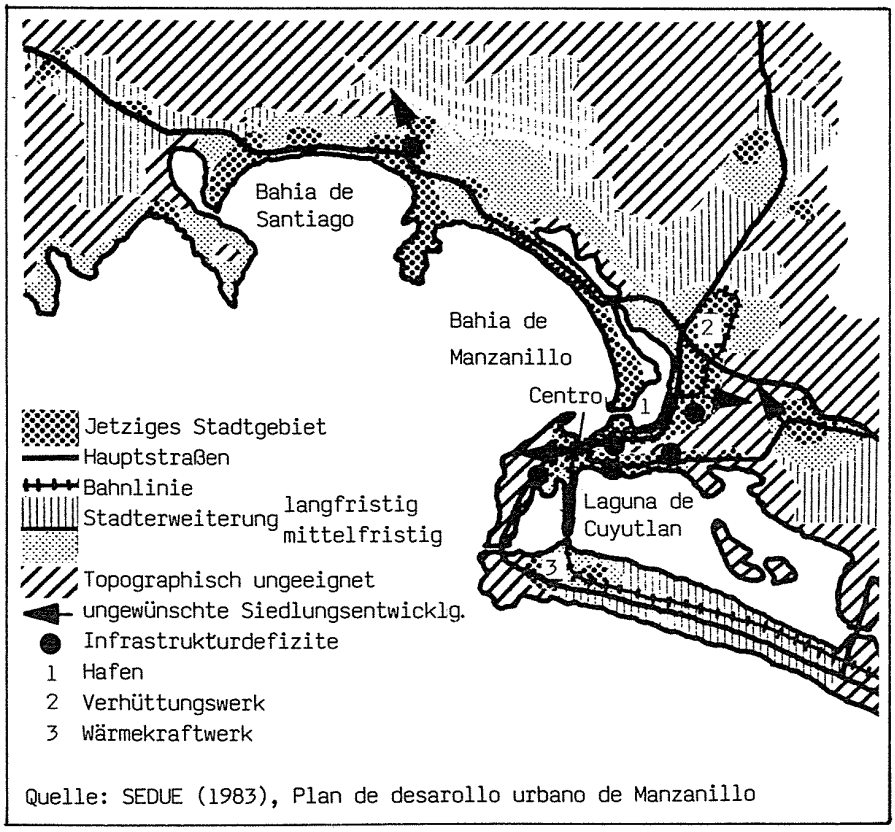
ter Basis in der Politik verankert. Wichtige Schritte zur Institutionalisierung der Dezentralisierungspolitik waren die Bildung des Ministeriums für Siedlungswesen und Infrastruktur (SAHOP), die Formulierung des ersten nationalen Stadtentwicklungsplans und die Verabschiedung eines Raumordnungsgesetzes (Hardoy/ Satterthwaite 1981). Die Schuldenkrise setzte 1982 der Planungseuphorie, die durch den Glauben an den scheinbar unermeßlichen Erdölreichtum genährt wurde, ein jähes Ende. Wie schon in früheren Jahren wurde mit dem Präsidentenwechsel die Finanzierung der im "Planungssexennium" konzipierten Projekte eingestellt. Die Politik der mittleren Zentren ist an der Umsetzungsproblematik gescheitert (Müller 1984). Ohne sorgfältige Prüfung der wirtschaftlichen und politischen Durchführbarkeit hatte man wieder einmal Pläne und Programme in einem "sozialen Vakuum" entworfen (Unikel 1982).

Die jetzige Regierung des Präsidenten De la Madrid (1982-88) hat Dezentralisierung zu einem der wichigsten Ziele ihrer Politik erklärt. Das umgebildete Ministerium für Stadtentwicklung und Ökologie (SEDUE) hat nicht nur Handlungsgrundlagen in einem mittelfristigen Programm für Stadtentwicklung und Wohnungsbau erarbeitet, es verfügt auch über entsprechende Fonds zur Finanzierung von Dezentralisierungsmaßnahmen. 1984 wird ein Mittelstadtförderungsprogramm beschlossen, das für 21 als prioritär eingestufte Mittelstädte Förderungsmaßnahmen vorsieht. Das Schwergewicht liegt auf der Verbesserung der Wohn- und Lebensbedingungen durch siedlungspolitische Maßnahmen. Über 80% der Fördermittel entfallen auf die Verbesserung der Wasserver- und entsorgung. Weitere Förderbereiche sind die Schaffung von Gebietsreserven für kontrollierte Neuansiedlungen, das Anlegen von Katastern, die Müllabfuhr und der Wohnungsbau einkommensschwacher Familien, hierbei insbesondere die Baumaterialbeschaffung. Wie empirische Untersuchungen zeigen (Ziss/Kotowski-Ziss 1986), ist in dem letztgenannten Förderbereich der Handlungsbedarf besonders groß. Gerade in wachsenden Mittelstädten bestehen in diesem Bereich Gestaltungsspielräume, die in den Großstädten schon längst verlorengegangen sind..



Spontansiedlungen in Manzanillo: Besiedlung von steilen Hügeln und am Lagunenufer entlang

Fig. 2: Stadtentwicklungsplan von Manzanillo 1983: die räumliche Entwicklung



Wird diese Politik der Mittelstadtförderung tatsächlich in die Tat umgesetzt, verspricht sie in doppelter Hinsicht positive Auswirkungen auf die Raumentwicklung. Zum einen entstehen in ländlichen Regionen Zentren mit städtischen Funktionen, die es vorher nicht gab und die zur Entwicklung des ländlichen Raumes unentbehrlich sind. Zum anderen absorbieren Mittelstädte einen Teil der Bevölkerung, dem die Landwirtschaft keine Perspektiven bietet, verhindern so einen noch stärkeren Zustrom in die Großstädte und tragen damit schließlich zum Abbau des Gefälles zwischen den Großstädten und dem Rest des Landes bei. Entscheidend für die Verwirklichung der Mittelstadtförderungspolitik ist allerdings die Umlenkung öffentlicher Mittel von den Großstädten in die Mittelstädte.

Ob sie tatsächlich in dem erforderlichen Maß stattfindet, ist ungewiß. Die Erdbebenkatastrophe im September 1985 könnte etwa zum Anlaß für die weitere Konzentration der öffentlichen Investitionen auf die Hauptstadt genommen werden. Bezeichnenderweise wurde fast ausschließlich über die Schäden in Mexiko-Stadt berichtet. Von den verheerenden Auswirkungen auf die Bundesländer der Pazifikregionen war kaum ein Wort zu hören und zu lesen. Immerhin wurden auch Stimmen laut, die den Wiederaufbau als eine Chance für Dezentralisierung ansahen.

3. Die schnellwachsenden Mittelstädte Manzanillo und Irapuato

Wie dringlich eine vorausschauende Siedlungspolitik im Rahmen der Mittelstadtförderung ist und wie die traditionelle Stadtentwicklungspolitik, die sich auf die Instrumente der Industrieansiedlung und Gewerbeförderung beschränkt, Wohn-

und Siedlungsprobleme verstärkt, wollen wir am Beispiel der beiden Städte Manzanillo und Irapuato verdeutlichen. Manzanillo ist eine junge, 1825 gegründete Hafenstadt an der Pazifikküste im Bundesland Colima. Irapuato ist eine traditionsreiche, bereits 1556 zum ersten mal urkundlich erwähnte Stadt in der fruchtbaren Region El Bajio im Bundesland Guanajuato (Fig. 1). Manzanillo hatte 1984 ca. 50.000, Irapuato ca. 215.000 Einwohner. Beide Städte wachsen überdurchschnittlich schnell; die jährlichen Wachstumsraten werden für die 80er Jahre auf 6% und mehr geschätzt.

Wegen seiner strategischen Bedeutung als Marinehafen werden in Manzanillo schon relativ lange von zentralstaatlichen Institutionen konzipierte Stadtentwicklungsmaßnahmen durchgeführt. In den 70er Jahren erfolgen massive staatliche und private Investitionen (Hafenausbau, Hüttenwerk, Wärmekraftwerk, Tourismus) und bewirken ein stürmisches wirtschaftliches Wachstum, das in den 80er Jahren anhält. Außerdem richten sich einige staatliche Behörden in Manzanillo ein, etwa das dem Marineministerium unterstellte Ozeanographische Institut und die Regionalplanungsbehörde COCOMABA. Im Mittelstadtförderungsprogramm wird Manzanillo eine besondere Entwicklungspriorität eingeräumt.

Irapuato, das im Kreuzungspunkt der wichtigsten Nord-Süd- und Ost-West-Verbindungen liegt, ist seit jeher ein Zentrum landwirtschaftlicher Produktion, heute vor allem von für den Export bestimmten Erdbeeren und Spargel. Mit der Entwicklung des Bajio wird Irapuato außerdem zu einem bedeutenden Standort der verarbeitenden Industrie. Zunächst lassen sich hier Betriebe der traditionellen Leichtindustrien nieder (Textil- und Bekleidungsindustrie), dann die modernen Folgeindustrien der landwirtschaftlichen Produktion (Nahrungsmittel- und Verpackungsindustrie) und seit Beginn der 80er Jahre auch Chemiebetriebe, die Produkte der nahen Erdölraffinerie von Salamanca weiterverarbeiten.

Provisorische Pfahlbauten in der Lagune

Während das kräftige Wirtschaftswachstum in Manzanillo zu einem großen Teil auf staatliche Investitionen zurückzuführen ist, verdankt es in Irapuato im wesentlichen seine Dynamik der Standortgunst der Stadt. Die erste gezielte Dezentralisierungsmaßnahme erfolgt 1982 mit der Verlegung der Versuchs- und Prüflaboratorien der staatlichen Elektrizitätsgesellschaft von Mexiko-Stadt nach Irapuato, was prompt die Gründung einiger elektrotechnischer Betriebe nach sich zog.

Trotz der unterschiedlichen Ursachen für das Wirtschaftswachstum sind beide Städte mit den gleichen Folgen konfrontiert: der unkontrollierten Ansiedlung von Arbeits- und Wohnungssuchenden. Äußerlich sichtbar wird dies an den sich um die Städte wie Jahresringe legenden Spontansiedlungen, in denen meist diejenigen leben, die bereits einen Arbeitsplatz gefunden haben. In Manzanillo lassen sich die Siedler illegal entlang der Lagune und an den steilen Hügeln nieder; in Irapuato entstehen illegale Siedlungen auf fruchtbarem Ackerland. Die Stadtverwaltung stehen den sich dramatisch zuspitzenden Problemen der Wohnungsversorgung machtlos gegenüber. Ihnen bleibt nichts anderes übrig, als die Illegalität der Siedlungen zu tolerieren und sie nach und nach mit der nötigsten Infrastruktur zu versorgen.

Zentralstaatliche Institutionen geben den Stadtverwaltungen nur wenig Hilfestellung. Noch in den 70er Jahren würde im Stadtentwicklungs- und Flächennutzungsplan von Manzanillo ein repressives Vorgehen gegen illegale Siedlungen und der ersatzweise Bau von Sozialwohnungen gefordert; leere Formeln angesichts der wachsenden Siedlerströme. Im neuen Stadtentwicklungsplan von 1983 werden zwar Baugebiete für einkommensschwache Bauherren ausgewiesen; sie liegen jedoch so weit von Arbeitsplätzen und Versorgungszentren entfernt, daß arme Familien sich weiterhin, um die hohen Transportkosten zu vermeiden, auf den zentrumsnahen Hügeln und an der Lagune ansiedeln werden (Fig. 2). Für Irapuato, und das ist der Normalfall in Mittelstädten, gibt es bis zu Beginn der 80er Jahre praktisch überhaupt keine Stadtentwicklungsplanung; siedlungspolitisch relevante Entscheidungen werden unter dem Druck der momentanen Situation, bzw. der jeweiligen Interessenvertreter gefällt.

Daß mit diesem 'Laissez-faire' aus Unfähigkeit Probleme nicht nur verschleppt, sondern soziale Konflikte und Folgekosten in ungeheurem Ausmaß heraufbeschworen werden, machen sich viele Behördenangestellte nicht klar, die als Planungshorizont nur die Amtszeit des Bürgermeisters vor Augen haben.

Kumulierter Problemdruck entsteht vor allem bei der Infrastrukturversorgung; Stadtverwaltungen kommen irgendwann einfach nicht umhin, die Wohngebiete z.B. an das Wassernetz anzuschließen.

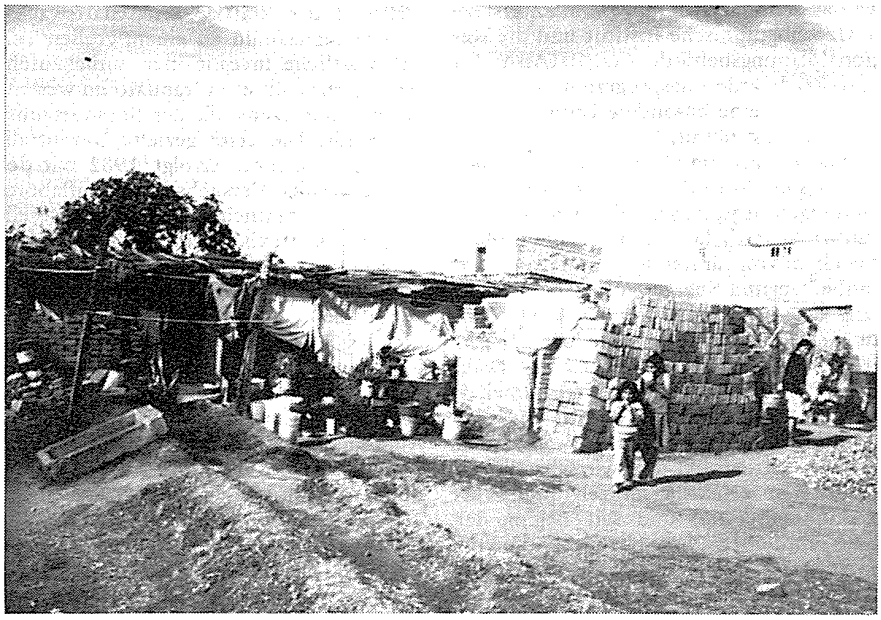
Spontansiedlungen in Irapuato: Besiedlung fruchtbarer Ackerflächen

Und erfahrungsgemäß wachsen die Infrastrukturinvenstitionen mit zunehmender Wohndichte überproportional. Besonders problematisch wird es etwa, wenn dem Straßenbau oder dem Bau der Kanalisation Häuser im Wege stehen, für deren Bewohner kein Ersatz geschaffen werden kann.
Eines der Kernprobleme ist das Aufeinanderprallen des traditionellen Bodenrechts mit den sich ständig verändernden Nutzungsanforderungen wachsender Städte. Bisher entwickelten sich Siedlungen in Manzanillo und Irapuato durch unrechtmäßige Aneignung von Staatsland (der Fall von Wohngebieten an Ufern oder in trockengelegten Flußbetten) oder durch illegalen Grundstückskauf. Hierbei handelt es sich um das sogenannte Ejido-Land, eine mit der Revolution erkämpfte Form des landwirtschaftlichen Gemeineigentums, das rechtlich nur durch ein kompliziertes und langwieriges Enteignungs- und Entschädigungsverfahren in eine nicht-landwirtschaftliche Nutzung übergehen kann. Alle wachsenden mexikanischen Städte überschreiten eines Tages die Grenzen von Ejido-Land, meist viel schneller als sie entsprechende Rechtsverfahren einleiten können. Notgedrungen vollzieht sich die Stadtentwicklung über illegale Bodennutzungen und chaotisch.
Diese illegalen Formen der Bodennutzung sind nicht nur für die Spontansiedlungen der armen Familien charakteristisch. In Manzanillo stehen selbst mondäne Hotelanlagen auf illegal erworbenem Land, in Irapuato große Lager- und Fabrikhallen. Nur werden einkommensschwache Bewohner viel stärker von der Illegalität ihrer Siedlung betroffen als Gewerbetreibende oder reiche Bauherren, die über andere Druckmittel verfügen und sich an der Infrastrukturversorgung finanziell beteiligen können. Die Forderungen mittelloser Familien nach Straßen, Wasser und Strom werden mit dem Verweis auf die Illegalität ihrer Siedlungen zunächst einmal abgeblockt. Aus dem gleichen Grund verwehren Banken die Gewährung von Darlehen. Die Legalisierung der Besitzverhältnisse zur Herstellung von Rechtssicherheit ist daher die zentrale Voraussetzung für die Konsolidierung vieler Spontansiedlungen, so wie die Legalisierung der Bodennutzungen Voraussetzung für eine geordnete Stadtentwicklung ist.

4. Präventive Siedlungspolitik

Ziel der Mittelstadtförderung in Mexiko ist die Entwicklung der in Mittelstädten schlummernden Produktivitätspotentiale. Am Beispiel der zwei Mittelstädte wird deutlich, daß diese Politik einseitig auf die Verbesserung der Produktionsbedingungen, die Kapitalseite der Produktivität, ausgerichtet ist. Die Reproduktionsbedingungen, die Arbeitsseite der Produktivität, wurden bislang von der Mittelstadtförderung ignoriert. Dabei ist es unerheblich, ob zentrale staatliche Institutionen an der Stadtentwicklungspolitik beteiligt sind, wie im Fall von Manzanillo, oder nicht, wie im Fall von Irapuato. Die Folge ist eine chaotische Siedlungsentwicklung, die nicht nur ein menschliches Wohnen mit einem Mindestmaß an infrastruktureller Versorgung nicht erlaubt. Sie impliziert auch für die Stadtverwaltungen Folgekosten, die die Gewinne der Stadtentwicklung aufzehren und damit geschaffene Produktivitätspotentiale wieder zerstören.
Mittelstadtförderung sollte daher ein mindestens ebenso großes Gewicht auf eine präventive Siedlungspolitik legen wie auf Industrieansiedlung und Gewerbeförderung. Präventiv ist die Siedlungspolitik, wenn sie, statt Fehlentwicklungen zu korrigieren, entwicklungssteuernd eingreift. Während eine reparative Siedlungspolitik der Verbreitung von Spontansiedlungen hinterherhinkt und meist trotz hohen Aufwands vergeblich die nötigsten Versorgungslücken zu schließen versucht, strukturiert präventive Siedlungspolitik die Entstehung von Wohngebieten im Vorfeld und schafft rechtliche, organisatorische und technische Bedingungen für ihre Weiterentwicklung über einen längeren Planungshorizont. Auch bei der Siedlungspolitik gilt: Vorbeugen ist besser (und letztlich auch billiger) als Heilen.
Präventive Siedlungspolitik sollte sich auf die Engpässe der Stadtentwicklung konzentrieren, die durch den Einsatz öffentlicher Güter zu beseitigen sind. In der Regel besteht präventive Siedlungspolitik aus Bodenpolitik und Infrastrukturpolitik. In Mexiko, wo sich nur wenig Land am Rand und jenseits der Grenzen vieler Städte in Privateigentum befindet, sind die Bedingungen für eine vorausschauende Boden- und Infrastrukturpolitik geradezu hervorragend.
In der Bodenpolitik geht es um die Schaffung von Gebietsreserven für eine geordnete Ansiedlung und um die Verhinderung von Bodenspekulation, bzw. um die Abschöpfung der Bodenwertsteigerung. Die bisherige Praxis beschränkt sich auf nachträgliche Legalisierungsverfahren, die mit der Ausstellung von Eigentumstiteln an Einzelpersonen abgeschlossen werden. Statt dessen sollten besser Nutzungsumwandlungsverfahren eingeleitet werden, noch ehe die Besiedlung einsetzt. Außerdem müßte man rechtlich-organisatorische Möglichkeiten zur Umwandlung von ländlichem in städtisches Gemeinschaftseigentum schaffen. Zusammen mit entsprechenden Bindungsklauseln (z.B. Genossenschaftsmodell) ließe sich damit eine an sozialen Kriterien orientierte Nutzung auch über einen längeren Zeitraum gewährleisten.
Bei der Infrastruktur steht eine ausbaufähige Grundversorgung, die allmähliche Verdichtung ermöglicht, im Mittelpunkt. Oft reichen schon befestigte Straßen, einige Zapfstellen und offene Abwasserkanäle zur Lenkung der Siedlerströme aus. Je höher die anfänglichen Infrastrukturstandards angesetzt werden, um so größer ist die Spekulationsgefahr: In gut erschlossenen Baugebieten bleiben daher Grundstücke lange unbebaut, während sich angrenzende unversorgte Gebiete sehr schnell verdichten. Statt weniger Gebiete komplett auszustatten, sollten möglichst alle Gebiete eine infrastrukturelle Mindestausstattung erhalten. Geeignete Mechanismen wären zu entwikkeln, um wenigstens einen Teil der Wertsteigerung des sich in Privateigentum befindlichen Bodens abzuschöpfen, die mit der Einführung und Verbesserung der Infrastruktur verbunden ist.
Darüber hinaus kann eine präventive Siedlungspolitik an jenen Bereichen ansetzen, die sich aufgrund institutioneller Hemmnisse, bzw. des hohen Organisations- und Investitionsbedarfs nicht, oder nur in sehr unproduktiven Formen, von selbst entwickeln: z.B. an die Einkommensverhältnisse angepaßte Spar- und Kreditsysteme oder die ausreichende Versorgung mit Baumaterialien für den Selbstbau. Der letzte Bereich stellt in jenen Mittelstädten einen besonders kritischen Engpaß dar, in denen das lokale

Provisorisches Bauen in Irapuato: Für künftige Konsolidierung sind die Backsteine bereits gestapelt



Baumaterialangebot von den öffentlichen und gewerblichen Bauten absorbiert wird. Die Einrichtung von Bauhöfen oder Produktionsgenossenschaften und die Bereitstellung von Kreditfonds könnten einkommensschwachen Bauherren die Baumaterialbeschaffung wesentlich erleichtern.

Auf zentralstaatliche Institutionen kommen mit einer präventiven Siedlungspolitik neue Aufgaben zu. Sie liegen mehr in der Schaffung rechtlicher und institutioneller Rahmenbedingungen als in der Durchführung einzelner Siedlungsprojekte, die letztlich punktuell bleiben. Statt Stadtentwicklungs- und Flächennutzungspläne für die einzelnen Gemeinden aufzustellen, sollten zentralstaatliche Institutionen die Stadtverwaltungen in die Lage versetzen, ihre Pläne selbst zu entwerfen. Außerdem müßten sie einen interdisziplinären Beratungsdienst aufbauen, der Stadtverwaltungen zur Bewältigung konkreter Probleme zur Verfügung steht. Den Machtverlust, den sie befürchten, weil im Zuge der Dezentralisierung ein Teil ihrer traditionellen Funktionen an Regional- und Stadtverwaltungen übergeht, könnten sie durch eine grundlegende Zuständigkeit wieder ausgleichen.

Zaghaft ist in Mexiko ein Prozeß in Gang gekommen, in dem sich die Wachstumsdynamik von den Großstädten auf die Mittelstädte verlagert. Da dieser Prozeß dazu beiträgt, neue Entwicklungspotentiale zu erschließen und gleichzeitig Konzentrationen abzubauen, wird er durch Maßnahmen der Mittelstadtförderung gestärkt. Leider blieben bisher in der Mittelstadtförderung Aspekte der Siedlungspolitik unberücksichtigt. Folge davon ist eine unkontrollierte Siedlungstätigkeit, die die Früchte der Mittelstadtentwicklung wieder in Frage stellt. Mit präventiver Siedlungspolitik als einem Teil der Mittelstadtförderung wäre den Problemen rechtzeitig beizukommen. Die Hauptverantwortung für eine präventive Siedlungspolitik müßte bei den Stadtverwaltungen liegen; zentralstaatlichen Institutionen kämen Unterstützungsfunktionen zu. Ob eine derartig radikale Dezentralisierung in die Tat umgesetzt wird, hängt von Entscheidungen ab, die in der Hauptstadt gefällt werden. Bislang sind alle ernsthaften Dezentralisierungsbestrebungen nicht zuletzt hieran gescheitert.

Literatur:

Conapo (Consejo Nacional de Poblacion) (1983) Programa Nacional de Poblacion 1983-1988. Mexico Secretaria de Gobernacion

Hardoy, J.E./Satterthwaite, D. (1981) Shelter: Need and Response. Housing, Land and Settlement Policies in Seventeen Third World Nations. Chichester etc.: John Wiley & Sons

Müller, B. (1984) Politik mittlerer Zentren in Mexiko: Zur Umsetzungspolitik räumlicher Entwicklungsstrategien, in: Trialog 2, Jan. 1984, 16-20

SPP (Secretaria de Programacion y Presupuesto) (1982) Mexiko: Informacion sobre Aspectos Geograficos, Sociales y Economicos. Vol. II: Aspectos Sociales. Mexico: SPP

Unikel, L., en colaboracion con Ruiz Chiapetto, Crescencio, y Garza Villareal, Gustavo (1978) El desarrollo urbano de Mexico: Diagnostico e implicaciones futuras. Segunda edicion, primera edicion 1976. Mexico: El Colegio de Mexico

Unikel, L. (1982) Regional development policies in Mexico, in: Gilbert, Alan (Ed.), in association with Hardoy, Jorge E., and Ramirez, Ronaldo, (1982), Urbanization in Contemporary Latin America. Critical Approaches to the Analysis of Urban Issues. Chichester etc.: John Wiley & Sons, 263-278

Ziss, R./Kotowski-Ziss, J. (1986) Baumaterialien und Selbsthilfe-Probleme des Wohnungsbaus in mexikanischen Mittelstädten. Saarbrücken: Breitenbach

OPEN HOUSE INTERNATIONAL

The journal of an association of institutes of higher education and research centres concerned with the dynamics of the built environment and in particular with housing and human settlements.

Focus:

OPEN HOUSE INTERNATIONAL deals with current research and practice relating to ideas, theories and design methods concerning the dynamics of the built environment. The journal is published on a quarterly basis and illustrates design responses which address the problems of a growing need for an improved human and technical quality in the built environment and in particular in low income housing. As part of its design orientation Open House International documents housing and human settlement projects in which alternative partnerships between users and institutions are explored. The involvement of people in decision making processes and house building activity stands central to the issues and themes which are dealt with in this journal.

In traditional building cultures it is generally accepted that the action of the people and the forces of personalisation lead to harmonious living cultures. It is also generally accepted that our faceless and often impersonal contemporary environments are solely due to the forces of industrialisation.

It is around these issues that much research has been carried out and much work is being done to show that industrialisation proper can only take place when we reorganise our efforts and give due place to the person and to his or her decision making powers within our housing and building policies. It is not a technical problem but an organisational one; the people to be housed must be given a definite role. It is the absence of the users role which produces faceless environments and also renders the industrial apparatus ineffective and non productive.

It is this aim which will hopefully help decision makers cultivate environments which are meaningful to their inhabitants and by the same policy create the conditions for mass housing.

FOUNDING AND CO-ORDINATING INSTITUTES.

STICHTING ARCHITECTEN RESEARCH
P.O. Box 429, 5600 AK Eindhoven,
The Netherlands.

MASSACHUSETTS INSTITUTE OF TECHNOLOGY, LABORATORY OF ARCHITECTURE AND PLANNING
77 Massachusetts Avenue,
Cambridge 02319, U.S.A.

TECHNISCHE HOGESCHOOL EINDHOVEN
Department of Architecture,
Building and Planning, P.O. Box 513,
5600 MB Eindhoven, The Netherlands.

ASSOCIATION OF INSTITUTES IN 1984.

THE UNIVERSITY OF COLORADO
College of Design and Planning,
Environmental Design Division,
Campus Box 314, University of
Colorado, Boulder, Colorado 80309,
U.S.A.

McGILL UNIVERSITY
School of Architecture, Centre for
Minimum Cost Housing Studies, 3480,
University Street, Montreal, Quebec
H3A 2A7.

EDITOR-IN-CHIEF:

N. Wilkinson, University of Newcastle upon Tyne, Department of Architecture, Newcastle upon Tyne, NE1 7RU, United Kingdom.
Tel. (0632) 328511 (Ext. 2024).

EXECUTIVE and ADVISORY EDITOR:

N.K. Hamdi, Massachusetts Institute of Technology, School of Architecture and Planning, Department of Architecture, 77 Massachusetts Avenue, Cambridge 02319, U.S.A.
Tel: (617)253 7791 (Ext. 7644)

ASSOCIATE EDITORS:

S. Kendall, College of Design and Planning, Environmental Design Division, Campus Box 314, University of Colorado, Boulder, Colorado 80309, U.S.A.

Keith Hilton, King Faisal University, College of Architecture and Planning, P.O. Box 2397, Dammam, Saudi Arabia. Tel: 8578328.

P.J.M. Dinjens, Department of Architecture, Building and Planning, Room HG5.09, Technishe Hogeschool, P.O. Box 513, 5600 MB Eindhoven, The Netherlands. Tel: (0)40-472271.

Subscriptions management:

Open House International
c/o NBS Services Ltd
Mansion House Chambers
The Close
NEWCASTLE UPON TYNE
NE1 3RE, UK

Membership to OHI Association of Institutes carries publishing, editorial and conference benefits: Details from the Editor in Chief.

Institutes, Corporations, Libraries: £25.00

Individual Reader: £18.00

Please enter my subscription to Open House International for the current/next (4 issues).

Name _____

Address _____

City _____ County/State _____

Eckhart Ribbeck

Zum Problem der Planung in Mittelstädten - Beispiel Brasilien

Städtesystem und Mittelstädte

Von der Gesamtbevölkerung Brasiliens (1980: 119 Mio. EW) lebten bereits 70% in den Städten. Dieses Städtesystem umfaßt neben den beiden nationalen Metropolen Sao Paulo und Rio de Janeiro die Hauptstadt Brasilia, 7 regionale Metropolen, 15 Großstädte, 110 Mittelstädte (1), 230 Kleinstädte und über 3.600 ländliche Zentren bzw. 'Zonas Urbanas' der entsprechenden Gemeinden (Municipios).
In den letzten 15 Jahren hat sich die Dynamik des städtischen Wachstums zunehmend von den nationalen auf die regionalen Metropolen und insbesondere auf die Großstädte verlagert, aber auch viele Mittelstädte zeigen Wachstumsraten, die erheblich über dem nationalen Durchschnitt (4,45% p.a.) liegen. Demgegenüber wachsen die Kleinstädte und ländlichen Zentren nur langsam, viele stagnieren oder verlieren sogar an Bevölkerung.
Der Entwicklungsstand der Mittelstädte weist große regionale Disparitäten auf, so sind etwa die Steuereinnahmen und Infrastrukturstandards in den Süd/Südost-Städten oft doppelt so hoch wie die gleichgroßer Nordost-Städte. Viele der schnell wachsenden großen Mittelstädte zeigen, wenn auch in abgeschwächter Form, bereits einige 'prä-metropolitane' Wachstumsprobleme: rasche und unkontrollierte städtische Expansion, Zunahme der irregulären Bau- und Siedlungsaktivitäten, einen spekulativen Bodenmarkt, große Infrastruktur- und Wohnungsdefizite.
Typisch für viele kleine Mittelstädte ist hingegen das Fehlen dieser Entwicklungsdynamik, allenfalls sorgt die Umstrukturierung einer vernachlässigten Latifundien-Minifundienwirtschaft in eine großflächige Agrarindustrie (2) für eine beschleunigte Verdrängung der ländlichen 'Überschußbevölkerung', die - zumindest teilweise - von den Mittelstädten aufgenommen wird.

Mittelstadtpolitik

Seit der Formulierung des II. Nationalen Entwicklungsplans (II. PND, 1975-79) sind die wesentlichen Ziele der Mittelstadtpolitik nahezu konstant geblieben: Dekonzentration der Metropolen, Dynamisierung strukturschwacher Räume, Strukturierung neuer Siedlungsgebiete. Dementsprechend gibt es eine Vielfalt von MS-Programmen auf zentraler, regionaler und bundesstaatlicher Ebene, die allerdings oft im Zielkonflikt mit anderen privilegierten Sektorpolitiken (etwa der Industrialisierungs- und Transportpolitik) liegen. In diesem Zusammenhang gibt es große öffentliche Investitionen in der 'Achse' Rio-Sao Paulo, die die Stellung der Metropolen weiter verstärken.
Ebenso werden die konzeptionellen und regionalplanerischen Ansätze der MS-Politik häufig von (partei-) politischen Interessen überlagert, was sich direkt in der Auswahl der förderungswürdigen MS und in der Mittelverteilung niederschlägt. Insgesamt kann festgestellt werden, daß es eine große Streuung (pulverizacao) der knappen Mittel auf viele Städte nach unklaren Kriterien gibt.

Tab. 1 Anzahl und Größe der Städte (Cidades)

Einwohner	Zahl			Einwohner (in Mio.)		
	1960	1970	1980	1960	1970	1980
über 1 Mio.	2	5	6	6.6	13.4	17.4
500.000 - 1 Mio.	4	7	7	2.7	4.7	4.7
200.000 - 500.000	7	16	30	2.2	4.8	9.0
100.000 - 200.000	21	41	52	2.9	5.5	7.3
50.000 - 100.000	46	58	103	3.1	4.0	6.8
	80	127	198	17.5	32.4	45.2

Quelle: Ministerio dos Transportes, 1981

Tab. 2 Regionale Verteilung der am besten entwickelten Gemeinden/ Städte in Brasilien

Regionen	Gemeinden insgesamt	Verteilung der 500 am besten entwickelten Gemeinden		Verteilung der 500 weniger gut entwickelten Gemeinden
		1976	1980	1980
Norden	153	0	1	27
Nordosten	1375	23	21	255
Südosten	1410	282	276	85
Süden	719	169	182	86
Z. Westen	318	26	20	47
Brasilien	3975	500	500	500

Quelle: Dirigente Municipal Jan. 77 u. Dez. 1980

Tab. 3
Die wichtigsten kommunalen Probleme brasilianischer Gemeinden (Municipios) (in % die Antworten)

Probleme der Gemeinden / Municipios	Brasilien 1973	Brasilien 1977
Defizite der städt. Infrastruktur (Wasser, Abwasser, Energie, Transport, etc.)	57.0	57.2
Stagnation/Rückgang der ökonomischen Basis	12.9	11.7
fehlende Kredite	8.1	9.3
konservative Einstellung in der Bevölkerung	8.6	13.8
Isolierung und Kommunikationsprobleme der Gemeinde	32.1	25.2
fehlende Rohstoffe	17.9	16.7
Konkurrenz der größeren Städte	12.3	20.2
Bevölkerungsrückgang wegen Abwanderung	26.5	26.8
fehlende Fachkräfte	13.6	19.8
Arbeitslosigkeit	34.3	22.4
fehldende Ausbildungsmöglichkeiten	10.6	9.2
fehlende Schulen	21.4	19.4
fehlende moderne Technologien in den wichtigsten ökonomischen Aktivitäten	15.6	23.7
Widerstand der Lokalelite gegen Innovationen	2.5	6.7
unkontrollierbare Faktoren wie Trockenheit, Überschwemmungen, etc.	12.1	11.8

Quelle: IBAM, 1980

Deutlich ist aber auch, daß die Groß- und Mittelstädte an Wachstumsdynamik und an Gewicht im Städtesystem gewonnen haben, dies allerdings oft auf Kosten der Kleinstädte und ländlichen Zentren. Die Frage, wieweit dieses verstärkte Wachstum der MS auf die offizielle Politik und Förderung, und wieweit auf 'natürliche' und spontane Dezentralisierungstendenzen ('polarization reversal') zurückzuführen ist, kann nicht schlüssig beantwortet werden.

Status und Ressourcen der Mittelstädte

Typisch für die Situation der nicht-metropolitanen Städte ist eine oft krasse Diskrepanz zwischen ihren verfassungsmäßigen Rechten und Aufgaben einerseits, und ihrer tatsächlichen Rolle andererseits. Selbst die von den 'Militär-Technokraten' entworfene Verfassung von 1967 räumt den 'Municipios' eine große formale Autonomie ein, gleichzeitig vorenthält eine zentralistische Politik den Gemeinden jedoch die Kompetenzen und Mittel, um diese Rolle auszufüllen (3).
Zahlreiche zentrale, regionale und bundesstaatliche Fonds und Förderprogramme sollen die prekäre Situation der nicht-metropolitanen Städte verbessern. Die meisten dieser Programme vergeben jedoch keine Zuschüsse, sondern Kredite, was im Einzelfall nicht nur zu einer erheblichen kommunalen Verschuldung, sondern auch zu einer extremen Abhängigkeit der MS von zentralen Programmen, Lösungen und Entscheidungen führt.
Aufgrund der schlechten Finanzsituation betreiben viele MS kaum Entwicklungsaufgaben, sondern ziehen sich auf elementare Verwaltungs- und Dienstleistungsaufgaben zurück. Im Zuge der 'politischen Öffnung' ist jedoch eine neue und intensive Diskussion zur Situation und Rolle der 'Municipios' entbrannt, und die Kritik am 'Steuerdespotismus' der Zentralregierung hat Wirkung gezeigt. In diesem Zusammenhang gibt es eine Reihe von Initiativen, die eine bessere Mittel- und Kompetenzausstattung der 'Municipios' zum Ziel haben.

Planungsförderung

Mit "Serfhau" (4) wurde von 1965-75 ein breit angelegter Versuch unternommen, eine 'integrierte lokale Entwicklungsplanung' in einen großen Teil der 4.000 brasilianischen Städte und Gemeinden einzuführen. Hierzu wird festgestellt, daß "Serfhau" das größte und interessanteste Planungs-Förderprogramm Lateinamerikas - und möglicherweise der 3. Welt - war, eine systematische Auswertung der Erfahrungen jedoch niemals erfolgte (5).
"Serfhau" hatte beträchtliche Anfangserfolge, was durch unzählige Pläne und Dokumente belegt wird, die in jener Zeit erstellt wurden. In vielen Varianten stellen die 'Integrierten Lokalen Entwicklungspläne' (6) bis heute in zahlreichen Städten das ausführlichste, wenn auch nicht mehr aktuellste Planungsmaterial dar, und die von "Serfhau" eingeführte Planungskonzeption und -terminologie einer 'integrierten Planung' lebt bis heute fort.
Im Hinblick auf eine dauerhafte Institutionalisierung der lokalen Planung in den nicht-metropolitanen Städten war die "Serfhau"-Bilanz allerdings enttäuschend, dies gilt auch für die Umsetzung der vielen Pläne, die weitgehend nicht erfolgte. Hinzu kamen die zahllosen technischen, institutionellen und lokalpolitischen Probleme, die einer Realisierung der 'integrierten Planung' auf lokaler Ebene entgegenstanden. Entscheidend für den endgültigen Abbruch des Programms waren aber möglicherweise andere Gründe, allen voran die Rivalität zwischen "Serfhau" und der mächtigen Bank für Wohnungsbau/BNH, die das Programm finanzierte, auch wuchsen die Konsequenzen einer breit angelegten lokalen Planung - d.h. die große Zahl der Programm- und Projektvorschläge - weit über jedes finanzierbare Maß hinaus.
Planungsförderung wird heute - wie die MS-Förderung insgesamt - auf allen staatlichen Ebenen, von vielen Entwicklungsorganen und unabhängigen Institutionen (z.B. IBAM) betrieben. Hierbei gibt es die unterschiedlichsten Ansätze, wobei tendenziell zwei Richtungen unterschieden werden können: die 'munizipalistische' und die 'technokratische' Planungsförderung. Die erste bemüht sich vor allem darum, die elementaren Grundvoraussetzungen für eine eigenständige lokale Planung zu schaffen: Stärkung der Lokalverwaltung, Rechtsgrundlagen und Mittelausstattung, bevor die eigentlichen technischen Planungskomponenten (Informationssysteme, Planungsmethodik, etc.) in den Mittelpunkt rücken. Die zweite oder 'technokratische' Richtung zielt vorrangig darauf, schnell und effektiv lokale 'Pläne' zu formulieren, um die zahlreichen zentralen Entwicklungsprogramme zu orientieren und auf lokaler Ebene umzusetzen.

Tab. 4 Meinungsbild der brasilianischen Präfekten hinsichtlich der Probleme ihrer Präfekturen (% die Antworten, wegen Mehrfachnennung über 100%)

Hauptprobleme der Präfekturen	Brasilien 1973	Brasilien 1977
fehlendes Personal	14.3	27.8
Übermaß an Bürokratie	3.6	14.3
'Vetternwirtschaft'	15.7	9.7
Finanzknappheit	79.3	88.8
fehlende Autonomie der Gemeinde	5.5	20.8
Fehlen einer angemessenen Verwaltungsorganisation	41.5	34.3
fehlende Fachkräfte	45.3	42.4
Fehlen guter Beziehungen zur Landesregierung	39.3	22.9
Fehlen guter Beziehungen zur Zentralregierung	25.7	14.4
andere Probleme	2.1	3.0

Quelle: IBAM, 1980

Planung und Pläne in Mittelstädten

In den meisten MS gibt es ein Planungsorgan, zumindest aber Bauämter (Secreta-

Tab. 5 Meinungsbild der brasilianischen Präfekten hinsichtlich der Probleme ihrer Präfekturen (1977 - 80) (% die Antworten)

Hauptprobleme der Präfekturen	Brasilien	Norden	Nordosten	Südosten	Süden	M. Westen
Finanzknappheit	73.5	70.5	74.9	74.4	71.4	69.4
fehlende oder überholte Verwaltungsinstrumente wie Kataster, Karten, örtliches Steuerrecht, Gesetze zur Erschließung und Zonung, etc.	26.7	30.7	21.4	29.9	31.6	29.2
Schwierigkeiten in der Beziehung mit der Landes- od. Zentralregierung	20.1	13.6	21.6	24.5	10.3	23.0
zu viel wenig qualifiziertes Personal in der Präfektur	24.2	14.8	30.6	19.1	22.6	17.7
schlechte Verwaltungsorganisation	31.5	36.4	33.8	25.4	31.9	38.8
Fehlen eines lokalen Planungssystems	35.2	38.2	33.7	32.3	40.9	37.8

Quelle: Dirigente Municipal, Feb. 81

ria das Obras) die auch Planungsfunktionen wahrnehmen. In größeren und anderen Städten sind die Planungsaufgaben verschiedentlich halbautonomen Stiftungen oder Entwicklungsgesellschaften übertragen.
Im Hinblick auf diese kommunalen Planungsorgane kann jedoch festgestellt werden, daß viele 'nur auf dem Papier', nicht aber operativ existieren. Pläne, die von staatlichen Organen und Consultings erstellt wurden, gibt es in den meisten Städten, allerdings wurden diese nur unzureichend oder gar nicht genutzt. Die Situation 'Pläne ohne Planung' kann daher als typisch für die Mehrzahl der MS gelten.
Insgesamt kann davon ausgegangen werden, daß mindestens die Hälfte aller MS kein funktionierendes Planungssystem besitzt. Darüberhinaus haben viele kleine MS (ca. 50.000 - 100.000 EW) überhaupt keine institutionalisierte Planung oder aktuelle Pläne zur lokalen Entwicklung. Diese Proportionen werden umso ungünstiger, je kleiner die Städte sind.
Die regionalen Unterschiede sind auch im Planungsbereich ausgeprägt. Viele Städte des Südens haben eine längere Planungstradition, die im Nordosten weitgehend fehlt. Aber auch im Bundesstaat Sao Paulo - d.h. in der Region mit dem höchsten Entwicklungsstand - haben weniger als ein Drittel aller Städte eine funktionierende lokale Planung.
Die Widerstände und Probleme, die zur Planungsschwäche oder 'Planungsvakuum' in den MS führen, sind zahlreich und komplex:

- o die generelle Verwaltungsschwäche auf lokaler Ebene und die Tradition der Kontrollverwaltung, für die 'Planung' ein neues Konzept ist,
- o das oft ungünstige, von Interessengruppen und patriarchalischen Präfekten geprägte Planungsklima,
- o die ständige Um- und Neubildung von Planungsinstitutionen, die keine Zeit zur Konsolidierung haben,
- o die Fluktuation qualifizierten Personals, das keine attraktiven Arbeitsbedingungen vorfindet,
- o die unklare Kompetenzverteilung und die direkten Interventionen der Zentralregierung, die Unsicherheit darüber schaffen, was lokal geplant werden soll und kann,
- o die grundsätzliche Skepsis vieler Präfekten und Lokalverwaltungen gegenüber 'Planung' bei gleichzeitig minimalem Handlungsspielraum und Fluktuation aller wichtigen Rahmenbedingungen (z.B. Inflation).

Lokale Planung im Bundesstaat Sao Paulo

Aus einer Erhebung in 107 Städten dieses Bundesstaates geht hervor, daß etwa 70% der Städte einen 'integrierten lokalen Entwicklungsplan' (7) besaßen, die Mehrzahl der Städte von diesen Plänen aber keinen Gebrauch machte, d.h. weder Umsetzung noch Fortschreibung betrieb. Die Hauptgründe hierfür waren:

- o die Pläne waren erst am Ende der Amtszeit eines Präfekten fertig, der Nachfolger jedoch an einer Fortführung der 'ererbten' Planung uninteressiert,
- o die rechtliche Absicherung und Fixierung der Pläne wurde nicht betrieben oder gelang nicht,
- o die fehlende öffentliche Beteiligung an der Planung erschwerte die Umsetzung oder machte diese unmöglich.

Generell zeigte sich, daß die Planungsanstrengungen vorrangig 'dem Plan' galten und weniger der Einrichtung ständiger und wirksamer lokaler Planungsprozesse. Zudem blieb 'der Plan' oft nur ein politisches Instrument des jeweiligen Präfekten, spielte aber für die Gesamtverwaltung als längerfristiges Entscheidungsinstrument kaum eine Rolle.

Planungswiderstände resultierten aus der Tatsache, daß die Planung sich nicht 'natürlich' auf lokaler Ebene entwickelt hatte, sondern den nicht-metropolitanen Städten 'von oben' aufgezwungen war. Vielfach produzierten die Städte die Pläne nur, um ihre rechtlichen Verpflichtungen zu erfüllen oder um bestimmte Fördermittel zu bekommen. In anderen Städten fehlten die Mittel, um Planungs-Consultings zu bezahlen, ebenso gab es häufig keine geeigneten lokalen Planungskräfte oder es fehlten einfach alle wichtigen administrativen Voraussetzungen für eine lokale Planung.

Die Analyse der Pläne zeigte, daß die Bestandsaufnahmen und historischen Rückblicke den inhaltsreichsten Teil der Pläne bildeten, während die weiteren Planungsstufen zunehmend schwächer und inkonsistent wurden. Die Pläne zeigten auch eine ausgeprägte 'Sektoralisierung' des Inhalts, was im Widerspruch zum integrierten Planungsansatz stand. Der Planungsschwerpunkt lag generell bei den räumlich-physischen Problemen, allerdings wurden hier oft nur die statischen und städtebaulichen Probleme behandelt, während die Fragen des städtischen Wachstums, der Veränderung und Expansion kaum gestellt wurden.

Im Hinblick auf die ökonomische Entwicklung konzentrierten sich die Pläne vor allem auf 'die Stadt' und 'die Industrie' und schlugen gewöhnlich neue Industriegebiete vor. Nicht-industrielle Aktivitäten sowie die Entwicklung der Landwirtschaft in den nicht-städtischen Gemeindegebieten wurden kaum thematisiert. Im sozialen Bereich beschränkten sich die Informationen und Analysen auf die demografische Entwicklung sowie auf die Erziehung, Kultur und Gesundheit. Darüberhinaus enthielten die Pläne Informationen zur Finanzlage und Verwaltungsorganisation der betreffenden Gemeinden.

Die Planungsziele waren vor allem auf die laufende Amtszeit des jeweiligen Präfekten bezogen, längerfristige Perspektiven wurden kaum entwickelt. Die konkreten Programme und Projekte, die im Plan vorgeschlagen wurden, entsprechen oft nicht den vorangegangenen Analysen und Zielsetzungen, sondern wurden aus anderen und zufälligen Gründen in den Plan aufgenommen. Von den tatsächlich durchgeführten Vorschlägen standen die Maßnahmen im Bereich der sanitären Infrastrukturen (Wasserversorgung, Abwassersysteme) an erster, der Wohnungs- und Städtebau ('Urbanismo') an zweiter und Erziehung sowie Kultur an dritter Stelle.

Insgesamt kommt die Untersuchung zu folgenden Ergebnissen:

- o die Pläne entsprachen in großen Teilen nicht der lokalen Realität, sie enthielten viele undurchführbare Programmvorschläge und berücksichtigten nicht die lokale Mittelknappheit,
- o die ausgeprägte Sektoralisierung der Pläne stand in einem deutlichen Widerspruch zum integrierten Planungsansatz,
- o die Existenz eines Plans sagte nur wenig über die Existenz eines lokalen Planungssystems aus, umgekehrt gab es Städte, die zwar keinen 'Plan', aber ein hinreichend funktionierendes Planungssystem besaßen,
- o die Planungsanstrengungen galten vielfach nur 'dem Plan an sich', um die gesetzlichen Auflagen zu erfüllen, nicht aber dem Aufbau eines lokalen Planungssystems,
- o die Untersuchungen zeigten die Notwendigkeit, die Planungsmethoden zu vereinfachen, die lokale Verwaltung und die Präfekten besser in die Planung einzubeziehen sowie lokale Planungsgruppen aufzubauen,
- o die Erfahrungen zeigten die Unmöglichkeit, das anspruchsvolle Konzept einer 'integrierten Planung' auf lokaler Ebene zu verwirklichen,
- o deutlich wurde die Notwendigkeit, sowohl die Umsetzung als auch die Fortschreibung der Pläne energischer zu betreiben,
- o die vorhandenen Instrumente - z.B. lokale Informationssysteme - wurden nicht effektiv zu Planungszwecken genutzt,
- o die Planungsinhalte beschränkten sich weitgehend auf die räumlich-physischen Aspekte der lokalen Entwicklung, weil Interventionen in soziale und ökonomische Problembereiche von Seiten der Präfekturen nur sehr begrenzt möglich sind.

Die Untersuchung zur Planungssituation in den nicht-metropolitanen Städten im Bundesstaat Sao Paulo kann durch die Ergebnisse anderer Erhebungen in anderen Landesteilen ergänzt werden, wo sich - der entwickelte Süden ausgenommen - die Planungssituation in den MS tendenziell noch kritischer darstellt als im Raum Sao Paulo. So stellte eine IBAM-Untersuchung (8) 1978 fest, daß in einem Drittel aller Städte und Gemeinden des Bundesstaates Rio de Janeiro eine lokale Planung fehlte, einschließlich der elementaren Planungsgrundlage wie Kataster, Karten, Zonungs- und Baugesetze.

Obwohl alle Untersuchungen auf ein erhebliches Planungsdefizit - wenn nicht

'Planungsvakuum' - in der Mehrzahl der nicht-metropolitanen Städte hinweisen, so zeigen sie aber auch, daß es durchaus Städte mit entwickelten Planungssystemen gibt (9). Eine weitere kleine Städtegruppe ist dabei, alternative und innovative Planungspraktiken zu entwickeln, die in der brasilianischen 'Planungsszene' viel diskutiert werden (10). Einige Merkmale dieses neuen oder alternativen Planungsstils sind:

- o die nahtlose Integration der institutionalisierten lokalen Planung mit den vielfältigen Beteiligungsformen der Bevölkerung,
- o die Aufteilung des Gemeindegebietes in Nachbarschaften, Bezirke und Teilgebiete, deren organisierte Bevölkerung Träger einer dezentralen und partizipativen Planung ist,
- o die Herausbildung extrem praxis- und problemorientierter Planungsansätze, die sich erheblich von den offiziellen und konventionellen Ansätzen unterscheiden,
- o die Konzentration der Planung auf solche Problembereiche, die von der zentralen Politik übergangen und vernachlässigt werden: Eindämmung der städtischen und ländlichen Armut, Grundversorgung der einkommensschwachen Bevölkerung, Entwicklung der ländlichen Gemeindegebiete, stärkerer Einbezug ökologischer Aspekte in die Planung, u.a.

Schlußfolgerung und Thesen

Im Zusammenhang mit den MS kann festgestellt werden, daß es keinen Mangel an Plänen, Programmen und Maßnahmen für diese Städtegruppe gibt, die von regionalen oder zentralen Trägern erstellt und in die MS hineingetragen werden. Das kritische Defizit liegt jedoch bei einer eigenständigen Planung in den MS, die bis jetzt nur ausnahmsweise oder in rudimentären Ansätzen entwickelt ist.

Die großen Probleme, die sich aus der internen Planungsschwäche der MS ergeben, liegen zusammengefaßt im folgenden:

- o die interne Planungsschwäche der MS stellt ein entscheidendes Hindernis für die Umsetzung der nationalen und regionalen Entwicklungspolitik dar, soweit sich diese auf die MS richtet,
- o die interne Planungsschwäche der MS verhindert die Lösung vieler lokaler Probleme, insbesondere solcher, die von der zentralen Politik vernachlässigt oder übergangen werden,
- o die interne Planungsschwäche der MS zementiert die zentralistischen Abhängigkeiten und Interventionen, weil keine originären lokalen Vorschläge und Forderungen entwickelt und gegenüber höheren Instanzen durchgesetzt werden.

Im Zusammenhang mit dem letztgenannten Punkt wird deutlich, daß die Planung in MS nicht nur funktional als 'Transmissionsriemen' zur Umsetzung regionaler und zentraler Politik gesehen werden kann, sondern daß sie darüberhinaus ein wichtiges politisches Instrument darstellt, mit dem die traditionell schwächste Verwaltungs- und Planungsebene - die 'Municipios' - sich gegenüber den höheren Instanzen Gehör verschaffen sowie qualifizierte Forderungen stellen und durchsetzen können.

Die paradoxen Anstrengungen der Zentralregierung, die Dezentralisierung durch zentrale Programme voranzutreiben, haben möglicherweise im Planungsbereich einen ebenso begrenzten Erfolg wie in anderen Bereichen.

Diese Programme sind notwendigerweise von zentralen Zielen und Interessen durchdrungen und beschränken sich zumeist auf die Delegation begrenzter Aufgaben und Funktionen, ohne jedoch die umfassende zentralistische Kontrolle über Macht- und Ressourcenverteilung spürbar zu lockern. Aus diesem Grund bleibt die 'von oben' initiierte lokale Planung oft nur eine formale Geste, die wenig substanzielle Ergebnisse für die lokale Entwicklung hervorbringt.

Erfolgsversprechender sind möglicherweise die Ansätze einer 'horizontalen' Planungsförderung, d.h. einer Planungskooperation zwischen mehreren Städten mit vergleichbarer Problemlage. Hierdurch können pragmatische Planungsansätze entwickelt und Planungsressourcen mobilisiert werden, die einer einzelnen Stadt verschlossen bleiben. Darüberhinaus gilt der Grundsatz 'Organisation als wichtigste Ressource der Armen' nicht nur für die Bevölkerung, sondern auch für die strukturschwachen nicht-metropolitanen Städte und Gemeinden, die sich durch 'Assoziationen' oder Zusammenschlüsse sonstiger Art möglicherweise eine bessere Position in der nationalen Politik und Mittelverteilung 'erobern' können (11).

Die Planung in MS sollte grundsätzlich als eine - wenn auch nicht notwendigerweise 'integrierte' - kommunale Gesamtplanung gesehen werden, weil der Planungsauftrag neben 'der Stadt' oder 'Zona Urbana' immer auch die oft großen ländlichen Gemeindegebiete mit einschließt (12). In diesem Zusammenhang sind Begriffe wie 'Mittelstadt', 'Stadtplanung', 'Urban Management' u.a. möglicherweise geeignet, die Weichen der Planung falsch zu stellen, d.h. diese in eine einseitig stadtorientierte Richtung zu lenken. Dies ging nicht nur an wesentlichen kommunalen Planungsaufgaben zumindest der 'solitären' MS vorbei, sondern setzt auch in gewisser Weise die Tradition des 'Urbanismo' ungebrochen fort. Die Planungsschwäche oder das 'Planungsvakuum' in den MS erscheint im Licht der vorliegenden Analysen nicht als ein spezifisches Verwaltungs- und Management-Problem, das durch einen gezielten Know-How- und Planer-Transfer relativ schnell beseitigt werden könnte, sondern als ein typisches komplexes Entwicklungsproblem mit z.T. tiefreichenden politischen, institutionellen und technischen Ursachen. In anderen Worten: das Planungsproblem in den MS muß 'ganzheitlich' gesehen und angegangen werden, wobei klar erkannt werden muß, wo die wirklich kritischen Defizite der lokalen Planung liegen. Hiernach entscheidet sich, ob eine technische, methodische, institutionelle oder andere Planungsförderung prioritär ist, oder ob etwa eine generelle lokalpolitische Innovation eingeleitet werden muß, bevor an 'Planung' gedacht werden kann.

Anmerkungen:

(1) Als 'Mittelstädte' gelten in Brasilien häufig Städte der Größe 50.000 - 250.000 EW. Die Zahl 110 bezieht sich ausschließlich auf 'isolierte' oder 'solitäre' MS, d.h. schließt solche MS, die Teil von metropolitanen Regionen sind, aus. Darüberhinaus sind die brasilianischen Begriffe für 'Mittelstadt' (cidade media, centro intermediario, cidade de porte medio, etc.) ebenso vielfältig wie die Größenbestimmung, die zwischen 20.000 und 500.000 EW liegt.

(2) Z.B. für den Zuckerrohranbau zur Alkoholgewinnung im Rahmen des nationalen Energieprogramms.

(3) Von den gesamten Steuereinnahmen der öffentlichen Hand entfallen auf die Zentralregierung ca. 60%, auf die Bundesstaaten ca. 35% und auf die Städte und Gemeinden ca. 5%.

(4) "Serfhau"- Servico Federal de Habitacao e Urbanismo

(5) Vgl. z.B. Rivkin, M.D.: Land Use and the Intermediate Size City, New York, 1976, S. 82

(6) PDLI - Plano de Desenvolvimento Local Integrado

(7) PDDI - Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado.
Dieser Abschnitt gibt die Ergebnisse einer Erhebung wieder, die im Dirigente Municipal, Vol. VIII, No. 6 (Jan. 77) veröffentlicht wurde.

(8) Siehe Dirigente Municipal, Jan./Feb. 81, S. 20

(9) In dieser Hinsicht werden oft Curitiba, Porto Alegre, Riberao Preto und andere Städte genannt, die allerdings alle im 'reichen' Süden/Südosten liegen und Großstädte bzw. metropolitane Regionen sind.

(10) Bekanntgeworden sind vor allem Lages (SC), Piracicaba (SP) und Boa Esperanza (ES). Siehe z.B. 'Anais do Seminario Desenvolvimento Urbano', Brasilia, Sept. 81, Revista Espaco + Debate, Ano 1, No. 3, Sao Paulo, 1981, Moreira Alves, M.: A Forca do Povo - democracia participativa em Lages, Sao Paulo, 1980.

(11) Gemeindeverbände (Associacoes dos Municipios), die auch Planungshilfe betreiben, gibt es vor allem in den Bundesstaaten Minas Gerais und Santa Catarina.

(12) z.B. hat die 'Mittelstadt' Lages (SC) eine Gesamtbevölkerung von ca. 180.000 EW, von denen ein Drittel in den ländlichen Gemeindegebieten lebt. Die Gesamtfläche dieses 'Municipios' - und damit auch das Planungsgebiet - umfaßt ca. 7.100 qkm.

Bernd D. Ciecior

Zur Mittelstadtentwicklung und Planung in Venezuela *

1. Urbanisierungsprozeß und Städtehierarchie

Venezuela war bis in die 30er Jahre ein Agrarland, in dem 75% der Gesamtbevölkerung in ländlichen Gebieten lebten. Heute lebt der gleiche Anteil der Bevölkerung in Städten, sodaß Venezuela zu den Ländern mit der höchsten Urbanisierungsrate gehört.

Dieser rasche Urbanisierungsprozeß hat verschiedene Ursachen:

- o die Erschließung der Erdölvorkommen im Westen des Landes und die entsprechende Herausbildung der Entwicklungsachse Caracas-Maracaibo,
- o die Industrialisierung des Landes, die verstärkt Mitte der 40er Jahre einsetzte,
- o die Demokratisierung und die Entwicklung der privaten Wirtschaft, sowie die massiven staatlichen Investitionen in den Straßen- und Wohnungsbau.

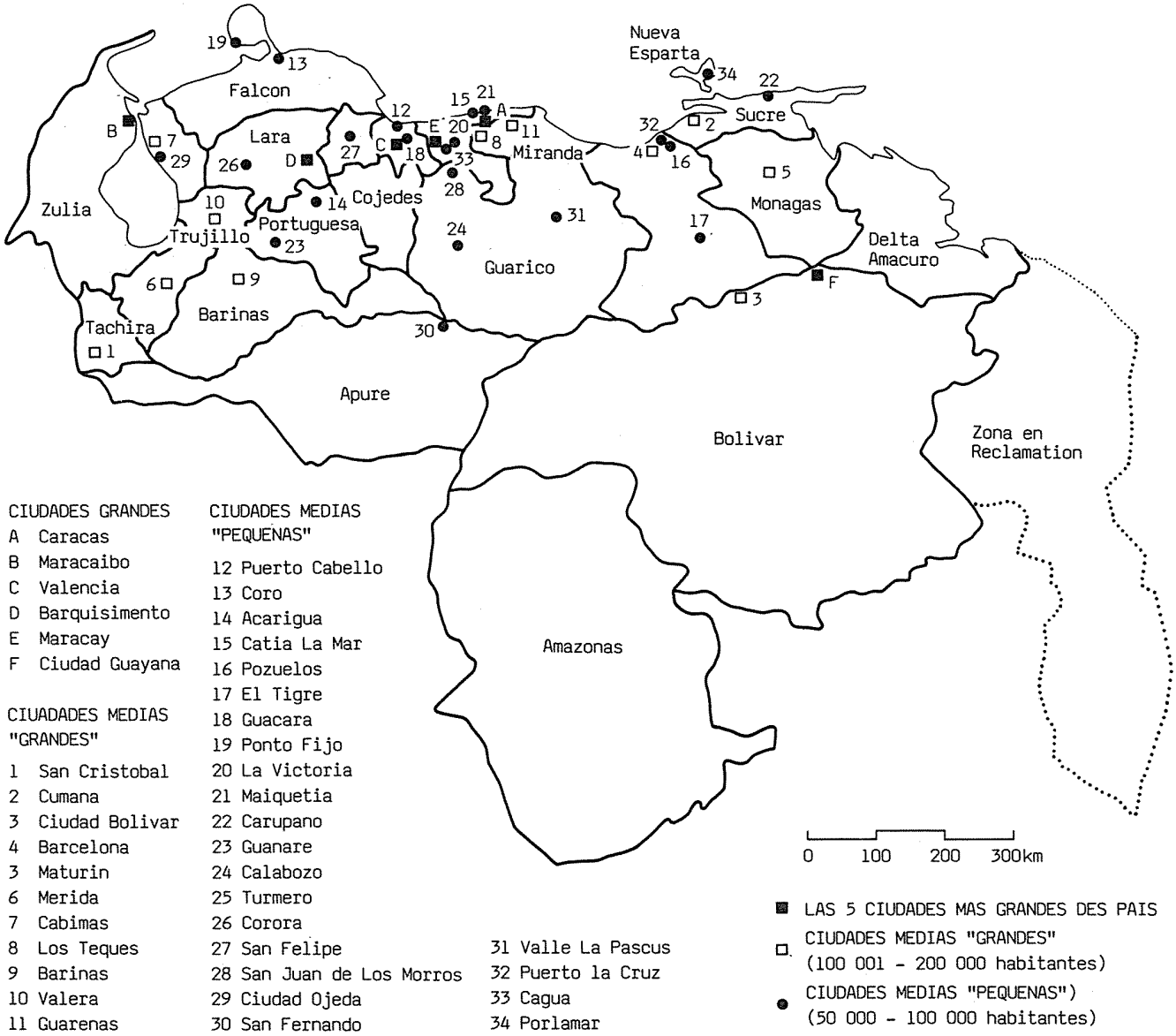
Die Urbanisierung verlief nicht gleichförmig, sondern nach zeitlichen Perioden und auch nach Stadttypen verschieden schnell, so wuchsen etwa die Großstädte (über 100.000 EW) am schnellsten zwischen 1961 und 1971.

Bis zum Ende der Regierung Gomez (1941) erhielt sich im wesentlichen das aus der Kolonialzeit überkommene Städtesystem (siehe Karte). Durch neue wirtschaftliche Aktivitäten sowie durch die interne und externe Migration expandierte dieses Städtesystem in der Folge jedoch schnell, um schließlich ca. 65 Städte mit mehr als 20.000 EW. zu umfassen. In diesen urbanen Zentren lebten 1984 etwa 10 Mio. bei einer Gesamtbevölkerung von 16 Mio., und in den Städten über 100.000 EW. lebten 8,4 Mio.. Die Vorrangstellung der Hauptstadt Caracas ist deutlich, ihr 'Vier-Städte-Index' allerdings liegt etwas unter dem vergleichbarer lateinamerikanischer Länder (1,8).

Das System der Kolonialstädte wurde im wesentlichen durch zwei große Entwicklungsachsen verändert: die 'Westachse' Caracas-Maracaibo und die 'Ostachse' Caracas-Ciudad Guayana. Hohe Siedlungsdichten wurden vor allem in den metropolitanen Regionen erreicht, während einige traditionelle Verwaltungszentren (z.B. Merida, San Cristobal) im Wachstum zurückblieben. Geringfügig zugenommen an Bevölkerung haben die touristischen Zentren Carupano und Porlamar auf der Insel Magarita.

Den 5 Metropolitanen Regionen (Caracas, Maracaibo, Valencia, Barquisimeto und Maracay) folgt an Bedeutung der Ent-

Das Venezolanische Städtesystem



wicklungspol Ciudad Guayana, der in der Städtehierarchie eine Sonderstellung einnimmt. Hierauf folgen 11 große (100.000 - 200.000 EW.) und 23 kleine (50.000 - 100.000 EW.) Mittelstädte, und auf diese 43 Kleinstädte (20.000 - 50.000 EW.).

Nach qualitativen Merkmalen unterschieden können etwa folgende Mittelstadttypen identifiziert werden:

- o ländliche (Entwicklungs-) Zentren (z. B. El Tigre),
- o Verkehrsknoten (z.B. Valle de la Pasqua),
- o Verwaltungszentren (z.B. Ciudad Bolivar),
- o Tourismuszentren (z.B. Carupano),
- o Sub-Zentren der Metropolitanen Regionen (z.B. Los Teques),
- o Industriestädte (z.B. Valera).

Einige der Probleme, von denen auch die Mittelstädte in unterschiedlichem Maß betroffen sind, können wie folgt benannt werden:

- o Einkommen: 60% aller städtischen Lohnempfänger erhalten weniger als den staatlichen festgelegten Mindestlohn. Die offene Arbeitslosigkeit beträgt 18%, hinzu kommt die verdeckte Arbeitslosigkeit bzw. Unterbeschäftigung.
- o Ernährung und Gesundheit: Die Ernährung auf dem Lande und in ländlichen Zentren liegt unter dem Normbedarf, sodaß insbesondere viele Kinder Ernährungsmängel aufweisen. Die Gesundheitssituation wird durch schlechte sanitäre Verhältnisse sowie durch den Mangel an Gesundheitseinrichtungen verschärft. Gleichzeitig gibt es ein gut entwickeltes privates Gesundheitssystem, das allerdings nur 5-8% der Bevölkerung zugänglich ist.
- o Erziehung: Es gibt ein obligatorisches und weit verbreitetes Primarschulsystem, das allerdings eine hohe Abbrecherrate aufweist. Prekär ist die Versorgung mit Sekundarschulen, ebenso mit weiterführenden oder berufsspezifischen Schulen.
- o Wirtschaft: Es dominiert in den Mittelstädten der tertiäre Sektor, dem eine strukturschwache und nur wenig dynamische Industrie gegenübersteht. Ausdruck der Strukturschwächen im formellen Sektor ist die überproportionale Entwicklung des informellen Sektors, in dem ein großer Teil der Beschäftigten ein geringes und unsicheres Einkommen erzielt. Generell steigt der Anteil des primären Sektors in den kleinen Mittelstädten an, dies zu Lasten des tertiären Sektors.

2. Stadtentwicklungspolitik und Mittelstadtprogramme

Mit der Gründung der 'Comision Nacional de Urbanismo' (1945) wurde die Stadtplanung offiziell in Venezuela eingeführt, wobei die Zentralregierung stets eine bestimmende Rolle beanspruchte. Dies vor allem deshalb, weil die Stadtplanung als Instrument der staatlichen Ausgaben- und Investitionspolitik adoptiert wurde. Die Stadtentwicklung insgesamt sowie die Stadtplanung hatte (und hat) sich dem nationalen Interesse sowie zentralen Normen und Richtlinien unterzuordnen.

Das schnelle städtische Wachstum und die Metropolisierung war von so hohen Kosten begleitet, daß Mitte der 70er Jahre erste Ansätze für eine Gegensteuerung konzipiert wurden. Das Gesetz für eine 'territoriale Ordnung' enthält einige Dezentralisierungsziele, und ergänzt wird diese 'inter-urbane' Stadtentwicklungspolitik durch ein Gesetz zur 'Organisation der Gemeinden', das allerdings bisher relativ unverbindlich geblieben ist.

Die Stadtentwicklungspolitik ist relativ wirkungslos geblieben, dennoch wird auch weiterhin an einem wesentlichen Ziel - der Förderung von nicht-metropolitanen Städten - festgehalten. Dies vor allem unter dem Aspekt der Wirtschaftsförderung (Landwirtschaft, Tourismus, Industrie), aber auch unter dem Aspekt der Dezentralisierung. Die erklärten Dezentralisierungsziele sind:

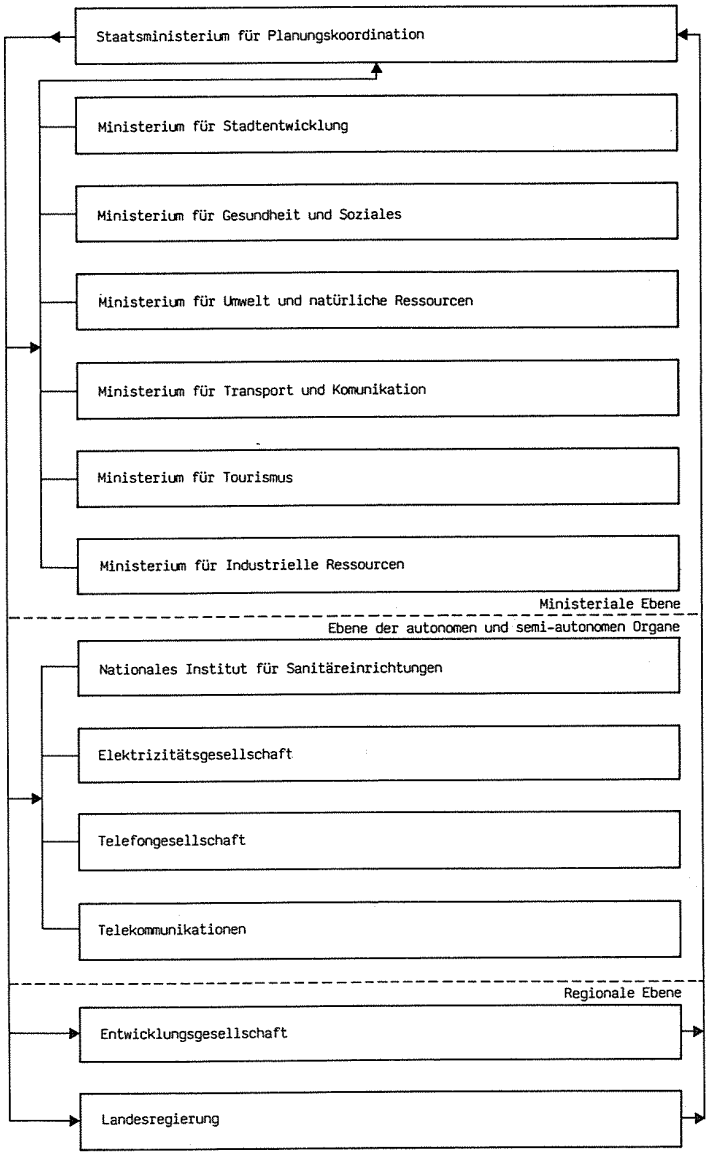
- o Entwicklungskontrolle der zentralen Küstenregion,
- o Kontrolle der Entwicklung der 5 größten städtischen Agglomerationen,
- o Förderung der Städte mit 50.000 - 100.000 Einwohnern.

Dies beinhaltet auch eine Mittelstadtpolitik, wobei jedoch deren Ziele nur wenig spezifiziert werden.

3. Mittelstädte: Externe Planung und Planungsträger

Das Grundgesetz Venezuelas enthält umfassende Vollmachten für die Stadtverwaltungen, real bestimmen jedoch zentrale Instanzen weite Bereiche der lokalen Entwicklung. Hier ist vor allem das Ministerium für Stadtentwicklung (Mindur) zu nennen, das Bauleitpläne etstellt und entsprechende Bewilligungen erteilt. Unterstützt wird das Ministerium durch eine Reihe nachgeordneter Organe, etwa Fundacomun, das die Städte technisch und finanziell unterstützt, sowie Fondur, das in der Bodenpolitik eine Rolle spielt. Folgende Ministerien haben zusätzliche Kompetenzen in der Stadtplanung:

PLANUNGSORGANE FÜR MITTELSTÄDTE IN VENEZUELA (EXTERNE PLANUNGSTRÄGER)



- o das Ministerium für Transport und Kommunikation (MTC),
- o das Ministerium für Umwelt und natürliche Ressourcen (MARNR),
- o das Ministerium für Gesundheit und Soziales (MSAS),
- o das Ministerium für Inneres (MRI),
- o das Ministerium für Energie und Bergbau (MEM), u.a.

Eine wichtige Rolle nimmt das Staatsministerium des Präsidenten (Cordiplan) ein, weil es die Aktivitäten aller anderen Ministerien koordiniert und für die Stadtplanung ebenfalls Kompetenzen besitzt.
Wie in ganz Lateinamerika, so haben auch in Venezuela staatliche und para-staatliche Entwicklungsorgane eine große Bedeutung für die Städte. Das 'Institut für den Wohnungsbau' (Inavi) führt Wohnungsbauprogramme durch, das Institut für Sanitäre Infrastrukturen (Inos) ist für die Wasserversorgung und Abwassersysteme zuständig und Cadafe für das Telefonnetz und andere Kabelverbindungen. Auf nationaler Ebene wird versucht, der Fragmentierung der Kompetenzen durch interministerielle Ausschüsse entgegenzuwirken.
Auch auf der Ebene der Bundesstaaten gibt es zahlreiche Instanzen und Organe, die in die Stadtentwicklung intervenieren. Hinzu kommen die regionalen Entwicklungsgesellschaften wie die für das venezolanische Guayana, die Anden, die Llanos und andere. Alle diese Instanzen und Organe sind mehr oder weniger auch in der Mittelstadtentwicklung und -planung tätig, dies gilt insbesondere für spezielle Unternehmen zur Stadtentwicklung, die in einigen Fällen gegründet wurden (z.B. für die Region Guayana).

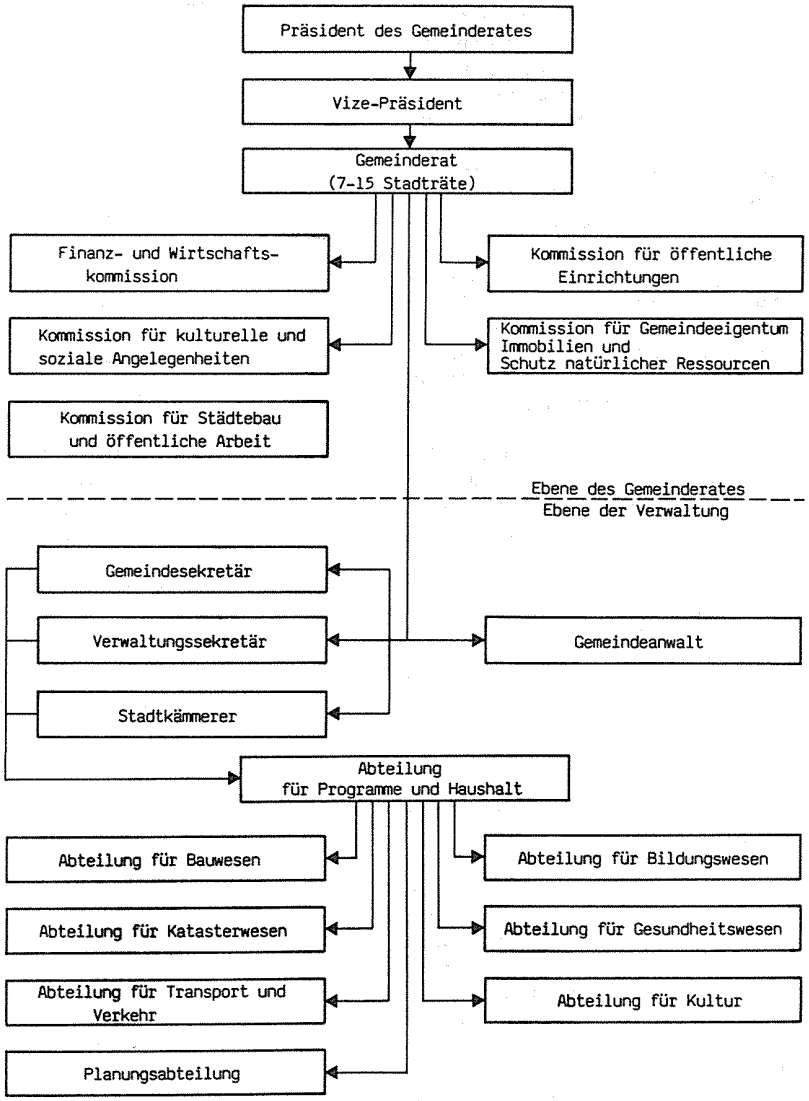
4. Mittelstädte: Interne Planung und Planungsträger

Ein oder mehrere 'Municipios' haben eine Stadtverwaltung, dem der 'Concejo Municipal' vorsteht. Dieser Gemeinderat wählt einen Präsidenten, der jedes Jahr in seinem Amt bestätigt werden muß. Aus dem Gemeinderat wird die 'Junta Comunal' gebildet, die für die verschiedenen Bereiche der Verwaltung zuständig ist.
Planungsabteilungen gibt es lediglich in einigen großen Mittelstädten, die gelegentlich durch spezialisierte Wohnungsbaugesellschaften ergänzt werden. Die üblichen Planungsinstrumente sind der 'Integrierte Stadtentwicklungsplan' und der 'Flächennutzungs- oder Zonungs-Plan', die beide jedoch von zentralen Instanzen (Mindur) formuliert werden. Die Anregungen und Vorschläge der Lokalverwaltung müssen so große Umwege über zentrale Entscheidungsebenen machen, bevor sie in die Pläne aufgenommen werden.
Die Lokalverwaltungen können aufgrund beschränkter personeller und finanzieller Ressourcen lediglich reagieren, und kaum agieren. Verstärkt wird diese 'defensive Planung' noch durch die Charakteristik der Zonungs-Pläne, die sich zur Kontrolle der bebauten, kaum aber der unbebauten Flächen eignen.
In der Praxis ist das lokale Planungssystem nur wenig operational. Die Schwachstellen der Gesetzgebung und starke private Interessen unterlaufen häufig die längerfristigen Planungsabsichten, wozu auch verschiedenen Sonderregelungen dienen, wie etwa vorläufige Nutzungsrechte, Landtausch und -abtretungen.
Die zentralen Normen für die Stadtplanung enthalten kaum partizipative Elemente, dies weder im Hinblick auf die Stadtverwaltungen noch für die breite Öffentlichkeit. Auch fehlen präzise Verfahrensregelungen zur Kontrolle der Normen und der Planungsumsetzung auf lokaler Ebene, wodurch viele Planungen 'im Sande verlaufen'.

5. Planungsförderung: Probleme und Notwendigkeit

Auch in Venezuela kann festgestellt werden, daß der Entwicklungsstand der Planung in der Zentrale weit fortgeschritten ist, die lokale Ebene an dieser Planung aber nur passiv beteiligt ist, indem sie weitgehend Empfänger zentral erstellter Pläne, Programme und Projekte ist. In Venezueal ist die lokale Planungssituation dadurch gekennzeichnet, daß es zwar viele 'Pläne', kaum aber eine eigenständige lokale 'Planung' gibt.
Die Lokalverwaltungen können die zentral erstellten Pläne zwar durch eigene Vorschläge beeinflussen, haben aber keine praktische 'Planungshoheit' für wichtige lokale Entwicklungsbereiche. Das Gleiche gilt im Hinblick auf die anderen externen Planungsträger, etwa die Fachministerien, die bundesstaatlichen und regionalen Entwicklungsorgane.
Die extern erstellten Fach- und Teilpläne erweisen sich vor Ort als wenig koordiniert und harmonisiert, was auf die dringende Notwendigkeit hinweist, sowohl auf zentraler als auch auf lokaler Ebene Planungskapazitäten zu schaffen, die zur Koordination und Lenkung der vielen isolierten (oder kontradiktorischen) 'Planungsinseln' eingesetzt werden können. Es ist klar, daß hierbei der Lokalverwaltung eine entscheidende Rolle zufällt, die bis jetzt allerdings in keiner Weise institutionell geschaffen oder gesichert ist.
Die Notwendigkeit der Stärkung lokaler Planungskapazitäten in den Mittelstädten

AUFBAU DER STADTVERWALTUNG IN VENEZUELA
(INTERNE PLANUNGSTRÄGER)



wird auch im Hinblick auf viele andere der angesprochenen Probleme deutlich. Die weitgehend 'defensiven' oder 'reaktiven' Aktivitäten der Lokalverwaltungen reichen nicht aus, um die wachsenden Entwicklungsprobleme ihrer Städte zu lösen. Hierzu gehört ein aktiver und zukunftsgerichteter Planungsansatz, der entsprechende lokale Planungskapazitäten voraussetzt, aber auch die Schaffung wirksamer Durch- und Umsetzungsinstrumente für die lokale Planung. Dies bezieht sich auf geeignete Plantypen, auf die Entwicklung lokaler und 'angepaßter' Normen, einfache Planungsmethoden und -techniken sowie wirksamer Rechts- und Kontrollinstrumente.

Die Kapazität der lokalen Planung bleibt vielfach hinter der Planungseffizienz der privaten Investoren zurück, was diesen die Möglichkeit verschafft, die öffentliche Planung zu 'überholen', zu verändern oder zu unterlaufen. Auch hier gelten die gleichen Forderungen nach einer Stärkung der lokalen Planungskapazität sowie nach einer besseren Absicherung und Verbindlichkeit der öffentlichen Planung.

Das lokale Planungssystem kann durch institutionelle, technische und rechtliche Maßnahmen wesentlich gestärkt werden, entscheidend bleibt jedoch die praktische Einlösung der Verfassungsforderung, nach der die Stadtplanung allen Venezolanern verbesserte Lebensbedingungen eröffnen soll. Das Schlüsselwort hierzu heißt 'öffentliche Beteiligung', die jedoch traditionell in dem zentralistischen Planungs- und Verwaltungssystem nur schwach entwickelt ist. Ohne eine breitere öffentliche Partizipation kann jedoch nicht erwartet werden, daß bestimmte Fehlfunktionen der lokalen Planung - etwa die einseitige Begünstigung einkommensstarker Gruppen und Investoren - abgebaut werden können. Deshalb werden zunehmend auch von den venezolanischen Planungskritikern Reformen zur Stärkung und Absicherung einer Bürgerbeteiligung an der Planung verlangt.

Wie die Planerstellung, Programmformulierung und Projektierung so ist auch die staatliche Planungsförderung einseitig von der vertikalen Intervention der Zentralregierung bestimmt. Diese orientiert sich vorrangig an der Notwendigkeit, die Rationalität und Effizienz der staatlichen Investitions- und Förderprogramme zu steigern, weniger aber an den authentischen Problemlagen und Forderungen der Mittelstädte. Konkret betrifft dies die praktischen Probleme einer koordinierten Infrastrukturerstellung, die Dimensionierung von Versorgungseinrichtungen, u.a.. Die zunehmende Knappheit öffentlicher Mittel verstärkt den Planungsdruck auf allen Ebenen, um Verschwendung und Ineffizienz zu beseitigen, und es ist klar, daß hierbei die Prioritäten zunächst auf zentraler und weniger auf lokaler Ebene liegen.

Die bisherigen Erfahrungen mit der Planungsförderung legen die Schlußfolgerung nahe, daß die Anstöße zur Stärkung der lokalen Planung nicht nur 'von oben', sondern auch von anderer Seite erfolgen müssen, etwa durch eine 'horizontale' Planungskooperation der betroffenen Städte untereinander sowie durch wesentliche Veränderungen des lokal-politischen 'Planungsklimas' in den einzelnen Mittelstädten.

Anmerkung

* Dieser Text ist parallel zu einem Forschungsprojekt entstanden, daß von der DFG finanziert am Institut ORL der Universität Karlsruhe seit Januar 1985 durchgeführt wird.

Literaturhinweise:

Fossi, Victor: Desarrollo urbano y vivienda - la desordenada evolucion hacia un pais de metropolis, in: Naim u.a., El Caso Venezuela, Caracas, 1984.

Cunill Grau, Pedro: Un espacio geografico de immensas posibilidades, in: El Caso Venezuela, ...

Bautista Urbaneja, Diego: El sistema politico - como funciona la maquina de procesar decisiones, in: El Caso Venezuela, ...

Cova, Antonio u.a.: La administracion publica - otra forma de ver a una villana incomprendida, in: El Caso Venezuela, ...

Lares, Omer u.a.: Tipologia, instrumentos y procedimientos para la aplicacion de planos de desarrollo urbanistico, Caracas, 1980.

Gomez Navas, Oscar: Administracion municipal y urbanizacion en Venezuela, Caracas, 1983.

Fundacomun: Manual del Concejal, Caracas, 1979.

Macris, Antonio J.: Texto ordenado de la legislacion urbanistica de Venezuela, Caracas, 1980.

Ocei: Primer mensaje del Presidente de la Republica, Caracas, 1984.

Castellano, Hercilio: Investigacion sobre los problemas de concentracion y dispersion en el ordenamiento territorial en Venezuela, Caracas, 1985.

CVG: Informe 1980/1983, Caracas, 1984.

Eßer, Klaus: Lateinamerika, Industrialisierungsstrategien und Entwicklung, Frankfurt/M., 1979.

MRI: Desarrollo Regional, nuestro aporte y participacion, Caracas, 1983.

Brodach/Gaul/Kreklau

Wege ins Ausland

Ein Ratgeber für Ausbildung, Beruf und Freizeit im Ausland

4. erweiterte und überarbeitete Auflage
1985, 254 Seiten
DIN A 5, broschiert, DM 29,80
ISBN 3 8039 0310 6

Über die bestehenden Programmankündigungen einzelner Institutionen hinaus zeigen die Verfasser mit der vorliegenden Schrift die Vielfalt der Wege ins Ausland auf und dokumentieren, daß es für jeden Interessenten Programme, Stipendien und andere Förderungsmöglichkeiten für Auslandsaufenthalte gibt. Diese reichen vom Ferienaufenthalt für Schüler über das Berufspraktikum und die Berufstätigkeit im Ausland bis hin zum Forschungsaufenthalt für Wissenschaftler in aller Welt.

Das klar gegliederte Werk läßt jeden Interessenten leicht seinen Weg in das Land seiner Wahl finden und gibt ihm Hinweise für weitere Informationen und praktische Hilfen zur Realisierung.

Autoren

Dr. H. Georg Brodach, Bundesverband der Deutschen Industrie

Ass. Hartmut Gaul

Dr. Carsten Kreklau, Bundesverband der Deutschen Industrie

Wer?
Das Werk gibt einen Überblick über die Zielgruppen der bestehenden Förder- und Stipendienprogramme für Auslandsaufenthalte.

Was?
Gefördert werden Schüleraustausch, Ferienpraktika, Sprachlehrgänge, Studien- und Forschungsaufenthalte, berufliche Fortbildung, soziale Hilfsdienste und Universitäts- sowie Städtepartnerschaften.

Durch wen?
In einem ausführlichen Programmteil werden über 100 fördernde Institutionen aufgeführt, an die man sich wenden kann. Die Bandbreite reicht von privaten Vereinen über Stiftungen bis hin zu offiziellen Institutionen und den öffentlichen Händen.

Wohin?
Programme gibt es für nahezu sämtliche Länder der Welt. Die Kriterien sind sowohl geographisch als auch berufsbezogen und an Sprachräumen orientiert.

Wie?
Weitere Einzelheiten zu Bewerbung und Durchführung sind dem ausführlichen Programmteil zu entnehmen. Darüber hinaus werden Anregungen und Übersetzungshilfen für Bewerbungsschreiben geliefert.

Inhalt:
Unter anderem werden dargestellt:

Die Bedeutung von Auslandserfahrungen

Orientierungshilfen für Auslandsaufenthalte

über 100 Einzelprogramme für

- Schüler
- Auszubildende
- Au-Pair
- Praktikanten
- Fachkräfte, Spezialisten
- Studenten
- Doktoranden
- Hochschulabsolventen/Akademiker
- Nachwuchswissenschaftler
- Hochschullehrer

Integriertes Auslandsstudium

Studium an Partnerhochschulen

Stiftungen

Städtepartnerschaften

Auslandshandelskammern

Deutsche Schulen im Ausland
Zentrale Institutionen für die Arbeitsvermittlung ins Ausland

Deutsche Auslandsvertretungen

Bundesakademie für öffentliche Verwaltung

Bundesverwaltungsamt

Musterbriefe und Vokabularium

Weltforum Verlag
Weltforum Verlagsgesellschaft mbH für Politik und Auslandskunde
Marienburger Straße 22 · D-5000 Köln 51 (Marienburg) · Telefon (0221) 37695-0

Martina Craemer / Ingrid Schwoerer

Ansätze zur integrierten Mittelstadtförderung in der Dominikanischen Republik - ein Projektvorschlag

Urbanisierungsprozesse

Innerhalb von zwei Jahrzehnten hat die Dominikanische Republik einen rapiden Urbanisierungsprozess durchgemacht. Von den 5,65 Millionen Einwohnern lebten 1981 51,9% in Städten - dagegen betrug der Anteil der städtischen Bevölkerung 1960 nur ca. 30%. Die Wachstumsrate der städtischen Bevölkerung liegt jährlich bei 5,2%, während die Gesamtbevölkerung um 2,92% zunimmt und das Bevölkerungswachstum ländlicher Gebiete nur 0,9% jährlich beträgt.
Fast ein Viertel der Gesamtbevölkerung lebt in der Hauptstadt Santo Domingo, die zweitgrößte Stadt Santiago de los Caballeros hat ca. 288 000 Einwohner. Alle weiteren Städte haben weniger als 100 000 Einwohner.
Nach den offiziellen Planungsunterlagen von ONAPLAN (1) werden alle Städte zwischen 20000 und 100000 Einwohnern als "Mittelstädte" klassifiziert. Dies sind 19 Städte. 1981 hatten 30 Städte des Landes mehr als 10 000 Einwohner, während dies 1920 nur drei Städte waren.
Die Anziehungskraft von Santo Domingo scheint ungebrochen zu sein. Die Hauptstadt ist Spitzenreiter der Bevölkerungszunahme mit einen jährlichen Wachstum von 5,5 Prozent. Die Ursachen für die Land - Stadt - Wanderung sind wie in anderen Entwicklungsländern auf die Grundbesitzverhältnisse auf dem Land, die mangelnden Einkommensmöglichkeiten, der fehlenden sozialen Infrastruktur und der allgemeinen Stagnation des ländlichen Produktionssektors zurückzuführen. Die Mittelstädte stellen im Abwanderungsprozess aus den ländlichen Gebieten oft nur eine Etappe auf dem Weg zur Hauptstadt dar, da sich in den mittleren Städten die Hoffnungen, in der Nähe der Heimatdörfer Arbeit zu finden, oft nicht erfüllen.

Ziele der Mittelstadtförderung

Von einer Verstärkung der urbanen Funktion der Mittelstädte und einer besseren Versorgung der ländlichen Gebiete durch diese Zentren erhofft man sich langfristig eine Änderung des Wanderungsverhalten der Bevölkerung zugunsten dieser Städte. Im Mittelpunkt der Betrachtung steht die Erhöhung der wirtschaftlichen beschäftigungswirksamen Kapazitäten und der Ausbau der Infrastruktur. Die nationale Entwicklungsplanung führt folgende Ziele auf (2):

- Integration marginaler Beschäftigungsgruppen in den Arbeitsmarkt;
- Verbesserung der Einkommensmöglichkeiten und der Beschäftigung im produktiven Sektor ländlicher Gebiete;
- Anhebung der Investitionen in die ländliche soziale Infrastuktur mit dem Ziel, auf nationaler Ebene ein Gleichgewicht herzustellen;
- Verbesserung der Lebensbedingungen auf dem Land durch Konzentration der Investitionen in den Bereichen Beschäftigung, Wohnen, Gesundheitswesen, Erziehung und Verbesserung der Umwelt.

Mit Hilfe externer Finanzierung werden Einzelprojekte wie der Bau von Schulen oder die Erweiterung von Märkten entspechend der oben genannten Zielsetzungen durchgeführt. Erfahrungen mit integrierter Mittelstadtförderungsprojekten, d.h. der Bündelung intersektoraler Maßnahmen, liegen bisher nicht vor.

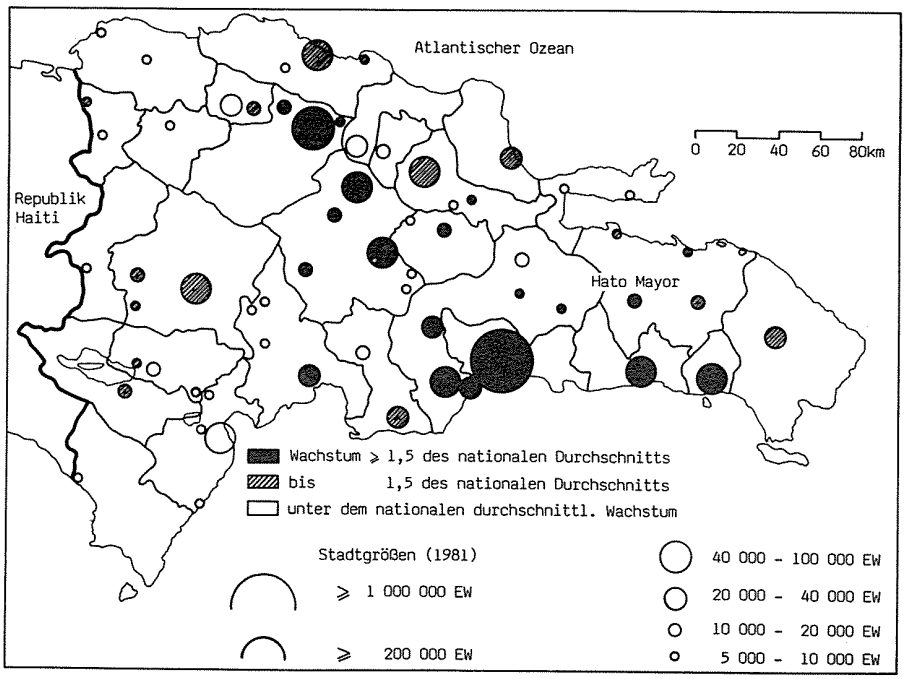
Institutionen für die Mittelstadtförderung

Die Gemeindeverwaltungen wären als ideale Träger zur Durchführung von Mittelstadtförderungsprojekten anzusehen. Allerdings - und dies entspricht der Konzentration von Kompetenzen und Macht- und Verwaltungsstrukturen auf die Hauptstadt - sind sie finanziell und personell sehr schlecht ausgestattet. Zentralstaatliche Einrichtungen übernehmen in der Dominikanischen Republik Aufgaben, die in größerer Nähe zur lokalen Realität effektiver erledigt werden könnten. Andererseits besteht durchaus Bereitschaft mit den sich bildenden lokalen Gruppen und Selbsthilfeeinrichtungen zusammenzuarbeiten, da man sich davon eine verstärkte Mobilisierung der lokalen Ressourcen erhofft.
Dem Paradigma dieses Planungsansatzes "von oben für unten" entspricht es, daß

Abb. 1: Mittelamerika und Karibik

in einer nationalen Behörde, dem INVI (3) von Oktober 1983 bis März 1984 eine interdisziplinäre Planungsgruppe eingesetzt wurde, deren Aufgaben es war, Kriterien zur Auswahl einer Mittelstadt zu entwickeln und Wege zur Förderung ihrer Potentiale und der ihrer ländlichen Umgebung aufzuzeigen.
Die staatliche Wohnungsbaubehörde verfügt über Erfahrungen in der Planung und Durchführung integrierter Projekte des Wohnungsbaus, der Stadtteilentwicklung und Sanierung. Eher als das nur für Planung zuständige Ministerium ONAPLAN oder den für Finanzierung zuständige Fondo del Este hat INVI integrierte und abgestimmte Vorgehensweisen entwickelt und positive Erfahrungen mit der Partizipation der Bewohner gewonnen. INVI hat dank seiner Position innerhalb der Hierarchie der deominikanischen Institution die Möglichkeit durch Finanzierung, Planung und Implementierung in einer Hand zur Vervielfältigung eines Projekttyps beizutragen. Die erfolgreiche Durchführung einer Mittelstadtförderung könnte die Verankerung dieses Projekttyps in die nationale Entwicklungsstrategie des Landes unterstützen. Eine Organisation wie INVI ist natürlich bei der Implementierung eines Förderungsprojekts auf die Zusammenarbeit mit verschiedenen ande-

Abb. 2: Städtisches Wachstum und Stadtgrößen



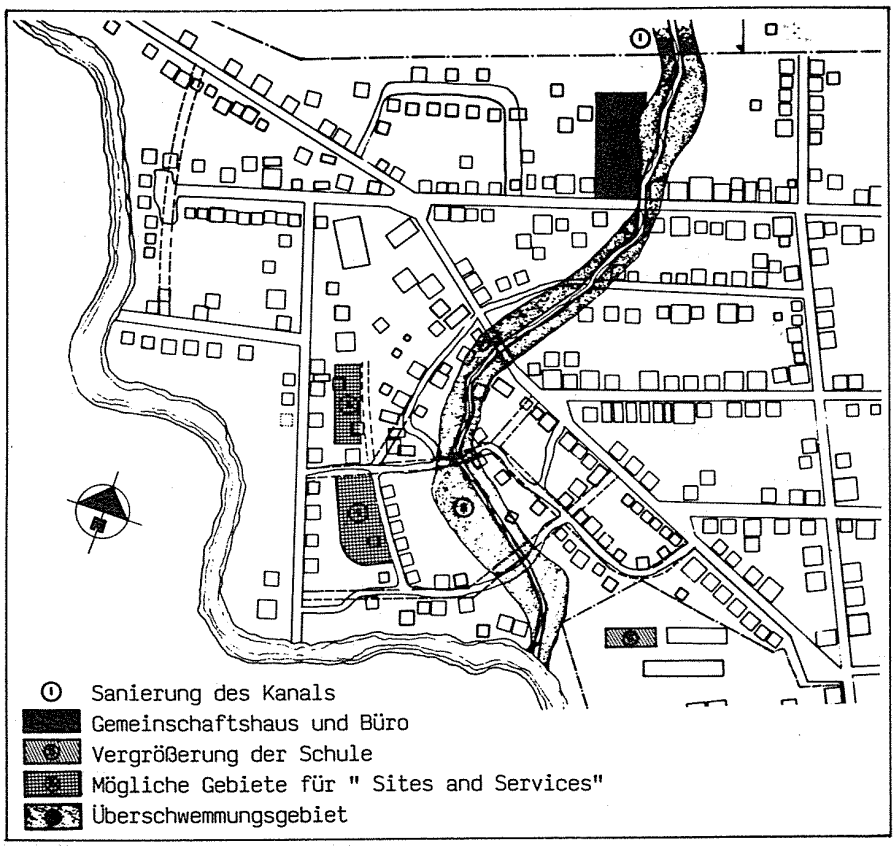


Abb. 3: Ausschnitt aus der Maßnahmenplanung Gualey Oeste

ren Institutionen angewiesen, trotzdem wird ein Schwerpunkt der Mittelstadtförderung entsprechend der Spezialisierung des INVI auf die Maßnahmen zur Verbesserung der Wohnungsversorgung gesetzt. Dabei soll versucht werden, bereits in der Bevölkerung vorhandene Initiativen zu fördern und in Zusammenarbeit mit der Stadtverwaltung für die geplante Entwicklung der Stadt zu nutzen.

Auswahl einer Mittelstadt zur Förderung als Pilotprojekt

Folgene Merkmale wurden zur Auswahl einer für ein integriertes Modellvorhaben geeigneten Stadt definiert, die erfüllt sein sollten:

- Versorgungszentrum für die ländliche Region,
- Größe zwischen 15 000 und 30 000 Einwohnern,
- Anziehungskraft für Migranten mit einer Wachstumsrate von jährlich mehr als 3%,
- Entwicklungspotentiale im Bereich des Agrarsektors und der Kleinindustrie,
- große Defizite in der Wohnungsversorgung,
- Wohngrundstücke möglichst in staatlichem Besitz oder im Eigentum der Siedler,
- ausreichende Erweiterungsflächen der Stadt,
- technische und soziale Infrastruktur, die Ansätze zur Durchführung des Projektes bietet,
- entwicklungsfähige Verwaltung,
- Vorhandensein von Selbsthilfeorganisationen und Initiativen der Bevölkerung.

Anhand dieser Kriterienlieste sowie von Gesprächen mit dem nationalen Planungsministerium ONAPLAN, dem Gemeindeverband Liga Municipal (4) sowie anderen Institutionen und nach mehrerer Ortserkundungen wurde unter 8 Mittelstädten, die den Kriterien in etwa entprachen, die Stadt Hato Mayor ausgewählt. Sie ist seit 1983 Hauptstadt der gleichnamigen Provinz und ca. 100 km von der Hauptstadt entfernt.

Zum Zeitpunkt der Studie war Hato Mayor mit ca. 20 000 Einwohnern im Siedlungsschwerpunkt eine der größten Städte der Provinz El Seibo. Im gesamten Stadtkreis leben insgesamt ca. 48 000 Einwohner, davon über 60% in ländlichen Siedlungen in der Umgebung der Stadt. Die Stadt wächst jährlich um 5%.

Die Stadtbevölkerung weist einen hohen Organisierungsgrad auf. Insgesamt existieren 18 lokale Vereinigungen mit den unterschiedlichsten Zielen in Hato Mayor. Dazu gehören Vereine mit wirtschaftlichem Charakter, andere fördern kulturelle, sportliche oder religiöse Aktivitäten.

Die Wirtschaft der Stadt Hato Mayor wird stark vom Handel bestimmt, der Vorteile aus der zentralen Lage der Stadt in einem reichen landwirtschaftlichen Gebiet und und seinen guten Straßenverbindungen zieht. Vom jährlichen durchschnittlichen Handelsumsatz der Provinz El Seibo wurden durch die Stadt Hato Mayor allein 43,9% erzielt.

In der umliegenden Landwirtschaft dominiert der Großgrundbesitz. 0,3% der landwirtschaftlichen Betriebe bewirtschaften 41,6% der nutzbaren Fläche. In der Umgebung der Stadt werden ca. 72 000 Rinder gezüchtet, hinzu kommen Zuckerrohranbau, Kaffee-, Kakao- und Zitrusfrüchteplantagen. Der Anbau von nicht sehr beschäftigungsintensiven für den Export bestimmten Produkte herrscht in der Region vor.

Im städtischen Bereich von Hato Mayor sind 24,5% der Erwerbstätigen im Dienstleistungssektor in der Verwaltung, Erziehung und Gesundheitswesen und 11,8% im Handel, in Restaurants und Hotels beschäftigt. 16,7% arbeiten in der Landwirtschaft, 16% im Bausektor und 6,6% in der weiterverarbeitenden Industrie.

Die Stadtverwaltung ist wie alle Stadtverwaltungen des Landes in finanzieller und personeller Hinsicht schlecht ausgestattet. Sie verfügt nicht über ausreichende Mittel zur Lösung ihrer Aufgaben und hängt bezüglich der Planung, Finanzierung und Durchfürhung von Maßnahmen stark von der Zentralregierung ab. Die Zuwendungen der Zentralregierung betrugen 1982 53% des Gesamtetats der Gemeinde, der eine Höhe von insgesamt ca. 223 000 DM hatte. 70% der Ausgaben entfielen allein auf die Verwaltungskosten (!).

Die wirtschaftliche Lage der Familien Hato Mayors ist wie im ganzen Land von unzureichenden Arbeitsmöglichkeiten und niedrigem Familieneinkommen geprägt. Trotzdem zeigt sich die überwiegende Mehrheit der befragten Familien an Krediten zur Verbesserung ihrer Wohn- und Lebenssituation interessiert. Dies ist für die Maßnahmen zur Verbesserung der Wohnungsversorgung wichtig.

Das Konzept einer integrierten Mittelstadtförderung

Übergreifendes Ziel ist es, Aufgabenbereiche und Instrumentarien zur Entwicklung der ländlichen Mittelstädte der Dominikanischen Republik zu definieren, um eine Versorgung der Landbevölkerung zu verbessern sowie durch Anhebung der wirtschaftlichen Kapazität dieser Städte das Migrationsverhalten der Landbevölkerung zu beeinflussen.

Im Konzept sind Maßnahmen auf gesamtstädtischer Ebene und für zwei Stadtrandsiedlungen vorgesehen. Die Maßnahmen auf gesamtstädtischer Ebene umfassen ökonomische, physische, stadtplanerische, sozialplanerische Aktivitäten sowie die Gesundheitsfürsorge.

Im ökonomischen Bereich wird vorgeschlagen, durch rotierende Fonds für Kleinunternehmen, Produktionsgemeinschaften im Handwerk und für die Weiterverarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse die bestehenden Wirtschaftstätigkeiten zu unterstützen und auszuweiten. Neben Kreditmöglichkeiten sollen für Kleinunternehmen und Produktionsgruppen auch Beratungsangebote geschaffen und Ausbildungsmaßnahmen in Werkstätten durchgeführt werden. Hinzu kommt die Förderung des informellen Sektors. In diesem Wirtschaftsförderungsprogramm wurden als konkrete Vorschläge z.B. die Einrichtung von Tierhaltungsbetrieben (Schweine, Kaninchen) genannt. Physische Maßnahmen sollen zur Verbesserung der Infrastrukturausstattung beitragen.

Dazu gehören:
- Befestigung der wichtigsten Straßen;
- Erweiterung und Sanierung des bestehenden Marktes;
- Sanierung des Schlachthauses;
- Verbesserung der städtischen Dienstleistungen (z.B. Müllabfuhr);
- rotierender Fond für Anschluß der Häuser an das bestehende Abwassernetz;
- Sanierung der Regenwasserkanäle;
- Sanierung der Grünanlagen;
- Neubau oder Erweiterung von Schulen.

Neben den eher wirtschaftlichen orientierten Infrastrukturmaßnahmen wie Markt- und Schlachthoferneuerung und den sozialen Infrastrukturmaßnahmen soll der Ausbau der technischen Infrastruktur vor allem der Gesundheitsfürsorge der Bevölkerung zur Bekämpfung von Billharziose und Malaria dienen. Dazu gehören auch Hygiene-Aufklärungskampagnen für die Bewohner.

Die im sozialplanerischen Bereich vorgeschlagene Maßnahmen zur Mittelstadtförderung und Unterstützung von Selbsthilfegruppen. Auf gesamtstädtischer Ebene soll die bereits bestehende "Junta de Desarrollo" ausgebaut werden. Sie setzt sich aus Repräsentanten der Stadtteile und stadtbezogener Organisationen und Institutionen zusammen. Fachausschüsse der Junta können in der Durchführung des Projektes eine wesentliche Rolle übernehmen.

Für die Stadtentwicklung Hato Mayors, das bei gleichbleibendem Wachstum mit einer Verdopplung seiner Einwohnerzahl bis zum Jahr 2000 rechnen muß, soll ein Rahmenplan erstellt werden, der die Flächennutzungen und Entwicklungsrichtung der Stadt festlegt.

Nicht alle diese Maßnahmen sollen durch das Projekt finanziert werden. Sie liegen z.T. in der Verantwortung der sektoralen Landesinstitutionen und müssen lediglich veranlaßt und koordiniert werden.

In zwei regionalen Wohngebieten (mit 1.610 u. 2.577 Einwohner) am Rande der Stadt, deren Bewohner ihr Land von der Stadt gemietet haben, wird zielgruppenorientiert ein Maßnahmenkatalog zur Verbesserung der Lebenssituation in diesen Wohnvierteln angeführt:
- Förderung wirtschaftlicher Aktivitäten;
- Einrichtung eines rotierenden Fonds für Wohnungsverbesserung;
- Einrichtung eines rotierenden Fonds zur Verbesserung sanitären Anlagen;
- Bau von Gemeinschaftsräumen;
- Neubau oder Erweiterung von Schulen;
- Sanierung der bestehenden Infrastruktur (Wege, Straßen, Wasser, Abwasser, Elektrizität);
- Durchführung eines kleinen Site- and-Service-Programmes;
- Soziale Formierung der Bevölkerung zur Förderung von Selbsthilfe.

Besonders die letztgenannte Arbeit ist wichtig, da das Projekt nur unter aktiver Beteiligung der Bevölkerung weiter geplant und durchgeführt werden kann. Eine Kontinuität der Aktivitäten über den geplanten Projektlauf hinaus kann nur durch starke und legalisierte Gemeinschaften der Zielgruppe garantiert werden. Initiativen der Stadtverwaltung allein genügen nicht. Die Bewohnergemeinschaften sollen unter der Kontrolle von Invi die Verantwortung für revolvierende Kreditfonds übernehmen.

Invi wird als Träger und Koordinator vorgeschlagen, da es Fachkräfte und Mittel zur Planung, Durchführung, Finanzierung und Kontrolle von integrierten Projekten besitzt. Nicht in seinen Arbeitskreis fallende Aufgaben soll es an andere Fachinstitutionen delegieren (z.B. den Ausbau der Wasserversorgung).

In Zusammenarbeit mit der Landesregierung soll das Projekt die Stadtverwaltung institutionell stärken und damit auf ihre zukünftigen Aufgaben vorbereiten. Ab Januar 1984 erhielten die Gemeinden einen größeren Anteil am Steueraufkommen. Damit verbesserten sich die Möglichkeiten für die Stadtverwaltung, sich am Projekt zu beteiligen.

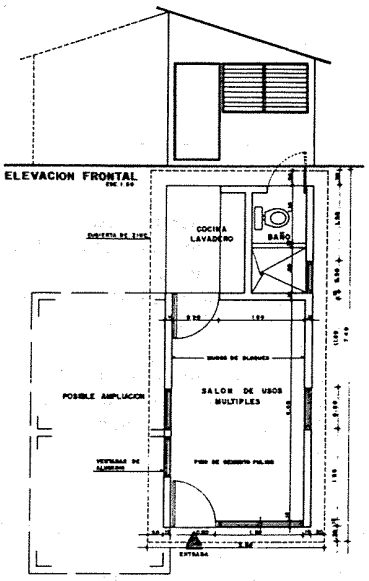


Abb. 4: Vorschlag für "Sites and services"

Fazit

Die oben dargestellte Konzeption einer integrierten Mittelstadtförderung als Pilotprojekt einer nationalen Dekonzentrationspolitik wird zur Zeit mit potentiellen externen Geldgebern verhandelt, die einen Teil der Finanzierung übernehmen sollen. Deshalb sind Modifikationen des Konzepts möglich und wahrscheinlich. Unabhängig davon lassen sich die zugrundeliegenden Überlegungen der vorgeschlagenen Maßnahmen resümieren:

o Konzeptionierung, Planung, Durchführung, Koordination und Finanzierung in der Hand eines Projektträgers lassen im Gegensatz zu nur auf Planung oder Sektoralprojekte spezialisierte Institutionen ein abgestimmtes und effizientes Vorgehen erwarten.

o Die weitgehende Partizipation der Stadtbevölkerung und der lokalen Bewohnergemeinschaften in den marginalen Wohnsiedlungen machen ein den lokalen Bedürfnissen und Ressorcen entsprechendes Vorgehen möglich. INVI verfügt in diesem Bereich über positive Erfahrungen.

o Als zielgruppen- und grundbedürfnisorientiert lassen sich die Vorschläge zur Verbesserung der Wohnsituation in den beiden marginalen Wohnvierteln hervorheben, die über das allgemeine Mittelstadtförderungsprogramm hinausgehen. Allerdings wird die Entwicklung der Beschäftigungsmöglichkeiten neben dem Versorgungsaspekt, den ein ländliches Zentrum übernehmen muß, für die Stabilisierung und zunehmende Bedeutung der Mittelstädte wesentlich sein. Vom eigentlichen Erfolg kleinteiliger Wirtschaftsförderungsmaßnahmen hängt deshalb die weitere Entwicklung ab.

o Eine langfristige Dezentralisierungsstrategie durch die Förderung von räumlichen Dekonzentrationsprozessen für eine gleichgewichtige nationale Entwicklung, die ja mit der Förderung von Mittelstädten erreicht werden soll, muß mit der Stärkung lokaler politischer und technischer Fähigkeiten und Kompetenzen einhergehen. Deshalb entspricht es nicht der "reinen Lehre", wenn zentralstaatliche Behörden mit lokalen Gruppen zusammenarbeiten und die formal zuzuordnenden politisch-administrative Ebene keine Trägerfunktion übernimmt. Allerdings soll die Stadtverwaltung im konzipierten Projekt in neue Aufgaben hineinwachsen. Der dominikanischen Realität würde die Überantwortung eines Projektes dieser Größenordnung auf die bisher unbedeutende Stadtverwaltungsebene nicht gerecht werden. Allerdings wird die politische Stärkung der lokalen Ebene durch das Partizipationsmodell wahrscheinlich Auswirkungen auf die lokale politische und administrative Ebene haben. Langfristig sollte der Weg in die Hauptstadt nicht nur für Migranten, sondern auch für Planer, Techniker, Administratoren und Politiker nicht mehr so häufig notwendig werden (!).

Anmerkungen

* Die von den Verfassern dargestellte Meinung muß nicht den Verlautbarungen der erwähnten Organisationen übereinstimmen.

(1) ONAPLAN ist das nationale Planungsministerium, das praktisch über keine Durchführungskompetenzen verfügt.

(2) Nationale Entwicklungsleitlinien für den Zeitraum 1983 - 85, von ONAPLAN aufgestellt.

(3) Das Instituto Nacional de la Vivienda besteht seit 20 Jahren und ist für die Wohnungsversorgung der unteren Einkommensschichten zuständig.

(4) Die Liga Municipal, ein Gemeindeverband, kann im Auftrag der Gemeinden Planungsaufgaben übernehmen. Sie ist bisher nicht sehr stark. Langfristig könnte sie bei der Artikulation kommunaler Interessen eine größere Rolle spielen.

Wolfram Schneider

Beplantes Bajil - ein Kulturvergleich Mittelstadtplanung in der Arabischen Republik Jemen

1. Planungsbedarf

- Bis lange nach 11 Uhr nachts rollen die schweren Lastwagen hupend und stinkend auf der Nationalstraße mitten durch Bajil.
- Neben den einfachen Häusern der Armen am südlichen Stadtrand schwelt der brennende Müll, bei dem vorherrschenden Südwestwind zieht der Rauch durch die Wohnungen.
- Hier steht eine der ältesten Fabriken des Jemen. Zu Imam Achmed's Zeiten bauten Franzosen Anfang der 50er Jahre eine Textilfabrik. Eingeschlagene Scheiben zeigen, daß die Hallen, wo früher 150 Menschen arbeiteten, heute leer sind.
- Von den typischen Ziegelhäusern dieses Landesteiles sind in der Altstadt höchstens 15% übriggeblieben. Sie verrotten, weil neue Häuser aus Zementsteinen ein höheres Sozialprestige haben. Feuchtigkeitsschäden, knallige Anstriche oder große Anbauten verunstalten die Reste der baulichen Vergangenheit.

Dies ist die Kehrseite der rapiden Entwicklung der letzten 15 Jahre in der Arabischen Republik Jemen. Typische Probleme eines Landes der 3. Welt. Typisch für den Jemen ist aber auch das Fehlen sonst üblicher Probleme: Es gibt keine riesigen Slumgebiete, keine Massenarbeitslosigkeit, auch die 'großen' Städte sind noch relativ klein.

Bajil ist seit Jahrhunderten ein kleines regionales Handelszentrum am Rand der Tilhama - das ist der etwa 50 km breite Küstenstreifen am Roten Meer - am Fuß der ersten Gebirgskette des Bergjemen. 1962 wurde die von Chinesen erbaute erste Asphaltstraße des Jemen fertig. Sie führt von Hodeidah, dem wichtigsten Hafen, ins Gebirge zur Hauptstadt Sana'a. Bajil liegt äußerst günstig an dieser Straße (55 km nach Hodeidah = 3/4 Autostunde und 170 km nach Sana'a = 3 1/2 Autostunden). Nachdem 1969 der Bürgerkrieg beendet war, begann Bajil's Aufschwung, initiiert vor allem vom Durchgangsverkehr. Restaurants und Werkstätten wurden gebaut, die Stadt wuchs zur Straße und inzwischen darüber hinaus. Bis in die 60er Jahre wird Bajil kaum mehr als 3000 Einwohner gehabt haben. Bei der Zählung 1975 waren es 6332, bis 1984 schon 13 500 Einwohner. Das entspricht einem jährlichen Wachstum von 8,8%, womit Bajil eine der am schnellsten wachsenden jemenitischen Städte ist. Zwei Fabriken in der Nähe ergänzen die landwirtschaftliche Basis. Eine mit sowjetischer Hilfe gebaute Zementfabrik liegt glücklicherweise 4 km entfernt und so wird die Stadt kaum mit Staub belastet. Eine neue Gemüsefabrik aus Italien verarbeitet saisonal Tomaten der umliegenden Felder und ganzjährig Bohnen aus China.

2. Planungsbeteiligte

An der Planung sind beteiligt: das 'Ministry of Municipalities and Housing' und das Büro der Baladia.

Die Stadtplanung wird zentral von Sana'a aus für alle Städte des Landes durch das "Ministry of Municipalities and Housing" (MMH) in der Abteilung "Physical Planning" bearbeitet, die aus einer "Major Cities Section" (MCS) und der "Secondary Cities Section" (SCS) besteht. In der MCS arbeiten 5 Jemeniten und 5 Ausländer für 5 Städte mit 50-300 000 Einwohnern. In der SCS arbeiten 12 Jemeniten und 7 Deutsche für 65 Städte zwischen 2-20 000 Einwohner. Auf die Situation der Bundesrepublik übertragen: Das Bundesbauministerium entwirft von Bonn aus für alle bundesrepublikanischen Städte die Flächennutzungspläne - welcher Arbeitsaufwand und welche Entfernung zu den lokalen Problemen! Die Jemeniten der SCS sind 4 Stadtplaner, 5 Geographen und 3 Zeichner, ausgebildet in Kairo, Kiew, Katar und Sana'a. Der Deutsche Entwicklungsdienst (DED) arbeitet seit 1981 in der Abteilung, jetzt mit 5 Entwicklungshelfern, die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GmbH (GTZ) seit Sommer 1985 mit 2 Experten.

In den vergangenen Jahren hat sich folgende Arbeitsteilung ergeben: Der Vermessungsingenieur und 2 Meßgehilfen nehmen die Neubauten auf, der Geograph macht die sozio-ökonomischen Studien, der Stadtplaner entwirft den Plan und zeichnet ihn meist auch noch selbst.

Wie viele der etwa 200 Distrikthauptstädte des Jemen, hat auch Bajil ein örtliches Verwaltungsbüro, die "Baladia". Sie ist zuständig für Umsetzung und Kontrolle der Planung: Implementierung, Bearbeitung von Bauanträgen, Bauaufsicht; außerdem für die Erhebung von Gewerbesteuer, Straßenreinigung und Abfallbeseitigung, Straßeninstandhaltung und -beleuchtung. In Bajil bearbeiten diesen bundscheckigen Aufgabenkatalog: der Baladiachef, der Stellvertreter, der eine einfache Ingenieurausbildung hat, der Personalchef, 4 Schreiber, 6 Straßenkehrer und ein Polizist/Nachtwächter.

Das neue zweistöckige Gebäude liegt am Rand der Altstadt an der Hauptstraße. Es macht einen ungepflegten Eindruck. Die für die spätere Plandurchführung entscheidenden Posten sind ungünstig besetzt. Der sehr junge, unerfahrene Chef ist kaum anwesend. Er ist zunächst meist bei seiner Familie und den zukünftigen Schwiegereltern in Sana'a. Nach der Hochzeit ist er drei Monate auf Urlaub und ab Sommer 1985 wird er endlich nach Sana'a versetzt. Den behäbigen Ingenieur verbindet auch nur wenig mit Bajil. Baukontrollen und die Ahndung von Schwarzbauten geschehen selten. Viel zu häufig reist er vom heißen Bajil zu seinem Dorf ins Gebirge.

Eigentlich ist an dem Planungsgeschäft noch die Provinzplanungsbehörde in Hodeidah beteiligt. Sie trat im gesamten Verlauf aber nur dadurch in Erscheinung, daß seit Anfang 1985 ständig im MMH angerufen wurde, wann der Plan fertig wäre. Als der unterzeichnete Plan abgeliefert war, erlosch das dortige Interesse.

Arabische Republik Jemen

Mit 195 000 km^2 hat der Jemen etwa 3/4 der Fläche der Bundesrepublik. Je nach Zählungszweck variiert die heutige Einwohnerzahl zwischen 5,6 und 8,5 Millionen Jemeniten. Dazu kommen etwa 1 Million Arbeiter, die in den benachbarten ölproduzierenden Ländern leben. Die Lohnüberweisungen an die Familien haben zu einem relativen und breit gestreuten privaten Wohlstand geführt. Durch einen außerpolitisch neutralen Kurs und eine strategisch wichtige Lage (als Nachbar der Volksrepublik Jemen und am Eingang der Suezkanalzufahrt) ist die Arabische Republik Jemen offen für Hilfsleistungen aller Seiten. Gesundheit, Ausbildung und Verwaltung sind die Bereiche mit den größten Defiziten.

Die türkische Besatzungszeit (1539-1630 und 1849-1918) unterschied sich völlig von den Kolonialepochen anderer Länder. Wegen der ständigen Bürgerkriegssituation gelang es den Türken nur Teile des Landes zu beherrschen. Sie hatten den Jemen "zur Abrundung des Osmanischen Reiches" und in Konkurrenz zu den Engländern erobert, die vom Hafen Aden aus vordrangen. Die wirtschaftliche Ausbeutung des Landes spielte eine nebensächliche Rolle. Kulturell standen die Türken den ebenfalls moslemischen Jemeniten wesentlich näher als die europäischen Kolonialmächte den von ihnen unterworfenen Völkern. Bauten die übrigen Kolonialmächte eine für ihre Interessen gut funktionierende Verwaltung und Infrastruktur auf, so ist im Jemen bis auf eine rege Festungsbautätigkeit davon nichts zu spüren.

Der Jemen war traditionell stark durch autonome Stämme geprägt, mit dem Imam als religiösem Führer und weltlichem Herrscher. Nach der Revolution (1962) und dem folgenden Bürgerkrieg (bis 1969) behauptete sich mühsam die Zentralregierung und hat auch heute noch starke Konflikte mit konservativen Stammesführern. Das Vakuum an zentraler Organisation wurde teilweise nach der Revolution von den Ägyptern gefüllt, die die Republikaner sowohl militärisch als auch im zivilen Bereich unterstützten und die Verwaltung aufbauten. Erst seit Beginn der 70er Jahre sind auch andere ausländische Organisationen in größerer Zahl im Jemen.

3. Planung für Bajil

Das Büro der Baladia und die Provinzverwaltung hatten seit Anfang der 80er Jahre eine Planung für die Neubaugebiete Bajil's gefordert. Als ich im Oktober 1984 mit der Arbeit in der SCS begann, lag die grobe Entwurfsskizze eines jemenitischen Planers vor, der aber nicht die drei Städte gleichzeitig planen konnte, für die er Skizzen gemacht hatte - übrigens ohne eine der Städte je gesehen zu haben!
Die Grundkarte ist von 1980, für ein Gebiet von 2 x 4 km im Maßstab 1:2000. Als Verkleinerung liegt auch eine Karte 1:5000 vor, die sich besonders für Übersichtsskizzen eignet. Der DED-Vermessungsingenieur war nach einwöchiger Vermessung mit der Kartierung der nach 1980 errichteten Gebäude fertig: 347 Neubauten, 32 Rohbauten, 125 Fundamente. Es sind alles feste Steinhäuser aus örtlich hergestellten Zementhohlblocksteinen, vereinzelt auch aus behauenen Natursteinen in der teureren Bautechnik des Hochlandes.

1 Das Großraumbüro der Secondary Cities Section

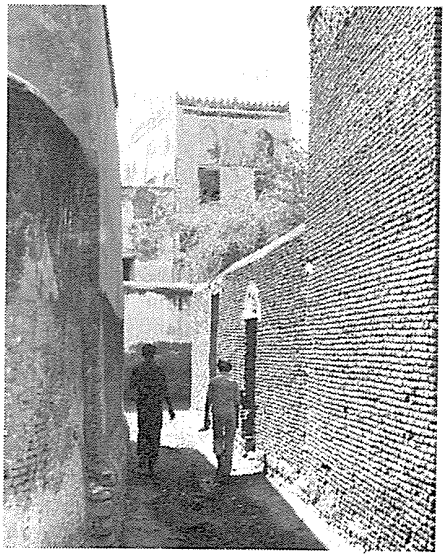
Die Reise nach Bajil

Ungewöhnlich schnell ließ sich die erste Fahrt nach Bajil organisieren. Mit dem Geographen Abdu al-Karim sollte ich drei Tage lang Erfahrungen in der Stadt sammeln. Die verschiedenen Briefe waren fertig: Für den Chef der Baladia und den Chef der Nachia (=Distrikt; einem deutschen Landrat vergleichbar, mit dem Unterschied, daß überwiegend Ortsfremde eingesetzt werden, um weniger Vorteile für die eigene Tasche organisieren zu können). Vorherige Anmeldungen sind nicht üblich, obwohl sie einfach telefonisch zu regeln wären. Aber auch Familienbesuch steht bei den Jemeniten meist ohne Vorankündigung in der Tür.
Um die verschiedenen Militärposten entlang der Hauptstraße passieren zu dürfen, hatten wir eine Reiseerlaubnis - das System der persönlichen Empfehlungsschreiben bei Überlandreisen hat im Jemen eine jahrhundertelange Tradition. Alle Briefe haben drei Unterschrifen: vom Direktor der SCS, vom Generaldirektor der Abteilung Physische Planung und vom Assistenten des stellvertretenden Ministers oder von diesem selbst. Vertretungsregelungen sind nicht üblich. So bleiben Schreiben oft lange liegen, bis die Unterschriftsberechtigten anwesend sind. Und für alles innerhalb und außerhalb des Ministeriums braucht man ein Schreiben. Diese Reiseerlaubnis hat noch eine weitere Bedeutung: Damit verpflichtet sich das Ministerium Tagegeld für den Aufenthalt außerhalb von Sana'a zu zahlen. Mit 180 Rial (damals 90 DM, heute nur noch 60 DM) ist es sehr großzügig, da kaum Kosten entstehen. Wir wohnen meist im Gebäude der Baladia und werden oft vom Chef zum Essen eingeladen. So ist das Geld zusätzliches Gehalt (das in unserer Abteilung zwischen 2500 und 5500 Rial liegt) und Außendienste sind recht beliebt. Sie werden wegen der Kosten vom Ministerium aber knauserig genehmigt, obwohl es durchaus sinnvoll wäre, einen Monat in der zu beplanenden Stadt zu bleiben, die ersten Entwürfe zu zeichnen und sie ausführlich dort zu diskutieren. Das Geld wird tatsächlich und schnell gezahlt, im Gegensatz zu anderen Ministerien, die wegen Geldmangels monatelange Außenstände haben.

Der erste Eindruck

Gegenüber dem gemäßigt warmen Klima im Bergland ist es in der Tihama heiß und es kühlt in der Nacht wenig ab. Entlang der Hauptstraße stehen meist dreistöckige Betonskeletthäuser, mit Hohlblocksteinen ausgefacht, oft ragen die Moniereisen für's nächste Stockwerk nach oben. Durch Vor- und Rücksprünge sowie große Balkons sind die Häuser gut gegliedert, um viel Schatten auf die Fassade zu bringen. Manche Häuser sind abenteuerlich bunt gestrichen.
Mittwochs ist der Hauptmarkttag des Suq. Viele Händler und Käufer kommen aus dem Einzugsgebiet Bajil's, einem Gebiet von 50-70 000 Einwohnern. Dichtes Gedrängel im alten Suq im Kern der Altstadt, am neuen Suq, der 2 km entfernt gebaut wurde, und dem Viehmarkt, der daneben liegenden Freifläche. Viele bunt gekleidete, unverschleierte Frauen vom Land. Rings um den Suq eine Fülle traditioneller Handwerker. Etwas größere Werkstätten, Schweißer und andere Metallarbeiter sind in den angrenzenden Neubaugebieten. Es gibt noch einige Sesamölmühlen. Kamele mit Scheuklappen laufen unter Schattendächern im Kreis. Das schwere Holzgestänge zerdrückt die Sesamkörner zu Öl.
9 km außerhalb der Stadt ist vor 1/2 Jahr eine Gemüseverarbeitungsfabrik fertig geworden. Italienische Mechaniker montieren schon die Maschinen für die nächste Ausbaustufe in der großen Halle. Hier arbeiten überwiegend Frauen. In den heißen Wasserdampfschwaden der Gemüseeinfüllmaschinen ist zu erkennen, daß die Arbeiterinnen ihre üblichen Kopf- und Mundtücher tragen, die nur die Augen freilassen. Etwas abseits liegt das Verwaltungsgebäude. Hinter einer 2m hohen Mauer verbergen sich ein Springbrunnen und viele Blumen. Der etwa 35-jährige Generaldirektor erklärt freundlich seinen Betrieb, kann aber nicht verstehen, was dieser mit der Planung für Bajil zu tun haben soll. Die 110 Arbeiterinnen und Angestellten werden täglich mit Bussen zwischen Bajil und der Fabrik hin- und hergefahren.
Zum Mittagessen werden wir bei einer reichen Familie eingeladen. Sie wohnt noch in einem alten Ziegelhaus im Tihamastil. Um zwei nebeneinanderliegende Innenhöfe sind verschiedene einstöckige Häuser gruppiert, die mit schönen geometrischen Ziegelornamenten geschmückt sind, z.T. mit Gips farblich abgesetzt. Die Räume sind angenehm kühl, der gestampfte Sandboden wird mit Wasser befeuchtet. Wir warten 1/2 Stunde, bis die 20 eingeladenen Männer gekommen sind. Rings um die Wand führt eine hohe gemauerte Bank, wir sitzen oben drauf auf Kissen. Entsprechend Rang und persönlicher Stammplätze verändert sich fast durch jeden Eintretenden die Sitzreihenfolge. Dabei angeregtes Gespräch mit kürzeren Reden der Wichtigsten. Trotz meinem halben Jahr Arabischkurs verstehe ich nur wenig. So wie sich auch bei den meisten anderen Gesprächen herausstellt, daß ich ohne meinen jemenitischen Kollegen vor lauter Sprachproblemen kaum

2 Das Bild der Altstadt wird durch enge Straßen mit hohen Ziegelmauern geprägt



etwas erfahren würde und mich nur begrenzt verständlich machen könnte - englisch spricht in Bajil kaum einer. Ich muß der Runde aber noch erklären, was ich vom Islam halte und ob ich Alkohol trinke. Dann werden wir zum Eßraum gerufen. Auf einem am Boden ausgebreiteten Tuch stehen dicht bei dicht die verschiedenen Schalen mit süßer Blätterteig-Honig-Vorspeise, viele Sorten Gemüse, gekochtes Hammelfleisch, Soßen und Brot. Gedrängt knien wir nebeneinander, schweigend, schmatzend, mit der rechten Hand die Brocken aus den Schalen angelnd - ein eindrucksvolles Erlebnis. Die halbleer gegessenen Schalen werden später von den kleineren Jungen der Familie zum Frauentrakt getragen.

4 Am Steuerbüro erklärt ein Schriftkundiger die Abgabenliste

Informationsbeschaffung

Wir er-laufen und er-fahren uns die Stadt, besichtigen die Fabriken. Bei den Gesprächen mit Vertretern der verschiedenen lokalen Institutionen (Baladia, Nachia, Genossenschaft, Schulen, Gesundheitszentrum) hören wir zwar recht genau etwas über den jeweiligen Aufgabenbereich, Anforderungen an die Planung kommen dabei aber kaum heraus. Zu abstrakt und ungewohnt ist das Instrument unserer Flächennutzungspläne. Zu eingeschränkt sind aber auch die damit verbundenen staatlichen Regelungsmöglichkeiten. Straßen lassen sich zwar reservieren, das Land dafür läßt sich notfalls auch enteignen (wenn sich die Regierung das in der Stadt zutraut). Flächen für staatliche Einrichtungen (Schulen, Krankenhäuser, Verwaltung, Polizei oder Grünflächen) aber lassen sich nur freihalten, wenn sie gleich bezahlt werden und Boden ist teuer. Gespräche beim Außendienst mit den Reichen und Mächtigen sind nicht üblich. Sie wären aber dringend notwendig, um über die örtlichen Entscheidungsstrukturen mehr Klarheit zu bekommen. Sie können oft genauer formulieren was sie wollen als die (zugereisten) Verwaltungsvertreter. Und gegen die Einflußreichen läßt sich nur schwer eine Stadtentwicklungsplanung durchsetzen.

3 Auch ohne Bauvorschriften sind die Neubauten relativ gut gestaltet und passen zueinander

Abdu al-Karim war mit dem Vermessungstrupp schon in Bajil gewesen. Er hatte einen Teil der Interviews erledigt und 20 Haushaltsfragebögen "abgearbeitet". Das sind rund 25 Fragen zu Familie, Schulbesuch, Ausstattung der Wohnung, Arbeit und Verdienst. Mich wunderte - völkszählungssensibilisiert - wie groß die Antwortbereitschaft war. Ein Mangel dieser Aktion ist, daß sie eher auf eine akademisch-sozialwissenschaftliche Analyse und weniger auf planerisch verwertbare Hinweise ausgerichtet ist (was stört, was fehlt, was sollte anders werden). Für eine quantitative Auswertung ist die Stichprobe natürlich viel zu klein und kann deshalb nur grobe qualitative Hinweise geben, wenn die Stichprobe halbwegs gut über die verschiedenen Stadtgebiete und sozialen Gruppen verteilt ist.

Neben den am Anfang beschriebenen Problemen müssen endlich auch die Qualitäten und Potentiale Bajil's erklärt werden:

- Die gute wirtschaftliche Situation hat zu dem schnellen Wachstum geführt und wird weiter der Motor der Entwicklung sein (Fabriken, Kleingewerbe, Landwirtschaft).
- Die Neubauten wurden durch ein einfaches rechtwinkeliges Straßenraster geordnet. Der Boden ist so teuer, daß die Parzellen nicht sehr groß sind und eine zusammenhängende Bebauung entsteht. Die meisten Hausbesitzer haben genügend Geld, um solide Steinhäuser zu bauen.
- Die Stadtentwicklung gefährdet nicht die Hüttengebiete der ärmeren Bevölkerung. So bleibt den Bewohnern genügend Zeit, schrittweise ihre Wohnungssituation durch Steinhäuser zu verbessern.

4. Planeralltag in Sana'a und Bajil

In einem von Kuweit finanzierten siebenstöckigen Hochhauskomplex residiert das Ministerium in Sana'a. Wenn wir vollzählig sind, besteht unsere Abteilung aus 19 Jemeniten und Deutschen. In unserem Großraumbüro sind nicht genügend Tische und Stühle für jeden. Nur die Deutschen haben feste Arbeitsplätze. Wer später kommt, kriegt unbequeme Klappstühle. Morgens reihum Händeschütteln. Freudige herzliche Begrüßung mit Küßchen für Jemeniten, die einige Tage weg waren. Telefonieren spielt für die Arbeit (noch) keine große Rolle und so produzieren wir den Geräuschpegel in erster Linie selber.

Seit Beginn meiner Planungsarbeit wurde ich ständig zur Fertigstellung gedrängelt. Mit Beginn der Vermessungsarbeiten in Bajil war nämlich ein halbjähriger Baustopp erlassen worden und der ist in einer so bauwütigen Stadt wie Bajil nicht lange durchzusetzen. Durch Übersichtspläne versuche ich mir ein Bild der Stadt

zu verschaffen: Stadtentwicklung (Altstadt, Hüttengebiete, Bauten bis 1980, bis 1984, weiterer Trend); nicht bebaubare Flächen (innerstädtische Freiflächen, künstlich bewässerte Landwirtschaft, Berg mit Festung im Süden, Abstand zum Militärlager im Osten); Wasser (Brunnen, Hochtanks, Vorfluter); Denkmalschutz; Realnutzungskartierung mit Flächenplanimetrierung.

Sind wir in der Bundesrepublik gewohnt genaueste Bewohnerdaten zu erhalten, die bis zu Blockseiten oder Einzelhäusern aufgeschlüsselt sind, um damit vergleichsweise geringe Bevölkerungsbewegungen zu interpretieren, so haben wir im Jemen für schnellere Stadtentwicklungen fast keine Zahlen. Die Kunst des Planens besteht also darin, aus möglichst vielen ungenauen Schätzungen halbwegs wahrscheinliche Daten zu filtern.

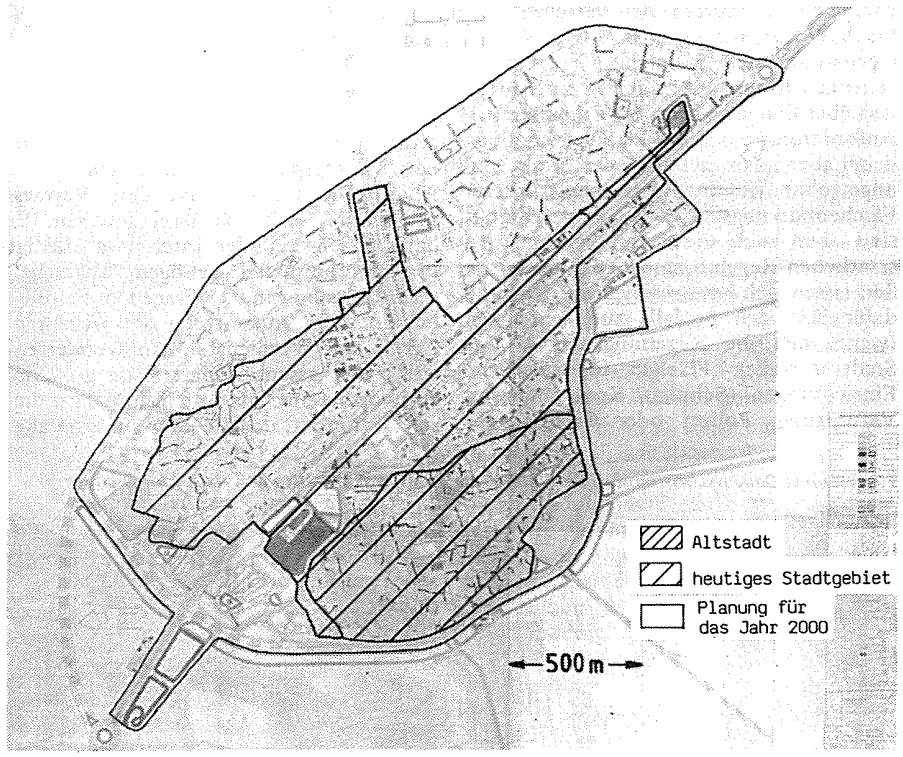
1. Zählung von 1975, Schätzung für 1981: 10.000 Einwohner, bei gleichbleibender Wachstumsrate = 12.560 Ew. 1984. 2. 1984 gab es 3000 Wasserzählerrechnungen, abzüglich 500 Läden und Werkstätten, multipliziert mit der Durchschnittsfamiliengröße von 5,6 Personen = 14.000 Ew. 3. Das sonst anwendbare Zählen der Häuser ist wegen unklarer Grundstücksabgrenzungen zu ungenau. 4. Die Zahl der Grundschüler (2000) und Schüler insgesamt (2590), multipliziert mit den im Jemen üblichen Berechnungen für Schüleranteile an der Gesamtbevölkerung (12,8 bzw. 21%) = 14 000 Ew.. Der Mittelwert aus diesen Zahlen ergibt 13 500 Einwohner im Jahr 1984.

Planungsperspektive ist das Jahr 2000. Der Hauptstraßenverkehr wird nur noch in geringem Maße Stadtwachstum verursachen. Die örtliche Wirtschaft wird begrenzt neue Arbeitsplätze schaffen. Der Zuzug aus den umliegenden Dörfern wird eher zunehmen, da die Jemeniten starke regionale Bindungen haben und lieber in die nächste größere Stadt als nach Sana'a abwandern, wenn die Landwirtschaft nicht mehr genug Einkommen sichert. Die Wachstumsrate wird wahrscheinlich bei 6% liegen, das sind 35 000 Einwohner für das Jahr 2000 (27 000 bei 5% und 50 000 bei 8%). Von der heutigen Stadtfläche (162 ha) wird Bajil auf 330 ha wachsen, bei etwas höherer Einwohnerdichte.

Die Skizzen für die zukünftige Stadtgröße waren mit dieser Vorgabe recht einfach, das ebene Gelände der Stadtumgebung machte die Erweiterung leicht. Vom einzigen Berg in Stadtnähe hatte ich "Luftaufnahmen" gemacht und darauf die geplante Stadterweiterung eingetragen. Für die Diskussion mit den Kollegen wurde die Planung dadurch sehr viel leichter lesbar. Alternativen malte ich nur halbherzig. Von meinem jemenitischen Chef werden verschiedene Entwürfe als Entscheidungsunfähigkeit ausgelegt (sind Alternativen in der Bundesrepublik beliebt?).

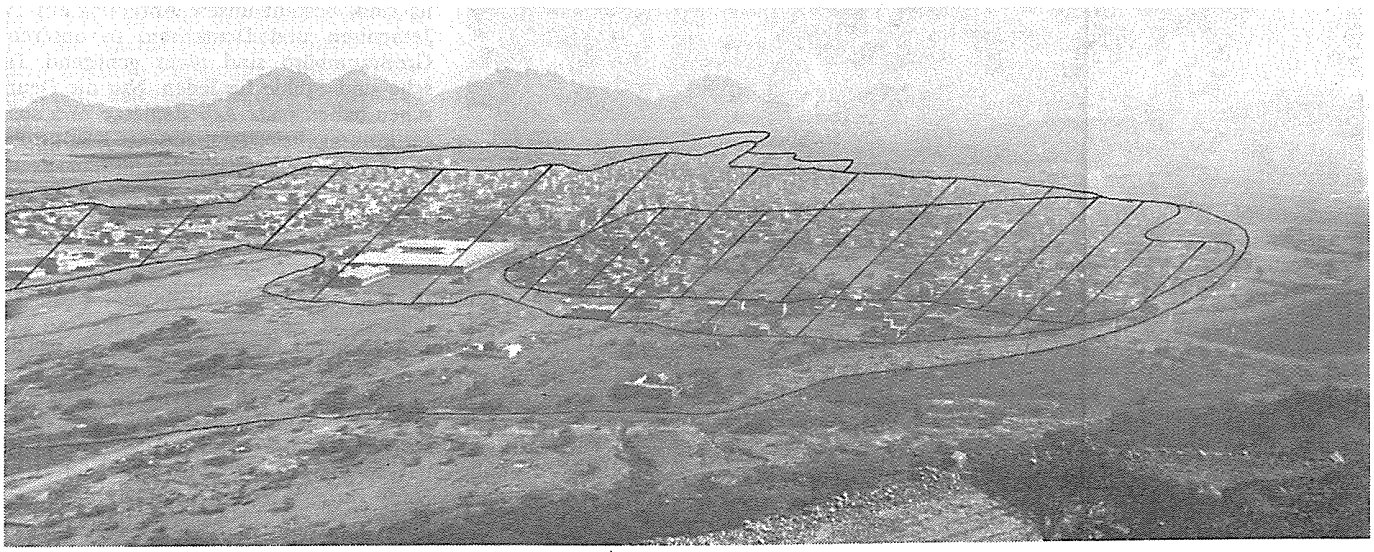
Der Planungsentwurf wuchs über die Grundkarte hinaus. Im Januar 1985 kamen wir endlich das zweite Mal nach Bajil, um die Gebäude außerhalb der Grundkarte zu vermessen. Bei der Baladia entdeckten wir zufällig eine zerknitterte Planung zur Grundstücksaufteilung entlang der Hauptstraße, 1980 in der Provinzplanungsbehörde Hodeidah entworfen. Es blieb mysteriös, warum uns dies nicht schon früher gezeigt worden war. Der Planungsentwurf fand die notwendige Zustimmung:

- Die Stadterweiterungsgebiete folgen dem Trend der letzten Bauaktivitäten, die guten landwirtschaftlichen Flächen sollen nicht bebaut werden.
- Für den Durchgangsverkehr soll eine Umgehungsstraße gebaut werden. Dadurch wird die Westgrenze der Stadt gebildet.



5 Planungskonzept für Bajil

6 Blick von Süden auf Bajil



- Der Grundriß der Altstadt soll erhalten bleiben, ohne neue Durchgangsstraßen.

Im März 1985 wurde der fertige Plan vom Minister unterzeichnet. Je eine Kopie des Plans wurde nach Bajil und Hodeidah geschickt. Dann begann eine jemenitische Besonderheit: Der Plan wurde in die acht Nachbarschaften zerschnitten, in die das Stadtgebiet eingeteilt ist. Jeder Bauwillige muß eine Kopie seiner Nachbarschaft für seinen Antrag kaufen. Die weitere Umgebung soll er nicht sehen, damit er dort nicht Grundstücksspekulation betreibt. Mir scheint dieser Weg untauglich, um Spekulation zu verhindern. (Der in Deutschland übliche Weg, vom Katasteramt beglaubigte Fotokopie vom Originalplan den Bauanträgen beizulegen, erscheint dagegen den Jemeniten nicht einleuchtend.)

5. Planungsvollzug(sdefizite)

Die wesentliche Aktivität der Baladia nach der Plangenehmigung bestand darin, zweimal je 50 Kopien der Nachbarschaftspläne vom Ministerium zu bestellen. Das Grundstücksverkaufsgeschäft konnte beginnen.

Von der japanischen Regierung wurden dem Jemen Geräte für 10 Spielplätze geschenkt. Verschiedene Städte wurden aufgefordert, Freiflächen in dicht besiedelten Gebieten zur Verfügung zu stellen. Beim zweiten Besuch in Bajil besprachen wir diesen Vorschlag. Ein geeigneter Platz am Rand der Altstadt war schnell gefunden. Die Baladia sollte das Gelände kaufen und zur Sicherheit der Kinder einzäunen. Trotz mehrerer Aufforderungen unseres Ministeriums passierte in Bajil nichts. Aber vielleicht sind Spielplätze für den Jemen so fremd, daß die Vorteile nur schwer zu vermitteln sind.

Die Neubauten entlang der Hauptstraße sind auf eine Straßenbreite von 60m angelegt. Bei einer heutigen Asphaltstraße von 6,50 m ist auch bei reichlichem Verkehrszuwachs genug Fläche für je 10m breite Grünstreifen auf beiden Seiten vorhanden. In einem Brief wurde die Baladia auf diese Planung extra hingewiesen. Soldaten des Militärlagers sollten die Bäume pflanzen. Bisher ist nichts geschehen.

Der Chef der Baladia hatte es im Sommer 1985 geschafft, sich nach Sana'a versetzen zu lassen. Der Neue hat sich noch nicht eingearbeitet. Eine Umsetzung der Planung ist in der Stadt nicht abzulesen, von groben Fehlern ist in Sana'a nichts bekannt geworden. Auch bei günstigeren Bedingungen wäre der Zeitraum viel zu kurz, um über Erfolg oder Mißerfolg zu urteilen.

6. Gute Wünsche

Es gibt keine "jemenitische Planung" für Mittelstädte. Der traditionelle jemenitische Städtebau war auf langsames Wachstum ohne moderne Technologie ausgerichtet. Die Probleme durch die veränderten Werte und Investitionen sind mit diesen Mitteln nicht zu bewältigen. Das gibt uns die Berechtigung für unsere Arbeit. Die jemenitischen Planer haben ein gebrochenes Verhältnis zu ihrer Kultur. Von ihrem Studium in Kairo oder Kiew haben sie Modernitätsleitbilder einer autogerechten Stadt mit rechtwinkligem Straßenraster mitgebracht. Ein Gefühl für jemenitische Stadttradition ist in ihren Planungsentwürfen kaum zu finden.

Entsprechend den vorhandenen institutionellen und kulturellen Bedingungen versuchen wir als Ausländer in den Stadtentwicklungsprozeß einzugreifen. Am Beispiel von Bajil habe ich meinen Arbeitsansatz beschrieben, der sich durch Dazulernen verändert und schon heute Geschichte ist. Veränderte Projektbedingungen haben die Chancen für die Planung verbessert. Inzwischen arbeiten genügend jemenitische Kollegen in der Abteilung. Die GTZ ist seit Sommer 1985 am Projekt beteiligt.

- Durch besseren Status und durch Kurzzeitexperten wird die Counterpartausbildung auch für Jemeniten mit Universitätsabschluß attraktiv.
- Durch Verstärkung des Vermessungspersonals ist ein größerer Einfluß auf rasche Implementierung möglich.
- Durch Entwicklung einer nationalen Mittelstadtpolitik soll stärker steuernd eingegriffen werden, um wirtschaftliches Wachstum zu kanalisieren und unterentwickelte Gebiete gezielt zu fördern.
- Durch Kleinprojekte sollen Modellmaßnahmen mitfinanziert werden, vor allem bei der städtischen Abfallbeseitigung, aber auch bei Wegebau, Trinkwasser- und Abwasserversorgung.
- Durch Teilverlagerung der DED-Aktivitäten und Entwicklung von angepaßten technischen Standards im Ministerium sollen die örtlichen Verwaltungen besser qualifiziert und in ihrem Handlungsrahmen unterstützt werden.

Nr. 131 · Februar 1986

Frauen im Entwicklungsprozeß

Subsistenzproduktion und Hausfrauisierung

Frauen in den Weltmarktfabriken

Feminismus am Ende der Frauendekade

Über die „Sparklubs" der Frauen in Kenia

Was können wir von den Frauenbewegungen der Dritten Welt lernen?

Außerdem:

Osterinsel — Vom Naturpark zum Horchposten des Pentagon

Vietnamesische „boat people" in Hong Kong

Nachrichten und Berichte zu:

Uganda, Iran, Peru, Guatemala

Einzelpreis DM 5,-; Jahresabo: DM 40,- (DM 30,- für einkommensschwache Gruppen) bei 8 Ausgaben im Jahr. Informationszentrum Dritte Welt, Postfach 5328, 7800 Freiburg

1-4 Ex. je 3,00 DM + Porto 1,00 DM
5-10 Ex. je 2,50 DM + Porto 1,80 DM
ab 11 Ex. je 1,80 DM + Porto 3,00 DM

blätter des iz3w Freiburg
AZANIA AZAKO KOORDINATION
AKAFRIK Münster

Broschüre, 48 Seiten, Din A4, 3,- DM
Hrsg.: AKAFRIK, Münster und iz3w, Freiburg, Dez. 1985

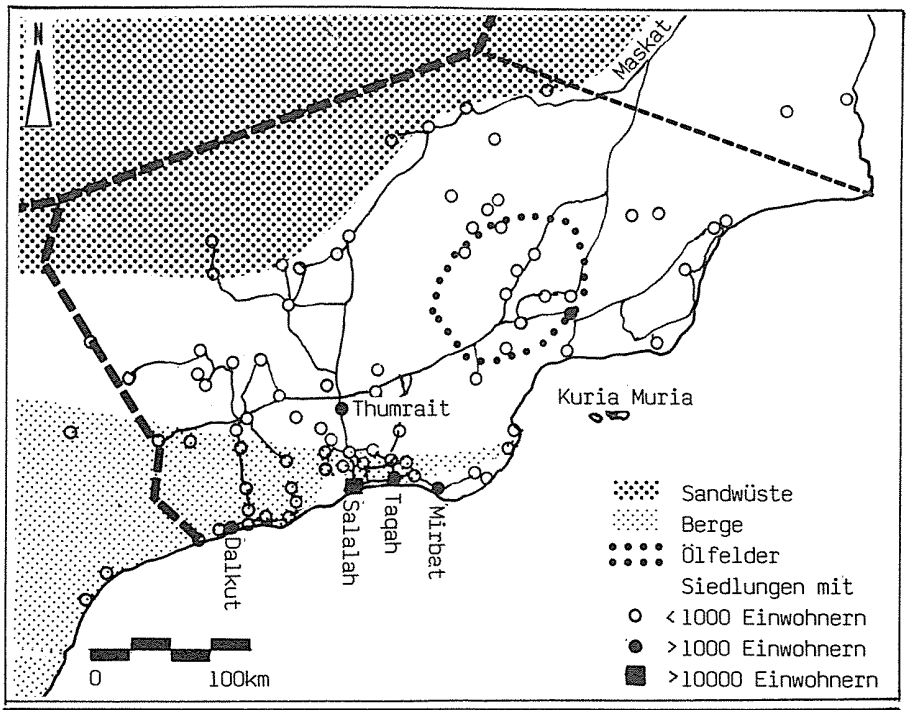
Bestellungen

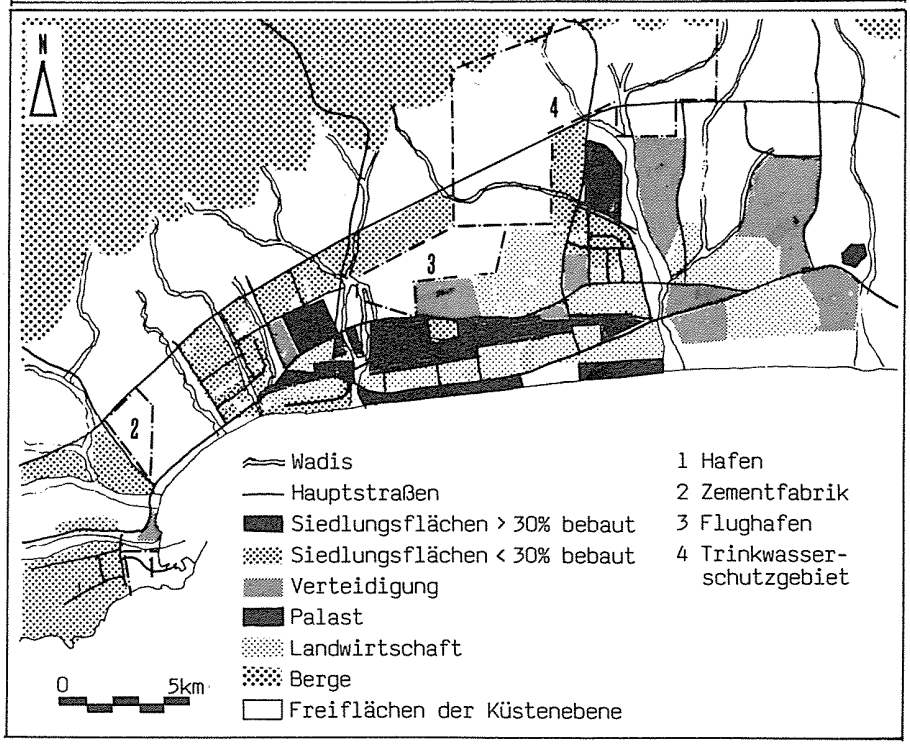
gegen Vorauszahlung auf Kto. Nr.
80 90 - 460 PschA Dortmund
BLZ 440 100 46
bei: Arbeitskreis Afrika
AKAFRIK Münster (ISW)
An den Mühlen 25
4400 Münster

oder Betrag in Briefmarken an:
iz3w
informationszentrum dritte welt
Postfach 53 28
7800 Freiburg
(ab 10 Ex. gegen Rechnung)

Reinhard Wegmann

Entwicklungsplanung für Salalah





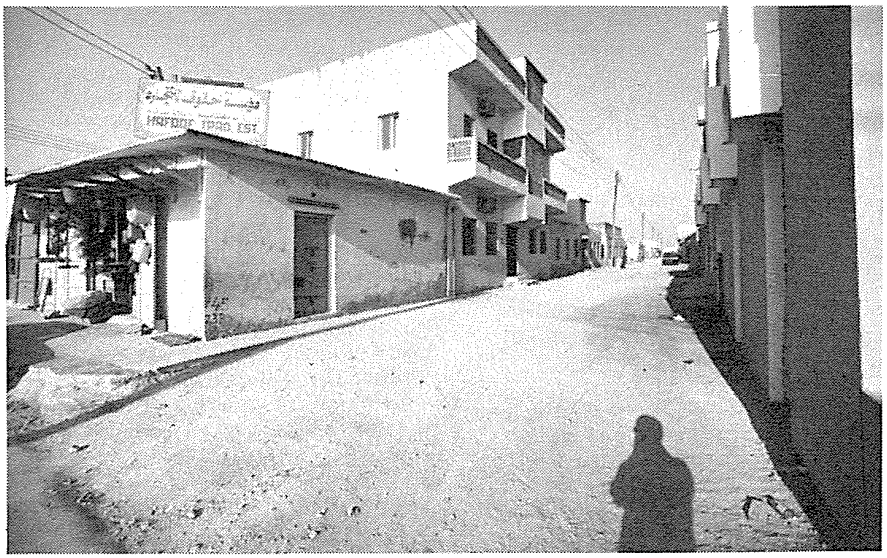
Geographische Rahmenbedingungen

Salalah ist die Hauptstadt der Südprovinz - Dhofar - des Sultanats Oman und hat ca. 70.000 Einwohner (Dhofar ca. 150.000, Oman ca. 1.500.000). Sie liegt an der Südküste Arabiens auf einer Küstenebene von ca. 20 km Länge und bis zu 10 km Tiefe, die zum Inland hin durch ein küstenparalleles, bis zu 800 m hohes Gebirge vom Inland abgeschlossen wird. Die wesentlichen Siedlungs- und Wirtschaftsgebiete der ca. 125.000 qkm großen Region liegen an der Küste und in Teilen des Gebirges.
Regelmäßige Niederschläge erlauben in den Bergen Viehwirtschaft und entlang der Küste Landwirtschaft mit Brunnenbewässerung. Im Landesinneren gibt es nur eine extrem dünne Besiedlung mit Kamel haltenden Nomaden. Traditionelle Handelsgüter sind Vieh (Kamele, Rinder, Ziegen), Weihrauch und Fische in getrockneter Form. Ölvorkommen sind im östlichen Landesinneren erschlossen. Weitere Ölvorkommen werden im westlichen Bereich Dhofars und im Schelf vermutet. Exportiert wird zur Zeit nur über eine Pipeline nach Maskat, der Hauptstadt Omans.

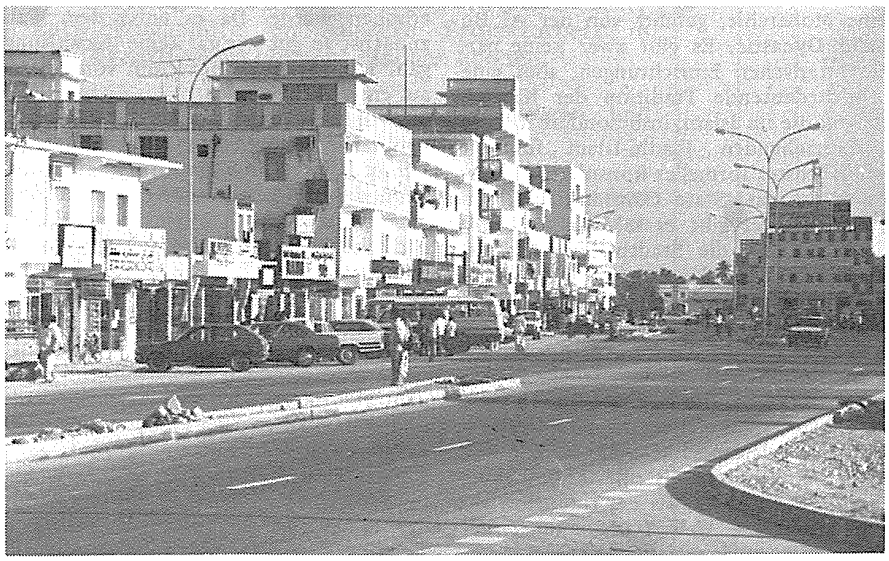
Die Entwicklung Salalahs

Die Struktur Salalahs war bis 1970 vornehmlich geprägt durch geographische Gegebenheiten und die Funktion der Stadt als militärischer und merkantiler Stützpunkt. Symbol dieser Funktion war der alte Palastbezirk, der den Markt und die Wohnquartiere der loyalen, vorwiegend afrikanischen Bevölkerung mit einschloß. Er liegt direkt am Strand, an dem früher auch die Handelsschiffe landeten und ist bis heute von einer hohen Mauer umgeben. Militär- und Palastflächen sind nach wie vor beherrschend für die Stadtstruktur. Der wichtigste Wirtschaftszweig ist der Handel geblieben, der allerdings heute vorwiegend den Import von Konsumgütern betreibt.
Wie bei vielen anderen Städten in ariden Zonen besteht das Stadtgebiet Salalahs zu einem wesentlichen Teil aus landwirtschaftlichen Flächen. Besonderheit Salalaha's ist jedoch, daß es außer in der Küstenebene von Salalah praktisch keine weiteren landwirtschaftlichen Flächen in Dhofar gibt. Die wirtschaftlichen Austauschbeziehungen zwischen Salalah und seinem Hinterland basierten daher auf wenigen Gütern. Da selbst diese Güter heute kaum eine Rolle spielen - Neuseeländisches Rindfleisch ist besser und billiger, indischer Weihrauch allemal billiger - kann von einer wirtschaftlichen Austauschbeziehung heute kaum die Rede sein. Die Bevölkerung des Hinterlandes lebt, abgesehen von den eigenen Produkten, größtenteils von speziell für sie geschaffenen Jobs in militärischen Einrichtungen. Mit dem Geld, das sie dabei verdienen, können sie Konsumgüter in Salalah erwerben.
Siedlung und Landwirtschaft Salalahs waren lange Zeit von einem Stacheldrahtzaun umgeben, der quasi die Stadt Salalah definierte. In der folgenden Siedlungsentwicklung wurden nur wenige der landwirtschaftlichen Flächen für Siedlungszwecke benutzt.
In der ersten Phase wurden die wenigen Brachflächen in 60 Fuß große quadratische Grundstücke aufgeteilt. Dabei wurde sehr wenig Platz gelassen für Wege oder gar Straßen und Freiflächen, da es noch keinen Bedarf dafür gab.
In einer zweiten Phase wurde der Stadtzaun nach außen bis an den bis dahin vorwiegend militärisch genutzten Flugplatz verlegt. Dies gab dann Platz für eine mehr und mehr geplante Siedlungsentwicklung. Eine der vorausschauenden Entscheidungen war die Reservierung einer ca. 70 ha großen Fläche im Zentrum der neuen Siedlungsflächen für ein Stadtzentrum (1975 wurden erste Pläne dafür vorgelegt aber erst 1984 ein Plan genehmigt und 1985 das Gelände zur Bebauung freigegeben). Die in dieser Phase geplanten Bereiche wei-

Ungeplante Siedlungsentwicklung am Rand der Wüstenebene



Straßenecke in einem Wohngebiet der 70er Jahre



Sharia Al Nahdah - Hauptgeschäftsstraße Salalahs

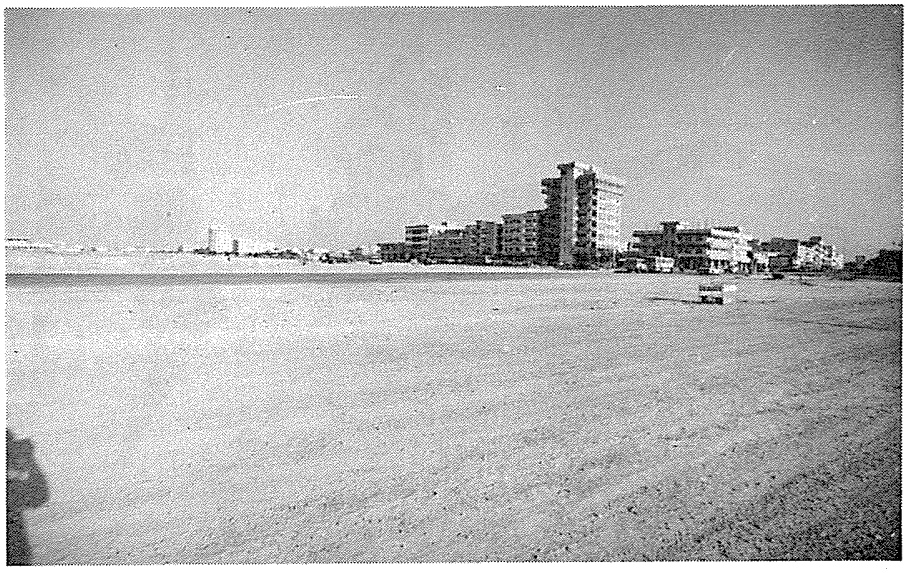
sen bereits ein systematisches Straßennetz und Flächen für öffentliche Einrichtungen auf.
1975 waren die Flächen innerhalb des Stadtzaunes wieder aufgebraucht. Die Zahl der Gründstücke, die grundsätzlich für eine Mischnutzung gedacht waren, hatte sich von ca. 3000 im Jahre 1972 auf ca. 10000 im Jahre 1975 vervielfacht. Die Bevölkerung entwickelte sich gleichzeitig von ca. 15000 (1971) auf ca. 30000 (1975) (alle Zahlen beruhen auf Schätzungen verschiedener Quellen). 1974 wurde ein erstes Gewerbegebiet mit 95 Grundstücken mit jeweils 1 - 1,5 ha Fläche geplant und vergeben. Dies war der Beginn eines Wandel von der nutzungsunspezifischen Planung zur Flächennutzungsplanung. Zukünftige Flächen wurden als Wohn-, Gewerbe-, Industrie oder Geschäftsgrundstücke vergeben.
Damit setzte dann die dritte Phase ein. Ein 1975 von einer Beratungsfirma angefertigter "SALALAH TOWN PLAN" sah außerhalb des Stadtzaunes sowohl im Nordosten als auch im Nordwesten der Stadt neue Expansionsflächen vor. Im Norden blockierte der zunehmend ausgebaute Flughafen jede weitere Ausdehnung. Eine größere Fläche im Nordosten der Stadt wurde in diesem Plan für Landwirtschaft ausgewiesen. Die danach verbleibende Fläche für Siedlungsentwicklung lag im Norden dieser landwirtschaftlichen Fläche und wurde zunächst als selbständiges "Village" mit ca. 1200 Grundstücken geplant. Später mußte der Plan für den Ausbau der Landwirtschaft aufgrund von Wassermangel wieder aufgegeben werden. Stattdessen wurde ein neuer Stadtbezirk geplant.
In der vierten Phase wurde es dann erforderlich, einen Flächennutzungs- und Entwicklungsplan zu formulieren, der in erster Linie versuchte, die bis dahin recht isolierten Teilplanungen zu integrieren, ein übergeordnetes Straßensystem zu etablieren und insbesondere Flächen für den Gemein- und öffentlichen Bedarf zu sichern. Innerhalb einer "Planungsgrenze", die weitgehend dem Stadtzaun folgte, wurden Restflächen identifiziert und deren Nutzung festgelegt. Bis heute wurde die Bebauung dieser Flächen in der Regel durch Bebauungspläne geregelt.

Das Landgesetz

Diese Vergabe von Flächen wird durch ein "Landgesetz" geregelt. Dieses Gesetz wurde sehr früh in den 70iger Jahren verabschiedet und hatte die Intention, die Politik des früheren Sultans, des totalen Siedlungs- und Entwicklungsverbots, zu revidieren. Das neue Gesetz berechtigte jeden Familienvorstand (incl. Witwen) vom Staat kostenlos ein Grundstück zu erhalten, um sein Haus zu bauen. Daneben regelt es auch die Landregistrierung und einige Aspekte der Planung. Grundsätzlich ist im Gesetz die Berechtigung mit der Verpflichtung verbunden, innerhalb einer gegebenen Zeit das Grundstück zu bebauen. Diese Klausel wurde allerdings in Salalah nie angewandt. Zudem wurde später der Kreis der Berechtigten

auf alle männlichen Bürger, die das Alter von 21 Jahren erreicht haben, erweitert. Für Salalah bedeutete dies, daß gut 30% der Bevölkerung berechtigt sind, ein Grundstück zu erhalten und dies auch als Verpflichtung des Ministeriums zur Planung interpretiert wird. Dies, obwohl die durchschnittliche Familiengröße über 6 Personen liegt, die Haushalte eher noch größer sind, die typischen Grundstücke 600 und mehr qm Geschoßfläche erlauben und fast die Hälfte aller Grundstücke unbebaut sind. Die Auswirkungen sind offensichtlich und auch in der Realität sichtbar: eine Zersiedelung der Küstenebene. Im Moment gibt es dagegen auch keinen Widerstand. Bei den relativ begrenzten finanziellen Resourcen Omans ist die infrastrukturelle Entwicklung solch dünner Besiedlung kaum zu vertreten. Sie findet auch nur sehr langsam statt. In der Praxis werden Straßen, Wasser- und Telefonleitungen nur in solchen Bereichen gebaut, in denen die meisten Grundstücke bereits bebaut sind.

Erste Entwicklung in einem Wohnbereich - geplant und vergeben 1982



"Stadtzentrum" und die als Commercial Towncentre geplante Freifläche

Administrative Entwicklung

Die physische Entwicklung hat ihre Entsprechung in der Entwicklung des Planungs- und Entwicklungsmanagements.
Das Sultanat Oman und Dhofar hat eine alte sehr wechselvolle Geschichte erlebt, die zu quasi kolonialer Kontrolle durch Großbritannien führte. Basierend auf den Ölvorkommen und der politischen Entwicklung in den Nachbarländern wurde die extreme Isolations- und Autarkiepolitik des früheren Sultans durch eine betonte breitenwirksame Modernisierungsstrategie des neuen Sultans 1970 abgelöst. Dies war weitgehend ein Zugeständnis an die revoltierende Bevölkerung des Landesinneren, insbesondere der Berge der Südregion, die bis 1976 vom Sultan mit internationaler Unterstützung grausam bekriegt wurden.
Die Unterwerfung der Rebellen ging einher mit der Schaffung eines Flächenstaates und einer im wesentlichen westlich orientierten Verwaltung, deren größte Aufgabe die Entwicklung grundlegender Infrastruktur und die Erfüllung von Grundbedürfnissen war.
Bei dem Aufbau der Verwaltung gab es jedoch enorme Schwierigkeiten, da 1970 keine Institutionen vorhanden waren, die als Keimzelle hätten dienen können. Auch gab es kaum schreib- und lesekundiges Personal, geschweige denn Fachleute. Bis 1970 waren nur zwei kleine Grundschulen in Oman eingerichtet. Die heutige omanische Elite besteht daher fast ausschließlich aus Omanis, die vor 1970 das Land illegal verlassen hatten, im Ausland lernten und arbeiteten und die dann nach und nach zurückkehrten. Noch heute sind die meißten Fachleute Ausländer. Bezeichnend ist zudem der große Anteil junger Omanis in der Verwaltung, die erst nach 1970 zur Schule gingen. Sie führen ausschließlich reine Verwaltungstätigkeiten aus, da sie ohne Berufsausbildung Karriere machen können.

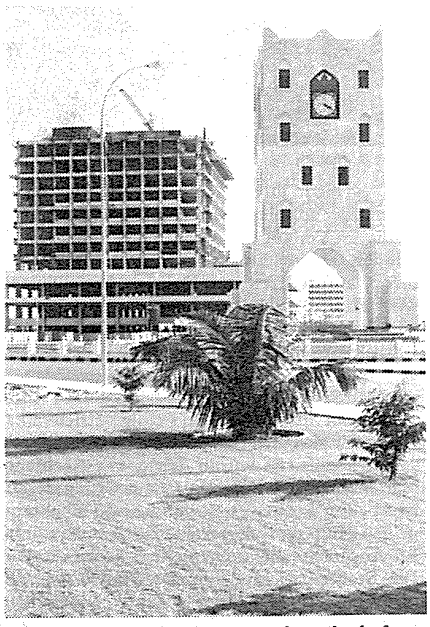
Konstitutionell ist Oman nach wir vor eine Monarchie, geführt von der Al Bu Sa'id Dynastie. Es gibt zwar keine parlamentarischen Einrichtungen, aber eine sehr bedeutende Tradition der Konsultation, die im Islam, insbesondere im hier vorherrschenden Ibadhi-Islam fundiert ist. Höchstes formelles konsultatives Gremium ist das 'State Consultative Council'. Darunger gibt es zahlreiche andere Gremien. Für die Stadtplanung ist insbesondere das 'Planning Advisory Committee', das sowohl mit namentlich benannten Mitgliedern, mit Vertretern bestimmter sozialer Gruppen als auch mit Funktionsträgern verschiedener Behörden besetzt ist, die in vielen Fällen auch als Vertreter der ersten Gruppe agieren.
Ein Stadtplanungsamt gibt es erst seit 1979. Es war Ergebnis einer Entwicklung die 1970 einsetzte, als der traditionellen Funktion des Wali (Gouverneur) der Südregion Aufgaben des Entwicklungsmanagements zukamen und der Wali als einziger Wali Omans in den Ministerrang erhoben wurde. Da es unter dem Wali zunächst so gut wie gar keine Verwaltung gab, mußte sein Ministerium von Grund auf entwickelt werden.
1. Phase: Es wurde daher zunächst ein 'Dhofar Development Department' eingerichtet, das durch Berufung einzelner ausländischer Berater und Fachleute unterstützt wurde. 1972 erarbeitete ein kanadischer Planer einen Masterplan, der allerdings ohne große Bedeutung blieb. Wesentlicher war seine Mitarbeit bei der Landvergabe, die allerdings praktisch ohne Plan und Vermessung vor sich ging. Diese so vergebenen Gebiete liegen heute zum Teil in zentralen Bereichen der Stadt und weisen trotz ihrer eindeutigen Struktur wesetnliche Planungsmängel auf.
2. Phase: 1975 wurder der schon erwähnte SALALAH TOWN PLAN vorgelegt, der in einigen wenigen, aber wichtigen Teilen realisiert wurde. Eine Municipality wurde eingerichtet und ein erster Pla-

ner angestellt. Die ersten systematischen Bebauungs- und Parzellierungspläne wurden von ihm erarbeitet. Sie markieren den Beginn systematischer Stadtplanung in Salalah.

3. Phase: 1978 wurden dann die Aufgaben der Municipality klar definiert und ein getrenntes Land's Department geschaffen, das sich mit der Landvergabe und Registrierung befaßte. Gleichzeitig wurde ein neuer britischer Planer direkt dem für Verwaltung und Finanzen zuständigen Staatssekretär unterstellt. Diese scheinbar günstige Konstellation, Planung als zentrale Aufgabe, funktionierte jedoch nicht. Einerseits wurde Stadtplanung sehr begrenzt, aber grundsätzlich verschieden vom Arbeitgeber und Angestellten verstanden: Der Planer wollte kommunale Entwicklungsplanung nach britischem Vorbild einführen. Der Arbeitgeber wollte aber nichts über Entwicklungsstrategien von ihm hören, sondern erwartete von der Stadtplanung vor allem die Ausweisung neuer Grundstücke sowie die Planung der Stadttechnik. Andererseits widersprach die Besetzung der Führungsposition durch einen Ausländer der Politik der Omanisierung der Verwaltung und führte vielfach zu Eifersüchteleien. Der Planer konnte letztendlich weder das was er unter Stadtplanung verstand erreichen, noch die an ihn gestellten Erwartungen befriedigen.

4. Phase: Mit der Schaffung des Stadtplanungsamtes als Department mit einem omanischen Direktor war die Stadtplanung zwar institutionalisiert aber kaum besetzt, da lediglich ein indischer Stadtplaner mit wenigen Hilfskräften und zwei Vermessern verblieben waren. Diese Entwicklung fiel zusammen mit den Vorbereitungen zum 2. Fünfjahresplan. Als einziges Planungsprojekt war darin vorgeschlagen und budgetiert die Erstellung von fünf kleinräumigen Bebauungsplänen. Der Planer unternahm es mit den geringen vorhandenen Mitteln in kurzer Zeit drei der vorgeschlagenen Pläne selber zu verwirklichen. Er konnte damit eine Basis für seinen Vorschlag schaffen, einen umfassenden "Stadtplan" durch Consultants zu erstellen. Hinzu kam die Einstellung mehrerer Planer.

Nach langwierigen Verhandlungen wurde ein Consulting berufen, der einen 'Structure Plan' für die nächsten zwanzig Jahre erarbeiten sollte. Wie wenig die Stadtplanung noch auf der Entscheidungs-Ebene zu sagen hatte, wird durch die Tatsache angedeutet, daß die Terms of Reference für die Consultants nicht vom Planungsamt stammten. Um so mehr versuchten die Planer dann die Chance zu nutzen mit der Anfertigung des Planes in die Policy-Diskussion einzusteigen und Wege der Rationalisierung und Realisierung aufzuzeigen. Es war etwas Neues, daß siedlungspolitische Ziele in einem Gremium mit dem Minister, wesentlichen Beratern und Führungskräften mehrere Tage lang ausführlich beraten wurden und im "Structure Plan" dokumentiert wurden. Es war außergewöhnlich, daß im Zusammenhang mit der Vorbereitung des Planes das "Land Law" und seine Auswirkungen in einem großen Gremium, dem Planning Advisory Committee diskutiert wurde. Dies alles war nur möglich durch die Schaffung einer Vertrauensbasis durch die Erfüllung der Erwartung des Arbeitgebers bezüglich ingenieurmäßiger Stadtplanung. Dazu gehörten Neuausweisung von Grundstücken, Neuordnung von Grundstücken in ungeplanten oder unzureichend geplanten Gebieten, Festlegung von Straßenführungen, Wasser-, Strom- und Telefonleitungsrechten etc., aber auch Standortplanung für öffentliche Einrichtungen. Diese Leistungen waren ausschlaggebend, da andernfalls die Implementierung vieler Projekte des laufendes Fünfjahresplanes nicht zu verwirklichen gewesen wären: z.B. komplette Wasserversorgung für Salalah, vollständig neues Telefonnetz, ca. 100 km Straßen und zahlreiche neue öffentliche Bauten. Sie alle konnten nicht ohne Bebauungspläne in Angriff genommen werden.



Monumental-Architektur an der Flughafenzufahrt

Stellenangebot

Für das Planen und Bauen in Entwicklungsländern suchen wir ein(e)n sozial engagierte(n)

Architekt(in) oder **Bauingenieur(in)**

Sie/Er sollte die Anliegen wohnungswirtschaftlicher Entwicklungshilfe und unsere Projektarbeit in der **Öffentlichkeit** bekannt machen können.

Sie/Er sollte sich mit **Selbsthilfelösungen** und **genossenschaftlicher Arbeit** auskennen.

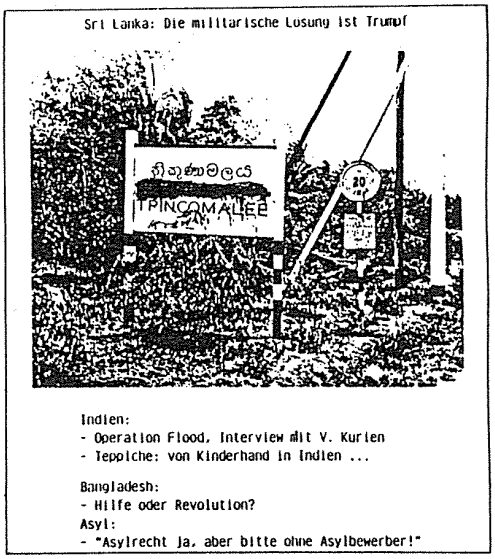
Sie/Er sollte vielleicht schon in **afrikanischen Ländern** gearbeitet haben und gut **Französisch** sprechen.

Der Arbeitsplatz soll als ABM-Stelle durch das Arbeitsamt gefördert werden, daher wendet sich die Anzeige an Bewerber(innen), die z.Zt. arbeitslos sind und die die Voraussetzungen nach dem AFG erfüllen.

Eine Kurzbewerbung senden Sie bitte an:

DESWOS
DEUTSCHE ENTWICKLUNGSHILFE FÜR SOZIALES WOHNUNGS- UND SIEDLUNGSWESEN E.V. (DESWOS)
BISMARCKSTRASSE 7 · 5000 KÖLN 1

SÜD-ASIEN-INFO



Südasien-Büro, Kiefernstr. 45, 56 Wuppertal-2, Einzelpreis: DM 4,--, Abo: 8 Ausgaben jährlich DM 36,--

Klaus R. Kunzmann

Bhaktapur: Ein schlechter Traum?

In TRIALOG 8 erschien auf Seite 40 ein Beitrag von Shekhar Gupta über Bhaktapur, der von Fehlern und Vorurteilen strotzt. Er vermittelt ein völlig verzerrtes Bild eines Projektes, das seit 1974 im Rahmen der Deutschen Technischen Zusammenarbeit mit dem Königreich Nepal gefördert wird, und kann daher nicht unerwidert bleiben. Ich tue dies vor dem Hintergrund einer über 12-jährigen kontinuierlichen Beobachtung der Entwicklung von Bhaktapur: Als Mitarbeiter eines Beratungsbüros habe ich die Stadt Bhaktapur im Jahre 1973 zum ersten Mal besucht und mich vor Ort auf die seinerzeitige Ausschreibung des Projekts vorbereitet. Im Auftrag des BMZ habe ich 1982 die stadtplanerische "Komponente" des Projekts evaluiert. Im Herbst 1985 schließlich, war ich Mitglied eines deutsch-nepalesischen Teams, das die Chancen und Probleme einer "Multiplizierung" der Projekterfahrungen in Bhaktapur, d.h. deren Nutzung für andere Städte Nepals erkunden sollte und das auf dieser Grundlage, Vorschläge für eine nationale Stadtentwicklungspolitik "von unten" entwickelt hat.

Als der indische (!) Journalist Shekhar Gupta seinen Beitrag über Bhaktapur für die Zeitschrift New India schrieb, war er Mitarbeiter der Zeitschrift "New India" und wohnte in New Delhi. Einwohner von Bhaktapur war er mitnichten. Sein Beitrag ist das Ergebnis eines kurzen Aufenthaltes in Bhaktapur im Juli 1983 und mancher Gespräche mit Desmond Doig, den er in seinem kurzen Bericht zu Wort kommen läßt. Viele seiner kritischen Anmerkungen sind ganz einfach falsch. Zwei Beispiele mögen dies verdeutlichen:

- "The Germans soon got fed up of the local pressures ... and decided to quit"... "the last of Germans departed last fortnight"... "The experiment thus ended on a sour note and with only a little over half of the work done".
  Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des schlecht recherchierten Beitrags waren, das hätte Herr Gupta leicht feststellen können, noch drei deutsche Fachleute vor Ort tätig.
  Bei einem Besuch im Projektbüro, wo er nie auftauchte, oder bei einem Gespräch mit dem zuständigen Beamten der Regierung, das nie stattfand, hätte er sich, was für einen seriösen Journalisten selbstverständlich ist, über den tatsächlichen Stand des Projekts informieren können. Dahe ist auch seine Aussage, daß nur etwas über die Hälfte der Arbeit getan war, bevor die Deutschen abreisten, völlig aus der Luft gegriffen. Sie kann nur von jemandem getroffen werden, der Vorurteile bestätigen möchte.
- "Today almost every house in Bhaktapur is a small hotel with signs painted in French, German and Spanish".
  Im Herbst 1985 gab es meines Wissens nur zwei kleine einfache Hotels in Bhaktapur, dieser Stadt mit immerhin 50.000 Einwohnern. Es gab auch zwei Restaurants, die mit fremdsprachigen Tafeln (spanische Texte habe ich nicht entdeckt) Halbtagestouristen am Nyatapola Tempel lockten, am Ort zu essen).

Soviel zu dem ärgerlichen Artikel von Shakhar Gupta, dessen ungeprüfter Wiederabdruck in TRIALOG mir unverständlich ist. Oder sollte etwa der indische Journalist willkommenes Sprachrohr der Kritiker im Lande sein, die seit Jahren an dem Projekt herummäkeln, entweder weil es nicht ihren architektonischen, planerischen oder sozialen Idealen entsprach, oder weil es die im Verlauf der Jahre immer wieder wechselnden entwicklungspolitischen Moden nicht sofort aufgegriffen und realisiert hat? Ohnehin wird dieses Projekt oft mehr an deutschen Ansprüchen als an nepalesischen Maßstäben und Erfordernissen gemessen.

Der anfängliche Denkmalpflege-Ansatz, den die von der Schönheit der Stadt begeisterten Architekten mit Idealismus und Erfolg betrieben hatten, stellt sich aber bals als zu eng, zu eindimensional heraus. Er wurde daher, mit Recht, immer mehr zugunsten der Verbesserung der Lebensbedingungen der Bewohner von Bhaktapur in den Hintergrund gerückt. Doch hohe, zu hohe Ansprüche belasten weiterhin das Projekt. Die Stadtentwicklung mußte "integriert" sein (so wie es in der Bundesrepublik Deutschland gefordert, aber selten eingelöst wurde). Dann, als offensichtlich wurde, daß die bestehenden Verwaltungs- und Entscheidungsstrukturen in Nepal mit diesem Anspruch völlig überfordert waren, wurde der Ansatz "angepaßt" und schließlich, als spürbar wurde, daß die Bewohner von Bhaktapur sich nicht so verhielten, wie es die am Projekt Beteiligten erwarteten, wurden "Partizipation", "Zielgruppenorientierung" und "Selbsthilfe" zu Schlüsselworten.

Viele Fachleute haben in diesem Projekt ihre ersten Erfahrungen damit gemacht, daß Instrumente und Methoden deutscher Stadtplanung nicht auf ein Land wie Nepal übertragbar sind, haben in dem Projekt gelernt, daß es nicht richtig ist, von der Zielformulierung bis zur Implementierung alles gleich selbst zu machen, um noch vor der Ausreise die Effizienz des eigenen Tuns demonstrieren zu können. Gelegentlich hat sicher der eine oder andere das Projekt zum Experimentierfeld seiner Ideen mißbraucht, zur Verwirklichung eigener schöner Träume oder zur individuellen Profilierung. Zugegeben, Nepal ist ein Land, in dem schöne Träume geträumt werden können, wo Traum und Wirklichkeit sich öfters überschneiden als anderswo. Wer für die Faszination dieses Landes anfällig ist, kann die wirklichen Engpässe der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung allzu schnell aus den Augen verlieren.

Viele Architekten, Planer, Soziologen, Ingenieure und Ökonomen waren im Verlauf von zwölf Projektjahren für Bhaktapur kürzer oder länger tätig. Nicht alle haben Spuren hinterlassen. Doch der bauliche, der wirtschaftliche und der soziale Niedergang, der aus einer Reihe von Gründen zu Beginn der 70er Jahre vorgezeichnet war, ist inzwischen gestoppt. Straßen, Wege und Plätze sind (unter aktiver Beteiligung der Bewohner) gepflastert und das kommt in erster Linie den Bewohnern und nicht den Touristen zugute.

Die Versorgung der Bewohner mit sauberem Wasser ist gesichert und die Beseitigung der Abwässer ist geregelt. Arbeitsplätze wurden geschaffen und Schulen gebaut. Viele erhaltenswerte Bauten konnten gerettet oder baulich gesichert werden und, was mindestens ebenso wichtig ist, Spekulationsbauten im modernen indischen Stil, sind in Bhaktapur die Ausnahme geblieben. Bhaktapur war und ist heute eine der schönsten Städte der Welt. Warum soll es falsch sein, dies zu sehen und dafür zu sorgen, daß es erhalten bleibt? Kein deutscher Fach-Tourist, der nach Nepal kommt, verzichtet darauf, mit den Augen durch die Stadt zu schlendern.

Wer die Entwicklung und strukturelle Veränderung anderer Newar-Städte im Khatmandutal in den letzten zwölf Jahren aufmerksam verfolgt hat, weiß, welche Bedeutung das Projekt (mit all seinen Unzulänglichkeiten und Irrwegen) für die Erhaltung des kulturellen Erbes des Landes hatte. Wer mit Nepalis im Lande spricht, wird dies immer wieder hören.

Alle Projekte der Entwicklungszusammenarbeit müssen einmal ein Ende haben, müssen in die Verantwortung der einheimischen Verwaltung übergehen. Dies ist implizit die Zielsetzung eines jeden Projekts.

Die guten und schlechten Erfahrungen die in Bhaktapur gemacht wurden, werden nicht zu den Akten gelegt. Sie werden für ein neues Projekt zur Entwicklung der Städte Nepals genutzt, das gegenwärtig vorbereitet wird und das die Städte außerhalb des Kathmandutals in den nächsten Jahren bei ihrer sozialen, wirtschaftlichen und infrastrukturellen Entwicklung unterstützt wird. Dies soll in einer Weise geschehen, daß die lokalen Verwaltungen mittelfristig in die Lage versetzt werden, die wesentlichen Bedürfnisse der lokalen Bevölkerung aus eigener Kraft zu befriedigen "Urban development through local efforts": Der Hintergrund dafür ist das sehr weitgehende Dezentralisierungsgesetz des Landes, das den Städten und Distrikten viele neue Kompetenzen überträgt, die bislang von der Zentralregierung ausgeübt wurden. Die schrittweise Realisierung dieses Gesetzes soll mit dazu beitragen, die entwicklungshemmende Konzentration von Macht und Ressourcen in der Hauptstadt abzubauen.

Bhaktapur war ein Anfang, ein mühevoller Anfang. Doch die Tatsache, daß die nepalesische Regierung bei der Entwicklung ihrer Städte auch weiterhin auf die Zusammenarbeit mit der Bundesrepublik Deutschland setzt, deutet nicht darauf hin, daß das Projekt zur Stadtentwicklung von Bhaktapur ein schlechter Traum war.

BUCHBESPRECHUNGEN

Heinrich Pachner: **HÜTTENVIERTEL UND HOCHHAUSQUARTIERE ALS TYPEN NEUER SIEDLUNGSZELLEN DER VENEZOLANISCHEN STADT.** Stuttgarter Geografische Studien Band 99, 317 Seiten. ISBN 3-88028-099-1, Geografisches Institut der Universität Stuttgart, 1982, DM 58,80.

Die zentrale Fragestellung dieser Dissertation liegt in der Analyse unterschiedlicher Entstehungskonditionen von typischen Wohnquartieren des informellen und des formellen Typs in Caracas, Cumana und Barquisimeto. Der Beginn der Untersuchungen liegt nunmehr fast 15 Jahre zurück, als es in Deutschland noch kaum publiziertes Material über Entstehung von Spontansiedlungen gab. In dieser Situation mußte sich der Autor die Grundlagen periferer Urbanisierung. Migration, Marginalität und des Informellen Sektors erst selbst zusammensuchen und für seinen Fall interpretieren. Die Dokumentation dieser Arbeitsphase füllt etwa das erste Drittel der vorliegenden Veröffentlichung, darauf folgen eine sehr gute und ausführliche Darstellung des Urbanisierungsverlaufs und staatlicher Wohnpolitik in Venezuela, und schließlich die Ergebnisse der empirischen Untersuchungen des Autors in den untersuchten Elendsquartieren und Siedlungen des Massenwohnungsbaus.

Beachtenswert sind in der Arbeit die sehr detaillierte Klassifizierung und genaue Kartierung der untersuchten Quartiere, sowie die vergleichende Gegenüberstellung von Sozialdaten der Bewohner. Häufig gerät allerdings die Aufsplittung von entwicklungspolitischen Begriffen auf eine so elaborierte Differenzierungs-Ebene, die den Leser eher verwirrt als aufklärt, und offensichtlich auch bei der Verfolgung des Forschungsziels abgelenkt haben dürfte. Überhaupt hätte dem Manuskript der Rotstift eines unvoreingenommenen Lektors gut getan. So hätten sich bestimmte Banalitäten (etwa, daß Squatter vorzugsweise an für sie günstigen Standorten siedeln), und Peinlichkeiten (Schlußsatz: "Wird dagegen zuviel im sozialen Wohnungsbau investiert, so besteht die Gefahr, daß die Städte noch mehr wachsen und der ländliche Raum an Atraktivität verliert") vermeiden lassen.

Kosta Mathéy

J. Hardoy, M. Dos Santos: **CENTRO HISTORICO DE QUITO - PRESERVACION Y DESAROLLO,** 131 S., Museo del Banco Central del Equador 1984. Erhältlich von: UNESCO Regional Project of Cultural Heritage and Development / PNUD, Casilla 4480, Lima, Peru.

Die Ergebnisse einer UNESCO/PNUD Studie von 1980 über Möglichkeiten zur Erhaltung der historischen Denkmäler Equadors wurden für diesen die Hauptstadt Quito betreffenden Band überarbeitet, wobei insbesondere die aktuellen sozialen Probleme der Altstadt zusätzlich berücksichtigt wurden. Schwerpunkt der Präsentation bleibt allerdings die historische und städtebauliche Entwicklung lateinamerikanischer Metropolen im allgemeinen, und Quitos im besonderen. Ein abschließendes Kapitel würdigt die bisherigen Bemühungen des Denkmalschutzes in Quito und gibt Anregungen für ein weiteres Vorgehen.

Als gut illustrierte kunsthistorische Dokumentation verdient die Studie höchstes Lob. Die empfohlenen Sanierungsmaßnahmen reflektieren den gegenwärtigen Stand der internationalen Diskussion und laufen auf eine integrierte Entwicklung hinaus, unter Einbeziehung von legislativen Maßnahmen, modellbildender Renovierung von Objekten im Besitz der öffentlichen Hand, Förderung des Kleingewerbes, Schutz der z.Z. residenten Bevölkerung, Infrastrukturverbesserung, Krediten und technischer Beratung. Daß die Empfehlungen trotzdem recht allgemein und unverbindlich bleiben, ist sicherlich auf den Status der Autoren als "geladene Experten", die sich nicht in politischen Entscheidungen einmischen wollen, zurückzuführen.

Kosta Mathéy

COMMUNITY BASED HOUSING DEVELOPMENT, edited by Meera Bapat, Paul Baross and Parwoto Tjondrosugianto. The report was published by IHS in September 1985.

The 9 papers collected in this volume have been selected from case studies submitted to the seminar 'The Role of the Community in the Housing Process', held in Bandung, Indonesia.

Studies from India, Indonesia, Pakistan, The Philippines and Thailand explore aspects of community participation in various low-income housing programmes, and focus on the roles of and interaction between government and community. A discussion of the conclusions reached at the seminar is the starting point for the publication. A major divergence was noticed between the existing housing process and the articulation of the organisation of people's resources in creating new residential neighbourhoods. ISBN 90 6433013 1 112 pages Price Dfl. 15,-

John Lea, John Courtney: **CITIES IN CONFLICT,** 122 Seiten. ISBN 0-8213-0480-1, The World Bank, Washington DC, 1985, US $ 10,-.

Diese Studie trägt den Untertitel: STUDIES IN THE PLANNING AND DEVELOPMENT OF ASIAN CITIES und enthält neben Einführung und Resümee der Herausgeber vier Fallstudien (mehr oder weniger) integrierter Stadtentwicklungsstrategien in Metro Manila, Jakarta, Calcutta und Madras. Ein Appendix enthält Strukturdaten zu Bevölkerungsentwicklung, Wohnungsbau und Stadtentwicklung in den erwähnten Ländern und Metropolen.

Die Idee zu diesem Buch entstand im Zusammenhang mit einem Symposium über "Planning and Management of Cities in the Third World" in Sydney 1983. Die Autoren haben gemein, daß sie alle in irgendeiner Form an Weltbank-Urbanisierungsprojekten beteiligt waren was damit zusammenhängt, daß die Weltbank als Mitveranstalter des Symposiums zeichnete und dieses Buch finanzierte. Umso bemerkenswerter sind die kritischen Ausführungen sowohl hinsichtlich der Realisierbarkeit vieler von der Bank gesetzten Projektkriterien, wie auch gegenüber dem politischen Willen zur Umsetzung bevölkerungsfreundlicher Strategien durch die nationalen Regierungen. Besonders hervorzuheben sind in dieser Hinsicht Howard Henwards Beitrag zum Fall Manila, und die Einleitung der Herausgeber; letztere (S. 3-15) verdient übrigens als ausgesprochen kompetente Zusammenfassung der derzeitigen internationalen Diskussion über Stadtentwicklungsstrategien weitere Verbreitung auch bei Nichtexperten, bzw. Studenten.

Kosta Mathéy

Ludgera Klemp: **VON DER "GRAN ALDEA" ZUR METROPOLE,** 168 Seiten, Saarbrücken 1985. Ermäßigte Autorenexemplare für TRIALOG-Leser von L. Klemp, Okerstr. 45, 1 Berlin 44 gegen Voreinsendung von DM 20,–.

Die Autorin hat sich zum Ziel gesetzt, das Phänomen der Metropolenbildung im Falle Buenos Aires' nicht nur historisch korrekt wiederzugeben, sondern auch als notwendigen Prozess in der Entwicklung der Produktivkräfte unter den Bedingungen des peripheren Kapitalismus nachzuweisen. In dieser Absicht werden eingangs die bestehenden regional- und entwicklungspolitischen Theorien, insbesondere auch die als "urbanizacion dependiente" bekanntgewordene, vorgestellt, und deren Erklärungsdefizite nachgewiesen. Insbesondere die mangelnde Verknüpfung dieser Theorien mit der lokalen Geschichte der lateinamerikanischen Länder wird als ein Manko erkannt, das die Autorin im Folgenden selbst durch eine gründliche Analyse der Wirtschafts- und Sozialgeschichte Argentiniens seit der frühen Kolonialzeit bis heute abzubauen hilft. Dabei wird deutlich, daß zumindest im Fall Argentiniens die Metropolenentwicklung (Buenos Aires wurde bereits 60 Jahre früher als die anderen Metropolen des Kontinents Millionenstadt) nicht gemäß den gängigen Dependenztheorien auf räumlich konzentrierte Export-Industrialisierung und Standortentscheidungen internationaler Konzerne zurückgeführt werden kann. Ursache war eher eine doppelte, d.h. primäre "ursprüngliche Akkumulation" nach europäischem Muster, und eine sekundäre, nationale Kapitalreproduktion. Wäre die Autorin nach dem empirischen Teil wieder in die theoretische Diskussion eingemündet, um die zuvor kritisierten Denkschulen explizit zu ergänzen, hätte das Buch bestimmt schnell zu einem der wenigen und vielzitierten Grundlagenbücher werden können. Aber auch in der vorliegenden Fassung ist die Lektüre aus zwei Gründen empfehlenswert, und zwar einmal als Lehrbeispiel für einen knappen, auf das Wesentliche beschränkten Theorie- und Einführungsteil, zum anderen wegen der lebendig dargestellten Geschichte argentinischer Regionalentwicklung im Hauptteil der Arbeit.

Kosta Mathéy

Robert B. Potter: **URBANIZATION AND PLANNING IN THE THIRD WORLD:** Spatial Perceptions and Public Participation, 284 Seiten, ISBN 0-7099-2055-5, Croom Helm, London & Sydney, 1985, 19,95 Pfund St.

Im Grunde handelt es sich bei dieser Publikation um eine Verknüpfung von zwei Büchern, nämlich um ein Lehrbuch für Studenten zur Stadtgeografie in Entwicklungsländern, zum anderen um die Dokumentation einer Studie des Autors über Möglichkeiten des Einsatzes von Verhaltensforschung als Instrumente der Stadtplanung in Trinidad und Barbados. In den Kapiteln 1 bis 5 wird das Phänomen der Urbanisierung in der Dritten Welt dargestellt, mit früheren Formen von Stadtentwicklung in Industrienationen und früheren Kulturen kontrastiert. Die gängigen Erklärungsmuster und Planungsansätze werden vorgestellt und an Beispielen illustriert. Der Leser erhält so leicht einen guten Überblick über die relevante Literatur, ohne sie notwendigerweise selbst lesen und analysieren zu müssen, was inbesondere für Nebenfachstudenten eine große Hilfe sein dürfte.

Von der Qualität der reinen Sekundärliteratur trennt sich der Autor in den Kapiteln 5 bis 8, in denen er nachzuweisen versucht, daß Migrationsströme größtenteil auf Vorurteilen und Fehlinformationen der Bevölkerung beruhen. Mittels Fragebogen-Interviews kommt er zu einer Visualisierung sog. "Myth-Maps" in den Köpfen der Bewohner, was als erster Schritt zu einer partizipatorischen Stadt- und Regionalplanung genutzt werden könne. Zwar verweist auch der Autor auf die Gefahren der Manipulation und Pazifizierung, die ein derartiges Vorgehen beinhaltet, und erwähnt den dominanten Einfluß der nationalen und internationalen Rahmenbedingungen, dennoch gelingt es ihm nicht, mit dem "behavioristisch-cognitiven" Ansatz als Grundlage zeitgemäßer Stadtplanung in den Metropolen der Entwicklungsländer zu überzeugen. Somit wäre eine Trennung der beiden Teile des Buches inhaltlich sicher leicht zu verschmerzen, und trüge wegen der damit verbundenen Reduzierung des exklusiven Verkaufspreises auch zu einer weiteren Verbreitung des Buches bei.

Kosta Mathéy

Johannes Augel. **LEBEN IN ARMUT,** Überlebensstrategien in brasilianischen Elendsvierteln, 196 S. ISBN 3-88559-806-X, Brasilienkundeverlag, Mettingen, 1985, DM 28,–.
Bei dieser Veröffentlichung handelt es sich um einen Sammelband, der in der Hauptsache Ergebnisse sog. "Lehrforschungen" und Exkursionen von Studenten der Uni Bielefeld ab 1980 enthält. Dadurch erklärt sich auch die recht unterschiedliche Qualität der Beiträge. Besonders hervorzuheben wären der Einführungsaufsatz des Herausgebers (S. 11-34), der eine kurze, aber überzeugende Darstellung der Problematik von Elendsvierteln in Brasilien enthält; ein Aufsatz von Werner Wilkens über "Reciprocity Networks" (S. 102-120), der neue Gedanken zu alternativen Reproduktionsmechanismen im peripheren Kapitalismus entwickelt, und die Umschrift eines Betroffenenberichtes der Slumbewohnerin Djalma Joao Bezerra (S. 136-157), der durch seine Direktheit betroffen macht.

Aprodicio A. Laquian. **BASIC HOUSING:** Policies for Sites, Services and Shelter in Developing Countries, 163 Seiten, ISBN 0-88936-370-6, International Development Research Centre, Box 8500, Ottawa (Canada), 1983.
Diese Studie, gemeinsam vom IDRC und der Weltbank in Auftrag gegeben, ist das Ergebnis einer Evaluierung von "Basic Housing"-Programmen in El Salvador, den Philippinen, Senegal und Zambia über einen Zeitraum von 5 Jahren (1975-80). Der Begriff BASIC HOUSING faßt dabei die Slum-Upgrading und Sites-and-Services Ansätze zusammen, - in der gleichen Weise wie das der Begriff "AIDED SELF-HELP" herkömmlicherweise leistet. Alle wesentlichen Eckpunkte derartiger Programme, wie Affordability, Self-Help, Consolidation, Standards, Income Generation, Cost Recovery etc. werden kapitelweise abgehandelt und münden schließlich in policy-Empfehlungen ein.
Der Autor hatte die Möglichkeit, auf eine Unmenge von empirischem Material aus ganz verschiedenen Fällen bzw. kulturellen Kontexten zurückgreifen zu können, und zur Illustration seiner Grundannahme zu verwenden. Diese Grundhaltung ist eine ausgeprochen positivistische Sicht von Selbsthilfe-Projekten, die seiner Auffassung nach die beste aller bekannten wohnungsbaupolitischen Alternativen zur Versorgung der städtischen Armen mit Wohnraum ist. Obwohl anderenorts breit diskutierte Bedenken gegenüber derartigen Programmen, sofern sie überhaupt Erwähnung finden, nicht ernsthaft beantwortet werden, eignet sich das Buch als Einführung in derartige Programme gerade wegen der getreulich reproduzierten Stereotypen aus dem internationalen Entwicklungshilfegeschäft.

Kosta Mathéy

Godinez, Marisa; Rosenthal, Christine; Acevedo, Juan; Samanez, Carlos Tovar: FRAUENBLICKE. Zeichnungen von und über Frauen in Lateinamerika. AG SPAK M 69. 1985 (AG SPAK Publikationen, Kistlerstr. 1, 8000 München 90).
Die von der AG SPAK selbst (unter großem finanziellem Risiko) herausgegebene Sammlung von Zeichnungen und Comics von zwei Künstlerinnen und zwei Künstlern thematisieren Lebenswelten von Frauen in Lateinamerika. Marisa Godinez, eine seit Jahren in stadtteilbezogener Frauenarbeit engagierte Peruanerin, klagt in ihren Bildern vielfältige (Selbst)Einschränkungen der Handlungsräume lateinamerikanischer Frauen an. Christine Rosenthal, eine emmigrierte bundesrepublikanische Künstlerin, die seit 12 Jahren in Peru lebt, prangert die Verlogenheit möglicher Solidarität unter Frauen an unter krassen Ausbeutungsverhältnissen einer Klassengesellschaft in der Dritten Welt. Juan Acevedo präsentiert in sehr verschiedenen zeichnerischen Stilen widersprüchliche Situationen in den Beziehungen zwischen den Geschlechtern, die es auch solchen Männern nicht leicht machen, die für die Belange von Frauen offen sind. Carlos Tovar Samanez schließlich stellt in episodenhaften Comics bittere Alltagswelten seiner peruanischen Heimat vor.
Die ästhetisch unterschiedlich ansprechenden Zeichnungen und Bildgeschichten zeugen alle von solcher Betroffenheit angesichts lateinamerikanischer "Frauenblicke", die wenig Distanz zu ermöglichen scheint. Deshalb wird es der oder dem geneigten Leserin/Leser kaum möglich, das eine oder andere vergnügte - und befreiende - Lachen aufzubringen.

Dodo Rerrich

Richard Harris & Carlos M. Vilas (Eds.), **NICARAGUA: A REVOLUTION UNDER SIEGE,** 256 Seiten, ISBN 0-86232-483-1 / -484-2 Pbk. Zed Books Ltd. 57 Caledonian Rd, London N1, 1985.
Fast alle Autoren dieses Buches haben über längere Zeit in Nicaragua gearbeitet und legen hier eine gründliche Analyse der speziell für dieses Land gültigen Bedingungen der gesellschaftlichen Transformation zum Sozialismus vor. Die einzelnen Beiträge untersuchen die Erfahrungen der Landreform, der industriellen Entwicklung, der Massenorganisationen, der Gewerkschaften, der Auseinandersetzung mit Religion und Kirche, der ethnischen Minoritäten an der Atlantikküste, und der US-Außenpolitik. Die Herausgeber interpretieren in ihrer Einleitung und dem Resumee die Besonderheiten der Nicaraguanischen Situation gegenüber revolutionären Bewegungen in anderen Ländern der Dritten Welt.
Verglichen mit den zahlreichen Neuerscheinungen zu Nicaragua in der letzten Zeit besticht diese Publikation durch ihren polit-ökonomischen Ansatz, der sich nicht damit zufriedengibt, gesellschaftliche Vorgänge zu beschreiben, sondern sie auch zu erklären sucht. Somit wird nicht nur das faktische Interesse der Leser befriedigt, sondern auch ein Beitrag zur wissenschaftlichen Theoriebildung in periferen Entwicklungsprozessen geleistet.

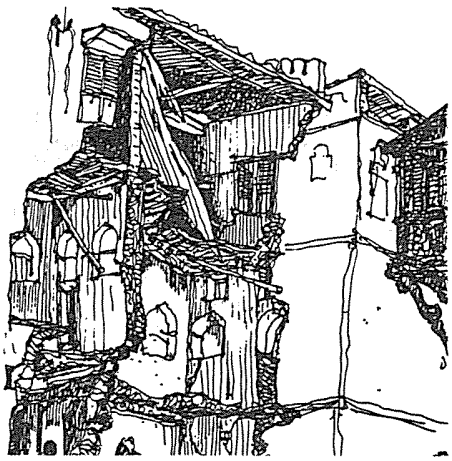
Kosta Mathéy

Gert-Joachim Glässner (Hrsg.): **VERTRAUEN AUF DIE EIGENE KRAFT.** Selbsthilfeprojekte und Kooperativen in der Dritten Welt. 295 Seiten ISBN 3-88548-073-5, Express-Edition Berlin 1984, DM 24,80
Dieser Sammelband entstand aus einem Projektseminar mit Politik-Studenten an der FU in Berlin. Der Begriff Selbshilfe wird hier eingeschränkt angewandt im Zusammenhang mit genossenschaftlich organisierter Selbsthilfe hauptsächlich im Agrarsektor. Im Bereich der Wohnungsversorgung wird stellvertretend ein Projekt der DESWOS in Kolumbien vorgestellt, aber nicht weiter analysiert.
Das Buch ist in drei Hauptteile gegliedert: Zuerst werden Geschichte und prinzipielle Konflikte von Genossenschaften in Europa und der Dritten Welt vorgestellt, danach folgen Projektbeschreibungen von a) über Entwicklungshilfe gestützte und b) unabhängige Versuche. Der geografisch wie sektorell breit angelegte Rahmen für die Bearbeitung des Themas ermöglichte es in diesem Fall, auch zu allgemein gültigen Feststellungen über Gruppenselbsthilfe und Genossenschaften unter variierenden, politischen Rahmenbedingungen zu gelangen.

Kosta Mathéy

Jan van der Linden: Ghousa colony: **THE UPGRADING OF A STAGNATING BASTI** Urban Research Working Paper No 4, ISBN 90-6875-004-6, Free University Amsterdam 1985, Dfl 7,–. Bestellungen beim Autor: P.O. Box 7161, NL-1007 m.c. Amsterdam.
Evaluierungsbericht über ein noch nicht abgeschlossenes Slum-Upgrading Projekt in Karachi. Das Untersuchungsgebiet ist deshalb interessant, weil es bisher auf der Abbruchliste stehend kaum Konsolidierungstendenzen aufzeigte. Der unerwartete Erfolg des Programms läßt sich in erster Linie auf den persönlichen Einsatz des für das Gebiet zuständigen Volksvertreters zurückführen. Kritisch wird angemerkt, daß trotz geringer Verdrängungseffekte unter den Begünstigten ein kleinerer Teil der Bevölkerung, deren Hütten dem Straßenbau zum Opfer fielen, als im Stich gelassene Verlierer zurückblieben. Der Verfasser schlägt eine Ausgleichsabgabe zu Lasten der "Gewinner" vor.
Die Untersuchung widerlegt eine Reihe gängiger Vorurteile zum Upgrading-Ansatz, wie notwendig eintretende Verdrängung, Neigung zu Slum-Landlordism durch Untervermietung, oder Kommerzialisierung. Eine verallgemeinernde Abstrahierung von den Beobachtungen vor Ort auf die Theorieebene findet allerdings nicht statt, und war wohl auch nicht beabsichtigt.

Kosta Mathéy



ZANZIBAR STUDY TOUR 1983, 95 Seiten mit zahlreichen Abbildungen, und: Hubert Satzger, CITY OF ZANZIBAR, 96 Seiten A4, beide Bände herausgegeben und erhältlich vom Institut für Baustofflehre, Bauphysik, Technischer Ausbau, Fakultät für Architektur und Stadtplanung, Universität Stuttgart, Postfach 560, 7 Stuttgart 1, Tel. 0711-2073610.
In der Reihe der Excursionsberichte des Fachgebietes von Prof.Goetz ist jetzt wieder ein neuer Band erschienen. Die darin enthaltenen Beiträge der Teilnehmer Goetz, Michelfeit, Breschna, Satzger, Müller, Aue, Rösch und Ciecior ergeben in ihrer Gesamtheit eine gewissenhafte und umfassende Bestandsaufnahme der Altstadt (Stonetown) von Zanzibar, die viele Aspekte des Aufsatzes von Uli Malisius in Trialog 8 vertiefen. Obwohl einige Teile des Reports, wie z.B. der Fahrplan der Reisegruppe, für den Außenstehenden weniger interessant sein dürften, verdient diese Publikation dennoch als meines Wissens erste deutsche, ins Detail gehende Arbeit weitere Verbreitung.
Der zweite Band zu Zanzibar enthält die Diplomarbeit eines der Teilnehmer derselben Studienreise, und vertieft das Thema der bautechnischen Probleme und Lösungsmöglichkeiten unter weitgehender Anwendung "angepaßter" Methoden. Besonders für Handwerker, Architekten und Entwicklungshelfer dürfte dieser Band viele nützliche Anregungen bieten.

Kosta Mathéy

NEUE BÜCHER

J. Augel, P. Hillen, L. Ramalho, **DIE VERPLANTE WOHNMISERE.** Urbane Entwicklung und "armutsorientierter Wohnungsbau in Afrika und Lateinamerika. ASA Studein Band 7, Saarbrücken 1986, erhältlich im Buchhandel und über: ASA Programm/CDG, Lützowufer 6-9, 1 Berlin 30.

H. Detlef Kammeier and Peter J. Swan, eds., **EQUITY WITH GROWTH? PLANNING PERSPECTIVES FOR SMALL TOWNS IN DEVELOPING COUNTRIES.** Asian Institute of Technology, Bangkok, 1984, ISBN 97 48 200 10 8, xv+706 p., 40 illustr.; hard cover, US 21 (developing countries) US S 25 (industrialized countries), plus postage. For information and orders write to: Human Settlements Division, Asian Institute of Technology, P.O. Box 2754, Bangkol 10501, Thailand.
The book contains about 25 full-length papers and 30 abridged or abstracted papers. An unusually broad spectrum of research and country-specific experience is represented by the authors who include the following names, among many others: I.A. Adalemo (Lagos), T. Banerjee (Los Angeles), R. Bromley (New York), H.D. Dias (Bangkok), R.A. Obudho (New York/Nairobi), H.W. Richardson and D. A. Rondinelli (New York).

THIRD WORLD PUBLICATIONS: 1986 NON-FICTION NEW TITLES AND BACKLIST, 18 Seiten A4, erhältlich for 25 pence von: Third World Publications Co-op 151, Stratford Road, GB - Birmingham B11 1RD, Tel 021-773 6572.
Dieser Katalog enthält u.a. einige hundert Neuerscheinungen von hauptsächlich kleinen und linken Verlagen zu Dritte-Welt Themen. Ein zweiter Katalog über "Fiction" ist ebenfalls erhältlich.

Raimund Weber mit Werner Wilkens, **FONDO ROTARIO PARA CREDITOS DE VIVIENDA POPULAR EN PAISES EN VIAS DE DESAROLLO,** Deswos Report Nr. 1, 36 S. A5, 1985.
Kostenlos erhältlich von: DESWOS, Bismarckstraße 7, 5 Köln 1.
Leitfaden über Wohnungsbaufinanzierung für Basisgruppen in spanisch sprechenden Entwicklungsländern.

Arnold Noorduyn: **THE FUNCTIONING OF THE URBAN RESIDENTIAL LAND MARKET WITHIN A THIRD WORLD CONTEXT. AN INVESTIGATION INTO THE RELEVANCE OF AN URBAN ECONOMIC MODEL.**
ISBN 90 6433 0050 1981 76 pages Price Dfl. 15,-

Nalini Krishnamurthy and S. Shiva Kumar: **PLANNING MODEL FOR A SQUATTER DEVELOPMENT, CASE STUDY BANGALORE.**
ISBN 90 6433 012 3 1983 97 pages Price Dfl. 10,-

Guadalupe Williamson: **ANALYSIS OF DESIGN ALTERNATIVES FOR EVOLUTIONARY SETTLEMENTS.**
ISBN 90 6433 009 3 1982 Price Dfl. 10,-

Paul Baross (ed.): **EXPERIENCES WITH SETTLEMENT IMPROVEMENT POLICIES IN ASIA: FOUR CASE STUDIES.**
ISBN 90 - 6433 008 5 1981 74 pages Price Dfl. 10,-
Institut for Housing Studies, Weena 718, 3014 DA Rotterdam

Hardoy, J.E. and Satterthwaite, D. (Editors), **SMALL AND INTERMEDIATE URBAN CENTRES:** Their role in national and regional development in the Third World, Hodder and Stonghton, 1986.
Also available from I.I.E.D., (Human Settlements Programme), 3 Endsleigh Street, London WC1H ODD, United Kingdom.

VERANSTALTUNGEN

PTRC Education and Research Services Ltd. will hold its 14th Summer Annual Meeting and Exhibition at the University of Sussex, Brigthon, U.K., Juli 14-18. The program will include **SEMINARS ON URBAN AND PASSENGER TRANSPORT AND ON PROJECT FINANCE IN DEVELOPING COUNTRIES.** Simultaneous translation in English and French will be offered for selected papers.
For more information contact PTRC Education and Research Services Ltd, 110 Strand, London WC2R OAA, U.K.

"WORLD WATER '86: WATER TECHNOLOGY FOR THE DEVELOPING WORD." an international water and sanitation conference and exhibition, will be held July 15-17 in London. The conference, organized by the Institution of Civil Engineers is the second in a series of three congresses in support of the International Drinking Water Supply and Sanitation Decade.
For more information, contact Conference Office, The Institution of Civil Engineers, 1-7 Great George St., London SW1P 3 AA, U.A.

28.7.-8.8.1986 in Cambridge, Mass., USA, **BEYOND THE YEAR OF SHELTER, FROM DEMONSTRATION PROJECTS TO NATIONAL PROGRAMMS, THE NEXT STEP,** the biennal international shelter workshop at MIT, contact Reinhard Goethert, Professional Practice Program, The Labaratory of Architecture and Planning, Massachusetts Institute of Technology, Building 4-209, 77 Mass. Avenue, Cambridge, Mass. 02139, USA.

The Triennial Congress of the **INTERNATIONAL COUNCIL OF BUILDING RESEARCH, STUDIES AND DOCUMENTATION** will be in Washington DC from 21-26 September 1986. The Congress will address building technology issues in the computer age, shelter for the homeless in developing countries, and applying research to practice. For more information contact: Noel J. Raufaste, Director CIB 86, Centre for Building Technology, National Bureau of Standards, Washington DC 20234 USA.

20.-26. Januar 1987 in Bankok **SYMPOSIUM ON BUILDING MATERIALS FOR LOW INCOME HOUSING** in Asia and the Pacific. Organisiert von ESAP-CIB-RILEM. Weitere Informationen über CIB, Bowcentrum, Weena 700, Rotterdam.

HABITAT FORUM BERLIN 87:
From 1st to 13th June 1987 this international meeting on housing, urbanization and development options will contribute to the North/South dialogue. It will bi in three parts:
o exchange of experience in housing projects
o urbanization past and present
o development policy options
Participants are expected from community-based organizations, NGO's, governments, international agencies and specialist organizations. If you want to be on the mailing list, write to: Rainer W. Ernst, Mommsenstr. 59, D-1000 Berlin 12, FRG.

AUTORENAUFRUFE

KOOPERATIVEN

Für das TRIALOG-Schwerpunktheft "Kooperativen" werden noch Beiträge gesucht. Das Heft soll die folgenden Themenbereiche umreißen:
- Auseinandersetzung mit der Frage, welchen Beitrag Kooperation bei der Lösung von Problemen der Wohnungsversorgung und Stadtentwicklung in der Dritten Welt leisten können:
  Obwohl in vielen Ländern Genossenschaftsgesetze existieren, konnten Wohnungsbaugenossenschaften dort bisher die Wohnverhältnisse der unteren Einkommensschichten nicht entscheidend verbessern. In letzter Zeit wird die Genossenschaft als eine rechtlich abgesicherte Form der Bewohnerorganisation wieder empfohlen. Stehen wir vor dem Aufleben einer Genossenschaftsbewegung in der Dritten Welt?
- Berichte aus der Praxis von Wohnungbaukooperativen in der Dritten Welt:
  Welche politischen Rahmenbedingungen sind notwendig, damit Kooperativen oder gemeinschaftliche Organisationsformen entstehen und erhalten werden können? Wovon hängen Erfolge oder Mißerfolge in konkreten Fällen ab? Wo liegen die Engpässe, an denen wir mit Forschung und Zusammenarbeit ansetzen können? Der Begriff "Kooperative" wird im weitesten Sinne verstanden: Sie kann eine Genossenschaft im juristischen oder im ideellen Sinn sein; sie kann unmittelbar Wohnraum produzieren oder auch indirekt zur Verbesserung der Wohnbedingungen beitragen (z.B. durch Baumaterialproduktion).
- Übertragbarkeit von europäischen Genossenschaftserfahrungen auf die Situation in der Dritten Welt:
  Welches waren die Voraussetzungen für die breite Genossenschaftsbewegung in Westeuropa? Sind sie in Ländern der Dritten Welt gegeben? Wo liegen die gravierenden Unterschiede? Wie sind unsere Genossenschaftsmodelle an die anderen Verhältnisse anzupassen? Oder müssen ganz neue Modelle entwickelt werden?

Interessierte Verfasser bitten wir bis Ende August eine kurze Mitteilung (Expose) über den Inhalt des Artikels an die folgende zuständige Redaktionsadresse zu senden. Redaktionsschluß für die Einsendung fertiger Beiträge ist der 31. Oktober 1986.
Joanna Kotowski-Ziss, Marienstr. 122, 5600 Wuppertal 1

UPGRADING

TRIALOG 12 hat das Thema "Slum und Squatter Upgrading":
- Projekte der bilateralen und der multilateralen Entwicklungshilfe,
- Projekte gefördert durch nichtstaatliche Organisationen.

Zuständige Redaktionsadresse:
Florian Steinberg, c/o Institute for Housing Studies, BIE, P.O.B. 20718, 3001 JA Rotterdam

ANGEPASSTE TECHNOLOGIEN

Das Spektrum des Heftes soll von einfachen Bau- und Organisationsmethoden wie Lehmbau, pass. Energienutzung etc. einerseits bis hin zur Frage einer angepaßten Computeranwendung für Planungsaufgaben in Entwicklungsländern reichen. Es werden noch Beiträge gesucht, die sich auf theoretischer Ebene kritisch mit dem Thema auseinandersetzen, wie klargefaßte technische Beschreibungen jüngerer Innovationen. Die Redaktionsadresse lautet:
Kosta Mathéy, Hofangerstraße 21, D-8000 München 83

SUMMERIES

Holger Platz

Promoting Employment in Secondary Cities

Secondary Cities in Third World countries have a considerable economic potential which is insufficiently used for the creation of local employment and income. Any employment promotion strategy will have to be oriented towards aims such as: import substitution, support of agro-based and construction industries, support of local consumer food production and industry related services. The author suggests that priority should be given to existing local small- and medium scale firms. Possible measures to increase local employment comprise among others encouragement of local entrepreneurs in the formal and in the informal sector, improving access to capital and information, providing vocational training and supply of serviced land. Both central government and local administration will have to engage in such measures.

Raimund Herz

Public Utilities and Secondary Cities Development in the Sahel

The quantitative and qualitative development of public utilities in secondary cities of the Sahel does not keep up with their rapid population growth. Based on own experiences in Niger, the author describes the variety of problems resulting thereof, such as the application of inappropriate technologies or the unreflected transfer of western design standards. Unveiling some of the underlying reasons, he consequently postulates a different, comprehensive approach to developing public utility systems in secondary cities, emphasizing the need for problem-oriented physical planning. Finally some impressive exemples of appropriate disign solutions for drainage and sewerage systems in Sahel towns are given.

Roland Ziss, Joanna Kotowski-Ziss

Preventive Settlement Policy and Promotion of Intermediate Cities in Mexico

Mexican urban growth dynamics are shifting from large to intermediate cities. Decentralization policies try to strengthen these trends.

Analyzing the situation of two rapidly growing intermediate cities, Manzanillo at the Pacific coast and Irapuato in the interior of the country, the article shows how badly a preventive settlement policy is needed. In Mexico where land at the urban periphery is usually not attached to individual property rights preventive settlement policy is relatively easy to implement. The development of future settlements could be carefully guided, e.g. by some benchmarks of physical infrastructure, thus initiating an integrated and self-sustaining consolidation process. If considered a longterm investment, a preventive settlement policy is described as being higly profitable and much cheaper than any intervention correcting misdirected development.

Eckhart Ribbeck

Problems of Planning in Secondary Cities - The Brazil Example

During the last 15 years dynamics of urban growth in Brazil have shifted from the metropolitan areas to secondary cities. Consequently new urban policies promoting secondary cities have been designed and adopted.

The assessment of Urban planning in the federal state Sao Paulo, however, shows the inadequacy of urban planning "from above" as executed in Brazil. Usually all efforts are dedicated to the design of the plans, whereas little or no attention is given to their implementation. Thus, in contrast to this inappropriate approach, self-determined comprehensive urban planning at the local level is postulated, based on the identification of real local constraints and bottlenecks.

Bernd D. Ciecor

Planning for the Development of Secondary Cities in Venezuela

Within only one generation Venezuela has undergone a fundamental change from an agricultaral to an urban society. In reality all urban development efforts have been channeled to five metropolitan regions and a growth pole, whereas the country's secondary cities have been neglected. Although secondary cities are asked to take over a leading part in the national dezentralization policy, sufficient responsibilities have not yet been transfered to the local authority. Nevertheless there is some recent evidence that, in the future, urban problems can be solved more efficiently and less costly at the local level.

Martina Craemer, Ingrid Schwoerer

Secondary Cities Development in the Dominican Republic - An Integrated Approach and Project Proposal

Since 1960 the Dominican Republic has experienced a rapid urbanization process. By 1981 52% of the population lived in urban settlements. ONAPLAN, the national planning ministry, now aims at strengthening the urban functions of urban centres with 20 to 100 000 inhabitants.

In contrast to implement the resulting national policy which is favouring a more piecemeal approach, the authors propose a more integrated approach. This approach which is exemplarily described for the town of Hato Mayor, includes physical, social and administrative measures. It suggests to concentrate on local development bottlenecks, as well as on strengthening of community self-organization and step-by-step delegation of national responsibilities to local governments.

Wolfram Schneider

Bajil Planned - A Comparison of Cultures Planning Secondary Cities in the Arab Republic of Yemen

This article gives an impressive picture of the deployable reality of planning for a secondary city in a country, where urban planning is just being established as a central government function. Based on personal experience the author depicts the difficult working conditions of an integrated expert in an alien social and political environment.

On that background he thoroughly describes his approach to prepare and execute a local survey, the nature of negotiatons with local, regional and national decision makers, and points to the implementation deficits experienced in planning for the town of Bajil.

Reinhard Wegmann

Planning for the Development of Salalah

Salalah is a relatively isolated town in the province of Dhofar/Oman which, since two decades, undergoes considerable structural changes. The author describes the different phases of urban planning for Salalah and relates its relative achievements to the slow development of the local administration.

The crucial influence of the national "Land Law" on scattered development is stressed. The importance of effective urban management to guide and intervene in the urban development process is emphasized.

Klaus R. Kunzmann

Bhaktapur - A Dream Sours? - A Replication

Reacting to an article by Shakhar Gupta in TRIALOG 8 on an urban development project in Nepal, a number of falsities and unfounded generalizations are revealed and set right.

TRIALOG

Zeitschrift für das Planen und Bauen in der Dritten Welt

- ein Journal für Architekten, Stadtplaner, Soziologen, Ökonomen und Entwicklungsplaner.
- ein Journal für die überfällige Debatte um das Verhältnis der deutschen Planer zu den urbanen Veränderungsprozessen der Dritten Welt.
- ein Journal zum Austausch beruflicher Erfahrungen im Bereich städtischer Entwicklungen der Dritten Welt.
- ein Journal zur Aufarbeitung der neuesten Forschungsergebnisse und zur Diskussion aktueller entwicklungspolitischer Konzeptionen für die städtische Entwicklung.
- ein Journal der freien Diskussion, der Arbeitsberichte und der Dokumentation richtungsweisender Ansätze.

Immer mehr Architekten, Stadt- und Raumplaner sowie Fachleute anderer Disziplinen beschäftigen sich in Praxis und Forschung mit den Problemen der Dritten Welt, mit den Auswüchsen einer heftigen und unkontrollierten Verstädterung, der damit zusammenhängenden Entwicklung auf dem Land, und mit der rapiden Verelendung großer Teile der Bevölkerung.

Redaktionsanschrift:
TRIALOG: Ploennisstr. 18
D-6100 DARMSTADT