

Das «Planning Support Project»: Erfahrungen mit dezentraler Raumplanung in Sri Lanka

1 Einleitung

1.1 «Devolution» und Dezentralisation in Sri Lanka

Viele Staaten des Südens haben mit der Entlassung in die Unabhängigkeit von ihren Kolonialherren eine zentralistische Regierungsform und eine stark sektoralisierte Administration geerbt, so auch Sri Lanka. In den ersten Jahrzehnten der Unabhängigkeit waren die Anstrengungen der Regierungen oft in erster Linie auf die Sicherung der eigenen Machtbasis und der Souveränität gegen außen ausgerichtet, was natürlich eine weitere Zentralisierung der Kontrolle nach sich zog (DE SILVA, in: BASTIAN 1994). Demgegenüber hat sich in neuerer Zeit die Einsicht verstärkt, daß eine sozial und ökologisch verträgliche Entwicklung unter anderem eine angemessene Dezentralisation des Staates erfordert. Dabei gilt es, strenggenommen, zwei verschiedene Prozesse zu unterscheiden:

«Devolution» kann umschrieben werden mit Abgabe gestaltender politischer Macht an subnationale Gebietskörperschaften. *Dezentralisation* demgegenüber meint a priori nur eine Auslagerung administrativer Staatstätigkeit aus den Hauptstädten an die Peripherie. Normalerweise gehen die beiden Prozesse miteinander einher, und sehr oft wird denn auch nur noch von Dezentralisation gesprochen, wenn eigentlich beides gemeint ist.

Sri Lanka gelangte in den letzten 13 Jahren vor allem durch den gewalttätigen Konflikt zwischen der singhalesischen Bevölkerungsmehrheit und der tamilischen Minderheit in die internationalen Schlagzeilen. Der Konflikt schwelte allerdings schon länger. Im Grunde kann die Konfliktsituation als Problem der Integration einer multiethnischen Gesellschaft konzeptualisiert werden (BASTIAN 1994). Die latenten Interessengegensätze basieren auf der Zugehörigkeit zu ethnischen Gruppen und sozialen Schichten und äußern sich im Streit über «Sachfragen» wie die Kontrolle der Landressourcen im Osten der Insel, die Gleichberechtigung der tamilischen Sprache, den Zugang zu den Universitäten und die Abgrenzung der Provinzen im Nordosten (BASTIAN 1994, HOOL 1984).

«Devolution»

«Devolution», also die Gewährung regionaler Autonomie, wurde seit den 50er Jahren von der tamilischen Minderheit gefordert. Nach zwei abgebrochenen Versuchen 1957 und 1965 wurde das Konzept 1987 in der Folge des «Indo-Lanka Accord» mit der Einführung von Provinz-

räten instrumentalisiert. Die den Provinzräten zugeordneten Exekutivkompetenzen gingen den mittlerweile im bewaffneten Kampf mit der Regierung stehenden «Liberation Tigers of Tamil Eelam» allerdings zu wenig weit, während die singhalesische Mehrheit die «Devolution» als (von Indien aufoktroierte) Gefährdung der nationalen Einheit auffaßte. Die neue Regierung, die seit 1994 an der Macht ist, hat einen frischen Anlauf zur Lösung des Konflikts genommen. Ihr Vorschlag einer weitergehenden «Devolution» sieht eine föderalistische Staatsreform vor, die unter anderem auch die Kontrolle über Staatsland, Finanzen und Polizei an die Provinzen abtreten würde. Ob diese Reform mehrheitsfähig ist, ist allerdings zurzeit noch nicht absehbar.

Dezentralisation

Erste Bemühungen zur Dezentralisation der Verwaltung auf Distriktebene wurden in Sri Lanka noch unter kolonialer Herrschaft unternommen, diese dienten allerdings vornehmlich einer effizienteren Besteuerung. Später wurde argumentiert, daß Dezentralisation zur Beschleunigung der wirtschaftlichen Entwicklung nötig ist, und es wurden Distrikt-Entwicklungsbehörden geschaffen, in denen die jeweiligen nationalen Parlamentarier als politische Vertreter Einsitz hatten. In den 90er Jahren dann wurden die meisten Funktionen der Distriktverwaltungen an die etwa 300 «Divisions» (s. u.) übertragen, um den Zugang zu staatlichen Dienstleistungen zu erleichtern und die Partizipation der Bevölkerung in der Entwicklung zu verstärken.

Die Verwaltungen sowohl der Distrikte wie auch der «Divisions» werden von der Zentralregierung und nicht von gewählten Regionalvertretungen kontrolliert. Trotzdem wurden die dezentralen Institutionen von der früheren Regierung als «Gegenvorschlag» zur Forderung der Minderheit nach «Devolution» propagiert, teilweise wurden sie auch bewußt zur Schwächung der ohnehin beschränkten regionalen Autonomie eingesetzt. Somit ergibt sich im konkreten Fall von Sri Lanka ein gewisser Gegensatz zwischen «Devolution» und Dezentralisation (BASTIAN 1994).

1.2 Die «Divisional Secretariats»

Die knapp 300 Divisions im Lande wurden 1992 mit einem «Divisional Secretariat» versehen. Diese sind für die Durchführung der meisten dezentralisierten Funktionen sowohl der Zentralregierung wie auch der Provinzräte zuständig. Dazu gehören insbesondere auch die Planung und Koordination aller lokalen Entwicklungsaktivitäten. Personell bestehen die «Divisional Secretariats» aus einem Sekretär und einer Anzahl technischer Beamter, welche alle von den zuständigen Ministerien in Colombo angestellt werden. Dies hat zur Folge, daß auch innerhalb der «Divisional Secretariats» eine starke sektoruelle Fragmentation vorherrscht und eine koordinierende Planung erschwert wird. Außerdem ist die Beziehung zwischen den «Divisional Secretariats» und den «Pradeshya Sabhas» unklar. Die «Pradeshya Sabhas» sind auf Divisionsstufe gewählte Lokalbehörden, die allerdings über sehr beschränkte Kompetenzen und kaum finanzielle Mittel verfügen.

Trotz dieser Legitimationsdefizite sind die «Divisional Secretariats» in den letzten Jahren zu einem Brennpunkt ländlicher Entwicklung geworden, in dem sich Staatsbeamte, lokale Politiker und die Bevölkerung treffen und einen Austausch pflegen.

1.3 Raumplanung in Sri Lanka

Eine eigentliche Raumplanung in unserem Sinne, die als Querschnitts- und Koordinationsaufgabe angesehen wird, existiert in Sri Lanka nicht. Vielmehr gibt es drei relativ unabhängige Richtungen von Planung, die sich je mit unterschiedlichen Gegenständen befassen und unterschiedliche Methoden benutzen:

- *Landnutzungsplanung* beschäftigt sich vorwiegend mit der Optimierung der landwirtschaftlichen Nutzung des Bodens. Dazu werden vor allem physische Faktoren (Boden, Klima, Terrain; teilweise auch relevante Infrastruktur) berücksichtigt. Die «Land Use Policy Planning Division» verfügt zwar über recht gute Modelle, hat aber weder die Kapazitäten noch das Mandat, um dem eigenen Anspruch gerecht zu werden und eine nachhaltige Nutzung des Bodens zu sichern.
- «*Physical Planning*» kann etwa mit unserer Siedlungsplanung verglichen werden. Hauptfunktionen sind die Zonierung, die Erschließung von Bauland und die Planung von ganzen neuen Siedlungen. In den größeren Städten werden diese Funktionen von der «Urban Development Authority» wahrgenommen, während in den übrigen Ortschaften die «Pradeshya Sabhas» zuständig wären, die Aufgabe aber kaum erfüllen können.
- «*Development Planning*» schließlich befaßt sich vorwiegend mit der sozioökonomischen Entwicklung ländlicher Gebiete. Dabei standen bis anhin Infrastruktur- und Armutsbekämpfungsmaßnahmen im Vordergrund. Die Planer dieser Richtung orientieren sich, im Gegensatz zu Landnutzungs- und physischen Planern, kaum an räumlichen Konzepten, sondern

eher an rein ökonomischen/statistischen Zielgrößen. So läuft ihre Arbeit oft darauf hinaus, daß mit einem gegebenen Betrag unkoordinierte Infrastrukturen finanziert werden, die «irgendwie» im Raum verteilt sind. Die «Regional Development Division», Hauptvertreterin dieser Art von Planung, ist allerdings gegenwärtig daran, ihre Rolle im Hinblick auf die Erarbeitung integrierter regionaler Entwicklungsstrategien zu überdenken.

2 Projektziele

Das «Planning Support Project» (PSP) läuft seit Juli 1992. Es schließt an das frühere «Sri Lanka/Swiss Remote Sensing Project» an, das unter anderem in einer landesweiten Serie von Landnutzungskarten und einem Fernerkundungszentrum am Survey Department resultierte (NANAYAKKARA 1985). Eine ausführliche gemeinsame Evaluation des früheren Projektes förderte folgende Probleme zutage, die mit einem Nachfolgeprojekt angegangen werden sollten:

a) Die existierenden Karten

werden in der Entwicklungsplanung kaum genutzt

Zwei Ursachen wurden für diesen unbefriedigenden Umstand verantwortlich gemacht:

- Wie oben bereits angetönt, hat die räumliche Perspektive in der Entwicklungsplanung keine Tradition. Entsprechend sind die meisten Planer kaum in der Lage, mit Karten und anderen raumbezogenen Daten umzugehen.

Entsprechend wurde ins Auge gefaßt, die Ausbildungskapazitäten an zwei beteiligten Universitätsinstituten (s. u.) zu verbessern.

- Das Survey Department (Landesvermessung und -topographie) ist zuwenig benutzerorientiert. Klagen von seiten (potentieller) Kartenbenutzer betrafen vor allem die Erhältlichkeit, die Aktualität und die Angepaßtheit der Produkte des Survey Departments.

Dementsprechend wurde die Schaffung von Kapazitäten für eine flexible, benutzerorientierte Produktion von Planungskarten gefordert. (Private kartographische Betriebe gibt es in Sri Lanka praktisch nicht.)

Als weiteres Ziel wurde ins Auge gefaßt, die Beziehungen zwischen Produzenten und Benutzern von Karten generell zu verstärken, vor allem durch einen regelmäßigen Informationsaustausch.

b) Duplikation in der Produktion räumlicher Daten

Leider kam es immer wieder vor, daß verschiedene (Benutzer-)Institutionen für die gleichen Gebiete inhaltlich praktisch identische thematische Karten produzierten. Zudem sind die Karten verschiedener Produzenten wegen der Verwendung unterschiedlicher Standards und Basiskarten untereinander kaum kombinierbar. Dies hatte seine Ursache einerseits in der bereits festgestellten ungenügenden Benutzerorientierung des Survey Departments, andererseits spielen auch die ausländisch finan-

zierten Projekte eine Rolle, die es aus diversen Gründen oft vorziehen, eigene Kapazitäten zur Produktion von Karten und anderen räumlichen Daten zu schaffen. Dementsprechend wird eine verstärkte *Koordination* zwischen den Produzenten räumlicher Daten als weiteres Projektziel gesehen.

c) Neue potentielle Kartenbenutzer auf dezentralisierter Stufe

Die weiter oben bereits erwähnte Dezentralisation staatlicher Planungsaktivitäten auf die Stufe der «Divisional Secretariats» ließ erwarten, daß eine neue Gruppe von Planern eine andere Art von Planungskarten brauchen würde. Von Schweizer Seite wurde daher vorgesehen, zwei «Pilot-Divisions» direkt mit den nötigen kartographischen Produkten zu bedienen. Diese Zielsetzung wurde zu Beginn der Aktivitäten auf Wunsch der Partner (s. u.) wie folgt spezifiziert:

- Es sollte eine allgemeine Einschätzung der Datenbedürfnisse der Divisions vorgenommen werden.
- Die Planer in den zwei «Pilot-Divisions» sollten direkt in der Nutzung räumlicher Information ausgebildet werden.
- Für die Stufe der Divisions sollte ein besserer Planungsprozeß mit explizitem Einbezug räumlicher Information formuliert werden.

3 Projektpartner und -mitarbeiter

3.1 Survey Department of Sri Lanka

Das Survey Department ist der Hauptpartner auf srilankischer Seite und somit gegenüber der dortigen Regierung für das Projekt verantwortlich. Dies steht in einem gewissen Widerspruch zur Tatsache, daß die Hauptnutznießer des Projektes eigentlich auf der Planungsseite zu finden sind; trotzdem wurde diese Lösung gewählt, vor allem um die aus der langjährigen Zusammenarbeit existierenden guten Kontakte weiter zu benutzen. Leider wurde die Operationalisierung des Projektes durch interne Personalumstellungen zu Beginn um etliche Monate verzögert; seither hat sich die Zusammenarbeit aber sehr erfreulich entwickelt.

3.2 Regional Development Division

Die Regional Development Division, die als zweite Partnerinstitution am Projekt beteiligt ist, hat sich früher vor allem mit Distriktplanung und der Steuerung der distriktweisen «Integrated Rural Development Projects» (IRDP) beschäftigt. Heute ist die Regional Development Division unter anderem auch für die Herausgabe von Planungsdirektiven und die Überwachung aller subnationalen Planung zuständig.

In bezug auf das Projekt ist die Funktion der Regional Development Division, die Erhebung sozioökonomischer Daten der «Pilot-Divisions» zu koordinieren, sind Modelle für deren Einsatz zu entwickeln und in Zusam-

menarbeit mit den lokalen Planern auszutesten und ist aktiv am angestrebten Dialog zwischen Kartenproduzenten und Benutzern teilzunehmen. Die sehr häufigen Personalrotationen innerhalb des Amtes haben sich leider negativ auf die Kontinuität der Anstrengungen ausgewirkt.

3.3 «Pilot-Divisions»

Die beiden Divisions Weeraketya und Bulatsinhala (vgl. Abb. 1) wurden zu Beginn als Pilotgebiete ausgewählt. Weeraketya liegt im Süden des Landes im Übergangsbereich von der Feucht- in die Trockenzone. Das Gebiet ist durch eine relativ stabile Landnutzung (Bewässerungsreis, Kokosnußgärten, Trockenfeldbau) und eine hohe Arbeitslosigkeit wegen fehlender nichtlandwirtschaftlicher Erwerbsmöglichkeiten gekennzeichnet. Bulatsinhala, das zweite Testgebiet, liegt im Westen in der Feuchtzone. Vorherrschende Landnutzung sind hier Kokosnuß- und Gummipflanzungen. Hauptprobleme sind hier die Landknappheit resp. ungeeignete Landnutzungen und häufige Überschwemmungen.

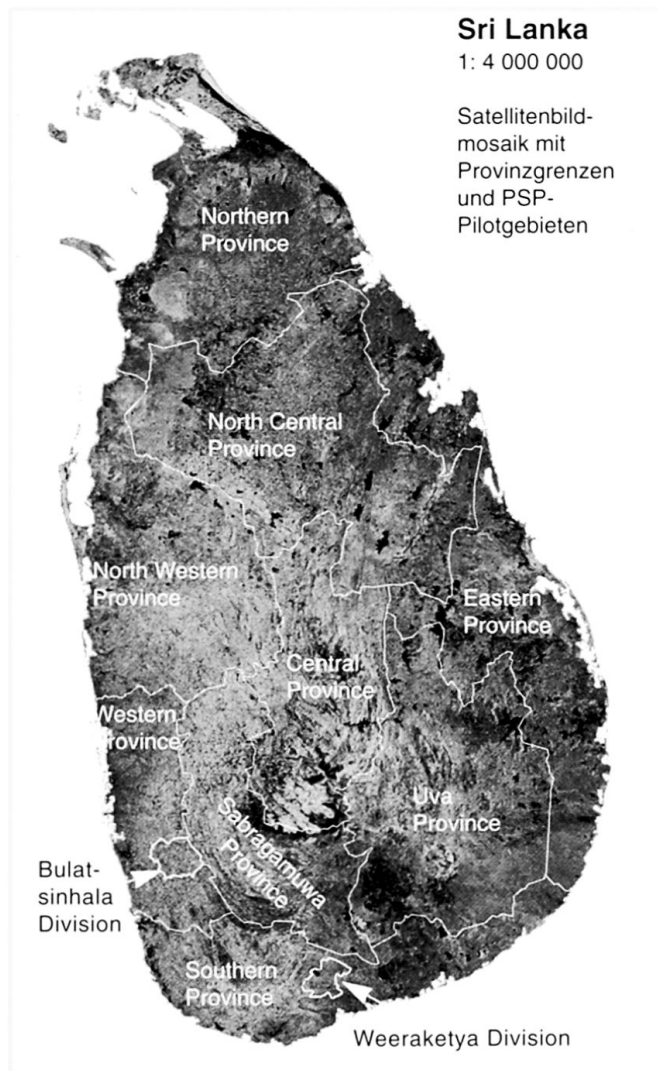


Abb.1 Übersichtskarte

3.4 Geographisches Institut der Universität Zürich

Das Geographische Institut der Universität Zürich wurde von der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) des Bundes mit der Betreuung des Projektes beauftragt. Dieser Auftrag umfaßt die Gesamtkoordination und -administration sowie die technische Beratung und Ausbildung in den Bereichen Fernerkundung, Kartographie und Geographische Informationsverarbeitung. Die Betreuung wird vom Schreibenden während zweier jährlicher Missionen vor Ort und sonst auf dem Korrespondenzweg wahrgenommen; es gibt also keine residente ausländische Experten mehr. Statt dessen wurde in der ersten Projektphase ein beurlaubter Mitarbeiter des Survey Departments als Konsulent und lokaler Koordinator fest angestellt. Zudem werden nach Bedarf weitere lokale und internationale Experten beigezogen.

4 Einige Aktivitäten und Resultate

4.1 Aktivitäten in Colombo

4.1.1 Zusammenarbeit

zwischen Produzenten und Nutzern räumlicher Daten

Eine nationale Kommission der Kartenbenutzer (Map Users Committee) wurde vom Projekt initiiert und wird nun vom Survey Department etwa alle drei Monate einberufen. Darin sind beinahe 20 Institutionen vertreten. Die Kommission hat sich inzwischen etabliert und gewährleistet den Austausch zwischen Produzenten und Nutzern von Karten. So sind denn auch einige der von Benutzerseite vorgebrachten Wünsche vom Survey Department verwirklicht worden. Dagegen haben sich die Hoffnungen auf eine verbesserte Koordination zwischen den Kartenproduzenten bis anhin leider nicht erfüllt; es hat sich gezeigt, daß eine wirkungsvolle Koordination nur von einem Gremium wahrgenommen werden kann, das von der Regierung das entsprechende Mandat erhalten hat. Bestrebungen in diese Richtung sind nun im Gange.

In der Süd- und der Zentralprovinz wurden ähnliche «Map Users Committees» gegründet, ebenfalls um den Austausch zwischen dem Survey Department und seinen Benutzern zu fördern. Hier sind es natürlich vor allem regionale Institutionen (wie Provinzplanungsämter oder diverse Projekte), die zum Kreis der Interessenten gehören. Als weitere Maßnahme wurden in drei Distrikten sogenannte «Spatial Data Centers» eröffnet, in denen auf Karten und Luftbilder zugegriffen werden kann. Dies ist tatsächlich eine Neuerung, denn bis anhin konnten die existierenden Karten praktisch nur in Colombo gekauft werden, für Luftbilder war zudem eine Sonderbewilligung des Verteidigungsministeriums erforderlich.

Ferner wurde ein «Newsletter» geschaffen, der etwa 3- bis 4mal pro Jahr erscheint und verschiedene Artikel über Raumplanung, erhältliche Karten und andere räumliche Daten enthält. Er wird an Planungsbehörden, Universitä-

ten und weitere Interessierte verteilt. Es ist vorgesehen, in Zukunft auch einzelne Artikel in Singhalesisch und Tamilisch zu publizieren, um lokale Behörden besser zu erreichen.

4.1.2 Bewältigung des technologischen Wandels in Vermessung und Kartographie

Seit dem Aufkommen der Computertechnologie befinden sich auch das Vermessungswesen und die Kartographie in einem raschen technologischen Wandel. Während zunächst angenommen wurde, daß der Computereinsatz vor allem die Herstellung traditioneller Produkte schneller, genauer und billiger machen würde, hat sich mit der Zeit gezeigt, daß das größte Potential in der Generierung *neuer* Produkte liegt. Diese neuen Produkte zeichnen sich insbesondere dadurch aus, daß sie mit wenig Aufwand individuell auf spezifische Bedürfnisse angepaßt werden können. Im Bereich der Kartographie ist hier insbesondere die Produktion maßgeschneiderter Planungskarten zu nennen, die mit sehr geringem Aufwand als Einzelkopien geplottet werden können, sobald die Datenbasis einmal vorhanden ist.

Der Einsatz der Geographischen Informationssysteme (GIS) muß nun aber einige Konsequenzen auf organisatorischem und «politischem» Gebiet nach sich ziehen, damit die Potentiale wirklich genutzt werden können. Innerhalb der einzelnen Institutionen müssen Organisationsformen überdacht werden, und zwischen den Institutionen sollte sich eine kohärente Politik vor allem in bezug auf geographische Daten entwickeln (Daten sind bekanntlich der wertvollste und langlebigste Teil eines GIS). Diese Politik sollte Zuständigkeiten für die Erfassung und Nachführung der Datensätze, Datenrechte, Preisstrukturen, technischen Standards sowie Forschung, Entwicklung und Ausbildung im Bereich geographische Informationsverarbeitung definieren. Das Projekt hat, unter anderem durch Veranstaltung eines nationalen Seminars mit einem holländischen Experten, einen Denkprozeß und Dialog über derartige Fragen in Gang gesetzt.

Man kann sich natürlich fragen, ob ein Land des Südens auf diese nicht ganz billige und tendenziell Arbeitsplätze fressende Technologie einsteigen soll und ob die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit derartige Vorhaben unterstützen soll. Die Erfahrungen der vergangenen drei Jahre haben allerdings gezeigt, daß:

- sich der technologische Wandel in einem Land des Südens genausowenig aufhalten läßt wie bei uns. Dementsprechend verlangen auch dort mehr und mehr Benutzer geographischer Information nach maßgeschneiderten Produkten oder gleich nach digitalen Daten. Falls sie dies vom Survey Department nicht erhalten, werden sie – allenfalls mit ausländischer Hilfe – eigene Kapazitäten aufbauen, was zu den bereits erwähnten Duplikationen und Inkompatibilitäten führen kann;
- das Survey Department, um seine gesetzliche Aufgabe der Bereitstellung topographischer Grundlagen (Vermessung, Luftbilder, Karten) glaubhaft und kompetent

wahrnehmen zu können, zumindest über ein Minimum an eigenen technischen Kapazitäten verfügen muß.

Das Projekt hat diese Kapazitäten in einem materiell eher bescheidenen Rahmen (2 PC mit GIS- und Bildverarbeitungssoftware sowie ein GPS) ausgebaut und dabei recht viel Gewicht auf die Ausbildung in der Handhabung gelegt. Praktische Erfahrungen wurden insbesondere gesammelt mit dem Aufbau einer GIS-Datenbank für die beiden «Pilot-Divisions», welche zur Herstellung diverser Planungskarten genutzt wurde.

Im Bereich der Grundbuchverwaltung laufen zurzeit Bestrebungen, das veraltete und inkonsistente Deed-System durch ein Katastersystem abzulösen. Dabei sollen die Parzellengrenzen nach Klärung der Eigentumsverhältnisse gleich numerisiert und in ein computergestütztes Landinformationssystem (LIS) eingetragen werden. Das Projekt hat hier eine Abklärungsmission zweier schwedischer Experten organisiert, bei der auch ein einfaches LIS für ein kleines Gebiet als Demonstrations- und Trainingsobjekt aufgebaut wurde.

4.1.3 Entwicklung eines Planungskonzeptes für die Divisions

Während des zweiten Projektjahres hat die Regional Development Division (RDD) ein Planungskonzept für die Divisions erarbeitet, das die Verwendung raumbezogener Daten explizit einschließt. Diese sollen unter anderem zur Identifikation von ökonomischen Potentialen und Einschränkungen sowie Infrastrukturlücken dienen. Die einzelnen Elemente des Konzeptes werden im Abschnitt 4.2 anhand der Pilotgebiete näher vorgestellt. Das Konzept sollte schließlich in einer Art Richtplan resultieren.

Ein nationales Seminar über Konzepte und Erfahrungen in Planung auf der Stufe der Divisions hat dann, gegen Ende der ersten Projektphase, den etwas ernüchternden Schluß nahegelegt, daß es im Land zurzeit keinen Konsens über die Rolle der Planung auf dieser Stufe gibt. Disputiert wurden insbesondere das Verhältnis zwischen den «Divisional Secretariats» und den «Pradeshya Sabhas» sowie der Umfang der Planungsfunktionen auf dieser Stufe.

4.2 Die Aktivitäten in den «Pilot Divisions»

4.2.1 Erste Versammlungen

Zu einem ersten zweitägigen Workshop in den Pilotgebieten wurden alle lokalen Beamten eingeladen. Dabei erklärten die Vertreter der beteiligten Partner einige raumplanerische Konzepte und die Ideen des Planning Support Project. Am zweiten Tag wurden in praktischen Übungen in gemischten Gruppen einige Planungskonzepte vertieft. Die Workshops waren nicht nur nützlich, um die Aktivitäten in den Testgebieten zu starten, sondern auch, um den Kontakt zwischen Zentral- und Lokalverwaltung sowie die Zusammenarbeit der lokalen Beamten zu fördern. Dabei hat sich herausgestellt, daß dies die erste Gelegenheit war, bei der alle lokalen Beamten (etwa 50) zusammenkamen!

4.2.2 Training in Kartenlesen und -zeichnen

Alle «Grama Niladharis», das sind beamtete Vorsteher von jeweils 2–3 Dörfern, wurden vom lokalen Konsulenten in einem eintägigen Workshop im Kartenlesen und -zeichnen ausgebildet sowie über die Sammlung und Verwendung statistischer Daten unterrichtet. Die «Grama Niladharis» werden von verschiedenen Ämtern recht häufig zum Sammeln von auf Grundstücke und administrative Einheiten bezogenen statistischen Daten aufgefordert; sie sind aber für diese Aufgaben nur schlecht vorbereitet. Zudem werden sie von den «Divisional Secretaries» oft um Auskünfte betreffend lokale Projekte usw. angegangen. Eine bessere Vertrautheit mit den Planungsgrundlagen Karte und Statistik schien also erstrebenswert. Anschließend an den Workshop wurden die «Grama Niladharis» aufgefordert, eine Kartenskizze ihrer Dörfer im Maßstab 1 : 10 000 in zwei Kopien anzufertigen. Eine Kopie blieb im Dorf, wo sie z. B. in öffentlichen Diskussionen Verwendung findet. Die zweite Kopie wurde ins «Divisional Secretariat» geliefert, wo sie in vielen Fällen die detaillierteste (wenn auch nicht geometrisch absolut korrekte) Darstellung des betreffenden Dorfes bildet.

4.2.3 Identifikation von Bedürfnissen und Prioritäten auf Dorfniveau

Die Planer in den «Divisional Secretariats» organisierten Meetings in Gruppen von einigen Dörfern. In diesen Meetings wurden die Prozeduren für die Planung besprochen und Fragebogen an Dorfvereine und einige ausgewählte Individuen (z. B. lokale Politiker, Lehrer) verteilt. Die Empfänger waren aufgefordert, eine priorisierte Liste der lokalen Probleme, ihrer Gründe und möglichen Lösungen zu erstellen. Anschließend summierten die Planer die eingesammelten Fragebogen für jede «Grama Niladhari Division», klassierten die genannten Probleme in Sektoren (Elektrizität, Straßen, Wasserversorgung usw.) und erstellten Karten davon. Dadurch wurde deutlich gemacht, wie sehr sich oft genannte Probleme räumlich konzentrieren – was durchaus mit einem «Aha-Erlebnis» verbunden war. Die vorgeschlagenen Lösungen wurden ebenfalls ausgewertet, allerdings noch einer technischen Vorabklärung unterzogen. Noch vor Fertigstellung des eigentlichen Richtplanes konnten die Karten gebraucht werden, um mit potentiellen Geldgebern (Lokalpolitiker, sektorale Ministerien, Projekte) über die Finanzierung einzelner Vorschläge zu verhandeln.

4.2.4 Erarbeiten einer Entwicklungsstrategie für die Divisions

Ausgehend von den oben beschriebenen Erhebungen der Probleme und Bedürfnisse der Bevölkerung sowie einer Analyse sektorspezifischer Probleme, wurde versucht, eine Entwicklungsstrategie für die jeweilige Division zu formulieren und daraus einen mittelfristigen (etwa 5 Jahre) Entwicklungsplan abzuleiten. Dies wurde unter anderem in sogenannten LFA-Workshops¹ versucht. Aufgrund der neuesten Entwicklungen in der Zentralisationspolitik der Regierung sowie der gemach-

ten Erfahrungen (siehe dazu Kapitel 5) wird dieser Teil leider wieder in Frage gestellt.

4.2.5 Diskussion mit lokalen Politikern

In Weeraketya wurde ein Treffen mit lokalen Politikern veranstaltet, an dem Vertreter der «Pradeshya Sabha» und des Provinzrates, aber auch das zuständige Mitglied des nationalen Parlamentes und ein Minister aus der Gegend teilnahmen. Die Politiker wurden über die vom Projekt entworfenen Konzepte zur dezentralisierten Entwicklungsplanung sowie die bisherigen Resultate orientiert. Der Hauptzweck der Veranstaltung war, den Boden für die lokalen Planer vorzubereiten, um später mit den Politikern über konkrete Projektvorschläge zu verhandeln. Hier muß vielleicht zur Erläuterung noch beigefügt werden, daß sich die Planer in Sri Lanka oft über «politische Dominanz» beklagen, welche eine «rationale Planung» verunmögliche. Demgegenüber monieren die Politiker fehlende Unterstützung, insbesondere in Form von Information, durch die Bürokratie.

4.2.6 «Divisional Operation Rooms»

In den zwei Pilot-Divisions wurden sogenannte «Operation Rooms» eingerichtet; dabei handelt es sich um Sitzungszimmer, die mit Hellraumprojektoren und Wandtafeln usw. ausgerüstet sind und in denen die diversen Planungskarten, statistischen Daten und Grafiken greifbar gehalten werden. Diese Zimmer eignen sich somit hervorragend zur Durchführung von Planungssitzungen. In Zukunft soll auch ein «Ressourcen-Profil» der betreffenden Division erarbeitet werden und dort aufliegen.

5 Schlußfolgerungen

5.1 Institutionelle Aspekte

Die Erfahrungen mit dem PSP haben (wieder einmal) gezeigt, daß die institutionellen Fragen von zentraler Bedeutung sind in der Raumplanung. So wurde zu Beginn insbesondere der latente Konflikt zwischen «Devolution» und Dezentralisation nicht genügend gewürdigt, und das unklare Verhältnis zwischen den Divisions (der Interventionsebene des Projektes) und den Pradeshya Sabhas (der entsprechenden politischen Ebene) hat die Konzeption eines gut in die politischen Strukturen eingebetteten Planungsprozesses verunmöglicht. Ebenso erschweren die häufigen Änderungen in der Dezentralisationspolitik die Entwicklung einer konsistenten Raumplanung; so wurden z. B. in neuester Zeit die Gewichte wieder auf die Ebene der Distrikte zurückverlagert, so daß das Formulieren von eigentlichen Entwicklungsplänen für die Divisions neu überprüft werden muss. Die Schlußfolgerung daraus ist, daß sich Entwicklungszusammenarbeit auf dem Gebiet der Raumplanung nicht auf technische Aspekte beschränken darf, sondern von Anfang an einen Dialog mit und über politische Strukturen einschließen muß.

Als institutioneller Aspekt kann auch die Frage der Partizipation der Bevölkerung in der Planung aufgefaßt werden. Hier scheint es, daß das PSP mit seinen «semipartizipativen» Erhebungen einen praktikablen Mittelweg zwischen zentralistisch-technokratischen Ansätzen ohne Berücksichtigung der Lokalbevölkerung und Ansätzen wie PRA² mit ihren eigenen Nachteilen (Aufwand, oft ungenügende Integration in reguläre Strukturen, Resultate sind oft eher «Einkaufslisten» denn Pläne) gefunden hat.

5.2 Inhalte der Planung auf Stufe der Divisions

Die vergangenen drei Jahre haben auch gezeigt, daß die möglichen Inhalte der Planung auf Stufe der Divisions in Sri Lanka recht beschränkt sind, und zwar aus folgenden Gründen:

- Die Autonomie der Divisions ist sehr beschränkt; insbesondere sind fast alle finanziellen Mittel an bestimmte Programme und Aufgaben gebunden, in denen den Divisions ausschließlich ausführende Funktion zukommt.
- Die Divisions sind keine ökonomischen Regionen, für die sich eigene Wachstumsstrategien identifizieren lassen. Dafür sind sie schlicht zu klein.

So beschränkt sich Planung auf dieser Stufe vorläufig darauf, die Versorgung mit staatlichen Infrastrukturen und Dienstleistungen zu optimieren sowie, in einem sehr beschränkten Ausmaß, einige Lücken zu füllen. Konsequenterweise wird nun in der gegenwärtigen Projektphase von Elementen der Strategiedefinition Abstand genommen, und man konzentriert sich mehr auf die Sammlung, Aufbereitung und Präsentation planungsrelevanter Information zuhanden der Entscheidungsträger auf höherer Ebene.

5.3 Die Funktion räumlicher Daten

Die Zusammenarbeit mit den «Pilot-Divisions» und der Regional Development Division haben geholfen, die Datenbedürfnisse dezentraler Entwicklungsplanung zu klären. Die wichtigsten räumlichen Grundlagen sind:

- genaue administrative Grenzen
- gegenwärtige Landnutzung, Böden und Topographie für die landwirtschaftliche Planung
- Landbesitzverhältnisse (Katasterpläne)
- existierende Infrastrukturen

Diese Grundlagendaten werden in erster Linie zur Visualisierung existierender räumlicher Muster und zur (ebenfalls visuellen) Identifikation von Entwicklungsmöglichkeiten genutzt; eine Verwendung von analytischen Modellen steht nicht zur Diskussion. Trotzdem vermag der Einsatz geographischer Informationssysteme einigen Nutzen zu stiften, indem, sobald die Datenbasis einmal steht, sehr einfach und rasch «maßgeschneiderte» Planungskarten erstellt werden können. Das Survey Department hat mittlerweile auch das nötige Know-how und die Infrastruktur, um derartige Karten absolut selbständig zu erstellen.

Anmerkungen

¹ LFA: Logical Framework Analysis; eine mit ZOPP (Zielorientierte Projektplanung) vergleichbare Technik.

² PRA: Participatory Rural Appraisal; in der Entwicklungszusammenarbeit verbreitete Methode zur partizipativen Identifikation von Interventionen.

Literatur

BASTIAN, S., Hrsg. (1994): Devolution and Development in Sri Lanka. International Centre for Ethnic Studies, Colombo.

DENT, D. L., and L. K. P. A. GOONEWARDENE (1993): Resource Assessment and Land Use Planning in Sri Lanka: A Case Study. Environmental Planning Issues No. 4. International Institute for Environment and Development, London.

FOX, J. M. (1991): Spatial information for resource management in Asia: A review of institutional issues. International Journal of Geographic Information Systems Vol. 5, No.1.

GEISER, U. (1993): Ökologische Probleme als Folge von Konflikten zwischen endogenen und exogen geprägten Konzepten der Landressourcenbewirtschaftung. Geographisches Institut der Universität Zürich.

HOOL, C., und C. SCHMIDT (1984): Die Tamilen in Sri Lanka nach der Unabhängigkeit 1948. Historisches Seminar der Universität Zürich.

NANAYAKKARA, S.D.F.C., et al. (1985): Fernerkundung als Mittel zur Bereitstellung von Planungsgrundlagen in der Dritten Welt: Das Beispiel Sri Lanka. Geographica Helvetica 1985 Nr.1.

YEH, A. G.-O. (1991): The development and applications of geographic information systems for urban and regional planning in the developing countries. International Journal of Geographic Information Systems Vol. 5, No.1.