

TRIALOG 55

Zeitschrift für das
Planen und Bauen
in der Dritten Welt
4 / 1997



Planung **kommunal**
Planning Local Government

Editorial

Planung kommunal

„La commune paraît sortir directement des mains de Dieu - die Gemeinde scheint direkt aus Gottes Hand zu kommen“, schrieb der Franzose Alexis de Tocqueville in seiner Studie „Über die Demokratie in Amerika“, von 1830. In England argumentierte John Stuart Mill in seinem Essay „Über die Freiheit“ 1837: Obschon die Einzelmenschen [an der Basis] im Durchschnitt nicht so sachkundig sein mögen wie die Beamten der Regierung, ist es nichtsdestoweniger wünschenswert, daß sie selbst handeln ...“ Aber weder Tocqueville noch Mill, auch wenn sie als Publizisten in ihrer Zeit anerkannt waren, haben mit ihren Argumenten viel erreicht. Beide Systeme strebten nach größtem Profit durch Ausbeutung, Verwaltungseffizienz und Ausnutzen der economies of scale, was „das blühende Paris in der Wüste der französischen Provinz“ und „die City (London) zwischen hübschem Vorgarten und verwüstetem Hinterhof“ ergab.

Heute wird eine neue Welle der Effizienzsteigerung angetrieben von weltweiten Unternehmen, Medienzaren und von Ihnen abhängige Ökonomen und Politikern. Auf der anderen Seite hat die Rio-Konferenz gezeigt, daß die Zahl der umweltbewußten Menschen wächst. Ihre Führer warnen vor der Anhäufung des Reichtums in wenigen Zentren und der Verarmung des Restes der Welt. Das Kapitel 28 der Agenda 21 von Rio unterstützt sie im Sinne gemeindlicher Selbstbestimmung. Ned Crosby vom Jefferson Center spricht von der wachsenden „Bewegung für Neue Demokratie“.

Die Aufsätze auf den folgenden Seiten folgen diesen Grundgedanken. Bereits TRIALOG 45 beschäftigte sich mit kommunaler Selbstbestimmung. In dieser Ausgabe vergleichen wir den heutigen Stand der Dinge in Asien, Lateinamerika und Afrika, um beizutragen zu verstärktem Ideenaustausch über gesunde ökologische, faire soziale und effiziente wirtschaftliche Lebensbedingungen.

Ernst Reichenbach untersucht ein Programm der Gemeinde-Unterstützung und -beratung in Nepal, das sich aus einem klassisch-deduktiven Projekt der TZ entwickelt hat. Angesichts des Schwindens der Macht der Zentralregierung konstatiert der Autor eine Bedeutungszunahme der sich konsolidierenden Gemeinden, auch wenn sie dafür nicht vorbereitet sind. **Thomas Waldraff** berichtet von einem TZ-Förderprogramm am Beispiel der Stadtplanung in der Mittelstadt Nong Khai in Thailand, das die Basisbeteiligung in der Planung unterstützt.

Lateinamerika scheint homogener als Asien zu sein, wo der kleinräumige Maßstab der ins Licht tretenden „Neuen Demokratie“ Bewegung eine unübersehbare Fülle von Modellen hervorbringt. Fallstudien in Lateinamerika sind deshalb leichter zu generalisieren. **Stefan Thimmel** beispielsweise beschreibt die kürzlich vollzogene strukturelle Dezentralisierung der Millionenstadt von Montevideo. Dazu parallel wurde ein neues Interesse an Umweltbelangen und Lebensqualität im Quartier geweckt. Die entsprechende partizipative

Planung verlangt aber Engagement und Zeit. **Luis Guerrero**, der Bürgermeister von Cajamarca, berichtet von der Demokratisierung und Dezentralisierung in seiner Gebietskörperschaft. Gegründet auf die Rio-Diskussionen hat Cajamarca einen lokalen Agenda 21-Prozess in Gang gebracht, der als Vorbild für ganz Peru gilt.

Demgegenüber ist die Lage in Afrika höchst mannigfaltig. Einige Länder werden von Banden beherrscht, die nur um ihre Macht besorgt sind. In anderen Ländern haben die Themen Umwelt oder Demokratie aber Wurzeln geschlagen, besonders an der Basis. Dafür ist der Tschad ein Beispiel. **Jürgen Oestereich** berichtet von der Sahel-Stadt Abéché, die unter der Drohung des ökologischen Zusammenbruchs lebt. In dieser Lage entsteht eine Art der Bewußtwerdung als Gemeinde, die bei breiter Unterstützung der Bevölkerung zu einer Vielzahl von Maßnahmen in Richtung Aufbau eines zukunftsfähigen Ökosystems führt. **W. J. Kombe** und **Volker Kreibich** stellen den Fall von Dodoma, Tanzania, vor. Dort wurde eine Grünzone ausgewiesen, wo bereits eine Siedlung bestand. Die Bewohner widerstanden der Vertreibung und wendeten drohende Eingriffe der Behörden ab, indem sie ihre Siedlungsstruktur dem Raster der Aufforstung anpaßten. Seither begann ein Prozess der Kommerzialisierung und die Führung erlahmte.

Uganda ist mit Ghana, das führende Land Afrikas bei der Dezentralisierung. **Frank Mabiriizi** stellt die Schlüsselemente der Dezentralisierungspolitik und des Durchführungsprogramms vor. Als Hauptaufgabe bezeichnet er den Aufbau von angemessenen Kapazitäten, was durch die Schwäche der Wirtschaft erschwert wird. **Nikolaus Schall** erörtert die dezentrale Entwicklungsplanung in Ghana anhand von zwei kontrastierenden Fallstudien. Im ersten Fall beantragen Dörfer Planungsunterstützung vom Distrikt, im zweiten Fall möchte eine NRO Sektoraktivitäten auf Dorfebene fördern. Die Vorteile von Verfahren, welche demokratisch gewählte Entscheidungsgremien in Dorf und Distrikt verbinden, werden herausgestellt.

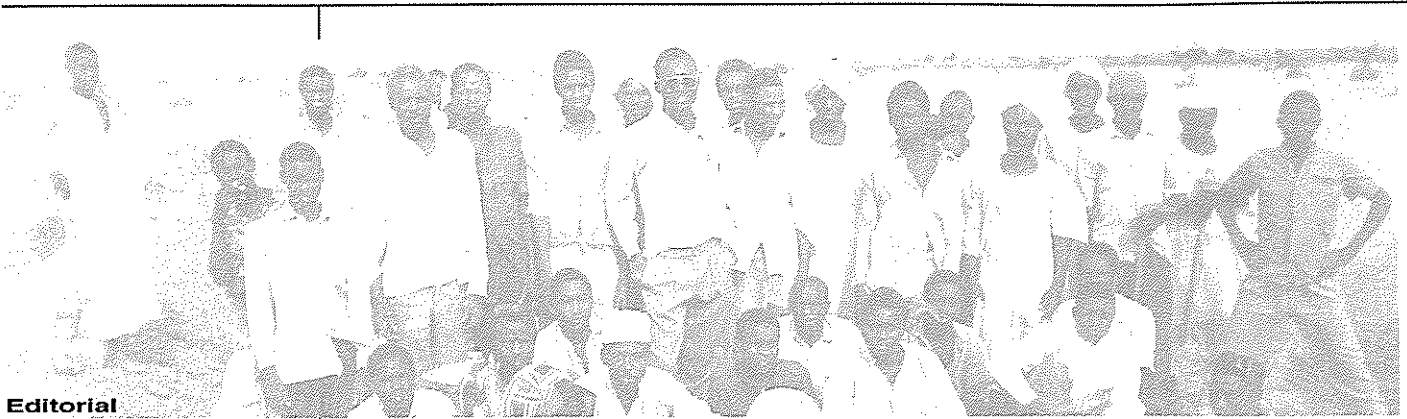
Dezentralisierung als Ermächtigung der Basis wirkt auf eine Gemeinde wie ein Zauberstab. Anscheinend ist das von Tocqueville beobachtete Grundgefühl von Legitimität, das die Gemeinden veranlaßt, ihre Angelegenheiten aus eigener Kraft zu erledigen, allgegenwärtig. Deshalb führt es nach Mill weiter, wenn die Regierung der Bevölkerung überläßt, ihre Probleme mit ihren eigenen Mitteln zu lösen. Es gibt dabei zwei Grundsatzpositionen. Die Sicht des „Idealismus“ eines Kant oder Jefferson geht von der Prämisse aus, daß jeder Mensch das legitime Recht hat, über seine Angelegenheiten selbst zu befinden - Angelegenheiten, die zunächst lokaler Natur sind. Hobbes, Lenin, und die meisten meinen dagegen, daß der Mensch von weitsichtigen Führern angeleitet oder wenigstens zur Regelung öffentlicher Angelegenheiten erzogen werden sollte. Diese Führer, wie immer sie an die Spitze gelangt sind, beanspruchen das Mandat, die Gesellschaft mittels Legalität zu ordnen.

Jürgen Oestereich, Volker Kreibich

Planning Local Government Planung kommunal

Inhalt / Table of Contents

- 5 **Kommunales Handeln in Nepal —**
Schwacher Staat, starke Städte?
ERNST REICHENBACH
- 10 **Nong Khai Urban Planning —**
Creating Local Planning Capacity in Thailand
THOMAS WALDRAFF
- 13 **Dezentralisierung von Montevideo —**
Nachhaltige Veränderungen auf der kommunalen Ebene
STEFAN THIMMEL
- 18 **The Local Agenda 21 Process in Peru —**
Building Consensus in Cajamarca
LUIS B. GUERRERO
- 21 **Fighting Desertification With One's Own Hands**
The case of the Sahel town of Abéché
JÜRGEN OESTEREICH
- 27 **Community based land regularisation —**
prospects for decentralised planning
WILBARD J. KOMBE / VOLKER KREIBICH
- 32 **The Decentralization Policy in Uganda**
FRANK MABIRIIZI
- 37 **Urbanisation observed — Workshop of N-AERUS**
- 38 **Linking Village and District Planning**
NIKOLAUS SCHALL
- 43 **Planungszelle — Reflexive Demokratie**
Über ein Buch und eine Internationale Konferenz
JÜRGEN OESTEREICH
- 45 **Neue Bücher / Book Reviews**
- 52 **Veranstaltungen / Forthcoming Events**



Editorial

Planning Local Government

„La commune paraît sortir directement des mains de Dieu - local self-government seems to spring directly from God's own hands“, wrote Alexis de Tocqueville in his treaty „On Democracy“ in America of 1830. In England John Stuart Mill stated in his treatise „On liberty“ of 1837: „Though individuals (on the spot) may not do the particular thing so well, on average, as the officers of government, it is never-the-less desirable that it should be done by them ...“ Although prominent as political philosophers of their time, neither Tocqueville nor Mill got very far with their arguments in their respective countries. Both systems searched utmost profit through recklessly exploiting the natural resources, increasing administrative efficiency and taking advantage of the economies of scale, resulting in „a flowering Paris in the French desert“ and „the City (of London) between a decorative front garden and a devastated backyard“.

Today, a new wave of efficiency is pushed by transnational companies, media tycoons, and economists and politicians dependent of them. On the other hand, the Rio-Conference made it clear that the number of environment-minded peoples is growing. Their leaders warn of accumulating wealth at one point while pauperizing the rest. Chapter 28 of the Agenda 21 of Rio backs them, favouring especially self-governed local communities. Ned Crosby of the Jefferson Center speaks of the growing movement of „New Democracy“.

The papers collected on the following pages are in line with these ideas. Already TRIALOG 45 dealt with local government. This time, comparing again the state of affairs in Asia, Latin America and Africa, we hope to provide scope for an exchange of ideas on sound ecological, fair social and efficient economic local development.

Ernst Reichenbach examines capacity building in municipalities in Nepal („urban development through local efforts“) which evolved from a classical top-down style project of technical assistance. The present withering of central power is balanced by an increase in weight of the newly consolidated municipalities. Well structured or badly managed, devolution will be the future. **Thomas Waldraff** reports of technical assistance to formal town-planning in the intermediate town of Nong Khai, Thailand, fastering grass-root participation.

Latin America seems more homogenous than Asia, where the local scale of an emerging environmentally-minded New Democracy creates an unforeseeable variety of patterns. Therefore, case studies in Latin America are more easily to generalize. Two fairly advanced examples of urban devolution. **Stefan Thimmel** describes the recent devolution in the local government structure of Montevideo. Parallel to this, a fresh concern for environmental matters and the quality of life on neighbourhood level is flourishing. Yet,

the concomitant participative planning demands dedication and time. **Luis Guerrero**, the mayor of Cajamarca, presents the recent efforts of democratization and devolution which he is actively pursuing in his area of jurisdiction. Benefiting from the UNCED discussions, Cajamarca Province has instigated a local agenda 21 process which is regarded a model for Peru.

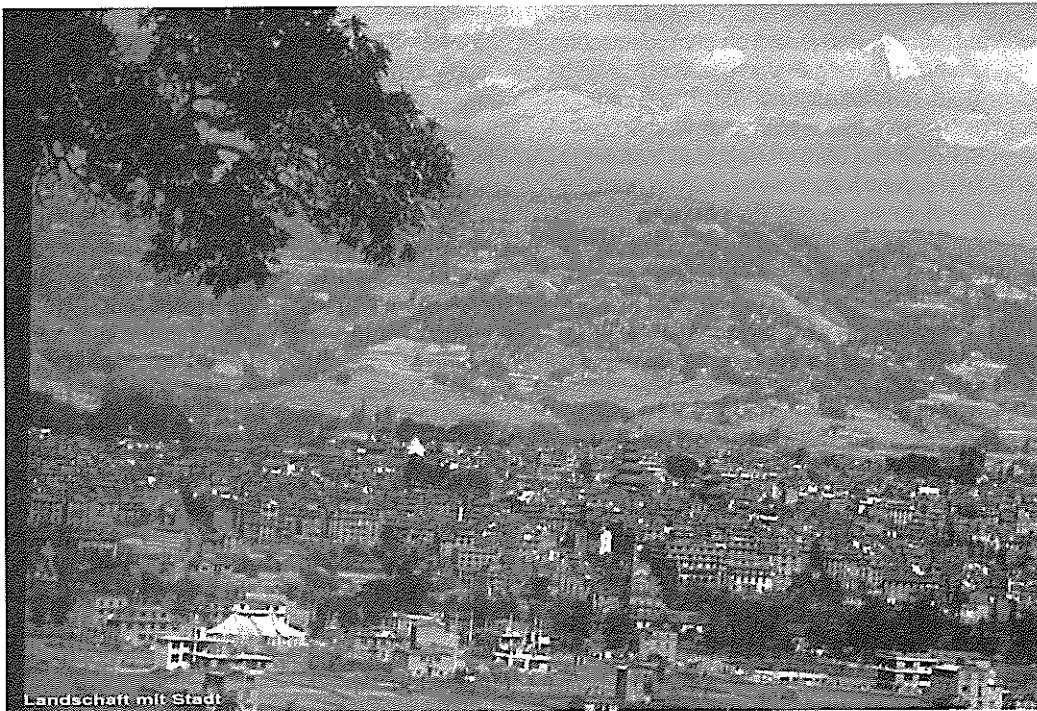
The situation in Africa is extremely diversified. In some countries ruling gangs are only concerned with their own power. In other countries ideas of environmental and democratic relevance have stroken roots, especially at local level. A case in point is the Chad. **Jürgen Oestereich** reports from the Sahel town of Abéché which lives under the deadly threat of an environmental collaps. Here, the process of growing self-awareness as a community leads to a variety of activities towards establishing a durable ecological situation based on broad public support. **W. J. Kombe** and **Volker Kreibich** present a case of local self-planning in Dodoma, Tanzania, her formal capital in the making, where the area of an already existing settlement was zoned as a green belt. The settlers resisted eviction and managed to prevent public intervention by observing the trees planted in an afforestation programme. After it had been officially recognised by the local government, gentrification processes started and the local leadership weakened. **Uganda** is, together with Ghana, the leading country in Africa in national decentralization. **Frank Mabirizi** is presenting the key elements of the corresponding implementation strategy. As major challenge the author identifies the task of building adequate capacities which is made difficult by the inherent weakness of the Ugandan economy. **Nikolaus Schall** is discussing practical implications of **decentralized development planning in Ghana**. In two case studies he compares villages requesting assistance for their projects from the district and a NGO wanting to support sectoral development activities at the village level. The advantages of the established procedures linking the democratically elected decision making bodies at the village and district levels are obvious.

Decentralisation, if it means grass-root empowerment, is like touching a local community with a magic wand. Obviously, the strong feeling of legitimacy causes local communities to take their affairs in their own hands (Tocqueville). In such a situation, government should refrain from intervening and allow the people to resolve their problems with their proper means (Mill). Such considerations point at two basic approaches. The „idealistic“ view of Kant and Jefferson starts from the premise that any human being, has a legitimate right over his own life and affairs - being local affairs in first place. The „realistic“ view of Hobbes, Lenin, and most others holds that the individual, should be guided by far-sighted leaders at the top or at least be educated to care for public affairs. These leaders, however arrived at their position claimed mandate to order society by means of legality.

Jürgen Oestereich, Volker Kreibich

Kommunales Handeln in Nepal — Schwacher Staat, starke Städte?

ERNST REICHENBACH



Landschaft mit Stadt

Veränderte Schwerpunkte in der technischen Zusammenarbeit

Bhaktapur, die Hauptstadt eines der drei früheren nepalesischen Newar-Königreiche, 16 km östlich der heutigen Hauptstadt Kathmandu gelegen, war durch Funktionswandel, wirtschaftlichen Niedergang und durch die Zerstörungen eines schweren Erdbebens in den dreißiger Jahren stark in Mitleidenschaft gezogen worden. Dieses nepalesische Rothenburg o.d.T. - Kulisse Bernardo Bertoluccis für seinen bunten Film „Little Buddha“ - war in einem beklagenswerten Zustand. Seine Bevölkerung lebte unter miserablen und gesundheitsgefährdenden Umständen in einer sehr dichten, teilweise baufälligen Bebauung ohne Wasserver- und Abwasserentsorgung.

Im Jahre 1974 begann hier das „Bhaktapur Development Project“¹, das institutionell ge-

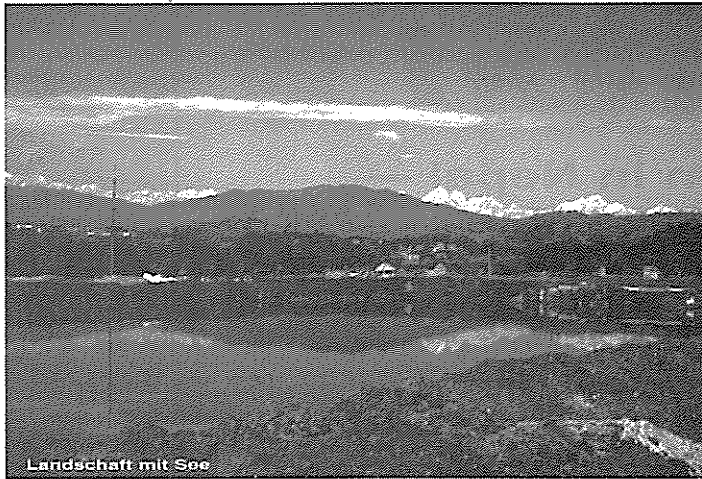
tragen wurde von einer Sonderbehörde der nepalischen Zentralregierung. Diese bestand zeitweise aus einem Team von 12 Langzeitexperten der GTZ und bis zu ca. 60 nepalischen Regierungsbeamten und Hilfskräften aus der benachbarten Hauptstadt Kathmandu. Die Maßnahme hatte, besonders in den ersten Jahren,

1

Ausgangspunkt war 1972 das Hochzeitsgeschenk der Bundesrepublik Deutschland an König Birendra von Nepal, nämlich die Restaurierung des vom Erdbeben zerstörten „Pujahari Math“ in Bhaktapur durch deutsche Architekten und Archäologen. Hieraus entstand die Idee, die Restaurierungsarbeiten an diesem „Erbe der Menschheit“ auf die ganze Stadt auszudehnen und die Lebensbedingungen der Bevölkerung der Stadt zu verbessern.

Local Government in Nepal — Strong in weak State?

German technical assistance in Nepal, in the field of physical planning, started, in 1974, on the renovation of medieval Newar temples in Bhaktapur. Because the peoples' lack of identification with the venture due to the top-down approach applied, a new run of technical co-operation was conceived as a programme of advise and support in municipal management and finance. The author comments on the fainting national political system. Local government finding itself without appropriate central support, plays a role of increasing importance with respect to public functions.



Landschaft mit See

2

Immerhin hatte das BDP eine Menge von heute noch sichtbaren und im allgemeinen anerkannten Ergebnissen produziert (vgl. Ernst Reichenbach (1994). „Vom Meister und Macher zum Begleiter und Beobachter“ in TRIALOG 41: 19 - 22) und zwar in den Bereichen Stadtplanung, Hochbau, Kleinindustrie- und Handwerksförderung, Infrastruktur und Community Development.

3

Ane Haaland: Bhaktapur (1982 / 1985) A Town Changing. Process Influenced by Bhaktapur Development Project, Bangkok (Craftsman Press) (leider vergriffenen)

4

In diesem Sinne legt die GTZ das Schwergewicht bei ihren Beiträgen zum Gelingen eines Projektes auf die Befähigung des einheimischen Partners, seine Aufgaben besser zu erfüllen. Hierbei geht es also überwiegend um Beratung, Anregung, Aus- und Weiterbildung in Arbeitsfeldern wie Management und Organisation, z.B. um die Aufbau- und Ablauforganisation von Leistungsträgern. Folglich hat sich die Rolle der entsandten Fachkraft „vom Macher und Meister“ zum „Beobachter und Begleiter“ gewandelt, wobei hierin die Funktionen der Anregung, womöglich auch der (vorsichtigen) Provokation, des Erweitern des Horizontes des Partners aufgrund „fremder“ Erfahrungen und fallweise des Anleitens enthalten sind. Neben Fach- ist auch Kontextkompetenz gefragt. (vgl. dazu Ernst Reichenbach op.zit.: 21)

Zur Kontextkompetenz gehört auch, daß der/die fremde Berater(in) die politische Dimension dieser Tätigkeit sieht und sie berücksichtigt. Dies gilt ganz besonders im Bereich der Kommunal- und Stadtentwicklung, in dem die

den Charakter einer „Operation“, was sich auch darin ausdrückte, daß jeder von dem „deutschen Projekt“ sprach.² Es gab und gibt von maßgeblicher Seite die Auffassung, daß Bhaktapur nicht (nur) den Nepalis bzw. den Newar „gehört“, sondern der Menschheit, daß sich folglich letztere darum zu kümmern habe, notfalls über die Köpfe der lokalen Bevölkerung hinweg. Dieser kritische Aspekt des Projektes wird ausführlich in einer Projektbroschüre beschrieben.³

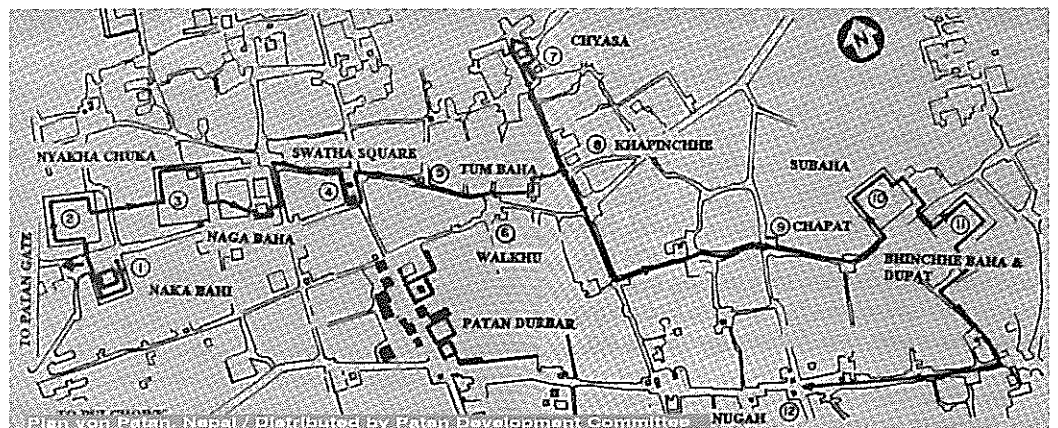
Zu Projektbeginn 1974 war nach dem damals geltenden nepalischen Recht als temporäre und autonome Projektbehörde das „Bhaktapur Development Board (BDB)“ gegründet worden, dessen Vorsitz zuerst vom Kultusminister, später vom Bau- und Verkehrsminister ausgeübt wurde. In den ersten beiden Projektphasen verfügte das „Project Management Office (PMO)“ mit seinen Abteilungen für Stadtplanung, Hochbau, Tiefbau, Kleinindustrie und Verwaltung/Finanzen über die Projektmittel und plante und führte sämtliche Maßnahmen durch, einschließlich der Anstellung der bis zu ca. 1000 Arbeiter. Im Zusammenhang mit der ersten politischen Revolte im damaligen zentralistischen und parteilosen „Panchayat“-System im Jahr 1980 wurde das Projekt organisatorisch in Richtung auf eine bessere Beteiligung der Betroffenen und eine Verringerung

der Sonderrolle des BDB verändert. Ein weiteres Kriterium, das diese Veränderungsrichtung unterstützte, war das der (finanziellen und institutionellen) Nachhaltigkeit. Ende der 70er Jahre kam auch hier die Frage auf, wer denn eigentlich die Folgekosten von Entwicklungsprojekten tragen solle, wer für den Erhalt der geschaffenen Strukturen Sorge trage usw. Heute zieht die GTZ, und nicht nur in Nepal, aus diesem Befund von Anfang an die Schlußfolgerung, daß die Stadtverwaltung selbst in die Lage zu versetzen wäre, solch ein Projekt durchzuführen oder zumindest seine Folgen zu bewältigen.⁴ Daher würde heute seitens der Bundesrepublik in den bilateralen Regierungsverhandlungen über solch ein Projekt eine entsprechende „Kommunalisierung“ zur Bedingung der Unterstützung von deutscher Seite gemacht.

Aus diesen Erfahrungen heraus wurde damals ein neues Projekt konzipiert, eines zur Unterstützung aller nepalischen Städte. Seit 1987 unterstützt die GTZ drei nepalische Ministerien und die Städte des Landes beim „Urban Development through Local Efforts, UDLE“. Dies ist kein typisches „Projekt“, sondern vielmehr ein Beratungs- und Finanzierungssystem für 36 Städte, die damit ihre städtische Entwicklung und ihre Verwaltung verbessern können. Im übrigen gibt es (nicht nur in Nepal) inzwischen eine ganze Menge lokaler Fachleute und eine kleine Consultingwirtschaft. Selbst wenn deren Leistungen nicht immer ganz ausreichen, so ist es z.B. durch Beauftragung und Unterstützung durch Kurzeitexperten möglich, diese lokalen Kapazitäten allmählich aufzubauen. Das heutige Ziel der GTZ besteht darin, die Fähigkeit der Städte zu erhöhen, die städtische Entwicklung zu fördern und zu steuern. Die Hauptkomponenten des UDLE-Vorhabens habe ich andernorts bereits beschrieben.⁵

Die aktuelle politische Situation in Nepal: Der „abwesende“ Staat

Seit dem Zusammenbruch des parteilosen „Panchayat“-Systems infolge der Revolution



Plan von Patan, Nepal / Distributed by Patan Development Committee

von 1990 und der Wiedereinführung des Mehrparteiensystems, gegründet auf einer demokratischen Verfassung (konstitutionelle Monarchie), entwickelt sich der demokratische Prozess in Nepal spätestens seit 1994 in einer viel beklagten und teilweise grotesken Weise, die man leider als (hoffentlich nur vorübergehend) entwicklungshemmend bewerten muß. Im Jahr 1994 veranlaßte der damalige Premierminister G.P. Koirala ohne Not Neuwahlen (er regierte mit einer komfortablen Mehrheit seiner „National Congress“-Partei (NC) und wollte diese noch ausbauen), die allerdings dazu führten, das in dem neuen Parlament keine Partei mehr alleine eine Mehrheit hatte, weil die Partei der gewendeten „Panchas“ (RPP) überraschend viele (20 von 205) Sitze gewann und von nun an „das Zünglein an der Waage“ spielen konnte. Daher entstand der Zwang, Koalitionen zu bilden oder Minderheiten-Regierungen in Kauf zu nehmen. So kam es 1994 zu der ersten kommunistischen (in Wirklichkeit überwiegend eher sozialdemokratischen) Minderheitenregierung für neun Monate. Diese wurde 1995 von einer konservativen Koalitionsregierung unter einem NC-Premierminister für 18 Monate gestürzt. Per Mißtrauensvotum wurde diese Regierung im April 1997 von einer „unwahrscheinlichen“ Koalition aus Kommunisten und einer Fraktion der konservativen RPP unter deren Führung abgelöst, was aber nur sechs Monate dauerte; seit Anfang Oktober 1997 hat sich eine neue Mehrheit aus dem NC und der anderen Fraktion der RPP „gefunden“, wiederum unter Führung eines RPP-Premierministers. Gemeinsam ist allen diesen wechselnden Mehrheiten, daß sie durch teilweise wiederholte Seitenwechsel von Parlamentsabgeordneten zustande kamen, die jeweils mit lukrativen Ämtern und/oder direkten Zahlungen „belohnt“ werden; dies ist allgemeines Stadtgespräch und wird in der Presse offen berichtet und karikiert, allerdings bisher ohne jede Wirkung auf die betroffenen Politiker.

Irgendwelche programmatische oder inhaltliche Gründe für die wechselnden Mehrheiten sind bei keiner Partei zu erkennen. Abgesehen von dem vollständigen Verlust des Ansehens der Politiker in der öffentlichen Meinung und den zunehmenden Zweifeln an der Angemessenheit einer demokratischen Staatsordnung für Nepal selbst bei grundsätzlich demokratisch eingestellten Zeitgenossen, führen solche „italienischen“ Verhältnisse in einem Land wie Nepal zu einer weitgehenden Lähmung des leider ohnehin schon schwachen und inkonsistenten staatlichen Handelns. Einer der Gründe liegt darin, daß es bis 1990 so gut wie keine funktionsfähigen unteren Verwaltungsebenen gab und solche in der nepalischen Staatsgeschichte keine Tradition haben. Die gesamte Verwaltungskultur ist im Gegenteil zentralistisch und paternalistisch bestimmt.

Zwar gab es schon in dem alten parteilosen „Panchayat“-System erste Ansätze zu einer Dezentralisierung (Dekonzentration der diversen Linienagenturen), aber erst in der Demokratisierungsphase seit 1990 wurde die Dezentralisierung im Sinne einer Devolution von Verantwortung und Entscheidungsbefugnissen vorangetrieben, u.a. durch das „Municipal Act“ von 1992. Dieses verhältnismäßig weitgehende und in unserem Verständnis moderne Dezentralisierungsgesetz, das von einer Gruppe aufgeklärter Beamter und politischer Intellektueller unter Beratung der GTZ vorangetrieben wurde, soll die Verfassung aller lokalen Gebietskörperschaften neu festlegen. Bisher ist das Gesetzeswerk vom Parlament aber noch nicht verabschiedet worden, so daß noch nicht abschließend beurteilt werden kann, wie es in diesem Bereich weitergehen wird.

Gleichwohl drängt sich gerade in jüngster Zeit die Frage auf, ob und inwieweit zumindest in den nepalischen Städten die kommunale Selbstverwaltung als Ersatz für den „abwesenden Staat“ fungieren kann bzw. notgedrungen muß. In gewissem Umfang ist dies bereits bei kommunalen Entwicklungsprojekten der Fall, die schon heute teilweise von den Kommunen autonom bestimmt und finanziert werden können. Die Bürgermeister und auch die im Juni 1997 neu gewählten Gemeindevertretungen beginnen, ihre Befugnisse in zunehmender



Weise wahrzunehmen und geben, wenn auch nur langsam, die alte Haltung des Wartens auf die Zentralregierung oder einen Geber auf, die bzw. der „die Entwicklung bringt“.

Um beurteilen zu können, ob es in Nepal „auch ohne Zentralregierung geht“, zumindest was die unmittelbare Lebensumwelt der Einwohner einer Kommune angeht, ist es noch zu früh. Heute sind die örtlichen Fähigkeiten noch zu schwach und die Relikte der zentralstaatlichen Organisation noch zu stark, auch wenn sie sich zunehmend selbst lähmen. Umso berechtigter ist daher die externe Förderung

Bundesregierung (vgl. BMZ : Umweltgerechte Stadtentwicklung (Materialien Entwicklungs-politik Nr. 86), BMZ, Bonn, 1993) eindeutig ihre Präferenz für die Stärkung dezentraler politischer und administrativer Strukturen vertritt - in den meisten Partnerländern mit zentralistischen Traditionen eine nicht immer willkommene Botschaft.

5

Diese sind (vgl. dazu ausführlicher: Ernst Reichenbach op. zit.: 21 f.): Unterstützung eines Stadtentwicklungsfonds, Unterstützung des Trainingszentrums in Pokhara, rechtliche und administrative Beratung zur Stärkung der dezentralen Stadtentwicklung, Beratungsdienst für die Städte zur Stärkung ihrer Finanz- und Innenverwaltung, Unterstützung der Städte bei der Maßnahmenplanung und der Budgetierung ihrer Pläne und beim städtischen Umweltmanagement (Städtische Umwelt-Richtlinien als „Action-Planning“-Ansatz).

Diese und ähnliche Projektkomponenten stellen heute einen Programmtyp der Technischen Zusammenarbeit dar, der häufig der Vorbereitung und Absicherung größerer Investitionen durch die sogenannte Finanzielle Zusammenarbeit dient, d.h. also der

Finanzierung von Infrastrukturmaßnahmen, die der Verbesserung der Lebens- und Wirtschaftsbedingungen dienen. Folglich steigt die Zahl der Kooperationsvorhaben mit der Kreditanstalt für Wiederaufbau, der Weltbank und regionalen Entwicklungsbanken wie der Interamerikanischen Entwicklungsbank.

Diese Voraussetzung ist allerdings in vielen Ländern nur eingeschränkt gegeben. Folglich ist der GTZ und der Bundesregierung im Vorfeld der bilateralen Gespräche mit den Partnerländern das Thema der Dezentralisierung und der (mindestens Teil-) Autonomie dezentraler Gebietskörperschaften ein wichtiges Anliegen. In vielen Ländern, in denen man solches vor wenigen Jahren noch nicht für möglich gehalten hätte, ist allmählich eine Änderung der Auffassungen der meist stark zentralistisch vorgeprägten Politiker und Administratoren zu beobachten, so daß es mittlerweile schon einige Projekte gibt, die das programmatische Wort „Dezentralisierung“ im Titel tragen.

durch die GTZ und andere, um die lokalen Gebietskörperschaften und nicht die zentrale Administration zu stärken.

Kommunalhoheit als Faktor der Sicherung des Projekterfolges

Ein besonders wichtiger Aspekt der nachhaltigen Befähigung von Institutionen und besonders von Kommunen liegt in der Sicherstellung oder doch zumindest Stärkung der eigenen Finanzierungsmöglichkeiten. Eine wichtige Voraussetzung hierfür ist ein Mindestmaß an rechtlicher Autonomie der kommunalen Körperschaften.⁶

In Nepal haben die Städte schon heutzutage das Recht, eine Reihe eigener Steuern und Abgaben zu erheben (in einigen Städten werden sogar Hundesteuern erhoben) und selbst zu verwalten. Überraschenderweise sind viele Städte verhältnismäßig wohlhabend, was auch damit zusammenhängt, dass man nicht genau weiß, was und wie man mit dem Geld machen soll (Planungs- und Implementierungsschwäche), so dass man sich manchmal auch nicht besonders um die Steuereintreibung gekümmert hat; alle Städte haben bisher keine Schulden und es ist nicht selten, dass kommunale Haushalte mit einem Überschuss abschließen, weil es bisher keine Möglichkeit der Kreditaufnahme gab - diese Möglichkeit hat erst das von der GTZ unterstützte Projekt mit dem „Town Development Fund“ eingeführt! Nun müssen wir natürlich genauso wie in Deutschland sorgfältig darauf achten, dass nicht in einem plötzlich ausbrechenden kommunalen Größenwahn die Bau- und Investitionslust die vorhandenen lokalen Potentiale übersteigt, wozu natürlich eine fähige Aufsichtsführung über das Gebahren der Gemeinden durch den Zentralstaat wünschens-

wert wäre. Im Moment übt diese Funktion im Bereich der Kreditaufnahme der Gemeinden der Town Development Fund selbst aus.

Ein häufig einsetzbares Instrument zur Erhöhung der Einnahmen von Kommunen liegt in der Verbesserung der Grundstücksbesteuerung, wozu die Einführung oder Verbesserung von (Steuer-)Katastern und der dazu erforderlichen Rechtsgrundlagen und Verfahrensregeln gehören. Obwohl auch in Nepal die Besteuerung von Grund und Boden möglich ist, wurde die Nutzung dieser lokalen Steuerquelle vernachlässigt, weil eine politisch bequemere Steuerquelle den Städten genügend Einkommen verschafft: die sogenannte „Okroi“-Steuer. Dies ist eine lokale Importsteuer, die an einer Straßenschranke an der Stadtgrenze auf alle Güter erhoben wird, die in das Stadtgebiet eingeführt werden. Aus der Sicht der Kommunalpolitiker ist diese Art der Steuererhebung bei den meistens ortsfremden Transporteuren natürlich angenehmer als bei der eigenen Klientel, nämlich den lokalen Grundbesitzern. Seit zwei Jahren wird die von der Zentralregierung beabsichtigte Abschaffung der Okroi-Steuer und deren Ersatz durch verbesserte Grundsteuern kontrovers diskutiert. Angesichts des „abwesenden Staates“ ist aber vermutlich nicht mit der baldigen Umsetzung dieser sinnvollen Reform zu rechnen. An diesem Beispiel zeigt sich, daß kommunale Interessenvertretung allein nicht immer zu optimalen Ergebnissen führen.

In ähnlicher Weise treten auch immer häufiger Fragen auf, ob und wie kommunale Dienstleistungen, wie zum Beispiel ein Wasserversorgungssystem, durch private Träger oder z.B. durch Nutzergemeinschaften erbracht werden können. Auch hierfür konnte die GTZ in Nepal ein Beispiel anregen, obwohl dies eine völlige Neuerung war. In Dhulikhel beispielsweise, einem kleinen Ort in den östlichen Randhügeln des Kathmandu-Tales, wird das neue (mit Unterstützung durch die GTZ gebaute) Trinkwasser-Versorgungssystem von einem Zusammenschluß der an das System angeschlossenen Verbraucher betrieben und nicht etwa von der Kommune oder der zentralen parastaatlichen Nepal Water and Sewerage Corporation (NWSC), die bisher alle städtischen Wasser- und Abwassersysteme betrieben hat bzw. genau dies eben nicht schaffte. Dieses Experiment in Dhulikhel hat sich nun schon seit fünf Jahren bewährt; bis jetzt zahlen die Nutzer die erforderlichen Gebühren und achten darauf, daß das (technisch durchaus nicht einfache) System ausreichend gewartet wird. Mittlerweile erscheint es realistisch, daß solche Lösungen (auch außerhalb von in Nepal) als Auflösung zentralistisch-schwerfälliger und korruptionsanfälliger Institutionen akzeptiert und weiter verbreitet werden.



Umweltlernen auf kommunaler Ebene

Im Bereich des städtischen Umweltmanagements lassen sich allmählich aufgrund vielfältiger Einflüsse und (noch) nicht bewältigter Krisen langsame Verhaltensänderungen bei der Bevölkerung und bei den lokalen Behörden beobachten. In den Zeitungen und im Fernsehen sind Fragen der Abfallwirtschaft, der Wasser- und Luftverschmutzung häufige Themen. Auch wenn noch lange nicht von einem geordneten Umweltmanagement gesprochen werden kann, so gibt es doch vielfältige Initiativen, z.B. in der Abfallwirtschaft durch Quartiersinitiativen und private Abfallsammler. Im Kathmandutal ist mittlerweile ein guter Teil der primären Einsammlung und Trennung von Abfällen in Wertstoffe privat und informell organisiert, weil sich zumindest mit den Wertstoffen Metall, Glas, Papier, Pappen und sogar Plastiktüten Geld verdienen läßt. Da die kommunalen Abfallentsorgungsdienste in der Regel schlecht oder gar nicht funktionieren, kann man diese privaten Initiativen als eine Ersatzvornahme für fehlende kommunale Dienste auf der ersten Stufe der Abfallwirtschaft im Stadtquartier interpretieren. Allerdings ist der Nutzen dieser Privatinitiativen meist auf die Weiterverwertung der Wertstoffe beschränkt; der Restmüll endet immer noch irgendwo am Strassenrand oder vorzugsweise in den Flüssen oder irgendwelchen Ecken, oft noch nicht mal besonders versteckt, falls nicht doch auf dieser zweiten Stufe die kommunalen Dienste „greifen“. In Biratnagar im Südosten von Nepal gibt es erstmalig in Nepal den Versuch, einen Privatunternehmer mit der gesamten Abfallwirtschaft dieser Stadt zu beauftragen. Hierbei könnten sich Probleme ergeben, weil dieser (amerikanische) Unternehmer durch entsprechende Vertragsgestaltung erreicht hat, dass er das Monopol für alle Dienstleistungen in der Abfallwirtschaft besitzt, diese aber nur erbringt, wenn ihn die Stadt dafür bezahlt. Typischerweise beginnen solche Verträge mit einer durchaus attraktiven Preis- und Gebührengestaltung, die aber oft nach einigen Jahren durchaus zum Nachteil des „Kunden“, nämlich der Gemeinde und ihrer gebührenzahlenden Einwohner, geändert werden. Solche Fälle sind weltweit nicht gerade selten. Somit wurde bei dieser Privatisierung einer kommunalen Dienstleistung die grundsätzliche Empfehlung nicht beachtet, dass eine Privatisierung ohne Wettbewerb meist erhebliche Nachteile für die Gemeinde mit sich bringen kann, besonders in Nepal, wo mit solchen Methoden der kommerziellen Privatisierung in größerem Stil noch keinerlei Erfahrungen vorliegen.

Um langfristig Verhaltensveränderungen bei der Bevölkerung hinsichtlich der Behandlung von Abfällen zu erreichen (die noch vor gar nicht langer Zeit häufig einfach aus dem Fenster auf die Strasse oder in den Innenhof

geworfen wurden), hat eine Komponente des UDLE-Programms (das Urban Hygiene and Environmental Education Programmes) seit einigen Jahren den interessanten und, wie unsere jüngsten selbstkritischen Wirkungsbeobachtungen gezeigt haben, offenbar erfolgreichen Versuch unternommen, über die Schulen die Kinder zu einem angemessenen Umgang mit Abfällen anzuhalten; mittlerweile sind in ganz Nepal entsprechende Curricula und Lehr- und Lernmaterialien in die Lehrpläne der Schulen eingeführt und einige, aus Abfall, besonders aus Altpapier gewonnene und gebastelte Produkte gewinnen an Bekanntheit und Akzeptanz. Wenn auch sicherlich nicht alle Abfallprobleme damit gelöst werden können, so ist es aber doch ermutigend zu sehen, dass Verhaltensveränderungen über diesen „child-to-child-“ und „child-to-adult-learning-approach“ beeinflusst werden können und daraus auch konkrete Aktionen in den Schulen und den dazugehörenden Stadtteilen folgen. Das so entstehende Bewußtsein leistet den vielleicht wichtigsten Beitrag zur „Nachhaltigkeit“.

Diese episodenhaft geschilderten Beispiele verdeutlichen die Schwerpunktverlagerung in den Projekten der Kommunal- und Stadtentwicklung. Zwar haben die Stadtparlamente inzwischen ähnliche Kompetenzen wie anderswo (kommunale Dienstleistungen und eine gewisse Planungshoheit); diese sind aber noch ein wenig theoretisch. Zum einen müssen die Stadtverordneten noch Selbstvertrauen gewinnen, um Problemlösungen zu entwickeln und Ergebnisse zu erreichen, zum anderen bestehen Inkonsistenzen, weil das Gesetz weitergehend und fortschrittlicher ist als andere noch bestehende ältere Gesetze, die den zentralen Linienagenturen ebenfalls erhebliche Planungshoheiten in ihren Sektoren im Territorium der Städte zuschreiben. Solche Inkonsistenzen in den gesetzlichen Rahmenbedingungen können nur durch lokale Verhandlungen zwischen den Beteiligten überwunden werden.

Schlußfolgerungen

Meine Beispiele zeigen, dass besonders in herkömmlich zentralstaatlichen Aufbau- und Ablauforganisationen erhebliche Spielräume stecken für eine stärkere Verwirklichung des Subsidiaritätsprinzips und dass Veränderungen womöglich schneller geschehen, wenn die zentralstaatliche Organisation schwach oder „abwesend“ ist. Gleichwohl zeigen sich auch die Nachteile dieser Schwäche, weil es an der Aufsicht fehlt, und „checks and balances“ fehlen. Daher liegt das strategische Heil der staatlichen Organisationsentwicklung nicht in der Dezentralisierung allein, sondern in einer ausgewogenen und dem jeweiligen kulturellen und historischen Hintergrund angemessenen Entwicklung der Fähigkeiten aller Ebenen der Organisationsstrukturen.

ERNST REICHENBACH

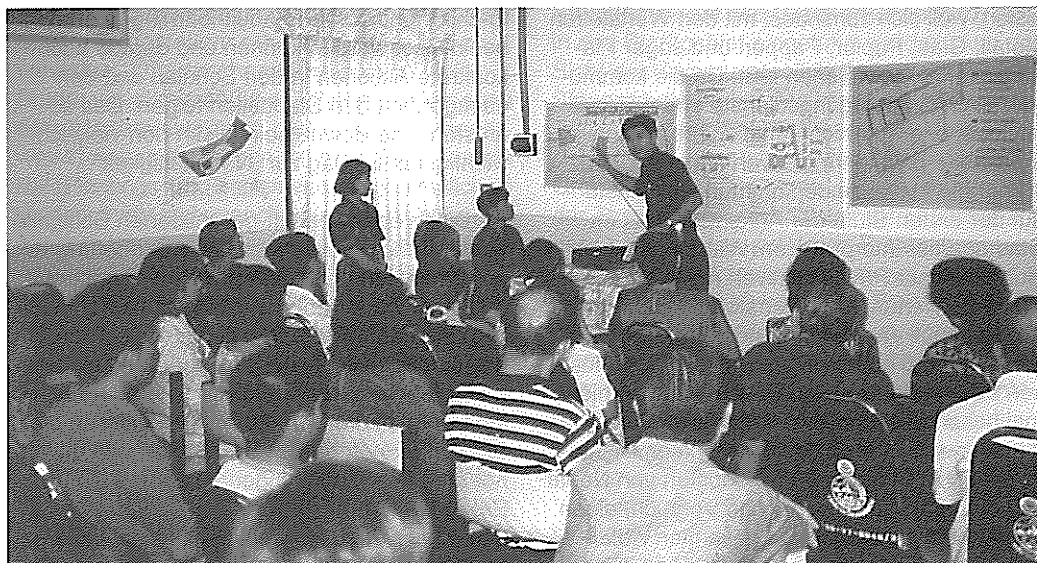
Dr.-Ing. / War von 1973 bis 1978 Assistent am Lehrstuhl für Städtebau und Landesplanung der TU Karlsruhe. Seitdem ist er als Mitarbeiter der GTZ mit vielen Projekten der Technischen Zusammenarbeit befasst gewesen. Langjährige Projekterfahrungen verbinden ihn vor allem mit Gambia, Malawi, Indonesien, Thailand und, nicht zuletzt, mit Nepal.

Nong Khai Urban Planning — Creating Local Planning Capacity in Thailand

THOMAS WALDRAFF

Zusammenfassung

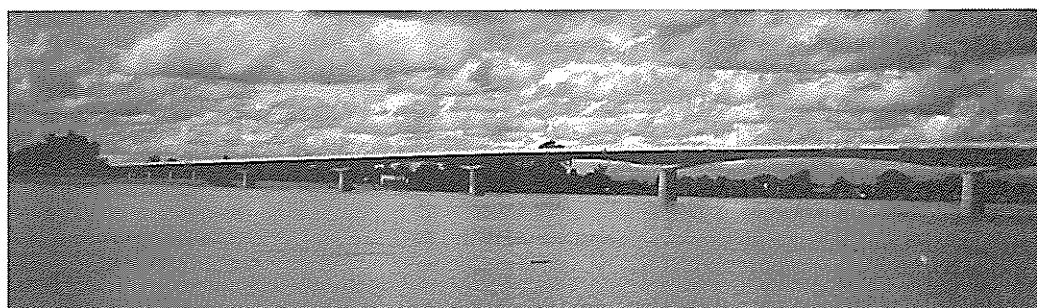
Die unter starkem Wachstumsdruck stehende thailändische Ufer- und Grenzstadt Nong Khai versucht, ihre Entwicklung durch Flächennutzungs- und weitere Planvorgaben zu steuern. Um eine breite Akzeptanz und Kontrolle der Planentscheidungen zu erreichen, wurden in einem dreimonatigen Programm die Vertreter der Bevölkerung und der lokalen Interessen, die Stadtverwaltung und die auf nationaler Ebene für Stadtplanung zuständigen Stellen zusammengebracht. Es gelang ihnen, einen Konsens zu finden und diesen in Plänen auf Stadtteilbasis festzuhalten.



In the context of the Urban Environmental Management Guidelines (UEMG) Project, funded by the GTZ, the town of Nong Khai, a provincial capital with just over 22.000 people in North East Thailand, expressed its concern about serious land use conflicts on its territory. These were the result of the rapid development after completion of the Mekong river bridge, linking the town with Vientiane, the capital of Laos. The general land use plan for the whole subregion proved inadequate for the guiding development. There was a general understanding that the best remedy would be effective local land use planning, i.e. produced in colla-

boration with powerful local communities able to control their own development.

The UEMG Project offered to delegate a German town-planning graduate to work on the spot for three months, advised and supported by a Professor of Town-planning from Chulalongkorn University, Bangkok. The Urban Planning Development Project (UPDP) envisaged to select a few communities, discuss with them to find out their ideas about their development and help them generating land use plans and finding means for implementation. This meant to institutionalize the



The new Mekong river bridge linking Nong Khai with Laos promises to bring about rapid development of the town.

confrontation of the private interests with the authorities responsible for land use planning implementing them. The idea of the UEMG Project was to demonstrate the potential of local land use planning in order to replicate the procedure in Thailand generally.

Clearly, this required close co-operation with all the agencies being already responsible for particular aspects of physical planning, including the Department of Town and Country Planning (DTCP), the Local Government Development Affairs Division, the provincial Public Works Department and, last but not least, the municipality. So, while producing the plan was fairly simple, the institutional problems were delicate.

The intention of the UEMG Project was to pioneer methods of community self-management through which land use plans would be part and parcel of any management of local development, in particular of the municipal development plans that allocate money for the development of local roads, drainage, schools, parks and so on.

In keeping with this principle, arrangements were made within the municipality of Nong Khai and four of its local communities which were selected for the Project. After the relevant provincial and national agencies had agreed to participate, work started on the ground. The course of the UPDP, running from September to December 1994, divided into three phases of about one month each.

1. Familiarisation, analysis and preparation for plan making

A project team, including municipal staff familiarised themselves, through site visits and local discussions, with the four pilot project areas and analysed their problems. Community representatives showed a very strong interest in the project, which was seen as providing firm foundations for the project. After this promising start in Nong Khai, it turned out to be more demanding to convince relevant governmental agencies in Bangkok of the purpose and usefulness of the project. Finally, both key agencies, DTCP and LGDAD, agreed to provide resources towards a joint planning exercise with the municipality and the communities. It seemed like a „team spirit“ had been forged.

2. Initiating the grassroots planning process

In early October, all agencies concerned met in the town hall. A Demonstration Project Committee, a Working Group and an Advisory Group were formed and responsibilities agreed. This structure proved to be somewhat over-elaborate; the success of the project came, rather,

from the kind of working in and with the communities, with members of the informal groups etc.

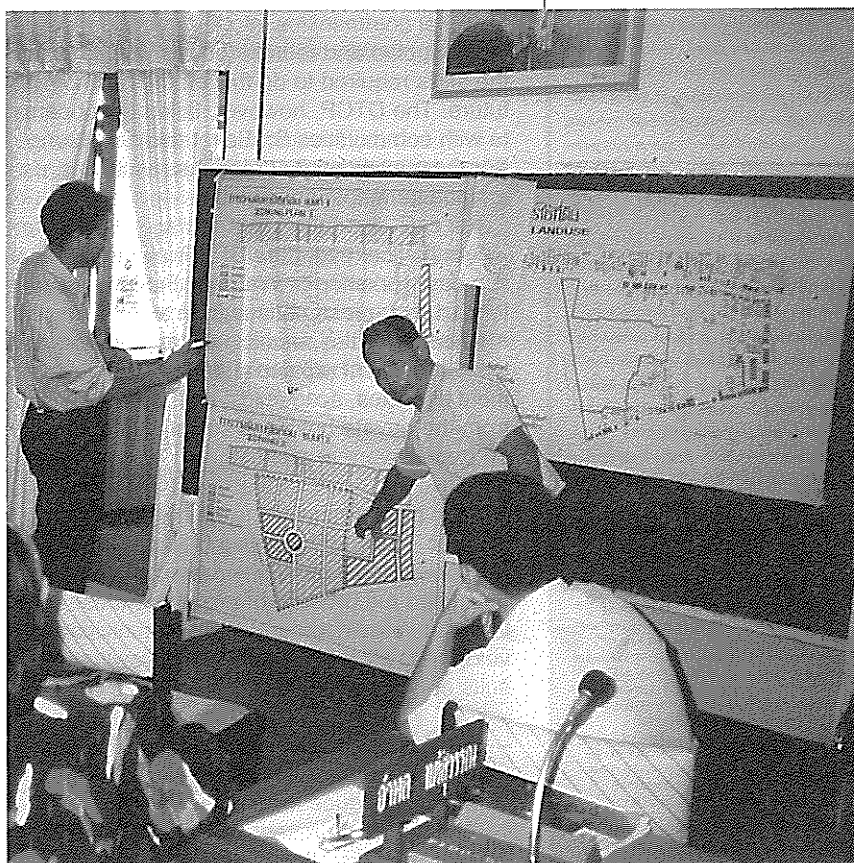
Preparatory meetings, held at the respective community centres based in the local wats (temples) in the four chosen communities, resulted in two or three representatives being nominated by each community for training and intensive participation in the planning exercise.

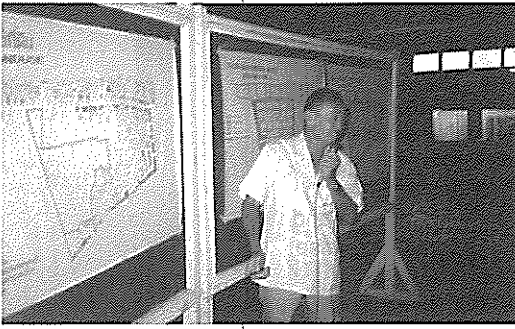
It was agreed that the DTCP team would assist Sri Saket and Sri Muang communities in producing Local Land Use Plans, while the municipality, supported by the GTZ head quarter, would do the same in Chayaporn and Meechai. The LGDAD would then help inserting the provisions of Local Land Use Plans into the municipal development plan.

3. Producing Local Land Use Plans at grassroots and municipal level

Provision was made that the municipal staff with the assistance of GTZ project staff, would run half-day training sessions with the representatives of the respective communities to produce, over a period of five weeks, Local Land Use Plans. Finally however, for reasons beyond control only three weeks were available for this exercise. The methodology involved „learning by doing“, which meant that the participants became familiarized with the concepts, procedures and skills required to produce a Local Land Use Plan by actually producing it.

The key to the success of the grassroots land use planning process in Nong Khai was intensive training sessions in the community.





A community representative presented the plans and described the process of producing these and integrating their content into the municipal development plan at the UPDP workshop.

In the end, time was too short for the participants to finalize the plans themselves. Only sketch plans were produced in the training sessions, which reflected the ideas and wishes of the representatives. These had to be complemented by the project staff to serve as input for the next training session. The five sessions covered

- reading and understanding plans;
- understanding the benefits and importance of planning;
- gathering information and analysing area problems and potentials;
- working out strategies of solving problems, finding alternatives and solutions;
- producing Local Land Use Plans.

For the Chayaporn and Meechai community areas, eight plan documents were produced to cover the whole process of land use planning: two plans analysing the area, two different development alternatives, one plan designing the future land use (the Local Land Use Plan) and three detailed plans covering river bank protection, the drainage system and electricity supply.

The LGDAD succeeded also to insert the Local Land Use Plans for the Chayaporn and Meechai communities into the municipal development plan and to train the municipal staff in the skills required to do this on their own in future. The DTCP, however, failed to cooperate with communities Sri Saket and Sri Muang. For these community areas the result was just a land use map.

As its final event the UPDP invited to a two-day workshop at Wat Meechai. It was attended by representatives from all 18 Nong Khai communities, municipal staff, representatives of relevant provincial and central government agencies, academics, and representatives from the private business sector. Altogether 60 people were present.

The programme of the two days included lectures, followed by presentation of the plans produced by a community representative, who described the process of producing these and integrating their content into the municipal development plan. This led to the following results and commitments:

- The representatives of all Nong Khai communities stated they would like to be assisted to produce local plans.
- The senior representative of DTCP undertook to make all the information available

that might be needed by the municipality to produce Local Land Use Plans.

- The municipality promised to integrate locally-generated land use plans into the development plan as and when these were produced; and to enact a municipal regulation limiting the building heights in Nong Khai to a maximum of seven floors.

Conclusions

The UPDP is considered a success. Land use planning methods and the procedure of inserting local ideas into the existing municipal development process were pioneered. Working through the land use planning process step by step with community representatives proved to be an effective method of producing both usable plans and the commitment for implementing them. Also in future local communities may not be able to produce perfect local plans single-handed - support from municipal and perhaps national government staff might still be needed -, nevertheless, the UPDP broke the myth that land use planning is a natural monopoly of the central government.

Certainly, three months were too short to produce a thorough understanding of the procedure of land use planning at the local level, but it was enough for the community representatives to get a good grasp of the basics and to wish to continue. The project and the workshop proved that the communities and municipalities are ready and willing to take over more responsibility for their development. The next necessary step would be the commitment on the part of the central government agencies to delegate the corresponding powers to the local level. This would certainly be something different from the land use planning as hitherto practised in Thailand. Two things have to be done: local instruments have to be introduced in order to control the building activities in municipalities, and pressure has to be exerted in order to bring about the legalization of locally produced Local Land Use Plans.

It may still be a long way before land use planning is genuinely decentralised in Thailand, but the UPDP is confident that a substantial first step has been taken. Of course, some serious problems are to be faced such as corrupt municipalities misusing their new powers and accepting bribes. The necessity of counterchecks is precisely the reason why local communities have to be directly involved in the process of the preparation and implementation of Local Land Use Plans and of development projects generally. Participative urban planning and taking over responsibilities at local level may not be a guarantee for urban development satisfying everyone, but it certainly is an important element for achieving sustainable land use and urban development.

THOMAS WALDAFF

Dipl.-Ing. / After some years in Southeast Asia, he studied spatial and environmental planning at the University of Kaiserslautern, Germany, graduated in town and urban development planning in 1995. He became project assistant in the GTZ-Project „Urban Environmental Management Guidelines Project“ in Thailand. At present he works as free-lance urban and environmental planner in Kaiserslautern, Germany.

Dezentralisierung von Montevideo — Nachhaltige Veränderungen auf der kommunalen Ebene

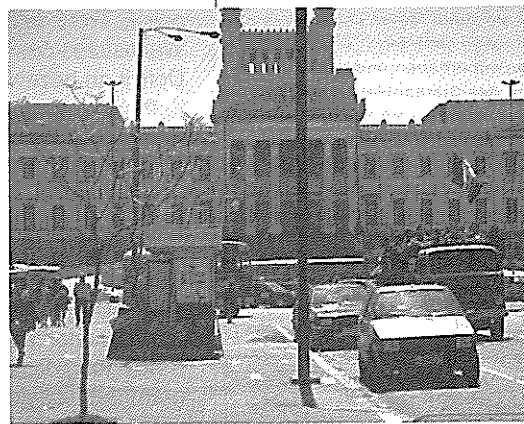
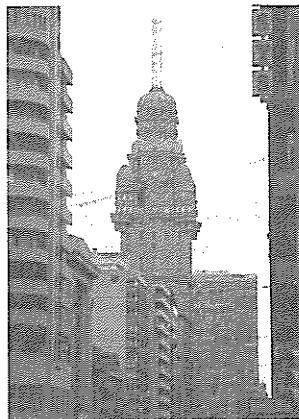
STEFAN THIMMEL

Montevideo, ein für Lateinamerika untypischer Fall

In Montevideo, der Hauptstadt von Uruguay am Rio de la Plata, fast 45% der ca. 3,1 Millionen EinwohnerInnen des Landes. Mit über 83% ist die Verstädterungsrate des Landes auch im Vergleich zum ohnehin sehr verstädterten Südamerika einmalig.¹ Die Dominanz der 1,3 Mio Einwohner zählenden Hauptstadt in der Städtehierarchie des Landes wird im Abstand zur nächst größeren Stadt deutlich: Salto, im Nordwesten des Landes gelegen, hat gerade 80.000 EinwohnerInnen.

Montevideo ist eine städtische Agglomeration mit mehr als 19.000 Hektar Ausdehnung, die sich in den letzten Jahrzehnten immer mehr polarisiert hat: Die Stadt an der Küste gegen die des Landesinnern, die formelle gegen die informelle Stadt, die europäische gegen die lateinamerikanische Stadt, die zentrale gegen die Stadt der Peripherie.

Diese Realitäten wurden bestimmt durch einen Urbanisierungsprozeß in den letzten dreißig Jahren, der eine deutliche Veränderung der Stadt erzeugte. Im Gegensatz zu anderen lateinamerikanischen Städten wurde diese Veränderung aber nicht durch ein rapides Bevölkerungswachstum durch Wanderungsgewinne



oder ein starkes natürliches Wachstum erreicht, sondern nur durch eine Umbewertung der Innenstadt und eine „Internationalisierung“ der City.²

Entstanden ist ein urbanes Bild, das charakterisiert ist durch geringe Nutzung und Dichte von innerstädtischen Flächen und informelle Siedlungen an der Peripherie. Das fehlende Angebot an Bauland, die Blockade des städtischen Bodens durch die Besitzer und die Verzerrung des Mietwohnungsmarktes und der starke Druck, den bisher landwirtschaftlich genutzten innerstädtischen Boden produktiver,

Montevideo Decentralization — Changes in local government structure

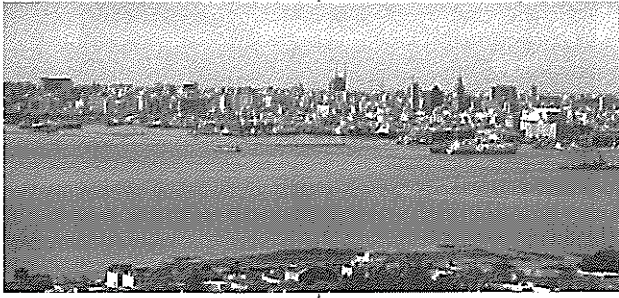
The author describes the changes which take place not only in the physical fabric of Montevideo, Uruguay, and also in the mental image of it which its population has in mind. A few years ago, at the socio-political level conspicuous restructuring has taken place. Neighbourhood councils have been established which in collaboration with representatives of the political parties and the municipal administration, decide on matters of local development such as environmental planning, support for grass-root culture etc. Recently, these councils have embarked on discussing the development plan (Plan de Ordenamiento Territorial 1998-2005) covering subjects such as the protection of monuments and environmental aspects, the future of centres, of public transport etc. as well as a general strategy on rules for participation, regulations for cadastral registration, promotion of self-help and housing, etc.

1

1985 kamen nur Argentinien (83,0%) und Chile (83,3%) auf ähnliche Zahlen (s. Instituto de Teoria de la Arquitectura y Urbanismo; Montevideo: Una Aproximación a su Conocimiento; Montevideo 1994)

2

Zwischen 1963 (1,2 Millionen), 1985 (1,3 Millionen) und 1995 (1,3 Millionen) ist bei der Einwohnerzahl Montevideos kein bemerkenswerter Zuwachs zu verzeichnen. Bedingt ist dies durch ein geringes natürliches Wachstum, nur geringe Gewinne durch Binnenwanderung und durch starke Emigration während der Zeit der Militärdiktatur. (s. Bähr, J./Mertins, G.: Die Lateinamerikanische Großstadt; Darmstadt 1995)



3
Zwischen 1985 und 1996 stieg die Einwohnerzahl in den ländlichen und suburbanen Zonen der Stadt zwischen 5 und 20 Prozent. Durch die Vernichtung von Wohnraum im Zentrum verringerte sich dort die Einwohnerzahl in nahezu gleichem Maße. Durch diesen „proceso centrifugo“ entstehen in den suburbanen und ruralen Zonen des Stadtgebiets neue Unterzentren. Verstärkt wird diese Tendenz durch nahezu inflationäre Preise auf dem Immobilienmarkt. Die Ursache dafür liegt im schleppenden Wohnungsbau seit den Siebzigerern.

4
Bei einem geschätzten Leerstand von ca. 10% des Wohnungsbestandes fehlen auf der anderen Seite ca. 80.000 Wohnungen. (s. Instituto de Teoria de la Arquitectura y Urbanismo. Montevideo; op.cit.)

d.h. kapitalintensiver zu nutzen, führte zum Anwachsen von Marginalsiedlungen am Stadtrand und zur Überbelegung der maroden Bausubstanz im Zentrum.³ Andererseits ist der innerstädtische Bereich

sowohl durch eine hohe Zahl von brachliegenden Grundstücken als auch durch eine große Anzahl von leerstehenden und verlassenen Gebäuden geprägt. Die strukturell niedrige Investitionsbereitschaft in die Gebäude wird verstärkt durch Umsetzungsprobleme bei der öffentlichen Wohnungsbau- und Infrastrukturpolitik. Trotz des beschriebenen stagnierenden Wachstums der Bevölkerung hat das zu einem Defizit an bezahlbarem Wohnraum geführt.⁴

Die neue Perspektive der Stadt

Die neunziger Jahre haben für Montevideo ein neues Panorama von Herausforderungen und Möglichkeiten eröffnet. Wesentlich dafür war der radikale politische Machtwechsel, der 1990 stattgefunden hat. Dieser Wechsel führte zu einer Stadtpolitik, die erstmals eine aktive Beteiligung der StadtbewohnerInnen als Programm artikulierte.

Die Koexistenz einer neoliberalen Staatsregierung mit einer linken, progressiven Stadtregierung hat mittlerweile dazu geführt, daß das ganze politische System sich verändert hat, vielleicht endgültig. Der traditionelle Zwei-Parteien-Staat hat spätestens Ende 1994 aufgehört zu existieren, als in der Nationalwahl das linke Parteienbündnis der Frente Amplio mit Dr. Tabaré Vázquez, dem Bürgermeister von Montevideo als Spitzenkandidaten für das Amt des Staatspräsidenten, mit nur wenigen tausend Stimmen den Colorados, einer der beiden nationalkonservativen Parteien unterlag.

Aber auch ein kultureller Wandel hat sich vollzogen. Das Städtische und die Bedeutung der Umwelt haben sich im Bewußtsein verankert und gehören mittlerweile zur Lebensqualität dazu. In einer „besseren“ Stadt unter „besseren“ Umweltbedingungen zu leben ist nicht mehr nur ein Anliegen einer Minderheit. Jetzt ist es eine lebendige Forderung, eine existentielle Bedingung der Bewohnerinnen Montevideos. So gibt es gibt ver-

schiedene Wahrnehmungen in Bezug auf die Stadt: die „Stadt, die man sieht“ und die „Stadt, die man nicht sieht“, die sich aber, unter der Oberfläche, eindeutig verändert.

Das Projekt der Dezentralisierung

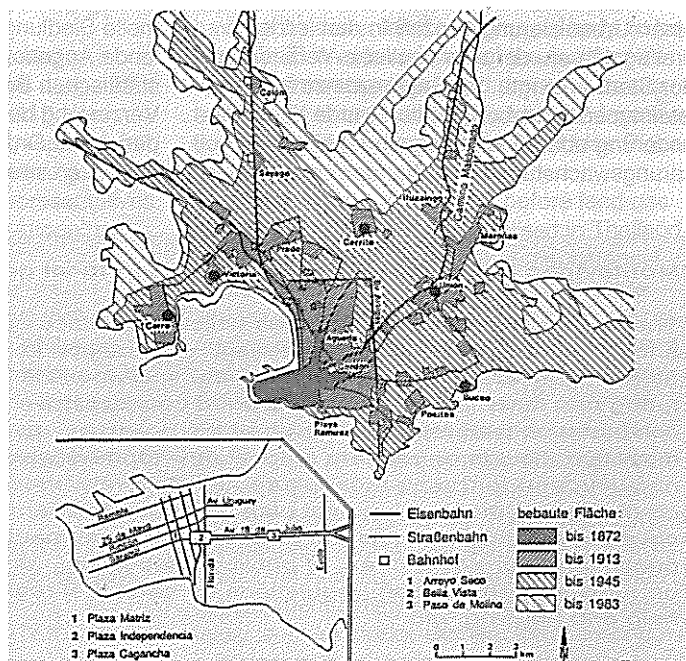
Diese neue Sicht auf die Stadt drückt sich auch im Dezentralisierungsprozeß der Stadt aus, durch den sich die Zivilgesellschaft deutlich verändert hat.

Eines der wichtigsten, wenn nicht das wichtigste Ziel der von der Frente Amplio seit 1990 gestellten Stadtverwaltung von Montevideo, ist der Prozeß der Dezentralisierung der Verwaltungs- und Regierungsstrukturen der Stadt. Das Ziel dieser Umstrukturierung war die Schaffung von Grundlagen für die soziale Beteiligung auf dezentraler/lokaler Ebene. Maßnahmen mit denen sich die gesamte Dynamik der Verwaltung der Stadt verändert hat.

Als erster Schritt wurden mit dem Plan de Ordenamiento Territorial (POT) im Departement von Montevideo die insgesamt 64 Barrios (Stadtviertel) zu 18 Zonen aus je drei bis vier Barrios zu einer Art Distrikt zusammengefaßt. In jeder dieser Zonen leben heute ca. 100.000 Menschen. Der Prozeß der Dezentralisation in den einzelnen Zonen besteht aus drei formalen Säulen:

- dem Nachbarschaftsrat (Consejo Vecinal),
- der Delegiertenversammlung (Junta de Delegados oder Junta Local) und
- dem kommunalen Zentrum der Zone (Centro Comunitario Zonal).

Der Consejo Vecinal wird direkt durch die Nachbarschaften, die Wohnbevölkerung, gewählt. Aufstellen lassen können sich sowohl



Die Expansion von Montevideo (1872 bis 1983) sowie der Ausbau des Straßen- und Eisenbahnnetzes

VertreterInnen von am Ort arbeitenden Organisationen als auch einzelne BürgerInnen. Dieser Nachbarschaftsrat ist dabei ein Schlüssel für das Funktionieren der Mitbestimmung und Bürgerbeteiligung: Dort werden die Resolutionen der Stadtverwaltung diskutiert, es wird über die Ausführung von Baumaßnahmen in der Zone entschieden, die BürgerInnen sollen durch die Versammlungen informiert und zur Partizipation ermutigt werden. Laut einer Schätzung vom Frühjahr diesen Jahres ⁵ beteiligen sich mehr als 100.000 EinwohnerInnen von Montevideo regelmäßig an den Consejos Vecinales.

Die Junta de Delegados ist das von den Parteien bestimmte Element des Dezentralisierungsprozesses. Jede Junta besteht aus fünf Delegierten von Parteien, die gemäß ihrem Anteil am Wahlergebnis in der gesamten Stadt dort vertreten sind. (Drei Delegierte von der Frente Amplio, zwei von der Opposition)

Als drittes Element wurden auf der administrativen Ebene die Centros Comunitarios Zonales (CCZ) eingeführt. Dort werden sowohl die Formalitäten und Verfahren bearbeitet, als auch lokale kommunale Aufgaben in der Zone, wie z.B. die Straßenbeleuchtung, kleinere öffentliche Baumaßnahmen oder die Müllentsorgung direkt ausgeführt.

Diese drei Institutionen auf der lokalen Ebene werden durch ein von der Intendencia bestimmtes Sekretariat koordiniert. Die Angestellten in diesem Sekretariat sind dabei, neben den Mitarbeitern in den CCZ, die einzigen Beteiligten am Prozeß, die dafür von der Stadtverwaltung entlohnt werden.

Diese Mitbestimmung ist sicher kein einfacher Prozeß, speziell in einer Gesellschaft, die traditionell zentralistisch organisiert war und in der lokale Mitbestimmung eine neue Erfahrung ist. Für viele BewohnerInnen der Stadt ist auch die Erfahrung unter der Militärdiktatur von 1973 - 1984, die mit äußerster Repression die Bevölkerung als Geisel hielt, noch in schmerzhafter Erinnerung. Zwei wesentliche Herausforderungen bestimmen diesen Prozeß der Umstrukturierung in der Gesellschaft: Die Menschen sollen dazu ermutigt werden, aktiv zu werden und Entscheidungen mitzubestimmen, und die Mentalität der städtischen Bediensteten soll verändert werden. Zudem wird das traditionelle System des Caudillismo und der Vetternwirtschaft durch diesen Prozeß in Frage gestellt. Möglicherweise ein Grund dafür ist, daß die von den Colorados gestellte Staatsregierung dem Projekt skeptisch gegenübersteht.

Obwohl nicht explizit so genannt, finden sich in dem Prozeß der Dezentralisierung in Montevideo viele Elemente wieder, die in der 1992 auf der Konferenz für Umwelt und

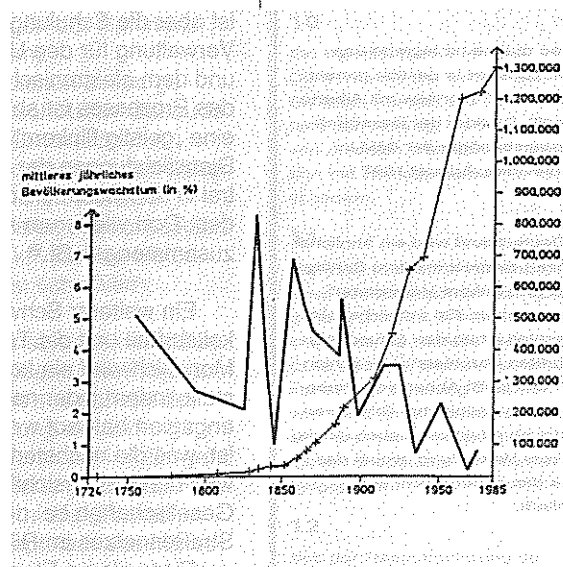
Entwicklung (UNCED) in Rio de Janeiro verabschiedeten Agenda 21 festgeschrieben und seitdem von 178 Staaten unterzeichnet wurde. Konsultationsprozesse auf allen Ebenen sollen danach eingeleitet werden, und alle gesellschaftlichen Gruppen ein Mitgestaltungsrecht erhalten. Der Prozeß der Dezentralisierung in Montevideo wird nicht nur als Effizienzsteigerung der Verwaltung gesehen. Leitbild sowohl der Stadtregierung unter Tabaré Vázquez als auch unter seinem Nachfolger, dem 1994 gewählten Architekten Mariano Arana ⁶ ist die Demokratisierung der Gesellschaft und damit auch eine Politisierung.

Das Vorgängerprojekt des Plan de Ordenamiento Territorial (POT), der Plan Regulador, der Ende 1995 auslief, beruhte noch auf der Annahme, daß die Stadt hauptsächlich über die privaten Aktivitäten funktioniert und die Stadtverwaltung folglich nur regulierende Aufgaben übernehmen soll. Für Prof. Parodi vom Institut für Theorie und Städtebau der Architekturfakultät von Montevideo hat dieses Konzept städtebaulich und politisch ausgedient: „Schon jetzt machen wir die Erfahrung, daß durch die privaten Initiativen und den Rückzug der öffentlichen Verwaltung in den Jahren vor 1990 sich eine geteilte Stadt herausgebildet hat.“⁷

Die administrative Problemdimension

Die Hauptarbeitsfelder, mit der sich die Administration während des Prozesses der Dezentralisierung bisher beschäftigt hat, sind die Gesundheitsfürsorge, die öffentliche Beleuchtung, die Grünzonen und das Problem der Müllentsorgung. Die Privatisierung der Müllentsorgung hat hauptsächlich in den zentralen Barrios zu einer Verbesserung geführt. Das Problem der informellen Müllverwerter aus den Marginalsiedlungen am Stadtrand, die oft mit Esels- oder Pferdekarren im Müll nach verwert- und recycelbaren Rückständen suchen, bleibt aber weiterhin bestehen. Eine für alle Betroffenen akzeptable Lösung wurde dafür bislang nicht gefunden.

Eine weitere große Anstrengung war die Einrichtung eines Informationsnetzes zwischen der Intendencia und den 18 Centros Comunes Zonales. Ein Hauptproblem dabei



5

Servicio Informativo, Nr. 253, 27.5.97

6

Der renommierte Architekturprofessor und ehemalige Dekan der Architekturfakultät von Montevideo, der als Kandidat des Linksbündnisses Frente Amplio 1994 mit einer klaren Mehrheit zum Bürgermeister von Montevideo gewählt wurde, ist auch über die Landesgrenzen hinaus bekannt geworden durch sein Engagement für den Denkmalschutz und den Erhalt des historischen Charakters der Stadt.

7

In: Dónde Va Montevideo? La Ciudad, los Cambios, los Planes. Brecha, 30.5.1997. Montevideo



8

„Creo que se ha logrado una agilización en la gestión general de la IMM.“ Interview mit Alberto Roselli, Direktor der Dezentralisierungsbehörde der IMM in Montevideo. August 1997

9

In Deutschland wird ein ähnlicher Prozeß zumeist mit dem Schlagwort „schlankere Verwaltung“ umschrieben. Ein möglicher Unterschied ist an den gefundenen Begriffen abzulesen: hier schlanker, das heißt Abbau von Personal und aufgeblähten Strukturen, dort eine effektivere, eben geistig flinkere Verwaltung, wobei das eine das andere nicht ausschließt.

ist aber die Schulung der MitarbeiterInnen der Verwaltung für den Umgang mit Computern und dem elektronischen Netz. Ein Resultat des Prozesses ist aber auf jeden Fall, daß es eine „geistig flinkere“ Verwaltung gibt,⁸ viele Dienstleistungen der Stadt können jetzt dezentral in den Centros Comunes abgefordert werden. Dort wiederum sind sie in einer Behörde zusammengefaßt.⁹

Ein weiterer Schwerpunkt ist die Öffentlichkeitsarbeit und die Transparenz der Prozesse. Monatlich wird ein kostenloser Rundbrief erstellt, indem jeder nachlesen kann, wer sich engagiert hat, auf welchem Stand das Projekt ist, was die nächsten Vorhaben sind etc.. So wird dort z.B. ersichtlich, daß einige öffentliche Gesellschaften bei der Ausbesserung des Straßennetzes im Rückstand sind.

Ein weiteres Element ist aber auch die Rückkopplung der Ergebnisse an die Verwaltung. Im Januar 1998 sollen in einer umfassenden Untersuchung die Umsetzungserfolge der Vorschläge der Intendencia erfragt werden.

Die soziale Problemdimension

Wohl nicht nur wegen der Erfahrungen in den letzten sieben Jahre ist die uruguayische Gesellschaft in den 90ern eine eindeutig andere als die in den 60er Jahren geworden. Ersichtlich ist, daß jede Zone von Montevideo ihre Besonderheiten bei der Partizipation hat, und zwar sowohl in Bezug auf die Form, wie sich die BürgerInnen beteiligen, als auch bei den unterschiedlichen Motiven. So z.B. in Punta Carretas, einer Zone mit einer hohen Kaufkraft, der Zugang der Menschen zur Kultur wichtig. Und das gerade weil oder obwohl sich dort schon eine hohe Zahl aktiver kultureller Einrichtungen befindet. Aber in einer Be-

fragung wurde festgestellt, daß die dort lebenden Menschen nicht nur passiv an Kultur teilnehmen und bereit und in der Lage sind, dafür zu zahlen, sondern auch als Promotoren oder Initiatoren die Kultur in ihrem Barrio mitbestimmen wollen.

Andernorts sind die öffentlichen Kinderkrippen ein Bereich, in dem viele Menschen aktiv mitarbeiten oder ihre Meinung sagen wollen. Die Mehrheit dieser Kinderkrippen basiert auf seit jeher auf dem Prinzip der Selbstverwaltung und Mitbestimmung. So beteiligten sich im Sommer 1997 mehr als 1500 Personen an einem von der Intendencia initiierten mehrtägigen Workshop zu diesem Thema. Ein anderer Bereich, der die BewohnerInnen einzelner Barrios zunehmend beschäftigt, ist die Gesundheitsversorgung. Weiterhin interessiert das Umweltthema. Alles das sind dezentrale Aktionen und Aktivitäten „von unten“. Es existiert kein sichtbares Zentrum, in dem entschieden wird, wo es Partizipation zu geben hat.

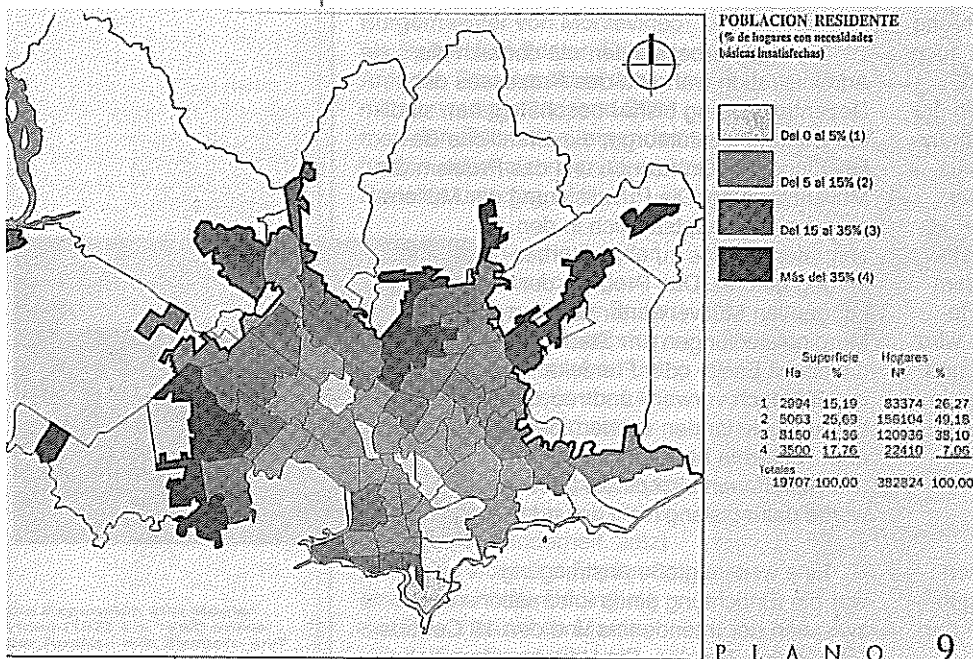
Es gibt aber auch strukturelle Probleme. So engagieren sich viele Menschen für ein Umweltproblem z.B. in ihrer Nachbarschaft. Wenn dieses Einzelproblem entschieden ist, bleiben sie nicht weiter engagiert. Diese punktuelle, unregelmäßige Art der Partizipation führt gelegentlich zu Konflikten mit den Institutionen Dezentralisierung, wie den Juntas Vecinales.

Die politische Problemdimension

In den Informationsbroschüren der Intendencia von Montevideo über das Dezentralisierungsprojekt wird leicht pathetisch davon gesprochen, daß das endgültige Ziel sei, die Gesellschaft bis zu ihrer Basis von der Wichtigkeit der Dezentralisierung zu überzeugen. Den Institutionen gelingt dies allerdings nicht oft, was auch am Fehlen einer politischen Kraft, die den Weg bestimmt, liegen mag. Nach dem Konzept der Dezentralisierung sollte der Einfluß der politischen Parteien und Interessen zurückgedrängt werden und die Macht der sozialen Bewegungen vor Ort gestärkt werden. In der Realität führt dies aber nicht selten zu langwierigen und wenig pragmatischen Debatten und einer Verwässerung der ursprünglichen Anliegen.

Es besteht auch die Gefahr, daß sich „lokale Fürsten“ einer politischen Partei etablieren. Das und die Entideologisierung der Gesellschaft sind wohl Gründe dafür, daß sich letztlich relativ wenige Menschen an dieser traditionellen

Montevideo — Anteil unterversorgter Haushalte



Form der Mitbestimmung beteiligen. Eine weitere Ursache mag die häufig vorkommende Doppel- oder Dreifachbelastung vieler Menschen durch mehrere formale oder informelle Beschäftigungen sein. Obwohl von dieser Mehrfachbelastung auch gerade Frauen sehr stark betroffen sind, zeigen die vorliegenden Befragungen, daß es überwiegend Frauen sind, die sich auf der kommunalen Ebene engagieren. Danach scheint es nicht gelungen zu sein, Jugendliche und die Generation der 18 bis 40-jährigen für die Arbeit vor Ort zu aktivieren.

Generell ist das Gesetz über die Dezentralisierung veraltet und bedarf einer Revision. Sodann gibt es keine aktuelle politische Debatte auf nationaler Ebene dazu. In Bezug auf den gesamten Staat ist Montevideo bislang erfolgreich zu Ende geführt werden kann der Prozeß der Dezentralisierung aber nur, wenn das Umland einbezogen wird, was bisher an den politischen Machtverhältnissen scheitert.

Alles in allem ist die Entwicklung aber sicher nicht zurückzudrehen, auch nicht durch einen, allerdings nicht sehr wahrscheinlichen politischen Wechsel in der Administration von Montevideo. Die Centros Comunitarios Zonales sind Anlaufpunkte für viele Menschen in den einzelnen Barrios geworden. Ohne Widerstand könnten diese sowenig wie die Autonomie der Consejos Vecinales wieder aufgelöst werden. Weitere erfolgreiche Innovationen in der Politik sind die Vereinbarungen mit den verschiedenen Sektoren der Zivilgesellschaft. In solchen convenios wurden Ziele, Handlungskriterien und Entwicklungslinien zwar von der Verwaltung vorgegeben, statt sie aber selbst auszuführen, wurden Vereinbarungen mit Institutionen und Organisationen getroffen. Gleichzeitig wurden dadurch neue Handlungsfelder für soziale Organisationen erschlossen, Handlungsfelder, die der zentralen Administration bis dahin nicht bewußt waren und sein konnten.¹⁰

Die Perspektiven

Im April 1997 wurde ein weiterer Schritt den BürgerInnen zur Diskussion vorgelegt: der Plan de Ordenamiento Territorial 1998-2005. Diese Leitlinien der Stadtentwicklung werden seitdem in den 18 kommunalen Zentren diskutiert, und alle sozialen Sektoren, die Unternehmer, die Kooperativen, die lokalen Regierungen und die einzelnen Bewohner sind aufgefordert, das Dokument zu kritisieren oder zu unterstützen.

- Die BürgerInnen werden aufgefordert, mitzuarbeiten an der Revitalisierung der Hafenzone und der Bestimmung der notwendigen Zonen für die Entwicklung Montevideos im Hinblick auf den MercoSur.
- Ein neuer Umgang mit den industriellen Zonen im Stadtgebiet soll gefunden wer-

den (z.B. mit den Anlagen der Raffinerie ANCAP im Stadtzentrum).

- Die bestehenden Grünzonen sollen geschützt, die denkmalgeschützten Gebäude und Grünanlagen bewahrt werden.
- Das öffentliche Transportsystem soll weiter ausgebaut und modernisiert werden.
- Ein System von Subzentren soll konsolidiert werden, ohne die Attraktivität des historischen Stadtzentrums zu schmälern.

Eine farbige Informationsbroschüre erläutert die neue Rolle Montevideos, ein Projekt, das in seltener Einmütigkeit sowohl von der konservativen Staatsregierung als auch von der linken Stadtregierung forciert wird. Es geht um eine Stadt der Tertiärisierung, um das Konsumzentrum der Region, um das „Fitmachen für den MercoSur“ (die Hauptstadt des MercoSur ist noch nicht festgelegt und neben Montevideo rechnen sich auch einige Großstädte im Süden Brasiliens gute Chancen aus).

Es geht um die Konsolidierung des historischen Erbes. Hinzu kommt eine starke Diskussion um die Verbesserung der Lebensqualität, die Umweltbedingungen. (So wurden die städtischen Strände bereits saniert,¹¹ und eine Sanierung der innerstädtischen Bachläufe, die in den letzten Jahrzehnten zu gesundheitsgefährdenden Kloaken verkommen waren, steht an. Diese sollen von parkähnlichen Grüngürteln begleitet werden.) Getragen und herausgefordert wird diese Diskussion von vielen, in politischen Zusammenhängen verwurzelten Nichtregierungsorganisationen. Wiederhall finden sie bei Bürgermeister Arana, der immer wieder auf die Erfahrungen seines Kollegen Jaime Lerner im brasilianischen Curitiba verweist.

Der „Plan Estratégico“¹² ist „ein partizipatorischer und permanenter Prozeß, der die drei Hauptfelder der städtischen Führung mit einbezieht: die Nachbarn, die Arbeiter und die Regierung.“

Der Plan ist umfassend, von der politischen Dezentralisierung an erster Stelle, über ein neues Katasterverfahren,¹³ über Substanzerhaltung und Denkmalschutz zu Strategien bei Landbesetzungen an der Peripherie (Vereinfachung der Aneignung), zum Wohnungsbau (Kooperativen werden wieder gefördert), zur Hilfe zur Selbsthilfe¹⁴ bis zu Sitzbänken, Spielplätzen und Mülleimern.

Wenn es der linken Stadtregierung von Montevideo gelingen sollte, die Stadtplanung Montevideos auf eine so partizipatorische und schrittweise Art zu leiten wie in den Broschüren als Wunschbild veröffentlicht, dann könnte die Vorgehensweise zum Vorbild für andere werden. Der Traum der zentralen, absoluten Stadtvision ist zwar abgelegt, das Ziel der sozialen Gerechtigkeit aber wieder ins Auge gefaßt worden.

10

Ein Beispiel hierfür ist das Convenio mit der Schule der Schönen Künste. Die Schule erhielt den Auftrag, die Fassaden von diversen öffentlichen Gebäuden mit Wandgemälden zu verschönern.

11

Die innerstädtischen Strände, in einer Werbebroschüre der Intendencia: „Playas: el más democrático de los recreos“ genannt („Die Strände: Die demokratischste Art der Erholung“) wurden von 1990 an aufwendig saniert und sind heute, bis auf eine Ausnahme wieder alle zum Baden freigegeben.

12

Seit der Restrukturierung der Stadtverwaltung 1990 beinhaltet der Plan Director Territorial sowohl die zentrale Planungsinstitution (Unidad Central de Planificación Municipal) als auch die Umweltplanung (Planificación Ambiental), die Information (Desarrollo Informativo) und die juristische Abteilung (Asesoría Jurídica). Zusammengefaßt wird das alles unter dem Begriff Plan Estratégico

13

Ein wesentliches Projekt der Stadtregierung von Tabaré Vázquez war die Aufstellung eines Katasters. Gegen heftige Widerstände der Großgrundbesitzer und der beiden nationalkonservativen Parteien Blancos und Colorados wurde zum ersten Mal in der Geschichte der Stadt Pläne erstellt, durch die der jeweilige Wert eines Grundstücks nach bestimmten Kriterien taxiert wird. Bis dahin zahlten alle ca. 400.000 Grundbesitzer, unabhängig von Größe und Wert ihres Besitzes, die gleichen Abgaben.

14

So wurde eine Banco de Materiales eingerichtet. Dort können Einzelpersonen und Kooperativen zu günstigen Preisen und ohne Wartezeiten Baumaterialien für ihre Häuser und Wohnungen erhalten.

STEFAN THIMMEL

Dipl.-Ing. / Architekt und freier Journalist ist Mitarbeiter des Habitat Informationsbüros Berlin. Schwerpunkt: Nachhaltige Stadtentwicklung, Lokale Agenda-21-Prozesse sowie Themen zu Stadt und Migration. Mehrfache Projektaufenthalte in Uruguay.

The Local Agenda 21 Process in Peru — Building Consensus in Cajamarca

LUIS B. GUERRERO

Zusammenfassung

Der Autor als Bürgermeister berichtet von dem Aufbruch seiner am Osthang der Anden nahe der Grenze zu Ekuador gelegenen Gebietskörperschaft Cajamarca in den Agenda-21-Prozeß. Diese (nach der peruanischen Denomination) „Provinz“ ist unterteilt in Munizipalitäten und dann in Nachbarschaften oder Dörfer. Ausgangspunkt ist eine Kommunalwahl, in der die Repräsentanten auf den verschiedenen Ebenen bestimmt werden. Parallel wird ein Plan zur nachhaltigen Entwicklung des Gebietes erarbeitet, der in der Folge vor allem in Themenforen, in denen sich Vertreter verschiedener Gremien und Interessengruppen treffen, abgestimmt wird. Auf der Grundlage der hier gefundenen Zielprioritäten werden verschiedene Programme, insbesondere zur Verbesserung der Lebensgrundlagen der Kleinbauern und Umweltverträglichkeitsmaßnahmen (u.a. der Goldmine) festgelegt.

The Provincial Municipality of Cajamarca is experiencing increasing poverty which had come about with the severe effects of economic structural adjustment programme, introduced at national level in 1990. Apart from that, unco-ordinated planning at regional level, which traditionally is in charge of development in Peru, had created a situation of inequality between cities and countryside.

The Provincial Municipality of Cajamarca is located in the Northern Eastern Andes of Peru, between 1,600 and 4,188 meters over sea-level. It is a local government authority, the jurisdiction of which extends over the entire province of about 3.000 sq.km. The illiteracy rate in Cajamarca Province is 26.43% and the infant mortality rate of 95/1,000 live births. The Province capital, Cajamarca City, serves as a commercial centre for the rural activities surrounding countryside. The main economic activities of Cajamarca Province include agricultural and livestock's production (45%), industry (9%), construction (7%) followed by commerce, mining and tourism.

Introducing a democratic planning procedure

the issues of poverty, of environmental degradation, and of uneven resource allocation between urban and rural areas. However, the Council realized that this would require the democratisation of the planning process which, in turn, would presuppose the decentralisation of the local administrative structure.

In order to accomplish these objectives the Provincial Municipality Council delegated power to the newly created local wards and established a more democratic planning procedure. The key feature of this new planning procedure is the „Consensus Building Forum“ which, by addressing a wide range of issues brings together the majority of the social, economic and political stakeholders. In order to make the local government more democratic and to include grassroots organizations in the planning processes, the Municipality called for the first voluntary and democratic elections of local authorities.

In this election in June 1993, 12 of the urban neighbourhoods and 48 of the „Minor Population Centers“ (rural councils) with at least 10% of the electorate participated. The second elections for representatives of the

Table 1 Basic figures on Peru and Cajamarca

Area	Surface Sq.km	Population number	Rural pop percentage
Peru	1'285,415	22,000,000	56.0
Cajamarca Department	35,418	1,000,000	76.0
Cajamarca Province	2,980	236,510	55.8

In March 1993, the Provincial Municipality of Cajamarca decided to play an active role in development planning. It started with the preparation of a plan aiming at sustainable development. This plan was intended to address

urban neighbourhoods took place in July 1996. This time more than 45% of the electorate voted. A movement to strengthen the community awareness was clearly emerging. The new assemblies, composed of representatives

from the grassroots organizations, share the political decision-making with the Provincial Municipality and the 12 District Municipalities in the two basic roles of the Provincial Council: promoting development and providing community services. To enhance the participation of all these forces and to develop a democratic dialogue and discussions between the community and the state, Cajamarca devised a strategy of consultation in order to build a minimum consensus (Mesa de Concertación Interinstitucional y Ciudadana). These are important innovations in the conservative Peruvian political structure.

Building consensus for sustainable development

The Provincial Council of Cajamarca decided to make the best use of the available funds by preparing a Sustainable Development Plan. The plan would address the needs and expectations of local community representatives, farmers and entrepreneurs as well as those of state institutions. Hence, NGOs, University, Church, Women's Association, Neighbourhood Councils, Councils of „Minor Population Centers“, Youth Organizations, Grassroot Organizations and the Local Government were brought together in so-called „Foros de concertación“ (Consensus Building Forums).

Six of these forums have been held so far. Each has focused on one of the community's central problems: **1) Education and Culture, 2) Natural Resources and Agricultural Production, 3) Production and Employment, 4) Tourism and Cultural Heritage, 5) Urban Environment, and 6) Women's Issues, Family and Population.**

Each Forum is responsible for formulating an strategic plan to be implemented by all the institutions involved. These commit themselves through signing inter-institutional agreements.

Under the umbrella of the Urban Environment Forum pollution analysis and environ-

mental research was undertaken last year by the local Yanacocha Mine together with the Municipality and the University. The Production and Employment Forum staged a project of electrification and potable water and drainage for marginal areas which made it possible to improve the living standard of 3,000 families. The Women's Issues, Family and Population Forum developed several projects related to a Youth's House and a Women's House in which youths, women and the church joined hands. This strengthens their roles in the Building Consensus Forum and contribute to democratisation and decentralisation generally.

Each subject-specific forum discuss the main problems and tries to find solutions. In the course of the participatory dialogue between the state and the community, the Building Consensus Forum has been able to mobilize more than US \$ 22,500,000 until July 1997. (viz. Table 2)

The broadening of local government leadership has called in question centralized decision-making and facilitated the democratisation of the planning process. This has improved communication between the rural communities and the Provincial Council and has led to measures of recovery and conservation of natural resources in the rural area and to a general improvement of the urban environment.

The new decentralized local government structure increases the capacity of the local authority to play an effective role in developmental planning and to manage the environment in a more sustainable manner. The cooperative planning process allows both urban and rural citizens to intervene in the decision-making procedure. This has increased the demand for conservation of natural resources in rural areas and for improvement of the quality of the urban environment. It has also resulted in a number of proposals for the Provincial Sustainable Development Plan.

Table 2 Amount mobilized by the Building Consensus Fora, 1993 - 1997 (US \$)

Education and Culture	40,668.26
Natural Resources and Agricultural Production	7'868,173.91
Production and Employment	13'810,109.90
Tourism and Cultural Heritage	10,120.00
Urban Environment	21,429.70
Women's Issues, Family and Population	103,352.21
Technical Secretariat	23,721.74

Source: Building Consensus Forum Reports

Drafting the Provincial Sustainable Development Plan

The entire framework of the Provincial Sustainable Development Plan hinges on the need to marry economic growth with sustainable development and to provide for the management of a balanced and stable ecosystem in both, the urban and rural settings. For example, a major challenge for Cajamarca Province is to improve the living conditions of small farmers and fighting soil erosion on the hillsides, where the farmers live. Another major problem is the guarantee against the Yanacocha Mine's threat to pollute the environment, and for a local reinvestment by the State of a substantial proportion of the revenues generated by the gold mine.

Inter-institutional co-operation and democratic decision-making procedures involved the political authorities at all levels (rural and urban, district and provincial), the grassroots organizations and the other social actors in the debate over this plan. They agreed on the need for complementary strategies of fighting poverty and protecting the environment.

In June 1993, the main objectives of the plan were decided upon, in January 1995 a draft version of the plan was approved.¹

- developing human resources through integrated training programmes and
- improving the living standard of the people.

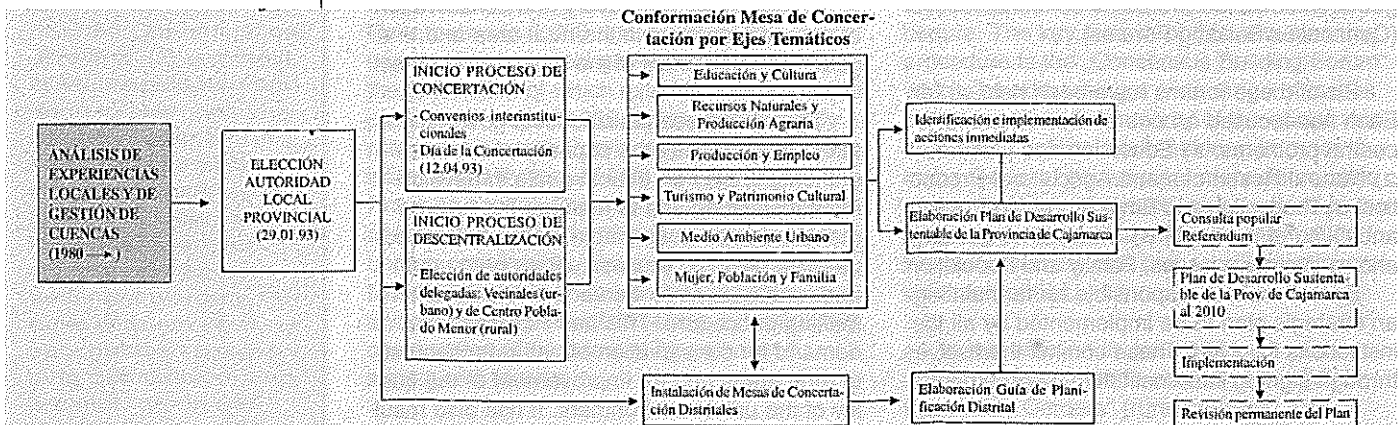
The drafting of the plan took a long time, because working in consensus means working together for a common goal implying that individualism has to be repressed. The Plan will soon be voted on in a political referendum throughout the province. We hope that it will be legitimized as an agreement between the community and the local government.

Conclusions

The Council has understood that the co-ordination of resources and stakeholders is an essential task of local government and that free communication in order to build consensus and gain the commitment of citizens is indispensable for the viability of long-term projects. Municipal Councillors must have the political will to transfer power and resources to individual farmers, citizens and their community organisations. Technical expertise and training are necessary, too, in order to enable local leaders, small businessmen and farmers to become actively involved in local decision-making.

1

Plan de Desarrollo Sustentable de la Provincia de Cajamarca, Concertación y Desarrollo, 1994. Mesa de Concertación Interinstitucional, Cajamarca - Peru.



Proceso de Implementación de la Agenda Local 21/ Mesa de Concertación - Cajamarca, Perú

In 1995, a new method of strategic planning for Building-Consensus Forums among the 12 districts and in some Minor Populated Centers was developed in conjunction with the Province. Its development, together with several actors of the Building Consensus Forum took almost one year. In the first week of March 1997 it was discussed with the social actors involved and in July 1997 the Sustainable Development Plan of Cajamarca was edited and published. It aims at

- achieving a harmonious relationship between conservation and good management of natural resources;
- making rational use of both urban and rural spaces;
- identifying production nuclei and services to create employment and attract regional investment;

Today we are propagating the new methodology of strategic planning not only in the District and Minor Population Centers of Cajamarca Province, but also in the whole of Peru. The National Association of Municipalities of Peru - AMPE -, takes the example of Cajamarca as a model for the necessary increase in democracy, community participation, political involvement, institutionalization, consensus building and concern about the environment. It recognizes Cajamarca for its working towards sustainable development and its Local Agenda 21 process. This fosters a closer North-South relationship and the building of peace of Peru after a long period of socio-political and economic problems. AMPE, today, encourages a National Programme for the implementation of Local Agenda 21 all over the country. Already eight other Municipalities were selected to join the Programme.

LUIS B. GUERRERO FIGUERO.

Lord Mayor of the Municipality of Cajamarca, Peru / President of the National Association of Mayors of Peru - AMPE

Address: Jr. Cruz de Piedra 613, Cajamarca, Peru.
Telefax: (51 44) 82 4166
(51 1) 434 2019 / 437 8327

Mr. Guerrero acknowledges with gratitude the technical support by Ms. Ina Silva, Municipal Adviser, in preparing the paper.

Fighting Desertification With One's Own Hands?

The case of the Sahel town of Abéché

JÜRGEN OESTEREICH

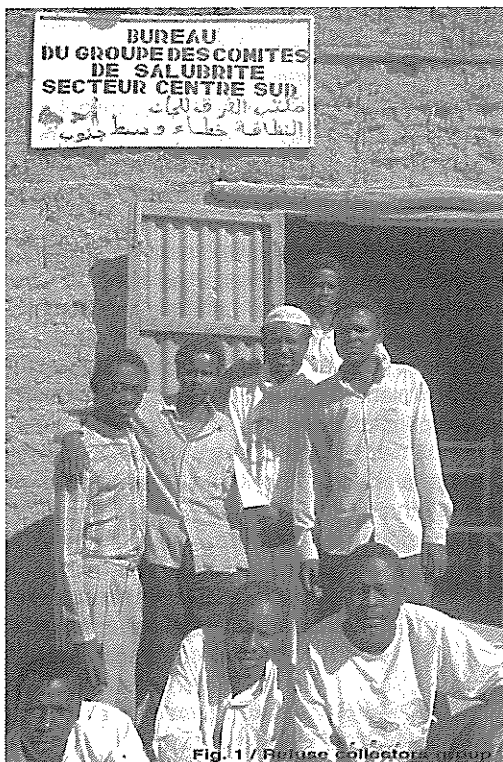


Fig. 1 / Refuse collector group

Introduction

A group of youngsters poses proudly in front of the camera. They are running a refuse collection unit in their neighbourhood. It works successfully and is regarded as a model for the other parts of the town. „We are keeping our community clean. We are the cleanest quarter of Abéché“.

In this quotation the notion of „we“ applies to two levels: a) The active group which sees itself as serving the neighbourhood and b) the neighbourhood which supports the enterprise and benefits from it. In fact, a third level may be felt in the background: „We, say the Abéchois, are a clean and proper town.“ The „we“ thus

constitutes a community at different levels, that of a group of acting individuals, that of

a concerned audience and that of a public devoted to the same set of values (Hirschman), reassures the identity of the speaker in different social constellations (Erikson), and determines individual rights and duties. The notion of „rights“, understood as comprising the access to resources in the broad sense of goods, services, information, knowledge etc. provides the basic criterion of „property“, private as well as common (Alchian/Demetz)

The notions of „community“, „identity“ and „common and private property“, each have been used in the struggle for power and thus been infected by interests and ideologies. Yet, nobody could seriously doubt that any human being is part of many „communities“ at a time, and that „communities“ are normally full of conflicts; worse still: „communities“ are built around the need to cope with certain conflicts. The search for „identity“ seems to be fundamental for individual psychological soundness. Finally, the handling of the distinction of the „common“ as opposed to the „private“ access to resources is paramount for the long-term survival of human groups in a given eco-system.

In this paper I shall try to illustrate these concepts with the example of a fairly isolated settlement on a flat plain commanding a hinterland of several hundred kilometres in radius, today a rural centre of 50.000 inhabitants, situated in the Sahel zone in the Eastern part of the Republic of Chad. Because of its isolation the physical delimitation is easily realized. In order to understand the social and cultural delimitations, a look into the history seems necessary.

The Good Old times

Abéché was founded around 1855 by Sultan Sharif to become the new capital of the Sultanate Waddai. In the old capital, Wara, situated some 60 km north of the new location, life had become difficult, because its groundwater was

Zusammenfassung

Anhand des Beispiels eines Zentralortes mit einem weiten Einzugsbereich in der Desertifikationszone im Sahel erörtert der Autor die Bedingungen, unter denen die Bevölkerung den Kampf gegen die Zerstörung ihrer Lebensgrundlagen aufnehmen kann. Entscheidend ist dabei neben der Kenntnis der sachlichen Zusammenhänge das Selbstbewußtsein der Einwohnerschaft, das sich aus ihrer Geschichte, aus der gemeinsam erarbeiteten Problemlösungs- und Organisationsfähigkeit, aus den von der Politik zugestandenen Kompetenzen und aus einer klaren Unterscheidung zwischen privater und gemeinsamer Verfügung über die Ressourcen speist.



Links / Fig. 2. Photo Wara, Rechts / 3. Photo Areal view of village

exhausted, its vegetation cut down and its soil rendered infertile through salination. Sharif decided to abandon the town. The ruins of the old palace from around 1700 AD can still be visited. (Fig. 2) The imposing remnants of the brickworks (fairly well examined in the literature - Lebeuf/Kirsch) keep a depressive remembrance alive. „At that point of time, the Abéchois say, 'we' had no choice, 'we' were forced to move.“ Some add: „We' had overused nature.“

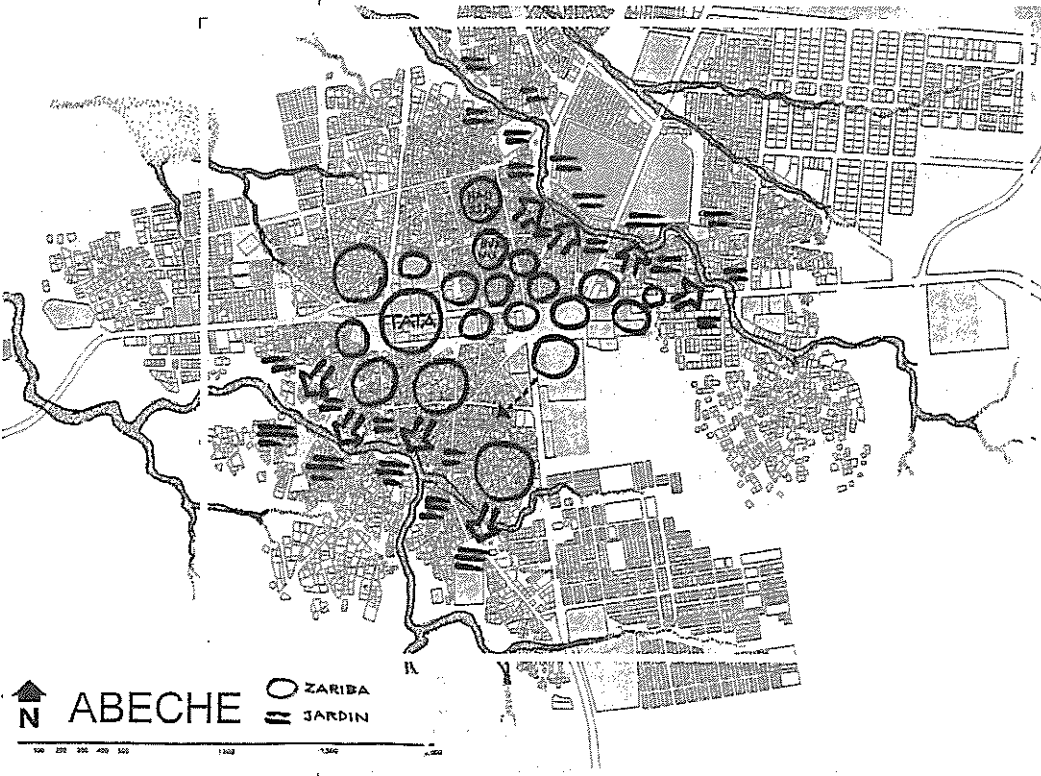
A few years after its foundation, in 1873, Abéché was visited and later described by the German explorer Gustav Nachtigal: „Obviously the town was composed of various 'zaribe', above all the court of the king, surrounded in a wide loose circle by the courts of the members of his family and his courtiers ... There was only one road in the whole town which was running in odd bends from west to east... overlooked

in the west, by the tower-like thatched brick-structures of the princely court. The freemen and the strangers occupied the eastern end of the town. The entire town seemed to house from 10 to 15ü000 inhabitants.“ (Nachtigal: my translation) Still today, there are settlements to be found in the region which, albeit much smaller, comply with this description. (Fig. 3) This pattern could be verified for Abéché, too, by means of the historic field names, which are still in use. Hence the outline of the old town, its 'zaribe' ('zariba' means court, compound, hamlets, concession) and the gardens allocated to each of them, may be visualized in a sketch plan. (Fig. 4) Each of these hamlets was populated by one large extended family or, in the case of immigrants, by people of the same provenance. The whole presented a kind of ethnic mix. Each unit was self-contained and governed in the patriarchic mode of

near absolute power over its inhabitants by the „chief of the hamlet“. This is the common model of most agrarian societies, the „large household“. (Weber, Brunner, Polanyi, Works for Abéché)

Each of the hamlets possessed gardens, fields and pastures sufficient to feed its population. The gardens were near Wells yielding water in sufficient quantity could be found on nearly every concession. Women bore the burden of reproduction. They were occupied daily from six in the morning to six o'clock in the night fetching water, preparing food, looking after the children etc., interrupted, however, by periods of rest and entertainment. Hard work would take 6 - 7 hours per day to be extended by seasonal labour on the fields. Thus the average female annual time budget

Fig. 4 / Sketch Historical Abéché



would result in 2.000 hours plus/ minus 500 hours labour depending on individual circumstances. The male time budget was much smaller. Apart from occasional building and repairing the living quarters, labour on the fields required from 20 to 40 days of 10 hours or less, and during the rainy season only. Subsistence society appears, especially for men, like a leisure society.

Nevertheless, the very notion of leisure was not yet invented and men were kept busy on other matters. They had to secure the group's access to the basic resources. In principle, the king had the task of allocating the wealth of his territory, either directly to the hamlets or indirectly by yielding this right to his feudal lords. However, since no written record, let alone survey documents existed and since the claims of the respective hamlets constantly changed in proportion to their populations, there was a constant internal fluctuation in the extent of rights. In addition, at the level of the kingdom the same kind of struggle was carried out with rivalling principalities. The dry season was an ideal period for this kind of activity. Hence, it was frequent for princes to weigh a little war with the risk of losing a number of men (after all, men were not that essential for the reproduction of the society as a whole) against the chance of winning control over additional resources. History retains, in the symbolic form of princely and dynastic names, the ups and downs of the community's access to the resources for life.

The not so Golden Days

The arrival of the French in 1910, changed little in the physical structures of the town and the daily life of the people. But it changed the distribution and mode of exercise of power. The Sultan's manor was demolished to make room for administrative buildings of the new masters. He also lost his power over his chiefs and the chiefs lost their power over their subjects. Instead, every human being was endowed with the universal right of an independent individual, laid down as everything else of interpersonal importance, in writing. The concept of inter- or impersonal „legality“ and, by extension, of „legal authority“ was an important innovation. It stopped the constant struggle over the validity and extent of claims and rights. It stipulated the right of individual access to resources of any kind, ideally in the form of private property. To render land management possible without any land register, an intermediate type of property was invented, „traditional property“ based on the testimony of the local chief.

Compensating the hamlet chiefs for their loss of absolute power over their subjects and in view of their hamlets becoming larger and

more populated with immigrants from everywhere, they were promoted to „quarter chiefs“ to be responsible for social peace and resource management in their wards, to act as notary and to collect the colonial „head tax“. This was

introduced to cover the expenses of government and to incorporate the collectors by means of their 10% share of the revenue. The „quarter chiefs“ thus were both, representatives of their people and representatives of the government. As such they were in the conflict of either protecting their subjects from the claims of the masters, hence reporting the smallest possible number of inhabitants and earning little, or posing as important leaders, thus reporting the greatest possible number and earning much. In the end, a middle way was found and the quarter chiefs acted as mediators between the people and the masters. Because of their pivotal role, the notion of the „quarter“ became essential. It became the base for the emerging concepts of „identity“, „local community“ and „common and private rights“. (Ferrand; Kayar)

The introduction of western technologies, above all, the automobile and the truck together with the pacification of the countryside, brought the perspective of long distance exchange of mass products and free movement of people. Abéché turned from a centre of caravan trade into a centre of agricultural production and regional retail trade. It offered opportunities of earning money to many crafts and trades. This attracted immigration. What used to be hamlets of extended families or condominiums of people of the same ethnic origin, became multicultural quarters, one adjacent to the other to form a more or less dense fabric of mud-structures. Altogether, Abéché grew, especially in the years from 1940 to 1960, before the Republic of the Chad became independent, to a population of 40000 inhabitants or more. It produced and exported from its region an important amount of vegetables and supplied a regional market of 500000 or more inhabitants with tea, sugar, textiles, metal tools and other imported goods. Still, the majority of the population lived on subsistence as ever. (Marney; Oestereich)

The French masters by following the principle of indirect rule started to convoke the quarter chiefs for consultations. Through this

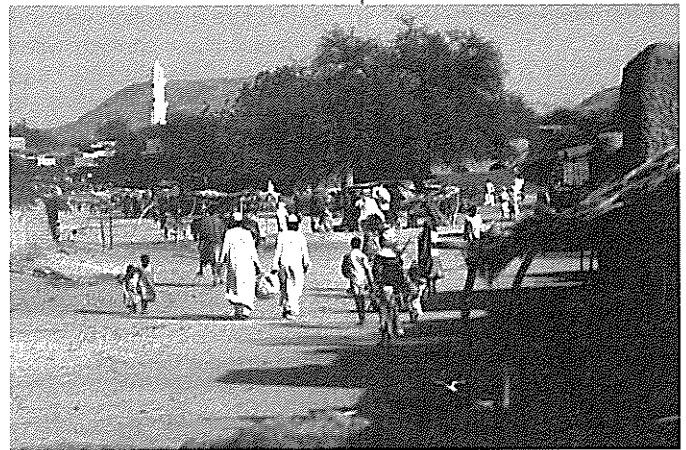


Fig. 5 / Abéché with vegetation

procedure a solution was found to the problem of multicultural conflicts within the different quarters. Parallel to the quarter chiefs related to the territories so-called „race-chiefs“ representing the various ethnic groups were appointed. This set-up although violating the administrative regulations turned out to be effective. It was an indication of the sensibility of the French commanders, some of whom developed a strong affection for the place and the people. And the experience of settling public and administrative conflicts through discussion made a deep impact on the population.

In 1959 the French formalized the principle by granting autonomy to local communities according to the current pattern in their motherland. This included the election of a mayor having full power in personal and financial matters. Following this law, the council of the quarter chiefs elected the first local mayor, Mohamed Abdelkerim (1961-1966). Legality and legitimacy were in congruence.

Still recalled are refuse collection, market, hospital, the French-Arab High-School, the bilingual teachers' training college etc. of that time for their effective functioning. Behind these achievements fade away some less favorable features, such as the increase in working hours, the decline of the long-distance luxury trade, many details of the old history and the first symptoms of environmental degradation in form of occasional water shortages. All wells in the inner part of the town were exhausted. Signs of salination appeared. Most of the old gardens had been transformed into residential

plots. Subsistence farming had more and more to be performed on distant fields. The land was not uninhabited. The resident population, understandably, kept the fertile land and let land only which was marginal. This however, could not stand cultivation. Consequently, a process of degradation started which since was constantly speeding up.

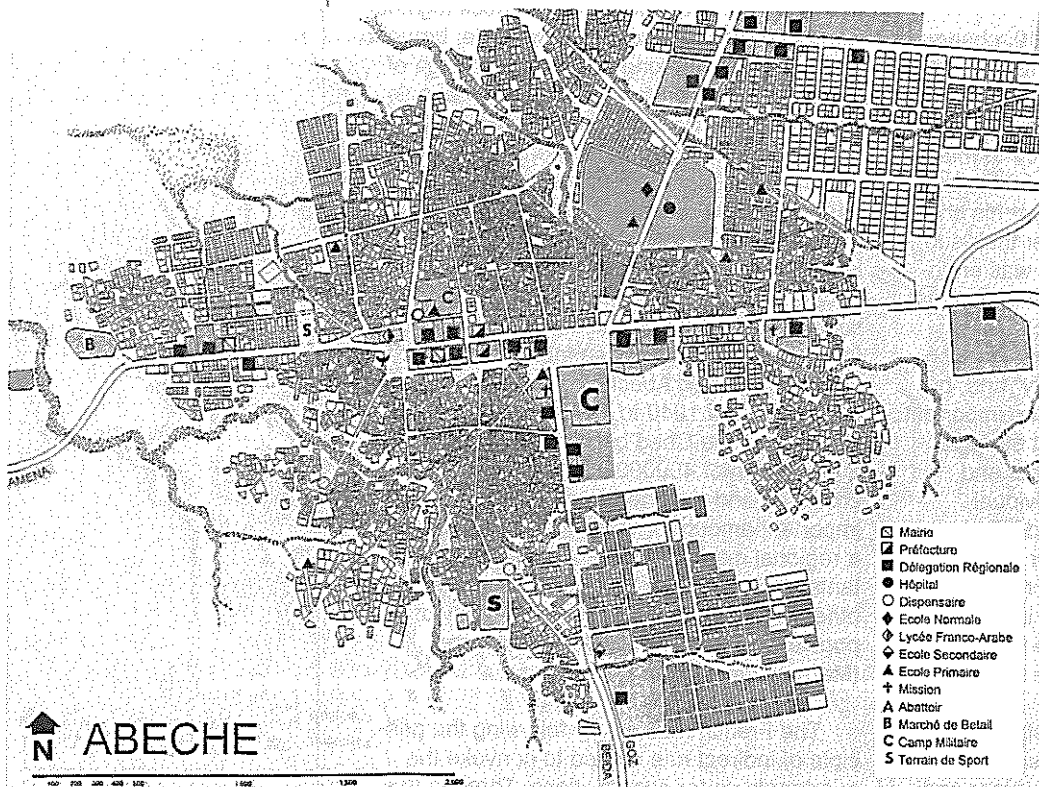
Decay and the perspective of recovery

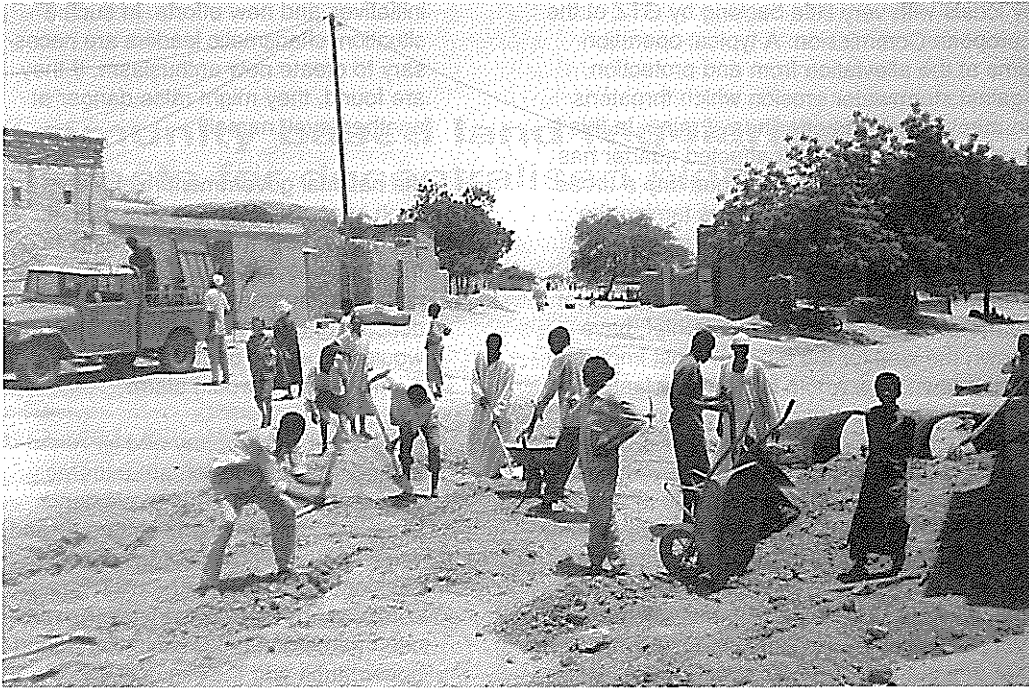
In 1975 the Chadian Government, in an attempt to streamline the administration, revoked the status of self-government. The local administration became a tier in the hierarchy of the territorial administration. The argument was that small units, being weak and uninformed, could be easy pray for incompetence, corruption and personal greed. Ironically, however, the new set-up turned out to be exactly that. The taxes and other legal fees continued to be collected, but the garbage collection was given up, the roads and storm-water ditches were neglected, the maintenance of the public buildings was discontinued. The laws were applied with discretion, either for the benefit of the powerful or for the vexation and repression of the population. Those who had money, could get along bribing what they wanted.

A telling case was the mode of handling the access to the resources of the environment. As can be seen from the map of the town (Fig. 6), roads were scraped into the existing built-up fabric. The population did not oppose to the principle. However, the exercise was

done in a reckless top-down fashion. In addition, it was done in a way as to cause further erosion. Worse still was the procedure of subdividing and „developing“ the outskirts of the town. These areas had, under the French, been controlled by the chiefs of the adjacent quarters who used to allocate the land just for temporary agricultural use. The provincial survey department, however, declared it to fall under national jurisdiction and fit for subdivision. They subsequently sold the plots officially and, at the same time, on the black market. Ironically, there was no immediate need for housing and the majority of the parcels are still vacant today. However, since the local bank had stopped operation and the merchants no place to put their money by, they used the land as a kind of savings account. The effects

Fig. 6 / Sketch Abéché.





Tree planters group or Road work

of this misdevelopment are not yet felt even today, because of the lack of growth pressure. But a glance at the stereotypic subdivisions without any provision for public facilities shows the poor standard of the whole enterprise, let alone the fact that these barriers of speculative private property strangle any organic development of the town. Yet in Abéché, too, nothing is more defended than private property.

In town, the supply of water deteriorated further. The bore-hole and the corresponding water tower installed on the premise of the barracks stopped yielding because of technical faults. The government failed to repair it. The wells in the outskirts of the settlement belonged to private proprietors. Water was distributed in town by means of donkeys carrying water bags. Some proprietors offered water free at least to the inhabitants of the respective quarters. Others earned, after dealing with the authorities, a fortune. Water became altogether scarce and expensive. Its use in irrigation, indispensable in Abéché, became exorbitantly expensive. Altogether, the time budget for the 55 % of the population which still live on subsistence (Oestereich), rose to 4.000 hours/year for women and 1.000 hours/year for men (a figure which cannot be increased because of the seasonality of farming).

Because of this, but especially because of the water shortage, people started to emigrate. Many plots became more or less vacated and left to dilapidation. The fact of unused plots, ruined buildings and devastated vegetation, „unclaimed private property“ posed to the quarter chiefs problems, which were unknown hitherto and unsolvable. Legal procedures facilitate the transformation of common into

private property and the transfer from private to private, but render near-to-impossible the reclamation of individual access rights on behalf of the community.

With the overthrow of the government of President Habré in 1980, the corrupt and repressive office-holders left the town, but a climate of indifference and arbitrariness persists in the country until today. The laws continue to be applied with discretion. The bill on decentralisation which is of particular importance for Abéché, is not yet published. In the meantime, a modified version of the law of 1959, granting autonomy in a restricted form, is introduced temporarily. Abéché tries to live with it. (Gieger/Oestereich) In the meantime the strangling water shortage could be removed by means of a 30 km long pipeline, financed and constructed under a German aid project. Today, two characteristics make the town a special case. First, the local administration is run by people of local origin who feel more loyal to the population than to the public service. Second, there is a local elite of civil servants and professionals, mostly graduates from the French-Arab High-School, who may be regarded as representatives of the people; - not legally, for want of local elections, but legitimately by virtue of their solidarity with the population during the dark years of political repression and because of their current engagement in development projects.

Most development projects, which had been introduced by the North-American NGO Africare, by Swiss Aid (now under the Chadian NGO „Al Taawoun“), GTZ and others, are run by local co-ordinators. Some, such as the one quoted on refuse collection have been started

Literature

- Alchian, A.A. / Demsetz, H.** (1973) The Property Right Paradigm; in: Journal of Economic History 33: 16-27
- Brunner, Otto** (1956) Das „ganze Haus“ ...; in: Ders.: Neue Wege der Sozialgeschichte; Göttingen: 33-61
- Erikson, Erik H.** (1986) Identität und Lebenszyklus; Frankfurt (Suhrkamp)
- Ferrand, Jean** (1942) Abéché, capitale du Ouaddaï, Paris, (CNRS)
- Gieger, R. / Oesterreich, J.** (1991) Wirtschaftliche u. soziale Entwicklung der Stadt Abéché; TZ-Bericht; Eschborn (HAC)
- Hirschman, Otto** (1984) Getting Ahead Collectively: Grassroot experiences ...; New York et al. (Pergamon)
- Kayar, Issa Hassan** (1984) Tchad: Regard sur les élites ouadiennes; Paris (CNRS)
- Lebeuf, J.-P./Kirsch, J.H.I.** (1989) Ouara, ville perdue; Paris (Ed. recherche sur les civilisations, No.79)
- Marney, M.Pierre / MCOOP,** (1965) Etude socio-économique de la ville d'Abéché; N'Djaména (SEDES)
- Nachtigal, Gustav** (1889) Sahara und Sudan, Reisen, Band 3.; Leipzig (Brockhaus)
- Oesterreich, J.** (1995) Etude sur la promotion économique à Abéché; Abéché/Eschborn (GTZ)
- Polanyi, Karl** (1944) The Great Transformation; Boston (Beacon)
- Weber, Max** (1964) Wirtschaft und Gesellschaft; Köln/Berlin (Kiepenheuer)
- Works, John, Jr.** (1976) Pilgrims in a Strange Land: Hausa Communities in Chad; New York (Columbia New UP)

by locals with very little backing by GTZ of the European Commission. A typical operation aims at the alleviation from and protection against stormwater erosion which threatens so many structures after heavy rains. In this particular case, the most affected quarter has joined hands to transform a road into a broad and gently sloping channel thus taming the torrents. Since the principle has proved its soundness during a whole rainy season, the exercise is regarded as a model for the other quarters. „We, says the quarter chief, have shown the way for the others!“ Most important for the town as a whole is the tree-planting enterprise by a group of brickmakers. They have bought and planted more than 2000 trees and built a fence around to protect them. Repeating this exercise for a couple of seasons will allow them in 10 years time to continuously harvest the plantation in order to fuel their kilns. Since wood becomes increasingly expensive and valuable in terms of biomass, other groups of people are expected to join in so that a man-made forest will reappear gradually, recalling the ecosystem of some fifty years ago. The brickmakers look forward: „We are showing how to fight the desert.“

A small local newspaper which appears two- or three-monthly is produced by a group of students of the teachers college. Their aim is to create and spread awareness of the critical state of the environment and the degradation under way. They report regularly on the activities quoted and others, such as a programme of shade-tree planting on and before private plots, womens' saving groups, new economic enterprises etc., thus encouraging the identity of the various groups of actors. The newspaper seems to be the most effective instrument for directing the minds of the people to the central problem of the community as a whole: That the survival of the following generations can only be assured, if desertification is pushed back. And the ultimate pivot of all these discussions is the question: What is to be defined a common and what a private resource, what a common and what a private property.

Conclusion

The picture looks promising at first sight. However, there is a cascade of dangers threatening the success:

- 1st** The examples, even the successful ones, may not be replicated for reasons of inertia, envy or others. Still, with some encouragement from outside (not money!), the doubts may be overcome. But even, if the initiatives are replicated,
- 2nd** the effects may not be visible enough or too long-dated for triggering off fresh

initiatives and new efforts. In such a situation, charismatic leaders are necessary to create new enthusiasm. If they are found, they might raise danger at another level; namely

- 3rd** the national government might envy such success, suppress or exploit it and try to drain away the benefits to the central level. Also, the question of common and private property is a very delicate one on national level. The best would be benign neglect. However, such a position would alarm
- 4th** the French oil company and its American competitors, which are extremely suspicious of grass-root movements using arguments of local autonomy and, worse still, ecology and independent thinking. This could, in principle, be countered by those organisations who use the rhetoric of participation, good governance and the like. Yet,
- 5th** the external donors are treacherous. The values quoted are for the floor only. In their internal account rendering, these are outweighed by criteria of efficiency and diplomatic well-behaviour. Finally, some of the experts in development co-operation working at various levels sometimes support heroically near-subversive strategies to foster self-determination and ecological upgrading. But they often run into difficulties at home, since
- 6th** the development agencies in their capacity as organisations behave - if following their internal logic - in an autistic manner: They take into account only what they choose to measure. They look for the key where the lantern shines and not where the key might be hidden and punish those individuals who go for search elsewhere.

Hence, to answer my question in the title of this paper: Probably yes, a community which is aware of itself can fight desertification with its own hands, provided it is not hindered to do so.

JÜRGEN OESTEREICH

Dr.-Ing. / Architekt und Planer SRL. Seit 1973 Gutachter und Berater deutscher und internationaler Entwicklungsinstitutionen im Bereich Siedlungswesen und Verwaltungsförderung. Weitreichende Projekterfahrungen und zahlreiche Publikationen über räumliche Planung Selbsthilfe und Organisation und Umweltschutz. Mitherausgeber von TRIALOG

Community based land regularisation — prospects for decentralised planning?

WILBARD J. KOMBE / VOLKER KREIBICH

There is almost a consensus that conventional approaches to urban development where the responsibility for planning and management is overtly the domain of the central government level and its „decentralised“ appendages are ineffective or ill-equipped to resolve the impending urban problems in rapidly urbanising societies. In recent years research and discussions have, therefore, focused on the untapped potentials for enhancing urban management in local areas which grass-roots actors (viz. residents and their organisations) possess. The deployment of these potentials including the hitherto neglected private resources has increasingly become a central issue in the development theory debate because of the diminishing public planning capacities as well as the changed socio-economic and political environment which have repeatedly called upon the public sector to play a facilitating role (Habitat, 1988; 1996).

The likely contribution of grass-roots organisations towards managing urban development and regularising settlement growth has been empirically analysed in one of the case studies undertaken in the city of Dodoma in Tanzania as part of a larger research endeavour which aims at analysing the challenges to urban land management during the transition from state control to a market-oriented economy. The project is funded by the German Volkswagen Foundation and carried out jointly by the Faculty of Spatial Planning of the University of Dortmund and the University College of Lands and Architectural Studies in Dar es Salaam under the supervision of the authors.

Settlement evolution process and spatial structure

Until 1976, the gently sloping land which is presently occupied by Chang'ombe informal settlement - the case study area - was being used for small holder agro-pastoralist activities. Although this area was located only 4 km from Dodoma town the socio-economic activities and

overall nature of the development on the land including housing was of a typical rural type.

Following the then ruling party decision to transfer the national capital from Dar es Salaam to Dodoma in 1973 and the subsequent preparation and approval of the Capital City Master Plan in 1976, the area of Chang'ombe became incorporated in the capital city area. In accordance with the Master Plan, it was designated as part of the proposed green belt surrounding the Capital City. After compensation for unexhausted improvements was paid to about 18 indigenous landowners who were occupying the land, tree planting as part of an afforestation project commenced. Most of the trees were planted in a linear pattern.

In 1988, the settlement had a population of about 9,000 and the built up area covered 130 hectares. Until today, the number of inhabitants has increased to approximately 50,000.

The spatial regularisation of Chang'ombe is closely associated with the historical evolution of the settlement, particularly the pre-settlement tree planting programme by the Capital Development Authority (CDA) which created linear fixtures under the afforestation programme. Local leaders played also an important role in the settlement regularisation process advising home builders to adapt their houses to the linearly planted trees. In an attempt to reduce the risks of having their houses demolished by the CDA, home builders on their part strived to ensure that they did not interfere or uproot the trees when siting or constructing houses.

With limited resources, rudimentary skills and tools, an eye-catching spatial structure was thus evolved and is by and large to date intact. Given the resource problems confronting local and central governments in Tanzania (Kombe 1995), some of the modest land regularisation potentials observed in this settlement could provide a basis for both policy re-conceptualisation and a viable entry point for intervention

Zusammenfassung

Bauvorschriften und Planungsstandards müssen der Leistungsfähigkeit der Siedler und den Ressourcen der örtlichen Verwaltung entsprechen, damit sie auch befolgt und umgesetzt werden können. Am Beispiel eines Stadtteils in Dodoma, Tanzania, wird aufgezeigt, wie sich Siedler gegen die unangepaßten Normen der Verwaltung behaupten konnten, indem sie geeignete Planungsstandards modifiziert übernahmen oder neu schufen. Mit ihrem dezentral entwickelten und gegen die städtische Obrigkeit durchgesetzten Regelsystem schafften sie es, ihre Landnutzungsrechte abzusichern und ihrem Stadtteil eine Funktionalität zu verleihen, die auch noch Entwicklungsoptionen offenhält.

in informal land parcelling and development which seems to be spreading like bush fire in most towns in Tanzania. The adaptation of this approach would facilitate land regularisation in accord with the limited capacities existing and mitigate future problems of retrofitting.

Of interest here is also the community cohesion which developed and firmly pulled the residents together particularly at the moment the CDA had resolved to evict the settlers. This proved to be a powerful instrument that helped not only to bind the residents together, but engendered a unique participatory process in solving commonly felt problems. The establishment of a grass-root based committee (referred to by the residents as a „follow-up committee“) with defined roles and mandate portrays the residents' recognition of the role which local organisations may have in pursuing issues of common interest.

Immigrants who flocked to Chang'ombe after the clearance of an illegal settlement in the centre of Dodoma had a remarkable effect on the settlement's growth and structure. The group played an important role because as soon as they acquired land in the area, they joined forces with the indigenous residents to confront the CDA. On the other hand, the indigenous land owners were eager to parcel and transfer land to as many migrants as possible so as to optimise benefits from land transfers and in a way redistribute risks in the event that the CDA would forcibly evict them.

Security of tenure and dispute arbitration

The system under which most settlers obtained access to own land in Chang'ombe is not different from that observed in other informal settlements in the urban agglomerations of Tanzania. A few settlers got land more or less freely from the indigenous land occupiers, but the majority of the house owners obtained land through buying. However, initially only a token fee (hengo) was paid for land.

The key factor that guarantees security of tenure for individuals in the absence of statutory land ownership documents is the social recognition by surrounding property owners and local leaders. In situations where land transfer involves the exchange of selling agreement documents, these were also used to authenticate individual ownership rights. Like in other areas studied earlier (Kombe, 1995), most of the land transfer (selling agreement) documents inspected specify the following:

- * the names of the transacting parties,
- * the names of the witnesses including that of the respective Ten Cell Leader,
- * the description of the geographical area

on which the land is located by making reference to adjoining owners and the dominant features in the vicinity, and

- * the price for the land and the transfer date.

There are also property owners who mistakenly assume that the property tax receipts and the house numbers which have been issued by the municipal authority and which often appear on the top frames of front doors, are a recognition by the Municipality of their rights on the land.

Initially plot boundaries were marked by a narrow trench or existing vegetation such as trees or bush. In recent years, hedges formed by a local plant known as Minyaa or of Tanganyika thorns plants, walls of mud-blocks or barbed wire are increasingly becoming the dominant material for defining boundaries between plots or houses. Like in most other informal settlements, plot boundaries in the more densely settled housing clusters are less conspicuous. Many a time plot owners refer to the imaginary middle line between the eaves of the houses as their property boundary.

Most of the land disputes in Chang'ombe are associated with trespassing on neighbouring plots and with encroachment upon communal areas such as paths and road reserves. These land disputes are often resolved by the Ten Cell leaders and occasionally by the Sub-ward leaders. When the local leaders are unable to resolve the disputes, the cases are referred to the Ward Committee (Baraza la Kata) and if necessary to the Primary Court. At times, land related cases are referred to the CDA.

In recent years both the involvement and role of local leaders and the community in land development control activities appear to have significantly declined. This is evidently manifested by the rising number of houses which have encroached upon public areas, particularly road reserves. Irregular housing construction in the areas which have been developed over the recent past suggests a declining role of the local grass-root actors who have in the past regularised land development.

While the role of the grass-roots actors in land related issues has been declining, local leaders are still very active in other activities, particularly those related to the maintenance of peace and order. For instance owing to the increasing crime rate in Chang'ombe including theft, drug use and overall insecurity, the community, unlike the other areas studied, has revitalised the militia security system locally known as Mgambo to assist in maintaining peace and order. Normally the militia works under the directives of the Sub-ward leaders. Their main duty is to arrest bandits and other criminals in the area. Our observation is that

local leaders spend most of their time handling problems which are related to the disturbance of peace or to resolving social conflicts including family wrangles. Most of these problems are closely associated with the increasing number of unemployed youths in the area.

The CDA still remains reluctant to co-operate with or support the local initiatives in regularising land development even after the government issued a directive that re-stated Chang'ombe as an integral part of the capital city. Together with the deprivation of local community leaders of the powers to monitor land development this has weakened and undermined the role of the grass-roots in land development.

Attesting this, a respondent remarked:

„Look at this document (showing the authors a small booklet which outlines the roles of Sub-ward leaders), there is nothing mentioned about our role in land development control. How can we be expected to be effective if this responsibility is not entrusted on us. We only intervene when it is absolutely necessary“ (This quote and the following ones are taken from interviews with settlers in Chang'ombe in April and August of 1997).

Responding to a question regarding the main role of local leaders and problems facing the area, a Sub-ward leader confirmed an observation made earlier when he narrated:

„There are many social problems in Chang'ombe; some people are a source of trouble because they fight and swindle one another. There are also a lot of burglary cases. Besides, some male residents have abandoned their families in favour of new spouses. We are therefore very busy trying to sort out such problems, that is why there is always a militia man here (at the office) to assist us in arresting trouble makers“.

Relationship between the Municipality and the Community

In relation to the soured relationship between the Municipality and the Chang'ombe community it is imperative to underscore the key factor which may have contributed to this situation, namely the intervention (directive) from the higher authorities which restrained the CDA's decision to evict Chang'ombe settlers. This decision was interpreted by the residents as the end of both the dispute and of the CDA's assault to the settlers. The directive was conceived as the governments' acknowledgement of Chang'ombe as an integral part of the Capital City housing areas. The rapid intensification of land subdivision and development particularly in Chang'ombe B (Hamvu) and other unbuilt areas towards the North and

North-east which followed the issuance of the directive seem to have been influenced by these views.

Meanwhile it remains an irony that in spite of a directive from the government authorities and change of attitude at least among the regional politicians to date some of the CDA planning bureaucrats are yet to recognise the de facto status of this settlement as an entity within the capital city.

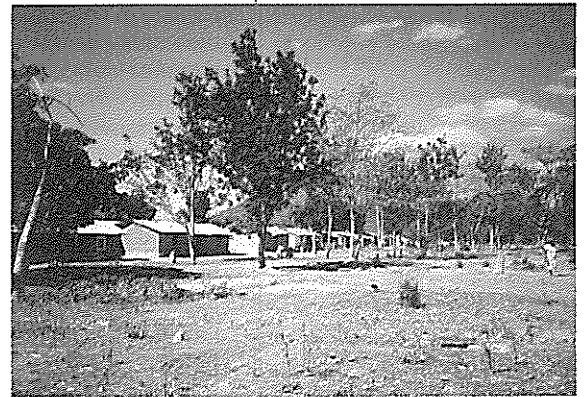
Interviewed CDA planners prefer to disassociate themselves from the land development trends taking place in Chang'ombe. In a discussion with some of them, they asserted that in the eyes of most CDA officials, Chang'ombe is an illegal settlement. This position may be illustrated by an incidence where CDA bureaucrats went as far as refusing to cooperate when Chang'ombe residents attempted to seek their support in a water project funded by World Vision. A direct quote from the discussions with a planner working with the CDA reaffirms the bureaucrats' position:

„When the World Vision officials approached us with a view to get our support during the implementation of the water supply project in Chang'ombe, we could not help them because it is a squatter settlement and thus an illegal area. We don't have anything to do with this type of development“. Further probing on why CDA has failed to prohibit informal housing as envisaged in the Capital City Master Plan, the head of the CDA development control section remarked:

„Before 1985 we had 16 land rangers; in the same year a lot of them were retrenched, by 1990 only 4 were on the payroll. Currently there is only one. Besides, in the 1980s the development control section had 3 vehicles, now we have none. Most importantly, the political interference that gave Chang'ombe squatter settlers powers to do what they wish and ignore directives from CDA has rendered the development control system ineffective“.

Interestingly, upon being questioned on whether the local communities could be mobilised to assist the enforcement of development control in the housing areas, the same official sounded very positive. He succinctly charged:

„Yes, this is true. I agree with you, probably as you rightly put it, we will have to give local



The linear alignment of trees planted with the afforestation programme has had a regularising effect on informal settlement development in Chang'ombe, Dodoma:

Road reserve for main street

Mtaa (Sub-Ward) leaders powers to monitor land development in their areas".

What hinders practicing planners from adapting a decentralised approach to urban land management is an interesting question. On the one hand, planners, like most other technocrats, appear to be too paternalistic towards local communities. Often they tend to underestimate grass-roots potentials ostensibly because they consider themselves better placed to know which solutions are best for the problems of a community. There could also be problems associated with the planners' personal interests viz. attempts to adhere to the specifications (standards and procedures) issued by their superiors even when the same are outdated or ineffective.

Land Servicing

In spite of the restrained relationship between Chang'ombe and the CDA, the residents, like those in the other informal areas studied, have struggled and successfully been able to provide some of the basic infrastructure services and facilities in their living area. The infrastructure provided includes market stalls, religious facilities, water supply, electricity and telephone services.

Market stalls

The land on which the present market was erected was freely donated by one of the indigenous land owners, one Mzee Chilewa. Initially, the market started with a few vegetable selling stalls, way back in 1977. Later on, upon a request of the residents, the same Mzee Chilewa who still owned a large piece of land around the stalls, designated the whole land for market use. At present, there are over

20 stalls selling a variety of household consumables including fish, cereals, vegetables, other foods stuffs and second hand garments. The market is easily accessible from the main road running from East to West. It is also well linked to both Chamwino and Chinangali West neighbourhoods by wide local roads. The area around the market is the most

active part of the settlement especially during evenings. In view of the population threshold, the present premises are, however, too small to meet the future needs of the community and the makeshift shades do not provide adequate shelter to the vendors. Asked about what the plans were in relation to the inadequate

market area, a vendor at the market responded:

„The CDA wants us to move to Chinangali West, (about one kilometre away). They designated a big piece of land, cleared the bush and asked us to move there. We cannot move because there are no customers there. Most of those who shifted to the area had to come back. If this market is improved we can sell a lot. The problem is that the Municipal Council collects revenue but they are not doing anything to improve the market“.

A close examination of the conditions of the present market premises confirmed these observations.

Technical infrastructure

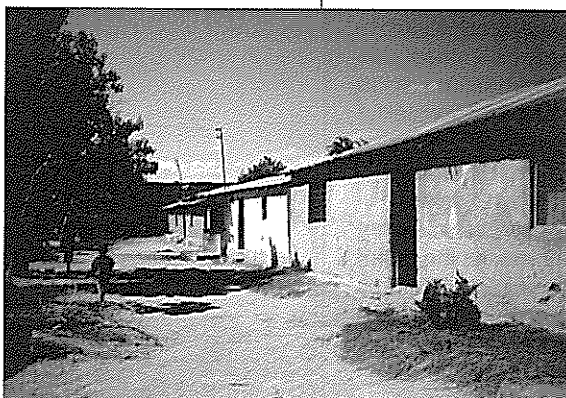
Like in planned areas, major trunk lines for telephone and electricity installation in Chang'ombe were erected by TTCL and TANESCO respectively, whereas service lines were installed by individual households. In Chang'ombe A, piped water was provided through collaborative initiatives of the residents and a Canadian Non-governmental Organisation; in Chang'ombe B bore holes have been provided with support of a foreign donor. In both cases, the communities have displayed their ability to build linkages and solicit support from external sources without the support from the top, e.g. from formal institutions. This is a positive step underlining the capacities of local communities to regulate the development of their settlements which is often underrated by technocrats.

In Chang'ombe, the residents have displayed their potentials to co-operate and contribute to resolve commonly felt problems. This potential can be consolidated and adapted to support decentralised land regularisation in the future.

The evolution of informal land markets

The de facto recognition of Chang'ombe settlement which followed the issuance of a directive from the top authorities significantly influenced land prices. The directive seems to have reassured land seekers who had been contemplating to buy land or put up a building at Chang'ombe that the settlement was an integral part of the housing stock of the Capital City. No wonder that immediately after the directive barring the CDA from demolishing houses was issued, land subdivision, land transactions and development in Chang'ombe intensified.

In recent years, demand and prices for land in Chang'ombe have remarkably increased because businessmen and retrenched government employees have been taking advantage



Access street in a neighbourhood.

of the lack of building and land use control and of the enforcement of laws. The rush for land in Chang'ombe, particularly by the economically well-to-do residents, is evidently manifested by the increasing number of permanent houses which have come up in the past five years. However, continued land parcelling and development has also evoked land conflicts including encroachment upon public areas, disregard of building norms (viz. set-backs) and overcrowding in some of the housing clusters. Like in the other informal settlements studied, buying constitutes the main mode through which individuals access land in Chang'ombe, but owing to the raising demand, particularly for rental accommodation, infills and extensions within the built-up areas are gradually increasing. On the other hand, the emergence of agents (Dalali's) in the land market operations indicates a trend towards the consolidation of market operations and the likely commencement of land speculation.

The rents charged per room in Chang'ombe are not significantly different from other housing neighbourhoods in Dodoma Municipality. At present, rents range between TShs. 3,000 and 4,000 for a room with electricity and TShs. 1,000 - 1,500 per month for a room without power connection. Renting rooms constitutes an important source of income to households which own houses. It is, therefore, likely that densification in the built-up areas will increase, particularly because more and more urban families strive to improve their ailing household economy by letting rooms.

It is too early to assess the impact the recent land policy changes, viz. the commodification of land, will have on settlements such as Chang'ombe where the majority of the house owners have accessed land through the informal market. These policy changes will most likely further catalyse land transactions and most importantly further constrain the grass-roots role in land regularisation. Evidence from the field studies shows that the present leadership at the settlement and Municipal levels are ill-prepared to cope with these changes. If the present laissez-faire stance towards informal land development continues, further disintegration of the initially semi-regularised settlement areas is anticipatable in the future. Most important, solutions to serious environmental and health problems which result from overcrowded housing development, particularly those related to sanitation, will become more pressing and difficult to resolve.

Concluding remarks

Close examination of the processes and actors who were involved in the regularisation of land development in Chang'ombe once again reveals that even without support from

top institutions (viz. formal land use planning and management institutions), grass-root stockholders can with a minimal support framework and „community will“ promote regularised land development. A casual observer would doubtlessly note the eye-catching spatial structure particularly in the area which was developed in the case study area before the mid 1980s. However, without continued active participation of the local stockholders, the sustainability of the achievements becomes doubtful (Fekade, 1994; Kombe, 1995). This is one of the lessons which emerges from Chang'ombe. The loss of vigilance and the unfolding apathy that to date predominate among most local leaders and the community as a whole projects further fragmentation of the self-regularised spatial structure. The intensification of land markets will further debilitate this process. With extensive vacant land in the periphery, the settlements will further expand in unregulated urban sprawl thus restraining future planned land development. The current laissez-faire attitude on part of some of the key stakeholders, viz. in government, will aggravate unregularised land development in the peripheries. H. Harms sounds a warning noting that effective land management is an activity which depends on collective participation of many actors (1997).

Finally it should be noted that unaffordable building standards and rigid land use regulations which are enforced by the CDA in the planned neighbourhoods have had a significant impact on the rush for land in Chang'ombe and triggered off gentrification. As the burgeoning gentrification continues and urbanisation gains momentum, land in Chang'ombe will become more expensive, provoking further unregulated infills and extensions. The problems resulting from the enforcement of unrealistic standards and regulations will thus continue to undermine effective land management and weaken the promotion of planned land development.

It would be interesting to examine the effects which the CDA's regulatory land policies have had on the planned housing land development in the Capital City. Looking at the present informal housing stock in Dodoma, a long term strategy is required to ensure that those who cannot build in the formally planned and surveyed areas are guided to find appropriate solutions. Otherwise the looming informal housing problems will grow and get out of control. The changing political and economic climate in Tanzania in favour of the marketization of land calls for re-examining the existing land management strategies. From the observations made on the above case, a decentralised land management approach which builds upon the grass-roots actors in the settlements, viz. individual households, community groups and non-governmental organisations, appears long over-due.

References

- Fekade, W. (1994): Local Determinants of Development Sustainability. A Study of Rural Development Projects in Tanzania. Dortmund 1994 (SPRING Research Series No. 7)
- Habitat (1988): Shelter for the Homeless: The Role of Non-governmental Organisations. Nairobi
- Habitat (1996): Global Shelter Report. Nairobi
- Harms, H. (1997): To Live in the City Center: Housing and Tenants in Central Neighbourhoods of Latin America. Environment and Urbanisation, vol 9, no. 2
- Kombe, W. J.: (1995): Formal and Informal Land Management in Tanzania. The Case of Dar Es Salaam City. Dortmund (SPRING Research Series No. 13)

Acronyms

- CDA - Capital Development Authority
- TANESCO - Tanzania Electricity Supply Company
- TTCL - Tanzania Telecommunication and Posts Limited

WILBARD JACKSON KOMBE

Dr. / is a senior lecturer at the University College of Lands and Architectural Studies (UCLAS) in Dar es Salaam, Tanzania, and Dean of the Faculty of Architecture, Quantity Surveying and Urban and Regional Planning. He received his doctoral degree with research on the relationship between formal and informal land management in Tanzania from the Faculty of Spatial Planning at the University of Dortmund.

VOLKER KREIBICH

Dr. / is a Professor of Applied Geography at the Faculty of Spatial Planning, University of Dortmund.

The Decentralization Policy in Uganda

FRANK MABIRIIZI

A Brief Background to Decentralization in Uganda

The decentralization policy and programme currently being implemented in Uganda may be perceived to be a product of an evolutionary process, whose origins may be traced from one of the „ten points“ of the ruling National Resistance Movement which were formulated during the movement's armed and popular protracted struggle that brought it to power in 1986. These „ten points“ constituted the Movement's „Ten Point Programme“, which were designated as its political and development programme and the point that led to the birth of decentralization, whose process began in 1986, was „establishing popular democracy“.

However, it is also worth noting that in effect, decentralization is not fully new in Uganda. The 1962 Uganda constitution, (i.e. the independence constitution), which reigned up to 1967, had devolved significant powers to local authorities and had granted them sufficient revenues to enable them to deliver services efficiently. This state of affairs was dramatically reversed by the Republican (so called Obote)

Constitution and the 1967 Local Administration Act, which centralized powers and considerably constrained local authorities. The subsequent Governments either did nothing to reverse the trend or in effect simply exacerbated it, particularly the military regime of 1971 - 1979 and its successors that reigned between 1980 and early 1986.

The process of policy and programme development underwent a series of consultations, reviews and studies, all of which

culminated into the official launching of the Decentralization Policy on 2nd, October, 1992 by H.E. the President of the Republic of Uganda. Further consultations and preparations continued until November, 1993, when the Local Governments (Resistance Councils) Bill, which had been drafted and discussed since the early months of 1993, was passed by the legislature as Statute No. 15. The Local Governments (Resistance Councils) Statute 1993 and became effective on 31st, December, 1993, upon its publication in the Uganda Gazette. This further gave the decentralization policy and programme a strong legal and institutional basis upon which it has progressed and developed until its position was further consolidated and entrenched recently in the new Constitution for Uganda.

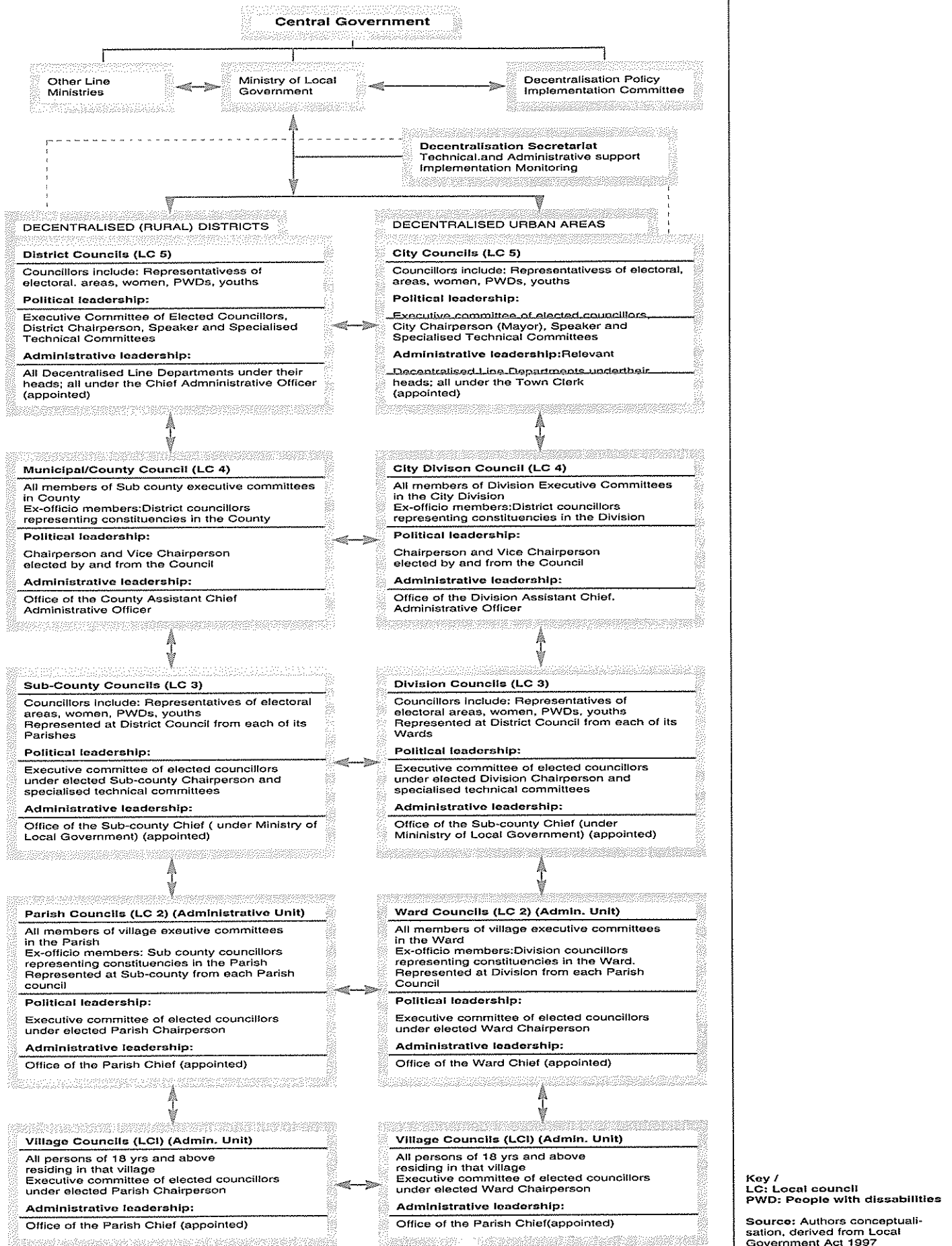
The law and policy have devolved many powers, functions and services to the local level (i.e. Local Urban and District Councils), thereby making them considerably responsible for decision making, development management and service delivery at the local level. The overall aim of the Local Governments (Resistance Councils) Statute, 1993 (aptly referred to as an enabling law), stipulates: „To provide for a continuous process of decentralization whereby functions, powers and services are devolved/transferred from the Central Government to local governments in order to increase local democratic control and participation in decision making and to mobilize support for development which is relevant to local needs“

Furthermore, according to the Decentralization Policy Document, one of the objectives of the Local Governments (Resistance Councils) Statute, 1993 is „to devolve powers, functions and services so that governmental decisions are taken as close as possible to all those involved“. According to the Statute: „Every District, City, Municipal and Town Council shall within its own area of jurisdiction, with the exceptions listed under subsection (2), exercise all political and administrative authority and services as it deems fit“.

Zusammenfassung

Die Dezentralisierung der politischen Strukturen und des Verwaltungssystems sind in Uganda besonders weit fortgeschritten. Der Aufsatz beschreibt die Geschichte dieses bemerkenswerten Prozesses und die wesentlichen Inhalte und Strategien. Seine Erfolge werden herausgearbeitet und die Mängel kritisch beleuchtet, bevor die wichtigsten Herausforderungen für die weitere Verstärkung des Dezentralisierungsprojektes skizziert werden. Der Aufsatz schließt mit allgemeinen Empfehlungen für die Steuerung von Dezentralisierungsprozessen, die aus den umfangreichen Erfahrungen in Uganda abgeleitet wurden.

Fig. 1: Diagrammatic Structure of the Decentralised Local Government System in Uganda



Box 1
Major Elements of the Decentralization Policy and Programme
Stated Objectives of the Policy and Programme

According to the „Decentralization of Local Government in Uganda - Status Report, 1993“, the objectives of the decentralization policy are stipulated as follows:

- To transfer real power to the districts and thus reduce the load on remote under resourced central officials.
- To bring political and administrative control over services to where they are actually delivered and thus, reduce competition for power at the centre and improve accountability and effectiveness.
- To free local managers from central constraints and thus, allow them to develop organizational structures tailored to local circumstances.
- To improve financial accountability and responsibility by establishing a clear link between the payment of taxes and the provision of services they finance.
- To restructure the government machinery in order to make the administration of the country more effective.
- To create a democracy that would bring about more efficiency and productivity in the state machinery through the involvement of the people at all levels.

Political, Administrative and Human Resource Issues

- The (elected) Chairman of the District Council is the political head of the district.
- The District Executive Secretary (now under the new constitution (1995) Chief Administrative Officer), is the executive head of the district. He is directly responsible for the supervision and control of staff in decentralized departments. He is, however, an employee of the Central Government (though under relative control of the District Council).
- All decentralized departments became constituent units of the District Council and their employees became direct employees of the District Council. But these still have to be seconded by line ministries to the district and are still remunerated with funds from Central Government.
- Every district is required to have a District Service Committee whose function is to recruit, confirm, promote, discipline and dismiss employees of all Local Government Councils in the district.

Governance of Development and Development Planning Issues

- Districts are required to formulate their own development plans.
- District plans will have to take into account national plans and priorities and will be integrated into the national plan.
- The District Development Committee (DDC) is the main forum for coordination of development in the district.
- Each DDC will have a Technical Planning Committee, where officers of various departments make plans for consideration and approval by the DDC.
- Each municipality will have its own planning committee.
- From the foregoing, it is evident that the local level has assumed a significant role in the area of development planning and general governance of development, which in the author's view represents a positive step forward and a good prospect.

Finance Management and Implementation Strategy

Initially, Central Government funds will be remitted to districts under district votes created in the national budget and in future it will be by block and equalization grants. A prescribed proportion (a minimum of 50%) of revenue locally collected from specific fees for services and licenses is to be retained at the sub country level.

In view of the above diversity of devolved powers, functions and services, it may be observed that, whereas they represent a positive development, the corresponding magnitude of responsibility that such devolution has shifted on to the shoulders of local authorities is also considerable, and therefore, it demands a corresponding level of capacity which has to be created, where it has not hitherto existed.

Under the Decentralization policy and law, one of the main aspects of centre-local relations, inter alia, is that „all functions hitherto centra-

lized in Government Ministries save for security matters, national planning, defense, immigration and foreign affairs, are being devolved in phase to local units“.

Thus, all Ministries with field officers have been required to second their officers to the District Council and all decentralized departments have become constituents of the Council and their employees have become its direct employees. In addition, Local Government Councils have the responsibility to make local laws.

Another aspect has been the significant trimming of the powers of the Minister of Local Government. According to President Museveni, in his inaugural speech of the Decentralization Programme, 1992: „The thrust of the legislation will be to cut back the dictatorial and centralist power which the Local Administrations Act of 1967 had conferred on the Minister“. In brief, this includes inter alia, the removal of the requirement of District and Urban Authority budgets to be approved by the Minister, he/she no longer has powers to approve or revoke local

laws made by local councils and he/she has no powers to terminate the mandate of a councilor or dissolve Local Government Councils. The Minister's „new“ role, thus, may be described as more facilitative than that of an „absolute manager“.

For a start, 13 districts were selected in 1993 to be the first batch in which 12 Central Government Ministries decentralized their services and recurrent funds and were granted district votes in the national budget to be administered at the district level. This constituted the first phase and the rest of the districts have been following suit through phases II and III which is currently ongoing.

Within the multi-sectoral approach to policy and programme implementation, the principal organ charged with the facilitation and overseeing of the implementation process is the Decentralization Policy Implementation Committee (DPIC) under the chairmanship of the Head of Civil Service. The committee comprises of Permanent Secretaries of 15 most relevant ministries and organs. In addition is the Decentralization Secretariat (under the Ministry of Local Government) charged with the role of providing necessary technical and administrative support and to monitor the progress and impact of the decentralization programme. Otherwise, Local Government Councils have also been given the responsibility to implement specific provisions of the statute.

A Brief Review of Major Developments in Policy and Programme Implementation¹

A significant number of districts had been able to complete their own new administration blocks, had built new schools and health centres or rehabilitated old ones; they were more active in maintaining feeder roads using meagre and locally available resources and greater levels of community participation than hitherto. An impressive case in point was Kibale district, a relatively „young“ and remote district. With a dynamic local political and administrative leadership, the district community (using an impressive degree of community participation), did not stop at feeder road maintenance but went as far as paving a new road where no road existed before using simple technology, and thereby linking two nodes that were hitherto unconnected.

Furthermore, a number of sub-counties had demonstrated that they had appreciable potential for proper prioritisation of their needs at that level and appropriate utilisation of the 50% of revenue locally collected from specific fees and licenses retained at the sub county level. Many of these had used that revenue to build dispensaries and to support poor primary schools, local community based health care projects and local environmental protection initiatives, particularly tree planting. These albeit humble developments may be largely attributed to the growth in the sense of „ownership“, responsibility,

1

The summary review of the „performance“ of the decentralization policy and programme in Uganda so far presented, is based on two workshop reports, published by the Decentralization Secretariat, namely: „Report and Summary of Proceedings of the Decentralization Implementation Review Workshop“, February, 1995; and „Challenges, Shortcomings and Advances: Report of the Third Decentralization Review Workshop“, February, 1996. The workshop participants in both cases were drawn from all the main dimensions of actors in the implementation process, particularly from all the local authorities in the country, who are the real on-the-ground actors.

Box 2 Achievements and Shortfalls up to 1995

By February 1995, the following had been identified as the main successes so far :

- Ongoing building of confidence and mutual trust among various actors.
- Noticeable improvements in decision making capabilities and processes.
- Improvements in accountability and resource management.
- Better communication between local leaders and the people they lead.
- Promotion of people's feelings of „ownership“ of programmes and projects in their areas.

Some visible local initiatives were evident.

- Improvements in schools, health and maternity centres.
- Improvements in feeder roads, which had led to increased commercial activities in some local areas.
- Local councils were acquiring experience in planning, prioritization and implementation of programmes and projects.
- Capacity building measures were being mounted.

In the author's view, three additional important objectives had been achieved:

1. Two necessary institutions had been formed and were operational, namely:
 - The Urban Authorities Association of Uganda (UAAU); and
 - The Local Authorities Association of Uganda (LAAU).
2. The workshop recognized, that „planning is a multi-disciplinary activity which will be more effective if it involves a range of technical skills...“ and that „...it is not a specialist function left to technical officers of district planners and economists“.
3. „There was a general agreement that local governments, like any other organizations, must have performance and monitoring indicators“, and these had been developed.

Over the same period, the following, inter alia, had been identified as the major shortfalls:

- Some elites and leaders were still „thinking for the people“ and designing local programmes without involving or sensitizing them.
- Some actors were not yet ready to accept the transfer of powers following decentralization, particularly some line ministry officials who were strongly opposed and resistant to the changes brought in by the policy.
- Funds for projects had sometimes been mismanaged and spent on fictitious claims and bogus projects.
- There had been some cases of animosity amongst various categories of district leaders.
- Some local councils were found to be still lacking in quality, maturity and knowledge of management.
- Resources, particularly funds available to local councils were found to be inadequate.

By February, 1996, the performance review workshop, which was also formally opened by H.E. the President of the Republic of Uganda, established and documented major achievements of the policy and programme. Using own revenue, many Districts and Urban Councils have completed administration blocks....while others have put up new ones...Local governments have constructed dispensaries, secondary and primary schools in partnership with communities and NGO's...This burst of development activity which does not depend on Central Government funding and patronage but on local revenue effort and initiative, has contributed to the improvement of the socio-economic status of our people"

References

- Decentralization Secretariat:** „Decentralization in Uganda: Popular Version of the Local Governments (Resistance Councils) Statute, 1993“, Feb., 1994.
- Decentralization Secretariat:** „Decentralization in Uganda: Study of Decentralized Systems of Local Government“, Dec., 1993.
- Decentralization Secretariat:** „Decentralization in Uganda: Challenges of Institutional Change: New Perspectives“, September, 1993
- Decentralization Secretariat:** „Decentralization in Uganda: The Policy and its Philosophy“, May, 1993
- Decentralization Secretariat:** „Decentralization in Uganda: The Policy and its Implications“, April, 1994
- Frank Mabirizi:** „Research Proposal for a doctoral Degree of Doctor at the University of Dortmund“, April, 1993
- Decentralization Secretariat:** „Decentralization in Uganda: Report and Summary of Proceedings of the Decentralization Implementation Review Workshop“, held at Colline Hotel, Mukono, February, 1995.
- Decentralization Secretariat:** „Decentralization in Uganda: Challenges, Shortcomings and Advances: Report of the Third Decentralization Review Workshop“, held at the International Conference Centre, Kampala“, Feb., 1996.

Box 3 Achievements and Shortfalls up to 1996

- Realization of block grants.
- Introduction of democratic budgeting procedures.
- Development of objective criteria for Central Government transfers.
- Establishment of District Service Commissions, Local Government Tender Boards, Local Government Councils (formally Resistance Councils) and Sectoral Committees.
- Establishment of the Local Government Finance Commission.
- Provision of some basic facilities, equipment and vehicles to local governments.
- Reasonable degree of sensitization of central and local government officials, as well as the general public about decentralization.
- Reasonable degree of skills training for relevant government officials.

Further illustrative examples here may inter alia include the following:

The major problems documented by the workshop were the following:

- Weak internal and external audit, leading to inability to promptly detect and punish corrupt officials.
- Failure by some Local Government Councils to attract competent staff.
- Abdication of supervision and guidance responsibilities by some line Ministries and carrying out some activities without consulting local councils.
- Disruptive attempts by some Ministries to re-centralize functions and powers
- Little attention being given to economic and development planning.

and relative autonomy at the local level and they indicate a more conducive environment for prioritisation of needs and decision-making.²

Major Challenges and Prospects

A major challenge facing the Central Government and Districts of Uganda today and in future, is that of capacity-building in terms of the necessary financial, material, technological and human resources, as well as general managerial capacity required to enable local authorities to execute their functions effectively and in a manner that facilitates positive and sustainable community and national development. The author shares one of the central ideals of decentralization:

„to make districts less dependent on Central Government, and therefore, become relatively more autonomous“. Given the reality of the weakness of the economies of developing countries, particularly Uganda..., they need first of all to be supported, facilitated and enabled to acquire the necessary capacity in order to be able do so sustainably. Haunted by their long experience of being directly managed by Central Government and, therefore, not having acquired the necessary capacity for self-management (to use the analogy of human growth and development) „local governments need to be enabled to crawl and stand before they can walk on their own, otherwise, they are bound by lack of capacity to collapse and fall“.

From the author's own practical experience, the commonest complaints heard from actors at district administrations are: „It is very difficult to cope with the demands with such inadequate resources“ or „Implementation of the decentralization programme was started without prepa-

ring us adequately“. All these are indicators of a deficiency in the desirable levels of capacity at the local level, but they are not surprising.

Unfortunately, the task of capacity building is made even more challenging by the prevalence of numerous militating factors within the broad context. The main ones are inherent weaknesses in the Ugandan economy (just like in most developing economies), mainly caused by significant macro-and micro-economic malfunctioning and constraints, and competing or conflicting theories, policies and programmes. A case in point are the Structural Adjustment Policies and Programmes (SAPs) which are being implemented at the same time with decentralization. In the author's interpretation, these two sets of policies and programmes conflict.

The realities of the negative impacts that SAPs have had on the various sectors of developing economies have been widely researched and documented, and therefore, need not be repeated here. SAP is militating against adequate and sustainable capacity building at the local level. Whereas decentralization is largely micro-focused, SAPs are largely macro-focused. These features directly influence their designs, thereby making each of them insensitive to the other and hence causing conflict. These are important issues which need adequate attention if effective capacity building is to be achieved.

Among the other major challenges that were formally recognized at the start of programme implementation, was the need for sensitization and training for decentralization of all key actors including politicians, civil servants and various categories of members of the public. Government has been soliciting assistance from various sources, but the challenge still remains big given the diversity of those that

need them. The performance review workshop of February, 1995, reiterated the concern that „the implementation of the decentralization programme has faced problems emanating from lack of competent personnel“, but also that „...with the introduction of decentralization, the need for skills acquisition by everyone involved had become inevitable“.

The prospects for the decentralization endeavor, given the progressive growth in understanding and support of the concept and philosophy of decentralization among various sections of the Ugandan community is bright. The interest and willingness by donors, notably DANIDA, the World Bank, UNICEF, UNDP, etc., to support various initiatives (including training programmes) present good prospects.

Conclusions and Recommendations

Given its underlying philosophy and common-sense propositions, democratic decentralization of local government is indisputably the right way forward as a strategy for realistic, focused and sustainable development planning and general governance of development in Uganda in particular and Africa in general. However, certain key conditions/pre-requisites must prevail. Top on the list is political will and commitment, particularly in the top echelon of national and local leadership. This is followed by the other central factor of adequate capacity

within the Local Authorities to be able to effectively execute the broad, diverse and challenging functions and responsibilities allocated to them. Otherwise, one of the things that needs guarding against is impatience and assessing performance using unrealistic and largely alien standards which will lead to premature sweeping conclusions of failure, as has been the case in the past.

While decentralization is not new on the global scene, in Uganda it represents a major leap and departure from the centralist system of governance that has survived and got itself ideologically, functionally and normatively entrenched for a very long time. The Ugandan community has to forge ahead with readiness not to be discouraged in due course by the perceived „delay in its bearing of fruits“. Fortunately, the policy and programme are blessed with encouraging commitment at the top. His Excellency the President of the Republic of Uganda, Yoweri Kaguta Museveni reiterated his stand thus: „I am pleased to note that the transfer of powers and functions has been effected; power has been devolved and there is no turning back“.

It is the author's hope that the readiness to „let go“ power to the local level will further be consolidated to facilitate successful implementation of the decentralization policy and programme in Uganda.

FRANK MABIRIZI

Faculty of Spatial Planning, University of Dortmund, Germany, and Makerere University, Kampala, Uganda
Is a Lecturer in the Faculty of Commerce at Makerere University, Uganda. His professional work includes practical work in development planning and management, project planning, monitoring and evaluation, and general community development work at the grassroots level. He is currently pursuing a sandwich doctoral programme in the Faculty of Spatial Planning, University of Dortmund under the supervision of Prof. Kreibich and in Uganda with a thesis on: „The Technical Interface between Decentralised Development Planning and Structural Adjustment in Uganda“.

Urbanisation observed

Elements for an European Policy Supporting Urban Development in the South. Workshop of N-AERUS to be held in Berlin, February 12-14, 1998

venue: Technische Universität Berlin (TU Berlin), Ernst-Reuter-Haus, Saal A, Strasse des 17. Juni 112, 10623 Berlin

Preliminary Programme

Thursday, February 12, 1998, 9.30 - 13.00

Opening by the Dean of the Faculty of Architecture of the TU Berlin, Prof. Dr. Rudolf Schäfer
Policies of European Development Agencies

Peter Herrle: Inventory of European Countries cooperation policy

Gustave Massiah / Hans Verschure: Underlying assumptions of European Interventions

1st plenary session

Thursday, February 12, 1998, 14.30 - 19.30

Innovative Actions

Adrian Atkinson: Environmental Issues and Localising Agenda 21

Mohammed Soumaré: Third Sector (Civil Society) Actions

Forbes Davidson: Strengthening Capacity Building

Geoffrey Paine: Private Sector Participation

David Edelman: Innovative Training and Dissemination

2nd plenary session

Friday, February 13, 1998, 9.30 - 13.00

Lessons from Experience (Practice and Research)

working-group 1: Cultural dimension of cooperation action in the urban sector

working-group 2: New actors and emerging practices

working-group 3: Managing urban diversity and promoting multisectorial approaches

working-groups

Marcello Balbo (chair) / Marc Gossé

Jean-Claude Bolay (chair) / Serge Allou

Pietro Garau (chair) / Michael Mattingly

Friday, February 13, 1998, 14.30 - 19.30

The European Policy supporting Urban Development in the South and the Contribution of Research

Reports of the working-groups, synthesis of main findings and recommendation for research:

Alain Gilbert / Alain Durand-Lasserve / Anita Larsson / Peter Nientied

3rd plenary session

Saturday, February 14, 1998, 10.00 - 17.00

N-AERUS meeting

The conference language is English. Guests are welcome. No conference fee. Berlin study-trips will be offered (on charge).

Conference Secretary: Klaus Teschner, HABITAT UNIT, TU Berlin, FB 8, Sekr. A 53, Straße des 17. Juni 135, 10623 Berlin,

Tel.: (*49 30) 314 21905, Fax: (*49 30) 314 21907, e-mail: tesc0831@mailszrz.zrz.tu-berlin.de

Linking Village and District Planning

NIKOLAUS SCHALL

Zusammenfassung

Am Beispiel Ghanas werden die Vorteile einer engen Zusammenarbeit zwischen der Entwicklungsplanung auf dörflicher und auf Distriktebene herausgestellt. Damit beim Einsatz von PRA-Methoden nicht nur die (zufällig) ausgewählten Dörfer in den Genuß von Projekten der Entwicklungszusammenarbeit kommen, muß die Auswahl in demokratisch gewählten Gremien der Dörfer und des Distrikts getroffen und umgesetzt werden. Dem Distriktparlament (*district assembly*) kommt dabei eine zentrale Rolle zu, weil ihm auch die Verwaltung unterstellt ist. An zwei Fallstudien wird der Ablauf der Interessensabstimmung zwischen Dörfern und Distrikt durchgespielt. Im ersten Fall fordern Dörfer vom Distrikt Unterstützung für ihre Projekte, während im zweiten Fall eine NRO lokale sektorale Entwicklungsprogramme unterstützen möchte. Vorteile einer Abstimmung im Gegenstromprinzip werden sodann dem traditionellen Verwaltungsverfahren ohne gewähltes Distriktparlament gegenübergestellt.

1 Introduction: Why is a linkage necessary?

Significant knowledge and experience exists on participatory planning and management at the village level (including all Participatory Rural Appraisal techniques - PRA). The need for such participatory processes at the community or village level has been demonstrated by many successful examples of community initiated development activities in numerous countries. There is, however, only limited experience regarding the effective scaling-up of the village plans at the district or provincial level. Village plans are often treated in isolation and participatory approaches rarely examine interrelationships between neighbouring villages (i.e. inter and intra village linkages). As long as the developmental activities of the village have no effect on neighbouring villages, this approach is adequate. Problems appear, for example, when one village in a watershed area restricts the water flow to another village as a result of the decision to construct a small dam. Furthermore, when villages require external assistance (either in form of funds or ideas) the limited resources available at the district level have to be distributed in an equitable and transparent manner. Therefore, there is a need for scaling-up village level planning to the district level or rather guiding village level development on the basis of a creative district development approach.

Even though PRA is used effectively in many countries, villages still have a tendency of simply coming up with „shopping lists“ through an incrementalistic PRA approach. There is no „vision“ in these plans and if they are simply collected and scaled-up at the district level no cohesive developmental approach would be discernible. In addition not all villages in a district take part in the PRA exercises which results in isolated pockets of development taking place and the overall impact of the developmental effort in the district being very limited. Such a piecemeal approach to deve-

lopment will not produce any synergy effects, it can lead villages to compete for already scarce resources, often produces distorted development in a district and rarely takes into account potentials which may exist in a district. The danger in this approach is that the PRA simply staggers like a drunk putting one incrementalistic foot after another, and the direction and purpose of the PRA exercises in a district context are not discernible.

Many of the classical PRA partner projects (which are supported through German contributions) concentrate on selecting a few villages in a district. Using PRA techniques, these villages then benefit through material contributions from the project. Little or no conceptual thought is given at the start of these projects on the ability of the partner country to scale-up the process to include all villages in the district or province. The term „participation“ is thus rather hollow since the process only involves a selected few villages and not all villages in district. This is neither participatory, democratic nor equitable. Furthermore, the manner in which the villages are selected is often shrouded in mystery and the remaining villages are never consulted in the whole process. Furthermore, once the German contribution comes to an end, many of the partner organisations are left wondering how they are going to promote the concept throughout the district or even better throughout the country.

Despite these rather general criticisms experience has been gained in a number of countries as to how the process can be improved. The author could observe these improvements in Ghana, Zambia, Lesotho, Kenya and Indonesia where the linkages between the village and the district have been successfully established. Approaches for linking village and district development plans have been tried and tested under two different conditions: districts with democratically elected assemblies (or councils) and districts with traditional district administrations which are appointed by the central governments.

2 Districts with democratically elected assemblies

A democratic planning and management process at the district level requires an appropriate organisational form, but many of the traditional bureaucracies at the district level have tended to vest the decision making powers in the district administration. The organigramm in figure 1 depicts one possible set-up which allows a democratic process to take place in a district. Centre piece of the organisational set-up is the district assembly which is composed of democratically elected members from the district. It is noteworthy that the proposed organigramm has been adapted from the current organisational set-up practised in Ghana (where the district assembly constitutes the second highest political authority in the country - after the national parliament). The district administration and line departments are in principle subordinate to the district assembly and subject to its control. In practice, the strength of these traditional bodies and the fact that they usually control the resources has led to a certain demotion of the district assembly. This can only be redressed if the assembly is able to take effective control of the resources available to the district (e.g. through the establishment of a district development fund).

2.1 Grass-roots approach to planning and management

This short article does not intend to elaborate on the role and functions of the various levels in the organigramm (readers interested in additional information on these topics should contact the author) but rather focuses on the process for integrating village level plans with district development plans in Ghana.

2.1.1 Village level

Normally, several villages make up an electoral area (or constituency) and each electoral area has one elected representative sitting on the district assembly (or council). This means that villages have a direct representation on the second highest political body in the country. Furthermore, a participatory approach at village level requires that a small group in each village/area need to be identified to form a development committee. This committee can be made up of teachers, health workers, village headmen and villagers (both female and male). The committee may decide to elect a village level animator (who could also be a member of the district assembly) who would receive training in participatory methods and techniques as well as in project identification and simple planning. The animator is then expected to help the committee to initiate a dialogue process within the community. Guided by a very simple systematic approach, the vil-

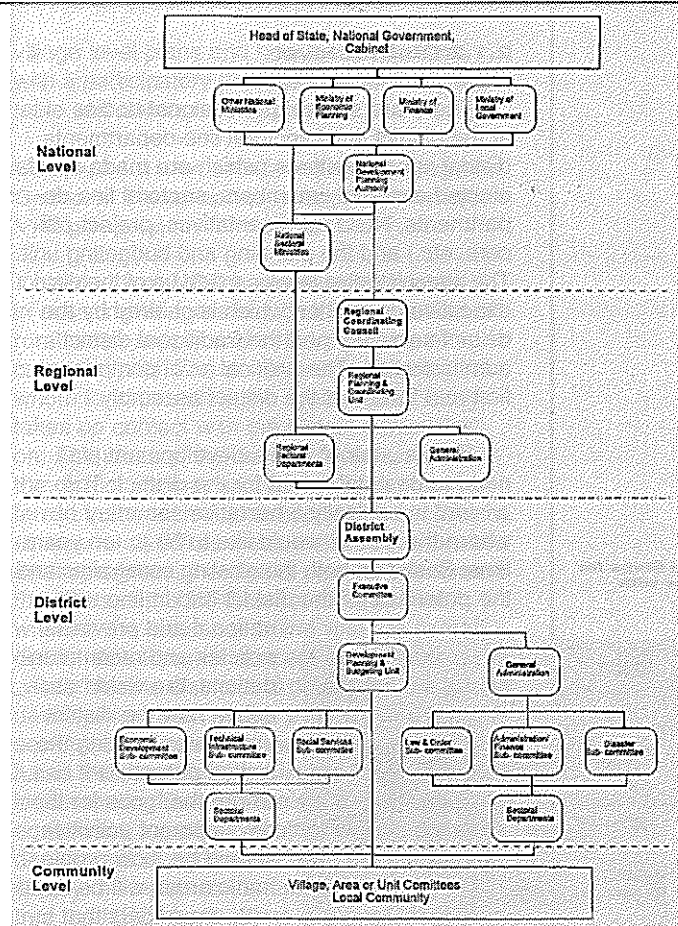


Fig. 1: Organigramm for a Decentralized Planning Approach

lages will assess the potentials which exist in their area, will determine the problems and constraints which they face in trying to tap these potentials and will then jointly seek ways in which they can plan and implement changes in their villages. The elaboration of a community action plan stands at the centre of this approach. Two types of projects may be planned by the villages projects which can be dealt with entirely by the villages (type „A“ projects) and projects which require some form of external assistance from the district (type „B“ projects). The examples being presented in this article concentrate on type B projects since type A ones are well documented in the literature dealing with PRA.

With limited funds available at the district and in order to avoid a „first-come-first-served“ principle, a planning calendar needs to be introduced. The calendar is based on a yearly planning cycle and linked to the yearly budgeting process. In this calendar, villages should be given a deadline by which they are expected to present their project type „B“ proposals to the district. What is important is that a process is set in motion at the village level which is upheld every year, whether assistance from outside the village is forthcoming or not. The development committee and village level animator will have to maintain the momentum and euphoria of the participatory process beyond the initial couple of years.

2.1.2 District level

There are several professional bodies at the district level: sectoral line departments, district subcommittees (which are made up of elected assembly members, sectoral line departments, NGO representatives, project officers, etc.) and the planning and budgeting unit. The administrative level is made up of the district executive committee which is chaired by the district secretary and the traditional district administration. The political level comprises first and foremost the district assembly.

Both a „vision“ and a development plan need to be established for the district. The „vision“ is basically a narrative summary of where the district would like to be in ten years time. Based on both the existing constraints and the potentials of the district and in line with national and provincial policies and recommendations, the vision describes how the district anticipates tapping the limited potentials it has, where the focus for the development activities should be, how problematic areas will be dealt with, the impact that interventions are likely to have, etc. Furthermore, the guiding developmental principles (i.e. participatory bottom-up approach, etc.) and the developmental concepts and theories (i.e. endogenous development, selected closure, etc.) which the district wants to pursue have to be highlighted. The document will be based on some realistic scenarios of different developmental models and will finally describe the most appropriate scenario for the district. The document will be approximately twenty pages long and it should be broad enough in scope to gain the necessary political approval yet precise enough to indicate how the developmental efforts will be focused on maximising the benefits for the district. The document requires political approval at the district council level. While the district vision is designed to provide the broad outline of development for the district, the development plan will be a 3 year rolling plan as to how the development work in the district should be implemented.

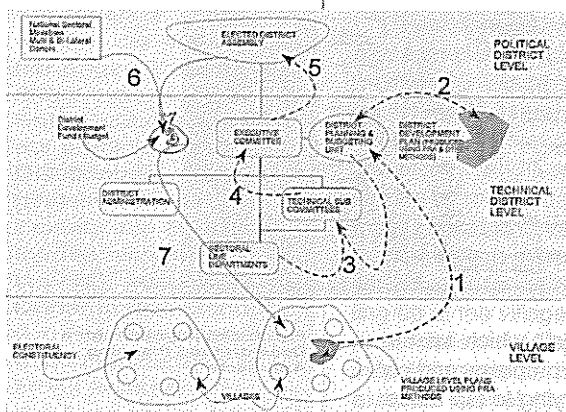
governments must not be exonerated from their responsibility to jointly provide important infrastructure to promote rural development. This means that a fair distribution of national resources for all districts in the country is a precondition for promoting rural development. If this does not take place then there is the distinct danger that participatory approaches at the village level will further relieve the national government of its obligation to assist rural areas in developing themselves which in turn could mean (catapulting the villages into permanent poverty. Participatory approaches must not lead to governments thinking that they can shirk their responsibility towards their rural citizens. This means that resources for promoting village level development will also be provided from the regional and national level (whether sectoral line agency funds, other government funds, multilateral or bilateral donor funds, NGO's, etc.).

Figure 2 illustrates the main process steps which the village level applications need to go through when a democratically elected assembly has been constituted at the district level. The steps have been further highlighted in the two fictitious case studies presented below.

Example 1: Villages Request Assistance for their Projects from the District

With more than 200 villages in any given district, it is clear that some form of categorisation and prioritisation has to be undertaken. Assuming that the district receives a number of different requests for assistance from the villages (step 1 in figure 2) then there are two possible ways in which these applications can be processed at the district level. They can either be processed on a „first-come-first-served“ principle or all applications can be gathered and at a pre-determined date they are all assessed and scrutinised. The first approach which is quite common at present, basically means that the projects are allocated to Villages without any overriding district prioritisation (i.e. based on possible potentials in the district) and once the funds are exhausted nothing else can be supported. The second approach would mean that all applications have to be collected at a set date (i.e. planning calendar). They are then initially passed onto the technical sub-committees and the sectoral line departments (step 3 in figure 2) for closer technical assessment. Provided that altogether forty applications are received, ten refer to water, five to health five to education and ten refer to agriculture. The water applications would be dealt with by the director of works who would look at the technical feasibility of the applications. He may decide that of the ten applications for bore holes, five would be suitable for bore holes three would be suitable for hand-dug wells and the remaining two are unsuitable, since water cannot be

Figure 2: Procedural Steps for Linking Village Plans with District Plans



approach, etc.) and the developmental concepts and theories (i.e. endogenous development, selected closure, etc.) which the district wants to pursue have to be highlighted. The document will be based on some realistic scenarios of different developmental models and will finally describe the most appropriate scenario for the district. The document will be approximately twenty pages long and it should be broad enough in scope to gain the necessary political approval yet precise enough to indicate how the developmental efforts will be focused on maximising the benefits for the district. The document requires political approval at the district council level. While the district vision is designed to provide the broad outline of development for the district, the development plan will be a 3 year rolling plan as to how the development work in the district should be implemented.

2.2 Process for linking village level planning with district plans

A fundamental misconception which often surrounds rural development is that communities can initiate and sustain development entirely on their own. Villages and communities (particularly remote ones) require assistance from regional and national levels. Furthermore,

found in the area either by means of bore hole or wells. The cost of carrying out the work has to be estimated by the director of works. Together with the district planner, the director of works would also assess whether the applications meet the development criteria laid down in the district development vision and plan (step 2 in figure 2 which can be done parallel to step 3). During this assessment two more applications are rejected on the grounds that they do not fall into the priority areas of the district. Based on the capacity of the district to actually implement the work, the sub-committee may come up with two proposals. Finally the executive-committee will be presented with a number of different proposals for their perusal (step 4 in figure 2).

From the initial forty applications, only thirty remain, ten have been rejected either on technical grounds or because they do not fall into the agreed upon priorities of the district. At the executive committee meeting the total funds available in the development fund are matched against the proposals presented by the sub-committee. Once this matching process has been completed, one or more final proposals are submitted to the assembly for approval (step 5 in figure 2). As a result of this process the assembly agrees on supporting five villages with bore holes, two with hand-dug wells, two villages will be assisted with the construction of schools, and four villages with storage facilities for agriculture which will be constructed jointly with the community. Villages whose applications have been rejected in the above process need to be informed by the assembly members since they are politically accountable to the community.

Ideally, a district development fund is established into which all funds are administered, independently of the source of the funds (step 6 in figure 2). Money is then disbursed from this fund to the villages and the sectoral line departments (step 7 in figure 2) in order to implement the approved projects. Accountancy of the fund is carried out by the district administration. Supervision and control of the fund rests with the district assembly or respectively with the executive committee.

The first example focuses on project proposals which villages make as a result of a participatory planning approach but which require some form of external assistance. Projects which the village can implement completely on their own have not been taken into consideration in this example since there is no need to gain approval at higher levels for any of these activities.

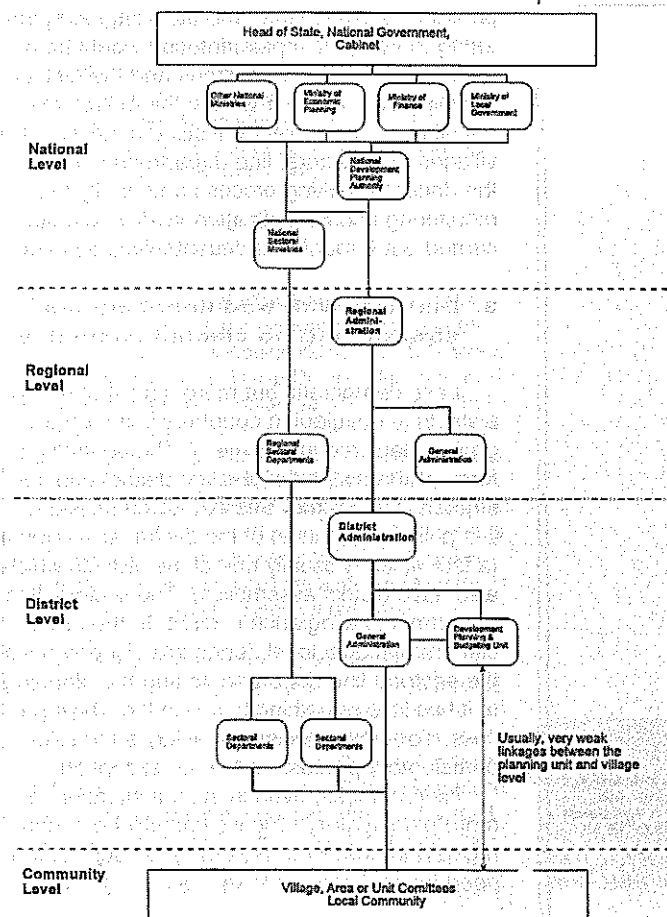
The second example illustrates how a potential donor (e.g. NGO, multilateral or bilateral donor) can make effective use of the information gained through a district plan and

village level plans and how it can inter-link with a participatory process in a relatively equitable and democratic approach.

Example 2: An NGO Wants to Support Sectoral Development Activities at the Village Level

A donor or NGO has shown an interest in assisting villagers in a district in the field of rural water supply and in the provision of agricultural inputs. The donor is ambivalent as to whom to approach in the system but initially takes up contact with the district administration; The ideas of the donor are discussed with the district planner and the matter is then referred to the technical subcommittees (step 3 in figure 2). While these technical discussions are in progress, the district planner will assess the ideas of the NGO/donor to determine whether the ideas are in line with the overall district development concept as outlined in the „vision“ for the district and detailed in the district development plan (step 2 in figure 2). The sectoral line department has to assess whether it has the capacity to assist the NGO/donor in implementing the proposals (i.e. personnel equipment, logistics). In other words, does the department of agriculture have the capacity to supply the inputs to the farmers? Assuming that the NGO/donor is not in a position to increase the implementation capacity of the sectoral line departments (i.e. by providing vehicles,

Fig. 3: Organigramm for Traditional Non-democratic Administration



paying allowances), then it is imperative that the technical sub-committee only approves projects that can be realistically implemented under present conditions (step 6 in figure 2). The same holds true for the water supply component. During the meetings of the technical sub-committee, all of these aspects are discussed and recommendations are formulated for the district executive committee and assembly meetings.

Throughout this process the NGO/donor will be fully involved especially in the work of the technical sub-committees. Furthermore the ideas of the villagers need to be evaluated to ascertain villages which show a general interest in taking part in the NGO co-sponsored ideas (step 1 in figure 2). The applications which villages have made are examined and suitable villages are then contacted by the NGO. Additional PRA work may become necessary. Once approved, work can begin. This process has the advantage that existing applications from villages which may have been initially rejected due to the lack of funds are re-examined as a result of additional funds being made available by the NGO. Approval by the district assembly is not required since these village applications had already been approved in principle but were rejected due to the limited availability of funds.

In this example the funds for the agricultural component could flow directly to the Department of Agriculture and the villages. Monitoring the project implementation would be a function of the subcommittees and the district planning unit. In other words, the overall responsible for the project will still remain with the villages and sectoral line departments, only the decision making process and finally the monitoring and co-ordination work would be carried out through the decentralised system.

3. Districts with traditional administration and no elected assembly

Less democratic but more typical of many districts in developing countries is the organisation depicted in figure 3. The controlling force at the district level is the district administration. The District Secretary/Commissioner is a political appointee of the central government (a fact which is usually true of the districts which also have district assemblies). The sectoral line departments allegiance is direct to the provincial and national level, funds are dispersed via the sectoral line departments and the planning unit has little or nothing to say in the whole process. Top-down decision making is the rule, participatory processes are the exception.

Nevertheless, even in such a situation, a more participatory process can still be encouraged and practised. Referring to figure 2, the need for carrying out PRA work at the village

level remains (step 1 in figure 2). Similarly, the need for a district development vision and plan also remains. Cross-checking the compatibility of the village plans with the district plan also has to be carried out (step 2 in figure 2). However, rather than submitting the ideas of the villagers to multi-sectoral sub-committees, the matter is simply referred to the respective sectoral line department, which in turn refers the matter for funding to the provincial and national ministries. Funds are then disbursed to the sectoral line departments which in turn will promote the activities at the village level (step 7 in figure 2). In this example, close co-operation between the district planning unit, the sectoral line departments, NGO'S, donors at the district level have to be maintained. Often the districts establish a development co-ordinating committee which fulfils these functions.

The participatory process in this traditional administrative set-up is heavily dependent upon the stamina, flexibility and willingness of the district planning unit to pursue a participatory approach. Furthermore, the power both of the administration and sectoral line departments which control most of the important resources should not be under-estimated. Small changes in the existing organisational set-up such as the introduction of a co-ordinating committee, or strengthening of the district planning unit can intensify the participatory component, which in turn can provide a linkage between village level planning and district planning. More difficult to ensure is disbursement of the funds by the sectoral line departments for the approved activities since their allegiance is to their parent ministry rather than to the district administration let alone the district planning unit.

While it is possible to conclude that decentralised district development which is centred upon a democratically elected assembly enhances the possibilities for pursuing participatory approaches at the district level in order to link up with the village level, traditional administrations can also be modified to enhance their performance. In both cases the power and authority of the district administration and the sectoral line departments (which are not generally inclined to give up the hold on power) has to be dealt with in a pragmatic manner. The key role which the district planning unit has can not be emphasised enough. The calibre of staff for such a unit generally exceeds the profile of the traditional planning technocrat, rather a dynamic and politically active planner is required who is prepared to take up the role of actively co-ordinating all the different actors in the development process. This process is not a technocratic one but revolves more around effective leadership, personal motivation and a certain degree of brazenness.

NIKOLAUS SCHALL

Dr. / A free lance consultant in Development Planning and related fields. He is a specialist in applying PRA and GOP to the African context.

Planungszelle - Reflexive Demokratie

Über ein Buch und eine Internationale Konferenz in Wuppertal

Peter C. Dienel, ehemals Studienleiter an der Evangelischen Akademie Loccum, dann in den Planungstab des NRW Ministerpräsidenten und später an die Bergische Universität/GHS Wuppertal berufen, veröffentlichte 1971 in der staatsbürgerlichen Zeitschrift „Der Bürger im Staat“ den Aufsatz „Planwahl und Planungszelle als Beteiligungsverfahren.“ Dem Instrument „Planwahl“, das von Krauch und anderen vertreten wurde, stellte er einen neuen Vorschlag gegenüber, dessen Definition (Dienel bevorzugte eine enge Standardisierung) lautete: „Die Planungszelle ist eine Gruppe von 25 im Zufallsverfahren ausgewählten, auf drei Wochen freigestellten und von der öffentlichen Hand vergüteten Laienplanern, die angeleitet von zwei Prozeßbegleitern und teilweise in Kleingruppenarbeit, Lösungen vorgegeben, in der zur Verfügung stehenden Zeit bewältigbarer Bewertungs-, Kontroll- oder Planungsprobleme erarbeiteten.“

Im Klappentext zum gerade ausgelieferten Band

Die Planungszelle. Eine Alternative zur Establishment-Demokratie - 4. durchgesehene Auflage mit Statusreport '97; von Peter C. Dienel; Westdeutscher Verlag, Opladen; 1997; 294 Seiten einschl. 8 S. Bibliographie und 2 S. Index (ISBN 3-531-13028-5) DM 38.—

findet sich dafür die folgende Begründung: „Die Parteiendemokratie ist in keinem guten Zustand. Sie ist ergänzungsbedürftig. Aber wie und womit? Die 'Bürgerinitiative' ist überfordert. Die Fragen unserer Risikogesellschaft lassen sich auch nicht durch Volksentscheide lösen, und 'Runde Tische', an denen wieder neue Funktionäre sitzen, führen ebenfalls nicht weiter. Die Planungszelle ist dagegen ein Politikbaustein, der seine Aufgaben lösungskraftig angeht, der jedem Bürger faire vis-à-vis-Situationen bietet und der in die bestehenden Entscheidungsabläufe problemlos einbaubar ist. Die Planungszelle kann millionenfach eingesetzt werden.“ ... Und macht anscheinend nicht wenige Ideale der 68er Generation erreichbar:

- o Emanzipation der Bürger, denn „... 'Impulse von der Basis' (finden) Zugang in Entscheidungsprozesse in einem Umfang, wie er bisher nicht erreicht worden ist. Durch den zeitweisen, projektorientierten, aber sehr wirksamen Abbau struktureller Gewalt stellt die Planungszelle ein 'praxeologisches Modell für Emanzipationsprozesse' (zit. K. Deutsch) dar, das sich nicht nur für die Arbeitsergebnisse der Gruppe, sondern auch für den einzelnen Teilnehmer und seine späteren Selbstdefinitionsbemühungen als ertragreich erweist“ (S. 209).
- o Umverteilung sozialer Macht, denn: „Die in einer bestimmten gesellschaftlichen Umwelt agierende planende Verwaltung kann zumeist nicht anders, als die Machtstrukturen dieser Umwelt 'im Planungsprozess selbst zu reproduzieren und sogar zu verschärfen' (zit. K. Offe)“ (S. 208) -

außer ein neues Instrument wie die Planungszelle (PZ) wird eingeführt.

- o Entlastung konfliktgeleiteter politischer Teilsysteme, wie sich gegenseitig blockierende Parteistrategien in den Parlamenten, Zielkonflikte in Verwaltungen usw.,
- o Identifikation mit überschaubaren Problemlösungen und Problemlösungsgruppen,
- o Konfliktprophylaxe und individualpsychologische Therapieangebote, aber auch zunächst eher bizarr anmutende Begründungen wie.
- o Umschichtung privater Ressourcen (Urlaub, Tourismus) in öffentliche (u.a. Urlaubsziel PZ statt Mallorca oder Santo Domingo). Heute wird ein ähnliches Argument von Ulrich Beck für die „Bürgerarbeit“ ins Feld geführt.

Das Buch stellt die Planungszelle in eine Reihe mit den anderen Institutionen demokratischer Gemeinwesen wie Parlament, Parteien, Verwaltung (!), Volksbefragungen, Beiräte, Bürgerinitiativen und Anwaltsplanung. Gegenüber der Fehlerhaftigkeit und Verbrauchtheit, die diesen in der einen oder anderen Hinsicht attestiert werden muß, erscheint die Planungszelle quasi unschuldig, voller unerschlossener Möglichkeiten. Dennoch, die Aufzählung durchgeführter Planungszellen in dem abschließenden „Statusreport“ ist nicht unbedingt Mut machend. Denn bereits die ersten Anwendungen, in Schwelm und Köln vor nunmehr 25 Jahren, und manche spätere blieben Einzelfälle. Warum wohl?

Potential und Grenzen des Instrumentes PZ

Eine gewisse Standortbestimmung für die Planungszelle und das damit verbundene „Bürgergutachten“ erlaubte die zweitägige Konferenz im Oktober, die unter dem Titel „Reflexive Demokratie“ zum vierthundertjährigen Geburtstag der PZ stattfand. Bei dieser Selbstfeier wurden stolz eine Reihe ausländischer Mitstreiter vorgezeigt, z.B. aus Spanien (Nucleos de Intervención Participativa - NIP), aus Oesterreich, Polen, Tschechien, den USA und aus Südafrika. Sie zeigten einen erweiterten Horizont auf, und besonders die Engländer mit ihrer Variante der citizens juries sahen die Idee in einer Linie mit anderen Reformideen für demokratische Regierungsformen.

Der genial einfache Grundgedanke der Planungszelle ist die Übertragung des Schöffenprinzips auf gesellschaftliche Konflikte allgemein und auf solche in Hinblick auf die Zukunftsgestaltung. Es zeigt sich, daß derart „im Namen des Volkes“ gefundene, auf „Bürgergutachten“ aufbauende Schlichtersprüche Gewicht und Legitimität gewinnen können. Es zeigt sich aber auch, daß die zuständigen Instanzen ihre Entscheidungskompetenz bewußt zur Disposition stellen müssen, ohne ihre Durchführungskompetenz

JÜRGEN OESTERREICH

SPRING Research Series

SRS 16
E. Y. Kuntaa
Sustainable Rural Health
Services through Community-
Based Organisations: Women's
Group in Ghana. Dortmund
1996. 328 Seiten. DM 28,—

SRS 17
V. Kreibich / E. K. A. Tamakloe
The Growth Impact of Accra.
Dortmund 1996. 59 Seiten.
DM 9,—

SRS 18
G. Krois / K. E. Mensah-Abrampa
Goal Formulation and Implemen-
tation under the New Decentrali-
sation Process in Ghana.
Dortmund 1996. 98 Seiten.
DM 7,50

SRS 19
W. J. Kombe / V. Kreibich
Urban Land Management and the
Transition to a Market Economy
in Tanzania. Dortmund 1996.
99 Seiten. In Vorbereitung.

SRS 20
W. J. Kombe / V. Kreibich
Decentralised Development and
Prospects of Planning in Africa.
Dortmund 1996. 99 Seiten.
In Vorbereitung.

SRS 2
B. Janssen / Überarbeitung
Planning as a Dialogue. Selected
Methods in District Development
Planning and Management.
Dortmund 1997.
In Vorbereitung.

Bitte richten Sie Ihre
Bestellungen an:
Universität Dortmund; Fakultät
Raumplanung; SPRING Zentrum;
„Spring Publications“; Baroper
Str. 291; 44227 Dortmund

Tel: 0049 231 755 2543
Fax: 0049 231 755 4398

e-mail: SPRING@pop.uni-dort-
mund.de

abgeben zu können. Offenbar funktioniert dies, wenn es um Entlastung in isolierbaren Verteilungsproblemen (Finanzen, Ressourcen, Arbeit usw.) geht, etwa im Gesundheitswesen, in der Sozialbetreuung usw.. Planungszellen sind dann bestehenden Institutionen nachgeordnet und von ihnen abhängig. Man stelle sich stattdessen angesichts offener gesellschaftlicher Zielkonflikte selbsternannte Planungszellen vor, dazu noch solche, die sich Schiedssprüche in Bezug auf AKWs; Castor-Transporte, Gentechnik oder Rentensystem anmaßen ...

Der zweite Anwendungsbereich von Planungszellen und Bürgergutachten ist die Dauerbegleitung, wie sie die ÖVNP-Betriebsgesellschaft von Hannover, ÜSTRA, praktiziert. Die ÜSTRA legt anscheinend alle Entscheidungen mit Publikumskontakt zu diesem Zweck unterhaltenen PZs (die dann auch nicht wie sonst nur einmal und unwiederholbar in ihre Funktion berufen werden und deshalb nicht leicht korrumpierbar sind) zur Begutachtung vor. Dieses Verfahren erscheint mir viel revolutionärer, als es diskutiert wird. Eine solche institutionalisierte Interessenvertretung der Benutzer bzw. Kunden von Dienstleistungsanbietern mit Monopolcharakter ist ein zukunftsfähiges Alternativmodell zur heute als Allheilmittel verkauften Privatisierung. Man stelle sich solche Gremien begleitend zur Post, zur Bahn, zur Müllabfuhr, zum Ausländeramt usw. vor ...

Der dritte Bereich, obwohl er ursprünglicher Ausgangspunkt der PZ ist und bis heute am häufigsten frequentiert wird, scheint mir der entwicklungsbedürftigste, nämlich die Stadtplanung, Lebensraum- und Umweltgestaltung. Indem Rat und Verwaltung die PZ auf Rahmenkonzepte, Priorisierungen von Planideen bzw. -elementen für beispielsweise die Agenda 21, bzw. auf die Ideensuche für Entwurfsalternativen angesetzt, versprechen sie sich einen höheren Grad an Legitimation, Identifikation und Motivation seitens der Bevölkerung. Dahinter steht eine lineare, harmonisierende Auffassung von Umweltgestaltung. Schlüssige Gestaltformen werden aber nicht ausgesiebt oder ausgemittelt, sondern gefunden und müssen anschließend vermittelt werden. Mehrheitsentscheide reichen nicht. Sie können am Ende gar das Instrument PZ selbst diskreditieren, wie die Beispiele Schweim und Köln gezeigt haben. Selbst eine alle überzeugende Entscheidung bedarf zur Umsetzung weiterer Nachfolgeentscheidungen,

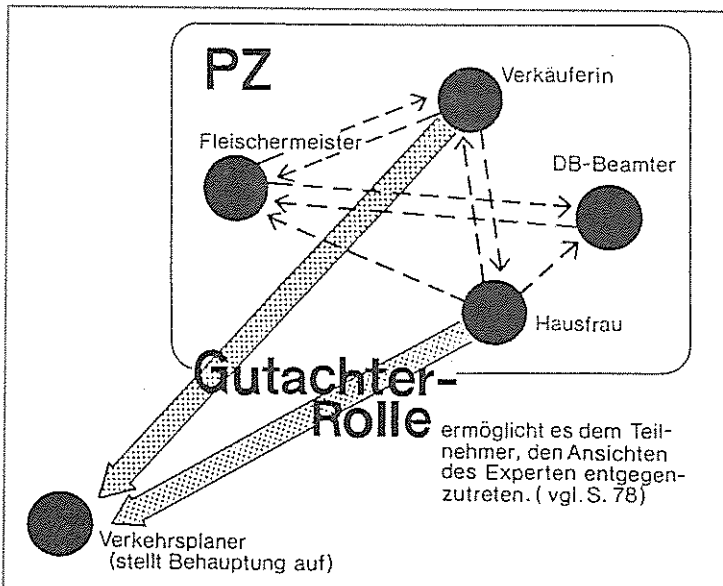
also der Identifikation der übrigen Handelnden mit ihr. Die durch die PZ idealerweise aufgebaute Identifikation wird, wenn die Planungsschöffen nach dem geltenen Prinzip nach Hause geschickt werden, entscheidend geschwächt. Am Ende geht gar die Motivation, die für die breite Realisierung unerlässlich ist, verloren. Hier scheinen mir einige ergänzende Ideen zur Durchführung notwendig.

Die Planungszelle in der Entwicklungszusammenarbeit?

Die Entdeckung der „Legitimation durch Verfahren“ durch Niklas Luhmann und die - davon angeregt oder nicht - etwa gleichzeitige Erfindung der Planungszelle durch Peter Dienel teilen den gleichen harmonisierend-verrechtlichenden Grundzug einer spezifisch deutschen politischen Kultur. Die ausländischen Teilnehmer scheinen eine Sicherung der Legitimation durch Rechtfertigung in der Sache anstatt in der Form vorzuziehen. Auf alle Fälle aber bleibt die PZ von anderen Institutionen der demokratischen Gesellschaft abhängig; letztlich bestätigt sie sie sogar.

Eine Reflexion über diese Sachverhalte, den Luhmannschen Ansatz vielleicht in Richtung Habermas, Scharp oder gar Miegel überschreitend, hatte der Titel der Konferenz „Reflexive Demokratie“ versprochen. Im Tagungsprogramm war davon nichts zu finden. Deshalb konnte auch keine Reflexion über eine mögliche Übertragung des Instrumentes auf die Länder Afrikas, Asiens und Lateinamerikas stattfinden. Das Nachdenken darüber erscheint mir jedoch anregend für die dort tätigen Planer. Zwar ist in diesen Regionen i.d.R. das Prinzip der Schöffen unbekannt und die Voraussetzung dafür (individuelle Rechtsgleichheit und -sicherheit) nicht gegeben. Ebenso wenig sind die übrigen politischen Institutionen, Parlament, Parteien, Runde Tische, Bürgerinitiativen usw. so gefestigt, daß sie sich eine Delegation von Entscheidungen leisten können. Darüber hinaus ist ein Entscheidungsverfahren, daß gegensätzliche Interessen harmonisiert, aber diese Harmonisierung selbst nicht umsetzen kann, generell vom Scheitern bedroht. Dennoch wäre die Idee der PZ einen Versuch gerade in harmoniegeleiteten politischen Kulturen wert. Die Rahmenbedingungen dafür müßten dann in den Blick genommen werden unter dem Thema „reflexive Demokratie“ im strengen Sinne des Luhmannschen Selbstbeobachtens.

Diagramm Planungszelle



Neue Bücher / Book reviews

Architektur

Ameen, F. (ed.): Contemporary Architecture and City Form - The South Asian Paradigm, Bombay 1997, 119 S., \$59 (Bezug: Marg Publications, c/o Bonnie Feldman, Tata Incorporated, 101 Park Avenue, New York, N.Y. 10178).

Das Buch hat sich zum Ziel gesetzt, Identität und Form fest verankerter kultureller Strukturen aufzuspüren, und die heutige Architektur im Lichte uralter architektonischer und städtebaulicher Praktiken und als städtischen Kosmos zu sehen. Die authentische, in Tradition verwurzelte Bauweise beweist sich in Geometrie, Gestalt und Klima, und - wie es C. Correa ausdrückte - „die Südasien waren über tausende von Jahren in der Lage, wundervolle energie-sparende und ästhetische Wohnbauten zu schaffen... Es gibt keinen Mangel an Wohnungen aber einen Mangel an städtischem Kontext...“

Diverse Autoren wie die (bekanntesten) Architekten B. Doshi, R. Rewal, R. Khosla aus Indien, F. Ameen, K.K. Ashraf aus Bangladesh, k.K. Mumtaz aus Pakistan sowie Kunst- und Bauhistoriker wie M. W. Meister und K. Frampton sowie ein Kurzinterview mit M. Yunus, dem Begründer der Grameen Bank geben - zum Teil nicht unbedingt neue - generalisierende Sichtweisen und auch weitgehend bekannte Fallbeispiele wieder. Doshi beschreibt die Suche nach einer 'post-modernen', regionalen Architektur, wobei er 'post-modern' nicht nur als Fazadenschnick-schnack sieht sondern als zeitgemäße Verarbeitung von Bautraditionen. Er fordert eine 'zeitlose', reagierende und den Bedürfnissen angepaßte Architektur. Ashraf bietet historische Referenzen aus dem Kontext Bengal's an, und zeigt Beispiele der Verwendung von Parasols, Jali (durchbrochenen lüftbarem) Mauerwerk, Baugruppen und Hofanlagen. Mumtaz hat eine Reihe religiöser Bauten, neu und alt, um aufzuzeigen, daß klassische Ideen auch mit neuem Gesicht weiterleben können. Rewal gibt einen historisierenden Beitrag, mit diversen klassischen Beispielen der verdichteten Wohnbebauung, dargestellt z.B. in alten Miniaturgemälden und Fotos, um seine eigenen Entwurfsprinzipien eines 'cluster'-artigen Bauen, mit Höfen, Passagen, schattigen Gängen etc. zu begründen. Khosla's kritische Betrachtung von Gebäude- und Denkmalsanierung in Uzbekistan, Tibet,

Indien und Nepal führt die Diskussion hin auf den Begriff des 'Gegenwärtigen', das sich den modernen, neuzeitlichen technischen Möglichkeiten anpasst, ohne Kompromisse im Inhalt zu machen. Banerji's Behandlung der Monumentalwerke von Corbusier, Lutyens und Kahn beschreibt das indische Umfeld als ideal für die Ikonographie ihrer Werke, wenn auch wenig zur eigentlichen Nutzerreaktion gesagt wird.

Die abschließenden Beiträge der Kunst- und Architekturtheoretiker bleiben leider weit hinter dieser Werkschau zurück, bieten wenig Neues zum Thema 'Tradition und Wandel', wenn Frampton auch wenigstens eine kurze Würdigung C. Correa's versucht, eines der sicherlich wesentlichsten südasianischen Architekten, der in diesem Buch leider nicht zu Wort kommt.

Insgesamt ein sehr gut produziertes, sehr schön illustriertes Buch, das schon empfohlen werden kann für alle, die sich mit dem Thema der Definition einer neuzeitlichen, aber traditionsverhafteten, regionalen Architektur befassen.

Florian Steinberg

Niggl, R.: Eckart Muthesius - Der Palast des Maharadschas in Indore, Architektur und Interieur (Deutsch/Englisch), 1996, 176 S. DM 88. Arnoldsche Verlagsanstalt, Senefflederstr.8, 70178 Stuttgart.

Reto Niggl hat mit dieser Werkschau des Berliner Architekten E. Muthesius (1904-1989), des Sohnes und Schülers von Hermann Muthesius, eine Entdeckung ganz besonderer Art vorgelegt. In der Reihe 'International Styles' erschienen, ist dieses Buch ein Augenschmauss für Freunde des internationalen, funktionalen Stils der dreissiger Jahre. Der junge und dem (von Europa bestimmten) Zeitgeist aufgeschlossene Maharadscha von Indore hatte sich nach einem Architekten umgeschaut, der ihm seine neue Redisenz planen und ausstatten könne, und in dem gleich jungen Muthesius den idealen Partner für sein Projekt gefunden. Das von aussen recht schlicht anmutende „Schloss“ - es wirkt eher wie eine klobig geratene Mehrfamilienhaus im Berliner Grunewald mit vielen Sonnenschutzmarkisen ausgestattet - war im inneren ein reale Spielwiese für innenarchitektonische Entwürfe im internationalen Stil, was vom Art Deco beeinflusst. Muthesius entwarf im Dialog mit Yewshwant Rao Holkar

Bahadur komplette Einrichtungen der Salones, Privatgemächer, Lampen, Möbel, etc. Es scheint aus dem Bilderbuch der modernen zeitgenössischen Innenausstattung zu stammen und einige der Stühle und anderer Möbel sind direkt beim Möbelhandel erworben worden, wie H. Luckhardt's DESTA Stuhl. Die Einrichtung wurde komplementiert von extravaganten Wanddekorationen wie z.B. einem überdimensionalen Bild einer Jazz-Combo. Aber damit noch nicht genug: Muthesius entwarf auch ein Landhaus, das nicht ausgeführt wurde, gestaltete einen privaten Eisenbahnwaggon, entwarf ein Hausboot, eine Jagdkarawana aus vier 'Wohnmobilen' mit zentralem Zelt, und entwarf das Interieur für das Flugzeug des Prinzen.

Sehr beeindruckend, wenn man bedenkt, dass all dies sich in einer indischen Kleinstadt abspielte. Parallelen zu den modernen 'Geschmäckern' der Mahradshas gibt es diverse, das Beispiel des Umaid Palastes in Udaipur, Rajasthan mit seiner Art Deco Ausstattung ist wohl das bekannteste und best erhaltene Beispiel. In Indore jedoch ist heute fast alles verschwunden, die Möbel verkauft nach Europa, USA und in indischen Sammlungen, und der Palast genutzt als Büro. Ohne diese bemerkenswerte, gut illustrierte und recherchierte Dokumentation wäre dies alles in Vergessenheit geraten.

Florian Steinberg

Alicia Garcia Santana; Teresita Angelobello, Victor Echenagusia: Trinidad de Cuba, Patrimonio de la Humanidad. Arquitectura Domestica. ISBN 9978-04-244-X, 336 Seiten, 1996. Edicones Abya. Yala, Casilla 17-12-719, FAX +573-2-506255, Quito, Ecuador.

Bei der Dokumentation handelt es sich um eine gründliche baugeschichtliche Arbeit, verfaßt von den seit Jahren vor Ort tätigen Denkmalpflegern. Die einzelnen Kapitel behandeln die historischen Grundlagen der Stadtentwicklung, ein Überblick über die anzutreffende Bautypologie sowie (jeweils einzeln) über die Bauelemente Fassade, Tür, Dach (inclusive Holzschnitzereien) und Farbe. Somit liegt endlich eine umfassende Beschreibung der traditionellen Architektur des sicher beeindruckendsten homogenen Stadtmonumentes Kubas vor, wie sie kompetenter nicht hätte geschrieben werden können. Natürlich interessiert auch der Blick



Santana / Dibujo de casa trinitaria, tomado de Nomenclator comercial, agrícola, ... 1884

nach vorne, die künftigen Konservierungs- und Entwicklungsstrategien: doch dieser Aspekt, über den die Autoren ebensogut Auskunft geben könnten, wurde sicher nun ausgespart, um den zeitlosen Charakter dieser Publikation nicht infrage zu stellen.

Kosta Mathéy

Badshah, A.: Our Urban Future - New Paradigms for Equity and Sustainability, London 1996, 220 S. Zed Books, London N1 9JF.

Der Autor, ein indischer Architekt, der in jüngster Zeit mit dem Mega-Cities Projekt assoziiert ist, hat mit diesem Buch einen Rundschlag durch verschiedene recht bekannte meist asiatische Siedlungsprojekte unternehmen. Einleitend behandelt er die konzeptionelle Seite eines Wende, weg von konventionellen staatlichen Wohnungsversorgungsstrategien hin zu einer (massiven ?) Förderung von Selbsthilfeprogrammen, Sites & Services, und der Zielsetzung von nachhaltiger und sozial gerechter Siedlungsentwicklung. Als Beispiele für NGO- und Bürgerbeteiligung werden die Siedlungsrehabilitierungsmaßnahmen der katchi abadis in Karachi, des Organi Pilot Projektes, als Exemplare eines multi-sektoralen Ansatzes zur Umweltverbesserung und Kleinbetriebförderung die Zabbalen von Kairo angeführt, sodann die Erfahrungen des Aga Khan Preisgekrönten Chitra Niaga Projektes in Samarinda/Indonesien angeführt, als Exemplar eines erfolgreichen Fallen von 'Land Sharing' und Public-Private-Partnerships. Die Behandlung der einzelnen Fallbeispiele ist sehr kurz und geradezu oberflächlich; es geht dem Autor allein darum, damit den Ansatz einer inkrementären und partizipativen Wachstumsmodelles für die Nachbarschaftsentwicklung aufzuzeigen. Er stellt ein (sicher nicht neues) Modell von Zusammenarbeit von Städten mit dem privaten Sektor bei der Planung und Durchführung von Niedrigkosten-Wohnungsprojekten vor. Hier wird das ebenfalls preisgekrönte Aranya Projekt (Aga Khan Preis und andere indische Preise) in Indore/Indien als konzeptionell gutes, wenn auch noch sehr junges Projekt hervorgehoben. Des Autors konzeptionelle Ideen und bestimmte, selektive Erfahrungselemente der zitierten Projekte reichen aus zu einem abschliessenden globalen Rundumschlag, der von der städtischen Zukunft spricht, von der Notwendigkeit internationaler Kooperation, eines Erfahrungsaustausches bezgl. Erfolgreicher Projekte und Programme, und eines Transfers von erfolgreichen 'Rezepten' unter Zuhilfenahme der lokalen Partizipation, einer besser ausgebildeter 'Pro-

fessionals', intensiverer und konzertierter inter-institutioneller Kooperation, der Eröffnung von öffentlichem Dialog der städtischen Akteure, und einer grösseren Orientierung auf Aspekte der Armutsbeseitigung und der Nachhaltigkeit der Umwelt. Die Verantwortlichkeiten für all dies liegen letztendlich bei den Städten und ihren Bürgern, und nur wenn die Städte es lernen, die Anliegen ihrer Bürger besser zu beantworten, werden sie ihre Bedeutung (wieder)erhalten - und sich des Einfallsreichtums und der Mitarbeit von Millionen Städtern sicher sein.

Sicherlich ein sehr gut geschriebenes Buch, aber wenig originell, und sein Titel ist irreführend, denn es handelt nicht von der Stadt in ihrer Totalität und als 'urban management' Problem, sondern allein von innovativen Siedlungsprojekten.

Florian Steinberg

Stadtentwicklung

Klaus Humpert. Einführung in den Städtebau. 161 Seiten, ISBN 3-17-013060-9, 1997. DM 78,-. Kohlhammer Verlag, Stuttgart.

Klaus Humpert dürfte den meisten TRIALOG Leser/innen bekannt sein: seine erschöpfenden Sichtweisen zur Stadtentwicklung faszinieren jedes Mal aufs Neue. Der vorliegende Band entstand aus den Forschungsarbeiten des Autors in den letzten Jahren - dem Titel zum Trotz handelt es sich keineswegs um ein 'so macht mans' Lehrbuch.

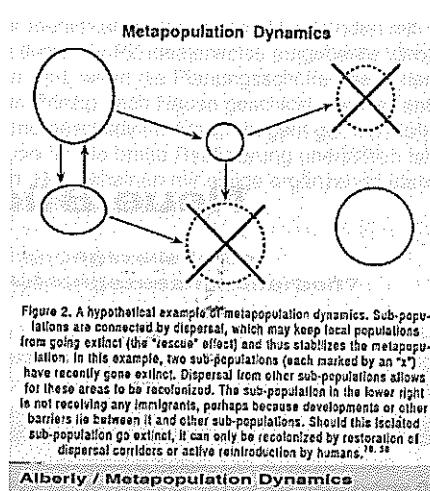
'Im ersten Teil .. steht der Prozess der Gestaltwerdung von Siedlung im Mittelpunkt; erörtert werden die ihm zugrundeliegenden elementaren Handlungsmodelle: 'Bewegen' (linear), 'besetzen' (flächig) und 'aufrichten' (räumlich), aus denen sich die strukturbildenden Elemente der Stadt, die Erschließung (Straße), die Parzellierung (Grundstück) und die Bausubstanz (das Haus) ergeben. Im zweiten Teil des Buches wird die Makro- und Mikrostruktur der Siedlungsgestalt differenziert auf unterschiedlichen Maßstabsebenen betrachtet. ... Wie die trotzdem vorhandenen Spielräume der Planung genutzt werden können, wird an konkreten städtebaulichen Aufgaben anschauliche vorgeführt'.

Auch wenn der primär morphologische Ansatz des Autors einen Großteil stadtplanerischer Aspekte unberücksichtigt läßt, mag man das Werk nur ungern aus der Hand legen.

Kosta Mathéy



Humpert / Maximale Randdistanz a.B. L. A.



Alberley / Metapopulation Dynamics

Doug Alberley (ed.). Future by Design. 214 S. ISBN 1-55092-241-6. 1994. US\$ 15,-, New Society Publishers, P.O.Box 189, Gabriola Island BC, Canada VOR 1X0.

Das Buch ist Teil einer als 'The New Catalyst' bezeichneten Reihe, die die Idee des 'Bio-Regionalismus' propagiert. Vor den Hintergrund einer Welt mit sich rapide verschlechternden Lebensbedingungen wird Ökologie und sozialer Wandel eingefordert, wobei durchaus verschiedene Wege dahin gleichzeitig diskutiert und akzeptiert werden. In diesem Band geht es in der Hauptsache um zukunftsfähige Siedlungsformen, meistens im Sinne der 'Small is beautiful' Lösung. Über zwanzig Autoren sind in der Publikation vereint, darunter so unterschiedliche Stimmen wie Jane Jacobs, Murray Bookchin, Bill Mollison, Janice Pearlman usw. Ein lobenswerte Unternehmung, auch wenn sich die spezifisch nordamerikanische Perspektive durch das ganze Buch zieht, und die 'nur Text' Kommunikation im Widerspruch zu den Forderungen nach 'Aufbruch' und 'Alternativen Ansätzen' steht.

Kosta Mathéy

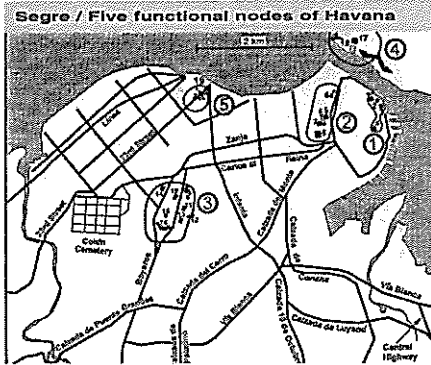
Roberto Segre, Mario Coyula, Joseph Scarpati. Havana - Two Faces of the Antillean Metropolis. 400 S., ISBN 0-471-94979-5. 1997. John Wiley, London.

Über die letzten Jahre haben sich, simultan mit der Zunahme des Fachtourismus nach Cuba, auch die Anzahl der Veröffentlichungen über Havanna gemehrt. Reiseführer, Fotobände, Zeitungsartikel, Sondernummern von Zeitschriften und viele andere Informationsangebote scheinen eine gute Datenbasis für Besuchsvorbereitungen und weiterführende Recherchen bereitzustellen. Doch die meisten dieser Publikationen beschränken sich auf eine Einführung, oder versuchen die rasante gesellschaftliche Entwicklung an Aktualität einzuholen, was das Buch dann schnell veralten läßt. Hier aber haben wir es mit einem Grundlagenwerk zu tun, verfaßt von den sicherlich kompetentesten Autoren für eine solche Aufgabe.

Obwohl das Buch dem Schwerpunkt 'Stadtentwicklung' unterzuordnen ist, interpretiert es die Thematik weiter gefaßt. Die Kapitel behandeln: (1) Gesellschaftliche und geographische Entwicklung; (2) die Entstehung von

Havana; (3) die Revolution als Zensur der Stadtentwicklung; (4) sozialistische Stadtplanungsziele; (5) Organisation der Stadtverwaltung; (6) sozialistischer Wohnungsbau; (7) Ökonomie; (8) Soziale Werte als Planungsparameter; (9) die Altstadt von Havana; und (10) Zukunftsszenario. Ein Buch, das ohne Einschränkung empfohlen werden kann.

Kosta Mathéy



Freya S. Schenck. Strukturveränderungen spanisch-amerikanischer Mittelstädte untersucht am Beispiel der Stadt Cuenca, Ecuador. 259 S. ISBN 3-923887-36-1, 1997, DM 26,-. Geographisches Institut der Universität Kiel.

Diese Dissertation stellt sich die Frage, wie sich das traditionelle städtische Strukturmodell einer kleineren traditionellen Stadt verändert, wenn es einem relativ sprunghaften kulturellen und wirtschaftlichen Wandel unterworfen ist. Die Überlegung schließt sich an die Diskussion der Förderung von Mittelstädten innerhalb eines raschen Urbanisierungsprozesses an, die nach Ansicht der Autorin bisher fast nur auf der regionalplanerischen Ebene geführt wurde, nicht jedoch den innerstädtischen Struktur- und Funktionswandel analysierte. Das Beispiel Cuenca wurde gewählt, da diese Stadt bis vor wenigen Jahrzehnten praktisch keinen Zuwachs verzeichnete, also den Transformationsprozess noch nachzeichnenbar erscheinen lassen.

Methodologischer Ausgangspunkt der Untersuchung ist das Sektorenmodell nach Burgess, das umgewandelt auf die idealtypische spanische Kolonialstadt mit den real feststellbaren Funktionen vergleicht. In zwei empirischen Fallstudien mit Befragungen werden eine randstädtische Sozial-Wohnungsbaugemeinde und ein armes innerstädtisches Quartier analysiert - eine interessante, aber für den methodischen Ansatz nicht unbedingt zwingende Pflichtübung. Die Arbeit schließt mit einem für die Stadt Cuenca gültigen Zonenmodell als Dokumentation des Status Quo, ohne allerdings daraus ein allgemeines Modell ableiten und begründen zu wollen - oder gar ein Handlungsorientierung für eine Stadtentwicklungsplanung anzudeuten. Stattdessen wird in einem Exkurs die Wirkungslosigkeit bisheriger Versuche der Stadtplanung in Cuenca nachgezeichnet - was zum Philosophieren über den Zweck derartiger Forschungen ohne Hoffnung auf einen erkennbaren Effekt als Frucht der ganzen Mühe verleitet.

Kosta Mathéy

Burgess, R., Carmona, M., Kolstee, T. (eds.): The Challenge of Sustainable Cities - Neoliberalism and Urban Strategies in Developing Countries, 1997, 294 S. Zed Books, 7 Cynthia Street, London N1 9JF, UK.

Dieses Buch ist Resultat eines 1996 in Rotterdam organisierten Seminars 'The Hidden Assignment: At Home in the City'. Das Buch - wie das Seminar - hat es sich zur Aufgabe gestellt, über die jüngsten Veränderungen der internationalen Stadtentwicklungstheorien im Kontext der Globalisierung wirtschaftlicher, sozialer, kultureller und politischer Aktivitäten, der Intensivierung und Globalisierung der 'Umweltkrise, eines Wandels der Haltung des Staates gegenüber der 'zivilen Gesellschaft' und des globalen Siegeszuges der neo-liberalen Theorien zu reflektieren. Das Buch ist unterteilt in 6 Teile, welche den makro-ökonomischen Kontext, des Strategien des städtischen Umweltschutzes, räumliche Entwicklungsstrategien, die Förderung von Bürgerbeteiligung, sowie einige Ländererfahrungen (Lima/Peru, Santos/Brasilien, Bangkok/Thailand, Indonesien, Johannesburg/Südafrika) und allgemeinen Empfehlungen behandeln.

Die abschließenden Aussagen zur Steigerung der wirtschaftlichen Produktivität der Städte, welche mehr Konsens in der Formulierung von Entwicklungszielen fordern, erscheinen schwach und wenig ausgereift. Auch die Feststellung, dass Armutsbekämpfung nicht als Wohlfahrtsmaßnahme zu sehen sei, sondern sich auf Produktivität und verbesserte Umweltbedingungen auswirken soll, ist eine Plattitüde. Dagegen kann man der Forderung nach Etablierung stärkerer und effizienterer Umweltschutzbestimmungen und verstärkten Bemühungen zu deren Durchsetzung durchaus zustimmen. Ebenso auch dem Ziel, dass die Arbeit von (Stadt-) Planern zur räumlichen und sozialen Integration verschiedener Einkommensgruppen beitragen soll und dass Slumrehabilitierung verknüpft mit räumlicher Verdichtung zu nachhaltigen und sozial akzeptablen Umweltbedingungen beitragen soll. Es ist auffallend, dass Autoren wie Burgess und Carmona heute wohl auch den 'Turner'schen neo-liberalen Ideen von Selbsthilfe und 'enablement' nahe stehen; es wird gefordert, dass professionelle und akademische Unterstützung auf eine Konkretisierung der Paradigmas des 'enablement' ausgerichtet werden.

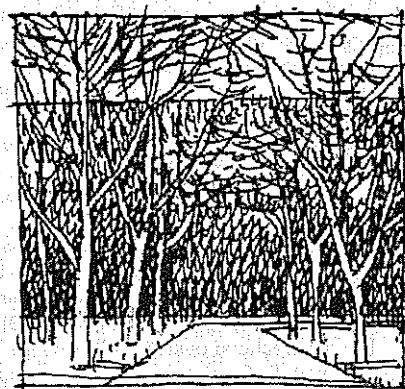
Und letztlich wird auf die Bedeutung der zunehmenden Kriminalität in der Stadt hingewiesen.

Das Buch ist ein guter Querschnitt aktueller Theorien und Denkansätze, und zeigt auf, dass konzeptionell noch viele Lücken bestehen in der Behandlung des Themas Stadt in der Perspektive ihrer Nachhaltigkeit und in Bezug auf die Armutsbeseitigung. Aber in jedem Falle scheint klar, dass die Lösung der Umwelt- und Behausungsprobleme überwiegend eine Aufgabe der Betroffenen und ihrer eigenen Organisationen (CBOs/NGOs) sein werden.

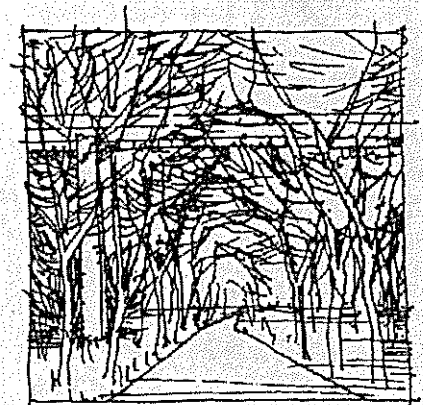
Ernst W. Heiss. Städtebau con Amore. 201 S. ISBN 3-85437-133-0. 1997, DM 56,-. Österreichischer Kulturbuchverlag, Postfach 17. a-1016 Wien.

Der Stadt- und Landschaftsplaner Ernst Weiss ist in den sechziger Jahren bekannt geworden durch seine städtebauliche Grundkonzeption in Wien, wo er das Referat Stadterneuerung leitete, ebenso wie für den Grün- und Aufbauplan für die Neue Stadt Wulfen. In den siebziger und achtziger Jahren leitete er die beiden Meisterschulen für Städtebau an der Akademie der bildenden Künste Wien, bis er 1991 verstarb. In den vorliegenden Band sind posthum einige seiner wichtigsten Publikationen, meisten aus Zeitschriften, als Sammelband veröffentlicht: die Auswahl kann den beiden Herausgebern, Karl Glotter und Christian Heiss, nicht leicht gefallen sein. Denn alle Texte manifestieren eine zeitlose Weisheit zu den grundlegenden Fragen des Städtebaus, wie man sie heute bei den meisten Kollegen vergebens sucht. Dabei sind die Themen und Positionen - z.T. bereits vor dreißig Jahren verfaßt - ohne Zweifel aktuell. Genauso wie die Texte bestechen die aussagekräftigen Hand-Skizzen zur Veranschaulichung des Gesagten; nur ein 24-seitiges Faksimile eines kaum lesbaren handschriftlichen Manuskriptes des Meisters über 'Straßen in der Landschaft' überzeugt nicht - zumal einige verkehrsplanerischen Skizzen für eine autobahnähnliche Praterdurchführung mit riesigen Auffahrtsschleifen auch von dem Autor heute vermutlich so nicht mehr vertreten würden. Last but not least soll auch die sorgfältige buchhändlerische Leistung gelobt sein.

Kosta Mathéy



Heiss / Praterdurchquerung, Spaziergang



TRIALOG

A Journal for
Planning and Building
in the Third World

- A journal for architects, planners, sociologists, geographers, economists and development planners.
- A journal for the exchange of professional experience in the field of urban development in the Third World.
- A journal for the presentation and discussion of new research results and for the discussion of recent concepts of development policies for urban change.
- A journal of free discussions, of work reports and of documentation of alternative approaches.

The thematic range of TRIALOG includes among other related topics: Urbanization and housing policy / architecture and regional cultures / ecology, technological transfer and appropriate technologies / rural development strategies.

Contributions in TRIALOG are written in German or English, with a summary in the respective other language.

Available TRIALOG-numbers in English:

- 18 Self-help Housing
- 20 Housing and Planning Research
- 21 Planning as a Dialogue
- 22 NGOs & CBOs
- 23/24 Public-Private Initiatives
- 28 Urban Ecology
- 30 Nigeria
- 32 Urban Indonesia: New Developments
- 34 Plan and Reality
- 36 Informal Settlers in the First World
- 38 District Planning in Action
- 39 Planning Methods
- 43 Urban India
- 46 Brasilien - Brazil
- 47 Community-Based Housing Finance
- 48 Infrastructure for Sustainable Development
- 49 Istanbul Habitat
- 50 Habitat II, Crowding and Health
- 51 Tailor-made?

Subscription of TRIALOG (4 issues/year) DM 75,- / reduced subscription price: DM 50,- for personal orders and DM 37,50 for students; single issues DM 15,- (plus postage)

Orders for subscription should be addressed to:
TRIALOG, Gisling Budnick, Mozartstr. 39,
D-70180 Stuttgart, GERMANY

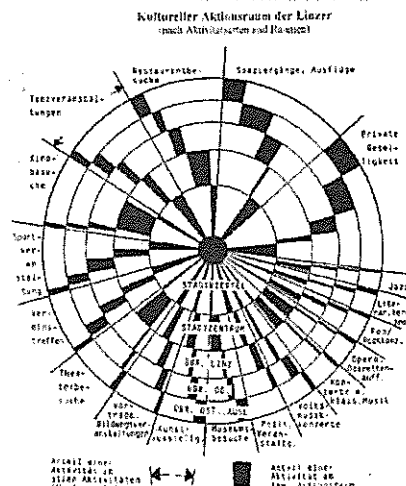
Orders for single issues directly to the distributor:
Magazin-Verlag, Schwefelstraße 6,
D-24118 Kiel, GERMANY

Walter Zschokke, Peter Riepl (ed.),
Stadt in Latenz. Urbanisierung in zweiter
Lesung. 133 S. ISBN 3 85437 127 6, 1996.
Österreichischer Kunst- und Kulturverlag,
Postfach 17, A-1016 Wien.

Die Herausgeber der Dokumentation wurden von der Erkenntnis geleitet, daß die (planerischen) Instrumente für das Werden einer Stadt stumpf geworden sind, weshalb Künstler, Architekten und Soziologen aufgerufen waren, über ein ganzes Jahr hinweg im Rahmen eines 'Architekturforums' alternative Ideen beizutragen. So entstanden interessante Fotoausstellungen und Vorträge, die jeweils durch einen halbtägigen Entwurfsworkshop komplettiert wurden. Besonders interessant sind die soziologischen Betrachtungen, bei denen im Gegensatz zu den anderen Beiträgen auch keine konkreten Planungshinweise erwartet werden.

In einer verfahrenen Situation ist es durchaus ratsam, bei der Suche besserer Alternativen nicht zielgerichtet schnelle Lösungen zu erzwingen, sondern auch Nachbardisziplinen zu Wort kommen zu lassen. Besonders die an den Veranstaltungen anwesenden Persönlichkeiten - hoffen wir, es

Zschokke / Riepl / Kultureller Aktionsraum
der Linzer (nach Aktivitätsarten u. Räumen)



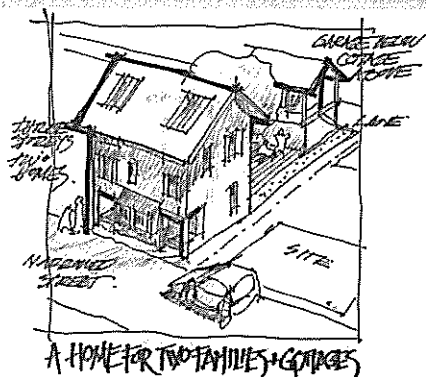
waren die Lokalpolitiker und ihre stadt- und landesplanerischen Berater - haben sicher eine Menge nützlicher Einsichten und Überlegungen mit nach Hause nehmen können, die sich wohl langfristig und indirekt positiv auf das Planungsgeschehen Oberösterreichs auswirken werden. Dennoch drängt sich die Frage auf, warum nicht auch einige Stadtplaner/inn/en zu Worte kamen - so wäre vielleicht der von den Herausgebern zum Ausdruck gebrachte Persistenz ihrer Zweifel zumindest teilweise abgeholfen werden können.

Kosta Mathéy

Patrick M. Condon (ed.), *Sustainable Urban Landscapes*. 96 Seiten, ISBN 0-88865-535-5. 1996, US\$ 20,-. University of British Columbia Press, Vancouver (FAX 604-8226083).

Die ansprechend gestaltete Broschüre dokumentiert die Ergebnisse einer städtebaulichen 'Charette' die 1995 über fünf Tage am 'Landscape Architecture Programme' der

Condon / A Home for two Families + Cottages (Illustration)

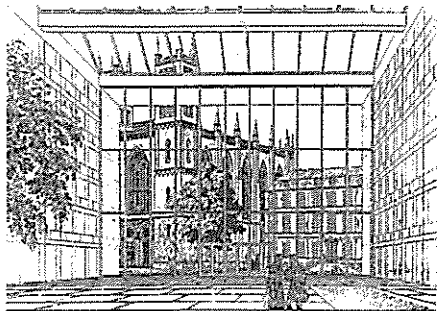


University of British Columbia abgehalten wurde. Was ist eine Charette? Das Vorwort erklärt's: ein an die Nutzer gerichteter Entwurfsworkshop von verschiedenen Teams, der festgefahrene Situationen von sozialer oder räumlicher Relevanz durch Testentwürfe wieder in Gang bringen und mögliche Lösungen besser visualisieren kann als herkömmliche Planungsinstrumente. Es sind drei Grundtypen von 'Charettes' bekannt, die sich jedoch beliebig kombinieren lassen: (1) Alternative Planungskonzepte oder Entwurfsideen an einem vorhandenen Ort; (2) Eine Hilfestellung für Behörden oder Bürgerinitiativen, die danach nachfragen; und (3) von außen ungefragt eingebrachte Denkanstöße zu sozial-räumlichen Veränderungen. Nicht zuletzt seien die gekonnten Skizzen der hier vertretenen vier Entwurfsteams herausgehoben.

Kosta Mathéy

Lothar Juckel (Red.), *Architektur in Berlin. Jahrbuch 1997*. 179 S., ISBN 3-88506-270-4. 1997. Junius Verlag, Hamburg

Das Angebot unterschiedlicher Architektur-Jahrbücher wirkt leicht verwirrend, zumal sich die Inhalte angesichts der vorherrschend schräg/quadratisch postmodernen Entwürfe meistens nur wenig unterscheiden. Diese Publikation, anlässlich des diesmal in Berlin stattgefundenen Architektentages von der Architektenkammer herausgegeben, stellt jedoch eine Ausnahme dar, und hebt sich gleichzeitig auch positiv von den selbstbeweihräuchernden Hochglanz-Druckerzeugnissen des Berliner Senats zum gleichen Thema ab. Sie hat sich eine kritische Auseinandersetzung mit dem Baugeschehen in der Hauptstadt zum Ziel gesetzt, ohne aber die Frage



Juckel / Perspektivische Schaubild des
Ergänzungsbau für das Auswärtige Amt

der Form ganz zu vergessen. Autor/inn/en wie Harald Bodenschatz, Michaela Schreyer, Uwe Rada, Max Welch, Wolfgang Kil bürgen für ausgiebig bekannte Qualität, während andere weniger publizistisch bekannte Kolleg/inn/en Standortfragen untersuchen, Einzelbauwerke präsentieren, oder die Problematik der ausufernden städtischen Peripherie verdeutlichen. Die abgedruckten Fotos sind technisch perfekt - doch leider oft sehr steril; für die ausländischen Gäste sind englisch-sprachige 'Summaries' der Beiträge angehängt.

Kosta Mathéy

Gesellschaft und Politik

Hilrud Huppers. Methoden-Kompaß. Eine praktische Orientierungshilfe für Planungs- und Management-Aufgaben im Umweltbereich. 54 S., 1996. DM 10,-. GTZ-PVI, Wachsbleiche 1, D-53111 Bonn.

Die Dokumentation entstand im Kontext des GTZ-Pilotvorhabens 'Institutionenentwicklung im Umweltbereich' (PVI) und soll der expliziten Nachfrage von GTZ Mitarbeitern nach beteiligungs- und dialogorientierten Analyse- und Planungsmethoden entgegenkommen. Die interdisziplinäre Arbeitsgruppe des Pilotvorhabens ging davon aus, daß bereits eine ausreichende Auswahl an erprobten Methoden zu Verfügung steht, weshalb es sich erübrigt, das Rad neu zu erfinden. In der vorliegenden Dokumentation werden in diesem Sinne 36 solcher Methoden auf jeweils einer Seite vorgestellt, wie z.B.: Brainstorming, Delphi-Methode, IDEA, Input-Output-Analyse, Mediation, Metaplan, Mind-Map, Morphologischer Kasten, PRA, Research-Action-Learning, Umweltkommunikation, Visionbildung, Zopp, Zukunftswerkstatt, usw. Beschreibungskriterien sind: Bezeichnung, Zweck, Prinzip, Anwendungshinweise, Quelle, GTZ-Kontaktperson.

Zwar sind einige der Beschreibungen fast bis zur Unverständlichkeit eingedampft, und andere werden als eigenständige Verfahren gelistet, auch wenn sie gleichzeitig Teil anderer aufgenommener Techniken sind, doch insgesamt ist die Broschüre ein interessantes und hilfreiches Nachschlagewerk.

Kosta Mathéy

Juan M. del Aguila, Cuba - Dilemmas of a Revolution. 3. Auflage, 222 Seiten, ISBN 0-8133-8665-9, 1994. \$ 13,50. Westview Press Boulder, CO, USA.

Der Band erschien als Teil einer Serie von Ländermonographien zuerst 1984, und wurde vor Neuauflage fortgeschrieben. Als Lehrbuch konzipiert, werden nach Auflistung der geographischen Kenndaten in der Einleitung im Teil I die historische Entwicklung seit der frühen kolonialen Epoche bis zum Sieg der Revolution nachgezeichnet. Teil II bemüht sich um eine Klärung der revolutionären cubanischen Gesellschaft in den Bereichen Außen-, Innen- und Wirtschaftspolitik bis heute. Teil III widmet sich den sozialen Beziehungen und Institutionen, und versucht die Chancen für die künftige Entwicklung abzuschätzen.

Obwohl sich der Autor um eine objektive Sichtweise bemüht, bezieht er sich vorrangig

auf ausländische, insbesondere US-amerikanische Quellen - die selbst nicht immer frei von ideologischer Färbung sind und auf die hier präsentierte Darstellung durchschlagen. Um die vermeintlich unterdrückterische Grundtendenz cubanischer Politik zu illustrieren, werden z.B. Einzelfälle aus den 70er Jahren bemüht, deren Repräsentanz für damals nicht belegt wird, und für heute sicher als irrelevant angesehen werden kann. Wer wissen will, was heute in Cuba geschieht, und wer wirklich verstehen will, mit welchen Schwächen der cubanische Sozialismus zu kämpfen hat, wird von diesem Buch enttäuscht sein.

Kosta Mathéy

Joachim Brech, Laura Vanhué (eds.): Migration, Stadt im Wandel. 300 S. ISBN 3-922981-91-7. 1997

Reanate Amman, Barbara von Neumann-Cosel (eds.): Berlin - eine Stadt im Zeichen der Migration. 176 S., ISBN 3-922981-92-5, 1997.

Beide Bände im Verlag für wissenschaftliche Publikationen, Darmstadt.

Die periodisch vom Wohnbund e.V. organisierten Kongresse stellen immer einen Meilenstein im fachlichen Leben von Stadtplanern und Wohnungswirtschaftlern in Deutschland dar. In diesem Jahr, bei der im November in Berlin lokalisierten Veranstaltung, hatten sich die Veranstalter an ein Randthema gewagt: Migration. Anders als bei den früheren Kongressen war der Blick betont europaweit gerichtet, mit vielen ausländischen Beiträgen und simultaner Übersetzung in mehreren Sprachen - und war folglicherweise auch mit weniger 'Publikumsmasse' bestückt. Zu dem Thema 'Migration' im Kontext der Wohn- und Lebensbedingungen dürfte diese Tagung bisher einmalig gewesen sein.

Die Beiträge des Kongresses wurden in zwei Katalogen festgehalten, die das Gesagte auch für nicht Anwesende festhält - und zwar in einem Buch mit allen Berlin betreffenden Texten, für den Rest in der anderen Publikation. Besonders der etwas dünnere Berlin-Band zeichnet sich durch eine nahezu perfekte und ästhetisch überzeugende Aufmachung aus - was das Manko einiger beschönigender Projekt-Selbstdarstellungen übersehen hilft und auch dazu beitragen kann, das Thema 'unter die Leute' zu bringen. Der 'Europa'-Band ist eher als 'Proceedings' konzipiert, sollte aber trotz allgemeiner Mittelkürzungen zumindest in den relevanten Institutsbibliotheken vorhanden sein.

Kosta Mathéy

Karin Gabbert et al., Land und Freiheit. Lateinamerika Analysen und Berichte 21. 288 Seiten, ISBN 3.89502-070-2, 1997. Horlemann Verlag, Bad Honnef.

Die aktuelle Ausgabe des seit zwei Jahrzehnten bewährten Lateinamerika-Handbuches widmet sich diesmal der ländlichen Bevölkerung zu, die im Kontext der Verstärkerproblematik über die vergangenen Jahren in der Diskussion vielerorts vernachlässigt wurde. Dabei geht es einmal um die Reflektion der gesellschaftlichen Position dieser Gruppe im sozialen Wandel, um die Frage der Nahrungsmittelsicherheit unter

TRIALOG

Zeitschrift für das Planen und Bauen in der Dritten Welt

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

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

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

Themen der letzten vier Jahrgänge:

- | | |
|-----------|---|
| 36 (1/93) | Informal Settlers in the First World |
| 37 (2/93) | Großsiedlungen |
| 38 (3/93) | District Planning in Action |
| 39 (4/93) | Planungsmethoden |
| 40 (1/94) | Islamische Altstädte |
| 41 (2/94) | Positionsbestimmungen |
| 42 (3/94) | Lokale Architektur |
| 43 (4/94) | Urban India |
| 44 (1/95) | Frauen - Planung - Entwicklung |
| 45 (2/95) | Kommunale Selbstbestimmung / Local Government |
| 46 (3/95) | Brasilien - Brazil |
| 47 (4/95) | Community-Based Housing Finance |
| 48 (1/96) | Infrastructure for Sustainable Development |
| 49 (2/96) | Istanbul Habitat |
| 50 (3/96) | Habitat II Crowding and Health |
| 51 (4/96) | Tailor-made? - Maßgeschneidert |
| 52 (1/97) | Gebaut in Lateinamerika |
| 53 (2/96) | Hof-Häuser - Courtyard-Houses |

Einzelhefte bis 1995 12,- DM zzgl. Porto, Einzelhefte (ab Nr. 48)

15,- DM zzgl. Porto, Abonnementpreise (4 Hefte/Jahr): Normalabo: DM 75,- incl. Versand, Abo für Privatbezieher: DM 50,- (incl.) Studentenabo: DM 37,50 (mit Bescheinigung)

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

der Dominanz des Weltmarktes insbesondere für die Bauern selbst, und schließlich um die allgemeine Verarmung dieser Klasse als Folge der neoliberalen Politiken. Besonders interessant erscheinen die Überlegungen zu der Frage, ob denn die alte und immer noch nicht eingelöste Forderung nach Bodenreform bzw. Verteilung heute noch eine Verbesserung des Lebensstandards der betroffenen Bevölkerung bewirken kann (verschiedenen Beiträge) oder auch eine Betrachtung über indigene Spiritualität und Volkswiderstand als Überlebensstrategie.

Wie in den vorausgehenden Jahrbüchern ist der zweite Teil des Bandes kürzeren und aktuellen Länderberichten gewidmet - hier speziell zu Argentinien (politische Krise 1996), Bolivien, Brasilien (Globalisierung im Gefolge des Neoliberalismus), Chile, die dominikanische Republik, Guatemala (Frieden um den Preis anhaltender verstärkter Ungerechtigkeit), Haiti, Nikaragua, und Trinidad & Tobago.

Kosta Mathéy

IIED Publications on Urban Poverty Reduction:

Mitlin, D.: *Reaching Low Income Groups with Housing Finance*, 1996, 45 S.;
 Research and Training Institute, *Orangi Pilot Project: Case Study of the Orangi Pilot Project*, Pakistan, 1996, 14 S.;
 Stein, A.: *Decentralization and Urban Poverty Reduction in Nicaragua: The Experience of the Local Development Programme (PRODEL)*, 1996, 27 S.;
 Bolnick, J.: *uTshani Buyakhuluma (the grass speaks): People's Dialogue and the South African Homeless People's Federation*, 1997, 22 S.;
 Patel, S.: *SPARC and its work with the National Slum Dwellers Federation and Mahila Milan, India*, 1996, 17 S.;
 Mitlin, D., Satterthwaite, D.: *City-Based Funds for Community Initiatives*, 1996, 14 S.;
 Boonyabanca, S.: *The Urban Community Development Office, Thailand*, 9 S.;
 Cabannes, Y.: *From Community Development and Mutirao to Housing Finance and Casa Melhor in Fortaleza, Brazil*, 29 S.;
 Schustermann, R., Hardoy, H.: *Reconstructing social capital in a poor urban settlement: The Integral Improvement Programme in Barrio San Jorge, Argentina*, 26 S.

International Institute for Environment and Development, 3 Endsleigh Street, London WC1 0DD, UK. - alle Publikationen kosten 3 Pounds/ US \$ 5).

Diese von dem holländischen Entwicklungshilfeministerium und der schwedischen Entwicklungshilfe geförderten Publikationen sind durchweg interessant wegen ihrer innovativen Ansätze, aber leider ist die Serie in recht simplem und unattraktivem Format produziert worden.

Mitlin rekapituliert diverse neuere Modelle der Wohnungsbaufinanzierung welche von NGOs und aufgeschlossenen Regierungen entwickelt wurden. Im wesentlichen geht es um die Kreditfinanzierung und Unterstützung von Konzepten 'wachsender' Häuser. In Zukunft wird es um die Möglichkeiten einer massiven Ausdehnung dieser Programme gehen.

Die Veröffentlichung des Orangi Projektes, das als NRO weltweit bekannt wurde wegen seines erfolgreichen sanitären Ansatzes, ist sicherlich eine der schlechtesten Veröffentlichungen dieser Reihe und des Orangi Projektes selber. Die Veröffentlichung betont das Interesse der NRO, das Spektrum des Projektes zu erweitern, Wohnungsversorgung, Gesundheitsversorgung und Kredithilfen für Kleinbetriebe dazuzunehmen. In letzter Zeit haben Orangi Mitarbeiter versucht, diese Erfahrungen in anderen pakistanischen Städten anzuwenden und zu wiederholen.

Stein beschreibt das Armutsbekämpfungsprogramm der NGO PRODEL (Programm für lokale Entwicklung). Es zeigt auf, dass die Armen sich doch an verschiedenen Massnahmen beteiligen können, welche auf Kostendeckung abzielen, und dass es möglich ist, Projekte mit Teilsubventionierung von gewissen Komponenten und einem geringen Administrationsaufwand zu etablieren.

Bolnick berichtet von den Erfahrungen einer südafrikanischen NRO, welche mit dem Netzwerk von illegalen und informellen Siedlern verbunden ist. Die NRO vergibt Wohnungsbaukredite und hat sich intensiv an nachbarschaftlichen Basisplanspielen/planungen beteiligt. Die Arbeit der NRO ist auch Kritik gegenüber der (bislang) ineffektiven Wohnungsversorgungspolitik Südafrikas.

Patel beschreibt die Erfahrungen der SPARC, einer der bekanntesten NROs in Indien, welche eine starke Orientierung auf Arbeit mit Frauen hat. SPARC geht es nicht nur um die faktischen Resultate ihrer Arbeit, sondern auch um die adäquate Beteiligung am Verfahren, an der Lösung von Problemen. SPARC hat sich an diversen lokalen, nationalen und internationalen Initiativen beteiligt.

Mitlin und Satterthwaite bieten einen kurzen Abriss von einem neuen Konzept, dem „städtischen Fonds für 'Community' Initiativen“. Die Idee dieses Fonds ist es, Kredite, Subventionen, technische und legale Unterstützung für eine grosse Bandbreite von lokalen Initiativen bereit zu stellen, welche auf bessere Wohnungsverorgung, Dienstleistungen, Einkommensmöglichkeiten und legalen Schutz abzielen.

Boonyabanca stellt die thailändischen Urban Community Development Fund vor, ein von Regierung eingerichtetes Kreditprogramm, das Projekte der Selbsthilfe im Wohnungsbau, Einkommensschaffung, Einrichtung von Kleinbetrieben und sozialen Einrichtungen finanziert, und als ein gutes Model für Selbstorganisation gilt.

Cabannes beschreibt die sehr erfolgreichen Erfahrungen mit dem mutirao Selbsthilfeprogramm in Fortaleza und dem Community Wohnungsfonds, einem neuen Kleinkreditprogramm. Schusterman und Hardoy schildern die Erfahrungen eines externen Teams in der Community-Arbeit und beim Prozess der Verbesserung ihrer Lebensumstände. Eine wichtige Erfahrung ist die Formierung einer Nachbarschaftsorganisation, die es am Anfang dieses Prozess noch nicht gab, und die nun für viele Belange sich einsetzen kann. Der Fall zeigt, wie wichtig eine kontinuierliche Unterstützung ist.

Demnächst werden noch weitere Dokumente in dieser Serie veröffentlicht werden.

Ihr Wert ist sicherlich die kurze, knappe Darstellung von innovativen Projekten und konzeptionellen Überlegungen, aber ihr Manko ist die sehr kurze und auch plakative Beschreibung der jeweiligen Konzepte.

Florian Steinberg

Albee, A., Gamage, N.: Our Money, Our Movement - Building a Poor People's Credit Union, Intermediate Technology Publications, 1996, 46 S. (Bezug: IT Publications, 103-105 Southampton Row, London WC1B 4HH, UK).

Seit den weit publizierten Erfolgen der Grameen und SEWA Bank (in Bangladesh und Indien), und seit dem Weltbankseminar zum Thema „Micro-Finance“ in 1996 gibt es ein sich stetig ausbreitendes Interesse an neuen Fallbeispielen von kleinen selbst-organisierten Finanzierungsinstitutionen, und zahlreiche Entwicklungshilfeorganisationen sind auf der Ausschau nach neuen Erfahrungen oder Projekten, welche den Erfolg der oben genannten Institutionen wenigstens annähernd replizieren können. Dieses kleine Buch behandelt die Erfahrungen der Women's Credit Union in Sri Lanka, welche es sich zum Ziel gesetzt hat, selber die Zügel ihres Kreditprogrammes in der Hand zu behalten. Es geht darum, dass Kredite nicht 'ausgeteilt' werden, sondern die Armen selbst beteiligt werden an den Entscheidungsprozessen der Kreditvergabe und dem Kreditmanagement.

Beschrieben werden auch direkte Lebensumstände der Shanty (Slum)-Bevölkerung in Colombo, und welche Aktivitäten sie mit dem Kreditprogramm initiiert haben: Kinderkulturprogramme, Wohnungsbaukredite, Förderung von Kleinbetrieben, andere soziale Hilfen für schulische Ausbildung (Schulbücher), Blindheitsvorsorgung, Handarbeitsausbildung junger Frauen, und Sterbekassen.

Die Women's Credit Union will ihre Aktivitäten weiter ausdehnen, in den ländlichen Sektor, und in das Umfeld neuer Selbsthilfegruppen, und fragt sich, ob dies aktiver Promotion bedarf oder ob diese Selbsthilfegruppen nicht aus eigener Motivation und als Folge ihrer eigenen Bedarfslage zur Credit Union kommen sollten... Die Credit Union sieht ihre eigenen Aktivitäten in direkter historischer Nachfolge zu dem englischen Beispiel der Rochdale Society of Equitable Pioneers of 1844: „They took their own affairs into their own hands, and what is more to the purpose, they kept them in their own hands.“

Florian Steinberg

Ökologie

Dodds, F. (Hg.): The Way Forward, Beyond Agenda 21, London 1997, 284 S. Earthscan, London N1 9JN).

Diese zum Zeitpunkt des fünfjährigen Jubiläums von der UN Umweltkonferenz von Rio de Janeiro („Rio + 5“) erscheinene Band ist thematisch sehr breit angelegt. Den Vorworten und der Einführung entnimmt man eine Willensbekundung, nicht vom Thema abzulassen, weiterhin - wenn auch verhaltenen - Optimismus zu vertreten. Aber auch langerefahrenen UN Managern (wie J.G. Speth)

scheint es nicht ganz wohl dabei zu sein, wenn er die Hoffnung ausdrückt, dass wenigstens in den nächsten 5 Jahren schöne Worte und Versprechungen in breiteres Bewusstsein, Taten und gollable, konzertierte Aktion münden sollen.

Das Buch reflektiert über die verschiedenen Abkommen von Rio bezgl. Agenda 21, Klima, Bio-Artenvielfalt, Wüsten, Urwälder, etc., gibt sodann einen Überblick über die Aktivitäten verschiedener Akteure (NGOs, Gemeinden, Privatwirtschaft, Gewerkschaften, Frauen- und Umweltgruppen, Jugendgruppen). Der fachlich interessanteste Beitrag ist der zur neuen Praxis der Agenda 21 Planung auf Gemeindeebene, in dem sehr kurz davon berichtet wird, dass in 2000 Städten/Gemeinden in 51 Ländern 'Local Agenda 21' Aktionspläne formuliert wurden (werden). Als wichtigste Herausforderungen für die Zukunft werden die internationalen Handelsbeziehungen, die Etablierung und das Monitoring von Umweltindikatoren, die Mobilisierung von adäquaten finanziellen Ressourcen, und die Einhaltung von nachhaltigen Produktions- und Konsumtionsmustern angesehen.

In der Tat eine sehr komplexe Agenda, und es gibt im Rahmen der UN wenig Druckmöglichkeiten, dies alles in naher Zukunft durchzusetzen.

Florian Steinberg

Richter, Jürgen; Schnitzler, Winfried; Gura, Susanne (eds.), Vegetable Production in Periurban Areas in the Tropics and Subtropics. Food, Income and Quality of Life. 160 S. ISBN 3-924441-90-1. 1995. DSE/ZEL, Wiedlingerstr. 52, 82336 Feldafing.

Mit der quantitativen Zunahme an städtischer Armut in den Entwicklungsländern spielt auch die Subsistenzproduktion an Lebensmitteln, insbesondere Gemüsen, eine immer wichtigere Rolle. Verschiedene internationale, bilaterale und Nichtregierungs-Organisationen richten daher ihre Aufmerksamkeit auf den Gartenbau in den urbanen Zentren und deren Peripherie. In diesem Zusammenhang fand 1995 eine sog. Expertenanhörung mit Unterstützung des BMZ statt, deren Papers und Diskussionsergebnisse hier dokumentiert sind. Dabei zeigt sich eine inzwischen gutes Verständnis der Problematik in allen Kontinenten, obwohl die Praxis doch noch sehr unterschiedlich stark ausgeprägt ist - unabhängig vom weiterhin offensichtlichen Forschungs- und politischem Überzeugungsbedarf. Die Publikation zeigt aber auch, daß die Thematik bislang von Agronomen dominiert wird und sich auf die peri-urbanen Zonen konzentriert, die noch am ehesten in das konventionelle arbeitsfeld dieser Berufsgruppe fällt. Über die städtebaulichen Implikationen, wie Bauleitplanung, Mikroklima und städtische Grünschnitten, Einbindung in die soziale und technische Infrastruktur, Stadtteilarbeit etc. erfahren wir so gut wie nichts. Als erste ausführlichere deutsche Publikation nach der historischen Schrebergartenbewegung verdient die Dokumentation auf jeden Fall Beachtung, und bildet hoffentlich den Auftakt für künftige vertiefende Arbeiten.

Kosta Mathéy

Technologie

H. Franzen und P. Wolff. Water Resources: Research and Development in the Tropics and Subtropics - Documentation on Research and Development Activities of German Institutions. XIII, 160 S., ISBN 3-931825-07-8. ATSAF, Bonn (FAX +49-228-9846-99).

Der deutsche 'Council for Tropical and Subtropical Agricultural Research' (ATSAF) führte in Vorbereitung zu einem 1996 zusammen mit der DSE veranstalteten Workshop mit dem Titel 'Intersectoral Water Management in Developing Countries' eine Umfrage bei 650 deutschen Institutionen durch. Die Ergebnisse dieser Erhebung liegen hier jetzt veröffentlicht vor: auf 13 Seiten werden die aktuellen Trends kommentiert und mit Statistiken aus der Befragung belegt, sowie im Vorspann 10 Schlußfolgerungen sowie Empfehlungen formuliert. Der Hauptteil umfaßt den ausführlichen Katalog aller 881 bei der Arbeit identifizierten Entwicklungs- und Forschungsprojekte sowohl für die Trinkwasser wie die agrarwirtschaftliche Wasserversorgung und, in Einzelfällen, der Abwasserentsorgung. Im Anhang sind relevante Kooperationsprojekte von Brot für die Welt, DED, GTZ (2x), KfW, Deutsche Welthungerhilfe und Misereor mit Projektbezeichnung und Land aufgelistet.

Interessant für den Normalverbraucher sind die Schlußfolgerungen: In Afrika sind Forschungsprojekte im Wasserbereich unterrepräsentiert. Generell wird Einfachtechnologien wenig Beachtung geschenkt. Die DFG engagiert sich in gerade einmal 4 Projekten, was bei der Beschäftigung der wichtigsten Lebensgrundlage unverständlich ist (zumal hier auch Projekte mitgezählt sind, die sich erst in der Antragsphase befinden und vielleicht gar nicht gefördert werden). Eine Koordination zwischen den übrigen Förderinstitutionen ist nicht zu erkennen. Im Bereich der Entwicklungs-Zusammenarbeit dagegen zeichnet sich eine Überfinanzierung ab, obwohl die Projekte kaum durch vorausgehende oder Begleitforschung abgedeckt sind. Generell herrschen 'harte' FZ Projekte vor, während 'weiche' TZ Ansätze, insbesondere auch unter Berücksichtigung sozialer und Policy-Ansätze nur schwach vertreten sind.

Kosta Mathéy

World Habitat Awards: Call for Entries 1998

Projects are sought, in both developed and developing countries, which offer sustainable futures to residents and which provide practical and imaginative solutions to current housing problems. All innovative housing solutions welcome, large or small, urban or rural. Prizes of £ 10,000 plus individually designed and grafted silver trophies are given to the two winners. Preliminary submissions should reach the address below by 1. July 1998.

Contact.

Ms. Diane Diacon, Building and Social Housing Foundation, Memorial Square, Coalville, Leicestershire LE67 3TU,
☎ (*44 1530) 510 444, Fax: (*44 1530) 510 332.,
E-mail: 100567.3433@compuserve.com

Impressum

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

Postadresse für Redaktion und Verein
TRIALOG, c/o Lehrstuhl für Städtebau und Entwerfen
Universität Karlsruhe, Postfach, D-76128 Karlsruhe
e-mail: trialog@usa.net

Verlag und Vertrieb: Magazin Verlag, Schweffelstraße 6,
D-24118 Kiel, ☎ 0431-565899, FAX 0431-577056

ISSN Nr. : 0724-6234

v.i.S.d.P.: Jürgen Oestereich
Redaktion: Jürgen Oestereich, Volker Kreibich
Technische Koordination: Klaus Teschner
Titel: Tree planter group in Abéché, Foto: J. Oestereich
Satz / Layout: Ulrike Schäfer
Druck: Concept-Verlag, Berlin

Diesem Heft liegt als redaktionelle Beilage ein Hinweis bei zur Internationalen Konferenz in Havana „Shelter and Revitalization of Old and Historic Urban Centres“.

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

- Kosta Mathéy (TRIALOG-Geschäftsstelle Berlin, Buchrezensionen, Austauschabos), Winterfeldstr. 45, D-10781 Berlin, ☎ & FAX 030-2167281, e-mail: KMathey@aol.com
- Jürgen Oestereich (Internationale Kooperation) Am Dickelsbach 10, D-40883 Ratingen ☎ & FAX 02102-60740, e-mail: JOestereich@aol.com
- Gisliind Budnick (Mitgliederverwaltung, Finanzen) Heselacher Wand 35 A, D-70199 Stuttgart ☎ 0711-607 1965; FAX 0711-640 0354 e-mail: gb@trialog.de.eu.org
- Michael Peterek (TRIALOG-Geschäftsstelle) Lehrstuhl für Städtebau und Entwerfen, Universität Karlsruhe, D-76128 Karlsruhe, ☎ 0721-608 3050 / 0721 -37 8785, FAX: 0721-608 3734 e-mail: MPeterek@aol.com
- Klaus Teschner (Veranstaltungen, Anzeigen) Grunewaldstr. 14, D-10823 Berlin ☎ 030-215 1305, FAX 030 - 314 21907 e-mail: tesc0831@mailszr.zrz.tu-berlin.de
- Joanna Kolowski-Ziss, Dambachtal 9, D-65193 Wiesbaden, ☎ 0611-526162; FAX 59211
- Antje Wemhöner, Sybelstr. 57, D-10629 Berlin ☎ & FAX 030-323 58 87
- Rita Mrotzek-Sampat, Emilstr. 17 D-64293 Darmstadt, ☎ 06151-997382 e-mail: ritamosam@aol.com
- Hassan Ghaemi, Bessunger Str. 88d D-64285 Darmstadt, ☎ 06151-537755
- Hans Harms, 29 South Hill Park, London NW3 2ST UK ☎ & FAX -44- 171- 435 39 53
- Florian Steinberg, c/o DTUDP-HSMI Hadco-House, Lodhe Road, New Delhi -110003 INDIA; FAX -91-11-6493726

TRIALOG 55 kostet DM 15,- zzgl. Versand
Abopreise für 4 Ausgaben (1 Jahrgang):
Normalabo: DM 75,- incl. Versand
Erm. Abo für Privatbezieher: DM 50,- (incl.)
Studentenabo (mit Nachweis) DM 37,50
Luftpostzuschlag nach Übersee: DM 12,-

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

