

STADTPLANUNG IN NEPAL?

BEMERKUNGEN ZUM TRANSFER EINER DISZIPLIN

Peter Herrle

Die Fragestellung des Titels ist doppelt zu verstehen: Einmal ist die Frage nach dem Stellenwert von Stadtplanung zu stellen in einem Agrarland, in dem nur ca. 5 % der Bevölkerung in Städten leben und Urbanisierungsprobleme, wie sie in anderen Ländern der Dritten Welt auftreten, unbekannt sind. Zum anderen ist zu fragen, ob überhaupt und in welchem Sinne Stadtplanung unter den konkreten Entwicklungsbedingungen dieses Landes sinnvoll sein kann. Der folgende Aufsatz befaßt sich nur mit dem zweiten Fragenkomplex, und dies auch nur insoweit, als der Versuch unternommen wird, einige Aspekte der Penetration eines eurozentrischen Planungsverständnisses und seinem methodischen Repertoire in räumliche und administrative Strukturen Nepals zu skizzieren und auf einige daraus entstehende Probleme hinzuweisen. Ein Tatbestand macht Nepal für die Behandlung dieser Fragestellung besonders interessant: in der traditionellen Kernzone des Landes, dem Kathmandutal, haben sich bis in die Mitte des zwanzigsten Jahrhunderts vorneuzeitliche, hinduistische Stadtkulturen nahezu ungebrochen erhalten, die erst nach dem Machtwechsel von 1951 und der Öffnung des Landes unter den Einfluß kapitalistischer Entwicklungsprinzipien gerieten und zum Gegenstand eines Typs von Stadtplanung wurden, der dem Erfahrungszusammenhang ausländischer Berater entsprach.

1. DIE DISZIPLIN: RÄUMLICHE PLANUNG ALS VERWALTUNGSHANDELN

Planung in dem uns bekannten Sinne bezeichnet einen bestimmten Typus rationalen Verhaltens, der seine Attraktivität und Wirksamkeit der Anwendung eines "reflexiven Mechanismus"¹ verdankt. In der Vorentscheidung über eine unbestimmte Zahl in der Zukunft notwendig werdender Entscheidungen, engt Planung, je nach Stringenz und Komplexität des "Plans" den Optionsspielraum

beliebiger Akteure in antizipierten Entscheidungssituationen ein. Als "Entscheidung über Entscheidungen" umfaßt Planung den gesamten Prozeß von der Zieldefinition über die Bestimmung der Mittel bis zur Implementierung.

Es ist diese doppelte Rationalität², die den heutigen Begriff der Planung unterscheidet von dem traditionaler Gesellschaften³, in denen "Planung" sich auf die normative Bestimmung von Entscheidungssituationen beschränkte. Diese Unterscheidung ist hier deshalb wichtig, weil in Stadtgesellschaften des Kathmanduales Elemente traditionaler Gesellschaftsorganisation heute noch wirksam sind.

Räumliche Planung, wie sie sich als Tätigkeitsfeld der Exekutive in den Ländern der nördlichen Hemisphäre etabliert hat, widmet sich im wesentlichen zwei Aufgabenbereichen: Zum einen befaßt sie sich mit der zukunftsorientierten Lenkung der räumlichen Ordnung nach sachlogischen und politischen Kriterien, zum anderen geht es ihr um die problemorientierte Reorganisation von Bereichen, in denen die Entwicklung zu dysfunktionalen räumlichen Strukturen geführt hat⁴.

Historisch betrachtet ist räumliche Planung aus dem erstgenannten Aufgabenbereich entstanden. Dieser war anfangs auf die statischen, engumrissenen Zielfunktionen einer Bürokratie wilhelminischer Prägung eingeschränkt. Fluchtlinienpläne, Gestaltungs- und Bauvorschriften blieben in ihrer Regelwirkung im Rahmen dessen, was für Repräsentanz und Sicherung politischer Macht und die Aufrechterhaltung von Recht und Ordnung erforderlich war⁵; im übrigen blieb die räumliche Entwicklung dem Mechanismus des Marktes überlassen. In dem Maße jedoch, in dem Verwaltung sich zunehmend regulierend als "Leistungsverwaltung" der Bereiche annimmt, in denen die quasi naturwüchsige Entwicklung zu Folgeproblemen und Entwicklungsempässen geführt hatte, erweitert sich das Aktionsfeld planender Verwaltung⁶. Der damit verbundene Aufgaben- und Komplexitätszuwachs ist jedoch auf der anderen Seite von einem Mangel an Steuerkapazität⁷ und einem Schwinden der Legitimationsbasis⁸ begleitet, die versucht wird auszugleichen a) durch eine Verfeinerung der Planungsmethoden und -techniken⁹ und b) durch die Einführung neuer Formen der Beteiligung der unorganisierten Öffentlichkeit im Planungsverfahren¹⁰.

Hinzu kommt, daß in dem Maße, in dem Planung zum zentralen Aufgabengebiet der Verwaltung wird, an die Stelle normativer Handlungsmaximen die flexible Erfüllung von Funktionen tritt: Bürokratische Rationalität ist heute auf Zwecke ausgerichtet, "die nicht normativ gesetzt, sondern wandelbar sind und zumeist als eine Folge von Systemstörungen an den Staatsapparat herangetragen werden ..."¹¹.

Räumliche Planung, in dem hier angedeuteten Zusammenhang, ist in ihrem Funktionieren¹² auf folgende Bedingungen angewiesen:

In der Wahrnehmungsdimension bedarf sie der historisch eingeübten Fähigkeit, bestimmte Klassen von Problemen, die systemrelevant und innerhalb der Administration bearbeitbar sind, zu erkennen und zu definieren (Reduktion von Komplexität auf ein verarbeitbares Maß). Räumliche Planung in Industrieländern bezieht sich dabei auf eine Situation, die von stagnierender Bevölkerungsentwicklung, hoher Produktivität, hohem Konsumniveau und einer zunehmenden räumlichen Funktionalisierung gekennzeichnet ist. In der Problembeschreibung und -abgrenzung ist Planung angewiesen auf die institutionalisierte Zulieferung quantitativer und operationaler Daten und Informationen.

In der Zieldimension bedarf räumliche Planung eines historisch eingeübten Musters der Konsensbildung zur Abarbeitung konfligierender Interessen. Dabei geht es um die Einholung von Zustimmung verschiedener Gruppen der organisierten Öffentlichkeit, einer Vielzahl staatlicher und privater Institutionen und um die Beteiligung der unorganisierten Öffentlichkeit in eigens dafür geschaffenen Verfahren. Es ist ein wichtiges Merkmal des Prozesses der Konsensbildung, daß sich Zielstrukturen aktualisieren, die zunächst widersprüchlich sind und erst im Verlauf von Planung und Implementation durch die verfahrensinterne Abarbeitung die notwendige Konsistenz erhalten¹³.

In der Handlungsdimension schließlich bedarf Planung der Verfügung über bestimmte rechtliche, finanzielle und organisatorische Instrumente zur Implementierung notwendig erachteter Maßnahmen. Entsprechend der hierarchischen Gliederung der Exekutive findet auch räumliche Planung auf verschiedenen Stufen statt, wobei der lokalen Ebene eine besondere Bedeutung als Planungs-, Entscheidungs- und Investitionsträger zukommt¹⁴.

2. DAS PROBLEMFELD: STADTSTRUKTUR UND STADTENTWICKLUNG IM KATHMANDUTAL

Die drei Städte des Kathmandutals (Kathmandu: 150 000 EW, Patan 59 000 EW, Bhaktapur 40 000 EW) verdanken ihre Entstehung der besonderen geographischen Lage des Tals¹⁵; unwegsame Gebirgszüge stellen einen natürlichen Schutz gegen politisch-militärische und kulturelle Auseinandersetzungen auf dem indischen Subkontinent dar, günstige klimatische und topografische Bedingungen erlaubten die Intensivierung der Landwirtschaft (zwei Ernten im Jahr), die notwendig war, um im begrenzten Raum des Tales (ca. 25 x 20 km) drei Städte zu tragen; schließlich sicherte die Kontrolle über drei wichtige Handelsrouten nach Tibet¹⁶ eine Monopolstellung im Handel und unterstützte die Entwicklung einer eigenständigen handwerklichen Produktion und Kunst.

Die Geschichte dieser Städte begann mit der Etablierung hinduistischer Sozial- und Stadtsysteme durch die im Gefolge der islamischen Invasion aus Nordindien verdrängten Mallas im 13. Jahrhundert und erlebte bis zum 18. Jahrhundert eine Blütezeit. Es folgten die schrittweise Auflösung ihrer räumlichen und sozialen Identität und die Überformung traditioneller Strukturen mit neueren Mustern der Raumnutzung und Stadtgestaltung. Die wichtigsten Stationen dieses Prozesses sollen kurz markiert werden, weniger aus historischem Interesse, sondern weil Elemente der verschiedenen Epochen nebeneinander die heutige physische, soziale und ökonomische Wirklichkeit der Städte und damit den Gegenstand jeglicher Stadtplanung im Kathmandutal konstituieren.

Die Städte der Malla-Könige stehen in der Tradition der großen asiatischen Stadtkulturen. Ihre politische Form kam der von Wittfogel beschriebenen "asiatischen Despotie" nahe¹⁷, ihre ökonomische Funktion entsprach dem Typus der Weberschen "Konsumentenstadt"¹⁸. In diesen "archaisch-ritualistischen Herrschaftsstädten"¹⁹ bezog der Gottkönig und Herrscher seine Legitimation aus der "Verwirklichung" metaphysischer und mythischer Deutungen der Realität. Er bzw. das Priestertum brachte die Stadt in die notwendige kosmische Ordnung, einer Projektion der hinduistischen Vorstellung kosmischer Struktur auf den Raum. Die Anwendung der komplizierten und detaillierten Vorschriften, wie sie z. B. in dem altindischen Lehrbuch zur Architektur Manasara niedergelegt sind, vollzog sich aber eher symbolisch-strukturell als räumlich-exakt: vorhandene topografische Gegebenheiten und Siedlungselemente wurden in den Entwurf übernommen (Dörfer, Klöster, Handelsstraße). So entstand jede drei newarischen Städte des Kathmandutals nach anderem Muster²⁰.

Im Fall Kathmandu wurde einem bereits vorhandenen System von Straßen und Siedlungskernen ein orthogonales, nach den Himmelsrichtungen orientiertes Straßenraster überlagert, das heute noch den Stadtplan der Altstadt Kathmandu im wesentlichen bestimmt²¹. Charakteristisch ist die Integration der alten Handelsstraße nach Sankhu und weiter nach Tibet, die als systemfremde Diagonale das rechtwinklige Straßenraster durchschneidet. Die Mallas brachten der newarischen Stammbevölkerung des Kathmandutals jedoch auch eine rigorose Sozialgesetzgebung, die den professionellen und sozio-religiösen Standort auch der buddhistischen Newars gemäß der hinduistischen Kastenhierarchie genau festlegte. Die räumliche Verteilung der Kasten folgte einem konzentrischen, hierarchischen Modell entsprechend dem sozioreligiösen Status der Stadtbewohner²². Zentrum der Stadtanlage sind am Schnittpunkt mit der Handelsstraße Palast und Haupttempel. Die Integration der in streng endogame, berufsgebundene Kasten fraktionierten Gesellschaft wurde geleistet

- horizontal durch die Guthis, der Sozialorganisation kastengleicher Newars, die neben vielen anderen Aufgaben auch die Unterhaltung lokaler Gemeinschaftseinrichtungen wahrnahmen²³;

- vertikal durch eine Vielzahl von Stadtfesten und -ritualen²⁴, die den physischen und metaphysischen Zusammenhalt der Stadt als kosmischer Ordnung für jeden Stadtbewohner erfahrbar machten.

"Integrationsriten", wie Wagenfeste und Prozessionen, zogen sämtliche Gruppen im Rahmen einer kollektiven Aufgabe zu umfangreichen und differenzierten Leistungen heran, die wesentliche Teile des erwirtschafteten Mehrprodukts der Stadtgemeinschaft absorbierten. Staterwerb, durch Geburt ohnehin begrenzt, war nur kollektiv vermittelt möglich, durch Spenden und besondere Leistungen innerhalb der Guthis. Die symbolische Interpretation der gesellschaftlichen und baulichen Realität gemäß dem herrschaftslegitimierenden "Weltentwurf" bestimmte bis ins Detail das individuelle und (groß-)familiale Leben. Sie garantierte Loyalität und unterband individuelles Selbstbewußtsein und Entfaltungs- und Repräsentationsbedürfnis. Räumliche Entsprechung dieser geschlossenen Ordnung war das Vorhandensein einer symbolischen Stadtgrenze, außerhalb der nur die Unberührbaren und Dämonen hausten und die die Schwelle vom ungeordneten Chaos zur metaphysischen und gleichzeitig funktionalen Ordnung der Stadt markierte²⁵.

Der allmähliche Niedergang der Stadtkulturen fällt mit der Geburt des Staates Nepal zusammen. Die Unterwerfung der drei Stadtkönigreiche 1769 durch die Gurkhas setzte den baulichen und ökonomischen Zerfall der Stadtkulturen in Gang. Die Desintegration politischer Macht aus dem lokalen Beziehungsgefüge führte zwar nicht zum sofortigen Zusammenbruch, aber der Motor der bisherigen Entwicklung, nämlich der Konsum von Stadtkönig, Priestertum und Beamenschaft verlor seine Bedeutung für die Stadtentwicklung. Politische Macht und Administration siedelten sich "außerhalb" der Stadtkultur als Symbol nationaler Integration an. Kathmandu wurde zur Hauptstadt. Nach einer innenpolitisch labilen Zeit von Intrigen und blutigen Fehden zwischen den herrschenden Clans, die in der faktischen Entmachtung des Königs gipfelte, setzte sich der Funktionswandel politischer Herrschaft auch im Erscheinungsbild der Stadt durch. Der ab 1846 herrschende Rana-Clan umgab die Stadt im Osten mit einem Ring weißer Stuckpaläste, die als groteske Replikationen britisch-indischen Kolonialpoms und des Fin-de-Siècle in Europa, in Größe und Ausstattung abgestuft nach genealogischer Nähe des Erbauers zum Maharaja, produktivstes Reisland vor den Toren der Stadt besetzten. In dieser Zeit der "inneren Kolonisierung" führte die rücksichtslose Ausbeutung aller verfügbaren Ressourcen zum Zwecke eines gigantischen, an westlich-feudalem Lebensstil orientierten Luxuskonsums des herrschenden Clans zur ökonomischen Austrocknung der Stadtgesellschaft. In dem Maße, in dem dem lokalen Wirtschaftskreislauf der Stadt der erwirtschaftete Überschuß entzogen und auf dem europäischen Markt für Luxusgüter ausgegeben wurde, begann auch die physische Struktur zu zerfallen. Die Städte verbauerten. Durch die konsequente Isolierungspolitik der Ranas blieben die Stadtkulturen aber in ihren zugrunde-

liegenden Wertmustern und Organisationsformen erhalten und retteten so die räumlichen und sozialen Grundelemente vorneuzeitlichen, asiatischen Städtewesens ins 20. Jahrhundert.

Als der König der Schah-Dynastie 1951 mit der Hilfe Indiens und der Unterstützung im Exil lebender Intellektueller wieder an die Macht kommt, ändert sich - von einem kurzen demokratischen Zwischenspiel²⁶ abgesehen - wenig am politisch-administrativen System. Ämter in der auf Macht- und Steuersicherung eingespielten und in straffer Hierarchie aufgebauten zentralistischen Verwaktung werden nach wie vor innerhalb der Aristokratie vergeben²⁷. Nach wie vor besetzen auch Mitglieder der Rana-Familie, mit der das Königshaus inzwischen verschwägert ist, Schlüsselpositionen insbesondere des Militärs. Als eine, Nepal angemessene, Form der Willensbildung wird 1955 das parteilose Panchayat-System etabliert, eine Art Rätssystem, dessen demokratischer Gehalt schon aufgrund einer jahrhundertlang eingespielten politischen Apathie der Masse der landlosen oder verschuldeten Subsistenzbauern und angesichts der enormen Kommunikationsprobleme im ethnisch heterogenen und kaum erschlossenen Bergland von vornherein fraglich war. Grundsätzlich neu ist jedoch der Anschluß des Landes an die Ökumene:

- auf politischer Ebene durch Aufnahme in die UN, die Übernahme von Modernisierungs- und Entwicklungsstrategien und damit verbunden die Annahme eines wachsenden internationalen Berater- und Expertenstabes;
- auf wirtschaftlicher Ebene durch den Anschluß an den Weltmarkt, für den in Nepal in Anbetracht kaum abbaufähiger Bodenschätze oder konkurrenzfähiger Rohstoffe die Natur und Kultur des Landes selber zur devisaerbringenden Ware werden (Tourismus);
- auf kultureller Ebene durch die Übernahme westlicher Konsum- und Verhaltensnormen, wie sie ein zunehmender Strom von Touristen und ausländischen Beratern demonstriert.

Waren während der Rana-Zeit die Stadtkulturen durch die nationale Isolierung ihrem Wesen nach unangetastet geblieben, so verändert sich ihre Struktur jetzt tiefgreifend²⁸: Die ökonomische Polarisierung der Stadtgesellschaft Kathmandu in Gruppen mit unterschiedlichem Zugang zum auslands- bzw. ausländerorientierten Markt spaltet die traditionelle Kastenskala in zwei Blöcke.

1. Der mit der Etablierung des neuen Marktes verbundene allgemeine Preisanstieg führt zur tendenziellen Verarmung und Marginalisierung traditioneller Handwerker- und Dienstleistungskasten, die weiterhin auf den lokalen Bedarf hin orientiert sind. Ihre Wohnstandorte liegen von jeher in einem Streifen am südlichen und westlichen Rand der Altstadt. So lassen sich denn auch dort die baulichen Folgen dieses Prozesses im rapiden Verfall und der Verslumung ehemals intakter Bausubstanz beobachten. Der

Verfall der ohnehin spärlichen Infrastruktur bei den vorhandenen Einwohnerdichten bis zu 1000 Personen pro ha führt zu hygienischen Verhältnissen, die die Stadt im Ganzen gefährden.

2. Auf der anderen Seite setzt in standortgünstigeren, weil attraktiveren Lagen²⁹, eine Nutzungsverschiebung gemäß dem bei uns bekannten Nutzungs-Bodenpreismechanismus zugunsten des profitableren, tourismus-orientierten Handels und der entsprechenden Dienstleistungen ein. Hier findet auch eine privat getragene "Modernisierung" statt, indem auf dem vorhandenen kleinteiligen Grundstücksraster Neubauten errichtet werden, die sich begreiflicherweise nicht mehr den homogenen Gestaltkriterien der alten Straßenzüge fügen.

Außerhalb des alten Stadtkerns läßt sich in Rana-Palästen oder neuen Großbauten die Administration und der tourismusorientierte Tertiärsektor nieder. Die verbleibenden Freiflächen fallen der chaotischen und spekulativen Zersiedlung durch freistehende Bungalows zum Opfer, deren Erbauer sich aus feudalen Grundbesitzern und Angehörigen einer neuen, dünnen, ökonomisch potenten "Mittelschicht" aus Gesamtnepal rekrutieren³⁰. Die flächenintensive Zersiedlung fördert und verlangt den Ausbau einer aufwendigen und auf den privaten Pkw-Verkehr ausgerichteten Verkehrsinfrastruktur.

Eine in der Zielsetzung wie auch immer ausgerichtete Stadtplanung zur Steuerung räumlicher Aspekte des Entwicklungsprozesses sieht sich heute in Nepal einer Situation gegenüber, die durch die aktuelle Präsenz unterschiedlicher gesellschaftlicher Subsysteme und deren räumlichem Substrat gekennzeichnet ist. Die relevanten Subsysteme lassen sich - stark vereinfacht - als historische Produkte der skizzierten Entwicklungsstationen charakterisieren:

1. Als Relikt der Malla-Stadtkultur steht heute die physische Struktur einer Altstadt, die teils in ihrer ehemals hochentwickelten und prachtvollen Bau-substanz verrottet, teils durch modernere Bauten ersetzt wurde. Ihr entspricht eine zwar verarmte und in ihren Funktionen beschnittene, aber immer noch lebendige, weil von der räumlich und sozial immobilen newarischen Stadtbevölkerung getragene differenzierte soziale und religiöse Organisation.
2. Die Relikte der Rana-Zeit werden für die Planung relevant vor allem in der bürokratischen Struktur des Systems, in das Planung wirkungsvoll zu integrieren bisher im wesentlichen gescheitert ist. Die weißen Paläste, als die baulichen Hüllen dieser Zeit, sind längst von den Bewohnern verlassen, die ihren Reichtum kapitalisiert und ins Ausland transferiert haben. Ihre Erhaltung ist im wesentlichen eine Frage des Denkmalschutzes.
3. Das "moderne" Nepal griff schließlich die ökonomische und vor allem die soziokulturelle Basis der alten Stadtkultur an. Es brachte der Stadt Kath-

mandu eine Funktionalisierung städtischer Teilräume, die Verslumung weiter Bereiche und erlaubte einer neuen und alten Elite die angemessene Selbstrepräsentation im Weichbild der Stadt. Die Planer setzten auf den Tourismus als entwicklungsrelevantes Potential, ein Phänomen, auf das noch einzugehen sein wird.

3. ALLGEMEINE RESTRIKTIONEN DER ADMINISTRATIVEN KULTUR

Die geläufige Vorstellung von Stadtplanung als Teil der Exekutive basiert auf dem Vorhandensein eines bestimmten Maßes an Entscheidungs-, Problemverarbeitungs- und Kontrollkapazität in der Verwaltung, Voraussetzungen, die im Falle Nepal kaum gegeben sind³¹. Das Rezept der hundertjährigen Rana-Herrschaft war das der Vergabe aller einflußreichen Posten in der straff hierarchisierten Verwaltung an Familienmitglieder. Verfehlungen gegen die bedingungslos geforderte Loyalität wurden bis in die siebte Generation geahndet. Beamte, die unter dem Damoklesschwert solcher Bedingungen lebten, entwickelten eine persönliche Handlungsstrategie, die jedes Engagement als möglichen Auslöser harter Sanktionen peinlichst vermied. Entscheidungen waren in diesem System, dessen Funktion sich auf die reibungslose Sicherung der Steuern für eine Staatskasse, die identisch mit der Familienkasse der Ranas war, und auf Dienstleistungen für den Luxuskonsum der Aristokratie beschränkte, ohnehin zentralisiert.

Die wesentlichen Strukturmerkmale des administrativen Systems blieben nach dem Machtwechsel von 1951 erhalten, trotz der zunehmenden allgemeinen Erkenntnis, daß eine grundlegende Reform der Verwaltung eine der Hauptprämissen für die geplante Entwicklung des Landes ist³². Kriterien einer Karriere in der Verwaltung sind nach wie vor weniger fachliche Leistung, als Herkunft und persönliche Beziehungen. Das traditionelle "Jajmani-Prinzip" gegenseitiger Verpflichtung, als die nepalesische Variante von Nepotismus und Korruption, bestimmt den Handlungsalltag der Verwaltung³³. Sich dennoch entwickelndes Engagement - möglicherweise durch ausländische Berater - läuft leer im zentralisierten Entscheidungssystem, das die Effizienz einer Abteilung von der Kompetenz seiner Spitze abhängig macht. Vergegenwärtigt man sich die Rekrutierungsmechanismen für die Entscheidungspositionen, so wird die praktische Folgenlosigkeit vieler gutgemeinter Projektansätze verständlich. Amtsinterne Kommunikation beschränkt sich vertikal auf die Weiterleitung von Befehlen. Erbe der Rana-Zeit ist auch die enorme Verantwortungsfucht, die gerade einer handlungsorientierten Disziplin wie der Planung jeglichen Impetus raubt³⁴.

Die Organisationsprinzipien der Verwaltung sind in Nepal, wie in anderen Ländern der Dritten Welt, widersprüchlich: Formal folgt Verwaltung dem Leistungsanspruch westlicher Bürokraten; real funktioniert sie nach den tradierten zentralistisch-feudalen Spielregeln, die das politische mit dem administrativen System kurzschließen.

4. DIE INSTITUTIONALISIERUNG DER STADTPLANUNG ODER DIE ROLLE DER EXPERTEN³⁵

Bauliche Struktur als Gegenstand administrativer Tätigkeit ist in Nepal nichts vollständig Neues. Bereits die Instandhaltung der zahllosen Paläste des herrschenden Clans während der Rana-Zeit erforderte die Einrichtung eines "Repair Office", dessen Aufgabe die Reparatur- und Unterhaltung der baulichen Infrastruktur der Aristokratie war (Straßen, Brücken, Paläste). Unter anspruchsvollerem Namen, aber mit wenig geänderten Funktionen lebte diese Einrichtung auch nach dem Machtwechsel von 1951 noch eine Weile fort³⁶. Erst 1956 fand eine Spezialisierung in einzelne Teileinheiten innerhalb des "Ministry of Works and Transportation" statt, die in der Einrichtung eigener Abteilungen für Hochbau, Straßenbau und zivile Luftfahrt ihren Niederschlag fand. Der Hintergrund dieser Differenzierung war jedoch weniger sachliche Notwendigkeit auf der Ebene der Verwaltungsaufgaben, als die von außen herangetragene Forderung nach abgrenzbaren Kompetenzen für eine sektoral projektierte ausländische und internationale Hilfe.

a) 1962 bis 1966: Die Startphase

Die eigentliche Geburtsstunde moderner Stadtplanung in der zentralen Verwaltung schlug freilich erst 1962 mit der Ankunft der ersten UN-Experten und der Einrichtung des "Town Planning Office", Arbeitsplatz für die ersten professionellen Architekten Nepals, die soeben von ihrem Studium im Ausland zurückgekehrt waren. Charakteristisch für das Selbstverständnis und die Abgrenzung des Aufgabenfeldes dieser Startphase der Stadtplanung war, daß sich ihre Einrichtung nicht aus einem wie auch immer identifizierten akuten Problemdruck bzw. einer daraus erkannten Planungsnotwendigkeit ableitete, sondern aus den allgemeinen und diffusen Zielen der Modernisierung und Entwicklung, deren Gehalt weniger inhaltlich als normativ verstanden wurde; Planung war in diesem Zusammenhang eher Symbol der "modernen" Ära, die 1951 angebrochen war, als echtes Mittel zur Entwicklungssteuerung³⁷. Nur so erklärt sich der eigentümlich beschauliche Tenor, der den Arbeitsberichten der ersten

Generation von UN-Beratern unterliegt, die die Notwendigkeit von Stadtplanung paternalistisch mit dem erwarteten gesellschaftlichen Wandel in Richtung auf die Übernahme westlicher ökonomischer, sozialer und räumlicher Muster begründeten. Die häufig betonte Chance, die räumliche Entwicklung aufgrund des bisher geringen Veränderungsdrucks von vornherein planerisch in den Griff zu bekommen, bestand nur theoretisch. Sowohl die Restriktionen im bürokratischen System als auch die Fixierung auf den Mythos einer am westlichen Vorbild orientierten Entwicklung, die durch die Inanspruchnahme externer Hilfe garantiert schien, verhinderten die Reflexion der eigenen Problemsituation und Ressourcen und damit die rechtzeitige Ableitung adäquater Entwicklungskriterien. Der Stadtplanung in Nepal fehlte daher bereits in der Startphase eine Problem- und Handlungsdimension. Als primär akademische Übung schuf sie sich zunächst die personellen, institutionellen, rechtlichen und materiellen Requisiten³⁸, in Vorbereitung auf die anstehenden Aufgaben.

b) 1966 bis 1972: Die Plan-Herstellung

Wurde das Ergebnis der ersten Phase auch von den Akteuren selbst eher als Beispiel für Inhalt und Aufstellungsverfahren für einen Plan verstanden und beschränkte dieser sich auch nur auf Teile des in genauen Karten ohnehin nicht erfaßten Kathmandutales³⁹, so galt die zweite Phase der Expertentätigkeit der Erarbeitung eines umfassenden räumlichen Entwicklungsplans für das Tal. Das Ergebnis bestand in einem umfangreichen veröffentlichten Planwerk⁴⁰, das weit über die Produktion von Basiskarten hinausging und dessen beachtenswerte Leistung vor allem in der Koordination einer Vielzahl verschiedenster Stellen und Institutionen und in der Zusammenfassung und Erhebung verstreuter planungsrelevanter Informationen bestand. Versagt blieb diesem Plan freilich die formelle Anerkennung durch die Regierung bzw. den Monarchen, da er sich in eben dem, was professionell machbar war, erschöpfte: nämlich breit angelegter Analyse und Perspektive. Es fehlte der Bezug auf die Wahrnehmungswelt des Nepali, es fehlte der Implementationsbezug, der Bezug auf die realen Probleme und auf vorhandene und mögliche Ressourcen zur Durchsetzung der Planziele. So blieb auch das Ergebnis dieser Phase als Reputationsobjekt professioneller Stadt- und Regionalplanung auf der Ebene der "symbolischen Geste", währenddessen sich die nepalischen Städte - nicht nur diejenigen im Kathmandutal, sondern vor allem auch die im Terai - rapide veränderten. Als Ausgleich, so möchte man meinen, für den Mangel an Implementationsbezug im Plan, wendeten sich die Experten einem Bereich zu, in dem, freilich unter ganz anderen Prämissen, mehr Aussicht auf Durchsetzung vorhanden zu sein schien: der Erhaltung des materiellen Erbes aus der Vergangenheit: die Stadt als lebendiges Museum wurde entdeckt. Das bescheidene "Town Planning Office" hatte sich unterdessen, seit Mai 1969, zum respektablen "Department of

Housing and Physical Planning" entwickelt, das die personellen und organisatorischen Voraussetzungen für eine "Nepalisierung" der Planung schuf.

c) 1972 bis 1974: Das nationale Engagement

Als 1972 der Thronfolger Birendra Staatsoberhaupt wird, erfährt räumliche Planung in Nepal zum erstenmal auch politische Anerkennung. Erstmals rücken regionale Disparitäten und damit echte Probleme ins Bewußtsein der Planer⁴¹. Mit dem politischen Ziel der nationalen Integration des ethnisch und geographisch heterogenen Territoriums wird das Land von Westen nach Osten in vier Entwicklungsregionen mit je einem Zentrum im Bergland eingeteilt⁴². Die regionalen Zentren sollten Funktionen der Administration erfüllen, zur Diffusion von Bildung und zur Pflege regionaler Identität beitragen. Daß das Konzept im Widerspruch zur Logik des zentralisierten politisch-administrativen Systems stand⁴³, hinderte nicht daran, die nötigen Ressourcen zu mobilisieren. Es soll den Erfolgen und Mißerfolgen dieser Strategie hier nicht weiter nachgegangen werden, wichtig im vorliegenden Zusammenhang erscheint vielmehr, daß räumliche Planung und insbesondere Stadtplanung durch die "Nationalisierung" der Idee einen neuen und entscheidenden Aufschwung erhielt. Er fiel bezeichnenderweise in eine Zeit, in der externe Beratung am schwächsten seit der Existenz von Planung in Nepal vertreten war. Zum erstenmal wurde erkannt, daß räumliche Planung mit der Problemebene verknüpft werden kann. Freilich fehlte es auch weiterhin an Kenntnis über Mechanismen zur Implementation und über die sozio-kulturellen und sozio-ökonomischen Implikationen oder allgemein: an substantieller Verbindung zwischen Plan und Wirklichkeit. Immerhin wurden innerhalb des Department of Housing and Physical Planning in der Folge eigene Planungsteams gegründet, deren vom König erteilte Aufgabe es war, "Physical Plans"⁴⁴ für die jeweiligen Zentren der Regionen zu erstellen⁴⁵. Ein auf die Bedingungen der Regionalzentren der peripheren Regionen zugeschnittenes und gegenüber der Gesetzgebung von 1963 verbessertes Planungsrecht lieferte die Grundlage für die formale Einbindung der Planung in Politik und Verwaltung⁴⁶. Stadtplanung für Städte außerhalb des Kathmandutals entwickelte sich so unter dem eher indirekten Einfluß der Experten und wurde von Anfang an als Aufgabe nepalesischer Planer praktiziert.

d) 1974 bis 1976: Die Verwissenschaftlichung der Planung

Hatte im vorangehenden Zeitabschnitt Stadtplanung erstmals auch in den Köpfen der nepalesischen Bürokratie als probates Mittel regionaler Entwicklungspolitik Eingang gefunden, so wurde in einem 1974 anlaufenden Projekt der UNO die bisherige Praxis erneut verunsichert. In Anbetracht des erreichten Status

der Disziplin war man überein gekommen, daß "further United Nations co-operation on the broad scope of allembacing physical planning will no longer be needed. However, experts with specifically defined tasks (...) either as resident experts or as short term consultants together with an extended fellowship program are proposed". Was folgte, war die Entsendung von sechs Spezialisten⁴⁷ als Experten im Rahmen eines UN-Projektes, das, anspruchsvoll, nicht weniger als das gesamte Spektrum der Planungs- und Entwicklungsaufgaben des Departments umfaßte. Es ist wert, sich die ehrgeizigen Ziele des Projektes zu vergegenwärtigen: Globalziel des Projektes war es, die Kapazität der Abteilung für räumliche Planung im Department langfristig zu stärken. Im einzelnen wurden folgende Aufgaben genannt:

1. Bewertung und Ergänzung des bisherigen Flächennutzungsplanes für das Kathmandutal (Fassung 1974);
2. Erarbeitung ähnlicher Pläne für die anderen wichtigen Städte des Landes;
3. Verkehrs- und Landschaftsplanung für das Kathmandutal;
4. Analyse der bisherigen Pläne bezüglich Bodenwert und Bodenpreisentwicklung;
5. Aufstellung eines Finanzierungsplans für die Stadtentwicklung und Vorschläge für ein Besteuerungssystem;
6. Erarbeitung von Vorschlägen für Maßnahmen zur Erhaltung historisch wertvoller Bausubstanz und damit zusammenhängend die Förderung des Tourismus;
7. Sammlung aller relevanten Daten und Dokumente;
8. Ausbildungsprogramm für Mitglieder des Departments.

Die Arbeit der Experten wurde erschwert durch die vagen Aussagen des Arbeitsprogramms, durch eine schlechte Vorbereitung seitens der UN⁴⁸, durch den kurzen Aufenthalt⁴⁹ und die mangelnde Koordination zwischen den Mitgliedern des Teams, Gründe, die für sich alleine genommen schon ausreichen, um den Erfolg der Mission in Frage zu stellen. Entscheidend für den Mißerfolg des Projektes wurde jedoch, daß sich die Experten angesichts der restriktiven Umstände auf eine paternalistisch-akademische Jobinterpretation zurückzogen und damit an den wirklichen Engpässen nepalesischer Stadtplanung insgesamt vorbeigingen - sowohl auf der Ebene der politisch-administrativen Kultur, in die Planung eingebettet ist, als auch auf der Ebene der realen Defizite der zunehmend konkurrierenden und konfligierenden Raumsprüchen unterworfenen Stadtentwicklung. Aus einer einseitigen technischen Einschätzung der Mängel bisheriger Planung wurde die Forderung nach Verwissenschaftlichung abgeleitet⁵⁰. In der Ausblendung der wirklichen Engpässe räumlicher Planung in Nepal exerzierten die Experten auf der "technokratischen" Insel" des Departments ein Stück methodisch rigoroser Planungs- und Analysetechniken vor⁵¹, das auch an den Ausbildungsdefiziten der nepalesischen Planer vorbeiging: nämlich ihr an den Universitäten der Industrieländer

erworbenes Wissen zu beziehen auf die Situation im eigenen Land. Die im Ökonomischen, Sozialen und im Räumlichen zu beobachtende Dualität findet ihre Entsprechung in der Widersprüchlichkeit des Planungsverständnisses der professionellen Planer. Einerseits bewegen sie sich in ihrem Lebensalltag im tradierten sozio-kulturellen System⁵², andererseits wird von ihnen, als den professionellen Planern der Verwaltung, die Anwendung eines Wissens erwartet, das einem anderen kulturellen Zusammenhang entstammt. Insbesondere ist ihnen der Blick verstellt auf Probleme und Problemlösungspotentiale, die sich dem Wahrnehmungsraster quantitativer und auf technische Merkmale reduzierter Diagnose entziehen und ihrem "privaten" Erfahrungsfeld angehören. Die Rolle der Experten war in diesem Zusammenhang deshalb von großer Bedeutung, weil ihr Verständnis der Disziplin die Aufgabeninterpretation der Stadtplaner Nepals auf Jahre hinaus festlegte.

Das materielle Ergebnis der ersten Phase des "Project Urban Planning" bestand in der Konzipierung und teilweisen Durchführung einer ganzen Reihe von Analysen und Bestandsaufnahmen zu den Aspekten Verkehr, Wohnungsbestand, parzellenweise (!) Bodennutzung im gesamten Kathmandutal, Tourismus usw. Ursprünglich in zwei Abschnitten bis 1976 geplant, fand die zweite für 1975/76 geplante Phase wegen der offenkundig werdenden Problematik des Programms nicht mehr statt.

e) 1974 bis 1978: Stagnation und neuer Impuls

Mit dem Abzug der UN-Experten, deren detaillierte Bestandsaufnahme zum Teil noch in eigener Regie zu Ende geführt wurde, setzten Zweifel an der Wertbarkeit des Experten-Outputs für die Planung im Kathmandutal ein. Das Lehrstück der UN-Experten führte jedoch nicht zur notwendigen (Neu-)Orientierung auf die realen Probleme und einen stärkeren Ressourcen- und Durchsetzungsbezug. Vielmehr wird formal das Vokabular und inhaltlich die einseitige Orientierung auf den Tourismus aus den konzeptionellen Vorstellungen der UN-Experten übernommen. Die knappen eigenen Ressourcen werden auf die Herrichtung touristisch attraktiver Bereiche der Stadt konzentriert.

Organisatorisch hatte Planung nunmehr einen festen Platz in der Administration gefunden. Inhaltlich konzentrierte sich das Engagement im Department in der Folgezeit wieder stärker auf die regionalen Entwicklungszentren, deren Ausbau im nationalen Interesse stand. Erst 1976 wird der entsprechende Flächennutzungsplan für das Kathmandutal genehmigt; gleichzeitig wird auch das "Kathmandu Valley Town Planning Team" (KVTP) als zentraler Planungsstab im Ministerium und die noch zu behandelnde Organisationsform der Planung im Kathmandutal legal konstituiert.

Ende 1974 war im Rahmen deutscher Entwicklungshilfe auch das "Bhaktapur Development Project" angelaufen, das aus dem Restaurierungsprojekt für das Pujahari-Math, einem Priesterhaus in Bhaktapur, hervorgegangen war⁵³. Der Output dieses Projektes bildete fortan die inhaltliche Leitlinie für räumliche Planung im Kathmandutal innerhalb des Departments. Damit hatte das Bhaktapur-Projekt, ob gewollt oder nicht, die Funktion des abgebrochenen UN-Engagements übernommen.

Aus der ausschnitthaften Darstellung des Prozesses der Etablierung der Disziplin läßt sich resümieren, daß die kurze Geschichte der Stadtplanung in Nepal von einer doppelten Hypothek belastet war, die den effektiven Zugriff auf die realen Probleme und Veränderungsprozesse verhinderte: Zum einen verhinderte die Struktur des politisch-administrativen Systems, in das sie eingebaut war, die Entfaltung eines dem westlichen Muster von Rationalität entsprechenden Planungsprozesses; auf der anderen Seite verhinderte die eurozentrische Einseitigkeit ihrer Inhalte den Zugang zu den wirklichen Planungsproblemen.

5. ZUM STAND DER KUNST

Auf der Basis des "Town Development Plan Execution Act" von 1973 wird im April 1976 durch Beschluß des Kabinetts die heutige Organisationsform von Planung und Entscheidung für das Kathmandutal konstituiert. Danach liegt die Gesamtverantwortung für die räumliche Planung im Kathmandutal beim "Kathmandu Valley Town Development Board", ein Gremium, in dem unter Vorsitz des Transportministers alle Ministerien vertreten sind. Aufgrund der dadurch verursachten Distanz zu lokalen Problemen und Durchsetzungsbedingungen entspricht die Funktion des Boards eher der eines Meinungsmarkts an der Spitze der Bürokratie als der eines Entscheidungsorgans für die räumliche Planung der Region. Die sich auf der Bühne des Boards als wichtig herauskristallisierenden Entscheidungsvorschläge und Probleme, d.h. solche, die entweder von "nationalem Interesse" oder finanziell von Bedeutung sind oder die die Privilegien der herrschenden Familien tangieren, werden ohnehin auf der Ebene des Kabinetts in Absprache mit dem Monarchen entschieden.

Zuständig für die Durchführung der Maßnahmen und Projekte ist für den Distrikt Kathmandu das "Kathmandu Valley Town Development Project Implementation Committee Kathmandu". Analoge Einrichtungen existieren für Patan und Bhaktapur. Dieses Komitee schließlich bedient sich zur Wahrnehmung seiner Kontrollaufgabe des "Implementation Office", einer kleinen Stelle, die letzten Endes den direkten Kontakt mit der lokalen Ebene des Panchayat herstellt.

Der Aufbau des formalen Planungsapparates folgt in geradezu idealtypischer Weise den geschilderten Eigenheiten des nepalesischen Entscheidungs- und Verwaltungssystems. Das Hierarchieprinzip und die Tendenz, Verantwortung abzuschieben, wirken sich in diesem System so aus, daß über Projektvorschläge fast immer an der Spitze der nationalen Bürokratie entschieden wird. Die Trägheit des komplizierten Apparates ist der Grund für die große zeitliche Verzögerung notwendiger Entscheidungen. Verbunden mit den enormen Schwierigkeiten, die erforderlichen Mittel zu mobilisieren⁵⁴, lähmt sie die Problemerkennung und die Planungsarbeit in der dafür zuständigen Stelle des Ministeriums. Neben diesen allgemeinen, strukturbedingten Schwächen, soll auf zwei Aspekte besonders hingewiesen werden:

1. Die inhaltliche Planungsarbeit wird vom "Kathmandu Valley Town Planning Team" (KVTPT) geleistet, das als Teil des "Department of Housing, Building and Physical Planning" im "Ministry of Public Works and Transport" angesiedelt ist. Durch den Kurzschluß der direkten Zuordnung des Planungsteams zum Board leidet das KVTPT an einem chronischen Mangel an problembezogenen Projektideen. Die Betrachtung der Tätigkeitsschwerpunkte zeigt, daß die inhaltliche Funktion des Teams einerseits auf die "Verarbeitung" der Vorschläge der zahlreichen UN-Experten und neuerdings des Inputs aus dem Bhaktapur-Projekt beschränkt ist, zum anderen sich in der Ausarbeitung und Durchführung von "Verschönerungsprojekten", die vor allem die touristische Kulisse der Stadt Kathmandu verbessern sollen, erschöpft. Die erwähnte, systembedingte "Entfremdung" des nepalesischen professionellen Planers gegenüber seiner eigenen Gesellschaft trägt ein übriges dazu bei, daß Initiative zu problemorientierten und durchführbaren Projektvorschlägen im Planungsteam kaum zu erwarten ist. Eine kontinuierliche Arbeit ist aufgrund der periodischen Abwesenheit eines beträchtlichen Teils des Personals durch Stipendien im Ausland und anderweitigen Verpflichtungen kaum möglich.
2. Hatten die UN-Berater der ersten Stunde noch ein System vorgeschlagen, das die Implementation der Planungen den lokalen Panchayats übertrug, so spielen heute entsprechend der politischen Realität weder die Panchayats noch etwa eine der sozio-religiösen, räumlich identifizierbaren Organisationen der newarischen Stadtbevölkerung bei Problemdefinition, Konzeptualisierung oder Implementation eine erwähnenswerte Rolle. Es entspricht dies ganz der jahrhundertelangen Tradition, nach der der König zur Durchsetzung seiner Interessen immer nur auf die Unterstützung einer sehr dünnen Schicht von Priestern und Beamten und die Loyalität der landbesitzenden Aristokratie angewiesen war. Ähnlich wie das Prinzip der Gleichheit vor dem Gesetz in der Verfassung Nepals ein kulturfremdes Postulat ist⁵⁵, das der politische Alltag kaum einlösen kann, so scheitert auch das Prinzip der Planung am Widerspruch zwischen ihrem Anspruch auf zumindest technische

Rationalität und einer administrativen Kultur, die die Masse der Bevölkerung, und im Falle der Stadtplanung deren räumliche Lebens- und Organisationsform, bloß aus dem Blickwinkel ihrer eigenen Klasseninteressen sieht.

Bevor die dargestellten Zusammenhänge durch einige Beispiele konkreter Planung ergänzt werden sollen, muß noch auf eine andere Hauptschwierigkeit bei der Konzipierung einer konsistenten Stadtentwicklungspolitik hingewiesen werden: Sie besteht in Nepal in der starken Fremdbestimmung bei der Projektauswahl. Waren es anfangs noch 100 % des gesamten Entwicklungshaushaltes, der durch Auslandshilfe finanziert wurde, so beträgt ihr Anteil auch 1971 immer noch knapp 50 %⁵⁶. Es ist in dieser Situation nicht verwunderlich, daß einzelne Projekte untereinander nicht kompatibel sind, sind doch die Projektvereinbarungen Ergebnis eines "Bargainings" mit dem jeweiligen Geberland, dessen Ergebnis von aktuellen politischen Bedingungen geprägt ist. Bis jetzt hat Nepal diese Situation kaum zum eigenen Vorteil nutzen können. Der Bau der Ringstraße um Kathmandu-Patan ist ein handgreifliches Ergebnis eines solchen Prozesses. Obwohl sie eine der entscheidendsten Festlegungen zukünftiger Siedlungsentwicklung im Kathmandutal darstellt, trat sie für die Planer des Ministeriums und die UN-Berater völlig überraschend aus dem politischen Hintergrund. Eine sachliche Begründung der Notwendigkeit der aufwendigen Straße, die auch im Widerspruch mit allen bisher entwickelten Konzeptionen stand, wurde von keiner Stelle je gegeben. Ein UN-Experte bemerkte im September 1974 erstaunt: "The Ring Road was not only on the plan, it was in fact being implemented. As best as I was able to discover, there was nothing in the 1969 plan which recommended a 'ring road' for the future development of the metropolis of Kathmandu - but when I arrived, it had been purchased or otherwise acquired and miles upon miles of rough grading had been completed".

Seit 1976 liegt für das gesamte Kathmandutal ein Flächennutzungsplan vor. Die bei uns bekannte Funktion eines solchen Plans geht davon aus, daß die Implementierung durch private oder öffentliche Investitionen erfolgt, für die in weiteren Planstufen hinsichtlich Quantität und Qualität der realisierbaren Nutzung und möglicher Bauformen präzisere Feststellungen getroffen werden. Dem planerischen System entspricht ein System gesetzlicher Regelungen und formeller Verfahren, die zur Konsensbildung und "Rationalisierung" des Planinhaltes beitragen. Es entspricht diesem Modell, daß der Plan üblicherweise auf der lokalen Ebene von einer Gebietskörperschaft aufgestellt wird.

Unabhängig von inhaltlichen Kriterien ist zunächst grundsätzlich zu fragen, ob ein solcher Plantyp vom Ansatz her überhaupt geeignet ist, die Siedlungsentwicklung des Kathmandutales zu koordinieren und landschaftliche und bauliche Ressourcen des Kathmandutales zu schützen⁵⁷.

Tatsächlich setzt die Durchführung entsprechende Steuerungsmechanismen und ein funktionierendes Kontrollsystem räumlich relevanter Investitionen voraus. In Nepal fallen jedoch Entscheidungen über die wichtigen raumwirksamen Investitionen ohnehin in den Kreisen, die auch über entsprechende "direkte" Durchsetzungsmöglichkeiten verfügen. Im Zweifelsfall zieht nämlich die exekutive Gewalt des Plans gegenüber der exekutiven Gewalt privilegierter Interessen den Kürzeren. Durch diesen Kurzschluß ist die problemorientierte Abarbeitung von Konflikten im Aufstellungs-, aber vor allem im Durchsetzungsprozeß des Plans ausgeschaltet. Es stellt sich die Frage, wenn die herrschenden Interessengruppen über eigene Durchsetzungstrategien außerhalb des Planungsverfahrens verfügen, wer sonst als Klientel in Frage kommt. Hier ist vor allem jene wirtschaftlich privilegierte Gruppe zu nennen, die in der Lage ist, Häuser in den bevorzugten Gebieten mit spekulativ hohen Bodenpreisen zwischen Altstadt und Flughafen zu bauen. Die Chance der Eindämmung des exzessiven Landverbrauchs in diesen Bereichen wird jedoch schon materiell vertan, indem der Plan die gesamte Fläche innerhalb der Ringstraße zur Bebauung freigibt.

Die Frage reduziert sich somit darauf, ob die geschmäckerischen und tourismusorientierten Kriterien der den Plan ergänzenden "Landuse-Regulations" und "Design Standards" eine praktische Regelwirkung haben. Ihre Durchsetzung hängt vom Baugenehmigungsverfahren ab. Prinzipiell zuständig für Baugenehmigungen ist die lokale Stadtverwaltung (Nagar-Panchayat). Ihr obliegt die Kontrolle der formellen Bedingungen (Nachbaranhörung, Recht und Ordnung). Hier auf lokaler Ebene, wo die gewählten Vorstände der Quartiere eine wichtige Rolle spielen, funktioniert eine effektive Beseitigung von Konflikten nach den tradierten Beziehungs- und Kommunikationsmustern. Die Planungsorganisation von 1976 stellte jedoch neben diese Form der Genehmigung, nach der ca. 50 % der Bautätigkeit erfaßt wurden, die Prüfung von Bauanträgen bezüglich ihrer Vereinbarkeit mit den Inhalten der Stadtplanung und den Gestaltungsregeln. Die Sanktionen der damit befaßten Stelle ("Implementation Office") sind erheblich höher⁵⁸. Durch den Anschluß an die zentrale Weisungskette des "Kathmandu Valley Town Development Board" wurde auch die Verfilzung mit lokalen Interessen geringer. Angeblich wurden von dieser Stelle 95 % der genehmigungspflichtigen Bauvorhaben erfaßt⁵⁹. Die tatsächliche Realisierung der Bauten entzog sich freilich auch hier der Kontrollmöglichkeit. Die Auslagerung der Entscheidung über die Genehmigung von Bauten aus dem Panchayat führte jedoch zu soviel Konfliktstoff, daß das Verfahren bereits gegen Ende 1978 wieder an die Ortsbehörde zurückging. Die fachliche Qualifikation, mit graphischen Plänen als Modell der räumlichen Wirklichkeit umzugehen, liegt dort weithin nicht vor. Damit ist zunächst wieder alles beim alten.

Für den Altstadtbereich geben die bis ins bautechnische Detail gehenden Vorschriften der "Building Regulations" ein Beispiel für unangemessene minutiöse

Reglementierung, während im Großen der Prozeß der räumlichen Entwicklung ungesteuert bleibt⁶⁰. Die Regeln für Fassadengestaltung, Dachform und -neigung, Bepflanzung usw. spiegeln die Idee der "Erhaltung" und des Denkmalschutzes wider, eine Konzeption, die seit dem Expertenengagement der 60er Jahre der Planung für das Kathmandutal zugrunde liegt. Erhaltung des traditionellen Siedlungsbildes, Erhaltung qualitativ beachtlicher Einzelarchitekturen, Erhaltung des kulturellen Erbes, Erhaltung landschaftlicher Schönheiten usw., ein Katalog, der sich in das Stadtentwicklungsprogramm einer deutschen Mittelstadt mit altem Stadtkern nahtlos einfügen ließe. Der Unterschied besteht darin: die mittelalterlichen Baustrukturen Europas sind längst mit neuen Funktionen besetzt. Die äußere Hülle ist "Denkmal" geworden, in dem Sinne, daß ihnen der abstrakte Wert des Zeugnisses einer vergangenen Epoche beigegeben werden kann, während bauliche Strukturen im Kathmandutal den selbstverständlichen Rahmen lebendiger sozialer, religiöser und ökonomischer Aktivitäten von Gruppen und Individuen darstellen. Insofern kann der Newar zunächst weder etwas mit einer vom (auch dem religiösen) Gebrauchswert einer Stadt losgelösten Ästhetik, noch mit einer Idee des Denkmalschutzes, die historische Zustände bestimmter Epochen konservieren will, etwas anfangen.

Die Erhaltungsidee stand denn auch immer in einem anderen Zusammenhang: Denkmalschutz war und ist in Nepal nie anders denkbar, als in Verbindung mit der Entwicklung des Tourismus. Der Tourismus, der mit einem Anteil von 25 % an den Deviseneinkünften des Landes zum zweifelhaften Motor nicht nur der wirtschaftlichen Entwicklung Nepals geworden ist, war von Anfang an wesentlicher Bestandteil der räumlichen Planung für das gesamte Kathmandutal. Im Ausbau des Tourismus trifft sich das Erhaltungs- und Konservierungskonzept mit den Interessen der herrschenden Clans. Erinnert man sich in diesem Zusammenhang der Tatsache, daß die großen Hotels sich im Besitz der königlichen Familie, der Ranas oder in der Hand von ausländischem Kapital befinden, so wird die politische Dimension des zunächst nur als ethnozentrischer Ausrichtung der Planung identifizierbaren Sachverhaltes deutlich. In der Tendenz zur Musealisierung⁶¹ werden Tempelanlagen als ehemals praktisches und notwendiges Inventar der Stadt zu "places of interest" für Touristen; Stadtfeste werden zu Folklore. Die ehemals unmittelbare und lebendige Beziehung der Newars zu ihrer Stadt im ganzen und zur einzelnen Architektur, einer der entscheidenden Ansatzpunkte für eine von der Bevölkerung getragene räumliche Entwicklung der Stadt, wird distanzierter.

Beispielhaft für die einseitig am ökonomischen Nutzen orientierte Retraditionalisierung baulicher Strukturen ging das Bhaktapur-Projekt voran, indem es vorexerzierte, wie gestaltungsbewußte, "angepaßte" newarische Architektur und Stadtplanung auszusehen habe, die in Perfektion und Professionalismus den Vergleich mit deutschen Sanierungsprojekten nicht zu scheuen braucht.

Die Planer sind damit den Orientierungen der einheimischen Elite wieder um einen Schritt voraus: Eben noch darauf aus, ein Haus mit Flachdach, schön verputzt und freistehend im "Indian Style" zu besitzen, wird der Nepali in Bhaktapur des neuen traditionellen Stils gewahr, der seiner gerade erworbenen Vorstellung von Statusrepräsentation glatt zuwiderläuft. Das "Hase- und Igel-Spiel" der am westlichen Vorbild orientierten Modernisierung hat eine neue Variante erhalten. Den sichtbaren, aber durchaus fraglichen Erfolg⁶² verdankt dieses Projekt einer Existenz auf einer technokratischen und kulturellen "Insel"⁶³, die mit hohem finanziellem und organisatorischem Aufwand im Rahmen von Entwicklungshilfe erstellt wurde.

EXKURS

Es seien abschließend noch einige Bemerkungen zu einem kleinen Wohnungsbauprojekt gemacht⁶⁴, dessen ursprüngliche Zielsetzung von einer realistischen Einschätzung der räumlichen Entwicklungsproblematik des Großraums Kathmandu-Patan ausging. Es sollte einen Beitrag zur Kontrolle der Zersiedlung des fruchtbaren Landes liefern; durch Aufnahme von Bevölkerung aus dem Stadtkern dessen Dichte verringern; Wohnraum für Gruppen mit niedrigem Einkommen bereitstellen.

Die Diskussion über dieses Projekt läßt sich zurückverfolgen bis zum Vorschlag eines UN-Beraters im Jahre 1965. Seine Geschichte zeigt, wie die unter den gegebenen Bedingungen illusionäre Zielsetzung stückweise abgebaut wurde und sich zunehmend die realen Machtverhältnisse durchsetzten.

1. Planung für "those who are in need"

Das erste Konzept ging von Standards aus, die den Preis für ein Haus auf ca. RS 40 000 festlegten, eine Summe, die für die meisten Nepali und erst recht die ins Auge gefaßte Zielgruppe unerschwinglich ist. Von den Planern wurden daraufhin verschiedene Modelle mit niedrigeren Standards vorgeschlagen (site and service, roof loan, core housing). Die Diskussion fand am Widerstand des Finanzministeriums ein Ende durch das Argument: In einem Land wie Nepal, das seine Prioritäten auf die Sektoren Gesundheit, Bildung und Landwirtschaft zu setzen habe, könne Wohnungsbau nicht subventioniert werden.

2. Planung für "those who are in need and can afford"

Nachdem der erste Anlauf gescheitert war, entwickelten die Planer ein Modell, nach dem das "Kathmandu Valley Town Development Board" die Grundstücke erwirbt⁶⁵, die Erschließung mit Infrastruktur durchführt und die einzelnen Parzellen kostendeckend wieder veräußert. Der Vorschlag fand nach heftigen

Debatten die Zustimmung der Minister, allerdings wollte das Finanzministerium keine Finanzierungsgarantie übernehmen; das Board nahm daraufhin selbst den erforderlichen Kredit zum Erwerb der Grundstücke auf. War durch das Prinzip der Kostendeckung der aufwendigen Infrastruktur schon die Gruppe mit niedrigem Einkommen als Zielgruppe verdrängt worden, so versuchten sich jetzt die Eigentümer an Grund und Boden im Projektgebiet durchzusetzen: Unter Verweis auf die Vorschriften des "Land Acquisition Act" stellten sie fest, daß allgemeiner Wohnungsbau kein "öffentlicher Zweck" sei, der Voraussetzung für die Anwendung der Enteignungsvorschriften ist. Folge: Die Entschädigungen an die Grundbesitzer und damit die Preise für die bebaubaren Grundstücke kletterten höher. Zudem war in Anbetracht der fragmentierten Grundbesitzverhältnisse unklar, welche der zahllosen Eigentümer ein Grundstück bekommen sollten.

3. Planung für ...

Ende 1977 begann zwar die Enteignung der Grundstücke, der Verteilungsschlüssel für die bebaubaren Grundstücke war jedoch immer noch unklar. Anfang 1979 war folgende Rangliste im Gespräch:

1. Eigentümer von Grundstücken und Gebäuden im Projektgebiet,
2. Eigentümer von Grundstücken im Projektgebiet,
3. Bewerber von außerhalb des Tals, die kein Wohnhaus innerhalb des Tals haben,
4. Bewerber aus dem alten Stadtkern Kathmandus,
5. von Naturkatastrophen betroffene Bevölkerungsgruppen.

Es zeigte sich somit, daß bei zunehmender Konkretisierung des Projektes nicht nur lokale Gruppen mit existentiellern Wohnungsbedarf zurückgedrängt wurden, sondern auch ökonomisch potente Interessenten, die der traditionellen Stadtgesellschaft angehören. Der Prozeßablauf macht weiterhin deutlich, daß Projekte zur Lösung richtig erkannter Probleme nicht am mangelnden Sachverstand oder fehlenden Engagement der Planer scheitern, sondern an den restriktiven Bedingungen des politisch-administrativen Systems. Die ursprüngliche soziale Zielsetzung des Projektes blieb im Gestrüpp des Verteilungskampfes hinter den Kulissen des formalen Projektablaufs auf der Strecke.

6. ABSCHLIESSENDE BEMERKUNGEN

Die Defizite der räumlichen Planung in Nepal lassen sich entsprechend der im ersten Abschnitt genannten Kriterien auf drei Ebenen zusammenfassen:

Auf der Ebene der Wahrnehmung verstellt ein ideologisch verfärbtes, an diffusen Modernisierungskriterien orientiertes Problemverständnis der Exeku-

tive insgesamt den Blick auf die wirklichen Engpässe und wichtigen Aktionsbereiche. Unter diesen Bedingungen des Mangels an "Zufuhr" qualifizierter Aufgabengefinition kann sich die Rationalität des kulturfremden Planungstyps nicht entfalten. Westliche Planungsrationaliät findet insbesondere keinen Ansatzpunkt in den Bereichen, wo es um die Probleme der marginalisierten Masse der Bevölkerung der Altstadt geht. Sie ist nur dort (einseitig) realitätsbezogen, wo a) adäquate räumliche Strukturen vorliegen, d. h. solche, für die Planung in den Industrieländern konzipiert worden ist, und b) die definierten Probleme mit der herrschenden Interessenkonstellation in Einklang stehen. Westliche Planungsinstrumente sind außerdem angewiesen auf eine quantitative und operationale Daten- und Informationsbasis. Nicht nur sind die Voraussetzungen hierfür in Nepal in technischer Hinsicht kaum vorhanden, sondern es ist darüber hinaus die interkulturelle Brauchbarkeit quantitativer Verfahren und der eingespielten Erhebungstechniken zur Repräsentation sozialer Wirklichkeit in Zweifel zu ziehen⁶⁴. Schließlich trägt das psychologische Moment der Entfremdung der nationalen Planer gegenüber ihrem eigenen Kultur- und Lebenszusammenhang zu einer eurozentrischen Verzerrung der Problemidentifikation bei. Dies ist nicht ein Problem mangelnden Wissens, sondern das des mangelnden Wissensbezuges auf die konkrete Situation, haben doch die Planer ihr Studium in eben dem kulturellen und institutionellen Milieu absolviert, dem auch die erlernten Planungsinstrumente entstammen. Die erforderliche Relativierung des erworbenen Wissens, seine innovative Übersetzung in relevante Kategorien des eigenen Landes findet nicht statt. Sie wird weder gelehrt, noch im eigenen Lande honoriert. All dies führt dazu, daß tendenziell solche Probleme als Planungsprobleme "erkannt" werden, deren Existenz in den Ländern, die mit Entwicklung schlechthin identifiziert werden, bekannt ist; sie entsprechen daher allenfalls dem "modernen" Sektor der Stadt.

Auf der Ebene der Zielsetzung ist festzustellen, daß der jeweils notwendige Konsens zur Durchsetzung von Maßnahmen nach dem tradierten informellen Muster geschaffen wird. Der aufwendigen "rationalen" Abarbeitung konfligierender Interessen kommt eine untergeordnete Bedeutung zu, sind in diesem System doch ohnehin die artikulationsfähigen und damit beteiligungsfähigen Interessen je nach Status in der Hierarchie fest verortet. Der Ebene der lokalen Betroffenheit (Nagar Panchayats) fehlt es am politischen Spielraum, eigene wirkungsvolle Planungsverfahren in Gang setzen zu können. Der Stadtplanung sind somit durch die vorgegebenen politischen und administrativen Bedingungen hinsichtlich einer an den realen Problemen und den zur Verfügung stehenden Ressourcen orientierten Zielsetzung enge Grenzen gesetzt. Es ist daher nicht verwunderlich, daß Zielsetzungen, die der touristischen Vermarktung der alten Städte dienen, wie rigide übertragene westliche Denkmalschutz- und Erhaltungskonzepte, die sich mit dem Interesse der einheimischen Oberschicht decken, am konsequentesten durchschlagen.

Auf der Handlungsebene schließlich fehlt es räumlicher Planung in Nepal an Konsistenz wegen der massiven Abhängigkeit von ausländischer Hilfe. Die entscheidenden raumwirksamen Projekte wurden bis jetzt im Rahmen von Entwicklungshilfe auf oberster Ebene unter nationalen politischen Gesichtspunkten ausgehandelt und außerhalb der planenden Verwaltung durchgeführt, so z. B. die Ringstraße durch China und das Bhaktapur-Projekt durch die Bundesrepublik Deutschland⁶⁵. Die Implementationschancen verwaltungsinterner Projekte unterliegen den Restriktionen des Systems, in das Planung eingebettet ist. Auf der anderen Seite werden wichtige Problemlösungspotentiale, die auf der Ebene von Quartieren in Form der traditionellen Organisationsformen vorhanden sind, weder gesehen noch aufgegriffen im Rahmen einer bevölkerungsorientierten Sanierung der Altstadt. Das am westlichen Vorbild orientierte Muster der Stadtplanung erweist sich auch in der Handlungsdimension als mit der konkreten Situation schwerlich vereinbar.

Der bisherige Stellenwert verwaltungsinterner Stadtplanung entspricht daher eher dem eines Reputationsobjektes in einem Modernisierungsprozeß, dessen Inhalt sich am Konsumbedürfnis einer westlich orientierten, feudalen Oberschicht bemißt, als einem echten Mittel zu einer Modernisierung, die auf die Verbesserung und Sicherung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Masse der Stadtbevölkerung abzielt. Ein Planungsansatz, der vom zweiten Modernisierungsbegriff ausgeht, sähe sich freilich den engen Grenzen des politischen Systems gegenüber. In dem Maße allerdings, in dem sich die Folgeprobleme der Modernisierung verschärfen werden und die Funktionsfähigkeit der Stadt als ganzes gefährden, könnten sich auch die Chancen für Ansatzpunkte einer realitätsgerechteren Planung erhöhen. Die Kritik an den eingefahrenen Mustern der Ausübung und Erhaltung politischer Macht in Nepal, wie sie in jüngster Zeit sichtbar geworden ist⁶⁶, ist ein Anzeichen dafür, daß die tradierten Mechanismen zur Sicherung von Massenloyalität nicht unbegrenzt tragfähig sind.

Im folgenden sollen einige Ansatzpunkte für eine solche Umorientierung genannt werden:

Im Bereich des ministeriellen Planungsstabes geht es um die "Nepalisierung" internationaler Planungskriterien. Dieser Prozeß der Sensibilisierung gegenüber kultur- und situationsspezifischen Lösungsansätzen ist allerdings kaum durch eines der herkömmlichen paternalistischen Ausbildungsprogramme zu leisten, er setzt eine innovative Auseinandersetzung mit den tatsächlichen Struktur- und Entwicklungsproblemen des Landes und - wenn überhaupt - eine eher dialogische Form der Zusammenarbeit zwischen Berater und einheimischem Planer voraus. Die Aufgabe externer Berater müßte in diesem Zusammenhang eher in der Problematisierung westlicher Planungs- und Verfahrenskonzepte als in der Vermittlung von replizierbarem Wissen bestehen.

Im Rahmen einer Reorganisation der Planungsprozesse scheint eine Stärkung der lokalen Panchayats als Planungs- und Handlungsorgane notwendig; dies vor allem, weil hier die notwendige Nähe zu akuten Engpässen und Problemlagen und der notwendige informelle direkte Kontakt zu allen Bevölkerungsgruppen der Stadt vorhanden sind. Damit die "Stadtverwaltungen" die Aufgaben der räumlichen Planung wahrnehmen können, müßten jedoch folgende Bedingungen erfüllt sein:

- (1) Planungs- und Genehmigungsprozeduren, sowie Pläne als Grundlage für Entscheidungen auf lokaler Ebene müssen "umgeschrieben" werden in eine einfache und vor Ort verständliche Sprache. Nur dann sind Planungskonzeptionen überhaupt kommunizierbar und können die zur Aufstellung konsistenter Aktionsprogramme notwendige vielfältige Interessenartikulation und -diskussion provozieren.
- (2) Der "Entprofessionalisierung" der Planungsinhalte entspricht die Ausbildung einer angemessen qualifizierten Planungseinheit, die in der Lage ist, als lokaler Partner des zentralen Planungsstabes im Ministerium zu fungieren. Hierzu sind bestimmte (auch fachliche) Qualifikationen erforderlich, die derzeit nicht vorhanden sind, aber im Rahmen eines "training on the job" durchaus vermittelbar wären.
- (3) Schließlich hängt die Funktionsfähigkeit der lokalen Ebene vom Zugestandnis eines der realen Problemlösungskapazität angemessenen finanziellen und politischen Spielraums ab. Aber auch die vorhandene gesetzliche Grundlage bietet eine Reihe von Aktionsmöglichkeiten, die mangels Kapazität gegenwärtig bei weitem nicht ausgeschöpft werden können.

Die mit der Stärkung der lokalen Ebene verbundene "Dezentralisierung" des Planungssystems würde den ministeriellen Planungsstab von Aufgaben entlasten, die er aufgrund der Distanz zur lokalen Problemebene ohnehin kaum erfüllen kann. Er könnte sich auf die Erarbeitung durchsetzungsorientierter langfristiger und regionaler Entwicklungskonzeptionen und Aufgaben, die die Kapazität der lokalen Ebene übersteigen, wie z. B. die Projektierung neuer Wohngebiete, konzentrieren.

Für die Lösung der "Sanierungs"-Probleme der alten Stadtkerne ist es entscheidend, die vorhandenen sozio-religiösen Organisationsformen als aktive, leistungsfähige Partner zu akzeptieren und für die Lösung aktueller Probleme der baulichen Umwelt zu aktivieren. Es findet sich sowohl in Form der Guthis als auch in der räumlich-sozialen Identität der Quartiere (toles) ein Maß an kollektiver Organisations- und Leistungsbereitschaft, das zu ignorieren den Verzicht auf eine der wichtigsten Ressourcen im Stadtentwicklungsprozeß bedeuten würde. Die Kooperation mit autochtonen Gruppierungen müßte freilich das Terrain eines von westlichen Vorstellungen geprägten Planungsbegriffs

verlassen und eher den Charakter von Sozialarbeit annehmen⁶⁷, indem sich Ziele und Realisierungsmöglichkeiten in der Interaktion mit den Betroffenen selber ergeben. In einem solchen Planungsprozeß würde der Panchayat-Ebene die wichtige Rolle der Initiierung von Pilot-Projekten, der Koordination und der Argumentation gegenüber der "professionellen" Planung im Ministerium zukommen. Der entscheidende Punkt ist dabei die Verknüpfung des lokalen politisch-administrativen Systems mit den traditionellen Gruppierungen. Der erste Schritt in diese Richtung wäre ihre Anerkennung als entwicklungsrelevante Kraft.

Eine wirksame Kontrolle der zukünftigen Siedlungsentwicklung im Großraum Kathmandu-Patan hängt in erster Linie von der Eindämmung der spekulativen, flächenintensiven Zersiedlung landwirtschaftlich hoch produktiven Bodens ab. Entsprechende Regelungen in diesem Bereich werden den Widerstand der davon betroffenen Interessengruppen mobilisieren. Es fehlt jedoch auch das positive Beispiel einer an den traditionellen Wohnformen und den Dichten des Stadtkerns angenäherten (d. h. ca. 400 Einwohner pro ha) geplanten Siedlungsentwicklung zur Entlastung des Stadtkerns. Hier wären die Erfahrungen aus den zahlreichen inzwischen durchgeführten site- and service-Projekten hinsichtlich Finanzierung und technischer Gestaltung verwertbar. Vorrangig wäre allerdings die Aufnahmekapazität des Stadtkerns bzw. der unmittelbar angrenzenden locker bebauten Gebiete zu prüfen. Insgesamt wäre von der Vorstellung eines flächendeckenden, das gesamte Tal umfassenden Flächennutzungsplans abzugehen zugunsten der Konzentration der begrenzten Mittel auf neuralgische Punkte und Probleme der Entwicklung.

Die genannten Vorschläge bedeuten gleichzeitig die Aufgabe der einseitigen Betonung des Tourismus als Leitmotiv räumlicher Planung und die Entwicklung davon unabhängiger, stärker auf self-reliance zielender Planungsimperative.

Bei alledem muß man sich klar darüber sein, daß Planung weder auf die Restriktionen der gegebenen politischen und administrativen Verhältnisse, noch auf die Fremdbestimmung durch die auf der politischen Bühne ausgehandelten Entwicklungsprojekte einen direkten Einfluß hat.

Es ist davon auszugehen, daß wirkliche Verbesserungen sich nur langsam durchsetzen können und dabei kaum auf kapitalstarke Hilfe des Auslandes angewiesen sind⁶⁸. Tatsächlich sind die in Nepal anzutreffenden Probleme der Stadtplanung eher ein Ergebnis eines Zuviel als eines Mangels an Hilfe. Im Zweifelsfall ist sicher eine Politik des "take hands off" der Entwicklung des Landes förderlicher, als die Durchsetzung von Projekten, die vorhandene Abhängigkeiten stärken und die Entwicklung eigenständiger und langfristiger tragfähiger Impulse verhindern.

Anmerkungen:

- 1) Niklas Luhmann: Reflexive Mechanismen. In: Soziale Welt 17 (1966), S. 1-23; auf die Planung bezogen vgl. Ders.: Politische Planung. In: Volker Ronge, Günter Schmiege (Hrsg.): Politische Planung in Theorie und Praxis, München 1971, S. 59.
- 2) Vgl. Planung als "zweckrationales Handeln zweiter Stufe" bei Jürgen Habermas: Technik und Wissenschaft als Ideologie. Frankfurt 1968, S. 48.
- 3) Zur Abgrenzung "traditionaler Gesellschaften" vgl. ebd., S. 65 ff., insbesondere S. 67: "Der Ausdruck 'traditionale Gesellschaften' bezieht sich auf den Umstand, daß der institutionelle Rahmen auf der fraglosen Legitimationsgrundlage vom mythischen, religiösen oder metaphysischen Deutungen der Realität im ganzen - des Kosmos ebenso wie der Gesellschaft - beruht". Traditionale Gesellschaften "existieren solange, als sich die Entwicklung der Sub-Systeme zweckrationalen Handelns innerhalb der Grenzen der legitimierenden Wirksamkeit von kulturellen Überlieferungen hält".
- 4) Auf lokaler Ebene in Deutschland: z. B. Stadtentwicklungsplanung, Bauleitplanung als Steuerungsaufgabe bzw. die Sanierung von Problemgebieten als Reorganisationsaufgabe.
- 5) Vgl. Gerd Albers: Vom Fluchtlinienplan zum Stadtentwicklungsplan. In: Archiv für Kommunalwissenschaften, 1967, Nr. 2, S. 210, wo die Entwicklung von Planungsverständnis und Gesetzgebung ausgehend vom preußischen Baupolizeirecht beschrieben wird, sowie die Materialzusammenstellung, in Ders.: Entwicklungslinien im Städtebau, Ideen, Thesen, Aussagen 1875-1945: Texte und Interpretationen, Düsseldorf 1975.
- 6) Das übliche Schema dieser Aufgabenerweiterung lautet: Anpassungsplanung - Auffangplanung - Entwicklungsplanung, so beschrieben z. B. bei Gerd Albers: Vom Fluchtlinienplan ..., a. a. O., S. 210; dem Schema liegt die Vorstellung vom Funktionswandel des Staates zugrunde, vgl. hierzu im Zusammenhang mit räumlicher Planung z. B. Reimut Jochimsen: Erfordernisse der Raumentwicklungsplanung. In: Kleine Schriften des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung, Bd. 39, Bonn 1971, S. 25; Heinz Weyl: Raumplanung und Entwicklungsplanung. In: Stadtbauwelt 33, S. 15, sowie Manfred Teschner: Bürokratie und Städtebau. In: Stadtbauwelt (1972) 36, S. 283/284.
- 7) Vgl. hierzu z. B. Otfried Kießler: Unternehmensentscheidungen und Stadtentwicklungspolitik. In: Otfried Kießler, Hermann Korte (Hrsg.): Soziale Stadtplanung. Düsseldorf 1975, S. 215, ähnlich auch Walter Siebel: Entwicklungstendenzen kommunaler Planung. Schriftenreihe des

- Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau 03.028, Bonn 1974, S. 34 ff.
- 8) Vgl. hierzu vor allem Claus Offe: Strukturprobleme des kapitalistischen Staates, Frankfurt 1972, darin insbesondere das Kapitel "Demokratische Legitimation der Planung", S. 123 ff.
 - 9) Die Abkehr von inkrementalistischen Planungsansätzen läßt sich auf allen Ebenen (nicht nur) der räumlichen Planung beobachten, sie umfaßt ebenso die Integration bislang isolierter Ressortplanungen (vgl. u. v. a. z. B.: Eberhard Schmidt-Aßmann: Gesetzliche Maßnahmen zur Regelung einer praktikablen Stadtentwicklungsplanung. Gesetzgebung und Regelungsintensität. In: Walter Bielenberg u. a.: Raumplanung - Entwicklungsplanung. Hannover 1972, S. 106) wie den zunehmenden Einsatz quantitativer Analyse- und Programmierungstechniken (vgl. z. B.: Ekkehard Brunn, Gerhard FehI (Hrsg.): Systemtheorie und Systemtechnik in der Raumplanung, Stuttgart 1976; Heinz Diederich: Mathematische Optimierung: Ihr Rationalisierungsbeitrag für die Stadtentwicklung. Göttingen 1970; Jürgen Nowak: Simulation und Stadtentwicklungsplanung, Stuttgart 1973).
 - 10) Siehe die breite Diskussion zum Stichwort "Partizipation"; auch erweiterte Vorschriften über die Bürgerbeteiligung, wie sie 1976 ins Bundesbaugesetz aufgenommen wurden (siehe § 2 a), sind in diesem Zusammenhang gemeint.
 - 11) Detlef Kantowsky: Die Rationalität von entwicklungspolitischen Maßnahmen der Deutschen Bundesregierung und deren Evaluierung. In: Ders. (Hrsg.): Evaluierungsforschung und -praxis in der Entwicklungshilfe, Zürich 1977, S. 6.
 - 12) "Funktionieren" ist hier formal zu verstehen; die Wirksamkeit räumlicher Planung in Industrieländern steht hier nicht zur Debatte.
 - 13) Vgl. Joachim Jens Hesse: Stadtentwicklungsplanung: Zielfindungsprozesse und Zielvorstellungen, Stuttgart 1972, S. 55.
 - 14) Der in der Bundesrepublik grundgesetzlich garantierte "Planungsspielraum" der lokalen Ebene ist freilich faktisch durch eine Vielzahl finanzieller und administrativer Bindungen nahezu aufgehoben.
 - 15) Als der politische, kulturelle und geographische Kernraum des Landes wird das Kathmandutal heute noch von den Einheimischen "Nepal" genannt. Zur Geographie des Tals vgl. Wolf Donner: Nepal: Raum, Mensch und Wirtschaft, Wiesbaden 1972, S. 413 ff., sowie His Majesty's Government of Nepal: The Physical Development Plan for the Kathmandu Valley, Kathmandu 1969, S. 29 ff., zur allgemeinen geo-politischen Situation Nepals siehe Ulrich Schweinfurth: Der Himalaya - Landschaftsscheide, Rückzugsgebiet und politisches Spannungsfeld. In: Geographische Zeitschrift 53 (1965) Nr. 4, S. 241-260.

- 16) Vgl. Chandra Prasad Gurung : Development of Road Transportation Network System in Kathmandu Valley. Unveröff. Manuskript, Kathmandu 1979, S. 43 ff.; Alex Künzle, Giovanni Scheibler: Bhaktapur: Mittelalterliche Stadt in Nepal, Zürich 1977, S. 8/9.
- 17) Karl August Wittfogel : Die asiatische Despotie. Eine vergleichende Untersuchung totaler Macht, Frankfurt 1977; zur Kritik dieser etwas einseitig geographisch-materialistischen Darstellung vgl. Heide Berndt : Die Natur der Stadt, Frankfurt 1978, S. 17.
- 18) Max Weber : Wirtschaft und Gesellschaft, Tübingen 1976, S. 729.
- 19) Jan Pieper : Stadtkultur in einer archaischen Welt. Die 3 Städte im Nepal-Tal. In: Bauwelt 1976, Nr. 30, S. 925.
- 20) Vgl. hierzu ders. : Die anglo-indische Station oder die Kolonialisierung des Götterberges. Hindustadtkultur und Kolonialstadtwesen im 19. Jahrhundert als Konfrontation östlicher und westlicher Geisteswelten, Bonn 1977, S. 98 ff.
- 21) Gutschow weist auf die unterschiedliche Größe, Proportion und genaue Ausrichtung der Blöcke in Nord- und Südstadt hin. Er interpretiert daraus unterschiedlich zu datierende Planungsstufen. Nils Gutschow : Kathmandu: Symbolik der Stadt in Raum und Zeit. In: Nils Gutschow, Thomas Sieverts (Hrsg.): Stadt und Ritual. Beiträge eines internationalen Symposiums zur Stadtbaugeschichte Süd- und Ostasiens, Darmstadt 1977, S. 7.
- 22) His Majesty's Government of Nepal: The Physical Development Plan . . . , a. a. O., S. 45. Das System ist heute nicht mehr stringent nachweisbar. Nur einige Kastengruppen lassen sich eindeutig lokalisieren, vgl. für Bhaktapur Nils Gutschow : Bhaktapur/Nepal - Development Project. Kasten: Hierarchie und Standort. Vervielfl. Manuskript, Darmstadt 1975.
- 23) Vgl. ausführlich Gopal Singh Nepali : The Newars. An Ethno-Sociological Study of a Himalayan Community, Bombay 1965, S. 191 ff.
- 24) Wichtige Stadtrituale siehe Nils Gutschow : Kathmandu: Symbolik . . . , a. a. O., S. 11 ff.
- 25) Die Grenze ist heute noch bezeichnet durch die jährliche Umwanderung der Stadt an Indra-Jatra. Die Umwanderung folgt dem Verlauf der Besiedlungsgrenze im 18. Jahrhundert (und damit der damals vorhandenen Stadtmauer) und schließt die Quartiere der Unberührbaren aus.
- 26) Das parlamentarisch-demokratische Experiment begann mit den Wahlen von 1959, es endete bereits nach 19 Monaten durch einen Staatsstreich des Königs unter dem Druck der Aristokratie und der Großgrundbesitzer.
- 27) Eine Analyse von 1971 zeigte, daß über 80 % der gesamten Beamtenschaft sich aus den obersten 3 Kastengruppen rekrutieren: Brahmin, Kshatriya

- und Newar; Pashupati Shumshere J. B. Rana: Sociological and Psychological Aspects of the Problems of Administration. In: CEDA: Diploma in Public Administration First Course. Principles of Public Administration Nov. 15, 1972 to Dec. 26, 1972, Kathmandu, verf. Manuskript, o. P.
- 28) Dies trifft für die gesamte Region des Kathmandutals zu, insofern, als Bhaktapur zunehmend in den wirtschaftlichen Windschatten des Großraumes Kathmandu-Patan gerät, als auch für die interne Struktur der einzelnen Städte.
- 29) Z. B. in der seit dem Erdbeben von 1934 verbreiterten Hauptachse vom zentralen Tempel- und Palastbezirk zum Ostrand der Altstadt (New Road) und neuerdings auch in der alten diagonalen Handelsstraße.
- 30) Der reiche Nepali auch aus peripheren Landesteilen strebt danach, im Kathmandutal mit einem Haus "präsent" zu sein, für das die lukrative Vermietungsmöglichkeit an Ausländer besteht.
- 31) Vgl. hierzu ausführlich: Pashupati Shumshere J. B. Rana: Nepal's Fourth Plan. A Critique, Kathmandu 1971, sowie Aaron Wildavsky: Why Planning Fails in Nepal. In: Administrative Science Quarterly, Vol. 17 (1972), S. 508-528.
- 32) Vgl. die Vielzahl von Veröffentlichungen und Seminaren zum Thema Administration, z. B.: Nanda Lall Joshi: Evolution of Public Administration in Nepal. Experiences and Lessons, Kathmandu 1973, Prachandra Pradhan: Administration in Nepal, Kathmandu 1976, Prachandra Pradhan (ed.): Aspects of Development Administration (CEDA Study Series, Occasional Paper No. 2), Kathmandu 1971.
- 33) Luhmann weist zu Recht darauf hin, daß die Begriffe "Korruption" und "Nepotismus" derartige Sachverhalte unzulänglich kennzeichnen, da "diese Beziehungen sehr oft durch gesellschaftlich fest institutionalisierte Erwartungen (...) gesteuert werden, die ihre eigene Moralität besitzen und von den Beteiligten als zwingend (und nicht als heimlich begangenes Unrecht) erlebt werden". Niklas Luhmann: Politische Planung ... , a. a. O., S. 223, Fußnote 46.
- 34) Vgl. die treffende Schilderung der Handlungsdisposition des einzelnen Beamten bei Aaron Wildavsky: Why Planning Fails in Nepal, a. a. O., S. 521/522.
- 35) Zitate in diesem Abschnitt sind, wenn nicht anders vermerkt, den Berichten von UN-Experten und -beratern entnommen, deren Einsicht mir im UNDP-Office von Kathmandu ermöglicht wurde; sonstige Informationen entstammen Gesprächen mit verschiedenen Mitarbeitern des Department of Housing and Physical Planning.

- 36) Einzig neue Aufgabe der jetzt "General Construction Office" genannten Stelle: Bau neuer Verwaltungsgebäude.
- 37) Vgl. die Parallele zur Entwicklungsplanung des Landes: "The country wanted to look good. You couldn't do without a Plan. Planning was part of the international image. Also, planning was necessary to interest others in giving aid". Aaron Wildavsky: Why Planning Fails in Nepal, a. a. O., S. 528.
- 38) U.a. wurden ein Lehrplan aufgestellt, am indischen Beispiel orientierte Vorschläge für ein Planungsrecht erarbeitet, Planungs- und Organisationsaufgaben formuliert, etc.
- 39) Der Plan ist bekannt als "interim development plan" und beschränkte sich auf den Großraum Kathmandu - Patan.
- 40) His Majesty's Government of Nepal, Department of Housing and Physical Planning: The Physical Development Plan for the Kathmandu Vally. Kathmandu 1969.
- 41) Vgl. z. B. Prachandra Pradhan (Ed.): A New Dimension in Nepal's Development. The Regional Approach in Planning and People-Oriented Development Strategy (CEDA Study Series, Occasional Paper No. 3), Kathmandu 1973.
- 42) Far Western Region: Surkhet, Western Region: Pokhara, Central Region: Kathmandu, Eastern Region: Dhankuta.
- 43) Dieser Tatbestand hat auch Auswirkungen auf der Projektebene: Konterkarierend wirken hier insbesondere drei Programme: Das "Small Area Development Program" (SADP), das "Integrated Rural Development Program" (IRDP) und das Panchayat Development Program" (PDP).
- 44) "Physical Plan" im Gegensatz zum bisher bekannten Begriff von Planung als Finanz- und Investitionsplanung auf nationaler Ebene; die Aufgabe wurde von den Stadtplanern als "land use plan", also Flächennutzungsplanung, interpretiert.
- 45) Die entsprechenden Pläne wurden für Surkhet 1972/73, für Dhankuta 1974, für Pokhara 1975 und Kathmandu 1976 genehmigt.
- 46) Town Development Implementation Act 1973.
- 47) Folgende Disziplinen waren vertreten: Planungsrecht, Verkehr, ökonomische Grundlagen, Flächennutzungsplanung, Stadtgestaltung, Tourismus.
- 48) So beklagte sich einer der Experten, daß er den "Physical Development Plan for the Kathmandu Valley" erst am Tage vor seiner Abreise aus New York zu Gesicht bekam.

- 49) Die Einsatzzeit für einen Teil des Teams betrug nur 4 Wochen.
- 50) So bemerkte einer der Experten: "It became apparent during the evaluation of the above mentioned material and documents that important steps have been taken in the planning for Kathmandu valley, but these efforts have been basically conceptual and qualitative, emerging from experience, judgement and overall Familiarity with local conditions, not precise data. This is by to means a criticism since it is a natural and usual planning start, but it should also be stated that the next planning phase must follow immediately: the systematic, quantitative, methodological and precise elaboration of plans, designs and programs for all sectors of urban activity, including transportation".
- 51) Das krassste Beispiel in dieser Richtung ist eine personalaufwendige, parzellenscharfe Bestandsaufnahme der Bodennutzung im gesamten Kathmandu, deren mehrere hundert Bände umfassendes Ergebnis ein Muster für ein an der faktischen Verarbeitungskapazität des Departments vorbeigehendes Informationsmittel darstellen. Das Werk ist inzwischen nicht nur obsolet, sondern auch unleserlich und damit völlig unverwertbar geworden.
- 52) Auch die neue ökonomische Mittelklasse lebt ebenso wie Angehörige höherer einflußreicher Familien (entgegen westlicher Theorien des sozialen Wandels) weiterhin im großfamiliaren Zusammenhang. Die Orientierung auf die Großfamilie wird auch bei räumlicher Trennung nicht unterbrochen.
- 53) Zum Restaurierungsprojekt siehe z.B. Nils Gutschow: Die Restaurierung des Pujahari Math in Bhaktapur/Nepal. In: Deutsche Kunst und Denkmalpflege 1972, S.103-108, Heimo Rau: Eine Restauration in Nepal. Das Priesterhaus des Dattatraya-Tempels in Bhaktapur und seine Sanierung durch deutsche Architekten, in: Indo Asia 14 (1972), Nr.4, S.344-351.
- 54) Vgl. hierzu ausführlich Aaron Wildavsky: Why Planning Fails in Nepal, a.a.O., S.517 f.
- 55) Vgl. Françoise und Peter Meienberger-Genoud: Nepal zwischen gestern und heute. Vervielf. Manuskript, Kathmandu 1974, S.39.
- 56) National Planning Commission Secretariat, Central Bureau of Statistics: Statistical Pocket Book. Nepal, Kathmandu 1974, S.88.
- 57) Dies sind die allgemeinen Ziele der Planung.
- 58) Die Höchststrafe von 6000 Rupies bzw. 6 Monate Haft wurde bereits mehrfach verhängt.
- 59) Die Verwendung der uns geläufigen Begriffe, wie z.B. "Genehmigungspflicht" darf nicht darüber hinwegtäuschen, daß die Entscheidung darüber, was genehmigungspflichtig ist, weitgehend informell fällt.

- 60) Dies ist ein allgemein bekanntes Problem der Planung in Ländern der Dritten Welt, vgl. z. B.: United Nations, Dept. of Economic and Social Affairs, Public Administration Divisions: Administrative Aspects of Urbanization, New York 1970, S. 80.
- 61) Vgl. hierzu Walter Grasskamp: Nepal: Ein Muster für Musealisierung. In: Frankfurter Hefte, Bd. 30 (1975), No. 2, S. 27-34.
- 62) Vgl. zur Kritik des Projekts: Christian Kleinert: Bauen als Entwicklungspolitik. Erfahrungen mit der Stadtentwicklungspolitik am Projekt Bhaktapur - Nepal - aus der Sicht des Beteiligten. In: Deutsche Architekten- und Ingenieurzeitschrift 1978, Nr. 10/11, S. 16-21; ders.: Stadtentwicklung und Stadterneuerung in Nepal. Das Bhaktapur Development Project. In: Internationales Asienforum, Vol. 9 (1978), S. 271-293; Jan Pieper: Stadterneuerung als Exportartikel. In: Arch+, (1976) Nr. 29, S. 32-38, sowie Peter Brinkmann: Probleme der Konzipierung eines Entwicklungsprojektes: Stadtentwicklungsplanung Bhaktapur/Nepal, Manuskript, Diplomarbeit, Konstanz 1975.
- 63) Zum "Insel"-Phänomen bei Entwicklungshilfeprojekten vgl. B.-E. Borgström: Thoughts on the Relevance of Social Anthropology for Development Planning: The Case of Nepal. In: David C. Pitt (Ed.): Development from Below, The Hague/Paris 1976, S. 87.
- 64) Vgl. hierzu z. B. R. Mitchell: Survey Materials Collected in Developing Countries: Sampling, Measurement, and Interviewing Obstacles to Intra-hand Inter-National Comparisons. In: International Social Science Journal, 17 (1965), S. 665-685.
- 65) Die Integration des Bhaktapur-Projekts in die planende Verwaltung kam zumindest bis zum Ende der zweiten Phase faktisch nicht zustande.
- 66) Vgl. "Einführung des direkten Wahlrechts in Nepal". In: Neue Züricher Zeitung vom 30. 11. 1979, S. 4. Vgl. die Ereignisse im Vorfeld der Volksabstimmung am 2. Mai 1980 und das knappe Ergebnis (55:45) für das Panchayat-System, das nur auf den massiven Einfluß der Panchas in der Provinz zurückzuführen ist; im Kathmandutal und im Terai hatte das bestehende System keine Chance.
- 67) Ein solcher Ansatz, der Planungsprobleme als Organisationsprobleme thematisiert, wird im deutschen Sprachraum bisher lediglich von Jürgen Oestereich vertreten: Vgl. z. B. Jürgen Oestereich: Planungsorganisation und Verstädterung - Beobachtungen und vorläufige Schlußfolgerungen für räumliche Planung in der dritten Welt. In: Bauwelt (1977) Nr. 9, S. 262, sowie ders.: Political Structure of Urbanization. In: Vierteljahresberichte. Probleme der Entwicklungsländer. Nr. 69, September 1977, S. 201-208.

- 68) Vgl. im Zusammenhang mit Entwicklungsländerforschung hierzu: Dieter Senghaas: Plädoyer für eine Reorientierung von Entwicklungsforschung. In: Khushi M. Khan, Volker Matthies (Hrsg.): "Hilfswissenschaft" für die Dritte Welt oder "Wissenschaftsimperialismus". Kritische Diskussionsbeiträge zu Aufgaben, Möglichkeiten und Grenzen der Entwicklungsforschung, München 1976, S. 134 ff.

ULLRICH LAASER



Zum Verhältnis von Bildung und Entwicklung in den Ländern der Dritten Welt

134 S., DM 23,-.

Nach Abschluß der zweiten, mit dem internationalen Erziehungsjahr der Vereinten Nationen eingeleiteten Entwicklungsdekade ist es an der Zeit, den politischen, sozialen und ökonomischen Beitrag von Bildung zur Entwicklung der Dritten Welt neu zu überdenken. Aus der Perspektive der Erfahrungen auch und gerade der bundesdeutschen Entwicklungszusammenarbeit auf diesem Gebiet will die vorliegende Schrift verallgemeinernd zu einer geschlosseneren Sicht des Verhältnisses von Bildungstransfer und sozialem Strukturwandel in den Ländern der Dritten Welt beitragen. Sie bemüht sich, in gebotener Kürze die Theorie und Praxis von Bildungstransfer in der Dekolonisationsphase, der Dekadenstrategie und der gegenwärtigen Konzeptwende vorzustellen.

Hrsg.: INSTITUT FÜR ALLGEMEINE ÜBERSEEFORSCHUNG
im Deutschen Übersee-Institut
WELTWIRTSCHAFT UND INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN
Diskussionsbeiträge Nr. 23

Weltforum Verlag

Weltforum Verlagsgesellschaft für Politik und Auslandskunde mbH · München · Köln · London
Marienburger Straße 22 · D-5000 Köln 51 (Marienburg) · Telefon (0221) 38 80 11