

UNO. 1996. *An Urbanizing World. Global Report on Human Settlements 1996*. Oxford: Oxford University Press.

Renate Strobel, Asbacher Straße 2, D-86510 Ried
email: rena-te-strobel@rocketmail.com

Journal für Entwicklungspolitik XIV/4, 1998, S. 407–421

Rüdiger Korff

Sind Megastädte planbar? Das Beispiel der großen Städte in Südostasien

Das rapide Wachstum gerade der Megastädte stellt die Verwaltungen vor massive Probleme und macht eine Stadtplanung nahezu unmöglich. Die Probleme der Planung von Megastädten werden deutlich, wenn das Wachstum nicht mehr nur relativ betrachtet wird, sondern in absoluten Zahlen. Selbst wenn sich die Raten auf 3 bis 4 Prozent pro Jahr reduzieren, bedeutet dies in absoluten Zahlen, daß eine Megastadt immer noch jedes Jahr um die Bevölkerungszahl einer Großstadt anwächst. Hinzukommt eine Verlagerung: Waren bis in die sechziger Jahre Megastädte und Metropolen vor allem ein Kennzeichen der Industriestaaten, hat sich dieses Verhältnis inzwischen verändert. In der Zukunft liegen die größten Städte in Lateinamerika und vor allem in Asien. Ist die Planung einer Megastadt schon in relativ finanzkräftigen Ländern und für eine professionelle Stadtverwaltung ein nahezu unlösbares Problem, desto mehr für die Staaten und Stadtverwaltungen der Entwicklungsländer. Von den Vereinten Nationen wird festgestellt, daß Stadtentwicklungspläne und Stadtplanungsbehörden zwar in fast allen Ländern bestehen, doch die Pläne nicht realisiert werden. Die Gründe dafür sind u.a. zu niedrig angesetzte Bevölkerungsprojektionen, so daß die tatsächliche Stadtentwicklung weitgehend unabhängig von den Plänen abläuft. Weiterhin sind die Pläne zu inflexibel, um an sich ändernde Bedingungen angepaßt zu werden. Stadtplanung ist ein umstrittenes Terrain, denn die Heterogenität der Stadt wird in gegensätzlichen Ansprüchen und Interessen an die Stadt reflektiert. So steht die Vision der „Auto freundlichen Stadt“ der Idee der „Menschen freundlichen Stadt“ gegenüber und die Überlegungen einer Transformation der Stadt in eine funktionale Maschine konfliktiert mit der Suche nach Überschaubarkeit. Sennett kritisiert die Versuche der Stadtplanung, eine „angenehme“, d.h. überschauliche und „intime“ Stadt zu schaffen: „Das eigentliche Problem der Stadtplanung besteht heute nicht darin, was man tut, sondern darin, was man lassen soll. ... Die Kunst, Städte zu bauen, ist keine Geheimwissenschaft. Jahrhundertlang wurde sie mit großem Erfolg ausgeübt, zumeist von Architekten, die über keine formale Ausbildung verfügten. Historisch betrachtet sind das Absterben des öffentlichen Raums und die Pervertierung des Gemeinschaftslebens, ..., Anomalien.“ (Sennett 1990: 393) Lefebvre (1976) entwickelt ein anderes Argument. „Der Urbanismus (was er mit Stadtplanung identifiziert, R. K.), impliziert einen zweifachen Fetischismus. Einmal den der Zufriedenheit. ... Implizit bedeutet die Hypothese: Man kann die Bedürfnisse kennen, indem einmal die Betroffenen sie darlegen, und sich zum anderen Experten mit ihnen befassen. Diese Hypothese ist insofern falsch, als

sie die sozialen Bedürfnisse ignoriert. Zum zweiten gibt es den Raumfetischismus. Der Raum ist Schöpfung. Wer den Raum erschafft, erschafft das, was ihn ausfüllen wird. Der Ort läßt das Ding und der gute Ort das gute Ding entstehen. ... Entweder ist die Raumkrankheit eine Entschuldigung für die Leute, dafür aber eine Anklage gegen die Kompetenzen; oder die Krankheit der Leute in einem guten Raum ist unentschuldigbar (Lefebvre 1976: 169).

In seiner umfangreichen Diskussion der Geschichte der Stadtplanung thematisiert Peter Hall zwei grundlegende Probleme der Stadtplanung: Die lange Zeitspanne zwischen der Planung einer Vision der Stadt und ihre Veränderung dadurch, daß neue und andere Gruppen sie zu realisieren versuchen. „Much, if not most, of what has happened to the world's cities, in the years since World War Two, can be traced back to the ideas of a few visionaries who lived and wrote long ago. They have their posthumous vindication in the world of practical affairs; even, some might say, their revenge on it. ... The really striking point is that many visions of the planning movement stemmed from the anarchist movement. ... The vision of these anarchist pioneers was not merely of an alternative built form, but of an alternative society: a society based on voluntary co-operation among men and women, working and living in small self-governing commonwealths. When however the time at last came for their ideals to be translated into bricks and mortar, the irony was that this happened through the agency of the state bureaucracies, which they would have hated.“ (Hall 1990: 2 f.) Beide Probleme zeigen sich weltweit in den Megastädten der Gegenwart, in denen die jeweiligen Planungstrends und Ideen sich im Beton der Hochhäuser, Stadtautobahnen, Denkmäler, Wohnblocks usw. widerspiegeln.

Nun wäre es naheliegend und verfehlt, alle Probleme der Städte ihrer Planung anzukreiden. Es wäre gleichzeitig eine Überschätzung der Stadtplanung und eine Unterschätzung der urbanen Dynamik. Folgen wir Lefebvres hier skizzierten Argument, ergibt sich ein Problem daraus, was aktuell als Bedürfnis der Bewohner definiert wird und, folgen wir Hall, mit großer Zeitverzögerung realisiert werden könnte. Dabei bleibt offen, ob die Stadtbewohner in zwanzig Jahren noch dieselben Bedürfnisse haben wie heute. Offensichtlich spielen bei der Bestimmung der Bedürfnisse und damit auch dessen, was eine „gute Stadt“ ausmacht, die Diskurse der Experten eine zentrale Rolle. Dann ist die Entscheidung, welcher Vision gefolgt werden soll und welche Bedürfnisse als relevant gesehen werden, verbunden mit politischen Prozessen, denn wofür sollen die knappen Mittel ausgegeben werden? So wie sich Visionen der Stadt ändern, so ändern sich auch Kriterien zur Bestimmung eines menschlichen Lebens. Zu nennen ist z.B. die Kontroverse um Wirtschaftswachstum und Umweltschutz. Diese generelle Problematik der „Unplanbarkeit“ erschwert durch die Verquickung unterschiedlicher Politikebenen (Staatspolitik und Stadtpolitik) zeigt sich deutlich in den „primate cities“ Südostasiens. Manila, Bangkok, Jakarta sind um ein Vielfaches größer als die zweitgrößte Stadt des jeweiligen Landes. In Bangkok, einem Extremfall von „primacy“, leben mehr als die Hälfte der urbanen Bevölkerung Thailands.

1. Die Primate Cities Südostasiens

Die meisten der Hauptstädte Südostasiens lassen sich als Megastädte, d.h. Städte mit mehr als 10 Millionen Einwohnern, bezeichnen. Mit der Ausnahme Bangkoks, eine Stadt, die schon immer als Sitz der Eliten, kulturell-religiöses und wirtschaftliches Zentrum des Landes ein multifunktionales Gebilde war, blieb nach dem Zweiten Weltkrieg sowohl das Wachstum der Hauptstädte als auch die allgemeine Urbanisierungsrate der Länder relativ gering. So lag der Urbanisierungsgrad aller Länder Südostasiens bis in die sechziger Jahre unter 15%. Kennzeichnend waren nicht die großen Städte, sondern die landwirtschaftliche bäuerliche Produktion. Mehr noch, die Städte galten durchaus als Fremdkörper in den Ländern. Mit der Ausnahme Bangkoks waren die Hauptstädte Gründungen der ehemaligen Kolonialregierungen, die oftmals in einer Konkurrenz zu bestehenden älteren Städten standen. In Indonesien z.B. war Surabaya bis nach der Unabhängigkeit der im Vergleich zu Jakarta wichtigere Hafen für den internen Handel des Landes. Kulturelles Zentrum Indonesiens war Yogyakarta, der Sitz des Sultans, und erst an zweiter Stelle Jakarta, das frühere Batavia. In Malaysia spielte Kuala Lumpur eine zweit- wenn nicht drittklassige Rolle. Wichtige urbane Pole waren Singapur im Süden und Georgetown auf Penang im Norden. Kuala Lumpur war reiner Verwaltungssitz in der Umgebung einiger Zinnminen. Obwohl Rangoon schon vor der Kolonialisierung Burmas gegründet war, spielte diese Stadt erst im 20. Jahrhundert mit dem Ausbau der Reisökonomie im Irrawady Delta eine Rolle als Handelsstadt. Das kulturelle Zentrum Burmas war Mandalay im Nordosten. Der Eindruck, daß diese Städte Fremdkörper sind, wird dadurch verstärkt, daß in ihnen Migranten konzentriert sind. In der Konsequenz wirken die Hauptstädte wie Metropolen in einer bäuerlichen Gesellschaft. Sie sind multikulturelle Brennpunkte Asiens und inzwischen auch der Welt insgesamt und nicht nur, vielleicht sogar sehr viel weniger, Zentren einer nationalen Kultur.

Die Entwicklung zu „primate Cities“ in den fünfziger und sechziger Jahren resultierte aus der spezifischen Situation der Ländern nach der Unabhängigkeit. Die Länder Südostasiens standen vor dem großen Problem, zu einer Nation und Gesellschaft zu werden. Furnivall (1948, 1980) beschreibt sie als „plural“, d.h. unterschiedliche ethnische Gruppen folgen je eigenen Traditionen und Werten und leben weitgehend isoliert voneinander. „They only meet at the marketplace“. Die heterogenen Gemeinschaften wurden durch die „iron frame of colonial administration“ zusammengehalten. Genau diese fiel mit der Unabhängigkeit weg. Zwar entstanden souveräne rechtliche und politische Systeme, doch entsprachen die dadurch etablierten Grenzen nicht kulturellen oder symbolischen Gemeinschaften. Die Entwicklung zu einer Nation stand vor dem Problem, die vielfältigen ethnischen Differenzen aufzuheben und die relativ eigenständigen, weder ökonomisch noch sozial, noch infrastrukturell integrierten Randgebiete einzubeziehen.

In der Studie „Building States and Nations“ von Rokkan (1973) wird herausgestellt, daß es eine wichtige Bedingung für nationale Integration ist, ein Zentrum

zu schaffen, in dem Ökonomie, Politik und Kultur in einem nationalen Sinne eng verbunden sind. In Thailand und Indonesien war der Ausbau der jeweiligen Hauptstadt zu, wie McGee (1967) es formuliert, einem „Kultzentrum des Nationalismus“, ein wichtiger Aspekt der Durchsetzung nationaler Integration. Mit den nationalen Monumenten, Museen, Tempeln und Moscheen wurden sie zur Bühne, auf der sich der bürokratisierte Nationalstaat mit politischen Riten und Zeremonien inszenierte.

Der Ausbau der Hauptstädte zu nationalen Zentren war verbunden mit der räumlichen Konzentration der Eliten in den Städten. Wie Evers (1966) zeigt, wurde Urbanismus zu einer Bedingung für den Zugang zu höheren Positionen in der Bürokratie und Wirtschaft. Die Konzentration der Eliten implizierte wiederum, daß Modernisierung in diesen Zentren den Schwerpunkt hatte. In der Konsequenz wird durch Modernisierung die dominante Rolle der Primate Cities eher gestärkt als abgeschwächt. Doch die Metropole in Südostasien ist nicht nur Zentrum der Moderne. Geertz (1963) Überlegungen zur Involution legen nahe, daß es in den Hauptstädten gerade wegen der Dominanz durch eine bürokratisierte Elite zu Involution kam. Tatsächlich weisen die Primate Cities in Südostasien in dieser Zeit sowohl Aspekte von Modernisierung als auch Involution auf (Armstrong/McGee 1980).

Malaysia und die Philippinen weichen von diesem Bild ab. Westmalaysia hat eine eher bi- bzw. inzwischen tripolare Struktur mit Singapur und Johor Bahru im Süden und Penang (Butterworth, Georgetown) im Norden als Zentren, zu denen inzwischen auf der Grundlage massiver politischer Förderung Kuala Lumpur, bzw. die sogenannte Klang Valley Metropolis, gezählt werden muß. In diesen Städten bildeten die Chinesen und Inder die Bevölkerungsmehrheit. Ebenso war der Grad der Bürokratisierung relativ gering. Erst nach den Unruhen 1969 wurde die Bürokratie in den siebziger Jahren, teilweise als Ergebnis der Bumiputra Politik, massiv ausgeweitet. Parallel dazu setzte ein rapides Wachstum Kuala Lumpurs ein. Inzwischen ist Kuala Lumpur zur größten Stadt auf der malaiischen Halbinsel inklusive Singapur geworden.

In den durch spanischen und später amerikanischen Kolonialismus geprägten Philippinen spielte die Bürokratie immer eine untergeordnete Rolle. Die Elite wurde durch Landbesitzer geformt, die auf Plantagen Zucker produzierten, der über die regionalen Zentren exportiert wurde. In den fünfziger und sechziger Jahren war Manila zwar das Handelszentrum Südostasiens, doch nicht das kulturelle und soziale Zentrum der Philippinen. Das geschah erst im Kontext von Marcos Politik der Zentralisierung (Berner/Korff 1991). Auch gegenwärtig spielen in den Philippinen die regionalen Zentren wie Cebu-City eine große wirtschaftliche Rolle.

Vor allem in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre wurden die Länder Südostasiens verstärkt in globale ökonomische und kulturelle Kontexte integriert. Globale Integration betrifft vor allem die Hauptstädte, denn dort war die notwendige Infrastruktur für eine globale Integration vorhanden. Im Stadtzentrum entstehen neue und immer höhere postmoderne Hochhäuser für Büros,

Appartments, Hotels und Einkaufszentren, oftmals als Kombination aller Funktionen in riesigen Komplexen, und am Stadtrand werden mit ostasiatischem Kapital und amerikanischem Know-How Komponenten für die neuesten Computer Versionen produziert. Die Primate Cities Südostasiens sind so nicht mehr nur nationale Zentren, sondern gleichzeitig globale Metropolen und entsprechend resultiert ihre Wandlungsdynamik nicht nur aus internen, d.h. nationalen und lokalen Faktoren, sondern auch aus globalen.

2. Stadtplanung zwischen nationaler Politik und Stadtpolitik

Da die Hauptstädte Zentren der Politik, Kultur und Ökonomie der Länder sind, ist eine Trennung zwischen Stadtpolitik und Staatspolitik kaum möglich. In der vergleichenden Studie zum „Metropolitan Management“ zeigt Rüland (1997), daß bis auf Manila und Bangkok keine eigenen städtischen politischen Gremien existieren. Während in Bangkok und Manila Bürgermeister gewählt werden, setzt in Malaysia der Premierminister den Gouverneur und die Spitzen der Stadtverwaltung ein. Die Verwaltung der Hauptstadt und ihre Planung ist damit ein Bereich der staatlichen Verwaltung, und die Stadtverwaltung hat die entsprechenden Vorhaben zu implementieren. Ähnliches gilt für Jakarta, wo der Gouverneur die Aufgabe hatte, die Entscheidungen Suhartos zu implementieren. Angesichts der aktuellen politischen Lage ist es eine offene Frage, ob „Reformasi“ sich auch auf die Reformation der Stadtpolitik im Sinne einer eigenständige kommunalen Politik bezieht. Die Verwaltungen der metropolitanen Gebiete Südostasiens lassen sich als „penetrated systems“ (Jones 1975) beschreiben, in denen die Möglichkeiten der eigentlichen Stadtverwaltung durch den Staat und die Privatwirtschaft weitgehend eingeschränkt sind.

Neben der Schwierigkeit, Stadt- und Staatspolitik zu unterscheiden, ist die Kompetenz der Planungseinrichtungen eng begrenzt. So unterstehen in Kuala Lumpur die Großprojekte wie Stadtautobahnen und vor allem der Aufbau des neuen Regierungsviertels Putrajaya oder der Multimedia Corridor direkt dem Premierminister. In Bangkok sind vor allem elf öffentliche Institutionen auf lokaler und nationaler Ebene in der Planung Bangkoks involviert (Rüland/Bhanson 1997). Im sechsten Entwicklungsplan Thailand wird festgestellt: „The management of Bangkok Metropolis suffers from many problems and weaknesses, including overlapping responsibilities and insufficient programme co-ordination among governmental agencies, local authorities and state enterprises. The problem is particularly noticeable when it comes to finding solutions to problems such as traffic and public transport, where the role of the private sector is limited.“ (Office of the Prime Minister: Sixth National Development Plan 1987–1991: 292)

Ein Grund für den Mangel an Koordination und der schleppenden, eher inkrementellen Implementation von Stadtentwicklungsplänen liegt in der politischen und wirtschaftlichen Bedeutung der Hauptstadt. Die größten Landbesitzer in Bangkok sind z.B. das Verteidigungsministerium, das Innenministerium, die

Eisenbahn, Universitäten usw. Der Besitz städtischen Landes erlaubt es öffentlichen Einrichtungen, es als eine Einkommensquelle außerhalb der Kontrolle des Finanzministeriums und des offiziell zugewiesenen Budget zu nutzen. Über einen Entwicklungsplan werden die Nutzungsmöglichkeiten deutlich begrenzt, was wiederum Autonomie beschneidet. Dieses zeigte sich in einem Konflikt zwischen der Chulalongkorn Universität und dem Finanzministerium. Die Universität war 1913 am Stadtrand als Campus Universität gegründet und mit Land ausgestattet worden. Inzwischen liegt die Universität im Stadtzentrum. Zu einem Konflikt kam es, als ein Teil des Landes der Universität 1982 für eine Milliarde Baht (etwa 90 Millionen DM) für dreißig Jahre an das Mahbunkrong Centre verpachtet wurde. Die Universität weigerte sich erfolgreich, diese Transaktion der Kontrolle des Finanzministerium zu überlassen.

Ein anderes Problem ist die Koordination der Stadtentwicklungsplanung mit privaten Landentwicklungsmaßnahmen. Zwar gibt es Bebauungspläne, doch lassen diese sich nur schwer durchsetzen. Durch die Ausdehnung der Stadt liegen die Randgebiete inzwischen außerhalb der Jurisdiktion der Bangkok Stadtverwaltung und unkontrolliert können dort neue Wohn- und Industriegebiete entstehen. Da die Straßengebühren recht moderat ausfallen, werden auch im Stadtzentrum Gebäude errichtet, die gegen die gesetzlichen Grundlagen verstoßen. Die Unübersichtlichkeit einer Stadt der Größe Bangkoks schafft ein weiteres Problem, denn es ist unmöglich, alle stattfindenden Baumaßnahmen zu kontrollieren. Im Ergebnis ist die Stadtplanung vor allem ein reaktiver Versuch, einmal die Gegebenheiten zu erfassen und zum zweiten die neuen Gebiete später so weit es geht mit Infrastrukturen zu versorgen.

Da in Kuala Lumpur die Stadtverwaltung ausschließlich ausführendes Organ ist, die großen Projekte direkt kontrolliert werden, und die Stadt deutlich kleiner als Bangkok ist, lassen sich Planungen besser implementieren. Der Grad der Autonomie der unterschiedlichen öffentlichen Einrichtungen ist deutlich geringer als in Bangkok und die Implementation der Entwicklungspläne wird über das Büro des Premierministers koordiniert. Das Problem ist, daß dadurch leicht eine gewisse Gigantomanie von Prestigebauten entstehen kann. So ist in Kuala Lumpur das höchste Haus der Welt (Petronas Towers) gebaut worden, einer der höchsten Fernseh- und Nachrichtentürme (Menara Kuala Lumpur), einer der größten Flughäfen Asiens (Kuala Lumpur International Airport) und eine high-tech-corridor von 15 x 50 km zwischen der Stadt Kuala Lumpur und dem neuen Flughafen ist in Bau. Probleme bei der Basisinfrastruktur bestehen jedoch fort. Wegen geringer Niederschläge in der Monsumperiode 1997 fiel die regelmäßige Wasserversorgung während der „Selangor-Water-Crisis“ in weiten Teilen der Stadt für mehr als ein halbes Jahr aus. Ein großer Teil der Bevölkerung mußte über Tanklastwagen versorgt werden.

3. Stadtplanung, private Stadtentwicklung und lokale Organisationen

Das rapide Wirtschaftswachstums in Südostasien während der letzten Dekade betraf vor allem die Städte. Grundstückspreise und die Mieten für Wohn-, Geschäfts- und Büroräume stiegen innerhalb weniger Jahre um ein Vielfaches an. Mit der Krise hat sich dieser Trend nun wiederum umgekehrt. In Jakarta sind die Mieten um 80% gefallen, in Bangkok um 35–40% und in Kuala Lumpur um etwa 30%. Bis zum Zusammenbruch des Wirtschaftswunders 1997 galten Investitionen in Land und Bauten als eine sichere Anlagemöglichkeit mit erstaunlich hohen Renditen. So entstanden in allen Städten die Blasen der Bodenspekulation, deren Platzen mit ein Grund für die Finanzkrise der Länder ist. Der Bau von Bürohäusern, riesiger Einkaufszentren, Hotels und Appartementshäusern, sowie der Auf- und Ausbau von Wohn- und Industriegebieten wurde fast ausschließlich privaten Initiativen überlassen. Zum Wirtschaftswachstum gehört auch der rapide Anstieg der Zahl der Autos. Bis auf Singapore, wo eine rigide Politik der Kontrolle der Neuzulassungen von Privatwagen ausgeübt wird, ist das Verkehrssystem in allen Städten am zusammenbrechen. In den Stoßzeiten braucht man für zehn bis fünfzehn Kilometer mehr als eine Stunde. Die rigiden Maßnahmen Singapores, die Innenstadt nur mit hohen Gebühren zugänglich zu machen und die Anmeldung eines Neuwagens mit der Abmeldung eines älteren Autos zu verknüpfen, ist in einem Stadtstaat möglich, aber kaum in einer Stadt in einem Flächenstaat. Diejenigen Infrastrukturprobleme der Städte, die von der Stadtverwaltung nicht gelöst werden können, aber potentiell profitabel sind, werden von privaten Unternehmen bearbeitet. So werden die Hochstraßen, Stadtautobahnen und Schnellbahnen in Bangkok, Kuala Lumpur und Jakarta, aber auch Schulen, Krankenhäuser und Telephondienste privat bereitgestellt. Diese private Bereitstellung von Infrastruktur kann zu Konflikten mit Auflagen und Plänen der Stadtverwaltung führen. Da diese Projekte umfangreiche Groß- und Megaprojekte sind, die von großen nationalen und multinationalen Kapitalien aufgebaut und betrieben werden, kann sich die Stadtverwaltung meistens kaum durchsetzen. Vor allem die ärmere Bevölkerung ist meistens negativ betroffen, da Stadtsanierung in dieser Form mit der Auflösung billigen Wohnraumes verbunden ist.

In der Habitat II Konferenz 1996 in Istanbul wurde deutlich gemacht, daß dem öffentlichen Sektor das Geld für sozialen Wohnungsbau und umfangreiche Infrastrukturbauten fehlt. Die Produktion billigen Wohnraumes oder die Versorgung der Slumgebiete mit nötiger Infrastruktur ist wiederum für private Unternehmen nicht profitabel. So bleibt nur eine informelle Produktion von Habitat und eigene Initiativen lokaler Gruppen und Organisationen zum Aufbau lokaler Infrastruktur (siehe dazu Oesterreich 1996). Eigeninitiative und Selbstorganisation haben auch politische Konsequenzen, denn kommunale Selbstbestimmung ist nur auf der Grundlage zunehmender Demokratisierung realisierbar. Hier bestehen starke Unterschiede zwischen den Ländern Südasiens. Während

in Thailand und den Philippinen der Staat nicht versucht, der Bildung lokaler Organisationen entgegenzuwirken, sind in Indonesien Organisationen außerhalb der staatlichen Kontrolle und Verwaltung nahezu verboten. Damit sind die Chancen einer Entwicklung von Wohngebieten durch die Betroffenen selbst enge Grenzen gesetzt.

Ein Versuch, den Prozeß der Selbstorganisation lokaler Gruppen in Slum und Squattergebieten zu erfassen, ist die Untersuchung von Lokaltäten. Lokaltät verstehe ich als ein über eine Kollektivität definiertes Territorium. Im Konzept Lokaltät wird also ein Territorium mit einer organisierten Gruppe verbunden. Da das gesamte Territorium zur Lokaltät gehört, ist impliziert, daß auch Personen, die nicht zur Gruppe gehören, durchaus zur Lokaltät gezählt werden. Lokaltät ist also auch die Definition eines „Wir“, das über eine „Gruppe“ hinausgeht. Lokaltät wird leicht mit Nachbarschaft auf der einen Seite und Stadtteilen auf der anderen Seite identifiziert. Da Lokaltät durch die Bewohner selbst erst konstituiert wird, ist eine Identifikation mit administrativen Stadtteilen fraglich und, so es denn der Fall ist, zufällig. Auch Nachbarschaft ist nicht Lokaltät. Zwar ist Nachbarschaft wichtig für die Kreation sozialer Kohäsion in einem lokalen Kontext, doch ähnlich wie Verwandtschaftsbeziehungen, Freundschaft usw. handelt es sich dabei um selektive Netzwerke, die zwar eine räumliche Konzentration aufweisen können, aber nicht räumlich abgegrenzt sind.

4. Lokaltäten in Südostasien

Im Konzept der Lokaltät wird von einer Identifikation der Bewohner mit einem Territorium und enger sozialer Beziehungen ausgegangen. In vielen sozialanthropologischen Studien werden diese Charakteristika vor allem für Kampung und Slumgebiete angenommen.

So beschreibt Sullivan einen Kampung in Yogyakarta, Indonesien wie folgt: „Kampung community is about neighbourhood and there are strong pressures on Kampung people to be good neighbours. Good neighbourliness is quite precisely defined in the Kampung and powerful sanctions function to make community members behave in conformity with the conventions.“ (Sullivan 1992: 71) Ohne nun seine Beschreibung kommunaler Harmonie zu bezweifeln, bleibt doch die Frage, ob die engen Beziehungen und die strikte soziale Kontrolle sich auf den Kampung insgesamt bezieht, oder auf Nachbarschaften beschränkt bleibt. In der Arbeit von Murray (1991) über einen Kampung in Jakarta wird eine andere Sicht deutlich. „The urban Kampung is not an extension of the village nor can it be idealised as a type of commune. The Kampung is not an entity capable of devising a strategy but a community of individuals adapting to their urban situation and the arrival of more and more people with a balance of cooperation and competition.“ (Murray 1991: 61)

Offensichtlich besteht das Problem darin, einerseits die territorial gebundenen relativ engen sozialen Beziehungen, wie sie im Kampung, Slums u.ä. üblich

sind, zu berücksichtigen, ohne sie gleich als Gemeinschaft und als Reste dörflicher Tradition zu definieren. Andererseits ist es schwierig, die Entwicklung dieser Beziehungen und ihre territoriale Ausprägung über die Entwicklung der Stadt zu analysieren und die Besonderheiten des Kampung aus der urbanen Dynamik zu erklären und mit ihr in Beziehung zu setzen. Mit anderen Worten, das Problem liegt darin, die Strukturierung des Kampung als spezifischen Raum mit der Strukturierung der Stadt zu verbinden. Hier bietet das Konzept der Lokaltät einige bessere Möglichkeiten.

Der Ausgangspunkt der Analyse von Lokaltäten sind Gruppenbildungsprozesse. Gruppen sind durch enge soziale Beziehungen zwischen den Mitgliedern gekennzeichnet. Entsprechend läßt sich ein Großteil der kommunalen Beziehungen, die Sullivan oder auch Murray thematisieren, in einem ersten Schritt als Prozesse der Ausbildung von Netzwerken und Gruppen erfassen, die allerdings eine lokale Basis und einen lokalen Hintergrund haben. Dieses zeigt etwa Brehm's (1988) Untersuchung von Reziprozitäts-Netzwerken in einem Kampung in Yogyakarta. Dort bestehen Reziprozitäten unter den Personen, deren Haustüren sich auf denselben Weg öffnen, was automatisch zu einer Häufung von direkten Interaktionen führt (Brehm 1988: 52). Allerdings kann ein Nachbarschaftskluster kaum als Gemeinschaft eines Kampung bezeichnet werden. Eher trifft dafür Jellineks (1991) Beschreibung des Kampung als Ansammlung relativ unabhängiger Nachbarschaften zu. „The whole Kampung was too large for any formal organization or sense of unity. The inhabitants identified less with the kampung than with clusters of houses along the several paths.“ (Jellinek 1991: 26)

Lokaltäten sind multifunktionale Lebensgebiete die durch relativ dichte und vielfältige Interdependenzen der dort wohnenden Personen gekennzeichnet sind. Dadurch wird Gruppenbildung beschleunigt. Mit der Entstehung lokaler Gruppen setzt eine Identifizierung der Gruppe mit einem Territorium ein. Das wiederum erlaubt die Definition einer umfassenderen Kollektivität, d.h. aller Leute, die in einem Territorium leben. Für Lokaltäten ist also die Existenz einer oder mehrerer Gruppen kennzeichnend, weiterhin die Definition eines Territoriums durch diese Gruppe und die Zusammenfassung aller Bewohner dieses Territoriums zu einer Kollektivität.

In Lokaltäten findet sich ein hoher Grad sozialer Kohäsion. Nach Elias und Scotson (1990) ist Zeit dafür ein zentraler Faktor. Neue Ansiedlungen sind üblicherweise stark zersplittert und über Nachbarschaft und Verwandtschaft hinausgehende Beziehungen sind sehr begrenzt. Lokaltäten bestehen deshalb primär zu Personen derselben Ethnie, Religion, Region usw. und nicht zu den Bewohnern der Gegend, in der man wohnt. Erst im Laufe der Zeit bilden sich weitergehende Interdependenzen, etwa durch informelle Aktivitäten, der Entwicklung von Freundschaftsbeziehungen und die Stabilisierung dieser Beziehungen im Kontext von Gruppenbildungsprozessen.

Folgen wir den Untersuchungen Sullivans, Murray's oder Jellineks, so sind Kampung erstmal über Nachbarschaften strukturiert. Umfassendere, d.h. über die Nachbarschaft hinausgehende Interdependenzen finden sich vor allem bei

informellen Aktivitäten. Daneben spielen kooperative Netzwerke gegenseitiger Hilfe vor allem der Frauen eine wichtige Rolle. „People and their households are linked together by subsistence and informal activities, ethnicity and women's networks which are important in creating a supportive socioeconomic environment.“ (Murray 1991: 64) Diese Beziehungen führen allerdings nicht zur Bildung weiter Gruppen und Organisationen, durch die die gesamte Gegend als Territorium definiert wird. Territorialität bleibt auf die Nachbarschaften begrenzt.

Der Integration des gesamten Kampung steht die soziale Differenzierung zwischen Bewohnern der Häuser am Straßenrand und des inneren Gebietes entgegen. Hier unterscheiden sich die Untersuchungen der Kampung in Jakarta (Murray 1991; Jellinek 1991) von der Untersuchung des Kampung in Yogyakarta (Sullivan 1992; Brehm 1988). Für Jakarta wird festgestellt, „the better-off regarded themselves and were regarded by the rest of the neighbourhood as outsiders. ... They tended to associate more with people beyond the Kampung from their place of work, school or village of origin and were not inhibited by the cost of transport which limited their neighbours mobility and access to the outside world.“ (Murray 1991: 41 f.) Nach Sullivan ist im Kampung in Yogyakarta diese Differenzierung eher ein Mechanismus der Integration des Kampung und der Nachbarschaften, da auf Verhalten, das dem Status adäquat ist, und eine entsprechende Sprache sehr viel Wert gelegt wird. „This hierarchy, this insistence on the meticulous recognition of differences in rank and status is itself an indispensable part of kampung community structuring. This implies that the reality of inequality – the existence of a rather broad social mix – is just as essential to kampung order as the kampung's subtle ideology shaped conception of equality (podo podo).“ (Sullivan 1992: 75)

Ein anderer Aspekt der Integration des Kampung insgesamt ist einerseits die Insistenz auf Harmonie (rukun) und Gleichheit, und, vor allem, Konzepte gemeinsamer Arbeiten (goton royong). Eine offene Frage ist dabei jedoch, ob diese kulturellen Werte und Kooperationsformen „traditionelle“ javanische Werte darstellen, oder über die Administration als Ideologien etabliert wurden. Sind also die traditionellen javanischen Formen Konstruktionen des Kampung oder der Bürokratie als Staatsideologien. Angesichts dessen, daß tatsächlich die staatliche Verwaltung und Kontrolle bis in die Nachbarschaftszellen hineinreicht, und der Kampung eine Verwaltungseinheit darstellt, deutet vieles daraufhin, daß die Kooperationsformen nicht unbedingt eine Kreation der Bewohner sind, sondern eine Strukturierung durch das Verwaltungs- und Kontrollsystem in Indonesien. In Bangkok fehlt das Konzept des Kampung (Dorf) in der Stadt. Die Stadt insgesamt besteht aus administrativen Vierteln und Distrikten einerseits und Plätzen, Örtlichkeiten andererseits. Slumgebiete sind vielfach relativ deutlich räumlich abgegrenzt. Eine Identifikation mit Slum und Gemeinschaft setzte erst in den siebziger Jahren ein, als rurale „Community Development“ Projekte auf Bangkoker Slumgebiete ausgeweitet wurden. Die größeren Slumgebiete mit mehreren tausend Haushalten wurden intern in „Muban“ (Dorf) differenziert. Die unterschiedlichen Muban wählten ein Slumkomitee, das den Kontakt zur

Bürokratie (Stadtverwaltung, National Housing Authority, Wasserwerk, Elektrizitätswerk etc.) herstellte. Vorher bestanden keine offiziellen Organisationsformen in den Slumgebieten. Besonders die Squatter Slums existierten offiziell nicht, was u.a. das Problem zur Folge hatte, daß die Kinder nicht zur Schule gehen konnten.

Folgen wir der Studie „Trok Tai“ Slums von Akin (1975), so basierte die interne Organisation auf Patron – Klient Beziehungen, die aber nicht auf den Slum begrenzt waren. Die lokalen Patrone waren für soziale Kontrolle im Slum zuständig, und der Organisation gegenseitiger Hilfen (Kredite, Zugang zu Erwerbsmöglichkeiten etc.). Trok Tai war ein relativ kleiner Slum mit weniger als 200 Haushalten. In Klong Thoei wohnten in den siebziger Jahren etwa 7.000 Haushalte. Auch dort verlief die interne Organisation primär entlang von Patron – Klient Beziehungen. Nachbarschaft spielte in beiden Gegenden durchaus eine Rolle, war allerdings bei weitem nicht so ausgeprägt wie in Indonesien. Zu manchen Nachbarn bestanden gute Beziehungen, zu anderen nur sehr lockere. Insgesamt waren die Haushalte weit stärker individualisiert. Obwohl in den meisten Slums Migranten leben, lassen sie sich nicht als „Einwanderungsgebiete“ beschreiben. Einerseits kommen viele der Migranten aus den Randgebieten Bangkoks, andererseits haben viele der Slums schon eine längere Geschichte, und die meisten Bewohner sind inzwischen in Bangkok, bzw. im Slum geboren. Von dieser zweiten Generation der Slumbewohner wurde in den siebziger Jahren in Klong Thoei eine erste Verlagerung der internen Organisation initiiert. Einige der Jugendlichen hatten eine bessere Ausbildung und Kontakte zur Studentenbewegung der frühen siebziger Jahren. Sie entwickelten ein „soziales Bewußtsein“ und initiierten soziale Projekte, wie einen Sport- und Musik-Club für Jugendliche und Kinder, um sie so von Drogen etc. abzuhalten, und bauten eine private Schule für die Kinder auf, die nicht offiziell zur Schule gehen konnten. Daraus entwickelten sich später mehrere Nicht Regierungsorganisationen. Durch diesen „Jugendclub“ wurde allmählich die Position der etablierten Patrone geschwächt und die Jugendlichen begannen sich selbst als Gruppe zu konstituieren. Mit den Slumentwicklungsprojekten verstärkte sich ihre Position, denn wegen der besseren Ausbildung waren sie eher dazu in der Lage Verhandlungen zu führen (Korff 1986: 309 ff.). Nachdem einige Skandale, in denen die alten Slumführer verwickelt waren, auftraten, die von den Jugendlichen publik gemacht wurden, konnten sie ihre Position zunehmend ausbauen. Als in den achtziger Jahren ein Teil des Slums aufgelöst werden sollte, organisierten sie den Widerstand dagegen.

Betrachtet man die Gruppen der inzwischen ehemaligen Jugendlichen, so finden sich dort zwar Differenzen in Bezug auf Status und Einfluß, doch insgesamt eine weitgehend egalitäre Form der Organisation. Die Mitglieder der Gruppe kamen aus demselben Teil des Slums, waren aber weder verwandt noch waren sie Nachbarn. Inzwischen sind die ehemaligen Gründer und teilweise Mitglieder des Jugendclubs die gewählten Repräsentanten des Slumgebietes. Klong Thoei Slum läßt sich sicherlich nicht als eine Ansammlung von Nachbar-

schaften beschreiben. Bedeutsamer als Nachbarschaft sind quer durch den Slum verlaufende Freundschafts- und Gruppenbeziehungen, über die die offiziellen Positionen im Slum besetzt werden. In diesem Sinne entspricht Klong Thoe dem Konzept der Lokalität sehr viel stärker als die Kampung in Yogyakarta oder Jakarta.

5. Lokalität und urbane Konflikte

Klong Thoe als Squatter Slum steht seit den siebziger Jahren unter dem Druck der Auflösung. Mitte der achtziger Jahre sollte ein Gebiet aufgelöst werden, um Platz für ein Containerterminal zu schaffen. Von der National Housing Authority war Land am Rand Bangkoks zur Umsiedlung zur Verfügung gestellt worden. Das hätte bedeutet, daß die Bewohner ihre Lebenswelt, Arbeit usw. weitgehend umstellen müßten. Es kam zu einem Konflikt, der von dem Jugendclub getragen wurde. Recht schnell wurde die Problematik veröffentlicht, d.h. Kontakte mit der Presse aufgenommen, anderen NGO, Politikern usw. Innerhalb kurzer Zeit wurde deutlich, daß eine einfache Vertreibung unmöglich wurde und vor allem, daß die Träger des Widerstandes nicht gekauft werden konnten. Der Grund dafür ist weniger die individuelle Integrität der Personen, als vielmehr die gegenseitige Kontrolle untereinander und die Kontrolle durch die anderen Bewohner der Gegend. Das Ergebnis war, daß den Bewohnern in der direkten Umgebung Land zugewiesen wurde, das von der National Housing Authority entwickelt wurde. Die Bewohner erhielten 25jährige Pachtverträge. Auch in Jakarta finden Kampung Demolition Projekte statt. Ähnlich wie im Falle Klong Thoe's wird den Bewohnern eine Entschädigung gezahlt und alternative Gebiete vorgeschlagen.

Jellinek beschreibt die Situation einer Kampung Demolition in Jakarta. Zunehmend traten Gerüchte auf, daß der Kampung aufgelöst werden sollte. Eine der ersten Reaktionen war, daß einige Bewohner abwanderten. Einige Zeit später wurden Treffen mit der Stadtverwaltung und der Planungsbehörde arrangiert. Die Informationen über dieses Treffen wurden über informelle Kanäle verbreitet, was oftmals zu Mißverständnissen führte. In den Nachbarschaften wurde über die Situation diskutiert, doch entwickelte sich keine den Kampung umfassende Form der Organisierung und eine Versammlung der Bewohner fand nicht statt. Nur über die drei Bethäuser in der Gegend wurden Ansätze einer größeren Organisation, die den Kampung insgesamt repräsentieren sollte, aufgebaut. Bei einem Treffen wurden drei Repräsentanten bestimmt, die die Verhandlungen führen sollten. Diese Dreier-Gruppe entwickelte jedoch recht schnell interne Konflikte. So forderte ein Mitglied, daß höhere Kompensationen gezahlt werden müßten und kritisierte die Regierung, was von einem anderen strikt abgelehnt wurde.

Teilweise in Verbindung mit dem neuen Komitee, teilweise unabhängig davon, begannen besser ausgebildete Bewohner des Kampung die Situation

der Presse mitzuteilen, Petitionen anzufertigen und mit NGO in Kontakt zu treten. Das Ergebnis war, daß die Pläne modifiziert wurden und den Bewohnern garantiert wurde, daß alle eine Wohnung in den neuen Super Blocks bekommen würden. Die drei Führern waren uneinig, ob dieser Plan akzeptiert werden sollte oder nicht. Zwei waren dafür, während der dritte weiterhin an seiner Opposition festhielt. Damit zerbrach die Einigkeit des einzigen Kampung Komitees. Die Reaktion der Bewohner waren individuelle Strategien. Einige nahmen die Kompensationen und zogen in die neuen Wohnungen, während andere weiterhin im Kampung blieben, der zunehmend einen desolaten Eindruck machte und sich jegliche interne Organisation auflöste. „The kampung dwellers seemed increasingly suspicious of one another, their headmen and the government.“ (Jellinek 1991: 139) In dieser Phase begannen einige der Vorsteher der Nachbarschaften sich mit Bürokraten zu verbinden und die Kompensationsgelder unter sich aufzuteilen. „The official figures were simply crossed out in government documents and new figures written in. Households with strong headmen who had contacts in the right places, money and powers of persuasion managed to have their compensation altered. Jealousy and friction intensified as some households were promised three to four times more than others because of their headman's ability to manipulate the system.“ (Jellinek 1991: 140) Der Widerstand brach vollständig zusammen.

6. Abschluß

Die Beschreibung von Lokalitäten, lokalen Organisationen und Konflikten zeigt, daß Stadtentwicklung ein Prozeß ist, in dem lokale Organisationen, öffentliche Einrichtungen und private Interessen verbunden sind. Die Stadtplanung, die selbst in einem „penetrated system“ stattfindet und keineswegs auf die Stadtverwaltung begrenzt bleibt, ist nur ein Aspekt der Stadtentwicklung. In der Agenda zur Habitat II Konferenz wird dieses deutlich gesehen. Das Problem, auf dem in der Agenda auch hingewiesen wird, ist, daß Selbstorganisation mit politischer Offenheit verbunden sein muß. Der Vergleich der Konflikte in Bangkok und Jakarta zeigt dieses deutlich. In Bangkok konnten die Bewohner ihre Interessen artikulieren und aushandeln, da sie über starke Gruppen verfügten. In Jakarta fehlten lokale Gruppen und damit auch die Chance, daß die Interessen der Bewohner weitergehende Berücksichtigung fanden. Aus dieser Perspektive ist Stadtentwicklung nicht nur ein technisches Problem, sondern weitgehend auch politische Entwicklung.

Abstracts

This article analyzes problems of urban planning on the basis of the South-East Asian metropolis Manila, Bangkok and Jakarta. It is argued that urban planning which is in general a rather difficult project, is nearly impossible in an by the

mega-cities of the Third World. Urban politics are made, on the one hand, on different levels (such as State and City; State and Private); and on the other hand, urban development results ever more from global dynamics. The limits to urban planning require initiatives of local and informal groups and organization to provide infrastructure such as housing. To analyze this informal self organization, this article introduces the concept of localities. Locality means a specific form of relations between a given territory and an organized group living there.

Dieser Artikel untersucht die Frage der Planbarkeit von Megastädten der Peripherie an Hand von Beispielen aus den südostasiatischen Metropolen Manila, Bangkok und Jakarta. Der Autor argumentiert, daß Stadtplanung generell ein sehr schwieriges bis unlösbares Unterfangen darstellt; ein Problem, das sich in Entwicklungsländern besonders deutlich stellt. Denn die Politik, die die Stadtplanung in den Primate Cities Südostasiens betrifft, wird einerseits auf unterschiedlichen Ebenen betrieben (Staat und Stadt; Staat und Privat), und andererseits resultieren die Entwicklungsdynamiken in diesen Städten seit der verstärkten Integration Südostasiens in globale wirtschaftliche, ökonomische und kulturelle Kontexte nicht mehr nur aus internen, d.h. nationalen und lokalen, Faktoren, sondern auch aus globalen. Die engen Grenzen der Stadtplanung machen die Initiativen lokaler informeller Gruppen und Organisationen zum Aufbau von Infrastruktur erforderlich. Um diese informelle Selbstorganisation zu untersuchen, wird in diesem Artikel mit dem Konzept der Lokalität gearbeitet, wobei Lokalität die Verbindung eines Territoriums mit einer organisierten Gruppe meint.

Literatur

- Akin, Rabibhadana. 1975. *Bangkok Slum: Aspects of Social Organization*. Ph. D.-Thesis, Cornell University.
- Armstrong, W. R., Terry McGee. 1980. A Theory of Urban Involution. In: Evers, Hans D. Hg. *Sociology of Southeast Asia*. Singapore, Kuala Lumpur. Oxford: Oxford University Press.
- Berner, E., R. Korff. 1991. Dynamik der Bürokratie und Konservatismus der Unternehmer: Strategische Gruppen in Thailand und den Philippinen. In: *Internationales Asienforum*, Vol. 22, 3–4.
- Brehm, H. 1988. Nachbarschaftsbeziehungen in einem javanischen Kampung. In: Schweizer, T. Hg. *Netzwerkanalyse. Ethnologische Perspektiven*. Berlin: Reimer.
- Elias, N., L. Scotson. 1990. *Etablierte und Außenseiter*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Evers, H. D. 1966. The Formation of a Social Class Structure: Urbanization, Bureaucratization and Social Mobility in Thailand. In: *American Sociological Review*, Vol. 31, 4.
- Furnivall, J. S. 1948. *Colonial Policy and Practice. A Comparative Study of Burma and Netherlands India*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Furnivall, J. S. 1970. Tropische Wirtschaft und Pluralistische Gesellschaft. In: von Albertini, Rudolf. Hg. *Moderne Kolonialgeschichte*. Köln/Bonn: Kiepenheuer & Witsch.
- Geertz, C. 1963. *Peddlers and Princes. Social Change and Economic Modernization in Two Indonesian Towns*. Chicago: University of Chicago Press.

- Hall, P. 1966. *The World Cities*. London/New York: Penguin.
- Jellinek, L. 1991. *The Wheel of Fortune: The History of a Poor Community in Jakarta*. Sydney: Allen and Unwin.
- Jones, R. W. 1975. *Urban Politics in India. Area, Power and Policy in a Penetrated System*. New Delhi: Vikas.
- Korff, R. 1986. Bangkok: *Urban System and Everyday Life*. Saarbrücken, Fort Lauderdale: Breitenbach.
- Lefebvre, H. 1976. *Die Revolution der Städte*. Frankfurt a.M.: Syndikat.
- McGee, T. G. 1967. *The Southeast Asian City. A Social Geography of the Primate Cities of Southeast Asia*. London: G. Bell.
- Murray, A. J. 1991. *No Money, No Honey: A Study of Street Traders and Prostitutes in Jakarta*. Singapore: Oxford University Press.
- Oesterreich, Jürgen. 1996. From Habitat I to Habitat II – The Way from Vancouver to Istanbul. In: *Dialog, Zeitschrift für das Planen und Bauen in der Dritten Welt*, Nr. 49, 56–62.
- Office of the Prime Minister. 1987–1991. *Sixth National Development Plan 1987–1991*. Bangkok.
- Rokkan, Stein. 1973. Centre-Formation, Nation-Building, and Cultural Diversity: Report on an UNESCO Programme. In: Eisenstadt, Shmuel, Stein, Rokkan. Eds. *Building States and Nations. Models and Data Resources*. Volume I. Beverly Hills/London: Sage.
- Rüland, J. Hg. 1997. *The Dynamics of Metropolitan Management in Southeast Asia*. Singapore: ISEAS.
- Rüland, J., Bhanson Ladavalya. 1997. Managing Metropolitan Bangkok: Power Contest of Public Service? In: Rüland, J. Hg. *The Dynamics of Metropolitan Management in Southeast Asia*. Singapore: ISEAS, 30–70.
- Sennett, R. 1990. *Der Verfall der Öffentlichkeit und die Tyrannei der Intimität*. Frankfurt a.M.: Fischer.
- Sullivan, J. 1992. *Local Government and Community in Java. An Urban Case Study*. Singapore/Oxford/New York: Oxford University Press.
- United Nations, Department for Economic and Social Information and Policy Analysis, Population Division. 1995. *The Challenge of Urbanization. The World's Large Cities*. New York: United Nations Publication 1995.

Rüdiger Korff, Faculty of Development Science, National University Malaysia
e-mail: rKorff@soz01.sozilogie.uni-bielefeld.de