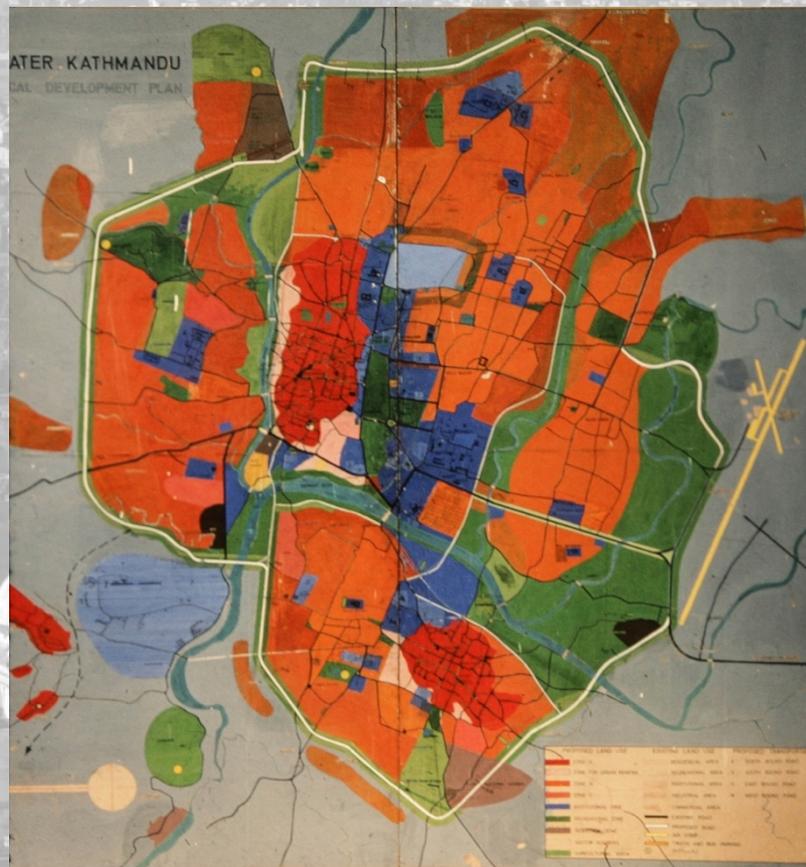


VOM MANDALA ZUM FLÄCHENNUTZUNGSPLAN

Die Einführung moderner Stadtplanung in eine
außereuropäische Stadtkultur:
Der Fall Kathmandu, Nepal



Stuttgart 1983, pdf-Fassung 2021
Peter Herrle

Vorwort zur Veröffentlichung als pdf-Datei 2021

Eine Dissertation nach 38 Jahren online zur Verfügung zu stellen – noch dazu ohne eine Einordnung in die zeitgenössische Diskussion –, ist ein Wagnis. Die Akzente der Debatten haben sich verschoben und neue große Themen sind in den Vordergrund getreten. Weitreichende Veränderungen des politischen Systems sind neben den Auswirkungen des Klimawandels und einem dramatischen Urbanisierungsprozess einige der Faktoren, die man berücksichtigen müsste, wollte man aus der historischen Momentaufnahme dieser Dissertation aus dem vorigen Jahrhundert einen zeitgenössischen Beitrag zur Urbanisierung Nepals machen.

Der Anlass für das Zugänglichmachen der Arbeit als pdf-Dokument war sehr viel bescheidener: In den letzten Jahren erreichten mich zahlreiche Nachfragen nach einem Druckexemplar oder einer digitalen Version der Arbeit. Ich sehe in diesen Anfragen die Suche nach einer Referenz für heute die kaum mehr nachvollziehbare Diskussionen und Veränderungen in den Jahren nach der Öffnung des Landes Nepal.

Die pdf-Publikation kommt diesem Bedürfnis nach – mit allen Einschränkungen, die mit einem solchen Abenteuer verbunden sind: Manche der in der Arbeit vertretenen Positionen sind überholt, die Diskussion über Planung ist weiter und komplexer als dargestellt, auch die Typisierung im ersten Teil der Arbeit scheint mir aus heutiger Sicht zu stark vereinfacht. Eine Aktualisierung habe ich gar nicht erst versucht. Lediglich einige Rechtschreibfehler wurden in der digitalen Fassung korrigiert, die Argumentation und das Material aber in der ursprünglichen Form belassen.

Ich hoffe, mit diesem Vorbehalten kann diese Neuveröffentlichung der Arbeit das bieten, was sie heute ist: ein historisches Streiflicht auf das interessante Phänomen des raschen physischen und sozialen Wandels der Hauptstadt Nepals in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts.

Berlin, im Mai 2021

Peter Herrle

VOM MANDALA ZUM FLÄCHENNUTZUNGSPLAN

Die Einführung moderner Stadtplanung
in eine außereuropäische Stadtkultur: Der Fall Kathmandu, Nepal

Von der Fakultät Architektur und Stadtplanung der Universität Stuttgart zur Erlangung
der Würde eines Doktor-Ingenieurs (Dr.-Ing.) genehmigte Abhandlung.

Vorgelegt von Dipl.-Ing. Peter Herrle

Hauptberichter: Prof. Horst Rittel

Mitberichter : Prof. Egbert Kossak

Mitberichter : Prof. Dr. Peter Treuner

Tag der mündlichen Prüfung: 9.8.1983

pdf-Fassung Berlin 2021

Inhalt

Vorwort	1
1. Einleitung: Die Stadt als Fokus kultureller Entwicklung	6
2. Die vorindustrielle Stadt	11
2.1 Von der Stadtlosigkeit zur Stadt – Die Stadt als "auftauchender Faktor" in der Kulturentwicklung	11
2.2 Merkmale und Funktionen der vorindustriellen Stadt	14
Exkurs A: Der Typus der Sakral- und Herrschaftsstadt	16
Exkurs B: Der Typus der Handels- und Marktstadt	30
3. Vorindustrielle Stadtplanung: Das Beispiel der indischen Städtebautradition	39
Planung als "rationales" Handeln	40
3.1 Planung als „gesellschaftliche Einrichtung“	40
3.2 Die Planer und ihre Disziplin	41
3.3 Stadtgründung als Wiederholung der Weltschöpfung	43
Der Stadtgrundriss als Mandala und Soziogramm	45
3.4 Theorie und Praxis	48
Verallgemeinerungen	51
4. Abgrenzungen	55
4.1 Unterschiede Zwischen westlicher und östlicher Stadtkultur	55
4.2 Unterschiede zwischen vorindustrieller und moderner Stadtkultur	58
5. Urbanisierung und kultureller Wandel in der Dritten Welt	62
5.1 Die These der parallelen Entwicklungswege	62
Demographischer Wandel	63
Wirtschaftlicher Wandel	64
4.2 Kultureller Wandel in den Städten der Dritten Welt	65
6. Moderne Stadtplanung in der Ersten Welt	73
6.1 Planung und Rationalität	74
6.2 Die Entstehung der Disziplin: Stadtplanung und Industrialisierung	76
6.3 Entwicklungstendenzen in der "modernen" Stadtplanung	79
Alternativen in der Planungspraxis des Westens	83
6.4 Funktionsbedingungen der Stadtplanung in der Ersten Welt	84

7.	Moderne Stadtplanung in der Dritten Welt	85
7.1	Leitbilder der Planung	86
7.2	Das Verhältnis zum Planungsgegenstand	88
7.3	Der institutionelle Rahmen	89
	Mangelnde Koordination	90
	Mängel in der Zielbestimmung	90
	Mangelnde Kontrolle	91
7.4	Alternativen zum konventionellen Planungsstil	91
	Der Selbsthilfe-Ansatz TURNERs	92
7.5	Funktionsbedingungen der Stadtplanung in der Dritten Welt	94
8.	Nepal als Sonderfall – Fragen an die Fallstudie	98
9.	Der nationale Problemrahmen	100
9.1	Geographischer Überblick	100
9.2	Entwicklungsprobleme	102
9.3	Migration	105
9.4	Urbanisierung	107
9.5	Das Kathmandutal	109
	Siedlungsformen	111
10.	Stationen der historischen Entwicklung	115
10.1	Der mythische Ursprung und die erste Besiedlung des Tals	115
10.2	Palastresidenzen und Dorfgemeinschaften (250 - 1200)	117
	Siedlungsstruktur	120
10.3	Die Blütezeit der traditionellen Stadtkultur - Kathmandu als Herrschaftsstadt und Entrepot (1200 - 1768)	122
	Stadtstruktur	126
10.4	Kathmandu als Hauptstadt des Nationalstaates und der Niedergang der traditionellen Stadtkultur (1768 - 1951)	129
	Räumliche Entwicklung	131
11.	Stadtstruktur und Entwicklung nach 1951	145
	Demographischer Überblick	145
11.1	Der Stadtkern	149
	Räumliche Gliederung	150
	Soziale Gliederung	159
	Veränderungstendenzen seit 1951	170
	Probleme der räumlichen Entwicklung	174
	Folgerungen für die Stadtplanung	178

11.2	Die Entwicklung außerhalb des Stadtkerns	198
	Die Mechanismen der Entwicklung: Straßenbau und Bodenmarkt	199
	Phasen des Stadtwachstums	201
	Die Entwicklung nach 1970	205
	Folgerungen für die Stadtplanung	214
12.	Politische und administrative Rahmenbedingungen der Stadtplanung	224
12.1	Die Rana-Bürokratie	224
12.2	Politik und Verwaltung nach 1951	227
12.3	Traditionelle Funktionsprinzipien in der Verwaltung	229
	Rekrutierung der Beamten	229
	Entscheidung und Verantwortung	231
	Nepotismus und Korruption	232
12.4	Das Panchayat System	233
	Die Nagar-Panchayats	237
12.5	Folgerungen für die Stadtplanung	238
13.	Die Institutionalisierung der Stadtplanung. Oder: Die Rolle der Experten	240
13.1	Das Vorspiel	240
13.2	Die Startphase (1962-1966)	242
	Der Wunsch nach Hilfe	243
	Die Aufgabeninterpretation der Berater	244
	Arbeitsergebnisse	247
13.3	Die Phase der Planherstellung (1967-1970)	251
	Die Entdeckung der Planungsregion Kathmandutal	252
	Die Entdeckung der kulturellen Identität	253
	Organisation der Planung	254
	Der "1969er Plan"	255
13.4	Regionalisierung und Professionalisierung der Stadtplanung (1970-1976)	256
	Die "Regionalisierung" der Planung	256
	Die Professionalisierung der Stadtplanung	262
	Arbeitsergebnisse	265
13.5	Ergänzungen, Ergebnisse, Folgerungen	269
	Ergänzungen	269
	Ergebnisse und Folgerungen	271
14.	Planungsrecht und Planungsorganisation	274
14.1	Der rechtliche Rahmen	274
	Das Planungsgesetz von 1963	274

Das Gesetz zur Durchsetzung der Planung von 1973	279
14.2 Die Organisation der Planung	288
Das Organisationsmodell	288
Probleme aus der Planungsorganisation	292
15. Flächennutzungsplanung und Entwicklungskontrolle	297
15.1 Die Vorgeschichte der Flächennutzungsplanung	299
Der "Masterplan for Kathmandu-Patan" 1964	299
Der "1969 Plan"	300
Der „1973er Plan“	302
15.2 Der normative Gehalt des Flächennutzungsplans von 1976	303
Die regionale Gesamtkonzeption: "Multi-Nucleated Development"	305
Dezentralisierung des Bevölkerungswachstums	307
Dezentralisierung von Einkommensmöglichkeiten	308
Konzept und Realität	309
Die Konzeption für Kathmandu-Patan: "Controlled Growth"	310
Entwicklungskontrolle und Erhaltung kultureller Werte	322
15.3 Die Durchsetzung der Planung	326
Grundsätzliche Probleme und Verfahrensmängel	329
Der Konflikt zwischen Implementation Committee und Nagar Panchayat	331
Entwicklungskontrolle außerhalb der Nagar Panchayats	332
16. Direkte Eingriffe in die Siedlungsentwicklung - Die Erschließung neuer Wohngebiete	336
16.1 Schwerpunkte im Projektbudget	336
16.2 Wohnungsbau als Teil der räumlichen Entwicklungsstrategie und als sozialpolitische Notwendigkeit	341
Wohnungsbau als Teil der räumlichen Planung	342
Wohnungsbau als sozialpolitische Notwendigkeit	345
16.3 Faktoren des Wohnungsproblems	349
Der Bodenmarkt	352
Finanzierungsmöglichkeiten	353
Der Baustoffmarkt	355
16.4 Die staatlichen Wohnungsbauprojekte	356
Das Kalimati-Projekt	356
Das Kuleshwar-Projekt	357
Das Dallu-Projekt	361
16.5 "Planned Development" und soziale Wohnungsversorgung - Der Beitrag der staatlichen Siedlungsprojekte	365
"Planned Development" und die Siedlungsprojekte Dallu und Kuleshwar	365

Die soziale Orientierung der Projekte Kuleshwar und Dallu	367
17. Zusammenfassung und Schlussbemerkungen	371
17.1 Funktionsbedingungen der Stadtplanung Für Kathmandu	371
17.2 Folgerungen und Alternativen	374
17.3 Stadtplanung und kulturelle Identität	386
Anhang	391
Literaturverzeichnis	392
Verzeichnis der Verwendeten offiziellen Dokumente, Berichte und Gutachten	412
Dokumente von Regierungsinstitutionen In Nepal	413
Sonstige unveröffentlichte Berichte	415
Verzeichnis der zitierten Gesetze	416
Verwendete Karten und Luftbilder	416
Verzeichnis der Tabellen	417
Verzeichnis der Abbildungen	418
Verzeichnis der Abkürzungen	420
Glossar	420
Flächenmaße und Währung	422
Nepalische Zeitangaben	422
Die Planungsgesetze von 1963 und 1973	423

Vorwort

Diese Studie behandelt Probleme der Stadtplanung in einer außereuropäischen Stadtkultur, die erst Mitte des 20. Jh. direktem Einfluss von außen geöffnet und damit Teil der sogenannten Dritten Welt wurde. Den Anstoß zu dieser Arbeit gab das Erlebnis des Gegensatzes zwischen einer Stadt, die trotz des Eindringens moderner Wirtschaftsformen und neuer kultureller Vorbilder in weiten Teilen Züge eines vorneu-zeitlichen, asiatischen Städtewesens trägt, und einer Stadtplanung, deren Ziele und Methoden den Planungssystemen westlicher Industrieländer entstammen.

Man könnte sich mit dem Bruch zwischen Realität und Planung unter sehr unterschiedlichen Gesichtspunkten befassen: Man könnte beispielsweise nach den Hemmnissen und Engpässen dieser in der staatlichen Verwaltung betriebenen Stadtplanung fragen und Überlegungen zu deren Beseitigung anstellen. Man könnte jedoch auch, aus der Vermutung heraus, dass dieser Bruch nicht einfach durch technische oder organisatorische Mittel zu kitten ist, dass er also Ausdruck eines viel allgemeineren Zusammentreffens unterschiedlicher kultureller und gesellschaftlicher Systeme ist, versuchen, die einzelnen Elemente dieser Konfrontation zu analysieren und so am Beispiel von Stadtentwicklung und Stadtplanung einige strukturelle Probleme einer Situation "zwischen Tradition und Modernität" (LAMBALLE 1978) aufspüren. Ein solcher Versuch wird in der vorliegenden Studie unternommen. Er bringt die Notwendigkeit mit sich, eine Reihe von Einzelthemen in Zusammenhang zu bringen, die üblicherweise separat behandelt werden; z.B. eine Untersuchung

- des "Planungsgegenstandes", also der Struktur und Dynamik der Stadtentwicklung,
- der administrativen und politischen Rahmenbedingungen, in welche die Stadtplanung westlicher Prägung eingebettet ist
- und schließlich eine Reflexion der Ziele und Instrumente dieser Stadtplanung selber.

Begreift man die auftauchenden Probleme als Ausdruck einer Konfrontation moderner westlicher mit vormodernen asiatischen Konzeptionen von Gesellschaft, Verwaltung, Stadt usw., so wird es auch erforderlich, die kulturelle Herkunft "moderner" Formen raumbezogener staatlicher Politik und Planung zu klären. Einige Überlegungen dazu fanden ihren Niederschlag in Teil I der Arbeit, in dem versucht wird, auf allgemeiner Ebene einen begrifflichen Rahmen für die in Teil II vorgestellte Fallstudie Kathmandu zu finden.

Es erscheint mir sinnvoll, an dieser Stelle auf die grundsätzliche Einschätzung von Stadtplanung hinzuweisen, die der Arbeit zugrunde liegt. Eine unter Planern verbreitete Auffassung begreift

Probleme der Stadtentwicklung als bloße Folge eines Mangels an Planung. Demgegenüber wird hier davon ausgegangen, dass Stadtentwicklung und ihre Probleme der räumliche Ausdruck sehr komplexer gesellschaftlicher Vorgänge sind, die letztlich auch das Bündel von Handlungsstrategien hervorgebracht haben, das wir Stadtplanung nennen. Stadtplanung wäre demnach Teil jener Prozesse, die sie zu beeinflussen versucht. Sie kann daher nicht mehr als einer von vielen Bestimmungsfaktoren räumlicher Entwicklung sein. Da die Muster, nach denen sich Städte unter verschiedenen historischen und gesellschaftlichen Bedingungen entwickelt haben, sehr unterschiedlich sind, gibt es ebenso unterschiedliche Typen von Stadtplanung; die Disziplin ist, wie im ersten Teil der Arbeit versucht wird, zu zeigen, ein "Kulturprodukt", das in seiner heutigen Form erst seit relativ kurzer Zeit eine Rolle im "Spiel der Stadtentwicklung" übernommen hat.¹

Der erste Teil der Arbeit gilt dem Versuch, einen allgemeinen Argumentationsrahmen für die Fallstudie zu skizzieren. Nach der Herausarbeitung einiger typischer Merkmale der vorindustriellen Stadt und ihrer Planung werden die wesentlichen Unterschiede zwischen vorindustrieller, asiatischer und abendländischer, moderner Stadtkultur dargestellt. Bei den Städten des Kathmandutales handelt es sich jedoch nicht einfach nur um vorindustrielle asiatische Städte; spätestens seit der Öffnung des Landes 1951 sind sie vielmehr Teil der "Dritten Welt" und der Abhängigkeitsbeziehungen des globalen Wirtschaftssystems geworden. Diese Situation hat einen wesentlichen Einfluss auch auf die Stadtentwicklung. Daher wird in auf einige sich aus dieser Situation ergebenden allgemeinen Mechanismen der Siedlungsentwicklung und Urbanisierung in der Dritten Welt hingewiesen. Die beiden letzten Abschnitte des ersten Teils befassen sich mit dem Bündel von Instrumenten, das sich als "moderne" Stadtplanung im Zuge der Industrialisierung im Europa des 19. Jh. herausgebildet und weiterentwickelt hat und mit einigen allgemeinen Funktionsbedingungen dieses Planungssystems in Ländern der Dritten Welt.

Der zweite Teil der Arbeit gilt der Darstellung des Fallbeispiels. Die Gliederung folgt dabei analog der des ersten Teils, indem zunächst der "Planungsgegenstand", die Stadt Kathmandu mit ihren traditionellen und modernen Funktionselementen, dann der politische und administrative Rahmen, in den die moderne Stadtplanung eingefügt ist, und schließlich die Einführung und Funktionsweise dieser modernen Stadtplanung selber behandelt werden. Die Darstellung beschränkt sich zeitlich auf die Phase der Einführung des neuen Instrumentariums, welche gegen Ende der siebziger Jahre abgeschlossen war, und inhaltlich auf die Aspekte: Planungsrecht und Planungsorganisation, Flächennutzungsplanung und Entwicklungskontrolle und das Engagement der Regierung in der Erschließung von Flächen für den Wohnungsbau. Der letzte Abschnitt enthält eine Zusammenfassung der Funktionsbedingungen der in der Verwaltung etablierten

¹ Vgl. dazu die interessante Anregung von WILSON 1975, der für verschiedene historische Epochen "Spiele der Stadtentwicklung" konstruiert hat.

Stadtplanung und einige über die Fallstudie hinausgehende Überlegungen zur Transferierbarkeit von Instrumenten der Planung in andere kulturelle Zusammenhänge und zur Frage der Erhaltung von kultureller Identität im Rahmen von Stadtentwicklung.

Die Literatur über Nepal und insbesondere über das Kathmandutal hat inzwischen ein beträchtliches Volumen angenommen. Gerade über einzelne Aspekte der Kultur der Newars, also jene Volksgruppe, die als Träger der städtischen Kultur angesehen wird, existiert eine große Zahl von anthropologisch oder kunsthistorisch ausgerichteten Arbeiten (z.B. FÜRER-HAIMENDORF 1956, ROSSER 1966, GREENWOLD 1978, TOFFIN 1977, GUTSCHOW 1977, HMG 1975, STURZBECHER 1980, BERNIER 1979). Gemeinsam ist diesen Untersuchungen die Vermeidung des Bezuges auf aktuelle Entwicklungsprobleme; ihr Interesse konzentriert sich auf die Erforschung und Dokumentation einer Kultur, die mehr und mehr Einflüssen von außen ausgesetzt ist. Auch das politische und administrative System des Landes wurde bereits mehrfach durchleuchtet (vgl. z.B. JOSHI/ROSE 1966, PRADHAN 1971, 1976, MALLA 1973, GOODALL 1966, 1978, KUMAR 1980). Die Behandlung einer komplexen und weitgespannten Thematik, wie sie in dieser Arbeit verfolgt wird, schloss den Verzicht auf umfangreiche oder gar repräsentative Primärerhebungen mit ein; sie war nur auf der Grundlage einer Vielzahl von Vorarbeiten zu einzelnen Aspekten des Themas möglich. Gleichwohl konnte ich eine Reihe bislang unausgewerteter und unveröffentlicher Quellen heranziehen, z.B. Daten über die Bautätigkeit, über Kastenstruktur und Verteilung in Kathmandu, Luftbilder, zahlreiche Expertenberichte u.a. Auf die verwendeten Quellen und ihre Aussagefähigkeit wird an den entsprechenden Passagen im Text ausführlich hingewiesen. Die Arbeit hat ihren Standort zwischen herkömmlichen wissenschaftlichen Disziplinen; ein Standort, der durch das Thema weitgehend vorgegeben ist. Er scheint mir eine der wenigen Möglichkeiten zu sein, mehr als nur einen monodisziplinären Splitter der komplexen Realität zu erfassen. Die Möglichkeit, Probleme aus nicht nur einem Blickwinkel zu betrachten, der zudem durch die gegenüber einer uns fremden Kultur willkürliche abendländische Fraktionierung in Disziplinen vorgegeben ist, eröffnete überhaupt erst die Chance zu einer angemessenen Bearbeitung der Themenstellung und scheint mir die möglichen Risiken eines breiten thematischen Arbeitsansatzes und den Verlust an empirischer Detailschärfe aufzuwiegen. Darüber hinaus war mir jedoch auch die oft festgestellte und offenkundige Hilflosigkeit konventioneller Planungstechniken gegenüber den Problemen der Stadtplanung (nicht nur) in der Dritten Welt, trotz einer unübersehbaren Zahl quantitativer Daten und Studien zu Detailproblemen, das Experiment der Suche nach Zusammenhängen wert.

Ohne die großzügige Unterstützung einer Vielzahl von Personen und Institutionen, die alle aufzuführen mir hier unmöglich ist, hätte diese Arbeit nie zustande kommen können. Mein besonderer Dank gilt der Studienstiftung des Deutschen Volkes, die mir durch ein Stipendium die Vorbereitung und Durchführung des ersten von zwei Forschungsaufenthalten ermöglichte. In

Nepal war ich auf Hilfe und Unterstützung durch zahlreiche nepalische und deutsche Freunde und Bekannte angewiesen, denen ich an dieser Stelle recht herzlich danken möchte. Viele Informationen über die traditionelle Struktur und Geschichte der Stadt Kathmandu erhielt ich aus Gesprächen mit Mana Bajra Bajracharya, Thakur Lal Manandhar und Upendra Man Malla; Keshar B. Acharya, der damalige Direktor des Central Bureau of Statistics eröffnete mir den Zugang zu unveröffentlichten Zensusdaten; Shanker Man Pradhan machte mir die Arbeitspapiere und Pläne des Planungsstabes im Ministerium zugänglich; ihnen und den Mitarbeitern des Department of Housing, Building and Physical Planning, insbesondere Madhav Bhakta Mathema, Uttam Dhakwa, Shashi B. Thapa und Umesh B. Malla, die sich auf stundenlange Diskussionen mit mir einließen, bin ich zu Dank verpflichtet. Stellvertretend für die vielen, die mir bei der Beschaffung von Daten und Informationen oder durch Übersetzungsarbeiten geholfen haben, möchte ich Chandra P. Gurung, Sumitra Manandhar und Rabindra Bajracharya danken. In ganz besonderer Weise fühle ich mich schließlich Tirtha Narayan Manandhar verpflichtet, der mich als Dauergast in seine zweiundzwanzigköpfige Großfamilie aufnahm. Er ließ mich nicht nur einfach in seinem Haus wohnen, sondern gewährte mir einen unübertrefflichen Einblick in den Lebensalltag einer Newar-Familie, indem er mich an allen Familienangelegenheiten und Festen teilhaben ließ und mir zahlreiche weitere Kontakte vermittelte. Die zahllosen Diskussionen mit ihm, seinen Brüdern und Kindern stellen, auch wenn sie nicht unmittelbaren Eingang in die Arbeit gefunden haben, den Erfahrungshintergrund dar, vor dem ich viele der empirischen Fakten ordnen und deuten konnte.

Prof. E. Kossak, Prof. H. Rittel und Prof. Dr. P. Treuner danke ich für das Interesse, das sie der Arbeit entgegenbrachten und für vielfältige Unterstützung. Nach meiner Rückkehr aus Nepal eröffnete mir Prof. Kossak am Städtebaulichen Institut der Universität Stuttgart die Möglichkeit zu intensiver Forschungsarbeit über Probleme der Stadtentwicklung in der Dritten Welt. Diese Arbeit half mir ganz wesentlich dabei, meine Erfahrungen aus Nepal zu verarbeiten und sie in einen größeren Zusammenhang zu stellen. Mein herzlicher Dank gilt schließlich Margarete Miller und Roswitha Schulz, die die umfangreichen Schreifarbeiten in perfekter Weise erledigten.

Bei der Wiedergabe der Begriffe in Sanskrit, Nepali und Newari halte ich mich an die in der englischsprachigen Literatur gebräuchliche, vereinfachte Schreibweise. Sie verwischt zwar alle sprachlichen Unterschiede und Details, ermöglicht aber annähernd richtige Aussprache. Dies schien mir für die Zwecke dieser Arbeit auszureichen.

TEIL I

Der Diskussionsrahmen:
Stadtkultur und Stadtplanung –
Versuch einer allgemeinen
Begriffsklärung

1. Einleitung: Die Stadt als Fokus kultureller Entwicklung

Mit der Stadt verhält es sich wie mit anderen Selbstverständlichkeiten unserer Kultur: äußerlich durchaus vertraute Formationen in anderen historischen und kulturellen Situationen zeigen bei näherem Hinsehen, dass sie dort ganz andere gesellschaftliche Funktionen wahrnehmen, als solche, die ihnen häufig von der abendländischen Wissenschaft mit dem Etikett "allgemeingültig" unterstellt werden. So funktionierten auch die vorindustriellen Städte des Kathmandutales in Nepal nach ganz "anderen" Kriterien, als das Land Mitte des 20. Jahrhunderts weitgehend unvermittelt den Anschluss an die Ökumene fand und die Städte zum Gegenstand einer "modernen" Stadtplanung machte, die einer anderen Zeit und einem anderen Kulturzusammenhang entnommen war.

Die Auseinandersetzung mit dieser Konfrontation hat mich veranlasst, über den Rahmen der Fallstudie hinaus den Typus der vorindustriellen Stadt wenigstens in seinen Umrissen zu bestimmen, um die grundverschiedenen Ausgangspositionen für Stadtplanung in der industrialisierten westlichen Welt und in einer eben erst westlichem Einfluss geöffneten vorneuzeitlichen asiatischen Stadtkultur verstehen zu können. Dabei dient die zunächst vorgestellte allgemeine Betrachtung als "Folie", auf der sich die Details der Fallstudie, ohne einen umfangreichen Erklärungsapparat erforderlich zu machen, "eintragen" lassen.

Bevor wir uns der Diskussion von Strategien der Stadtplanung in der zumindest partiell vorindustriellen Stadtkultur des Kathmandutales zuwenden können, ist jedoch auch eine Verständigung über die Inhalte und die gesellschaftliche Funktion der Disziplin der Stadtplanung selber erforderlich. Dies scheint umso notwendiger, als auch in den westlichen Industrieländern kein einheitliches Bild über den Inhalt und die Aufgaben der Stadtplanung existiert; die Vorstellungen darüber variieren je nach beruflicher Herkunft und Rolle der Beteiligten im Planungsprozess. Unter Planern war dabei bis vor kurzem eine Konzentration auf die Phase der Plan-Herstellung zu erkennen, während der Verwaltungsfachmann die Durchsetzung der Planung betonte und Stadtplanung eher als eine Sparte des Verwaltungshandelns auffasste. Zudem sind die Theorien und praktischen Maßnahmen der Stadtplanung als Teil der gesellschaftlichen Entwicklung selber einem raschen Wandel unterworfen: Sie entstanden auf dem "Boden" der wachsenden Probleme der Steuerung der Metropolen in den heutigen Industrieländern und spiegeln deren krisenhafte Entwicklung wider.

Nach einer anscheinend global gültigen Konvention unter Planern und Politikern wird unter Stadtplanung auch in der Dritten Welt der in der westlichen Kulturtradition entwickelte, durch fachliche Expertise vorbereitete Stil raumbezogenen staatlichen Handelns verstanden. Diese Vereinbarung verführt dazu, Formen der "Stadtplanung" aus anderen Kulturkreisen ebenso wie mögliche Alternativen zur gegenwärtigen Praxis zu übersehen.

In den folgenden Abschnitten wird von der Stadt nicht nur in ihrer räumlichen Erscheinungsform, sondern vor allem als soziales und kulturelles Phänomen die Rede sein. Dieser Schwerpunkt ergibt sich daraus, dass es hier nicht um das Erzählen einer "Stadtgeschichte" im üblichen Sinne geht - dazu sind andere Disziplinen eher berufen -, sondern um den Zusammenhang zwischen Stadtkultur und Stadtplanung. Unter Stadtplanung ist dabei nicht nur der Fundus des gesammelten technischen Wissens zu verstehen, sondern ein Aspekt des auf die räumliche Entwicklung bezogenen staatlichen Handelns. Infolgedessen ist Stadtplanung - um einer späteren genaueren Begriffsbestimmung vorzugreifen - eine "gesellschaftliche Einrichtung", deren Zielsetzung und Methoden sich aus der Organisation der jeweiligen Gesellschaft ergeben und nur zum geringen Teil aus rein physischen Komponenten ableitbar sind. Aus diesem Grunde wird bei der nun folgenden Klärung des Stadtbegriffs besonderer Wert auf die Beschreibung des "institutionellen Rahmens" der jeweiligen Stadtkulturen gelegt.

Die Stadt als Fokus kultureller Entwicklung

Die bereits angedeutete interkulturelle Verschiebung in der Bedeutung des Begriffs Stadt spiegelt sich in den zahllosen Versuchen einer allgemeinen Bestimmung von Funktionen und Inhalten der Stadt wider.

Das Bild, das sich z.B. die Geographie von "der Stadt" machte, erfuhr im Laufe der Zeit zahlreiche Modifikationen, nicht nur aufgrund einer fortschreitenden Erkenntnis über den Gegenstand, sondern auch weil dieser Gegenstand sich während der Zeit der Beobachtung veränderte und nicht mehr in den einmal gefundenen begrifflichen Rahmen passte (vgl. z.B. SCHWARZ 1966, S.362 ff; HOFMEISTER 1972).

Es entsprach der unmittelbaren Erfahrung und dem Interesse der primär auf die Physiognomie der "Kulturlandschaft" gerichteten frühen Siedlungsgeographie, vor allem Merkmale der äußeren Erscheinung, wie z.B. die "Geschlossenheit der Ortsform" oder die "Differenzierung des Ortsbildes" hervorzuheben (vgl. z.B. DÖRRIES 1930). Hinzu kamen statistische Kriterien, wie "Größe" und "Dichte" der Siedlungen; diese Ergänzungen offenbarten jedoch den zeit- und kulturbedingten Charakter der Definitionen noch deutlicher,

denn je nach Grad der Urbanisierung und Industrialisierung mussten verschiedene Grenzwerte festgelegt werden.

Erstmals CHRISTALLERS Theorie der zentralen Orte (1933), die Städte vor allem in ihrer Eigenschaft als "Mittelpunkt" eines sie umgebenden Gebietes begreift, ermöglichte eine funktionale Definition der Stadt, ein Ansatz, der - mit gewissen Einschränkungen - bis heute seine Brauchbarkeit bewahrt hat. So stellt sich z.B. PINCHEMEL (1969, S.239) die Stadt als "Brennpunkt" und "Kreuzungspunkt" in einem begrenzten Umland vor; "ein Brennpunkt, an dem Menschen, Kapitalien, Investitionen und Ausstattungen zusammentreffen; ein Kreuzungspunkt, an dem sich Kunden und Verkäufer, Landbewohner und Städter, Regierende und Regierte, Lehrer und Schüler begegnen." Zweifellos bezog er sich damit auf eine bestimmte Form zentraler Funktionen der Stadt, die ökonomisch einem entwickelten Kapitalismus (Versorgung über den Markt), technologisch ein frühes Stadium der Industrialisierung und politisch ein entwickeltes Nationalstaatswesen (freie Mobilität) entsprach. Dies ist bekanntlich auch der Boden, auf dem CHRISTALLER sein Konzept der Hierarchie der Güter und Dienstleistungen, die in entsprechend hierarchisch abgestuften "Zentralen Orten" angeboten werden und deren Verteilung im Raum, konstruierte. Es ist bekannt, dass dieses Schema unter entwickelten industriell-kapitalistischen Bedingungen nur sehr begrenzt tauglich ist, weil sich dort die Standorte zentraler Güter und Dienstleistungen gegenüber Versorgungs- und Erreichbarkeitskriterien verselbständigen. BOBEK verwarf "Zentralität" schon 1938 als brauchbares Merkmal der Stadt mit dem Hinweis darauf, dass im Zuge zunehmender räumlicher Mobilität eine "Verfilzung" der Einzugsbereiche "zentraler" Güter und Dienstleistungen zu beobachten sei (BOBEK 1938, S.280). Er führte eine Reihe von Stadttypen an, in denen zwar "zentrale" Berufe auftreten, die aber dennoch keine "Mittelpunkt"-Funktion im Sinne CHRISTALLERS für ihr Umland wahrnehmen: u.a. z.B. die überwiegend von Bauern bewohnte Stadt, wie sie etwa die bis ins 19. Jahrhundert in vielen Teilen Europas anzutreffende "Ackerbürgerstadt" oder die frühen agrarischen Stadtkulturen Vorderasiens darstellten, oder die für den Export produzierende "reine" Industrieansiedlung, z.B. eine Bergbausiedlung, die keinerlei Austausch mit ihrem Umland hat.

Während mit fortschreitender Industrialisierung und den damit verbundenen neuen Formen der Kommunikation in der Tat eine Auflösung der zentralräumlichen hierarchischen Ordnung (oder der Identität der Stadt) zu beobachten ist - man denke etwa an die räumliche "Spezialisierung" in den großen Agglomerationen oder die nahezu "ubiquitäre" Verteilung der Produkte städtischer Kultur auf dem Lande -, gilt für die vorindustrielle Stadt gerade das Umgekehrte: Hier scheint gerade die Mittelpunktfunktion eines Ortes, neben anderen, ein wesentliches allgemeingültiges Kriterium des Stadtbegriffs zu sein; dies allerdings nur, wenn

man den Begriff der "zentralen Funktionen" nicht zu eng auslegt. Was für CHRISTALLER und LÖSCH die "Nachfrage nach Gütern und Leistungen" und die Zentralisierung der Anbieter nach den Mechanismen des "freien" Marktes war, ist in manchen vorindustriellen Kulturen dann z.B. die Tempelwirtschaft, der militärische Schutz, ein lizenzierter Handel, oder allgemein: die Inanspruchnahme bestimmter notwendigerweise zentralisierter Organisationsleistungen. Akzeptiert man diesen weiter gefassten Begriff von Zentralität, so zeigt sich, dass gerade für die vorindustrielle Stadt, um die es sich in den folgenden Abschnitten handelt, "Zentralität" in einem begrenzten Umland ein konstitutives Merkmal ist. Allerdings sind die "zentralen Güter" und die Mechanismen ihrer Verteilung für jede Gesellschaftsform neu zu bestimmen. Versteht man die typisch geographische Definition der Stadt wie etwa die von KLÖPPER, in dieser Weise, so ist sie durchaus auch in anderen kulturellen Zusammenhängen brauchbar. KLÖPPER (1969, S.259) bezeichnete folgende Eigenschaften als ausreichend und notwendig für die Zuordnung einer Siedlung zum Typ der Stadt:

1. Geschlossenheit der Ortsform,
2. eine gewisse Größe des Ortes,
3. städtisches Leben innerhalb des Ortes.
4. ein Mindestmaß an Zentralität.

Dies ist ein Schema, das an die klassische soziologische Definition WIRTHs (1938) anknüpft² und sich in abgewandelter Form auch bei Historikern (vgl. z.B. NARR 1979) und Archäologen (vgl. z.B. CHILDE 1950) zur Erklärung vorindustrieller Stadtkulturen wiederfindet. Die Vagheit seiner Begriffe deutet allerdings an, dass es sich eher um ein kategoriales Schema als um eine Definition handelt, denn das Problem liegt genau darin, die jeweils spezifische Größe (Fläche, Einwohner), das "städtische Leben", die "zentralen" Leistungen im konkreten Zusammenhang zu bestimmen. Die allgemeine Definition der Stadt schrumpft damit auf die Tatsache zusammen, dass sie Fokus der Umwandlung einer primären landwirtschaftlichen Produktion in Güter und Leistungen "zweiten Grades" und der Ort deren "Redistribution" (vgl. CHILDE 1950), oder - mit den Worten PINCHEMELs -: Zentrum einer "übersteigerten Kultur" ist. Die spezifische Form, in der die Stadt diese Funktion wahrnimmt, ergibt sich aus dem kulturellen Kontext: Was für den Moslem des Mittelalters die Freitagsmoschee, der Suq und das öffentliche Bad war, stellt für den Griechen das Vorhandensein eines Gymnasiums und eines Theaters dar; für den Bewohner der frühen mesopotamischen Städte Ur und Uruk war die zentrale Funktion der Tempel.

² "(...) a city may be defined as a relatively large, dense, and permanent settlement of socially heterogeneous individuals." (WIRTH 1938, S.8) Gemeinschaft - Gesellschaft (TÖNNIES) mechanische - organische Gesellschaft (DURKHEIM) primäre - sekundäre Kontakte (WIRTH)

Zweifellos umspannte jede dieser Konfigurationen von Funktionen bestimmte, auf hohem Abstraktionsniveau feststellbare allgemeine Kategorien, wie ein politisches, soziales, religiöses Leben, aber ihre konkrete Form ist nur im Kontext festzustellen.

Die Klassiker der Soziologie, wie SIMMEL (1903), TÖNNIES (1935), DURKHEIM (1893), WIRTH (1938) gehen auf diese Differenzierungen nicht ein; die von ihnen formulierten Kriterien der Modernisierung, gekennzeichnet durch Begriffspaare, wie z.B. Gemeinschaft vs. Gesellschaft (TÖNNIES) mechanische vs. organische Gesellschaft (DURKHEIM), primäre vs. sekundäre Kontakte (WIRTH), bezogen sich ausschließlich auf den Übergang zwischen einer vorindustriellen und einer "modernen" Gesellschaft. Eine Ausnahme bildet Max WEBER, der sich bei der Herausarbeitung seiner Definition der Stadt ausführlich auch auf andere Kulturen bezog: indem er den offenen, frei zugänglichen Markt (in ökonomischem Sinne), die eigene Gerichtsbarkeit und die politische Autonomie der "Stadtgemeinde" betonte (vgl. WEBER 1921), praktisch das gesamte vorneuzeitliche Städtewesen außereuropäischer Kulturen bewusst ausschloss. Ich werde daher weiter unten bei der Klärung der Unterschiede zwischen okzidentalem und orientalischem Städtewesen auf WEBER zurückkommen.

In den nachfolgenden Abschnitten soll in aller Kürze versucht werden, den Begriff der "vorindustriellen Stadt" inhaltlich zu füllen. Um einerseits der Gefahr eines zu ausführlichen Referates über Details einzelner Beispiele, die für die weitere Argumentation der Studie nicht von Bedeutung sind, zu entgehen, und andererseits nicht auf einer unanschaulich hohen Abstraktionsebene zu diskutieren, werden anstelle von Einzelbeispielen verschiedene Stadttypen beschrieben. Beispiele werden nur zur Illustration einzelner Aspekte der vorgestellten Typen herangezogen. Der dadurch in Kauf genommene Mangel an Schärfe im Detail und der Verlust an Vielfalt scheint mir aber durch den Vorteil der Knappheit und Übersichtlichkeit hier gerechtfertigt. Die folgende Schilderung erhebt auch nicht etwa den Anspruch einer "Stadtgeschichte", sie soll lediglich einige, für das Verständnis der in der Fallstudie behandelten Gegenwartsprobleme wesentliche Momente von uns fremden städtischen Kulturen herausarbeiten.

2. Die vorindustrielle Stadt

2.1 Von der Stadtlosigkeit zur Stadt – Die Stadt als "auftauchender Faktor" in der Kulturentwicklung

Der Begriff "vorindustrielle Stadt" hat sich eingebürgert seit SJOBERGS Versuch (1960), das weite Spektrum von Stadtgebilden, die vor der Industrialisierung existiert haben (oder noch existieren) zusammenfassend als Typ zu beschreiben. Das Gegensatzpaar vorindustriell - industriell verdeutlicht, was SJOBERG für ein zentrales Kriterium zur Abgrenzung seines Typus hält: die Technologie. Diese Auffassung, die in der technologischen Entwicklung eine unabhängige Variable für die Herausbildung von Städten sieht, ist nicht unwidersprochen geblieben; auf die wichtigsten Argumente gegen eine solche Position wird weiter unten bei der Diskussion des SJOBERG'schen Paradigmas eingegangen. Der Einfachheit halber soll der Begriff "vorindustrielle Stadt" jedoch beibehalten werden.

WHEATLEY (1971, S.9) unterscheidet sieben Regionen primärer Stadtbildung³1, in denen nach bisherigen Erkenntnissen unabhängig voneinander eine primäre urbane Entwicklung einsetzte. Die frühen Urbanisationsformen in jeder dieser Regionen waren - so WHEATLEY (1971, S.225) - nicht Siedlungen, deren Hauptcharakterzug kommerzielle Beziehungen, ein ursprünglicher Markt oder eine archetypische Festungsanlage war, sie stellten vielmehr einen "zeremonialen Komplex" dar, um den herum sich andere "städtische" Funktionen gruppierten. Diese These (WHEATLEYs Generalthema) soll, weil sie für die Einschätzung typisch asiatischer Stadtkulturen von Bedeutung ist, noch etwas weiter verfolgt werden.

Es war eines der entscheidenden Ergebnisse archäologischer Forschung, dass es zwischen den primären Dorfwirtschaften neolithischer Siedler, die sich ausgehend von den ausreichend bewässerten und fruchtbaren Höhenzügen Kleinasien und im Iran über die ökologischen Nischen seit etwa 8000 v.Chr. nach Zentralasien ausbreiteten einerseits und der Entstehung der ersten "stadtartigen" Siedlungen andererseits keine "Übergänge" gibt (vgl. z.B. MELLAART 1965, 1967; CHILDE 1950; WHEELER 1966). Zweifellos hat die Entstehung dieser "Städte" eine landwirtschaftliche Überschussproduktion und ein Maß an gesellschaftlicher Differenzierung für ihr Entstehen als logische Voraussetzung. Nach den Erkenntnissen der Archäologen vollzog sich aber die Entwicklung nicht nach einem geradlinigen Evolutionsschema vom Dorf zur Stadt, etwa durch eine allmählich

³ Es sind dies Mesopotamien, Ägypten, das Indus, die Ebenen Nordchinas, Mittelamerika, die zentralen Anden und die Yoruba-Territorien im Südwesten Nigerias.

größer werdende Überschußproduktion, die schließlich die Konzentration von Bevölkerung in größeren Siedlungen ermöglichte; Städte stellen ein grundlegend neues Element, einen "auftauchenden Faktor" (MUMFORD 1963, S.32) in der kulturgeschichtlichen Entwicklung dar, dessen Erscheinen von einer umfassenden Umstrukturierung bisher existierender Formen gemeinschaftlicher Organisation begleitet war (hierzu BERNDT 1978, S.13; NARR 1979, S.30). CHILDE (1950) spricht in diesem Zusammenhang von einer "urbanen Revolution", denn die ersten Städte waren bereits Siedlungseinheiten in einer bisher unerreichten Größenordnung und Bevölkerungsdichte. Damit verschwanden jedoch nicht etwa die bisherigen Lebensformen nomadisierender oder nur halb sesshafter Stämme oder dörfliche Siedlungsformen von der Bildfläche; die Stadt als neue gesellschaftliche Institution leistete vielmehr gerade die Integration verschiedener Stämme und Clans in einen "sozio-politischen" Verband und institutionalisierte interethnische und intertribale Beziehungen nach dem Muster der Hierarchie, das seinen räumlichen Ausdruck im Entstehen des Gegensatzes zwischen Stadt und Land fand (vgl. MUMFORD 1963, S.32 ff). Die Stadt bzw. die dort konzentrierte Elite entwickelte sogar vielfach die Dorfwirtschaften; ihr Organisationspotential - das Thema WITTFOGELS (1977) - war überhaupt die manageriale Voraussetzung zur Erwirtschaftung nennenswerter Überschüsse. Wenn sich keine eindeutige Verbindungslinie zwischen dörflichen Stammesgemeinschaften und der Entstehung von Städten ziehen lässt, was waren dann die "prime movers" primärer Stadtgründungen?

Die Argumente lassen sich grob folgenden zwei Bereichen zuordnen:

- a) Die Stadtbildung wurde durch äußere Faktoren, natürliche Bedingungen, wie knapper Boden, Rivalität zwischen verschiedenen Stämmen, ökologische Veränderungen usw. verursacht, die allesamt die gesellschaftliche Organisation vor bestimmte Anforderungen stellte, denen nur durch eine differenziertere Form der Organisation nachzukommen war.
- b) Die Stadtbildung war Folge einer internen Differenzierung des Gemeinschaftslebens im Sinne einer "Disjunktion" von Funktionen aus dem totalen Lebenszusammenhang verwandtschaftlicher Gruppen, die von Spezialisten, z.B. Priestern, wahrgenommen werden, und zu anderen Verteilungsmustern der subsistenten Nahrungsmittelproduktion führen. Dadurch ausgelöste interne Krisen wären nach diesem Erklärungsmodell diejenigen Faktoren, die zu einer Neuorganisation des Zusammenlebens führen.

Anscheinend haben jedoch weder günstige naturräumliche Bedingungen, wie z.B. HARRIS (1971) annahm, als Auslöser für die Entstehung von Städten eine Rolle gespielt, noch ging der Anstoß von zunehmendem Bevölkerungsdruck auf ein begrenztes Umland oder kriegerischen Auseinandersetzungen (vgl. zu dieser These CARNEIRO 1970) aus. Zweifellos waren ökologische Nischen eine Voraussetzung, aber noch kein hinreichender Grund für die Herausbildung zentraler, städtischer Institutionen. Bessere ökologische Voraussetzungen brachten, wie SAHLINS (1972). zeigte, schlicht mehr Freizeit, waren

aber nicht unbedingt ein Anlass für erhöhte Produktivität oder gesellschaftliche Differenzierung. Zudem haben sich die primären Stadtkulturen offenbar in sehr unterschiedlichen Ökosystemen unter gleichsam "symbiotischer" Einpassung in die lokalen Ressourcen entwickelt (vgl. ADAMS 1966). Zur Kontrolle des Bevölkerungswachstums verfügten die stadtlosen Nomaden- und Gartenbaukulturen über wirkungsvolle Mittel (Kindermord, Altenmord, rituell begründete sexuelle Abstinenz etc., vgl. FLANNERY 1979, S.31). Auch Kriege waren erst in der dynastischen Phase, also sehr viel später, für die Stadtentwicklung von Bedeutung (vgl. WHEATLEY 1971, S.298).

CHILDE (1950) und SJOBERG (1960), S.328) hoben Technologie als Schlüsselvariable hervor. WHEATLEY (1971) bezweifelte, dass die von CHILDE als "urbane Revolution" charakterisierte Phase überhaupt von einer Beschleunigung der technologischen Entwicklung begleitet war.

Schließlich ist auch WITTFOGELs These (1977), nach der gesellschaftliche Differenzierung sich aus der Notwendigkeit komplizierter Bewässerungssysteme und ihrer Anforderungen an zentrale Kontrolle ("hydraulisches Staatswesen") ableitete, widerlegt worden. Die primären Stadtkulturen tauchten nachweislich vor der Entstehung großräumiger Bewässerungssysteme und zentralisierter Wasserbaubürokratien auf (vgl. z.B. BOBEK 1959, S.279, FAIRSERVIS jr. 1979).

Alle bisher genannten Faktoren haben sicherlich zum Ausbau und der weiteren Differenzierung jener "redistributiven" Institutionen beigetragen, die die Städte von Anbeginn darstellten. Sie können jedoch nicht den entscheidenden Sprung von einer dispers siedelnden Bevölkerung zu einem "urbanen" Kern, mit deutlich abgehobenen politischen, wirtschaftlichen Funktionen und einer neuen baulichen Struktur erklären. Eine Schlüsselfunktion nahmen vermutlich Tempel und Sakralkomplexe ein, um die herum sich andere Funktionen gruppierten. Für diese Annahme, die insbesondere von WHEATLEY vertreten wird, sprechen nicht nur archäologische Befunde, die in der Regel einen zentralen Tempelkomplex bei den frühesten städtischen Siedlungen zeigen, sondern eine Reihe weiterer entwicklungslogischer Gründe:

a) Städtisches Leben ist unumgänglich mit verhältnismäßig engen und institutionell geregelten Kontakten zwischen verschiedenen Stammesgemeinschaften, häufig sogar ethnischen Gruppen, verbunden. Nach den alten Regeln einer auf totemistische Weltbilder ausgerichteten Gruppe hätte der dauernde Kontakt mit "Fremden" eine Verletzung von Tabuschränken bedeutet, die schwere Sanktionen, häufig den Tod des Individuums zur Folge gehabt hätte. Ein Überwinden derartiger Kontaktsperren war nur dann möglich, wenn ein ritueller Mechanismus dies ermöglichte. Vielfach werden daher interethnische Kultzentren oder der Platz der zyklischen Stammesvereinigung als Orte einer rituell sanktionierten und von den Priestern kontrollierten Form der Überschreitung von Tabuschränken als die eigentlichen Vorläufer der Stadt betrachtet (vgl. BERNDT

1978, S.12 ff). Möglicherweise hat bereits an diesen "heiligen" Orten ein intertribaler Tausch von Waren in geringem Umfang stattgefunden.

b) Nur diese Priester oder Stammeszauberer waren es, die gleichzeitig diesen Ausbruch aus den familialen Stammes-beziehungen ermöglichten, ihn andererseits aber auch so unter Kontrolle halten konnten, dass die völlige Auflösung der Stammesidentität verhindert wurde. Sie waren vermutlich auch die ersten, die aus der egalitären Verteilung der Arbeit zur Erwirtschaftung der Subsistenzbasis entlassen wurden und damit redistributive Funktionen in der Sippe wahrnahmen. Damit waren sie prädestiniert als Moderatoren des weiteren Prozesses der Disjunktion von Funktionen aus der totalen Selbstorganisation des Stammes im weiteren Verlauf der geschichtlichen Evolution.

c) Nur die Konzeption der Sakralzentren liefert schließlich auch eine plausible Erklärung für die notwendigen "institutionellen" und infrastrukturellen Vorleistungen, mit anderen Worten: eine Ausdifferenzierung gesellschaftlicher Rollen, die allein in der Lage war, eine Bevölkerungskonzentration, einen expandierenden Handel, eine Produktivitätssteigerung usw. zu induzieren und zu steuern. Denn nur die Priesterschaft und ein zentraler Kult hatten die notwendige Autorität und die unbestrittene Legitimation, Herrschaft auszuüben, d.h. sich die Überschüsse der landwirtschaftlichen Produktion anzueignen und in die bauliche Repräsentation des integrativen Kults - oder ihrer "Macht" - zu investieren.

Selbst bei den als "Vorläufer" der Hochkulturen betrachteten stadtartigen Anlagen, wie Jericho, Catal Hüyük, Hacilar, Mersin, bei denen die archäologischen Befunde keine eindeutigen Hinweise auf eine rigide Schichtung oder einen zentralen Herrschaftsapparat liefern (vgl. NARR 1979, S.20 ff)⁴, sind kultische Anlagen bereits vor oder mit dem Anwachsen zur kompakten Siedlung nachgewiesen worden.

2.2 Merkmale und Funktionen der vorindustriellen Stadt

SJOBORG (1960) hat in seinem Buch über die vorindustrielle Stadt den Versuch unternommen, die Vielfalt städtischer Erscheinungsformen als allgemeinen Typus zu beschreiben. Nach SJOBORG unterscheidet sich die Stadt vom Land "by larger size, greater density and heterogeneity, and the presence of a number of full-time specialists, including a literate group, engaged in a relatively wide range of nonagricultural activities". (1972, S.220) Bei näherem Hinsehen zeigt sich allerdings, dass sich seine Charakteristik vor allem auf die klassische (dynastische) Phase der Stadtkulturen des vorderen Orients bezieht und die Momente typisch abendländisch-"bürgerlicher"

⁴ Es ist sicherlich naiv, daraus auf eine Art "Demokratie" schließen zu wollen, wie es NARR andeutet. Aus der Ethnologie ist bekannt, dass ein individuelles Bewußtsein, das ja Voraussetzung des modernen Begriffs von Gleichheit ist, auf dieser Stufe der Entwicklung noch gar nicht vorhanden war. Die Menschen befanden sich in einem naturwüchsigen Zustand "angeborener Konformität" innerhalb der Verwandtschaftsgruppe als der totalen Institution (vgl. auch BERNDT 1978, S.12).

Stadtentwicklung ebenso wie die eigenständigen indischen Stadttypen weitgehend vernachlässigt. Eine wirklich allgemeine Typenbeschreibung wäre angesichts der Heterogenität der vorkommenden Stadtformen in der Tat auch nur auf sehr allgemeinem Niveau möglich.

SJOBORG benutzt zur Darstellung seines Materials bewährte sozialwissenschaftliche Kategorien:

In sozialer Hinsicht seien diese Städte in "Klassen" segregierte Gesellschaften, die häufig mit ethnischen Zugehörigkeiten und mit der beruflichen Spezialisierung korrespondieren:

ökonomisch handle es sich um "Bauernstädte", in denen die Mehrzahl der Bevölkerung zur Sicherung der Subsistenz in der Landwirtschaft tätig ist, der Rest produziert Gebrauchs- und Luxusgüter fast ausschließlich für eine schmale Elite; das politische und administrative System diene der Eintreibung und Kontrolle der landwirtschaftlichen Produktion; Herrschaft stütze sich auf die tradierten kosmologischen und mythischen Weltbilder;

die Religion sei wesentliche "Ordnungskraft" in der vorindustriellen Stadt; religiöse Funktionen seien allerdings nicht nur der literaten Oberschicht zugänglich, vielmehr dienen eine ganze Reihe von religiösen "Stadtfesten" der Integration einer stark segmentierten Stadtgesellschaft; Kommunikations- und Bildungssysteme schließlich seien das Privileg der herrschenden Schichten, sie dienen der Weitergabe religiösen und herrschaftssichernden Wissens.

In den nachfolgenden Abschnitten soll versucht werden, dieses hier nur stichwortartig und sehr verkürzt wiedergegebene Bild von SJOBORGs vorindustrieller Stadt durch die Beschreibung von zwei Funktionstypen zu präzisieren. Die dargestellten Funktionstypen umfassen allerdings nur einen engen Ausschnitt der unter dem Begriff "vorindustrielle Stadt" subsumierten Stadtformationen. Der dargestellte Ausschnitt ist geographisch auf den vorderasiatischen und südasiatischen Raum und historisch auf die vorkoloniale Entwicklung beschränkt. Es werden im wesentlichen solche Funktionen behandelt, die mir für das Verständnis der vorindustriellen Stadtstrukturen des Kathmandutales, um die es im 2. Teil dieser Studie geht, nützlich zu sein scheinen.

Funktionstypen der vorindustriellen Stadt

SJOBORG geht umstandslos davon aus, dass die von ihm zur Charakterisierung der vorindustriellen Stadt herangezogenen Merkmale der sozialen, ökonomischen, politischen, religiösen Struktur tatsächlich auch in der Lage sind, ein Bild der historischen und kulturellen Wirklichkeit dieser Städte zu liefern. Er unterstellt ferner, dass die Messlatte dieser Kategorien für alle möglichen und vorkommenden vorindustriellen Stadtgesellschaften in gleichem Maße geeignet ist, signifikante Organisationsprinzipien herauszufinden. Dem ist jedoch entgegenzuhalten, dass es eine

ganze Reihe von Gesellschaften gibt, für die diese Kategorien, gleichmäßig angewendet, nur ein historisch sehr verzerrtes Bild liefern können, welches gleichsam durch das Prisma der Wahrnehmung unserer Gegenwartskultur gebrochen ist.

Die "Folie", auf die soziale und ökonomische Vorgänge projiziert werden, und von der aus sie ihren jeweils rationalen Sinnzusammenhang ergeben, hat sich jedoch im Verlauf der Geschichte mehrfach geändert. So war im Falle der frühen Hochkulturen das entscheidende Medium gesellschaftlicher Differenzierung und stadtbildender Aktivität der auf die Stadt (auf deren räumliche ebenso wie auf ihre soziale Struktur) projizierte Mikrokosmos eines zentralen Weltbildes, dessen Bedeutung über das, was wir heute üblicherweise unter "religiösen" Inhalten verstehen, weit hinausgeht.

Bei der nachfolgenden Beschreibung von Typen geht es also mit anderen Worten um die Bestimmung dessen, was HABERMAS (1973, S.30) den "funktionalen Primat" genannt hat, der die "Führung der sozialen Evolution" für eine bestimmte Epoche geleistet hat. Als Alternative zu SJOBERGS Kategorien will ich zu diesem Zweck vier Funktionen und zwei Funktionstypen unterscheiden, die sich dadurch auszeichnen, dass sie a) als Aspekte zur Beschreibung jeder vorindustriellen Stadt taugen aber zusätzlich b) sich jeweils auf das zentrale Organisationsprinzip einer bestimmten Stadtkultur beziehen, um das herum andere Funktionskomplexe gruppiert sind. In ihrer Reihenfolge markieren diese Funktionstypen bestimmte Schwellenwerte der Entwicklung, an denen sich jeweils ein neuer Typ der Stadtstruktur herausgebildet hat⁵:

- a) sakrale Funktionen
- b) Herrschaftsfunktionen
- c) Handel
- d) Markt

Exkurs A: Der Typus der Sakral- und Herrschaftsstadt

Die Stadt war zuerst Zeremonialzentrum eines relativ kleinen Umlandes. In dieser Funktion repräsentierte sie durch Architektur, soziale Differenzierung und die dort stattfindenden Rituale ein bestimmtes Weltbild, das verschiedene Sippen und Bevölkerungsgruppen zu integrieren in der Lage war. Sie ermöglichte dadurch eine geordnete und sozial stabile Konzentration von Bevölkerung und die Differenzierung in verschiedene Berufe; sie lieferte die Begründung und die organisatorischen Mittel für die Erwirtschaftung eines über die Befriedigung der Grundbedürfnisse der unmittelbaren Produzenten hinausgehenden Überschusses an Nahrungsmitteln und Gebrauchsgütern

⁵ Diese Einteilung verdanke ich Jakob RÖSEL, vgl. HERRLE/ RÖSEL 1980, S.19 ff. Es muss nicht eigens betont werden, dass es den "reinen" Funktionstyp; historisch nie gab; es geht hier nur darum, den historischen "Unterbau" bestimmter Stadttypen zu kennzeichnen, auf dem sich gesellschaftliche Differenzierung vollzog.

und gleichzeitig auch den Schlüssel zur Verteilung dieses Mehrproduktes nach anderen Mustern als sie durch Verwandtschaftsbeziehungen vorgegeben waren. Es wäre aber falsch, sich diese Prozesse als bloß ökonomische oder politische Vorgänge vorzustellen, denn dies alles geschah "in terms" einer durch religiöse Symbole vermittelten Interaktion zwischen den verschiedenen Bevölkerungsgruppen und einer symbolhaften Wahrnehmung und Benutzung des physischen Raumes (vgl. RYKWERT 1976, S.31). Die verwendeten Symbole aber entstammten dem zentralen Weltbild, das die räumliche und soziale Kohäsion der Stadtgemeinschaft leistete und innerhalb bestimmter Grenzen auch auf Dauer sicherte.

Um diese Funktion der Stadt verständlich zu machen, erscheint mir eine Anmerkung zur Konzeption des Religiösen angebracht:

Konzeption des Religiösen

Die religiöse Vorstellung stadtloser Kulturen kannte keine personalisierten Götter. Sie waren auch gar nicht notwendig, denn alle anfallenden Probleme des Lebens waren durch die "totalen" Institutionen der Verwandtschaft lösbar, die sich in einer Art Symbiose mit der Natur und der in ihr gedachten magischen Qualitäten befand. Mit dem Übergang zur Stadtbildung änderte sich diese Form der Religiosität. Die Identität von sozialem Verband, Natur und Göttlichem bricht auseinander. Es entstehen personalisierte Götter, die die Funktion einer stammesüberschreitenden übergeordneten Schirmherrschaft über das Weltgeschehen wahrnehmen. Anders wäre eine staatliche Ordnung und die Stadt als deren Zentrum gar nicht zu schaffen und aufrechtzuerhalten: "Nur diese ihre Qualifikation als Personen macht sie (gemeint sind die Götter, d.Verf.) zu optimalen Garanten der staatlichen Ordnung: Wenn sie die kosmische Ordnung nur begünstigten hätten, um sich dann in apersonale Naturphänomene zu verwandeln, wäre die Institution des Königtums zwar auch legitimiert, sie würde jedoch nicht durch externe Mächte auf Dauer gesichert und aktiv verteidigt. Nur personale Götter können durch aktives Eingreifen dafür Sorge tragen, dass niemand ungestraft staatliche Gesetze übertritt." (DÖBERT 1973, S.111). Nach DÖBERTS These haben die Menschen zuerst die Götter personalisiert, die dann ihrerseits ein Gegenübertreten als persönliche Handlung verlangten im Gegensatz zur "passiven Identifikation der Rituale". (1973, S.115) Diese personalisierten Götter verlangen auch nach einer ganz anderen Form der Annäherung durch den Menschen, sie bedürfen einer ihrer Bedeutung entsprechenden Behausung (Tempel), eines Bezirks (Stadt), sie verlangen Geschenke, Kleidung, Tribute und eine laufende "Unterhaltung". An die Stelle "magischen Gotteszwanges" und der Wiederholung ursprünglicher Mythen treten Bitte, Opfer, Geschenke (als Bestechungsversuch) und Verehrung als neue Formen religiösen Handelns (DÖBERT 1973, S.115). Es entwickelt sich so ein Stamm von Priesterfunktionären und Tempelburokraten, der die Geschäfte der zeremonialen (Stadt-)Verwaltung wahrnimmt.

Allerdings ist der Gott dieser Städte nicht etwa durch ethische Regeln jedem Stadtbewohner bewußt, er verlangt nicht die individuelle Einhaltung bestimmter Gebote, vielmehr greift er eher sporadisch und in Notfällen ins Weltgeschehen ein, moderiert durch die Zeremonial-Technologie der Priester. Der einfache Stadtbewohner lebt nach wie vor im Verwandtschaftsverband, der die Geschenke und Abgaben leistet; sein Verhältnis zum Gott ist nicht individualisiert. Entscheidend für ihn ist die Tatsache des kosmisch-sozialen Koordinatensystems, das den Status seines Clans ein für allemal festlegt. Dabei spielt die mythische Deutung des Raumes eine entscheidende Rolle.

Raumkonzepte

In der Vorstellungswelt der Stadtbewohner der frühen Hochkulturen ist der Raum - im Gegensatz zur Geometrie seit Euklid - nicht homogen. Er zeichnet sich durch eine durchgängige Qualifizierung in "heilige" und "profane" Zonen aus:

"Im Gegensatz zu der Homogenität, die im geographischen Begriffsraum waltet, ist somit im mythischen Anschauungsraum jeder Ort und jede Richtung gleichsam mit einem besonderen Akzent versehen - und dieser geht überall auf den eigentlichen mythischen Grundakzent, auf die Scheidung des Profanen vom Heiligen zurück." (CASSIRER 1953, S.106) Im mythischen Bewusstsein ist diese Partikularisierung und Qualifizierung des Raumes keine "religiöse", theoretische Spekulation, die auf den physisch-geometrischen Raum angewendet wird, sondern unmittelbare Erfahrung, die allein eine "echte" Orientierung ermöglichen kann. Sie ist in der Lage, zeitlich und räumlich entfernt voneinander liegende Orte in einer "mythischen Geographie" zusammenzufassen, wie sie z.B. das 7-gliedrige planetarische Schema der Hochkulturen in Babylon, in Indien oder die vier planetarischen Länder der altbabylonischen Zeit darstellen (vgl. CASSIRER 1953, S.115). Jede räumliche Differenz ist auch eine qualitative Differenz. Nach ELIADE konzentriert sich diese Form der Raumwahrnehmung auf folgende Themen (1957, S.17 ff):

Die Schwelle markiert die Diskontinuität des Raumes, sie kennzeichnet die Grenze zwischen Geheiligttem und Profanem, in allen Kulturen gibt es Schwellenriten und Wächter, die die Bedeutung dieser Grenze deutlich machen.

Chaos und Kosmos: Jedes bewohnte Gebiet, d.h. jedes Dorf, jede Stadt ist nur deshalb bewohnbar, weil es zuvor dem Kosmos geweiht wurde. Damit wird die Weltschöpfung der Götter durch den Menschen nachvollzogen. Die Rituale sind nur deshalb wirksam, weil es gelingt, die Kraft der Götter zu aktivieren und damit ihr Gesamtwerk zu reproduzieren. Der so geschaffene Kosmos ist "kraftgeladener" Raum; als geordneter Raum grenzt er sich gegenüber der "formlosen Weite" (ELIADE), der chaotischen und amorphen Welt außerhalb ab. Für die Logik des mythischen Denkens ist es kein Widerspruch, dass im Horizont der profanen Erfahrung auch andere (konkurrierende)

Sakral- und Herrschaftskomplexe existieren. Diese werden als prinzipiell feindlich stilisiert: Sie stellen weniger eine Bedrohung für den Menschen als eine Gefährdung der kosmischen Ordnung der Stadt dar, die bei Zerstörung zurück ins amorphe Chaos fallen würde.

Zentrum der Welt: Der so geschaffene Mikrokosmos ist auf ein Zentrum hin orientiert, das als "axis mundi" die Verbindung zwischen Regionen verschiedener kosmischer Qualität, konkret: der Welt der Götter und der Welt der Menschen, herstellt. Die "kosmische Weltachse", die per Definition immer im Zentrum der Welt steht, ist durch eine Fülle von Bildern symbolisiert, häufig als "kosmischer Berg" (z.B. Meru in Indien, "Berg der Länder" in Mesopotamien, Gerizim in Palästina, vgl. ELIADE 1957, S.22-23; TUCCI 1974, S.24-25). Vom Zentrum aus entwickeln sich auch die kosmischen Weltgegenden und Himmelsrichtungen, nach denen die Anlage der Stadt ausgerichtet wird.

Herrschaft

Mit der Entstehung von Städten ist zugleich die Entstehung von Herrschaft sowohl über ein Territorium als auch über Menschen verbunden. Es handelte sich aber um eine "sakralisierte" Form der Herrschaft entweder durch den personifizierten Gott selber (Ägypten) oder durch die ihn administrierende Priesterbürokratie. In der reinen Sakralstadt sind aber politische Herrschaft und sakrale Funktionen identisch. Die Auflösung dieser Identität vollzieht sich erst in einer nächsten Phase. Nur die schmale Schicht eingeweihter Priester hat den Zugang zu jenen Geometrien und Ritualen, zu Schrift und technischem Wissen, die Chaos in Ordnung verwandeln können, mit anderen Worten: die soziale und räumliche Hierarchien der "Heiligkeit" konstituieren können. Dies ist der Bereich, in dem Herrschaft zuerst begrifflich fassbar wird.

Die genannten Merkmale beziehen sich vor allem auf historisch frühe Stadtformationen. Dies bedeutet jedoch keineswegs, dass der Funktionskomplex des zeremonialen Zentrums später unbedeutend geworden sei; er blieb in zwei Formen der Nachwelt erhalten:

- a) als herrschaftslegitimierendes Moment in späteren Formen vorindustrieller Stadt- und Gesellschaftsorganisation;
- b) als Pilgerzentrum bis in die Neuzeit.

Entscheidend ist, dass Zeremonialfunktionen in diesem Falle zwar intern und räumlich begrenzt den Primat über andere Funktionen, z.B. wirtschaftliche, behielten, dass sie im Ganzen aber andererseits eingegliedert wurden in den größeren Zusammenhang einer nach säkularen Prinzipien strukturierten Gesellschaft. In dem Maße, wie Tauschbeziehungen in Marktbeziehungen übergehen und Geld zu Kapital wird, werden Pilgerzentren zu Orten der Kapitalvernichtung, wie es RÖSEL (1980) für Puri in Orissa

beschreibt. Die Rolle der "Führung der sozialen Evolution" ist auf großräumig wirksame, andere Funktionen übergegangen.

Streng genommen handelt es sich bei dem Typus der reinen Sakralstadt eher um eine hypothetische Konstruktion als um eine historisch weit verbreitete Form der frühen Stadtbildung; die genannten Merkmale treffen kumuliert etwa auf die ersten Stadtstaaten in Sumer zu. Die Darstellung hatte aber jedoch ihre Berechtigung insofern, als das zeremoniale Zentrum der "primäre" Stadttyp ist, der zum "take-off" der Urbanisierung als einer neuen Form gesellschaftlicher Organisation führt. Er repräsentiert somit die erste primitive Form der "organischen Gesellschaft" DURKHEIMS. Die weiteren Stadien der Stadtentwicklung entfalten sich auf der Basis der bereits herausgebildeten Institutionen dieses Schwellentyps.

Die weitere Entwicklung ist mit einem Vorgang zu kennzeichnen, der üblicherweise mit dem Begriff "Säkularisierung" gekennzeichnet wird. Darunter ist hier die Herauslösung einer profanen Herrschaft aus der anfänglichen Identität von Herrschaft und Sakralfunktionen, von Politik und Religion zu verstehen. Mit der Entstehung eines erblichen Königtums treten jedoch die integrierenden zeremoniellen Funktionen und die symbolische Bedeutung der Stadt und ihres Zentrums nicht von der Bildfläche; sie werden im Gegenteil völlig unentbehrlich, indem sie die Funktion der Legitimation weltlicher Herrschaft übernehmen. Der König, Raja oder Pharao kann seine Macht weder auf die tradierte Autorität als Oberhaupt eines patriarchalischen Familienverbandes stützen, noch sind für ihn "moderne", demokratische Formen der Legitimation seiner Macht greifbar. Dies bedeutet aber nichts anderes, als dass der rituelle Apparat im Ganzen, wie er in den vorangehenden Abschnitten dargestellt wurde, übernommen und zur Herrschaftsausübung verfeinert wird. Der daraus hervorgehende duale Stadttyp ist gekennzeichnet durch die eigentümliche und spannungsreiche Symbiose zwischen einem starken Priestertum, das die Mittel der Massenmobilisierung in der Hand hält - aber, wenn es diese behalten will, sich nicht dem profanen Geschäft der Eroberungen, der Politik widmen kann - einerseits, und einem mit militärischer Macht und einem administrativen Apparat zur Eintreibung regelmäßiger Abgaben ausgestatteten Herrscher andererseits. Die Konstellation nahm je nach örtlichen und historischen Bedingungen theokratische Charakterzüge (pharaonisches Ägypten) oder hierokratische (z.B. Mesopotamien) an. In beiden Reichen Ägyptens wurde der König als Gott verehrt, in Mesopotamien galt er als Stellvertreter und ging aus dem Priestertum hervor. WEBER (1976, S.701) weist auf zwei entscheidende Gründe für die Allianz zwischen militärischer Herrschaft und der Priesteraristokratie hin:

"Zwei Qualitäten der hierokratischen Macht empfehlen sie der politischen Gewalt als Bündnis. Zunächst vor allem ist sie legitimierende Macht, deren auch (...) der persönlich charismatische (...) Herrscher und alle diejenigen Schichten, deren privilegierte Lage an

der 'Legitimität' der Herrschaft hängt, schwer entraten können. Und dann ist sie das unvergleichliche Mittel der Domestikation der Beherrschten."

WEBER spielt hier auf die zahllos in der Geschichte vorkommenden Fälle von Stadt- oder Reichsgründungen an, in denen die Bevölkerung durch die Machtmittel der Priesterschaft zwangsweise sesshaft gemacht oder am Ort gehalten wurde.

Anknüpfend an zwei Aufsätze von MARX über Indien (1853 a, 1853 b) beschrieb WITTFOGEL (1977) die sich herausbildende Form der Herrschaft als "orientalische Despotie". Sie basiert auf einem zentralstaatlich organisierten und mit den Mitteln totaler Macht kontrollierten großdimensionierten Bewässerungsfeldbau. Als Voraussetzung für die Entstehung "managerial-despotischer Herrschafts- und Gesellschaftsformen" gelten nach WITTFOGEL (1977, S.37):

- sie entstehen nur "oberhalb der Stufe der aneignenden Bedürfniswirtschaft",
- "jenseits des Einflusses starker auf Regenfall beruhender agrarischer Zentren", und
- "unterhalb der Stufe der privatwirtschaftlichen modernen Industriegesellschaft".

Übrig bleiben nach dieser Eingrenzung geographisch die Schwemmlandebenen großer durch die Schneeschmelze kontinentaler Gebirgszüge gespeister Flüsse und wirtschaftsgeschichtlich die Phase zwischen der ersten Produktion agrarischer Überschüsse und der einsetzenden Industrialisierung. In diesem Bedingungsrahmen hätten sich, so WITTFOGELS These, notwendigerweise hydraulische Gesellschaften, also solche mit einer ausgeprägten Bewässerungswirtschaft entwickelt, die dann zwingend an die für WITTFOGEL unter diese Bedingungen einzig denkbare Form staatlicher Organisation, die orientalische Despotie gekoppelt waren. Auf die Einwände gegen den postulierten Primat geographischer Bedingungen ist bereits kurz eingegangen worden; hier interessiert die Konstruktion der politischen Herrschaft, die (im Gegensatz zu WITTFOGEL) unabhängig vom Vorhandensein einer "hydraulischen Großagrikultur" zumindest im asiatischen Raum vergleichbare Charakterzüge aufzuweisen scheint. Inwieweit stimmen sie mit der Konzeption von Herrschaft bei WITTFOGEL überein?

Die asiatische Despotie ist von WITTFOGEL charakterisiert als ein System totaler Macht, die durch eine selber vom Despoten abhängige Klasse von Staatsbürokraten ausgeübt wird. Ihre Grundlage ist die organisatorische Beherrschung des wichtigsten Produktionsmittels: des Wassers. Durch die Herrschaft der Bürokratie, das Fehlen wirksamer institutioneller Schranken und gesellschaftlicher Gegengewichte entsteht "ein Staat, der stärker ist als die. Gesellschaft". Ein staatliches Monopol militärischer Aktion unterdrückt jede denkbare Form außerstaatlicher Autorität, wie etwa des kleinteilig aufgesplitterten Grundeigentums. In diesem System des "totalen Terrors" (WITTFOGEL) bleibt als individuelle Handlungsmöglichkeit nur der "totale Gehorsam". Insgesamt pendelt sich ein ökonomisches und politisches Kontrolloptimum ein, das den Gesellschaftsapparat gegen mögliche interne Konflikte auf Dauer immunisiert und seinen Bestand garantiert.

Der entscheidende Einwand gegen das Modell WITTFOGELS besteht darin, dass es von einer Vorstellung über Herrschaft und die Beherrschten ausgeht, die der oben dargestellten Form einer in primär religiösen Inhalten "aufgehobenen" Herrschaft widerspricht. WITTFOGEL beschreibt eine durch totale Macht entpolitisierte Form der Herrschaft; dabei ist es viel wahrscheinlicher, dass sie noch nicht politisiert war. Mit anderen Worten: WITTFOGELS Konzept setzt das Gegenübertreten von autonomen Individuen, Herrschern und Beherrschten voraus, die sich ihrer Lage im Sinne ungleicher Verteilung des materiellen Reichtums bewusst sind. WITTFOGEL hat sicherlich recht, wenn er der Arbeiter- und Bauernschaft die (objektive) Chance des Widerstandes absprach; darüber hinaus war diese Schicht dazu jedoch auch subjektiv nicht in der Lage. Heide BERNDT (1978, S.53) hat recht, wenn sie schreibt: "Die Zentralisierung von Herrschaftsfunktionen in der Gestalt des Königs ist (...) mit der Herausbildung von Individualität verknüpft. Die archaischen Könige sind die ersten historischen Individuen."

Von daher sind eine ganze Reihe weiterer Fehleinschätzungen WITTFOGELS korrigierbar: Die Monumentalität der Tempel- und Palastarchitektur beschreibt er als Mittel gewissermaßen "nachträglicher" Festigung der Legitimität der Herrschaft (S.67 ff) und übersieht dabei die funktionelle Verknüpfung von metaphysischer Symbolik und Herrschaft. Ebenso geht er von einem bürokratischen Apparat aus, der in seiner unpersönlichen Effektivität dem von WEBER beschriebenen System des 19. Jahrhunderts gleicht.

Die Herauslösung einer säkularisierten Herrschaftsfunktion war möglich durch eine Dualisierung auch der religiösen Vorstellung vom Kosmos (vgl. BELLAH 1964, S.367). Sie fand ihren Ausdruck in der Präzisierung transzendentaler Welten, einer göttlichen ebenso wie der Totenwelt. Die Trennung von Diesseits und Jenseits war aber noch nicht so ausgeprägt, dass sie das im Ganzen monistische Weltbild hätte erschüttern können. Zwar braucht die säkulare staatliche Organisation "Gesetze" oder religiöse jenseitig begründete Normen, denn Regelverletzungen sind, wie DÖBERT (1973, S.112) feststellt, in der staatlich organisierten Gesellschaft weitaus bedrohlicher. Die religiösen Gesetze stellen aber eine direkte Projektion der diesseitigen Welt dar: "Da der Mensch die Erfahrung seiner selbst zunächst relativ ungebrochen auf seine himmlischen Gegenüber überträgt, gerät die Welt der Götter zu einem getreuen Ebenbild der 'diesseitigen' Welt. Eine Spannung zwischen einem Diesseits und einem Jenseits ist von daher nahezu ausgeschlossen. Auch wenn die Götter in dieser Phase transzendenter sind als die der vorangehenden, wird die Distanz zwischen beiden Bereichen nie so groß, dass die grundsätzliche Einheit der Welt gefährdet wäre." Für die Stadt bedeutet dies, dass die komplizierten kosmologisch begründeten geometrischen Grundrißformen, nach denen die Städte angelegt sind, von den einfachen Stadtbewohnern zwar in ihren vom Alltag abgehobenen esoterischen Bedeutungszusammenhängen nicht "intellektuell" durchschaut werden können, aber denn-noch symbolisch "verstanden" und vor allem durch Rituale und Prozessionen erfahrbar werden können.

Wirtschaft

Fast alle frühen Städte sind wirtschaftlich Agrarstädte. Damit war unter gegebenen Verkehrsverhältnissen eine bestimmte Optimalgröße festgelegt, die Einwohnerzahlen von 30.000 kaum überstieg, denn Getreide oder Reis, die wichtigsten landwirtschaftlichen Produkte, waren nur über vergleichsweise kurze Entfernungen transportierbar und nur in begrenzten Mengen lagerfähig. Erst die Erfindung des Geldes, und dessen Durchsetzung als allgemeines Zahlungsmittel ermöglichte die Kontrolle größerer Territorien, war jedoch seinerseits an die Verfügbarkeit von Edelmetallen gebunden und barg die systembedrohende Gefahr der Akkumulation von Geld z.B. bei Kaufmannsfamilien, die damit ein politisches Druckmittel in der Hand hatten. Weder in der frühen Tempel-, noch in der klassischen Sakral- und Herrschaftsstadt spielt dies jedoch eine Rolle.

Der Boden in der Tempelstadt, die umliegenden Felder und Weiden befanden sich im Besitz des Tempels, denn von niemand als den Göttern konnte Boden als Besitz beansprucht werden; privater Grundbesitz war anfangs unbekannt. Die zu bearbeitende Fläche wurde durch den Tempel zugewiesen. Alle Arbeiten am Tempelkomplex, den Straßen oder der Stadtmauer wurden im Auftrag des Tempels durchgeführt. Heide BERNDT (1978, S.19) verweist mit Recht auf die strukturelle Verwandtschaft der frühen Städte mit den patriarchalen Großfamilien als den Herrschaftseinheiten der vorangehenden Epoche: "Der sumeri-sche Tempel war ein Groß-Oikos, der für alle seine Mitglieder Sorge traf, also gemeinschaftlich produzierte, wie ehemals die Klangemeinschaft." Die Tempelwirtschaft ist jedoch auch der Ort, wo sich die ersten einfachen Formen der Buchhaltung und damit die Grundlagen einer rationalen, "rechtmäßigen" und regelmäßigen Abschöpfung landwirtschaftlicher Überschüsse herausbilden.⁶

In den klassischen vorindustriellen Herrschaftsstädten ist weniger die ökonomische Grundlage (Landwirtschaft) als die Organisation der Wirtschaft grundlegend umgestaltet. WITTFOGEL (1977) hat diese Wirtschaftsform im Detail teilweise zutreffend, im Ganzen aber zu schematisch als "hydraulische Ökonomie" in seinem bereits erwähnten Buch beschrieben; BOBEK (1950, 1959) unternimmt mit dem Begriff "Rentenkapitalismus" einen ähnlichen Versuch. Trotz seiner etwas merkwürdigen Deutung des Begriffs "Kapitalismus", kommt er der Wirklichkeit vermutlich näher, weil er sich nicht an das Vorhandensein großräumiger Bewässerungsanlagen klammert. Der

⁶ Hierzu v. SODEN (1979, S.42) über die sumerische Tempelstadt Uruk (3000 v.Chr.): "Da noch Naturalwirtschaft ohne Geld bestand, mußte der Tempel Handwerker, Bauern und Hirten sowie Kult- und Verwaltungspersonal mit Naturalien entlohnen. Alle Eingänge und Ausgänge an Gerste, Schafen, Materialien, fertigen Produkten usw. mußten erfaßt werden. Wie das in der schriftlosen Zeit über lange Jahrzehnte nur mit behelfsmäßigen Notierungen von Zählzeichen gelingen konnte, bleibt ein Rätsel. Infolge des Anwachsens der Bevölkerung und immer größerer Bauvorhaben mußte es aber immer schlechter gelingen. Daher kam (...) ein verzweifelter Bürokrat oder deren mehrere auf die Idee, dass man durch Aufzeichnung der Gegenstände mit Rohrgriffeln auf Tontafeln die Ein- und Ausgänge buchen und nachprüfbar machen könne. Angesichts der Fülle der Eintragungen wurde dann alsbald der weitere Schritt getan, dass man vielgenannte Objekte, wie Schafe, stark vereinfacht zeichnete."

Rentenkapitalismus entstand nach BOBEK (1959, S.280) "durch die Kommerzialisierung und die in völlig erwerbswirtschaftlichem Geiste vorgenommene Ausformung der ursprünglichen herrschaftlichen Rentenansprüche an die bäuerliche und gewerbliche Unterschicht". Für BOBEK handelt es sich dabei um einen "echten" Kapitalismus, insofern "als ihm das Streben nach ungemessenem Gewinn eignet und er einen hohen Grad der Rechenhaftigkeit und Rationalität erreicht hat". (1959, S.284) Dem ist entgegenzuhalten, dass Gewinnstreben und Rechenhaftigkeit alleine noch keinen Kapitalismus ausmachen, denn Kapitalismus ist darüber hinaus durch den Zweck des Wirtschaftens, nämlich die Reinvestition von Gewinn in den Produktionsprozess und damit der Institutionalisierung eines ökonomischen Wachstumsmechanismus gekennzeichnet. BOBEK war sich dieses Unterschieds aber bewusst; sein "Rentenkapitalismus" unterscheidet sich gerade darin vom modernen Kapitalismus, "dass er sich nicht mit der Produktion verbindet, sondern sich mit dem Abschöpfen der Erträge begnügt". (1959, S.284) Abgesehen von dieser begrifflichen Unklarheit ist seine Beschreibung aber zutreffend. Das entscheidende Merkmal der Kommerzialisierung ehemals herrschaftlicher Rentenansprüche besteht darin, "ihnen Titel zu unterlegen, die als Ware frei gehandelt werden konnten". (1959, S.281) Dies betraf nicht nur die grundlegenden Produktionsfaktoren, wie Boden, Wasser (im Falle von Bewässerungswirtschaft), Saatgut und Arbeitstiere, sondern sogar die menschliche Arbeit (Verpflichtungen gegenüber Staat oder Tempel) und - bestimmte, mit Einkünften verbundene Tempelfunktionen, von denen v.SODEN (1979, S.55) schreibt, dass sie "wie Aktien gehandelt und ganz oder auch zu Bruchteilen bis hinunter zu Sechzigsteln nach festgelegten Verfahren vor vielen Zeugen veräußert" wurden. Der Effekt ist die Zersplitterung in eine unübersehbare Zahl von Eigentumstiteln, die gegenüber einer zentralen Bürokratie kein politisches Gewicht mehr haben. Ziel des "Rentenkapitalismus" ist es, den mittellosen Bauern und Handwerker so in Schulden zu verstricken, dass weder er noch seine Nachkommen, je in der Lage sein werden, die legendäre Anfangsschuld abzutragen. Auf diese Weise entsteht ein absolutes und personales Abhängigkeitsverhältnis zwischen den Produzenten und einer "leisure-class", das dem Produzenten gerade die zum Überleben notwendigen Mittel zugesteht. Ein ausgeklügeltes Rechtssystem, wie etwa das von Hammurabi (1700 v.Chr.), sanktionierte dieses System und unterschied drei Klassen von Menschen:

- reiche Patrizier (Regierungsbeamte, Priester, Soldaten),
- arme Bürger (Kaufleute, Krämer, Lehrer, Handwerker, Bauern, Arbeiter),
- Sklaven (zumeist "Ausländer") (BERNDT 1978, S.55).

Das "rentenkapitalistische" System hatte nach BOBEK zwei weitreichende Auswirkungen (1959, S.283-284):

Erstens blieb die landwirtschaftliche und gewerbliche Produktion in der Hand von Kleinbetrieben, was geringere politische Risiken und einen größeren Ertrag einbrachte

(eine Feudalisierung erfolgte im traditionellen asiatischen Städtewesen immer nur zeitlich begrenzt und konnte rückgängig gemacht werden (vgl. hierzu TÖKEI 1969);

Zweitens wirkte das System, obwohl es anfangs eine Steigerung der Bewohnerzahl und der kulturellen Differenzierung leistete, fortschritthemmend und bewirkte letztlich die Stagnation dieser Kulturen.

Der dauernde Entzug der gesellschaftlichen Wertschöpfung durch die urbane Elite verlieh den Städten in wirtschaftlicher Hinsicht einen "parasitären Charakter" (BOBEK 1959, S.281). Die vorindustriellen Sakral- und Herrschaftsstädte waren "Konsumentenstädte" in doppeltem Sinne: Einmal konsumierte die städtische Oberschicht die gesamten vom Land erwirtschafteten Überschüsse, zum zweiten waren aber auch das Handwerk und der Handel, also alle nicht-landwirtschaftlichen Berufe, auf die Konsumbedürfnisse dieser Schichten ausgerichtet (vgl. WEBER 1976, S.729).

Es muss aber nochmals daran erinnert werden, dass die Gesellschaft dieses Stadttyps noch keine "Wirtschaftsgesellschaft" war, sondern eine in religiöse Formeln eingebundene Herrschaftsgesellschaft, in der sich noch keine wirtschaftliche Moral aus dem politisch-religiösen Komplex herausgelöst hatte. POLANYI (1957, S.13 ff) beschreibt die Wirtschaft Mesopotamiens daher als "Pseudo-Ökonomie", in der es weder Markt-Plätze noch ein Markt-System gegeben habe.

Handel

Dies wird besonders deutlich am Handel, der nicht individueller - noch nicht einmal gemeinschaftlicher - Gewinnmaximierung, sondern der Beschaffung luxuriöser Gebrauchswerte galt. Intern gab es, abgesehen von dem zentralisierten Umverteilungsprozess zwischen Landwirtschaft und nicht-landwirtschaftlichen Spezialisten, wie Schreiber, Wächter, Priester, Soldat usw., keine nennenswerten eigenen wirtschaftlichen Austauschprozesse. Insgesamt lassen sich die Bereiche "Herrschaft" und "Wirtschaft" nur interpretativ von den sakralen Funktionen der Stadt trennen.

LAMBERG-KARLOVSKY (1979) unterscheidet drei typische Formen des Handels, auf die hin er die Kontakte zwischen den Zivilisationen des Indus und Mesopotamien untersucht, die aber darüber hinaus für alle vor-industriellen Städte Gültigkeit haben (S.130-131):

1) Handel mit direktem Kontakt setzt face-to—face-Kontakte zwischen zwei verschiedenen Orten voraus und stützt sich nicht auf Beziehungen zu Orten, die dazwischen liegen. In der Regel findet der Austausch zwischen Handelsniederlassungen statt, die von ihrer jeweiligen Zentrale etabliert worden sind. Diese Form des Handels ist extrem risikoanfällig (Raub, Überfälle usw.) und hat sich unter den Bedingungen extrem hoher Transportkosten und -risiken sicherlich auf einige wenige Materialien (z.B. Metalle) und Luxusgüter beschränkt.

2) Ein schrittweiser unregelmäßiger Austausch, in dem Güter willkürlich und ohne administrative Kontrolle durch unzählige Hände gleichsam in "Osmose" weite Strecken überwandern, war sicher einer der wichtigsten Träger des Austausches. Der Grieche Herodot gibt eine Schilderung dieses Prozesses:

"But the persons who have the most to say on this subject are the Delians. They declare that certain offerings, packed in wheaten straw, were brought from the country of the Hyperboreans into Scythia, and that the Scythians received them and passed them on to their neighbors upon the West, who continued to pass them on, until at last they reached the Adriatic. From hence they were sent southward and when they came to Greece, were received first of all by the Dodoiceans. Thence they descended to the Maliac Gulf, from which they were carried across into Euboea, where the people handed them on from city to city, till they came at length to Carystus. (...) Such according to their own account was the road by which the offerings reached the Delians." (zit. nach LAMBERG-KARLOVSKY 1979, S.133)

3) Handel über einen "zentralen Ort" benutzte ein urbanes Zentrum, das zwischen und außerhalb der Einflussphären der beiden interagierenden Städte lag. LAMBERG-KARLOVSKY vermutet, dass Zentren im Süden des Iran und Baluchestan, eine Region, die reich an natürlichen Ressourcen ist, u.a. die Rolle des Entrepots zwischen Indus und Mesopotamien gespielt haben könnte. Auch für die Städte des Kathmandutales bietet sich, wie wir sehen werden, eine ähnliche Deutung der frühen Wichtigkeit als Handelszentren an.

Es wäre außerdem, wie bereits angedeutet, falsch, von der Existenz eines interregionalen Handels auf die Existenz eines Marktes im Sinne eines permanenten und frei und für jedermann zugänglichen Tauschverkehrs zu schließen (vgl. hierzu umfassend POLANYI/ARENSBERG/PEARSON 1957). NEALE (1957, S.365) ist sogar der Auffassung, dass sich ein solcher "Markt" im Sinne eines sich selbst regulierenden Systems erst Ende des 19. Jh. allgemein durchgesetzt hat.⁷ Tauschprozesse vollzogen sich noch lange in einer Vielzahl "vorökonomischer" Formen, wie z.B. Zwangsabgaben, Tribute, Raub, vor allem Geschenke usw., und auch die Märkte waren weder frei zugänglich, noch dem Mechanismus freier Preisbildung überlassen. Das Nichtvorhandensein eines Marktplatzes in den alten Stadtkulturen Ägyptens und Mesopotamiens ist ein Beleg für diese These. Der bereits zitierte Grieche Herodot, der zwischen 470 und 460 v.Chr. auch Babylon besucht hat, stellte überrascht fest, dass im ganzen Land kein einziger Marktplatz existiere (vgl. POLANYI 1957, S.16).

Aber auch in Städten, in denen der Handel nachweislich eine bedeutende Rolle gespielt hat, wie in Sippar, der nördlichsten der babylonischen Städte, basierte der Reichtum der

⁷ Zu diesem "selbstregulierenden" Marktsystem gehören nach NEALE ein Konsumgütermarkt, ein Investitionsgütermarkt und die Faktormärkte für Kapital, Arbeit und Boden; in jedem dieser Märkte bilden sich die Preise durch eine Balance aus Angebot und Nachfrage. (NEALE 1957, S.360/365)

Oberschicht ausschließlich auf der Landwirtschaft, die - im Falle Sippar - ganz außerordentlich rational organisiert war (vgl. OPPENHEIM 1969, S.8 ff).

Soziale Differenzierung wird als Abstufung ritueller Reinheit wahrgenommen. Für den Stadtbewohner ist gesellschaftlicher Status nicht durch individuelle Leistung erwerbbar, sondern durch die Geburt in eine bestimmte Familie ein für allemal festgelegt. Entsprechend können Ämter in der Verwaltung nur mit Angehörigen bestimmter Clans besetzt werden. Die Rekrutierung ist also an "naturwüchsige" Zugehörigkeit zum Familienverband, und nicht an allgemeingültige Kriterien gebunden. Eine "soziale" Mobilität ist in diesem System nur über mehrere Generationen möglich.

Raumstruktur

Stadtgrundriß

RAPOPORTS These, nach der alle entworfenen Raumstrukturen symbolischen Gehalt haben (RAPOPORT 1969) wird nirgends so deutlich bestätigt, wie in der Sakral- und Herrschaftsstadt. Die Stadtgründung wiederholt die den Göttern zugeschriebene Schöpfung der Welt und konstituiert einen Mikrokosmos, der ein getreues Abbild der Vorstellung der gesamten Welt im Rahmen einer monistischen Deutung der Wirklichkeit darstellt. Diese Idee findet sich in allen Kulturkreisen und bleibt auch unter veränderten gesellschaftlichen Bedingungen erhalten.

Als erster betonte FUSTEL DE COULANGES 1864 am Beispiel der antiken Städte den rituellen Aspekt der Stadtgründung (FUSTEL DE COULANGES 1961, S.153 ff). RYKWERT (1976) beschreibt die Gründung Roms als Prozess der Vereinigung der Bürger mit einer universellen Ordnung, als Realisierung eines kosmischen Diagramms; MULLER (1961) geht dem kosmologischen Schema der Zentrumsorientierung und der Vierteilung der römischen Stadt durch cardo und decumanus bis in die Architektur des Mittelalters nach und verfolgt es als archaisches Prinzip in außereuropäischen Kulturen; über die rituellen und symbolischen Funktionen altindischer Stadtanlagen gibt es eine reichhaltige Literatur (vgl. unten S. 43). Die äußere Form der Sakralstadt ist auf wenige Grundprinzipien zurückführbar (vgl. oben S. 18).

- Sie ist von einer turmbewehrten Mauer, häufig auch Gräben und Wasserläufen umgeben. In der Frühphase der sumerischen Tempelstädte z.B. entsprach die äußere Form einem Oval (Ur, Uruk); später, im Zuge einer rigideren Elaborierung der Kosmographie, nahm sie streng geometrische Formen an. ELIADE (1957, S.30) vermutet, dass die Befestigungsanlagen nicht nur dem profanen Zweck des Schutzes der im Tempel akkumulierten Reichtümer dienten: "Sehr wahrscheinlich erfüllten diese Verteidigungsanlagen der Wohnsitze und Städte ursprünglich magische Zwecke, denn diese Anlagen - Gräben, Labyrinth, Wälle - scheinen eher zur Abwehr von

Dämonen und Seelen Verstorbener angelegt als gegen menschliche Angreifer." Die Deutung der Mauer als rituelle Grenze wird durch die besondere Gestaltung der Tore (Schwelle), durch eine über die Notwendigkeiten damaliger Militärtechnologie hinausgehenden Dicke (z.B. in Uruk 4 bis 5 m) und die Vielzahl von mit der Mauer - als Abgrenzung des Kultorraumes - verknüpften Stadt-Ritualen deutlich.

- Der Zusammenhang mit dem Kosmos wurde durch die Ausrichtung der Stadt im Ganzen und des Tempelbezirkes nach den Himmelsrichtungen hergestellt (hierzu auch TUAN 1977, S.94); im Falle Mesopotamien und Ägypten wurden die Ecken nach Norden, Süden usw. orientiert, in der indischen Tradition sind es die Hauptachsen, die diese Himmelsrichtungen aufnehmen.
- Zur Visualisierung des kosmischen Weltbildes gehörte aber auch und vor allem die Ausrichtung der gesamten Anlage auf ein sakrales Zentrum, das durch besondere architektonische Gestaltung, seine Lage und eine weitere Mauer als "heiliger Bezirk" in seiner Bedeutung hervorgehoben wurde und so das mythische Zentrum der Welt versinnbildlichte.

Dieser im Stadtgrundriss zum Ausdruck kommende Zentrums-Symbolismus fand seine Entsprechung in einem ausgeprägten Gefälle der sozialen Topographie zur Peripherie hin: Im und um den Kultbezirk wohnte die nicht-handarbeitende urbane Elite, diesem Bezirk schlossen sich nach ethnischer Zugehörigkeit getrennt, die Quartiere der Stadtbauern und Handwerker an. Ihre Quartiere sind nach ihren tradierten kulturellen Werten organisiert. Sie bilden "Welten für sich" und sind lediglich durch ihren sozio-rituellen Standort als Ganzes mit dem hierarchischen System der Stadt verknüpft. Gegenüber der klaren Rechtwinkligkeit des Sakralbezirkes sind die Wohnviertel häufig auffallend ungeplant: gewundene, unregelmäßige Straßen- und Wegesysteme erschließen die einzelnen Häuser, die sich in der Konstruktion kaum von ländlichen Bauten unterscheiden (vgl. z.B. FRANKFORT 1950, S.114). Alles, was sich unter "Architektur" im Sinne einer bewussten baulichen Gestaltung subsumieren lässt - und dazu gehören Tempel, Mauern, Tore, zum Teil Straßen -, ist "Staatsaufgabe" und hat entsprechend sakrale Konnotationen. In der klassischen Herrschaftsstadt Indiens wurde die Geometrie der Stadtanlage noch ausgeprägter. Dies entsprach einer verstärkten Differenzierung der Vorstellungen vom Kosmos und der Kodifizierung aller Bereiche gesellschaftlichen Lebens. Dabei wurden auch die Wohnquartiere ethnischer und/oder beruflicher Gruppierungen der Bevölkerung im Grobraster genauestens festgelegt.

Bezeichnenderweise lag der Sakralbezirk auch nach der Abspaltung einer profanen Herrschaft und später auch nach der Entwicklung von Marktarealen, immer im Zentrum als ein Symbol des integrativen zentralen Weltbildes, während sich die Palastareale, die zuweilen die Tempelbezirke an Größe und Ausstattung weit übertreffen, anschließend oder an der Peripherie der Stadt ihren Platz haben.

Eine zunehmend wichtigere Rolle nehmen zyklische Stadtfeste, Prozessionen und eine Vielzahl von Stadtritualen ein (vgl. hierzu GUTSCHOW/SIEVERTS 1977). Hier werden die kosmischen Qualitäten der Stadt reaktiviert und der integrative Zusammenhalt einer in Gruppen segmentierten Stadtgesellschaft durch jeden praktisch erlebt und nachvollzogen in der rituellen "Handhabung" des einen Stadt-Wesens. Ein beträchtlicher Teil der Staatseinnahmen dürfte seit alters her auf diese Weise - auch wieder konsumptiv - redistribuiert worden sein.⁸

Architektur

Die Architektur ist das wichtigste Mittel, um das Heilige vom Profanen zu unterscheiden. Mit der Stadt entsteht die Notwendigkeit, die in Clangesellschaften übliche Tabuisierung des Sakralen durch eine "allgemeinverständliche" Visualisierung zu ersetzen. Der rechte Winkel, der Massenbau und der Vertikalismus sind die Mittel einer Architektur, die vor allem durch ihre Größe und einfache Geometrie beeindruckte. Sie folgte einer funktionalen Ästhetik, die nicht abgelöst war von dem sakralen Bedeutungszusammenhang, sondern eine archaische Form von "Politik" darstellte: Weder hygienische, noch technische Infrastruktureinrichtungen, noch Verwaltungsbauten waren die Themen der Bautätigkeit, sondern die Verwirklichung des zentralen, integrativen Weltbildes und die immer erneute Investition in diesen Zweck. Nur aus der Distanz des 20. Jahrhunderts können Zikkurats,

Pyramiden und Tempel auch unter dem Aspekt einer formalen, vom Zweck losgelösten Ästhetik betrachtet werden; für die entsprechende Zeit hatten die Kategorien schön - nicht schön keinerlei Bedeutung; die Qualität dessen, was als Architektur zählte, bemaß sich an seiner "Heiligkeit", die sich in allem, was nicht naturhaft war, ausdrückte: Geometrie, Größe, Dauerhaftigkeit. Diese Qualitäten verliehen der Architektur räumliche und zeitliche Transzendenz, räumliche insofern die Tempel die Verbindung zu anderen kosmischen Regionen herstellten und zeitliche, indem der symbolische Determinismus allfällige Eroberungen und Generationen von Stadtbewohnern überdauerte.⁹ Diese Transzendenz war in der religiösen und praktischen Erfahrung der Stadtbewohner gegenüber der früheren magischen Identität von profaner und sakraler Welt etwas Neues. Sie war die Klammer, die die Clangemeinschaften zusammenhielt, indem sie sie auf ein gemeinsames (Welt-)Zentrum fixierte, aber auch die notwendige und hinreichende Grundlage für die Abspaltung profaner Herrschaft und Ausbeutung lieferte.

⁸ Zur Einweihung der Stadt Kalach gab Assurnassirpal II. (885-859) ein riesiges Fest, bei dem er 10 Tage lang 69.574 Menschen bewirtete, u.a. mit 2.200 Rindern, 16.000 Schafen, 10.000 Steinböcken und Gazellen, 43.000 Stück Geflügel, 10.000 Schläuche Wein ..., unter den Bewirteten befanden sich auch 16.000 Einwohner der Stadt samt Palastpersonal (v.SODEN 1978, S.47).

⁹ So wurden z.B. in Ägypten Grabbauten und Totentempel im Gegensatz zu den Städten und Palästen der Lebenden aus dauerhaftem Naturstein errichtet.

Exkurs B: Der Typus der Handels- und Marktstadt

Handel

Handel ist ein Funktionsmerkmal bereits der frühesten Städte. Dies bedeutet jedoch keineswegs, dass es bereits eine von den Verhältnissen religiös legitimierter Herrschaft losgelöste Sphäre des bewussten Wirtschaftens gegeben hätte, vielmehr war der Bereich des Wirtschaftens immer religiösen und/oder Herrschaftszwecken untergeordnet. Handelskarawanen und der militärische Schutz von Handelswegen dienten nicht der Durchsetzung eines "freien" Austausch von Gütern, sondern der herrschaftlich kontrollierten Beschaffung von Luxusgütern. Andererseits waren es gerade der elitäre Konsum und das sakrale und herrschaftliche Repräsentationsbedürfnis, welche die Entstehung einer wirtschaftlichen Moral entscheidend begünstigten, und schließlich nicht mehr unter direkter Kontrolle halten konnten. Stark vereinfacht, und auf die "wirtschaftlichen" Momente reduziert, lässt sich der Prozess der Ablösung einer Sphäre des ökonomischen Verhaltens an folgendem Schema verdeutlichen:

- Der sakrale und herrschaftliche Luxuskonsum, die Stadt mit ihren Tempeln und Palästen, als notwendiger und monströser Apparat der Legitimation, demonstrierten sinnfällig sowohl die Einheit des Kosmos als auch seine Geschiedenheit in Profanes und Heiliges. Dieses hob sich vom Alltag durch nichtalltägliche Materialien, Größe, Form, durch außergewöhnlichen Glanz, Luxus, Überfluss ab. Es sind diese strukturellen Anforderungen, die einen zunächst ungerichteten, schon sehr früh aber organisierten Gütertausch mit anderen Regionen stimulierten. Möglicherweise ging damit auch schon die Spezialisierung einer bestimmten handwerklichen Produktion überwiegend für den "Export" einher.
- Dieser primäre Handel erhielt eine neue Dimension durch die - wenn auch nur partielle - Durchsetzung des Geldes als Zahlungsmittel. Handel, bislang unter den Insignien von Herrschaft, Macht und mit interethnischen Kontaktängsten verbunden, zudem in außerökonomische Formen der Kontaktaufnahme eingekleidet, bedient sich damit erstmals eines Mittels, das selber keine unmittelbaren Gebrauchswerte hat. Das Geld ist eigens für den Tausch geschaffen. Die Geldwirtschaft ermöglicht eine viel "rationalere" Form wirtschaftlicher Interaktion, denn Geld ist vom Prinzip her "universal", für jedes Objekt einsetzbar und potentiell von allen und ungeachtet persönlicher Herrschaft, Status usw. verwendbar.
- Es ist diese Eigenschaft der "Neutralität" des Geldes, die ein Zusammenkommen der in Clans, Sippen und Ethnien segmentierten Gesellschaft in viel weiterem Umfang möglich macht, nämlich auf einem Markt für Gebrauchsgüter aller Art, der seinerseits wieder die Differenzierung und Ausweitung der handwerklichen Produktion stimuliert. Erst wenn diese Stufe erreicht ist, kann sich auch ein physisch sichtbarer Markt in Form eines Basars oder eines Marktplatzes ausbilden. Die am Markt beteiligten Kaufleute und Handwerker sind jedoch keineswegs "frei", denn die

Prinzipien "rentenkapitalistischen" Wirtschaftens (vgl. BOBEK 1950) und "patrimonialer Herrschaft" (WEBER 1976, S.585 ff) bleiben auch in diesem Bereich weiterhin wirksam.

- Über den allgemein zugänglichen Markt autonomisiert sich der Handel gegenüber der landwirtschaftlichen Produktion. In der typischen vorindustriellen Handels- und Marktstadt sind bereits ein Viertel der Stadtbewohner im Handel tätig. Es bildet sich eine Schicht von Kaufleuten heraus, die den Fernhandel mit Luxusgütern durchführt und durch enorme Gewinnspannen (bei hohem Risiko) die Chancen für eine beträchtliche Geldakkumulation hat, was dieser Gruppe zumindest zeitweise bedeutsames politisches Gewicht einbrachte. Aus einer Reihe von Gründen, auf die weiter unten noch eingegangen wird, hat sich diese Schicht in der gesamten asiatischen und vorderasiatischen Welt, jedoch nicht aus der politischen Vorherrschaft einer Zentralmacht lösen können. Aus dem gleichen Grund sind auch die Städte des Orients niemals zu Städten von gleichberechtigten, "freien" Bürgern mit eigener Verfassung geworden.

Die "einfache Marktwirtschaft"

Die entwickelte Handels- und Marktstadt basiert auf einer Wirtschaftsform, die man als "einfache Marktwirtschaft" bezeichnen kann (HOFMANN 1969, S.48 f): Ihre wesentlichen Merkmale sind die Produktion von Gütern, die von vornherein für den Verkauf auf Märkten vorgesehen sind, der allgemeine Gebrauch von Geld und die Möglichkeit der Anhäufung von Geldvermögen. Mit dieser Kommerzialisierung der sozialen Beziehungen ergeben sich zwei neue Einkommensquellen: der Handelsgewinn und das Geschäft mit dem Geld selber, d.h. der Geldverleih und damit verbunden der Leihzins. Der neue Marktsektor und die damit emporkommende Berufsgruppe sind aber noch nicht frei im Sinne eines sich selbst überlassenen Austauschprinzips. Über Zölle und Lizenzen wird der Marktsektor seinerseits zur unverzichtbaren Geldquelle des Herrschers. Auch diese Mittel der Abschöpfung werden in Titel zerstückelt und gehandelt. Es setzen sich die patrimonialen Abhängigkeitsketten durch, die bis heute typisch für den "informellen Sektor" der Wirtschaft in vielen Städten der Dritten Welt sind.¹⁰

¹⁰ Wie neu der Gedanke des "Geldverdienens am Geldverdienen" war, wird in Situationen deutlich, in denen nomadisierende Völker etablierte Stadtkulturen eroberten: "In seinen Denkwürdigkeiten des Hauses Oman berichtet der Chronist Ahmed, wie Osman Gazi das eroberte Dorglaion/Eskischehir einem Kadi unterstellt. Der schickt ihm einen Mann, dem er den Marktzoll verpachten will. "Zoll? Was ist das?", fragt Osman. "Von jedem, der auf den Markt kommt, nehme ich dafür Geld". Osman erstaunt: "Schulden Dir denn diese Marktfahrer etwas?", der verblüffte Pächter ungeschickt: "Nein, das ist eben so Brauch und Sitte!" Osman empört: "Mann ... führe mir nicht solche Reden!" - Es bedarf eingehender Unterweisung über die vom Zollpächter als Gegenleistung erwartete Marktsicherung, bevor der herkömmliche Betrieb weitergehen kann." (STOOB 1979, S.XI-XII)

Die Handels- und Marktstadt ist aber immer noch eine "Konsumentenstadt" (vgl. S. 25). Die Verwendung von Geld erschöpfte sich in "Schatzbildung" und in einer Steigerung des Konsums; es erreicht allenfalls die Form von Wucherkapital in den Händen des Geldverleihers. Prinzipiell und im Gegensatz zur "modernen" Form des Wirtschaftens wird Geld nicht direkt und immer wieder von neuem in die Produktion (von Waren) investiert.

Zudem war die wirtschaftliche Basis der Stadt im Ganzen nach wie vor die Landwirtschaft; Stadt und ein dazugehöriges landwirtschaftliches Territorium bildeten in der Regel - bis auf den Import bescheidener Mengen bestimmter Rohstoffe, wie Holz, Metall, und nur in seltenen Ausnahmen Getreide - eine autarke wirtschaftliche Einheit, in der die Stadt vor allem die Rolle des Konsumenten landwirtschaftlicher Produkte spielt. Noch in den handeltreibenden und seeräubernden Städten der griechisch-römischen Antike ist der weitaus größte Teil der Stadtbevölkerung in der Landwirtschaft tätig. Der Fernhandel war ausschließlich Luxusgütern (hier insbesondere Textilien, Edelsteinen, Gewürzen, Sklaven) vorbehalten, denn bei der vorhandenen Transporttechnologie (Auf dem Land: Kamele, Ochsenkarren) waren die Transportkosten extrem hoch und die Zahl der Abnehmer klein. Die allen zugänglichen Märkte dienten vor allem der Verteilung lokaler handwerklicher und landwirtschaftlicher Produkte (vgl. PEKARY 1976, 1979).

Eine wirkliche Autonomisierung des Marktsektors und damit eine deutliche Verschiebung in der Erwerbstruktur der Stadt zugunsten der im Handel tätigen Bevölkerung, war nicht das Ergebnis einer internen Differenzierung der Produktion, oder einer erweiterten Arbeitsteilung zwischen der Stadt und dem umgebenden Land, sondern die Folge einer verstärkten inter-regionalen Arbeitsteilung und einem intensivierten Austausch auch über weite Entfernungen.

Damit dieser verstärkte Austausch, der die Prinzipien der "einfachen Marktwirtschaft" verallgemeinerte und den Stadttyp der Handels- und Markt-Stadt erst zur Entfaltung brachte, überhaupt entstehen konnte, mussten eine Reihe weiterer Rahmenbedingungen erfüllt sein¹¹:

Die Herausbildung eines individuellen "Gewinnstrebens" ist nur dann und erst dann möglich, wenn es eine vom Reich der Götter abgelöste Welt profaner Aktivitäten gibt, deren Gestaltung der Verantwortung und dem Ermessen der Menschen überlassen bleibt. Die neuen Religionen des Christentums und des Islams "brechen alle mit dem Konzept der allumfassenden kosmischen Ordnung, in dem Profanes und Sakrales, Natürliches und Ethisches, Diesseitiges und Jenseitiges zusammengefaßt wird" (DÖBERT 1973, S.117) und setzen an dessen Stelle eine duale Welt, in der es ein profanes Diesseits, das nach weltlichen Prinzipien organisiert ist, und ein sakrales Jenseits gibt, in dem prinzipiell alle gleich sind, unabhängig vom Status, den

¹¹ Diese Argumentation übernehme ich von Jakob RÖSEL, in: HERRLE/RÖSEL 1980, S.32 ff.

sie in ihrem Leben bekleidet haben. Die neuen Religionen ersetzen das Götterpantheon vorangegangener Gesellschaften durch eine monotheistische Gottesvorstellung. Der neue Gott kennt keine Stammesgrenzen, er ist mit dem Anspruch universeller Gültigkeit ausgestattet und hat sich aus der Welt in ein der unmittelbaren Erfahrung unzugängliches Jenseits zurückgezogen. An die Stelle des direkten "Handels" mit dem Gott, etwa durch Geschenke, Opfer usw., treten der Glaube und die Ethik als ein abstrakter Kodex moralischer Normen, deren individuelle Erfüllung im "Jenseits" belohnt wird.

Dieser Dualismus schafft, nach DÖBERT, die Minimalvoraussetzung für eine aktive und vom einzelnen Menschen getragene Umgestaltung der Welt: "nämlich eine von göttlichen Eingriffen unabhängige Natur und entsakralisierte gesellschaftliche Institutionen" (DÖBERT 1973, S.118). Nicht der Stamm, sondern das Individuum ist der neue Partner des Gottes.

Diese Veränderungen lassen sich besonders gut im Islam verfolgen. Für die weitere Beschreibung der Handels- und Marktstadt soll deshalb auf das Beispiel islamischer Urbanisierung Bezug genommen werden. Die islamische Urbanisierung maß dem Moment der Herauslösung des Nomaden aus der religiösen Gemeinschaft der Sippe und der Eingliederung in die Gemeinschaft der Gläubigen (ummah) eine hohe Bedeutung bei. Die neue Religion des Islam war eine Religion der Stadt und der Städter. IBN KHALDUN, der islamische Sozialhistoriker des 14. Jahrhunderts, widmet sich ausführlich dem Übergang von der "primitiven Kultur" (umran badawi) zu der "zivilisierten Kultur" (umran hadra), von der nomadisierenden Stammesgemeinschaft zur urbanen Sesshaftigkeit, auf die die Rechtsnormen des Koran zugeschnitten sind (vgl. MEHDI 1957). Eine regelmäßige Teilnahme am Gebet in der Freitagsmoschee ist nur dem Sesshaften möglich. Zudem müssen mindestens 40 legal verantwortliche Männer an der Zeremonie teilnehmen, um sie gültig zu machen.

Zwischen der sich ausbreitenden Handels- und Geldwirtschaft, die durch den neuen, den säkularen Fortschritt fördernden Glaubensmodus gedeckt war, und der politischen und militärischen Kontrollkapazität der Zentralgewalt des Kalifats bestand ein auffallendes Missverhältnis. Während überregional organisierte Kaufmannsfamilien den Handel des gesamten Mittelmeerraumes und in weiten Teilen Asiens kontrollierten, zerbröckelte bereits seit dem 9. Jahrhundert das Imperium der Abasiden in kleinere, militärisch straff organisierte, regionale Machtbereiche. Ungeachtet der politischen Zersplitterung intensivierten sich der großräumige Austausch und die Stadtbildung noch mehr, auf der gemeinsamen Basis des universellen Zahlungsmittels, des Dinars, und der integrativen Kraft der Glaubensgemeinschaft des Islam. Nicht nur die religiöse Pflicht des Machthabers zur militärischen Sicherung islamischer Zivilisation, sondern auch die Aussicht auf Zölle, Mieten, Pachten, d.h. Möglichkeiten der Geldextraktion - und Geld war zur

Aufrechterhaltung der militärischen Stärke unabdingbar -, führten zu einer Verringerung der Risiken des Fernhandels auf dem Landwege. Dies und die weitgehende Kontrolle der Häfen des Mittelmeerraumes ermöglichte eine drastische Reduzierung der Transportkosten, die den Handel zum einträglichen Geschäft mit enormen Gewinnspannen machte und eine regionale Spezialisierung auf bestimmte Produkte in Gang setzte. Auf diese Weise entstand erstmals in der Geschichte ein Wirtschaftsraum, der bis an die Grenzen der damaligen Zivilisation reichte und - ein Stadttyp, der zwar aufgrund der Transporttechnologie immer noch weitgehend auf die Versorgung mit Nahrungsmitteln aus dem unmittelbaren Umland angewiesen war, in dem aber die Quelle des Reichtums nicht mehr Extraktion agrarischer Überschüsse, sondern der interregionale Tauschverkehr darstellte. Jetzt erst schrumpft die landwirtschaftliche Bevölkerung in der Stadt auf den Anteil zusammen, der zur Erhaltung der Stadtbevölkerung notwendig ist, er lag etwa bei 1/3 der gesamten Einwohnerschaft.

Politische und administrative Struktur

Die politische und administrative Organisation der orientalischen Handels- und Marktstadt unter dem Islam reflektiert jene eigentümliche Symbiose zwischen sakralen, Herrschafts- und der neuen wirtschaftlichen Funktion: Nicht nur der Gott zieht sich ins Jenseits zurück und überlässt das diesseitige Leben dem ethischen Ermessen des einzelnen Menschen und die Kontrolle und Weitergabe des "Buchwissens" einer besonders qualifizierten Gruppe, sondern auch der weltliche Herrscher zieht sich aus der Aufgabe einer durchgreifenden "planvollen" Organisation der sozialen und räumlichen Stadtstruktur zurück und beschäftigt sich mit den Aufgaben, die ihm durch das religiöse Gesetz zugewiesen sind: das Monopol für militärische Macht und die fiskalische Administration der örtlichen Wirtschaft. Die Verbindung zu den gemeinschaftstragenden Gruppierungen der Stadt ist überhaupt nicht vorhanden, oder bleibt lose (vgl. LAPIDUS 1967). So entsteht eine Stadt, die sich aus einer Vielzahl kaum miteinander in Verbindung stehender dorfartiger Gemeinschaften zusammensetzt, die nicht mehr - wie früher - über ein politisch-religiöses Weltbild, sondern im formal "herrschaftsfreien" Raum durch das religiöse Band des Glaubens, praktisch: die regelmäßige Teilnahme am Gebet, und das weltliche Band rein wirtschaftlicher Austauschvorgänge (im Basar) zusammengehalten wird.

GOITEIN (1967, 1969) hat anhand der Geniza-Dokumente 12 in Kairo folgenden Verwaltungsaufbau rekonstruiert: Fustad, die Hauptstadt des islamischen Ägypten unter den Fatimiden wurde von einem militärischen Kommandanten (amir) regiert, dem ein Polizeichef (wali) und der Richter (qadi) zur Seite standen. Häufig war der 'qadi', wohl aufgrund seiner direkten Kontakte zur städtischen Elite, mächtiger als der Kommandant,

¹² Geniza war der Aufbewahrungsraum für überholte Schriftstücke aller Art, der von den Juden Kairos angelegt wurde.

außerdem nahm er neben seiner Rolle als Stadtgericht noch andere administrative Funktionen, wie z.B. die Steuerkontrolle wahr. Die zentrale Verwaltung reichte bis hinunter auf die Ebene der Quartiere, wo ein "Superintendent" mit Polizisten und "Nachtwächtern" für Recht und Ordnung sorgte (GOITEIN 1969, S.91-93). Außerdem gab es eine Art Geheimpolizei (ashab al-khabar), die außerhalb der dem 'qadi' zugehörigen Administration operierte.

LAPIDUS (1969, S.49) berichtet über die Einsetzung von 'shaykhs' in Aleppo und Damaskus unter den Mameluken, die auf der Ebene der Quartiere für Recht und Ordnung sorgen sollten. Dieser Ordnungsapparat war offenbar durchaus notwendig, denn stadtweite Aufstände des verarmten und besitzlosen städtischen Mobs, die allerdings nie politische Ziele verfolgten, sondern immer nur spontane Reaktionen gegenüber einer allzu ausbeuterischen Steuerextraktion oder auf Hungersnöte waren, waren nicht selten (vgl. COSTELLO 1977, S.15).

Auf der Ebene der Gesamtstadt gab es weder ausgeprägte politische, noch rechtliche, noch administrative Institutionen, die Anhalt für eine Konstituierung der Stadt als eigene Körperschaft geben könnten (vgl. WHEATLEY 1976, S.362; STERN 1970; LAPIDUS 1969, S.49). Auch "Gilden" oder andere berufliche Zusammenschlüsse kontrollierten weder Standards noch Ausbildung noch Preise und Wettbewerb usw., Merkmale, die mit den Gilden mittelalterlicher Städte Europas assoziiert werden, sie wurden in der islamischen Stadt eher "von oben" nach den fiskalischen Interessen der Staatsverwaltung eingerichtet und reflektierten kaum autonome Interessen ihrer Mitglieder (vgl. GOITEIN 1969, S.93-94; CAHEN 1970; LAPIDUS 1969, S.49).

Lässt man die häufig fremdethnische militärische Führungsschicht außer acht und vernachlässigt auch eine Reihe von "unreinen" Berufen, die auch geographisch vor den Toren der Stadt siedelten, so ist die Stadtbevölkerung in zwei Klassen geteilt:

- a) die obere Schicht von Geldverleihern, Bankiers und reichen Kaufleuten, die in späterer Zeit mit der zunächst "außerhalb" stehenden religiösen und literaten Elite (ulama) verschmilzt, und
- b) die Masse der einfachen Händler, Handwerker, Lastenträger usw. (al ammah).

Um die 'ulama', die den Zusammenbruch des Abasiden-Imperiums überlebte, gruppieren sich die bürokratische, landbesitzende und kaufmännische Oberschicht der Stadt. Aus ihrem Kreis entstammen alle Institutionen, deren Reichweite über das einzelne Quartier hinausgeht. Die von ihr gegründeten Rechtsschulen werden zum Fokus islamischer Kultur schlechthin. Sie dienen der Beratung in allen Bereichen des Rechts, der Erziehung, der Religion usw. Über diese Institutionen vollzieht sich die breite Diffusion islamischer kultureller Normen, die letztlich die Kohäsion der in dorfartige Quartiersgemeinschaften segmentierten Stadtbevölkerung zustande bringt.

Das ethnisch, religiös oder nach Berufen homogene Quartier (mahalla) ist der eigentliche soziale Bezugsrahmen der Masse der Stadtbewohner. In den Untereinheiten, häufig identisch mit einer Sackgasse (darb, hara) besteht die gleiche nachbarschaftliche Solidarität (qarabah), wie sie in der Sippe auf dem Land existiert. Eine Akkulturation an "städtische Lebensweisen" findet nicht statt, braucht auch nicht stattzufinden, denn die Summe der Stadt-Dörfer, die ihre eigene Tradition weiterleben, ist nur an zwei Punkten oberflächlich zur "Stadt" als zentralem Ort integriert: beim gemeinsamen Gebet in der Moschee und im Tauschverkehr des Marktes. Die Kämpfe zwischen einzelnen Vierteln, die sich durch abschließbare Tore, zum Teil eigene Mauern gegeneinander abgrenzen, sind die in die Stadt getragenen Konflikte rivalisierender Stämme; eine stadtweite Solidarität oder die Wahrnehmung der gemeinsamen Lage als Proletariat kann unter den Bedingungen patrimonialer, rentenkapitalistischer Wirtschaftsformen nicht aufkommen. Häufig stellen die Handwerkerfamilien eines gesamten Quartiers die bis zur Abhängigkeit verschuldete Klientel einer reichen Kaufmannsfamilie dar. Die prinzipielle Gleichheit gilt nur vor dem transzendenten Gott und hat für das praktische Leben kaum eine Bedeutung; hier bestimmen sich der individuelle Status und die Chancen nach wie vor aus dem Status der Familie und des Stammes.

Räumliche Struktur

Die islamische Handelsstadt entwickelt sich auf den Überresten der hellenistischen Städtebautradition. Dabei werden nicht die Muster politischer Organisation, die Idee einer autonomen Polis, übernommen, sondern die vorgefundenen Strukturelemente hellenistischer Stadtgründungen den Bedürfnissen islamischer Stadtkultur angepasst (PLANHOL 1959). Die Freitags-Moschee übernimmt den zentralen Platz der Agora (ISMAIL 1972, S.113), aus den Kolonnadenstraßen der antiken Stadt wird durch die sukzessive Besetzung des Straßenraumes der mehrzeilige Basar (suq), das ökonomische Rückgrat der Stadt (vgl. SAUVAGET 1941), das Hofhaus greift auf das antike Vorbild des Peristyl-Hauses zurück (ISMAIL 1972, S.114), auch das rechtwinklige Straßenraster hippodamischer Stadtstrukturen lässt sich im Gewirr der Sackgassen von Damaskus noch entziffern (SAUVAGET 1946).

Ein Sakrales "Koordinatensystem" zur Verwirklichung einer kosmischen Ordnung gibt es nicht mehr. Zentraler Angelpunkt der Stadt ist die Freitagsmoschee, am Schnittpunkt der Hauptachsen. Im Gegensatz zum Tempel der hinduistischen Stadt und der frühen Hochkulturen ist sie frei zugänglich und gleichzeitig ein Ort säkularer Aktivitäten des Handels, der Erholung, des Lernens und der Rechtsprechung. Aus den engen Straßen der Innenstadt tritt sie nur durch ihr Portal in Erscheinung, erst von außerhalb der Stadt wird ihre Bedeutung durch das höchste Minarett und die Kuppel deutlich (vgl. ISMAIL 1972, S.117).

Daran anschließend erstreckt sich der Markt oder einzelne spezialisierte Märkte, die zumindest in der Kernzone des islamischen Städtewesens räumlich abgrenzbare und teilweise überdachte und abschließbare Bezirke bilden. Sie sind der Ort des Groß- und Einzelhandels, vielfach auch der handwerklichen Produktion gegliedert nach Branchenzugehörigkeit. Üblicherweise werden zwei Typen der räumlichen Organisation unterschieden: einerseits der "suq" als lineare, ungeplante Handelszone entlang der Straßen und andererseits die "khans", Höfe mit umliegenden Lagerräumen und zum Teil Läden, die vorwiegend dem Großhandel dienen. Der offene Platz (maydan) ist nicht in erster Linie Marktplatz, sondern vor allem Aufmarschplatz des Militärs, Treffpunkt der Nobilität und - der Ort gesellschaftlicher Ereignisse (öffentliche Exekutionen, Zusammenrottung des Pöbels, Begräbniszeremonien der Honoratioren u.a.). Um und zwischen diesen zentralen Einrichtungen gruppieren sich die Wohnquartiere als die eigentliche Kernzelle kultureller Subsistenz im islamischen Städtewesen. Umgeben von Mauern, abschließbar mit Toren und - in besseren Vierteln - ausgestattet mit der wichtigsten kulturellen Infrastruktur, wie einem kleinen Markt, einer lokalen Moschee, Brunnen, einer Koranschule und einem öffentlichen Bad (hammam) bilden sie diejenige räumliche Einheit in der Stadt ab, die sich auch als sozialwund teilweise ökonomisches Strukturelement identifizieren lässt. LAPIDUS (1969) zog aus dem Fehlen übergeordneter, ausschließlich städtischer Funktionen (alle Institutionen der islamischen Stadtkultur gibt es auch auf dem Dorf), der Tatsache fließender geographischer Grenzen und der personalen Verflechtung auch der Eliten mit dem Land, den Schluss, dass es so etwas wie die Identität einer islamischen Stadt nicht gäbe. Das einzige Merkmal scheint in der Tat die räumliche Zusammenballung ländlicher und traditional strukturierter Quartierswelten zu sein, die allein durch die Möglichkeit und Notwendigkeit des Gelderwerbs in einer einfachen Marktgesellschaft und einer universalen, jenseitsorientierten Religion zusammengeführt wurden. DETTMANN (1970, S.112) verweist darauf, dass es auch in der islamischen Stadt eine zentral-periphere Abnahme des sozialen Status der Wohngebiete gibt. Die Größe der Quartiere war unterschiedlich¹³. Die den Quartieren häufig von westlichen Beobachtern zugeschriebenen "labyrinthischen" und irrationalen Qualitäten existieren weder in der Wahrnehmung der Bewohner noch in den islamischen Stadttheorien (vgl. hierzu WHEATLEY 1976, S.362 ff). Das typische Sackgassensystem entspricht exakt den Notwendigkeiten kultureller und religiöser Normen, die außer der abstrakten Gemeinde der 'umma' keine Öffentlichkeit kennen und soziales Leben streng in der privaten Sphäre der Familie halten. Die Sackgasse und die weiter folgende Hierarchie zunehmend "privaterer" Erschließungseinheiten (Gemeinschaftshof) sind die Schleusen, die schließlich zum völlig nach innen gekehrten, zur Straße schmuck- und fensterlosen Wohnhaus führen

¹³ Damaskus bestand im 16. Jahrhundert einschließlich des Vorortes al-Salihyyah aus, 100 solcher Quartiere mit einer durchschnittlichen Größe von 500 bis 600 Einwohnern; Aleppo hatte ca. 50 Quartiere mit etwa je 1000 bis 1200 Einwohnern (LAPIDUS 1967, S.85).

(vgl. z.B. KOSSAK/ISMAIL 1981, S.18; ISMAIL 1972, S.115), dessen einzelne Räume sich um einen internen und nicht einsehbaren Hof gruppieren.

Die Stadt ist umgeben von einer Mauer, an die in der Regel auch die Zitadelle und die weitläufigen Palastanlagen mit Gärten usw. angebaut sind. Die periphere Lage der Paläste spiegelt die geringe Präsenz der politisch-militärischen Machthaber im städtischen Leben wider. Ihre physische und soziale Distanz zu der Stadtbevölkerung ist noch weitaus größer als die zwischen den einzelnen Quartieren. Zu den ethnischen Schranken kommt eine von allem was das übrige urbane Leben auszeichnet abgehobene Lebenswelt der militärisch herrschenden Klasse, die sich in den Palastanlagen ihr eigenes Ambiente mit Moscheen, Höfen, Bädern, Gärten usw. verwirklichte. Die wenigen Bauten der Verwaltung verschwinden in dem allgemeinen Bild homogener Straßenzüge und Lehmhaus-Cluster, sie finden auch in zeitgenössischen Dokumenten kaum Erwähnung (GOITEIN 1969, S.90 f).

Stadtwachstum vollzieht sich nicht nur durch die wilde Besiedlung des Landes außerhalb der Mauer bevorzugt an den Hauptverkehrswegen, sondern auch durch die geplante Anlage ausgedehnter Vorortstädte und Satelliten mit eigener Infrastruktur. Dies war regelmäßig dann der Fall, wenn ein Wechsel in der herrschenden Dynastie stattfand. Die neuen Eroberer gründeten angrenzend an die ohnehin überfüllte und unter hygienischen Problemen leidende Altstadt (hierzu GOITEIN 1969, S.93) neue Stadtteile für ihre militärische und zivile Gefolgschaft (vgl. LAPIDUS 1969, S.63). Diese ummauerten Vorstädte zogen auch die angestammte religiöse und kaufmännische Elite der Stadt und deren Klientelgruppen an sich. Auf diese Weise verdoppelten und vervielfachten sich die Stadtgebilde in relativ kleinen Raumeinheiten (z.B. Bagdad), ohne dass sich an ihrer politisch-sozialen Grundstruktur etwas änderte.

Die vorangehende Betrachtung des Typus der Handels- und Marktstadt stützte sich beispielhaft auf die gut dokumentierte Urbanisierungswelle des Islam und ließ Tendenzen der Herausbildung städtischer Marktfunktionen in anderen Regionen Asiens, wie z.B. China oder Indien unberücksichtigt. Diese Einschränkung scheint aber insofern gerechtfertigt, als der militärischen Ausbreitung des islamischen Imperiums und damit der islamischen Geld- und Marktwirtschaft auf der Basis des Dinars die initiale Rolle im Aufbrechen der kleinräumigen und weitgehend subsistenten Wirtschaftskreisläufe der Tempelzentren und Regionalreiche Nordindiens zukam.

Auf einige Aspekte der indischen Städtebautradition wird, wegen ihrer Bedeutung für die Fallstudie, im nachfolgenden Abschnitt eingegangen. Abschließend noch ein kurzer Hinweis auf die vorindustrielle Stadtkultur in China, weil China von der islamischen Eroberungswelle praktisch nicht erreicht wurde und nahezu drei Jahrtausende in einer von abendländischen Einflüssen weitgehend ungestörten Isolation blieb. Handel und frühe Formen des kaufmännischen Kapitalismus gab es bereits vor der mongolischen Eroberung während der Sung-Zeit (vermutlich beschränkt auf die Hauptstädte und die

Hafenstädte des Südens) und erreichte unter der buddhistischen Ming-Dynastie (1368-1644) einen Höhepunkt. Auch hier kann sich das Handelskapital gegenüber einem auf der Extraktion von Naturalrenten basierenden Staat nicht autonomisieren. Sogar die Produktion der gehandelten Luxusgüter ist in den Händen der Staatsbürokratie monopolisiert (vgl. TÖKEI 1969, S.107-108). Das Ergebnis ist eine Stadtstruktur, die den Markt, anders als in der islamischen Stadt, zum systemfremden, wenn auch teilweise bedeutsamen Anhängsel an die symmetrische Geometrie der eigentlichen Stadt macht, die nach den bereits skizzierten symbolhaften Prinzipien herrschaftlich-sakraler Stadtplanung angelegt ist (vgl. hierzu PENG 1972; BOYD 1962, S.49 ff; WHEATLEY 1971, S.411 ff). Häufig divergieren der säkulare Status, repräsentiert durch die Marktstraße, und der administrative Status einer Stadt beträchtlich. SCHINZ (1977, S.101) stellt fest, *"dass die Stellung einer Stadt im System der Verwaltungshierarchie - durch die im Prinzip der Umfang der Stadt bestimmt wurde - durchaus nicht der wirtschaftlichen Bedeutung der Stadt, die sich im Ausmaß der Marktstraße ausdrückte, entsprechen musste. Das eine war von dem anderen völlig unabhängig. Die Stadtmauer war im wesentlichen zum Schutz der staatlichen Einrichtungen und der kaiserlichen Beamten errichtet worden; die Handels- und Handwerkerbevölkerung siedelte sich nach ihren eigenen Gesetzen in der Marktstraße an, innerhalb der Mauer genauso wie außerhalb."*

3. Vorindustrielle Stadtplanung: Das Beispiel der indischen Städtebautradition

Zweifellos ist die Stadtplanung "eine der ältesten Errungenschaften der Welt" (SEGAL 1979, S.10), zweifellos auch sind die mit dem Begriff "Planung" assoziierten, nach geometrischen Mustern aufgebauten Stadtgrundrisse mit den ersten Städten überhaupt entstanden; zweifellos schließlich reflektiert diese Stadtplanung ein bestimmtes "technisches" Wissen etwa der Vermessung, der Statik und der Verteidigung (vgl. z.B. FRANKFORT 1950). Aber die Ähnlichkeiten mit dem, was wir heute allgemein unter Stadtplanung verstehen, dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass dieses "rationale" Wissen und der rationale Einsatz von Ressourcen dort in einem gänzlich anderen, durch die Gesamtheit des kulturellen Systems vorgegebenen Sinn- und Bedeutungszusammenhang stehen. Wir sind daran gewöhnt, Stadtplanung in technischen, ästhetischen oder ökonomischen Kategorien zu begreifen; indem wir diese Kategorien auf andere Kulturzusammenhänge anwenden, erfassen wir aber auch nur jenen Teil der Realität, der im Netz dieser Begriffe hängen bleibt, die im Wesentlichen ein Produkt unserer urbanen Gegenwartskultur sind.

In den vorangegangenen Exkursen wurden bestimmte Funktionen der vorindustriellen Stadt herausgearbeitet. Der nun folgende Abschnitt gilt der Charakterisierung einiger

Merkmale vorindustrieller Stadtplanung, d.h. der zielgerichteten hoheitlichen Organisation des städtischen Raumes. Die Darstellung beschränkt sich beispielhaft auf einige Aspekte der Planung der indischen "Herrschaftsstadt", wie sie in verschiedenen literarischen Quellen überliefert ist. Die Grundmuster dieser Art von traditioneller Stadtplanung waren in Indien bis an die Schwelle der Entstehung britisch-indischer Kolonialstädte wirksam und haben auch auf die in der Fallstudie behandelte Stadtkultur des Kathmanduales in Nepal einen unmittelbaren Einfluss ausgeübt. Zunächst jedoch eine kurze Vorüberlegung zur Klärung des Begriffs "Planung".

Planung als "rationales" Handeln

"Planung", als ein in die Zukunft gerichtetes rationales Handeln hat es unabhängig von der Existenz einer Hochkultur auch in der "stadtlosen" Zeit schon gegeben. DÖBERT u.a. haben darauf hingewiesen, dass die Weltbilder primitiver Kulturen, was ihren praktischen Nutzen zur Bewältigung einer prekären Abhängigkeit von äußeren Naturereignissen anbelangt, sehr "rational" waren. Die Notwendigkeit zu einer diffizilen, gleichsam "symbiotischen" Einpassung in einen Zyklus von Naturereignissen, von dem die eigene Lebenswelt ein Teil war, ließ wenig Raum für darüber hinausgehende theoretisch-normative Spekulationen; es gab eine einzige substantiell gedachte und empfundene Welt, in die sich auch das zur Zukunftsbewältigung notwendige strategische Handeln nahtlos einfügte. Die Hütte, die primitiven technischen Geräte und Bewirtschaftungsformen stellen eine exakte Entsprechung der ökologischen Situation dar. Was an planvollen Vorkehrungen für die Zukunft getroffen wird - wie beispielsweise in der Lagerhaltung, im Hausbau, im primitiven Feldbau - ist deshalb nicht als Planung, sondern eher als planendes Verhalten zu bezeichnen.

3.1 Planung als „gesellschaftliche Einrichtung“¹⁴

Mit der "urbanen Revolution" (CHILDE 1950) wird dieses planende Verhalten auf eine neue Stufe gehoben. Soziologisch ist diese Schwelle, wie bereits gezeigt wurde, durch die Entstehung zentraler Institutionen, geographisch durch die Zusammenballung von Bevölkerung in Städten gekennzeichnet. Die epochale Leistung dieser neuen Institutionen besteht darin, dass sie über die organisatorischen und normativen Mittel verfügen, um, wie HABERMAS sagt (1968, S.66), "Reichtum und Arbeit nach anderen Kriterien als nach denen, die ein Verwandtschaftssystem zur Verfügung stellt, ungleich und doch legitim zu verteilen". Die Grundlage der Abschöpfung und (ungleichen) Umverteilung von Ressourcen ist ein allgemein anerkanntes zentrales Weltbild, in dem es ein Oben und ein Unten, ein Heilig und ein Unheilig, Herrscher und Beherrschte usw. gibt. Mit diesem

¹⁴ Diesen Begriff übernehme ich von OESTEREICH 1980, S.145.

Weltbild entstehen kulturelle Normen, die die Existenz jener Institutionen und die Teilung der Gesellschaft in verschiedene Klassen begründen.

Eine solchermaßen abgesicherte zentrale Institution kann und muss aber auch den Typus des rationalen planenden Verhaltens übernehmen. Die Übernahme erfolgt dadurch, dass er nach "oben" mit dem Normensystem kultureller Überlieferung verbunden wird, nach "unten" mit den erweiterten Mitteln der Manipulation natürlicher, technischer und sozialer (= menschlicher) Ressourcen. Durch diese Vergesellschaftung planenden Handelns entsteht Planung als gesellschaftliche Einrichtung. Sie ist zuallererst eine normenorientierte Planung in der Hand der "zentralen Institutionen" (Despot, Priesterschaft, Beamtentum), mit anderen Worten: der Herrschaft, denn ihre Aufgabe besteht in der Erfüllung normativer Leitbilder, sei es in der buchstäblichen "Realisierung" des Kosmos durch den Bau einer Stadt, von Palästen oder Tempeln, durch die strategische Vorbereitung von Kriegen oder durch die Anlage und Kontrolle von weitläufigen Bewässerungssystemen.

Planung hat jedoch gleichzeitig noch eine andere Komponente: Indem sie technische Ressourcen verarbeitet, schließt sie einen Handlungstypus mit ein, der nicht normativ, sondern allein empirisch überprüfbar ist. Konkret: eine Stadtmauer oder Gewölbekonstruktionen müssen, damit sie ihren (normativen) Zweck erfüllen können, bestimmten statischen Gesetzmäßigkeiten entsprechen, die gefunden werden müssen und deren Beachtung neben allen möglichen Gestaltungsregeln unabdingbar ist. Diese Gesetze sind universal, d.h. sie gelten unabhängig von der Form der gesellschaftlichen Organisation. Planung entwickelt sich zwischen diesen beiden Polen von Rationalität, die WEBER "wertrational" und "zweckrational" genannt hat (1976, S.12). Bei allen frühen Hochkulturen ist die Tendenz zu beobachten, technisches und "zweckrationales" Wissen in die Form esoterischer Überlieferungen einzukleiden oder umgekehrt in Form der rituellen Abqualifizierung bestimmter technischer Berufsgruppen (z.B. Schmied) unter Kontrolle zu halten.

3.2 Die Planer und ihre Disziplin

Ein gutes Beispiel für die erste der oben angesprochenen Möglichkeiten ist die Stellung der Disziplin Stadtplanung und die Position des "Stadtplaners" in der indischen Architektur- und Städtebautradition.

Hintergrund der weiter oben erwähnten Qualifizierung der Welt in Heiliges und Profanes ist in der indischen Wissenschaftstheorie die Unterscheidung von zwei Arten des Wissens: Der erste und übergeordnete Wissenschaftskomplex ist *Para Vidya* oder *Vijnana* (wörtlich: Fülle des Wissens). Er beinhaltet das absolute und umfassende Wissen über die Gesamtheit - also die physischen wie die metaphysischen - Zusammenhänge der Existenz und ist allem "Buchwissen" überlegen. Daneben gibt es ein niederes, vorläufiges

Wissen, *Apara Vidya*, das die durch Schriften überlieferten technischen, sozialen, ethischen und naturwissenschaftlichen Kenntnisse beinhaltet (vgl. ZIMMER 1973, S.331 f). Die beiden Wissensgebiete stehen nicht gleichwertig nebeneinander: Durch die vorrangige Stellung von *Vijnana* erhält auch das technische Wissen zur Gestaltung der vergänglichen Welt eine transzendente Begründung und Ausrichtung.¹⁵ Dies wird gerade auch in der Disziplin der Stadtplanung und der Stellung des Baumeisters und Planers sehr deutlich, dessen Tätigkeit dem vergänglichen technischen Wissen zugeordnet ist.

Seine Tätigkeit muß - da sie sich auf die vergängliche, sinnlich wahrnehmbare Außenwelt bezieht - in Harmonie mit der demiurgischen Tätigkeit des Schöpfergottes Brahma erfolgen. Infolgedessen bezieht der Baumeister seine Legitimation nicht aus Diplomen oder irgendwelchen fachlichen Prüfungen, sondern aus seiner direkten Abstammung vom Schöpfergott, wie sie z.B. in der mythischen Genealogie im *Manasara*, einem der Architekturlehrbücher festgehalten ist (vgl. ACHARYA 1918, S.2): Aus den vier Gesichtern des Weltschöpfer-Gottes Brahma entsprangen in absteigender Rangfolge der göttliche Baumeister *Visvakarma*, sowie Maya, *Tvashtar* und Manu. Deren vier Söhne wiederum sind die mythischen Vorfahren für die vier Sippen indischer Baumeister:

- der *Sthapati*, als der Abkömmling des Universum-Architekten *Visvakarma*, gilt als der ranghöchste und als der eigentliche "Planer"; er muss alle Wissenschaften (sastras) beherrschen;
- der *Sutragrahin* als Zeichner;
- der *Vardhaki* als Maler;
- der *Takshaka* als Schnitzer.

Die Aufgabe des *Sthapati*, des Priester-Architekten, ist es, die Stadt der Menschen in Einklang mit den allgemeinen Gesetzmäßigkeiten der Weltschöpfung und des Kosmos zu bringen. Seine Aufgabe wird also nicht als technische Lösung von "Problemen" aufgefaßt, nicht Originalität und Erfindungsreichtum sind gefragt, sondern die möglichst exakte Übereinstimmung des Hauses, des Tempels, der Stadt mit den Gesetzen des Kosmos, wie sie in den Überlieferungen festgehalten sind. Stadtplanung ist deshalb im traditionellen Indien eine "Geheimwissenschaft". Die komplizierten Regeln über die Gründung und die Anlage von Städten gehörten zum esoterischen Wissen einer bestimmten Berufsgruppe, innerhalb der sie von Generation zu Generation weitergereicht wurde.

Die gesamte herrschaftliche Bautätigkeit - und dazu gehört auch die Planung von Städten - war Aufgabe der oben genannten Baumeistersippen unter der Leitung des Priester-Architekten, des *Sthapati*. Einzelne Hinweise und stereotype Beschreibungen von Städten

¹⁵ Es gleicht einem Floß, das aufgegeben wird, wenn es die Menschen an seinen Bestimmungsort gebracht hat. (ZIMMER 1973, S.332).

finden sich bereits in frühen buddhistischen Texten und den klassischen Epen Ramayana und Mahabharata; die erste systematische Erörterung über idealtypische Stadtanlagen enthält Kautiliyas Artha-Shastra, ein Staatslehrbuch, das dem Premierminister des Maurya-Herrschers Chandragupta ca. 300 v.Chr. zugeschrieben wird. Das überlieferte Wissen fand jedoch vor allem in der Blütezeit der Gupta-Dynastie (4.-6. Jh. n.Chr.) reichhaltigen literarischen Niederschlag in den Architekturlehrbüchern der Silpa-Shastras und den umfassenderen Vastu-Shastras.¹⁶ Der Begriff Vastu bezieht sich nach ACHARYA (1927, S.1) auf alles was gebaut oder konstruiert ist, also auf die gesamte "geordnete" Existenz. Die Kompendien zur Architektur befassen sich mit jeweils unterschiedlichen Schwerpunkten mit allen Aspekten der Stadtgründung und Stadtplanung (Straßen, Häfen, Festungen, Gartenanlagen) und der Gebäudeplanung (Wohnhäuser, Tempel, Paläste, militärische Anlagen), der Möblierung, der Vermessung und Prüfung des Baugrundes. Auch Skulpturen und deren ikonographische Bedeutung werden teilweise mitbehandelt. Eine der umfassendsten Sammlungen der-artiger Traktate scheint das von ACHARYA (1927) auf ca. 500 n.Chr. datierte Manasara zu sein, auf das nachfolgend öfter Bezug genommen wird.

3.3 Stadtgründung als Wiederholung der Weltschöpfung

Breiter Raum ist in den Vastu-Shastras der Auswahl des Standortes und den Gründungsritualen gewidmet. Die Texte geben eine große Zahl von Kriterien an, von denen ein Teil kaum mit rein technischen Argumenten begründbar ist. Nach dem Manasara wird die Eignung eines Standorts durch die Prüfung von Farbe, Geruch, Geschmack, Form, Richtung, Klang und fühlbarer Konsistenz des Bodens geprüft. Ideal ist ein Gefälle nach Nordosten, ein Südhang bringt Krankheit und Tod, ein Westhang beendet Frieden und Prosperität, eine Vertiefung in der Mitte bringt Armut; ein Fluß sollte von "rechts nach links", also von Osten nach Westen an der Stadt vorbeiführen usw. (vgl. DUTT 1977, S.50-52). Nach der Festlegung des Standortes wird das gesamte Areal gepflügt, dann beginnt mit der Ausführung langwieriger Opferriten und der Festlegung eines zentralen, nach den Himmelsrichtungen ausgerichteten Achsenkreuzes die eigentliche Stadtgründung.

In ihr wird ein archetypischer Weltschöpfungsvorgang aktualisiert. Der ungegliederte Kosmos, personifiziert als "Vastu-Purusha" wird durch den Welt-Schöpfergott Bramha in eine bestimmte (rechteckige) Form gezwungen und durch die Verteilung der Götter

¹⁶ Eine der frühesten Darstellungen dieser Texte gibt HAVELL 1915; ACHARYA 1927 gibt eine Zusammenstellung relevanter Textstellen aus verschiedenen Manuskripten; zur Stadtplanung insbesondere in vorchristlicher Zeit vgl. RAY 1964; SCHLINGLOFF (1969) vergleicht altindische Texte mit Ausgrabungsergebnissen in 18 Städten; zu den Vastu-Shastras vgl. SHUKLA 1960, insbesondere Vol.II; das umfassendste Standardwerk über altindische Stadtplanung scheint immer noch DUTT (1977, 1.Aufl. 1925) zu sein; eine gute Zusammenfassung einzelner Aspekte findet sich bei VOLWAHSEN 1968, S.43 ff, und RYKWERT 1976, S.163 ff; zum Manasara vgl. PIEPER 1977a,S.71 ff; KRAMRISCH ist die erste Deutung indischer Tempelanlagen zu verdanken, welche nicht auf einer typisch abendländischen ästhetischen Betrachtungsweise, sondern auf indischen Quellen beruht.

darauf in dieser Form gehalten. In einem alten Text wird dieser Vorgang so beschrieben:
"Vor langer

Zeit gab es irgend etwas Existierendes, nicht definiert durch einen Namen, unbekannt in seiner Form. Es blockierte den Himmel und die Erde. Als die Götter es sahen, packten sie es und pressten es auf den Boden, mit dem Gesicht nach unten. So wie sie es zu Boden warfen, halten die Götter es. Brahma ließ es von den Göttern besetzen und nannte es Vastu-Purusha." (VOLWAHSEN 1968, S.43-44) Im Manasara wird Vastu-Purusha als buckliger und verkrümmter Geist beschrieben, der unter jedem Baugrund haust. Sein Körper wird durch das Gründungsritual in ein Quadrat gepresst. Das Quadrat ist in der Regel aufgeteilt in eine Anzahl Felder, die von den verschiedenen Gottheiten besetzt werden (vgl. ACHARYA 1918, S.7). In den Vastu-Shastras sind 32 Formen dieses Ur-Quadrates aufgeführt, die sich durch die Anzahl der Unterteilungen unterscheiden. Das einfachste besteht aus einem einzigen ungegliederten Quadrat (geeignet für die Hütte des Eremiten), das komplizierteste aus 32×32 (= 1.024) Feldern, sog. "Padas". Es ist die Aufgabe des Sthapati, das für die jeweilige Bauaufgabe geeignete Diagramm auszuwählen. Jede Bautätigkeit- gleichgültig, ob es sich um den Bau einer Hütte, eines Palastes, eines Tempels oder um die Anlage einer ganzen Stadt handelt - beginnt mit dem Aufzeichnen des Vastu-Purusha-Diagrammes auf dem Baugrund. Die quadratische Form des Vastu-Purusha ist ein Symbol für unbewegliche, zeitlose und absolute Gestalt im Gegensatz zum Kreis, der für die vedischen Arier, auf deren Opferriten die Geometrie zurückgeführt wird (vgl. DUTT 1977, S.7-8), immer ein Symbol der irdischen Erscheinungswelt und der Bewegung der Zeit darstellte. Das Vastu-Purusha-Mandala ist, wie VOLWAHSEN (1968, S.44) sagt: "Abbild einer kosmischen Gesetzmäßigkeit, der die Menschen ebenso unterliegen wie die Erde, auf der sie bauen. In der Bautätigkeit ordnen sie ihre Umwelt, so wie einst Brahma den undefinierten Purusha in eine geometrische Form zwang." Das Vastu-Purusha-Mandala ist gleichwohl nicht das einzige Schema der Reaktivierung kosmischer Gesetzmäßigkeit in der Stadtgründung. Andere Texte, insbesondere südindischer Tradition gehen von einem anderen Diagramm aus. Das Quadrat wird nach der Einteilung in eine notwendige Anzahl von Padas in ringförmige konzentrische Zonen gegliedert. Das Zentrum symbolisiert Brahman, als höchste Form göttlicher Existenz, konzentrisch nach außen folgen die Sphären der Götter, "Daivika", dann der Ring der menschlichen Wesen, "Manusha", schließlich an der Peripherie der Ring der Dämonen, "Paisacha" (DUTT 1977, S.158). Auf diese Weise wird der gesamte Kosmos von der höchsten bis zur tiefsten Existenz in der Stadt- oder Tempelgründung neu inszeniert. In beiden Fällen ist die Wirksamkeit des Diagrammes unabhängig von seiner Größe und davon, ob die Unterteilungslinien Mauern im Grundriss von Gebäuden oder aber Straßen und Quartiersbegrenzungen im Stadtplan markieren. Diese universelle Verwendbarkeit der magischen Diagramme gehen darauf zurück, dass es sich um "Mandalas" handelt.

Der Stadtgrundriss als Mandala und Soziogramm

Ein Mandala ist sowohl metaphysische Konzeption, eine "Landkarte des Kosmos" (TUCCI 1974), die Diesseits wie Jenseits umfasst, als auch ein psychologisches Hilfsmittel des Initiierten, auf dem Wege zur angestrebten "Reintegration" in einen "göttlichen" Lebenszusammenhang jenseits der Welt des sichtbaren Scheines (Maya). Je nach Zwecksetzung kann das Mandala ikonographische Formen annehmen oder ein gänzlich abstraktes geometrisches Diagramm darstellen, dessen Bedeutung nur dem Eingeweihten zugänglich ist (vgl. ausführlich dazu TUCCI 1974). Wir wollen hier nur auf den ersten Aspekt kurz eingehen, insofern die idealtypische Stadt im Ganzen ein begehbare Mandala von beträchtlichem Ausmaß konstituiert. Wir begegnen dabei drei Prinzipien archaischer Stadtplanung wieder, auf die bei der Charakterisierung der Sakralstadt (vgl. oben S. 27) bereits hingewiesen wurde:

- die Scheidung der Welt in Heiliges und Profanes,
- die Orientierung der Welt (= Stadt) auf ein Zentrum (= Weltachse),
- die Bildung von Zonen unterschiedlicher Heiligkeit, die durch wahrnehmbare Schwellen bzw. Grenzen voneinander getrennt sind.

Nach der Festlegung der Kardinalrichtungen und dem Aufzeichnen des magischen Diagrammes auf den Grund erfolgt die Aufteilung in rechteckige Felder (Padas). Sie korrespondieren sowohl mit der konzentrischen Verteilung des Götterpantheons im Stadtgebiet als auch mit der Abgrenzung von Quartieren für verschiedene Kasten- und Berufsgruppen. In den Modellen des Manasara ist die Idee des Götterberges Meru auf die Stadt übertragen: "Im Zentrum (...) liegt die Stadt des Brahma, die der brahmanischen Kosmographie zufolge auf der Gipfelfläche des meru plaziert ist. Um den meru als Weltachse kreisen Sonne, Mond und Sterne. In der Mythologie ist dieser Vorgang personifiziert gedacht. Die Gestirne sind Götter, die einen stufenweise sich erhebenden Berg bewohnen (...)" (PIEPER 1977, S.75) Kongruent zur Ikonographie des Stadtplanes ist die Sozialtopographie der irdischen Stadtbewohner.

Der erwähnten ringförmigen Gliederung des Stadt-Mandalas in eine Götter-, Menschen- und Dämonenwelt, die sich um das Zentrum des Brahman legen, entspricht eine hierarchisch gegliederte Bewohnerschaft nach Kastenzugehörigkeit. Einige Texte stellen für die räumliche Mischung von Angehörigen verschiedener Kasten schwerste Strafen durch die Götter in Aussicht. Aber nicht nur die Sozialstruktur, auch die bauliche Gestaltung bringt diesen Zentrumssymbolismus zum Ausdruck. Ein bekanntes Beispiel für den konzentrischen hierarchischen Aufbau der Stadt ist die südindische Pilgerstadt Srirangam, wo die Zonen zunehmender Heiligkeit durch konzentrische Mauerringe voneinander getrennt sind. Die Mauerringe werden von axial angeordneten Tortürmen durchbrochen. Bezeichnenderweise nimmt die Höhe dieser Tortürme von der Peripherie zum Zentrum hin ab. Der zentrale Tempelturm ist unscheinbar im Vergleich mit den monumentalen Tortürmen der äußeren Mauer. Dem Pilger wird damit die Ausrichtung

auf das eigenschaftslose Brahman, den unsichtbaren Ursprung und das Zentrum aller Existenz plastisch vor Augen geführt.

Soziale Gruppen sind in Indien durch Geburt in eine bestimmte Kaste definiert, der je nach ritueller Reinheit ein bestimmter Platz im Stadtplan zusteht. Stadtplanung nach den Silpa-Shastras war in diesem Sinn zugleich eine Planung der "Sozialstruktur". Im Zentrum "inmitten der Häuser von Leuten aller vier Kasten" liegt, Kautilyas Artha Shastra zufolge, der Palast des Königs, in unmittelbarer Nachbarschaft Behausungen der Götter, der Priester und der königlichen Beamten. Im Norden bis Nordosten, der bevorzugten Richtung und in der größten Entfernung vom vedischen Totengott Yama, der im Süden residiert, befinden sich der Tempel des Schutzgottes der Stadt und die Wohnquartiere der Brahmanen; im Osten leben die Angehörigen der Kshatrya-(=Krieger)-Kaste, im Westen die Shudras (Bauern), im Süden die Vaishyas (Angehörige der Händlerkaste). In größeren Städten, wo sich das Schema kaum aufrecht erhalten ließ, sollte wenigstens der Baublock (Pada) nach diesem Muster besiedelt werden. Das Verteilungsschema ist in einzelnen Texten bis auf die Ebene einzelner Berufsgruppen ausdifferenziert. Die Angaben über die Verteilung einzelner Berufe ergeben so einen idealtypischen Flächennutzungsplan, der auch die Verteilung der Schutzgottheiten in den vier Ecken der Stadt wie in jedem Quartier regelt. Gemeinsam ist den je nach Grundrißtyp unterschiedlichen Angaben die Ausrichtung auf das Zentrum mit Palast und Haupttempeln, die Gliederung in kastenhomogene Blocks durch die Unterteilung in Padas und die äußere Abgrenzung der Stadt durch eine turmbewehrte Mauer und einen Graben vom Umland. Jenseits dieser Grenze leben die Kastenlosen und Unberührbaren, wie z.B. Straßenreiniger, die dem Mayamata, einem der Lehrtexte, zufolge auf einen Standort zwei Meilen östlich der Stadt verbannt werden (DUTT 1977, S.159).

Die sozio-religiöse Differenzierung der Stadtbevölkerung setzt sich bis in die Bauvorschriften der Wohnhäuser durch: Nach Visvakarma sollen Brahmanen einen Hofhaustyp bewohnen, der alle vier Seiten eines Grundstücks bebaut (Chatusala). Die Häuser der Kshatryas sollen vom Typ des Trisala sein, d.h. sie sollen drei Seiten eines rechteckigen Grundstücks bebauen, die Häuser der Vaishyas zwei Seiten (Dvisala), diejenigen der Shudras nur eine Seite (Eksala) des Grundstücks. Hinzu kommen Höhenbegrenzungen, die der gleichen Abstufung folgen (vgl. DUTT 1977, S.249-251).

Besonderes Augenmerk wurde auf die Anlage der Hauptstraße gelegt. Sie verlaufen grundsätzlich in Nord-Süd- bzw. Ost-West-Richtung und grenzen die einzelnen Padas bzw. Baublocks voneinander ab. Diagonal zum rechtwinkligen Stadtgrundriß verlaufende oder gekrümmte Straßenzüge galten - sofern sie nicht in der Grundrißtypologie der Lehrbücher eigens aufgeführt waren - als unerwünscht. Genaue Vorschriften regelten die Funktion und die erforderliche Breite von Straßen. "Königsstraßen" (Rajmarga), die die Hauptachsen der Stadt bilden, sollen zwischen 7 m und 10 m breit sein, daneben gibt es genaue Angaben für Straßen für Wagen, Elefanten,

für Kühe, für Märkte usw. Nur die Hauptstraßen sind an der gewählten Pada-Einteilung ausgerichtet, alle Neben- und Erschließungsstraßen innerhalb der Wohnquartiere sind kein Gegenstand der Planung und ergeben sich aus den lokalen Traditionen und Anforderungen der dort lebenden Kaste bzw. Berufsgruppe. Von besonderer Bedeutung ist eine auf der Innenseite der Stadtmauer rund um die Stadt verlaufende Prozessionsstraße (Janavithika, wörtl.: Straße der Menschen) von mindestens gleicher Breite wie die Königsstraßen. Auf diesen Straßen wurden die Götter im Tempelwagen um die Stadt gezogen und die Stadt durch ihre Bewohner einer alten, indoarischen Tradition folgend, im Uhrzeigersinn umwandelt.

Ein großer Teil der mit Siedlungsplanung befaßten Traktate befaßt sich mit der Geometrie des Straßennetzes. Die Architekturlehrbücher behandeln Dorf- und Großrißtypen in einem. Dies ist unmittelbar einleuchtend, denn Planung bedeutet, ungeachtet des Gegenstandes physische und metaphysische Ordnung des Siedlungsraumes. Geometrische Formen bedeuten Künstlichkeit gegenüber allem Naturhaften und diese Künstlichkeit der äußeren Erscheinung setzt das Geordnete vom amorphen Chaos ab. Viele frühe Städte scheinen aus einzelnen kastenhomogenen "Dörfern" bestanden zu haben, die erst durch den Gründungsakt zu einer Stadt aggregiert wurden.

Das Manasara enthält eine Klassifikation in acht Grundriß-typen, in anderen Texten sind noch vier weitere genannt. Die Beschreibung jeder dieser Typen und möglicher Variationen, die jeweils von der Art des unterlegten Mandalas abhängen, gehen bis ins Detail. Sie umfassen

eine recht präzise Beschreibung der Anordnung der Straßen (die zahlreiche Kommentatoren zu weitgehend ähnlichen graphischen Darstellungen inspirierte),
Angaben über die Breite der Straßen und die Bebauung,
Vorschriften über die Befestigung mit Mauern, Gräben und Toren,
Angaben über die Anordnung verschiedener Götter und Tempel und schließlich
Angaben über die räumliche Verteilung verschiedener Kasten bzw. Berufsgruppen.

Bei diesen Beschreibungen wird Bezug genommen auf die Götter des unterlegten Vastu-Purusha-Mandalas und/oder auf die konzentrischen Weltzonen (für Götter, Menschen und Dämonen). Auf diese Weise sind alle Standortangaben wie auf einem Schachbrett exakt bestimmt. Interessant sind die aus dem sog. Karmuka-Typ abgeleiteten Stadtgrundrisse (Pattana, Kheta, Kharvata): In der Pathana-Stadt leben überwiegend Vaishyas, in der Kheta-Stadt nur Shudras, in der Kharvata-Stadt die unteren Dienstleistungskasten. Die entsprechenden Grundrisse haben keine geometrische Mitte, ihnen fehlt das rituelle Zentrum, weil ihnen die Priesterschicht fehlt, die als einzige qualifiziert ist, ein rituelles Zentrum zu bewirtschaften und zu bewohnen.

3.4 Theorie und Praxis

Die vorangegangene Darstellung steht in gewissem Widerspruch zu den empirischen Befunden über indische Städte vor der Kolonialzeit. Nur ein Bruchteil der Stadtgrundrisse, die uns durch Surveys der britischen Kolonialmacht überliefert, oder durch Ausgrabungen belegt sind, lässt sich eindeutig auf Idealtypen der Architekturlehrbücher zurückführen. Eine Ausnahme bilden südindische Tempelstädte, wie Srirangam, Tanjore, Madurai, die in ihrem räumlichen und sozialen Aufbau weitgehend der Symbolik der in konzentrischen Ringen um das Brahman liegenden Welten entsprechen. Der weitaus größte Teil der vorkolonialen Stadtanlagen aber zeigt Grundrißformen, die NIEMEIER (1961) typologisierte als

a) "reguläre indische Netzgrundrisse", welche sich dadurch auszeichnen, dass in einem überwiegend unregelmäßigen, von Sack- und Knickgassen und platzartigen Erweiterungen geprägten Stadtgrundriß immerhin das orthogonale Kreuz von Hauptachsen (Nord-Süd, Ost-West) erkennbar ist; und

b) "irreguläre indische Netzgrundrisse", denen ein lineares Straßenraster fehlt und deren Viertel abseits der Hauptstraßen häufig den Charakter von Haufendörfern haben.

Beide Grundrißformen sind durch ihre netzartige Grundstruktur vom Sackgassensystem typisch islamischer Städte verschieden. Diagonale und gebogene Straßenführungen - nach den Lehrbüchern unerwünscht - sind in der Praxis durchaus üblich.

Der Grund für diese mangelnde Übereinstimmung von Theorie und Praxis liegt u.a. darin, dass die orthodoxen Texte sich weniger auf die tatsächliche Praxis als auf Idealtypen bezogen, d.h. auf einen schematisierten "Weltenentwurf", der als zeitgenössische Ideologie auch Stadtgründungen unterlegt wurde, die sich recht pragmatisch mit den lokalen Gegebenheiten auseinandersetzen (vgl. RAY 1964, S.52). Abgesehen davon, dass es kaum Standorte gab, die alle der zum Teil widersprüchlichen und unerfüllbaren Kriterien erfüllen konnten, war der Priester-Stadtplaner, der Sthapati, jedoch auch gehalten, die lokalen Traditionen aufzugreifen und sie mit seinen Theorien in Einklang zu bringen. Dies geschah additiv, d.h. vorhandene Siedlungseinheiten wurden ohne große Eingriffe in die Mechanismen der dörflichen Selbstverwaltung und der subsistenten Selbstversorgung dem großen Schema einverleibt. Sogar Pataliputra, die Hauptstadt des Maurya-Imperiums im 2. Jh. v.Chr., bestand vermutlich aus einem Aggregat einzelner Siedlungseinheiten (vgl. DUTT 1977, S.189). Eine weniger pragmatische Organisation dürfte angesichts der Größe dieser Stadt - nach den Berichten des Griechen Megasthenes hatte sie eine Fläche von ca. 25 km² und war damit die weitaus größte Stadt der alten Welt überhaupt (vgl. SCHLINGLOFF 1969, S.29) - und mit einer Administration, die vor

allem für die Eintreibung von Steuern da war, auch schwerlich durchsetzbar gewesen sein.

Die Abweichung der Stadt vom geometrischen Ideal brachte zwar einen Verlust von Evidenz mit sich, tat aber der Wirksamkeit des zugrunde gelegten Mandalas keinen Abbruch. Es existierte in den Köpfen der Brahmanen, für das einfache Volk gewonnen Stadtrituale an Bedeutung. Die zyklische Umwandlung der Stadt (pradakshina) durch ihre Bewohner machte den kosmologischen Zusammenhang auch für den Einzelnen erfahrbar und konstituierte die Identität der Stadt und ihrer Bevölkerung, welche ansonsten in Kasten, Dörfer oder dorfartige Quartiere mit Eigenleben segmentiert war (vgl. dazu KÖLVER 1977). Außerdem müssen wir in diesem Zusammenhang nochmals an die besonderen Qualitäten des "mythischen" Raumes erinnern, wo Bedeutung auch ohne äußerlich sichtbare Zeichen geschaffen werden kann. In diesem Sinne sind die acht kanonischen Grundrißschemata des Manasara Symbole für eine weitgefaßte metaphysische Ordnung. Sie können in einer unendlichen Vielzahl von Konfigurationen in der sichtbaren Welt zur Verwirklichung gebracht werden, vorausgesetzt, die rituellen Bezüge sind durch die dafür qualifizierten Personen (Priester-Architekten) hergestellt. Deshalb sind diese Stadttypen nicht als Stadtpläne in unserem Sinne zu verstehen, auch nicht als normative Pläne, sondern eher als graphische Symbole für einen Welt- und Gesellschaftsentwurf.

Unverzichtbar scheint das nach den Haupthimmelsrichtungen ausgerichtete orthogonale Straßenraster zu sein. Es findet sich jedoch bereits im Indien der vor-arischen Zeit. Die Städte der Induskultur (ca. 2500 - 1800 v.Chr.) stellen das älteste Beispiel einer systematischen Stadtplanung überhaupt dar, deren technisches Niveau (Straßenpflasterung, Drainagesysteme) in der gesamten vorchristlichen Zeit nirgends mehr erreicht wurde (dazu WHEELER 1966). Ein typisches Merkmal indischer Stadtgeschichte ist die starke territoriale Zersplitterung in einzelne relativ kleine Fürstentümer, die sich - ganz im Einklang mit Kautilyas Artha Shastras - gegenseitig bekriegten. Die Zentren dieser Fürstentümer waren rasch errichtete Herrschaftsstädte nahe oder neben der Stadt des eroberten Feindes, denn die Lehrbücher prophezeiten einem König, der in der Stadt seines ehemaligen Feindes oder auch nur eines anderen Königs residierte, den baldigen Tod (vgl. DUTT 1977, S.39/40). Bis ins 18. Jh. war das Siedlungsbild Indiens charakterisiert durch verstreut liegende provinzielle Herrschaftssitze und Pilgerzentren, die per Verpfändung von den Myriaden selbstgenügsamer Dörfer getragen wurden. Die bekannten Ausnahmen von dieser Regel stellen die straff zentralisierten und nach den Grundregeln asiatischer Despotie (Beamte als herrschende Klasse) organisierten Großreiche der Mauryas (3.-1. Jh. v.Chr.) und der Guptas (3.-6. Jh. n.Chr.) dar. Nur in den Hauptstädten dieser Imperien spielte überregionaler Handel und ein Luxushandwerk eine für die Stadtstruktur bedeutsame Rolle. Die Zinssätze für Fernhandelskapital sanken von 240 bei den Mauryas auf 20 während der Gupta-Zeit, ein Indiz für die Sicherung von Handelsrouten und die weiter

oben angesprochene Tendenz der Durchsetzung einer städtischen Geldwirtschaft (vgl. dazu THAPAR 1966, S.148).

Die allgemeine Verbreitung einer geregelten Geldwirtschaft und damit der Übergang von der reinen Herrschaftsstadt zur Handels- und Marktstadt vollzog sich in Nordindien erst durch den Anschluß an das Dinar-System der islamischen Ökumene. Die islamischen Fürsten versuchten die Versorgung ihrer Städte auf eine Geldbasis zu stellen (vgl. RÖSEL o.J., S.14). Die Monetarisierung der Wirtschaft vollzog sich aber nur zum Teil: Nur die städtischen Austauschprozesse wurden monetär über einen Markt abgewickelt, darunter blieb jedoch bis zum Beginn der englischen Kolonialherrschaft, "von den Stürmen der politischen Wolkenregion unberührt" (MARX 1970, S.379), die bargeldlose Subsistenzproduktion der indischen Dorfgemeinschaft.

Der Islam brachte Nordindien auch ein neues Muster der Stadtentstehung. Die Mogulstädte entstanden aus Heerlagern, um die herum die alten Handwerker- und Dienstleistungskasten nach traditionellem Muster ansiedelten. In der räumlichen Struktur der Stadt blieben viele vorislamische Grundprinzipien erhalten. Es vollzog sich z.B. nie die konsequente Trennung von Wohnen und Arbeiten, wie sie in der islamischen Stadt der arabischen Welt zu beobachten ist. In Indien wurde auch die Basarzone bewohnt. Sie ist gegenüber islamischen Städten viel weniger eindeutig abgrenzbar und auch nicht absperrbar (vgl. DETTMANN 1970). Eine Segregation nach Funktionen fand nach wie vor auf der Grundlage der Kastenzugehörigkeit statt: Entsprechend den tradierten Regeln der klassischen indischen Stadtplanung bildet die räumliche Verteilung der Stadtbewohner ein Diagramm ritueller Reinheit ab, indem über die Auffächerung in zahllose Unterkasten auch jedem Zweig des Handwerks sein Platz zugewiesen ist.

Ironischerweise stammt das am besten erhaltene Beispiel für die Stadtplanung der Hindu-Tradition in Nordindien, auf das in der Literatur regelmäßig Bezug genommen wird (vgl. z.B. MICHELL 1977; BRETZLER 1970) nicht aus vor-islamischer sondern aus der späten Mogulzeit. Es handelt sich um die im 18. Jh. von Jai Singh gebaute Stadt Jaipur in Rajasthan. Der Grundriß bildet - wenn man von einer Erweiterung der Stadt im Südosten und von Unregelmäßigkeiten im nordöstlichen Teil absieht - ein mauerumgebenes Quadrat, das durch die Hauptstraßen in 9 Padas bzw. quadratische Teileinheiten unterteilt ist. Diese Form wird im allgemeinen auf das Prastara-Modell der Silpa-Shastras zurückgeführt. Allerdings ist das Brahma-Sthana, das zentrale Mittelfeld nicht, wie in der Hindu-Tradition vorgeschrieben, durch eine Tempelanlage, sondern durch das Palastareal des Maharadjas besetzt, in dessen Zentrum ein Observatorium als das erste Bauwerk der Stadt errichtet wurde. Ansonsten reichen die Entsprechungen zu den Regeln der Hindu-Lehrbücher etwa zu den Proportionen der Befestigungsanlagen, zur räumlichen Verteilung der Kasten, zu Lage und Orientierung des Baugrundes usw. bis ins Detail (vgl. dazu BRETZLER 1970, S.118 ff).

Verallgemeinerungen

Abschließend der Versuch einer Gegenüberstellung der hinduistischen Städtebautradition mit einigen Aspekten "moderner" Stadtplanung der westlichen Welt. Daran lassen sich, holzschnittartig vereinfacht, einige allgemeine Kriterien vorindustrieller Stadtplanung verdeutlichen:

imperativ - indikativ

Die Stadtplanung der alten Hindus war imperativ in dem Sinne, dass die Anlässe der Planung unmittelbar herrschaftlicher Willkür entsprangen und sich die Durchsetzung auf der Grundlage allgemein akzeptierter Machtbefugnisse des jeweiligen Despoten vollzog. Stadtplanung war weitgehend identisch mit Stadtgründung. Planung in den Industrieländern dagegen ist indikativ, insofern als die jeweiligen Handlungsmuster der planenden Institutionen aus Konflikten entstehen, die situativ von außen an den Staatsapparat herangetragen werden.

normenorientiert - problemorientiert

Die Stadtplanung der Herrschaftsstädte galt der buchstäblichen Verwirklichung überlieferter normativer Leitbilder, die in Gestalt eines "Weltenentwurfes" die soziale, politische und ökonomische Struktur der Gesellschaft im Ganzen regelten. Die tradierten Gesellschaftsentwürfe stellten auch die Legitimationsgrundlage der Planung dar. Dagegen gilt "moderne" Stadtplanung dem Entwurf und der institutionalisierten Fortschreibung von Handlungsstrategien, die auf die Beseitigung von Problemen und Engpässen, d.h. von Elementen einer durch die Entwicklung hervorgerufenen Krise gerichtet sind.

wertrational - zweckrational

Vorneuzeitliche Planung war wertrational, denn sie organisierte physische und soziale Ressourcen optimal im Hinblick auf die durch traditionelle Weltbilder vorgegebenen Normen. Wenn ein Defizit bestand, dann im Bereich der Technologien zur Durchsetzung der Ziele. Demgegenüber scheint ein Kennzeichen moderner Stadtplanung ein Defizit an konsistenten Zielvorgaben zu sein, während kein Mangel an technologischen oder managerialen Durchsetzungsinstrumenten besteht, die ihrer logischen Struktur nach "von außen" vorgegebenen Zwecken dienen, aber selber nicht normensetzend sein können.

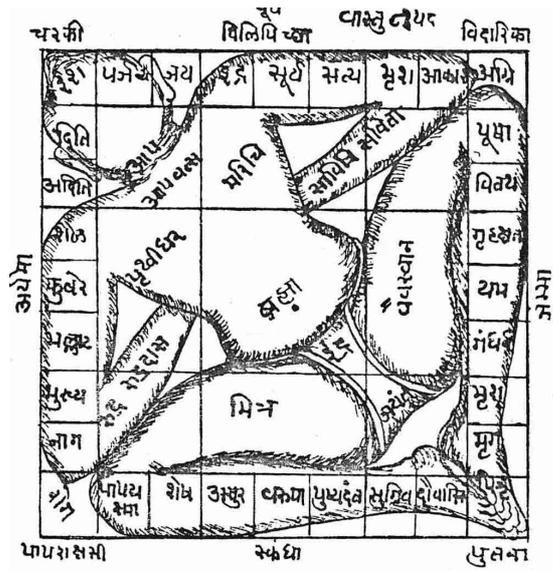
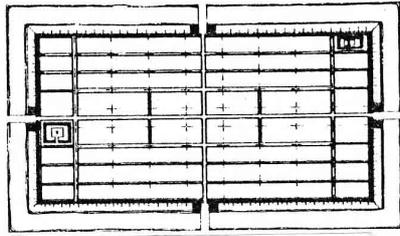


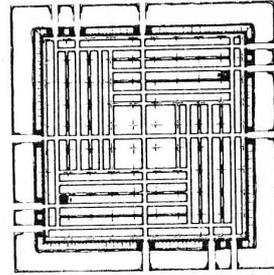
Abb. 1: Vastu-Purusha-Mandala (nach VOLWAHSEN 1968)

VĀYU	NĀGA	MUṢṢĀYA	BHALLĀTA	SŌSHA	MṚGA OR ARGALA	ADITI	DITI OR UDITI	ISĀNA
ROCA OR (PĀPA)	RUDRA	MURṢYA	BHĪḌHARA	SŌSHA	MṚGA OR ARGALA	ADITI	ĀPA	PARJĀNYA
SŌSHA	RUDRAJATA OR RAJAKSHMA	MURṢYA	BHĪḌHARA	SŌSHA	MṚGA OR ARGALA	ADITI	ĀPA	JAYANTA
ASŪRA	RUDRAJATA OR RAJAKSHMA	MURṢYA	BHĪḌHARA	SŌSHA	MṚGA OR ARGALA	ADITI	ĀPA	MAHĒNDRA
VARUNA	INDRA	MITRA	BRAHMA	SŌSHA	MṚGA OR ARGALA	ADITI	ĀPA	ĀDITYA
PUSHPADANTA	INDRA	MITRA	BRAHMA	SŌSHA	MṚGA OR ARGALA	ADITI	ĀPA	SĀTYA
SUGRĪVA	INDRA	MITRA	BRAHMA	SŌSHA	MṚGA OR ARGALA	ADITI	ĀPA	BHRŚA
DAUVĀRIKA	INDRA OR (JĀVA)	BHRĠGARĀJ	GANDHĀRVA	YAMA	RĀKSHASA (GRĀKSHATA)	VITĀTHA	SĀVITRA	ANTARĠKSHĀ
PITRĠANA	MRSHA	BHRĠGARĀJ	GANDHĀRVA	YAMA	RĀKSHASA (GRĀKSHATA)	VITĀTHA	PŪSHĀ	ACNI

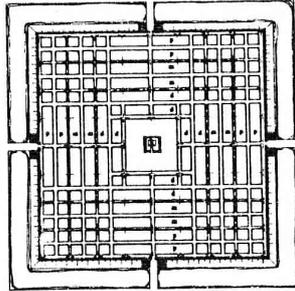
Abb. 2: Paramasayika-Mandala auf der Grundlage von 81 Feldern (nach DUTT 1977)



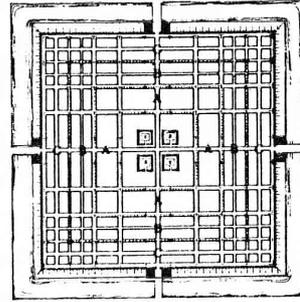
1 Dandaka



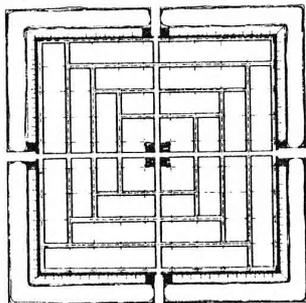
5 Swastika



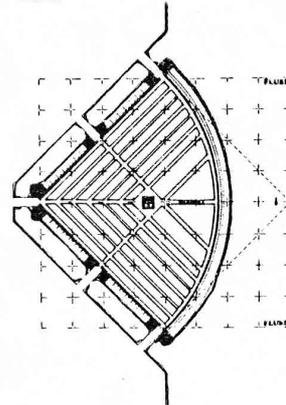
2 Sarvatobhadra



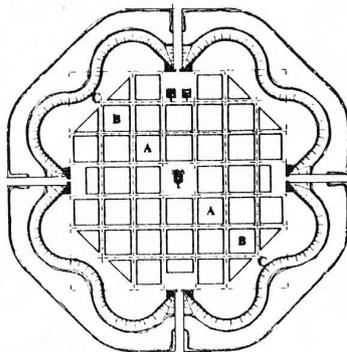
6 Prastara



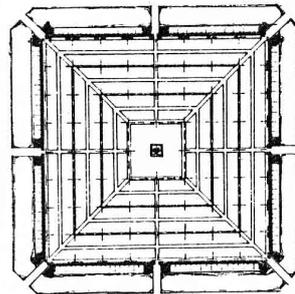
3 Nandyavarta



7 Karmuka



4 Padmaka



8 Chaturmuka

Abb. 3: Die 8 kanonischen Stadtgrundrißtypen des Manasara (nach PIEPER 1977a)

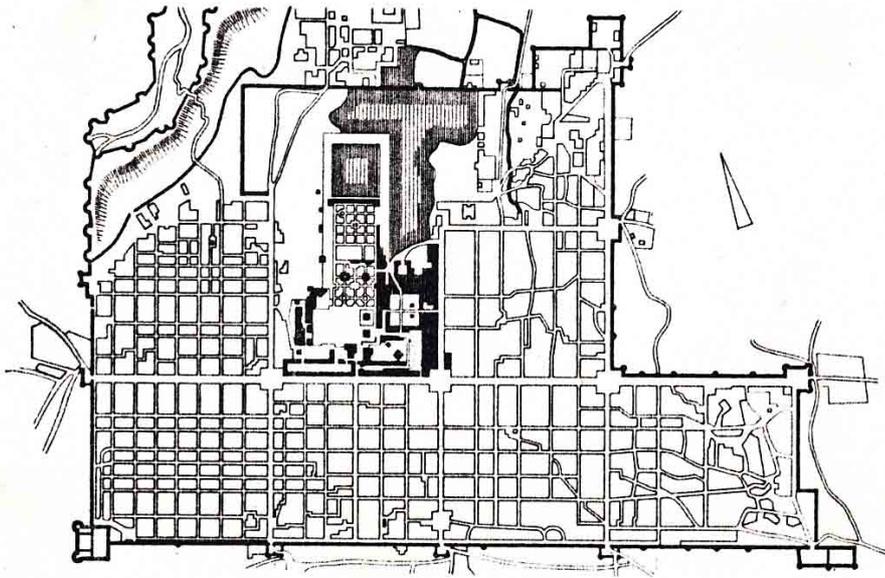


Abb. 4: Grundriss der Stadt Jaipur in Rajastan (nach VOLWAHSEN 1968)

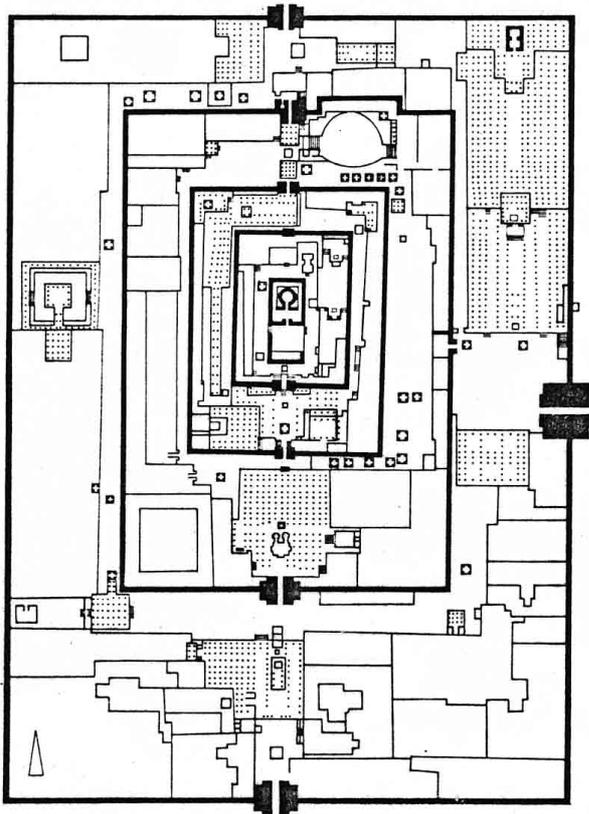


Abb. 5: Grundriss der südindischen Pilgerstadt Srirangam, Abbild der konzentrisch u das Brahman Welten der Götter, Menschen und Dämonen (nach VOLWAHSEN 1968)

4. Abgrenzungen

Nimmt man die Stadtplanung der alten Inder als Ausgangspunkt, so könnte man die historischen Varianten der Disziplin Stadtplanung unter den Stichworten "Säkularisierung", "Ästhetisierung" und "Verbürgerlichung" beschreiben.

Eine zunehmende Säkularisierung fand statt, indem die Regeln der Stadtplanung zunehmend religiöse und metaphysische Konnotationen ablegten. So spielte bereits in den hippodamischen Stadtgründungen Griechenlands, deren Schachbrettmuster äußerlich dem der Hindu-Idealstädte durchaus ähnlich ist, eine "kosmische" Orientierung des Rasters nach den Himmelsrichtungen keine Rolle gegenüber einer "rationalen", allen Siedlern gleiche Chancen eröffnenden Parzellierung. Auch die Abspaltung einer vom praktischen und rituellen Gebrauchswert losgelösten Ästhetik der Stadt und ihrer Architektur, als eigenständiges Kriterium der Stadtgestaltung, vollzog sich erst in der Antike und erhielt dann während der Renaissance (mit der "Erfindung" der Perspektive) starke Impulse. Schließlich war es vor allem die Konstituierung der Stadt als Körperschaft ihrer Bewohner, welche eine völlig neue Ausrichtung der Stadtplanung nach den Interessen von Bürgern bewirkte.

Das damit angedeutete historische Schema kann hier nicht im Detail verfolgt werden (vgl. dazu z.B. MUMFORD 1963; ROSENAU 1959). Ich will mich beschränken auf die Herausarbeitung von zwei "Schwellenwerten", die für die weitere Argumentation von Bedeutung sind:

prinzipielle Unterschiede in der urbanen Tradition des Westens und des Ostens;
der Sprung von der "vorindustriellen" zur "modernen" Stadt.

Diese Ergänzung des bereits vorgestellten typologischen Schemas ist notwendig, um die kulturelle Herkunft jenes Typs von Stadtplanung zu beleuchten, der schließlich im 20. Jh. mit dem Anspruch interkultureller Gültigkeit weltweit betrieben wird. Sein kultureller Hintergrund ist gekennzeichnet:

durch die typisch bürgerliche Tradition in der abendländischen Stadtentwicklung, welche in den Städten der griechischen Antike ihren Ursprung hat, und
durch eine Aufgabeninterpretation, die sich im Zuge der Industrialisierung Europas im 19. Jh. und der damit entstehenden Stadtprobleme herausgebildet hat.

4.1 Unterschiede Zwischen westlicher und östlicher Stadtkultur

Wir haben gesehen, dass die indischen Städte praktisch bis zum Beginn der Kolonisierung weitgehend dem Typ der Herrschaftsstadt entsprachen. Ein autonomes Bürgertum konnte unter den Bedingungen "asiatischer Despotie" niemals aufkommen. Aber auch in der islamischen Handels- und Marktstadt war dieses Konzept nicht grundsätzlich aufgehoben: Zwar gab es in diesen Städten einen zahlenmäßig

bedeutsamen städtischen Wirtschaftssektor; er bleibt jedoch immer der politischen und militärischen Herrschaft untergeordnet. Die Idee des Zusammenschlusses der Stadtbewohner zu einer eigenen "Körperschaft" taucht auch hier nicht auf.

Diese Idee taucht erstmals in der griechischen Polis auf:¹⁷ Im Zusammenschluß der oikoi (Synoikismus) konstituiert sich die Stadt erstmals "von unten" als Institution der Bürger. Obwohl eine Reihe von Elementen hellenistischer Stadtkultur von der orientalischen Stadtentwicklung übernommen wurde, ist es jedoch genau dieses Element des Zusammenschlusses der Bürger gegen den Tyrannen und der Konstituierung eines politischen Gemeinwesens durch die Grundbesitzenden Geschlechter, das einen Schwellenwert der Stadtentwicklung markiert, dessen entscheidendes Moment niemals Eingang in die Konzeption der orientalischen Stadt gefunden hat. In Indien blieb der zentrale Palast das "Kraftzentrum" der Stadt (SCHLINGLOFF 1969, S.47). Der Despot wurde nie zum Fremdkörper gegenüber der Stadtbevölkerung, wie dies in Griechenland der Fall war.

Die griechische Polis war, wie Max WEBER schreibt, in erster Linie politisch und militärisch orientiert, sie war „Militärverband“ des Vollbürgers (WEBER 1976, S.796 ff, insbesondere S.804 f) als "homo politicus". Selbst unter hellenistischer Oberherrschaft blieben die Städte weitgehend unabhängige politische Einheiten: sie behielten eine eigene Bürgerwehr und eigene Befestigungen. Der König gab sich in der Regel mit "Geschenken" - meistens schwergewichtige Goldkränze - zufrieden (PEKARY 1979, S.85 f). Gesellschaftlicher und politischer Mittelpunkt der Städte war - sowohl im unregelmäßig gewachsenen, wie im schachbrettartig geplanten Stadtgrundriß - die Agora mit den öffentlichen Gebäuden und den von Mäzenen gestifteten Säulenhallen, Brunnen und Standbildern (vgl. WYCHERLEY 1951, S.111).

Beschränkte sich anfangs die Demokratie auf die Grundbesitzenden Gründungsgeschlechter, so wurde das Bürgerrecht bekanntlich später auf zunehmend größere Teile der Stadtbevölkerung ausgedehnt, ein Prozeß, der in Griechenland mit der Solon'schen Gesetzgebung einsetzte. Parallel dazu bildete sich jedoch eine feudale Honoratiorenschicht als der eigentliche Träger der Herrschaft heraus, was den formalen Demokratisierungstendenzen zuwiderlief. In ihrer wirtschaftlichen Struktur unterschieden sich die antiken Städte kaum von den auch in den orientalischen Städten üblichen "rentenkapitalistischen" Produktionsverhältnissen (BOBEK 1959, S.286). Der weitaus größte Teil der Stadtbevölkerung war in der Landwirtschaft tätig (vgl. PEKARY 1976). Einer nennenswerten Ausweitung der Produktion stand in der Antike die an den oikos gebundene Sklavenwirtschaft entgegen. Eine Spaltung in ökonomische Klassen konnte aus diesem Grunde nicht stattfinden, wengleich ökonomische Differenzierung die

¹⁷ Einen guten Überblick über die griechische Polis bietet WYCHERLEY (1951); über griechische Kolonialstädte siehe RANDALL-MacIVER (1970); zur sozialen und politischen Struktur der Antike vgl. FUSTEL de COULANGES (1961); CARCOPINO (1978) zeichnet ein außerordentlich detailreiches und nachvollziehbares Bild städtischen Lebens in der römischen Antike.

"Hauptgefahr der antiken Stadt" (WEBER 1976, S.797) darstellte und von allen Parteien bekämpft wurde. Diese inneren Grenzen der wirtschaftlichen Expansion und weniger äußere Katastrophen führten nach BERNDT (1978, S.103-104) das Ende der Antike herbei.

Der zentrale Unterschied zwischen orientalischen Stadtkulturen und solchen der Antike ist also mit dem Stichwort der politischen Autonomisierung der Stadtbewohner zu kennzeichnen. Damit ist es erstmals überhaupt sinnvoll, von "Bürgern" einer Stadt zu sprechen, insofern es zumindest unter den "Vollbürgern" ein gemeinsames politisches Bewußtsein über die Stadt gegeben hat.

In den Städten des europäischen Mittelalters kommt zu dieser politischen Autonomisierung eine ökonomische Autonomisierung hinzu.¹⁸ Sie vollzog sich durch den Aufschwung eines auf den Markt ausgerichteten Gewerbes und damit wechselseitig verknüpft, die Entwicklung des regionalen und überregionalen Handels; beide waren nicht mehr nur auf Luxusgüter ausgerichtet. Erst jetzt und nur im Abendland machte Stadtluft frei. Beide Entwicklungen mündeten schließlich in die Konstituierung eines von klerikaler wie feudaler Vorherrschaft freien "Zweckverbandes" von Händlern und Handwerkern, der sich - zur Wahrnehmung von "Standortvorteilen" und aus Schutzbedürfnis an die Residenzen von Kirche und Adel anlehnte oder sogar in "Stadtgründungen" von diesen selber ins Leben gerufen wurde. Nicht mehr der oikos, sondern die Zünfte, als städtische Institutionen regelten die Produktion und bestimmten das wirtschaftliche Leben. Es ist dieser Stand, aus dem sich schließlich in allen möglichen Variationen¹⁹ ein urbaner Geldadel entwickelt, der als Finanzbourgeoisie schließlich die Prinzipien einer rationalen, kapitalistisch orientierten Wirtschaft und das individuelle Unternehmertum "erfindet" (vgl. hierzu MARTIN 1973).

Die Bildung der absolutistischen Nationalstaaten setzte dem bürgerlichen autonomen Stadtwesen politisch ein Ende und faßte die aufgesplitterten zollgeschützten Einzelterritorien zu einem nationalen Wirtschaftsraum zusammen. Gleichzeitig bildet sich in der Eroberung von Kolonien eine neue Form territorialer Ungleichheit in erheblich größerem geographischem Rahmen aus. Mit dem Merkantilismus sind die ökonomischen Voraussetzungen für einen Stadttyp geschaffen, der sich schließlich erst ~~im Zuge der Industrialisierung~~ auf der politischen Grundlage der neu entstandenen

¹⁸ Der hier notwendigen Kürze der Darstellung fällt die Vielschichtigkeit und Vielfältigkeit mittelalterlichen Städtewesens zum Opfer; siehe PIRENNE (1956) über die Ausbreitung des Handels; eine knappe zusammenfassende Darstellung findet sich bei GUDE (1971); KOFLER (1966, S.64 ff) zur politischen Struktur und Entwicklung der mittelalterlichen Stadt; MAUERSBERG (1969) geht an Beispielen auf die frühe Industrialisierung ein; STOOB (1979) über die Ausbreitung der mittelalterlichen Stadt (mit Bibliographie); als Nachschlagewerk siehe KEYSER (1939-1974).

¹⁹ Auf die Unterschiede z.B. zwischen den Städten des Südens, wo der grundbesitzende Feudaladel von Anfang an viel stärker mit der Stadt verbunden bleibt, und den Städten des Nordens, wo er prinzipiell außerhalb der Städte bleibt, kann hier nicht eingegangen werden, vgl. dazu KOFLER 1966.

Nationalstaaten und der technologischen Entwicklung als Industriestadt durchsetzen konnte.

Max WEBER hat in seinem Aufsatz über "Die Typologie der Städte" die Unterschiede zwischen westlicher und östlicher Stadtentwicklung in unwiederholter Prägnanz formuliert. Zusammenfassend sei hier zitiert. Zu WEBERs Definition der Stadt gehört: *"dass es sich um Siedlungen mindestens relativ stark gewerblich-händlerischen Charakters handelte, auf welche folgende Merkmale zutrafen: 1. die Befestigung, - 2. der Markt, - 3. eigenes Gericht und mindestens teilweise eigenes Recht, - 4. Verbandscharakter und damit verbunden 5. mindestens teilweise Autonomie oder Autokephalie, also auch Verwaltung durch Behörden, an deren Bestellung die Bürger als solche irgendwie beteiligt waren."* (1976, S.736). Eine "Stadtgemeinde" von freien Bürgern in diesem Sinne konnte es nur im Okzident geben, wo die *"totemistischen, ahnenkultischen und kastenmäßigen magischen Klammern der Sippenverbände, welche in Asien die Verbrüderung zu einer einheitlichen Körperschaft hemmten"*, nicht vorhanden waren. (1976, S.745) *"Der Gegensatz (...) aller asiatischen Städtebildung gegen den Okzident war (...) das Fehlen des politischen Sondercharakters der Stadt. Sie war keine "Polis" im antiken Sinne und kannte kein 'Stadtrecht' wie das Mittelalter. Denn sie war keine 'Gemeinde' mit eigenen politischen Sonderrechten. Es hat kein Bürgertum im Sinne eines sich selbst equipierenden stadtsässigen Mittelstandes gegeben, wie in der okzidental Antike."* (1978, S.291)²⁰

4.2 Unterschiede zwischen vorindustrieller und moderner Stadtkultur

Die Überschrift macht eine begriffliche Inkonsistenz deutlich: Die von SJOBERG übernommene Bezeichnung "vorindustrielle" Stadt ist von einer "industriellen" Stadtkultur aus im Rückblick entstanden. Diese Begriffsbildung unterstellt, dass die jeweils verwendete Technologie das zentrale Abgrenzungskriterium sei. *"Unlike the preindustrial type, the industrial technology involves the use of exceedingly complex tools, inanimate (rather than animate) energy sources and a know how stemming from the scientific method."* (1972, S.220) Es soll versucht werden zu zeigen, dass dieses Kriterium der Technologie nicht ausreicht, um die neue auftretende Stadtformation zu erfassen. Sie trifft nur auf den Stadttypus zu, von dem aus sie auch formuliert ist: der Großstadt der Industrieländer. Die gleichen Mechanismen der nunmehr einsetzenden Urbanisierungswelle bringen jedoch auch Stadttypen hervor, die nach HOSELITZ (1972,

²⁰ Wegen dieser grundsätzlich verschiedenen Konzeptionen von Stadt und mithin auch Stadtplanung im Westen und im Osten ist auch die Konstruktion von Analogien und Parallelen z.B. zwischen den Architekturlehrbüchern von Vitruv (ca. 25 v.Chr.) und den städtebaulichen Texten des Manasara (4.-5. Jh. n.Chr.), wie dies von ACHARYA (1927, S.134 ff) versucht wurde, fragwürdig.

S.243) "hybride Institutionen" darstellen, in denen sich vorindustrielle und industrielle" Technologien mischen, die aber durchaus der neuen und nunmehr globalen Stadtkultur zugerechnet werden müssen und ihr Entstehen gerade der Ausbreitung westlicher Zivilisation und Wirtschaft verdanken.

Wendet man WEBERs Definition der Stadt auf die Stadtgebilde, die im Zuge der Urbanisierung des 19. Jahrhunderts in Europa entstehen, an, so muß man feststellen, dass es sich nicht mehr um Städte in diesem Sinne handelt. Denn im Gegensatz zu allen vorangehenden vorindustriellen Stadtformationen handelt es sich weder um autonome Herrschafts-, noch Wirtschafts-, noch politische Selbstverwaltungseinheiten. In der Tat sind die entstehenden Agglomerationen samt den überkommenen Klein- und Mittelstädten alle gleichem Recht innerhalb eines Territorialstaates und den gleichen ökonomischen Mechanismen unterworfen, die sich über Verwaltungs- und nationale Grenzen hinwegsetzen und sich in ihrer Wirksamkeit keineswegs nur auf die Städte beschränken. Urbanisierung im 19. Jahrhundert in Europa ist daher weniger ein Prozeß der Stadtbildung - im Mittelalter wurden erheblich mehr Städte gegründet -, sondern ein Prozeß der universalen grundlegenden Umstrukturierung sozialer und ökonomischer Strukturen in der Stadt wie auf dem Land, der unter anderem auch in der quantitativen Zusammenballung der neuen Funktionen sich äußert; konkret: Urbanisierung ist in Europa des 19. Jahrhunderts eine Begleiterscheinung der kapitalistischen Industrialisierung. Dieser Sachverhalt macht die Urbanisierung des 19. Jh. zu einem Schwellenwert, der dem der primären Stadtbildung vergleichbar ist.

Das Wesentliche dieser Industrialisierung besteht darin, dass die Sphäre der Produktion, die noch von den Zünften des Mittelalters gegen das Eindringen des Kapitals in den Händen der Kaufleute konsequent verteidigt wurde, nun vom Kapital erfaßt und nach den "rationalen" Gesetzen des Marktes strukturiert wird. POLANYI (1978) beschrieb diesen Vorgang als eine Ausweitung und als Zusammenschluß auch vorher schon in Fragmenten existierender Marktbereiche. Erstmals setzt sich damit eine Wirtschaftsform durch, die alle Bedürfnisse des Menschen indirekt, d.h. über den Tauschverkehr des Marktes, befriedigt. Erstmals setzen sich ein Bodenmarkt (der an ein frei verfügbares privates Grundeigentum gebunden ist) und ein "Arbeitsmarkt" allgemein durch und werden miteinander zu einem universellen System verknüpft. Die solchermaßen kapitalisierte und mechanisierte Produktionssphäre brachte nicht nur eine enorme Steigerung der Produktivität hervor, sondern bildete zugleich den neuen Motor der Siedlungsentwicklung. Städte wurden so primär zu Standorten wirtschaftlicher Aktivität.

Die industrielle Form der Urbanisierung folgte den Kriterien von Erreichbarkeit (Transportkosten, Nähe zu Zulieferer- und Absatzmärkten) und Standortbedingungen (Produktionskosten). Diese Industrialisierung war in der Lage, das in der Landwirtschaft freiwerdende Arbeitskräftepotential zu absorbieren. "Push"- und "Pull"-Faktoren standen

in einem ausgewogenen Verhältnis. Diese Entwicklung fand ihren Ausdruck in einem Migrationsstrom, der zu einem rapiden Anwachsen der städtischen Bevölkerung führte. Der Anteil der in den Städten lebenden Bevölkerung, der in der vormodernen Phase kaum über 15 % hinausgegangen war, steigerte sich rasch auf über 75 %. Es entstanden Stadtgebilde, die um ein vielfaches größer waren als alle früheren Städte. Typisch ist die Herausbildung von Stadtregionen, die ihrerseits als Knoten in einem Netz überregionaler und globaler Wirtschaftsbeziehungen fungieren. In der Frühphase wurde das Ausmaß des Stadtwachstums allerdings begrenzt durch die infolge der schlechten hygienischen Bedingungen in den Städten hohe Sterblichkeit und durch allmählich zurückgehende Geburtenziffern, die auf eine Änderung des generativen Verhaltens zurückzuführen sind. Der demographische Prozeß fand seine Entsprechung in einer Verschiebung der Beschäftigungsstruktur vom primären über den sekundären in den Tertiärbereich, dessen Umfang vielfach als Indikator für die grundlegende Umstrukturierung gilt (vgl. z.B. FOURASTIÉ 1954; LAMPARD 1964).

Die Durchsetzung einer solchen von der Industrialisierung getragenen Urbanisierung ist darüber hinaus mit einem ganzen Bündel von Voraussetzungen und Bedingungen verknüpft, deren wichtigste sich etwa mit folgenden Stichworten charakterisieren lassen (vgl. BOBEK 1959, S.288):

- die Entstehung von Territorialstaaten und damit die Möglichkeit einer großräumigen Infrastruktur;
- das Vorhandensein von Kolonien als Rohstofflieferanten und als Absatzmärkte, Entstehung eines globalen Wirtschaftssystems;
- eine massenhafte Freisetzung von Arbeitskräften durch Veränderungen in der Agrarverfassung;
- die Entwicklung einer produktiv verwendbaren Technologie in der Hand eines "Unternehmertums";
- die Entstehung einer neuen, die Arbeitsmoral fördernden Ethik der "innerweltlichen Askese".

Die räumliche Struktur der Städte folgt nicht mehr dem Repräsentationsbedürfnis und dem Luxuskonsum eines absolutistischen Herrschers, sondern vor allem den Marktmechanismen der Produktion. Dies führt zu einer Funktionalisierung des Raumes in Erholungs-, Wohn-, Dienstleistungs- und Produktionsflächen und bringt die Auflösung der räumlichen Einheit von Arbeits- und Wohnort und der traditionellen Familienstrukturen mit sich. Der ehemals kleinräumige Stadt-Land-Gegensatz readjustiert sich in neuen geographischen Dimensionen: An die Stelle des bäuerlichen Umlandes der vorindustriellen Stadt, das die Nahrungsmittelversorgung seines urbanen Zentrums leistete, treten die Herausbildung unterentwickelter Regionen auf nationaler und globaler Ebene. Die gleichen ökonomischen Prozesse, die das Wachstum der Metropolen und deren innere Differenzierung verursachen, bestimmen auch die (Unter-)Entwicklung der Peripherien. Die Stadt stellt insofern lediglich eine räumliche

Konzentration von Funktionen dar, qualitativ aber hat sie sich als eindeutig abgrenzbare soziologische, ökonomische oder physische Kategorie aufgelöst in einer "urbanen Zivilisation". (Hierzu CASTELLS 1976a, ähnlich GUDE 1971, S.108). Insofern wäre sinnvoll, von "Stadtkultur" eigentlich nur im Zusammenhang vorindustrieller Städte zu sprechen. Spezifisch industrielle "Stadtkultur" und "Zivilisation" fallen zusammen: "The universalistic orientation which originated in the city (...) becomes a premise for overcoming the city limits themselves" (PIZZORNO 1973, S.127). Städte beginnen, sich auf der ganzen Welt zu gleichen, sie verlieren lokale kulturelle Charakteristika.²¹

Das urbane Leben zeichnet sich dadurch aus, dass die Integration der Stadtbewohner nicht mehr durch überlieferte Normen, einen Treueschwur wie im Mittelalter, oder durch "vererbte" Gesetze segmentierter familialer Gemeinschaften integriert sind, die Integration erfolgt nunmehr über die gemeinsame Teilnahme am Wirtschaftsleben und gemeinsame Konsummuster einzelner Individuen. Entsprechend gründet sich die Legitimation staatlicher Eingriffe - und mithin die Stadtplanung nicht mehr auf tradierte Weltbilder oder politische Macht, sondern auf den Markt, als das universale Prinzip der gesellschaftlichen Produktion und Reproduktion. Die moderne Gesellschaft bietet eine Form der Legitimation an, die - in den Worten von HABERMAS (1968, S.69) "nicht mehr vom Himmel der kulturellen Überlieferung herabgeholt, sondern von der Basis der gesellschaftlichen Arbeit heraufgeholt werden kann." HABERMAS verwendet dieses Kriterium sogar zur Abgrenzung moderner von "traditionalen" Gesellschaften.

Die Klassiker der Soziologie faßten die "urbane Gesellschaft" als Endpunkt eines universellen Modernisierungsprozesses auf. SIMMEL beschrieb 1903 den typischen Großstädter als blasierten, erwerbsorientierten Menschen, dem die Dinge des Alltags "in einer gleichmäßig matten, grauen Tönung" erscheinen; diese Einstellung sei "der getreue subjektive Reflex der völlig durchdrungenen Geldwirtschaft" (1966, S.385). WIRTH (1938) konstatierte die Auflösung der Familienstrukturen, soziale und persönliche Isolierung, Rollensegmentierung, oberflächliche soziale Kontakte, zunehmende Mobilität, die Unterordnung der Individuen unter anonyme spezialisierte Behörden und Institutionen usw., REDFIELD (1947) stellte die These des Stadt-Land-Kontinuums auf, nach der auch das Land sukzessive durch verbesserte Kommunikations- und Transportbedingungen diese urbane Kultur übernehmen würde.

Die Geschichte der Städte hat gezeigt, dass die industrielle Stadtkultur weder der Endpunkt einer allgemeinen Evolution, noch in ihren Erscheinungsformen so eindeutig ist, wie dies zunächst angenommen worden war. So haben sich z.B. heute in den Ländern der Dritten Welt traditionelle Formen des Wirtschaftens und der Sozialorganisation erhalten und weiten sich sogar aus (vgl. HERRLE/LÜBBE/RÖSEL 1981) - allerdings unter den Bedingungen von Abhängigkeit und Ausbeutung durch die "moderne", global

²¹ Vgl. hierzu auch den essayistischen Beitrag "Von der Stadt zur verstädterten Gesellschaft" von LEFEBVRE (1972, S.7-28), der im übrigen auch ein ganz ähnliches Schema der Typenbildung vorschlägt: "Politische Stadt - Handelsstadt - Industriestadt - ... kritische Zone". (S.22)

organisierte Wirtschaft. In den Industrieländern dagegen machten sich die Folgen einer sozialen und kulturellen Destabilisierung und der Verlust an "kultureller Identität" (vgl. unten) sowie die Grenzen der ökologischen Belastbarkeit der Natur bemerkbar, extern stoßen die Industriegesellschaften an die globalen Grenzen wirtschaftlicher Expansion. Alle diese, hier nur stichwortartig angedeuteten Faktoren werden reflektiert in Planungsideologien und deren Wandel, die, in die Städte der Dritten Welt exportiert, als Teil jener universellen Kultur der heutigen "entwickelten" Länder zu betrachten sind.

Ausgangspunkt der modernen Form der Stadtplanung ist aber jener Typ der industriellen Stadtentwicklung, der sich nach dem rationalen Prinzip der integrierten Märkte (Arbeits-, Kapital-, Bodenmarkt) organisiert. Bevor wir jedoch an diesem Punkt, der die Funktionsprinzipien der Stadtplanung in der Ersten Welt betrifft, wieder anknüpfen, muß auf das Schicksal der vorindustriellen Städte im Zuge der globalen Ausbreitung der Mechanismen "moderner" Stadtentwicklung in den Ländern der Dritten Welt kurz eingegangen werden.

5. Urbanisierung und kultureller Wandel in der Dritten Welt

5.1 Die These der parallelen Entwicklungswege

Noch in den 60er Jahren glaubte man, dass die Urbanisierung der Dritten Welt, wenn auch mit zeitlicher Verzögerung, zum gleichen Ergebnis wie in den Industrieländern führen würde. Der Grad der Verstädterung wurde als "Schlüsselvariable" für eine allgemeine Modernisierung angesehen und führte zu der Unterstellung einer "urbanen Revolution" in der Dritten Welt, in der sich auch das Wirtschaftswachstum der Industrieländer wiederholen sollte. REISSMAN (1964) brachte die These der Parallelität der Entwicklungen am deutlichsten zum Ausdruck: "It is our assumption that the history of the west from the 19th century onward is being reiterated in the underdeveloped countries today."

Diese Annahme, die inzwischen durch eine Fülle von empirischen Untersuchungen widerlegt worden ist, übersah, dass Urbanisierung in Europa und Nordamerika im 19. Jahrhundert auf den wechselseitigen Zusammenhang von frühindustrieller arbeitsintensiver Industrialisierung und Migration beruhte. In den heutigen Ländern der Dritten Welt konnte ein gleichartiger Prozeß wegen der gänzlich anderen historischen Voraussetzungen nicht stattfinden. Nur Teile der Metropolen der Dritten Welt sind europäisch strukturiert und nur bei einer schmalen Oberschicht sind Formen des urbanen Lebens feststellbar, die jenen der westlichen Industrieländer gleichen. Es ist dies jedoch weniger ein Indiz für das rasche "Nachholen" des abendländischen

Urbanisierungsprozesses in diesen Ländern, als ein Ausdruck der globalen Ausweitung der kulturellen und ökonomischen Rationalität der Industrieländer, in deren Verlauf sich der ehemalige Gegensatz zwischen Stadt und Land in das Verhältnis zwischen Industrieländern und der Dritten Welt ausdehnt und über die Metropolen der Dritten Welt auch in die peripheren Regionen in diesen Ländern verlängert. Dies ist der allgemeine Hintergrund für eine Diskussion über die Möglichkeiten ökonomischer Entwicklung, aber auch für die Probleme der kulturellen Identität in den Ländern der Dritten und in der Ersten Welt.

Um diese These zu differenzieren, will ich einige Argumente, die gegen die Annahme einer Parallelität oder auch nur der zunehmenden Konvergenz ökonomischer und kultureller Umstrukturierungsprozesse sprechen, zusammenfassen:

Demographischer Wandel

Die Annahme einer analog zur Urbanisierung in Europa sich vollziehenden demographischen Umstrukturierung, wie sie z.B. von PETERSEN (1961) vertreten wurde, wurde zuerst von Janet ABU-LUGHOD (1964, 1972) widerlegt. Sie wies im Falle Ägypten nach, dass die demographischen Grundmuster des Urbanisierungsprozesses der westlichen Welt nicht verallgemeinerbar sind. In den westlichen Industrieländern waren die städtischen Geburtenraten bereits seit der Mitte des 19. Jahrhunderts wesentlich niedriger und die Sterblichkeit höher als auf dem Land; Stadtwachstum vollzog sich vor allem durch massive Zuwanderung ländlicher Bevölkerung (vgl. auch DAVIS 1972, S.13). Demgegenüber zeigte der Fall Ägypten, dass a) die städtischen Sterberaten infolge der gegenüber dem Land verbesserten hygienischen Bedingungen erheblich unter denen des ländlichen Raumes lagen und b) die städtischen Geburtenraten infolge unveränderten generativen Verhaltens denen des ländlichen Raums entsprachen.

Daraus läßt sich ableiten, dass die natürliche Bevölkerungsentwicklung eine weitaus größere Bedeutung als in der Urbanisierung Europas und Nordamerikas spielt. Der Beitrag der Migration zum städtischen Wachstum wird heute auf etwa 44 % in den Entwicklungsländern gegenüber 51 % in den Industrieländern geschätzt (UN E.78.XIII.9, S.64). Aus der demographischen Dynamik ergeben sich städtische Wachstumsraten, die bis zu 10 % reichen (z.B. Nairobi), häufig aber mit 5 % weit unter den vergleichbaren Zahlen der europäischen Urbanisierungs-welle liegen (vgl. UN E.75.IV.8). McGEE (1971, S.24) weist zurecht darauf hin, dass die Bedingungen in den einzelnen Ländern der Dritten Welt beträchtlich voneinander abweichen. Die Gültigkeit allgemeiner Gesetzmäßigkeiten ist insbesondere in ethnisch heterogenen Ländern, wie Indien oder Malaysia, sehr in Frage zu stellen. All dies spricht dafür, dass die These von einem der Entwicklung des Westens parallelen demographischen Transformationsprozeß nicht aufrechtzuerhalten ist.

"It is in this respect that the non-industrial nations, which still make up the great majority of nations, are far from repeating past history. In the 19th and early 20th century the growth of cities arose from and contributed to economic advancement. Cities took surplus manpower from the country-side and put it to work producing goods and services that in turn helped to modernize agriculture. But today in underdeveloped countries, as in present-day advanced nations, city growth has become increasingly unhinged from economic development and hence from rural-urban migration. It derives in greater degree from overall population growth, and this growth in nonindustrial lands has become unprecedented because of modern health-techniques combined with high birth rates." (DAVIS 1972, S.19)

Durchaus begründet werden daher Verstädterungsprozesse in der Dritten Welt als "Pseudourbanisation" bezeichnet (McGEE 1971, S.27), wenn man das europäische Vorbild des 19. Jahrhunderts als "echte" Urbanisierung unterstellt.

Wirtschaftlicher Wandel

Das historische Beispiel der Industrieländer, in denen wirtschaftliche Entwicklung und demographische Entwicklung synchron verliefen, erwies sich als nicht auf die Situation der Dritten Welt übertragbar. Dabei geht es weniger um die Annahme, dass Industrialisierung als eine Form wirtschaftlicher Entwicklung an die räumliche Konzentration von Bevölkerung und Infrastruktur oder kurz: ein "urbanes Klima" gebunden ist (HOSELITZ 1972, S.240), wie es das europäische Beispiel lehrte, sondern vielmehr den Umkehrschluß, dass Stadtwachstum und Verstädterung per se als natürliche Vehikel der wirtschaftlichen Entwicklung anzusehen seien (v.a. HIRSCHMANN 1958). Diese These ist durch die Entwicklung in der Dritten Welt in dem Maße widerlegt worden, wieder rasante demographische Prozeß der Urbanisierung, die in den Metropolen einsetzenden vergleichsweise bescheidenen und im wesentlichen durch ausländisches Kapital hervorgebrachten Impulse der Industrialisierung überrollte und eine latent arbeitslose Masse an Stadtbevölkerung schuf. Der von FOURASTIE gezeichnete Übergang zur "tertiären Gesellschaft" vollzog sich in der Dritten Welt ohne den Durchgang durch den sekundären Sektor; die Tertiärisierung ist damit weniger ein Indikator für wirtschaftliche Entwicklung als für zunehmende versteckte Arbeitslosigkeit. Die Gründe für das ungleichgewichtige demographische und wirtschaftliche Wachstum sind im wesentlichen auf zwei Faktoren zurückzuführen:

Die Urbanisierung in der Dritten Welt ging nicht mit einer durch Industrialisierung induzierten Vermehrung produktiver Arbeitsplätze einher. Industrialisierung erfolgte, soweit überhaupt, auf der Basis der kolonialen Siedlungsstruktur, sie konzentrierte sich auf die Metropolen und verlängerte die in den asymmetrischen Handelsbeziehungen des Weltmarktes beginnende Abhängigkeitskette über die Metropolen in die nationalen und regionalen Ökonomien hinein (vgl. hierzu z.B. BOSE 1974 am Beispiel Kalkutta).

Industrialisierung war von Anfang an auf den internationalen Markt und die Bedürfnisse einer einheimischen Elite orientiert. Sie begann zudem nicht am technologischen Nullpunkt, sondern erfolgte auf der Basis bereits entwickelter Produktionstechniken, die erheblich kapitalintensiver waren, als zu Beginn der Industrialisierung in Europa (vgl. ROBERTS 1978). Versuche zur Importsubstitution zerstörten Einkommensmöglichkeiten in der traditionellen Konsumgüterproduktion ohne auch nur annähernd einen Ersatz durch industrielle Arbeitsplätze zu schaffen.

2. Die partielle Industrialisierung in den Metropolen hatte nicht den erwarteten "trickle-down"-Effekt, der zu einem wirtschaftlichen Wachstum in Städten mittlerer Größenordnung und auch im weniger kapitalintensiven Sektor führen sollte (für diese These vgl. HIRSCHMANN 1958, dagegen v.a. FRANK 1978). Statt der erhofften Diffusion von Chancen nach "unten", verschärft sich zunehmend der Gegensatz zwischen einem sich "horizontal" (d.h. auf mehr Menschen), ausdehnenden "informellen" Sektor und einem "vertikal" (d.h. kapitalintensiv) expandierenden "formellen" Sektor der städtischen Wirtschaft (vgl. MAZUMDAR 1976, GEERTZ 1963, SANTOS 1979). Der "moderne" Industrie- und Dienstleistungsbereich hat die quasi-subsistenten kleinräumigen Wirtschaftskreisläufe der traditionellen "Basar-ökonomien" (GEERTZ 1963) nicht vollends zerstört; diese haben vielmehr als "informeller" Sektor die Rolle einer Ökonomie der städtischen Armut übernommen (vgl. HERRLE/ LUBBE/RÖSEL 1981, S.96 ff). Er ermöglicht über die Versorgung mit billigen Gebrauchsgütern ein niedriges Lohnniveau im modernen Sektor und hat in und außerhalb der Metropolen als Produktions- und Dienstleistungssystem einer wachsenden Bevölkerung nahe der absoluten Armutsschwelle eine besondere Bedeutung. Eine allgemeine Schätzung des International Labor Office (ILO) gibt die Größe dieses Sektors mit 40 % bis 70 % der städtischen Beschäftigten an (SETHURAMAN 1977, S.8), sein jährliches Wachstum wird auf 10 % bis 25 % geschätzt (SETHURAMAN 1977, S.9). Nur eine vergleichsweise sehr schmale urbane Mittelklasse genießt in dieser Form wirtschaftlicher Entwicklung das Privileg eines regelmäßigen und auf Dauer gesicherten Einkommens in Betrieben des modernen Sektors (vgl. QADEER 1975, MUKHERJEE 1963).

4.2 Kultureller Wandel in den Städten der Dritten Welt

Auf der Grundlage von Interviews in 6 Nahost-Ländern (Türkei, Libanon, Ägypten, Syrien, Jordanien und Iran) aus den Jahren 1950 bis 1954 entwickelte LERNER (1958) seine bekannte Theorie der Modernisierung als einer autonomen Logik des kulturellen Wandels, für die er unabhängig vom konkreten kulturellen Kontext Gültigkeit beanspruchte. Außerdem beschrieb LERNER eine Typologie von Persönlichkeitsstrukturen, die den - nach LERNERS Ansicht universellen Übergang von "traditionellen" zu "modernen" Verhaltensmustern und Wertorientierungen in den Ländern der Dritten Welt kennzeichnen. Ich will diese beiden Elemente der klassischen

Modernisierungstheorie kurz aufgreifen, um darauf hinzuweisen, dass die Entwicklung, wie sich seither gezeigt hat, nicht in dem Maße unilinear und eindimensional ist, wie es LERNER annahm, sondern eine Fülle verschiedener "Kulturen" oder Zwischenstufen hervorgebracht hat. Sie stellen keine Übergangsformen dar, sondern haben ihren festen Platz innerhalb einer durch ökonomische und politische Macht geregelten "Globalkultur".

Der zentrale Unterschied gegenüber früheren Konfrontationen verschiedener kultureller Welten, etwa während der Zeit kolonialer Herrschaft besteht nach LERNER darin, dass der Einfluß des "rationalistischen und positivistischen Geistes" in der etwa seit 1950 einsetzenden "Modernisierung" nicht mehr nur auf die Oberschichten beschränkt bleibt, sondern alle Gruppen und Schichten der Gesellschaft erfaßt (S.45), und zwar in einer Weise, die für die betroffenen Menschen keine andere Wahl über ihren Lebensstil offen läßt und sie "schutzlos" den Einflüssen der neuen Medien (Zeitungen, Radio, Filme) aussetzt. Mit anderen Worten: die traditionellen Normen und Lebensregeln werden durch die westlichen Glaubens- und Verhaltensmodi in einem Maße erschüttert, dass sie ihre Jahrtausende alte Verbindlichkeit innerhalb kurzer Zeit nahezu ganz einbüßen.

Die "moderne" Gesellschaft beschreibt LERNER, im Gegensatz zur "traditionalen" Gesellschaft als industriell, urban, Literat, partizipatorisch (S.50). Zum letzten genannten Merkmal gehört, dass "*most people go through school, read newspapers, receive cash payments in jobs they are legally free to change, buy goods for cash in an open market, vote in elections which actually decide among competing candidates, and express opinions on matters which are not their personal business.*" (S.50-51)

In der Durchsetzung der "partizipatorischen", modernen Gesellschaft unterscheidet LERNER folgende vier Phasen (S.60-65):

1) Urbanisierung: Die Zusammenballung von Bevölkerung in Städten ist notwendige Voraussetzung für den take-off eines Modernisierungsprozesses. Durch den Bruch der Migranten mit den ländlichen Gemeinschaften entsteht das Bedürfnis nach "unpersönlicher" Kommunikation, nach Teilhabe an Massenmedien, Bildung usw. Bis zu einem Urbanisationsgrad von 25 % induziere Urbanisierung grundlegende Modernisierungsprozesse.

2) Alphabetisierung: Die Alphabetisierung ist Merkmal und "Agent" dieser Phase. Die Lese- und Schreibkundigkeit ist der zentrale Angelpunkt des Übergangs zur partizipatorischen Gesellschaft, sie ist ihrerseits Voraussetzung für die Teilnahme am entpersonalisierten großstädtischen Kommunikationsprozeß, zur Entstehung neuer Formen der "Nachfrage" und der Entwicklung von Mitteln zu deren Befriedigung. Die obere "Grenze" dieser Phase liege bei einer Urbanisierungsrate von 10 % und einer Alphabetisierungsphase von 40 %.

3) Medienpartizipation: Die Medienpartizipation erhöht die Teilnahme in allen Sektoren des sozialen Lebens. Durch die Massenmedien breitet sich der "moderne

Lebensstil" weiter aus; es werden neue Bedürfnisse geweckt, die durch neue Institutionen befriedigt werden. Partizipation versteht LERNER als Teilnahme an Märkten: an einer Marktwirtschaft durch "cash and credit", an einer Öffentlichkeit durch eine individuelle "Meinung" und schließlich an der Politik durch Wahlen.

4) Politische Partizipation: Die demokratische Regierung ist die "krönende Institution" der partizipatorischen Gesellschaft. In diesem System seien der soziale Wandel, und mithin Fortschritt und Wachstum auf Dauer institutionalisiert.

Institutionelle Veränderungen in der Gesellschaft und solche der individuellen Persönlichkeitsstruktur sind nach LERNER komplementäre Merkmale ein und desselben Prozesses. Das zentrale Merkmal in der individuellen Charakterstruktur des "modernen Menschen" bezeichnet LERNER als "Empathie". Er meint damit die Fähigkeit, sich selber, über den Horizont traditionell zugeschriebener Rollen hinaus, in die Situation grundsätzlich anderer (Politiker, Filmhelden usw.) versetzen zu können. Diese Fähigkeit äußert sich in dem Vermögen, eine Meinung auch über Dinge zu haben, die mit dem alltäglichen Leben nicht unmittelbar in Zusammenhang stehen. Empathie sei die unverzichtbare Fähigkeit für Leute, die sich aus traditionellen Gesellschaftsstrukturen herausbegeben, und der innere Mechanismus, der es mobilen Personen ermöglicht, innerhalb einer sich laufend verändernden Welt effektiv zu operieren (S.49-50).

Die empirische Überprüfung ergab eine Skala von fünf Charaktertypen, die in unterschiedlicher Weise in der Lage waren, "Meinungen" zu äußern (S.72). Nicht den Vertretern der äußeren Pole der Skala (den "moderns" oder den "traditionals") sondern den "transitionals", die in der Mehrzahl noch schreib- und leseunkundig seien, aber über "Empathie" verfügen und sich gegen ihre traditionelle Umgebung absetzen, kommt die tragende Rolle in der Modernisierung zu (S.75).

LERNER betrachtete das westliche Modell des Überganges zur industriellen Gesellschaft als "baseline" (S.46), für die er globale Gültigkeit unterstellte. Den Vorwurf des Ethnozentrismus nimmt er vorweg und gibt ihn zurück an die Adresse der nationalen Führer der Entwicklungsländer (S.47): *"They want to do it their 'own way'. A complication of Middle East modernization is its own ethnocentrism - expressed in politically extreme nationalism, psychologically in passionate xenophobia."* Und: *"Wanted are modern institutions but not modern ideologies, modern power but not modern purposes, modern wealth but not modern wisdom, modern commodities but not modern cant."*

Soweit LERNER; seine Studie steht beispielhaft für eine ganze Reihe von Untersuchungen, die, ähnlich wie er, in Anlehnung an die Vergesellschaftungsprozesse der Ersten Welt ein Modell des kulturellen Wandels für die Dritte Welt zu konstruieren versuchten (vgl. z.B. APTER 1965; ETZIONI 1966; GERMANI 1973; REDFIELD/SINGER 1954) und mehr oder weniger prononciert universale Gültigkeit für

dieses Modell postulierten. Derartige Modelle entwickelten sich zur allgemeinen Leitlinie der Entwicklungspolitik bis in die jüngste Zeit.

Ein Blick auf die Realität der Dritte-Welt-Städte heute offenbart jedoch das weitgehende Versagen dieser Modelle. Die Kritik hebt an zwei Punkten an:

- a) Die traditionellen Gesellschaften wurden nur "partiell" integriert;
- b) das von der Modernisierungstheorie zur Norm gemachte System der westlichen Industriegesellschaft erweist sich selber als krisenanfällig und instabil.

Zu a)

Ausgangspunkt der Modelle der kulturellen Modernisierung ist das Vorbild der westlichen urbanen Kultur, das sich durch die Regelung gesellschaftlicher Austauschprozesse über "unpersönliche" Marktbeziehungen (Angebot - Nachfrage) und wandelnde Konsummuster auszeichnet. Voraussetzung zur Teilhabe an dieser marktvermittelten Kultur ist die Verfügung über Geld, das in der Regel durch unselbständige Arbeit verdient wird. Die Befriedigung nahezu sämtlicher Bedürfnisse ist monetarisiert, d.h. sie erfolgt durch den Kauf von Gütern und Dienstleistungen. Das entscheidende Kriterium für den Zugang zur urbanen Kultur ist also die Verfügung über ein monetäres Einkommen.

In den Städten der Dritten Welt werden gegenwärtig durch diese Zugangsbeschränkung ca. 1/3 bis die Hälfte der Bevölkerung von den erweiterten Konsummöglichkeiten der materiellen Kultur des Westens ausgeschlossen. Bei anhaltendem Trend werden es im Jahr 2000 ca. 2/3 der Stadtbewohner sein, die über kein regelmäßiges Einkommen verfügen und in desolaten Wohn- und Lebensbedingungen existieren. Für sie hatte die Integration ihrer Länder in die Ökumene zwar die teilweise Desintegration aus ihren traditionellen Dorf- und Familienverbänden zur Folge (GERMANI nennt das die "Release"-Phase, 1973, S.43), sie sind auch verfügbar für einen städtischen Arbeitsmarkt (Phase der "availability" bei GERMANI, S.43), eine Integration erfolgt aber dennoch nicht; nicht aus fehlender Empathie oder Unkenntnis gegenüber den Gütern westlicher Kultur auf Seiten der Migranten, sondern aus der objektiven Unmöglichkeit eine gut bezahlte Arbeit zu finden, die den Zugang zu modernen Gütern eröffnen würde; letztlich also aus Gründen, die in der strukturellen Arbeitslosigkeit und damit in der durch das globale System vorgegebenen Rolle für diese Länder wurzeln. Auf den Weltmaßstab ausgedehnt produzierte der industrielle Kapitalismus an der Peripherie kulturell desintegrierte, partikulare Lebenswelten, die "nur" über Ausbeutungsbeziehungen mit der urbanen Globalkultur in Verbindung stehen.

Unter diesen Bedingungen bilden sich Lebensstile von Gruppen und Individuen heraus, die mit der Tradition mehr gemeinsam haben als mit der von einer zahlenmäßig und anteilmäßig kleinen urbanen Elite. Entsprechend sind die Städte der Dritten Welt

inmitten ihrer Kultur ein völlig anderes Gebilde als eine Stadt vergleichbarer Größe in einem Industrieland. Während diese sozial, häufig ethnisch, kulturell desintegriert ist in eine Vielzahl von Quartieren und Nachbarschaften, als der sozialen und ökonomischen Lebenswelten der Armen einerseits und einer "modernen" nach westlichem Vorbild ausgebauten Stadtstruktur andererseits, ist jene durch gemeinsame, allgemein akzeptierte Konsummuster integriert. Die von LERNER unterstellte Partizipation bleibt segmentär: Trotz Radiohörens und trotz allgemeiner Wahlen, findet eine allgemeine und chancengleiche Teilhabe an der "modernen Kultur" nicht statt.

Die Wachstumsraten der "Elendsquartiere" (bis über 20 %) und eine Fülle von Detailstudien zeigen, dass es sich dabei nicht um ein Phänomen des Übergangs im Rahmen einer zum Falle Europa und Nordamerika parallelen Entwicklung handelt, sondern um eine sich verstärkende Tendenz, die offenbar konstitutiv für den gegenwärtigen Urbanisierungsprozeß in der Dritten Welt ist. Insofern ergibt sich das Paradox, dass die urbane westliche Kultur in ihrer weltweiten Ausbreitung in die Peripherien gerade zur Fortdauer traditioneller Gesellschaftsstrukturen beiträgt, indem sie für einen wachsenden Bevölkerungsanteil Bedingungen der Armut schafft, die nur mit "vor-modernen" Wirtschafts- und Sozialformen (Selbsthilfe, Subsistenzproduktion, nicht-monetäre gegenseitige Leistungen usw.) bewältigt werden kann.

Untersuchungen ergaben, dass die geographische Mobilität von einer Veränderung sozialer Verhaltensweisen in Richtung auf den angenommenen westlichen "urban way of life" vielfach abgekoppelt war (vgl. z.B. ABU-LUGHOD 1972 für Ägypten; EPSTEIN 1972 für Afrika; ROBERTS 1978, PERLMAN 1976, LEWIS 1961 für Lateinamerika; JOCANO 1975, PAYNE 1977, MUKHERJEE 1974 für Asien). Die Verhaltensmuster der Migranten zeigen vielmehr eine je nach kulturellem Kontext unterschiedlich ausgeprägte Orientierung an traditionellen, zum Teil ländlichen sozialen Organisationsformen (vgl. ROBERTS 1978). Die Verbindung zum Land bleibt in vielen Fällen aufrechterhalten; personale Beziehungen erhalten - im Gegensatz zu WIRTHS Bild der "urbanen Gesellschaft" - auch bei einer Veränderung des sozialen Bezugsfeldes eine große Bedeutung (vgl. z.B. HOLLNSTEINER 1972, S.29 f über Manila). Eine an westlichen Verhaltensmustern orientierte städtische Mittelklasse existiert kaum (QADEER 1975). Festzuhalten ist also, dass

- 1) Migration in die Stadt und Verstädterung insgesamt nicht zwingend mit dem Wandel kultureller Orientierungen korrelieren;
- 2) dass eine Änderung sozialer Verhaltensmuster nicht unbedingt in die Richtung von Verhaltenstypologien stattfindet, die im Kontext westlich-industrieller Urbanisationsvorgänge konstruiert worden sind; dass
- 3) von einer kulturellen Vielfalt der Entwicklungsmuster auszugehen ist, die Generalisierungen auch innerhalb der Kontinente kaum zuläßt.

Allerdings muß betont werden, dass es sich bei der Fortdauer traditioneller Kulturelemente nicht um die bruchlose Verlängerung deren Existenz als "Enklaven" innerhalb einer insgesamt sich modernisierenden Gesellschaft handelt, sondern als notwendigerweise erhaltene Kulturformen, weil sie allein das individuelle Überleben sichern können. Ihre Fortdauer und ihre Entwicklungsbedingungen sind nicht intern, sondern weitgehend extern durch das "moderne" System vorgegeben. Als Ganzes haben traditionelle Gesellschaften in dem Maße aufgehört zu existieren, wie sie eingegliedert worden sind in das globale Wirtschafts- und Kultursystem, das ihnen entsprechend der dort herrschenden ökonomischen und kulturellen Rationalität die Rolle des in ökonomischer Hinsicht "unterentwickelten" und kulturell "rückständigen" Partners zuwies.

Das Auseinanderklaffen zwischen Konzept und Realität, in Form des überproportionalen Wachstums desjenigen Teils der Stadtbevölkerung, der sich nicht oder nicht in die gewünschte Richtung modernisiert, ist natürlich auch den Urhebern der Modernisierungstheorie aufgefallen: Häufig wurden die Armen als "Marginalbevölkerung" bezeichnet, deren Entstehen mit dem Hinweis auf das Vorhandensein marginaler, d.h. chancenloser Bevölkerungsteile im Vorbild USA gerechtfertigt wurde (vgl. z.B. GERMANI 1973, S.46), eine Argumentation, die angesichts immer stärkeren Wachstums der Armen auch bei Zunahme des Bruttosozialprodukts, trotz wachsender politischer und sozialer Risiken zunehmend an Glaubwürdigkeit verliert. LERNER merkte, dass diese Art der Urbanisierung nicht mehr viel mit dem historischen Begriff zu tun hatte, und schlug vor, die Deprivilegierten nicht als "urbane" Bevölkerung zu registrieren und sie als "internal rural refugees" wegzudefinieren (S.67). Er näherte sich damit dem Konzept der "Über-Urbanisierung" (DAVIS/GOLDEN 1954), das davon ausgeht, dass der Verstädterungsvorgang nur bis zu einem gewissen Maße, nämlich dem historischen Verhältnis von urbaner Bevölkerung und nicht-landwirtschaftlichen, produktiven Arbeitsplätzen in Europa als "normal" zu bezeichnen sei. "über-Urbanisation" wird repräsentiert durch den Überhang an Migranten, die zu absorbieren der sekundäre urbane Sektor nicht in der Lage ist. Zur Erklärung des Phänomens erwies sich das Modell ungeeignet, denn es konstatiert lediglich das Abweichen der Entwicklung in der Dritten Welt von der zur historischen Norm erhobenen Urbanisierung Europas (zur Kritik vgl. SOVANI 1972).

Aber selbst für die oberen Strata der Stadtbevölkerung deckt sich die vollzogene Übernahme westlicher Konsummuster in vielen, insbesondere südasiatischen Ländern nicht mit den partizipatorischen Idealen LERNERS: Die Position der grund-besitzenden Aristokratie und der städtischen, mit dem Ausland (früher der Kolonialmacht) kooperierenden Oberschicht gestattete schon immer einen verschwenderischen Luxuskonsum, der die statusgemäße Distanz zum landlosen Bauern bzw. dem traditionellen Slumbewohner verschaffte. Moderne Verhaltensweisen und Konsummuster lassen sich in diese Rolle bruchlos einbauen. Sie akzentuieren noch die Distanz zur armen

Masse des eigenen Volkes. Die nationale Selbständigkeit und wirtschaftliche Eingliederung in den Weltmarkt haben an diesen Verhältnissen prinzipiell nichts geändert, eher sind die Bedingungen durch das Aufbrechen traditioneller Wirtschaftskreisläufe und die Monetarisierung gesellschaftlicher Tauschbeziehungen für die Armen schlechter und der Abstand zu den Reichen noch größer geworden (vgl. BARAN 1966, S.101).

Die "symbolhafte" Übernahme (LERNER) moderner Elemente in die Sozial-, Wirtschafts- und politische Struktur der Länder der Dritten Welt gefährden kaum die tradierten Positionen von Herrschaft und Ausbeutung. Vielfach werden sie als Ersatz für den erwarteten Verlust an Wirksamkeit traditioneller Legitimationsformen hergenommen (vgl. hierzu MANSILLA 1978, S.125; KANDIL 1975, S.40). Dieser Sachverhalt scheint mir eine Begründung z.B. dafür zu sein, warum "moderne" Stadtplanung zwar überall betrieben wird, aber einen recht geringen Realitätsbezug und Durchsetzungsbezug hat. Ich werde auf diesen Aspekt bei der Diskussion der Stadtplanung nochmals zurückkommen.

Zu b)

LERNER und andere Modernisierungstheoretiker gingen von der unbewiesenen Annahme aus, dass die gegenwärtige Grundstruktur der westlichen Gesellschaften eine Art historische Endstation darstelle, die es ermögliche, alle anfallenden gesellschaftlichen Konflikte und Probleme durch permanente und institutionalisierte technologische Innovation und sozialen Wandel auf Dauer und ohne die Gefährdung der Grundstrukturen der gesellschaftlichen Organisation lösen zu können. Eine solche Auffassung fand in der Aufschwungsphase nach dem 2. Weltkrieg weltweit einen breiten Konsens. Dieser Konsens und der damit verbundene Glaube an die Vorteile der kapitalistischen Globalkultur ist jedoch durch die Infragestellung von zumindest zwei Prämissen erschüttert worden (vgl. SENG-HAAS 1976, S.11):

Erstens stieß die Ausbreitung der kapitalistischen Wirtschaft an globale Wachstumsgrenzen. Die dadurch entstandene Krise der Weltwirtschaft entfachte den Verteilungskampf zwischen Nord und Süd neu und stellte die bisherigen Vereinbarungen über die Muster internationaler wirtschaftlicher und politischer Beziehungen in Frage.

Zweitens wurde das Scheitern einer auf modernisierungstheoretischen Ansätzen der Entwicklungsländerforschung basierenden Entwicklungspolitik offenkundig; die Rede McNAMARAS in Nairobi (1973), in der er forderte, die bisherige Form der Politik "auf den Kopf zu stellen" und Hilfe auf die Befriedigung von Grundbedürfnissen zu orientieren, markiert den Wendepunkt.

Zu diesen ökonomischen und politischen Einbrüchen in die Glaubwürdigkeit des bis dahin propagierten westlichen Modells kam das Erreichen ökologischer Grenzen und eine

innere Identitätskrise, die u.a. in steigender Jugendkriminalität, dem Bewußtwerden der Monotonie und "Unwirtlichkeit" der gebauten Umwelt und dem Gefühl des Ausgeliefertseins an übermächtige bürokratische Strukturen ihren Ausdruck fand. Erst nachdem die Industrienationen selber mit Problemen ihrer kulturellen Identität zu kämpfen hatten, tauchte die Forderung nach "angepaßter" und den Bedingungen einer fremden Kultur entsprechenden Entwicklungsprogrammatik auf, Anthropologen wurden in die Ausarbeitung und Durchführung von Projekten einbezogen oder sollten es zumindest werden (vgl. PITT 1976). Andererseits übersah dieser Ansatz, dass Entwicklungsprojekte nicht nur ein Teil der Empfänger -, sondern ebenso der Geberkultur sind: Der Mangel bestand nach FOSTER (1973, S.177) darin, "to consider the donor culture- the administrative organization, the bureaucracies, that plan and administer change programs and hire and supervise the technical specialists who are the direct lines of communication of new ways. The donor culture is, therefore, just as much a part of the process of directed change as the recipient group."

Der übliche Ethnozentrismusvorwurf gegenüber Entwicklungsländer-Forschung und -Politik entstand in einer Zeit als der Glaube an die prinzipielle Überlegenheit westlicher Kultur nahezu unangefochten und auch kaum anfechtbar war. Die Forschungs- und Entwicklungsstrategien, die heute in die Dritte Welt gebracht werden, sind jedoch nicht mehr nur von der sicheren Überzeugung von der eigenen kulturellen Überlegenheit getragen, sondern zunehmend auch von einer die eigene Identitätskrise widerspiegelnden latenten Unsicherheit über den "richtigen" Weg und die "richtigen" Ziele. Der Vorwurf des Ethnozentrismus, wie er z.B. von OTTE (1981) noch jüngst an die Adresse der "Technokraten" gerichtet wird, bedarf daher der Revision: das "Zentrum" beginnt, sich selber aufzulösen in einer Weltkultur, die sich in der universellen Rationalität kapitalistischen Wirtschaftens und den ökonomischen Ge-gegensätzen von Arm und Reich artikuliert. Wegen dieser Kongruenz von Wirtschaft und Kultur ist es nicht ausreichend, das Phänomen der Unterentwicklung und strukturellen Armut in der Dritten Welt nur unter dem ökonomischen Aspekt zu betrachten (vgl. RUF 1975). Genausowenig ist das Problem des Mangels an kultureller Identität nur ein Problem der Länder der Dritten Welt. Gleichzeitig offenbart dieser Zusammenhang, dass es nicht (mehr) nur um "interkulturelle Kommunikation" (OTTE 1981, S.5) geht, sondern um die kulturelle Identität als einer "politischen" Zielsetzung nach dem Aufbau von Sozial- und Bewußtseinsstrukturen, die den überschau- und erfahrbaren normativen Bezugsrahmen von Gruppen und Individuen bilden können. Dorthin führen vermutlich ebenso viele Wege, wie es historische Ausgangssituationen gibt.

Die Entdeckung und touristische Vermarktung "heiler", bislang unberührter kultureller Lebenswelten ist ein Beispiel dafür, wie das Identitätsproblem der Ersten Welt in die Dritte Welt verlagert wird und dort unter ganz anderen Vorzeichen zum Anlaß der Erhaltung traditioneller kultureller Identität im Rahmen von Ferntourismus wird. Damit

wird aber auch die Tradition von den säkularen Prinzipien der "Weltkultur" und ihrer krisenhaften Eigenentwicklung vereinnahmt.

Jedoch könnte gerade diese Situation des Identitätsverlustes auch in der Ersten Welt ein Anlaß für eine grundlegende Umorientierung der Entwicklungsstrategien werden, dann nämlich, wenn die bislang nur im Bereich der Wirtschaft angestellten Überlegungen zu einer "self-reliance" auf den kulturellen Bereich ausgedehnt würden. Dies ist ein vergleichsweise neues Feld: MANSILLA (1978) weist darauf hin, dass weder Modernisierungs- noch dependenz-theoretische Ansätze eine Alternative zu einer "Entwicklung als Nachahmung" bieten; beide sind sich weitgehend im Ziel des wirtschaftlichen Wachstums durch Industrialisierung und der Notwendigkeit der Umwandlung traditioneller Wertsysteme einig; die einen weil sie die "moderne" industrialisierte Welt für den natürlichen Endpol ihrer Traditional-Modern-Dichotomie ansehen, die andern, weil ihnen Vollindustrialisierung als der geeignete und notwendige Weg erscheint, sich aus den verschiedenen Formen internationaler Abhängigkeit zu befreien (Nachvollzug der ursprünglichen Akkumulation). MANSILLA hat in seinem Buch einen sehr abstrakten Versuch unternommen, eine Alternative als "kritische Theorie der Modernisierung" zu formulieren. Interessanter für den vorliegenden Zusammenhang erscheinen mir aber die punktuellen praktischen Ansätze zu sein, wo immer dann, wenn ein Projekt langfristig für die betroffene Bevölkerungsgruppe einen Erfolg brachte, sich neben den zumeist anvisierten wirtschaftlichen Verbesserungen auch eine Revitalisierung kultureller Identität stattfand. Dies wird besonders deutlich in den "erfolgreichen" Siedlungsprojekten (z.B. Zambia, Peru). Im Einzelfall scheint es durchaus möglich zu sein, an traditionelle Formen nachbarschaftlicher Organisation, Selbsthilfe usw. anzuknüpfen. Dabei geht es nicht um die Restauration traditioneller Abhängigkeiten, sondern um eine innovative Auseinandersetzung mit autochtonen Kulturformen, die notwendigerweise auch ein politisches Moment beinhaltet. Insofern wird solchen territorial begrenzten und auf die depri-vilegierte Bevölkerung orientierte Prozesse der Siedlungsplanung die Möglichkeit zugeschrieben, eine Rolle als "change agent" (SHAH 1979) zu spielen.

6. Moderne Stadtplanung in der Ersten Welt

In den folgenden Abschnitten soll die aus der europäischen Kulturentwicklung hervorgegangene "Definition" von Stadtplanung kurz umrissen und mit der Situation in den Ländern der Dritten Welt in Beziehung gesetzt werden. Dabei will ich auf einige allgemeine Rahmenbedingungen der Planung hinweisen, die in der bisherigen Diskussion von Planern wenig berücksichtigt wurden. Die generalisierende Darstellung soll einen argumentativen Rahmen für die anschließende Behandlung des Fallbeispiels liefern und

auf allgemeiner Ebene der Frage nachgehen, welche Rolle der westliche Typ von Stadtplanung in den Ländern der Dritten Welt spielt bzw. spielen kann.

Weiter oben wurde bereits der Begriff Planung als "gesellschaftliche Einrichtung" eingeführt (vgl. S. 40). Diese Definition betont den für die Diskussion der Stadtplanung notwendigen intersubjektiven, gesellschaftlichen Bezug: Eine effektive Steuerung individuellen Handelns setzt allgemein anerkannte Vereinbarungen über Notwendigkeit, Ziele und Mittel einer solchen Einschränkung individueller Handlungsspielräume voraus, die den Charakter von Gesetzen, sozialen und ökonomischen Normen, Sanktionen usw. haben können. Innerhalb dieses sehr allgemeinen begrifflichen Rahmens ist ein sehr weites Spektrum unterschiedlich organisierter Planungsprozesse denkbar: Er umfaßt einfache, auf sozialen Normen basierende kollektive Entscheidungsvorgänge ebenso wie eine komplexe hoheitliche Planung, die auf der Ausübung hoheitlicher Macht beruht. Möglicherweise ist der Planungsvorgang aufgeteilt in verschiedene Funktionen (etwa: Entscheidungsvorbereitung, Entscheidung, Realisierung; vgl. VENTE 1969, S.40 ff), die mit verschiedenen Rollen (etwa Planentwerfer, Planträger, Planausführer; vgl. RIEGER 1967, S.30) korrespondieren. Die konkrete Form des einen oder anderen Planungstyps wird zudem von den historischen und kulturellen Zusammenhängen, in die er eingebettet ist, in hohem Maße abhängen. Zunächst sollen die wichtigsten Kriterien der "modernen", in der Kulturtradition des Westens entwickelten Form der Planung dargestellt werden, denn genau dieser "rationale" Planungsstil ist es, der zum globalen Vorbild für Entscheidungsprozesse schlechthin geworden ist.

6.1 Planung und Rationalität

Der zeitgenössische Typus der Planung erlebte als gesellschaftliche Einrichtung seinen Durchbruch in einer bestimmten Phase abendländischer Gesellschaftsentwicklung, die durch die Stichworte "Entfaltung bürgerlicher Demokratie", "kapitalistische Industrialisierung" und "Aufbau einer bürokratischen Staatsverwaltung" zu kennzeichnen ist. Max WEBER hat den Prozeß abendländischer Kulturentwicklung als "Säkularisierung" traditioneller Weltbilder und überlieferter Handlungsorientierungen beschrieben. Er fand, dass Rationalität zum konstitutiven Merkmal des Handelns in allen Bereichen gesellschaftlichen Lebens wurden: insbesondere als Nützlichkeitskalkül in der Rentabilitätsberechnung des privaten Unternehmers und im Verhaltensstil einer nach gleichem Recht gegenüber gleichen Bürgern kontinuierlich und zuverlässig auftretenden Bürokratie. Rationalisierung schien, ausgehend von der "Rationalisierung" der Herrschaft in der französischen Revolution 1789 und der industriellen Revolution in England, alle Lebensbereiche zu erfassen und in Richtung auf die modernen, "urbanen" FoLuten gesellschaftlichen Lebens umzugestalten (vgl. WIRTH 1938).

Das grundlegend Neue in der Planung ergab sich aus der Vergesellschaftung eines bestimmten Verhaltenstypus, den es als individuellen Verhaltensstil immer schon gab:

des "zwekrationalen Handelns". Gegenüber traditionellen Verhaltens-orientierungen zeichnet sich dieser durch Nachvollziehbarkeit und Zweckorientierung aus; er ist auf Problemlösung und nicht auf Normenerfüllung gerichtet (vgl. WEBER 1976, S.12). Sein Erfolg bemißt sich an der Erreichung gesetzter Ziele, sein Mißerfolg bedeutet ein Scheitern an der technisch-wissenschaftlich erfaßbaren Realität. Das notwendige Wissen basiert auf den überprüfbaren Kenntnissen der empirischen Wissenschaft und ist prinzipiell erlernbar (vgl. HABERMAS 1968, S.63).

Die praktische Durchsetzung des neuen Verhaltensstils wurde möglich durch die Entstehung und Internalisierung einer neuen Moral der "innerweltlichen Askese" (WEBER), die als betont individuelle Moral berufliche Leistungsmotivation, Erfolgsorientierung und Arbeitswilligkeit förderte und damit die psychologische Grundlage für wirtschaftliches Wachstum schuf (vgl. KANDIL 1975, S.41 ff). Sie ermöglichte den Verzicht auf kurzfristigen Gewinn im Interesse langfristiger "Rentabilität". Formell herrschaftsfreie Produktionsbedingungen (Arbeitsmarkt) waren Vorbedingung und Folge der Institutionalisierung des Gewinnstrebens in den nach zwekrationalen Kriterien der Nützlichkeit organisierten privaten Betrieben.

Die Analogie zur kapitalistischen Rationalität im Betrieb fand WEBER im Entstehen einer "rationalen Staatsanstalt", deren bürokratische Herrschaft für WEBER die rationalste Form der Herrschaftsausübung darstellte. Dieser Staat war versehen mit einer "*rational gesetzten 'Verfassung', rational gesetztem Recht und einer an rationalen, gesetzten Regeln: 'Gesetzen' orientierten Verwaltung durch Fachbeamte*". (WEBER 1978, S.3-4) Eine solche nach gleichen Gesetzen gegenüber gleichen Bürgern handelnde Bürokratie entsprach in ihrer Zuverlässigkeit, Kontinuität, Unbestechlichkeit und Disziplin der Maschine des kapitalistischen Unternehmens. Von "unten" wie von "oben" berechenbar, ohne die despotische Willkür vergangener Epochen, schien der Beamtenapparat allen früheren Formen der Herrschaftsausübung überlegen zu sein.

Bekanntlich hat WEBER seine Vorstellung über ökonomische und bürokratische Rationalität am Studium des zeitgenössischen wilhelminischen Ordnungsstaates und des sich entfaltenden industriellen Kapitalismus gewonnen; auf den kultur- und zeitbedingten Charakter seines Idealtypus von Rationalität ist vielfach hingewiesen worden (vgl. z.B. MAYNTZ 1965; VOGEL 1973; MARCUSE 1965). Dabei wurde vor allem die zeitbedingte Verkürzung des Weber'schen Rationalitätsbegriffs auf einen rein instrumentellen Mechanismus hervorgehoben, der durchaus nicht in der Lage ist, gesellschaftliche Probleme auf Dauer zu lösen.²²

Planung stellt sich als besondere Form genau dieses rationalen Verhaltensstils dar. Als gesellschaftliche Einrichtung war Planung Voraussetzung und Folge einer zunehmend

²² WEBER selbst warnte vor dem "Gehäuse der Hörigkeit", das die Bürokratie im Verein mit der toten Maschine herstellen wird, "in welches vielleicht die Menschen dereinst sich, wie die Fellachen im altägyptischen Staat, ohnmächtig zu fügen gezwungen sein werden". (WEBER 1976, S.835).

komplexer werdenden Güterproduktion, die sich nach den Gesetzmäßigkeiten des Marktes (auch räumlich) ausbreitete und der zunehmenden Differenzierung sozialer und räumlicher Strukturen.

Eine bekannte Definition von HABERMAS (1968, S.48) faßt Planung als "zweckrationales Handeln zweiter Stufe" auf, das auf die "Einrichtung, Verbesserung oder Erweiterung der Systeme zweckrationalen Handelns selber zielt". Ähnlich beschreibt LUHMANN (1971, S.59) Planung als "Entscheidung über Entscheidungen", in der die Einzelentscheidungen einer unbestimmten Zahl zukünftiger Handlungsträger eben durch einen "Plan" eingeschränkt und in eine bestimmte Richtung beeinflußt werden. Durch das Vorausdenken zukünftiger Entscheidungssituationen und die antizipatorische Einengung des Optionsspielraumes wird der einzelne Entscheidungsvorgang entlastet; er orientiert sich am "Plan". Der gesamte Prozeß wird dadurch effektiver, schneller und unempfindlicher gegenüber subjektiver Beeinflussung.

Derartige Planungsprozesse sind primär im privaten Betrieb der kapitalistischen Wirtschaft angesiedelt und tragen dort zur Optimierung der Rentabilität bei. Dort, und nur dort, ist auch die Prämisse zweckrationaler Planung, nämlich: die externe Vorgabe der Zwecke, erfüllt: Unbestrittenes Ziel jedes Betriebes ist es, unter den gegebenen Spielregeln kapitalistischer Wirtschaft die höchstmögliche Rendite zu erwirtschaften. Die Geschichte "moderner" staatlicher Planung läßt sich als die schrittweise Übernahme betrieblicher Optimierungsverfahren und der damit entstehenden Konflikte mit den außer-ökonomischen Zielsetzungen staatlicher Organisationen verfolgen.

6.2 Die Entstehung der Disziplin: Stadtplanung und Industrialisierung

Die räumliche und soziale Komplexität des Industrialisierungsprozesses stellte Politik und Verwaltung vor eine Reihe neuer Aufgaben, die ein neuartiges und effektives Instrumentarium erforderlich machten. Mit der Integration des Bodens in den Markt setzte sich die städtische Bodenrente als neuer Regelmechanismus der Stadtentwicklung durch (vgl. POLANYI 1978, S.111). Er brachte, zusammen mit der technologischen Entwicklung den neuen Stadtyp der Industriestadt hervor. Ihr Wachstum strukturierte die Aufgabenbereiche der Stadtplanung. Sie lassen sich, etwas vereinfacht, folgenden zwei Bereichen zuordnen:

Zum einen ging es um die Vorbereitung durch Infrastrukturmaßnahmen, sowie Organisation und Sicherung der wirtschaftlichen Verwertung des Bodens und damit auch die Sicherung wirtschaftlichen Wachstums. Die Ausübung dieser Funktion wurde durch das Vorhandensein einer entwickelten, nach rationalen, nachvollziehbaren Prinzipien handelnden und sachlogisch argumentierenden Bürokratieermöglicht. Stadtplanung in diesem Sinne war "Anpassungsplanung" (vgl. ALBERS 1967, 1975), indem sie direkt zur Unterstützung eines als autonom verstandenen wirtschaftlichen Prozesses betrieben

wurde. Die Aufgabe dieser Art von Stadtplanung wurde vor allem technisch-funktional interpretiert; ihre Regelungsabsicht beschränkte sich auf die Aufrechterhaltung von Recht und Ordnung.

Zweitens oblag es jedoch dem Staat in bestimmten Bereichen, die sozialen Folgekosten der Industrialisierung zu übernehmen. Hier wurden die strukturellen Probleme des industriellen Verstädterungsprozesses als "Nebenfolgen" sichtbar: die zerstörerische Macht der Bodenrendite, Transport- und Verkehrsprobleme, Wohnungsnot usw. Stadtplanung funktionierte hier als "Ausgleichs"- oder "Auffangplanung" (ALBERS 1967, 1975), indem sie als Instrument der vermittelnden Instanz staatlicher Bürokratie drohenden Krisen "auffangen" sollte, die das weitgehend dem Mechanismus des Marktes überlassene Stadtwachstum produziert hatte. Diese "Fehlentwicklungen" waren auch der Anlaß für eine generelle, sozialreformerisch orientierte Kritik an der Industriestadt und für die Entwürfe der frühen, stark praxisorientierten "Utopisten" (Robert Owen, St. Simon, Charles Fourier). Ihre Ideen flossen, neben den in der Bürokratie entwickelten rechtlichen Instrumenten und Durchsetzungsverfahren, in die Konstituierung der neuen Disziplin Stadtplanung ein (vgl. hierzu BENEVOLO 1971).

Diese Doppelfunktion ließ Stadtplanung als ein neuartiges technisch-wissenschaftliches und politisches "Projekt" entstehen (FEHL/RODRIGUEZ-LORES 1980, S.13), dessen paradigmatische Aufgaben die Steuerung des Stadtwachstums, die Versorgung mit Infrastruktur und der Ausgleich sozialer Ungleichgewichte waren. Die neuentstandene Disziplin hatte mit den überkommenen Formen des herrschaftlichen und künstlerischen Städtebaus wenig gemeinsam. Sie war von Anfang an Teil der Sozialbewegung, Funktion der Verwaltung und eine technische Disziplin (vgl. HOWARD 1961).

Als technische Disziplin verlangte sie den Einsatz neuer Steuerungs- und Kontrollinstrumente. Die Pläne für Stadterweiterung, für Wohn- und Industriegebiete konnten, gemessen an sachlogischen Kriterien, richtig oder falsch sein, wohingegen Stadtplanung früher primär der Präsentation von Herrschaft, und zwar unverhüllt politischer Herrschaft, diente. Die neue Planung war "unpolitisch" in dem Sinne, dass sie ein "Allgemeininteresse" verfolgte. Ihre Themen waren nicht mehr Verschönerung, Gestaltung, sondern zunehmend die optimale Verteilung von Nutzungen auf dem Boden innerhalb der Stadtregion als der neuen sozialen und wirtschaftlichen Einheit. Derartige Eingriffe verlangten die Anwendung wissenschaftlich fundierter Analyse, Zensuserhebungen und Prognosen. Spezialisten aus Verwaltung, Technik, Recht verdrängten den traditionellen Künstler-Architekten aus seiner führenden Rolle in der Stadtplanung. Stadtplanung entwickelte sich gegen Ende des 19. Jh. zu einem Instrument der Beeinflussung der wirtschaftlich bestimmten Raumstruktur durch ein Bündel verschiedener Einzeldisziplinen und weniger zur Verwirklichung formaler, ästhetischer Werte (vgl. PICCINATO 1980, S.183).

Die politische Voraussetzung des neuen Typs hoheitlichen, territoriumsbezogenen Handelns war das Vorhandensein eines selbstbewußten, das Wirtschaftsleben tragenden Bürgertums, das über neue Formen der Konsensbeschaffung (Demokratie, Abstimmung) artikulations- und durchsetzungsfähig war. Beides, Artikulations- und Durchsetzungsfähigkeit, waren die "Sozialisationsgüter" eines langen Kampfes gegen feudale Vorherrschaft. Die hier am Beispiel Deutschland idealtypisch skizzierte Tradition abendländischer Stadtplanung setzte sich im Grundmuster gleich, aber mit unterschiedlichen Schwerpunkten in den westlichen Ländern der Ersten Welt durch.²³

Zusammenfassend lässt sich die erste Phase der Stadtplanung in den Ländern der Ersten Welt folgendermaßen charakterisieren: Träger der Planung ist eine im gesetzlichen Auftrag und nach sachlogischen Regeln handelnde Bürokratie als das legitime Organ zur Durchsetzung eines "öffentlichen Interesses". Die Aufgaben beziehen sich auf

- die Steuerung und Organisation der Flächennutzung im Interesse wirtschaftlicher Wachstumsprozesse,
- die Versorgung mit Infrastruktur (z.B. Straßen, öffentliche Verkehrsmittel, Wasser, Abwasser) zur Verwertung in Stadt und Region;
- den Ausgleich drohender Konflikte, z.B. in Form von Wohnungsbau- und Gesundheitsprogrammen für Arbeiter und zur Sicherung der Loyalität für Angehörige der Verwaltung und

Sie bedienten sich dabei der Instrumentarien

- der Plan- und Programmaufstellung (als technische Planung und Prozeß der Ziel- und Interessenharmonisierung),
- der Entwicklungskontrolle (durch Baugenehmigungsverfahren und Baupolizei),
- der direkten Investitionen in soziale und physische Infrastruktur.

Damit war das grundlegende Rollenspiel einer weitgehend privaten (marktwirtschaftlich) konstituierten Raumentwicklung und einer hoheitlichen Steuerung dieser Entwicklung durch Anreize und Restriktionen vorgegeben. Nur für diese erste Phase "moderner" Stadtplanung gilt CASTELLS These in vollem Umfang: "Urban planning is generally the intervention of the political system on the economic system to remove the bottlenecks in the latter." (CASTELLS 1976b, S.82)

²³ In den USA spielte die an eine Ausstellung 1893 in Chicago anknüpfende "City-beautiful"-Bewegung, eine eher geschmäckerliche Kampagne der Oberschicht, eine initiale Rolle; erst in den 20er und 30er Jahren lenkten die Arbeiten der Chicagoer Schule (z.B. BURGESS 1926) die Aufmerksamkeit auf soziale Folgen der Verstädterungsprozesse (zusammenfassend vgl. ALONSO 1963 in einem gut zusammengestellten Reader von ELREDGE 1967). Dies entsprach durchaus dem unmittelbar ökonomisch determinierten Verstädterungsprozeß, dem keine Hemmnisse in Form tradierter Raum- und Gesellschaftsstrukturen entgegenstanden. In England entwickelte sich Stadtplanung als Aufgabe der Regierung in erster Linie aus Gesundheitsprogrammen und Wohnungsbauprogrammen des 19. Jh. Die Furcht vor sozialer Unruhe, ausgehend von den Slums in Liverpool, Manchester, London (zur Beschreibung vgl. WOHL 1977; ROBERTS 1973), gab den Impuls zum öffentlichen Eingriff in das Marktsystem (vgl. CULLINGWORTH 1977, insbes. S.15 ff).

6.3 Entwicklungstendenzen in der "modernen" Stadtplanung

Das primär technische und das unter den "Städtebau-Architekten" verbreitete ästhetische Verständnis der Disziplin Stadtplanung blieb so lange tragfähig, als auch die durch das Wachstum der Industriestadt verursachten Probleme auf "technischer" Ebene und mit Hilfe von fachlicher Planung lösbar waren. Zwei Veränderungstendenzen innerhalb der Disziplin scheinen mir charakteristisch zu sein für den Versuch, Veränderungen in den Rahmenbedingungen der Planung Rechnung zu tragen:

- a) Der Funktionswandel des Staates und die Forderung nach "integrierter Entwicklungsplanung".
- b) Der zunehmende Qualitätsverlust der unmittelbaren Wohn-und Lebensbedingungen und die von diesem Eindruck ausgehende Reorientierung der Stadtplanung auf Aspekte der "Gestaltung" und der Verbesserung der Lebensumstände in den Wohnquartieren.

Zu a) Funktionswandel des Staates und die Forderung nach integrierter Entwicklungsplanung

Spätestens seit dem 2. Weltkrieg zeichnete sich die unter dem Stichwort "Funktionswandel des Staates" beschriebene Verschiebung des Zusammenspiels zwischen Staat und Produktionssphäre in den westlichen Industrieländern ab, die auch die Funktion, die Inhalte und Instrumente der raumbezogenen Planung nachhaltig veränderte. In dem Maße, in dem die weitgehend den Mechanismen des Marktes überlassene Expansion der Verdichtungsräume und deren interne Umstrukturierungsprozesse (Bodenspekulation, soziale Selektions- und Verdrängungsprozesse, Erreichen ökologischer Wachstumsgrenzen) zu Folgeproblemen und Entwicklungsengpässen geführt hatte, erweiterte sich auch das Aktionsfeld der von der (lokalen) Verwaltung betriebenen Planung.

Kennzeichnend für den Funktionswandel des Staates vom "Ordnungsgaranten" zum "Interventionsstaat" sind im Bereich der Wirtschaft die Einführung einer antizyklischen Wirtschaftspolitik und der mehrjährigen Finanzplanung; im Bereich der Stadtplanung wurde gefordert, im Gegensatz zur "Anpassungs"-und "Auffangplanung" der vorangehenden Phase, eine umfassende Entwicklungsplanung einzuführen (vgl. ALBERS 1967), die

- eine Querkoordination aller Ressortplanungen einschließlich der Finanzplanung mit der Planung für den Raum leisten sollte und
- stärker selber normensetzend, d.h. trendbeeinflussend wirken sollte.

Eine "planende Verwaltung" in diesem Sinne steht jedoch auch mit dem klassischen Bürokratiemodell WEBERS in Widerspruch (hierzu GRAUHAN 1969; TESCHNER 1972). Mit dem Entstehen einer "planenden" Verwaltung wird nicht nur das klassische Schema der Gewaltenteilung durchbrochen, sondern es entstehen auch innerhalb der bis

dahin zweckneutralen und vollzugsorientierten Bürokratie eine Reihe von Konflikten. Ziele und Anlässe planerischer Tätigkeit sind zunehmend weniger einfach vorgegeben. An die Stelle normativer Handlungsmaximen tritt die flexible Erfüllung von Funktionen: Bürokratie ist zunehmend auf Zwecke ausgerichtet, "die nicht normativ gesetzt, sondern wandelbar sind und zumeist als eine Folge von Systemstörungen an den Staatsapparat herangetragen werden (...)". (KANTOWSKY 1977, S.6) Diese Situation steht mit dem Prinzip der Deduktion von Handlungsanweisungen aus den hierarchisch geordneten eindeutigen Zielen entgegen: Die Forderung nach Querkoordination sektoraler Planungs- und Verwaltungsaktivitäten kollidiert mit den Prinzipien der Aufgabenspezifizierung (WEBER: "Fachbeamtentum"), die davon ausgehen, "dass sich die einzelnen Verwaltungsaufgaben nebeneinander und im Prinzip unabhängig voneinander erledigen lassen". (GRAUHAN 1969, S.133)

Hinzu kommt eine Reihe grundsätzlicher Probleme, die eine Einlösung der Ansprüche an eine aufgabenerweiterte und komplexere Stadtplanung erschweren, wenn nicht unmöglich machen:

Einerseits bestand ein zunehmender Mangel an Steuerungskapazität, insbesondere auf der lokalen Ebene durch eine zunehmende fiskalische Einschränkung des Handlungsspielraumes und einen geringen Einfluss auf die unternehmerische Standortpolitik (vgl. KIESSLER 1975, S.215; ähnlich SIEBEL 1974, S.34 ff). Man glaubte, diesen Mangel durch die Verfeinerung der Analyse-, Prognose- und Planungstechniken und durch die Übernahme betrieblicher Optimierungsverfahren ausgleichen zu können (vgl. z.B. BRUNN/FEHL 1976; DIEDRICH 1970, NOWAK 1973).

Andererseits verschob sich die Funktion räumlicher Planung zugunsten der Legitimationsbeschaffung für Entscheidungen, die auf höherer Ebene getroffen worden sind und dann als "Sachzwänge" in den lokalen Planungsprozessen auftauchen (vgl. hierzu OFFE 1972, insbes. S.123 ff; ARZBERGER 1980). Zum Ausgleich der Legitimationsdefizite, die erstmals im Zusammenhang mit Flächensanierungen und den Strukturveränderungen innenstadtnaher Wohngebiete drastisch deutlich wurden, wurden neue Verfahren der Ziel- und Konsensbildung unter Einbeziehung auch der nicht-organisierten Öffentlichkeit entwickelt und teilweise gesetzlich verankert.

Eine normenorientierte, umfassende Entwicklungsplanung erwies sich dennoch in der Praxis als kaum durchführbar. Der heute in den Städten des Westens vorherrschende Planungstyp trägt eher inkrementalistische Züge und folgt den von LINDBLOM (1959) formulierten Regeln des "muddling through", nach denen Entscheidungen nicht nach einer Theorie oder konsistenten Zielsystemen, sondern nach "Einvernehmen" mit beteiligten Gruppen in kleinen Schritten erarbeitet werden. WATERHOUSE untersuchte exemplarisch die Planungspraxis in München und Toronto und identifizierte einen "offenen, auf Konsens ausgerichteten und kostspieligen Planungsprozess" als

vorherrschenden Planungsstil der Industrieländer (vgl. WATERHOUSE 1979; WATERHOUSE/ENGEL 1979). Wie schwierig es ist, diese Form von Planung noch als "rationale Strategie" zu rechtfertigen, wird an einem Definitionsversuch von GRAUHAN (1969, S.135) deutlich: "Planung wird dann zu einer prinzipiell in die Zukunft hinein offenen, im Konfliktfall je zu überprüfenden, neuen Lagen zu adaptierenden und die Zielvorstellungen selbst wieder von der vorgefundenen Problemsituation her reflektierenden rationalen Strategie."

Zu b) Der Qualitätsverlust der unmittelbaren Wohn- und Lebensbedingungen

Nicht nur der organisatorische Rahmen (rechtliche, finanzielle, administrative Bedingungen), sondern auch der Planungsgegenstand: die räumliche und soziale Struktur der Stadt hat

sich seit der Anfangsphase industrieller Stadtentwicklung nachhaltig verändert.

Mit dem Buch von Jane JACOBS (1963) über die amerikanischen Großstädte und MITSCHERLICHs Kritik an der "Unwirtlichkeit der Städte" (1965) begann sich das allgemeine "Unbehagen in der Modernität" (BERGER/BERGER/KELLNER 1975) auch im Städtebau zu artikulieren. Es geht zurück auf eine allgemeine Krise der kulturellen Identität, die für moderne Industriegesellschaften typisch ist. Wir wollen kurz der Frage nachgehen, wie damit im Bereich des Städtebaus umgegangen wird. Die Krise besteht darin, dass die den Mechanismen des freien Marktes ähnlichen, unpersönlichen und von traditionellen Normen freien Formen des sozialen Lebens und der Kommunikation offenbar keinen hinreichenden Ersatz für den Verlust der personalisierten Beziehungsnetze typisch traditioneller Gesellschaften bieten können, jedenfalls nicht in dem Maße, das notwendig ist, um eine Integration über kulturelle Symbolwerte auf Dauer sicherzustellen. Zunehmend größere Bereiche auch der Stadtentwicklung werden von den Sachzwängen der "Megamaschine" (MUMFORD 1977) gesellschaftlicher Institutionen bestimmt, auf die der Stadtbewohner keinen unmittelbaren Einfluss hat. Dies veranlasst ihn, sich auch emotional aus einer von ihm nicht beeinflussbaren Umwelt auf die ihm von Werbung und Medien angetragene Position des "Umweltkonsums" zurückzuziehen, wo eine direkte Auseinandersetzung mit Fragen der Umweltgestaltung unnötig ist, da diese durch bezahlte Experten geleistet wird. Es handelt sich also nicht nur um den vielbeklagten Mangel an Qualität der gebauten Umwelt, sondern auch und vor allem um einen Mangel an Identifikations- und Eingriffschancen der Stadtbewohner in ihre unmittelbare Umwelt.

Das deutlich werdende Unvermögen des "funktionalistischen" Städtebaus, auch soziale Kosten und Nutzen und außer-ökonomische Ziele miteinzubeziehen, hatte zu Städten geführt, deren Mängel LYNCH (1972, S.193-195) als permanente Überlastung mit Reizen, das Fehlen einer sichtbaren räumlichen Identität, die "Unleserlichkeit" der

Stadtstruktur und das Fehlen von "Freiräumen" beschrieb. Die Kritik erschütterte den Glauben an den Primat wirtschaftlicher Interessen (zum Wohle aller) in der Stadtentwicklung und gab der inhaltlichen Ausrichtung der Stadtplanung neue Impulse. Neben knapper werdenden finanziellen Ressourcen, dem Erreichen der ökologischen Grenzen der Belastbarkeit der Landschaft ist es auch diese Krise in der "kulturellen Identität", die eine Umorientierung der Planer von Makroplanung und großräumigen Stadterweiterungen auf die Gestaltung der unmittelbaren Lebensumwelt bewirkte.

Diese Umorientierung beinhaltet zwei Momente, auf die hier hingewiesen werden soll, weil sie als "Exportgut" für die Dritte Welt und insbesondere für die Fallstudie von Bedeutung sind:

- 1) Mit der Abkehr von großzügigen Stadterweiterungs- und Stadtumbauvorhaben und der Hinwendung zu sukzessiver Stadt-"Reparatur" erhält Stadtplanung einen eigentümlich "defensiven" Akzent dadurch, dass sie vielfach als Gegenpol, zumindest aber als parteiischer Vermittler zwischen den Ansprüchen von Bewohnern auf "Bewahrung" gewachsener Sozial- und Baustrukturen einerseits und Interessen an der wirtschaftlichen Verwertung des Bodens andererseits auftritt. Die neuen Themen der Planung werden mit Vokabeln wie "Revitalisierung", "erhaltende Erneuerung" etc. bezeichnet. Das Interesse gilt dem Wohnquartier und dem "Wohnumfeld". Kleinräumige Qualitätsverbesserungen sollen Vorrang vor (kaum finanzierbaren) großräumigen Strukturveränderungen haben. Als Spezialdisziplinen werden in zunehmendem Maße der Denkmalschutz und die Stadtgestaltung (urban landscaping) mit in die Planung eingeschaltet. Insgesamt kommt in dieser Tendenz ein wachsendes Interesse an der Erhaltung traditioneller Elemente der Architektur und der Stadtgestaltung und an der Schaffung neuer Identifikationsmöglichkeiten zum Ausdruck. Beides zusammen begründet einen Anspruch auf eine, die "negativen Seiten" der Stadtentwicklung ausgleichende, "kulturstiftende" Rolle der Stadtplanung.
- 2) Diese neue Rolle kommt nach einer Forderung LYNCHs (1972) vor allem dem Planer zu: "The task of the planner is not only to make the city efficient but also humanized." Hier kommt die Auffassung zum Ausdruck, dass diese - wenn man sie als Teil eines gesellschaftlichen Identitätsdefizits der Industrienationen auffaßt - zentrale Aufgabe in die Zuständigkeit der Zukunft der Planer fällt und von diesen auch gelöst werden kann. So glaubt z.B. auch SMITH (1975), dass eine verstärkte Beachtung von psychologischen Erkenntnissen durch den Planer-Experten zu mehr Identifikation in der Stadt führen würde. Auch PRESSMANN beklagt den Verlust des kulturellen und Symbolgehaltes der nordamerikanischen Städte und fordert (1975, S.171):

"It is the task of the city planner to anticipate the needs of all these units (gemeint sind "social units", d.Verf.) and to coordinate the means of satisfying them. This he can do only if he is able to grasp not merely the changing institution of man, but also the basic trends that determine these changes."

- 3) Den Zitate unterliegt die Vorstellung, dass kulturelle Identität durch das "richtige" professionelle "Angebot" auf dem "Markt" gesellschaftlicher Dienstleistungen zu erreichen sei. Die aus Amerika in die europäische Praxis übernommene Disziplin der Stadtgestaltung stellt eine praktische Ausformung dieser Denkrichtung dar.

Es bestehen allerdings beträchtliche Zweifel, ob die selbstgestellte Aufgabe überhaupt allein professionell, d.h. durch fachliche Expertise lösbar ist, oder ob sie nicht einen neuen Typ von "Planung" verlangt, in dem die Hauptrolle selbstorganisierter Bewohnerinitiativen zufällt und Planer lediglich als Dienstleistung herangezogen werden. Eine solche Planung würde, um überhaupt überschaubar und zugänglich für Bewohner zu sein, eine teilweise Dezentralisierung der Entscheidungen verlangen, denn nur die verantwortliche Auseinandersetzung und Teilhabe an der Gestaltung des unmittelbaren Lebensraumes könnte die geforderte Identifikation der Bewohner mit ihrer Umwelt und damit räumliche und kulturelle Identität herbeiführen. Hier wird deutlich, dass es sich um mehr als nur ein von einer Disziplin fabrizierbares Produkt der Wohn- und Umweltqualität geht und dass kulturelle Identität heute zugleich ein politisches, partizipatorisches Moment beinhaltet.

Alternativen in der Planungspraxis des Westens

Stadtplanung besteht offensichtlich zunehmend weniger aus klaren, zweckrationalen Verfahren zur Lösung vorgegebener Probleme. Sie stellt sich eher als kompliziertes System zur Konsensbeschaffung und damit zur Zielfindung dar, demgegenüber die Bewältigung rein technischer Realisierungsprobleme in den Hintergrund tritt. Der Kosten- und Zeitaufwand bei der Aufstellung von Flächennutzungsplänen und Bebauungsplänen mag als Beleg für diese These gelten.

OFFE (1975) lieferte die Begründung dafür, warum der Staat zunehmend nicht nur diese Art konventioneller Planung betreibt, sondern unter zunehmendem Konfliktdruck auch Alternativen außerhalb des etablierten Planungssystems fördern muß: Nach OFFE stellen sich die Folgeprobleme kapitalistischer Produktionsweise, wie Arbeitslosigkeit, Umweltzerstörung, Wohnungsnot usw., dem Staat als "objektive Problemlage" dar. Ein Interesse des Staates an sich selbst veranlasse ihn, nicht nur Planung zu betreiben, sondern auch bestimmte Konflikte zu thematisieren. Ob Konflikte aufgegriffen werden, hängt, wie NEDELMANN (1977, S.239 f) ergänzend hinzufügte, davon ab, ob es den Betroffenen, Bürgerinitiativen usw. gelingt, den Konflikt mit allgemein verbindlichen

Werten zu versehen (NEDELMANN: "Wertladung") und den Konflikt glaubhaft mit Drohungen des "Ressourcen-Entzuges" (Loyalität, Steuereinkommen u.a.) zu belegen.

Weniger vorausschauende Planung und Antizipation von Versorgungsengpässen als politischer Druck waren in einigen Fällen der Anlaß für eine teilweise

Umstrukturierung der in die Verwaltung eingebauten Stadtplanung. Zu einer derartigen Politisierung des Planungsprozesses ist es in verschiedenen industrialisierten Ländern des Westens bei der Erneuerung von Altbausubstanz und der Wohnungsversorgung unterer Einkommensschichten gekommen. In Einzelfällen (z.B. Bologna, Rotterdam) wurde eine Umstrukturierung der Planungs- und Entscheidungsprozesse in Richtung auf dezentralere und "offenere" Formen der Zielbestimmung vollzogen, die - soweit sie funktionieren - ein völlig neues Modell quartierspezifischer und damit auf den unmittelbaren Lebensraum von Bewohnern orientierter Planungsorganisation neben die aus der Industrialisierung hervorgegangenen Stadtplanung setzten, die auf die Lenkung der wirtschaftlichen "Verwertung" des Bodens gerichtet ist.

In Rotterdam wird z.B. mit einem Organisationsmodell gearbeitet, in dem sogenannten "Projektgruppen", denen Bewohner (nicht Eigentümer!) und Vertreter der Verwaltung angehören, weitgehende Hoheitsrechte (und finanzielle Mittel) für die Erneuerung eines bestimmten Quartiers übertragen wurden. Bemerkenswert ist die Tatsache, dass die Bewohner innerhalb der Projektgruppen über eine Mehrheit gegenüber den Verwaltungsvertretern verfügen (vgl. z.B. FASSBINDER/ROSEMANN 1980). In England besteht die Möglichkeit auch für Mieter, sich in einer "Cooperative Housing Association" zu organisieren und so als neuer, mit staatlichen Mitteln ausgestatteter Träger der Wohnungsversorgung, weitreichende Funktionen der Quartierserneuerung zu übernehmen (vgl. z.B. TIEDE-MANN 1981; JOHNSON 1981).

In Einzelfällen ist im Falle der Quartiersbewegung von Rotterdam ein Wechsel in der Rolle von Planungsexperten erkennbar (FASSBINDER 1981): Dort wurden analog zur schrittweisen Erweiterung in der Funktion nachbarschaftlicher, quartiersbezogener Organisationen - von der bloßen Abwehr behördlichen Sanierungsplanungen bis hin zur Übernahme hoheitlicher Funktionen durch Bewohnergruppen - folgende Phasen professioneller Unterstützung festgestellt:

- 1) Planer als Advokat in der Auseinandersetzung mit Planungsbehörden,
- 2) Planer als "Entwerfer" von Verfahren und Mitspracheprozeduren,
- 3) Planer als Hilfe bei Alternativplanungen,
- 4) Fachleute als Dienstleistung, die von Bewohnergruppen bei Bedarf für klar umrissene Aufgaben herangezogen wird.

6.4 Funktionsbedingungen der Stadtplanung in der Ersten Welt

Der gegenwärtige Bedingungsrahmen der in die Verwaltung eingebauten Stadtplanung in der Ersten Welt lässt sich wie folgt resümieren:

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 den 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 operativer 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 Verwirklichung durch die verfahrensinterne Abarbeitung die notwendige Konsistenz erhalten (vgl. HESSE 1972, S.55).

In der Handlungsdimension schließlich bedarf Planung der Verfügung über rechtliche, finanzielle und organisatorische Instrumente zur Verwirklichung notwendig erachteter Maßnahmen. Entsprechend der hierarchischen Gliederung der Exekutive findet räumliche Planung auf verschiedenen Stufen statt, wobei der lokalen Ebene eine besondere Bedeutung insbesondere als Ort der Aktualisierung von Konflikten zukommt. Die wichtigsten Instrumente der räumlichen Planung auf lokaler Ebene sind: direkte Investitionen (z.B. Infrastruktur), Restriktionen (vorgeschriebene Flächennutzung und -ausnutzung) und - neuerdings vereinzelt -: die Organisation, Koordination und Unterstützung kleinräumiger Planungsprozesse zur Quartiererhaltung bzw. -entwicklung, in denen Bewohnerinitiativen eine wichtige Rolle spielen.

7. Moderne Stadtplanung in der Dritten Welt

Die skizzenhafte Darstellung des Entstehungszusammenhangs und wichtiger Funktionsbedingungen der Stadtplanung in den westlichen Industrieländern sollte folgendes deutlich machen:

- Stadtplanung ist kein konsistenter wissenschaftlich begründeter Satz von Leitbildern, Methoden und Techniken zur Steuerung räumlicher Entwicklungsprozesse, sondern ein Bestandteil des sozio-kulturellen Inventars westlicher Industriegesellschaften, der seine Entstehung in der heute (noch) gültigen Form den mit der Industrialisierung des 19. Jh. verbundenen gesellschaftlichen Umwälzungsprozessen verdankt.
- Stadtplanung ist in diesen Ländern der Exekutive zugeordnet und unterliegt den Funktionsbedingungen und Anforderungen des bürokratischen Systems.

- Stadtplanung ist - wie alle gesellschaftlichen Institutionen - einem stetigen Wandel unterworfen, der sich aus neuen Problemlagen und der Notwendigkeit, auf akute Konflikte zu reagieren, ergibt. Dabei ist die Tendenz festzustellen, dass Stadtplanung zunehmend weniger an vorgegebenen fraglos akzeptierten Zielen orientiert ist. Der Planungsstil ist eher indikativ; es werden möglichst viele der von der Planung potentiell berührten Handlungsträger beteiligt. Sie stellt daher zunehmend mehr ein aufwendiges Verfahren der Konsensbeschaffung dar, demgegenüber technische Probleme in den Hintergrund treten.

Die Geschichte europäisch-strukturierter Planungssysteme in den Ländern der Dritten Welt ist nicht nur die Übertragung "unpassender" Instrumente und Leitbilder auf die lokale Situation, sondern auch und vor allem Teil der Ausbreitung jener universellen ökonomistischen Kultur, die in den heutigen Industriestaaten Europas ihren Ursprung hat. Aus diesem Grunde ist die Geschichte moderner Planung in den Entwicklungsländern zunächst ein Spiegelbild der Planungsgeschichte der industriellen Welt; gleichzeitig aber reflektieren ihre Ergebnisse auch die Machtverhältnisse des jeweiligen Landes und die Interessen der Elite, die sich ihrer bedient.

Als "unangemessen" wurden die Prinzipien westlicher Stadtplanung erst bezeichnet, als deutlich wurde, dass sie die destabilisierenden Folgen der wirtschaftlichen Penetration dieser Länder noch verstärkte und räumlich verfestigte, aber nur in Ausnahmen (Singapur, Hongkong) in der Lage war, sie zu beseitigen, zu mildern oder gar "Entwicklung" zu steuern.

7.1 Leitbilder der Planung

Die Einführung europäischer Planungsprinzipien und Ordnungsvorstellungen geschah zunächst im Zuge der kolonialen Expansion der Ersten Welt; als Zentren der Vermarktung (Entrepos, wie z.B. Manila) und der Administration (z.B. Delhi, Kalkutta) einer Kolonialmacht wurden in der Regel Hafenstädte nach den Erfordernissen und Entwürfen der europäischen Gesellschaften gebaut bzw. ausgebaut. Die dabei verwendeten Vorstellungen räumlicher Ordnung entsprachen den Leitbildern der Kolonialmacht und den Erfordernissen der Distanzierung gegenüber einer eigenständigen und unverstandenen kulturellen Tradition der Kolonie (vgl. z.B. PIEPER 1977; KING 1976; HERRLE/RÖSEL 1980). Die am britischen Vorbild orientierte Stadtplanung in Indien hatte an den Lebensformen der Einheimischen in der "black town" nicht das geringste Interesse. Sie versuchte, die aus den Verhältnissen in Europa entwickelten Städtebau-Utopien für die Bewohner der "white town" zu realisieren. So stellt New Delhi das größte verwirklichte Beispiel in der Geschichte der Gartenstadt-Idee dar; allerdings ohne die sozialpolitischen Ambitionen, die in England mit der Idee verknüpft waren.

Während Stadtplanung im Europa des 19. Jh. zur Gestaltung und Organisation des Raumes für die Entwicklung der Industriestadt notwendig war, diente Stadtplanung in den selbständig gewordenen Kolonien, wo industrielles Wachstum kaum zu verteilen war, zunächst eher der Dokumentation der neuen Unabhängigkeit, die ihren konsequentesten Ausdruck in der Planung und Realisierung neuer Hauptstädte, wie z.B. Islamabad, Chandigarh oder Brasilia fand. Die Planung und Realisierung derart gigantischer Vorhaben war nur aufgrund der besonderen politischen Situation und mit Hilfe eines effektiven "Erfüllungsstabes" möglich, der von der Kolonialmacht übernommen war.

Die Transformation der räumlichen, sozialen und wirtschaftlichen Struktur der Städte nach europäischem Muster vollzieht sich aber bis heute nur partiell. Endete sie während der Kolonialzeit an den klar definierten Grenzen der "white town", so beschränkt sich die Reichweite der Planung heute auf den nach westlichem Vorbild organisierten Teil der Städte. Der gegenwärtige Urbanisierungsprozeß in den Ländern der Dritten Welt ist aber weithin gleichbedeutend mit der Zunahme armer Stadtbevölkerung, die sich in "ungeplanten", "illegalen" oder als "spontan" bezeichneten Siedlungen niederläßt. Alison RAVETZ (1980, S.254 ff) bezeichnet diese Siedlungen in Anbetracht ihrer Größe und ihrer Wachstumsdynamik mit Recht als die "eigentlichen" "New Towns" der Dritten Welt.

Diese Tendenz, die gleichzeitig auch für große Teile der Bevölkerung ein Festhalten an traditionellen Formen sozialer Organisation und auch des Wohnens bedeutet, machte auch vor den neugegründeten, nach funktionalistischen Kriterien entworfenen Hauptstädten, wie Brasilia (EPSTEIN 1973) und Chandigarh (SCHMETZER/WAKELEY 1974) nicht Halt.

Trotz zum Teil ernsthafter Versuche ist es - aus Ursachen, von denen einige weiter unten genannt werden - auch in einer zweiten Generation von Neugründungen ganzer Städte, die eine Korrektur der monozentralen Siedlungsstruktur der Kolonialzeit anstrebten, wie z.B. Ciudad Guayana (CIECIOR 1981), Dodoma (SIEBOLDS/STEINBERG 1979) oder San Pedro, Elfenbeinküste (KULL 1981), weder gelungen, die regionalpolitischen Ziele zu erreichen, noch die "Integration" armer Migranten in staatliche Wohnungsbauprogramme zu leisten.

Die Flächen dieser "ungeplanten" Siedlungsformen haben sich in vielen Fällen so rasch vergrößert, dass die Entwicklung der Metropolen im Ganzen zunehmend der Kontrolle der Planungsstäbe entglitten sind. Durch das Unwirksamwerden traditioneller Konsensmuster des Zusammenlebens drohen die sozialen und wirtschaftlichen Ungleichgewichte innerhalb der Stadt auch in politische Konflikte umzuschlagen. Dies ist die Situation, vor der die meisten Verwaltungen der Städte in der Dritten Welt heute stehen.

Der Bedingungsrahmen der Stadtplanung in der Dritten Welt soll brennpunktartig an zwei Aspekten aufgezeigt werden:

a) y

7.2 Das Verhältnis zum Planungsgegenstand

Eine in der Literatur häufig vertretene Ansicht definiert die negativen Seiten des Verstädterungsprozesses in der Dritten Welt als "Nebeneffekte": "One of the most conspicuous by-products of rapid urbanization in most developing countries is the expansion of slums and squatter settlements." (UN E.75 IV.8, S.5) Oder: "Nicht der Prozeß der Verstädterung als solcher, sondern Art, Geschwindigkeit und Ausmaß des städtischen Wachstums sind es, die in vielen Ländern schwerwiegende Entwicklungsprobleme hervorrufen." (SYSTEMPLAN e.V. 1974, S.8) Diese Bemerkung aus einem Gutachten kennzeichnet eine Auffassung, die von der Existenz eines quasi ahistorischen Verstädterungsprozesses ausgeht und die konkreten Bestandteile dieses Prozesses in einer bestimmten historischen Situation lediglich als Folgeprobleme erkennt.

Demgegenüber wird hier die These vertreten, dass die Verarmung großer Teile der Stadtbevölkerung und die damit verbundene Ausbreitung von Slums und Squatter-Siedlungen nicht Nebeneffekte eines nach westlichem Vorbild ablaufenden Modernisierungsprozesses, sondern ein fester Bestandteil einer in ungleichen internationalen Beziehungen beginnenden und im nationalen Kontext sich fortsetzenden Abhängigkeitskette sind, die den typischen Verstädterungsprozeß in der Dritten Welt konstituiert und dass unter den spezifischen Bedingungen dieser Länder Verstädterung zunehmend gleichbedeutend mit dem Slumwachstum ist (zur ausführlichen Begründung dieser These vgl. HERRLE/RÖSEL 1980). In dem Maße, in dem sich das beschleunigte Stadtwachstum zunehmend außerhalb der geläufigen räumlichen Ordnungsvorstellungen ungeplant und scheinbar "chaotisch" vollzieht, wird auch das grundlegende Instrument westlicher Stadtplanung, nämlich die Steuerung der Allokation raumwirksamer privater und öffentlicher Investitionen unwirksam.

Der Planungsgegenstand "Stadt" ist im Gegensatz zur Stadt des Westens, deren Einzelindividuen und Gruppen weitgehend durch bestimmte Konsum- und Verhaltensmuster integriert sind, stark heterogen (vgl. OESTEREICH 1980, S.150). Die Andersartigkeit der sozialen und ökonomischen Struktur des Raumes ist sowohl auf der Makro- wie auf der Mikroebene feststellbar:

- Für die Makroebene zeigt z.B. SANTOS (1979), dass das allen westlichen Modellen der Raumplanung und auch der Planung für die Metropolen zugrunde gelegte Schema der zentralen Orte (zur Anwendung in Entwicklungsländern siehe HENNINGS/JENSSEN/ KUNZMANN 1980; LO/SALIH 1978) nicht der Realität

entspricht. Unternehmen und Einrichtungen des modernen Sektors tendieren dazu, sich in den Metropolen zu konzentrieren; die Nachfrage außermetroplitaner Konsumeliten wird auch über große Entfernungen direkt in den Industrie- und Konsum-Zentren befriedigt. Dem steht die prinzipiell dezentrale Organisation des "unteren" Kreislaufs der Wirtschaft gegenüber, der in Klein- und Mittelstädten dominiert (SANTOS 1979, S.192).

- Auf der Mikroebene innerhalb der Städte zeigt sich eine Segmentierung in Teilmärkte und "Nachbarschaften" mit relativ kleinen Aktionsradien im unteren Kreislauf. DUTT (1966) identifizierte z.B. in Kalkutta über 60 solcher Teilmärkte. Die Bewohner von traditionell strukturierten Siedlungen operieren in viel kleinräumigeren Wirtschafts- und Sozialbeziehungen; denn der moderne Transportsektor, der billigere Versorgung und lukrativere Absatzmöglichkeiten erschließen könnte, wirkt als Barriere größerer, räumlicher und sozialer Mobilität.

Zu dieser ökonomischen Segmentierung kommen ethnische und kulturelle Differenzierungen. Es sind gerade die traditionellen, eher personalen Beziehungsnetze, die das Überleben innerhalb einer lokalen Ökonomie der Armut überhaupt erst ermöglichen, sich aber einer von "oben" gesteuerten Entwicklungsplanung notorisch entziehen. In den Metropolen werden die lokalen und kleinmaßstäblichen Wirtschafts- und Lebensräume überlagert durch das "moderne" Stadtsystem, bestehend aus modernen Produktionsbetrieben, Konsum- und Freizeiteinrichtungen, technischer Infrastruktur, Wohngebieten usw., das überwiegend von den reichsten 20 % der Bevölkerung benutzt wird.

7.3 Der institutionelle Rahmen

Stadtplanung wird - nach dem Vorbild der Industriestaaten - in den Ländern der Dritten Welt in der Regel als Disziplin der Verwaltung betrieben. Nun setzt aber eine funktionsfähige "planende Verwaltung" gegenüber dem klassischen Bürokratiemodell eine veränderte Beziehung zur Legislative und grundsätzliche neue, kooperativere und "offenere" Handlungsstrategien innerhalb der Verwaltung und gegenüber den potentiell von der Planung Betroffenen voraus. Genau dies ist jedoch eine Bedingung, die in den meisten Ländern der Dritten Welt nicht erfüllt ist: Die von der Kolonialmacht übernommene Verwaltungsstruktur erwies sich nach der Unabhängigkeit als effektives Mittel, traditionelle Abhängigkeiten zu verstärken und Machtpositionen, die von einer Elite in Zusammenarbeit mit Kolonialmacht erobert worden waren, auszubauen. KANTOWSKY (1977, S.3) stellte fest, dass die Struktur des "Indian Civil Service" eine weitgehende Entsprechung zu dem von WEBER konstruierten Idealtypus bürokratischer Herrschaft darstellte. Die während der Kolonialzeit aufgebauten einheimischen Elitekader in der Verwaltung waren aber auch noch Jahrzehnte nach der Unabhängigkeit in Indien, Pakistan, Burma, Malaysia und Ceylon konzeptionell und strukturell wirksam

(vgl. BRAIBANTI 1966, S.657). Die Bürokratie des Law-and-Order-Staates, die im Europa des 19. Jh. die industrielle Revolution mit ermöglichte, wird heute als eines der Haupthindernisse einer "rationalen", d.h. den Erfordernissen des Landes angepaßten Entwicklungsplanung angesehen.

Die Leitbilder der ersten Phase nachkolonialer Stadtplanung in der Dritten Welt waren so lange gültig, wie die Urbani-sierungsprobleme im Rahmen des "Administrierbaren" blieben. Parallel zur Entwicklung in den Industrieländern tauchte Anfang der 70er Jahre die Forderung nach einer "integrierten und koordinierten Entwicklungsplanung" auf, die aus den nationalen Entwicklungsplänen deduziert werden und eine Steuerung der räumlichen, sozialen und ökonomischen Stadtwachstumsprozesse umfassen sollte (vgl. z.B. UN E.71.II.H.1, S.72 ff; GULDAGER 1975; MITCHELL 1968; HERBERT 1968). Weniger ein Mangel an fachlicher Qualität der Pläne - die Qualität ließ sich durch die Beteiligung internationaler Experten relativ problemlos auf das Niveau der Industrieländer heben - als Restriktionen des administrativen Rahmens, in den Planung nach dem Vorbild der Industrieländer eingebaut war, verhinderten die erfolgreiche Durchsetzung dieses Planungstyps.

Die im Zusammenhang westlicher Stadtentwicklung erprobten Instrumente

- Plan- und Programmformulierung (als technische Planung
- und Prozeß der Ziel- und Interessenharmonisierung),
- - Entwicklungskontrolle (Kontrolle der Nutzung),
- direkte Investitionen (soziale und physische Infrastruktur, sozialer Wohnungsbau)

rücken hier in einen ganz anderen Funktionszusammenhang, der stichwortartig umrissen werden soll:

Mangelnde Koordination

Die Forderung nach vertikaler und horizontaler Koordination der Planung stößt an die Grenzen einer in kolonialer Tradition stark hierarchisch gegliederten Entscheidungs- und Verwaltungsstruktur (vgl. OESTEREICH 1980, S.79 ff; WOLFF 1975), die der örtlichen Ebene nur wenig Spielraum zugesteht. Dem Vorteil der relativen Distanz der überlokalen Entscheidungsträger zu den Fraktionskämpfen einflußreicher Lokaleliten steht der Nachteil der Problemferne und bürokratisch-fachlicher Distanz zu den politischen Implikationen der räumlichen Planung gegenüber.

Mängel in der Zielbestimmung

Ein Konsens über Planungsziele und konkrete Maßnahmen wird häufig nicht im Planungsprozeß, sondern in einem informellen Dialog "neben" dem fachlichen Planungssystem herbeigeführt. Diese Tatsache verleiht Plandokumenten den

Charakter der Unverbindlichkeit eines Dokuments unter vielen anderen. Die LINDBLOM'sche Vorstellung von Planung als einem Instrument der Konsensbildung basiert auf der liberalistischen Annahme, dass tatsächlich auch alle konfligierenden Interessen artikulierbar und berücksichtigungsfähig seien. Diese, einer typisch bürgerlichen Tradition des Westens entstammende Annahme ist jedoch in den horizontal (ethnisch) und vertikal (z.B. in Kasten) segmentierten Gesellschaften zumindest in den meisten Ländern Asiens kaum erfüllt. Solange die Armut nicht die Grundlagen des Reichtums der städtischen und ländlichen Oligarchie bedroht, gilt sie als selbstverständliche und durch überlieferte Regeln sanktionierte Form städtischen und ländlichen Lebens, die abzuschaffen nicht in den Sinn kommt. Konsistente Zielsysteme, die auch Nutzen und Kosten von Investitionen außerhalb des modernen Sektors berücksichtigen, sind daher in der Regel nur mit "externer" Hilfe durchsetzbar.

Mangelnde Kontrolle

Die Durchsetzung der in den Plänen festgelegten und rechtlich sanktionierten Nutzungsrichtlinien verlangt eine leistungsfähige und unbestechliche Kontrollinstanz. In der Praxis hängt aber die Chance der Verwirklichung von Planzielen des modernen Sektors bzw. der Durchsetzung eines Projektes von der Einflußmöglichkeit der dahinterstehenden Interessengruppen (durch Geld, Protektion oder politischen Druck) ab. LUHMANN (1971, S.223) hat in diesem Zusammenhang allerdings zu Recht darauf hingewiesen, dass Begriffe wie "Korruption" und "Nepotismus" derartige Sachverhalte nur unzulänglich kennzeichnen, da "diese Beziehungen 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." Max WEBER (1976, S.139) bezeichnete die Bestechlichkeit der Beamten schlicht als "Entartung des unreglementierten Gebührenrechts". Im Zweifelsfalle ist die Durchsetzungskraft partikularer Interessen gegenüber "rationalen" Planungsverfahren stärker. Die Planungsgesetzgebung geht häufig von einer Rollenverteilung und einer Kontrollkapazität aus, die dem Herkunftsland dieser Gesetze, aber weder den räumlichen und sozialen Strukturen, noch den Funktionskriterien der Verwaltung in der Dritten Welt angemessen sind (vgl. KOENIGSBERGER 1975; WILLCOX 1978).

7.4 Alternativen zum konventionellen Planungsstil

Obwohl die Stadtplanungspraxis in der Dritten Welt spätestens seit Anfang der 70er Jahre vielfach analysiert und kritisiert wurde (vgl. z.B. ABRAMS 1964; UN E.71 II. H.1; WORLD BANK 1972, 1975), blieben die Probleme der Steuerung und Kontrolle der Stadtentwicklung in den meisten Ländern der Dritten Welt bis heute ungelöst. Die

bekannten Ausnahmen, wie China (vgl. z.B. JEFFREY/CALDWELL 1977; KOSHIZAWA 1978; HAHN 1979), die Stadtstaaten Hong Kong und Singapur (vgl. z.B. JENSEN 1976; DWYER 1969) und auch Südafrika (vgl. BALDWIN 1976) zeigen, dass es gerade nicht technische Verbesserungen der Pläne und des Planungssystems waren, sondern vor allem besondere politische und wirtschaftliche Bedingungen, die - unter jeweils sehr unterschiedlichen politischen Zielsetzungen - eine effiziente Kontrolle des Wachstums ermöglichten.

Daneben schien es jedoch keine allgemein anwendbare wirkungsvolle Alternative zu den herkömmlichen Instrumenten der Steuerung der Siedlungsentwicklung auf der Ebene der Gesamtstadt zu geben, obwohl deren Wirkungslosigkeit zur Koordination räumlicher Entwicklung außerhalb des nach westlichem Vorbild strukturierten Teils der Städte zunehmend deutlicher wurde.

Auf der Ebene konkreter Probleme, etwa der ländlichen Entwicklung oder der Wohnungsversorgung der städtischen Armen, deren zahlenmäßiger Anteil zunehmend gesundheitliche und politische Risiken für die Gesamtstadt bedeutete, wurden jedoch schon seit geraumer Zeit Versuche der "Entwicklung von unten" (vgl. PITT 1976) diskutiert und erprobt. Dabei finden Methoden des auf amerikanischen Erfahrungen basierenden "Community Development" (vgl. RHIE 1977; CLINARD 1970) und die insbesondere von TURNER (1967, 1968, 1972) in Zusammenarbeit mit den UN entwickelte Konzeption der Selbsthilfe Anwendung, die gleichsam zur ideologischen Grundlage grund-bedürfnis-orientierter Siedlungsprojekte der Weltbank und anderer internationaler wie nationaler Träger geworden ist. Da TURNERs Überlegungen über den Zweck einer finanzierbaren und für die Armen tauglichen Wohnungsversorgung hinaus Anregung für neue Formen der "Planungs"-Organisation gegeben haben, sollen sie kurz dargestellt werden.

Der Selbsthilfe-Ansatz TURNERs

Ausgehend vom Studium der Urbanisierungsprozesse in Lima und Mexiko während der 60er Jahre erkannten eine Reihe von Autoren (MANGIN 1963; TURNER 1965; STOKES 1962) die Möglichkeiten individueller ökonomischer Karriere auch für Familien der städtischen Slumbevölkerung und revidierten das bis dahin verbreitete undifferenzierte Bild über diese Siedlungen und ihre Bewohner.

Pampa de Cuevas, El Salvador und andere "pueblos juvenes" lieferten ein eindrückliches Beispiel für das Selbsthilfepotential bestimmter Schichten der armen Stadtbevölkerung. "Their collective capacity for small savings and their collective entrepreneurial and manual skills (and their spare time) far surpass the financial and administrative capacity of even the most highly planned and centralized institutional system - whether dominated by the state or by private capitalist corporations." (TURNER 1972, S.157).

Die starren, auf Mittelklassestandards festgelegten konventionellen low-cost-housing-Programme staatlicher Organisationen reagieren auf die offenkundigen Notstände und Versorgungslücken in den "Problemgebieten" nur von "oben", oder in der Sprache TURNERs (1972, S.154), als "geschlossenes System". Sie sind nicht in der Lage, auf die besonderen Wohnbedürfnisse und vor allem deren Veränderung einzugehen. Gefordert wurde daher ein "offenes" (TURNER 1972, S.154), nutzer-kontrolliertes System der Wohnungsversorgung. In einer "Strategie der Unterstützung" ("support system" bei SUDRA/TURNER 1976) sollen die in den bestehenden informellen Wohnversorgungssystemen entdeckten Ressourcen, vor allem Möglichkeiten der Selbsthilfe, aufgegriffen und zur Basis eines neuen dezentralisierten Wohnungswesens werden.

Das von TURNER beobachtete Selbsthilfepotential bestimmter Schichten der städtischen Armen war ein Aspekt der Urbani-sierungssituation in Peru während der 60er Jahre, als es im Zuge eines partiellen wirtschaftlichen Wachstums reale individuelle Chancen einer Integration in den Lohnsektor der Wirtschaft und damit die Aussicht auf ein regelmäßiges Einkommen für viele Squatter gab. In der Kritik wurde vor allem die interkulturelle Verallgemeinerbarkeit der sozialen Mobilität durch Selbsthilfe in Frage gestellt (BENNINGER 1970, PAYNE 1977) und bemängelt, dass der politisch-ökonomische Kontext des Wohnungsproblems vernachlässigt werde (BURGESS 1978).²⁴

Trotz der berechtigten Kritik haben sich in der bisherigen Praxis Projekte lokaler Selbsthilfe und -organisation unter jeweils bestimmten politischen, kulturellen und wirtschaftlichen Bedingungen - auch in anderen kulturellen Zusammenhängen - in der Lage erwiesen, eine von lokalen Ressourcen getragene langfristige Verbesserung zu erreichen. Als Begründung für die weithin vollzogene Abkehr von den konventionellen Mitteln der Wohnungspolitik werden zwei Argumente angeführt: Meistens wird darauf hingewiesen, dass das Wohnungsproblem der Armen mit den bisher eingesetzten low-cost-housing-Programmen organisatorisch und vor allem finanziell nicht zu lösen sei. Selbsthilfestrategien und Nutzerbeteiligung stellen so gegenüber nach wie vor priorisierten Wohnformen des sozialen Wohnungsbaus die "zweitbeste" Lösung dar, die einzig den Vorteil der Finanzierbarkeit und damit Realisierbarkeit bringt. Für diesen Vorteil ist man nunmehr bereit, auch niedrigere technische Standards, Risiken bei der Projektabwicklung und dgl. hinzunehmen, während in der Propaganda der offiziellen Stadtplanung an den westlichen Normen der Stadtstruktur festgehalten wird.

Die Forderung nach Selbsthilfe und das Anknüpfen an autochtone Organisationsformen bedeutet jedoch letztlich die Aufgabe des bislang gültigen Modernisierungsideals westlicher Stadtkultur und eine neue kleinräumiger "Planung von unten", deren Inhalte

²⁴ Einzelheiten dieser Diskussion vgl. HERRLE/LÜBBE/RÖSEL 1981, S.163 ff.

sich aus den situativen Bedürfnissen und deren Organisationsform sich aus den kulturellen Normen der Bewohner ergibt. Eine Reihe von Autoren hebt daher hervor, dass es bei Projekten lokaler Selbsthilfe und - um weit mehr als nur die technische Lösung eines Defizitproblems im Wohnungssektor mit den billigsten Mitteln geht (z.B. OESTERREICH 1976, 1980; 1977; SHAH 1979; SCHÜTZ 1977). Selbsthilfe auf Quartiersebene könnte zum "change agent" (SHAH) in einer generellen Umstrukturierung der Planungs- Entscheidungsprozesse, und damit der Umverteilung von Chancen zugunsten dezentraler eigenverantwortlicher Basisorganisationen werden. Diese bieten nach SCHÜTZ (1977, S.15) *"die Chance einer tatsächlichen Partizipation der Siedler an den Entscheidungen, die die Gemeinschaft betreffen. (...) Dies kann ein Schritt hin zu einer Selbstverwaltung überschaubarer Bereiche sein, im Gegensatz zur Verwaltung durch eine anonyme Bürokratie. (...) Der Argwohn, häufig sogar die physische Unterdrückung, mit der mancherorts von staatlicher Seite diesen Peoples Organizations begegnet wird, deutet darauf hin, dass ihre Möglichkeiten, die Dinge grundsätzlich zu ändern, erkannt werden."*

7.5 Funktionsbedingungen der Stadtplanung in der Dritten Welt

Die Bedingungen der Stadtplanung in der Dritten Welt lassen sich nunmehr analog zu den eingangs genannten Kriterien der westlichen Planungskonzeption wie folgt zusammenfassen:

In der Wahrnehmungsdimension fehlt es konventioneller Planung an hinreichend sensiblen und dem heterogenen Organisationsmuster der Städte angepassten Erhebungs- und Analyse-techniken. Befragungen, Stichproben und Zensusdaten liefern zumeist kaum aussagekräftige Informationen über die sozialen und wirtschaftlichen Beziehungen in den nicht-europäisch strukturierten Gebieten. Vor der Tatsache temporärer und sporadischer wirtschaftlicher Aktivität, die teilweise innerhalb der Familie stattfindet, der Mehrfachnutzung von Wohnraum und Freiflächen, ineinander verschachtelter Nutzungs- und Pachtverhältnisse, fluktuierender Bewohnerzahl usw. verschwimmen Kategorien, wie Wohnen, Arbeiten, Freizeit oder die übliche Einteilung nach Art der wirtschaftlichen Tätigkeit. Hinzu kommt, dass die Brauchbarkeit der konventionellen Erhebungstechniken im anderen kulturellen Kontext generell in Frage zu stellen ist (MITCHELL 1965, SPRADLEY 1980). Schwierigkeiten dieser Art sind erstmals bei den Versuchen der Beschreibung des "informellen Sektors" der Wirtschaft in ihrer vollen Tragweite deutlich geworden (vgl. z.B. SETHURAMAN 1976). Diese prinzipielle Schwierigkeit kommt nicht nur darin zum Ausdruck, dass die bisherige Stadtplanungspraxis eine Auseinandersetzung mit der wachsenden städtischen Armut und fremden kulturellen Kontexten bis zu dem Punkt vermied, an dem die materiellen Probleme unübersehbar wurden und sich auf die ihrer Tradition

entsprechenden Aufgaben der Planung von Trabantenstädten, Industriestandorten und Wohngebieten für Angehörige der Oberschicht konzentrierte, sondern auch und vor allem in der Art der Auseinandersetzung mit oder besser: der "Übersetzung" der komplexen Probleme armer Stadtbevölkerung und ihrer Siedlungsformen in "verrechenbare" und starre Kategorien, wie Wohnungsbedarf, Arbeitslosigkeit, Kriminalitätsrate usw. Die Art dieser "Problemübersetzung" bestimmte die Vorschläge zur Lösung, von der Vertreibung der Siedler bis zum low-cost-housing. Erst seit dem massiven Einsatz der Weltbank in Projekten mit hohem Selbsthilfeanteil und Versuchen der Aufwertung existierender Siedlungen zeichnet sich eine Wende in der Wahrnehmung der Probleme ab, die häufig gegen die nationalen Eliten und die auf "klassische" Aufgaben eingefahrenen Planungsstäbe durchgesetzt werden muß.

Auf der Ebene der Zielsetzung fehlt Planung in der Dritten Welt zumeist jene vielfältige und institutionalisierte Interessenartikulation und -verarbeitung, die Planungsverfahren in der Ersten Welt zum effektiven Mittel der Interessenharmonisierung und der Lösung relevanter Probleme macht. Stadtplanung in der Dritten Welt ist in erster Linie nor-menorientierte Planung, deren Ziele sich vor allem nach den Konsummustern einer westlich-orientierten Oberschicht und einem modernisierungstheoretisch begründeten Ausbau der Metropole durch und für ausländisches Kapital ableiten. "Probleme" wurden gegenüber dieser Zielsetzung als Planungsanlaß erst in dem Maße für die Stadtplanung aktuell, als die rasante Konzentration der Armut in den Städten die Funktionsfähigkeit des Stadtsystems im Ganzen bedrohte. Spiegelten die Ziele der Planung bis dahin nur das Ergebnis eines Interessenkampfes zwischen einzelnen Segmenten der Oberschicht wider, so sollen jetzt die Bedürfnisse der Problemgruppen berücksichtigt werden. Dies ist der Punkt, an dem im Interesse einer langfristigen Stabilisierung bestehender internationaler Beziehungen sich die Weltbank mit dem Konzept einer "grundbedürfnisorientierten" Planung und Hilfe zum Fürsprecher der marginalisierten Bevölkerungsteile gegen die traditionellen Eliten und zum Teil gegen das nationale Expertentum wandte.

Die Berücksichtigung problemadäquater Ziele wird durch eine solche partielle Öffnung "nach unten" jedoch noch nicht garantiert, denn eine Berücksichtigung der Ziele dieser Gruppen bedeutet letztlich eine Umstrukturierung der Pla-nungs- und Entscheidungsprozesse. Ein solcher über die reine Beteiligung von "Betroffenen" hinausgehender Planungsansatz hat aber politische Implikationen und ist nicht per Verfahren programmierbar. Das damit auftauchende Problem kennzeichnet das Spannungsfeld, in dem sich das einzelne "grundbedürfnisorientierte" Projekt, je nach politisch-kulturellem Kontext, bewegt: zwischen einer neuen Form der Lösung von Stadtplanungsproblemen durch selbstorganisierte Ziel- und Maßnahmenbestimmung im Quartier, entsprechend einer in kleinräumige Nachbarschaften segmentierten Stadtgesellschaft (bzw. deren Förderung und Initiierung) einerseits - und einer "Durchsetzung" von Sanierungsprogrammen inklusive Beteiligungsverfahren nach

replizierbaren Pla-nungs- und Realisierungsabläufen, die letztlich zwar eine physische und räumlich abgrenzbare Aufwertung eines Gebietes vorweisen können, häufig aber die Verdrängung der ursprünglich anvisierten "Ziel"-Bevölkerung durch Angehörige der Mittelschicht zur Folge haben.

Auf der Ebene der Durchsetzung schließlich ist Stadtplanung auf die Eigenarten der Bürokratie angewiesen, die ihre Entstehung zumeist dem Bedürfnis einer ehemaligen Kolonialmacht nach Kontrolle, Besteuerung und Aufrechterhaltung von Recht und Ordnung verdankt. Die Routine, die sich in der Administration der Städte herausgebildet hat, steht notwendigen Innovationen entgegen. Was nicht mit den bekannten Mitteln durchsetzbar erscheint, liegt außerhalb des Gesichtskreises der Verwaltung im "illegalen" Raum. Die mangelnde Flexibilität, gestützt durch die Haltung der urbanen Eliten, begünstigt solche Projekte und Planungsverfahren, die "administrierbar" sind, während Problemlösungskapazitäten des "informellen" oder "traditionellen" Sektors kaum Anerkennung finden. Schließlich ist die Durchsetzung von Projekten häufig auf ausländische bzw. internationale Hilfe angewiesen. Damit ist auch die Stadtentwicklungsplanung den Schwankungen und Ergebnissen eines politischen Kalküls auf internationaler Ebene unterworfen.

TEIL II

Fallstudie

Stadtentwicklung und Stadtplanung
in Kathmandu / Nepal

8. Nepal als Sonderfall – Fragen an die Fallstudie

Über die Probleme der Millionenstädte in der Dritten Welt existiert eine kaum überschaubare Fülle an Detailstudien, deren Quantität in auffallendem Kontrast zu den engen Möglichkeiten zur Lösung der Probleme des Wohnens, der Einkommensbeschaffung, der Hygiene etc. in diesen Städten steht. Obwohl die Kenntnis über die internen Strukturen, die Wachstumsfaktoren und die Möglichkeiten von "Stadtplanung" in diesen Stadtgebilden noch kaum über einzelne sektorale Aspekte hinausreicht, hat auch die Untersuchung eines "abweichenden" Fallbeispiels ihre Berechtigung.

Der Fall Kathmandu ist ein solcher Sonderfall. Seine wichtigsten Besonderheiten lassen sich wie folgt stichwortartig zusammenfassen:

- 1) Nepal ist mit einem Anteil der ländlichen Bevölkerung von 96 % (1971) ein Agrarland. Nur ca. 462 000 Menschen (4 % der Gesamtbevölkerung) leben in Städten, die zudem teilweise einen stark ländlichen Charakter haben. Entsprechend einseitig ist die Wirtschaftsstruktur des Landes. 94 % der Erwerbsbevölkerung leben von der Landwirtschaft; Handel und Dienstleistungen liegen mit 4,4 % noch vor produzierendem Gewerbe (1,1 %). Diese Eckdaten werden häufig zur Begründung der Ausrichtung entwicklungspolitischer Maßnahmen der Regierung auf eine Produktivitätssteigerung der Landwirtschaft angeführt. Angesichts dieser für das gesamte Staatsgebiet aggregierten Zahlen, erscheint es plausibel, daß Stadtprobleme in der Entwicklungspolitik des Landes nur eine nachgeordnete Rolle spielen.
- 2) Obwohl Nepal nach den Statistiken der Vereinten Nationen der Gruppe der "Least Developed Countries" angehört, in denen das Durchschnittseinkommen unter 110 US \$ pro Kopf und Jahr liegt (vgl. Weltbank 1979), waren Probleme der städtischen Massenarmut, die in den meisten Ländern der Dritten Welt zum Prüfstein der Wohnungs- und Siedlungspolitik geworden sind, bis vor kurzem nicht (in der urbanisierten Kernregion Kathmandu-Tal) oder nur in vergleichsweise harmlosen Dimensionen (in den Städten des Terai) vorhanden. Auch dieser Tatbestand trägt dazu bei, daß Stadtproblemen gegenüber Problemen der ländlichen Regionen offiziell vergleichsweise wenig Aufmerksamkeit geschenkt wird. Anders als in den meisten Ländern der Dritten Welt, gehen die sozialen und politischen Risiken der Zukunft nicht von einer in den Slums/Squatter-Siedlungen lebenden, verelendeten Stadtbevölkerung, sondern von Kleinpächtern der Gebirgsregion aus, deren Produktion zunehmend hinter dem Existenzminimum zurückbleibt.
- 3) Trotz des insgesamt ländlichen Charakters verfügt Nepal über städtische Zentren. Sie haben je nach Lage sehr unterschiedlichen Charakter. Entlang der Südgrenze des Landes, im Terai, liegt eine Reihe von Städten bis ca. 45 000 Einwohner, die als

Brückenköpfe des nordindischen Wirtschaftsraumes fungieren und derzeit einen raschen und kaum kontrollierten Wachstumsprozess erleben. In der traditionellen Kernzone des Landes jedoch, dem Kathmandu-Tal, befindet sich mit den drei Städten Kathmandu, Patan und Bhaktapur das traditionelle urbane Zentrum des Landes. Über die Hälfte der gesamten städtischen Bevölkerung Nepals lebte 1971 in diesen drei Städten. Anders als in vielen anderen Ländern der Dritten Welt, liegt auf dieser urbanen Kernzone jedoch kaum wirtschaftlicher Entwicklungsdruck.

Industrialisierung knüpft, soweit sie überhaupt stattfindet, in den Zentren des Südens an.

- 4) Eine Reihe von Besonderheiten, die Einfluß insbesondere auf die Region des Kathmandutals haben, ergeben sich aus der geographischen Lage und der Geschichte des Landes. Wegen seiner Unzugänglichkeit wurde das Kathmandutal von zwei historischen Ereignissen, die ansonsten das Schicksal des indischen Subkontinents nachhaltig prägten, nur am Rande bzw. indirekt berührt: die islamische Invasion in Nordindien und die britische Kolonialherrschaft. Dies und eine konsequente Isolierungs-politik vom Ende des 18. bis in die Mitte des 20. Jahrhunderts sind die Hauptursachen für die Fortexistenz vorneuzeitlicher hinduistisch-buddhistischer Stadtkulturen im Kathmandutal bis in die Mitte des 20. Jahrhunderts und damit letztlich auch für eine historisch einzigartige Konfrontation: die Konfrontation der lebendigen baulichen und sozialen Strukturen des letzten Ausläufers asiatischen Städtewesens mit "modernen" Mechanismen der Stadtentwicklung und wenig später einer "modernen" Stadtplanung, die dem Erfahrungszusammenhang des internationalen Beraterstabes entsprach, der sie ins Land brachte. Die Konfrontation kultureller Gegensätze setzte im Wesentlichen nach der politischen Wende nach 1951 und der damit verbundenen Öffnung des Landes ein. Es ist diese Sondersituation des nahezu unvermittelten Aufeinanderprallens zweier unterschiedlicher Konzeptionen von Gesellschaft, Stadt und Stadtplanung, die in der nachfolgenden Fallstudie aufgegriffen wird.

Die stichwortartig aufgezählten Merkmale zeigen, daß das Fallbeispiel Nepal zu einer Überprüfung allgemeiner Hypothesen über Urbanisierungstendenzen in der Dritten Welt kaum geeignet ist. Es gibt jedoch Fragestellungen, die sich gerade an diesem Beispiel, wegen seiner exzeptionellen Bedingungen besonders gut untersuchen lassen. Diese Fragen können als "Leitfragen" der Fallstudie gelten.

- 1) Welches sind die heute noch wirksamen Elemente der traditionellen, vorneuzeitlichen Stadtkultur und welche Rolle spielen sie im Gesamtzusammenhang der Stadtentwicklung, die - zumindest seit 1951 - von externen kulturellen und ökonomischen Einflüssen geprägt ist? Oder anders formuliert: Wie vollzog sich "Modernisierung" auf der Ebene des Stadtentwicklungsprozesses, der in seiner Gesamtheit den Gegenstand jeglicher Stadtplanung konstituiert?

- 2) Wie vollzog sich der Prozeß der Einführung der "modernen" Stadtplanung, und in welcher Weise setzte sich die neue Disziplin, genauer: die damit befaßten Stellen der Verwaltung, mit den Problemen des Planungsgegenstandes auseinander? Analog zu 1. läßt sich formulieren: Wie vollzog sich "Modernisierung" auf der Ebene des raumbezogenen staatlichen Handelns?

Bei der Beantwortung dieses zweiten Fragenkomplexes geht es um die Darstellung einiger Aspekte der Auseinandersetzung zwischen der Rationalität moderner Planungsverfahren und einer Funktionsweise von Politik und Verwaltung, die eher traditionellen Normen folgt. Nepal ist für die Untersuchung dieser Fragestellung geeignet, weil moderne Stadtplanung als für Nepal völlig neuer Komplex staatlichen Handelns erst 1962 eingeführt und in der kurzen Zeit von 14 Jahren in der Verwaltung verankert wurde. Der ganze Prozeß ist vergleichsweise überschaubar und anhand von Dokumenten nachzuvollziehen. Außerdem geht es um eine Analyse der Inhalte und der Durchsetzungsmechanismen der Planung gegenüber zwei grundsätzlich verschiedenen Teilgebieten: dem traditionellen Stadtkern und der nach der Öffnung des Landes akzelerierten Siedlungsentwicklung außerhalb der traditionellen Stadtgrenzen.

Die urbane Tradition des Kathmanduales, das Nichtvorhandensein städtischer Massenarmut und bisher relativ bescheidene Wachstumsraten, stellen vergleichsweise günstige Ausgangsbedingungen der Stadtentwicklung dar. Es läßt sich daher beispielhaft überprüfen, ob die Wirkungslosigkeit der Stadtplanung in den Städten der Dritten Welt und allgemein in nicht-europäischen Kontexten tatsächlich, wie oft behauptet, nur mit den ökonomischen und sozialen Problemen des jeweiligen Landes zu tun hat (Migration, überproportionaler Anteil von Slum-Bevölkerung), oder ob es strukturelle Unvereinbarkeiten des westlichen Planungsinstrumentariums mit den Verhältnissen dieser Länder gibt, die auf absehbare Zeit weiterbestehen werden.

9. Der nationale Problemrahmen

9.1 Geographischer Überblick²⁵

Der Staat Nepal bildet ein langgestrecktes Rechteck mit einer Fläche von ca. 141 000 qkm, das auf ca. 800 km mit wechselnder Breite (zwischen 150 und 250 km) dem Bogen des Himalaya folgt. Das Land steigt von der Gangesebene im Süden mit 150 m über dem Meeresspiegel bis in Höhen über 8 000 m auf und hat im Nordwesten Anteil am tibetischen Hochland. Die geographische Breite entspricht etwa der von Ägypten, jedoch findet man in Nepal je nach Höhe und Lage im Nord-Südprofil sämtliche Klima- und

²⁵ Vgl. aus der Menge an landeskundlicher Literatur: KARAN 1960, THAPA 1969; trotz veralteter Zahlen immer noch umfassendstes Standardwerk: DONNER 1972.

Vegetationszonen der Erde. Das Land ist eingezwängt zwischen den Machtblöcken China im Norden und Indien im Süden. Die Vorgänge in diesen beiden Großmächten haben Geschichte und Politik Nepals bis heute geprägt.

Etwas vereinfacht läßt sich das Land von Süden nach Norden in drei naturräumliche Zonen gliedern, die jeweils mit bestimmten klimatischen Bedingungen und teilweise auch der ethnischen Zugehörigkeit ihrer Bewohner korrespondieren (zur Korrelation von Höhenlage und der Verteilung ethnischer Gruppen vgl. FRANK 1974):

- 1) das tropische Terai im Süden, überwiegend von indoarischen Bevölkerungsgruppen bewohnt;
- 2) eine subtropische Mittelgebirgszone, die von indoarischen und altnepalischen Gruppen besiedelt ist, und
- 3) die Hauptkette des Himalaya mit alpinem Klima, deren Täler bis ca. 3.000 m vergleichsweise dünn von Gruppen zentralasiatischer Abstammung besiedelt sind.

Als Anteil Nepals an der Gangesebene war das Terai bis 1960 weithin von tropischen, Malaria-verseuchten Waldgebieten bedeckt und nur spärlich besiedelt. Nach der erfolgreichen Bekämpfung der Malaria entwickelte sich dieser Tieflandstreifen zur Region mit der größten landwirtschaftlichen überschußproduktion. Jute, Tabak, Zuckerrohr, vor allem aber große Mengen Reis (1965 war Nepal der Welt fünftgrößtes Reisexportland, vgl. BLAIKIE u.a. 1980, S. 17) wandern legal oder illegal über die Grenze nach Indien und versorgen Nepal mit lebenswichtigen Devisen. Mit der Ausrottung der Malaria setzte auch ein bis heute andauernder Zustrom von Bevölkerung aus den dicht besiedelten Gebieten der benachbarten indischen Gliedstaaten Uttar Pradesh und Bihar und dem nepalischen Mittelland ein. Die "Landnahme" der Migranten verläuft nach wie vor weitgehend außerhalb der Kontrolle der Regierung durch illegale Waldrodung und ungeplante Siedlungen (vgl. CEDA 1973, S. 13), die zum Teil später legalisiert wurden.²⁶ Im Terai liegen ca. 20 % der Fläche Nepals, aber 70 % des Kulturlandes. 1971 lebte bereits über ein Drittel der Gesamtbevölkerung dort (38 %). Die Aufnahmekapazität für Migranten aus dem Mittelland scheint bis spätestens 1985 erschöpft zu sein (BLAIKIE u.a. 1980). Im Terai finden sich schließlich auch in den Brückenköpfen der indischen Wirtschaft die wenigen Ansätze eigener Industrien.

Aus dem Terai steigen im Norden die Gebirgsketten der Mahabharat-Lekh auf, an die sich eine breite Mittelgebirgszone (Pahar) anschließt, die das Siedlungsgebiet für den weitaus größten Teil der Bevölkerung Nepals darstellt. Obwohl dieser Gürtel nur ca. ein Viertel des kultivierten Landes enthält, zumeist Terrassenfeldbau auch an den steilen Hängen, leben hier ca. 60% der Bevölkerung des Landes. Fragmentierte Besitzverhältnisse, Bevölkerungsdruck und die mit der Ausdehnung der Agrarflächen

²⁶ Die Ansiedlungsprogramme der 1963 eingerichteten Punarvas Company sind quantitativ völlig unzureichend: "During the decade in which the Punarvas Company resettled 5.500 families in the Tarai, an additional 52.900 families moved down to the Tarai unassisted by the Punarvas Company." (ELDER u.a. 1976, S. 153).

einhergehenden unabsehbaren Erosionsschäden machen diese schlecht erschlossene Zone zum Hauptproblemgebiet des Landes und zum Defizitgebiet in der Versorgung mit Grundnahrungsmitteln (vgl. RANA/JOSHI 1968). Eine Umlenkung der Getreideüberschüsse des Terai ist bisher an den schlechten Verkehrsverbindungen und dem Fehlen eines integrierten nationalen Marktes gescheitert.²⁷ In die Mittelgebirgszone sind als Ausnahme die beiden einzigen ebenen Flächen größeren Ausmaßes eingelagert: das Tal von Pokhara und das Kathmandutal, die beide hinsichtlich ihrer Produktivität mit dem Terai vergleichbar sind.

9.2 Entwicklungsprobleme

Nepal steht vor einer Reihe grundlegender Entwicklungsprobleme, deren Kenntnis auch für eine realistische Einschätzung der Stadtplanungsprobleme im Kathmandutal wichtig ist.

- 1) Mit einem durchschnittlichen Prokopfeinkommen von US \$ 80 pro Jahr (1970-71) rangiert Nepal unter den ärmsten 5 der 25 "least developed countries" der Vereinten Nationen (zum Vergleich: BRD 2 700 US \$). Diese Zahl sagt jedoch noch nichts über die Verteilung der Einkommen aus. Eine Untersuchung der National Planning Commission stellte auf der Basis von Daten von 1976-77 fest (Dok. 70, S. 171), daß das Einkommen von über 40 % aller Haushalte des Landes unter dem zur Subsistenz notwendigen Betrag von Rs 2,- pro Kopf und Tag liegt. Der ländlichen Massenarmut auf der einen Seite steht auf der anderen Seite eine Konzentration von Reichtum in der Hand weniger Familien gegenüber. Die allgemein bekannte krasse Ungleichheit ist durch die Zahlen der Untersuchung belegbar: 1 % aller Familien erhalten 14 % der gesamten Einkommen des Landes (Dok. 70, S. 121).
- 2) Trotz der Einführung einer nationalen Wirtschaftsplanung 1956 war ein über das Bevölkerungswachstum von derzeit 2,4 % hinausgehendes Wirtschaftswachstum nicht zu erreichen. Von Experten wird in den kommenden Jahren mit einem Zurückbleiben des Wirtschaftswachstums hinter dem Bevölkerungswachstum gerechnet (vgl. z.B. WARTH 1976, BLAIKIE u.a. 1980). Dabei verschleiert die Angabe über das Wirtschaftswachstum, daß vor allem die Zentralregion des Kathmandutales und das Terai von den Steigerungen profitierten. Zunehmende Nahrungsmittelknappheit, Landfragmentierung²⁸ und periodische Hungersnöte im Mittelland sind die Auslöser für einen Existenzkampf, in dem durch wilde Abholzungen²⁹ zur Erweiterung der Anbauflächen zu Erosionsschäden von

²⁷ Selbst im Trockenjahr 1972-73 wurde in den betroffenen Gebieten des Berglandes importiertes Getreide verteilt, während das Terai-Getreide nach Indien und Bangladesh verkauft wurde (vgl. SHRESHTHA/JAIN 1978, S. 5).

²⁸ Zur Subsistenzlandwirtschaft vgl. z.B. HOFFPAUIR 1978, am Beispiel Manigaon, nördlich von Kathmandu.

²⁹ Die Waldbestände sind von ehemals 75 % der Landesfläche (1950) auf 25 % geschrumpft (vgl. DONNER 1972, S. 343).

verheerendem Ausmaß geführt haben (vgl. RIEGER u.a. 1975, 1976, DONNER 1972, S. 229 ff, FETZER 1977). Auch die Aufnahmekapazität des Terai für die Überschußbevölkerung des Berglandes scheint zunehmend erschöpft zu sein. Die steckengebliebene Landreform brachte im wesentlichen Nachteile für die kleinen Pächter und wirkte sich negativ auf die geplante Steigerung der Produktivität aus (vgl. LEHNER 1979). Mangel an Bodenschätzen und die schwierige Topographie machen Nepal auch für eine Industrialisierung durch ausländisches Kapital wenig attraktiv. Nur wenige der staatseigenen Betriebe des verarbeitenden Gewerbes (z.B. Juteverarbeitung, Zigaretten, Streichhölzer, Schuhe) arbeiten mit Gewinn (vgl. Dok. 62). Die wichtigste Quelle für Devisen ist der Tourismus.

Der schleppende Aufbau auch nur einer eigenen Konsumgüterproduktion hat seine Ursache unter anderem in der geopolitischen Lage Nepals zwischen den Machtblöcken China und Indien. Die außen- und innenpolitischen Konsequenzen dieser prekären Lage Nepals sind schon vielfach untersucht worden.³⁰ Während die direkten Handelsbeziehungen nach der chinesischen Annexion Tibets weitgehend zum Erliegen kamen, ist Nepal vom Süden her einer sub-imperialistischen Kontrolle praktisch des gesamten Außenhandels durch Indien ausgesetzt. Auch die Handels- und Transitabkommen von 1972 und 1978 haben daran nicht viel geändert. Die nepalische Kleinproduktion ist gegenüber billigen, industriell hergestellten Gebrauchsgütern aus Indien ohne staatliche Protektion nicht konkurrenzfähig. Der Spielraum zur Durchsetzung einer solchen Politik ist jedoch gering.

Die Bevölkerung von ca. 11,2 Mio. (1971) setzt sich aus über 20 verschiedenen Volksgruppen zusammen (vgl. BISTA 1976), die trotz einer zentralistischen Verwaltungsstruktur nur lose in den Nationalstaat Nepal integriert sind. Die Nationalsprache Nepali, ein Dialekt des Hindi, ist die Muttersprache von knapp der Hälfte der Bevölkerung. Der Rest (52 %) spricht eine Vielzahl von tibeto-burmesischen und indo-arischen Dialekten. Angesichts der ethnischen Heterogenität der Bevölkerung und der schlechten Kommunikations- und Verkehrsverhältnisse existiert ein nationales politisches Bewußtsein nur bei einer schmalen Oberschicht. Die Wachstumsraten der Bevölkerungsentwicklung zeigen einen rasanten Anstieg. Im Zeitraum 1961-71 lagen sie durchschnittlich noch bei 1,8 %, eine Projektion des Central Bureau of Statistics (CBS) ging 1968 von 2,14 % aus. Bei einer neueren Prognose der gleichen Institution aus dem Jahr 1974, die bis 1986 reicht, wird von 2,44 % ausgegangen (Dok. 68). Sample Surveys aus den Jahren 1974/75 (Dok. 1) und 1976 (Dok. 2) ergaben schließlich eine natürliche Wachstumsrate von 2,52 bzw. 2,46 %. Für 1982 wird eine Bevölkerungszahl von 14,3 Mio. angegeben (Dok. 68, S. 6). Bei gleichbleibender Wachstumsrate wird sich die Bevölkerung Nepals innerhalb der nächsten zwanzig Jahre verdoppeln. Wie diese

³⁰ Vgl. hierzu z.B. SCHWEINFURTH 1965, JAIN 1959, SEEMANN 1975; zur Beziehung Nepal-China: GRUNDLER 1971, SINGH 1971, MALLA 1973.

Bevölkerung mit Einkommen, Bildung und medizinisch versorgt werden soll, ist unklar. Die Analphabetenrate bei der Bevölkerung über 6 Jahren lag 1971 immer noch bei 86 %.

Als eine der Hauptschwierigkeiten bei der Verwirklichung von Zielen der wirtschaftlichen Entwicklung gelten die sich aus der geographischen Gliederung des Landes ergebenden Nord-Süd-Disparitäten. Der Terai-Streifen im Süden ist als Teil des nordindischen Wirtschaftsraumes eindeutig im Vorteil. Hier liegen 3/4 der bewässerten Agrarflächen Nepals, die durchschnittlichen Einkommen sind höher als in den übrigen Landesteilen, und hier befinden sich auch Bruchstücke einer Ost-West-Straßenverbindung. Seit der erfolgreichen Bekämpfung der Malaria hat sich die Bevölkerungsdichte mehr als verdoppelt. 70 % der Industrieproduktion findet im Terai statt (BLAIKIE u.a. 1980, S. 16). Der Beitrag zum Brutto-Inlandsprodukt des Landes liegt bei 54 %. Die erste und bis heute wichtigste Nord-Süd-Straße ist der 1956 gebaute Tribhuvan Raj-path, der das Kathmandutal mit Birgunj an der indischen Grenze und dem indischen Eisenbahnnetz verbindet. Große Teile des Landes, insbesondere im Westen und Osten, sind nur durch Fußwege erreichbar und von der nationalen Ökonomie abgekoppelt. Die Integration solcher "pocket economies" gilt offiziell als eines der Haupthindernisse wirtschaftlicher Entwicklung in den peripheren Regionen (SHRESHTHA/JAIN 1978, S. 5). Die Probleme der wachsenden Hill-Bevölkerung, aber wohl auch die politischen Risiken eines nach Süden offenen und als Nationalstaat kaum integrierten Landes, rückten anfangs der siebziger Jahre die Nord-Süd-Disparitäten in den Blickpunkt des Interesses der Regierung (vgl. z.B. PRADHAN 1973, Dok. 59, OKADA 1970). Die Bildung von vier "Entwicklungsregionen" sollte eine Abkehr von der bisherigen Projektallokation bringen, die durch die Förderung des ohnehin begünstigten Terai-Streifens und des Kathmandutales die Disparitäten noch verstärkt hatte. Einige Grunddaten zur Nord-Süd-Disparität sind in Tabelle 1 zusammengestellt; daraus geht auch die Sonderrolle des Kathmandutales als Verwaltungszentrum des Landes hervor.

Tab. 1: Strukturdaten zu den geographischen Regionen Nepals

	Terai	Pahar (ohne Kathmandutal)	Kathmandutal	Gebirgsregion	Nepal gesamt
Bevölkerung 1971 in 1000 (a)	4.346	5.567 ²⁾	619 ¹⁾	1.024	11.556
Bev.-Anteil in %	37,6	48,2	5,4	8,9	100
Bevölkerung 1981 in 1000 in %	5.610(b)	(7.965 ³⁾ (b)	740(c)	³⁾	14.315(b)
	39,1	(55,6)	5,2		100
Fläche in qkm(a)	31.238	62.9592	1.074	50.122	145.391
in %	21,5	43,3	0,7	34,5	100
Bevölkerungsdichte 1971 in Ew/qkm	139	88 ²⁾	576 ¹⁾	20	79
Kultiviertes Land in % (d)	65,5	27,4	2,4	4,7	100
Bewässertes Land in % (d)	75,4	17,2	6,4	0,9	100
Anzahl der Städte 1971 (e)	94)	45)	36)	-	16
Anteil der städt. Bevölkerung in % (e)	4,1(35)	0,8 (11)	42,5 (54)	- (-)	4,0 (100)
Anteil d. Erwerbspers. im produz. Gewerbe in % (a)	1,4	0,6 ²⁾	5,1 ¹⁾	0,6	1,1
Anteil d. Erwerbspers. in Handel, Dienstleist. und Verwaltung in % (a)	6,3	1,7 ²⁾	31,0 ¹⁾	1,4	3,9
Durchschn. Haushaltseinkommen auf dem Land in RS pro Jahr (f)	5.957		5.370	4.662	5.569
Anteil am Bruttoinlandsprodukt 1974-75 in % (e)	54	33,5 ³⁾	12,5	³⁾	100

Quellen:

(a) Zensus 1971

(b) Projektion des CBS 1974 in Dok. 68

(c) Dok. 86, Tab. 1.5, mittlere Variante (jährl. Wachstumsrate: 2,4 %)

(d) Harka GURUNG 1973

(e) nach Zensusdaten von 1971, zur Definition von Städten vgl. unten

(f) Dok. 70, S. 100

(g) SHRESHTHA/JAIN 1978, S. 93

Anmerkungen:

¹⁾ Gilt nur für die Distrikte Kathmandu, Patan, Bhaktapur; diese umfassen nicht das gesamte Kathmandutal

²⁾ Ohne die Distrikte Kathmandu, Patan, Bhaktapur.

³⁾ Die Angabe in der Spalte "Pahar" gilt für Pahar und Gebirgsregion.

⁴⁾ Nach Zensus 1971 (Nepalgunj, Dharan, Birgunj, Janakpur, Rajbiraj, Bhadrapur, Bhairawa, Butwal, Biratnagar).

⁵⁾ Pokhara, Ilam, Hetauda, Tansen,

⁶⁾ Kathmandu, Patan, Bhaktapur.

9.3 Migration

Trotz des Fehlens eines modernen Transportwesens befindet sich, wie DONNER (1972, S. 173) bemerkt, "ein großer Teil des Volkes auf einer ständigen Wanderschaft". Zu den traditionellen Formen der Wanderung - als Träger oder Händler (insbesondere die Volksgruppen der nördlichen Grenzgebiete) oder als "Gurkha"-Soldat in fremden

Armeen - träten neue Formen der Migration. Die Schließung der Grenze nach Tibet, vor allem aber der zunehmende Bevölkerungsdruck und die Landfragmentierung im mittleren Bergland, löste einen saisonalen und permanenten Wanderungsstrom ins Terai und die angrenzenden Provinzen Indiens aus (vgl. zur Übersicht: CEDA 1973, S. 7-49; UPADHYAYA/ABUEVA 1975). Das Malaria-programm, das seinen Anfang im Chitwan Valley nahm, sowie Siedlungs- und Infrastrukturprojekte haben diese Tendenz noch verstärkt (vgl. am Beispiel der Far Western Development Region, K.P. BISTA 1977). Hervorzuheben ist, daß bis vor kurzem weniger die Städte als die ländlichen Gebiete des Terais das Hauptziel der Wanderungsströme darstellten (vgl. Dok. 1). Der durch existentielle materielle Not ausgelöste Wanderungsdruck auf den Süden ging am Kathmandutal weitgehend vorbei, denn hier gibt es weder Chancen in der Landwirtschaft, noch in einer Industrie. Kathmandu als Zentrum insbesondere der nationalen Verwaltung und des Tourismus, verlangt Qualifikationen, die der einfache, illiterate Dorfbewohner in der Regel nicht mitbringt. Solange das Sicherheitsventil nach dem Süden und Indien funktioniert, ist hierin einer der Hauptgründe dafür zu sehen, warum die Städte des Kathmandutals - in krassem Gegensatz zur Erfahrung fast aller Städte der Dritten Welt - von einem massiven Zustrom an armer Landbevölkerung verschont blieben.

Vor allem auch die angrenzenden Provinzen Indiens dürften als Auffangareale arbeitssuchender Nepalis aus dem Mittelland eine wichtige Rolle spielen. Nach Schätzungen, die auf Zensusdaten benachbarter Länder basieren, halten sich zwischen 200 000 und 400 000 Nepalis im Ausland auf (Dok.

1, S. 3). Auch im Überhang an Frauen in der Altersgruppe zwischen 10 und 55 Jahren kommt dieses Phänomen zum Ausdruck. Man muß sich vergegenwärtigen, daß irreversible Migration erst dann stattfindet, wenn die Probleme im Heimatdorf durch saisonale Wanderung nicht mehr zu lösen sind. Durch die Migration veränderte sich auch die Besitzstruktur der Dörfer. Wie eine Studie über West-Nepal zeigt, wird das "freiwerdende" Land von reichen Grundbesitzern aufgekauft (DAHAL / RAI / MANZARDO 1977).

In der nachfolgenden Tabelle sind die Ergebnisse von Stichprobenerhebungen zur Migration in den Jahren 1974-75, 1976 und 1977-78 zusammengestellt. Sie bestätigen die o.g. Trends, zeigen aber auch das hohe Maß an interner Migration.

Tab. 2: Daten zur regionalen Migration

	1974- 75(a)	Saldo 1974- 75 (a)	1976(b)	Saldo 1976(b)	1977- 78(c)	Saldo 1977- 78(c)
Abwanderer aus den "Hills"	268.000	-53.000	182.000	-93.000	288.000	-53.000
Zuwanderer ins Terai	138.000	+36.000	124.000	+48.000	261.000	+28.000
Zuwanderung in die Städte	63.000	+2.000 ³¹	51.000	+11.000	40.000	+10.000
Abwanderung aus Nepal	43.000	-9.000	73.000	-29.000	72.000	-28.000

Quellen:

- (a) Dok. 1
- (b) Dok. 2
- (c) Dok. 60

9.4 Urbanisierung

Betrachtet man Nepal vor dem Hintergrund der Urbanisierungsdynamik anderer Länder Süd- und Südostasiens, so ist die Situation in Nepal vergleichsweise harmlos. Der erste einigermaßen verlässliche Zensus, der in zwei Abschnitten 1952 und 1954 durchgeführt wurde, gibt die städtische Bevölkerung mit 2,8 % an. Der Zensus von 1961 weist eine Urbanisierungsrate von 3,6 % aus und identifiziert 15 Siedlungen als "urban". Als städtisch galt eine Siedlung, die mindestens 5.000 Einwohner hatte, die Standort von Handel, Verwaltung und Schulen war und über eine befahrbare Straße verfügte. Angesichts der Willkürlichkeit der Abgrenzung und der Tatsache, daß es sich bei vielen der "Städte" eher um traditionelle Marktflecken mit dörflichem Charakter handelte, erscheint die Angabe von 3,57 % städtischer Bevölkerung übertrieben.³² Der Zensus von 1971 berücksichtigte die aus der Verfassung (Teil 8, Kap. 1) hervorgehende Unterscheidung von Gaon-Panchayats und Nagar Panchayats (Dorf- und Stadtpanchayats). Er weist die Bevölkerung der seit Inkrafttreten des "Town Panchayat Act" 1962 von HMG zu "Nagar Panchayats" erklärten Verwaltungseinheiten als "städtische" Bevölkerung aus. Zu dieser Qualifikation wird in der Regel eine Einwohnerzahl von mind. 10.000, das Vorhandensein befahrbarer Straßen und eines Wasser- und Elektrizitätsversorgungssystems vorausgesetzt. Bei einer Reihe von "Städten" sind jedoch

³¹ Diese Angabe erscheint unrealistisch niedrig. Dies wird darauf zurückgeführt, daß die erste Erhebung in den Sample Wards von Kathmandu während der Vorbereitung auf die Krönungsfeierlichkeiten stattfand. Zu diesem Zeitpunkt waren Tausende von zusätzlichen Arbeitern und Handwerkern in der Stadt anwesend, die beim zweiten Stichtag (nach der Krönung) bereits weg waren und als Abwanderer registriert wurden (Dok. 1, S. 22).

³² Das Panchayat-System wurde erst 1962 eingeführt, daher erfolgte die Zählung von 1952/54 und 1961 distriktweise auf der Basis von Zählbezirken. Wie die Abgrenzung von Städten und Dörfern vorgenommen wurde, ist nicht mehr herauszufinden.

eine oder mehrere dieser Anforderungen nicht erfüllt. Nach der mehr oder weniger willkürlichen Definition gelten im Zensus von 1971 insgesamt 16 Siedlungen, davon 9 im Terai, 4 im Mittelland und 3 im Kathmandutal, als "Städte", in denen zusammengerechnet ca. 4 % der Gesamtbevölkerung leben. Die Zahl dürfte in mancher Hinsicht unzuverlässig sein:

- 1) vollzieht sich das Wachstum der größeren Städte (z.B. Kathmandu, Biratnagar) zum großen Teil außerhalb der Grenzen der Nagar Panchayats;
- 2) sind unter den als "städtisch" registrierten Orten eine Reihe von Siedlungen mit weniger als 10.000 Einwohnern (Rajbiraj, Tansen, Bhadrapur, Ilam), die den Titel "Stadt" eher zur politischen und administrativen Aufwertung erhielten;
- 3) gibt es noch 12 weitere Siedlungen mit über 10.000 Einwohnern (bis auf eine alle im Terai gelegen), von denen die größte, Shivagunj, fast 18.000 Einwohner hat, die jedoch nicht als "Nagar Panchayats" registriert sind und infolgedessen auch nicht als "Städte" im Zensus 1971 ausgewiesen werden;
- 4) schließlich gibt es gerade in den Terai-Städten einen hohen Anteil von saisonalen Stadtbewohnern; Schätzungen, z.B. für Biratnagar, liegen zwischen 34.000 und 65.000 Personen (Dok. 90, Annex 6, S. 3) - bei einer "offiziellen" Einwohnerzahl von 45.100 (1971).

All dies macht die bisher möglichen statistischen Angaben über die Urbanisierung in Nepal extrem unsicher, mehr noch als die Zensusdaten, denen ebenfalls eine Reihe erhebungstechnischer Schwächen nachgesagt werden (KANSAKAR 1977).

Ohne weitere Kriterien, z.B. zur Dichte und zur Beschäftigungsstruktur, läßt sich darum kaum beurteilen, ob diese Siedlungen als "Städte" bezeichnet werden können, oder ob sie nur Orte der teilweise nur saisonalen Ansammlung ländlicher Bevölkerung darstellen, die einige Markt- und Verwaltungsfunktionen wahrnehmen. Eine Projektion, die für 1980 eine Urbanisierungsrate von 6,1 % angibt (Dok. 88, S. 10) gilt aus den gleichen Gründen als zweifelhaft. Die Daten der nachfolgenden Tabelle sind unter diesen Vorbehalten zu sehen.

Tab. 3: Bevölkerungsentwicklung städtischer Siedlungen

Nagar Panchayats	1961 (a)	1971 (b)	jährl. Wachstum 1961-1971 in %	1981 (c)	Geographische Lage
Kathmandu	121.019	150.402	2,20	186.890 ^(d)	Kathmandutal
Patan	47.713	59.049	2,15	73.404 ^(d)	Kathmandutal
Biratnagar	35.355	45.100	2,46	57.700	Terai
Bhaktapur	33.877	40.112	1,70	47.476 ^(d)	Kathmandutal
Nepalgunj	15.817	23.523	4,05	30.100	Terai
Pokhara	5.413	20.611	14,30	33.600	Pahar
Dharan	13.998	20.503	3,89	n.a.	Terai
Bhairava	n.a.	17.272		33.600	Terai
Hetauda	n.a.	16.194		32.800	Pahar
Janakpur ³³	8.928	14.294	4,82	23.200	Terai
Birgunj	10.769	12.999	1,90	19.600	Terai
Butwal	n.a.	12.815		18.400	Terai
Rajbiraj	5.232	7.832	4,12	n.a.	Terai
Bhadrapur	n.a.	7.499		n.a.	Terai
Ilam	n.a.	7.299		n.a.	Pahar
Tansen	5.136	6.434	2,28	8.500	Pahar

Quellen:

(a) Dok. 84

(b) Zensusdaten von 1971

(c) Projektion in Dok. 88, S. 69 auf das Jahr 1986; mit Übernahme der Wachstumsraten umgerechnet auf 1981

(d) Projektion in Dok. 86, mittlere Variante

n.a nicht angegeben

SHRESTHA (1975) identifizierte 41 "urbane Siedlungen" mit einer Einwohnerzahl von über 5.000 und gewissen Marktfunktionen. Gerade diese kleinen Marktzentren in der Größenordnung zwischen 5.000 und 10.000 Einwohnern seien in der Vergangenheit hinsichtlich Anzahl und Größe am schnellsten gewachsen (SHRESTHA 1975, S. 6). Um sich ein Bild vom Stand der Urbanisierung zu machen, muß man sich vergegenwärtigen, daß es nur 4 Städte mit mehr als 40.000 Einwohnern gibt und die Hauptstadt Kathmandu die einzige Stadt mit über 100.000 Einwohnern darstellt.

9.5 Das Kathmandutal³⁴

Das Kathmandutal nimmt unter den verschiedenen Teilen des Landes eine Sonderstellung ein. Es handelt sich um ein etwa 20 x 25 km großes Tal von annähernd ovaler Form im nepali-schen Mittelgebirge mit einer Durchschnittshöhe von ca. 1.350 m. Der Talboden besteht aus zwei Geländestufen: Die höher gelegenen "Tars", ältere Schwemmlandterrassen, auf denen in der Regel die Siedlungen liegen, fallen mit steilen Hängen zu den tiefer gelegenen "Dols", den neueren Schwemmlandzonen entlang der Flüsse ab. Eine ebene Talfläche von den Ausmaßen des Kathmandutales stellt im gesam-

³⁴ Vgl. zum Überblick MALLA 1970, Dok 42, DONNER 1972.

ten, sonst sehr zerklüfteten Bergland der Mittelgebirge eine Besonderheit dar. Günstige klimatische Bedingungen, fruchtbare Böden für die Landwirtschaft und die Lage auf halbem Wege der alten Handelsrouten zwischen Tibet und Indien sind die Ursache dafür, daß das Tal bereits früh eine Rolle als politisches, kulturelles und urbanisiertes Zentrum verschiedener Himalayareiche und ihrer Dynastien spielte. Die besondere Stellung des Tals läßt sich wie folgt charakterisieren:

- Hier leben auf ca. 7 % der Fläche des Landes 54 % seiner städtischen Bewohner. Die Bevölkerungsdichte ist mit 576 Ew/qkm von allen Regionen am höchsten;
- hier finden sich die einzigen Siedlungen des Landes mit einer langen urbanen Tradition. Auf engem Raum liegen hier die Städte Kathmandu (150.400 Einwohner), Patan (59.000 Einwohner) und Bhaktapur (40.100 Einwohner) (1971); über 40 % der Bevölkerung des Tales leben in diesen drei Städten; dabei ist Kathmandu fast dreimal so groß wie die nächstgrößere Stadt Patan;
- obwohl hier nur wenig mehr als 5 % der Erwerbstätigen im produzierenden Gewerbe tätig sind, konzentrieren sich hier 21 % aller Arbeitsplätze im produzierenden Gewerbe Nepals und fast ein Drittel der insgesamt 71 "größeren Industriebetriebe" des Landes (SHRESHTHA/JAIN 1978, S. 47) ;
- hier befinden sich 20 der 49 Colleges und die einzige Universität des Landes. Die Alphabetisierung bei Personen über 6 Jahren liegt mit 32,5 % weit über dem Landesdurchschnitt von 13,9 %;
- hier konzentrieren sich fast zwei Drittel aller in Nepal zugelassenen Kraftfahrzeuge (davon wiederum 72 % in Kathmandu) (Dok. 37) auf etwa einem Zehntel der insgesamt 4600 km Straßenlänge (C.P. GURUNG 1979, S. 40);
- schließlich ist Kathmandu Sitz der Residenz König Biren-dras, der Regierung, zahlreicher diplomatischer Vertretungen und internationaler Organisationen.

Betrachtet man die Tendenzen der Bevölkerungsentwicklung in der Vergangenheit, so zeigt sich, daß die Vormachtstellung, die das Tal als einziger urbanisierter Raum des Landes bis ins 20. Jahrhundert innehatte, mit der Entwicklung von Marktzentren auf der nepalischen Seite der Endpunkte des indischen Eisenbahnnetzes etwa seit 1920 sukzessive zurückgeht (vgl. CEDA 1973; SHRESTHA 1975, S. 8). Lebten nach dem Zensus von 1952/54 noch 83 % aller. Städter im Kathmandutal, so sind es 1961 noch 75 %; nach der Zählung von 1971 nur noch 54 %.

Die Wachstumsraten der Städte des Tals entsprachen bis in die siebziger Jahre etwa dem Landesdurchschnitt. Bhaktapur ist 1974/75 sogar um 0,85 % geschrumpft (Dok. 1, S. 13). Allerdings scheinen die Zeiten eines vergleichsweise harmlosen Bevölkerungswachstums auch im Kathmandutal spätestens seit Mitte der 70er Jahre vorüber zu sein, Die bereits zitierte Stichprobe von 1974/75 (Dok. 1) stellte eine Wachstumsrate von 3,0 % fest. Die bald zu erwartende Sättigung der Aufnahmekapazität des Terai dürfte - bei unverändert schlechten Bedingungen in den Hills - auch den Zuwanderungsdruck auf die Städte des Kathmandutales erhöhen.

Siedlungsformen

Im Kathmandutal finden sich, abgesehen von den erst im 19. Jahrhundert besiedelten Randgebieten der Altstädte im Großraum Kathmandu-Patan, zwei grundsätzlich verschiedene Siedlungstypen.

Zum einen gibt es kompakte, mit 2- bis 3-stöckigen Häusern relativ dicht bebaute Dörfer und Siedlungen, in der Regel auf Tar-Land gelegen. Diese Siedlungen sind überwiegend von den Newars, einer altnepalischen Volksgruppe bewohnt, die als Träger der eigenständigen urbanen Kultur des Tales gilt. Auch die drei Städte unterschieden sich vor dem Einfluß moderner Bauformen in ihrer Architektur und ihrer sozialen Organisation kaum von den anderen kompakten Siedlungen des Tales, wie Thimi, Kirtipur, Sankhu, Bungamati u.a. Über die hochentwickelte Baukultur der Newars ist bereits viel geschrieben worden (z.B. KORN 1970,1976; BERNIER 1978, Dok. 42, JACOBSEN 1969). Der Anteil der Newars an der Gesamtbevölkerung des Tales betrug 1971 ca. 50 %, viele der typischen Siedlungen sind zu über 90 % von Newars bewohnt (z.B. Khokana, Kirtipur, Sankhu).

Zum zweiten haben sich im Kathmandutal im Laufe der vergangenen Jahrhunderte Volksgruppen aus anderen Teilen des Landes niedergelassen und ihre Siedlungsform (Streusiedlung) und ihren eigenen Haustyp mitgebracht (Brahmanen, Chetris, Tamangs). Diese Bevölkerungsgruppen werden von den Talbewohnern mit dem Sammelnamen "Parbate" bezeichnet. Zwischen den in der Landschaft verstreuten Einzelhäusern gibt es in der Regel kaum soziale, kulturelle oder räumliche Zusammenhänge (vgl. zur Übersicht Dok 42, S. 56ff).

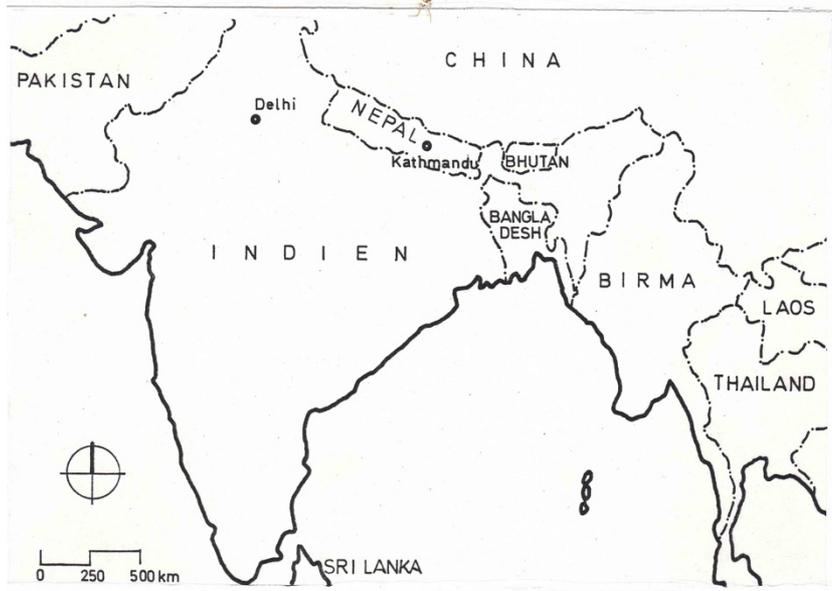


Abb. 6: Nepal, Lage im Kontinent

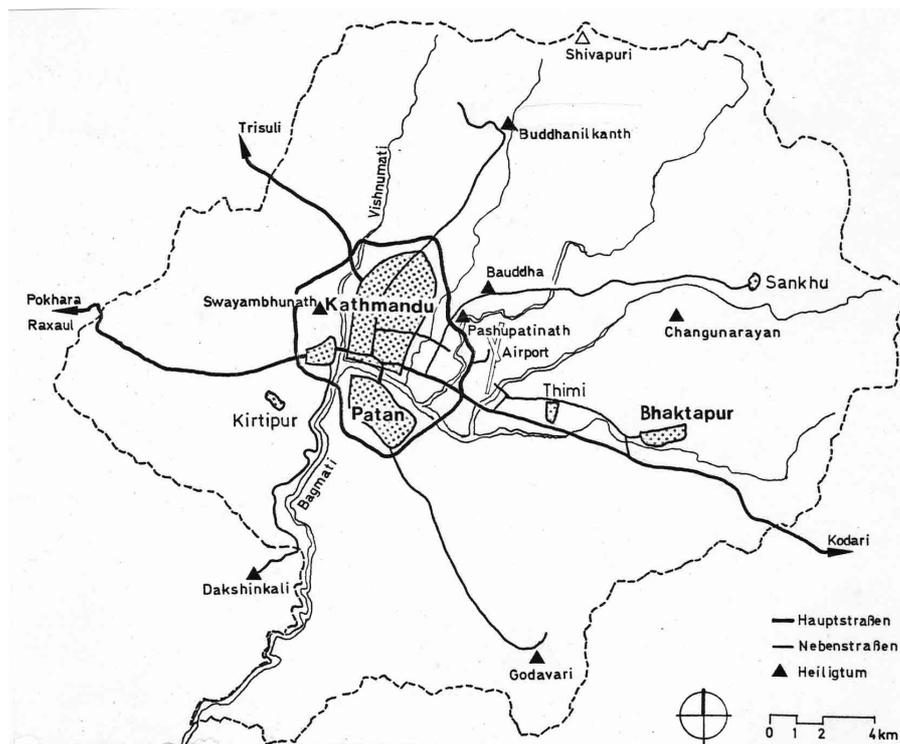


Abb. 7: Das Kathmandutal

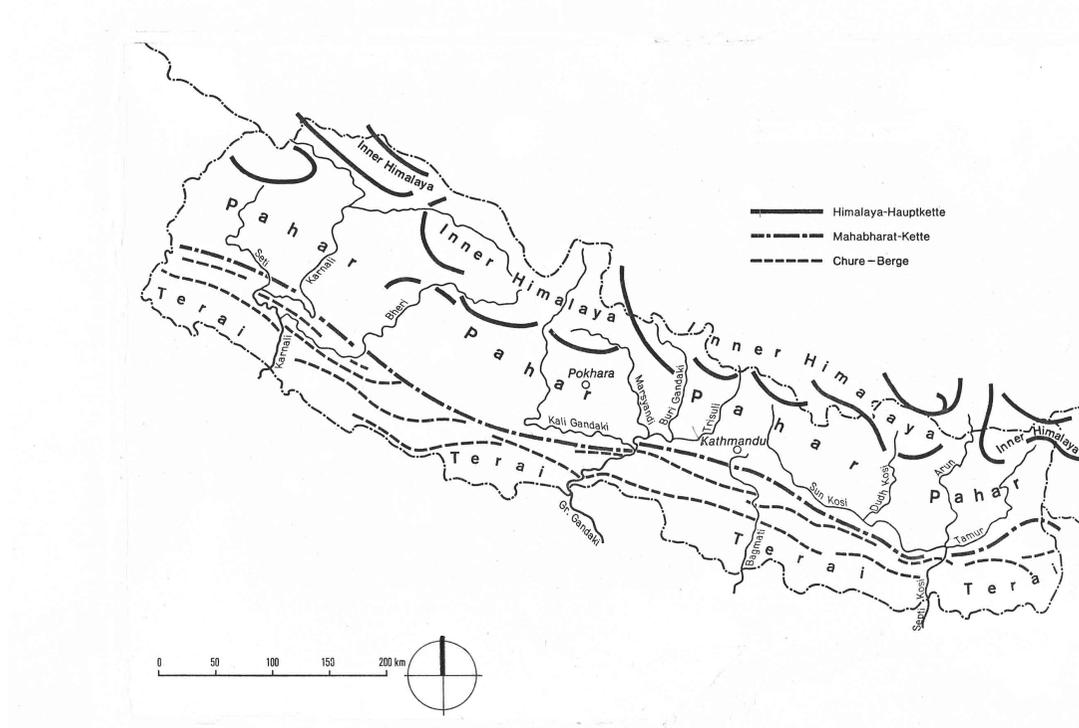


Abb. 8: Naturräume Nepals (nach FRANK 1974)

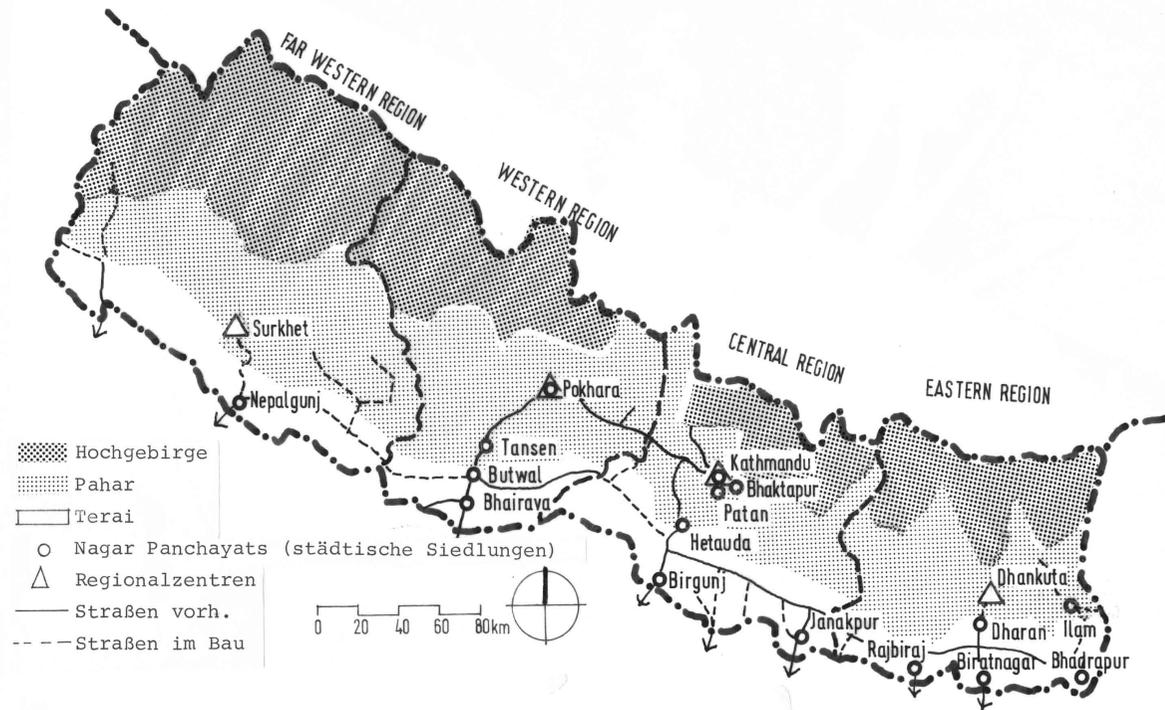


Abb 9: Planungsregionen, Regionalzentren und Nagar Panchayats (nach H. GURUNG 1973, Straßen nach C.P. GURUNG 1979)

10. Stationen der historischen Entwicklung

Die Geschichte der städtischen Kultur des Landes ist identisch mit der Geschichte des Kathmandutales. Bis gegen Ende des 18. Jahrhunderts bezog sich auch die Bezeichnung Nepal nur auf das Territorium der dort herrschenden Dynastien, das nur wenig über die Grenzen des Tales hinausragte. Noch heute bezeichnen die Bewohner abgelegener Landesteile das Kathmandutal als "Nepal". Die urbane Geschichte des Tals ist eng verknüpft mit der Volksgruppe der Newar, die das Tal bereits einige Jahrhunderte v.Chr. besiedelt hatte und noch heute den größten Teil der Talbewohner stellt. Ihre genaue Herkunft ist ungeklärt, aber ihre Sprache gehört der tibeto-burmesischen Sprachfamilie an. Sie ist von der heutigen Nationalsprache Nepali, einem Dialekt des Hindi, trotz der im Laufe der Jahrhunderte erfolgten Übernahme zahlreicher Sanskrit-Wörter grundsätzlich verschieden.

Die Geschichte der urbanen Kultur des Tales ist aber auch die einer Folge wechselnder Dynastien indo-arischen Ursprungs, die, von den politischen Ereignissen in Nordindien ins Gebirge verdrängt, das Tal eroberten und sich jeweils an die Spitze der Macht und der sozialen Hierarchie setzten. Bis ins 18. Jahrhundert wurden die fremdethnischen Herrscher weitgehend von der lokalen Kultur assimiliert. Erst mit der Entstehung eines Nationalstaates Nepal 1768/69 begann die schrittweise Auflösung der physischen, sozialen und kulturellen Identität der Städte und die Überformung der traditionellen Strukturen mit Mustern der Raumnutzung und Stadtgestaltung abendländischer Herkunft. Die wichtigsten Stationen dieses Prozesses sollen nachfolgend markiert werden, weniger aus historischem Interesse, sondern weil Relikte der verschiedenen Epochen nebeneinander die heutige physische, soziale und ökonomische Wirklichkeit der Städte und damit den Gegenstand jeglicher Stadtplanung konstituieren. Aus diesem Grund erhebt die nachfolgende Betrachtung auch keinen Anspruch als "Stadtgeschichte".

10.1 Der mythische Ursprung und die erste Besiedlung des Tals

Was in die Zeit vor dem 4. Jahrhundert n.Chr. fällt, ist bis heute nur durch Legenden und Chroniken, die viel später entstanden sind und deren Realitätsgehalt stark angezweifelt wird, zugänglich.³⁵ Es gibt weder Ausgrabungen, noch Inschriften, noch authentische Überlieferungen aus der Zeit.

³⁵ An dieser Stelle erscheint eine Anmerkung zu den Quellen angebracht. Das Quellenmaterial zu der Geschichte des Tales zerfällt grob in zwei Gruppen: a) Chroniken und Legenden; b) authentische Zeugnisse (Inschriften, Dokumente von Ausländern, Reisebeschreibungen usw.). Zu a) gehören das Swayambhu Purana, vermutlich aus dem 15. Jh., die buddhistische Legende über die Entstehung des Tales (vgl. BAJRACHARYA/SMITH 1978); das Nepalmahatmyam, eine Art religiöser Führer durch das Tal, vermutlich außerhalb des Tals vor dem 15. Jh. verfaßt (vgl. UEBACH 1970); schließlich buddhistische und hinduistische Vamsavalis (Genialogien und Chroniken) aus der Zeit vor 1400 und nach 1800, am

Nach der Darstellung der überlieferten Mythen war das Kathmandutal der Ort eines archetypischen Schöpfungsvorganges. Im goldenen Zeitalter des Satya Yuga sei das Tal ausgefüllt gewesen von einem heiligen See, über dessen Mitte auf einem Lotus die Gottheit Swayambhu (der Selbst-Existierende) in Form einer Flamme schwebte.³⁶ Den buddhistischen Legenden zufolge war es der Bodhisattva Manjushri, der das Tal trockenlegte und besiedelbar machte, indem er im Süden (bei Chobhar) eine Bresche in die das Talbecken überragenden Randgebirge schlug. Er war es auch, der später als Initiator der Siedhaftwerdung genannt wird, indem er mit einem Gespann von Löwe und Greif die erste Ackerfurche pflügt (WRIGHT 1877, S. 84). Brahmanische Legenden schreiben die Rolle des Demiurgen Krishna zu (UEBACH 1970; D.R. REGMI 1960, S. 59).

Manjushri wird nicht nur als Kulturbringer, sondern auch als der Gründer der ersten Stadt mit dem Namen Manju Patan genannt, die zwischen Guhjeshwari und Swayambhu gelegen haben soll (WRIGHT 1877, S. 79). Nach den Legenden hat die Stadt acht Tore in acht Richtungen gehabt, in ihrem Zentrum befand sich eine Halle, ein Durbar oder Hof mit vier goldenen Toren, auf denen die Glückssymbole Ashtamangal angebracht waren (HASRAT 1970, S. XXI).

Sicher handelt es sich bei diesem Bild um eine Rückprojektion aus der Entstehungszeit der Vamsavalis, mindestens 1200 Jahre später, die mit der Realität wenig zu tun hat. Die in den Vamsavalis geschilderten Stadtgründungen folgen alle dem gleichen Grundmuster: der Wiederholung der Schöpfung durch einen Gott oder einen von Göttern beauftragten König. Er legt die Lage, das Zentrum, die Grenzen fest, versieht die Stadt mit Schutzgöttern und besiedelt den so geheiligten Raum mit Menschen. In den Chroniken ist noch von drei weiteren Städten unter den sogenannten "Kiratis" die Rede:

- Sankasyanagari, am Ufer des Iskumati (heute Tukucha), vermutlich in der Gegend von Lazimpath (MALLA 1978, S. 29; WRIGHT 1877, S. 83);
- Deva Patan, heute Deopatan (WRIGHT 1877, S. 111), und
- Bishalnagar, das sich von Buddhanilkantth im Norden bis Katuwaldaha im Süden, also über die gesamte Nord-Süd-Ausdehnung des Tales erstreckt haben soll.

leichtesten zugänglich ist der Text von WRIGHT (1877), der der zweiten Gruppe zugehört. Verlässlich sind alle diese Materialien, wenn überhaupt, dann nur für die Zeit nach ihrer Entstehung. Zu b): authentische Zeugnisse gibt es erst nach dem 4. Jh. n.Chr. Die frühesten Reiseberichte (aus zweiter Hand) stammen von Chinesen im 7. Jh.; Inschriften gibt es seit dem 5. Jh. (mit einer Unterbrechung zwischen 750 und 1000); die ersten Europäer waren christliche Missionare, die in der ersten Hälfte des 17. Jh. ins Land kamen und eine Missionsstation errichteten; seit Anfang des 19. Jh. liegen Berichte von Engländern vor (am interessantesten: KIRKPATRICK 1811, HAMILTON 1819, OLD-FIELD 1880, HODGSON 1884, später LANDON 1928). Die Klassiker der Geschichte von Nepal, auf die sich der nachfolgende Abschnitt im wesentlichen stützt, sind: LEVI (1905-1908), PETECH (1958), D.R. REGMI (1960, 1965, 1966) und M.C. REGMI (1972, 1978) vor allem über ökonomische Geschichte und Landbesitz seit 1768.

³⁶ Immerhin haben neuere geologische Untersuchungen nachgewiesen, daß das Tal in prähistorischer Zeit mehrfach überflutet war (vgl. z.B. BOESCH 1974).

Ob z.B. Bishalnagar ein Sammelbegriff für die in diesen Streifen liegenden Siedlungen (u.a. Manju Patan, Sankasya-nagari) darstellte, wie MALLA 1978, S. 30 vermutet, ist ungewiß. Als gesichert gilt lediglich, daß im ersten und zweiten Jahrhundert n.Chr. eine nicht Sanskrit-sprechende indo-arische Dynastie im Kathmandutal geherrscht hat, die in den Vamsavalis unter dem Namen "Kirati" auftaucht. Ob sie die einzigen waren, oder ob Kirati möglicherweise ein Sammelbegriff für alle Bergbewohner war, ist unsicher (M.C. REGMI 1976a, S. 2-3). Ungeklärt ist auch, ob die Newars in der Kirati-Periode (ca. 600 v.Chr. - 200 n.Chr.) bereits da waren als die Kiratis von Nordindien einwanderten, oder ob sie identisch mit den Kiratis sind, wie D.R. REGMI (1960, S. 20-23) glaubt. DOHERTY (1978) schließt aus linguistischen Vergleichen und ethnologischen Befunden, daß ein großer Teil der Vorfahren der heutigen Newars von Norden, und zwar aus dem südöstlichen Tibet, eingewandert seien. Richtige "Städte" hat es in dieser Zeit sicher noch nicht gegeben, denn anfangs trieben die Talbewohner noch nicht einmal einen stationären, permanenten Ackerbau (MALLA 1978, S. 29).

In die "Vorgeschichte" fällt auch der legendäre und umstrittene Besuch Ashokas im 2. Jh. v.Chr. in Nepal, dem die fünf "Ashoka-Stupas" im Patan zugeschrieben werden. Seine Tochter, die den Chroniken zufolge mit einem Chetri namens Deva-pala verheiratet wurde, soll die Stadt Deva Patan und ein Kloster gegründet haben. In den Pali-Chroniken Ceylons, die ansonsten sehr detailliert die Pilgerreisen Ashokas beschreiben, taucht jedoch weder Nepal noch eine Tochter mit dem Namen Charumati auf. Das Wort "Nepal" erscheint erstmals in Kautilyas Artha Shastra, im Zusammenhang mit dem Verkauf von Woldecken in Pataliputra (D.R. REGMI 1960, S. 24).

Als gesichert gilt, daß am Ende der Kirati-Periode eine Anzahl fester Siedlungen auf den Tars existierte, darunter Gokarna, Chabahil, Devapatan, Shankamul; einige lagen bereits im Stadtgebiet des heutigen Kathmandu (in Yengal, im Lagan Tol, im Kel Tol) und später auch in Bhaktapur (MALLA 1978, S. 31). Auch Patan hat, wenn nicht als Sitz der Herrscher, so als größere Siedlung eine Rolle gespielt. Der Regierungssitz der Kiratis lag in Gokarna, einem bewaldeten Höhenzug in der Mitte des Tales.

10.2 Palastresidenzen und Dorfgemeinschaften (250 - 1200)

Nach einer Übergangsperiode, in der die Kiratis von indoarischen Clans, die vom Westen ins Tal eindringen, vertrieben wurden, setzte sich die Dynastie der Licchavis durch (ca. 200 - 750 n.Chr.). Die Zeit unter den Licchavis gilt als der erste Aufschwung einer "urbanen" Kultur. Ihr Territorium erstreckte sich weit über die geographischen Grenzen des Tales hinaus.

Nach einer verbreiteten Auffassung kannte das alte Nepal bis zum 6. Jh. keine "absolute Monarchie" (vgl. z.B. MALLA 1973, S. 3 ff; D.R. REGMI 1960, S. 182-183). Erst im Verlauf des 6. und 7. Jh. hätten sich zentralisiertere Formen der Herrschaft und

Verwaltung durchgesetzt (D.R. REGMI 1960, S. 182), die sich aber am Vorbild der "volksnahen" und "humanen" Despotie der Guptas in Indien orientiert hätten, deren Einfluß auch in anderen Bereichen zu dieser Zeit in Nepal spürbar war. An der Spitze der Führung stand ein Maha-radja, dessen Amt erblich war, und eine Reihe von "Ministern", die Funktionen der Rechtssprechung, des Militärs, der religiösen Zeremonien und Rituale wahrnahmen.

Die Vorstellung von einem "republikanischen", später zentral gelenkten, aber mit demokratischen Elementen versehenen alten Nepal korrespondiert mit der nachweislichen religiösen Toleranz der Licchavi-Könige gegenüber dem Buddhismus. Sie stützt sich u.a. auf die Existenz der sog. Panchalis, die als Vorläufer der modernen Panchayats eine lokale Selbstverwaltung dargestellt hätten (vgl. insbes. SINHA 1972, S. 83), und Landstiftungen (Agrahara) des Königs an Buddhisten und Brahmanen (D.R. REGMI 1960, S. 184), an die sämtliche Steuereinzugsrechte und Verwaltungsrechte übergingen. Der König behielt lediglich das Recht zur Einziehung von Trägerdiensten für seine Händler (vgl. RAM 1978, S. 24). Aus den Inschriften geht weiterhin die Vergabe von Privilegien an die "brahmanischen Häuptlinge" der Dörfer hervor. Schließlich wird in Analogie zu Indien geschlossen, daß es repräsentative Institutionen gegeben habe (MALLA 1973, S. 4, in Anlehnung an JAYASAWAL 1924), die den König sogar hätten absetzen können. Auch REGMI (1960, S. 74) schreibt: "the Licchavi constitution (...) had definitely a republican background having an elected head, and elected executive council".

Die These eines in unserem Sinne "demokratischen" Staatswesens widerspricht in krasser Form dem, was im allgemeinen Teil der vorliegenden Arbeit über frühe Formen der Herrschaft im Zusammenhang mit der Entstehung von Städten geschildert wurde. Auch wenn die Herrschaft der Licchavis nicht "despotisch" im Sinne WITTFOGELs (vgl. oben S.39) war, war sie sicherlich keineswegs "demokratisch". Nachfolgend einige Argumente gegen diese in der Literatur verbreitete These:

SINHA (1972, S. 75 ff) baut seine Argumentation vor allem auf die im Rigveda, dem Gesetzbuch des Manu und bei Kautilya zu findende Aufforderung an den Herrscher auf, bei seinen Entscheidungen die lokalen Traditionen, sowie die Normen und Gesetze der Stämme zu beachten. Er übersieht, daß es sich dabei nicht um eine liberale Geste gegenüber politisch bewußten Bürgern handelt, sondern um die Kontrollmöglichkeiten und -Notwendigkeiten für eine Agrargesellschaft, in der es um die Extraktion der Überschüsse geht und nicht darum, wie diese auf der Ebene der Dörfer oder der Städte erwirtschaftet werden. Gerade die indische Geschichte ist ein Beispiel dafür, wie "selbstorganisierte" und bis zu einem gewissen Maß differenzierte Dorfgemeinschaften unter wechselnden, häufig fremdethnischen Herrschern existierten. Dörfliche "Selbstorganisation" ist weniger ein Indiz für Demokratie als für fortdauernde tribale Gesellschaftsformen und die geringen Möglichkeiten zentraler Kontrolle der einzelnen Clans und Stämme zur Abschöpfung landwirtschaftlicher Überschüsse.

Landstiftungen an Brahmanen sind aus Indien bekannt als eines der wichtigsten Mittel zur Legitimation von profaner Macht bis hin zum ruinösen Ressourcenverschleiß. Brahmanen sind auch notwendig zur Manipulation der Genealogien der Herrschaft. Die bei den Licchavis angesprochenen Privilegien wurden ausdrücklich Dorfhäuptlingen, die Brahmanen waren, gewährt. Wenn in Form der Agrarharas auch buddhistische Gemeinschaften in den Genuß von Stiftungen kamen, so möglicherweise deshalb, weil der Handel, welcher immerhin die Quelle des Luxuskonsums der Licchavi Herrscher darstellte, vor allem von buddhistischen Newar-Händlern geleistet wurde (vgl. RAM 1978, S. 25). Alle Regierungsgeschäfte schließlich wurden unter dem herrschenden Clan verteilt, der ausnahmslos der Kshatrya-Kaste angehörte (D.R.REGMI 1960, S. 183). Neuere Forschungen stellten schließlich auch die Gleichsetzung von "Panchali" mit "Panchayat" in Frage.

Nach GOPAL (1977 b) handelte es sich um eine Organisation von fünf nichtlandwirtschaftlichen Berufsgruppen, deren Existenz für das Wirtschafts- und Sozialleben des Dorfes notwendig war (S. 23). GOPAL (1977 b, S. 18 und 22) hält auch die Existenz vom Volk gewählter Vertreter für nicht erwiesen.

Zusammenfassend läßt sich für die Siedlungsstruktur folgern, daß es unter den Licchavis Ritual- und Palastzentren gegeben hat, daß aber darüber hinaus auch tribale Formen der Siedlungsorganisation eine wichtige Rolle gespielt haben.

Die wichtigste wirtschaftliche Grundlage der Kultur war ohne Zweifel die Landwirtschaft. Erst Amsuvarman (7. Jh.) und seine Nachfolger begannen mit dem Bau von Bewässerungskanälen, die die Produktivität der Landwirtschaft so weit steigerten, daß eine materielle Basis für urbanes Leben entstand. Um eine "hydraulische Gesellschaft" hat es sich jedoch nicht gehandelt, denn die Wasserverteilung war dezentral auf der Ebene der Dörfer organisiert. Die Unterhaltung der Hauptkanäle wurde durch eine besondere Steuer durch die Nutzer finanziert (D.R. REGMI 1960, S. 186). Der König erhielt je nach Produktivität bis zu 1/6 der Ernte. Dieser an späteren Verhältnissen gemessen geringe Anteil ist wohl weniger ein Indiz für die Großzügigkeit der Herrscher als für geringe Produktivität.

Der Aufschwung des Buddhismus und die Anfänge des Nord-Süd-Handels etwa ab der Mitte des 7. Jh. gehen Hand in Hand. In jener Zeit entwickelte das Tal seine Position als Entrepot im Handel zwischen Tibet-China im Norden und Indien im Süden, die letztlich entscheidend war für den materiellen Reichtum der Kultur. Für die Entwicklung des Handels spielten zumindest zwei Faktoren eine wichtige Rolle (vgl. SEEMANN 1973, S. 65): Erstens die Unterbrechung des historischen Pilger- und Reiseweges von China nach Indien durch die Wüste Gobi, Turkestan und über den Hindukusch als Folge des Sturzes der Sassaniden in Persien 629 durch die Araber, und zweitens die Entstehung eines Großreiches in Tibet unter Song-tsen-gampo (618-650), der mit einer nepalischen und einer chinesischen Prinzessin verheiratet war. Seit 639 war ein neuer, direkter Weg von

China nach Indien über Kuti-Banepa in das Kathmandutal bekannt, der die Reisezeit Indien - Loyang in Honan auf 9 Monate verkürzte. Noch bis gegen Ende des 6. Jh. war die Ökonomie allerdings so schwach entwickelt, daß die Licchavis keine Notwendigkeit sahen, ihre eigenen Münzen herzustellen. Erst das Aufkommen eines bescheidenen Handels unter Shivadeva I veranlaßte sie, eigene Kupfer- und Silbermünzen zu prägen (VERMA 1977 a, S. 35). In den Annalen der T'ang-Dynastie wird von "vielen Händlern" und "wenig Bauern" berichtet. Daraus jedoch auf eine Dominanz des Handels zu schließen, wie es vielfach getan wird, erscheint mir voreilig. Nach allem, was über frühe Formen des organisierten Fernhandels bekannt ist, bewegten sich die chinesischen Reisenden vor allem in Kreisen des Adels und der nichtlandwirtschaftlichen Elite. Ihre Aussage könnte auf die "urbanen", d.h. Palastsiedlungen der herrschenden Schicht, durchaus zutreffen. Die Geld- und Handelsökonomie scheint vor allem für den Luxuskonsum der Elite dagewesen zu sein. Während Chinesen sich von der höfischen Pracht tief beeindruckt zeigen³⁷, berichten sie, daß der einfache Bauer nur mit einem einzigen Tuch bekleidet war. Der Handel, an dem Nepal mit Getreide, Früchten, Kupfer und Yaks beteiligt war, wurde offenbar von Händlern betrieben, die weder in Indien noch Tibet Niederlassungen hatten, möglicherweise handelte es sich um "Handelsexpeditionen", die der Adel selber in Gang setzte. Dafür spricht auch, daß die einzige Form von Zwangsarbeit die der Trägerdienste für die "Kaufleute des Königs" darstellte. All dies spricht dafür, daß die Geld- und Handelsökonomie, soweit überhaupt existent, auf die oberen Segmente der Gesellschaft beschränkt war. Obwohl persönlich Shiva-Anhänger, unterstützten die Licchavis aktiv den Buddhismus und damit die ihnen zum Reichtum verhelfenden buddhistischen Händler-Clans. In der ersten chinesischen Beschreibung des Tales von Hiuen Tsang ist von 2000 buddhistischen Mönchen die Rede. Einige der Könige errichteten Klöster; auch die Praxis der Stiftung von Chaityas scheint von den Licchavis eingeführt worden zu sein (GOPAL 1977a, S. 8).

Siedlungsstruktur

Als Ergebnis der Stabilisierung der Landwirtschaft und mit dem Aufkommen von Handelsbeziehungen entwickeln sich eine Reihe von Siedlungen von unterschiedlichem Status (vgl. MALLA 1978, S. 32 ff; KORN 1976, S. 12):

- *grama*: eigentlich: Dorf, bei den Licchavis aber eine Siedlung bis 500 Häuser, z.T. mit kommerziellen Funktionen;
- *dranga*: ein 'grama' mit kommerziellen Funktionen und Befestigungsanlagen;
- *tala*: ein Ort mit bestimmten Verwaltungsfunktionen;
- *puri*: Stadt.

³⁷ Der König Narendradeva schmückte sich mit Perlen, Kristallen, Perlmutter und Korallen, trug Ohringe aus Gold und Jade... und saß auf einem Löwenthrone, zu dessen Seite der Adel und Hunderte von bewaffneten Soldaten standen (D.R. REGMI 1960, S. 177).

Die Residenzen der Herrscher lagen unabhängig vom Status der Siedlungen auch in oder bei 'gramas' (Jishnigupta regierte in Yapringgrama). Devapatan und Bishalnagar, Orte, die bereits seit langem existiert haben, entwickelten sich zu "Städten". Im Gebiet der heutigen Städte lagen Dörfer (gramas), die später zu einer städtischen Siedlung durch "Umwallung" zusammengefaßt wurden:

- Kathmandu: Koligrama (oder "Yambu", im Nordteil der Stadt, in der Gegend von Asan, Tangal);
- Dakshinkoligrama (oder Yangal) im Südteil der Stadt bei Lagan;
- Patan: Yupagrama, Gikal, Jajje, Tegwal, Yagwal;
- Bhaktapur: Khopringgrama.

MALLA nennt 7 aus Inschriften bekannte 'drangas', darunter Yupagramadranga, als der bevölkerungsstärkste Ort der Region im Kern des heutigen Patan, und Dakshinkoligramadranga im südlichen Teil von Kathmandu, als Zentrum kommerzieller Aktivitäten.

Aus chinesischen Berichten geht hervor, daß die Häuser aus Holz gebaut, beschnitzt und bemalt waren (REGMI 1960, S. 177). Außerdem findet sich darin die bewundernde Beschreibung pagodenartiger Türme³⁸, was LANDON (1928, S. 257 ff) und nach ihm viele andere zur Auffassung veranlaßt hat, die Pagodenbaukunst habe in Nepal ihren Ursprung genommen. Die chinesischen Beschreibungen, die auf älteren Reiseberichten beruhen, sind allerdings so phantastisch und stehen im Widerspruch zu dem, was über den Stand der wirtschaftlichen Entwicklung bekannt ist, daß Skepsis auch gegenüber dem Stand der Baukultur berechtigt erscheint.

Die Licchavi-Periode geht in eine Zeit politischer Zersplitterung und des inneren Chaos über, die bis ins 12. Jahrhundert dauert. Für die Zeit von ca. 250 - 1200 wurden auch keine Inschriften gefunden. Man nimmt an, daß die städtische Kultur der Licchavis in dieser Zeit zerstört wurde. Die Herrschaft über das Tal wird den Thakuri-Dynastien zugeschrieben (PETECH 1958, S. 25 ff). 879 wird die bis heute gültige Zeitrechnung eingeführt.

Ebenfalls ins 9. Jh. verlegt die Legende die Gründung der Stadt Kathmandu: Ein König namens Gunakamadeva gründete die Stadt unter dem Namen Kantipur auf Geheiß der Göttin Mahalakshmi, die ihm im Traum erschienen war, am Zusammenschluß von Bagmati und Vishnumati. Die Stadt soll die Form eines Schwertes, mit dem Griff im Süden und der Schneide im Norden haben. Der König führte die Verehrung der Nava-

³⁸ "In the middle of the palace there is a tower of seven stories with coppers. Its balustrade, grilles, columns, beams, and everything therein are set with fine and even precious stones. At each of the four corners of the tower there projects a waterpipe of copper. At the base there are golden dragons which spout forth water. From the summit of the tower water is poured through runnels which finds its way down below streaming like a fountain from the mouth of the golden Makara" (nach D.R. REGMI 1960, S. 177). An anderer Stelle heißt es, daß in der Hauptstadt Nepals ein Bauwerk mit 3 Terrassen zu je 7 Stockwerken zu finden sei, in dessen oberem Teil 10.000 Menschen Platz fänden (D.R. REGMI 1960, S. 176).

Durgas wieder ein und zwar innerhalb der Stadt und in einem Ring außerhalb der Stadt, siedelte weitere Gottheiten an, institutionalisierte Jatras religiöse Feste und bevölkerte seine Stadt mit verschiedenen Kasten. Den Vamsavalis zufolge enthielt die Stadt 18.000 Häuser³⁹ und machte einen Handelsumsatz von täglich 100.000 Rs. (WRIGHT 1877, S. 153156). Vermutlich handelt es sich bei dieser "Stadtgründung" um eine Neuorganisation oder Zusammenfassung bereits vorhandener Siedlungskerne.

10.3 Die Blütezeit der traditionellen Stadtkultur - Kathmandu als Herrschaftsstadt und Entrepot (1200 - 1768)

Die traditionelle Siedlungsstruktur der Städte und Newar-Dörfer des Kathmandutales, wie sie bis heute erhalten blieb, ist im wesentlichen ein Produkt der Zeit zwischen 1200 und 1768, in der sich die herrschenden Dynastien den Beinamen "Malla" gaben.⁴⁰Die Malla-Ära wird üblicherweise in zwei Abschnitte unterteilt:

In der Zeit vor 1482 ist das Land einer Folge von Intrigen unter den herrschenden Clans und Raubzügen durch die westlichen und südlichen Nachbarn (der Khasyas und der Karnatas aus Tirhut) ausgesetzt. Den Höhepunkt des Chaos bilden die Invasionen der Moslems (1346 und 1349) unter Sultan Shams ud-din Ilyas von Bengalen, der vorher auch die Karnata-Dynastie aus Tirhut vertrieben hatte. Während die vorausgehenden Plünderungen vor einer Zerstörung der Tempel und Heiligtümer Halt machten - denn die Eindringlinge waren ebenfalls Hindus -, fiel den Moslems die gesamte Baukultur zum Opfer. Der Überfall der Moslems kam völlig überraschend. Er fiel "wie der Blitz aus heiterem Himmel" (PETECH 1958, S. 118) in den Höhepunkt des inneren Chaos. Auf dieses Ereignis wird üblicherweise zurückgeführt, daß im Kathmandutal kein Gebäude aus der Zeit vor dem 15. Jh. überliefert ist. So erfolgreich die Aktionen der Moslems waren, sie hatten doch keine nachhaltigen Auswirkungen. Nach 1350 geriet Shams ud-din Ilyas in Tirhut selber in Bedrängnis, und sein Nachfolger war für derlei Raubzüge zu schwach (vgl. PETECH 1958, S. 117-122). Jayasthitimalla (1382-1395) gilt als der große Reorganisator des Landes. Er führte mit Hilfe von fünf Pandits eine rigorose Sozial-Gesetzgebung ein, die auch die buddhistischen Newars ins das brahmanisch-orthodoxe Schema der 4 Varnas der Hindus eingliederte und bis heute wirksam ist. Unter Jayasthitimalla verlagert sich das Zentrum der Macht von Patan nach Bhaktapur. Zwei Generationen später, nach dem Tod von Jakshamalla (1482) zerfällt das Reich in drei rivalisierende Stadtstaaten: Kathmandu, Patan, Bhaktapur.

³⁹ Diese Angabe ist sehr unwahrscheinlich und scheint allein die Größe der Stadt zum Ausdruck bringen zu wollen. Der Housing Zensus von 1961 zählte für das gesamte Stadtgebiet nur knapp über 13.000 Wohnhäuser (Dok. 61), was einer Einwohnerzahl von über 100.000 entspricht.

⁴⁰ Nach PETECH (1958, S. 81-82) handelt es sich um drei rivalisierende Dynastien, die genealogisch kaum oder gar nicht zusammenhängen: 1.) die eigentliche Malla-Dynastie (1200-1347, gegr. von Arimalla 1200); 2.) die Familie des Jayasimhadeva, die sich ab 1258 auf dem Thron mit einem Zweig der Malla-Familie abwechselte; 3.) Jayasthitimalla und seine Nachfolger (1354-1768).

Die zweite Phase der Malla-Periode ist die Geschichte dieser untereinander verfeindeten Stadtstaaten, die sich in ihrer durch die jeweiligen Herrscher angeregten Bautätigkeit gegenseitig kopierten und in Höhe und Pracht der Tempel und Paläste zu übertreffen versuchten. In ihrer Uneinigkeit wurden sie schließlich 1768 das Opfer der von Westen einfallenden Gurkhas, die als neue indoarische Elite schrittweise den heutigen Nationalstaat Nepal aufbauten und damit ein neues Kapitel der Geschichte des Landes begründeten. In die zweite Phase der Malla-Periode fallen auch die ersten Berichte von Europäern, zwei Jesuitenpadres, die auf dem Wege von Peking nach Rom das Kathmandutal passierten. Kapuzinermönche unterhielten 1715-1769 eine Missionsstation.

Die Könige der Malla-Zeit waren "Gottkönige", anfangs im Auftrag der Göttin Pashupati, später als Inkarnation Vish-nus. Sie unterstrichen ihren Status, indem sie sich mit klangvollen Titeln schmückten; später fügten sie ihrem Namen Viruda hinzu, um ihre Herkunft von Vishnu zu verdeutlichen. Ihre göttliche Herkunft begründete einen Anspruch auf totale Macht in allen des gesellschaftlichen Lebens innerhalb ihrer Domäne ("Nepalamandala"). Ihre Städte waren daher primär "Herrschaftsstädte", in dem Sinne, wie sie im Teil I charakterisiert wurden, in Handel und Handwerk eine zwar sehr wichtige aber funktional nachgeordnete Rolle spielten (vgl. unten). Zu diesem System totaler Macht gehörte auch, daß alle Staatsämter in einer jährlich wiederkehrenden Zeremonie neu an die Angehörigen der Nobilität vergeben wurden. Ausgenommen von dieser Regel waren lediglich die Pandits des 5-köpfigen brahmani-schen Beraterstabes unter der Leitung des Rajguru, deren Amt erblich war.

Über die Verhältnisse in der Landwirtschaft vor 1500 ist wenig bekannt. D.R. REGMI (1965, S. 535) schreibt, daß es eine Schicht von Grundbesitzern gegeben habe, die ihr Land von Pächtern bearbeiten ließen. Es bestand bereits ein beträchtlicher Bevölkerungsdruck auf die begrenzte landwirtschaftliche Fläche. Ob es sich dabei um eine Feudalgesellschaft gehandelt hat, ist zweifelhaft und wird z.B. von PETECH verneint, auch wenn die Macht zeitweise von lokalen "Rajas" übernommen wurde⁴¹ (vgl. PETECH 1958, S. 174).

Die Herrscher der drei Stadtstaaten legten großen Wert auf eine Intensivierung der landwirtschaftlichen Produktion. Dies war unter den damaligen Transportverhältnissen die Voraussetzung, um eine urbane Bevölkerung, Handwerker, Händler, Verwaltungsstäbe in drei nahe beieinander liegenden Städten zu tragen. Erst mit dem Ausbau des Bewässerungssystems und der straffen Organisation von Wasserverteilung und der Instandhaltung der Kanäle (vgl. D.R. REGMI 1966, S. 519 ff), wurde es möglich, die Fruchtbarkeit der alluvialen Böden durch drei Ernten im Jahr voll zu nutzen. Erst diese im Himalaya einzigartige Situation ermöglichte die außerlandwirtschaftliche

⁴¹ Kathmandu war zeitweise unter 12 "Rajas" aufgeteilt, in Patan gab es so viele Rajas wie die Stadt Tols hatte (PETECH 1958, S. 174).

Spezialisierung eines größeren Teils der Stadtbevölkerung, wie sie sich unter anderem in den 64 Berufsgruppen der Kasten-Sozialgesetzgebung von Jayasthitimalla widerspiegelt. Ein Indiz für die gesteigerte Produktivität sind auch gesteigerte Abgaben an den Staat, die bis zur Hälfte der Produktion betragen (M.C. REGMI 1972, S. 28). Prinzipiell gehörte alles Land dem König, es war Quelle und Verkörperung seiner göttlichen Autorität.⁴² Daneben existierte aber bereits ein kompliziertes System verschiedener Verfügungsrechte über den Boden, das in seiner Grundstruktur bis ins 20. Jahrhundert erhalten blieb (hierzu umfassend M.C. REGMI 1976, 1978). Die wichtigsten sind (M.C. REGMI 1972, S. 26):

- Raikar: vom Staat direkt an Pächter zur Bebauung vergebenes Land;
- *Birta*: Landschenkung des Staates an Einzelpersonen (Brahmanen, Minister), steuerfrei, vererbbar, veräußerbar, häufig mit über die Aneignung der Erträge hinausgehenden Hoheitsrechten z.B. zur Verpflichtung der Bevölkerung zur Zwangsarbeit verbunden, eine Art "feudaler" Grundbesitz, der in der Regel nicht vom Besitzer der Rechte bebaut wurde;
- *Guthi*: Stiftungen zum Bau und Unterhalt von Tempeln samt der den Besitz organisierenden Priesterfamilien und Klöster, mit den gleichen Rechten wie Birta;
- Sera: Raikarland zur Versorgung der königlichen Palasthaushalte.

Die Schenkungen lagen verstreut und waren im Umfang (zwischen 5 und 25 Ropani) in der Regel klein. Die Vergabe von Birta-Land wurde sehr exklusiv gehandhabt und galt der Sicherung der Loyalität des Beamtenstabes. Birta war grundsätzlich wieder konfiszierbar; diese Tatsache und die Exklusivität verhinderte das Hochkommen einer feudalen Schicht als selbständige politische Klasse (vgl. M.C. REGMI 1976, S. 25). Nur in Fällen von akutem Geldbedarf wurde Raikar-Land als Birta-Land "verkauft" (vgl. M.C. REGMI 1976, S. 24; 1972, S. 26) oder verpfändet. Mit dem Mittel der Vergabe von Birta-Land wurde auch neues Kulturland erschlossen und Städte gegründet. Auf der Dorfebene (im Kathmandutal) war der Staat durch den Dware vertreten, der mit Hilfe von 4 Pradhans die Steuern eintrieb (M.C. REGMI 1972, S. 34). Nach allem, was bisher bekannt ist, handelt es sich also nicht um einen "Feudalstaat", sondern um die typisch "asiatische" Variante des vorindustriellen Agrarstaates, in der über den Zellen selbstgenügsamer Dörfer, ohne die Zwischenschaltung einer feudalen Schicht mit eigenen Klasseninteressen, die Zentralinstanz des Herrschers mit seiner Beamtenschaft regiert.

Der materielle Reichtum der drei Stadtstaaten ist vor allem auf den Entrepot-Handel zwischen Indien und Tibet zurückzuführen. Es gab zwei Handelswege nach Tibet: der eine von Kathmandu über Nuakot, Trisuli, der zweite über Bhaktapur oder Sankhu, Kuti nach Lhasa. Kathmandu kontrollierte außerdem den westlichen Ausgang aus dem Tal

⁴² D.R. REGMI (1966, S. 497) verweist in diesem Zusammenhang auf den Begriff "danda" im Gesetzbuch des Manu: "The danda in Manu's own words is the creation of God. It is the source of energy and strength to the king (...). Whoever possesses the danda was the master of the empire country."

nach Indien. Diese besondere Situation begünstigte vor allem Kathmandu, während Patan zunehmend in den ökonomischen Windschatten der Schwesterstädte geriet. Pratapamalla (1641-1674) trug durch eine militärische Aktion gegen Tibet und den darauffolgenden Friedensvertrag wesentlich zur Festigung der Position Kathmandus bei: Tibet mußte den Zoll für nepalische Waren verringern, Trägerdienst zu "Regierungspreisen" bereitstellen, Tibet wurde weiterhin verpflichtet, sämtlichen Handel mit Indien auf der Route durch das Kathmandutal abzuwickeln (vgl. SEEMANN 1973, S. 66). Kathmandu erhielt auch das Recht, Münzen für die Zirkulation in Tibet zu prägen. Alle drei Städte hatten Handelsniederlassungen in Tibet, Verkaufslager in Patna und Benares (D.R. REGMI 1966, S. 493 ff). Das newarische Handelsmonopol hielt jedoch nicht allzu lange an.

Die Newars verfügten offenbar über keine direkten Kontakte zu den Handelshäusern in Nordindien und mussten diesen Abschnitt des Handels indischen Kaufleuten überlassen (M.C. REGMI 1972, S. 24). Aus Tibet kamen unter anderem Wolltücher, Ponys, Ziegen, Yaks, Yakschwänze, Schafe, Moschus, Salz, Borax, Papier, Gold und Silber, letzteres wanderte in großen Mengen in die Münzen der drei Städte; von Indien kamen Baumwolle, Eisenwaren, Glaswaren, Koralle, Perlen, Gewürze, Kampfer, Betel (MARKHAM 1876, S. liv.). Eigene Produkte nahmen an diesem Handel nur einen kleinen Teil ein. Die Produktion in Nepal beschränkte sich auf Waren aus Holz, Elfenbein, Metall und Textilien. Getreide und einige Gewürze wurden direkt gegen Salz, Ziegen, Schafe und Wolle aus Tibet eingetauscht (M.C. REGMI 1972, S. 25). Vor allem die städtische Aristokratie profitierte über Zölle und Pachten vom Entrepot-Handel, in zweiter Linie die newarischen Kaufleute; daneben ging ein großer Teil der Gewinne an die muslimischen Kaufmannsfamilien in Nordindien. Dennoch verblieb der größere Teil der Gewinne im lokalen Wirtschaftskreislauf des Tales und ermöglichte den Bau der Paläste und der Vielzahl von Tempeln, Rasthäusern, Brunnen usw.

Auch für die Städte der Malla-Zeit ist die Anmerkung angebracht, daß das Vorhandensein von Handel nicht an die Existenz von öffentlich und frei zugänglichen Märkten gebunden ist (vgl. oben S. 26). Erst nach der Sicherung der Handelsprivilegien gegenüber Tibet im 17. Jh. scheint so etwas wie eine "Autonomisierung" des Handels, die im Teil I als notwendige Bedingung für den Typus der Handelsstadt herausgearbeitet wurde, stattgefunden zu haben.⁴³ Erst dann hat sich das Geldsystem so weit durchgesetzt und die Wege waren so sicher geworden, daß der Austausch den Charakter von diplomatischen Geschenkexpeditionen verlor und für bestimmte Schichten möglich und profitabel wurde. Aus dem Bericht eines Kapuzinermönches aus Patan 1740 geht hervor, daß der größte Teil des Handels bei den Mitgliedern der königlichen Familie und deren Verwandten monopolisiert war (zit. bei D.R. REGMI 1966, S. 511). Von öffentlichen,

⁴³ PETECHs (1958, S. 176) Erstaunen darüber, dass im frühen Mittelalter, "the colophons have so little to say about the wealthy merchant clan, who must have been one of the cornerstones of Nepalese economy", findet möglicherweise darin seine Erklärung, dass Handel ein Privileg des Königshauses war.

frei zugänglichen Märkten für andere als unmittelbare Konsumgüter ist in keiner der Quellen die Rede. M.C. REGMI (1972, S. 26) meint, daß auch das Kunsthandwerk für den Export durch die königliche Familie organisiert und kontrolliert wurde. Colonel KIRKPATRICK, der 1792 - also gut 20 Jahre nach dem Untergang der Mallas - im Auftrage der East India Company im tibetisch-nepalischen Krieg vermitteln sollte und aus dessen Feder die erste ausführliche Beschreibung des Landes stammt, beklagt sich über die wenig liberale und bornierte Haltung von Regierung und Handelselite (KIRKPATRICK 1811, S. 204) gegenüber den Handelsinteressen der Company.

Stadtstruktur

Formelle Hauptstadt des mittelalterlichen Nepal ist Patan. faktisch war jedoch seit Jayasthitimalla Bhaktapur der Mittelpunkt des Reiches. Von hier führte Jayasthitimalla auch die bereits angesprochene Hinduisierungskampagne durch. Bis heute ist Bhaktapur diejenige der drei Städte, die den größten Hinduanteil in der Bevölkerung aufweist. Kathmandu spielte bis ins 15. Jh. nur eine untergeordnete Rolle (PETECH 1958, S. 172-173). Der nördliche und der südliche Teil der Stadt tragen unterschiedliche Namen. Der Nordteil gilt als "mahanagari", d.h. als "große Stadt", das Zentrum wird in Maru vermutet, nahe dem Kashtamandapa, einem Sattal (Versammlungshaus) aus dem 12. Jh., von dem sich auch der Name der Stadt ableiten soll (D.R. REGMI 1965, S. 510). An anderer Stelle heißt es, daß Kathmandu vor 1482 in zwölf Tols gegliedert war, die von mehr oder weniger selbständigen Thakuri-Radjas beherrscht wurden (WIESNER 1976, S. 52).

Die Architektur der frühen Malla-Städte war vergleichsweise bescheiden. Eine neuere Untersuchung der baugeschichtlichen Entwicklung von Bhaktapur (STURZBECHER 1980) versucht nachzuweisen, daß die Newar-Städte bis in die Mitte des 16. Jh. nur zweigeschossig gebaut waren (S. 103). Voraussetzung der Höhenentwicklung der Wohnbauten war die Aufstockung der Sakralbauten, die nach überliefertem Dogma nicht durch Privathäuser - wozu auch der Palast des Königs zählt - überragt werden dürfen (ebd.). Als erstes Gebäude mit drei Geschossen gilt der 1549 in Kathmandu gebaute Taleju-Tempel. In WRIGHTs Vamsavali wird aufgeführt, daß sich die Baumeister zunächst für unfähig erklärten, ein solches Gebäude zu bauen. Es gelang erst mit Hilfe eines Sannyasi. "From this day people were allowed to build high houses in the city." (WRIGHT 1877, S. 207) Alle übrigen Pagoden mit mehr Dächern sind nach STURZBECHER (S. 104 f) erst nach diesem Ereignis aufgestockt worden. Auch das alte Kashtamandapa-Sattal in Kathmandu sei erst im 17. Jh. auf drei Dachgeschosse erweitert worden (S. 105). Die Gliederung der Stadt in kastenhomogene Tols hatte in Verbindung mit Höhenbeschränkungen dazu geführt, daß Erweiterungen nur horizontal und innerhalb der Grenzen des Tols möglich waren. Die Städte müssen daher anfangs vergleichsweise locker gebaut gewesen sein und wurden im Laufe der Zeit zunehmend dichter. Erst ab

dem 16./17. Jh. bestand die Möglichkeit vertikaler Erweiterung durch das Aufsetzen eines dritten und später eines vierten Geschosses (vgl. STÜRZBECHER 1980, S. 138).

Erst im 16. Jahrhundert und parallel zur Ausweitung des Handels vollziehen sich die planmäßigen Stadterweiterungen, die die räumliche Struktur der Städte bis heute prägen. Vorangegangen war eine Ritualisierung sowohl des Buddhismus als auch des Hinduismus durch tantrische Einflüsse und die Adaption hinduistisch-brahmanischer Siedlungsmodelle der Silpa Shastras (REGMI 1966, S. 122; vgl. oben S.73). Die gewichtigste Rolle in dem Prozeß der Hinduisierung der Gesellschaftsstruktur wird Jayasthitimalla zugeschrieben (1382-1395). Er und seine 5 Pandits kodifizierten im "Nepalarashtra Shastra" hinduistisch-brahmanische Traditionen u.a. zum Thema Städtebau:

"Houses be divided into three classes: Galli, situated in a lane; Galli bhitari, situated in a street; and Shahar, in the centre of the city. To estimate the value of houses it was to be determined how many kha they covered. For first class houses a kha was 85 haths (cubits) in circumference; for the second class of 95 haths, and for the third of 101 haths.⁴⁴ To the four principal castes viz., the Brahman, Kshatri, Vaisya, and Sudra, were given the rules of Bastu-prakaran and Asta-barga for building houses. The ceremonies before laying the foundations were to be performed by Brahmans if the owners of the buildings were Brahmans 'or Ksha-tris; and by Daivagyas, if they were of the Vaisya or Sudra castes." (WRIGHT 1877, S. 184)

STÜRZBECHER (1980, S. 136-137) zitiert ein angeblich aus dem 17. Jh. stammendes Manuskript, das noch viel weitergehende Vorschriften über Abstandsflächen zur Straße und zum Hof, Fenster in Nebenstraßen, maximale Geschoszahl (bis 3), Entwässerung und Kanalisation usw. enthält.

Kathmandu erhält erst unter Mahendramalla (1560-1574) Bedeutung. In dieser Zeit entsteht auch das rechtwinklige, nach den Himmelsrichtungen ausgerichtete Straßenraster im Nordteil der Stadt, das 10 etwa gleichgroße Quartiere bildet, die nach dem bereits erwähnten Muster besiedelt werden: in WRIGHTs Vamsavali heißt es: "He induced many families to reside in Kantipur, by giving them houses lands and birtas" (WRIGHT 1877, S. 207). Die alte Handelsstraße von Indien und Tibet bleibt erhalten. Auf diese, bis heute erhaltene räumliche Struktur der Altstadt werden wir bei der Beschreibung der Stadt nochmals zurückkommen. OLDFIELD (1880, S. 95-96), der hundert Jahre nach dem Fall der Mallas 18 Jahre als Arzt der britischen Vertretung in Kathmandu lebte, schreibt über Reste einer Stadtmauer und von Stadttoren. Die rituelle Stadtgrenze, die entlang der ehemaligen Mauern verläuft, wurde zu seiner Zeit strikt beachtet. Mit Ausnahme von Moslems waren keine Fremden oder Unreinen innerhalb der Mauern geduldet. Nach OLDFIELD war die Stadt in 32 Tols unterteilt, von denen früher jedes

⁴⁴ WRIGHT wundert sich über die nach abendländischer Rationalität absurde Veränderlichkeit der Maßeinheit je nach zu bemessendem Objekt.

offenbar ein eigenes Tor kontrollierte. Abschließend eine zeitgenössische Beschreibung von Father Giuseppe, der von 1763-67 im Lande war:

"all these towns both great and small are well built; the houses are constructed of brick and are three to four storeys high; their apartments are not lofty; they have doors and windows of wood well worked and arranged with great regularity. The streets of all their towns are paved with brick or stone, with a regular declivity to carry off the water. In almost every street of the capital towns there are also good wells made of stone, from which the water passes through several stone canals for the public benefit. In every town there are large square verandahs well built for the accommodation of travellers and the public: these verandahs (porticos) are called pati and there are also many of them as well as wells in different parts of the country for public use. There are also, on the outside of the great towns, small square reservoirs of water faced with brick, with a good road to walk upon and a large flight of steps for the convenience of those who choose to bathe. A place of water of this kind on the outside of the city of Cot'hmandu was at least 200 feet long on each side of the square and every part of its workmanship had a good appearance." (nach D.R. REGMI 1966, S. 540)

Die Größenschätzungen der Kapuzinerinnen sind jedoch irreführend: Kathmandu soll 18.000, Patan 24.000, Bhaktapur 12.000 Häuser gehabt haben (D.R. REGMI 1966, S. 538-539). Schon KIRKPATRICK (1811, S. 160-161) wies darauf hin, daß in diesen Zahlen die umliegenden Dörfer jeweils mit enthalten sind. Seine Schätzung von 4-5000 Häusern à 10-12 Einwohner (ergibt max. 50.000 Ew) für die (Alt-)Stadt Kathmandu liegt vermutlich aber immer noch zu hoch, denn WRIGHT (1877) schätzt die Einwohnerzahl über 50 Jahre später nur auf

30.000 (WRIGHT 1877, S. 9). Geht man von dieser Zahl aus und setzt die Fläche der Stadt mit derjenigen der heutigen Altstadt (ohne Thamel), d.h. mit ca. 150 ha an, so ergibt sich eine Dichte von ca. 200 Ew/ha, was der maximalen Bevölkerungsdichte der mittelalterlichen Städte Europas entspricht (RUSSEL 1971, S. 12).

Insgesamt stellt die späte Mallazeit den Höhepunkt des vorindustriellen, hinduistischen Städtewesens im Kathmandutal dar. König, Stadt und Stadtgesellschaft waren Teile ein- und desselben kulturellen Zusammenhanges. Staats- und Hofsprache war das inzwischen mit Sanskritwörtern durchsetzte Newari der Stammbevölkerung des Tales. Der soziale (und räumliche) Standort von Kasten, Familienclans innerhalb dieses Systems war durch Geburt und überlieferte Normen weitgehend festgelegt. Der symbolische und räumliche Mittelpunkt der Stadt, als eines vom König inszenierten Mikrokosmos, war sein Palast und die umgebenden Tempel. Nicht nur in kultureller, auch in ökonomischer Hinsicht war das System weitgehend "autozentriert": Ökonomische Ressourcen wurden in später nie mehr wiederholtem Maße in die gleiche Stadtkultur und ihren Ausbau reinvestiert. Viele der heute noch praktizierten Wagenfeste und Prozessionen, an denen die gesamte Stadtgesellschaft teilnimmt,

stammen aus dieser Zeit, in der sie eine Funktion als "Integrationsriten" einer in Kasten-Berufsgruppen segmentierten Gesellschaft ausübten. Der räumliche Ausdruck dieser geschlossenen Ordnung war das Vorhandensein einer Stadtumwallung, die neben militärischen Zwecken auch die Funktion einer rituellen Stadtgrenze erfüllte, außerhalb der die Dämonen und die Unberührbaren hausten. Sie markierte die Schwelle vom ungeordneten Chaos zur metaphysisch, aber auch gleichzeitig funktionalen Ordnung der Stadt. Die nachfolgende Geschichte ist die des schrittweisen Auseinanderbrechens dieser kulturellen Geschlossenheit.

10.4 Kathmandu als Hauptstadt des Nationalstaates und der Niedergang der traditionellen Stadtkultur (1768 - 1951)

Die Zerschlagung der Malla-Reiche 1768/69 durch Prithvi Narayan Shah fällt mit der Geburt des "modernen" Staates Nepal zusammen. Prithvi Narayan Shah gehörte einem Rajputen-Clan an, der im frühen Mittelalter durch die muslimische Invasion in Nordindien in die Himalayaberge verdrängt wurde und sich in Gurkha, knapp 80 km westlich des Kathmandutales niedergelassen hatte. Von dort aus brachte der kriegerische Stamm, über den ein Engländer 1876 schrieb: "The Gorkhas have neither arts, literature, nor commerce to draw off their attention from arms" (MARKHAM 1876, S. LXXXVI), sukzessive die angrenzenden Territorien unter seine Herrschaft. Bereits 1762 konnte Prithvi Narayan durch die Eroberung von Makwanpur und die Kontrolle der Pässe nach Tibet den Handel der Malla-Städte blockieren (M.C. REGMI 1972, S. 11). Nach der Eroberung des Tals 1768/69 verlagerte er seinen Hauptsitz nach Kathmandu; von dort dehnten seine Nachfolger den Herrschaftsbereich im Osten bis Sikkim, im Westen bis Kumaon aus. Im Norden wurden sie 1792 durch die Chinesen gestoppt, im Süden durch den Zusammenstoß mit der East India Company 1814-16, der zum Frieden von Segauli führte, in dem die heutigen Grenzen des Landes weitgehend festgelegt wurden (vgl. hierzu ausführlich PEMBLE 1971).

Im Gegensatz zu den vorangehenden Invasionen indo-arischer Gruppen, wie der Licchavis, der Thakuris und der Mallas, brachte Prithvi Narayan einen kompletten Beamten- und militärischen Führungsstab mit, dessen Angehörige eine fremde Sprache, nämlich: Gorkhali, das heutige Nepali, sprachen. Es wurde eine neue Kastenordnung eingeführt, nach der an der Spitze die gorkhalischen Brahmanen und Kshatryas standen, während die Newars insgesamt als dritte Kaste abqualifiziert wurden. Von seinen Vorgängern in Kathmandu übernahm Prithvi Narayan den Nimbus der göttlichen Abstammung von Vishnu, ansonsten beschränkte sich sein Interesse an der newarischen Kultur auf den Handel der merkantilen Elite, die er durch den Ausschluß der indischen Händler aus dem Tal für sich gewann (M.C. REGMI 1972, S. 11).

Das primäre Interesse der Gurkha-Herrschaft galt der Expansion ihres Machtbereiches, nicht der Weiterführung einer Kultur, die nicht die ihre war. Dazu brauchten sie eine

Armee, deren Angehörige bezahlt werden mußten. Weil es aber weder ein entwickeltes staatliches Finanzwesen noch eine allgemein verbreitete Geldwirtschaft gab - selbst im Kathmandutal wurden die Steuern in Naturalien erhoben -, wurde den Militärs zur Bestreitung ihres laufenden Lebensunterhaltes sogenanntes Jagir-Land übergeben (vgl. M.C. REGMI 1976, S. 72 f). Die zahlenmäßige Stärke der Armee war direkt abhängig von der Verfügbarkeit von Jagir und fand in dessen Verknappung ihre Grenze.⁴⁵ Für die Hauptstadt Kathmandu und mehr noch für die beiden anderen Städte bedeutete dies, daß nicht nur die durch die territoriale Expansion erweiterten Ressourcen, sondern auch das lokale Mehrprodukt des Tals, nicht mehr in die Stadtentwicklung, den Tempelbau und dergleichen investiert wurde, sondern, soweit nicht in kriegerischen Auseinandersetzungen verschlissen, vor allem in die Taschen der nicht-newarischen Kriegerkasten floß, eine Schicht, die Anfang des 19. Jh. feudalen Charakter annahm. Der Motor der bisherigen Stadtentwicklung, nämlich Repräsentation und Konsum von Stadtkönig, Priestertum und Beamtenschaft, war damit zum Stillstand gekommen. Das Hauptaugenmerk der neuen Herrscher galt dem Militär und der militärischen Expansion.⁴⁶

Die kulturelle Kluft zwischen Volk und herrschender Klasse vergrößerte sich weiter, als nach einer Zeit von Intrigen zwischen den herrschenden Clans, die schließlich 1846 in der faktischen Entmachtung des Königs gipfelte, sich der Familien-Clan der Ranas durchsetzte. Sie stellten bis 1951 den Premierminister, der durch die Verleihung von zwei kleinen Fürstentümern (Kaski und Lamjung) in den Rang eines "Maharadja" (König) gehoben wurde. Die Übernahme der Macht durch die Ranas markierte den Übergang vom halbfeudalen Militärstaat zur zentralisierten Agrarbürokratie (vgl. M.C. REGMI 1975, S. 106). Ihre hundertjährige Herrschaft basierte auf der Neutralisierung der königlichen Familie, der Ausschaltung rivalisierender Kshatrya-Clans (Thapa, Basnet, Chautariya) und einer freundschaftlichen Beziehung zu den Briten in Indien⁴⁷ (JOSHI/ROSE 1966, S. 36 ff).

Die Ranas etablierten erstmals in der Geschichte des Landes eine straff zentralisierte Zivilverwaltung, in der alle wichtigen Ämter auf Familienmitglieder verteilt wurden. Der König hatte nur noch Repräsentationsfunktionen. Der Verwaltungsapparat, ausgerichtet auf Steuereintreibung und auf die Erhaltung von Ruhe und Ordnung, stellte eines der Mittel in der Hand der Ranas dar, ihre politische Position, die sich zunächst weder auf Großgrundbesitz noch auf die göttliche Legitimation des Königs stützen konnte, zu

⁴⁵ Teilweise wurden für diesen Zweck auch Birta- und Guthi-Ländereien konfisziert und als Jagir vergeben (vgl. M.C. REGMI 1976, S. 73).

⁴⁶ Welch beachtliches Niveau der militärische Apparat hatte, kommt darin zum Ausdruck, daß selbst der Preuße von Sydow, der Mitte des 19. Jh. als Begleiter des Prinzen Waldemar von Preußen Indien und Nepal bereiste, die Militäreinrichtungen für "musterhaft" hielt. Über das Wohnhaus des Premierministers dagegen spöttelte er: "...komisches Gemisch mit Europäischen längst zurückgesetzten Luxus-Arthikeln und werthlosen Spielereien" (v. SYDOW 1855, S. 343-344).

⁴⁷ Sie wurde u.a. durch die Rekrutierung von Gurkha-Söldnern für die britische Armee und durch die Öffnung des nepalischen Marktes für britische Textilien erkaufte (MEIENBERGER-GENOUD 1974, S. 55).

erhalten und zu festigen. Auf einige Besonderheiten der Rana-Verwaltung werden wir an späterer Stelle nochmals zurückkommen.

Ein Dorn im Auge war den Ranas die feudale Klasse der "Jagirdars" und der Eigentümer von Birta-Land, deren Hochkommen unter den Shah-Königen gewissermaßen als politischer Preis für die rasche militärische Expansion gezahlt worden war. Unter den Ranas wurde das Jagir-System abgeschafft, die Rechte der Jagirdars und der Birta-Besitzer wurden im Interesse der Erhöhung von Steuereinnahmen beschnitten. An die Stelle des Jagir-Systems traten Barbezahlung und Beamtenkarriere (vgl. M.C. REGMI 1976, S. 83).

Die Ausbeutung der ländlichen Bevölkerung war krasser als je zuvor. Die Pachten lagen höher, die rechtliche Position der Bauern war noch schlechter als zur gleichen Zeit in Britisch-Indien (STILLER 1976, S. 297-299). Während der Zeit der Rana-Herrschaft, d.h. von 1846-1951, wuchsen die staatlichen Steuereinnahmen in den Hills auf das 200-fache (M.C. REGMI 1976, S. 83). Alle Einnahmen wanderten in die Familienkasse des herrschenden Clans. Die Verwendung dieser Ressourcen hatte entscheidenden Einfluß auf die Stadtentwicklung.

Räumliche Entwicklung

Die Eroberung der Gurkhas hatte der lokalen Newar-Stadtkultur "nur" die politische Spitze genommen und sie durch Res-sourcenentzug zur Stagnation gebracht. Dennoch hatten sich die Gurkhas in der Stadt, und zwar in den besten und vornehmsten Häusern der Newars, niedergelassen (HAMILTON 1819, S. 210);- auch wenn sie für die traditionellen Holzschnitzereien an den Häusern nicht allzu viel Verständnis aufbrachten und sie mit Farbe und Mörtel zukleisterten (vgl. OLDFIELD 1880, S. 104). Auch der König hatte, der lokalen Tradition folgend, den alten Malla-Palast im symbolischen Zentrum der Stadt besetzt. Im Stil der Malla-Architektur errichtete er als Zeichen seines Sieges einen hohen, mehrgeschossigen Wohnturm auf dem alten Palastareal (vgl. WIESNER 1976, S. 60).

Die Grundstruktur der Stadt, ihre kompakte Form und der unvermittelte Übergang ins agrarische Umland blieben so auch nach dem Fall der Malla-Reiche zunächst bestehen. In den Abbildungen in KIRKPATRICKs Buch (1811) und der Karte von Charles Crawford von 1802/3 (abgedruckt in: Arbeitsgemeinschaft für vergleichende Hochgebirgsforschung 1977, Plate 8) ist diese geschlossene Siedlungsform noch deutlich erkennbar.

Anders die Ranas: die neuen Machthaber und ihre zahlreichen Familienmitglieder setzten sich über die intuitiven Regeln der traditionellen Stadtplanung hinweg. Sie waren auch nicht an den Nimbus des Zentrums-Symbolismus eines göttlichen Königs gebunden. Die Ranas ließen sich in freistehenden, palastartigen Gebäudekomplexen außerhalb der für

die Newars immer noch verbindlichen rituellen Stadtgrenze in intensiv landwirtschaftlich genutzten Flächen nieder. Singha Durbar, der größte dieser Paläste, soll auf den besten Tar-Böden des Tals entstanden sein. Lal Durbar, der Palast von Bir Shumshere verdrängte Jammode, ein Dorf mit 250 Häusern. Die vierzig heute noch erhaltenen Palast-Compounds (vgl. HMG 1975, Bd. II), die die Hauptstadt Kathmandu im Norden, Osten und Süden jenseits des Bagmati umgeben, bedecken eine Fläche von über 330 ha - das Doppelte der "eigentlichen" Stadt Kathmandu, wo über 90 % der Bevölkerung lebten. Nur im Verhältnis von "white town" zu "black town" in den Kolonialstädten Britisch-Indiens finden wir ähnliche Relationen von Flächen und Bevölkerung (vgl. HERRLE/RÖSEL 1980).

Die Altstadt wurde durch den Bau einer neuen rituellen Mauer: einer Fassade von Palästen, Arsenalen, Kasernen, Krankenhäusern entlang des gesamten Ostrandes der Altstadt - außerhalb der ehemaligen Stadtmauer - dem Blick der herrschenden Familien entzogen. Das Erdbeben von 1934, dem große Teile der Altstadt zum Opfer fielen, bot schließlich die Gelegenheit, eine Achse vom Ostrand bis zum alten Palast im Zentrum der Stadt zu bauen. Zum alten Palast, der nicht mehr Wohnort, aber immer noch Krönungsort der Könige war, entstand eine 20 m breite Fahrstraße, flankiert von stucküberzogenen, weißgetünchten 4- bis 5-geschossigen Geschäftsbauten. Die nach ihrem Erbauer "Judda Sadak", heute allgemein "New Road" genannte Straße war eine "neue Straße" im wahrsten Sinne des Wortes: sie brachte den ersten Fahrverkehr bis ins Herz der Stadt, hier siedelten sich Banken und die ersten Geschäfte mit europäischen Waren an. Sie brach die alte konzentrische Orientierung der Stadtstruktur auf den Palast und die zentralen Tempel auf und stellte eine direkte Verbindung zwischen den Herrschersitzen außerhalb der Stadt und der 1908 entstandenen Thron- und Empfangshalle, Gaddi-Baithak, im Zentrum her. Gaddi-Baithak entstand als monumentaler Anbau im britisch-imperialen Repräsentationsstil an den alten Malla-Palast.

Eine Parallele zur Kolonialstadt ist aber nicht nur in der topographischen Distanzierung der herrschenden Klasse von der Stadt der Einheimischen zu sehen, sondern auch im Bedürfnis nach Abgrenzung in Architektur und Lebensstil. Gemessen am verschwenderischen Luxus und Pomp stellten die Ranas allerdings die Kolonialherren Indiens in den Schatten:

Schon äußerlich kontrastieren die weißgetünchten Stukko-Paläste, die klassizistische und kolonial-englische Vorbilder nachahmen, mit der Backstein- und Holzarchitektur früherer Herrscher. Im Innern der Paläste findet sich alles, was in Europa und Britisch-Indien am Ende des 19. Jh. Mode war: viktorianische Möbel aus Kalkutta und London, Kristalleuchter und Glaswaren aus Rom, Venedig und London, italienischer Marmor, Sofas, Spiegel usw. (vgl. P.S. RANA 1978, S.91 ff). Lal Durbar hatte eine Zentralheizung und einen Dampfmaschinen-betriebenen Stromgenerator. Alle diese Utensilien kamen auf dem Rücken von Trägern von den Endpunkten des indischen Eisenbahnnetzes über die

Mahabharat Lekh ins Kathmandual; einschließlich tonnenschwerer Reiterstandbilder und Autos, welche - im Terai zerlegt und im Kathmandual wieder zusammengebaut - die Ranas auf den kurzen Verbindungsstraßen zwischen den einzelnen Palästen beförderten. Den architektonischen Höhepunkt der Mimikri stellt der 1903 durch französische Architekten fertiggestellte Singha-Durbar dar, die Residenz von Chandra Shamsheer, eine Replik auf Versailles, mit 1600 Räumen und einer Empfangshalle, die einen zeitgenössischen europäischen Besucher zur Feststellung veranlaßte: "There is not in all India a hall of such magnificence" (LANDON 1928, I, S. 189).

Die Palastarchitektur der Ranas wurde als Vorbild für den Wohnhausbau von den wohlhabenden Schichten übernommen. Der Bruch, der dadurch in der Baukultur entstand, ist gekennzeichnet durch die Übernahme von Stilelementen europäischer Herkunft: höhere Fensterformate, verputztes Mauerwerk, später Flachdächer, vorgesetzte Säulen und Kapitelle usw. So willkürlich die Standortwahl der Rana-Paläste war, so bestimmten doch die Verbindungsstraßen zwischen den Palästen das Muster der weiteren Siedlungsentwicklung. Entlang der Verbindungs- und Erschließungsstraßen beginnt gegen Ende des 19. Jahrhunderts der Umwandlungsprozeß von Agrarland in Bauland. An Bhaktapur, das abseits der Hauptstadt liegt, und seiner gesamten ehemaligen Funktionen beraubt war, ging die Rana-Kra fast ohne bauliche Spuren zu hinterlassen vorüber (vgl. STÜRZBECHER 1980, S. 208 ff).

Die Kehrseite der aus dem Boden schießenden Palastresidenzen der Ranas stellte der fortschreitende Verfall der baulichen Substanz in der Altstadt dar. Einige der in den Jahren von 1850-64 entstandenen Skizzen des Ehepaars OLDFIELD geben ein anschauliches Bild vom Verfall der Städte. Betroffen war neben Tempeln, Rasthäusern und Wohnhäusern vor allem auch die Infrastruktur. Ganz im Gegensatz zu den lobenden Worten der Kapuzinerpadres aus der Mallazeit, hielt KIRK-PATRICK (1811, S. 160) die Straßen von Kathmandu "nearly as filthy as those of Benares"; das ehemals gelobte Drainage- system ist zusammengebrochen. WRIGHT (1877, S. 12) glaubte, zur Lösung des Abwasserproblems müsse man die gesamte Stadt abreißen: "Kathmandu may be said to be built on a dunghill in the middle of latrines!" Erst die hygienische Bedrohung durch Seuchen und Epidemien veranlaßt Bir Shamsheer um die Jahrhundertwende, in den Hauptstraßen der Altstadt ein neues Kanalisationssystem zu verlegen, das bis in die siebziger Jahre unseres Jahrhunderts das einzige blieb.

Paradoxaerweise ist es gerade der Politik der Ranas zu verdanken, daß die räumliche Struktur, aber auch die sozialen und kulturellen Grundelemente der Malla-Stadtkultur bis zur Wende von 1951 erhalten bleiben. Folgende Faktoren spielen dabei eine Rolle:

Die Macht der Ranas basierte auf der seit 1876 sukzessive institutionalisierten totalen Kontrolle der Verwaltung, der Armee und des Königshauses. Dabei waren die Ranas, wie M.C. REGMI (1975, S. 104) schreibt, "...not a ruling class in itself, because its power was not based on property ownership and inheritance. Nor did the Rana authority depend

like that of the Shah rulers on the rights of conquest." Dieser Umstand verursachte ein Legitimationsdefizit, das die Ranas - ganz im Gegensatz zur "echten" Kolonialmacht in Britisch-Indien - nur auf traditionellen Wegen ausgleichen konnten:

- durch prononcierte Beachtung und Förderung der religiösen Tradition, d.h. des Hinduismus⁴⁸;
- durch höfische Stilisierung hinduistischer Rituale;
- durch die massive Unterstützung brahmanischer Priester;
- durch übersteigerten Luxuskonsum.

Jang Bahadur machte aufwendige rituelle Reinigungsprozeduren nach Auslandsaufenthalten (außer in Indien) durch Gesetz allgemein verbindlich. Von dieser Maßnahme profitierten vor allem die hinduistischen Priester, während die Gubhajas, die buddhistischen Priester der Newars, in beträchtliche wirtschaftliche Schwierigkeiten gerieten (vgl. ROSSER 1966, S. 106 ff). Dies bedeutete zwar eine Verstärkung der ohnehin vorhandenen Tendenzen zur Hinduisierung in der Newar-Gesellschaft; die Grundstruktur ihres kulturellen Systems blieb jedoch unangetastet. So ist es gerade der Tatsache, daß den Ranas nur traditionelle Mittel der Legitimation zur Verfügung standen, zu verdanken, daß die kulturelle Substanz der Newar-Städte im großen und ganzen erhalten blieb.

Den gleichen Zwängen entsprang auch die Intellektuellen- und bildungsfeindliche Isolierungspolitik der Ranas. Die Gründung einer Bibliothek wurde mit Gefängnis bestraft (vgl. P.S. RANA 1978, S.135). Die Isolierungspolitik war bereits von Prithvi Narayan Shah eingeführt worden; er vertrieb die missionierenden Kapuzinermönche aus dem Lande. Er tat dies ironischerweise aus Angst vor und zur Abwehr jeglicher Form kolonialer Einmischung; unter den Ranas diente die Isolierungspolitik der Aufrechterhaltung des von ihnen betriebenen "internen" Kolonialismus.

Obwohl der dauernde Ressourcenentzug eine Verarmung von Teilen der Stadtbevölkerung bewirkte - inwieweit eine Verbauernung stattgefunden hat, wäre noch zu überprüfen - und den Verfall von Tempeln, Privathäusern und Infrastruktureinrichtungen der Mallazeit zur Folge hatte, blieben die räumliche Struktur ebenso wie die Grundelemente der sozio-religiösen Organisation der Stadtbewohner durch die Abschirmung fremder kultureller Einflüsse weitgehend unberührt.

⁴⁸ Als orthodoxer Hindu unterzog sich z.B. Bir Shamsher (1885-1901) nach jedem Kontakt mit ausländischen Würdenträgern einer rituellen Reinigung durch Gangeswasser und Pancha Gabya, die 5 heiligen Produkte der Kuh: Butter, Milch, Joghurt, Kot und Urin; seine Köche waren ausschließlich Brahmanen, der Boden des Speiseraums war mit Kuhdung ausgestrichen (vgl. P.S. RANA 1978, S. 100).

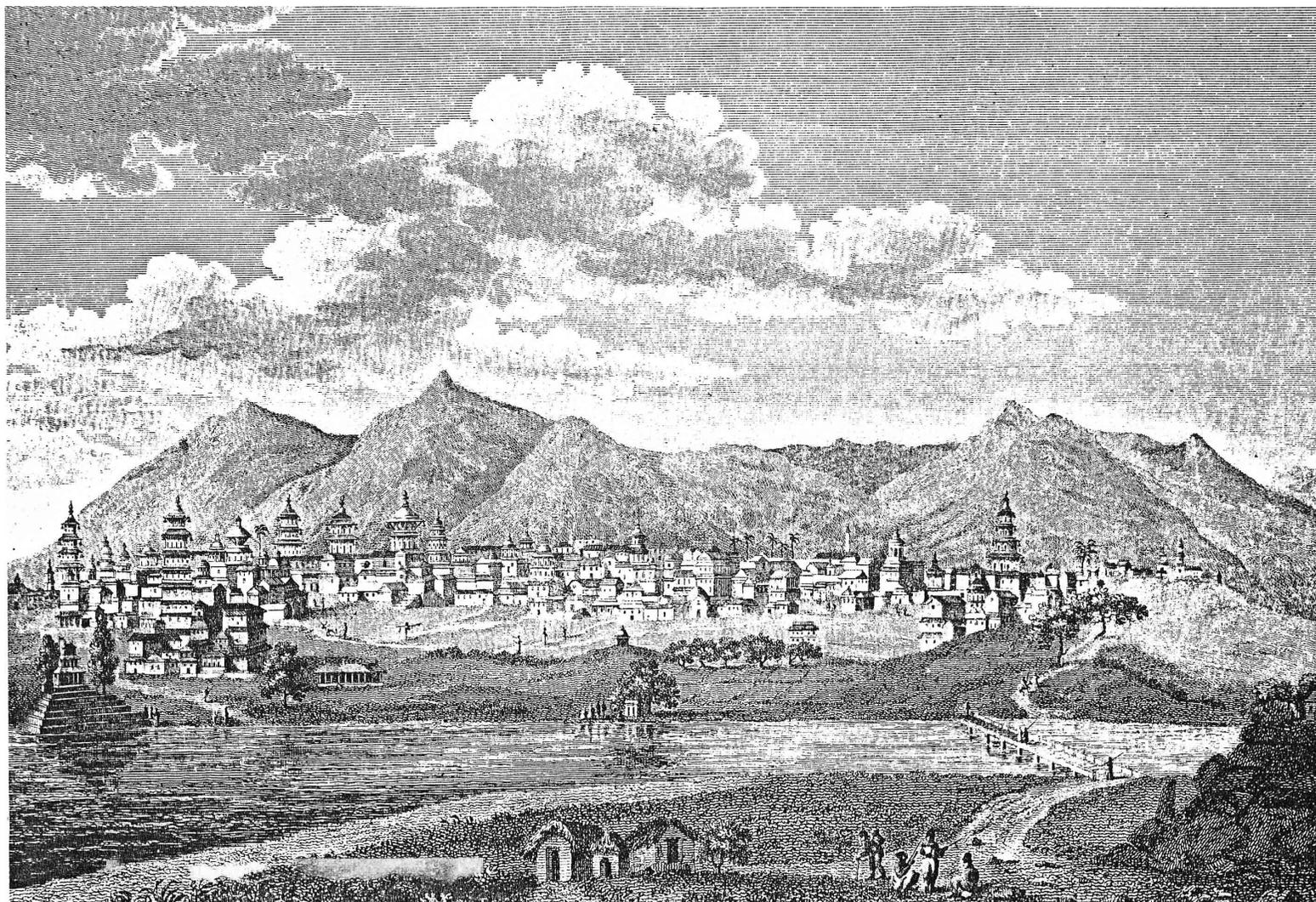


Abb. 10: Kathmandu um 1800 (nach KIRKPATRICK 1811)

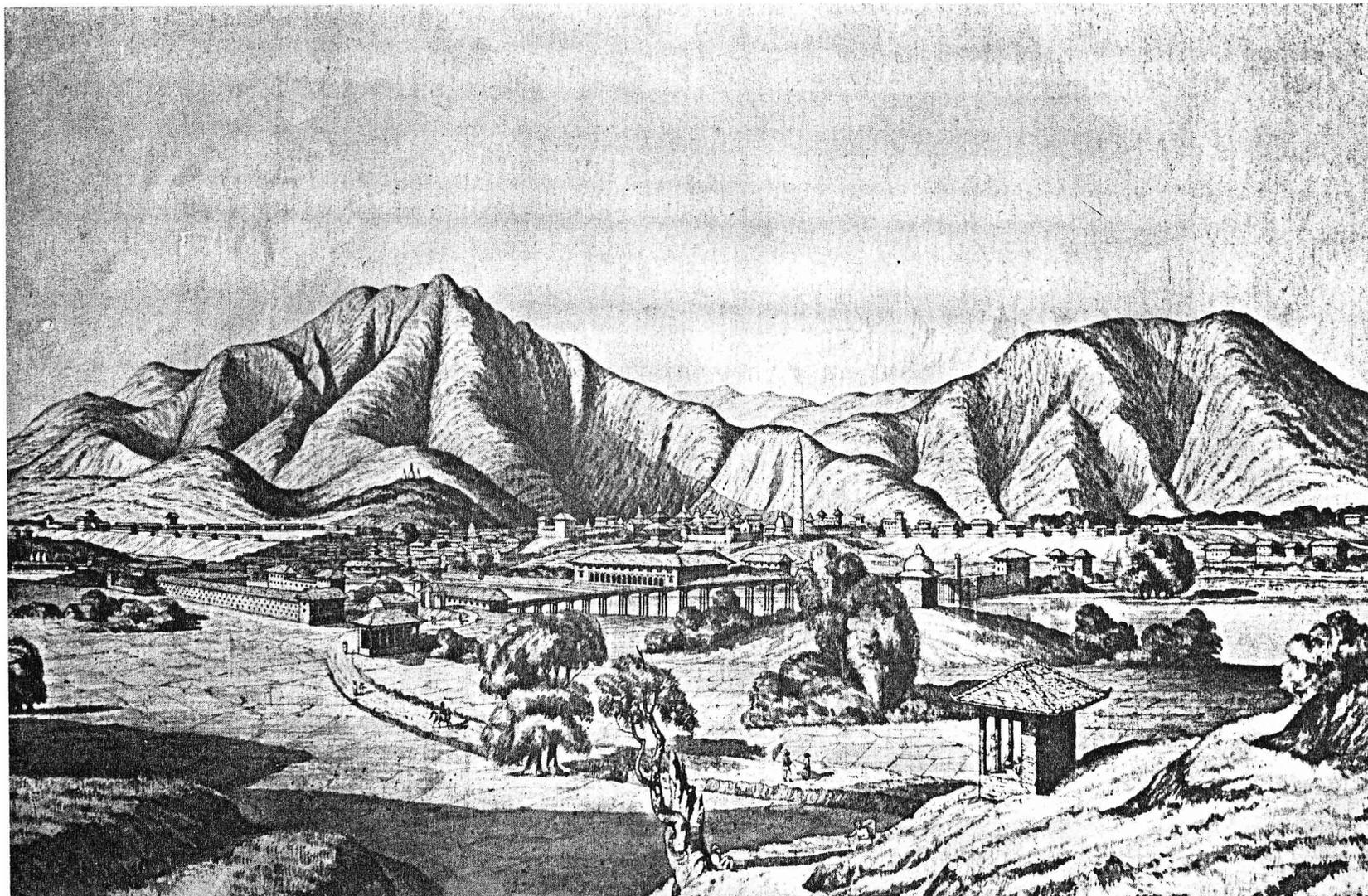


Abb. 12: Kathmandu 1853 von Patan aus gesehen (Aquarell von H.A. OLDFIELD in OLDFIELD/OLDFIELD 1975)

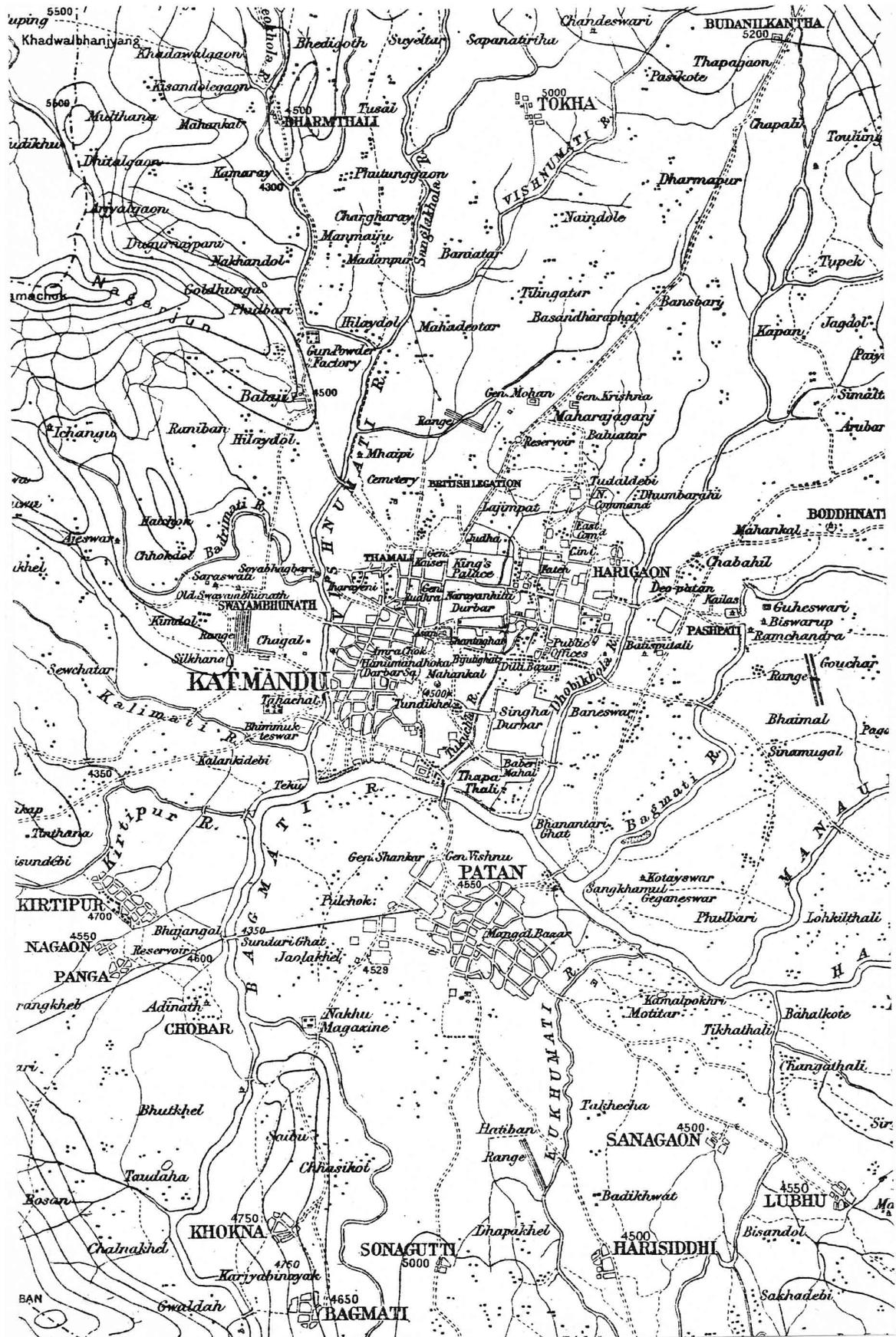


Abb. 13: Ausschnitt aus der Karte von Perceval LANDON 1928

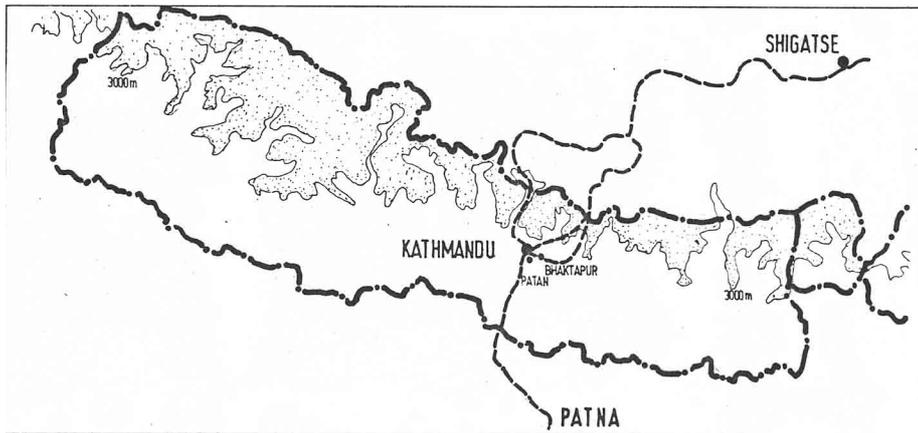


Abb. 14: Traditionelle Handelswege (AUER/GUTSCHOW 1974)

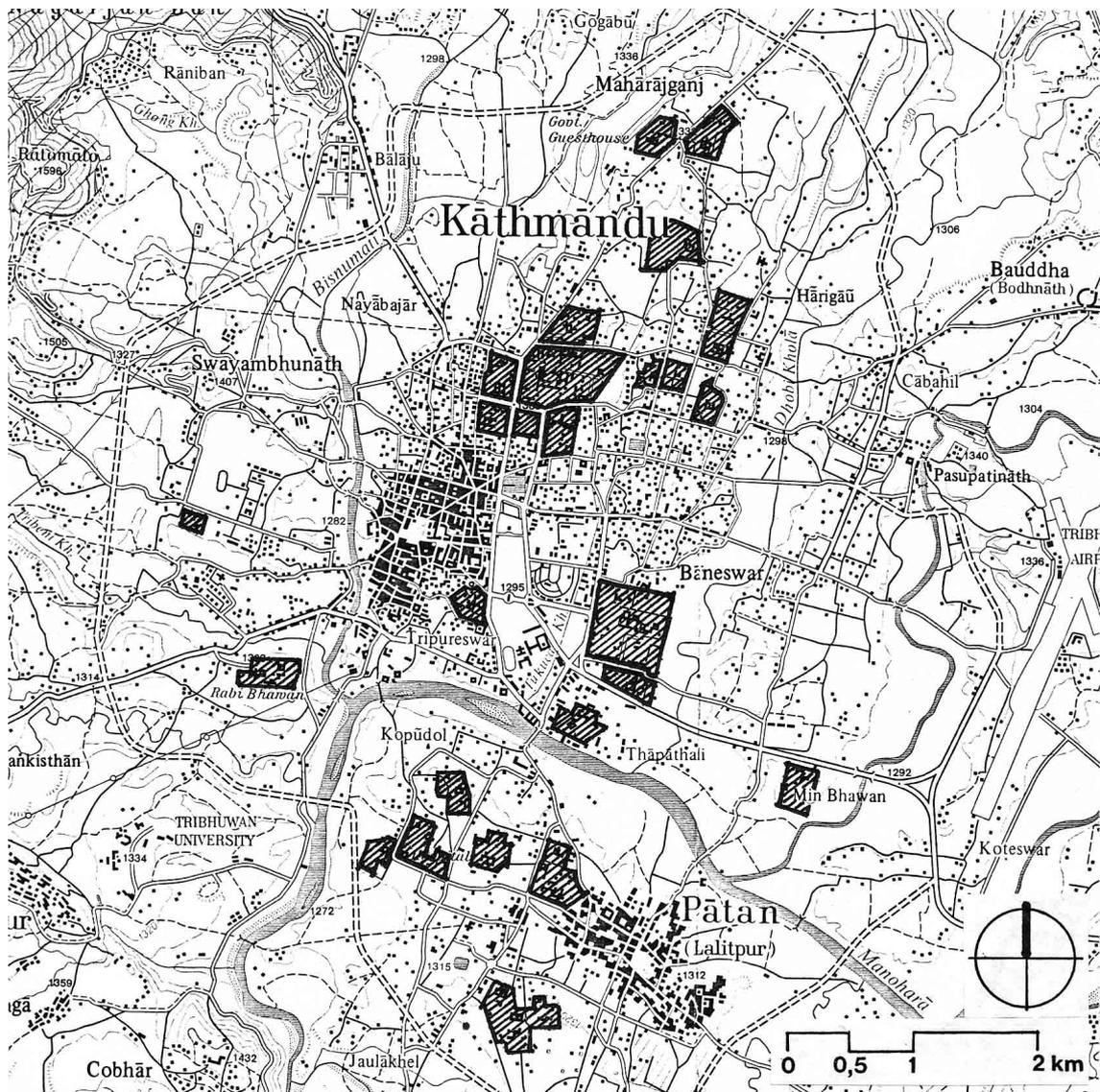


Abb. 15: Palastareale der Rana-Dynastie (nach HMG 1975)

Die Abbildungen 16-23 zeigen historische Aufnahmen der Altstadt und einiger Rana-Paläste. Standort des Fotografen für Abb. 16-22: Dharahara (Bhimsen Stambha), ein schlanker Turm an der Südostecke der Altstadt von Kathmandu. Er wurde 1825 von BhimsenThapa als Beobachtungsturm errichtet, fiel den Erdbeben von 1833 und 1934 zum Opfer und wurde jeweils unmittelbar danach wieder aufgebaut. Mit Ausnahme von Abb. 22 entstanden alle Aufnahmen vor dem Erdbeben von 1934; sie stellen daher eines der seltenen Zeugnisse des Stadtbildes aus der Zeit vor diesem Datum dar. Alle Aufnahmen der Abb. 16-23 entstammen privaten Fotoalben von Mitgliedern des Rana-Clans aus den Archiven der Kaiser Library.

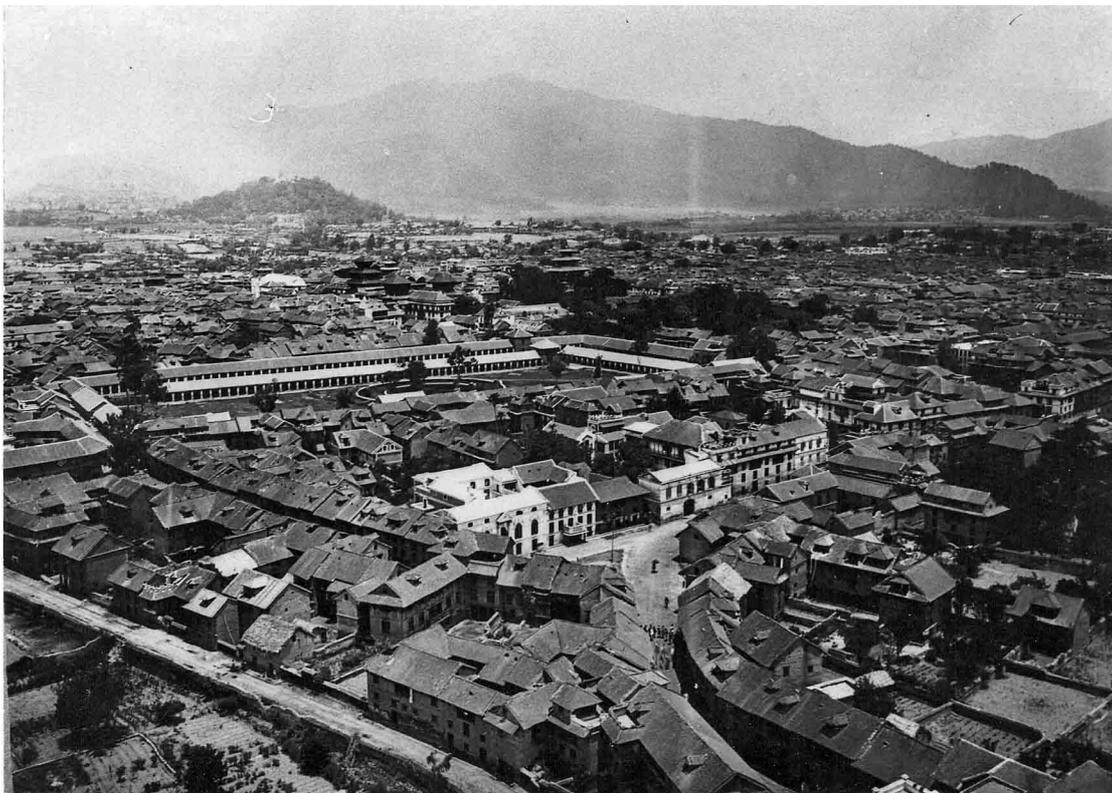


Abb. 16: Blick von Dharahara in Richtung Nordwesten auf Khichhapokhari; in der Bildmitte eine vermutlich militärischen Zwecken dienende Freifläche, dahinter der Hanuman Dhoka Palast und der Taleju Tempel; im Hintergrund der Hügel von Swayambunath. Vermutlich um 1910 aufgenommen.



Abb. 17: Blick vom Dharahara in Richtung Norden; Fortsetzung von Abb. 16 nach rechts. Im rechten Bildteil ist der Hof des Te Bahal zu erkennen; bemerkenswert sind die großzügigen als Gärten genutzten Freiflächen in der Stadt.



Abb. 18: Blick vom Dharahara nach Nordosten; Fortsetzung von Abb. 17 nach rechts; im Vordergrund Te Bahal und der Chaitya am damaligen Rand der Bebauung.

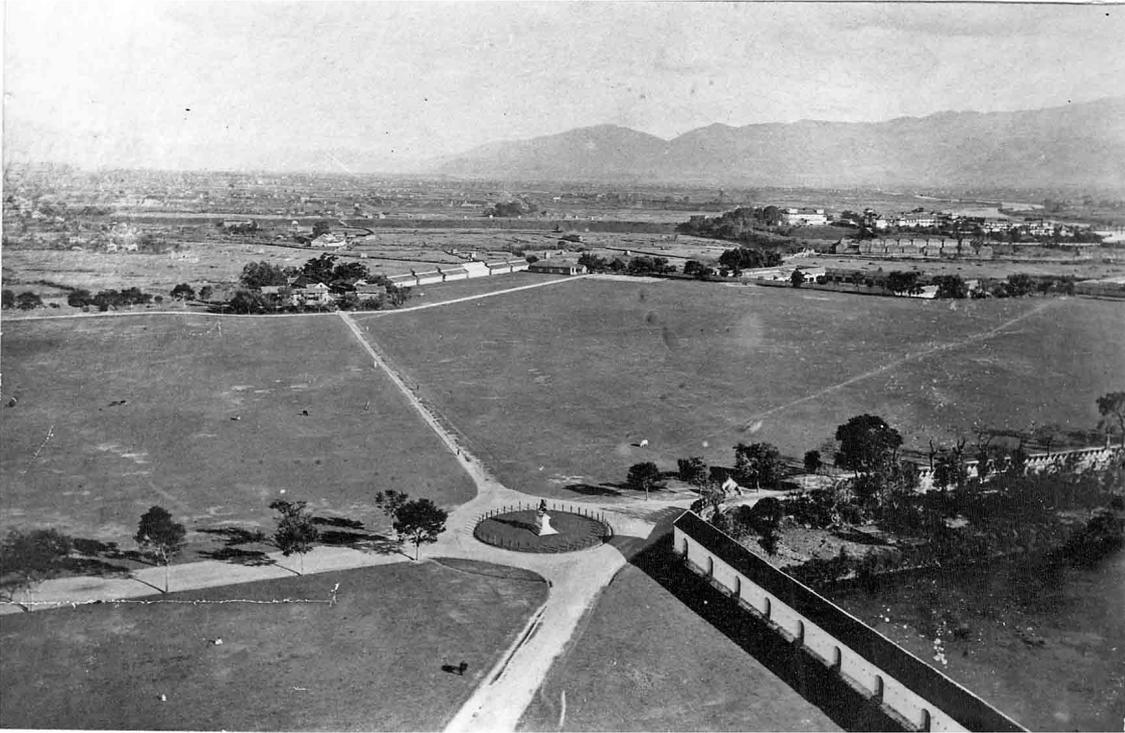


Abb. 19: Blick vom Dharahara in Richtung Osten vor dem Bau des Singha Durbar (1903). In der Baumgruppe links der Bildmitte Bhadrakali-Tempel.



Abb. 20: Gleicher Blick wie Abb. 19 nach dem Bau des Singha Durbar (1903) links im Hintergrund, aufgenommen vermutlich um 1905



Abb. 21: Blick vom Dharahara in Richtung Süden, im Vordergrund der Taleju-Tempel und der Bagh Darbar (erbaut 1805) als Residenz Bhimsen Thapas.

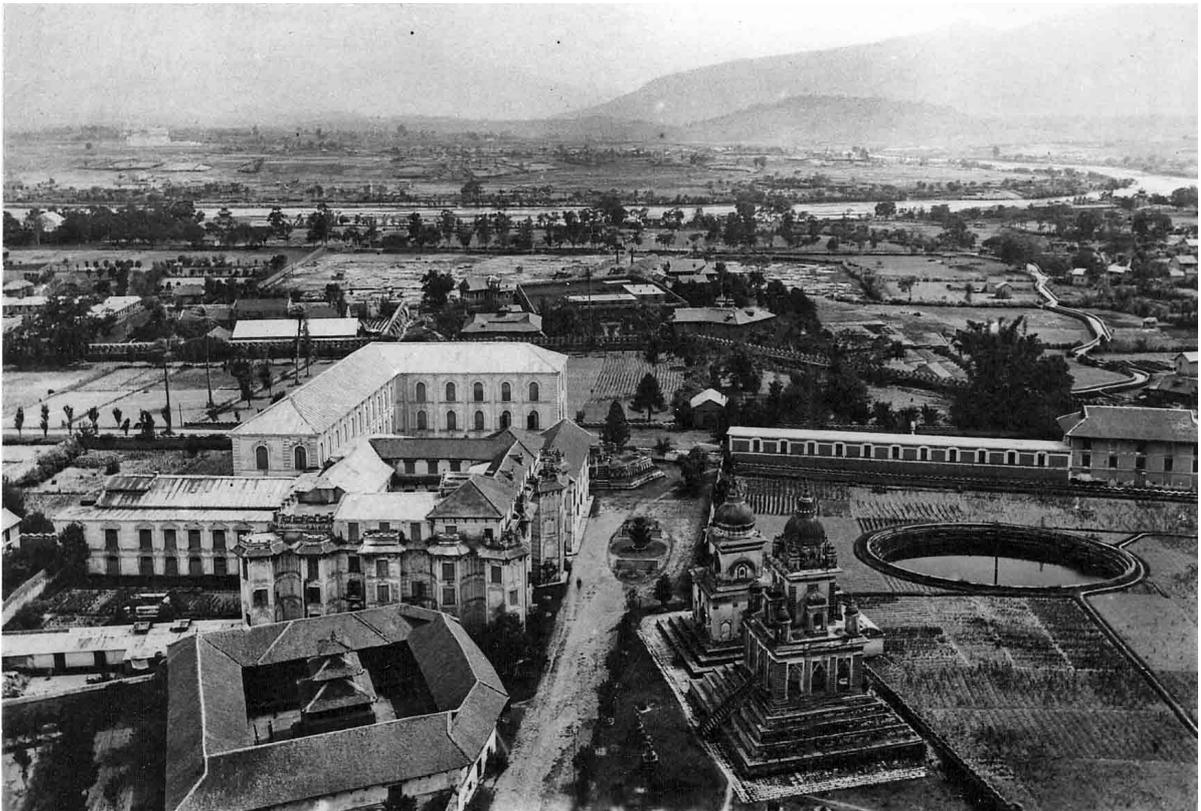


Abb. 22: Gleicher Bick wie Abb. 21, vermutlich nach dem 1940 erfolgten Umbau des Palasts zum Hari Bhavan. Abb. 21 und 22 zeigen die zunehmende Distanzierung der herrschenden Clans von der lokalen Architekturtradition.



Abb. 23: Thapatali, die Residenz von Jang Bahadur Rana (1846-1877) im ursprünglichen Zustand vom Südufer des Bagmati.



Abb. 24: Singha Durbar, der 1903 mit Hilfe französischer Architekten erbaute Palast von Chandra Shumsher; mit ca. 1.600 Räumen der größte der Palastbauten um Kathmandu-Patan. Aufnahme 1974.

11. Stadtstruktur und Entwicklung nach 1951

Als der König der Shah-Dynastie 1951 mit Hilfe Indiens und der Unterstützung im Exil lebender Intellektueller und dis-sidenter Mitglieder der Rana-Familie wieder an die Macht kommt, geht die Ära einer 180-jährigen Isolierungspolitik zu Ende.

Die Veränderungen betreffen allerdings weniger das politisch-administrative System. Nach wie vor besetzen Mitglieder der Rana-Familie, mit der das Königshaus verschwägert ist, Schlüsselpositionen insbesondere des Militärs. Grundsätzlich neu - und für die Stadtentwicklung bedeutsam - ist aber der Anschluß des Landes an die Ökumene:

- auf politischer Ebene durch die Aufnahme in die Vereinten Nationen, 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 die Kultur des Landes selber zur devisa-bringenden Ware werden (Tourismus);
- auf kultureller Ebene durch die Übernahme westlicher Konsum- und Verhaltensnormen, wie sie ein zunehmender Strom von Touristen und ausländischen Beratern demonstriert.

Nach einer bereits vorgebrachten, aber bisher nicht weiter begründeten These blieben bei den mit der Öffnung des Landes 1951 einhergehenden Veränderungsprozessen Fragmente der traditionellen Stadtkultur erhalten in Form von sozial und räumlich abgrenzbaren Bereichen, die an der Modernisierung nicht - oder nicht in der gewünschten Weise - teilhaben. Die folgenden Abschnitte sind dem Versuch gewidmet, diese aus unterschiedlichen Epochen stammenden Segmente der Stadt und die ihnen zugrundeliegenden Sozial- und Raumstrukturen zu charakterisieren. Es geht um die Bestimmung des Gegenstandsbereiches, dem sich die 1962 eingeführte "moderne" Stadtplanung gegenüber sah.

Demographischer Überblick

Der Großraum Kathmandu-Patan setzt sich aus folgenden Gebietseinheiten zusammen:

- Kathmandu Nagar Panchayat mit 150.402 Einwohnern (1971)
- Lalitpur (= Patan) Nagar Panchayat mit 59.049 Einwohnern (1971)
- und eine Reihe von dörflichen Verwaltungseinheiten (Gaon Panchayats) mit zusammen 39.103 Einwohnern (1971).⁴⁹

⁴⁹ Folgende an Kathmandu grenzende Gaon Panchayats sind vom städtischen Wachstum berührt: Balaju, Swayambhu, Dallu, Tahachal, Kalimati, Chabahil, Bauddha, Bhagvansthan, Pashupati, Batisputali, Mahadevsthan, Bhimsengola und Koteswar.

Schon seit Beginn der Rana-Ära fand das Hauptwachstum außerhalb der traditionellen Stadtkerne statt, spätestens seit Anfang der 70er Jahre hat sich die Spitze des Bevölkerungswachstums noch weiter nach außen in die angrenzenden, ehemals dörflichen Siedlungen verlagert. Der Grund dafür liegt, wie wir im Detail sehen werden, weniger in einer Knappheit an stadtnahen Bauflächen als in einer drastischen Verteuerung des Bodens in Stadtnähe und besonders entlang der Ausfallstraßen. Seit Falgun 2034 (Mitte Februar 1978) gelten neue Verwaltungsgrenzen. Bei der Neugliederung wurden die an Kathmandu angrenzenden, oben mitgezählten Gaon Panchayats ganz oder teilweise Kathmandu zugeschlagen. Auf die Planung hat die Gebietsreform jedoch keine Auswirkung, denn die Kompetenzen der Lokalbehörden im Bereich räumlicher Planung sind, wie unten (S.459 ff) gezeigt wird, ohnehin sehr gering.

Aus Schätzungen für 1981, die auf den Zensusdaten von 1971 basieren, ergibt sich für den Großraum eine Einwohnerzahl von ca. 325.200 Ew, die sich zusammensetzt aus: Kathmandu 194.300, angrenzende Gaon Panchayats 76.300 und Patan 54.600. Das Gesamtwachstum dieses Raumes entspricht etwa dem des Kathmandutals, intern gibt es jedoch, wie aus der nachfolgenden Tabelle hervorgeht, beträchtliche Unterschiede. Ab 1981 wird wegen verbesserter hygienischer Bedingungen und der dadurch absinkenden Sterberate mit einem Wachstum von 3 % für Kathmandu gerechnet (vgl. Dok. 83, S. 5).

Tab. 4: Tendenzen der Bevölkerungsentwicklung im Kathmandutal

	1952/54	1961 (b)	1971 (c)	Durchschnittl. Wachstumsrate 1961-1971	Durchschnittl. Wachstumsrate 1971-1981	1981
Kathmandu	106.576	121.019	150.402	2,20	2,6 (d)	191.300
Gaon Panchayats ¹⁾			39.103		3,4 (d)	54.600
Patan	42.185	47.716	59.049	2,15	2,6 (d)	76.300
Bhaktapur	30.002	33.877	40.112	1,70	1,7 (d)	49.400
Kathmandutal		459.900	583.552	2,41	2,8 (d)	769.100
Nepal			11.556.000		2,16	14.315.000 (e)

Quellen:

(a) Zensusdaten 1952/54

(d) Dok. 86, obere Variante

(b) Zensusdaten 1961

(e) Dok. 68, S. 9

(c) Zensusdaten 1971

Anmerkung:

¹⁾ Mitgerechnet wurden: Balaju, Swayambhu, Dally, Tahachal, Kalimati, Chabahil, Baudha, Bhagvansthan, Pashupati, Battisputali, Mahadevsthan, Bhimsengola, Koteshwar.

In der nachfolgenden Tabelle sind einige Daten für Kathmandu und Patan zusammengestellt, die, obwohl jeweils auf der Ebene der Gesamtstadt aggregiert, eindeutige Hinweise auf traditionelle Strukturmerkmale geben.

Tab. 5: Strukturdaten zu Kathmandu und Patan

	Kathmandu	Patan
Anteil der Newars an der Gesamtbevölkerung in %	66,2 (a)	83,4 (b)
am Wohnort geborene Haushaltsvorstände in %	73,7(a)	89,4 (b)
Haushalte in % (c, d)		
mit eigenem Haus	70,5	89,0
in Mietwohnungen	26,3	6,6
mit eigenem Wasseranschluss	28,8	10,0
mit eigener Toilette	41,3	15,4
mit Anschluss ans Elektrizitätsnetz	92,9	83,9
nicht-monetäre Einkommen in % (c,d)	9,5	23,6
Erwerbstätige ¹⁾ in % 1971 (e) / 1974 (c,d)		
Landwirtschaft	31,8 / 21,9	48,6 / 43,7
Prod. Gewerbe	6,8 / 10,2	16,8 / 11,8
Handel	14,5 / 14,8	11,0 / 7,4
Priv. und öff. Dienstleistungen	46,8 / 46,2	23,5 / 29,5

Quellen:

(a) errechnet aus Daten in Dok. 39

(d) Nepal Rastra Bank 1978b

(b) Dok. 39

(e) Dok. 71

(c) Nepal Rastra Bank 1976

Anmerkung:

¹⁾ Die hier genannten Daten für 1971 weichen beträchtlich von den veröffentlichten Daten des Zensus 1971 ab (vgl. Dok. 67). Danach wären z.B. in Kathmandu 1971 nur 15 %, in Patan nur 36 % in der Landwirtschaft tätig. Dies würde, mit den Ergebnissen der Stichprobe der Nepal Rastra Bank von 1974 in Beziehung gesetzt, keinen Sinn ergeben, denn eine relative Zunahme der landwirtschaftlichen Bevölkerung ist mehr als unwahrscheinlich. Die hier vorgestellten Daten aus Dok. 71 entstammen ebenfalls dem Zensus von 1971, sie enthalten jedoch nicht das Polizei- und Militärpersonal, das das Bild der Wirtschaftsstruktur stark verzerren würde. Auch darüber hinaus differieren diese unveröffentlichten Zensusdaten bezüglich der Beschäftigungsstruktur von den veröffentlichten. Im Zusammenhang mit den Bankdaten von 1974 gesehen, ergeben die aggregierten Zahlen aus Dok. 71 jedoch ein recht plausibles Bild der wirtschaftlichen Umstrukturierung.

Selbst die Bevölkerung von Kathmandu besteht zum größten Teil noch aus Newars. Im Stadtkern liegt ihr Anteil ähnlich hoch wie in Patan; in den Randgebieten der Stadt sind knapp die Hälfte (48 %) der Bevölkerung Newars.

Als Indiz dafür, daß sich die Geldökonomie selbst in den Städten noch nicht ganz durchgesetzt hat, mag der relativ hohe Anteil der nicht-monetären Einkommen gelten. Insbesondere bei den unteren Einkommensschichten spielen nichtmonetäre Einkünfte eine beträchtliche Rolle. In Patan bekommen 46 % aller Haushalte mehr als 30 % ihrer Einkünfte nicht in Geldform. In Kathmandu dagegen geht der Anteil der Einkünfte in Naturalien nur bei den untersten 3,6 % der Einkommensskala über 30 % hinaus (Vgl. Nepal Rastra Bank 1976, S. 62; 1978 b, S. 67).

Unabhängig vom Einkommensniveau ist der Anteil des Hauseigentums in allen drei Städten hoch. Dies ist darauf zurückzuführen, daß für die Newars Hauseigentum ein traditioneller

Bestandteil ihres sozio-kulturellen Systems ist. Die übrigen in der Tabelle angeführten Einrichtungen moderner Infrastruktur sind weitgehend einkommensabhängig. Von den ärmeren 74 % der Stadtbewohner von Patan haben z.B. nur 2,5 % einen eigenen Wasseranschluß in der Wohnung (Nepal Rastra Bank 1978 b, S. 74); die meisten holen ihr Wasser außerhalb des Hauses an öffentlichen oder privaten Brunnen bzw. Wasserstellen.

Als vorindustriell kann man auch die Wirtschaftsstruktur der Städte einstufen: selbst in Kathmandu ist die Landwirtschaft 1974 für 22 % aller Familien noch die Lebensgrundlage (in Patan: 44 %). Die zunehmende Verschiebung der Wirtschaftsstruktur in Kathmandu weg von der Landwirtschaft vollzieht sich überwiegend zugunsten des Dienstleistungssektors. Darin kommt die Bedeutung der Stadt als Sitz der staatlichen Verwaltung, internationaler Organisationen und diplomatischer Vertretungen, von Expertenhaushalten und als Zentrum des Tourismus zum Ausdruck. Produzierendes Gewerbe und Handel spielen dagegen eine vergleichsweise untergeordnete Rolle. Auch ein hoher Anteil an unbezahlten Familienangehörigen (Kathmandu 23 %, Patan 37 %) kann als Indiz für kleinteilige, vorindustrielle, familial organisierte Wirtschaftsformen gelten (Nepal Rastra Bank 1976, 1978 b).⁵⁰

Schließlich ist Kathmandu auch in der Beziehung zum Umland bis in die 1970er Jahre eine typisch vorindustrielle Stadt. Eine wirtschaftliche Beziehung zwischen den umliegenden Dörfern und der Metropole gab es praktisch nicht. MOORE (1972, II, S. 313) beschreibt die umliegenden Dörfer aufgrund von Erhebungen Anfang der fünfziger Jahre als weithin selbstversorgend und mit nur geringen externen Kontakten auch innerhalb des Tales.

Dies mag als vorläufige und pauschale Charakteristik der Städte genügen. Daten, die - wie die oben verwendeten - für das gesamte Stadtgebiet aggregiert sind, können jedoch allenfalls für Bhaktapur, eine ethnisch und kulturell homogene Stadt, in der es über den mittelalterlichen kompakten Siedlungskern hinaus praktisch kein Flächenwachstum gibt, ein einigermaßen repräsentatives Bild liefern. Im Großraum Kathmandu-Patan dagegen haben wir es mit zwei grundverschiedenen Gebietstypen zu tun, die sich nicht nur räumlich, sondern auch in ihrer kulturellen und ökonomischen Charakteristik unterscheiden:

- mit dem dicht bebauten Stadtkern von Kathmandu und Patan, als dem lebendigen Relikt der Stadtkultur der Malla-Zeit;
- mit den vergleichsweise locker bebauten Randgebieten und der urbanen Entwicklung außerhalb der alten Zentren, die sich zunehmend weiter ins agrarische Umland ausbreitet.

Hier verschleiern die pauschalen Zahlen eine dualistische Siedlungsstruktur, die mit den Palästen der Ranas im 19. Jahrhundert ihren Anfang nahm. Ein einfacher Vergleich macht die Unterschiedlichkeit deutlich: im Stadtkern Kathmandu leben bei einer mittleren Dichte

⁵⁰ Auch diese Zahlen weichen von den Zensusdaten von 1971 beträchtlich ab (Kathmandu 2,4 %, Patan 5,4 %). Ein Vergleich legt die Vermutung nahe, daß in den Zensusdaten viele mithelfende Familienangehörige als "self employed" ausgewiesen werden. Angesichts der recht sorgfältigen Datenerhebung billige ich den Zahlen der Nepal Rastra Bank einen größeren Realitätsgehalt zu.

von 442 Ew/ha auf 9 der Fläche 48 der Einwohner von Kathmandu Nagar Pan-chayat. Die mittlere Dichte außerhalb des Stadtkerns liegt 1971 bei 47 Ew/ha.

Die nachfolgende Beschreibung wird von dieser groben Typisierung ausgehen und versuchen, Mechanismen und Dynamik der Entwicklung seit 1951 aufzuzeigen. Die Analyse des Stadtkerns beschränkt sich auf die Altstadt von Kathmandu, weil hier die Auflösungstendenzen der alten Stadtkultur am weitesten fortgeschritten sind.

Bevor wir mit der Analyse beginnen, erscheint mir noch eine Bemerkung zur Datenlage angebracht: Daten der offiziellen Statistik sind zur räumlich differenzierten Analyse von Struktur und Entwicklung denkbar ungeeignet:

- Der Zensus 1971 und Erhebungen der Nagar Panchayats verwenden als kleinste räumliche Einheit sogenannte Wards. Die Einteilung der Panchayats in die Zählbezirke der Wards erfolgte 1962 mit der Konstituierung des Panchayat-Systems. Der Zensus von 1961 wurde auf der Basis von heute nicht mehr rekonstruierbaren Zählblocks durchgeführt; für die amtlichen Erhebungen nach Falgun 2034 (Mitte Feb. 1978) gelten andere Grenzen des Nagar Panchayats und eine veränderte Einteilung in Wards. Dieser Sachverhalt macht die Beobachtung von Zeitreihen für gleiche Raumeinheiten auf der Basis von Zensusdaten praktisch unmöglich.²³¹
- Die Zählbezirke (Wards) nehmen in keiner Weise auf die räumliche Gliederung der Städte Rücksicht, ihre Größe in Kathmandu z.B. reicht von 251 ha am Stadtrand bis 3,1 ha im Stadtkern, je nach Einwohnerzahl, die im Pan-chayat Act nach einem komplizierten Schlüssel vorgeschrieben ist.
- Die in Gebrauch befindlichen Karten über die Wardgrenzen sind außerhalb des Stadtkerns ungenau und weichen teilweise beträchtlich voneinander ab.

Trotz dieser Mängel wird sich die Beschreibung teilweise auf offizielle Daten stützen müssen⁵¹; einfach deshalb, weil anderes Material kaum zur Verfügung steht und umfangreiche Primärerhebungen den Rahmen dieser Studie gesprengt hätten. Allerdings werde ich auch auf einige andere Quellen, denen ein feineres Erhebungsraaster zugrunde liegt, qualitative Beobachtungen und Fallstudien zurückgreifen. Mit dieser Kombination läßt sich, so glaube ich, eine für die weitere Argumentation der Studie hinreichend detaillierte Beschreibung der Stadtentwicklung Kathmandus geben.

11.1 Der Stadtkern

Betrachtet man eine Karte des Großraums Kathmandu-Patan, so fallen zuerst die Kompaktheit und die hohe Dichte der Kernstädte ins Auge. Der historische Stadtkern Kathmandu umfaßt eine Fläche von ca. 160 ha, auf der 1971 72.290 Menschen leben.

⁵¹ Mehr als Bevölkerungszahlen waren bisher selbst für die einzelnen Wards nicht verfügbar; ich bin Herrn Keshar B. Acharya, Deputy Director des C.B.S., dankbar dafür, dass er mir den Zugang zu Strukturdaten auf Wardbasis ermöglichte (vgl. Dok. 71).

Daraus läßt sich eine durchschnittliche Bevölkerungsdichte von 451 Ew/ha errechnen. Tatsächlich liegt die Bevölkerungsdichte aber weit über 600 Ew/ha, denn einige mit in die Berechnung eingeschlossene Wards (Nr. 3, 6, 8, 14 und 18) bedecken nur Teile der Altstadt; in den dichtesten Gebieten leben über 1.000 Einwohner auf einem ha. Diese Werte erscheinen zwar im Vergleich mit anderen Städten der Dritten Welt nicht sehr hoch; im Falle Kathmandu ist jedoch der hohe Bedarf öffentlicher Freiflächen für den privaten Gebrauch und die Vielzahl von Tempeln und öffentlichen Plätzen zu berücksichtigen.

Der Stadtkern unterscheidet sich aber nicht nur durch die Dichte der Bebauung vom Rest der Stadt. Selbst im Stadtkern von Kathmandu, der am stärksten modernisierten der drei Königsstädte, sind 85 % der Bevölkerung Newars, 83 % sind auch in Kathmandu geboren und knapp über die Hälfte leben seit ihrer Geburt im selben Haus (Dok. 39), d.h.: der Stadtkern ist ethnisch weitgehend homogen und gegenüber dem 19. Jahrhundert nicht wesentlich verändert. Wegen der Fortdauer der Tradition, die weniger im Erscheinungsbild als in der sozio-kulturellen Struktur der Stadt festzustellen ist, erscheint es mir sinnvoll, zunächst einige Aspekte der traditionellen Stadt darzustellen, um vor diesem Hintergrund Veränderungstendenzen nach 1951 zu erläutern.

Räumliche Gliederung

Ober-, Mittel- und Unterstadt

Die räumliche Struktur des Stadtkerns blieb seit der Übernahme der Macht durch die Shah-Dynastie 1768/69 im großen und ganzen unverändert. Obwohl sich den Europäern bis ins 20. Jahrhundert die Altstadt als ungegliedertes Gewirr unübersichtlich verzweigter Gassen darstellte (vgl. z.B. WRIGHT 1877, S. 9; OLDFIELD 1880, S. 104), sind auch ohne Kenntnis der sozialen, historischen oder rituellen Hintergründe Ordnungsprinzipien erkennbar:

- ein zentraler, aus der geometrischen Mitte nach Westen verschobener Palast- und Tempelbezirk, der die Stadt in zwei Hälften teilt;
- ein nördlicher Teil mit einem überwiegend regelmäßigen Straßenraster, das von einer diagonalen Bazarstraße durchschnitten wird;
- ein südlicher Teil mit einem überwiegend unregelmäßigen System von Knickgassen, das dem typischen "indischen Netzgrundriß" nahekommt (vgl. NIEMEIER 1961);
- ein System von Plätzen, vor allem an den Kreuzungspunkten wichtiger Straßen, auf denen Tempel und Rasthäuser stehen;
- ein System von Höfen innerhalb der Blöcke, das von den maximal 4 Meter breiten Straßen durch enge, kaum 1 Meter breite Gassen oder überbaute Passagen erschlossen wird und um die herum sich die 3- bis 4-geschossigen Wohnhäuser gruppieren.

Für die Newars gliedert sich Kathmandu (newari: Yen, Yande) seit alters her in drei Teile (phui):

- Thatuphui oder Thane (auch Tham oder Yangal), die Oberstadt mit einem Zentrum in Asan;
- Dathuphui, die Mittelstadt mit Talejutempel und Königspalast als Zentrum;
- Kwatuphui oder Kone, die Unterstadt mit den Zentren Jaisi-deval und Lagan.

Diese Einteilung ist nicht nur praktische Orientierungshilfe, sie taucht vielmehr auch in vielfältiger Weise in der sozialen und rituellen Organisation der Stadt und ihrer Bevölkerung im Ganzen wie auch in Ritualen und Prozessionen auf, die auf einzelne Stadtteile bezogen sind.

Die Einteilung in drei Stadtteile hat einen historischen Hintergrund: In Thane, in der Gegend von Asan, lag bereits eine Siedlung der Licchavi-Zeit mit Namen Koligram. Die Bezeichnung "Keltol" für das Gebiet zwischen Asan und Indra- chok geht angeblich auf den Namen des Stammes zurück, der die Licchavi-Siedlung bewohnte. Im Südteil der Stadt (Kone) lag Dakshinkoligram. Der Siedlungskern der Mittelstadt befand sich in Maru, an der Stelle, wo die alte Landstraße von Indien das Hochufer über dem Vishnumati erreicht und sich in zwei Äste gabelt: einen Weg direkt nach Norden, der der Nord-Süd-Achse Kathmandus folgt und weiter nach Nuakot und Trisuli führt, der andere in nord-östlicher Richtung über Bauddha, Sankhu nach Kutu und weiter nach Lhasa in Tibet. An dieser wichtigen Stelle stehen noch heute vier Rasthäuser (Sattal), von denen das größte und älteste der Kashtamandapa darstellt, der bereits im 12. Jahrhundert erwähnt wird (vgl. RAU 1978). Nicht weit davon entfernt errichtete der erste der Malla-Könige von Kathmandu, Ratnamalla, 1501 einen kleinen Tempel für Taleju, die von Bhaktapur überführte tantrische Familiengöttin der Mallas. Damit war das kultische und politische Zentrum der "neuen" Stadt festgelegt. Hier entstand dann im 16. Jh. unter Ma-hendramalla der durch einen pyramidenförmigen mächtigen Sockel künstlich erhöhte 3-geschossige Taleju-Tempel und ein darauf ausgerichtetes Palastareal, dessen Schaufront zur alten Tibetstraße orientiert war (vgl. WIESNER 1976, S. 53).

Straßenraster

Aus dem 16. Jh. stammt vermutlich auch die Anlage eines rechtwinkligen Straßenrasters in der Ober- und Teilen der Mittelstadt. Mit einiger Phantasie sind ca. zehn solcher Blöcke ähnlichen Formats identifizierbar.⁵² Das rechtwinklige Schema der Straßenführung setzt sich sowohl nach Norden wie in die Südstadt weniger regelmäßig und ausgeprägt fort.

⁵² PIEPER (1976, S. 927) hat das Schema m.E. zu großzügig bis zum Kantipath ergänzt und kommt auf 16 Blöcke.

Die Blöcke der Mittelstadt haben eine Größe von ca. 250 x 100 m; am westlichen Stadtrand sind sie nicht ganz "ausgefüllt"; die östlichen Blöcke werden, insbesondere in der Mittelstadt, unregelmäßig.

Interessanterweise werden die älteren funktionalen Elemente, die alten Landstraßen, in den regelmäßigen Stadtplan übernommen: der alte Weg von Indien nach Tibet schneidet als systemfremde Diagonale durch die regelmäßigen Blöcke, ähnliches gilt für die Straße von Asan nach Nordwesten und Südosten (Patan). An den Kreuzungen von geplantem Straßenraster und ungeplanten Landstraßen bilden sich platzartige Erweiterungen mit Tempeln, Läden und Rasthäusern (Pati); das beste Beispiel dafür ist Asan. Als einziges größeres Bauwerk ragt der Sockel des Taleju-Tempels in die Achse der diagonalen Handelsstraße hinein und zwingt zum Ausweichen.

Ebenso wie Palast, sämtliche Tempel und Klöster, ist auch das Straßenraster mit einer ungeklärten Abweichung von 17° Ost nach den Himmelsrichtungen ausgerichtet und demonstriert damit offenkundig magische Qualitäten im Sinne orthodoxer hinduistischer Stadtplanung und den Gegensatz zur "profanen" Führung der diagonalen Handelsstraße. GUTSCHOW (1977, S. 7) ist aufgefallen, daß die Nordausrichtung der südlichen Blöcke sehr viel stärker (30°) von der tatsächlichen Nordrichtung abweicht. Er erkennt darin verschiedene Ausbaustufen der Stadtteile. Damit wäre das Raster der Südstadt, wie Patan und Kirtipur (vgl. HERDICK 1977, S. 17) auf den Berg Shivapuri, der den Nordrand des Tales beherrscht, orientiert.

Die Bautätigkeit der Ranas änderte an dieser Grundstruktur nur wenig. Sie vollzog sich weitgehend am Rand oder außerhalb der Altstadt. Erst das Erdbeben vom 15. Januar 1934, das große Teile der Altstadt in Trümmer legte, gab Gelegenheit zum Eingriff in die Innenstadt. Auf diese Weise entstand die bereits erwähnte neue, breite Fahrstraße, die den alten Palast im Zentrum mit dem Paradedfeld Tundikhel verbindet (New Road) und das alte Straßenraster durchschneidet. Die "New Road" und einige angrenzende Blöcke im Norden und Süden wurden mit 3- und 4-geschossigen stukkoverzierten und weißgetünchten Häusern bebaut.

Quartiere

Fragt man einen Bewohner der Stadt Kathmandu nach seiner Adresse, bekommt man als Antwort den Namen seines Quartiers (tol, newari: twa). Innerhalb des Tol gibt es keine Anonymität, deshalb ist der Wohnort jedes Einzelnen, auch wenn es keine scharfen Tol-Grenzen gibt, mit dieser Angabe hinreichend genau bezeichnet. Auch im religiösen Leben der Bewohner spielt das Tol zu bestimmten Anlässen als "ritueller Bezirk" eine Rolle. Die Grenzen des Tols verlaufen im Blockinnenraum und quer zu den Straßen; Straßen- und Platzräume sind so jeweils eindeutig einem bestimmten Tol zugeordnet. Viele Tols sind mit einer platzartigen Freifläche als Zentrum ausgestattet, um das sich

die traditionelle Infrastruktur gruppiert: Brunnen (hiti), Ganesh-Schrein und/oder Chaitya, sowie kleine Rasthäuser vom Typ der Patis. Die Einführung offizieller Ward- und Hausnummern hat an diesem System der Identifikation des Wohnorts nichts geändert.

Der Gedanke liegt nahe, die Tols mit den Quartieren der hinduistischen Stadtplanungsmodelle (vgl. oben S. 77) in Verbindung zu bringen. Stadtgründung ist dort identisch mit der Wiederholung eines archetypischen Schöpfungsvorganges, der Stadtgrundriß selber ist ein Mandala, ein Symbol des Kosmos, dessen geometrische Unterteilungen als Padas mit einzelnen Kasten besiedelt werden. Die Tols von Kathmandu sind jedoch weder kongruent mit der immerhin in Teilen der Stadt konsequent ausgebildeten Blockstruktur, noch sind die Tols, oder was heute so bezeichnet wird, kastenhomogen. Die Tolbezeichnungen beziehen sich vielmehr auf Gebiete sehr unterschiedlicher Größe, die teilweise ineinander verschachtelt sind; an vielen Stellen sind ihre Grenzen durch Befragung nicht eindeutig feststellbar.⁵³ Tol-Namen bezeichnen vielfach den Fokus bestimmter räumlicher Einheiten, dessen Bedeutung über Clan- und Kastengruppen bzw. Hofgemeinschaften hinausgeht: Tempel (z.B. Nardevi), Klöster (= Bahal, z.B. Ganabahal), Ölpresen (= Sal, z.B. Falchasal), Brunnen (= Hiti, z.B. Thahiti), Stupas (z.B. Mahabauddha), oder sie tragen zur Kenntlichmachung rituell unreiner Bezirke den Kastennamen ihrer Bewohner (z.B. Poretol, das Quartier der Fischer und Straßenreiniger).

Die Gliederung der Tols korrespondiert in vielen Fällen auch nicht mit der sozialen oder rituellen, noch mit der genealogischen Gliederung der Bewohner der Stadt. Als die eigentlichen traditionellen sozialräumlichen Einheiten müssen die Bahals, Nanis, Sals, Choks gelten, deren bauliche Form im Grundprinzip überall gleich war: ein rechteckiger Hof, der mit einer 3 1/2- bis 4-geschossigen Bebauung umgeben ist, in dessen Mitte ein Schrein, Tempel oder Chaitya steht.

OLDFIELD (1880, S. 95/96) berichtet von 32 Tols - die er mit Plätzen gleichsetzt -, von denen jedes eines der 32 Stadttore kontrolliert habe. Dieses System ist bislang nicht identifiziert worden; zumal OLDFIELD keine vollständige Liste der Tols angibt. Dem Namen nach sind viele Tols bereits aus Inschriften des Malla-Mittelalters bekannt, z.B. Lagan, Chikanmugal, Maru, Pyaphal, Yethka, Makhan, Wongal, Otu, Asan (D.R. REGMI 1966, S. 542).

Die fehlende Kongruenz zwischen hinduistischen Ordnungsmodellen und der heutigen Situation scheint mir aber nicht nur durch historische Verschiebungen, sondern vor allem bereits durch Faktoren bei der Malla-"Stadtgründung" verursacht zu sein:

⁵³ Vor diesen Schwierigkeiten standen z.B. auch die westlichen Planungsexperten bei der Einführung eines neuen, "rationalen" Systems der Registrierung mit Block-, Haus- und Grundstücksnummern. Das alte System hielten sie für "very confusing as the border of those areas are not following natural ones and that is not known by common people" (Dok. 110, S. 6-7).

Das Stadtgebiet war zur Zeit der "Stadtgründung", d.h. der Anwendung kosmographischer Stadtgeometrien und sozialer Ordnungsvorstellung, bereits besiedelt; z.B. von Thakuri-Fürsten, die einen eigenen Palast hatten, um den herum vermutlich ihre Gefolgschaft siedelte, von buddhistischen Klöstern, Kaufleuten, Bauern usw. Gründung war gleichbedeutend mit Neuordnung, in der alte Namen und Strukturen fortlebten. Nur im Zentralbereich des Palastes war eine Umsiedlung unvermeidbar. Einer mündlichen Überlieferung zufolge wurde z.B. durch den Bau des Taleju-Tempels die Umsiedlung von Jyapus, die im Makhantol lebten, erforderlich. Sie ließen sich in der Gegend von Khichhapokhari nieder, wo ihre Nachkommen heute noch als "Makhanmi" (Leute von Makhan) bezeichnet werden.

Die das Straßenraster durchschneidende Handelsstraße bringt ein Prinzip zum Ausdruck, das auch der Ordnung der Stadt in Quartiere entspricht: die Auseinandersetzung mit und Übernahme von unorthodoxen, einer rigiden, zentrumsorientierten Sozialtopographie widersprechenden Siedlungselementen. Dafür zwei Beispiele, die aber typisch für die räumliche Struktur insgesamt zu sein scheinen:

Die "Nispanna Viharas" der Bajracharyas

Als sich seit dem 13. Jh. zunehmend der Vajrana-Buddhismus durchsetzt, werden Klöster (Sanskrit: Vihara; Newari: Baha oder Bahal) zunehmend zu Wohnorten verheirateter "Mönche" und ihrer Familien. Aus dem zölibatären Mönchtum wurde eine tantrisch-buddhistische erbliche Priesterschaft, die Baj-racharyas und Bare (Newari: Gubhaju), die ebenso wie ihre hinduistischen Kollegen von der Durchführung von Ritualen bei einer rituell weniger qualifizierten Klientel lebt bzw., im Fall der Bare, bestimmte Tempel und Schreine betreut.

Jayasthitimalla, der Sozialreformer des 14. Jahrhunderts, integrierte die buddhistischen Newars zwar in eine sozio-religiöse Rang- (oder Kasten-) Skala; der räumliche Standort der buddhistischen Führungsschicht war jedoch viel weniger beeinflussbar, etwa im Sinne einer hierarchischen, zentral-peripheren Segregation von Kastengruppen. Die buddhistischen Priester hatten ihre eigene "Standortstruktur", nämlich die im Stadtgebiet verstreut liegenden Bahals, in denen und um die herum sie und ihre Familien wohnten. Sie teilten diese Wohnquartiere mit den rituell statusgleichen Bare, die als Tempelpriester und Gold- und Silberschmiede arbeiteten. Es handelt sich um Höfe von zum Teil beachtlichem Ausmaß (vgl. z.B. Itum Baha), die nur durch enge Passagen von den Straßen erreicht werden können. Teil der Hof-randbebauung ist der eigentliche Kultbau.⁵⁴ Die Aufrecht-erhaltung dieser dezentralen buddhistischen "Klöster" (ohne Mönche!) war die Basis ihrer Legitimation als rituell überlegene Schicht. Aus dem gleichen Grund wurde ein symbolisches Mönchtum von 4 Tagen während des Initiationsritus (Bare Chuyiegu, zusätzlich für die Bajacharya: Acharya Abisheka) (vgl. hierzu ausführl. GREENWOLD 1974, 1978) auf-rechterhalten.

⁵⁴ Eine gute Beschreibung derartiger Anlagen findet sich bei JOSEPH 1971 und LOCKE 1975.

Diese Initiationsriten können nun aber nicht mit jedem beliebigen der etwa 120 im Laufe der Zeit gegründeten Bahals von Kathmandu stattfinden, sondern nur in den sogenannten "Nispanna Maha Viharas" (wörtl.: "frühere" Maha Viharas), deren Zahl unverändert 18 beträgt. Die Zugehörigkeit zu einem dieser 18 Klöster wird unabhängig vom tatsächlichen Wohnort der Familie vom Vater auf den Sohn vererbt (genauer: der Anspruch darauf; denn Zugehörigkeit zur Kaste und einem der Klöster ist an die Initiation gebunden). Wenn auch heute nur noch wenige Bahals ausschließlich von Bare bzw. Bajracharyas bewohnt werden - manche sind gänzlich von anderen Kastengruppen bewohnt -, so blieb deren rituelle Bedeutung erhalten. Nachfolgend eine Liste der 18 "Nispanna Maha Viharas":⁵⁵

- 1) Maitripur Maha Vihar (Kwabaha)
- 2) Ratnaketu Maha Vihar (Jwabaha)
- 3) Henakara Maha Vihar (Dhokabaha)
- 4) Hemavarna Maha Vihar (Gambaha)
- 5) Suratashri Maha Vihar (Tache- oder Tahsibaha)
- 6) Kanakachaitya Maha Vihar (Janabaha)
- 7) Keshachand Paranata Maha Vihar (Itumbaha)
- 8) Mulashri Maha Vihar (Mubaha)
- 9) Mantrasiddhi Maha Vihar (Sabalabaha)
- 10) Ratnakirti Maha Vihar (Makhanbaha)
- 11) Tarumula Maha Vihar (Sikanmubaha)
- 12) Brahmachakra Maha Vihar (Ombaha)
- 13) Manisila Maha Vihar (Ikubaha)
- 14)? (Nhugabaha)
- 15) Munisimha Maha Vihar (Mikhabaha)
- 16) Kirtipunya Maha Vihar (Laganbaha)
- 17) Rajakirti Maha Vihar (Tebaha)
- 18) Munisangha Maha Vihar (Musumbaha)

Betrachten wir nun einige räumliche Aspekte dieser rituellen Zentren der Bajracharyas und Bares. Ihre räumliche und organisatorische Gliederung entspricht den drei räumlichen Ebenen: Quartier - Stadtteil (Thane, Dathu, Kone) - Gesamtstadt. Jeder Bajracharya ist Mitglied a) seines Klosters, b) einer Organisation auf der Ebene der Teilstadt (Phui Acharya Guthi) und c) einer Organisation für alle Bajrach-aryas auf der Ebene der Gesamtstadt (De Acharya Guthi), die jährlich einmal in Swayambhu zusammentritt. Für die Nord- und Mittelstadt gibt es sogar eigene Bajracharya-Kumaris (lebende Manifestationen bestimmter Gottheiten), die jeweils in Kwabaha bzw. Mubaha leben (vgl. ALLEN 1975, S. 6 f) und von den Bewohnern des Stadtteils verehrt werden. Der Tradition der Bajracharyas zufolge gruppieren sich die Wohnquartiere anderer Kasten und Bevölkerungsgruppen um die

⁵⁵ Einige Namen und die Reihenfolge unterscheiden sich von der Liste bei ROSSER 1966, S. 117.

genannten 18 Stamm-Klöster; mit anderen Worten: die Stadt ist in "Einzugsbereiche" dieser Viharas gegliedert. So gilt z.B. Jyathatol als das Quartier der Kumar (Töpfer) und Jyapu (Bauern) von Kwabaha, oder Asan-tol als das Quartier der Tuladhar (Kaufleute und Geldverleiher) von Tachebaha, etc.

Neben dieser organisatorischen Bedeutung hat die räumliche Gliederung der Stadt und die Verteilung der 18 "Nispanna Maha Viharas" auch symbolische Konnotationen. Die räumliche Gliederung der Stadt wie der Gesamtzahl der Klöster in drei Teile bzw. Gruppen symbolisiert die 3 Grundelemente ("Triratna" = wörtl.: 3 Schätze) buddhistischer Tradition: Buddha (der Erleuchtete), Dharma (die Lehre, die Wahrheit), Sangha (die buddhistische Gemeinschaft). Die 18 Hauptklöster werden mit den "Ashtadasha Dhatu", den 18 Bestandteilen der körperlichen Existenz Buddhas, in Zusammenhang gebracht.⁵⁶ Der symbolische Kern der Viharas ist der jeweilige Chaitya, der der Überlieferung zufolge zuerst errichtet wurde, während die Baulichkeiten der sie umgebenden Klöster erst später hinzukamen.

Das Netz der Klöster, wie es von den Bajracharyas selbst gesehen wird, stellt eine buddhistische Version metaphysischer Ordnungsmodelle der Stadt dar. Auch in Kathmandu gibt es demnach Mandala-artige Grundinterpretationen der Stadtstruktur, analog zu der von HERDICK in Kirtipur festgestellten kosmologischen Gliederung (HERDICK 1977), der Ashta Matrikas in Bhaktapur (STÜRZBECHER 1980), oder der 5 "Ashoka-Stupas" in Patan (PIEPER 1976). Man muß sich jedoch darüber im klaren sein, dass diese Strukturen häufig das "Stadtbild" nur eines bestimmten Segmentes der Stadtbevölkerung repräsentieren; in unserem Beispiel das der Bajracharyas, die durch Geburt und Beruf für den Umgang mit transzendentalen Ordnungssystemen und magischen Diagrammen besonders qualifiziert sind. Für die Masse der Newar-Stadtbevölkerung ist dies alles nicht oder nur insoweit von Belang, als sie an bestimmten, auf ein Gebiet oder eine Gottheit begrenzten Ritualen beteiligt ist.

Die "Sals" der "Saimi"

Wir haben festgestellt, daß die im Stadtgebiet verteilten Bahals die traditionellen Wohnquartiere der buddhistischen Priesterschicht darstellen. Eine analoge Sozial- und Siedlungsstruktur, die jedoch nicht durch metaphysische Deutungen gestützt wird, finden wir in

⁵⁶ Diese 18 Bestandteile der individuellen Lebensexistenz umfassen die 6 "äußeren" Grundlagen oder Objekte, die 6 "inneren" Grundlagen oder Organe der Rezeption und die 6 Fähigkeiten der Rezeption (vgl. GARD 1972, S. 146 f). 1) Chaksu dhatu (Gesichts- oder Seh-Sinn als Objekt); 2) Rupa dhatu (Farbe und Form); 3) Rupajnana dhatu (die Perzeption der Augen); 4) Sotra dhatu (Hörsinn als Objekt); 5) Sabda dhatu (Klang); 6) Sabdajnana dhatu (die Perzeption des Hörsinns); 7) Ghrana dhatu (Geruchssinn als Objekt); 8) Gandha dhatu (Geruch); 9) Gandhajnana dhatu (Perzeption des Geruchssinns); 10) Jihwa dhatu (der Geschmackssinn als Objekt); 11) Rasa dhatu (der Geschmack); 12) Rasajnana dhatu (Perzeption des Geschmackssinns); 13) Kaya dhatu (Tastsinn als Objekt); 14) Sparsha dhatu (die fühlbare Form); 15) Sparshajnana dhatu (Perzeption des Tastsinns); 16) Mano dhatu (Bewusstsein als Objekt); 17) Dharma dhatu (die Realität); 18) Manujnana dhatu (die Perzeption des Bewusstseins).

den "Sals", den traditionellen Ölpresen der Saimi oder Manandhar. In Kathmandu gab es ursprünglich sieben Sals; ihre Namen bezogen sich sowohl auf die jeweilige soziale Einheit als auch auf das Quartier um die eigentliche, in Familienbesitz befindliche Ölprese.⁵⁷

Neben diesen sieben Stamm-Sals entstanden später zahlreiche andere, deren Namen heute bestimmte Quartiere bezeichnen. Obwohl die Manandhars ihre traditionellen Berufe verlassen haben, haben sie eine im Vergleich zu anderen Gruppen der Newars sehr komplexe soziale Organisation beibehalten. Es existiert ein zentrales Komitee, das jährlich einmal zusammentritt, und neun regionale, von einem sogenannten Kaji geführte Unterorganisationen, die zwischen 66 und 120 Familien umfassen. Sie sind rituell jeweils auf einen Schrein und genealogisch auf eine bestimmte Sal bezogen. Interessanterweise schließen diese 9 Gruppen auch Gebiete außerhalb Kathmandus (z.B. Kirtipur) mit ein.

Die Organisationen der Manandhars verfolgten freilich zu keiner Zeit eine echte berufsständische Politik. Viele der Sals wurden durch und für Mitglieder der königlichen Familie oder "Minister" ins Leben gerufen, denn durch den enormen Verbrauch an Öl, vor allem für rituelle Zwecke, waren die Sals sehr einträgliche Betriebe. Anders als bei den Bajracharyas, ist von der räumlichen Struktur außer den Ortsnamen und der sozialen Gliederung der Manandhars nichts übriggeblieben. Die Manandhars sind ein Beispiel für eine Gruppe mit hoher sozialer und räumlicher Mobilität (innerhalb der Stadtgrenzen), deren Aufstieg durch gute Beziehungen zu einflußreichen Kshatriya-Clans in der Vergangenheit begünstigt wurde.

Die beiden Beispiele der Bajracharyas und der Manandhars sollten zeigen, daß eine räumliche Verteilung der Kasten nach theoretischen, sozial-räumlichen Modellen auch in der Vergangenheit nie konsequent vorhanden war. Daraus ergibt sich, daß ebensowenig wie das soziale auch das räumliche System nie total, statisch und ein- für allemal durch die Stadtgründung festgeschrieben war. Es erwies sich bis an bestimmte Grenzen, die wir nachher noch erläutern werden, flexibel und an veränderte äußere Bedingungen anpassungsfähig.

Obwohl "Einrichtungen" wie die Sals der Saimi oder die Bahals der Bajracharya und Bare fehlen, ist die sozialräumliche Struktur der Jyapu (Bauern) ähnlich organisiert. Die Grundeinheit ist der auf einen gemeinsamen väterlichen Ahnen bezogene Clan, der in einem kompakten Quartier lebt. Der rituelle Kern dieser Einheit, "Nani", besteht aus einem Schrein, der nur von den dazugehörigen Familienmitgliedern betreten werden darf (FÜRER-HAIMENDORF 1956, S. 25 f). Unter den Jyapu-Familien eines Clans hat sich bis heute ein hohes Maß an sozialer und räumlicher Kohäsion erhalten, das in zahlreichen Guthis, gegenseitiger Hilfe und Verpflichtungen zum Ausdruck kommt. Heterogener und nicht an

⁵⁷ Als die 7 "Stamm-Sals" gelten (vgl. FÜRER-HAIMENDORF 1956, S. 26): Dai Sal, Phukdhyan Sal, Tanlashi Sal, Lak Sal, Nhu Sal, Otu Sal und Chosan Sal.

ein räumlich-rituelles Zentrum gebunden ist die Gruppe der Sheshyos (Shresthas), der auch keine ausgeprägte berufliche Spezialisierung zugeordnet werden kann.

Schutzgötter und Ritualwege

Auch wenn die geometrischen Ideale hinduistischer Städtebau-tradition weder in der räumlichen noch in der sozialen Struktur der Stadt konsequent eingehalten sind, ist der städtische Raum in der Vorstellungswelt seiner Bewohner keineswegs amorph. Ähnlich wie Bhaktapur und Patan, ist auch Kathmandu in mehreren Ringen von Schutzgottheiten umgeben. Von diesen sind die acht Muttergottheiten (Ashta Matrika), die als Manifestationen der Durga, der Partnerin Shivas, gelten, und die Ashtakali am bedeutendsten (GUTSCHOW 1977, S. 11). Das System von Schutzgottheiten setzt sich nach unten auf die Ebene einzelner Quartiere⁵⁸ und nach oben auf die Ebene der Region⁵⁹ fort.

Repräsentieren Tempel- und Göttergruppen eher das statische Moment einer kosmischen Verankerung der physisch-räumlichen Ordnung, so werden derartige Zusammenhänge während der zyklischen Stadtfeste und Rituale visualisiert und in Raum und Zeit für alle Beteiligten erfahrbar. Derartige Stadtfeste integrieren räumlich die Stadtteile und sozial verschiedene Segmente der Stadtbevölkerung und grenzen diese nach außen ab (vgl. ausführl. GUTSCHOW 1977, PIEPER 1976). Auf den verschiedenen räumlichen Ebenen gibt es eine schier unübersehbare Vielzahl solcher Rituale, auf die wir hier nicht näher eingehen. Beispielhaft sollen nur zwei Typen angeführt werden:

Die Umwandlung der Gesamtstadt: Am ersten Tag von Indra Jatra, einem achttägigen Stadtfest im September, wird vor dem Hanuman Dhoka-Palast im Zentrum der Stadt von Angehörigen der Manandhars ein hoher Pfahl als Lingam aufgerichtet. Damit ist auch das Zentrum, gleichsam die mythische Achse der Stadt, markiert, um die herum die abendliche Stadtumwandlung erfolgt, an der praktisch alle Bewohner der Altstadt teilnehmen. Diese Stadtumgehung folgt vermutlich auf weiten Strecken der Siedlungsgrenze des 18. Jahrhunderts.⁶⁰ Abweichungen ergaben sich im Laufe der Zeit durch Veränderungen in der Straßen- und Wegeführung. So verlief die Route bei Tengal an der Nord-West-Grenze der Altstadt früher innerhalb des alten Rana-Compounds. Interessanterweise werden zwei heute teilweise noch unbebaute Bereiche mit einbezogen: Ikhu Pokhari im Norden und das Areal des 1805 gebauten Hari Bhavan im Süd-Osten. An beiden Stellen lagen früher Teiche. Vor drei Generationen führte der Weg von Tengal nach Chetrapati noch über einen aufgeschütteten Weg durch einen beiderseits auf der Straße befindlichen Teich. Mit der

⁵⁸ Es wird sichtbar z.B. während Indrayani Puja Anfang Dezember, wenn die Schutzpatrone einzelner Quartiere zu Indrayani (Luti Ajima) getragen werden.

⁵⁹ Auf regionaler Ebene gibt es 4 Vishnu-Schreine in den 4 Ecken des Tales: Ichangu Narayan, Changu Narayan, Bisankhu Narayan und Sikha Narayan. Außerdem gibt es 3 Ringe von Ashta Matrikas, die von den Bajracharyas Kathmandus besucht werden. Die besuchten Schreine dieser Ringe liegen zum Teil weit außerhalb der geographischen Grenzen des Tals (vgl. GUTSCHOW/BAJRACHARYA 1977).

⁶⁰ Die Analyse von Ritualwegen zur Bestimmung historischer Siedlungsstrukturen wurde auch in indischen Städten mit Erfolg angewendet (vgl. z.B. R.L. SINGH 1973 über Benares).

Umwandlung wird zugleich auch die traditionelle "rituelle Grenze" zwischen geheiligtem Stadtraum und amorphem Chaos ziemlich exakt beschrieben. Die Quartiere der Unberührbaren liegen zum größten Teil außerhalb des Weges. GUTSCHOW (1977, S. 13) sieht in der Umschreitung der Stadt eine Wiederholung der "Urschöpfung, die den heiligen Raum der Stadt definiert hat"⁶¹.

Ritualwege, die Ober- und Unterstadt verbinden: Das Prinzip einer zweiten Gruppe von Ritualwegen ist das der Integration der einzelnen Stadtteile. Götter werden auf Wagen durch die Stadt gefahren bzw. getragen, entlang einer Route, die Unter- und Oberstadt verbindet und sich im Mittelpunkt, am Hanuman Dhoka-Palast berührt. Diese Route wird bei verschiedenen Anlässen begangen.⁶²

Schließlich gibt es eine Reihe von Ritualwegen, die sich ausschließlich auf die einzelnen Stadtteile beziehen, auf die aber hier nicht weiter eingegangen werden soll (vgl. GUTSCHOW 1977).

Soziale Gliederung

Hinduismus - Buddhismus - Synkretismus

Bevor wir auf die soziale und sozial-räumliche Gliederung Kathmandus eingehen, erscheinen mir einige kurze Anmerkungen zur Religion notwendig. Die offizielle Statistik gliedert die Newars in zwei Religionsgruppen: Hindus und Buddhisten. Der Socio-Economic Survey von 1972 (Dok. 39) übernahm diese Unterteilung und stellte im Stadtkern von Kathmandu ein Verhältnis von hinduistischer zu buddhistischer Bevölkerung von ca. 2 : 1 fest (Dok. 39, S. 73). OLDFIELD (1880, S. 177) schätzte den Anteil der Buddhisten noch auf zwei Drittel. Für die meisten Stadtbewohner ist diese Unterscheidung allerdings ohne Belang. Sie hat tatsächlich wenig Realitätsbezug, denn bei den Newars finden wir eine eigentümliche Symbiose der beiden in ihren Grundanschauungen gegensätzlichen Religionen. Götter aus dem Hindupantheon gelten generell als Beschützer der Lehre Buddhas; viele von ihnen werden auch in buddhistischen Anlagen verehrt. Umgekehrt finden sich buddhistische Chaityas auch in Hindu-Tempelanlagen; viele, insbesondere die tantrischen Gottheiten werden von Hindus und Buddhisten gleichermaßen verehrt;

⁶¹ Das Ritual ist bereits mehrfach in Einzelheiten beschrieben worden. Vgl. z.B. BAJRACHARYA 1959, S. 425 ff; ANDERSON 1977, S. 127 ff; GUTSCHOW 1977, S. 11 f; NEPALI 1965, S. 358 ff).

⁶² Z.B. während Indra Jatra, wenn die im Kumari Chok gegenüber des alten Palastes residierende königliche Kumari, eine lebende Manifestation der Göttin Taleju und ihre Begleiter Bhairava und Ganesh in je einem Tempelwagen durch die Stadt gefahren werden (vgl. ANDERSON 1977, S. 133 ff); oder wenn Anfang April die Statue des Seto Machhendranath vom Janabaha aus durch die Stadt gefahren wird; oder auch in der vergleichsweise jungen, erst im 20. Jahrhundert eingeführten Prozession an Buddha Jayanti, dem wichtigsten Fest der Buddhisten. Bei dieser Prozession wird allerdings ein Umweg über Chetrapati gegangen, der damit erklärt wird, daß die Prozession im Srighabaha, in Naghal ihren Anfang nimmt.

schließlich werden auch eine große Zahl von Festen und Ritualen gemeinsam durchgeführt (vgl. LIENHARD 1978).

Der Synkretismus reicht bis in die Details der Sakralarchitektur: es gibt buddhistische Chaityas, die ein hybrides Gebilde aus Shivalingam und den Formelementen buddhistischer Stupas darstellen; die widersprüchliche Symbolik wird entweder überhaupt nicht registriert oder für bedeutungslos gehalten (SCHMIDT 1978, S. 449-452).

Am oberen Ende der sozialen Skala ist immerhin die Unterscheidung in hinduistische und buddhistische Priester eindeutig. Aber der Vorschlag FÜRER-HAIMENDORFs (1956, S. 18), die Newars nach der Religion des für die häuslichen Rituale herangezogenen Priesters zu unterscheiden, erwies sich, wie ROSSER (1966, S. 79/80) gezeigt hat, als nicht gangbar, denn die Wahl des Priesters ist auch innerhalb der gleichen Kastengruppe unterschiedlich, über die Zeit veränderlich und von der Art des Rituals abhängig.⁶³ Dies bedeutet eine latente Konkurrenz zwischen Brahmanen und Bajracharyas um eine feste Klientel (Jajman), die mit zunehmender Favorisierung des Hinduismus durch die herrschenden Gruppen seit der Eroberung 1768 sich immer stärker zuungunsten der Bajracharyas entwickelte.

Vielfach wird der newarische Buddhismus als "degeneriert" dargestellt (vgl. z.B. HODGSON 1971, S. 63 f; OLDFIELD 1880, Vol. II, S. 72) oder als "buddhistischer Hinduismus" (GREENWOLD 1978) bezeichnet. Tatsächlich weist er Merkmale auf, die in krassem Widerspruch zu buddhistischen Idealen stehen: Tieropfer, eine durch Kasten (Jats) fixierte Ungleichheit der Menschen und die bereits erwähnte Tatsache, daß aus den ehemaligen Mönchen (Bhikshu) eine erbliche Klasse von "Haushabern" (Grahashta) wurde; verheiratete, rituell qualifizierte Priester (vgl. ALLEN 1973). Historisch handelt es sich um einen Prozeß der nicht immer freiwilligen Anpassung an die Religion der herrschenden Hindu-Clans.⁶⁴ Der Prozeß der Assimilierung begann mit dem Einzug des Tantrismus⁶⁵ etwa ab dem B. Jahrhundert. Die Übernahme tantrisch-magi-scher Praktiken sowohl durch den Brahmanismus wie den Buddhismus ließ ein Götterpantheon entstehen, das für Hindus und - unter anderen Namen - für Buddhisten gleichermaßen verbindlich ist (vgl. RAI 1972, S. 27f).⁶⁶ Was mit der Durchsetzung des Vajrayana, des tantrischen Buddhismus in Nepal

⁶³ z.B. sind die Hindu-Shresthas nach dem Tod eines Familienmitglieds bei einer bestimmten Reinigungszeremonie auf buddhistische Priester angewiesen (SWAMINATHAN/ARYAL 1972, S. 2).

⁶⁴ WRIGHTs Vamsavali (WRIGHT 1877, S. 118 f) berichtet von einem Hindu-Reformer namens Shankaracharya, der die Buddhisten von Pashupatinath vertrieb, Mönche zur Heirat zwang, Tieropfer einführte und den bekehrten "Mönchen" priesterliche Funktionen zuschrieb; vgl. auch RAM (1978, S. 64 ff), der Shankaracharya eher als "Reformer" eines dekadenten Buddhismus beschreibt.

⁶⁵ Der Grundgedanke tantrischer Lehrsysteme ist das Erlebnis der Einheit der gesamten wahrnehmbaren und transzendenten Welt in den unüberwindbar erscheinenden Gegensätzen und Polaritäten des Daseins. Polarität verschmilzt zu einer dynamischen Einheit komplementärer Kräfte und Gottheiten: männlicher - weiblicher, schöpferischer - zerstörerischer, etc. Der Tantrismus entwickelte eine esoterische Symbolsprache und Ritualistik, die den Eingeweihten (Priester) zum Magier gegenüber dem Volk qualifizierte (vgl. allgemein GLASENAPP 1936).

⁶⁶ So wird z.B. Dakshinkali von den Buddhisten als Khadgayo-gini, Pashupatinath als Sveto Bhairava verehrt (SWAMINATH/ ARYAL 1972, S. 8). Außerdem knüpfte der Tantrismus an alte populäre Muttergottheiten und Fruchtbarkeitskulte an. Die Vielfalt der Götterfiguren ermöglichte, daß auch alte, animistische Glaubensformen adaptiert wurden. An einigen Stellen in Kathmandu (so am östlichen Rand des Thahiti-Platzes, in Bhedasing und in Kamalachhi Naharasan), meist an Straßenkreuzungen oder am Rand von Plätzen,

begann, wurde schließlich, so D.R. REGMI, in der bereits erwähnten Kastengesetzgebung des Jayasthitimalla "konsolidiert".

Kasten

Die Sozial-Gliederung der newarischen Gesellschaft wird gewöhnlich als Gliederung in Kasten diskutiert. Man muß sich dabei jedoch von jeglichem Schematismus freimachen. Nach GREENWOLD (1978, S. 484) sind die Kasten der Newars nicht mehr als:

"local, kinship-delimited, preferentially endogamous commensally restricted groups arranged in a hierarchy. These groups sometimes are occupationally specialized social units, in many instances this occupation may not be a strict monopoly and thus will be shared by other castes."

Nach Colin ROSSERs Definition ist das Kastensystem der Newars nichts anderes als die überall anzutreffende soziale

Schichtung einer Gesellschaft nach Zugang zu ökonomischer und politischer Macht, eingekleidet in eine traditionelle rituelle Sprache (1966, S. 19). Demgegenüber betont GREENWOLD (1978, S. 487) die Eigenständigkeit der rituellen Symbolik des Kastensystems gegenüber dem politischen und ökonomischen System. Er verweist auf die zentrale Rolle der brahmanischen Priester für die Machterhaltung und Legitimation der politisch führenden Schicht.

Eine Besonderheit des newarischen Kastensystems ist die Tatsache, daß auch die buddhistischen Newars in dieses System inkorporiert sind. Jayasthitimalla, der ein System von 64 Jats einführte, verhinderte damit, daß die im 14. Jahrhundert hochkommenden reichen buddhistischen Händler Kathmandus, die Uray, gewissermaßen "neben" dem Hindu-Staats- und Sozialwesen eine politische Rolle hätten spielen können. Einer politischen Autonomisierung ökonomisch potenter Handwerker- und Händlerschichten war damit ein Riegel vorgeschoben. Ein relativ hoher Status in der Kastenhierarchie war der Preis für den Verzicht auf "bürgerliche" Freiheitsperspektiven. Darin kommt die wichtige Rolle, die die Urays in der Konsum- und Repräsentationswirtschaft der Malla-Könige spielten, zum Ausdruck.

Das System Jayasthitimallas ist heute nur noch in Bruchstücken identifizierbar. Die im 19. und anfangs des 20. Jahrhunderts zusammengestellten Listen fallen sehr unterschiedlich aus.⁶⁷ Weder eine konsequente Zuordnung zu den 4 orthodoxen Varnas (Brahman, Kshatrya,

befinden sich in etwa 20-50 cm tiefen rechteckigen Löchern (die vermutlich ein Ergebnis einer jahrhundertealten Anhäufung von Erdbebenschutt darstellen) einer oder mehrere runde Steine, die als "Bheda Sing" bezeichnet werden (wörtlich: Schafshorn). Angeblich werden sie heute als Bhairava verehrt (vgl. auch NEPALI 1965, S. 330).

⁶⁷ Vgl. CHATTOPADHYAY (1923), der die Listen von OLDFIELD (1880), HODGSON (1874), HAMILTON (1819) LEVI (1905-1908) und des Census of India (1901) in einer Synopse zusammengestellt hat.

Vaishya, Shudra) noch eine eindeutige Trennung der Hindus und Buddhisten ist daraus erkennbar. Hinzu kommt, daß die Systeme in Kathmandu, Bhaktapur und Patan und anderen Newar-Siedlungen des Tals jeweils verschieden sind.

Tabelle 6: Überblick über die heutige zahlenmäßige Verteilung der Kasten in Kathmandu

Ritueller Status	Kaste (vorkommende Familiennamen)	Traditioneller Beruf	Anzahl Haushalte	der Anteil in %
Rein	Deo Brahman	Purohit für Hindu-Newaris	39	0,31
	Bajracharya	Purohit f.alle buddhistischen Newars	439	3,53
	Jha Brahman	Tempelpriester	22	0,18
	Bare	Tempelpriester in Viharas	641	5,16
	Shakye	Gold- u. Silberschmiede		
	Shrestha, (Sheshyo, Malla, Josi, Pradhan, Lawat, etc)	Keine berufliche Spezialisierung, viele sind Kaufleute oder Beamte	3.666	29,47
	Uray	(Udhas, Kaufleute und Handwerker	1.098	8,83
	Tuladhar, Lohankami, Sikami, Tamrakar, Kamsakar)			
	Jyapu (Maharjan, Dangol, Suwal, Singh)	Bauern	2.973	23,90
	Saimi (Manandhar)	Ölpresser	737	5,93
	Khusa (Tandukar)	Sänfenträger und Landarbeiter	210	1,76
	Pun (Chitrakar)	Maler religiöser Motive	94	0,76
	Chipa (Ranjitkar)	Tuchfärber	220	1,77
	Gathu (Mali)	Gärtner	78	0,63
	Nau (Napit)	Barbiere	73	0,59
Kau (Nakami)	Schmiede	101	0,81	
Andere von gleichem Status		825	6,63	
Unrein	Nay (Kasai, Khadge)	Musiker, Schlachter, Barbieri	779	6,26
	Jogi (Giri, Kusle, Danya)	Musiker, Schneider	144	1,16
	Kulu	Trommelmacher, Lederverarbeiter	2	0,1
Unberührbar	Chyame (Chamkala)	Straßenreiniger	76	0,61
	Pore (Deola)	Straßenreiniger, Fischer, früher Scharfrichter bei öffentl. Hinrichtungen	212	1,70
Summen			12.438	100,00

Quelle: Namen teilw. eigene Erhebungen, Zahlenangaben nach GREENWOLD 1978, S. 485/486

Nur bei den oberen Strata der Hierarchie läßt sich zwischen Hindus und Buddhisten trennen. Folgende Gruppen sind dann etwa statusgleich ("ekhtaria"): Deo Brahman - Bajracharya; Jha Brahman - Bare; Sheshyo (Shrestha) - Uray. Der genaue relative Status von Untergruppen ist vielfach umstritten.⁶⁸

Rituelle Unterschiede bemessen sich auf einer Skala von rein - unrein, an deren oberem Ende die brahmanischen bzw. buddhistischen Priester stehen. Auf die Mittel zur rituellen Abgrenzung braucht hier nicht eingegangen zu werden.⁶⁹ Von Bedeutung für die

⁶⁸ Für Details vgl. NEPALI 1965, S. 146 ff; FURER-HAIMENDORF 1956, S. 17 ff; ROSSER 1966, S. 83 ff.

⁶⁹ Die wichtigsten sind: Annahme von gekochtem Reis, Heirat, Guthi-Mitgliedschaft, rituelle Körperpflege durch die Nau oder Nay.

nachfolgende Betrachtung der Sozialtopographie ist jedoch die Unterteilung in rituell "reine" und "unreine" Kasten. Die Letzteren umfassen knapp 10 % der newarischen Bevölkerung. Diese Grenze ist hart und eindeutig und jedem Newar bewußt; sie bildet im Wortsinn eine "Wasserlinie" (ROSSER 1966) in der Newar-Gesellschaft, die offenbar durch zwei Merkmale charakterisiert ist:

Von "Unreinen" kann kein Wasser angenommen werden; sie werden als "la cale ma ju pim" (= diejenigen, von denen man kein Wasser annehmen kann) bezeichnet; im Gegensatz zu den "Reinen" als solchen, "von denen man Wasser annehmen kann" (la cale ju pim) (ROSSER 1966, S. 87).

In "unreinen" Haushalten kann für die Durchführung häuslicher Rituale weder ein Deo Brahman noch ein Bajracharya als Purohit (Hauspriester) herangezogen werden (GREENWOLD 1978, S. 485).

Innerhalb der Kasten, die nicht die Dienste der Priesterschaft in Anspruch nehmen können, gelten die Kulu, Chyame, Pore als "Unberührbare", deren Behausungen nicht innerhalb der geschlossenen Siedlung liegen dürfen (NEPALI 1965, S. 177).

Eine Aufwärtsmobilität über weite Distanz und vor allem über die Schwelle von "rein" - "unrein" ist kaum möglich. Am verbreitetsten ist die Aufwärtsmobilität unter reichen Jyapus durch Namenswechsel - Wechsel des Priesters (vom Gubhaju zum Brahmanen) - Einkauf in eine Shrestha-Guthi - Heirat einer Shrestha-Frau (vgl. ROSSER 1966, S. 94 ff.; NEPALI 1965, S. 167).

Zusammenfassend ist also festzuhalten, daß die Kastenstruktur der Newars weniger eine hierarchische, kontinuierliche, eindeutige Skala, als eine vertikale Gruppierung in drei "Blöcke" von unterschiedlicher ritueller Reinheit darstellt:

- a) "Reine" Kasten (von Deo Brahman bis Uray): ca. 90 % der Bevölkerung;
- b) "Unreine" Kasten (von Nay bis Jogi): ca. 7,6 % der Bevölkerung;
- c) "Unberührbare" (Kulu bis Pore): ca. 2,4 % der Bevölkerung.

Zwar gibt es auch innerhalb der Majorität der Newars, die Gruppe a) angehören, eine Hierarchie; dennoch gelten hier Bedingungen, die RYAN 1954 (zit. nach FÜRER/HAIMENDORF 1956, S. 37) als "lose strukturiert" bezeichnet hat. Dazu gehört, daß *"behaviour, which goes beyond the acknowledged sphere of the normative is condoned or tolerated without the need for rationalisation to competing or conflicting norms except in so far as the value of tolerance may be considered normative"*.

Guthis

Während die Kaste den allgemeinen Status jedes Mitglieds der Newar-Gesellschaft festlegt, wird das soziale und rituelle Leben durch die Mitgliedschaft in "Guthis" geregelt. Der Begriff "Guthi" ist bereits seit der Licchavi-Zeit bekannt. In seiner heutigen Bedeutung bezieht er sich auf zwei unterschiedliche Einrichtungen:

- 1) eine Organisation meist kastengleicher Newars, zur Durchführung sozialer und religiöser Gemeinschaftsaufgaben;
- 2) seit Beginn der Shah-Kra (1768) auch Landstiftungen für religiöse Zwecke, meist für den Bau und die Unterhaltung von Tempeln; ursprünglich bezog sich der Begriff in diesem Zusammenhang nur auf die Gruppe von Personen, die mit der Verwaltung und Bewirtschaftung dieses Landes befaßt war (vgl. dazu ausführl. M.C. REGMI 1978, S. 629 ff) .

Hier soll kurz auf die Guthis unter a) als flexible und vielfältige Form sozialer und religiöser Organisationen eingegangen werden. Nur ein Teil dieser kollektiven Organisationen werden durch die Erträge aus Grundbesitz nach dem Muster von b) finanziert; der Rest durch Beiträge der Mitglieder. Das Aufgabenspektrum der Guthis reicht von der Überwachung der Einhaltung ritueller Vorschriften über die gemeinsame Verehrung bestimmter Gottheiten bis zu gegenseitiger ökonomischer Hilfe und zur Unterhaltung von Patis und Tempeln. Aus der Vielzahl der Guthis nachfolgend einige charakteristische Beispiele:

Dewali Guthi (newari: Digu Puja Guthi): Mitglied sind alle Familien mit patrilinearer Abstammung von einem gemeinsamen Vorfahren; die Mitglieder-Gruppe bezeichnet sich als "Phuki". Mitglieder der Dewali-Guthi sind in der Regel exogam; Frauen, die heiraten, verlieren ihre Mitgliedschaft in der Dewali-Guthi ihres Vaters. Hauptaufgabe der Dewali-Guthis ist der Kult einer Ahnengottheit (digu deo), die als anikonisches Symbol jährlich einmal während eines drei Tage andauernden Rituals vom Hause Tha-kali (der "Älteste" der Dewali-Gruppe) zu einem Pith (nicht überdeckter "Schrein") außerhalb des Stadtkerns getragen und dort verehrt wird. Die Teilnahme ist für alle Phuki unumgänglich. Außerdem spielt die Dewali-Guthi bei allen familiären Ereignissen (Geburt, Tod, Initiation etc.) eine wichtige Rolle. Die Mitgliederzahl beträgt 5 - 10 Familien, die Mitgliedschaft ist durch gemeinsame Abstammung, nicht territorial bestimmt.

Sana Guthi: Sie stellt eine Kooperation kastengleicher Newars dar, die in der Regel in räumlicher Nachbarschaft leben. Sie dient der Organisation der komplizierten Rituale bei Todesfällen. Aus den Mitgliedern der Sana Guthi rekrutiert sich die Mitgliedschaft der 5- bis 10-köpfigen Si-Guthi, die für die Kremation der Toten zuständig ist.

Sowohl aus der Dewali-Gruppe wie aus der Sana Guthi rekrutieren sich die Mitglieder zahlloser weiterer nicht obligatorischer Guthis, die mit der periodischen Verehrung bestimmter Gottheiten verknüpft sind. Als Beispiel sei die Ashtami-Guthi der Manandhars genannt, die sich jeweils am B. Tag jeden Monats (Ashtami) der Verehrung des Ganesh einzelner Tols widmet. Alle diese Guthis sind mit jährlichen, z.T. sehr viel häufigeren Festessen für die Mitglieder verbunden. Der teilweise beträchtliche finanzielle Aufwand für diese Feste wird nach einem rotierenden System abwechselnd von jedem Mitglied getragen.⁷⁰

⁷⁰ Die Anzahl der Feste hat den Newars das Sprichwort eingebracht: "*Newari bigranhha bhosle, Nepali bigranhha mosle*" (sinngemäß: Der Newar ruiniert sich durch Feste, der Nepali (=Gorkhali) ruiniert sich

Manka Guthi (oder: Manka Jya; Jya = Arbeit): Diese unter den Jyapus übliche Organisation dient primär der gegenseitigen Hilfe bei der Feldarbeit. Sie umfaßt aber darüberhinaus auch Hilfe beim Hausbau und die finanzielle Unterstützung einzelner Mitglieder in Notfällen (z.B. Krankheit). Die Mitgliedschaft schwankt zwischen 10 und 30 Familien. Für bestimmte Aufgaben werden von den Mitgliedern Beiträge eingesammelt, deren Höhe je nach Vermögen des Einzelnen unterschiedlich ist. Als kollektives Organ ist die Manka Guthi häufig auch Eigentümer von Werkzeugen, Geräten und (Bau-) Materialien.

Bei allen bisher genannten Guthis war die Mitgliedschaft exklusiv auf kastengleiche Newars beschränkt.

Die Bola (Guthi) hat eine ähnliche Zwecksetzung wie die Manka Guthi der Jyapus, jedoch sind hier außerhalb der Städte auch Chetris und Brahmanen beteiligt. Nach FÜRER-HAIMENDORF (1956, S. 33) handelt es sich um eine zeitlich (meist auf ein Jahr) begrenzte Organisation. Es gibt keine Leitungsfunktionen vergleichbar der eines Thakalis in allen Nur-Newar-Guthis. Die ca. 20 Mitglieder sind aufgeteilt in einzelne Gruppen, die gegen Lohn auch auf den Feldern von Nicht-Mitgliedern arbeiten. Wegen der kastenheterogenen Mitgliedschaft handelt es, sich nach Ansicht von FÜRER-HAIMENDORF nicht um eine eigentliche Guthi.

Schließlich gibt es eine Anzahl von kastenheterogenen Guthis, die sich mit der Vorbereitung und der Ausführung der rituellen Stadtfeste befassen, wo jeder der Gruppen entsprechend ihrer beruflichen Spezialisierung eine bestimmte Aufgabe zufällt (vgl. NEPALI 1965, S. 197).

Aus den Beispielen wird deutlich, daß durch die Guthis ein äußerst differenziertes und flexibles Netz von kollektiven Organisationsformen entsteht, das in seiner Zwecksetzung sozioreligiöse und technische Ziele verbindet. Das System der Guthis ist das Medium der Integration einer in Kasten und in patrilineare Clans segmentierten Gesellschaft.

Familie

Die kleinste Einheit im sozialen Gefüge der newarischen Gesellschaft ist die patrilineare Großfamilie. Sie umfaßt in der Regel drei Generationen. Ihre Größe ist abhängig von der Zahl der verheirateten Söhne, die innerhalb der Familie leben; es gibt Familien mit über 100 Mitgliedern. Diese wohnen dann zwar häufig räumlich getrennt, jedoch nach Möglichkeit in unmittelbarer Nachbarschaft des Stammhauses. Obwohl die getrennten Wohnsitze teilweise sogar über eigene Kucheneinrichtungen verfügen, werden die Mahlzeiten im Stammhaus eingenommen. Dies ist der einzige Indikator für die wirkliche Größe der Familie. Aus diesem Grunde sind die offiziellen Statistiken über Familiengrößen irreführend, denn sie

durch exzessives Leben (trinken usw.) Teilweise müssen bei diesen Festen nicht nur die Mitglieder der jeweiligen Guthi, sondern auch die gesamte weibliche Linie mit eingeladen werden. Diese Gruppe heißt "Bhochhi"; sie umfaßt mehrere hundert Personen. Ihre Bewirtung kann für den Einzelnen ruinös sein.

registrieren Familien nach "Wohneinheiten". Töchter verlieren bei der Heirat ihre Mitgliedschaft in ihrer väterlichen Familie.

Die Großfamilie ist aber nicht nur soziale, sondern in der Regel auch ökonomische Einheit; d.h. sämtliche Einkommen wandern in die Familienkasse, über deren Verteilung das älteste Familienmitglied befindet. Aus dieser Situation entsteht der in Familien der Oberschicht verbreitete Konflikt, daß kulturell und intellektuell entfremdete Kinder, die z.B. eine Universitätsausbildung im Ausland absolviert haben, sich so lange den traditionellen Normen des newari-schen Familien- und Gesellschaftslebens fügen müssen, wie sie ökonomisch unselbständig sind und keine Stelle finden, die sie in die Lage versetzen würde, den Lebensunterhalt für eine eigene Kleinfamilie zu verdienen.

Anmerkungen zur Sozialtopographie⁷¹

Bereits im Abschnitt über die räumliche Gliederung der Stadt wurde festgestellt, daß es kein eindeutiges, konsequentes Ordnungsschema gibt. Was am Beispiel der räumlichen Organisation der Bajracharyas und der Manadhars gezeigt wurde, läßt sich jetzt ergänzen und systematisieren. Bevor ich auf einige Beispiele eingehe, soll ein Überblick über das Verteilungsmuster der Kasten gegeben werden. Vereinfacht lassen sich zwei idealtypische Verteilungsmodelle identifizieren:

- a) eine konzentrische Ordnung;
- b) eine Kastensegregation nach Clustern.

zu a) konzentrische Ordnung

Wenn und insoweit die soziale Gliederung in Kasten überhaupt noch wirksam ist, muß sie räumlich sichtbar sein. Denn neben allen möglichen Tabuschränken bei der Interaktion zwischen Gruppen manifestieren sich Kastenunterschiede in der traditionellen Hindu-Stadt vor allem durch die unterschiedliche rituelle Qualität des Raumes und seiner Bewohner. Es wurde gezeigt, daß die Kastenstruktur der Newars keine einfache hierarchische Ordnung darstellt, sondern eine Gliederung in drei Gruppen. Diese Struktur findet in der Tat in der räumlichen Verteilung der Gruppen eine exakte Entsprechung⁷²:

- 1) Die Angehörigen der "reinen" Kasten wohnen innerhalb der durch die Stadtumgebung (vgl. oben S.245) vorgegebenen rituellen Stadtgrenze. Ihre Verteilung ist sehr

⁷¹ Dieser Abschnitt stützt sich im wesentlichen auf die Auswertung von sogenannten "Voterlists", die vom Kathmandu Nagar Panchayat in den Jahren 1968 bis 1970 erhoben wurden. Sie enthalten neben Größe und Kastenzugehörigkeit auch Angaben zum Wohnort (Ward und Tol) der registrierten Haushalte. Damit läßt sich die räumliche Verteilung zwar nicht parzellengenau, aber immerhin "Tol-genau" bestimmen. Eine vollständige Auswertung war aus Zeitgründen nicht möglich. Die nachfolgende Analyse beschränkt sich auf Kastengruppen, die verhältnismäßig einfach aufgrund ihrer Namen identifizierbar sind; vgl. außerdem die stark formalisierte Analyse von JOSHI (1972) und die Arbeit von MISHRA (1977).

⁷² Sie steht in ihrer Konsequenz dem von GUTSCHOW/KÖLVER (1975) bzw. in Dok. 75 gezeigten Schema für Bhaktapur kaum nach.

unterschiedlich; sie reicht von dispers (z.B. bei den Manandhars) bis zu kastenhomogenen Quartieren (am ausgeprägtesten bei den Jyapus). Die gemeinsame Nutzung eines Hofes (Hofgemeinschaft) ist unter den Angehörigen dieses "Blocks" möglich. Der ökonomische Status ist sehr unterschiedlich und weitgehend unabhängig vom rituellen Status. Räumliche Mobilität ist prinzipiell möglich und erfolgt auch, wenn dies aus praktischen oder ökonomischen Gründen erforderlich wird und finanziell erreichbar ist.

- 2) Die Angehörigen der "unreinen" Kasten leben am Rand des Stadtkerns, zum großen Teil aber innerhalb der rituellen Grenze. Ihre Wohnplätze sind rund um die Stadt verteilt und nicht ausgeprägt auf Quartiere konzentriert. In den Quartieren (Tols) mischen sie sich mit Angehörigen "reiner" Kasten ebenso wie auch mit "Unberührbaren". Hier korreliert in der Regel der niedrige rituelle Status mit geringerer Mobilität und geringeren Einkommen.
- 3) Die "Unberührbaren" leben nicht nur außerhalb der rituellen Stadtgrenze, sondern zum großen Teil räumlich in wenigen, überwiegend kastenhomogenen Quartieren konzentriert. Innerhalb der Stadtgesellschaft sind sie die relativ Ärmsten, sie sind räumlich immobil und beruflich auf schlecht bezahlte "unreine" Tätigkeiten festgelegt (Straßenreinigung, Leeren der Latrinen in Privathäusern, Reinigung privater Innenhöfe). Bis Anfang der 1950er Jahre waren ihre Häuser auf ein Geschoß begrenzt und strohgedeckt.

In Entsprechung zur Kastenstruktur ist also festzustellen, daß ca. 90% der Stadtfläche von "reinen" Kasten bewohnt werden, daß an der Peripherie - allerdings nicht durch eine der rituellen "Wasserlinie" vergleichbare Grenze räumlich abgetrennt - die "unreinen" Kasten folgen, und daß sich schließlich außerhalb der rituellen Stadtgrenze die weitgehend kastenhomogenen Quartiere der "Unberührbaren" anschließen.

zu b) Kastensegregation nach Clustern

Innerhalb der Fläche, die von 90 % der Familien von "reinem" Status bewohnt werden, ist analog zur sozialen Struktur auch die räumliche Ordnung nur "lose strukturiert" (vgl. oben). Das heißt: hier orientiert sich die Gliederung weniger an kulturellen Normen als an Kriterien der Zweckrationalität: Jyapus leben in Clustern zusammen, weil die traditionelle Organisation der Feldarbeit eine räumliche Nachbarschaft erfordert. Sobald jedoch ein Jyapu keinem landwirtschaftlichen Beruf nachgeht, gibt es keinen Grund für ihn, die unmittelbare Nachbarschaft aufrechtzuerhalten. Ein anderes Beispiel sind die Manandhars und Tuladhars, auf die ich nachher noch hinweisen will. Sowohl bei den hinduistischen wie bei den buddhistischen Priestern, wie auch bei den Händlern und Handwerkerkasten, ist eine eher "marktorientierte" Verteilung feststellbar. Insgesamt scheint die Nordstadt (nördlich von Marutol und New Road) von Handels- und Handwerkerkasten, der Südteil eher von Bauern dominiert zu sein. Das kommt nur teilweise in der Karte auf S. 290 zum Ausdruck, denn das

Haupteinkommen kommt auch bei vielen, die ihrer Kaste nach keine Bauern sind (vor allem Shresthas), aus der Landwirtschaft.

Mit der Neuordnung und dem Wiederaufbau nach dem Erdbeben von 1934 sind Ansätze für eine stärkere Konzentration nicht-newarischer Volksgruppen und von Indern (überwiegend Marwa-ris) in den an die New Road angrenzenden Quartieren und in der zentralen Bazarzone (Makhan-Indrachok) zu beobachten.

Ihr Anteil erreicht jedoch nur in wenigen Quartieren um Khichhapokhari und Ganabahal 25 % der Familien. Damit werden - in räumlich begrenztem Umfang - auch innerhalb des Stadtkerns die Folgen des kulturellen Wandels seit dem 19. Jahrhundert ablesbar.

Nachfolgend auf der Basis von Daten des Kathmandu Nagar Panchayat einige Beispiele für die räumliche Verteilung von Kastengruppen:

Pore, Chyame: Bei der Auswertung wurden folgende Namen gezählt: Pore, Deola, Chyame, Halahulu. Von den insgesamt 417 Haushalten, die im Stadtgebiet von Kathmandu leben (Ward 2-21)⁷³, wohnen etwa 2 Drittel (251) am Südrand der Altstadt im Poretol und Gophal. In Poretol leben konzentriert und nur mit wenigen Kasai-Haushalten durchmischt fast ein Viertel aller Pore. Ihre Häuser sind in der Regel nur eingeschossig, zum größten Teil aus ungebrannten Ziegelsteinen errichtet (Pucca). Hinsichtlich des äußeren Erscheinungsbildes und der Belegungsdichte sind diese Quartiere mit den Busties von Kalkutta vergleichbar. Ein weiterer Schwerpunkt mit 46 Haushalten (11 %) leben am Westrand der Mittelstadt, allerdings weniger scharf abgegrenzt. Ein dritter, fast kastenhomogener Schwerpunkt von 115 Haushalten (28 %) liegt am westlichen Rand der Nordstadt.

Dhobi: Die Dhobi sind nicht-newarische indische Zuwanderer, die seit Generationen als Wäscher für die "reinen" Kasten der Newars tätig sind. Von den 74 Haushalten (in Ward 2-21) leben 48, d.h. 65 % in Dhobichaur auf halbem Wege zwischen Chetrapati und Bijeshwari, vom Rest ein großer Teil in Tamel.

Nay: Die Nay (Kasai, Khadge) sind die traditionellen Schlächter von Büffeln und Ziegen, außerdem sind sie für eine Fraktion der reinen Kasten in der rituellen Körperpflege tätig (Haare und Nägel schneiden, Färben der Fußnägel der Frauen, vgl. GREENWOLD 1978). Die insgesamt 834 Familien sind ringsum an der Peripherie der Stadt verteilt. Konzentrationen finden sich am Rand der Unterstadt: Chalkhu Heumat, Nayapaccho (zusammen 150 = 18 %); entlang des gesamten Ostrandes der Stadt (zusammen 284 =

⁷³ GREENWOLD (1978) gibt nur 288 Haushalte an (vgl. Tab. 6). Dies erscheint sehr wenig, wenn man bedenkt, daß 1976 506 "Sweeper" vom Kathmandu Nagar Panchayat zur Straßenreinigung angestellt waren (vgl. Dok 83, S. 2), daß sämtliche private Höfe von Kathmandu von Pore bzw. Chyame gereinigt werden und die Familiengröße der Pore/Chyame unterdurchschnittlich ist. GREENWOLD gibt die Quelle seiner Informationen nicht an. Sollte er seine Information von höherkastigen Newars haben, was zu vermuten ist, so ist eine Unterschätzung sehr wahrscheinlich. Deshalb erscheinen mir meine Daten, die einer offiziellen Registrierung entstammen, realistischer.

34 %); im Nordosten, im Nay-tol: 64 (8 %); im Südosten: Tebahal und Khichapokhari: 49 (6 %); im Norden außerhalb des Stadtkerns in Thamel: 63 (8 %) .

Manandhar: Die Manandhar, ehemals Arbeiter in den Ölpresen und deren Eigentümer, sind heute vor allem als Händler im gesamten Stadtgebiet verteilt; von den insgesamt 835 Familien sind vielfach jeweils Gruppen bis max. 25 Familien noch um die ehemaligen Sals konzentriert; die einzige größere Konzentration findet sich im Jhochhe Tol mit 77 Familien. Die Verteilung auf Oberstadt (Ward 9-21) und Unterstadt (Ward 2-8) ist annähernd gleich (58/42 %).

Uray: Die Uray sind eine Gruppe, deren Wohnort im Tal sich fast ausschließlich auf Kathmandu beschränkt. Zur Gruppe der Uray gehören die

Tuladhar: Händler und Kaufleute;
Sikami: Zimmerleute;
Tamrakar: Kupfer- und Messing-Verarbeiter;
Lohankami: Steinmetze;
Awa: Ziegelhersteller;
Kamsakar: Bronze-Verarbeiter;
Madikami: Hersteller von Süßigkeiten.

Über die Uray vollzog sich in der Vergangenheit der gesamte Handel mit Tibet. Viele Familien gelten als sehr reich. Abgesehen von den als Bauern tätigen Jyapus, die in kleine Nachbarschaften segregiert sind, sind die Uray von allen „reinen“ Gruppen am stärksten räumlich konzentriert: von den 723 Familien (in den Wards 2-21) leben fast die Hälfte (48%) um den oberen Teil der alten Handelsstraße (Asantol, Keltol, Kamalachhi, Bhotahiti, Mahabaudha); 9% wohnen in Maru; südlich der New Road und von Maru leben verteilt nur 20% der Uray.

Die Dominanz einzelner kastenassoziierter Berufsgruppen in bestimmten Gebieten der Altstadt ist immerhin noch so groß, dass sie in den Daten der offiziellen Statistik durchzuschlagen scheint: So findet sich z.B. der höchste Anteil der Beschäftigten in „Dienstleistungen“ mit 41% innerhalb des Kerns in Ward 2. Hier macht sich möglicherweise auch die hohe Konzentration der Pore und Chyame am Südrand der Stadt bemerkbar, die als Straßen- und Hofreiniger arbeiten. Eine ähnliche Korrelation ist zwischen der Konzentration der Uray in Keltol, Asan und Umgebung, mit dem hohen Anteil des Handels und der Erwerbsbevölkerung in den Wards 11 (44%), 9 (40%) und 17 (36%) zu erkennen. Auch die stärker agrarische Struktur der Südstadt und die vom Handel geprägte Nordstadt, wie sie in den Zensusdaten von 1971 (Dok. 71) zum Ausdruck kommt, findet in der räumlichen Verteilung der Kasten eine Erklärung.

Veränderungstendenzen seit 1951

Die Darstellung der historischen Entwicklung und die Betrachtung der traditionellen Sozialstrukturen der Newar-stadt zeigte, daß die Stadt auch vor 1951 innerhalb eines gewissen Rahmens Veränderungen unterworfen war; ihr Wandel hat letztlich dazu beigetragen, daß Teile der alten Malla-Stadtkultur erhalten blieben. Die Frage lautet, ob nach der Öffnung des Landes 1951 grundlegend neue Mechanismen der Entwicklung auftauchten, die das sozio-kulturelle und räumliche Gebilde der Newarstadt Kathmandu, so wie es in den vorangegangenen Abschnitten skizziert wurde, im ganzen auseinanderbrechen.

Ein Blick auf den Stadtplan enthüllt zunächst nur die Tatsache, daß eine seit 1951 beschleunigte räumliche Entwicklung außerhalb des Stadtkerns stattgefunden hat. Diese räumliche Ausbreitung der Stadt und die ihr zugrundeliegenden Mechanismen sind anhand der verfügbaren Materialien vergleichsweise einfach zu beschreiben. Für den Stadtkern, der auch heute noch von über 80 % Newarfamilien bewohnt wird, sind jedoch die vorhandenen statistischen Daten zu grob, zu ungenau und ungeeignet, um eine fundierte, räumlich differenzierte Beschreibung des Wandels zu geben. Auch ergänzende Untersuchungen (JOSHI 1972, Dok. 36, Dok. 39, MISHRA 1977) bleiben zur Beantwortung dieser Fragen zu pauschal. Obwohl auch im Rahmen dieser Arbeit keine repräsentativen Primärerhebungen durchgeführt werden konnten, will ich dennoch einige Überlegungen zu diesem Thema vorstellen. Die Einschätzung des Wandels seit 1951 wird insbesondere für die Diskussion der aktuellen Probleme der Stadtplanung eine Rolle spielen. Die nachfolgenden Bemerkungen stützen sich vor allem auf direkte Beobachtungen und Interviews, die ich während meines Aufenthaltes in Kathmandu aufgenommen habe.⁷⁴ Die Darstellung erhebt daher keinen über den*Charakter von Hypothesen hinausgehenden Anspruch.

Es war ein Kennzeichen der vorindustriellen Hindu-Stadtgesellschaft, daß sich der "soziale" Status einer Familie primär an einer Skala ritueller Reinheit, wie sie ein Kastensystem darstellt, bemaß. Das Wirtschaftsleben war nicht viel mehr als ein "Anhängsel" an dieses System. Stuserwerb war z.B. nicht durch besondere Leistung im Beruf, sondern durch Spenden an Guthis und aufwendige, teils ruinöse Feste möglich. Materieller Reichtum war bestenfalls ein Hilfsmittel zur Manipulation der Kastenzugehörigkeit, aber kein zwingender Grund sozialer Wertschätzung. Diese für vormoderne asiatische Formen der Sozialstruktur typische Dominanz außerökonomischer, ritueller Abgrenzungskriterien erklärt, warum ökonomischer Status und Stellung in der Kastenhierarchie teilweise beträchtlich voneinander abweichen konnten. Ausschlaggebend war im Zweifelsfall das Letztere.

⁷⁴ Neben zahllosen informellen Gesprächen wurden mit Angehörigen folgender Kastengruppen gezielte Interviews durchgeführt, die sich meist auf 1-2 Vormittage erstreckten: Bajracharya, Shrestha, Tuladhar, Jyapu, Manandhar, Chitra-kar, Nay, Pore, Dhobi. Die befragten Haushalte sind über das gesamte Gebiet der Altstadt verteilt und umfassen innerhalb einer Kastengruppe Familien mit unterschiedlichem Einkommensniveau.

Der räumliche Aspekt dieses Sachverhaltes besteht, wie bereits dargestellt, darin, daß die "Standortverteilung" von Bevölkerungsgruppen nicht utilitaristischem Kalkül oder rein ökonomischen Mechanismen überlassen blieb, sondern sich auch an den Mustern einer "rituellen" Qualifizierung des Raumes orientierte. Weiter wurde versucht, zu zeigen, daß dieses Schema sozial-räumlicher Hierarchie in Kathmandu nur in groben Zügen verwirklicht ist. Räumlich erkennbar war nur die "Wasserlinie", die "reine" von "unreinen" Kastengruppen trennt. Innerhalb der verschiedenen "reinen"

Kasten folgte die räumliche Verteilung weithin eher profanen Zweckmäßigkeiten: die Uray, die das Monopol des Handels mit Tibet hatten, entlang der Handelsstraße; die Saimi um die Betriebe der Ölpresen, usw. Außerdem gab es - auch vor der Rana-Zeit - Formen räumlicher, sozialer und beruflicher Mobilität.

Während der Rana-Zeit hat sich der Wandel beschleunigt, ohne allerdings die kulturelle Identität des gesamten Systems, und das heißt: die Verbindlichkeit der überlieferten Normen und Vorstellungen, anzugreifen. Dies soll kurz aufgezeigt werden: Die Ranas rekrutierten ihre Armee und Polizei weitgehend mit Angehörigen der Chetri- und Parbatia-Kasten; ihre Bürokratie füllten sie jedoch mit Newars aller Schichten des "jupim"-Blockes: Jyapus, Shresthas, Saimis, Urays usw. (vgl. ROSSER 1966, S. 93 f). Vom Stereotypen des Jyapus als einem illiteraten, handarbeitenden, armen Bauern gibt es seit der Rana-Zeit viele Ausnahmen, die ihr Land von anderen bestellen lassen und hauptberuflich Ladenbesitzer, Angestellte oder Beamte der Staatsbürokratie sind. Umgekehrt arbeiten viele Shresthas abweichend vom Prototyp reicher, gebildeter Händler als Bauern auf dem Land anderer. Ein drittes Beispiel sind schließlich verarmte buddhistische Priester; der fanatische Hinduismus der Ranas veranlaßte viele reiche Newars dazu, sich einen hinduistischen Hauspriester an Stelle des bisherigen buddhistischen zu nehmen.

Entscheidend bei diesen Formen der Mobilität scheint mir zu sein, daß sich der rituelle Status (ohne zusätzliche Manipulation der Herkunft) bei den Betreffenden nicht veränderte und daß es sich bei den Günstlingen der Ranas um Einzelfälle handelte. Das bedeutet: auch die Newar-Parvenüs blieben den traditionellen Normen und Verpflichtungen von Clans, Guthis usw. unterworfen. Innerhalb der Rana-Bürokratie spielten sie eher die Rolle von "Fremdarbeitern", die mit dem Geld, das sie dort verdienten, ihren sozio-rituellen

Status innerhalb der Newar-Gesellschaft zu verbessern trachteten. Genau dieser Sachverhalt kommt auch in der Architektur zum Ausdruck. Verstreut im Stadtgebiet und meist innerhalb der rituellen Stadtgrenze, findet man einzelne Häuser, die sich mit Gesimsen, Säulenvorsätzen, teilweise Stuck, dem Geschmack der Ranas anpassen, ohne andererseits die Grundregeln des newarischen Wohnhausbaues (vor allem die typische Nutzung der Geschosse, Beibehaltung des Hofhaustyps) aufzugeben.

Es gibt Anzeichen dafür, daß diese bis zur Wende von 1951 erhaltene Identität zunehmend zerstört wird. Ich will zunächst kurz auf zwei mir wichtig erscheinende Aspekte des gesellschaftlichen Wandels hinweisen und dann auf die räumlichen Veränderungen der Stadtstruktur eingehen.

Tendenzen der ökonomischen Dualisierung

Die Veränderungen in der städtischen Wirtschaft lassen sich unter dem Stichwort "Dualisierung" beschreiben. Auf der einen Seite gibt es eine Gruppe, die sich aus Angehörigen verschiedenster Kasten des "ju-pim"-Blockes und hochkastigen Nicht-Newars zusammensetzt, die Zugang zu neuen Formen der Einkommensbeschaffung hat: Verkauf von Land zu Spekulationspreisen in bestimmten Lagen außerhalb des Stadtkerns, Teilhabe am Ausländer-orientierten Markt. Darunter fällt neben dem Handel mit importierten Luxusgütern (wie z.B. Radios, Tonbandgeräte) und Gebrauchsgütern, die europäisch-amerikanischen Standards entsprechen, auch der tourismusorientierte Handel und die damit verbundenen Dienstleistungen (Hotels, Restaurants, Souvenirläden usw.). Diese Sektoren gehören neben einer Reihe staatlicher Betriebe dem weltmarktverbundenen, devisengespeisten "oberen Kreislauf" der nepalischen Wirtschaft an. Die Einkommen liegen hier erheblich über denen in "traditionellen" Berufen oder auch in der nepalischen Verwaltung.

Die erhöhte Nachfrage bei gleichbleibender lokaler Produktion löste einen inflationären Preisanstieg aus, der alle Gebrauchsgüter einschließlich der Mieten und z.B. der Preise für Kerosin, das für die meisten zum Kochen von existenzieller Bedeutung ist, und auch den Boden umfaßt und somit alle ökonomischen Schichten der Bevölkerung gleichermaßen trifft (vgl. Tab. 14). Die Folgen dieses Prozesses sind bekannt (vgl. z.B. Dok. 73, S. 153): höhere Preise, Knappheit lebenswichtiger Gebrauchsgüter, Kommerzialisierung von Austauschbeziehungen usw.; dies alles läßt einen erhöhten Bedarf an Bargeld entstehen, der alle diejenigen benachteiligt oder von der Teilnahme an diesen Märkten ausschließt, die weiterhin "traditionell" wirtschaften: z.B. in subsidiärer Nahrungsmittelproduktion oder in den tradierten Berufen (z.B. nur-Priester). Einer Gruppe mit erweiterten ökonomischen Chancen auf der einen Seite entspricht so die tendenzielle Verarmung eines anderen Teils der Stadtbewohner. In dem Maß, wie diese von den Konsummöglichkeiten des Marktes abgeschnitten werden, verwandelt sich ihre traditionelle Ökonomie in eine "Ökonomie des Überlebens" (vgl. HERRLE 1982), wie sie aus den Slums vieler Städte der Dritten Welt bekannt ist. Die durch diesen Prozeß verursachte tendenzielle Verarmung läßt diese Gruppe verstärkt an ihren traditionellen Institutionen sozialer Sicherheit (Großfamilie, Clan, Guthi-System) festhalten. Die Verteuerung hat aber auch zur Folge, daß aufwendige Rituale und Feste zunehmend kaum mehr finanzierbar sind. Auch der desolate Zustand vieler von den Guthis getragenen Einrichtungen dürfte unter anderem darauf zurückzuführen sein. Die Gründe für Armut und sozialen Traditionalismus eines Teils der Stadtbevölkerung sind die

gleichen, die POFFENBERGER (1976, S. 223) für die ablehnende Haltung bei Subsistenzbauern gegenüber technischen Neuerungen verantwortlich macht:

"There is no room to gamble with some new technique. For people in this situation stability is a valuable commodity and the offering of conceptual or technological innovations by adult educators is often looked at with disinterest, because their adoption would mean change and a disturbance of what stability exists."

Die Trennungslinie zwischen den beiden Gruppen geht quer durch die Skala des "ju-pim"-Blockes und durch einzelne Kastengruppen. Einige Kasten scheinen allerdings durch berufliche Spezialisierung (z.B. Handel und Verfügung über Kapital) oder durch ihren räumlichen Standort im Zentrum der Stadt, wo die Umwandlung in tourismusorientierte Nutzungen am stärksten fortgeschritten ist, begünstigt zu sein. An den Angehörigen der unreinen Kasten gehen die Chancen vorbei. Ausschlaggebend dafür sind nicht nur soziokulturelle Gründe, sondern auch die periphere Lage ihrer Wohngebiete abseits aller wichtigen Tempel und "places of interest", an deren Lage sich die touristische Entwicklung orientiert. Insofern spielt auch das Schema der räumlichen Verteilung der Kastengruppen bei der Verteilung der neuen ökonomischen Chancen eine Rolle.

Sozio-kultureller Wandel

Auch die traditionelle Sozialstruktur war hierarchisch geordnet. Worum es hier geht, ist die Frage, ob sich "neben" dem traditionellen Kastensystem ein säkularisiertes System sozialer Differenzierung durchsetzt, also ob sich beispielsweise eine rein ökonomische Motivierung aus dem traditionellen Zusammenhang kultureller Normen herauslöst. Tatsächlich scheint es bei manchen reichen Newar-Familien so etwas wie eine neue, im WEBER'schen Sinne "rationalere" Moral und neue Formen des Staterwerbs zu geben. War es in den vorangegangenen Epochen nur das Geld der nicht-newarischen Oberschicht, das aus dem lokalen Kreislauf entzogen wurde, so trifft dies zunehmend jetzt auch für die reichen Newars zu. An die Stelle kapitalvernichtender Feste, die soziale Bindungen pflegten, treten der Gebrauch moderner Konsum- und Luxusgüter, wie Radio, Auto, Motorrad, Plattenspieler, Ausgaben für die Ausbildung der Kinder (Studium im Ausland) und neue Haus- und Wohnformen.

Andererseits lösen sich interessanterweise - soweit ich das überblicken kann - bis jetzt die traditionellen sozialen Organisationsformen, z.B. der Guthis, nicht auf; eher findet auch hier eine Anpassung an die neuen Bedingungen

statt: Viele Tempel- und Landstiftungen sind ohnehin vom Staat konfisziert und in die Verwaltung der Guthi Sansthan, einer staatlichen Organisation, übergegangen. Private Guthis verkaufen zunehmend ihr Land und legen das Geld bei der Bank an, weil dort die Rendite seit der Landreform größer ist. Das zentrale Komitee der Manandhars beschloß, für verschiedene rituelle Feste (z.B. Heirat und Janko, ein Fest für die Alten) die

Vorschriften zu lockern, sie "heutigen Anforderungen anzupassen", und das heißt: sie finanziell weniger aufwendig zu gestalten, weil derartige Ausgaben vor dem Hintergrund einer ökonomischen Moral als "Ressourcenvergeudung" erscheinen müssen. Zumindest für die Generation der heutigen Haushaltsvorstände liefert aber das alte System noch den Bezugsrahmen. Das Netz der durch Clan, Guthi und Kaste vermittelten sozialen Beziehungen bleibt erhalten. Die wirklichen Konflikte treten erst auf, wenn die nach der Öffnung herangewachsene Generation traditionelle Normen, beispielsweise der kastenendogamen Heiratsregeln, verletzt. Da jedoch Bildung nicht unbedingt mit adäquaten Einkommensmöglichkeiten korreliert und einträgliche Posten in der Staatsbürokratie begrenzt sind, bleiben auch sie vorerst an die Großfamilie als wirtschaftliche und soziale Einheit gebunden.

Ein über ökonomische Notwendigkeiten hinausgehendes Festhalten an der Tradition ist schließlich daran zu erkennen, daß bei zunehmender Wohndichte von vielen wohlhabenden Familien, solange es irgend geht, ein Haus im Stadtkern nahe dem Stammhaus gesucht wird, obwohl die Einzelhäuser außerhalb des Kerns eher einen Wohnstil ermöglichen, der indischen oder europäisch-amerikanischen Normen entspricht.

Zum räumlichen Ambiente der Kultur, den zahllosen Tempeln, Bahals, der Stadt im ganzen, entsteht ein eigentümlich ambivalentes Verhältnis: trotz des teilweise schlechten Zustands und der Profanisierung hat die Stadt im ganzen und ihre architektonischen Bestandteile den religiösen Gebrauchswert nicht eingebüßt; auf der anderen Seite erhalten die Bestandteile dieser gleichen Kultur "Warencharakter", indem Tempel, Plätze einer touristischen Vermarktung zugeführt werden.

Insgesamt scheint mir wenigstens bis gegen Ende der siebziger Jahre das traditionelle Sozialsystem der Newars trotz ökonomischer Dualisierung und neuer säkularer Nutzungs- und Wahrnehmungsmuster im großen und ganzen erhalten geblieben zu sein; unter anderem deshalb, weil die organisatorischen Strukturen zu einer teilweisen Anpassung in der Lage waren.

Probleme der räumlichen Entwicklung

Durch die Inkongruenz zwischen sozialer und ökonomischer Struktur sind auch die Muster der räumlichen Entwicklung komplizierter. Vereinfacht lassen sich fünf Zonen unterschiedlicher Dynamik unterscheiden:

- a) Ein Gebiet beiderseits der "New Road" vom Paradedfeld Thundikhel bis zum alten Palast, in dem sich seit der Sanierung nach dem Erdbeben von 1934 der Handel mit importierten Luxusgütern und Banken angesiedelt haben; auch das Gebäude der Stadtverwaltung (Kathmandu Nagar Panchayat) liegt in diesem nach 1934 neugeordneten Bereich.

- b) Die traditionelle Bazarzone entlang der diagonalen alten Handelsstraße und in den davon abzweigenden Straßenzügen, wo Gebrauchsgüter aller Art, einschließlich Gemüse (Asan, Teuda) verkauft werden.
- c) Diese Bereiche (1 und 2) wurden von den neuen Nutzungsmöglichkeiten des tourismusorientierten Handels überlagert:
Er schiebt sich zwischen die Standorte des Luxushandels im Zentrum der Stadt und kann dort durch die hohen Profitaussichten mit dem "traditionellen" Luxushandel um den knappen Boden konkurrieren; die Folge: die höchsten Bodenpreise im Tal sind hier zu finden (Rs. 1 Mill. pro Ropani fast DM 400,-/m²); er breitet sich, ausgehend vom Hanuman-Dhoka-Palast, entlang der Handelsstraße vor allem nach Nordosten aus und verdrängt den traditionellen Gebrauchsgüter-handel und die Wohnnutzung; der Prozeß der Umwandlung reicht 1978 bereits weit über Indrachok hinaus; er führt zur Umstrukturierung des Gebiets südlich des Basantapur-Platzes (v.a. Jhochhen Tol) zu einem Zentrum für Tourismus des unteren Preisniveaus (billige Hotels, Restaurants, Läden).
- d) Die Wohngebiete der "reinen" Kasten in der Innenstadt spiegeln die bereits geschilderte Dualisierung der Einkommenschancen wider. Hier macht sich das Auseinander-klaffen der Einkommensniveaus innerhalb der Gruppen von ähnlichem oder gleichem sozialen Status bemerkbar: während ein Teil der alten Bausubstanz zunehmend verrottet und kaum unterhalten wird, wird ein anderer Teil renoviert, d.h. aufgestockt auf bis zu 7 Geschosse, verputzt und indischem Geschmack angepaßt, oder ein kleiner Teil der Gebäude abgerissen und unter Verwendung moderner Materialien neu aufgebaut. Auf schmalen, kaum 3 Meter breiten Parzellen erheben sich so 4- bis 6stöckige schmucklose zementverputzte Wohnhäuser mit Flachdach neben halbverfallenen traditionellen Newar-häusern mit reich geschnitzten Fenstern und dem typischen 30°-Satteldach. Anhand der auf Ward-Ebene aggregierten Daten zur registrierten Bautätigkeit (vgl. Tab. 8), läßt sich keine eindeutige Abgrenzung dieses in sich heterogenen Bereiches ziehen. Eindeutig ist nur eine Konzentration der Bau- und Umbautätigkeit auf den zentralen Bereich der Stadt (Ward 8, 9, 10), während in großen Teilen der Südstadt (Ward 4, 5) kaum Veränderungen registriert sind. Einen Hinweis auf die stärker traditionelle Struktur der Südstadt liefert auch die Tatsache, daß dort z.T. über 70% (Ward 3 + 4) der Bewohner von der Landwirtschaft leben. In einem Ring um das Zentrum Hanuman Dhoka entlang der Außenbezirke der Altstadt liegt der Anteil der von der Landwirtschaft lebenden Familien überall über 40%. Berücksichtigt man, daß es sich dabei überwiegend um Subsistenz-Landwirtschaft handelt, daß also Landwirtschaft hier weitgehend mit Armut gleichgesetzt werden kann, so erklärt sich, warum der bauliche Verfall dort besonders weit fortgeschritten ist.

Tab. 7: Daten zum Vergleich zwischen Zentrum und Rand des Stadtkerns

	Zentrum (a)	Kernrand (b)
Bildungsstand der Haushaltsvorstände		
- lese- und schreibkundig in %	82,0	34,0
- "high school" oder mehr in %	16,0	4,5
Anteil der Newars	96,0	93,6
Beschäftigung des Haushaltsvorstandes		
- unbeschäftigt in %	6,0	0
- selbständig in %	52,0	50,0
Einkommen mehr als Rs 5.000 jährlich in % der Haushalte	50,0	11,4
Weg zur Arbeit in % der Haushaltsvorstände		
- zu Fuß	84,9	90,9
- mit Fahrrad	10,0	4,5
- mit Bus	2,0	4,5
Geburtsort des Haushaltsvorstandes: Kathmandu in %	90,0	100,0
Seit Geburt in Kathmandu in %	88,0	95,0
Häuser über 50 Jahre alt in %	70,0	38,3
Trinkwasser exklusiv für Haushalt in %	28,0	6,0
Latrine im Haus in %	74,0	0
Besitz eines Fahrrads in %	22,0	9,0

Quelle: Dok. 39, S. 31

Anmerkungen:

(a) Chikanmugal, Maru, Bhimsenthan

(b) Haushalte aus einem nicht genau bezeichneten Gebiet unterhalb von Maru, Bhimsenthan am Stadtrand

- 4) Zone 4 geht schließlich über in die traditionellen Randgebiete, in denen die Wohnquartiere der rituell "unreinen" Kasten und der "Unberührbaren" liegen. Da für sie auch die Chancen zu erweiterten Einkommen kaum bestehen, ist dieser Bereich hinsichtlich der Wohnhausarchitektur am traditionellsten, aber auch im desolatesten Zustand. Auch diese Zone ist in den statistischen Zahlen nur in Ansätzen erkennbar, weil die entsprechenden Zählbezirke auch Gebiete außerhalb des Stadtkerns mit einschließen, die andere Strukturmerkmale aufweisen. Um den Unterschied zwischen den Randzonen der Stadt und einem zentral gelegenen Gebiet der Altstadt deutlich zu machen, sind nachfolgend die Ergebnisse einer Erhebung des "Socioeconomic Survey 1973" zitiert:

Die Verfasser der Studie bemerken zum Stadtrandgebiet: *"The very worst area from a physical standpoint [the riverside area] is one of the socially most homogeneous and stable, containing no unemployed heads of households."* (Dok. 39, S. 69).

Diese Aussage muß nach dem bisher Gesagten dahingehend ergänzt werden, daß die angesprochenen sozial "stabilen" Haushalte zugleich diejenigen mit den geringsten Einkommen sind, die sich Beschäftigungslosigkeit gar nicht leisten können.

Die beiden hier herausgestellten Gruppen der Bevölkerung des Stadtkerns unterscheiden sich auch grundsätzlich in ihrer Fähigkeit, mit dem Problem fehlender oder mangelhafter Infrastruktur und dem Problem der zunehmenden Dichte, d.h. des zunehmenden Bevölkerungsdruckes, fertig zu werden, - beides Probleme, die seit der Öffnung des Landes als die gravierendsten der Altstadt hervorgehoben wurden (vgl. z.B. DONNER 1967, 1972).

Überverdichtung

Die Bevölkerung des Stadtkerns wächst vergleichsweise gering (ca. 1 %). In einigen Wards ist sie im Zeitraum 1963/1971 sogar geschrumpft. Der Grund liegt darin, daß die Bevölkerung eine unter den bestehenden Umständen maximale Bruttodichte von ca. 650-700 Ew/ha erreicht hat. Das Problem des Bevölkerungswachstums bei einer nur vertikal erweiterbaren Bausubstanz betrifft alle Bewohner des Stadtkerns. Während ein kleiner Teil jedoch durch Einkommen aus dem "modernen" Sektor der städtischen Ökonomie die Mittel hat, zu erweitern, außerhalb des Stadtkerns zu bauen oder ein zusätzliches Haus im Stadtkern zu erwerben, bestehen diese Chancen wegen der extrem hohen Baukosten für den weitaus größten Teil aller Familien nur in sehr eingeschränktem Umfang oder gar nicht.⁷⁵

Die Folge sind:

- zunehmende Teilung von Häusern, die aufgrund der traditionellen Nutzungsverteilung auf die Geschosse sich vertikal vollzieht und so auch die Teilung von Grundstücken zur Folge hat; auf diese Weise entstanden in vielen Teilen des Stadtgebiets Parzellen, die kaum breiter als 2 m sind;
- zunehmende Überbelegung von Wohnungen, besonders bei unteren Einkommensgruppen, von denen die Randgebiete des Stadtkerns zu 90 % bewohnt werden. Bei den Haushalten mit Ausgaben unter Rs 500/pro Monat liegt die durchschnittliche Personenzahl pro Schlafräum bei 2,7; noch stärker sind die Mieter betroffen, bei denen sich 45 % zu dritt einen Schlafräum teilen (Nepal Rastra Bank 1976, S. 63/ 64) ;
- die Herausbildung eines Mietwohnungsmarktes, der durch den enormen Bevölkerungsdruck ein reiner Anbietermarkt ist. Die Situation wird verschärft durch Zuwanderer aus anderen Landesteilen, die mit Newar-Familien im Stadtkern um billigen Wohnraum konkurrieren.⁷⁶ Unter diesen Bedingungen wird die Vermietung von Wohnraum auch bei extrem schlechtem Angebot enorm profitabel. JOSHI (1972, S. 169) wies nach, daß der ökonomische Status unter einer Vielzahl von Merkmalen am stärksten mit der Vermietung von Wohnraum korrelierte. Selbst im Kern leben 1971 21 % der

⁷⁵ Auf das Problem der Wohnungsversorgung werde ich im Zusammenhang mit der Diskussion der staatlichen Wohnungsbauprojekte nochmals zurückkommen.

⁷⁶ Dazu ein Beispiel: in Nardevi betrug 1980 die Miete für eine 25 qm große 2-Raum-Wohnung Rs 190, dazu kommen Rs 10 für Strom; bei einem Einkommen des Mieters von Rs 490 in einer ausländischen Kulturinstitution.

Familien in einer Mietwohnung (in Patan dagegen nur 6,6%; in Bhaktapur nur 3,5%, Dok. 39, S. 79 u. 94).

Ein Bodenmarkt innerhalb der Altstadt existiert nur in Ansätzen. Wenn überhaupt verkauft wird (der Besitz von Boden bedeutet immerhin ein kostenloses Wohnrecht in der angestammten Nachbarschaft), ist häufig ein Nutzungswechsel mit dem Kauf verbunden und es werden spekulativ hohe Preise bezahlt. An der Verschiebung der Wohnungsversorgung zu Mietwohnungen werden beispielhaft die Folgen der Monetarisierung gesellschaftlicher Austauschprozesse deutlich. Mietzahlungen verlangen ein Einkommen in Bargeld, das jedoch gerade bei den traditionell wirtschaftenden Berufen (z.B. Bauern) und allen Familien mit niedrigen Einkommen, eingeschlossen die Bewohner der Randgebiete, knapp ist (vgl. oben S.269). Die Polarisierung der Einkommen erklärt, warum auch viele Hausbesitzer kaum in einer besseren Lage sind. Im Housing Survey 1976 (Dok. 36, S. 148) wird deren Lage folgendermaßen charakterisiert:

"People are forced to stay in their slowly crowding, slowly deteriorating old home. Often their house is in such a bad shape that it actually should be replaced or at least needs extensive renovation. But the people in general don't have the money even to maintain their house, not to mention to upgrade it. What is actually happening - in economic terms - is that people are so poor that they are forced to 'consume' the depreciation of their home, instead of reserving it for maintenance or replacement at a later date."

Folgerungen für die Stadtplanung

Zusammenfassend läßt sich feststellen,

- daß die baulichen Strukturen aus der Vergangenheit - Infrastruktur ebenso wie private Wohnhäuser - weitgehend verschlissen sind;
- daß ein großer Teil der Bevölkerung weder zur Unterhaltung noch zur Verbesserung auch nur der Privathäuser in der Lage ist;
- daß sich die Probleme mit Ausnahme der Kernzonen im ganzen Stadtgebiet verteilen und in den westlichen Randzonen und am südlichen Rand der Unterstadt besonders gravierend sind;
- daß die Mängel der Wohnungssituation nur deshalb noch nicht zu offenen Konflikten geführt haben, weil der "soziale Kredit" des soziokulturellen Netzes der traditionellen Stadtkultur noch nicht aufgezehrt war.

Berücksichtigt man weiterhin,

- daß die Problemgebiete von einer verarmten Stadtbevölkerung bewohnt werden, die mit den Problemen kaum durch individuelle Anstrengungen fertigwerden können, und
- daß staatliche Subventionsprogramme wegen anders gelagerter Prioritäten der nationalen Politik und einem notorischen Desinteresse der herrschenden Familien an der Stadtkultur der Newars kaum zu erwarten sind,

dann könnte eine Form von Stadtentwicklungspolitik erfolgversprechend sein, die an das kollektive Organisations- und Selbsthilfepotenzial der Newars anknüpft.

Tab. 8: Registrierte Bautätigkeit im Stadtkern (Ward 3-18)

Ward Nr.	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
Haushaltsjahr																
2028/29(a)																
Neubau	10	1	5	6	6	11	2	10	3	4	12	8	4	7	3	12
Ersatzbau	1	2	4	6	6	6	4	7	1	4	3	5	-	4	1	6
Erweiterung	10	4	2	8	13	14	4	15	6	5	7	7	5	14	8	12
Haushaltsjahr																
2029/30(a)																
Neubau	22	2	5	11	5	9	1	7	3	4	8	5	2	1	2	12
Ersatzbau	7	2	5	5	8	20	6	20	4	2	9	7	2	6	6	8
Erweiterung	5	1	4	5	9	6	3	12	2	1	3	4	3	6	4	5
2031 (b)																
Neubau	5	2	2	4	10	4	4	8	-	1	8	1	3	4	-	12
Ersatzbau	-	-	-	-	5	1	4	3	-	2	-	1	1	1	4	3
Erweiterung	-	1	2	2	5	4	1	6	3	-	5	3	5	1	-	2
2032 (b)																
Neubau	12	3	8	4	5	7	-	6	1	2	12	1	-	9	1	16
Ersatzbau	3	3	3	1	6	13	1	5	1	1	2	4	-	3	2	2
Erweiterung	6	3	3	3	11	12	2	6	1	1	3	1	3	3	3	7
2033 (b)																
Neubau	15	2	2	4	3	5	1	8	-	-	4	4	-	4	6	10
Ersatzbau	-	1	5	2	1	3	-	7	1	1	3	3	1	3	1	5
Erweiterung	1	2	4	10	4	9	3	5	1	1	11	3	2	7	3	3

Quellen:

(a) Dok. 36

(b) Eigene Erhebungen beim Kathmandu Nagar Panchayat und beim Implementation Committee Kathmandu.

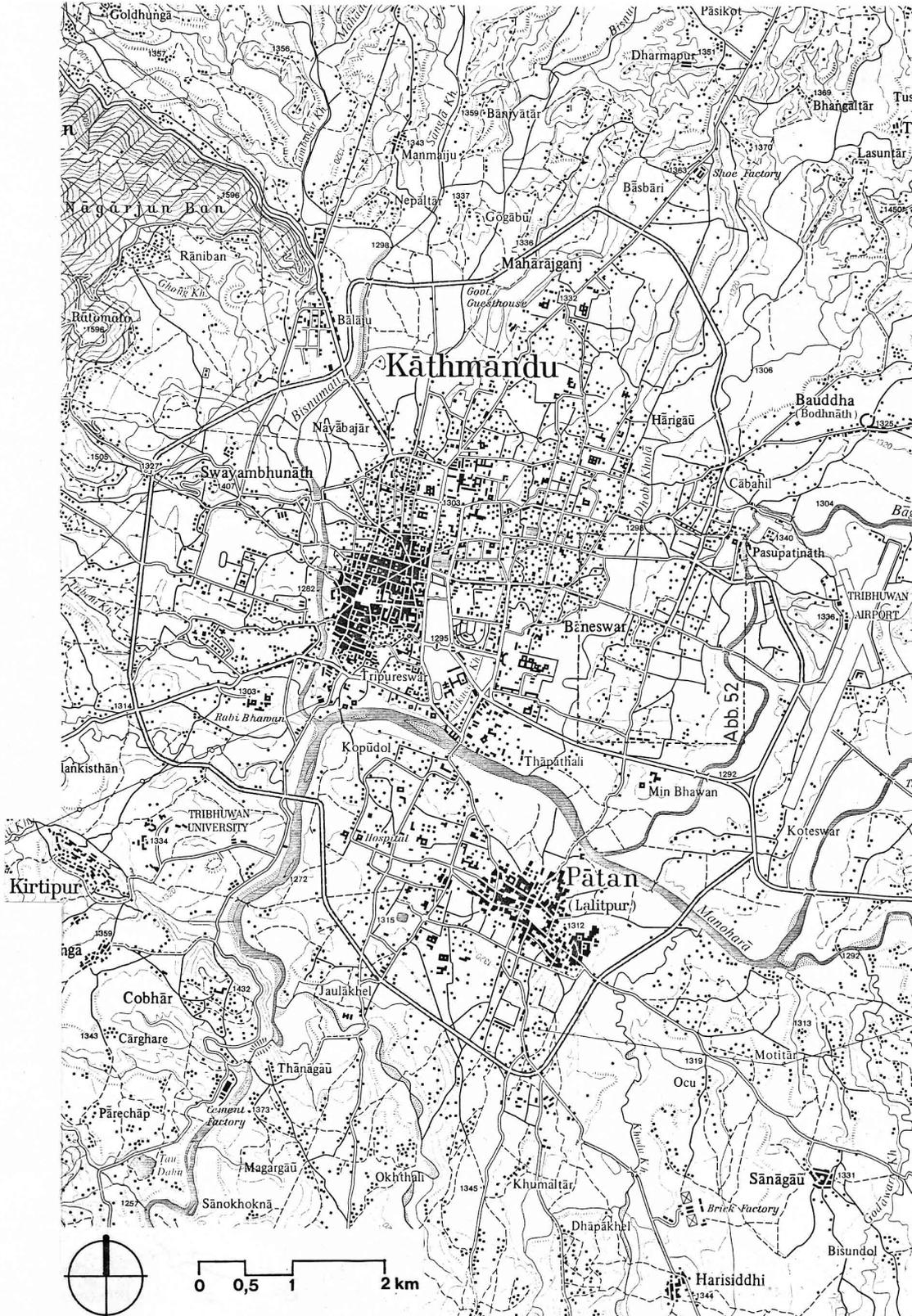


Abb. 25: Großraum Kathmandu-Patan 1975, Übersicht.

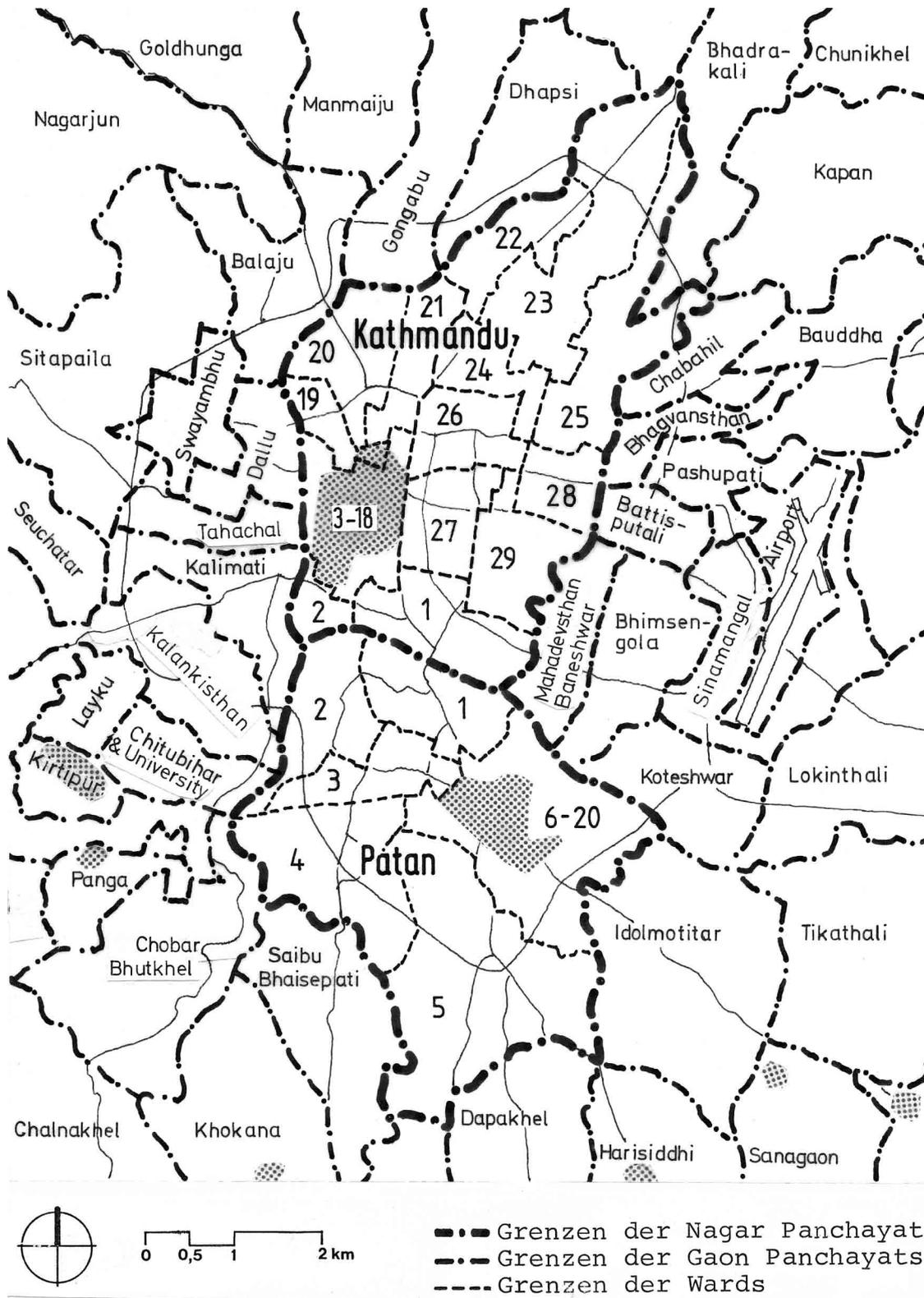


Abb. 26: Großraum Kathmandu-Patan, Gliederung in Panchayats und Wards, Stand 1978 (nach Unterlagen des DHBPP).



Abb. 27: Die Altstadt von Kathmandu, Übersicht mit Namen der Tols.



Abb. 28: Kathmandu, Stadtkern, Einteilung in Wards, Stand 1978 (nach Unterlagen des DHBPP).

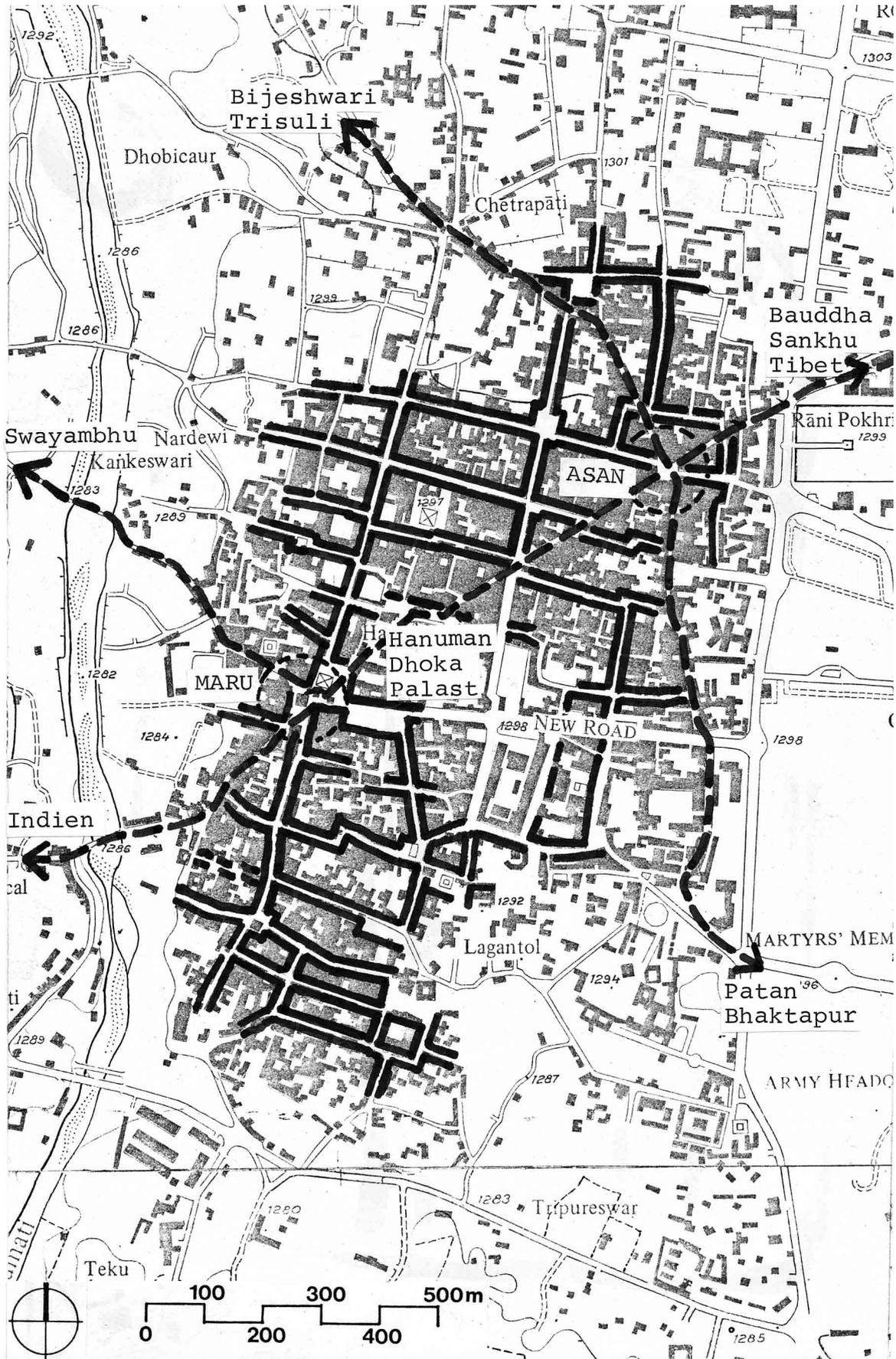


Abb. 29: Straßenraster und alte Pilger- und Handelswege (nach GUTSCHOW 1977)

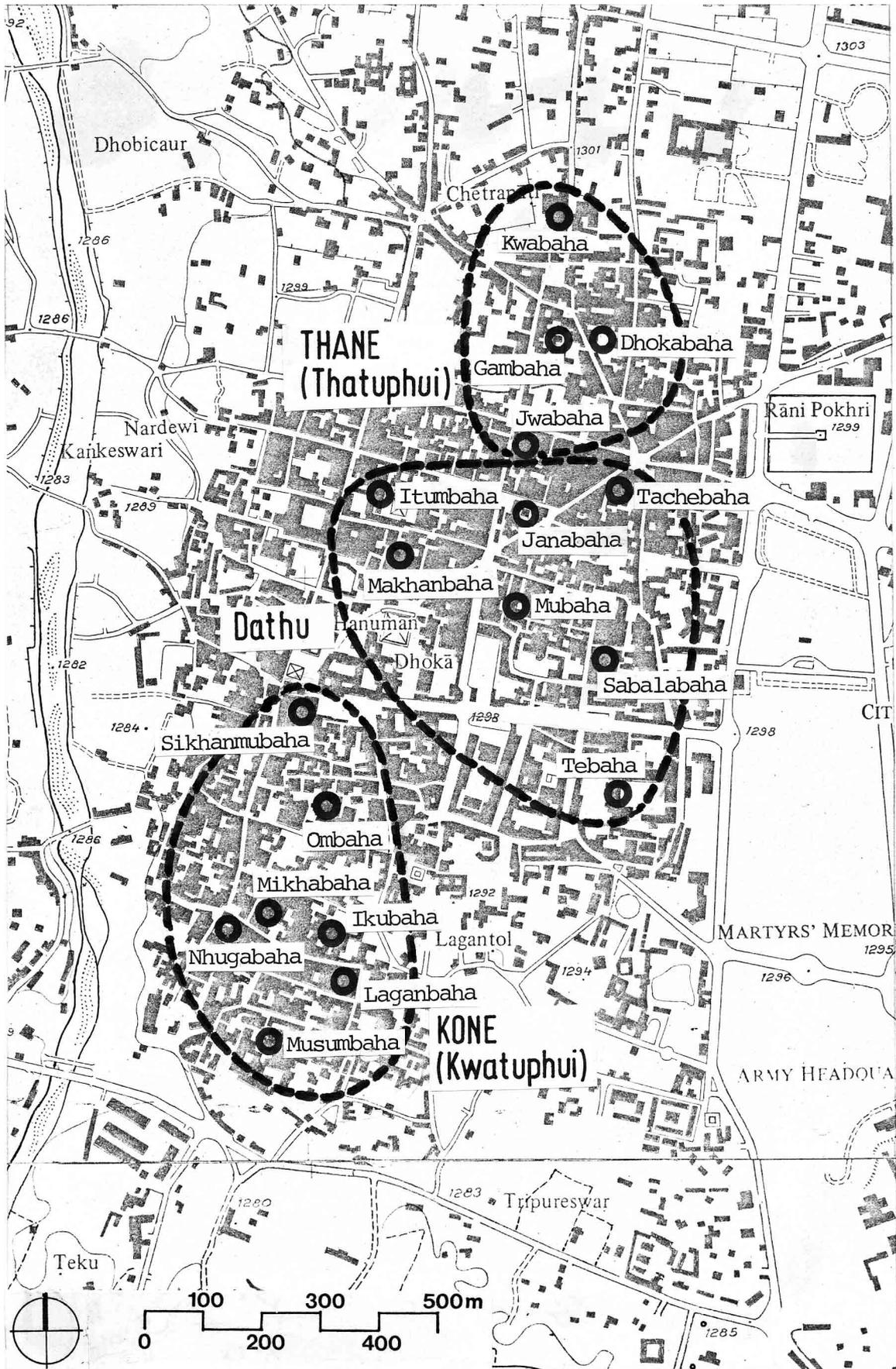


Abb. 30: Räumliche Verteilung der buddhistischen Stammklöster und ihre Verteilung in 3 Stadtteilen der Altstadt.

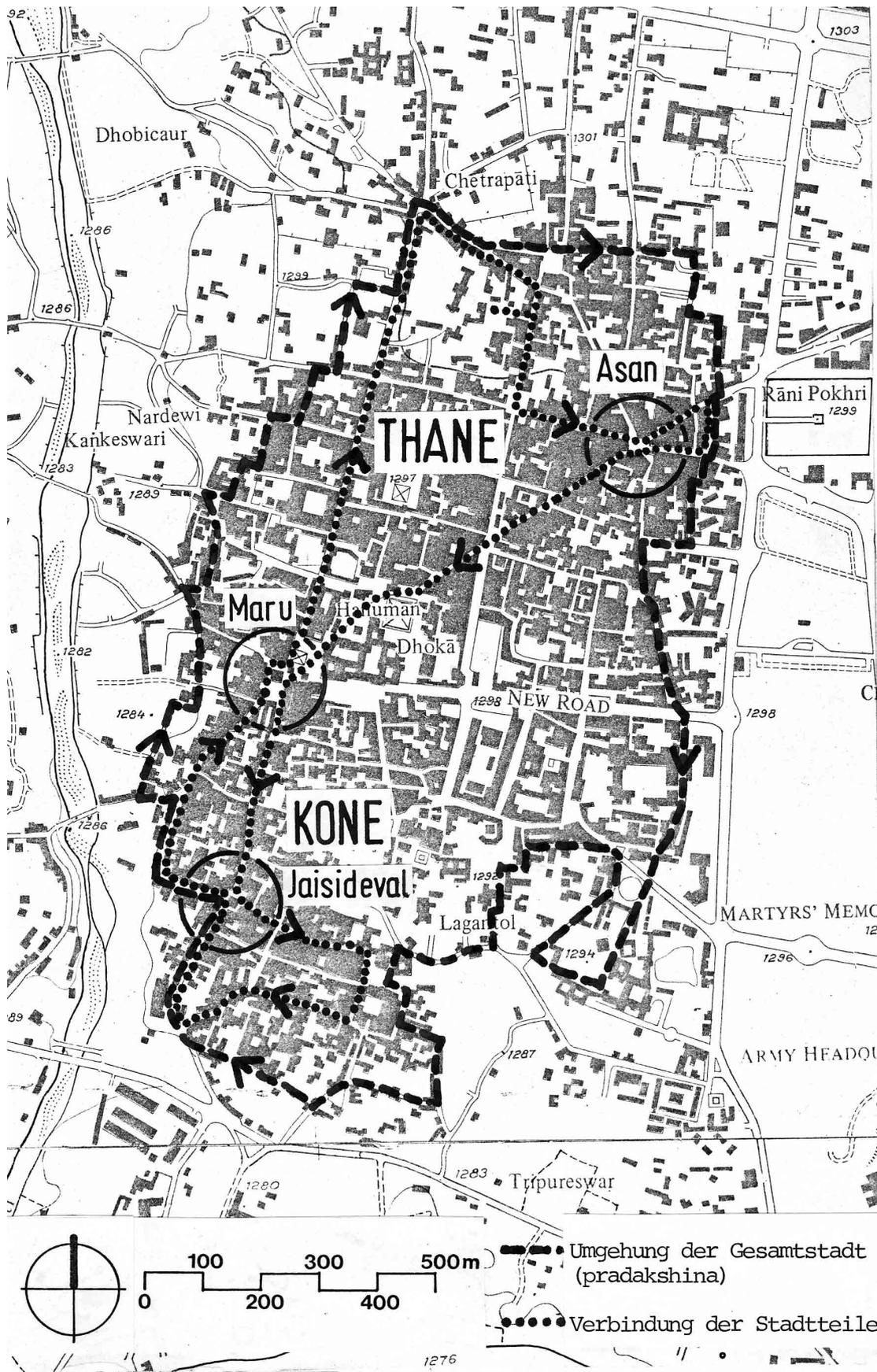


Abb. 31: Ritualwege in der Altstadt (nach GUTSCHOW 1977 und eigenen Erhebungen)

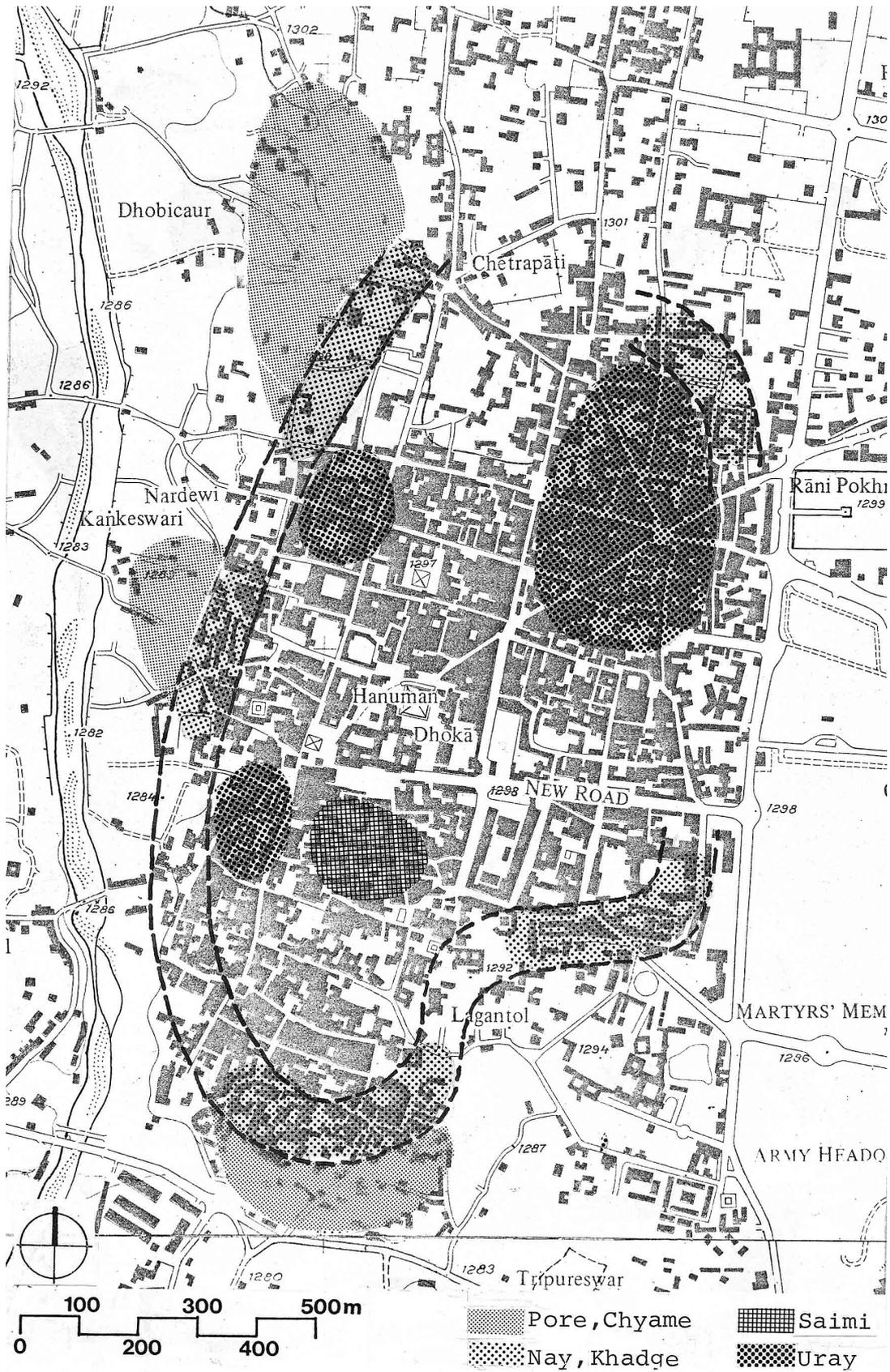


Abb. 32: Räumliche Verteilung einiger Kastengruppen (eigene Erhebungen auf der Grundlage von Voter Lists).



Abb. 33: Erwerbstätige in der Landwirtschaft im Stadtkern (nach Daten in Dok 71).

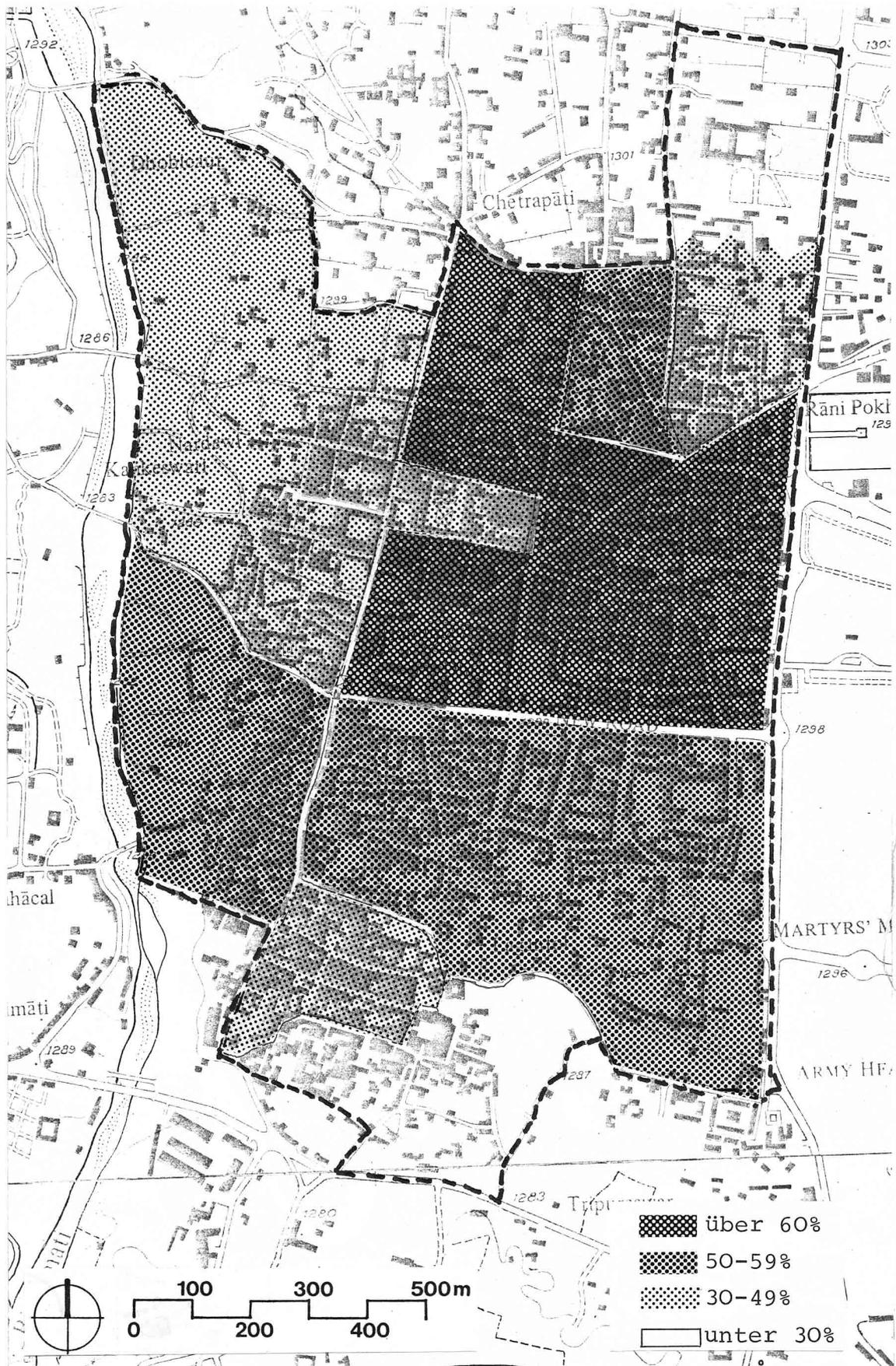


Abb. 34: Erwerbstätige in Handel und Dienstleistungen im Stadtkern (nach Daten in Dok 71).

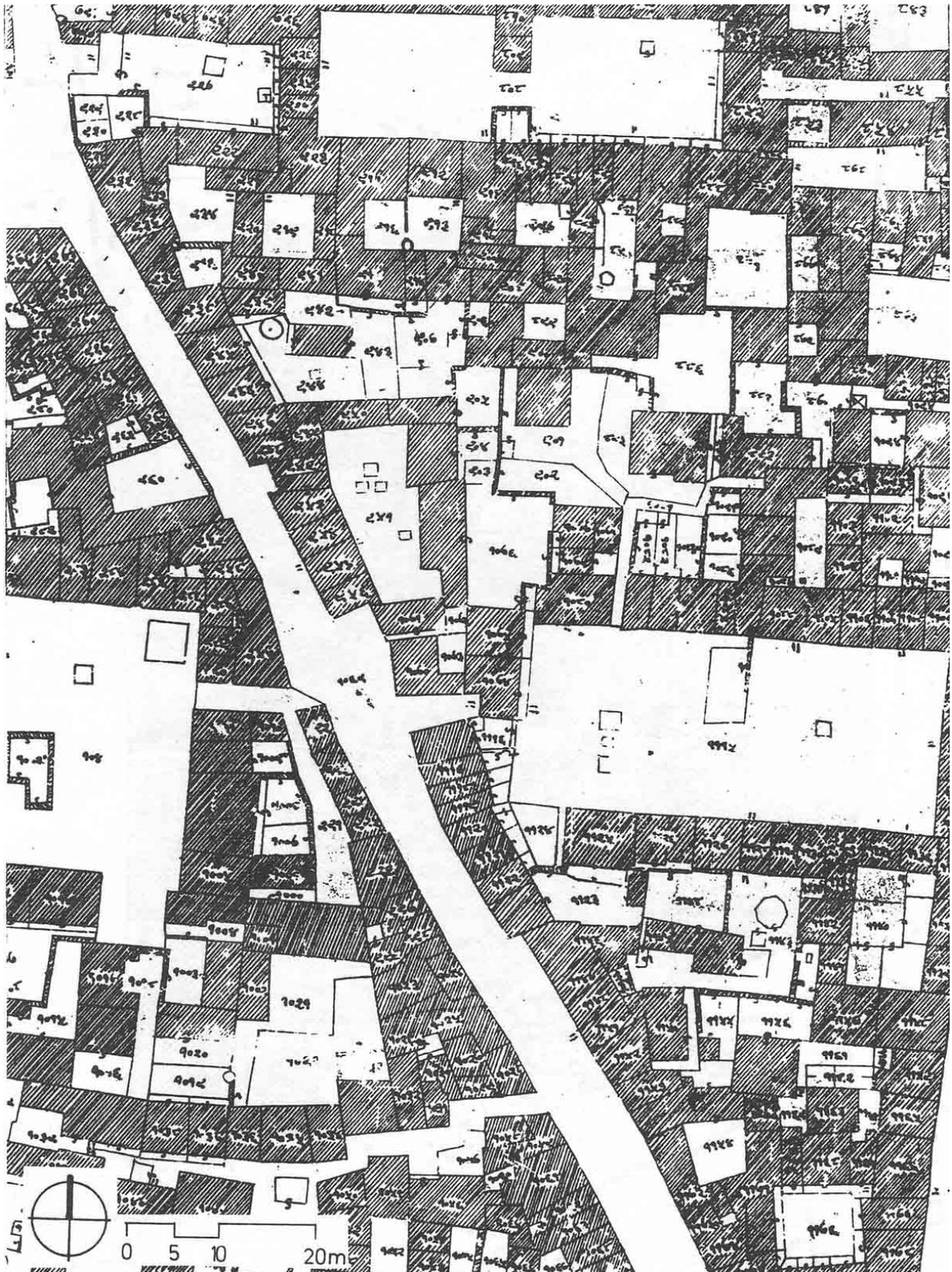


Abb. 35: Ausschnitt aus dem amtlichen Katasterplan 1:500, Teuda Tol (HMG, Survey Department).

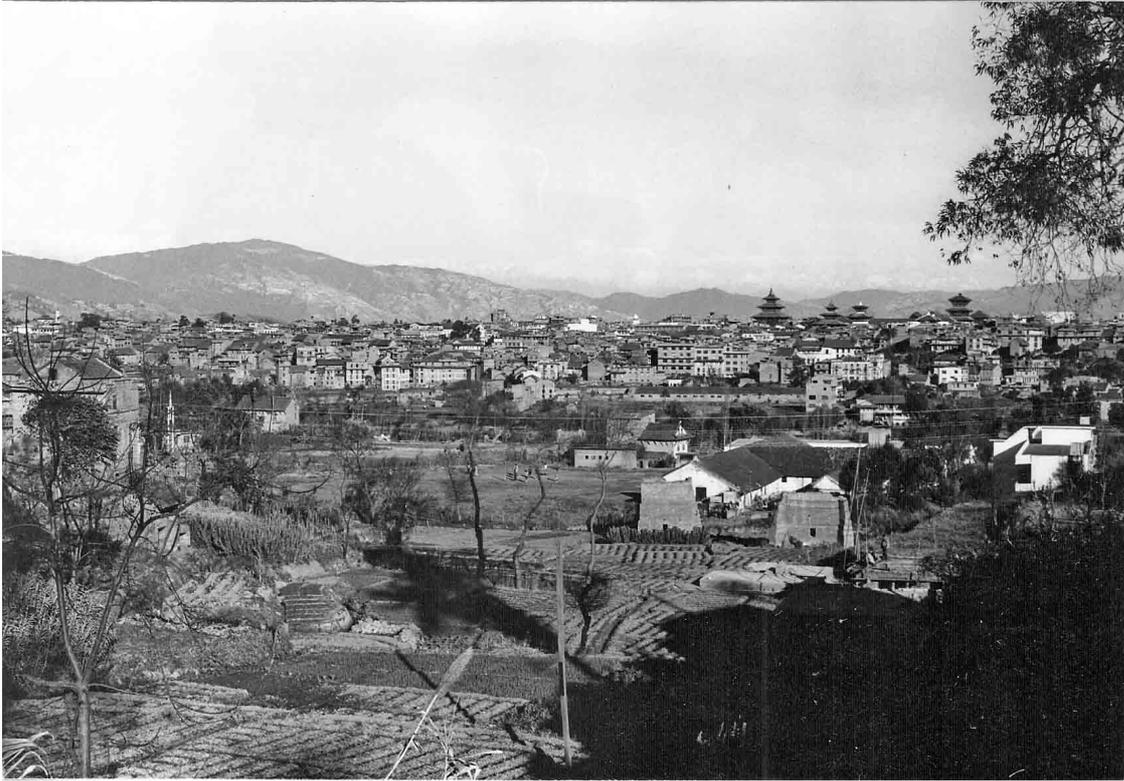


Abb. 36: Ansicht des Stadtkerns von Südwesten.



Abb. 37: Der westliche Rand des Stadtkerns

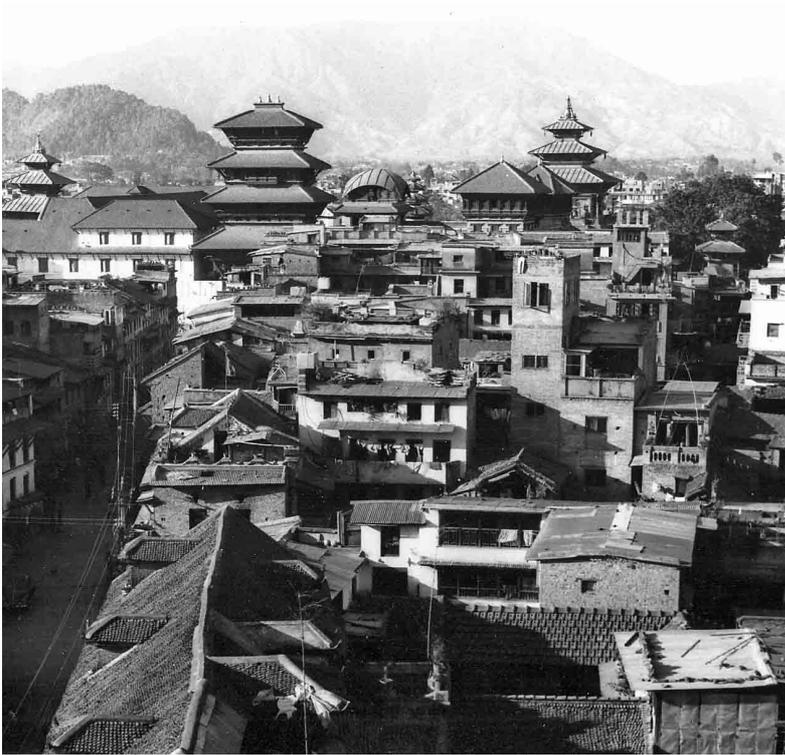


Abb. 38: Blick von der Dachterrasse eines neuen Hauses über Jhoke Tol zum Hanuman Dhoka-Palast.

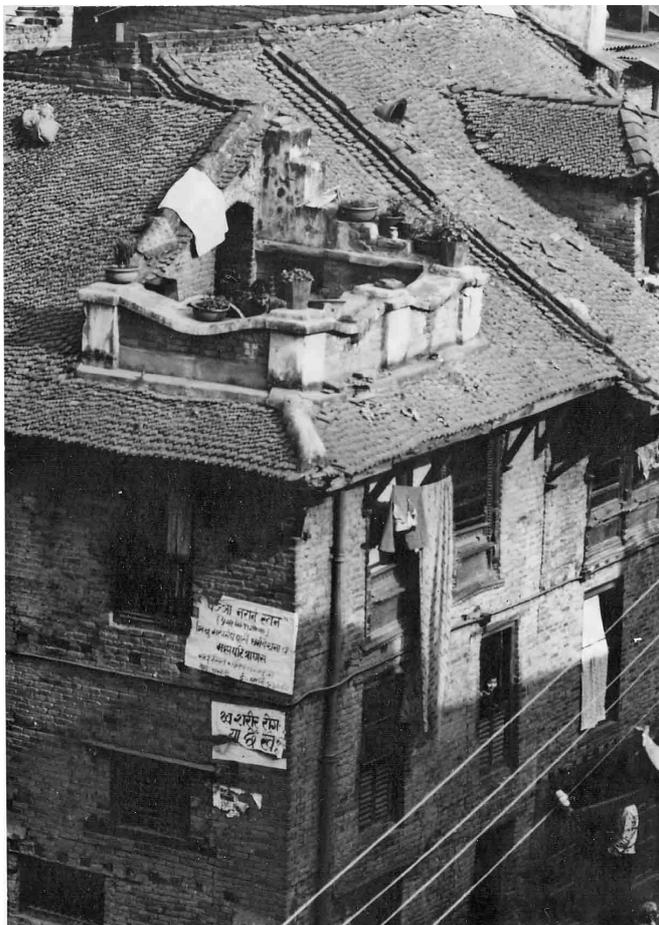


Abb. 39: Traditionelle Dachterrasse auf einem Haus in Yetkha Tol.



Abb. 40: Zentrum von Lagan Tol, Südstadt.



Abb. 41: Bebauung am Südrand der Altstadt, Gophal Tol.



Abb. 42: Typisches 2 ½ geschossiges Haus am Westrand von Nardevi Tol.



Abb. 43: Nach dem Erdbeben von 1934 entstandene Bebauung südlich der „New Road“.



Abb. 44: Zerfallende alte Bausubstanz, Innenhof im Pyaphal Tol.



Abb.45: Zusammengebrochenes Haus in Chikanmugal Tol.

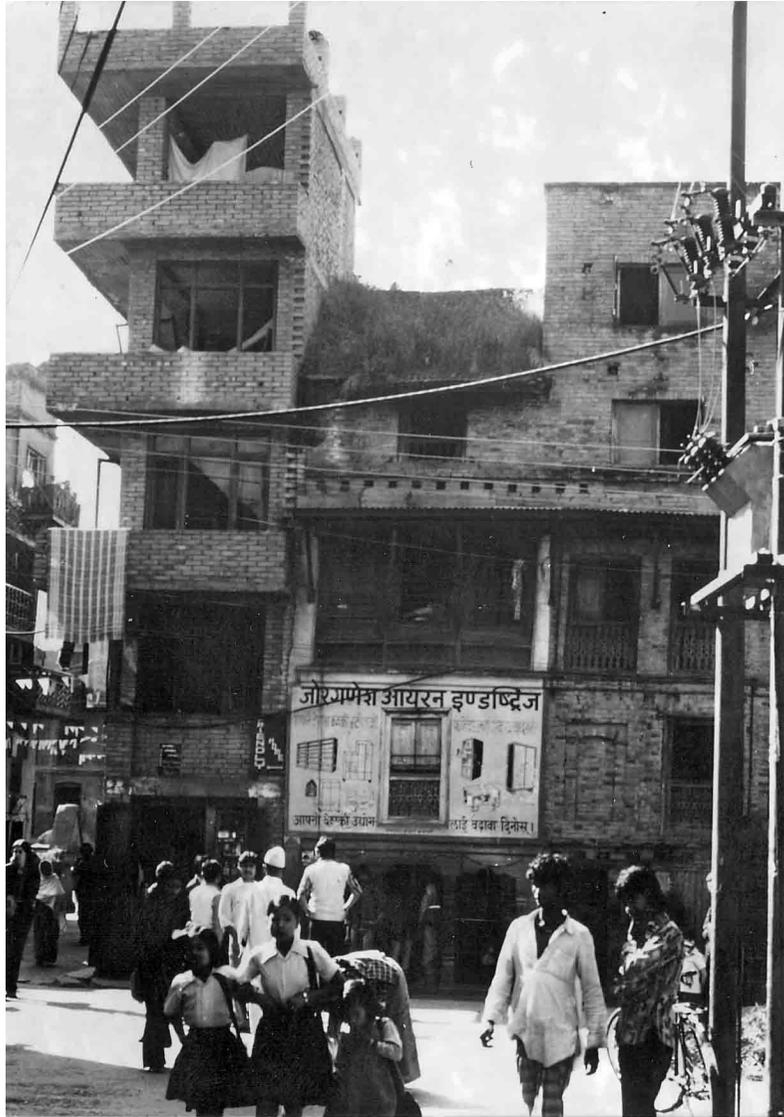


Abb. 46: Fünfgeschossiger Neubau auf einer 2 x 5 m großen Parzelle, Jhochan Tol.

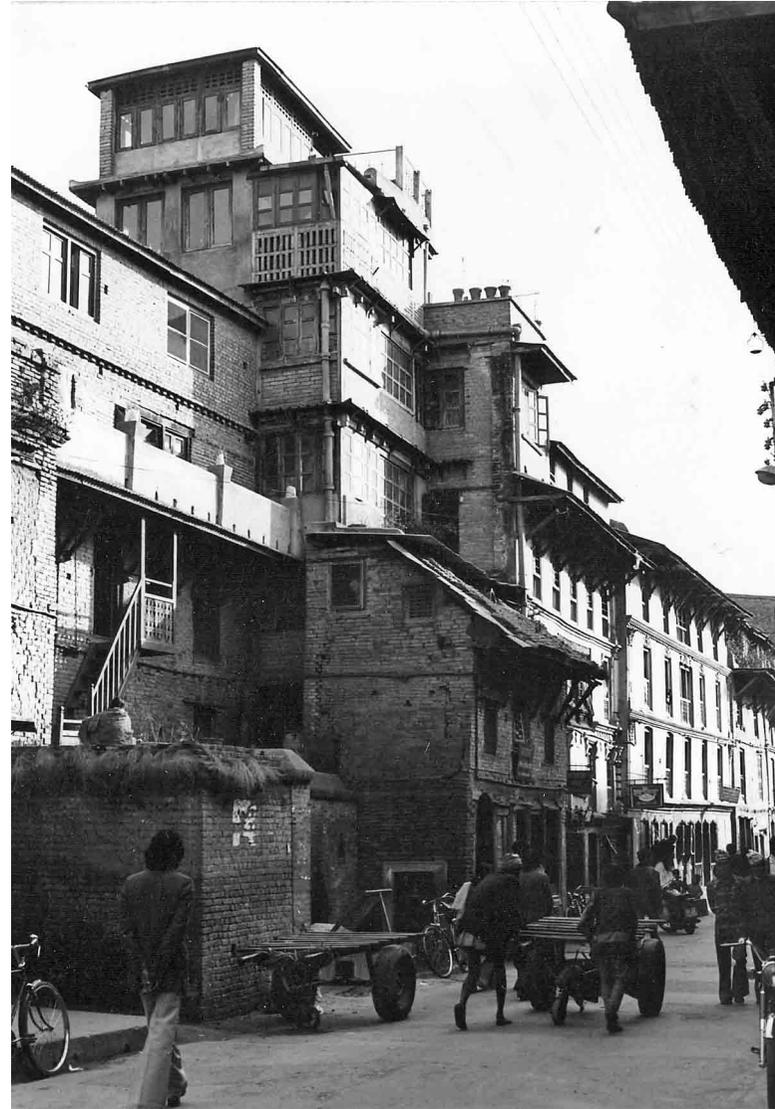


Abb. 47: Umbau und Aufstockung auf 7 Geschosse, Naghal Tol, an der Straße ein Rest des alten Hauses.



Abb. 48: Teilung und Aufstockung eines Altbaus über dem 1. Obergeschoss.

11.2 Die Entwicklung außerhalb des Stadtkerns

Außerhalb des Stadtkerns brachte die Entwicklung nach 1951 vor allem die zunehmende Ausdehnung der Siedlungsfläche ins agrarische Umland. 72 % des Bevölkerungswachstums im Zeitraum 1963 bis 1971 vollzogen sich außerhalb des Stadtkerns (Ward 1, 2, 19-29), danach dürfte sich das Wachstum zu über 80 % in die Randgebiete verlagert haben. Außerhalb des alten Stadtkerns ist aber weder eine homogene"moderne Stadt entstanden, noch handelt es sich einfach um eine Ausdehnung der Altstadt nachgleichem Muster, noch gibt es illegale Siedlungen verarmter ländlicher Zuwanderer. Der Charakter dieser Gebiete außerhalb des Stadtkerns ist durch historische Vorgaben und die sehr speziellen Entwicklungsbedingungen der Stadt Kathmandu bestimmt. Die wesentlichen Merkmale sollen im folgenden herausgearbeitet werden.

Die Randgebiete der Stadt sind keineswegs homogen: Das Klischee, Wohnvorort für eine wohlhabende Schicht zu sein, trifft nur auf einige Areale zu, andere sind z.B. noch stark ländlich strukturiert. Obwohl sich im Laufe der Geschichte Nicht-Newars vor allem außerhalb des traditionellen Stadtkerns angesiedelt haben, beträgt der Anteil der Newars auch in den Randgebieten noch knapp die Hälfte der Bevölkerung. Als Ausgangspunkt der nachfolgenden Betrachtung sind in Tab. 9 zur pauschalen Charakteristik der Randgebiete im Gegensatz zum Kern einige Daten zusammengestellt.

Tab. 9: Strukturdaten zum Stadtkern und Stadtrand

	Kern	Rand
Bevölkerung 1971(a)	77.389	73.013
Bevölkerungsdichte 1971 in EW/ha (a)	403	45
Haush. mit Einkommen über Rs 5.000/Jahr in % (b)	46	31
Alphabetisierungsrate in d .Bev. in % (b)	80	73
Anteil der Newars in d.Beiv. in % (b)	84	48
Brahmanen und Kshatrya in d.Beiv. in % (b)	10,7	37,7
Anteil der in Kathmandu geborenen Haushaltsvorstände in % (b)	80,4	60,8
Haushalte mit Hauseigentum in % (b)	77,4	57,4
Haushalte in Mietwohnung in % (b)	21,0	31,0
Anteil d. Erwerbstätigen in der Landwirtschaft in % (c)	41,5	25,6
Anteil d. Erwerbstätigen im Handel in % (c)	22,6	8,4
Anteil d. Erwerbstätigen in den Dienstleistungen in % (c)	25,4	29,6

Quellen:

(a) Zensus 1971

(b) Dok. 39

(c) Dok. 71

Anmerkungen:

Kern: Ward 3-18

Rand: Ward 1-2 und 19-29

Bei der Interpretation dieser Daten ist zu berücksichtigen, daß sie den Stand von 1971 repräsentieren und daß die Umnutzung von Agrarfläche in Siedlungsfläche und der damit einhergehende soziale und ökonomische Wandel insbesondere nach 1971 eine rasante Beschleunigung erfuhr, deren Ursachen nachher angesprochen werden.

Die Mechanismen der Entwicklung: Straßenbau und Bodenmarkt

Die Erweiterung der Siedlungsflächen vollzog sich im wesentlichen durch zwei sich gegenseitig verstärkende Mechanismen:

- 1) der Ausbau des städtischen Straßennetzes und der Bau von Fernstraßen;
- 2) die Herausbildung eines Bodenmarktes, der eine sozialräumliche Segregierung nach Einkommensklassen ermöglichte.

Straßenbau: Von Anfang an war der Straßenbau diejenige Maßnahme, die in einem Umkreis von 3 bis 5 km um die traditionelle Stadt unvermeidlich Siedlungstätigkeit induzierte. Die Entwicklung vollzieht sich nachfolgendem Muster: Zunächst wird ein Streifen beidseitig entlang der neuen Straße bebaut, in einer zweiten Phase werden landwirtschaftlich genutzte Flächen in der "zweiten" und "dritten" Reihe in entsprechend größerer Entfernung von der Straße in urbanes Land umgewandelt. Die Erschließung erfolgt dort häufig durch unbefestigte Fußwege. Eine technische Infrastruktur gibt es in den meisten Gebieten nicht. Man muß sich dabei klar machen, daß Straßen, insbesondere breite, asphaltierte Straßen, mehr sind als nur ein Teil der Transportinfrastruktur. Sie ermöglichen für bestimmte Schichten überhaupt erst eine räumliche Distanzierung und damit eine neue Form der Repräsentation von ökonomischem Status; nur für diesen Teil der Siedler bedeutet der Wohnort außerhalb des Stadtkerns den Sprung von der Fußgängerstadt zur Automobilstadt. Straßenbau schafft so vor allem "Korridore" mit hohem ökonomischem Statuswert. Ein Profil quer zu einer asphaltierten Straße würde zeigen, daß mit der Entfernung von der asphaltierten Straße die Einkommen sinken, die Bodenpreise sinken und der Anteil traditioneller Erwerbsstrukturen zunimmt. Die Zersiedlung wird von allen Schichten vorangetrieben, von den Reichen aus Bedürfnis nach einem exklusiven, sich von den engen Verhältnissen des Stadtkerns unterscheidenden Wohnvorort, für die anderen, weil in den sogenannten "low-lines" abseits der Straßen, in Anbetracht der Verdichtungsprobleme im Stadtkern und der unbezahlbaren Bodenpreise, dort die einzige finanziell erreichbare Chance für den Bau eines Hauses besteht.

Bodenmarkt: Wenn Straßenbau der Auslöser für die unkontrollierte Siedlungstätigkeit darstellt, so ist der Bodenmarkt der zunehmend an Bedeutung gewinnende Mechanismus der Umnutzung von Agrarland in Bauland. Er setzt ein frei veräußerbares, privates Grundeigentum voraus - ein Rechtstitel, der in einem Land wie Nepal, in dem traditionelle Momente gerade in der Organisation und Nutzung des Raumes bis weit ins 20. Jh. eine große Rolle gespielt haben, keine Selbstverständlichkeit ist. Weil diese Form eines privaten Grundeigentums die wichtigste Voraussetzung aller von Marktmechanismen verursachter Veränderungsprozesse darstellt, soll

seine Entstehung kurz dargestellt werden. Der Prozeß seiner Entstehung stellt gewissermaßen ein Kondensat des Wandels von vorneu-zeitlichen asiatischen, über Ansätze eines feudalen zum Marktprinzipien unterworfenen Städtewesen dar.⁷⁷

Unter den Mallas gehörte alles Land dem König, es war "danda", Ausdruck und Inbegriff seiner göttlichen Macht über sein Territorium, das "Nepalamandala". Städte entstanden nicht, sie wurden durch einen rituellen Willkürakt "gegründet". Unter den Ranas, die an einer Durchsetzung der Geldwirtschaft interessiert waren, setzten sich Praktiken der Beleihung und Verpachtung von Raikarland durch, die sukzessive legalisiert wurden und sich in verkäufliche Rechte an Raikarland wandelten. In den 30er Jahren des 20. Jh. schließlich gab es erstmals ein kodifiziertes "Eigentumsrecht" an Boden; allerdings sicherten sich die Ranas das Recht auf entschädigungslose Enteignung und die Umwandlung von Raikar in Birta- und Guthi-Land. Unter diesen restriktiven Umständen konnte der "Bodenmarkt" noch keine bedeutsame Rolle als Faktor der Siedlungsentwicklung spielen. Erst die Interim -Verfassung von 1951 erklärte den Erwerb, die Nutzung und den Verkauf von Boden zu Grundrechten. Durch den Lands Act von 1957 erhielten alle Raikar-Land-Pächter den Status von "Grundbesitzern"; obwohl praktisch nicht mehr angewendet, blieb formal jedoch immer noch das staatliche Recht auf entschädigungsfreie Enteignung in Kraft. Dies änderte sicherst 1961 mit dem ersten "Land Acquisition Act", der die Pflicht zur Entschädigung bei staatlicher Enteignung rechtlich fixierte. Damit war in der Frage der Verfügung über den Boden die "Modernität" eingekehrt; ein erbliches unveräußerbares Nutzungsrecht am Boden war schrittweise in ein individuelles, frei verfügbares Privateigentum übergegangen; die Voraussetzung für einen Bodenmarkt und seine Begleiterscheinungen der Bodenspekulation. Im "Land Acquisition Act" von 1977 schließlich wurden die Durchgriffsrechte des Staates und die Modalitäten der Entschädigung weiter ausdifferenziert. Der Staat begann, sich verlorengegangene Positionen mit "modernen" Mitteln, einem rationalen Rechtswesen, zurückzuholen. Bezogen auf die Entwicklung der Randzonen von Kathmandu bedeutet dies, daß erst mit der Durchsetzung eines privatisierten Eigentumsbegriffs und eines "freien Bodenmarktes", d.h. nach 1961 sich Straßen zu Siedlungs- und Spekulationskorridoren entwickeln konnten.

Mit der Durchsetzung eines privaten Grundbesitzes war der Boden auf dem Land wie in der Stadt zur gewinnbringenden Geldanlage geworden. Führte dieser Wandel auf dem Land tendenziell zur Umwandlung der feudalen Produktionsstruktur (Eigentümer/Pächter) in eine kapitalistische (Eigentümer/ gemietete Landarbeiter) (vgl. LEHNER 1979, S.516), so eröffnete er in den Gebieten um die Hauptstadt die Möglichkeiten der Bodenspekulation. Beides erweiterte die Chancen der grundbesitzenden Schicht, Einkommen ohne eigene Arbeit allein aus dem Besitz an Boden zu beziehen.

⁷⁷ Die folgende Darstellung basiert auf M.C. REGMI 1976, S.170 ff.

Phasen des Stadtwachstums

Abgesehen von den Palast-Compounds der Ranas sind vor 1951 außerhalb der Stadtkerne drei typische Formen der Siedlungsentwicklung zu erkennen:

- 1) Dörfer oder Ansiedlungen um Orte von religiöser Bedeutung, die bereits im frühen 19. Jh. oder schon während der Malla-Zeit existierten; ihre funktionale und bauliche Struktur blieb während der Rana-Kra praktisch unverändert (z.B. Hadigaon, Chabahil, Pashupati).
- 2) Als gegen Ende des 19. Jh. im Nordosten der Stadt, westlich des Dorfes Hadigaon eine Folge weitläufiger Palastareale entstand (u.a.: Subarna Bhavan 1888: 6,2 ha; Maha-bir Bhavan 1890: 6,2 ha; Tangal Durbar 1896/97: 4,1 ha; Bishalnagar 1898: 8 ha), hatte dies langfristig auch die Zersiedlung des Umlandes und der Zwischenräume zwischen den Palast-Compounds durch die Chetri- und Brahmanen-Klientel der Ranas zur Folge. Bishalnagar entwickelte sich so zum bevorzugten Wohnstandort der nicht-newarischen Elite.
- 3) Entlang der radial von Kathmandu ausgehenden Handelsstraßen entstanden zeilenförmige und in der Funktion stark kommerziell ausgerichtete Vororte:
 - im Norden, entlang der Straße nach Trisuli: Paknajol, Thamel;
 - im Osten, entlang der Straße nach Bhaktapur: Bagbazar, Dillibazar, Baneshwar;
 - im Süden, an der Straße nach Thankot: Kalimati;
 - im Süden, an der Straßenach Patan: Tripureshwar.

Unter diesen ersten Ansätzen der Verlagerung kommerzieller Funktionen aus dem Stadtkern hat vor allem Dillibazar eine besondere Bedeutung. Hier wurden bereits Flächen abseits der Hauptstraße besiedelt. Die Umwandlung von landwirtschaftlich genutzten Flächen vollzog sich nicht über den Verkauf an Migranten, etwa aus dem Stadtkern oder von außerhalb des Tales, sondern durch die Eigentümer selber. Einen spekulativen urbanen Bodenmarkt gab es noch nicht. Die Besiedlung fand ihre Grenze im Osten an den Abhängen des Dhobi-Khola, genau dort, wo das hochproduktive, bewässerbare Reisland beginnt. Straßen als Mechanismus der Ausbreitung von Siedlungswachstum in die Fläche spielten kaum eine Rolle. Fahrverkehr war ein Privileg der Ranas. Als erste Straße erhielt etwa 1945 der heutige Kantipath einen Asphaltbelag, später kam die Straße von Bhadrakali zum Singha Durbar hinzu, dabei blieb es bis 1950. Im übrigen beschränkte sich die Verkehrsinfrastruktur der Ranas auf die Verbreiterung und Befestigung (Ziegelpflaster) einiger schon vorher vorhandener Fußwege (vgl. GURUNG 1979, S.51 ff.).

Dennoch war durch diese Vorgaben der Trend für die weitere Entwicklung festgelegt. Die räumliche Verteilung der Palaststandorte und das Straßennetz bestimmten die gesamte weitere Entwicklung und waren der Grund dafür, daß sich die gesamte spätere Ausbreitung der Stadt fast ausschließlich in östlicher Richtung vollzog, in die Richtung, in der die wertvolleren landwirtschaftlichen Flächen liegen; ein Trend, der das genaue Gegenteil der "intuitiven" Siedlungsregeln vergangener Zeiten darstellt und ,- durch den Ausbau der

Verkehrsinfrastruktur verstärkt -, nicht mehr aufzuhalten, geschweige denn umzukehren war.

Obwohl im einzelnen sicher eine Anzahl weiterer Schwellen nachweisbar wären, ist es in Anbetracht der Lückenhaftigkeit des zur Verfügung stehenden Materials sinnvoll, die Beschreibung der Entwicklung nach 1951 in nur zwei Phasen zu gliedern, die sich deutlich voneinander abheben:

- In einer ersten Phase von 1954 bis etwa 1970 vollzog sich ein beschleunigter Umstrukturierungsprozeß in den angrenzenden Gebieten um den Stadtkern und die Rana-Palastareale, die Ausbreitung der Siedlungsfläche fand jedoch im Osten oberhalb des Dhobi-Khola ihre Grenze;
- in einer zweiten Phase, die etwa 1970 einsetzt, springt die urbane Entwicklung auf die Gebiete östlich des Dhobi-Khola über und es vollzieht sich eine verstärkte Ausbreitung der Bebauung auch in Flächen abseits von Straßen und in größerer Entfernung vom Stadtkern.

Die Entwicklung von 1951 bis 1970

Die alten Muster der Siedlungsentwicklung wirken auch nach dem politischen Wandel von 1951 weiter. Ein starkes Siedlungswachstum vollzieht sich vor allem im Norden und Nordosten der Stadt, ca. 3 km entfernt vom Stadtkern: Bishal-nagar und Maharajgunj entstehen als bevorzugte Wohnorte der neuen Elite, die in den Gebieten um die alten Palast-Compounds den exklusiven Wohnstil des politisch entmachteten Ranaclans durch den Bau von Villen, die mit parkartigen Gärten umgeben sind, nachahmt. Auch die ersten ausländischen Vertretungen siedeln sich entlang der Straße nach Maharaj-gunj, wo sich auch das Royal Guesthouse befindet, an.

Den ersten Einbruch in die an traditionellen Mustern der Standortverteilung orientierte Siedlungsentwicklung bringt der moderne Verkehrsanschluß des Kathmandu-Tales an die Außenwelt Mitte der 50er Jahre:

- 1955 ist der Flugplatz mit Hilfe der indischen Armee soweit fertiggestellt, daß ein regelmäßiger Flugverkehr beginnen kann;
- 1956 wird der von der indischen Armee gebaute Tribhuvan Rajpath, die erste Straßenverbindung zwischen Terai (Birgunj) und dem Kathmandu-Tal dem Verkehr übergeben. Vorher besorgten eine Seilbahn und täglich 200 bis 300 Träger die Versorgung der Hauptstadt (vgl. DONNER 1972, S.191).

Damit beginnt die Ära des Baus bzw. Ausbaus eines Straßennetzes für den motorisierten Fahrverkehr. Der Ausbau einer Straße von Kalimati nach Swayambhu induziert an der Südost-ecke der Stadt, wo auch die Straßenverbindung nach Indien das Stadtgebiet erreicht, die Entstehung eines neuen Wohngebietes zwischen Kalimati und Tahachal für eine allmählich zunehmende Zahl von Migranten von außerhalb des Tales und von reichen Newar-Familien, die ein Haus außerhalb des Stadtkerns suchen. Bereits hier werden die Grundmerkmale eines

Prozesses deutlich, der für die gesamte nachfolgende Entwicklung charakteristisch ist: Neue Wohngebiete werden in der Regel von der Oberschicht eröffnet, dann folgt die lokale Bevölkerung der Umnutzung durch Verkauf oder Eigennutzung der ehemaligen Agrarflächen als Bauland im weiteren Umkreis der durch Straßen privilegierten Lagen nach. Schließlich verdrängt die einsetzende Verteuerung alle ökonomisch weniger potenten Interessenten in andere Gebiete.

Durch den Ausbau und die Befestigung einer Vielzahl von Straßen im Osten des Stadtkerns beginnt auch das einzige, kommerziell ausgerichtete Stadterweiterungsgebiet der Ranazeit im Osten der Stadt um Baghbazar, Dillibazar und Maiti Devi in die Fläche zu wachsen. Da es noch keinen nennenswerten Bodenmarkt gibt, vollzieht sich die Umwandlung von Agrarfläche in urbane Nutzfläche vielfach durch die Grundbesitzer selber. Der Anteil der Migranten aus dem Stadtkern oder von außerhalb des Tals ist in diesem Teil der Stadt am geringsten. Ein weiterer Impuls scheint von der Fertigstellung des Arniko-High-way (nach Kodari an die Grenze nach Tibet) 1967 ausgegangen zu sein. Jedenfalls wächst die Bautätigkeit in den östlichen Stadtteilen um die Mitte der 60er Jahre sprunghaft an.

Tab. 10: Bevölkerung und Flächen Kathmandu-Patan

Teilgebiet (Ward-Nr.)	Einwohner		Fläche ^{a)} in ha	Bev.- dichte 1971 EW/ha	durchschnittl.
	1963 ^{a)}	1971 ^{b)}			Wachstum 1963- 1971
KNP Kern (3-18)	70.534	77.389	191,7	403,7	1,0
KNP N-Rand (19,20)	10.336	13.234	192,7	68,7	3,1
KNP NO-Rand (21-26)	23.355	32.886	911,7	36,1	4,4
KNP O-Rand (27-29)	14.674	19.558	301,2	64,9	3,7
KNP S-Rand (1-2)	7.182	7.335	214,7	34,2	0,3
G.P.-West ²⁾		17.801	964,7 ¹⁾	17,0 ¹⁾	
G.P.-Ost ³⁾		20.943	592,8 ¹⁾	27,5 ¹⁾	
PNP NW-Rand (1-3)	7.327	8.820	352,4	25,0	2,3
PNP S-Rand (4-5)	5.378	8.459	829,1	10,2	5,8
PNP Rest (6-21)	36.090	41.770	378,7	110,4	1,8

Quellen:

(a) Dok. 86

(b) Zensus 1971

Anmerkungen:

KNP = Kathmandu Nagar Panchayat

PNP = Lalitpur Panchayat

GP = Gaon Pnachat

¹⁾ Angaben beziehen sich nur auf die urbanisierten Teile der Gaon Panchayats.

²⁾ Umfasst: Balaju, Swayambhu, Dally, Tahachal, Kalimati, Kalankasthan

³⁾ Umfasst: Chabahil, Bagwansthan, Pashupati, Batisputali, Bhimsengola, Mahadevsthan-Baneshwar, Bauddha.

Gegen Ende der 60er Jahre wird auch die Straße nach Buddhanilkantth im Norden der Stadt durchgehend asphaltiert. Entlang dieser Straße entstehen als neue Wohngebiete: Lain-chaur unmittelbar nördlich anschließend an die alte Bazar-siedlung Paknajol und Lazimpath unmittelbar nördlich des Agni Bhavan-Komplexes (heute Shanker-Hotel), ein Gebiet, das allmählich nach Norden in den traditionellen Oberschicht-Vorort Maharajgunj übergeht.

Die starke Zunahme der Bautätigkeit Mitte der 60er Jahre ist sicher im Zusammenhang zu sehen

- mit der Durchsetzung eines freien Bodenmarktes (siehe oben); - mit den erweiterten ökonomischen Chancen für eine Mittelschicht z.B. im Handel, im Tourismus und in einer Vielzahl neugegründeter staatlicher und halbstaatlicher Stellen;
- mit dem Flächenbedarf von diplomatischen Vertretungen, internationalen Organisationen und einem wachsenden internationalen Berater- und Expertenstab, dessen Anwesenheit vor allem den Bau von Miethäusern westlichen Standards in den Oberschicht-Vororten stimulierte;
- mit dem wachsenden Bevölkerungsdruck im Stadtkern, der wohlhabende Newarfamilien zur Spaltung und Teilaussiedlung veranlaßte;
- mit einem allmählichen Ansteigen der Zahl der Migranten aus anderen Landesteilen, die sich in den Randgebieten der Hauptstadt einen Zweitwohnsitz bauen.

Die steigende Nachfrage nach urbanem Boden erhöhte den Druck auf die verbleibenden landwirtschaftlichen Flächen im Stadtgebiet und setzte durch die beträchtliche Zahlungsbereitschaft der Nachfrage eine inflationäre Bodenpreisentwicklung in Gang, die zunehmend Gruppen mit geringerem und mittlerem Einkommen ausschloß.

Die Grundstücke wurden kleiner, als neuer Haustyp setzte sich der "Bungalow" durch: ein zweigeschossiges freistehendes Familienhaus, häufig mit Flachdach und zementverputzt, auf Grundstücken zwischen 4 bis 8 Ar Größe. Trotz der steigenden Zuwanderung vom Stadtkern und von außerhalb des Großraumes Kathmandu entstehen in dieser Phase in allen Randgebieten um die Stadt noch vermutlich über die Hälfte aller Häuser durch Familien, die auch schon vorher in den Randgebieten um Kathmandu lebten. Am stärksten ist der Anteil der "lokalen" Bevölkerung in den kommerzialisierten östlichen Stadtteilen.

Zusammenfassend lassen sich als Ergebnis dieser ersten Phase drei Typen von Siedlungen außerhalb des Stadtkerns feststellen:

a) Neue Wohngebiete der Oberschicht, orientiert an der räumlichen Verteilung der Palastareale der Rana-Zeit. Diese Gebiete sind auch der bevorzugte Standort für Hotels der oberen Preisklasse, diplomatische Vertretungen und die Residenzen von Ausländern. Die Paläste selber sind von ihren ehemaligen Eigentümern verlassen, einige dem Verfall preisgegeben, einige als Hotels, die meisten durch Teile der staatlichen Verwaltung oder halbstaatliche Institutionen genutzt; das dazugehörige Land wird von den Eigentümern sukzessive äußerst

profitabel als Bauland verkauft. Zum Gebietstyp A ist der gesamte nordöstliche Vorortbereich zu zählen, mit folgenden Teilgebieten:

- Bishalnagar im Nordosten der Stadt;
- Maharajgunj im Norde;

und daran südlich anschließend, mit leichtem sozialem Gefälle zur Stadt hin:

- Lazimpath;
- Lainchaur.

Ähnliche Ansätze in der Umgebung ehemaliger Paläste, aber im Umfang weitaus geringer finden sich im Südosten der Stadt bei

- Thapathali und
- Kopundol jenseits des Bagmati im Stadtgebiet von Patan.

b) Unabhängig von der Standortstruktur der Palastareale entsteht im Südwesten, von der Stadt durch den Vishnumati getrennt, ein neues Wohngebiet, dessen Wachstum eher durch die Nähe zum Kern (ca. 1,5 km) und Straßenverbindungen angeregt wurde: Kalimati-Tahachal-Chauni. Hier scheinen reiche Newars aus dem Stadtkern bei der Bebauung einen besonders hohen Anteil der Bewohner zu stellen.

c) Auf beiden Seiten der schon vorhandenen kommerziellen Achse Baghbazar-Dillibazar entsteht eine "gemischte" Zone, die teilweise noch stark ländlich, teilweise durch Handel und Dienstleistungen geprägt ist. Freiflächen fallen sukzessive der Bebauung durch "Bungalows" zum Opfer.

Die Entwicklung nach 1970

Das grundsätzlich Neue dieser Phase besteht darin, daß nach 1970 die urbane Entwicklung auf die Gebiete östlich des Dhobi Khola und über den Bagmati im Süden auf die Randgebiete von Patan überspringt. Kopundol und Sanepa werden so zu Wohnvororten nicht von Patan, sondern von Kathmandu. Während für die Beschreibung der vorangehenden Phase, mit Ausnahme von Luftbildern, praktisch kaum zuverlässige Informationen vorhanden sind, läßt sich die Schwelle von der ersten zur zweiten "modernen" Entwicklungsdekade unter Heranziehung der Zensusdaten von 1971, Daten über den Bodenverkehr und der Statistik der Bauanträge fundierter charakterisieren.

Auslöser der Ausbreitung der urbanen Besiedlung war die Anbindung des Kodari Highway, von Bhaktapur kommend über eine neue breite Straße im Südwesten der Stadt Kathmandu direkt bei Thapatali, die Anfang der 70er Jahre fertig wird. Beschleunigend auf die Besiedlung der durch diese Straße tangierten Gebiete dürfte sich auch die 1975 eröffnete Trolley-Buslinie nach Bhaktapur ausgewirkt haben. Schließlich wurde 1976 die ca. 25 km lange sogenannte "Ring-Road" um den Komplex Kathmandu-Patan dem Verkehr übergeben, die bereits seit Beginn der Bauzeit 1973 eine Serie spekulativer Landverkäufe, insbesondere an den Kreuzungspunkten mit Radialstraßen ausgelöst hatte und trotz Anbauverbots zum Auslöser

für urbanes Wachstum in den Randzonen geworden ist. Etwa seit der Mitte der 70er Jahre stieg der Druck auf das Agrarland durch enorme Bodenpreissteigerungen so stark, daß zunehmend auch die fruchtbaren, bewässerten Dols vom flächenintensiven Wohnungsbau erfaßt wurden.

Zu diesen großräumigen Tendenzen und der Verstärkung bereits vorhandener Trends kommt eine stärkere Siedlungsentwicklung auch in größerer Nähe zum Stadtkern:

- Südlich an den Bezirk des königlichen Palastes schließt sich um bzw. in den Arealen des Lal Durbar und Seto Durbar ein Bereich mit Luxushotels, Vertretungen von Fluggesellschaften und anderen touristischen Dienstleistungen an;
- das Gebiet südlich anschließend (Kamaladi bis Baghbazar) entwickelt sich zum Wohnquartier mit der höchsten Ausländer- und infolgedessen der höchsten Einkommenskonzentration (vgl. JOSHI 1972, S.160);
- Paknajol und Thamel im Norden wachsen zunehmend mit dem alten Stadtkern zusammen;
- unmittelbar außerhalb der Bebauungsgrenze der Altstadt entstehen insbesondere im Süden und entlang der Westseite einzelne Bungalows in intensiv genutztem Gartenland.

Wegen der Bedeutung als entscheidende Vorgabe für die Stadtplanung seit 1962 soll die großräumige Ausbreitung der Stadt an drei Aspekten kurz aufgezeigt werden: Bodenmarkt, Neubautätigkeit und Wirtschaftsstruktur der Randzonen.

Der Bodenmarkt

Hinweise auf eine Beschleunigung der Siedlungsentwicklung in den Randzonen liefern vor allem Daten zum Bodenverkehr. Die im Rahmen einer Studie des DHBPP (Dok 36) beim Land Administration Office erhobenen Zahlen über Grundstückverkäufe in den Jahren 2026 bis 2030 (1969/70 bis 1973/74) lassen die Schwelle am Anfang der 70er Jahre deutlich erkennen (vgl. Dok 36, S.115 ff.):

- 1) Die Gesamtzahl der Verkäufe wuchs rascher als die Zunahme der pro Jahr verkauften Fläche. Die Zahl der Transaktionen verdreifachte sich, während die Fläche, die jährlich den Besitzer wechselte, sich nur knapp verdoppelte. Daraus ergibt sich, daß infolge der steigenden Bodenpreise die Grundstücke durchschnittlich um ein Drittel kleiner wurden.
- 2) Aus den Zahlen geht auch sehr deutlich der Wandel der räumlichen Entwicklungsmuster Anfang der 70er Jahre hervor:
 - der Anteil der im Gebiet des Kathmandu Nagar Panchayat verkauften Flächen schrumpfte von 29 % 2029 (1972/73) auf 22 % 2030 (1973/74);
 - der Anteil der Gaon Panchayats westlich des Vishnumati schrumpfte von 28 % auf 20 %;
 - im gleichen Zeitraum verlagert sich die Masse der Landverkäufe nach Osten: der Anteil der Gaon Panchayats östlich des Dhobi Khola wächst von 11 % auf nahezu 33 %. Dabei vollzog sich dieser Anstieg innerhalb von zwei Jahren (von 2026 bis 2028); danach blieb der Anteil etwa konstant.
- 3) Ein ähnlich deutliches Bild liefert die Entwicklung der Bodenpreise. Während die Preise in den östlichen Randgebieten 2026 (1969/70) noch die Hälfte der Preise in Kali-mati-

Tahachal-Chauni betrogen, kletterten sie innerhalb eines Jahres auf ein Niveau, das dem Durchschnitt des Stadtgebietes von Kathmandu Nagar Panchayat nahekommt. Die entsprechenden Zahlen sind in Tab. 11 wiedergegeben. Die durchschnittlichen jährlichen Preissteigerungsraten lagen in den östlichen Randgebieten bei 45 % (im Vergleich dazu Kathmandu Nagar Panchayat: 25 %, westliche Gaon Pan-chayats: 12 %, Patan: 22 %). Dem ist hinzuzufügen, daß die Preise je nach Nähe zum "Highway" und asphaltierten Erschließungsstraßen Schwankungen von bis zu 100 % unterliegen und die Steigerungsraten sich auch nach 1974 ähnlich fortsetzten. 1974 lagen die Maximalpreise in den bevorzugten Gebieten von Baneshwar noch kaum über Rs 15.000 pro Ropani, 1976 bei Rs 30.000; 1979 bei Rs 90.000 bis 120.000; dem entspricht eine durchschnittliche jährliche Steigerungsrate von über 50 %. Dabei haben auch die Preise bei ehemals "billigen" Lagen abseits von Straßen nachgezogen.

Der neuerliche Anstieg in weiten Flächen an der Peripherie der Stadt wurde vor allem durch den Bau der "Ring Road" ausgelöst, die 1976 fertiggestellt wurde. Bereits zu Beginn der Bauzeit setzte der spekulative Landverkauf entlang dieser Straße ein.

Offen ist noch die Frage, ob die Entwicklung im Bodenmarkt gleichzusetzen mit Bebauung und urbaner Entwicklung ist. Sicher wurden nicht alle Grundstücke, die den Besitzer wechselten, sofort bebaut, entweder weil das Geld dafür fehlte, oder aus Gründen des späteren spekulativen Weiterverkaufs. Umgekehrt ist anzunehmen, daß ein Teil der Bautätigkeit auf ehemals agrarischer Fläche sich durch die Eigentümer selber vollzog. Vielfach besteht gerade darin die einzige Chance, vergleichsweise billig zu Wohnraum zu kommen. Auf jeden Fall aber ist anzunehmen, daß die verkauften Flächen über kurz oder lang der landwirtschaftlichen Nutzung entzogen und den urbanen Verwertungsmechanismen unterworfen werden. Denn ein "Markt" für landwirtschaftlich genutzte Flächen ist nicht existent. Wir können also davon ausgehen, daß z.B. im Jahr 2030 (1973/74) nach den Daten in Dok 36 ca. 20 ha in Gebieten östlich des Dhobi Khola "urbanisiert" wurden. Nicht so sehr diese einzelne Zahl als die Dynamik der Umwandlung von Agrarland stellt das Problem dar: Wenn man davon ausgeht, daß sich die Entwicklung nach 1974 mit der gleichen Geschwindigkeit fortsetzt wie von 1972 bis 1974 (ca. 25 pro Jahr), also nach dem sprunghaften Wachstum an der Wende der 70er Jahre - und dies ist in Anbetracht der beschleunigenden Auswirkungen der "Ring Road" und steigendem Bevölkerungswachstum eine sehr optimistische Annahme -, dann erhält man für die Dekade 1970 bis 1980 eine Fläche im Großraum Kathmandu-Patan von mindestens 1000 ha, die der Landwirtschaft entzogen wurde. Das ist eine Fläche von mehr als der 6fachen Größe des Stadtkerns, mehr als der dreifachen Größe der Rana-Palastareale. Ihre Bevölkerungszahl erreicht noch nicht einmal die des Stadtkerns. Diese hypothetische Berechnung gibt einen Anhaltspunkt für die Größenordnung des Zersiedlungsproblems und bestätigt den unmittelbaren Eindruck, der sich Ende der 70er Jahre überall entlang der Ringstraße bot.

Tab. 11: Daten zum Bodenmarkt

Jahr ¹⁾ >	Durchschnittliche Bodenpreise in Rs pro Ropani				Verkaufte Flächen in Ropani ^{a)} Absolut (in %)				Durchschn. Grund- stücksgrößen in Ropani			
	2026	2028	2029	2030	2026	2028	2029	2030	2026	2028	2029	2030
Kathmandu Nagar Panchayat	7.773	11.391	16.156	19.126	(29,3)	(26,9)	(26,4)	(21,7)	1,46	1,0	0,94	0,82
Gaon Ost ²⁾	2.502	9.669	8.162	11.124	(11,1)	(34,8)	(32,1)	(32,7)	2,44	1,15	0,97	1,04
Gaon West ³⁾	5.404	8.116	8.115	8.510	(28,4)	(16,1)	(12,8)	(20,3)	1,60	1,14	1,19	1,39
Patan	4.654	12.133	14.003	10.432	(31,1)	(22,1)	(28,7)	(25,2)	1,43	1,03	0,79	1,0
Gesamt	5.415	10.105	11.179	12.159	(100)	(100)	(100)	(100)	1,56	1,08	0,92	1,02
Quellen:	Dok.	36,	S.	119	und	S.	121					

Anmerkungen:

¹⁾ 2026 = 1969/70, 2028 = 1971/72, 2029 = 1972/73, 2030 = 1973/74

²⁾ Balaju, Swayambhu, Kalimati, Tahachal, Kalankisthan

³⁾ Bhimsengola, Batisputali, Chabahil, Jorpati, Sinamangal, Mahadevsthan

1 Ropani = 508,74 m²

a) Schätzungen auf der Basis des jeweils letzten Quartals.

Neubautätigkeit

Die verfügbaren Daten zur Bautätigkeit sind mit einer Reihe von Unsicherheitsfaktoren belastet, die ihre Brauchbarkeit zum Aufzeigen räumlicher Entwicklungstendenzen erheblich vermindern. Es handelt sich um Bauantragsformulare, die Angaben über Lage, Größe, Form des Bauvorhabens und zum Teil auch über die Herkunft des Antragstellers enthalten. Sie werden beim jeweiligen Nagar Panchayat eingereicht, eine kurze Zeitspanne auch bei einer Stelle des jeweiligen Implementation Committee, das für die Durchsetzung der Stadtplanung zuständig ist. Es handelt sich nicht eigentlich um ein Genehmigungsverfahren, sondern eher um eine "Registrierung" ansonsten unkontrollierter Bautätigkeit; Ansätze für Regeln zur Versagung der Genehmigung gibt es erst seit 1976.⁷⁸ Die gravierendsten Mängel des Materials sind:

- Es wird nur ein Teil der Bautätigkeit erfaßt; Schätzungen im DHBPP zufolge kaum mehr als 50 %, mit Sicherheit aber handelt es sich in den Anträgen nur um "moderne" Bauten, also solche, die mit modernen Baumaterialien erstellt werden. Auch Wohnhäuser, deren Bauzeit sich über viele Jahre hinstreckt - und dies ist wegen der hohen Baukosten fast die Regel - werden häufig ohne Genehmigung errichtet;
- außerhalb der Grenzen der Nagar Panchayats, wo sich ein zunehmend größerer Teil der Entwicklung abspielt, gab es bis 1976 noch nicht einmal die oben angesprochene "Registrierung";

⁷⁸ Einzelheiten zum Verfahren werden weiter unten ausführlich behandelt.

- außerdem dürfte der Wechsel der Genehmigungsstelle vom Nagar Panchayat zum Implementation Committee (August 1976) und wieder zurück (September 1978) auf die Zahl der registrierten Vorhaben einen Einfluß gehabt haben;
- im gleichen Jahr (Magh 2034 (Januar/Februar 1978)) wurden auch die Verwaltungsgrenzen bzw. die Grenzen der Zählbezirke (Wards) in Kathmandu grundlegend verändert. Danach wurden die angrenzenden Gaon Panchayats als "Wards" Kathmandu Nagar Panchayat zugeschlagen. Etwa seit Mitte 2033 (September 1976) kamen Bauanträge dieser Randgebiete bei den Behörden von Kathmandu vereinzelt an; auch diese Umstellung dürfte zu einer nicht bestimmbar Fehlerquote führen.

Aus diesen Gründen sind die in Tab. 12 wiedergegebenen Zahlen nur mit großer Vorsicht zu interpretieren. Sie repräsentieren nicht mehr als einen Teil der modernen, urbanen Bautätigkeit. Insofern aber dieser Teil weithin allgemeinen Trends entspricht, kann, wenn nicht den absoluten Zahlen, so wenigstens den Anteilen der Teilgebiete einige Bedeutung zugemessen werden. Der Einbruch Mitte der 1970er Jahre in der Anzahl der Baugenehmigungen ist mit den zur Verfügung stehenden Informationen nicht zu erklären. Unter diesen Vorbehalten lassen sich folgende allgemeine Aussagen treffen:

- Der Anteil der Neubautätigkeit im Kern von Kathmandu nimmt sukzessive ab, wie es scheint insbesondere zugunsten der im Norden und Nordosten gelegenen Randzonen innerhalb des Kathmandu Nagar Panchayat;
- in Patan ist ab Mitte der 1970er Jahre eine absolute und relative Zunahme der Neubautätigkeit im Kern festzustellen. Dies ist, wie die Zahlen im Detail zeigen, darauf zurückzuführen, daß nach 1975 eine kräftige Bautätigkeit direkt am südlichen (Ward 19, 20) und nördlichen (Ward 15) Rand der Altstadt einsetzt, während die Bautätigkeit vorher stärker auf die Gebiete um die weiter von der Stadt ent-ferntliegenden Palastareale beschränkt war;
- der Anteil der Neubauten in Kathmandu am Gesamtvolumen von Kathmandu und Patan schrumpft von 73 % 1972 sukzessive auf 58 % im Jahr 1978. Darin dürfte die Verlagerung des Wachstums in die angrenzenden Gaon Panchayats zum Ausdruck kommen und die Tatsache, daß Kopundol, Sanepa, Pulchok in Patan zunehmend die Funktion von Vororten für Kathmandu übernehmen;
- nur für das letzte Jahr liegen Zahlen auch in den Randgebieten außerhalb der Nagar-Panchayat-Grenzen vor. Bezogen auf alle Neubauten außerhalb der Stadtkerne von Kathmandu und Patan ergeben sich 1977/1978 folgende Anteile:

östliche Gaon Panchayats:	29 %;
Kathmandu Nord, Nordost:	24 %;
Patan Nordwest:	20 %;
westliche Gaon Panchayats:	16 %;
Kathmandu Ost:	12 %.

Fortsetzung von vorheriger Seite für Patan

Teilgebiet (Ward)	alle Bauanträge abs. (in %)				nur Neubauten abs. (in %)			
	2026 1969/70 c)	2027 1970/71 c)	2028/291 972 b)	2029/30 1973 b)	2031 1974/75 c)	2032 1975/76 c)	2033 1976/77 c)	2034 1977/78 c)
PNP	59	54	83	75	46	88	88	113
NW-Rand (1-3)	(34)	(28)	(43)	(36)	(37)	(42)	(38)	(32)
PNP	25	31	47	54	39	51	58	95
S-Rand (4-5)	(14)	(16)	(24)	(26)	(31)	(24)	(25)	(27)
PNP	91	106	64	81	39	72	86	149
Rest (6-21)	(52)	(55)	(33)	(39)	(31)	(34)	(37)	(42)
	175	191	194	210	124	211	232	357
Summe PNP	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)

Quellen:

a) Nach Daten des Kathmandu Nagar Panchayat in Dok 86, Tab. 1.17.

b) Nach Erhebungen des Housing Survey, Dok 36.

c) Nach eigenen Erhebungen bei: Kathmandu Nagar Panchayat, Lalitpur Nagar Panchayat, Implementation Committee Kathmandu, Implementation Committee Lalitpur.

Anmerkungen:

Alle Bauanträge seit 2033, die nach der neuen Ward-Einteilung zugeordnet waren, wurden unter Zuhilfenahme der in den Formularen angegebenen Tol-Namen ins alte System umgeschrieben.

1) Umfaßt Baneshwar, Batisputali, Chabahil, Pashupati, Mahadevsthan, Bhagvansthan, Baudha, Bhimsengola, Koteswar.

2) Umfaßt Tahachal, Dallu, Swayambhu, Kalimati, Balaju.

KNP = Kathmandu Nagar Panchayat

G.P. = Gaon Panchayat

PNP = Patan (Lalitpur) Panchayat

Die Wirtschaftsstruktur der Randzonen

Urbanisierung bedeutet in den Randzonen eine Verschiebung der Wirtschaftsstruktur von der Landwirtschaft zum Dienstleistungssektor. Weder der Handel noch das produzierende Gewerbe sind bei diesem Wandel von Bedeutung. Der größte Teil derer, die sich neu niederlassen in den Randzonen der Stadt, arbeitet im Tertiärsektor.

Die Zahlen der nachfolgenden Tabelle, die aus unveröffentlichten Zensusdaten von 1971 errechnet sind, markieren den Beginn dieser Umstrukturierung.⁷⁹ Die Verschiebung der Erwerbsstruktur hat gerade erst begonnen. Immer noch arbeiten sowohl in den westlichen wie in den östlichen Gaon Panchayats über 60 % in der Landwirtschaft (noch weiter außerhalb der Stadt sind es in der Regel über 80 %). Lediglich der schon viel länger urbanisierte Ostteil der Stadt (Ward 27-29, Baghbazar, Dilibazar, Maiti-Devi) hat einen erheblich geringeren Anteil von Beschäftigten in der Landwirtschaft.

⁷⁹ Die veröffentlichten Zahlen des Zensus liefern ein verzerrtes Bild, da in Kathmandu 8.074, in Patan 388 Personen im Polizei- und Militärdienst, die in Gemeinschaftsunterkünften leben, im Dienstleistungssektor mitgezählt werden. In Kathmandu wäre dies knapp die Hälfte aller Dienstleistungsbeschäftigten. In Tab.13 ist dieser Personenkreis nicht berücksichtigt.

Aus einem Vergleich mit (nicht repräsentativen) Zahlen der bereits zitierten Studie von MANANDHAR lassen sich vorsichtige Schlüsse auf die Dynamik der Veränderungen ziehen:

In allen Gebieten mit Ausnahme der "Oststadt" (Dillibazar) hat sich der Anteil der Landwirtschaft im Laufe der 70er Jahre drastisch verringert; am stärksten offenbar in den Gebieten östlich des Dhobi-Khola. Dort rutschte in einigen Gebieten (Minbhavan, Baneshwar, Chabahil, Koteswar) der Anteil der von der Landwirtschaft lebenden Familien bis 1978 von 62 % auf ca. 12 %, während in der gleichen Zeit der Dienstleistungsanteil von 24 % auf 70 % stieg. Mit anderen Worten: Praktisch alle neu hinzukommenden Familien waren im Dienstleistungssektor tätig, meist in der staatlichen Verwaltung oder halbstaatlichen Institutionen. Nur vereinzelt handelt es sich um Landbesitzer aus der gleichen Gegend oder aus dem Terai. Ähnlich krass ist der Wandel in den westlichen Randgebieten (Kalimati, Tahachal, Chauni), geringer in den nordöstlichen Randgebieten, wo auch schon vor 1971 ein hoher Anteil von Beamten und Staatsangestellten lebte. Der Ostteil der Stadt (Dillibazar) blieb in seiner Struktur praktisch unverändert.

Insgesamt zeigen die verfügbaren Daten für die Randgebiete eine ausgeprägt dualistische Wirtschaftsstruktur, indem eine Klasse von Beamten und Dienstleistungsangestellten in ländliche Bereiche eindringt; anfangs existieren beide Erwerbsformen nebeneinander, zunehmend wird die Landwirtschaft durch die beschriebenen Mechanismen der Umnutzung verdrängt und Bauern werden eine nicht nur ökonomische Minderheit - ein Prozeß, der in den Stadtkernen durch die Fortdauer des kulturellen Systems der Newars sehr viel gedämpfter und langsamer verläuft.

Tab. 13: Daten zur Wirtschaftsstruktur der Randzonen

Teilgebiet (Ward-Nr.)	Erwerbstätige	Erwerbstätige nach Sektoren in %			
		Landwirtsch.	Prod. Gewerbe	Handel	Dienstleistg.
KNP Kern (3-18)	18.370	41,4	10,5	22,6	25,4
KNP N-Rand (19-20)	3.082	37,6	6,7	20,9	34,8
KNP NO-Rand (21-26)	7.122	40,2	4,7	8,6	46,6
KNP O-Rand (27-29)	4.142	32,4	6,7	13,3	47,7
KNP S-Rand (1-2)	1.817	32,7	8,9	13,3	45,0
G.P. West	6.942	61,8	7,8	11,5	18,9
G.P. Ost	6.369	62,1	4,9	9,5	23,5
PNP NW-Rand (1-3)	2.515	44,0	5,4	5,0	45,6
PNP S-Rand (4-5)	2.454	44,8	20,2	7,7	27,3
PNP Rest (6-21)	12.284	51,9	19,0	13,2	15,8

Quelle: Errechnet aus Daten in Dok. 71.

Anmerkungen zu Tab. 13:

Bei diesen Zahlen sind in Kathmandu 8.074, in Patan 388 Personen im Polizei- oder Militärdienst, die in Gemeinschaftsunterkünften leben, weggelassen, da ihre Berücksichtigung bei der Aufgliederung in Teilräume zu irreführenden Ergebnissen führen würde.

KNP Kathmandu Nagar Panchayat

PNP Patan Nagar Panchayat

G.P. West Gaon Panchayats West (Kalimati, Kalankisthan, Gongabu, Koteswar, Tahachal, Dallu, Swayambhu, Balaju)

G.P. Ost Gaon Panchayats Ost (Bhimsengola, Mahadevstan, Batisputali, Chabahil, Sinamangal, Pashupati, Bhagvansthan)

Die Herkunft der Bewohner der Randzonen

Bis zum Anfang der 70er Jahre beträgt der Anteil der Zuwanderer am Wachstum des Großraumes Kathmandu nur knapp 10 % (vgl. THAPA/TIWARI 1977). Erst nach 1970 hat sich der Migrationsstrom etwas verstärkt. Kathmandu war daher, wenigstens bis zum Beginn der 80er Jahre, unter den Hauptstädten der Länder der Dritten Welt in der einzigartigen Position, daß die Stadt von einem Zuwanderungsstrom verarmter Bauern vom Land verschont blieb, der ihr Wachstum verdoppeln würde. Tatsächlich bewirkte der Bevölkerungsdruck im Pahar (vgl. oben S.171) eine starke Migration ins Terai und nach Indien. Der Großraum Kathmandu ist, wie die Untersuchung des CEDA gezeigt hat, der Zielort nur für vergleichsweise junge, gebildete, hochkastige, wohlhabende und mobile Teile der Landbevölkerung.

Während sie am Herkunftsort zu 3/4 als Bauern arbeiten, haben in Kathmandu 42 % einen Job bei der staatlichen Verwaltung oder privaten Dienstleistungen. Weitere 31 % besuchen weiterführende Schulen. Als Wanderungsmotive wurden von 95 % Einkommenschancen oder Bildung genannt.⁸⁰

Es ist unmittelbar einleuchtend, daß dieser relativ kleine Personenkreis, dessen durchschnittliche Haushaltsgröße nur knapp über 2 Personen liegt, kaum eine maßgebliche Rolle bei der Besiedlung der Randzonen spielt. Die neuen Migranten leben zunächst in Mietwohnungen. Erst nach erfolgreicher Karriere und Familiengründung tritt ein Teil von ihnen als Nachfrager auf dem Bau- und Bodenmarkt auf. Erst ab der Mitte der 70er Jahre scheint in geringem Umfang ein Typus von "Migranten" aufzutreten, der aus Grundbesitzern und der ökonomischen Elite überwiegend aus dem Terai besteht, und durch ein Haus in der Hauptstadt präsent sein will. Quantitative Aussagen über diese Gruppe sind nicht möglich.

Aus den von MANANDHAR (1979) erhobenen Samples geht hervor, daß im Zeitraum 1954 bis 1978 außerhalb des Stadtkerns

- etwa die Hälfte aller Neuansiedler schon vorher am Stadtrand wohnte, entweder in unmittelbarer Nähe des neuen Wohnorts oder in anderen Teilgebieten;

⁸⁰ Die selektiven Wanderungsmechanismen sind ein wesentlicher Grund dafür, warum es in Kathmandu keine Squatter gibt, die weite Bereiche fast jeder anderen Stadt der Dritten Welt besiedeln. Ein weiterer Grund liegt vermutlich darin, daß praktisch kein "freies", ungenutztes Land vorhanden ist. Die Umnutzung von landwirtschaftlich genutzter Fläche in Bauland geht ohne Übergang vor sich.

- etwa 1/4 der Neuansiedler vom Stadtkern Kathmandu kommt, diese Gruppe führt vor allem beengte Wohnverhältnisse als Motiv an;
- etwa 1/4 von außerhalb des Großraumes Kathmandu zuwandern.

Dabei scheint der Anteil der Zuwanderer aus dem Stadtkern langsam abzunehmen. In den früher besiedelten westlichen Gaon Panchayats ist ihr Anteil erheblich höher (39 %) als im Osten (24 %). In den näher am Stadtkern gelegenen östlichen Stadtteilen um Dillibazar ist der Anteil der Zuwanderer aus dem Stadtkern am geringsten und der Anteil der Zuwanderer von außerhalb des Großraumes Kathmandu am höchsten. Dies steht mit der Tatsache in Einklang, daß dieser Stadtteil – abgesehen von den Rana Compounds – in der Besiedlung des Umlandes eine Vorreiterrolle einnahm und stärker von nicht-newarischen Volksgruppen besiedelt wurde.

Nach den Daten des Socioeconomic Survey (Dok 39) war die Einkommensverteilung 1971 in den Randgebieten der Stadt⁸¹ erheblich ungünstiger als im Stadtkern. Die Verteilung der Einkommen der Zuwanderer zeigte nach Ansicht der Verfasser der Studie, daß nicht nur reiche Haushalte in die Außen gebiete zuzogen (Dok 39, S.67). Diese Chance, auch für weniger wohlhabende Schichten der Stadtbevölkerung in den Randgebieten entsprechend weit entfernt von jeglicher Infrastruktur Boden zu erwerben und ein Haus zu bauen, schrumpfte mit den eskalierenden Boden- und Baustoffpreisen im Laufe der 70er Jahre immer stärker zusammen bzw. verlagerte sich zunehmend weiter an die Peripherie.

Zusammenfassend lassen sich zwei Gruppen von untereinander konkurrierenden Nachfragern nach urbanem Boden in den Randgebieten identifizieren (vgl. auch JOSHI 1972, S.159):

- 1) Newars aus dem Stadtkern von Kathmandu und Patan, insbesondere wohlhabende und landbesitzende Händler- und Handwerkerkasten, die Teile ihrer Großfamilie in die Randgebiete auslagern; ihr Anteil wird jedoch langsam geringer zugunsten der zweiten Gruppe;
- 2) Nachfrager nach Bauland aus Gesamtnepal, meist den oberen Kasten angehörende (Brahmanen, Chetris), für die es attraktiv und profitabel ist, ein u.U. vermietbares Haus in der Hauptstadt zu haben; häufig wohnen die Angehörigen dieser Nachfragergruppe bereits in den Randzonen und wollen ihren "Standort" verbessern.

Eine dritte Gruppe ärmerer Nicht-Newars, häufig Eigentümer von Boden, wird zunehmend durch hohe Boden- und Baupreise verdrängt.

Folgerungen für die Stadtplanung

Die Besiedlung von Flächen außerhalb des Stadtkerns ist eine zwangsläufige Folge des steigenden natürlichen Bevölkerungswachstums, der zunehmenden Migration und der Funktion Kathmandus als Hauptstadt. Problematisch an dieser Ausweitung des Stadtgebietes sind zwei Momente:

- 1) Problematisch ist zum einen, daß dieser Prozeß unter den bestehenden Rahmenbedingungen, wie z.B. der Anpassung der normativen Vorstellung vom Wohnen an

⁸¹ Dies bezieht sich nur auf die Gebiete innerhalb von Kathmandu Nagar Panchayat.

westliche Vorbilder und der Durchsetzung eines "freien" Bodenmarktes in Form einer flächenintensiven Zersiedlung von Agrarland abläuft. Sie widerspricht den "intuitiven" traditionellen Siedlungsregeln ebenso, wie jeder rationalen Abwägung der ökologischen Folgen und der enormen Kosten für die ex-post-Erschließung mit Infrastruktur. Die auf privaten Fahrverkehr angelegte Weitläufigkeit der Gebiete macht die Benutzung von erdölabhängigen Transportmitteln unumgänglich.

- 2) Zum zweiten fehlen greifende Instrumente der Kontrolle und Lenkung auch nur der größten Fehlentwicklungen die-ses Zersiedlungsprozesses, wie etwa der irreversiblen Umwandlung von fruchtbarem Naßreisland in Bauland, während in unmittelbarer Nähe des Stadtkerns (z.B. Thamel, Paknajol) verschwenderische Dichten und Grundstücksgrößen festzustellen sind. Ob die seit 1962 eingeführte moderne Stadtplanung einen Beitrag zur Lösung dieser Probleme leistet, wird Gegenstand der Kapitel 5 bis 8 sein.

Angesichts der beschleunigten Bodenpreisentwicklung und der hohen Baukosten fragt man sich, wer überhaupt noch dazu in der Lage ist, ein Haus in bevorzugten Lagen zu bauen und damit den Prozeß weiter zu treiben. Ursache und Bedingung für diesen Zersiedlungsprozeß ist die Tatsache, daß Kathman-du die Hauptstadt des Landes ist: Nur hier gibt es trotz eines wachsenden Anteils an armer Bevölkerung, trotz der spekulativen Verteuerung des Baulandes ein genügend großes Nachfragepotential nach teurem Bauland, z.B. durch die Präsenz

- der nationalen Führungsschicht,
- der Spitze der staatlichen Verwaltung,
- aller leitenden Positionen des Handels- und Dienstleistungssektors,
- von Grundbesitzern außerhalb des Tales und schließlich von
- Ausländern, deren Bedürfnisse und Zahlungsfähigkeit eine Überproduktion von Villen und "Bungalows" induzieren, die die Preise allgemein in die Höhe drückt und für die meisten Nepalis unerreichbar macht.

In dem Maße allerdings, wie natürliches Wachstum und Migration als Folge verbesserter hygienischer Bedingungen bzw. der Sättigung der Aufnahmekapazität des Terai zunehmen werden, wie weiterhin die Wohnungsprobleme im Stadtkern nicht mehr durch Wohnungs- oder Hausteilung und Vermietung lösbar sein werden, wird neben das skizzierte siedlungsstrukturelle Problem einer flächenintensiven Zersiedlung auch das soziale Problem einer mangelhaften Wohnungsversorgung für weite Teile der Stadtbevölkerung auftreten. Wir werden diesem Problem daher in einem gesonderten Kapitel nachzugehen haben.

Tab. 14: Entwicklung der Konsumpreise in Kathmandu und anderen Städten

Haushaltsjahr	Index für alle Städte (a) ¹⁾			Index Kathmandu (a)			Index Terai-Städte ^{b)} (Nepalgunj, Birgunj, Bhairawa, Biratnagar)		
	Gesamt Index	Mieten	Wohnen ²⁾	Gesamt Index	Mieten	Wohnen ²⁾	Gesamt	Mieten	Wohnen ²⁾
1972/73	100	100	100	100	100	100	100	100	100
1973/74	118,2	106,4	114,1	114,6	107,1	108,4	122,5	105,4	107,8
1974/75	138,0	123,5	132,6	134,0	119,8	131,8	143,5	126,7	140,4
1975/76	137,0	141,0	142,8	141,1	139,9	143,4	135,2	141,9	149,9
1976/77	140,7	160,3	161,2	141,5	153,8	153,1	140,7	165,4	167,5
1977/78 3.Quart.	154,4	180,4	172,6	154,5	162,6	161,9	153,8	193,2	178,1

Quellen:

a) Nepal Rastra Bank 1978c

b) Nepal Rastra Bank 1978d, Tab 27, S. 44-45

Anmerkungen:

1) Bezieht sich auf die Städte: Kathmandu, Birgunj, Biratnagar, Bhairawa, Nepalgunj, Hetauda, Surkhet, Pokhara, Ilam, Okhaldhunga.

2) Umfaßt: Wohnungsausstattung, -unterhaltung, Mieten, Brennstoff, Elektrizität, Wasser.

Tab. 15: Charakteristische Merkmale finanzieller Leistungsfähigkeit privater Haushalte in Kathmandu (a)

Ausgaben Monat in Rs	pro in %	Anteil Haush. in %	durchschn. HH-Größe Personen	durchschn. Eink. /	max. Invest. für	durchschnittl. Miete	durchschnittl. Ausgaben für		
				Monat in Rs	Neubau = 3-faches Jahreseink. in Rs	bzw. Mietwert in Rs	Nahrungsmittel		in % d. Ausg.
unter 150	3,6	1,7	162	5.832	50	47,6	78,6	74,5	
150 -299	19,7	3,2	280	10.080	55	22,9	165,0	68,9	
300 -449	20,6	4,5	429	15.444	79	22,7	254,6	68,1	
450 -599	19,1	5,8	610	21.960	109	20,5	345,2	65,0	
600 -749	12,1	6,7	857	30.852	177	24,9	424,1	59,7	
750 -999	10,7	7,2	1.076	38.736	200	23,1	488,0	56,3	
1.000 -1.499	8,0	8,9	1.421	51.156	239	19,1	611,9	49,0	
1.500 -1.999	4,1	10,1	2.160	77.760	510	29,7	824,0	48,0	
Über 2.000	2,1	12,9	4.316	155.376	1.007	33,5	1.281,9	42,6	
alle Haushalte	100	5,7	79.1	28.476	154	23,9	370,2	57,4	

Tab. 16: Charakteristische Merkmale finanzieller Leistungsfähigkeit privater Haushalte in Patan (b)

Ausgaben Monat in Rs	pro in %	Anteil Haush. in %	durchschn. HH-Größe Personen	durchschn. Eink. /	max. Invest. für	durchschnittl. Miete	durchschnittl. Ausgaben für		
				Monat in Rs	Neubau = 3-faches Jahreseink. in Rs	bzw. Mietwert in Rs	Nahrungsmittel		in % d. Ausg.
unter 150	4,2	1,7	151	5.436	50	45	92,1	82,3	
150 - 299	25,0	3,7	309	11.124	66	27	187,4	76,5	
300 - 449	28,0	5,3	444	15.984	84	23	279,0	75,0	
450 - 599	17,1	6,6	605	21.780	105	20	370,4	71,3	
600 - 749	9,6	7,6	919	33.084	212	30	469,8	67,6	
750 - 999	7,5	8,2	1.174	42.264	287	34	541,4	62,7	
1.000 - 1.499	5,4	9,8	1.609	57.924	368	29	688,8	53,9	
über 1.500	3,2	10,7	2.852	102.672	438	17	1.083,9	42,0	
alle Haushalte	100	5,8	661	23.796	129	24	350,1	64,4	

Quellen: (a) Nepal Rastra Bank 1976 (b) Nepal Rastra Bank 1978b

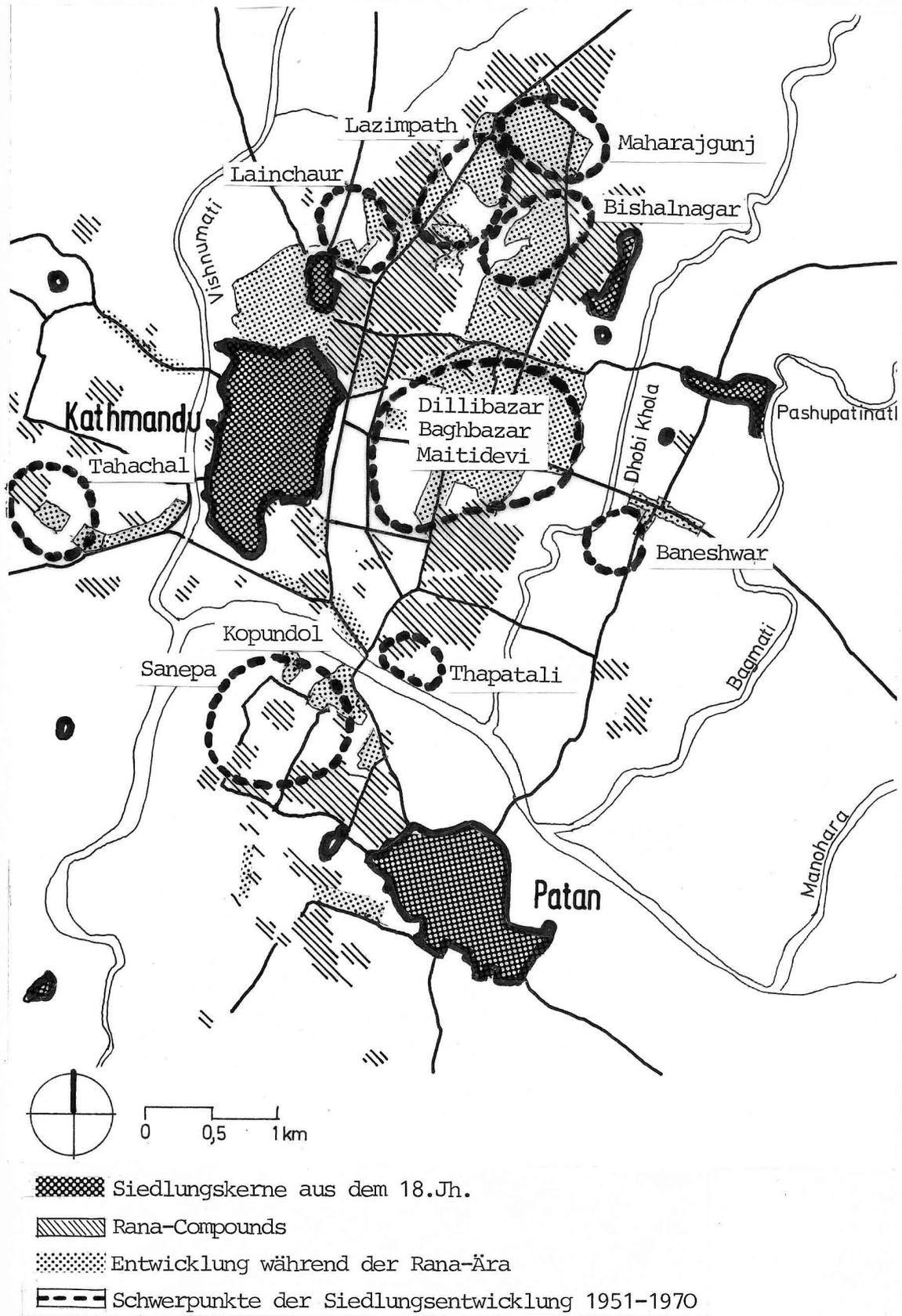


Abb. 49: Tendenzen der Siedlungsentwicklung 1950-1970 (nach Dok 42).

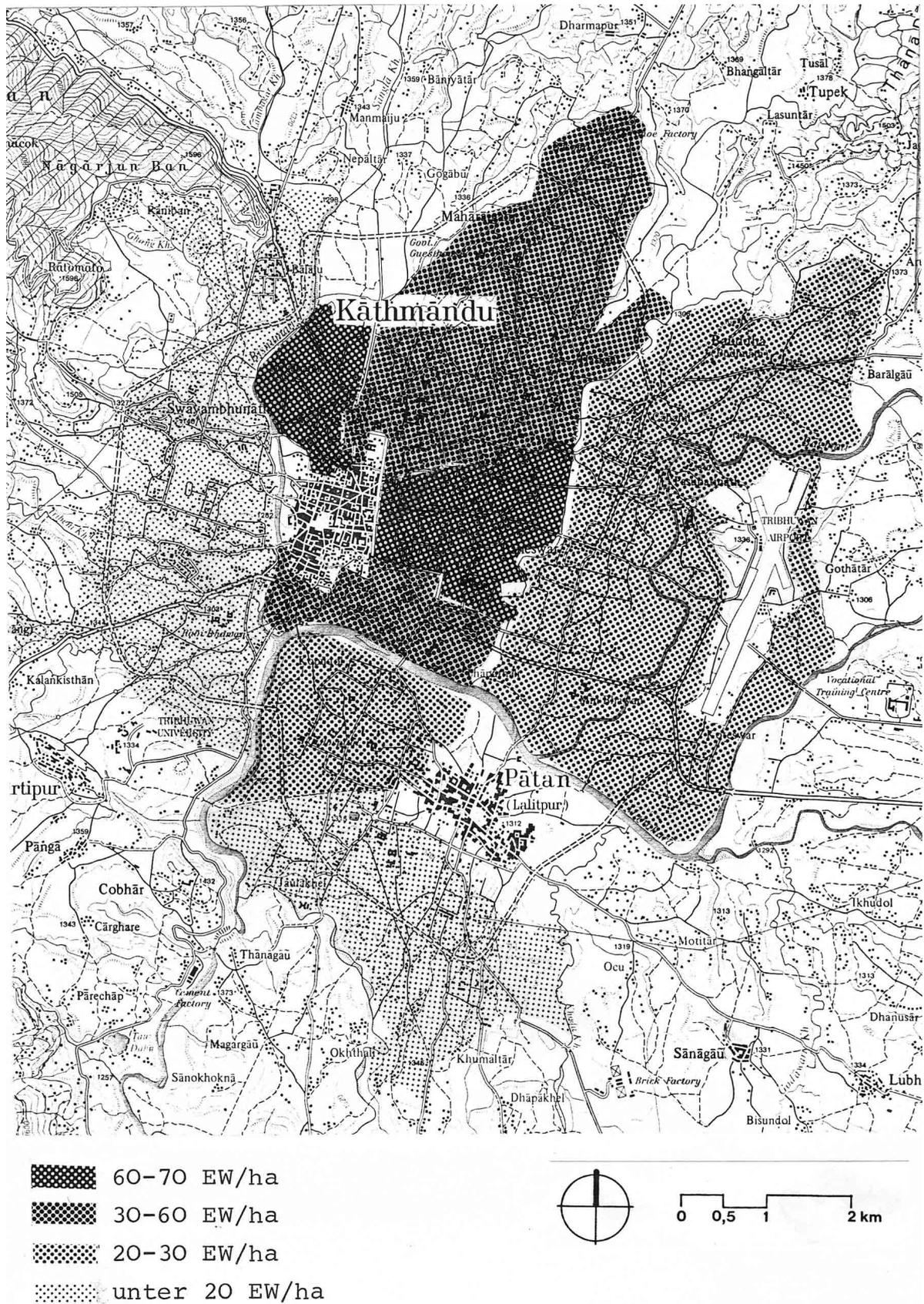


Abb. 50: Bevölkerungsdichte in den Randzonen 1971 (Daten aus Tabelle 10).

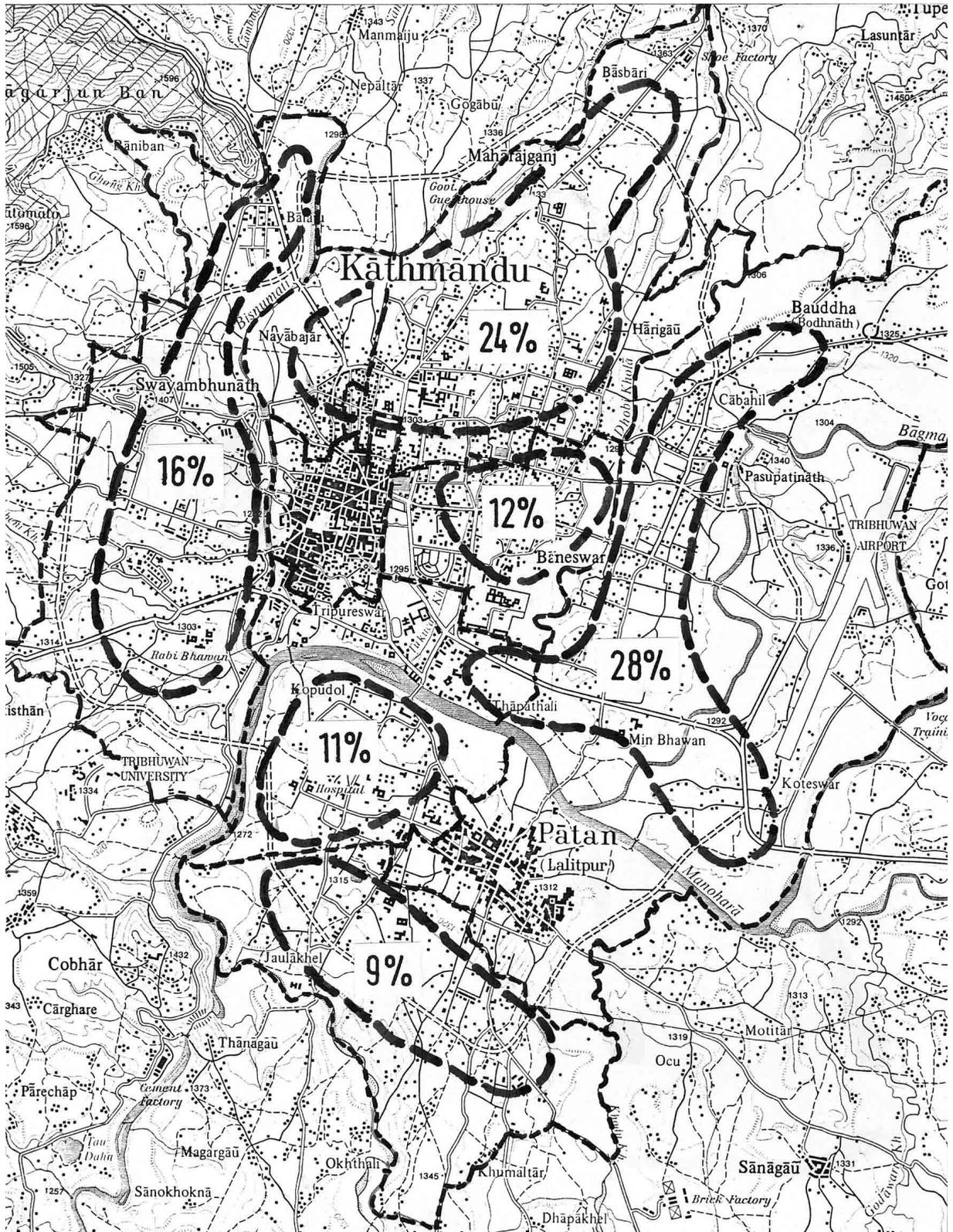


Abb. 51 Verteilung der Neubautätigkeit in den Randzonen 1977/78 in % (Daten aus Tabelle 12).



Abb. 52: Baneshwar 1971 (Ausschnitt aus der Karte Kathmandu Valley 1:10.000 der Arbeitsgemeinschaft für vergleichende Hochgebirgsforschung, München 1977).

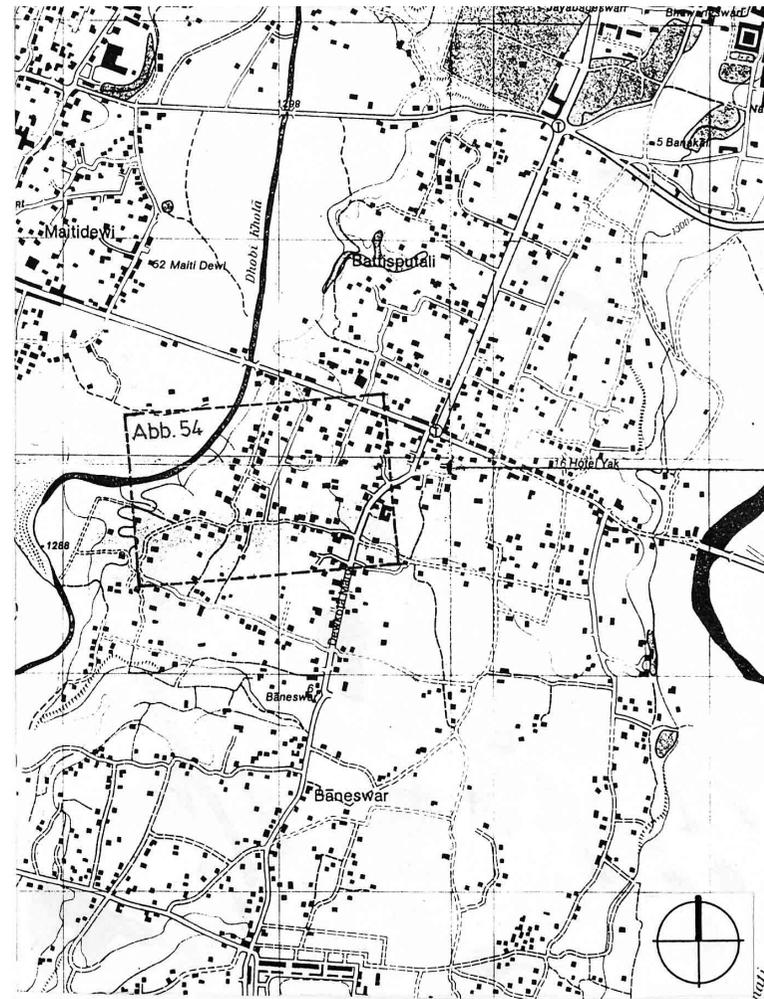


Abb. 53: Baneshwar 1975 (Ausschnitt aus der Karte Kathmandu Valley 1:10.000 der Arbeitsgemeinschaft für vergleichende Hochgebirgsforschung, Nr 21, München 1978)

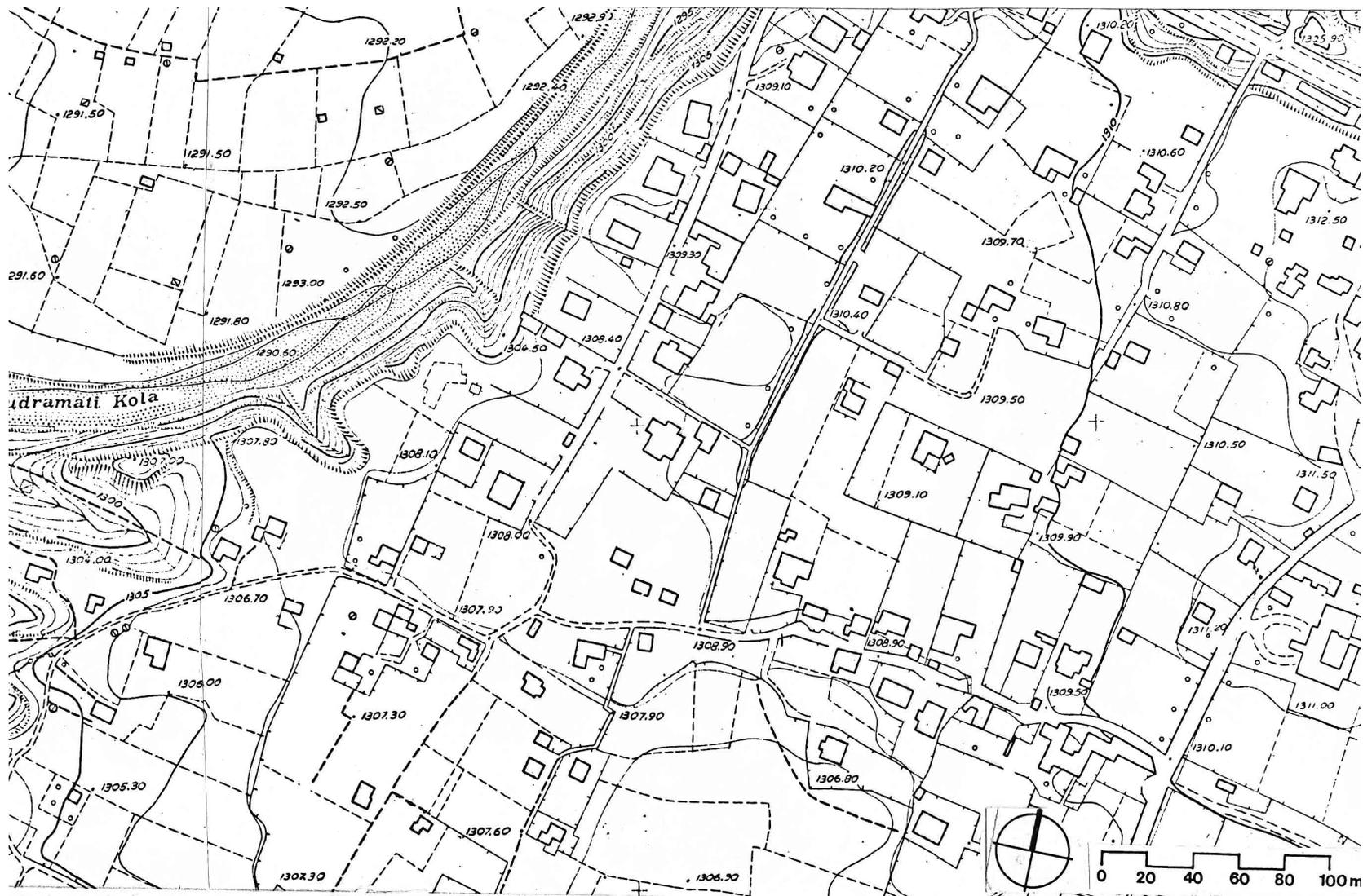


Abb. 54: Ausschnitt Baneshwar 1975 (Ausschnitt aus „Kathmandu Metropolitan Area Map 1:2000, Airmap Company Florenz 1978)



Abb. 55: Neues Wohnhaus am nördlichen Stadtrand (Lainchaur)



Abb. 56: Traditionelles ländliches Parbate-Haus am Südrand von Patan

12. Politische und administrative Rahmenbedingungen der Stadtplanung

Bis hierher wurde versucht, ein Bild von der Stadt Kathmandu und ihrer Entwicklungsdynamik zu vermitteln, um so den Gegenstandsbereich der Stadtplanung zu beschreiben. Was und wie geplant wird, hängt jedoch nicht nur von den Problemen und Aufgaben ab, denen sich die Stadtplanung gegenüber sieht, sondern in starkem Maße auch von ihrer institutionellen Verankerung in der Organisation der Gesellschaft. Stadtplanung ist - wie in Teil I begründet wurde - eine "gesellschaftliche Einrichtung", die durch einen Träger hoheitlicher Machtbefugnisse betrieben wird und mithin in den staatlichen Verwaltungsapparat eingebunden ist.

Vor allem die Ergebnisse der Planung und ihre Umsetzung werden weniger von den fachlichen Kriterien einer Disziplin als von der Funktionsweise der Bürokratie bestimmt, von der die planenden und ausführenden Institutionen ein Teil sind. Deshalb erscheint es mir notwendig, bevor wir uns mit der Einführung "moderner" Stadtplanung befassen, noch auf einige Merkmale des administrativen und politischen Systems hinzuweisen, deren Kenntnis für eine realistische Einschätzung des Stellenwertes und der Möglichkeiten der Stadtplanung hilfreich ist. Bürokratische Engpässe erwiesen sich, wie eine Flut von Expertengutachten, Seminaren und Veröffentlichungen beweist, als einer der gravierendsten Engpässe bei der Realisierung einer staatlichen Modernisierungspolitik (vgl. z.B. AGRAWAL 1976; PRADHAN 1976, 1971; N.L. JOSHI 1973; GOODALL 1966, 1978).

12.1 Die Rana-Bürokratie

Seit Jung Bahadurs Machtübernahme 1846 war der Premierminister der mächtigste Mann im Staat:

"He was given the powers of life and death and punishment: of appointing and dismissing all Government servants: of declaring war, concluding peace, and signing treaties with all foreign powers including the British, the Tibetans, and the Chinese: and finally he was given the authority to make new laws and repeal any old ones, whether civil, criminal, or military."
(LANDON 1928, S.147)

Ein effektives bürokratisches System war einer der Grundpfeiler der Herrschaft der Ranas. Gegen das Hochkommen einer militärisch-feudalen Schicht von Grundrentnern, die die politische und ökonomische Position der traditionellen Zentralmacht, des Königshauses, während der ersten Shah-Zeit (1769/1846) langfristig schwächten, gab es für die Ranas nur ein Mittel: den Aufbau einer straff zentralisierten Staatsbürokratie, deren Zielsetzung einzig auf die Bedürfnisse des Rana-Premierministers und Maharajas zugeschnitten war. Weil viele Momente dieses Verwaltungsapparates auch nach der Wende von 1951 weiter wirksam waren, sind nachfolgend die in unserem Zusammenhang wichtigen Merkmale der Rana-Bürokratie kurz aufgeführt.

Man muß sich vergegenwärtigen, daß die Ausgangssituation in Nepal grundsätzlich verschieden von der Situation im Europa des 18. und 19. Jh. war, als sich dort eine staatliche Zivilverwaltung und ein bürokratisches Staatswesen herausbildeten. Dort war die Bürokratie eine notwendige gesellschaftliche "Infrastruktur" für einen technologisch-wirtschaftlichen Wachstums- und Differenzierungsprozeß, der in die Industrialisierung mündete; in Nepal dagegen handelte es sich um eine "Agrarbürokratie" asiatischer Prägung. Ihre Einführung diente der "Rationalisierung" der Ausbeutung der Bauern durch den herrschenden Clan.⁸²

JOSHI/ROSE (1966, S.39) kennzeichnen Regierung und Verwaltung "(...) as an instrument to carry out the personal wishes and interests of the ruling Rana Prime Minister; its main domestic preoccupation was the exploitation of the country's resources in order to enhance the personal wealth of the Rana ruler and his family."

An "Entwicklung" oder Produktivitätssteigerung hatten die Ranas kein Interesse, denn jeder damit verbundene Wandel hätte den Status quo der Verteilung politischer und ökonomischer Macht gefährdet. Eine Unterscheidung zwischen den Steuereinnahmen des Staates und dem persönlichen Einkommen des Premierministers gab es nicht. Von daher bestand ein Interesse, die "öffentlichen" Ausgaben auf ein Minimum zu beschränken. Die Verwaltung diente im wesentlichen zwei Zielen (vgl. GOODALL 1966, S.609):

- 1) der effektiven Eintreibung der Steuern; der Reichtum der Ranas basierte fast ausschließlich auf Grundsteuereinnahmen, nur Mitglieder des Familienclans erhielten (häufig steuerfreies) Birta-Land;
- 2) der Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung und der Kontrolle aller Staatsbediensteten.

Das aus etwa 15 Verwaltungseinheiten bestehende System war vier wichtigen "Behörden" zugeordnet (JOSHI/ROSE 1966, S.38):

- -Khadga Nishana Office, der Verwaltungsstab des Premierministers,
- Muluki-Bandobast, die Routine-Verwaltung unter dem Mukh-tiyar (der früher die Rolle des Premierministers gespielt hatte) ,
- Munshi-Khana, das Amt für Außenbeziehungen,
- Jangi Adda, die Militärverwaltung.

Einzelne Abteilungen waren zuständig z.B. für den Bau und die Unterhaltung der Straßen im Kathmandu-Tal, die Instandhaltung der Paläste oder des Telefonnetzes. Die Reichweite der meisten der zentralen Verwaltungseinheiten ging kaum über das Tal hinaus. In der Provinz war das System durch den "Bada Hakim" vertreten, ein mit weitreichenden Befugnissen versehener Posten (Steuereintreibung, Einziehung unbezahlter Arbeit), der vorzugsweise an politisch ambitionöse und daher in der Zentrale gefährliche Mitglieder der Rana-Familie vergeben wurde. Der Dorfbevölkerung galt ein Bada Hakim als "König, Regierung und Richter" in einem (vgl. M.K. SHRESTHA 1965, S.8). Die Kommunikation mit dem Zentrum stellte das sogenannte

⁸² Dies mag im Prinzip auch auf Gesellschaftsformationen vor der Rana-Ära zutreffen. Der entscheidende Unterschied ist folgender: Für die Ranas fehlte jede Form einer durch kulturelle Normen und Überlieferungen geforderte Redistribution der abgeschöpften Ressourcen in die lokale Kultur.

Hulak-System her, ein ausgeklügeltes System von Postläufern zum Transport von Gütern und Nachrichten der Rana-Administration, das bis in die entferntesten Landesteile reichte (Details vgl. STILLER 1976, S.34 ff.) .

Die Funktionsweise der Rana-Bürokratie läßt sich anhand der folgenden Merkmale charakterisieren:

Die Rekrutierung der Beamten: Nicht nur die Spitzenpositionen, die von den sogenannten "Role Walla"-Ranas besetzt wurden, sondern alle höheren Verwaltungspositionen (Kazis, Kharidars, Mir-Subbas, Subbas) wurden unter Angehörige der verzweigten Rana-Familie verteilt, die gleichzeitig Offiziere der Armee waren. Auch an der Spitze der Distriktverwaltungen außerhalb des Kathmandu-Tales standen Mitglieder der Rana-Familie. Die gesamte obere Schicht der Verwaltung rekrutierte sich aus etwa 200 bis 300 Familien, die nicht nur die Privilegien von Macht und Prestige genossen, sondern auch durch Grundbesitz und Vergünstigungen im Handel gegenüber anderen Gruppen bevorteilt wurden (RANA 1971, S.41/42). Diese weitläufige Klientel profitierte neben den unmittelbaren Verwandten des Premierministers am stärksten von der Übernahme der Macht durch die Ranas. Nur die untergeordneten Ränge der in 15 Stufen unterteilten Statusskala wurden mit Newars der oberen Kasten (Shresthas, Jyapus u.a.) gefüllt.

Karriere und Kontrolle: Damit sich unter keiner dieser Gruppen ein Eigeninteresse in der Verwaltung durchsetzen konnte, existierten eine Reihe von Mechanismen und Institutionen, die jede Form von eigenmächtigem Handeln im Keim erstickten:

Loyalität wurde durch die zu jedem Zeitpunkt mögliche Entlassung und die Praxis des sog. Pajani erzwungen, nach der alle Ämter jährlich überprüft und neu vergeben bzw. bestätigt wurden. Beförderungen waren nur innerhalb eines sehr engen Rahmens, der durch Herkunft und gesellschaftlichen Standort der Familie festgelegt war, möglich. Dies galt auch für die Ranas, die je nach Abstammung in A-, B- und C-Ranas eingeteilt waren. Nur A-Ranas konnten General werden und dadurch einen Anspruch auf die Nachfolge des Maharajas erwerben (SEEMANN 1973, S.62). Die Prinzipien der Karriere waren "Chakari" und Seniorität. Hinter dem Begriff "Chakari" verbarg sich ein differenziertes System von privaten Dienstleistungen und Ehrenbezeugungen gegenüber dem Vorgesetzten, das in der Gepflogenheit höherer Regierungsbeamten gipfelte, vor ihrer Residenz (Durbar) allabendlich die Ehrerbietung ihrer Untertanen entgegenzunehmen (vgl. GOODALL 1966, S.610). Anwesenheit und Ausführung von Befehlen wurde durch eine besondere Einheit täglich überwacht; unbegründete Abwesenheit oder die Nichterfüllung von Anordnungen waren der Anlaß für Bestrafungen. Alle Beamte waren dem Premierminister gegenüber verantwortlich und hafeten mit ihrem Vermögen bis in die 7. Generation (MEIENBERGER-GENOUD 1974, S. 26). Besondere Sorgfalt war der Kontrolle aller finanziellen Transaktionen gewidmet, die einschließlich der schmalen Gehälter der Angestellten von der zentralen Rechnungsprüfung im Kumari-Chowk aufs peinlichste überwacht wurden.

Entscheidung und Verantwortung: Aufgabe aller Dienststellen war die Ausführung persönlicher Befehle des Premierministers. Die Effektivität der Verwaltung bemaß sich an der Differenz zwischen Steuereinnahmen und notwendigen Ausgaben, an dem Betrag also, der dem Premierminister zur freien Disposition verblieb. Ausgaben von mehr als Rs 1000 und Personaleinstellungen bedurften der Entscheidung des Premiers (MALHOTRA 1962, zit. bei PRADHAN 1976, S. 46). Unter diesen Bedingungen der Konzentration von Entscheidungskompetenz sowie der Sanktionierung jeglicher Initiative bildete sich ein persönlicher Verhaltensstil der Beamten heraus, der jede Form der Entscheidung und besonders der Entscheidung über Ausgaben nach Möglichkeit vermeidet. Den mit Entscheidungen erwuchs eine persönliche Verantwortung, die alle oben geschilderten Risiken der Entlassung, Bestrafung oder der Konfiszierung des Vermögens in sich barg. Initiative war nicht nur eine unerwünschte, sondern auch eine gefährliche Eigenschaft (vgl. MIHALY 1965, S. 15). Nur bei den obersten Rängen der Verwaltung bestand ein minimaler Entscheidungsspielraum. Es ist einleuchtend, dass in einem solcherart hierarchizierten System horizontale Kooperation zwischen einzelnen Dienststellen überflüssig ist und unter den Verdacht der Konspiration gerät. Die Kompetenzen und Funktionen einzelner Departments waren in den sogenannten „Sawals“, das sind vom Premierminister erlassenen Vorschriften im Detail geregelt. Sie waren der allgemeinen Öffentlichkeit nicht zugänglich (vgl. PRADHAN 1976, S.47). Der Grund, weshalb trotz dieser Umstände und schlechter Bezahlung ein Posten in der Verwaltung als attraktiv galt, ergibt sich aus dem Prestige und dem Einfluß, die mit einer solchen Stelle verbunden waren. Hinter jedem Beamten stand die in den traditionellen Normen fest verankerte Erwartung seiner Familie, ihr kraft seiner Position Vorteile zu verschaffen. Dieses Prinzip der Verpflichtung gegenüber der eigenen Klientel wurde und wird als "Jajmani" bezeichnet.

Aus der Sicht der Ranas funktionierte dieses System der Verwaltung. Es ermöglichte ihnen die Extraktion riesiger Profite aus der Landwirtschaft - später kam die Abholzung weiter Gebiete des Terai und der Verkauf von Holz nach Indien hinzu - und die Minimierung öffentlicher Ausgaben. Die Überschüsse wanderten in den Bau von Palästen, in einen exzessiven Lebensstil und als gewinnbringende Investitionen ins Ausland. Das System erwies sich als so stabil, daß es trotz permanenter Intrigen innerhalb der herrschenden Clique 100 Jahre bis 1951 ohne strukturelle Veränderung überdauerte.

12.2 Politik und Verwaltung nach 1951

Die Ablösung des Rana-Regims durch den König war in erster Linie ein politisches Ereignis. Eine Interim -Verfassung übertrug alle exekutiven und legislativen Rechte dem König und den von ihm ernannten Ministern. Der bestehenden Verwaltung wurde zwar formal eine neue Gliederung in Ministerien und Abteilungen übergestülpt, an ihrer Funktionsweise änderte sich zunächst jedoch kaum etwas. Aus Mangel an qualifiziertem Personal erhielt die alte Verwaltungselite auch die neuen Posten; auch die "Ains" und "Sawals", die

Verwaltungsvorschriften der Rana-Zeit, blieben bis 1954 in Kraft. Bis zum Erlaß des Civil Service Act von 1956 gab es keine genauen Vorschriften über Rekrutierung, Beförderung, Entlassung von Beamten. Widersprüchliche Entscheidungen der Ministerien und die Weitergabe selbst nebensächlichster Probleme zur Entscheidung ins Kabinett waren die Folgen. Zwei Faktoren hatten einen maßgeblichen Einfluß auf die Entwicklung nach 1951:

- 1) Die Übernahme politischer Macht durch den König hatte einen enormen Machtzuwachs des Palastsekretariats zur Folge, der zu Kompetenzüberschneidungen und unmittelbarer Kontrolle der Zivilverwaltung führte. Das Palastsekretariat unterhielt eigene Verbindungen zur Zivilverwaltung, bei vielen Entscheidungen wurden die vom König eingesetzten Minister umgangen. Nach den Parlamentswahlen von 1959 wurde der Einfluß des Palastsekretariats durch die neugebildete Regierung zurückgedrängt. Auch die Minister waren direkt dem Parlament und nicht mehr dem König verantwortlich. Das demokratische Experiment fand bereits nach 1 1/2 Jahren, am 15. Dezember 1960, sein Ende. Unter anderem unter dem Druck der traditionellen Großgrundbesitzer, deren Privilegien durch die Reformpläne der gewählten Regierung angegriffen worden waren, löste König Mahendra das Parlament am 15. Dezember 1960 wieder auf. Politische Parteien wurden verboten, ihre Führer inhaftiert, eine Massensäuberung der Verwaltung folgte, der über 3.000 Beamte und Angestellte aller Stufen zum Opfer fielen, die unter dem Verdacht standen, Beziehungen zur führenden "Kongreßpartei" unterhalten zu haben (vgl. JOSHI/ROSE 1966, S.475). Ergebnis dieser Vorgänge war auch die erneute Zentralisierung der exekutiven und legislativen Macht beim König und eine erneute Stärkung des Palastsekretariats, dessen Personal sich innerhalb kurzer Zeit vervielfachte (GOODALL 1966, S.617). Die Palastadministration entwickelte sich zum unsichtbaren Kopf der Staatsverwaltung. Alle Entscheidungen des Kabinetts bedürfen der vorherigen Abklärung mit dem Palastsekretariat. Der König erklärte das parlamentarische System als "ungeeignet" für Nepal und führte 1962 das sog. "Panchayat-System" ein, auf das nachher noch kurz eingegangen wird. Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß auch nach 1951 die Zentralisierung politischer Macht keineswegs abgebaut wurde und daß der Kurzschluß zwischen Politik und Verwaltung die staatliche Administration zum Instrument der Durchsetzung der politischen Ziele des Monarchen macht (vgl. PRADHAN 1976, S.97).
- 2) Mit der Öffnung des Landes hat sich das Land auch auf das Experiment der "Modernisierung" eingelassen, was auch immer darunter zu verstehen ist. Bestandteil dieser Politik war die Annahme eines wachsenden Beraterstabes und die Annahme von "Entwicklungshilfe" von internationalen Organisationen und von anderen Staaten. Der Anteil der Entwicklungshilfe am Entwicklungshaushalt lag Anfang der 60er Jahre weit über 80 und sank bis 1972/73 auf etwa 1/3 (vgl. PANT 1975, S.84 f.). Dabei ist das Volumen des Entwicklungshaushaltes etwa doppelt so groß wie das der regulären Ausgaben. Große Teile auch des Verwaltungspersonals werden aus Entwicklungshilfe finanziert. Als erste waren Indien und die USA beteiligt, später kamen die Schweiz, China, die Sowjetunion und viele andere hinzu, samt einem guten Dutzend UN-Organisationen und der Vertretungen

verschiedener Entwicklungsbanken. Mit Recht nennt GOODALL (1966, S.615) die "foreign aid community" als eigenes administratives Gebilde. Die Flut von Geberinstitutionen und Projekten hat die Kapazität der nepal-ischen Verwaltung bei der Projektvorbereitung und Durchführung bei weitem überfordert (vgl. GOPAL 1973, S.143). Die verschiedenen Organisationen konkurrieren um das knappe ausgebildete nepalische Personal, das als Counterpart in den jeweiligen Projekten arbeiten soll. Mehr als einmal kam es vor - wie WILDAVSKY (1972, S.513) berichtet -, daß das gleiche Personal und Material für den gleichen Zeitraum in verschiedenen Teilen des Landes alloziert wurde.

Um "sicher" zu gehen, wird zu bestimmten Problemen der Rat von mehreren Beratern mit häufig widersprüchlichen Ansichten eingeholt, was jedoch angesichts des Mangels an Verarbeitungskapazität an Informationen kaum zu verbesserten Entscheidungen führt.

Gravierend auf jede Form von Planung innerhalb der Bürokratie wirkt sich vor allem die Tatsache aus, daß Entwicklungshilfe immer das Ergebnis eines politischen Kompromisses zwischen Geberland und der nationalen Führung darstellt, bei dem eher das politische Kalkül den Ausschlag gibt als sachliche Argumente oder Planungen einzelner Departments. Da auch die Geberinstitutionen ihre Hilfe nicht für 5 Jahre im voraus planen können, ist bei einem derart großen Anteil von Entwicklungshilfegeldern am Haushalt, eine Planung, wie sie Nepal seit 1956 als 5-Jahresplanung treibt, mit großen Schwierigkeiten behaftet (vgl. hierzu WILDAVSKY 1972).

12.3 Traditionelle Funktionsprinzipien in der Verwaltung

Trotz der formalen Übernahmeneuer Ideale von bürokratischer Rationalität, Leistung und Handlungsorientierung und trotz zahlreicher Gutachten, Trainingsprogramme usw. leben im Alltag der Staatsverwaltung manche der Funktionsprinzipien der Rana-Bürokratie weiter fort.

Rekrutierung der Beamten

Anders als Indien, wo beim Eintritt in die Unabhängigkeit immerhin der geschulte Beamtenstab des Indian Administrative Service (I.A.S.) zur Verfügung stand, gab es in Nepal außer den bisherigen Stelleninhabern kein qualifiziertes Personal, mit dem die neuentstandenen Ministerien und Abteilungen hätten ausgestattet werden können. Nur aus den Spitzenpositionen wurden A-Ranas entfernt und durch B- und C-Ranas ersetzt. Gerade die Fraktion der Elite, die unter der Patronage der A-Ranas eine starke ökonomische Position durch den Besitz von Birta-Land aufgebaut hatte und in den mittleren Rängen der Rana-Verwaltung dominierte, besetzte nach 1951 die Schlüsselpositionen der neuen Verwaltung. Von den neuen Ministerial-Sekretären gehörten nur drei einer neuen, im westlichen Ausland ausgebildeten Bildungselite an, und diese wurden untergeordneten Departments zugewiesen. Die angebliche Reorganisation der Verwaltung bedeutete nach JOSHI/ROSE (1966, S.157) nichts anderes als ein "revival of Rana-associated attitudes and procedures in the civil service". Dieser überproportionale Anteil der alten Machtgruppen in der Zivilverwaltung steht in Zusammenhang mit den Privilegien dieser

Gruppe im Zugang zu einer Schul- und Hochschulausbildung, die vor 1953 nur den Mitgliedern des Rana-Clans offenstand.

Angesichts von Transportschwierigkeiten, Lehrermangel und materieller Not auf dem Land, wo über 70 % der Landesbewohner leben, ist es nicht verwunderlich, daß trotz prinzipieller Offenheit des Schulsystems und der Gründung einer Universität in der Hauptstadt, sich an der Begünstigung bestimmter Schichten im Bildungssystem nur langsam etwas ändert. P.S. RANA (1971b, S.42) bemerkt dazu:

"21 years after the change-over of rule in 1950 some 80-90 per cent of the personnel of the highest ranks of the civil service continue to come from the same groups of 'client families' that provided the cadres for the embryonic Rana civil service."

Rana beobachtet ferner, daß auch 1971 noch zwischen 80 % und 90 % des Verwaltungspersonals den oberen Kastengruppen der Brahmanen, Kshatryas oder Newars angehören und mehr als die Hälfte aus dem Kathmandu-Tal kommen (S.43). Die Verteilung

der vom König ernannten Minister nach Kasten- bzw. ethnischer Zugehörigkeit ergibt ein ähnliches Bild (vgl. PRADHAN 1976, S.92); allerdings scheinen bei der Besetzung "politischer" Posten Außenseiter eher eine Chance zu haben (P.S. RANA 1971b, S.42). All dies stützt die Vermutung, daß in Regierung und Verwaltung die bereits in der Übergangsverfassung von 1951 postulierten Gleichheitsgrundsätze nur in Ansätzen Eingang gefunden haben und die Verwaltung weniger den Kriterien einer effektiven Staatsbürokratie, als der alten Klientelwirtschaft folgte. Erst im Verlauf der 70er Jahre zeichnet sich innerhalb der Verwaltung ein Konflikt zwischen einer jungen leistungs- und fortschrittsorientierten Bildungselite und den alten Stelleninhabern ab. GOODALL identifizierte 1972 unter der Verwaltungselite zwei typische Gruppierungen (vgl. GOODALL 1978, S.229-230):

a) prestige-orientierte Beamte, sie

- waren fast ausschließlich Brahmanen oder Chetris,
- waren im Kathmandu-Tal geboren,
- hatten ihre Karriere "passiv" begonnen,
- schätzen ihren Job aufgrund des Prestiges, das er ihnen vermittelte,
- waren nur über mangelnden Respekt frustriert,
- glaubten, daß die wichtigsten Probleme Nepals außerhalb der Verwaltung liegen,
- hielten ihren wichtigsten Beitrag in der Sicherung der
- Stabilität der Regierung,
- etc.

b) leistungsorientierte Beamte, sie

- waren zur Hälfte außerhalb des Kathmandu-Tales geboren,
- bestanden zur Hälfte aus Chetris und Brahmanen,
- hatten ihre Verwaltungskarriere aus eigenem Antrieb begonnen,

- zeigten sich frustriert durch die verwaltungsinternen Schranken ihres Engagements,
- glaubten, daß Armut und die Verwaltung die wesentlichen Probleme Nepals darstellen,
- glaubten, daß sich die Kompetenz der Regierung in den letzten Jahren nicht verbessert hätte,
- schätzten den Wert ausländischer Hilfe eher negativ ein,
- etc.

Entscheidung und Verantwortung

Angesichts des Mangels an privatwirtschaftlichen Impulsen ist der Verwaltung eine zentrale Rolle als Träger einer aktiven Entwicklungs- und Modernisierungspolitik zudedacht (vgl. PRADHAN 1976, S.155). Mängel in der Entscheidungsstruktur gelten vor dem Hintergrund dieses Anspruchs mit Recht als einer der gravierendsten Engpässe des administrativen Systems. Auch hier scheinen traditionelle Muster weiter wirksam zu sein:

"The bureaucracy is dominated by traditional conservatism wherein the rank and file are engaged in dutiful paper-pushing and where decision-making and innovative ideas are viewed as the exclusive monopoly of the privileged few at the top. Survival is the name of the game (...)" (M.S. RANA 1978, S.44).

Nach wie vor ist die Entscheidungsstruktur stark zentralisiert. Damit hängt die Effizienz einer Abteilung weniger von der fachlichen Qualifikation der Mitarbeiter als von der Bereitschaft der leitenden Positionen ab, Entscheidungsrisiken zu übernehmen. Auf diese Weise schlagen die Rekrutierungsmechanismen der Spitzenpositionen und die Handlungsdispositionen der Inhaber dieser Stellen voll auf die Effizienz der Abteilung durch. Dies ist der Grund dafür, warum etwaiges Engagement auf der mittleren Verwaltungsebene - oftmals durch die Zusammenarbeit als Counterpart mit ausländischen Experten induziert - trotz gutem Willen leer-läuft.

Ein Grund für die auf allen Ebenen anzutreffende Tendenz zur Flucht vor Entscheidungen und Verantwortung liegt darin, daß das traditionelle Rezept der Beamtenkarriere, nämlich die Vermeidung jedweder Risiken und die Beschränkung auf das Ausführen von Befehlen bis heute für einen Teil der Verwaltung gültig ist. Immer noch bestimmen weniger fachliche Leistung als Wohlverhalten gegenüber dem Vorgesetzten die Chancen eines Aufstiegs.

Eine Befragung von 1975 stellte fest, daß die große Mehrheit höherer Beamten die Angst vor willkürlicher Entlassung als die größte Bedrohung im Amt empfanden und daß sie ihre wichtigste Funktion im Wohlverhalten gegenüber dem Vorgesetzten sahen (ABUEVA 1975, zit. nach STILLER/YADAV 1979, S.119). Die Chancen, außerhalb der staatlichen Verwaltung einen gleichwertigen Job zu finden, wären im Falle einer Entlassung in der Tat gering. Unabhängig davon, wie groß der Anteil dieser Beamten tatsächlich sein mag, scheint die Furcht vor den Risiken jeder Initiative eine der Ursachen für eine weithin typische persönliche Handlungsstrategie innerhalb der Verwaltung zu sein, die WILDAVSKY (1972, S.521-522) folgendermaßen karikierte:

"The easiest thing, the most certain thing, the most rational thing is to maintain his future welfare by doing nothing. If a file reaches him calling a decision, he can try to find some reason it belongs in another jurisdiction. If that fails, he can find a reason to reject any proposal in it that might lead him to action. He can seek an ad hoc committee in which all members can avoid personal responsibility or he can find something that makes the matter such that it should go to a higher authority for signature and thus possible blame. Should all these expedients fail, he will try to hold on the file as long as possible in the hope that it will be forgotten or that events will overtake it. Decisions involving the responsibility for money are to be avoided most of all."

Eine Variante dieser Strategie der Risiko-Vermeidung ist auch die Praxis des "underspending", die nicht vollständige Ausgabe der für bestimmte Zwecke vorgesehenen finanziellen Mittel. Dieses Phänomen wird durch die Neigung einzelner Dienststellen hervorgerufen, die komplizierten und langwierigen Prozeduren der Mittelvergabe des Finanzministeriums durch die Anhäufung von "Ersparnissen" zu umgehen. Auch das traditionelle Aufgabenverständnis, demzufolge die Verwaltung eher zur Vermeidung von Ausgaben als für die Durchführung gezielter Investitionen da ist, scheint eine Rolle zu spielen (vgl. WILDAVSKY 1972, S.519).

Nepotismus und Korruption

Der Kampf gegen Korruption und Amtsmissbrauch ist so alt wie die ersten Anfänge der Bürokratie unter den Ranas; bereits 1870 bestand ein "anti-corruption-department" mit weitreichenden Rechten (vgl. M.C. REGMI 1975, S.107). Offiziell gilt die Annahme von Geschenken, die ohne Ausübung von Druck gegeben werden, als akzeptabel. Trotz vieler Entlassungen aufgrund von Unregelmäßigkeiten der Amtsführung gehört Korruption weithin zum Alltag der nepalischen Verwaltung. Selbst die zur Aufdeckung von Bestechungsaffären eingesetzte Polizeieinheit ist nicht frei davon (vgl. PRADHAN 1976, S.67). Offiziell wird als Grund für die Fortdauer dieser Praktiken die geringen Löhne der unteren Strata der Verwaltung angegeben. Hinzu kommt, daß die Realität vom Weberschen Ideal einer entpersonalisierten, "rationalen" Staatsbürokratie weit entfernt ist und persönliche Abhängigkeiten und Verpflichtungen weiterhin eine wichtige Rolle spielen. Es wurde bereits in Teil I bei der Darstellung einiger allgemeiner Restriktionen der Planung in der Dritten Welt darauf hingewiesen, daß es sich bei diesen Unregelmäßigkeiten häufig nicht um ein subjektiv empfundenes Unrecht, sondern um fest institutionalisierte gesellschaftliche Erwartungen handelt (LUHMANN) und Bestechung eher als eine Form des "unreglementierten Gebührenwesens" (WEBER) zu betrachten ist. Auch von nepalischen Verwaltungsexperten wird dieser Zusammenhang gesehen.

"Favoritism and nepotism are words conveying entirely different meanings in our context than in modern and industrial societies, where economic opportunities abound. (...) We cannot apply western standard of morality, ethics, rationalization, initiative, independence, straight forwardness to judge people who are the product of our traditional society which has an entirely different interpretation of morality and ethics where conformity rather than dissension is a rule (...)."

Und

weiter:

"In our social system, where the joint family system is the ideal and loyalty to extended family and kinsmen is the standard behaviour expected of all and specially middle class Nepalis, favoritism and nepotism in Singha Darbar happens to be the most indigenous and natural end result. Any gentle and well-behaved Nepali is, as a rule, expected to support, help and share his other fortunes with close kin. Anyone not obeying this rule is considered a freak or an irresponsible individual." (BISTA 1971, S.37-38)

Das Prinzip des "Jajmani", also der Verpflichtungen gegenüber Familie, Verwandten und Freunden des Beamten, rangiert zumindest gleichwertig neben den Anforderungen an unbestechliches und rationales Verhalten. Ein Job in der Verwaltung verleiht Prestige, trotz der geringen Bezahlung und der für den einzelnen damit verbundenen mißlichen Konfliktsituationen. Das Prestige der Beamten steigt mit der Anzahl der Bürodienler, der sogenannten Peons, die in seinem Büro beschäftigt sind. Fast 40 des gesamten Verwaltungspersonals gehören dieser Gruppe von Angestellten an, die als Türwächter, Botengänger und in privaten Dienstleistungen für ihre Vorgesetzten arbeitet (PRADHAN 1976, S.62).

Posten in den oberen Rängen sind durch großzügige Privilegien, die vom Auto, über den privaten Telefonanschluß bis zur günstigen Versorgung mit Grundnahrungsmitteln reichen, zusätzlich attraktiv. Die meisten Mittel- und Oberschicht-familien versuchen, zumindest einen ihrer Söhne in der Verwaltung unterzubringen: "It makes it easy for them to communicate with the government. This is the way they become successful in getting their work done." (PRADHAN 1975, S.67; STILLER/YADAV 1979, S.120) nennen den traditionellen Mechanismus, nach dem die Interaktion zwischen Klientel und Verwaltung funktioniert, das "source-and-force"-Prinzip:

"'Source': having a contact (friend of relative) who had the power to what you wanted him to do. Source was rarely considered in isolation. It was taken for granted that all one's competitors also had sources. Therefore one must discuss the relative power of one's source: source and force. The ultimate belief was that every rule, every law, and every structure could be bent to one's purpose if an adequate 'source' were at hand."

12.4 Das Panchayat System

Von entscheidender Bedeutung für die Einbindung von Stadtplanung in den exekutiven und legislativen Apparat des Staates ist die Stellung der lokalen Institutionen. Das Maß der ihnen zugestandenen Entscheidungs- und Durchsetzungskapazität bestimmt weitgehend, ob die Behörden auf der Ebene der einzelnen Stadt überhaupt eine Rolle als Planungsträger spielen können. Die Beantwortung dieser Frage macht einen kurzen Exkurs zum sog. Panchayat-System erforderlich.

Bereits fünf Wochen nach der Auflösung des Parlaments durch König Mahendra im Dezember 1960 skizzierte der Monarch die Umriss eines neuen Systems, das nach offizieller Ansicht eine genuin nepalische Form von "Demokratie" darstellt:

"We have to open up a new spring of power, which will remove the centuries-old poverty, ignorance, and backwardness of the country and which will nourish to maturity and fruitfulness the tree of democracy rooted in our soil and suited to our conditions. Since Panchayats are the basis of democracy and a democratic system imposed from above has proved unsuitable (...) we have now to build democracy gradually layer by layer from the bottom upward. It is our aim to associate the people in the administration at all levels and to develop village, district, and municipal panchayats." (zit. nach MEIENBERGER-GENOUD 1974, S.54).

Das 1962 eingeführte Panchayat-System sollte eine Demokratie "von unten nach oben" aufbauen und an die eigene Tradition des Landes anknüpfen. Trotz der behaupteten Originalität sind Anleihen u.a. bei den Versuchen dörflicher Selbstverwaltung in Indien (vgl. dazu z.B. RIEGER 1967, KANTOWSKY 1972, S.25 ff.) und Pakistan (vgl. z.B. RIZVI 1961) unverkennbar. Auch ein Verfassungsentwurf der späten Rana-Ära (1948) scheint darin aufgegriffen zu sein (vgl. JOSHI/ROSE 1966, S.398).

Es handelt sich um ein 4-stufiges hierarchisches System, bestehend aus folgenden Institutionen:

- Gaon- und Nagar-Panchayats: Auf der unteren Ebene gibt es knapp 4.000 Gaon (= Dorf)- und 16 Nagar (= Stadt)-Panchayats (1971), die alle möglichen früheren nicht-staatlichen Zwischenstellen, die die Steuereintreibung vornahmen, ablösten. Nur auf dem Dorf werden die Panchayats direkt von der Bevölkerung gewählt. Das Gaon-Panchayat ist gedacht als exekutives Organ der Dorfversammlung, die aus allen erwachsenen Dorfbewohnern besteht und mindestens zweimal im Jahr zusammentritt. Dorf- und Stadt-Panchayats haben begrenzte Verwaltungs-, Steuer- und judikative Funktionen.
- Zilla-Panchayats: Auf der Ebene der 75 Distrikte (Zilla) wird von den Mitgliedern einer Distriktversammlung das Zilla (=Distrikt)-Panchayat gewählt. Die Distriktversammlung wiederum besteht aus Vertretern der zugehörigen Gaon- und Nagar-Panchayats. Insbesondere bei der Durchführung von Entwicklungsprojekten kommt dem Distrikt die größte Bedeutung als politische und Verwaltungsebene zu. Das Zilla-Panchayat hat Kontroll- und Weisungsbefugnisse gegenüber den Gaon- und Nagar-Panchayats im Distrikt.
- Anchal Sabha (Zonenversammlung): Nach dem Verhältnis ihrer Bevölkerungsstärke entsenden die Mitglieder der Zilla-Panchayats Vertreter in die Zonen-Versammlung, deren wichtigste Aufgabe die Wahl des Nationalpanchayats darstellt.
- Rastriya-Panchayat: Darüber folgt als Apex des Systems das Rastriya (= National)-Panchayat. Es besteht nach Art. 34 der Verfassung (Fassung von 2032 (1976)) aus 112 Mitgliedern, die indirekt durch die Zonenversammlung gewählt werden und zusätzlich 20 direkt vom König nominierten Personen.⁸³

⁸³ Vor 2032 entsandten auch die Mitglieder der sog. "class-organizations" der Jugend, der Arbeiter, der Frauen, der Veteranen, Bauern sowie die College-Absolventen eine begrenzte Zahl von Vertretern ins Rastriya Panchayat. Die "class-organizations" sind staatliche Organisationen, keine "Interessenverbände".

Nach der Verfassung (Art. 19) soll das System zu einer Dezentralisierung der politischen wie der administrativen Strukturen beitragen und ein Höchstmaß an Partizipation der Bevölkerung am ökonomischen Modernisierungsprozeß ("economic uplift of the country") auf allen Ebenen sicherstellen.

Parallel zum Versuch der Dezentralisierung des politischen Systems durch die Bildung der Panchayats auf verschiedenen Ebenen, vollzog sich auch eine Neugliederung der Territorialverwaltung. Sie wurde der 4-stufigen Gliederung der Pan-chayats angepaßt. Neben das Zilla-Panchayat trat der Chief District Officer (CDO), ein Beamter des Home and Panchayat Ministry, neben die Zonenversammlung (Anchal Sabha) ein Zonal Commissioner, der seit 1967 direkt vom König, d.h. vom Palastsekretariat ernannt wird. Beide sind sowohl für die Erhaltung von Ruhe und Ordnung, wie für die Durchführung von Entwicklungsprojekten zuständig. Die Funktionen der ehemaligen Bada Hakims, der Provinzgouverneure der Ranas, gingen somit also nicht an die zumindest dem Anspruch nach demokratisch legitimierten Panchayats über, sondern auf eigene Stellen der Zentralverwaltung in der Provinz.

Entgegen der offiziellen Darstellung (z.B. gegenüber der Internationalen Juristenkommission in Genf, vgl. die Grundrechte und das Panchayat-System in Nepal 1968) und trotz einer breiten Propaganda für das System in der Öffentlichkeit, überwiegt in den externen Kommentaren eine negative Einschätzung des Panchayat-Systems. Vor allem wird der demokratische und partizipatorische Gehalt angezweifelt (vgl. MALLA 1975, PRADHAN 1976, T.N. SHRESTA 1980). Nach JOSHI/ ROSE (1966, S.400) brachte das System keine Dekonzentration von politischer Macht, sondern stellte in erster Linie den Versuch einer "Rationalisierung" des Verwaltungssystems dar eine Vorbedingung der Durchführung wirtschaftlicher Programme. MIHALY (1965, S.110) bezeichnete das Panchayat-System als die Restauration der Machtverhältnisse, wie sie vor Beginn der Rana-Ära (also vor 1848) bestanden. Nachfolgend einige Argumente, die die Zweifel am demokratischen Gehalt des Systems stützen:

- 1) Nur auf der untersten Ebene, in den Dörfern, gibt es direkte Wahlen. Die Idee demokratisch legitimer Gaon-Pan-chayats geht von der Vorstellung einer politischen "Gleichheit" der Dorfbewohner aus, die in der Realität nicht existiert (vgl. z.B. CAPLAN 1970, 1975). In der Regel setzt sich bei diesen "Wahlen" die örtliche Grundbesitzer-Elite durch. Fast 95 % der Gaon-Panchayat-Funktionäre sind Grundbesitzer. 60 % lassen ihr Land von anderen bearbeiten. Landarbeiter sind nur mit 0,4 % vertreten (vgl. MALLA 1973, S.110). Ein politisches Bewußtsein ist bei der Masse der Bauern in der Provinz kaum vorhanden.
- 2) Von vielen Ministerien und Departments der Zentralregierung in Kathmandu werden die Gaon-Panchayats immer noch als bloße Verwaltungsstellen behandelt, deren Aufgabe die Umsetzung der Politik der Zentralregierung ist (vgl. T.N. SHRESTHA 1980, S.118). Viele der Panchayats können aber wegen des Mangels an ausgebildetem Personal noch nicht einmal die ihnen vom Gesetz zugeschriebenen Verwaltungsfunktionen ausfüllen (ebd. S.116). Immerhin sind jedoch die Gaon- und Zilla-Panchayats auf dem Land die wichtigsten Träger lokaler Entwicklungsprojekte des sog. "Panchayat-Sektors" im 5-Jahres-Plan (vgl.

dazu BHOOSHAN 1979, S.123 f.), eine Funktion, die den städtischen Pan-chayats nicht zusteht.

- 3) Hinzu kommt, daß die Arbeit der Panchayat-Mitglieder sowie die Auswahl der Kandidaten einer starken Kontrolle durch die sog. "Back-to-Village National Campaign" ausgesetzt sind. Dies ist eine Art Propagandaeinheit unter der direkten Weisung des Königs, die die Prinzipien des parteilosen Panchayat-Systems verbreiten soll (vgl. Art. 67 B der Verfassung seit 1967). Die Handlungsfähigkeit der mittleren Stufen der Panchayats ist durch die mächtigen Positionen des CDO und des Zonal Commissioner und geringe finanzielle Mittel eingeschränkt. Selbst Ausgaben des District Panchayats unter Rs 500, bedürfen der Zustimmung des direkt von HMG eingesetzten Sekretärs (vgl. District Panchayat (Working Procedure) Rules 1963, Fassung 1967).
- 4) Das Rastriya-Panchayat an der Spitze des Systems erfüllt die "rituelle" Funktion der Legitimation von Vorschlägen der Bürokratie (PRADHAN 1976, S.97). 1/5 der Mitglieder werden ohnehin vom König direkt ernannt, für den Rest gilt: "A candidate for the National Panchayat does not have to be popular in his zone, the only thing he must do is to align himself with one of the strongest groups of the zonal assemblies." (PRADHAN 1976, S.89). Das erwähnte "source-and-force"-Prinzip bewirkt auch hier, daß nicht politische Konzepte oder lokale Verantwortung, sondern persönlicher Einfluß über den Ausgang der Wahl entscheiden. Durch eine Vielzahl von Detailregelungen sind die Einflußmöglichkeiten des Rastriya-Panchayats beschnitten zugunsten der direkten Einflußnahme des Monarchen. Das Gremium hat allenfalls eine beratende, keine aktive Rolle in der Formulierung der Politik. Selbst die Möglichkeiten der Kontrolle über die vom König ernannten Minister ist gering (vgl. JOSHI/ROSE 1966, S.405). Einer der gravierendsten Mängel des gesamten Systems ist die Tatsache, daß durch den hierarchischen Aufbau und die Wahlmodi, die politische und administrative Spitze von den lokalen Interessen und Problemen weitgehend abgeschnitten wird. Diese Distanz zur lokalen Ebene, die sich einerseits in einem Gefühl des Ausgeliefertseins der Dorf- und Stadtbewohner an die Bürokratie der Zentrale und andererseits in einer paternalistischen Einschätzung der Fähigkeiten der lokalen Bevölkerung in den Ministerien äußert, scheint ein wichtiger Grund für die Realitätsferne der Tätigkeit der zentralen Institution zu sein.

Unter dem Eindruck zunehmend schlechter werdender wirtschaftlicher Bedingungen auf dem Lande und einem zunehmenden politischen Druck in den Städten des Landes und im Terai erscheint es fraglich, ob das Panchayat-System ohne einschneidende Reformen auf Dauer lebensfähig bleiben wird. Am 2. Mai 1980 ließ König Birendra aufgrund sich verschärfender politischer Unruhen⁸⁴ ein Referendum durchführen, in dem das Volk zwischen einem "modernisierten" Panchayat-System und dem Mehrparteiensystem entscheiden sollte. Das Ergebnis: 55 : 45 für das Panchayat-System. In den urbanen Gebieten Nepals hatte das System allerdings keine Chance.

⁸⁴ Ein detailliertes Bild über die politische Situation und die Ereignisse im Vorfeld des Referendums gibt KUMAR 1980.

Die Nagar-Panchayats

Nach dieser allgemeinen Klärung können wir uns nun den Nagar (= Stadt)-Pachayats zuwenden, denen wegen ihrer Größe und ihrer urbanen Funktionen eine besondere Rolle in der Modernisierung des Landes zukommt. Außerdem ist ihr Territorium der Gegenstand der im Ministerium betriebenen Stadtplanung.

Zusammen mit den Gaon(=Dorf)-Panchayats bilden die Nagar-Panchayats die unterste Ebene des Systems. Anders als auf dem Dorf wird dieses Gremium jedoch nichtdirekt von den Stadtbewohnern gewählt.

Jede Stadt wird nach einem im Town Panchayat Act von 1962 festgelegten Schlüssel in sog. Wards, d.h. Wahlbezirke aufgeteilt. Die Bevölkerung der Wards wählt je 5 Vertreter in die Stadtversammlung. Diese 5 Mitglieder der Stadtversammlung konstituieren das sog. Ward Committee. Das Nagar-Panchayat setzt sich folgendermaßen zusammen:

- 1) aus einem Vertreter pro Ward, der durch die Stadtversammlung gewählt wird; er ist gleichzeitig Leiter des jeweiligen Ward Committees;
- 2) aus einer Anzahl von Vertretern, die von HMG, genauer; der "Back-to-Village National Campaign" ernannt werden, ihre genaue Zahl hängt von der Größe der Stadt ab; in Kathmandu sind es 6 Mitglieder, das entspricht etwa 1/6 des Gesamtremiums.

Der Chef der Verwaltung, der sog. Chief Officer, wird direkt von HMG ernannt.

Dem Nagar-Panchayat obliegt nach dem Gesetz ein weites Spektrum von Ordnungs- bzw. Aufgaben der Unterhaltung bestehender Einrichtungen. Entscheidungen über die zukünftige Entwicklung sind nicht Sache des Nagar-Panchayats. Die Koordination und Planung der räumlichen Entwicklung wird von eigenen, direkt von HMG ins Leben gerufenen Institutionen, auf die unten noch ausführlich eingegangen wird, wahrgenommen. Insofern ist die Position der Panchayats in den Städten schwächer als der in den Dörfern, die immerhin mit der Durchführung lokaler Entwicklungsprojekte (Wegebau, Brücken, Trinkwasserversorgung) beauftragt sind.

Auf die für die Stadtplanung wichtigen Kompetenzen der Nagar-Panchayats werden wir später ausführlich zurückkommen, so daß wir uns hier auf eine Einschätzung ihres politischen Charakters beschränken können. Aus einer Reihe von Gründen, sind diese Institutionen nicht mit den Municipalities oder Gemeinden abendländisch-bürgerlicher Tradition zu vergleichen. Die beiden wichtigsten Punkte sind:

- 1) Es handelt sich um kein Organ, in dem sich die Interessen "gleicher Bürger" artikulieren. In den Ward Committees setzen sich - ob mit oder ohne Wahl - in der Regel einflußreiche Personen aus den oberen Schichten der Kastenhierarchie durch. Durch die indirekte Wahl des Na-gar-Panchayats gibt es keine an Sachargumenten ausgerichtete öffentliche politische Debatte. Ein alle Schichten bzw. ethnische Gruppen integrierendes "bürgerliches" Bewußtsein hat es nie gegeben und gibt es unter den Bedingungen der weiter oben beschriebenen segmentierten Gesellschaft auch heute noch nicht. Entsprechend ist auch die Funktion des Nagar-Panchayats weniger die eines repräsentativen Organs der örtlichen

Bevölkerung als der Ort zur Durchsetzung partikularer Interessen von unten und staatlicher Politik von oben.

- 2) Das Nagar-Panchayat ist im Vergleich zu den Gaon-Panchayats Gegenstand einer verstärkten Kontrolle durch den Staat. Der Nagar-Panchayat-Act von 1972 scheint diese Kontrolle im Vergleich mit den Regelungen des früheren Municipality Act von 1953 sogar noch verstärkt zu haben (vgl. JOSHI/ROSE 1966, S.400). Auch die gewählten Kandidaten des Nagar-Panchayats unterliegen der ideologischen Selektion durch die "Back-to-Village National Campaign".⁸⁵ Letztlich setzt sich das Gremium aus lokalen Honoratioren und ernannten Mitgliedern zusammen, die allesamt die politische Linie des Panchayat-Systems zumindest öffentlich nicht kritisieren. Dazu kommt die Kontrolle durch den Chief Officer, der weitreichende Befugnisse zur Überwachung des Personals wie aller Aktivitäten des Panchayats hat. Schließlich sind auch die schlechte Ausstattung mit Fachpersonal und der enge finanzielle Spielraum dafür verantwortlich, daß die Nagar-Panchayats sich nur mit den augenfälligsten Problemen der ansonsten "ungeplanten" Entwicklung befassen können und als Initiator von Veränderungen des Status quo nicht infrage kommen.

12.5 Folgerungen für die Stadtplanung

Faßt man die geschilderten Merkmale des politisch-administrativen Systems als Rahmen für die Stadtplanung auf, so ist zusammenfassend folgendes festzustellen:

- 1) Die Verwaltung ist in Nepal nicht der "rationale" und interessen-neutrale bürokratische Apparat, der sich im Europa des 19. Jh. als zuverlässiges Instrument eines Nationalstaates herausgebildet hat, dessen ökonomische Basis wirtschaftliches Wachstum war. Der entsprechende Typ der Stadtplanung dieser Phase war der der Steuerung und des Ausgleichs räumlicher Wachstumsprozesse der Industriestadt. Der Einführung einer Stadtplanung, die u.a. auf der Fähigkeit der Exekutive zur rationalen Kontrolle von räumlicher Entwicklung basiert, stehen die Mängel eines von Partikularinteressen beherrschten und teilweise noch von traditionellen Handlungsmustern geprägten Verwaltungsapparates entgegen.
- 2) Ökonomische Entwicklungsimpulse gehen in Nepal im wesentlichen von Aktivitäten des Staates bzw. der von ihm ausgehandelten Entwicklungshilfe aus. Dazu bedarf es a) einer "planenden Verwaltung", d.h. einer Bürokratie, deren Zielsetzung über die Erfüllung von "Verwaltungs"-Aufgaben hinaus auch aktiv an der Entwicklung von Zukunftskonzeptionen beteiligt ist und b) einer verstärkten Auseinandersetzung mit den Problemen der Basis, um die geplanten Maßnahmen auf die "richtigen" Ziele auszurichten. Weder gibt es in Nepal eine konsistente Informationsverarbeitung und flexible Projektierung innerhalb der Bürokratie, noch ist jenes notwendige Maß an repräsentativer Interessenartikulation vorhanden, das die planenden Departments im Ministerium zu einer bevölkerungs- oder problemnahen Ausrichtung der Planung veranlassen könnte.

⁸⁵ Bei den Wahlen der Panchayat-Vertreter handelt es sich, wie ein in Kathmandu kursierendes Bonmot besagt, nicht um eine "election", sondern um "selection".

- 3) Die Probleme werden verstärkt durch die Tatsache, daß Stadtplanung nicht auf der Ebene der Stadt eingeführt wurde, derjenigen Entscheidungs- und Verwaltungsebene, auf der sie sich in der abendländischen Tradition entwickelt hat. Sie wird, wie wir sehen werden, weitgehend auf der Ebene der Ministerien betrieben. Die Institutionen der kommunalen Ebene, die Nagar-Panchayats, sind unter den bestehenden Bedingungen zur Wahrnehmung von Planungsaufgaben ungeeignet: Von "unten" fehlt die dem pluralistischen Modell entsprechende Artikulation vielfältiger Problemlagen; von "oben" sind die Nagar-Panchayats dem direkten Eingriff und der Kontrolle von seiten der Regierung und einer hoffnungslosen Überlegenheit hinsichtlich der personellen und finanziellen Ausstattung der Stellen der Zentralverwaltung ausgesetzt. Ein "Stadt-bürgertum" im Sinne einer über gemeinsame Wertorientierungen und Interessen integrierte Bewohnerschaft gibt es in den Nagar-Panchayats nicht.

Damit ist die Darstellung des "Problemfeldes" der Stadtplanung abgeschlossen. Rekapitulieren wir, bevor wir uns mit der Einführung dieser Disziplin in Nepal befassen, kurz die Ausgangslage, der sich die Planerexperten bei ihrer Ankunft 1962 gegenübersehen.

Eine in der Zielsetzung wie auch immer ausgerichteten Stadtplanung als Instrument zur Steuerung räumlicher Aspekte des Entwicklungsprozesses sieht sich 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 die historischen 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 Bausubstanz 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 nach 1962 eingebaut wurde. Seine Funktionskriterien entsprechen kaum denen westlicher Planungsverwaltungen. Die weißen Paläste, als die baulichen Hüllen dieser Zeit, sind längst von ihren einwohnern 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 Kathmandu eine Funktionalisierung städtischer Teilräume, die Verslumung weiter Bereiche und erlaubte einer neuen und alten Elite die angemessene Selbstrepräsentation im Weichbild der Stadt.

13. Die Institutionalisierung der Stadtplanung. Oder: Die Rolle der Experten

Der Prozess der Einführung moderner Stadtplanung in die nepalische Verwaltung ist gleichzeitig eine Geschichte der ausländischen Experten in Nepal. Sie haben das Instrumentarium moderner Stadtplanung schrittweise in verschiedenen "Missionen" in diesem Land institutionalisiert. Die Situation war von Anfang an ambivalent: Einerseits lagen weder die räumlichen noch die politischen und administrativen Voraussetzungen für die wirkungsvolle Anwendung der neuen Kontroll- und Steuerungsmittel vor; andererseits aber bestand ein latenter Druck und ein Bedürfnis auf Seiten der Regierung nach der Übernahme dieses westlichen Kulturgutes. Der folgende Abschnitt schildert den Prozess der Etablierung der Disziplin Stadtplanung in der Verwaltung von Nepal in seinen wichtigsten Stationen.

13.1 Das Vorspiel

Während der Rana-Ara (1848-1952) gab es keine Stelle der Verwaltung, die sich mit Stadtplanung im oben dargestellten "modernen" Sinne befaßte. Eine solche "Rationalisierung" der Stadtentwicklung war auch nicht erforderlich und nicht erwünscht, denn die Familien des herrschenden Clans setzten ihr Interesse nach baulicher Repräsentation viel wirkungsvoller unvermittelt, d.h. ohne die Einschaltung eines Planungsapparates durch. Beim Bau der Durbars und Bhavans spielten auch früher gültige Regeln der Siedlungsentwicklung, wie z.B. die Schonung landwirtschaftlich wertvoller Böden, die während der Malla-Zeit immer beachtet wurden, keine Rolle mehr. Zum Bau der Paläste wurden Architekten, zum Bau der wenigen, sie verbindenden Straßen wurden kurzfristig Ingenieure ins Land geholt.

Auch nach dem Machtwechsel von 1951 lebte diese Verwaltungseinheit unter dem anspruchsvolleren Namen "General Construction Office" (Sarbjanik Nirman Adda) noch eine Weile fort. Ihr Aufgabenbereich war auch weiterhin die Unterhaltung und Reparatur der Rana-Paläste, in die inzwischen große Teile der staatlichen Verwaltung eingezogen waren. Zu den "offiziellen" Gebäuden, deren Unterhaltung dem General Construction Office oblag, zählte aber - durchaus im Einklang mit den traditionellen Privilegien der herrschenden Schichten - auch die privaten Domizile der oberen Beamenschaft. Ein weiterer Aufgabenbereich bestand im Bau neuer Verwaltungsgebäude.

Die Vorbereitung der Krönungsfeierlichkeiten für den damaligen König Mahendra 1955 waren der Impuls für eine ganze Reihe von Stadtverschönerungsmaßnahmen, die als Vorläufer der späteren Stadtplanungsarbeit angesehen werden können. Es war im wesentlichen das dem ausländischen Besucher zugekehrte Gesicht der Stadt Kathmandu, das von diesen Maßnahmen profitierte. Diese Art von Stadt-Gestaltung stand noch ganz in der Tradition der bis dahin gültigen Stadtpolitik: Nach ihr wurde die Stadt als das "Haus" des mythisch legitimierten Herrschers gesehen, das für dessen Krönung ganz selbstverständlich

hergerichtet werden mußte. Obwohl es an fachkundigem Personal, Mitteln und Zeit fehlte, hatte das eilig zusammengestellte "Coronation Committee" eine beachtliche Erfolgsbilanz aufzuweisen:

- die Straße von Kathmandu zum Flughafen wurde asphaltiert,
- der die Altstadt im Osten tangierende Kingsway (Kantipath) wurde von 6 auf 18 m verbreitert,
- - der alte Königspalast (Hanuman Dhoka), im Zentrum der Stadt Kathmandu, wurde renoviert.

Nach Abschluß des Zeremoniells, von dem die Arbeit des Komitees selber als ein Teil zu verstehen ist, schloß der Gedanke an eine breitere Auseinandersetzung mit der baulichen Umwelt wegen fehlendem Anlaß erneut ein.

Bereits 1956 vollzog sich jedoch unter einem anderen Aspekt ein wichtiger Schritt für die Verankerung räumlicher Planung in der Verwaltung: Im neugeschaffenen "Ministry of Works and Transportation" fand eine Spezialisierung in einzelne Teileinheiten statt, die in der Einrichtung eigener Departments für Hochbau (Bhavan Bhivag), Straßenbau und zivile Luftfahrt ihren Niederschlag fand. Der Hintergrund dieser Differenzierung war allerdings weniger sachliche Notwendigkeit, als die von außen nach der Öffnung des Landes herangetragene Forderung nach abgrenzbaren Kompetenzen für eine sektoral projektierte ausländische und internationale Hilfe. Das so entstandene "Building Department" (Bhavan Bhivag) widmete sich vor allem dem Entwurf und der Kostenschätzung von Verwaltungsgebäuden in der Provinz. Zu diesem Zweck wurden eigene Unterabteilungen (Sarbanjanik Nirman Sakha) für jede der 14 Zonen (Anchal) ins Leben gerufen.

Im Vorfeld des Nepal-Besuchs von Königin Elizabeth im März 1962 wurde unter ähnlichen Bedingungen wie anlässlich der Krönungsfeierlichkeiten Mahendras ein Komitee gegründet, dessen umweltverschönernde Aktivitäten sich auf das ganze Tal erstrecken sollten. Von der Regierung mit einem Budget von 6 Mio. Rupies ausgestattet, wurden u.a. folgende Projekte durchgeführt:

- Bau einer Stadthalle für Kathmandu;
- Ausbau des Ratna Parks (im Norden des Paradenfeldes Tundi-khel);
- Bau des "Royal Army Pavillion" im Tundikhel - Straßenverbreiterungen bei Tripureshwar und Kalimati.

Das "Kathmandu Valley Construction Committee" (Upatyaka Nir-man Samiti) wurde erst 1967 aufgelöst, nachdem sich Konflikte und Kompetenzstreitigkeiten mit der 1962 ins Leben gerufenen Planungsabteilung im Ministerium und anderen Regierungsstellen eingestellt hatten.

Bis 1962 orientierte sich das Interesse an der gebauten Umwelt des Kathmandutales noch ausschließlich an den überkommenen Denkmustern. Die "geplanten" Eingriffe in die Siedlungsentwicklung hatten sporadischen Charakter und knüpften an Ereignisse von nationaler

Bedeutung (Krönung, Staatsbesuch) an. Es bestand kein Bedürfnis nach einer sachlogisch begründeten Steuerung der Siedlungsentwicklung.

13.2 Die Startphase (1962-1966)

Die eigentliche Geburtsstunde moderner Stadtplanung schlug erst 1962. Vor dem Hintergrund der im vorangegangenen Abschnitt dargestellten Situation stellen sich folgende Fragen: Warum und in wessen Interesse wurde Stadtplanung westlicher Prägung in Nepal etabliert? Welche Bedeutung hatte dieses Instrumentarium?

Eine teilweise Antwort auf diese Fragen liefern die detaillierten Berichte der Protagonisten der neuen Disziplin, der UN-Experten, die von Anfang an die entscheidende Rolle bei der Zweckbestimmung und bei der inhaltlichen und organisatorischen Ausformung dieses neuen Aktionsfeldes nepalesischer Verwaltung spielten. Der Ankunft der Experten vorausgegangen war ein mit großem Nachdruck vorgebrachtes Gesuch Nepals bei den Vereinten Nationen, denen Nepal seit 1955 angehörte, um Hilfe für die Erstellung von "Plänen" und zum Aufbau der organisatorischen und rechtlichen Infrastruktur zur Verwirklichung solcher "Pläne".

Lefvert (1962-1964) war der Mann der ersten Stunde. Er schuf mit der Einrichtung eines kleinen Büros die ersten institutionellen Voraussetzungen für eine kontinuierliche Arbeit. Daneben zeichnete er auf der Basis von Amateur-Luftaufnahmen des Tales, die ersten halbwegs präzisen topographischen Karten und erarbeitete auf dieser Grundlage einen vorläufigen Masterplan für die Agglomeration Kathmandu-Patan; der Plan wurde von der Regierung allerdings nie akzeptiert. Ortner (1964-1966) versuchte sich angesichts der diffusen terms of reference nochmals an der Formulierung von Planungsaufgaben. Aus der Erkenntnis, daß die Arbeit der Planungszelle wenig Einfluß auf die tatsächlich sich vollziehenden räumlichen Veränderungen hatte, entstand ein umfassendes Planungsgesetz, dem - wegen mangelnder Durchsetzungsfähigkeit - ebenfalls die formelle Anerkennung durch die Regierung versagt blieb. Pruscha (1965-1966) schloß sich dem Team als Associate Expert an. Er befaßte sich vor allem mit der Ausarbeitung einer regionalen Siedlungskonzeption für das gesamte Kathmandutal und der Untersuchung möglicher Wohngebiete außerhalb der traditionellen, kompakten städtischen Agglomerationen.

Drei Aspekte scheinen mir geeignet, dieses erste Kapitel "solider Planungsanstrengungen" (Dok 81, S.86) zu charakterisieren:

- 1) soll versucht werden zu zeigen, welche politischen und kulturellen Voraussetzungen auf der Seite des Empfängerlandes Nepal den Wunsch nach Hilfe im Bereich Planung hervorriefen;
- 2) soll kurz der Aufgabeninterpretation der ins Land geholten Berater nachgegangen werden;
- 3) sollen schließlich die wichtigsten Arbeitsergebnisse dieser Phase vorgestellt und hinsichtlich ihrer Durchsetzbarkeit und ihres Bezugs zur kulturellen Realität kommentiert werden.

Der Wunsch nach Hilfe

Die Initiative zur Einholung externen Expertenwissens ging eindeutig von Nepal aus. Die Übernahme allgemeiner Modernisierungsziele und die damit verbundene Öffnung des Landes für Experten und Touristen verlangte eine Annäherung wenigstens von Teilen der Infrastruktur und Stadtstruktur an internationale Standards. Daß dies bei Mobilisierung entsprechender Mittel und der Ausstattung mit weitreichenden Durchsetzungskompetenzen auch prinzipiell möglich ist, war durch die Arbeit des "Kathmandu Valley Construction Committee" anlässlich der Vorbereitungen zum Staatsbesuch Königin Eliza-beths deutlich geworden. Zudem hatte mit dem Ende der konsequenten Isolierungspolitik der Rana-Herrschaft zumindest bei der Oberschicht eine Umorientierung auf externe, d.h. westliche Vorbilder und kulturelle Ideale stattgefunden, die sich auch auf Elemente der Stadtstruktur, wie Straßen, Parks, Architektur usw., bezogen.

Die von Nepal angeführte Dringlichkeit der Expertenhilfe stand jedoch in bemerkenswertem Kontrast zu den Bedingungen, die der erste UN-Experte bei seiner Ankunft vorfand: Die versprochenen Mittel für die Einrichtung eines Büros, die Bezahlung von drei Mitarbeitern und eines Jeeps waren im laufenden Budget nicht vorgesehen und auch nicht kurzfristig mobilisierbar. Verärgert stellte der Experte fest:

"Recalling the eagerness that was shown before I arrived, to have me here several months before the date I had first mentioned, it is difficult to understand why no money for town planning was provided in the budget (...). A country which has asked for a UN-expert should be able to provide funds from the day of his arrival." (Dok 12, S.2)

Der eigentliche Start kontinuierlicher Arbeit verschob sich somit um vier Monate. Dieser Vorgang beleuchtet einen zweiten Aspekt der Motivation, welche die nepalische Regierung dazu bewegt haben könnte, westliche Stadtplaner ins Land zu holen: Es ging weniger um die konkrete Arbeit der Umgestaltung der Stadt als um die gleichsam symbolische Übernahme von Stadtplanung als einem Zweig modernen staatlichen Handelns. Tatsächlich gab es ja nach dem Staatsbesuch von Königin Elizabeth auf absehbare Zeit keinen der traditionellen Anlässe für stadtgestalterische Aktivitäten. Und ein Problemdruck als Auslöser für die Planung der Stadtentwicklung kam erst gegen Ende der 60er Jahre auf - allerdings auch dann weniger im Kathmandutal als in den Entwicklungsregionen außerhalb des Tales.

Ein ähnliches Phänomen ist auch in der nationalen Wirtschaftsplanung, die 1955 eingeführt wurde, feststellbar. Auch dort haben die inhaltlichen Ergebnisse der Planung anfangs nur geringe Bedeutung im Vergleich zum Wert, welcher der 5-Jahresplanung als Symbol der Modernisierung beigemessen wurde. Ein externer Kommentar zu den ersten Plänen lautete: "Planning in Nepal has little to do with anything that happens in that country." (WILDAVSKY 1972, S.508); und weiter zu den Gründen für die Übernahme von Planung (S.528):

"Why did the country do it? It was by imitation. The Russians did it and the Indians followed them, and then the Pakistanis and the Ceylonese. It became the thing to do so. Was it just fashion? No, it was also political. The country wanted to look good. You couldn't do without a

plan. Planning was part of the international image. Also, planning was necessary in interesting others in giving aid."

Hinzu kommt, daß die Auseinandersetzung mit Planung, neben einer Reihe weiterer internationaler Standards staatlichen Handelns gewissermaßen der Preis für die Aufgabe der 180-jährigen Selbstisolierung war. Neben der bekannten Asymmetrie internationaler wirtschaftlicher Beziehungen gibt es eine Asymmetrie auf kultureller Ebene. Daraus ergab sich die Verpflichtung Nepals, sich in seinem administrativen Verhalten an international anerkannten Rationalitätskriterien zu orientieren. Die unmittelbare Nützlichkeit von Instrumenten, wie Raum- oder Finanzplanung für die Lösung von Problemen im damaligen Kontext, spielte viel weniger eine Rolle als ihr Demonstrationseffekt nach innen und nach außen. Die praktische Irrelevanz der ersten Pläne zeigt nur, daß Entscheidungen nach wie vor nach den tradierten Spielregeln, also unter Umgehung der neuen Instrumente getroffen wurden.

Die Aufgabeninterpretation der Berater

Anders stellte sich die Situation für die ins Land geholten Planungsexperten dar. Ihr Erfahrungshintergrund waren die Entwicklungsprobleme von nordamerikanischen und europäischen Städten sowie die wachsende Bedeutung von Planungstechniken in allen Zweigen der Verwaltung. Ihre Vorschläge für Nepal waren eine Projektion dieses Bildes. Dabei gingen sie von einem kulturellen Vakuum in der Situation Nepals aus. Die Notwendigkeit von Stadtplanung wurde wie folgt begründet:

"When now a new development of the country has started under the influence of foreign culture a new type of life, of society and of technique is introduced which makes the urban development to increase (...) in a new and much more complex way than before. It is no longer a development that can be planned by one person out of simple assumptions or is likely to go on for the best of the towns just naturally. The new development has to be led by planning in a different way than before to avoid spoiling the best of the old and avoid economical and functional mistakes and produce the best solutions for the future. This planning has to be prepared scientifically in another way than before to produce a picture of existing and future that can be understood by those who are governing as easy as it was in the old and more uncomplicated times." (Dok 17, S.16)

Stadtplanung galt als notwendiges Requisit zur Steuerung des erwarteten gesellschaftlichen Wandels in Richtung auf die Durchsetzung der sozialen, ökonomischen und räumlichen Ordnungsmuster der westlichen Industrienationen.

Der Aufgabenbereich der ersten Berater umfaßte folgende Leistungen (Dok 13, S.1; ähnlich auch Dok 22, S.1):

- a) Aufstellung eines Masterplans für die Stadt Kathmandu und angrenzende Gebiete; dieser Plan sollte geeignete Flächen für Wohnen, Industrie, Handel und andere Nutzungen ausweisen;

- b) Aufstellung gleicher Pläne für ausgewählte andere Städte Nepals;
- c) Einrichtung der rechtlichen und administrativen Prozeduren zur Verwirklichung der Pläne;
- d) Steuerung der Verwirklichung einzelner Planbestandteile;
- e) Ausbildung von einheimischem Personal für gegenwärtige und zukünftige Aufgaben der Stadt- und Regionalplanung.

Der Katalog umspannte praktisch das gesamte Spektrum inhaltlicher und organisatorischer Aspekte der Stadtplanung. Insbesondere die vorgefundenen Bedingungen in der Verwaltung machten jedoch die rasche Erfüllung der Aufgaben unmöglich. Außerdem war den Experten nur oberflächlich aufgefallen, daß es sich bei den Städten des Kathmandutals um grundsätzlich andere Stadtkulturen handelte, als sie im Westen heute vorzufinden sind. In ihrem geistigen Handgepäck befand sich der Glaube an die Universalität der im Westen entwickelten Planungsinstrumente, wie es der Planungseuphorie der frühen 60er Jahre entsprach. Ihre Einschätzung der Lage baute auf einer Reihe von Mißverständnissen auf:

Zunächst wurden Funktion und Leistungskriterien der Verwaltung mißverstanden. Die Experten übersahen, a) daß die staatliche Verwaltung in Nepal weitgehend den traditionellen Funktionsprinzipien folgte (vgl. oben S.348), b) daß es keine Städte als autonome oder wenigstens teilautonome Körperschaften gab.⁸⁶

Die Einrichtung eines zentralen Planungsbüros in der Verwaltung sah sich folgenden Schwierigkeiten gegenüber:

- a) mangelnde Leistungsbereitschaft der nepalesischen Mitarbeiter:

"Creditable performances could not be achieved by the employees of TPO during the last two years, may be owing to the low salaries which make it necessary for them to find an additional income, or influenced by the dark, cold and uncomfortable office rooms, or by the doubtful position of the TPO without legal rights (...)." (Dok 28, S.47).

- b) Fehlendes qualifiziertes Personal:

"More serious is the lack of training and qualification of town planning officials. Weaknesses are showing up in drawings of all kind and graphical abilities are a rarity (...)." (Dok 28, S.47)

- c) Fehlende Koordination mit anderen Dienststellen:

"(...) between all technical departments and offices (...) there must be a better coordination because individualists can never be successful in this field and works done on the basis of individual decisions alone may be causing disadvantages only. In spite of taking great pains over this affair, the efforts were not attended by success (...)." (Dok 28, S.47)

⁸⁶ So wunderte sich einer der Experten, daß die lokalen Pan-chayats sehr schwach sind und keine politisch aktive Rolle spielen. Das Jahresbudget, z.B. für Verbesserungen in der Kanalisation, Pflasterung u.a., betrug in Patan nur 50.000 Rs, d.h. 1 Rupie pro Einwohner (Dok 14, S.1).

Folgenschwerer als die Fehleinschätzung politischer und administrativer Strukturen war jedoch die (durchaus nicht bei allen Experten in gleichem Maße vorhandene) Unkenntnis über das zu beplanende Objekt, nämlich die Stadtkulturen selber. Diese Unkenntnis ergab sich u.a. aus der Tatsache, daß Gesprächspartner der Experten in der Regel der nationalen Elite angehörten, die sich von den newarischen Stadtbewohnern des Tales durch Kaste, Herkunft, Sprache, Status usw. bis heute scharf abgrenzt. Die herrschende Dynastie der Schahs hatte seit ihrer Eroberung des Tales 1768 ein notorisches Desinteresse an der Kultur der Newars gezeigt.

Neben dem Mangel an konkretem Wissen über die Städte des Tales traten bei einem der Experten krasse Vorurteile u.a. über die Wohnsituation der Newars:

"You are lacking the impression of housing and the relation between room and human being. An inner buoyancy for shaping the family-home does not exist and we perceive that the whole aim of working remains within the limits of the necessities of the stomach (...)." (Dok 28, S.6)

Gefordert wurde die Aufgabe des traditionellen Lebensstils und die Annahme von Verhaltensweisen, die dem Klischee der bürgerlichen Normen des Westens entsprachen: Verlässlichkeit, Pünktlichkeit, Sauberkeit:

"For a settlement to be considered as a large town, each resident of it has to go accordingly with the time. The life of a large town requires from each individual a punctuality on a big scale, more reliability and precision, however, each resident needs a feeling of full security against all dangers, as they exist there by traffic and fire and, last but not least, he must acquire knowledge about hygiene to avoid finally each outbreak of diseases. (...) The human being in Kathmandu/Patan, which twin-group is growing to a large town, has to change his resistance and indifference to efforts of improvement made by competent authorities or experts, he should give up his fatalism, and associate himself in an orderly manner with his co-citizen." (Dok 28, S.7-8)

Zweifellos geben die zitierten Äußerungen nur die persönliche Meinung eines Experten wieder, die keineswegs repräsentativ für die Haltung der ersten Generation von Planungsberatern zu sein scheint - wenigstens finden sich nirgendwo sonst derartig bizarre Formulierungen. Allerdings bringen sie in überspitzter Form die grundlegend paternalistische Einstellung gegenüber der Gesellschaft Nepals im allgemeinen und den Bewohnern der Städte im besonderen zum Ausdruck, die charakteristisch für die Auseinandersetzung der Planungsberater mit der lokalen Kultur bis in die 1970er Jahre war. Diese Haltung äußerte sich insbesondere in einer beträchtlichen Distanz der Planer zum Objektfeld ihrer Planung - eine Distanz, die durch die Modalitäten der Beratungssituation und die Haltung der nationalen Elite noch verstärkt wurde. Der Blick ging über autochthone Formen gesellschaftlicher und städtischer Organisation hinweg, obwohl bereits in den 60er Jahren eine Literatur existierte, die auf das hohe Maß an sozialer Differenzierung und das hohe Niveau der Baukultur hinwies. Die Auseinandersetzung mit der Baukultur der Newars blieb auf die Architektur beschränkt, also gerade jenen Aspekt, der für die Newars im Vergleich mit der rituellen Bedeutung eines Ortes nachrangig ist. Tempel

und Paläste wurden als Denkmale interpretiert, die für die touristische Vermarktung aufbereitet werden sollten.

Arbeitsergebnisse

Es war Aufgabe dieser ersten Generation von Experten, nicht nur zu planen, sondern auch die notwendigen Instrumente zur Verwirklichung der Planungen und ein Organisationsmodell der Stadtplanung aufzubauen. Als "Ergebnisse" sind daher nicht nur Pläne sondern auch die vorgeschlagenen Verwaltungsprozeduren zur Organisation und zur Verwirklichung der Planung zu betrachten.

Planungsorganisation

Erst vier Monate nach der Ankunft des ersten Experten wurde ein kleines Büro mit recht bescheidenem Personalbestand eingerichtet. Das Telefon fehlte noch ebenso wie der Jeep; aber ein Budget von 60.000 Rs war ein vielversprechender Anfang (Dok 12, S.2). Der erste im Ausland ausgebildete Architekt Nepals fand in diesem Büro seinen Arbeitsplatz. Im November 1963 beschloß das Kabinett, das neuentstandene "Town Planning Office" (TPO) vom folgenden Fiskaljahr an in das laufende Budget zu übernehmen, und zwar mit einem erweiterten Mitarbeiterstab (Dok 16, S.1):

- 1 leitender Architekt,
- 2 Architekten,
- 5 Zeichner,
- 1 Schreibkraft
- 1 Bürodienner,
- 2 Boten,
- 1 Fahrer.

Die Finanzierung des TPO war im Entwicklungsbudget des Department of Public Works im Ministry of Transport and Communication gesichert.

Als die dem TPO zugeordnete politische Entscheidungsinstanz wurde auf Anregung der Experten ein "Town Planning Committee" gebildet, das aus den Direktoren bzw. Leitern der verschiedenen Departments und dem Sekretär des Ministeriums für Transport und Kommunikation bestand. Die Leitung des 27köpfigen Gremiums übernahm ein Mitglied des für die 5-Jahres-Planung zuständigen National Planning Council. Der Experte gehörte diesem Gremium, das am B. Januar 1963 erstmals zusammentrat (Dok 19, S.1), als Berater an.

Der Status des Planungsteams als Teil eines Ministeriums ist bis heute prinzipiell unverändert geblieben. Gleichwohl gab es unter den damaligen Experten recht unterschiedliche Vorstellungen für die organisatorische Einbindung der Stadtplanung. Lefvert (Dok 17, S.22) hielt es für angemessen, das im Ministerium angesiedelte TPO langfristig zu einem Kontroll- und Unterstützungsorgan der lokalen Panchayats zu machen,

in dem diese zunächst beim Aufbau lokaler Planungsbehörden und später bei der Ausarbeitung von Masterplänen unterstützt werden sollten. Die lokalen Behörden sollten schon zur Herstellung der Flächennutzungs-Bestands-Karten herangezogen werden. Dabei hegte er die Hoffnung:

"In the long run they may be able, if they can get the personal resources, to take over the detail planning and of course first the control of the development so that it follows the idea of the master planning." (Dok 17, S.22)

Die Rolle des zentralen TPO sollte sich dann auf die Kontrolle und Koordination von lokalen Planungen mit Planungen auf regionaler und nationaler Ebene beschränken. Dieser an sich vernünftige Vorschlag erwies sich angesichts der zentralistischen politisch-administrativen Struktur Nepals als nicht durchsetzbar. Er berührt den Kern von Problemen der Stadtplanung bis heute: Es wäre zweifellos dem Realitäts- und Problembezug der Planung zuträglicher, Entscheidungskompetenz dort anzusiedeln, wo aufgrund hautnahen Problem- und Sachwissens und einer Kontrolle von "unten" eine stärkere Motivation zu erwarten ist. Im Falle Nepal steht dem aber der jahrhundertalte zentralistische Entscheidungs- und Verwaltungsapparat gegenüber, der sich in der Kontrolle entlegener und heterogener Landesteile bewährt hat. Zudem fiel der Vorschlag des Experten in die Zeit nach der Einführung des Panchayat-Systems, welches das parlamentarisch-demokratische Zwischenspiel von 1959 bis 1960 abgelöst und eine erneute Zentralisierung politischer Macht gebracht hatte (vgl. oben S.346). Gerade in den Städten des Kathmandutals, wo sich die politische Opposition konzentrierte, waren Zugeständnisse der Selbstbestimmung oder auch nur der Beteiligung der Panchayats an der Entwicklungsplanung des Ministeriums politisch undenkbar.

Demgegenüber schlug Ortner (Dok 28, S.45-48 und Dok 26, S.14-19) den Aufbau eines Planungsstabes gleichrangig neben den Ministerien vor (National Town Planning Board, NTPB). Dies hätte zweifellos den Status der Stadtplanung gegenüber anderen Verwaltungsaktivitäten enorm angehoben; ob dem auch ein Zuwachs an Effektivität gefolgt wäre, ist zweifelhaft. Der Vorschlag widersprach aber vor allem dem Stellenwert, den man nepalischerseits der Stadtplanung beizumessen bereit war. In der nationalen Politik genossen Probleme der Landwirtschaft, der Bildung und des Straßenbaus höhere Priorität. Damit hatte auch dieser Vorschlag, obwohl er der politischen Raison des Systems näher stand, keine Aussicht auf Realisierung.

Aber selbst im relativ bescheidenen TPO lief die Arbeit alles andere als problemlos. Sie wurde erschwert durch:

- Diskontinuität in der Funktion des Entscheidungsgremiums (Town Planning Committee): Anlässlich der Auflösung des National Planning Council verlor das Committee seinen Vorsitzenden und wurde bis zur Ernennung eines neuen funktionsunfähig (Dok 14, S.2);
- - Diskontinuität der personellen Besetzung des TPO: Das Team hatte aus Mangel an qualifiziertem Personal nie seine Sollstärke. Hinzu kam, daß der nepalische leitende Architekt im Rahmen eines UN-Stipendiums für 9 Monate im Ausland war. (Dok 22, S.48);

- den chronischen Mangel an qualifiziertem Personal: 95 aller Zeichenarbeiten wurden von den Experten selbst erledigt. (Dok 28, S.53);
- Meinungsverschiedenheiten zwischen den Experten, die zu einer Diskontinuität des Arbeitsansatzes führten und den Glauben der Nepalis in das neue Instrumentarium verunsicherten (Dok 24, S.1);
- mangelnde Kooperationsbereitschaft und unklare Zuständigkeiten anderer Dienststellen (Dok 28, S.47).

Planungsrecht

Ein konsistentes Planungsrecht im modernen Sinne, das beispielsweise die Rechte und Pflichten verschiedener staatlicher Organe, privater Grundbesitzer, Inhalte, Verfahren und Geltungsbereiche von Planungen und Programmen usw. regelt, hatte es in Nepal vor Ankunft der Experten natürlich nicht gegeben. Erst 1963 entstand ein solches Gesetz aufgrund der Anregungen, die die Experten der ersten Phase gegeben hatten.

Lefvert (Dok 17, S.17) schlug eine am indischen "Town and Country Planning Act" orientierte Gesetzgebung vor, die den lokalen Panchayats langfristig weitreichende Kompetenzen zuschrieb, Von Anfang an sollten sie jedoch die Rolle von "Baugenehmigungsbehörden" übernehmen, um die Vorschläge des "Masterplans" zu verwirklichen. Auf die Problematik der mit diesem Vorschlag verbundenen Machtverteilung wurde bereits hingewiesen.

Ortner legte einen 128seitigen Entwurf für ein Bau- und Planungsgesetz vor (Dok 26). Sein Vorschlag enthielt neben dem bereits erwähnten Organisationsschema vor allem außerordentlich detaillierte Bebauungsvorschriften. Für jede der im Master Plan (vgl. unten) ausgewiesenen Zonen lieferte er Regelungen in einem selbst für abendländische Verhältnisse grotesk anmutenden Grad der Differenzierung.⁸⁷ Die Vorschriften über zulässige Nutzungen gingen an den realen Verhältnissen insbesondere in den Altstädten, wo Viehhaltung, temporäre Nutzung des Straßenraumes für gewerbliche Zwecke, die Mischung von Handwerk und Wohnen in einem Haus etc., die Regel sind, vorbei. Die Durchsetzung der technischen Vorschriften oder allein der geforderten Straßenbreiten hätte den Abriß der gesamten Altstädte von Kathmandu und Patan notwendig gemacht.

Es war jedoch nicht nur die offensichtliche Realitätsferne des Vorschlags, sondern auch der gewaltige Regelungsaufwand, der allein diese Umstrukturierung hätte ermöglichen können, der den Entwurf zu Makulatur machte. Es war ein Vorschlag für eine eingespielte, perfekt

⁸⁷ Vgl. z.B. über die Zulässigkeit von Wohnräumen in den Erdgeschossen von Häusern der Innenstädte, die ohnehin nicht zum Wohnen genutzt werden: "(...) groundfloors in buildings in the zone shall not be used for dwelling purposes except with permission of competent authority in consultation with the Health Department. Such permission shall only be granted if the ground floor is at least three feet (0,92 meter) above the street level; if the floors of the rooms to be used for dwelling purposes are damp-proof and have cross-ventilation; if their height is not less than 9 ft. (2,75 meters); and if the rooms have an exit to a street of a width not less than 10 yards or 9,15 meters." (Dok 26, S.45-46)

ausgestattete abendländische Bürokratie. In Nepal waren derart komplizierte Anforderungen nicht durchsetzbar; das verlangte Maß an rationaler Kontrolle sowie das Fachwissen zur Prüfung der Einhaltung der Regeln war schlechterdings nicht vorhanden.

Das am 12. April 1963 in Kraftgesetzte Planungsgesetz (Town Development Committee Act 1963) hatte mit den komplizierten Vorschlägen der Experten nur wenig gemein. Es ermächtigte die Regierung zur Einsetzung von "committees" auf lokaler Ebene und eines nationalen "boards" zur Überwachung, Leitung und Organisation der Funktionen und Aktivitäten der einzelnen Komitees. Das Gesetz überließ es vollkommen der Regierung, im Einzelfall die Aufgaben und Funktionen der jeweiligen Komitees festzusetzen. Es repräsentierte damit das absolute Minimum einer gesetzlichen Grundlage für die Tätigkeit der Planer. Auf Einzelheiten dieser Gesetzgebung werden wir später noch zurückkommen.

Pläne

Lefvert erarbeitete auf der Basis von relativ ungenauen topographischen Karten, die er mit Hilfe von Amateur-Luftbildern hergestellt hatte, einen Masterplan für die Agglomeration Kathmandu-Patan. Er enthielt das System der Hauptstraßen und eine Unterteilung des Stadtgebiets in 6 Zonen⁸⁸, die im Prinzip in allen späteren Entwürfen, einschließlich des genehmigten Plans von 1976 beibehalten wurde. Am Beispiel der Nutzungskategorien wird die Bedeutung dieser Initialphase der Stadtplanung deutlich: Hier geschah die entscheidende Verständigung über die grundsätzlichen Inhalte und methodischen Prinzipien der Disziplin. Die hier getroffenen Festlegungen waren später kaum mehr zu korrigieren, auch wenn der Plan von seinem Urheber nur als Demonstrations- und Lehrstück bezeichnet wurde (vgl. Dok 17, S.32).

Sonstige Ergebnisse

Ortner formulierte ein Instruktions-Papier, das die analytischen und planerischen Instrumentarien westlicher Stadtplanung darstellte (Dok 25). Breiten Raum nehmen darin für die Situation von Nepal völlig irrelevante Richtzahlen z.B. für Polizeistationen, Telefonboxen, Schwimmbäder, Spielplätze u.a. ein. Die Angaben über Mindestabstände zwischen Wohnhäusern und Gewerbebetrieben (z.B. Bäckerei 50 m; Blechverarbeitung: 100 m) stehen mit den realen Lebensgewohnheiten und -notwendigkeiten der Stadtbewohner in keinem Zusammenhang. Die Funktionsfähigkeit der vorindustriellen Stadt basiert gerade auf dem Gegenteil dieser Regeln: nämlich der Einheit von Wohn- und Gewerbebestandort. Aus Ortners Hand stammen eine Fülle weiterer Vorschläge (vgl. Dok 28), die alle davon ausgehen, daß es a) eine nach abendländischen Funktionskriterien tätige Verwaltung zur Durchsetzung gebe und b) daß es Hauptaufgabe der

⁸⁸ A: Wohngebiete in den Stadtkernen mit hoher Dichte; B: Wohngebiete außerhalb der Stadtkerne (für "Villen"); C: neue Satellitenstädte; P: öffentl. Nutzung (Parks, Grünflächen); M: Gebiete unter Denkmalschutz; I: Gewerbegebiete.

Stadtplanung sei, die kulturelle Realität der nepalischen Städte dem abendländischen Vorbild anzupassen. Beispielhaft ein Zitat zum Thema Straßenbeleuchtung:

"A part of public security is a system of lighting of streets, which seen from aircrafts gives a vivid impression of towns and will reveal the outlines of a well- or bad-shaped town. (...) Illuminated advertisements are essential for brightening streets and squares." (Dok 28, S.43-44)

Pruscha, der erst 1965 dem Team beitrug, untersuchte mögliche Standorte für Satellitenstädte außerhalb der kompakten Stadtkerne. Als erster erkannte er die Gefahr der Zersiedlung wertvoller landwirtschaftlich genutzter Flächen. Seine Leitlinien für die weitere Siedlungsentwicklung waren (Dok 29, S.5): "(...) not to use too much of agricultural land, not to destroy the compact and in itself closed character of the existing town (...)." Pruschas Vorschlag, eine bandartige Siedlungsentwicklung entlang des Talrandes, beginnend in Balaju bis Chobar im Süden des Tales zu entwickeln, war zwar dem realen Bevölkerungsdruck nicht angemessen; immerhin wurde durch diese Untersuchung aber der Großraum für kleinere Wohnungsbauprojekte festgelegt, die 15 Jahre später kurz vor der Realisierung stehen.

13.3 Die Phase der Planherstellung (1967-1970)

Diente die vorangehende Phase eher der Demonstration der Methodik und möglicher Inhalte "moderner" Stadtplanung, so gelang es in den Jahren 1967 bis 1970, die neue Disziplin fest in der Verwaltung und in der nepalischen Entwicklungspolitik zu verankern.

Kurz nach der Abreise des letzten Experten Anfang 1966 war das TPO wieder geschlossen worden. Der Mangel an qualifiziertem Personal wird dafür verantwortlich gemacht (Dok 31, S.2). Wahrscheinlich spielte dabei aber auch die fehlende Einsicht in den Sinn und Zweck dieser Art von Planung auf seiten der nepalischen Regierung eine Rolle.

Dennoch wurde erneut um Expertenberatung bei praktischen Planungsaufgaben und für den Aufbau des institutionellen Rahmens bei den Vereinten Nationen angefragt. Die Aufgabe des Experten (Dok 30, Dok 31), der im Sommer 1967 eintraf, bestand zunächst darin, das aufgegebene TPO wieder zum Leben zu erwecken (Dok 31, S.2). Es entstand neu in enger räumlicher Verbindung zum Building Department, um Personal und Einrichtung dieser Abteilung mit zu nutzen.

Planung - bisher nur Demonstrationsobjekt westlicher Organisationstechnologie - wurde jetzt hinsichtlich des Aufgabenfeldes konkretisiert. Dabei sind zwei Tendenzen erkennbar:

- a) die Abkehr von der Betrachtung der einzelnen Stadt bzw. der Agglomeration Kathmandu-Patan und die Ausrichtung auf die Region als planungsrelevante Gebietskategorie und
- b) die Entdeckung der kulturellen Identität der Stadtkulturen des Kathmandutales als Ressource zukünftiger Entwicklung.

Die Entdeckung der Planungsregion Kathmandutal

Die Regionalisierung des Planungsansatzes entsprang dem Bedürfnis, räumliche Planung mit der Wirtschaftsplanung auf nationaler Ebene zu einem Gesamtsystem räumlicher und sektoraler Planung zu verknüpfen - ganz im Sinne einer "integrierten" Entwicklungssteuerung, wie sie in der Planerdiskussion der westlichen Industrieländer in Mode gekommen war (vgl. oben S. 130ff). Das Ergebnis, der "Physical Development Plan of Kathmandu Valley" sollte ein Beispiel für die Übersetzung sozio-ökonomischer Planziele der nationalen Entwicklungsplanung in umfassende räumliche Programme darstellen (Dok 10, S.2). Zum anderen legten auch die geographische und kulturelle Geschlossenheit des Tales und die ethnische und bauliche Homogenität der städtischen Siedlungen und schließlich die beginnende Ausweitung der Metropole Kathmandu ins Umland eine Auseinandersetzung mit der gesamten Region nahe. Die bislang unkoordinierten Investitionen (z.B. Schuhfabrik in Bansbari, Ziegelei in Harisiddhi, Erschließung der Industriegebiete Balaju und Satdobato) waren Vorgaben für die regionale Entwicklung. Auch der problematische Siedlungsdruck auf hochwertige landwirtschaftliche Flächen, insbesondere in den Randzonen Kathmandus schien nur durch Maßnahmen auf regionaler Ebene sinnvoll angebar. Hinzu kam, daß, ausgelöst durch den Besuch des früheren Generalsekretärs der UN, U Thant in Lumbini, dem Geburtsort des historischen Buddha, im April 1967 ein von den Vereinten Nationen und ECAFE getragenes Projekt der Regionalplanung für den Bhai-rava-Pokhara-Korridor und eine Planung des Gebietes um Lum-bini zum Ausbau als Pilgerzentrum in Gang kam. All dies ließ eine prototypische Regionalplanung im Kathmandutal für alle Beteiligten sinnvoll erscheinen. Die Planer widmeten sich mit großem Elan der Produktion von Plänen für die zukünftige Makroorganisation des Tales. Das Rezept hieß "multinucleated development versus the haphazard growth of a central-urban octopus" (Dok 31, S.10). Im Sinne dieser Strategie ging es um (Dok 31, S.10-11):

- 1) Kontrolle der Siedlungsentwicklung im Stadtkomplex Kathmandu-Patan durch
 - Verhinderung weiterer Verdichtung im Stadtkern,
 - Verdichtung in den locker bebauten Randgebieten,
 - Entwicklung neuer "gegengewichtiger" Siedlungskerne im Westen und Südwesten des gegenwärtigen Stadtgebiets;
- 2) Revitalisierung von Bhaktapur als 3. städtisches Zentrum im Tal;
- 3) Entwicklung neuer Siedlungskerne im südlichen Teil des Tales.

Die Konzeption war ergänzt durch ein Verkehrskonzept, das das Zentrum des Tales durch die Anlage einer Ringstraße entlang der Randgebirge vom Fahrverkehr weitgehend freihalten sollte.⁸⁹

⁸⁹ Auf Einzelheiten wird bei der Behandlung der Flächennutzungsplanung noch eingegangen.

Die Entdeckung der kulturellen Identität

Während die Überlegungen zur regionalen Entwicklung wegen des Fehlens von Strukturen zur Durchsetzung der Ideen vergleichsweise geringe Auswirkungen zeigten, war die Entdeckung der kulturellen Originalität der Städte und auch der Landschaft des Tales folgenreicher. Die erste Beratergeneration hatte noch weitgehend über die Eigenständigkeit der baulichen Kultur hinweggesehen. Jetzt wird das Tal gelobt als "Refugium von Frieden und Schönheit", das jedoch einer Flut von destruktiven Kräften von der Welt außerhalb des Tales ausgesetzt sei (Dok 31, S.4). Erhaltung und Entwicklung dieser einzigartigen Kultur wurde als Aufgabe von globaler Verantwortlichkeit interpretiert:

"It has therefore, to be considered the responsibility not merely of the inhabitants of the Valley but also of the global community to assist in increasing Nepal's economic prosperity and in determining the form and ways this development is to make. The juxtaposition of this pre-industrial society with the post-industrial world creates a challenge that if met with the necessary sensitivity and understanding would be an example for the world." (Dok 31, S.4)

Nach der Einführung moderner Stadtplanung in der vorangegangenen Phase rückte jetzt der Planungsgegenstand als "fremd", vorindustriell, eigenständig und "unberührt" ins Bewußtsein. Daraus wurde eine Aufgabendefinition für räumliche Planung abgeleitet, die sich auf die Erhaltung der "kulturellen und natürlichen Werte" des Tales konzentrierte. Ziele der Planung waren:

"Preservation of the historic and still coherent image of the Valley's man-made environment - the prime resource for touristic development. Preservation of the rich agricultural land and the essential forest land within the Valley while still providing space for habitation, food production, and job opportunities for the increasing population. Maintenance and restoration of the ecological balance indispensable for the Valley's survival." (Dok 31, S.10)

Während die beiden zuletzt genannten Ziele sich bis heute nicht in eine konsistente Politik durchsetzen konnten, wurde das erstgenannte eine der Leitlinien der Stadtplanungspraxis. "Erhaltung" war jedoch auf zweierlei Weise eingeschränkt:

- 1) bezog sich dieser Begriff nur auf den physischen Aspekt der Kultur, und auch darin vor allem auf die Relikte im wesentlichen einer Epoche, nämlich der Malla-Ära;
- 2) war das Ziel dieser Erhaltung nicht die Herstellung einer Art kultureller oder wirtschaftlicher Self-Reliance, sondern die wirtschaftliche Verwertung der Kultur zum Zweck eines größtmöglichen wirtschaftlichen Wachstums unter der unausgesprochenen Annahme, daß dies allen Stadtbewohnern zugute käme.

Die erste Einschränkung blendete die autochthonen sozialen Strukturen aus dem Interesse der Stadtplanung aus.

"Thus the problems of the towns are physical rather than social and should be relatively easy to solve with sufficient financial and technical assistance." (Dok 30, S.8)

Die Frage nach der Erhaltung einer Kultur reduzierte sich so auf die Frage nach der Erhaltung von Baustilen.⁹⁰ Was als Stilproblem perzipiert wurde, war jedoch in Wirklichkeit nur zum geringen Teil auf der Ebene von Architektur, also der baulichen Repräsentation kultureller Werte lösbar; es war vielmehr eine Frage der allgemeinen Ausrichtung von Entwicklungspolitik gegenüber einer teilweise noch funktionierenden vorindustriellen Stadtkultur.

Die zweite Einschränkung, diejenige auf eine tourismusorientierte Erhaltung, sollte die Finanzierungs- und Durchsetzungsmöglichkeiten dieser Strategie liefern. Tourismus war bereits damals die stärkste Wachstumsindustrie des Landes. Berichte der Experten heben den Multiplikatoreffekt der touristischen Erschließung des Tales hervor (z.B. Dok 11, S.36).⁹¹ Mit Hilfe des Tourismus schien es möglich, das Tal und seine Kultur zu "retten":

"At least for the Kathmandu Valley, tourism promises to be the main source of its economic development. (...) If this development is well planned, it may help to safeguard both the natural environment and its manmade features. However, if this environment is not protected and preserved now, it will be irreparably ruined and lost. With the loss of its still living but historic towns (...) the Valley will lose its unique civilization and with it, its most valuable economic potential for further growth." (Dok 31, S.5/6)

Die Festlegung auf den Tourismus, als das entwicklungsrelevante Potential hatte die Wahl des Entwicklungsweges weitgehend entschieden. Nach den Worten eines Experten war es die Wahl zwischen einer Zukunft "to flourish in a near paradise or becoming commercialized and polluted by misused 20th century technology." (Dok 31, S.5) Die Entwicklung vollzog sich eher in Richtung auf eine Zukunft der zweiten Art. Einmal in Gang gesetzt, war sie auch durch Planung kaum mehr aufzuhalten.

Die Chance des geringen Veränderungsdruckes, aufgrund dessen man hoffte, die Fehler der Stadtentwicklung in anderen metropolitanen Regionen der Dritten Welt vermeiden zu können (Dok 31, S.5), bestand nur theoretisch: denn die Randbedingungen der Disziplin Planung in Nepal verhinderten eine wirksamere Kontrolle der Zersiedlung und eine Ausrichtung auf die Entwicklung eigenständiger und aus der lokalen Situation abgeleitete Entwicklungsziele. Außerdem existierte eine bürokratische Struktur, die zur Durchsetzung von Projekten, die dem Interesse der führenden Familien nicht entsprachen, nicht geschaffen und nicht in der Lage war.

Organisation der Planung

Seit Sommer 1969 war das TPO mit dem ehemaligen Building Department, das in der Tradition des früheren Repair-Office der Ranas stand und vor allem für den Neubau von Verwal-

⁹⁰ Betonarchitektur und verputztes Mauerwerk wurde als "Zerstörung" des traditionellen Bildes der Stadt aufgefaßt. Auch die neuen bungalowartigen Haustypen in den Außenbezirken von Kathmandu empfand man als "nachteilig". (Dok 31, S.7)

⁹¹ Dem steht allerdings die Auffassung von Tourismus-Experten gegenüber, "daß der Tourismus keinen Beitrag zum Ziel einer gerechteren Einkommensverteilung leistet, sondern durch die einseitige Ausweitung der Einkommensskala zu hohen sozialen Kosten führt." (Dok 77, S.16)

tungsgebäuden zuständig war, verschmolzen. Einem Vorschlag der Planer folgend (Dok 11, S.20) wurde das neue Department of Housing, Building and Physical Planning (DHBPP) gebildet. Es war in Anlehnung an das UNCHBP in 3 Abteilungen gegliedert (Dok 31, S.31-32):

- 1) Wohnungsbau (Housing);
- 2) Bauabteilung (Building);
- 3) Räumliche Planung (Physical Planning).

Auf der Entscheidungsebene blieb es bei dem bereits etablierten zweistufigen Muster:

- ein nationales Board zur Politik- und Entscheidungsfindung;
- von der Regierung eingesetzte für einzelne Städte zuständige Komitees zur Durchsetzung der Planungen.

Vorschläge der Experten, die National Planning Commission (NPC) als oberstes Gremium der nationalen Wirtschaftsplanung auch an die Spitze der räumlichen Planung zu stellen (Dok 31, S.33), fanden in der Praxis keinen Niederschlag.

Stadtplanung hatte damit ihren festen Platz in der Bürokratie gefunden; dies bedeutete jedoch noch nicht eine Verbesserung der Durchsetzungsbedingungen ihrer Ergebnisse. Es bedeutete zunächst nur, daß auch die Stadtplanungsarbeit von den nepal-typischen Eigenschaften bürokratischer Routine erfaßt worden war. Allerdings war die praktische Arbeit in dieser Phase noch weniger auf Umsetzung in die Realität, als auf die Produktion eines Plan-Prototyps gerichtet.

Der "1969er Plan"

Wichtigstes Ergebnis der Phase von 1967 bis 1970 war die Herstellung des als "Physical Development Plan for the Kathmandu Valley" (Dok 42) veröffentlichten Planwerks. Die beachtenswerte Leistung des Berichtes besteht vor allem in der Koordination der 27 an dem Unternehmen beteiligten Stellen und Institutionen und in der Zusammenfassung und teilweisen Erhebung verstreuter planungsrelevanter Daten und Informationen. Der Bericht bietet die erste zusammenhängende Information über kulturelle, wirtschaftliche, soziale und geographische Aspekte der Region Kathmandu. In Anbetracht der chronischen Koordinationsschwierigkeiten in der nepalischen Verwaltung, des Fehlens von qualifiziertem Personal zur Durchführung von Erhebungen und zur graphischen Darstellung der Ergebnisse, waren die Schwierigkeiten bei der Herstellung des Reports in der kurzen Zeit beträchtlich (Dok 11, S.14). Als einer der gravierendsten Engpässe entpuppte sich die Kartenherstellung. Der Plan wurde als erstes prototypisches Beispiel regionaler Entwicklungsplanung und regionalisierter 5-Jahres-Planung der nationalen Ebene verstanden (vgl. Dok 42, S.7). Die angewandte Methodologie sollte als Muster für räumliche Planung in anderen Teilen Nepals dienen (Dok 31, S.5). Leider konnte der Plan diese Funktion nie wahrnehmen, denn zu seiner Herstellung waren internationales Expertenwissen, sowie die gegenüber der Provinz enormen Kapazitäten vieler Verwaltungsstellen und schließlich auch verfügbares Personal in einem Maße auf diese eine

Aufgabe konzentriert, wie es für Gebiete außerhalb des Kathmandutales nicht wiederholbar schien.

Der 69er Plan hat kaum unmittelbare Auswirkungen auf die Realität gehabt. Aber obwohl er formell von der Regierung nie als verbindliches Konzept anerkannt wurde, repräsentierte er einen wichtigen Schritt in der Entwicklung westlicher Planungstechnologie in Nepal. Er mobilisierte ein qualifiziertes Arbeitskräftepotential auf der Seite der Nepalis, das bei zukünftigen Planungsaufgaben eine tragende Rolle spielte. Er trug zur Abgrenzung eines beruflichen Selbstverständnisses und des Aufgabenhorizontes der Planungsabteilung bei. Er stellte schließlich den Erfolgsnachweis der für Nepal neuen Disziplin dar, indem er ein Stück fachübergreifender, sachlogischer Raum-Analyse und Konzeptionierung vorstellte. Dies war aber auch genau die Schwäche dieser Planung: Sie erschöpfte sich in eben dem, was professionell machbar war, nämlich breit angelegte Analyse und Perspektive. Gerade den kurzfristigen Vorschlägen fehlte der Durchsetzungsbezug, der Bezug auf die Wahrnehmungswelt des Nepali und auf potentielle Ressourcen zur Erreichung der Ziele; es fehlte die Verbindung zwischen richtig erkannten Problemen, z.B. der Zersiedlung des Großraumes Kathmandu-Patan und durchführbaren Maßnahmen zur Kontrolle dieser Entwicklung.⁹²

13.4 Regionalisierung und Professionalisierung der Stadtplanung (1970-1976)

Nach Fertigstellung des neuen 69er Plans waren die administrativen Voraussetzungen für eine kontinuierliche Planungsarbeit geschaffen. Sie entwickelte sich in zwei Richtungen, denen jeweils andere Ziele und Bedingungen unterlagen:

- 1) Die Planung für "Entwicklungsregionen" und deren Zentren wurde im Wesentlichen von nepalischen Planern vorangetrieben und von einer Welle der Popularität unterstützt, die sich auf die offizielle Anerkennung regionaler Ungleichheiten als Entwicklungsproblem stützte.
- 2) Die Planung für die Region Kathmandutal und einzelne Städte darin vollzog sich weiterhin unter dem Einfluss ausländischer Experten, deren Tätigkeit sich auf die methodologische Verfeinerung des Planungsinstrumentariums konzentrierte und den Bedingungsrahmen der Durchsetzung von Steuerungsinstrumenten und Projekten weitgehend vernachlässigte.

Die "Regionalisierung" der Planung

Der Begriff Regionalplanung taucht erstmals im vierten 5-Jahresplan (1970-1975) (Dok 58, Appendix 3) auf und wird im 5. Plan (1975-1980) weiter spezifiziert. Zur Begründung des neuen Instrumentes gegenüber der bisher nur sektoralen Ausweisung von Mitteln wurden zwei Argumente angeführt:

⁹² So befasst sich das vorgeschlagene Sofortprogramm (vgl. S.179 ff) mit nationalen Prestigeprojekten (Ausbau eines Regierungszentrums und der Tribhuvan University); die Aussagen zu einem Prototyp-Wohnungsbauprojekt bleiben ebenso wie Forderungen zur Sanierung der Altstadt von Kathmandu unspezifisch und vor allem wenig durchführungsbezogen; präziser sind dagegen die Vorschläge zur Einführung von sog. "Special Purpose Zones", die Erhaltungszonen um die wichtigen Baudenkmäler.

Erstens hatte die sektorale Ausweisung früherer Pläne kaum zu plankonformen Investitionen geführt. Planziele wurden, soweit sie überhaupt explizit benannt waren, nur zu einem Bruchteil erfüllt (Y.P. PANT 1975; WILDAVSKY 1972, S.508-509). Die frühen 5-Jahrespläne galten eher als ad hoc-Sammlung von Ideen über Ziele und mögliche Projekte. Sie hatten kaum einen nennenswerten Bezug zu den vorhandenen Ressourcen und Durchsetzungsbedingungen (Y.P. PANT 1975, S.42).⁹³

Der vierte 5-Jahresplan erkannte erstmals die räumliche Dimension geplanter Investitionen als wichtig an:

"Since regions vary in resource endowment development activities lead to significant transformations in the spatial articulation of the economy. Any development strategy for stimulating growth should take full cognizance of the spatial dimension. Development is highly competitive in its locational aspect which calls for a conscious regional strategy (...)." (Dok 58)

Die Frage, "where should a given investment be made and why?" (RATNA S.J.B. RANA 1973, S.101) stellte sich aber nicht nur wegen der bisherigen praktischen Folgenlosigkeit der nationalen Entwicklungsplanung, sondern auch aus einem zweiten Grund: Regionale Disparitäten hatten sich seit der Öffnung des Landes 1951 rapide verstärkt.

Zweitens wurde daher die Verschärfung interregionaler Gegensätze, die letztlich auch eine Bedrohung der nationalen politischen Integration darstellte, zum Grund für ein verstärktes Interesse an der Entwicklung der peripheren Landesteile. Auf der einen Seite hatte die Schließung der Grenzen Tibets nach der chinesischen Invasion zum Erliegen des traditionellen Nord-Süd-Handels geführt, von dem vor allem die im Pa-har (nepalesischen Mittelland) und die in den nördlichen Landesteilen lebenden tibetischen Bevölkerungsgruppen profitiert hatten. Zum anderen hatte die Ausrottung der Malaria in den feucht-heißen Gebieten des Terai den Massen-Exodus aus dem unter starkem Bevölkerungsdruck leidenden Pahar ausgelöst. Die Folgen dieses Trends waren die unkontrollierte Abholzung ökologisch wichtiger Waldgebiete, die wilde Ansiedlung von Migranten im Terai und das sprunghafte Anwachsen der als Brückenköpfe der indischen Wirtschaft funktionierenden Städte im Tiefland. Die Getreideüberschüsse aus dem Terai wanderten nicht in die Defizitregionen des Berglandes, sondern auf die Märkte nach Indien (GURUNG 1973, S.7). Das Terai fungiert so als Teil indischer Märkte, kann aber andererseits hinsichtlich Fruchtbarkeit der Böden und Produktivität mit der Landwirtschaft im angrenzenden Uttar Pradesh und Bihar in Indien kaum konkurrieren. Ähnliches gilt für die Städte: In der Gangesebene konkurrieren 13 weitere Städte in der Größenordnung zwischen 50.000 und 100.000 Einwohnern zwischen Delhi und Kalkutta auch untereinander (GURUNG 1973, S.13).

⁹³ Zur Begründung des Versagens der 5-Jahrespläne vgl. WILDAVSKY (1972, S.510): "(1) insufficient information, (2) few and poor project proposals, (3) ability to plan the distribution of foreign aid, (4) opposition of the Finance Ministry, and (5) limited capacity to administer development." Hanka GURUNG hebt den mangelnden Raumbezug hervor: "Lack of locational considerations in co-ordinating sectoral activities in Nepal's past planning efforts is exemplified by numerous instances of overcapacity and under-utilisation of projects (...). Regional Planning by providing horizontal spatial dimension to the vertical dimension of the sectoral programs would focus on the complementarity among and between projects." (GURUNG 1973, S.8)

Die Ungleichheit zwischen den einzelnen ökologischen Zonen in Nepal wurde durch die bisherige Praxis der Projektallokation noch verstärkt. Von den 76 raumbezogenen Entwicklungsprojekten im Zeitraum 1956 bis 1970 hatten sich allein 62 auf das Kathmandutal und das Terai konzentriert (Dok 59, S.4).

Entwicklungsachsen und Wachstumspole

In dieser Situation der Nord-Süd-Disparitäten wurden zwei mögliche Politiken diskutiert (PRADHAN 1973, S.49):

- a) der Ausbau der vorhandenen Ansätze im Terai, in der Hoffnung auf einen Multiplikator- und "Trickle-Down-Effekt" in den Hills;
- b) die "gerechte" Verteilung raumwirksamer Investitionen über das nationale Territorium und der Ausbau regionaler Entwicklungszentren im Bergland.

Unter dem Druck sich verschärfender Gegensätze und Problemen nationaler politischer Integration fiel die Entscheidung auf die zweite Strategie. Das Rezept der regionalen Entwicklungsplanung stützte sich auf die bekannten Bausteine der Regionalplanung.

Das Land wurde von Osten nach Westen in vier Regionen geteilt, die durch Nord-Süd-Entwicklungsachsen erschlossen werden sollten. Mit Hilfe dieser Achsen hoffte man, die bereits entwickelte Wirtschaft im Terai in die Defizitgebiete des Berglandes integrieren zu können. Nach der Vorstellung der Planer sollte das Schwergewicht wirtschaftlicher Aktivität im Terai auf dem Anbau von cash crops und Getreide, im Pahar im Gartenbau und in der nördlichen Gebirgszone auf Viehzucht gelegt werden. Wichtiger Bestandteil des Konzeptes war die Festlegung von Wachstumspolen und Kleinzentren⁹⁴ auf den vorgeschlagenen Achsen, von denen diejenige im Pahar als regionale Entwicklungszentren besondere Bedeutung erhielten. Dies waren (GURUNG 1973, S. 10/11):

- 1) auf der Kosi-Achse (Biratnagar-Hedangma): Dhankuta;
- 2) auf der Gadanki-Achse (Bhairawa-Jomosom): Pokhara;
- 3) auf der Karnali-Achse (Nepalgunj-Jumla): Surkhet;
- 4) auf der zentralen Achse (Birgunj-Kathmandu): die metro-politane Region des Kathmandutals.

Diese regionalen Wachstumspole sollten als Vermarktungs- und Dienstleistungszentren Anreize für öffentliche und private Investitionen bieten (RANA 1973, S.103), als Zentren für Verwaltung und Management lokaler Projekte funktionieren (vgl. insbesondere PRADHAN 1973, S.47 ff), zur Dezentralisierung von "Entwicklung" (GURUNG 1973, S.10) und damit letztlich zur Verringerung der Disparitäten beitragen. Harka GURUNG, einer der Initiatoren der Konzeption faßte die Ziele folgendermaßen zusammen (GURUNG 1973, S.6-9):

⁹⁴ In einer Studie der National Planning Commission von 1969 (Dok 59, S.19) wurden insgesamt 19 Zentren angegeben, davon 6 im Terai, 6 im Mittelland, 1 in der "metropolitanen" Zone (Kathmandu) und 4 innerhalb der Kette des Himalaya.

- 1) Verringerung inter-regionaler Disparitäten (Nord-Süd = Pahar-Terai; sowie zwischen Metropole (Kathmandu) und Peripherie;
- 2) Integration des Terais in die nationale Wirtschaft;
- 3) Aufbrechen des Teufelskreises: "keine Verkehrsanbindung - keine Entwicklung - keine Verkehrsanbindung" durch den Bau von Nord-Süd-Straßen;
- 4) Beseitigung der Inkompatibilität bisheriger Entwicklungsprojekte;
- 5) Analyse der regionalen Wirtschaftsstruktur zur Identifikation verfügbarer Ressourcen und Entwicklungspotentiale.

Die im vierten 5-Jahresplan (1970-1975) nur allgemein vorgetragene Konzeption wurde erst im 5. Plan (1975-1980) mit der Festlegung der vier Entwicklungsregionen und deren Zentren fest etabliert. Erstmals wurde die Allokation von Projekten nach Regionen vorgenommen. Parallel zu dieser regionalen Differenzierung der Entwicklungsplanung wurden auch die bisherigen Prämissen der Planung in Frage gestellt. Die bisher auf wirtschaftliches Wachstum orientierte Politik sollte abgelöst werden durch eine bevölkerungsorientierte Strategie, entsprechend der Maxime Mc Namaras, nach der jede Investition für die 40 % der Bevölkerung unterhalb der Armutsschwelle, Investitionen in die Entwicklung des Landes im Ganzen bedeutet. Die neue Entwicklung sollte "arbeitsintensiv anstatt kapitalintensiv und beschäftigungsorientiert anstelle von bruttosozialproduktorientiert" sein. (UPHOFF/ ILCHMAN 1973, S.22).

Einige Fragezeichen wurden von den ausländischen Mitbegründern der Konzeption gleich mitgeliefert (UPHOFF/ILCHMAN 1973, S.33), z.B.:

- Wie kann man die Fixierung der Eliten auf das Kathmandu und das östliche Terai auflösen?
- Welcher Anreize bedarf eine solche Umorientierung?
- Mit welchen Maßnahmen in anderen Bereichen (wie Landreform, Ausbildung) muß die Regionalisierung Hand in Hand gehen? Welche Verwaltungsstruktur wird erforderlich?
- Kann die Regierung wirtschaftliche Entwicklung auf die peripheren Regionen dezentralisieren, ohne eine Umformung der zentralisierten Finanzierungspolitik?

Ungelöst ist bis heute die grundlegende Unvereinbarkeit einer dezentralen Verteilung von Entwicklungspotentialen mit dem bestehenden zentralistischen Muster der Macht und Aufgabenverteilung und der Verwaltung (vgl. SHRESTHA 1980). Grundsätzlich unklar ist schließlich die Angemessenheit der ins Normative übertragenen Zentrale-Orte-Konzeption CHRIS-TALLERS in den für die peripheren Regionen typischen Verkehrs- und Wirtschaftsbedingungen. Selbst der Einfluß von Kathmandu auf die Entwicklung entlang der "Achse" nach Trisuli ist gering (vgl. Dok 74).

Der Distrikt als Verwaltungsebene, die über die Person des CDO (Chief District Officer) an die Zentralregierung direkt angebunden ist, verfügt weder über die administrativen, noch die fachlichen oder finanziellen Ressourcen, um eine solche dezentralisierte Entwicklung zu tragen. Finanzmittel, Personal und Macht konzentrieren sich in der Hand der Zentralregierung und dort soll auch die Kompetenz zur Verwirklichung der Regionalplanung verbleiben (WEISS 1972, S.569). PRADHAN plädierte folgerichtig für die Einrichtung eigener "Regional Development

Centers" (PRADHAN 1973, S.53), die als neue Verwaltungsebene für die Projektidentifikation, Abwicklung und Verwaltung fungieren sollten. Der bisherige "Zonal Commissioner" sollte durch einen "Chief Regional

Commissioner" abgelöst werden. Der Vorschlag wurde nicht angenommen. Ein anderes Element der Konzeption konnte sich stärker durchsetzen: Die Anbindung der geplanten Zentren an das Ost-West-Straßensystem im Terai wurde in Angriff genommen, obwohl von Anfang an darauf hingewiesen worden war, daß Straßenbau nur in Verbindung mit der "Förderung ökonomischer Aktivitäten in den Zentren" sinnvoll war (GURUNG 1973, S.8).

Die Widersprüchlichkeit der Regionalpolitik Nepals, mit deren Idealen Thronfolger Birendra debütierte⁹⁵, wurde im praktischen Umgang mit den neugeschaffenen "Development Regions" und einer Anzahl konterkarierender Programme deutlich.

Für den Planungsstab des Department of Housing, Building and Physical Planning hatte die Diskussion über Regionalplanung jedoch weitreichende Folgen: Zum Ausbau der regionalen Zentren wurden eigene Planungsteams gegründet, deren Aufgabe es war, "physical plans", d.h. Flächennutzungspläne für den Ausbau der bis dahin nur als Dörfer oder kleine Bazare existierenden "Wachstumspole" im Bergland zu erarbeiten. Das Personal für diese Planungsteams rekrutierte sich aus den bereits etablierten Abteilungen des Departments, so daß Doppelfunktionen der nepalischen Planer die Regel waren. Stadtplanung für die Städte außerhalb des Kathmandutales entwickelten sich so jedoch unter dem eher indirekten Einfluß der Experten, und wurde von Anfang an als Aufgabe nepalischer Planer praktiziert. Erste Anknüpfungspunkte für die Befassung mit der Provinz gab es insbesondere in der Pokhara-Bhairava-Achse schon seit einiger Zeit.⁹⁶

Im Anschluß an die offizielle Feststellung der drei regionalen Zentren Dhankuta, Pokhara und Surkhet außerhalb des Kathmandutales wurden - bereits im Vorfeld der Legalisierung - die entsprechenden Planungsteams im Department gebildet. Der vom König erteilte Auftrag verlangte die Herstellung von "physical plans" für das jeweilige Zentrum, im Department als "land-use-plan" interpretiert (vgl. Dok 7, S.6). Auf der Grundlage dieser informellen Auftragserteilung und nach der Herstellung erster Entwürfe begann eine informelle Abklärung mit Vertretern von Regierungsstellen in Kathmandu zu Problemen der Wasserversorgung, der Ausbildung, des Straßenbaus usw. und mit lokalen Stellen, wie den Panchayats der betroffenen Dörfer, Steuerbehörden, Militär, Distriktverwaltung usw. Die eigentliche Planungsarbeit vollzog sich im Department in Kathmandu, aber jedes Team wurde durch einige Mitarbeiter vor Ort unterstützt.

⁹⁵ Vgl. die von König Birendra am 19.4.1972 in "Rising Nepal" veröffentlichten politischen Leitlinien, die die Bedeutung der Regionalplanung und den Ausbau der Zentren Surkhet, Dhankuta und Kathmandu hervorhoben.

⁹⁶ Die Herstellung eines Entwicklungsplanes und eines Flächennutzungsplanes mit vorläufigen Empfehlungen für die Verbesserung des Siedlungsgebietes von Pokhara war Nepal bereits 1968 von der Indian Aid Mission angetragen worden. Ansätze gab es auch in Lumbini, dessen Entwicklungsprojekt schon UNDP-gefördert war und Vorschläge zum Ausbau von Wachstumspolen im zentralen Terai, wie Bhairava und Petula enthielt (vgl. Dok 11, S.20).

Bereits Ende 1972 legte das Surkhet-Team einen entsprechenden Plan zur Genehmigung vor; er wurde am 29. Januar 1973 durch Kabinettsbeschluß formell genehmigt. Mit gleichem Datum trat auch ein neues Planungsgesetz (Town Development Plan Execution Act 1973) - zunächst als Verordnung in Kraft, das maßgeschneidert für die Planung in den regionalen Zentren die prozeduralen und organisatorischen Aspekte regelte. Der Kabinettsbeschluß bestätigte formell das "Surkhet Valley Physical Planning Team" und konstituierte gleichzeitig ein lokales Entscheidungsgremium (Surkhet Town Planning Implementation Committee) unter dem Vorsitz des Zonal Commissioners.

Der "Pokhara Town Plan", genehmigt am 2. Dezember 1973, bestand aus einem Flächennutzungsplan und einer Nutzungsbeschreibung der ausgewiesenen Zonen ("Summary of Activities in Various Zones"). Der "Dhankuta Physical Development Plan" (datiert Februar 1973) wurde erst 1974 nach neuem Recht genehmigt. Er hatte seine Vorläufer in einer Reihe von Plänen und Studien⁹⁷, die bereits im April 1972 (nach altem Recht) genehmigt worden waren.

War Stadtplanung für das Kathmandutal sowie drei weitere regionale Zentren nunmehr fest im Department etabliert, so blieb die Planung für den "Rest" der Städte Nepals ein Stiefkind. Für den gesamten "Rest" von 12 städtischen Siedlungen (darunter die drittgrößte Stadt des Landes Biratna-gar und die am schnellsten wachsenden Terai-Städte) war 1980 ein einziges Team in der personellen Ausstattung der auf die Regionalzentren angesetzten Einheiten tätig. Die Planung selber hat kaum Verbindung mit den lokalen Panchayats. Sie vollzieht sich in folgenden Phasen:

- 1) Es entsteht der Wunsch in lokalen Interessengruppen, einen "Plan" zu haben. Über die Inhalte des gewünschten Dokuments, über die mögliche Beschneidung ungehinderter Durchsetzung der eigenen Interessen herrscht Unkenntnis. Lokale Interessengruppen sind im wesentlichen Panchayat- Mitglieder und einflußreiche Großgrundbesitzer oder Händler.
- 2) Je nach Verbindung zur Metropole gibt es zwei Wege zu einem "Plan" zu kommen:
 - a) Es wird direkt Kontakt mit dem Department of Housing, Building and Physical Planning aufgenommen, dieses benachrichtigt den zuständigen Minister, der dann den formellen Antrag erteilt;
 - b) Es werden einflußreiche Freunde im National-Panchayat oder im Ministerium angesprochen, über die wiederum der formelle Planungsauftrag erteilt wird.
- 3) Das Department führt Erhebungen durch, die sich anfänglich nur auf die physische Struktur beschränkten, aber inzwischen auch Sozialdaten umfassen.
- 4) Das Department fertigt einen "Plan" an, zumeist eine Art Flächennutzungsplan, der durch building bylaws ergänzt wird. Die Zonung nimmt kaum Rücksicht auf die vorhandenen, ineinander verzahnten Nutzungsstrukturen der vielfach dörflichen Siedlungen.

Ein Grundproblem dieser Pläne besteht folglich in ihrer Realitätsferne. Wenn, wie in Surkhet und anderen Regionalzentren, dennoch eine intensive Kooperation mit der lokalen Bevölkerung stattfindet, so ist dies vor allem dem persönlichen Engagement einzelner Planer zu verdanken.

⁹⁷ Durch Kabinettsbeschluss wurde 1972 ein "Proposed Dhankuta Township Project" ins Leben gerufen, das eine "1973/1993 Physical Development Strategy" und einen "Socio-Economic Survey: Dhankuta" produzierte; der 1972 genehmigte Plan bestand aus einer Flächennutzungskarte.

Trotz aller Schwierigkeiten hat die Beschäftigung mit den Entwicklungsproblemen der Städte außerhalb des Kathmandutales auf seiten der nepalischen Planer viel zur Erkenntnis der wirklichen Engpässe und Konflikte beigetragen, während im Kathmandutal eine Überprofessionalisierung mit ausländischem Know-how eine eigenständige Auseinandersetzung mit den Entwicklungsproblemen paralyisierte. Das nachfolgend dargestellte Expertenengagement liefert dafür ein eindrückliches Beispiel.

Die Professionalisierung der Stadtplanung

Die Aufgabe der Planung für die Regionalzentren war dem sektoral gegliederten Department of Housing, Building and Physical Planning ohne Erweiterung des Personalstamms oder organisatorische Änderungen zugeteilt worden. Die so entstandene Doppelfunktion des qualifizierten Personals führte dazu, daß die in der vorigen Phase entstandene sektorale Gliederung des Departments nur noch auf dem Papier existierte. Das Hauptengagement der nepalischen Planer galt der Planung für die regionalen Zentren. Hier ermöglichten eine Reihe von Faktoren eine viel direktere Verknüpfung mit der Durchsetzungsebene und eine professionelle Konsistenz der Planungsarbeit. Der politische Druck des "nationalen Interesses" an der Regionalentwicklung wirkte sich beschleunigend auf die Arbeit aus. Die Durchsetzung der Planung wurde erleichtert durch eine im Vergleich zu Kathmandu einfachere Interessenkonstellation in der Provinz und die Tatsache, daß die Planung der Regionalzentren durch das unmittelbare Interesse des Königs gestützt wurde.

Anders im Kathmandutal: Hier kam es zu einer Zweiteilung der Aktivitäten:

- 1) Am 24. Februar 1970 war nach dem 1963er Gesetz das Kathmandu-Valley Town Development Board und ein Durchführungskomitee gebildet worden. Das Kathmandu-Valley Town Planning Team (KVTPT) nahm sich der Umarbeitung des un-genehmigten 1969er Planentwurfs in eine genehmigungsfähige Fassung vor, die im Juni 1973 vorlag. Neue Vorgaben, wie der unvorhergesehene Bau einer Ringstraße um Kathmandu-Patan, hatten eine grundlegende Überarbeitung des Entwurfs notwendig gemacht. Daneben wurden verschiedene Studien zu Teilbereichen durchgeführt.
- 2) Parallel zu dieser auf nepalischer Seite institutionalisierten Planungstätigkeit gab es - zunehmend herausgelöst aus der praktischen Alltagsarbeit des Departments - einen massiven Einsatz von Experten, die sich mit Detailstudien zu bestimmten Problemen befaßten. Man dachte: *"Further United Nations co-operation on the broad scope of all-embracing 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."* (Dok 31, S.3)

Die damit einsetzende Entsendung von spezialisiertem Fachwissen basierte auf der Annahme, daß ein Planungs-, Entscheidungs- und Durchsetzungsapparat existierte, in den spezialisiertes Expertenwissen sinnvoll eingespeist werden kann. Eine routinierte Form der Verarbeitung komplizierter Informationen gab es jedoch nicht, teils aus Personalmangel, teils wegen ihrer

praktischen Irrelevanz für die Entscheidungen über raumwirksame Investitionen. Innerhalb des Expertenengagements lassen sich zwei Abschnitte unterscheiden:

Die "integrierten" Experten

Zwischen 1970 und 1974 waren eine Reihe von Experten im Department anwesend, die, mehr oder weniger eingebunden in die laufende Arbeit, Teilaufgaben, insbesondere der Analyse, bearbeiteten.

- 1972 formulierte ein Interregional Adviser des UNCHBP einen Entwurf für eine Wohnungspolitik auf nationaler Ebene (Dok 5).
- Seit 1971 versuchte ein Statistikexperte der UN, die während der Aufstellung des 1969er Planes eingerichtete Statistical Unit zu konsolidieren. Außerdem wirkte er bei der Auswertung einer Erhebung von Daten zur sozio-ökonomischen Struktur der Städte des Kathmandutales (Dok 39) und bei der Konzeptionierung weiterer Datenerhebungen in den Regionalzentren mit.
- Ein seit Ende 1971 im Department tätiger Experte konzentrierte sich auf die Durchführung einer Verkehrsstudie, die im Juli 1973 fertig wurde (Dok 37). Sie war vor allem auf kurzfristige Empfehlungen für das Stadtgebiet von Kathmandu gerichtet.
- Schließlich entstand, als Ergebnis einer umfangreichen Bestandsaufnahme historisch wertvoller Bauten ein Erhaltungsprogramm (Dok 30) zur Sicherung des "kulturellen Erbes" des Tales.

Das "Project Urban Planning" (1974)

Mit dem 1. Januar 1974 lief ein UNDP-Programm für die metro-politane Region des Kathmandutales an, das als "Project Urban Planning" in die Geschichte des Departments einging. Die Zielsetzung des Projektes war ebenso allumfassend wie allgemein: Sie bestand "in nicht weniger als der gesamten Planungs- und Entwicklungsprogrammierung des Departments" für einen Zeitraum von 27 Monaten (Dok 28, S.5). Als langfristiges Ziel stellten die Projektvereinbarungen zwischen den UN und HMG die "Stärkung der Kapazität der Physical Planning Section" im Department heraus. Die kurzfristigen Ziele wurden wie folgt beschrieben (zit. nach Dok 9, S.1-2; ähnlich auch Dok 8, S.3-5):

Oberziel: Entwurf eines umfassenden rechtlichen Instrumentariums und der Durchsetzungsmechanismen für die Planung im Großraum Kathmandu und in anderen urbanen Zentren auf der Basis der bereits vorhandenen Pläne.

Unterziele:

- 1) Bewertung und Überarbeitung des vorhandenen Flächennutzungsplans für das Kathmandutal und Erarbeitung ähnlicher Pläne für andere wichtige Städte des Landes; dabei: Berücksichtigung von Aspekten der Stadtgestaltung und Verkehrsplanung;

- 2) Analyse der vorhandenen Pläne in bezug auf Bodenwert und Preisentwicklung und Entwurf von Finanzierungsmodellen und Besteuerungssystemen;
- 3) Maßnahmeempfehlungen zur Erhaltung und zum Schutz der traditionellen Stadtarchitektur, d.h. insbesondere zur Erhaltung historisch, religiös oder kulturell bedeutsamer Bereiche oder Einzelbauwerke und damit verbunden die Förderung des Tourismus;
- 4) Sammlung und Aufbereitung relevanter Daten und Dokumente;
- 5) Ausbildung der nepalischen Mitarbeiter des Departments.

Die 6 Experten, die im Verlauf der ersten Phase (Januar 1974 bis Dezember 1974) in Nepal tätig wurden, vertraten folgende Teildisziplinen:

- Planungsrecht;
- Stadtökonomie (Finanzierung und Besteuerung lt. Projektvereinbarung);
- Verkehrsplanung;
- Flächennutzungsplanung;
- Umweltplanung (als Tourismus-Experte);
- Stadtgestaltung und Landschaftsplanung.

Die Arbeit der Experten wurde durch eine ganze Reihe von Umständen erschwert:

Erstens wurde die schlechte Vorbereitung seitens der UN bemängelt, die sich in vagen Aussagen zum Arbeitsprogramm der beteiligten Disziplinen und fehlenden Einarbeitungsmöglichkeiten in die Entwicklungsproblematik Nepals niederschlug. So geht aus dem Bericht eines Beteiligten (Dok 21, S.1) hervor, daß die mitgegebenen Informationen über den Stand der Planung veraltet waren und der veröffentlichte 1969er Plan erst am Tag vor der Abreise aus New York zur Einsicht zur Verfügung gestellt wurde. Der Experte betrachtete dies als "quite unfortunate". Experten, die nicht aus den USA kamen, erhielten anscheinend überhaupt keine Einweisung (Dok 3, S.2). Die objektive Unmöglichkeit, ad hoc und in der kurzen Einsatzzeit zu einer konstruktiven Rolle zu finden, wurde von den Akteuren selbst als einschneidendes Hindernis empfunden:

"The main difficulty I felt in the early stages was one of identifying a locus in the planning project. It is true we all had specific job description in advance of arrival. However given the embryonic stage of physical planning in Nepal and the scarcity of trained staff it was difficult to see how these assignments could be carried out." (Dok 26, S.1).

Zweitens schränkte die vergleichsweise kurze Einsatzzeit die Möglichkeit des Zustandekommens situationsangemessener und koordinierter Beiträge praktisch auf null ein. Die Verweildauer der Vertreter der einzelnen Disziplinen im Land war wie folgt:

Planungsrecht:	6 Wochen
Transport und Verkehrsplanung:	4 Wochen
Stadtökonomie:	8 Wochen
Flächennutzungsplanung:	5 Wochen

Stadtgestaltung und Landschaftsplanung: 12 Wochen

Umweltplanung und Tourismus: 7 Wochen

Mindestens zwei Wochen waren notwendig, um ein Mindestmaß an Überblick über den Stand der Arbeit im Department zu bekommen. In dieser Zeit war jedoch weder ein Begreifen der traditionellen nicht-westlichen Stadtkulturen, um die es ja ging, möglich, noch kann von einem Erfassen der administrativen Struktur, in die Planung eingebettet war, die Rede sein. Nach 14 Tagen Aktenstudium, Interviews und Exkursionen zog einer der Experten die folgende Zwischenbilanz:

"All of this had been extremely interesting and enjoyable. However one serious problem remained. I had as yet not gotten a sense of (what) I might most usefully contribute," (Dok 6, S.9)

Drittens erwies sich eine der wesentlichen Grundannahmen des Programms, die Existenz eines genehmigten Entwicklungsplanes, als falsch:

"The single most important underlying assumption of the project is that there is a physical development plan for the Kathmandu Valley which is adopted by H.M.G. and pursued further for implementation. In fact there is not one but two such plans for the Kathmandu Valley and neither at this date has been adopted by H.M.G. for implementation." (Dok 9, S.10).

Bei beiden Plänen handelte es sich um den mit UNDP-Hilfe hergestellten "1969er Plan" (Dok 42) und einen neuen, von den nepalischen Planern ohne externe Hilfe aufgestellten Entwurf, der im Juni 1973 fertiggestellt war und als "1973er Plan" in die Geschichte der Flächennutzungsplanung für das Kathmandutal einging. Es entstand beträchtliche Verwirrung unter den Experten darüber, welcher der beiden Pläne die Basis des Beratungsprogramms sein sollte. Der Flächennutzungsexperte ging z.B. davon aus, daß der "1969er Plan" zu begutachten sei, jedoch:

"Shortly after I arrived in Kathmandu, I was shown a large drawing, about four feet square, in bright colours. This was the Plan (...)." (Dok 21, S.11)

Arbeitsergebnisse

Bereits die mangelnde Vorbereitung und die knappe Zeit waren ausreichend, um eine Mission mit derart umfassendem Anspruch in Frage zu stellen. Die restriktiven Umstände führten dazu, daß die meisten Experten sich - und das war aufgrund der vagen Aufgabenbeschreibung naheliegend - auf eine sehr praxisferne Jobinterpretation zurückzogen, die keinen Bezug zur Lösung anstehender Probleme hatte. Die Begründung für diese Haltung liest sich wie folgt:

"These efforts (die der bisherigen Planung, d.Verf.) have been basically conceptual and qualitative, emerging from experience, judgement, and overall familiarity with local conditions, not precise data (...) 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 (...)." (Dok 4, S.3) .

Daß dies eine krasse Fehleinschätzung der Situation war, wird in anderen Berichten deutlich, wo vom "embryonischen Stand der Planung die Rede ist, ein Zustand, in dem das Land noch erheblich mehr von einem langfristigen Berater hätte profitieren können (Dok 6, S.1-2). Die Arbeitsergebnisse des Programms vermitteln das Bild einer überwiegend praxisfernen Beschäftigung mit auch untereinander unkoordinierten akademischen Detailstudien.

Der Rechtsexperte legte eine, angesichts der kurzen Aufenthaltsdauer in Nepal sehr differenzierte Studie zur Planungsgesetzgebung von 1963 und 1973 vor (Dok 7). Sie erschöpfte sich nicht nur in der Analyse zwangsläufig vorhandener Widersprüche und Lücken, sondern anerkannte die Eigenständigkeit des rechtlichen Instrumentariums. In der Tat war Nepal in diesem Feld nicht dem Beispiel anderer Länder der Dritten Welt - und auch dem Vorschlag früherer Experten (vgl. Dok 17) - gefolgt, ein Gesetz wie z.B. das indische im Ganzen zu übernehmen. Die Regierung hatte vielmehr ein genuin nepalisches Planungsrecht formuliert. Seine Aussagen waren vage und flexibel; sie ließen den wandelbaren Zielkonstellationen mehr Spielraum. Das Gesetz repräsentierte die logisch angemessene, weil durchsetzbare Form eines rechtlichen Rahmens für die neue Disziplin aus der Sicht der Regierung. Der Experte charakterisierte es als "judgemental" und forderte (Dok 8, S.34):

"(...) the adoption of a more studied framework for rational urban development in Nepal, one based on solid documentary and empirical research - in short, a planning approach to lawmaking."

Die Studie des Verkehrsexperten stellte fest, daß die Situation im Kathmandutal noch vergleichsweise unproblematisch war. Insbesondere die Verkehrsplaner hatten sich jedoch mit Fakten auseinanderzusetzen, die auf höherer Ebene des politischen Systems und ohne die Mitsprache von Stadtplanern entstanden sind: Es handelt sich zum einen um die ca. 25 km lange Ringstraße um Kathmandu-Patan⁹⁸, deren Bau bei der Ankunft des Experten bereits in vollem Gange war. Diese Straße war im "1969er Plan" nicht enthalten. Zum zweiten handelt es sich um den Bau einer knapp 14 km langen Trolley-Buslinie von Tripureshwar in Kathmandu zu einem Punkt südlich von Bhaktapur⁹⁹, die sich immerhin nicht im Widerspruch zur Planung von 1969 befindet, Damit wurde erstmals die geringe Reichweite der planerischen Aktivität des Departments auch internationalen Experten vor Augen geführt. Zu keinem der beiden Projekte existierten Vorstudien oder Impact-Analysen zumindest waren solche im Department nicht verfügbar. Beide Projekte traten "überraschend" für die Planer aus dem politischen Hintergrund. Über die Ringstraße wunderte sich der Flächennutzungsplaner:

⁹⁸ Es handelt sich um ein Projekt chinesischer Entwicklungshilfe mit dem beträchtlichen Kostenvolumen. von 50 Mio Rs; die Projektvereinbarung wurde im März 1973 unterzeichnet.

⁹⁹ Auch dieses Projekt ist ein Teil chinesischer Entwicklungshilfe; Kosten: 30 Mio Rs, Baubeginn: Juni 1973, Inbetriebnahme: 28. Dezember 1975.

"The Ring Road was not only on the plan (gemeint ist die neuaufgestellte Version von 1973, d.Verf.), it was in fact being implemented. As best as I was able to discover, there was nothing in the 1969 plan which recommended a 'ringroad' for the future development of the metropolis of Kathmandu - but when I arrived, it had been proposed, adopted and implemented. The site had been purchased or otherwise acquired, and miles upon miles of rough grading had been completed.

For a land use planner this was an outstanding discovery. I attempted to learn more about the genesis of this idea, but not with much success. If there was anything written in English about this ringroad, I did not see it. I did get the impression - and only that - that the People's Republic of China had somehow been involved in the encouraging and financing this ring road. But, truly, I know no more than just this much." (Dok 21, S.11)

Diese entmutigende Situation, in der ganz offensichtlich für die Planer kein wirklicher Einfluß auf raumwirksame staatliche Infrastrukturinvestitionen vorhanden war, löste das Bedürfnis nach einer "rationaleren" Basis der Verkehrsplanung aus. Es äußerte sich in der Initiierung einer breit angelegten Untersuchung verschiedener Verkehrsströme nach Ziel und Herkunft. Die Durchführung dieses methodisch rigiden Projekts verlangte eine Arbeitsleistung von 2.700 Mann-Tagen, was unter Einbeziehung der zahlreichen Feiertage ca. 120 Mann-Monate ergibt. Allein für die Erhebungen bei privaten Haushalten, im Tourismussektor und bei Lkw-Fahrern waren 1.515 Interviewer erforderlich (Dok 4, S.65). Diese mußten vorher ausgebildet werden; hinzu kamen Probleme der Validität der gewonnenen Daten, der weiteren Verarbeitung usw. Der Kommentar zur sog. "Vishnumati Link Road", einem umstrittenen Straßenbauprojekt, das zwischen Vishnumati und dem Stadtkern in einer intensiv genutzten und teilweise bebauten Zone eine 2. Nord-Süd-Achse im Westen der Altstadt schaffen sollte, stellt ein weiteres Beispiel für die bereits angesprochene Distanz der Experten zu den lokalen Bedürfnissen dar. Der Verkehrsplaner schlug vor, das Reis- und Gartenbauland beiderseits der geplanten Straße umzuwandeln in *"recreational green spaces that are so desperately lacking for the many residents of the dense city."* (Dok 4, S.35)

Der Flächennutzungsplaner enthielt sich einer ausführlichen Auseinandersetzung mit dem neu aufgestellten Flächen-nutzungsplan unter Hinweis auf das Fehlen textlicher Erläuterungen:

"I saw nothing in writing, which enabled me to understand more fully what was meant by these designations. I was never able to discover what was to be preserved in the core areas, nor how this preservation was to be accomplished." (Dok 21, S.12)

Stattdessen initiierte er eine parzellenscharfe Bestandsaufnahme der Flächennutzung im gesamten Tal. 162 verschiedene Nutzungsarten wurden identifiziert. Eine Kombination verschiedener Nutzungen war kaum berücksichtigt worden, obwohl gerade in den Siedlungskernen die Überlagerung verschiedener Nutzungen bzw. die temporäre Inanspruchnahme von Freiräumen für private, religiöse, produktive usw. Zwecke die Regel ist. Erstaunlich ist, daß die Datenaufnahme - wie auch immer - nach Abreise der Experten zu Ende geführt wurde. Nur ein kleiner Teil der Daten wurde für die Zählbezirke (Wards) - allerdings

ohne Flächenbezug - mit Computereinsatz aggregiert und ausgedruckt. Der größte Teil der Daten des mehrere 100 Bände umfassenden Materials fiel mangels Verwendbarkeit Staub und Buchwürmern zum Opfer.

Die Forschungsvorschläge des Experten für Stadtökonomie fanden wegen Personalknappheit überhaupt keine Berücksichtigung. Die drei Projektvorschläge lauteten (Dok 6, S.1823):

- räumliche Aggregation der Zensus-Daten von 1971 auf der Basis von Zählbezirken (Wards),
- Grundlagenstudium über Art und Maß des zu erwartenden wirtschaftlichen Wachstums in der Region Kathmandu und dessen Auswirkungen auf dem Arbeitsmarkt mit Hilfe einer Input-Output-Analyse in Zusammenarbeit mit der Rastra Bank,
- Bestandsaufnahme des Wohnungsbestandes in Kathmandu und Patan durch Auswertung der Basisdaten einer vom CEDA durchgeführten Untersuchung.

Der Experte für Stadtgestaltung und Landschaftsplanung befaßte sich schwerpunktmäßig mit der ästhetischen Gestaltung des Vishnumati Link Road-Projektes am westlichen Rand der Altstadt. Er entwickelte eine komplizierte, von der realen Wahrnehmungswelt und den Bedürfnissen der Nepalis völlig abgehobene Methodologie zur Analyse von "Stadtqualitäten" des westlichen Stadtrandes, die auch auf andere Projekte übertragbar sein sollte. Das materielle Ergebnis der Mission bestand in einem Bericht und der Anfertigung von über 500 Bestandsfotos. Der Bericht (Dok 3) liefert ein Beispiel für eine die Raumwahrnehmung der Stadtbewohner negierende Gestaltphilosophie, die in professioneller Isolierung wissenschaftlich zu ergründen versucht, was eigentlich nur in der Lebenspraxis der Stadtbewohner zu finden ist. Diese allerdings hat der Experte nicht befragt.

Der Beitrag des Umwelt- und Tourismusexperten (Dok 9) erschöpfte sich schließlich in der Wiedergabe von Teilen des "Nepal Tourism Master Plan" (1972), des "1969er Plans" und anderer Berichte zum Thema Tourismus.

Zusammenfassend ist festzustellen: Der angekündigte Anspruch des "Project Urban Planning" als "the principal vehicle in consolidating the gains of the past ten years and setting the self-sustaining momentum for years to come" (Dok 9) konnte durch die Praxis der unkoordinierten und untereinander um Personal konkurrierende Projekte der Kurzeitexperten nicht eingelöst werden. Nur bei einigen Beratern kamen Zweifel an der Nützlichkeit der eigenen Tätigkeit auf: "One works in isolation and at the end you wonder whether you have done the right thing." (Dok 3, S.44) Es war übersehen worden, daß die wirklichen Probleme und Engpässe der Stadtplanung in Nepal gerade nicht durch den geballten Einsatz von Fachwissen lösbar waren. Diese Fehleinschätzung schlug sich auch in der Ausbildungskampagne der Mission nieder. Sie ging an den Ausbildungsdefiziten der nepalischen Stadtplaner, das darin besteht, ihr an den Universitäten der Industrieländer erworbenes Wissen zu beziehen auf die Situation im eigenen Land, vorbei. Die im Ökonomischen, Sozialen und im Räumlichen zu beobachtende Dualität findet ihre Entsprechung in der Widersprüchlichkeit des Planungsverständnisses der einheimischen Planer. Einerseits bewegen sie sich in ihrem Lebensalltag im tradierten sozio-kulturellen System.

Andererseits wird von ihm als Planern der Verwaltung die Anwendung eines Wissens erwartet, das einem anderen kulturellen Zusammenhang entstammt. In dieser Situation ist den meisten der Blick verstellt auf Probleme und Problemlösungspotentiale, die sich dem Wahrnehmungsraster quantitativer und auf technische Merkmale reduzierter Diagnose entziehen und ihrem "privaten" Erfahrungsfeld angehören.

Ursprünglich in zwei Abschnitten geplant, fand die 2. Phase des Projektes nicht mehr statt. Über die Gründe finden sich in den vorliegenden Dokumenten nur Andeutungen, die auf die geringe Integration der Experten in die laufende Arbeit, Personalmangel auf nepalischer Seite und das Fehlen eines von HMG genehmigten Entwicklungsplanes hinweisen. Zudem wurde ein Teil der Kapazitäten des Departments von den baulichen Vorbereitungsmaßnahmen für die Krönungsfeierlichkeiten König Birendras im Februar 1975 absorbiert.

Nach Abzug der Experten des "Project Urban Planning" wurden der Land Use Survey und der Transportation Survey in eigener Regie, trotz einsetzender Zweifel an der Verwendbarkeit der Ergebnisse, zu Ende geführt. Eine Auswertung des umfangreichen Datenmaterials erfolgte nicht. Die Kapazitäten der ehemaligen Statistical Unit, die für eine solche Auswertung prädestiniert gewesen wäre, waren inzwischen vom Personalbedarf der Planung für die Regionalzentren absorbiert worden. Nach Abschluß der Erhebungsarbeiten wendet sich das Interesse wieder dem "1973er Plan" zu, dessen Genehmigung immer noch aussteht. In Ergänzung zum farbigen Flächennutzungsplan entsteht - der Kritik der UN-Experten folgend - ein Textteil (Dok 49), der die Nutzungen der ausgewiesenen Gebiete beschreibt und auf die notwendigen Organe zur Planung, Entscheidung und Verwirklichung eingeht. Der Bericht liegt im April/Mai 1976 (Baisakh 2033) vor und wird zusammen mit dem Plan Mitte Juni 1976 (Asadh 2, 2033) förmlich von HMG genehmigt.¹⁰⁰ Damit kann – zumindest in formaler Hinsicht – die Einführung moderner Stadtplanung als neue Aufgabe staatlichen Handelns als abgeschlossen gelten. Mit diesem Datum wurde zugleich auch die heutige organisatorische Struktur des Planungsapparates konstituiert, auf die im nächsten Kapitel näher eingegangen wird.

13.5 Ergänzungen, Ergebnisse, Folgerungen

Ergänzungen

Die vorangehenden Abschnitte beschränkten sich weitgehend auf die Darstellung der Arbeit innerhalb der staatlichen Verwaltung, genauer: die Aktivitäten und den organisatorischen Rahmen des DHBPP. Seit Beginn der 70er Jahre wurden jedoch auch neben dem formellen Planungssystem eine Reihe von Projekten in Angriff genommen, die zum Teil von beträchtlicher Bedeutung für die Stadtentwicklung Kathmandus sind. Sie wurden, als Teil bilateraler oder

¹⁰⁰ Die Genehmigung war bereits im August 1974 erwartet worden (vgl. Dok 4, S.2); nach der Vorstellung des Entwurfs im September 1974 im Kreise von hohen Beamten, an der auch der König teilnahm, wurde der vorgesehene Genehmigungstermin noch weiter verschoben.

internationaler Entwicklungshilfe, organisatorisch außerhalb der Planungsabteilungen des Ministeriums angesiedelt und waren mit der Tätigkeit der Stadtplaner im DHBPP, wo eigentlich die Koordination aller räumlich relevanten Maßnahmen im Kathmandutal liegen sollte, gar nicht oder nur lose verknüpft. Der Vollständigkeit halber sollen die wichtigsten kurz aufgeführt werden.

1970 wurde der Architekt Louis Kahn von der nepalischen Regierung mit dem Entwurf des Zentrums für Familienplanung beauftragt. Er entwickelte für das knapp 8 ha große dreieckige Gesamtareal zwischen Prithvi Path und Ram Shah Path einen Entwurf für ein Behördenzentrum, dessen Gebäude sich um einen öffentlichen Freiraum mit Auditorium, Gärten usw. gruppieren (Dok 76). Nur das Zentrum für Familienplanung wurde nach den Plänen Kahns verwirklicht.

Ebenfalls 1970 wurde im Rahmen eines UNDP-WHO-Programms ein britischer Consultant mit der Aufstellung eines Gesamtplanes für die Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung im Großraum Kathmandu-Patan und Bhaktapur beauftragt. Das Ergebnis lag in Form eines umfangreichen Master Plans 1973 vor. Nach einer Überarbeitungsphase begann 1976 mit Hilfe eines Weltbank-Kredits in Höhe von US \$ 7,8 Mio (die auch für ein Projekt in Pokhara verwendet werden) die Realisierung in einer ersten Phase. In ihr sollten etwa 100 ha der Altstadt Kathmandu und einige Gebiete in Patan an ein Abwassernetz angeschlossen werden und die Versorgung mit Trinkwasser (ca. 50 gingen durch Lecks in den Leitungen verloren) verbessert werden. Eine 2. Phase soll sich nach 1979 anschließen. Träger der Planung und Abwicklung ist das 1973 gebildete Water Supply und Sewerage Board, das für die Wasser- und Abwassersysteme im Kathmandutal und Pokhara zuständig ist. Eine Kooperation mit den Planern im DHBPP existiert kaum.

Ende 1970 wurde eine Vereinbarung zwischen der nepalischen Regierung und der Bundesregierung über die Aufstellung eines Tourismus-Entwicklungsplanes für Gesamtnepal getroffen. Die beauftragte Expertengruppe legte Mitte 1972 eine umfangreiche Studie vor (Dok 73), die sich auch mit dem Ausbau des Tourismus im Kathmandutal befaßt. Der Planungsteil enthält ein Programm für die Verbesserung der Tourismusinfrastruktur (v.a. Hotels), Hinweise zur Einbeziehung wichtiger Heiligtümer in den Tourismus (Bodnath, Pashupa-tinath, Swayambhunath) und für die historischen Stadtkerne pauschale Hinweise auf eine "Stadtverschönerungskampagne" (Straßenpflasterung, Hinweisschilder, Bänke etc.) (S.218).

Ende 1974 lief das von der Deutschen Bundesregierung und der Regierung Nepals finanzierte "Bhaktapur Development Project" an, das aus der Restaurierung eines Priesterhauses - ein Geschenk der Bundesrepublik zur Krönung König Birendras - hervorgegangen war. Seit 1974 befaßt sich ein deutsches Expertenteam mit einer umfassenden Stadtentwicklungsplanung für die Stadt Bhaktapur, ca. 20 km östlich von Kathmandu. Neben Planungsleistungen (Flächennutzungsplanung, Bauleitplanung, Quartiersplanung, Gewerbeplanung) erbringt das Projekt ein weites Spektrum von Bauleistungen, das von der Ausstattung mit Basisinfrastruktur (Wasser, Abwasser) über die Restaurierung von religiösen Gebäuden, Teichen etc., Straßen bis zur Privathausmodernisie-

rung reicht. HMG ist an den Baukosten zu 1/3 beteiligt® Das Projekt hat einen eigenen organisatorischen Aufbau außerhalb der Planungsorganisation für das Tal. Die für nepalische Verhältnisse im Sektor Stadtplanung enorme Konzentration von finanziellen und professionellen Ressourcen in diesem Projekt konnte, zumindest bis zum Ende der 2. Phase (1979) nicht für die Planung im Großraum Kathmandu-Patan fruchtbar gemacht werden, obwohl die Planungsabteilung des Projektes formell dem Kathmandu Valley Town Planning Team im DHBPP nachgeordnet ist und Planer aus der Verwaltung als Counterparts im Projekt arbeiten.

Im Mai/Juni 1975 entsandte die UNESCO auf Anfrage der nepalischen Regierung ein 8-köpfiges Expertenteam nach Nepal, das sich der Aufstellung eines Gesamtplanes zur Erhaltung der Kultur im Kathmandutal widmete. Die Ergebnisse der Mission wurden als "Master Plan for the Conservation of the Cultural Heritage in the Kathmandu Valley" 1977 vorgelegt (Dok 32). Die darin ausgearbeiteten Vorschläge bauen, soweit sie räumlichen Bezug haben, weitgehend auf den Vorarbeiten von Pruscha, der als Experte im DHBPP von 1965 bis 1972 tätig war (vgl. Dok 29, 30, 31), und dem in Wien veröffentlichten "Protective Inventory" (HMG 1975), einer 2-bändigen Bestandsaufnahme von schützenswerten baulichen Anlagen und Architekturen, auf. Insofern sind die entsprechenden Aussagen auch mit den Ausweisungen des Flächen-nutzungsplans kompatibel.

Ergebnisse und Folgerungen

Die Einführung moderner Stadtplanung in die Verwaltung Nepals ist im wesentlichen das Werk von Experten, die seit 1962 in wechselnder Stärke im Land anwesend waren. Im Verlauf der 14 Jahre, die bisher dargestellt wurden, entstand im Ministry of Public Works, Transport & Communication eine eigene Abteilung, das Department of Housing, Building and Physical Planning (DHBPP). Darin befassen sich Arbeitsgruppen für verschiedene Regionen des Landes im wesentlichen mit der Aufstellung von Flächennutzungsplänen, dem Entwurf von Bauvorschriften und der Planung von Teilgebieten. Gleichzeitig entstand ein rechtlicher und organisatorischer Rahmen zur Festlegung der Planungsziele, der Entscheidung und Durchsetzung der im Department vorgeschlagenen Maßnahmen. Das so entstandene fachliche System brachte zwei grundlegende Widersprüche in die 1976 einsetzende Phase der Planverwirklichung mit:

- 1) den Widerspruch zwischen einem technokratisch ausgerichteten Planungssystem und den traditionellen Bürokratie- und Machtstrukturen Nepals;
- 2) den Widerspruch zwischen dem beplanten Objekt in Gestalt vorneuzeitlicher Raumnutzungs-, Sozial- und Wirtschaftsstrukturen und Planungsinhalten, die dem westlichen Kulturzusammenhang entnommen waren.

Beide Aspekte sollen in einem Rekurs der bisherigen Geschichte der Stadtplanung in Nepal nochmals thesenhaft beleuchtet werden.

Der Ruf nach Planung entsprang weniger technischen oder organisatorischen Engpässen des bestehenden Systems als einer politischen Motivation: Die Übernahme moderner Formen der Planung war selber ein Teil der Modernisierung der administrativen Strukturen und sollte den Prozeß des kulturellen Wandels, der auf allen Ebenen der Gesellschaft - und auch der Stadtentwicklung - erwartet wurde, steuern.

Planung (zunächst nur als Wirtschaftsplanung auf der Makroebene) ist aber nicht nur als Modernisierungs- und Entwicklungsinstrument, sondern auch als Vorgriff auf eine neue Form der Legitimation staatlichen Handelns interpretierbar. Ein Bedarf an neuen Legitimationsformen war unter den Bedingungen des raschen Eindringens kulturfremder Wert- und Verhaltensorientierungen nach 1951 durchaus absehbar. Diese Interpretation wäre in der Lage, den scheinbaren Widerspruch aufzuheben zwischen dem geringen Interesse der Regierung an den Inhalten der Stadtplanung und dem Nachdruck, mit dem der Aufbau der neuen Disziplin gefordert und vorangetrieben wurde. Den bis heute andauernden Durchsetzungsschwierigkeiten der im Department erarbeiteten Pläne steht die erstaunlich rasche und kompetente Durchsetzung von Projekten "nationalen Interesses" gegenüber. Projekte, die im Interesse der führenden Familien liegen oder an der Spitze der Politik als Entwicklungshilfe ausgehandelt wurden, werden vergleichsweise zügig realisiert.

In der Auseinandersetzung der ausländischen Berater, die am Aufbau der Planungsabteilungen maßgeblich beteiligt waren, mit der lokalen Situation sind drei Phasen erkennbar:

- 1) In einer Anfangsphase ging man von einem kulturellen Wandel der traditionellen Gesellschaft Nepals in Richtung auf moderne westliche Vorbilder aus. Den neu eingeführten Instrumenten moderner Stadtplanung unterstellte man universelle Anwendbarkeit. Aus diesem Blickwinkel stellte sich die angetroffene Situation als unterentwickelt und rückständig dar. Es fehlte an harten Daten und Informationen, an leistungsorientierten Verwaltungs- und Realisierungsprozeduren.
- 2) In einer zweiten Phase, die der Datenerhebung und der Information über das beplante Objekt gewidmet war, wurde das Fremde und Exotische der Stadtkultur entdeckt. Das Bild vom Planungsgegenstand änderte sich, die entwickelten Strategien erhielten angesichts der erkannten vorindustriellen Städte mit ihren kulturgeschichtlich wertvollen Architekturen den neuen Akzent der "Erhaltung" und des "Denkmalschutzes". Die Erhaltung der Städte wurde als Aufgabe globaler Verantwortung empfunden. Eine Erhaltungsstrategie als typisch abendländische Form der Auseinandersetzung mit der Vergangenheit und der gegenwärtigen (auch baulichen) Identitätskrise wurde vertreten.
- 3) Der Bruch zwischen den ökonomischen, politischen und kulturellen Gesetzmäßigkeiten der Stadtentwicklung einerseits und der Planungs- und Erhaltungsideologie andererseits ließ jedoch den Planungsapparat weitgehend wirkungslos bleiben. In dieser dritten Phase des Expertenengagements wurde versucht, durch Verwissenschaftlichung von Teilaspekten, wie Verkehr, Flächennutzung, Stadtgestaltung usw., zu lösen, was im Grunde ein Erkenntnis- und Durchsetzungsproblem war. Aufgabeninterpretation und die Wahl der Untersuchungsmethoden wurden weniger vom Planungsgegenstand und den realen Funk-

tionskriterien des politischen und administrativen Systems, als von "professionellen" Kriterien der vertretenen Disziplin bestimmt. Die Unverwertbarkeit der meisten Arbeitsergebnisse dieser Phase hängt u.a. mit dieser Distanz zur Realität zusammen.

Der gesetzliche Rahmen entstand außerhalb des direkten Einflusses der ausländischen Experten. Er spiegelt die Vorbehalte der nepalischen Elite gegenüber den Aktivitäten der Planer und ihrer Einschätzung der Planungsinhalte wider. Planungsrecht in Nepal entwickelte sich situativ, d.h. jedes Gesetz entstand vor dem Hintergrund der Legalisierung konkreter politisch ausgehandelter Tatbestände. Die Entstehung und Novellierung der einschlägigen Gesetze macht dies deutlich:

Das 1963er Gesetz legalisierte das durch die Experten eingerichtete TPO und institutionalisierte die Kontrolle dieser Stelle durch die Minister. Entsprechend der vagen Vorstellung über die Tätigkeit und der Unsicherheit über Folgen der stadtplanerischen Arbeit blieb es der Regierung überlassen, die Pflichten, Aufgaben und Funktionen der ins Leben gerufenen Institution zu bestimmen.

1966 begann die Phase der Aufstellung des Entwicklungsplans für das Kathmandutal. Die ämterübergreifende, umfassende Koordinations-, Erhebungs- und Planungsarbeit im Department machte die Novellierung des Gesetzes erforderlich. Insbesondere die Aussagen über die Aufgaben der geschaffenen Komitees wurden spezifischer. Die Notwendigkeit einer Beplanung der regionalen Zentren etwa seit 1970 wurde der erneute Anlaß zur Gesetzgebung. Der 1973er Act entstand als Realisierungsgesetz, der Vorstellung einer Abfolge von Planaufstellung und Planverwirklichung folgend. Dieses Gesetz befaßte sich nicht mehr mit Fragen der Planaufstellung. Schließlich wurde 1978, als die Planung für die Städte im Terai aufgenommen wurde, eine neuerliche Novellierung des Planaufstellungsgesetzes von 1963 erforderlich. Der rechtliche Rahmen stellt sich somit insgesamt als Konglomerat verschiedener, zu bestimmten Anlässen geschaffener Normen dar.

Ähnlich wie die Planungsgesetze, so stellt auch die Organisation der Planung eine Sedimentation verschiedener Einzelsituationen dar. Sie entwickelte sich von der Enklave des 2-Mann-Büros 1964 zum spezialisierten Department innerhalb des Ministeriums. Diese Integration in die nationale Verwaltung bedeutete jedoch weniger eine zunehmende Effektivität der in diesem Department betriebenen Planung, als die Einordnung auch der Stadtplanung in die Funktionskriterien der nepalischen Verwaltung. Die Mängel des Verwaltungssystems schlugen nunmehr voll auf die Arbeit der Planer durch. Im Verlauf des betrachteten Zeitabschnitts (1962-1976) wurden innerhalb des Departments für unterschiedliche Zwecke (Planung für regionale Zentren, statistische Grundlagenarbeit, Housing etc.) verschiedene Arbeitsgruppen gebildet. Die alte Unterteilung in Housing, Building und Planning wurde dabei formell immer aufrecht erhalten. Alle diese auf die Grundstruktur aufgesetzten Gruppen rekrutierten sich aus dem gleichen Personalstamm. Die diffuse Gliederung des Departments trug viel zur Verwirrung außenstehender Berater bei.

Die Durchsetzungskraft der im Department erarbeiteten Planungen war gering. Der schwerfällige Entscheidungsapparat, dem die Spitze der nationalen Bürokratie angehörte, verhinderte geradezu eine stärkere Realitätsnähe. Erst am Ende der hier betrachteten Entwicklungsgeschichte (1976) wurde der Flächennutzungsplan für das Kathmandutal genehmigt und kam, so die offizielle Auffassung, damit in das Stadium der "Implementierung".

14. Planungsrecht und Planungsorganisation

14.1 Der rechtliche Rahmen

Mitte Juni 1976 (Asadh 2, 2033) wurde der bereits seit Jahren in Arbeit befindliche Flächennutzungsplan legalisiert und gleichzeitig die heutige Organisationsform des Planungs- und Entscheidungssystems für das Kathmandutal auf der Grundlage des Planungsgesetzes von 1973 konstituiert. Für das Verständnis der heutigen Organisationsstruktur und der Planungsaktivitäten ist es hilfreich, sich zunächst die Grundzüge der Planungsgesetzgebung zu vergegenwärtigen. Der nachfolgende Abschnitt gilt daher der Darstellung der beiden einschlägigen Gesetze der Stadtplanung von 1963 und 1973; im Anschluß daran sollen Teilaspekte der Stadtplanung betrachtet werden.

Das Planungsgesetz von 1963

Als erstes einschlägiges Gesetz trat am 12. April 1963 (Chaitra 30, 2019) der "Town Development Committee Act 1963"¹⁰¹ in Kraft. In der Präambel des Gesetzes wird die Notwendigkeit betont, rechtzeitig Vorkehrungen für den Wohnungsbau, die Gesundheitsvorsorge und andere Einrichtungen für die in städtischen Gebieten lebende Bevölkerung Nepals zu treffen. Dies sollte geschehen: *"by reconstructing towns along modern lines in view of the increase of population and traffic in the towns of Nepal as a result of its growing international relations and contacts ..."*.

In seiner ursprünglichen Fassung galt das Gesetz vor allem der organisatorischen Einbindung der Planung und der Festlegung einer Entscheidungsstruktur. Es ermächtigte die Regierung, ein "autonomes" und "kooperatives" Komitee zu bilden (bzw. aufzulösen), dessen Aufgabe vage als "any function pertaining the urban development of any area of Nepal" umschrieben war. Offenbar war an mehrere lokal operierende Komitees gedacht, die durch die zentrale Institution eines "Boards" kontrolliert und geleitet werden sollten. Die Mitglieder dieser Gremien sollten von HMG ernannt werden.

¹⁰¹ Ich beziehe mich auf die Übersetzung von Regmi, Nepal Press Digest (Pvt) Ltd, Nepal Law Translation Series, Vol. 14/74, S.1-6.

Keine näheren Angaben enthielt das. Gesetz über Inhalt, Form und den Ablauf der Planung. Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens, als gerade die Arbeit im Town Planning Office erst anzulaufen begann, war das auch weder möglich noch aus der Sicht des Gesetzgebers notwendig. Erst die Novelle vom 25. September 1966 (Aswin 9, 2023) beschrieb die Aufgaben des Komitees und die Art der Pläne etwas genauer, entsprechend den bisher gewonnenen Erfahrungen in der Planerarbeitung für das Kathmandutal.

Nach § 6 der novellierten Fassung besteht die Aufgabe der Komitees darin, "systematic plans for town development" zu formulieren und in die Realität umzusetzen. Zu diesem Zweck ist das Komitee ermächtigt:

- a) *to demarcate the town into different zones,*
- b) *to determine plans and conditions for the constructions of buildings in the towns or any part thereof, and to prescribe the design and structure thereof,*
- c) *to prohibit the construction of buildings on any land or on any particular category of lands in any zone of the town on payment of reasonable compensation, and,*
- d) *to acquire lands.*

Das Gesetz enthält eine ganze Reihe von Unklarheiten und Widersprüchen, von denen die wichtigsten im folgenden aufgeführt sind (vgl. auch Dok 7, S.2-3):

- Der Geltungsbereich des Gesetzes ist nicht eindeutig: In der Präambel ist von "urban areas" die Rede; offen bleibt, ob damit die offizielle Registrierung als "Nagar Panchayat" für statistische Zwecke gemeint ist und ob eine neue "Stadt" automatisch in den Anwendungsbereich des Gesetzes fällt; andererseits heißt es: "it shall be applicable throughout the kingdom". Der Gesetzestext läßt offen, ob das Gesetz auch in ländlichen Gebieten anwendbar ist.
- Das Verhältnis zu den Kompetenzen der Town-Panchayats, die als eine Art untere "Baurechtsbehörde" für die Genehmigung von Bauanträgen zuständig sind (vgl. Town Panchayat Act 1962, §§ 46-53) bleibt unangesprochen und un geregelt. Auf diesen Punkt wird bei der Diskussion des 1973er Gesetzes noch ausführlicher eingegangen.
- Die Festsetzung von Art und Ausmaß der baulichen Ausnutzung des Bodens wird nicht explizit angesprochen; sie ist allenfalls in die Möglichkeit der Festsetzung verschiedener "Zonen" hineinzuinterpretieren; allerdings ist deren Realisierung an Entschädigungspflichten auf seiten des Komitees geknüpft (wie hoch? von wem festgesetzt?). Außerdem beschränken sich die Möglichkeiten der Kontrolle ausdrücklich auf die Erstellung von Gebäuden.
- Die zur Verfügung gestellten Sanktionen machen das Gesetz zur Durchsetzung von Planungen stumpf: die Höchststrafe für Nichtbeachtung der Planungen und Zuwiderhandlungen beträgt Rs 50 bzw. 1 Monat Haft. Bei den vorhandenen Einkommensunterschieden kann eine solche Strafe für den verarmten Bauern existenzbedrohend sein, für diejenigen Schichten der Bevölkerung, die vor allem für die bauliche Expansion der Städte verantwortlich sind, hat sie keine abschreckende Wirkung. Zudem ist die Beseitigung rechtswidriger Bauten im Gesetz nicht vorgesehen.

- Eine Koordination der Stadtplanung mit anderen Institutionen, deren Kompetenzen in Anbetracht der weitreichenden und vagen Beschreibung des Aufgabenfeldes (Wohnungsbau, Gesundheit, "andere Einrichtungen", Verkehr) mit Sicherheit berührt werden, ist trotz des umfassenden Spektrums der Aufgaben nicht vorgesehen. Man ging offenbar bei der Stadtplanung von einer fachlich isoliert zu erstellenden Planungsleistung aus, die unabhängig von ihrem Inhalt mit den Zielen anderer Ministerien kompatibel ist.
- Unklar bleibt auch, was unter dem Begriff "Plan" zu verstehen ist; es fehlen z.B. Angaben über Mindest- und Maximal-Festlegungen, sowie eine genauere Aussage darüber, was im "Plan" eigentlich dargestellt und geregelt werden soll; schließlich bleibt auch der rechtliche Status im Dunkel und mithin auch die Modalitäten eines etwaigen Verfahrens zur Genehmigung, Änderung und Fortschreibung.

HMG wird ermächtigt, dem Komitee auch andere als die vorher erwähnten Pflichten, Funktionen und Befugnisse vorzuschreiben; außerdem heißt es, daß HMG auch in Einzelsituationen spezielle Anordnungen erteilen kann; es ist jedoch einleuchtend, daß diese weitreichenden direkten Durchgriffsrechte die im Gesetz vorhandenen Unklarheiten und Widersprüche keineswegs aufheben können. Auf seiten der nepalischen Planer und Experten wird häufig auf die Inkonsistenz des Gesetzes verwiesen, um die Ergebnislosigkeit der nach diesem Gesetz ins Leben gerufenen Komitees für Kathmandu (konstituiert am Falgun 12, 2026 (24. Februar 1970)), Biratnagar und Bharat-pur zu begründen: "*These factors were probably responsible, at least in part, for the ineffectiveness of the Town Development Committees and Boards formed under the 1963 legislation.*" (Dok 7, S.3)

Dies ist durchaus zutreffend, es ist aber nicht die einzige Begründung. Vor allem scheint es mir wichtig, die institutionellen und gesellschaftlichen Randbedingungen der Planung in dieser Phase zu begreifen, denn daraus wird deutlich, warum das Gesetz diese und keine andere, möglicherweise präzisere und konsistentere Fotm haben konnte. Um diesen Rahmen zu charakterisieren, will ich auf zwei Faktoren kurz eingehen:

- die Bedeutung des 1963er Gesetzes für HMG
- der situative Entstehungszusammenhang der Planungsgesetze.

Die Bedeutung des 1963er Gesetzes für HMG

Die Planungsgesetzgebung ist - im Gegensatz zur Festlegung von Planungsinhalten und Methoden, die weitgehend durch westliche Experten erfolgte - ein Produkt nepalischer Rechtsspezialisten. Experimente mit einem Planungsrecht nach indischem Vorbild erwiesen sich als wenig erfolgversprechend und schlugen sich ebensowenig wie ein bis ins Detail ausformulierter umfangreicher "Building Code" von Ortner (Dok 26) in der Gesetzgebung nieder. Insofern kann davon ausgegangen werden, daß das Gesetz einigermaßen realitätsgetreu die Haltung der Führungsschicht gegenüber der neuen Disziplin reflektiert. Sie besteht

- a) in der Einschätzung von Stadtplanung als Teil einer allgemeinen Modernisierungsstrategie
und

b) in einer gewissen Skepsis gegenüber den "rationalen" pluralistischen Prozeduren der Planung, soweit sie über rein technische Belange hinausgeht.

Zu a): In der Präambel des Gesetzes von 1963 wird die aktive und zentrale Rolle der Stadtplanung in einem Modernisierungs-prozeß hervorgehoben, der die Zukunft des Landes an der urbanen Gegenwartskultur der industriellen Welt ausrichtet: Die Städte sollen "along modern lines" umgebaut werden, um den strukturellen Wandel, hier angedeutet als "increase of population and traffic" aufzufangen, der durch die Öffnung des Landes ("growing international relations and contacts") in Gang gesetzt wird. Planung wird damit implizit die Doppelrolle als Agent und Kontrollinstanz der Modernisierung zugeschrieben, eine Rolle, die sie als technische Disziplin, als die sie vor allem in der Anfangsphase betrachtet wurde, nicht zu spielen in der Lage war.

Zu b): In einem bemerkenswerten Kontrast zu der ihr zugedachten Funktion stehen die vagen Aussagen des Gesetzes über Inhalt und Organisation der Stadtplanung. Dies liegt nicht nur am mangelnden Wissen über die Modernisierungsziele - diese waren zumindest der Elite aus zahlreichen Auslandsaufenthalten geläufig -, sondern auch in einer gewissen Skepsis gegenüber dem neuen Instrumentarium der Stadtentwicklung. Nach der in den Industrieländern entwickelten Konzeption umfaßte die Disziplin eine technische, eine soziale und eine politisch-administrative Komponente (vgl. S.77) und ist, wenigstens dem Anspruch nach gekennzeichnet durch "rationale" Entscheidungs- und Durchsetzungsprozeduren.

Ein derartiges, Instrument hätte, konsequent eingeführt, bestehende Machtpositionen auf lokaler wie auf nationaler Ebene gefährden können; außerdem waren natürlich die Voraussetzungen pluralistischer Meinungsbildungs- und Kommunikationsprozesse weder in den "politischen" Institutionen der lokalen Panchayats noch in den Ministerien gegeben. Deshalb begnügte man sich mit der Sanktionierung der technisch-fachlichen Arbeit der Planaufstellung durch die Experten und ihre Counterparts: Das Gesetz wollte vor allem die Arbeit im TPO legalisieren und in das System administrativer und politischer Kontrolle einbinden. Einem weiten Spielraum in der Formulierung der Planinhalte und der Methoden auf seiten der Stadtplaner standen die totalen, direkten Eingriffsmöglichkeiten für HMG in die Entscheidungen gegenüber. Stadtplanung wurde offensichtlich als reine Fachplanung betrachtet, die als Versatzstück in einer von politischem Kalkül bestimmten Modernisierungsstrategie beliebig verwendbar war. Dies scheint mir ein wesentlicher Grund zu sein, weshalb HMG den inhaltlichen Fragen im Gesetz keine besondere Aufmerksamkeit schenkte. Als "technische" Fragen schienen sie in den Händen der Experten am besten aufgehoben.

Der situative Entstehungszusammenhang

Das Gesetz von 1963 ist ein Beispiel für die bereits kurz vorgebrachte These zum "situativen" Charakter des nepali-schen Planungsrechts. Damit ist gemeint, daß sich die gesetzlichen Regelungen nur einer sehr speziellen Situation entsprachen und angesichts rascher

Veränderungen schnell obsolet und novellierungsbedürftig wurden. Gegen diese These könnte man zweierlei einwenden:

Erstens erscheint es aufgrund der vagen und ungenauen Aussagen des Gesetzes möglich, es auf eine ganze Reihe verschiedener Problemsituationen anzuwenden, was in der Tat ja auch geschehen ist. Mit "situativ" ist jedoch nicht die reale räumliche Problemsituation gemeint, die als Anlaß für planerisches und gesetzgeberisches Handeln erst sehr viel später aufgegriffen wird, sondern die politische und administrative Ausgangssituation des Landes, wie sie Anfang der sechziger Jahre bestand. Das Gesetz entstand aus der und für die Anfangsphase der Stadtplanung in Nepal, in der außer den wenigen professionellen Planern kaum jemand auf nepali-scher Seite ein konkretes Bild hatte, worum es sich dabei eigentlich handelte. Dies änderte sich mit dem Fortgang der inhaltlichen Arbeit der ersten Planer und machte eine Konkretisierung der Aussagen möglich und eine Novellierung (25. September 1966) notwendig. Das 1963er Gesetz war, obwohl nirgends explizit angemerkt, ein "Planaufstellungsge-setz", das die Modalitäten der Planformulierung regeln sollte und für die Durchsetzung praktisch keine Rolle spielte.

Erst 1973, als die Planung (z.T. informell, d.h. ohne die gesetzliche Grundlage des 1963er Gesetzes) soweit war, wurde ein spezielles "Implementationsgesetz" verabschiedet.

Zweitens könnte man argumentieren, daß gesetzliche Normen immer konkrete soziale, wirtschaftliche etc. Tatbestände und Entwicklungen aufgreifen und insofern immer situativ entstehen. Was jedoch die Gesetzgebung in einem Land wie Nepal von der Situation in einem Industrieland erheblich unterscheidet, ist die Tatsache, daß die Planungsgesetzgebung weniger aus den realen Lebensproblemen der Stadtbewohner hervorging, als aus den von der politischen Führungsschicht akzeptierten Modernisierungszielen, die gerade die Umgestaltung und "Entwicklung" der konkreten Lebensverhältnisse (vor allem durch wirtschaftliches Wachstum) intendierten. Mit anderen Worten: Während man im Falle der Industrieländer von einer Kongruenz der gesellschaftlichen Realität und den daraus entwickelten Rechtsnormen ausgehen kann (zumindest hinsichtlich der aufgegriffenen Probleme) besteht im typischen Entwicklungsland ein Bruch zwischen diesen beiden Bereichen; Recht hat hier stärker die Funktion der Sanktionierung politischer, d.h. von relevanten Machtgruppen vorangetriebener Entwicklungsstrategien. Nepal und sein Planungsrecht sind von dieser allgemeinen Tendenz keine Ausnahme: Die Situationen wechselten wie die politischen Konstellationen in der Entwicklungshilfe. Das 1963er Gesetz sollte die Arbeit der UN-Experten ermöglichen, erwies sich aber als nicht ausreichend, um Planvorstellungen durchzusetzen.

Es wurde schließlich am 25. Oktober 1978 (Kartik 8, 2035) erneut novelliert aus Anlaß der nunmehr formalisierten Planung für die sich rapide und problematisch entwickelnden Terai-Städte. Wesentliche Änderung war, neben einer teilweisen begrifflichen Klärung, die Erweiterung des Katalogs der Aufgaben und Pflichten der örtlichen Komitees durch "Renovierung, Erweiterung oder Entwicklung der Stadt oder von

Teilgebieten". Dies nimmt Bezug auf die Situation der Terai-Städte, wo es nicht um die Entwicklung neuer Entwicklungspole oder ähnliches geht, sondern um die Probleme der Reorganisation von Siedlungsstrukturen, die in rasantem Wachstum unkontrolliert entstanden sind.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß die Widersprüche im 1963er Gesetz in der Praxis kaum zu Konflikten führten. Die Unbestimmtheit der Aussagen erwies sich als durchaus funktional, indem sie zwar Stadtplanung als Bestandteil und Symbol moderner Formen raumbezogenen staatlichen Handelns rechtlich sanktionierte, aber den Entscheidungsprozeß weitgehend beim alten beließ. Durch die totale Eingriffsmöglichkeit der Regierung waren mögliche Konflikte von vornherein ausgeschaltet. In diesem Sinne meinte ein Experte:

"Law may not be important as an instrument for so disciplining planning agencies if the agencies themselves are subject to direct administrative control by the central authorities, as in the case of Nepal ..." (Dok 7, S.6)

Es ging in der Tat bei diesem Gesetz weniger um die Reglementierung von Planungsinhalten und -prozeduren als um die Ex-post-Legitimierung der Einführung eines neuen Instrumentariums. Ein Gutachten des CEDA kommt zum Ergebnis, daß die Ära des 1963er Gesetzes (in Kathmandu bis 1976) durch "more of planning" und "very little of action" gekennzeichnet sei (Dok 81, S.96). Der Hauptgrund liegt allerdings weniger, wie dort behauptet, in der Nichtexistenz "formaler Implementationsmechanismen", als in den angedeuteten situativen Rahmenbedingungen, die unabhängig von gesetzlichen Regelungen, Rolle und Stellenwert der Stadtplanung sehr weitgehend bestimmten.

Das Gesetz zur Durchsetzung der Planung von 1973

Anlass für die Gesetzgebung

Der 'Town Development Plans (Execution) Act 1973'¹⁰² entstammt der Phase des nationalen Engagements in der Regionalplanung und ist auf die Erfordernisse der Planung für die Regionalzentren außerhalb des Kathmandutales zugeschnitten. Das Gesetz ist daher als Teil der Politik der Konzentration öffentlicher Investitionen in diesen Zentren und der erklärten Dezentralisierung der Verwaltung zu betrachten. Die Aufforderung der Regierung an das Department of Housing, Building and Physical Planning (DHBPP), für die Zentren Dhankuta, Pokhara und Surkhet "Pläne" aufzustellen, ging der Gesetzgebung voraus. Das Gesetz trat, zunächst als Rechtsverordnung am 29. Januar 1973 (Magh 16, 2029) in Kraft, am gleichen Tag wurde der bereits ausgearbeitete Plan für Surkhet ("Surkhet Birendranagar Town Plan") formell genehmigt, das Surkhet Valley Physical Planning Team im DHBPP und das "Surkhet-Birendranagar Town Plan Implementation Committee" mit dem Zonal Commissioner der Bheri

¹⁰² Vgl. die Übersetzung von Regmi Research (Pvt.) Ltd., Nepal, Miscellaneous Series, Vol.10/79, Kathmandu, February 12, 1979, S.5-8.

Zone an der Spitze konstituiert. Als Gesetz traten die neuen Regelungen am 6. März 1973 (Falgun 23, 2029) in Kraft. Auch die Kabinettsbeschlüsse für die Genehmigungen der Planungen von Dhankuta (April 1972) und Pokhara (Dezember 1973) erfolgten um die gleiche Zeit. All dies weist darauf hin, daß das neugeschaffene Gesetz unmittelbar und in erster Linie für die Planverwirklichung in den Regionalzentren außerhalb des Kathmandutales geschaffen worden war. Auch in der Präambel wird ausdrücklich auf die regionalen Entwicklungszentren Bezug genommen.

Offenbar hielt man die vagen Aussagen des 1963er Gesetzes nicht für ausreichend, um die nunmehr konkreter gewordenen Planvorstellungen in die Realität umsetzen zu können. Dabei scheint man von der Vorstellung ausgegangen zu sein, daß es eine eindeutig begrenzte Planungsphase gibt, die von einer Phase der Planverwirklichung abgelöst wird. Während das 1963er Gesetz die Planaufstellung in der Anfangsphase der Stadtplanung in Nepal überhaupt - genauer: die organisatorischen Vorkehrungen hierzu - regeln sollte, wurde das 1973er Gesetz als "Implementationsgesetz" konzipiert. Die "Planung" war in den regionalen Zentren, für die das Gesetz gedacht war, auch ohne die Gremien nach dem 1963er Gesetz bereits abgeschlossen bzw. teilweise in Arbeit. Dies wirft ein Licht auf die offizielle Einschätzung von Planung als einer technischen Fachdisziplin, die ohne Kontakt zur Basis (den lokalen Panchayats), ohne Abstimmung mit anderen Behörden und auch ohne rechtliche Grundlage vonstatten gehen kann. In der Praxis wurde allerdings in unterschiedlichem Maße bereits im "rechtsfreien" Zustand der Planaufstellung für die regionalen Zentren die Arbeit mit anderen Stellen koordiniert und versucht, auch lokale Vertreter in die Konzeptionierung der Planziele mit einzubeziehen (besonders in Surkhet).

Geltungsbereich

Der Geltungsbereich umfaßt "*any existing township in any part of any regional development center as approved by his Majesty's Government*". Das Gesetz von 1963 bezog sich demgegenüber auf das gesamte Territorium Nepals. Diese Überschneidung der Geltungsbereiche, die aus dem ungeklärten Verhältnis der beiden Gesetze zueinander resultiert, gab Anlaß zu einer Reihe von Fragen (Dok 7, S.5):

"If a Town Development Committee has been created under the 1963 Act, does it now operate as a Town Plan Implementation Committee under the 1973 law? Do the procedures for land acquisition prescribed for a Town Plan Implementation Committee apply to acquisition by a Town Development Committee? Does the provision of the 1973 Act authorizing the imposition of land use regulations, without mention of compensation, amount to an implied repeal of the compensation requirement found in the 1963 Act?"

Fragen dieser Art führten den UN-Rechtsexperten zu der Forderung, das Gesetz von 1963 aufzuheben und den Geltungsbereich des 1973er Rechts - mit Einbau von Übergangsklauseln - auf Gesamtnepal zu erweitern. Diese aus der Sicht abendländischer Rechtstradition naheliegende

Empfehlung ging jedoch an der Rechtspraxis Nepals vorbei: Widersprüche der festgestellten Art waren hier durchaus nicht unerträglich und sind, sollte es wirklich mangels "informeller" Klärung zu offenen Konflikten kommen, durch den direkten Eingriff des Monarchen lösbar. Die Praxis hat gezeigt, daß das 1963er Gesetz und das 1973er Gesetz sehr wohl nebeneinander existenzfähig sind. So blieb das für Kathmandu am 24. Februar 1970 nach 1963er Recht konstituierte Komitee auch nach Inkrafttreten des 1973er Gesetzes in Funktion, bis es 1976 durch Kabinettsbeschluß in die neue Organisationsform überführt wurde. Die faktische Verträglichkeit der beiden Gesetze kommt auch in der bereits angesprochenen neuerlichen Novellierung des 1963er Gesetzes im Jahr 1978 zum Ausdruck.

Daran wird erneut deutlich, daß gesetzliche Regelungen nicht "absolut" gelten, sondern vielfach als Kompromissen zugängliches Beiwerk und als Mittel der situativen Unterstützung für ein politisch motiviertes Interesse an Stadtplanung gelten. Deshalb auch würde eine reine Konsistenzprüfung der einschlägigen Gesetze zur Beurteilung des rechtlichen Rahmens der Stadtplanung und seiner Bedeutung nicht ausreichen.

Genehmigung und Fortschreibung

Entsprechend der Funktion des Gesetzes als "Implementations"-recht sind Fragen der Planaufstellung und des Planinhaltes hier nicht (mehr) angesprochen. Dies zeigt an, daß die Inhalte der Gesetze mit bestimmten Phasen in einem gedachten Planungs- und Verwirklichungsprozeß korrespondieren. Diese Funktionszuschreibung erklärt auch, weshalb des 1973er Gesetz erst im Juni 1976 auf das Kathmandutal angewendet wird. Ganz offensichtlich wurde davon ausgegangen, daß bis zu diesem Zeitpunkt die Planaufstellungsphase noch nicht abgeschlossen war, also kein genehmigungsfähiger Plan dem Kabinett vorgelegt werden konnte.¹⁰³

Die allgemeine Sequenz war dabei für die nepalischen Verhältnisse durchaus nicht unlogisch: zuerst wurde geplant, entweder auf infointellen Befehl des Königs hin oder auf der Basis des 1963er Gesetzes; erst wenn für die politische Führung die Inhalte und möglichen Folgen der Planung abschätzbar wurden, d.h. wenn eine fertige Planung vorlag, konnte mit Hilfe des neuen Gesetzes die bisherige Planungsarbeit in den Status der Realisierungsfähigkeit überführt werden.

Die konsequente Zweiteilung des Planungsprozesses würde allerdings voraussetzen, daß auch die Qualifikationen, die ein Plan zu erfüllen hat, damit das Implementierungsgesetz in dem entsprechenden Gebiet in Kraft treten kann, explizit festgelegt sind. Welche Aussagen macht also das 1973er Gesetz zum Planinhalt? Es heißt hierzu in § 2, a:

¹⁰³ Der bereits mehrfach herangezogene Bericht des UN-Experten geht im Gegensatz zu dieser Darstellung von einer prinzipiell gleichen Aufgabenstellung der beiden Gesetze aus. Er bemängelt deshalb auch das Fehlen von einschlägigen Vorschriften zum Planinhalt im 1973er Gesetz (Dok 7, S.6 ff).

"Town development plan includes any project for the construction of a new township or for the reconstruction, expansion or development in any part of any regional development center or any program formulated for the physical development of the area prescribed in such project."

Die Aussage zum Planinhalt bzw. dem materiellen Gehalt des Plans sind also erheblich ungenauer als die des 1963er Gesetzes. Planaufstellung ist auch nicht das Anliegen dieser Vorschriften. Es geht vielmehr bereits von der Existenz eines "Plans" aus, für dessen Realisierung, so § 3, die Genehmigung durch HMG erforderlich ist. Es werden keine Kriterien genannt, deren Erfüllung den Plan genehmigungsreif macht, wie sie etwa Hinweise auf die in den Planungsprozeß einzubeziehenden öffentlichen und privaten Institutionen, oder auf Mindestinhalte usw. darstellen würden. Dies bedeutet jedoch keinesfalls, daß Abstimmungsverfahren nicht stattfinden, sondern lediglich, daß sie außerhalb der durch formalrechtliche und überprüfbare Vorschriften geregelten Kommunikationsprozesse nach den bereits vorhandenen Mustern der Verständigung über wichtige Entscheidungen ablaufen. Mit anderen Worten: sie sind weitgehend einer fachlich-rationalen Kontrolle entzogen. Die Entscheidung über die Genehmigungsfähigkeit eines Plans liegt allein bei HMG.

Die der Gesetzgebung zugrunde liegende Konzeption von Planung ist die eines linearen und endlichen Vorgangs, der nach einer gewissen Zeit mit der Fixierung eines zukünftigen "Endzustandes" abgeschlossen ist, und von einer Phase der schrittweisen Realisierung der Zukunftsprojektion abgelöst wird. Ein solches Konzept unterstellt die totale Kontrolle aller Entwicklungsparameter. Im Idealfall wäre dann der Plan gleichzeitig auch Vorhersageinstrument für den zukünftigen Zustand. Ein solcher Plan müßte sich z.B. auch gegen den Druck auf dem Bodenmarkt und gegen eine Verschiebung politischer Zielsetzungen erfolgreich durchsetzen können. Die Annahme derart statischer gesellschaftlicher Bedingungen ist jedoch bekanntermaßen eine Fiktion; darüber hinaus ist die Unveränderbarkeit der Planziele angesichts wechselnder und kaum vorhersehbarer Problemlagen auch praktisch kaum wünschenswert, eine Tatsache, die in der Stadtplanung der industriellen Welt längst durch die Übernahme kybernetischer Prinzipien, pluralistischer Entscheidungsmodelle und der Einführung von Fortschreibungsklauseln in die Gesetze Berücksichtigung gefunden hat. Im Gesetz von 1973 fehlen derartige Mechanismen.

Gleichwohl weisen die Definition des Begriffs "Town Development Plan" (§ 2, a), Beschlüsse des Kabinetts und die bisherige Praxis darauf hin, daß es außer den üblichen "land-use-maps" auch Pläne für einzelne Bereiche (Site Plans) oder Nutzungszonen, sowie Statuspapiere zu einzelnen Problemkomplexen gibt, die der Konkretisierung und Fortschreibung des Plans dienen. Auch sie unterliegen der Genehmigungspflicht durch HMG. In ihrer Gesamtheit werden sie als der "Development Plan" nach § 2, a interpretiert (vgl. Dok 81). Es bleibt jedoch offen, ob und in welchem Ausmaß Konkretisierungen und gegebenenfalls Korrekturen des genehmigten Flächennutzungsplans durch das zuständige Komitee selber möglich sind. In der Praxis gibt es sowohl Beispiele für die "eigenmächtige" Änderung eines genehmigten Plans durch das lokale Komitee, als auch für die Genehmigung von Änderungen durch das Kabinett. Diese, wie auch

die daran anknüpfende Frage nach dem rechtlichen Status von Teilplänen bzw. "Site Plans" ist theoretisch nicht zu klären. Die übliche Praxis geht dahin, daß über wichtige räumlich relevante Projekte und Vorhaben direkt vom Kabinett entschieden wird. Häufig spielen bei solchen Entscheidungen dann fachliche Kriterien nur eine untergeordnete Rolle.

Noch ein zweiter Aspekt erscheint in diesem Zusammenhang wichtig, weshalb die strikte Trennung von Planaufstellung und Umsetzung lediglich eine Annäherung an die tatsächlichen Handlungsparameter auch in Nepal darstellt. Es ist nämlich durchaus nicht so, daß während der Planaufstellung nichts realisiert bzw. ohne einen genehmigten Plan nicht verändernd in die Entwicklung eingegriffen würde. Das Kathmandu Valley Town Development Committee traf vielmehr eine ganze Reihe von Entscheidungen, die einen direkten Eingriff darstellten, bevor der "Plan" vom Kabinett genehmigt war, z.B.:

- am 30. Januar 1970 (Magh 15, 2026): Festsetzung einer "Monumental Zone" in der Altstadt von Kathmandu und speziellen Genehmigungsprozeduren für Bauanträge aus diesem Gebiet usw.;
- am 12. Mai 1970 (Baisakh 29, 2027): Festsetzung einer "Ceremonial Road" im Stadtgebiet von Kathmandu und von Gestaltungsregeln für die Häuser entlang dieser Straße;
- am 2. Dezember 1972 (Kartik 17, 2028): Ankauf von 35 Ro-panis 14 Anas Land im Gebiet des Kathmandu Nagar Panchay-at zur Anlage eines Lastwagenabstellplatzes.

Durchsetzung der Planung

Träger der Planverwirklichung ist ein vom HMG eingesetztes Gremium:

"For the purpose of implementing approved town development plans, His Majesty's Government may, by notification in the Nepal Gazette, from one or more Boards of different subcommittees thereof from time to time according to need." (§ 4,1)

Diesen, abweichend von der hier zitierten Übersetzung¹⁰⁴, in der Regel als "Committee" bezeichneten Gremien ist die Rolle als Planungs-, Entscheidungs- und Implementationsträger auf der örtlichen Ebene zugeteilt. Sie unterliegen der direkten Kontrolle durch HMG; lediglich im Falle Kathmandu findet sich ein zweistufiger Aufbau der Planungsorganisation, auf dessen Besonderheiten noch eingegangen wird. Die Komitees nach § 4 verfügen dem Gesetz nach über weitgehende Kompetenzen zur Kontrolle des Bodenverkehrs und der gesamten baulichen Entwicklung. Nach der Genehmigung eines Entwicklungsplanes (town development plan) unterliegt ein weites Spektrum von privaten und öffentlichen Aktivitäten der Genehmigungspflicht gegenüber dem Komitee:

- a) *Any transaction in or sale, mortgage, subdivision or registration of immovable property of any kind.*

¹⁰⁴ Möglicherweise zur Abgrenzung der "Committees" nach dem 1963er Gesetz spricht Regmis Übersetzung im 1973er Gesetz von "Boards"; andere Übersetzungen (z.B. Dok 8, Dok 81) bezeichnen das gleiche Gremium als "Committee". Im allgemeinen Sprachgebrauch hat sich von Anfang an für die Regionalzentren die letztgenannte Bezeichnung durchgesetzt.

- b) *Possession and use of agricultural areas, natural wealth, vegetation, forests, animals, places of archaeological, religious and historical importance, cultivated and waste lands and immovable property.*
- c) *Construction of buildings of any type, or office or any other objects, or completion of existing structures, or expansion or demolition of structures which have been completed.*
- d) *Establishment of settlements of any kind, construction of residential or housing quarters, and places of entertainment, or market or industrial sites.*
- e) *Any action which may affect natural beauty, tourist importance, landscape and public health and pollution of atmosphere, within the town planning project area.*
- f) *Arrangements for transportation, bridges and roads and the means of transport plying thereon, and afforestation, water supply and lighting, and use thereof.*
- g) *Other matters specified by the Board by notification from time to time.*

Das Komitee kann die entsprechende Genehmigung voll, teilweise oder mit Auflagen erteilen und die Einhaltung der Vorschriften überwachen bzw. die Beseitigung rechtswidrig erstellter Gebäude veranlassen.

Kaplan (Dok 7, S.13-14) sieht in der Bodenverkehrskontrolle vor allem ein Informationsmittel der Komitees über Veränderungsabsichten, die dem Entwicklungsplan bzw. Teilplänen

widersprechen. Da weder die Gründe für die Verweigerung der Genehmigung, noch eine Frist, innerhalb der die Entscheidung fallen muß, gesetzlich vorgegeben ist, verweist er auf die Möglichkeit des Mißbrauchs der Autorität durch die Komitees. Die Antwort der Nepalis auf einen solchen Einwand formuliert er selbst:

"When the legal scholars of Nepal address the question, they may conclude that the test of validity lies not in the wording of the statute but in how it is construed by administrators and applied by them. And they might discount the possibility of abuse to the point where they may deem the issue not worthy of consideration." (S.14)

Die Muß-Vorschrift der Bodenverkehrsgenehmigung wurde in den drei Regionalzentren, für die das Gesetz primär geschaffen wurde, (Surkhet, Pokhara, Dhankuta) unterschiedlich gehandhabt (Dok 23, S.14 f). In Pokhara z.B. wurde die Anwendung auf bestimmte Zonen eingeschränkt, in Dhankuta wurde bis zur Fertigstellung der Katasterpläne eine Art "Veränderungssperre" verhängt (ca. 1 Jahr), dann ein sehr einfaches und situationsangemessenes Verfahren der Behandlung der (mündlich vorgebrachten) Anträge angewendet, in Surk-het liefert das Genehmigungsverfahren zusammen mit einem auszufüllenden Fragebogen wertvolle Informationen über die Entwicklungstendenzen des lokalen Bodenmarktes. Die Verschiedenartigkeit dieser Lösungen zeigt, daß der weite Interpretations- und Auslegungsspielraum die Entwicklung von Verfahren ermöglicht, die in die lokalen Bedingungen eingepaßt sind. Das Ergebnis hängt letztlich weniger von der Qualität der Formulierungen der Rechtsvorschriften ab, sondern von der Resonanz, die die neue Disziplin der Stadtplanung unter den Führungsgruppen auf verschiedenen Ebenen und in den verschiedenen Regionen findet.

In der Praxis sind die genannten Komitees weit mehr als nur Durchsetzungsorgane der von den jeweiligen "Planning Teams" im Ministerium aufgestellten und vom Kabinett genehmigten Pläne. Nach der herrschenden Rechtsauffassung gelten sie auch als Träger der Planung (in Zusammenarbeit mit den Teams) und aller planungsrelevanten Entscheidungen. Der durch die nicht eindeutige Kompetenzabgrenzung von Team und Komitee enthaltene Konfliktstoff ist, zumindest in der bisherigen Praxis der Planung für die Regionalzentren durch intensive informelle Kommunikation aller Beteiligten weitgehend harmonisiert. Auf die diesbezügliche Problematik in der Planung im Kathmandutal wird im nächsten Abschnitt eingegangen.

Die Rechte der Komitees nach dem Gesetz von 1973 sind schließlich mit Sanktionen wirkungsvoll ausgestattet: nach § 5,2 kann auch die Beseitigung ungenehmigter Bauten angeordnet werden und Strafen bis Rs 6.000 und zusätzlich 6 Monate Haft verhängt werden.

Gerade bei der Einschätzung der Durchsetzungsmittel muß man sich darüber klar sein, daß das Gesetz und mit ihm die Planung in völlig ländlich und traditionell strukturierte Regionen des Landes eindrang, wo sich bauliche Entwicklung bisher als Konsens in einer informellen Kommunikation zwischen Ältesten, Panchayat und Dorfbewohnern ergab. Für diese Regionen stellte die im nationalen Interesse vorangetriebene Planung und Durchsetzung und die Einführung eines neuen Rechts einen tiefgehenden Bruch der bisherigen Tradition dar.

Abstimmung mit der Planung anderer Fachbehörden

Eine Koordination mit anderen Fachplanungen ist im Gesetz nicht geregelt. Dies wird darauf zurückgeführt, daß während der "Planaufstellungsphase" eine weitgehende informelle Konsultation von Vertretern anderer Ministerien durch die entsprechenden Planungsteams stattgefunden habe. Dieses informelle Verfahren der Abstimmung war in den Regionalzentren, deren Ausbau von "oben" durch alle möglichen Departments hindurch mit entsprechendem Druck versehen war, durchaus erfolgreich; der Fall Kathmandu zeigt jedoch, daß das Engagement des Planning Teams im Ministerium nicht ausreicht, um diese Lücke des Gesetzes zu füllen.

An Partizipation von Planungsbetroffenen auch nur im Sinne einer "Mitsprache" an relevanten Entscheidungen bei der Planaufstellung ist im Gesetz nicht gedacht; nicht nur weil Planung generell als Instrument des Staates zur Durchsetzung seiner Interessen betrachtet wird, sondern auch weil den Stadtbewohnern bzw. den Bewohnern der neuen Regionalzentren die Kompetenz zur Beurteilung langfristiger Fragen der Stadtentwicklung abgesprochen wird. Die übliche Begründung ist die Befürchtung, daß das Bekanntwerden von Planzielen spekulative Bodenpreissteigerungen auslösen würde. Eine solche Reaktion wäre jedoch durch Einfrieren der Bodenpreise und ähnliche Maßnahmen sehr viel angemessener aufzufangen (vgl. Dok 7).

Sehr viel konflikträchtiger als das Fehlen einer allgemeinen Partizipationsklausel erwies sich im Kathmandutal das ungeklärte Verhältnis der Planungs- und Kontrollaktivitäten der Komitees zu den jeweiligen Nagar Panchayats. Was sich in den Regionalzentren der Provinz noch durch

informelles Engagement aller Beteiligten und der Konsultation der Dorfältesten (wie in Surkhet) und durch die Aufnahme des Prad-han Pancha in das Komitee regeln ließ, wurde im Kathmandutal zum Anlaß permanenter Rivalität. Hier brachen die in den Überschneidungen des,1973er Gesetzes mit dem Town Pan-chayat Act von 1962 angelegten Konflikte voll durch (vgl. unten S.518).

Abschließend ist festzuhalten, daß das Gesetz von 1973 einen rechtlichen Rahmen lieferte, der über die Institution der örtlichen Panchayats ein Planungs- und Implementationsgremium stellt, das fachlich direkt von der Planungsabteilung im Ministerium gespeist wird und mit weitreichenden Entscheidungs- und Kontrollbefugnissen ausgestattet ist. Im Falle der Regionalzentren, wo durch Druck der Regierung, informelle Kooperation usw., der latente Konflikt mit den Panchayats harmonisiert werden konnte, hat sich dieses Instrumentarium durchaus bewährt, im Kathmandutal jedoch, wo es nicht um den Bau neuer Städte, sondern um die Auseinandersetzung mit vorhandenen Siedlungsstrukturen und vor allem um Entwicklungskontrolle geht, wo schließlich auf der Ebene der Panchayats auch Ansätze einer politischen Opposition erkennbar sind, erwiesen sich die vielen offenen Stellen des Gesetzes als Hindernisse bei der Durchsetzung einer an rationalen, fachlichen Kriterien orientierten Stadtplanung. Das entstehende Vakuum wird (nach wie vor) von den rivalisierenden Interessen einzelner Segmente der Oberschicht und der Ministerien ausgefüllt.

Tab. 18: Synopse planungsrelevanter Aussagen im Town Development Committee Act 1963, Town Development Plan Execution Act 1973 und im Town Panchayat Act 1962

Gesetz	Town Panchayat Act, 1962 (1976 Version)	Town Development Committee Act 1963 (1979 Version)	Town Development Execution Act 1973
Gremium	Town Panchayat (9)	Committee (3, 1)	Committee (4, 1)
Funktion	To introduce such economic, social and cultural development as may be necessary	Discharging any function pertaining o the urban development of any area of Nepal (3, 1)	Implementing approved town development plans 4, 1
Kompetenzen	<p>Powers and duties according to chapter 4:</p> <p>To construct, repair and clean roads, bridges, drains and outlets (17,1)</p> <p>To make arrangements for the disposal of filth, garbage (17, 1)</p> <p>To make arrangements for clean drinking water (17, 1)</p> <p>To prescribe and make arrangements for washing places and grounds for disposing of burning,or burying corpses (17,1)</p> <p>To maintain statistics of population and of births and deaths (17,1)</p> <p>To maintain and arrange for rest-houses, inns, and road-side shelters, and construct new ones (17,1)</p> <p>To maintain statistics of houses and home-steads in the area and streets (17,1)</p> <p>To prepare maps after surveying the area under its jurisdiction(17,1)</p> <p>To determine sites for parking vehicles operating n the area under its jurisdiction (17,1)</p> <p>To make arrangements for planting trees on both side of the Toad and preserving them (17, 2)</p> <p>To undertake other functions in the public interest (17, 2)</p> <p>To protect ancient and archeological objects and conduct preliminary researches in respect thereto (17, 2)</p> <p>To make arrangements for electric and water supply and other essential requirements (17, 2)</p> <p>Approval of Designs (Chapter 7)</p> <ul style="list-style-type: none"> - To fix set-back lines(50) <p>Miscellaneous (Chapter 9)</p> <p>To frame articles, concerning (60):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Submission of applications for approval of designs - Dilapidated houses - Sanitation and drainage - Surveys for the purpose of preparing designs of houses and compounds - Arrangements for procuring and distributing lands 	<ul style="list-style-type: none"> - To formulate systematic plans for town development and execute them (6,1) - To demarcate the town into different zones (6 2) - To determine plans and conditions for the construction of buildings in the town or any part thereof, and to prescribe the design and structure thereof (6, 2) - Renovation, extension, or development of the town or any part thereof (6,2) - To prohibit the construction of buildings on any land or on any particular category of lands in any zone of the town on payment of reasonable compensation, and - To acquire lands (6, 2) 	<p>To issue orders, regulating, restricting or prohibiting specific matters (5, 1)</p> <p>Approval of the Committee necessary in cases of (5, 1):</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Any transaction in or sale, mortgage, subdivision or registration of immovable property of any kind. b) Possession and use of agricultural areas, natural wealth, vegetation, forests, animals, places of archeological., religious and historical importance, cultivated and waste lands and immovable property. c) Construction of buildings of any type, or office or any other objects, or completion of existing structures, or expansion or demolition of structures which have been completed. d) Establishment of settlements any kind, construction of residential or housing quarters, and places of entertainment, or market or industrial sites. e) Any action which may affect natural beauty, tourist im- landscape and public health and pollution of atmosphere within the town planning project area. f) Arrangements for transportation, bridges and roads and the means of transport plying thereon, and afforestation, water supply and lighting, and use thereof. g) Other matters specified by the board by notification from time to time. <p>To prescribe necessary directives or conditions, while granting such approval (5, 2)</p> <p>To conduct supervision or inspect or to exercise control (5,2)</p> <p>To order demolition or impose restrictions (5, 2)</p> <p>To perform all functions relating to town planning (S, 3)</p> <p>To collect statistics of immovable property, conduct surveys, enter into houses and compounds, and make inquiries of concerned persons (5,3)</p>
Sanktionen	Fine, not exceeding Rs 100 (54)	Imprisonment not exceeding one month or a fine not exceeding Rs 50 (11)	Fine not exceeding Ps 6.000 or imprisonment for a term not exceeding 6 months or both (6)

14.2 Die Organisation der Planung

Im April/Mai 1976 (Baisakh 2033) lag in Ergänzung zu einem gegenüber früheren Entwürfen korrigierten Flächennutzungs-plan ein Grundlagenpapier vor, das u.a. auf Anregung verschiedener ausländischer Berater und von seiten der Regierung erarbeitet worden war (Dok 48). Dieses Papier enthält über eine Beschreibung der im Plan ausgewiesenen Flächen und eine Spezifizierung der jeweiligen Nutzungen hinaus Angaben über den vorgesehenen organisatorischen Aufbau der Stadtplanung im Kathmandutal und über die Aufgabenbereiche der neu geschaffenen Institutionen und Gremien. Dieses Dokument gilt als der wichtigste Bezugspunkt für Inhalt und Organisation der Planung; wenn es auch in der Folgezeit durch eine Reihe weiterer Statements und "policy papers" ergänzt wurde.¹⁰⁵ Die folmalrechtliche Konstituierung des neuen Systems planender Institutionen durch HMG erfolgte durch Veröffentlichung in der Nepal Gazette Mitte August 1976 (Bhadra 1, 2033) rückwirkend zum Juni 1976 (Asad 2, 2033)¹⁰⁶.

Das Organisationsmodell

Dem Planungssystem gehören folgende Institutionen an, deren Zusammensetzung und Aufgaben entsprechend dem Grundsatzpapier vom Baisakh 2033 (Dok 48) nachfolgend kurz beschrieben werden sollen:

- a) das "Kathmandu Valley Town. Development Board" (Kathmandu Upatyaka Nagar Bikas Samiti), im Folgenden kurz als "Development Board" bezeichnet;
- b) die "Kathmandu Valley Town Development Implementation Committees" jeweils für Kathmandu, Patan und Bhaktapur (Kathmandu Upatyaka Nagar Bikas Karmana Samiti), im folgenden kurz als "Implementation Committees" benannt;
- c) das "Town Control Office";
- d) das "Kathmandu Valley Town Planning Team", im Folgenden als "Planning Team" bezeichnet.

a) Das Development Board

Dieses Gremium, in dem sich die Spitze der nationalen Bürokratie über Ziele und Schwerpunkte der räumlichen Entwicklung des gesamten Tales verständigt, ist das wichtigste Organ der Planung für das Kathmandutal. Es löste das nach 1963er Recht ins Leben gerufene Board ab (Kathmandu Upatya-ka Nagar Nirman Samiti), das seit 24. Februar 1970 (Falgun 12, 2026) bestand. Im August

¹⁰⁵ Von all diesen Dokumenten, einschließlich des Grundlagenpapiers vom Baisakh 2033 existiert keine offizielle englische Fassung. Die folgenden Ausführungen stützen sich auf nicht autorisierte Übersetzungen.

¹⁰⁶ Die Gesamtheit des mit diesem Datum anlaufenden institutionellen und planerischen Programms wird auf nepalischer Seite als "Kathmandu Upatyaka Nagar Bikas Yojna" bezeichnet (Kathmandu Valley Town Development Project).

1976 (Bhadra 1, 2033) nahm das neue Board seine Arbeit auf. Dem Gremium gehören folgende Personen an:

Chairman	Minister, Ministry of Works and Transport
Vice Chairman	Vice Chairman of the National Planning Commission
Members	Secretary, Home and Panchayat Ministry Secretary, Water and Power Ministry Secretary, Communication Ministry, Secretary, Finance Ministry, Secretary, Forest Ministry, Zonal Commissioner of Bagmati Zone, Chief Engineer, Department of Housing, Building, Physical Planning, Law Expert form the Attorney General Office, HMG, Chairman of the District Panchayat Kathmandu Chairman of the District Panchayat Lalitpur (Patan), Chairman of the District Panchayat Bhaktapur Chief Planner of the Kathmandu Valley Town Planning Team.
Member cum Secretary:	Joint Zonal Commissioner (Assistant Zonal Commissioner)

Der allgemeine Hauptzweck dieses Gremiums wird in der Realisierung der einzelnen Komponenten des "Kathmandu Valley Town Development Project" gesehen, die fachlich durch das Planning Team vorbereitet werden. Alle Teilpläne und raumrelevante Politiken im Tal bedürfen der Beschlußfassung und der Entscheidung des Boards. In der Beschreibung der Rechte und Pflichten des Gremiums wird außerdem auf die Notwendigkeit der Koordination raumrelevanter Projekte der verschiedenen Regierungsstellen hingewiesen und die Aufgabe angesprochen, dem Projekt zu einer interministeriellen "Popularität" zu verhelfen (die demnach offenbar nicht vorausgesetzt werden konnte). Die Verständigung der verschiedenen Teile der ministerialen Fachbürokratie auf eine räumliche und politische Konzeption scheint in der Tat eine der Hauptaufgaben des Gremiums zu sein, denn die Entscheidungsbefugnis ist explizit auf die Ausführung des von HMG genehmigten Plans beschränkt. Projekte, die über dessen Aussagen hinausgehen - dies ist vor allem bezüglich der Flächenausweisungen zu verstehen -, bedürfen der vorherigen Entscheidung des Kabinetts. Aber auch Teilplanungen für einzelne Gebiete, die vom Planning Team erarbeitet werden sollen, bedürfen der Genehmigung durch HMG. In der Funktionsbeschreibung der einzelnen Mitglieder wird der Vorsitzende verpflichtet, die Belange des "gewöhnlichen Volkes" bei der Durchsetzung der Planung zu beachten; dem Sekretär wird die Aufgabe der Öffentlichkeitsarbeit zugeteilt (Teil 3, Abschn. 1). Das Development Board tritt in der Regel vier- bis fünfmal im Jahr zusammen.

b) Das Implementation Committee

Auf der rechtlichen Grundlage der §§ 4 und 5 des 1973er Gesetzes wurden an dem bereits mehrfach erwähnten Datum vom Asadh 2, 2033, drei "Implementation Committees" ins Leben gerufen, je eines für den Distrikt Kathmandu, Patan und Bhaktapur. Diese drei Gremien lösten damit das alte "Kathmandu Valley Town Development Committee" (nach §§ 3 und 6 des 1963er Gesetzes), das für das gesamte Tal zuständig gewesen war, ab. Die Zusammensetzung der

Komitees ist nachfolgend am Beispiel des Implementation Committees Kathmandu aufgeführt; die personelle Besetzung der Komitees von Patan bzw. Bhaktapur ist entsprechend.

Chairman	Joint Valley Commissioner
Vice Chairman	Chief District Officer (CDO) of Kathmandu District
Members	Pradhan Panch of Kathmandu Nagar Panchayat Chief Planner of Planning Team Town Controller of Kathmandu District Legal Expert
Secretary:	Section Officer

Das Implementation Committee ist ein reines Ausführungsorgan des Development Board für denjenigen Teil der dort beschlossenen Maßnahmen und Programme, der innerhalb des jeweiligen Distrikts liegt. Alle drei Committees werden vom Joint Zonal Commissioner geleitet und nicht - wie man erwarten könnte - von Beamten, die für die einzelnen Teilbereiche zuständig sind. Insbesondere ist das Implementation Committee zuständig für die Durchsetzung der Entwicklungskontrollpolitik durch die Kontroller der Bauanträge (Dok 48). Das Implementation Committee ist auch der Ort, wo sich allfällige Konflikte zwischen hoheitlicher Planung und Nagar Panchayat aktualisieren, denn der Vorsitzende des Nagar Panchayats ist nicht im Board, sondern hier im Durchsetzungsgremium vertreten. Baumaßnahmen, die im Zuge der Verwirklichung der Planungen notwendig werden, muß er zustimmen (Dok 48); im übrigen wird er zu Kooperation mit dem Implementation Committee und der Information des Gremiums über Belange der Panchayat aufgefordert.

c) Town Control Office

Diese Stelle ist im 1973er Gesetz nicht genannt und wird auch in den offiziellen Organogrammen nicht als eigene organisatorische Einheit, sondern als Teil des Implementation Committee angeführt. Immerhin unterhielt der Town Controller - wenigstens zeitweise - ein eigenes Büro, in dem sämtliche Bauanträge im Territorium des Nagar Panchayats von Kathmandu und eine unbestimmte Zahl aus den umliegenden Gaon-Panchayats auf Konformität mit dem Entwicklungsplan und den vom Board erlassenen Bauvorschriften geprüft wurden. Es ist offensichtlich, daß hier eine Überschneidung mit dem im Town Panchayat Act 1962, Kap. 7, den Städten zugestandenen Recht auf Genehmigung und Kontrolle der Bauanträge vorliegt. Aufgrund dieses Konflikts, auf den bei der inhaltlichen Diskussion der Planung nochmals zurückzukommen ist, war dem Town Controller Office als eigenem Büro nur eine relativ kurze Lebensdauer beschieden: Es wurde am Bhadra 1, 2033 (August 1976), eingerichtet und bereits am Aswin 6, 2035 (September 1978), aus den genannten Gründen wieder aufgelöst. Seither werden die Bauanträge - wie es auch vor 1976 üblich war - beim Nagar Panchayat eingereicht und bearbeitet; der Town Controller entsendet seine Mitarbeiter (in der Regel 1 "Town Inspector" pro Ward, in Kathmandu also insgesamt ca. 33) zur Kontrolle der "Planungsangelegenheiten" ins Nagar Panchayat. Dabei muß man bedenken, daß alle Regierungsbehörden, und mithin auch die von der Regierung eingesetzten Planungsinstitutionen ein weitgehendes Monopol auf fachliche

Kompetenz besitzen. Das heißt: wenn eine rationale Kontrolle der Einhaltung von Vorschriften der Planung unter den gegebenen Umständen möglich war, dann durch die Auslagerung des Baugenehmigungsverfahrens in eine vom lokalen Panchayat unabhängige Stelle, wie sie das Büro des Town Controllers darstellte. Außerdem ist der Town Controller verantwortlich für die Vorbereitung der Vergabe von Bauarbeiten. Der Town Controller ist weisungsgebunden an den Chief Planner des Planning Teams.

d) Das Planning Team

Die gesamte fachliche Planungsarbeit ist Sache des Planning Teams. Es hat insofern eine besondere Rolle, als es einerseits Teil des Departments of Housing, Building and Physical Planning ist und sich seine Mitarbeiter folglich aus dem dort verfügbaren Personalstamm rekrutieren, andererseits als fachliche Beratungs- und Konzeptionierungsstelle direkt dem Development Board zugeordnet ist. Auf diese Weise ist den Planern des Departments die Chance gegeben, fachliche Argumente direkt der Spitze der Bürokratie vorzutragen, ohne in direkte Auseinandersetzungen mit den Honoratioren auf der örtlichen Ebene (der drei Städte) verwickelt zu werden. Diesem theoretischen Vorteil stehen jedoch eine ganze Reihe praktischer Nachteile gegenüber, auf die unten bei der zusammenfassenden Beurteilung der Organisationsstruktur noch eingegangen wird. Über die Person des leitenden Planers (Chief Planner) ist die fachliche Planung darüber hinaus auch in sämtlichen anderen Gremien vertreten. Es geht aus den vorliegenden Status-Papieren nicht eindeutig hervor, an wen das Planning Team weisungsgebunden ist, ob an das Development Board, oder an das Department of Housing, Building and Physical Planning. In der Praxis dürfte diese Frage jedoch kaum eine Rolle spielen, denn beide Weisungsachsen enden schließlich beim Transportminister. Für das Planning Team gilt folgender Stellenplan, der jedoch aufgrund des chronischen Mangels an Fachkräften und der periodischen Abwesenheit eines Teils der Planer im Rahmen von Stipendien im Ausland noch nie ganz ausgefüllt war:

Chief Planner	1
Senior Architect, Planner, Engineer	4
Architect/Engineer/Planer	5
Geographer	1
Statistician	1
Sociologist	1
Economist	1
Surveyor	3
Senior Surveyor	1
Draftman	4
Assistant/Typist	1
Junior Surveyor	4
Driver	1
Peon	3

Das Budget des Teams, ebenso wie die personelle und technische Ausstattung wird über das Department abgewickelt. Innerhalb des Departments gibt es jedoch, wie einzelne Planer des Teams kritisch anmerken, kaum eine Kommunikation zwischen den einzelnen Abteilungen. Die "Planning and Budgeting Section" ist über die Arbeit im Planning Team nicht informiert und beschränkt sich auf eine formale Kontrolle der kurz vor Ende des Haushaltsjahres angeforderten "Progress Reports".

Probleme aus der Planungsorganisation

Die dargestellte Organisationsstruktur der Planung für das Kathmandutal stößt insbesondere bei den beteiligten Planern auf vielfältige Kritik. Im November 1979 wurde durch das CEDA eine Evaluierung der Tätigkeit des Development Boards durchgeführt (Dok 81). Die Verfasser der Studie gelangen zu folgender Auffassung über die Planungsorganisation:

- a) Sowohl eine ganze Reihe von Regierungsstellen (z.B. Department of Roads, Water Supply and Sewerage Board, Electricity Corporation) als auch die Nagar-Panchayats von Kathmandu, Patan und Bhaktapur sind in planungsrelevanten Projekten engagiert. Dies stehe im Widerspruch zur Gesamtverantwortung des Development Boards für alle Aspekte der räumlichen Entwicklung ("housing, urban planning and development, transportation network, electricity, water, forestry, preservation of historical and archaeological places"). Da eine klare Abgrenzung der Kompetenzen der konkurrierenden Stellen fehle, seien die gewünschte Kooperation und die Koordination zwischen all diesen Stellen gegenwärtig nicht vorhanden (S.130-131). Die Übernahme von Kontrollfunktionen durch das Board habe die permanenten Reibereien mit den Town Panchayats zur Folge gehabt (S.132).
- b) Das Development Board habe keinen eigenen "locus standi" und hänge in vielfältiger Weise von anderen Regierungsstellen ab. Die Planung und Durchsetzung eigener Projekte stehe mit der Tatsache im Widerspruch, daß die Budgets im Ministry of Works and Transport ausgearbeitet und sanktioniert würden (S.132-133).
- c) Die unklare Zuordnung des Planning Teams zum Board bzw. zum Ministerium und die ungeklärte Verantwortlichkeit des Chief Planners sei "a classic case of one person having two bosses". (S.133)
- d) Die funktionale Beziehung zwischen den drei Implementation Committees und dem Development Board sei nicht klar. Darüber hinaus existiere für das Bhaktapur Development Projekt neben dem Development Board ebenfalls unter Vorsitz des Transportministers ein "Bhaktapur Development Board", in dem der deutsche Botschafter die Rolle des stellvertretenden Vorsitzenden wahrnimmt. Das Implementation Committee Bhaktapur sei unter diesen Umständen überflüssig (S.134).
- e) Die Rolle des Chief Planners sei unklar. Nach der Funktionsbeschreibung sei er verantwortlich für die Koordination von Planung und Realisierung der Programme, faktisch habe er jedoch nur die Kompetenz als Plan-Formulierer, denn alle exekutiven Rechte sind den Sekretären des Development Boards übertragen.

- f) Diejenigen Stellen, die die Programme des Development Boards umsetzen sollen (z.B. Roads Department, Electricity Corporation usw.) verfolgen ihre eigenen Prioritäten und konterkarieren damit die Beschlüsse des Development Boards (S.136).
- g) Die Weisungsgebundenheit des Joint Zonal Commissioner gegenüber dem Home and Panchayat Ministry, dem er angehört, kollidiere mit seiner Funktion als Leiter einer Organisation, die dem Ministry of Works and Transport untersteht (S.136) .
- h) Das Development Board soll sich zwar um die historisch und archäologisch bedeutenden Bereiche kümmern, jedoch sei das Verhältnis zum Department of Archaeology nicht geregelt (S.137).
- i) Die Verantwortung für die Stadtplanung im gesamten Land liege entsprechend der offiziellen Politik beim Department of Housing, Building and Physical Planning. Daher sei das Verhältnis zwischen dem Development Board und diesem Department unklar (S.137).

Soweit die Kritik der nepalischen "externen" Gutachter. In ihrer relativen Offenheit und ihrer Ausrichtung ist sie charakteristisch für die Art und Weise, in der in Nepal auch andere Aspekte der Bürokratie diskutiert werden. In einigen Punkten klammert sich die Argumentation jedoch zu sehr an den formalen Aufbau der Planungsorganisation und bedarf daher der Korrektur. Eine ganze Reihe von Problemen, die sich aus der ungeklärten Verantwortlichkeit z.B. des Planning Teams und des Chief Planners ergeben, lösen sich gerade dadurch, daß der ganze Planungsapparat hinsichtlich der finanziellen, der technischen und der Personalausstattung dem Ministry of Works and Transport zugeordnet ist. Aber selbst wenn dies nicht der Fall wäre, wäre es durchaus sinnvoll und logisch, daß das Planning Team im Department of Housing, Building and Physical Planning angesiedelt ist und von der dort - und eben nur dort - vorhandenen fachlichen Kompetenz, den personellen Ressourcen und der technischen Infrastruktur Gebrauch zu machen. Die Kritik des CEDA-Gutachtens wäre nur dann völlig zutreffend, wenn man die Analyse auf den Organisationsplan und die Stellenbeschreibungen der einzelnen Funktionen beschränkt und sich mit einer Konsistenzprüfung begnügt. Eine solche Betrachtungsweise ist zwar der weit verbreitete Ansatz in der Diskussion von Verwaltungsproblemen (nicht nur in Nepal), genügt jedoch meines Erachtens nicht. Als im wesentlichen formale Kritik verweist eine solche Betrachtungsweise auf die zweifellos vorhandenen Widersprüche und Disfunktionalitäten des Planungsapparates, die an den Kriterien des westlichen Bürokratiemodells, wie z.B. Eindeutigkeit der Weisungsketten und der Bestimmtheit der Kompetenzbereiche gemessen werden. Diese Art der Betrachtung könnte den Eindruck vermitteln, daß es in erster Linie um das "richtige" Organogramm und die Ausstattung der Planungsgremien mit weitreichenden, aber eindeutig begrenzten Machtbefugnissen geht, d.h. letzten Endes im wesentlichen um ein bloß organisationstechnisches Problem.

Es ist bereits mehrfach zum Ausdruck gekommen, daß das Problem jedoch gerade darin liegt, daß dieses rationale und "saubere" Ideal der Planungs- und Verwaltungsorganisation, das sowohl den ausländischen Beratern, wie den im Ausland ausgebildeten eigenen Management-Experten immer vorschwebte, unter den herrschenden Bedingungen nicht durchsetzbar ist, und dies auch auf absehbare Zeit so bleiben wird. Die bestehende Planungsorganisation spiegelt also einen für die Elite des Landes zumindest für eine gewisse Zeit tragbaren Kompromiß zwischen den

Ansprüchen eines sachlogisch strukturierten Planungsverfahrens und traditionellen Mustern der Ressourcen-Verteilung wider. Insofern könnte man viele der von den CEDA-Gutachtern vorgebrachten Ungereimtheiten als eingebaute Möglichkeiten der Umgehung eines formallogischen und kulturfremden Entscheidungs- und Planungsprozesses betrachten. Tatsächlich werden viele der genannten Widersprüche in der Praxis nicht als Konflikte empfunden, sondern eher als Möglichkeit, situationsbestimmte Kompromisse zu schließen, die einer eigenen, von den Traditionen bestimmten Rationalität folgen.

Über die Fülle von formalen Unklarheiten des Organisationsplanes hinaus gibt es jedoch eine Reihe grundlegender Einwände gegen das bestehende System, die sich auf die tatsächliche Funktionsweise des Planungsapparates beziehen und in der CEDA-Studie z.T. gar nicht oder nur am Rande erwähnt werden. Sie betreffen drei Problemkomplexe, die hier zunächst thesehaft und allgemein angesprochen und in den nachfolgenden Abschnitten, die sich mit Einzelaspekten der Planung befassen, belegt werden sollen:

- 1) Die starre Zweiteilung des Planungssystems in ein übergeordnetes, die Ziele festlegendes Development Board und die drei Implementation Committees, denen lediglich Vollzugsfunktionen zugestanden werden;
- 2) die Zuordnung des Planning Teams zum Development Board;
- 3) die Nichtbeteiligung jedweder Form von lokaler Interessenartikulation, insbesondere aber der Nagar Panchayats.

Zu 1):

Die in den offiziellen Dokumenten zum Ausdruck gebrachte Vorstellung von Stadtplanung betrachtet örtliche Planung als Staatsaufgabe. Alle wichtigen und eine große Zahl nebensächlicher Entscheidungen über die Zukunft der räumlichen Entwicklung werden direkt im Kabinett oder im Development Board, also von den Spitzenbeamten der Staatsverwaltung gefällt. Dagegen nehmen alle Organe, die lokal in räumlichen Teilbereichen operieren, wie die Implementation Committees oder die lokalen Panchayats nur nachgeordnete und vollziehende Funktionen wahr. Entscheidungen fallen aus dem Blickwinkel nationaler Politik und weitgehend abgehoben von den Problemen auf der Durchsetzungsebene. Die Lebens- und Wahrnehmungswelt der Stadtbewohner gar findet sich in den Zielkonzeptionen kaum wieder, denn ein Informationsstrang von der Basis der Bevölkerung bis an die entscheidende Spitze existiert nicht. Die konsequente Trennung des Systems in ein übergeordnetes, weitgehend den Interessen nationaler Politik folgendes Board und lokalen Gremien, die zu reinen Vollzugsorganen deklassiert sind, ist einer der Gründe für die Unflexibilität und die Realitätsferne der Planungspolitik. Die nachfolgenden Argumente werden dieses ungelöste Grundproblem der Verknüpfung zwischen Planung und Realisierung, zwischen lokaler und nationaler Ebene, zwischen Plan und Wirklichkeit, zwischen Oben und Unten noch weiter verdeutlichen.

Zu 2):

Die Institution, von der man unter den oben skizzierten Umständen noch am ehesten erwarten könnte, zwischen den beiden Seiten der Kluft mit Hilfe professioneller Kompetenz zu vermitteln, ist das Planning Team, das aufgrund seiner Zugehörigkeit zum Department Housing, Building and Physical Planning ohnehin einen Sonderstatus hat. Einzelne Vorstöße, wie z.B. in den Wohnungsbauprojekten sind von hier in der Tat auch vorhanden (vgl. unten), im großen ganzen kann sich jedoch eine konkrete planerische Auseinandersetzung mit der Wirklichkeit nicht richtig entfalten durch die direkte und eindeutige Zuordnung des Planning Teams zum Development Board, ein Gremium also, das aufgrund seiner Zusammensetzung zur sachangemessenen teilgebietsbezogenen Programmformulierung nicht in der Lage ist. So kommt es, daß die Planungsprobleme den Planern des Teams zwar bekannt sind, daß sich aber bezüglich der Durchsetzungsmöglichkeiten (die durch den Super-Body des Boards kontrolliert werden) zunehmend Resignation breit macht, obwohl viele praktische Maßnahmen in unmittelbarer horizontaler Kooperation mit den Committees oder den Panchayats technisch und organisatorisch relativ einfach durchzuführen wären.

Diese Zuordnung kennzeichnet den Sonderfall Kathmandu gegenüber der Planung in den Regionalzentren. dort sind die – ebenfals als Teil des DHBPP gebildeten – Planungsteams unmittelbar an die Implementation Committees angebunden. Diese Konstellation ermöglicht und provoziert eine viel engere Kooperation schon bei der Planaufstellung zwischen lokalen Vertretern (den Ältesten), Planern und Verwaltung. Der Erfolg (insbesondere in Surkhet) scheint die Vorteile dieses Systems zu beweisen. Diese Chance der "Nepalisierung" westlicher Planungsinhalte und Methodik durch eine vielfältige und an konkreten Problemen anknüpfende Kommunikation ist in Kathmandu durch die Abschnürung der Implementations-Komitees und die Zuordnung des fachlichen Planungs-know-hows zum zentralen Gremium des Boards nicht vorhanden. Da es keine Möglichkeit und keine Notwendigkeit der direkten Kommunikation zwischen den Planern und der lokalen Ebene gibt, unterbleibt eine über die Erhebung statistischer Daten hinausgehende Auseinandersetzung mit der Stadtstruktur. Neben der Überforderung der personellen Kapazität des Teams im Falle einer talweiten Wahrnehmung einer solchen Aufgabe, scheint mir die Heraushebung des Teams aus lokalen Verbindlichkeiten eine der wichtigsten Ursachen für den allseits festgestellten Mangel an durchführungsbezogenen und problemorientierten Projektideen im Planning Team zu sein.

Zu 3):

Von grundlegender Bedeutung ist weiterhin die Ausschließung der Panchayat-Vertreter aus den Zielfindungsprozessen im Development Board. Die Chiefs der Nagar Panchayats der drei großen Städte des Tales, um deren Entwicklungsprobleme es ja hauptsächlich geht, sind nicht im Board, sondern erst in den nachgeordneten Vollzugsgremien der Implementation Committees vertreten; mit anderen Worten: die wenigstens z.T. durch Wahl legitimierten (vgl. S.361) Stadt-Vertreter sind von der Zielformulierung über die Zukunft ihres Gebietes - soweit diese im Development Board und nicht gleich im Kabinett stattfinden - ausgeschlossen. Dies führt, wie die Planer des

DHBPP zu berichten wissen, dazu, daß die Panchayat-Vertreter auf Umwegen, d.h. von der Basis her versuchen, jedwede Planung zu blockieren. Trotz der im Detail undemokratischen Modalitäten des Wahlverfahrens (vgl. S. 237) werden die Panchayats im allgemeinen - im Gegensatz zu den direkt von der Regierung eingesetzten Beamten - als "political body", d.h. als rudimentäre Form von Selbstverwaltungsorganen, verstanden. Als solche werden sie im Planungsprozeß übergangen, ganz zu schweigen von anderen sozio-kulturellen Gruppierungen, die in jeder der drei Städte anzutreffen sind. Da Planung in diesem System nur als Restriktion erfahren werden kann, führte das Organisationsmodell zu einer eigentlich völlig künstlichen Polarisierung von Panchayat und moderner Stadtplanung, die in den zahlreichen Kompetenzüberschneidungen (z.B. im Baugenehmigungsverfahren) in offenen Konflikten zum Ausbruch kommt.

Ergänzend muß in diesem Zusammenhang noch auf zwei allgemeine Momente hingewiesen werden, die den Stellenwert von Problemen der Planungsorganisation beleuchten:

Erstens sind die spezifischen Merkmale der nepalischen Bürokratie zu beachten, in die Planung eingebaut ist. Die geläufige Vorstellung von Stadtplanung als Teil (im Westen zu meist der lokalen) Exekutive basiert auf dem Vorhandensein eines bestimmten Maßes an rationaler Entscheidungs-, Problemverarbeitungs- und Kontrollkapazität der Verwaltung oder anders ausgedrückt: auf einer der Rationalität des Planungsprozesses entsprechenden Funktionsweise der Verwaltung. Die bereits geschilderten Funktionsmerkmale der nepalischen Bürokratie, ein Erbe im wesentlichen der Rana-Ara, stehen mit den Anforderungen der Planung jedoch im Widerspruch. Das Fehlen horizontaler Kooperation zwischen Behörden und einzelnen Dienststellen, die Zentralisierung von Entscheidungen und aller Informationsstränge und schließlich der Interessenkurzschuß zwischen hohen politischen Ämtern, der Verwaltungsspitze und den "führenden" Familien des Landes stehen mit einer sachlogisch argumentierenden Planung im Widerspruch. Ein möglicherweise durch ausländische Berater induziertes Engagement der nepalischen Planer findet in diesem System kaum eine Resonanz. Erbe der Rana-Zeit ist auch die Tendenz zur Verantwortungsflucht, die gerade einer handlungsorientierten Disziplin, wie der Planung, jeden Impetus raubt. Die allgemeinen Strukturmerkmale der Verwaltung, in die Stadtplanung eingebettet ist, tragen auf diese Weise maßgeblich zum Mangel an innovativer Auseinandersetzung mit den Siedlungsproblemen des Tales bei.

Zweitens wäre auch bei einer noch so perfekten Organisation der Planung zu berücksichtigen, daß ein großer Teil des Entwicklungsbudgets gerade auch im Bereich der Stadtentwicklung durch ausländische Hilfe finanziert wird (z.B. das Water Supply and Sewerage Project in Kathmandu-Patan durch die Weltbank, das Bhaktapur-Projekt durch die Bundesrepublik Deutschland). Auf diese Weise etablieren sich neben dem ministeriellen Planungs- und Durchsetzungssystem weitere Entscheidungsgremien (z.B. das Bhaktapur Development Board) und Expertenstäbe, die in Kapazität, finanzieller und personeller Ausstattung und Effizienz dem regulären Planungssystem trotz formaler Nachordnung bei weitem überlegen sind. Der Erfolgsdruck von seiten der Geberländer und das politische Gewicht solcher Projekte verhelfen ihnen zu einer Durch-

setzungskraft, die sie gegenüber vergleichbaren einheimischen Projekten konkurrenzlos macht. Mögen diese Projekte noch so sinnvoll und angemessen sein, auf jeden Fall trägt der faktische Sonderstatus und ihre Ansiedlung neben dem vorhandenen Organisationsrahmen kaum zur notwendigen eigenständigen Entwicklung von Problemlösungsansätzen bei. Eher lähmt die permanent demonstrierte fachliche und technische Überlegenheit ausländischer Experten die notwendige Umorientierung auf billige, dem eigenen kulturellen Zusammenhang entsprechende Entwicklungsressourcen, die auf die Verringerung von Abhängigkeit zielen

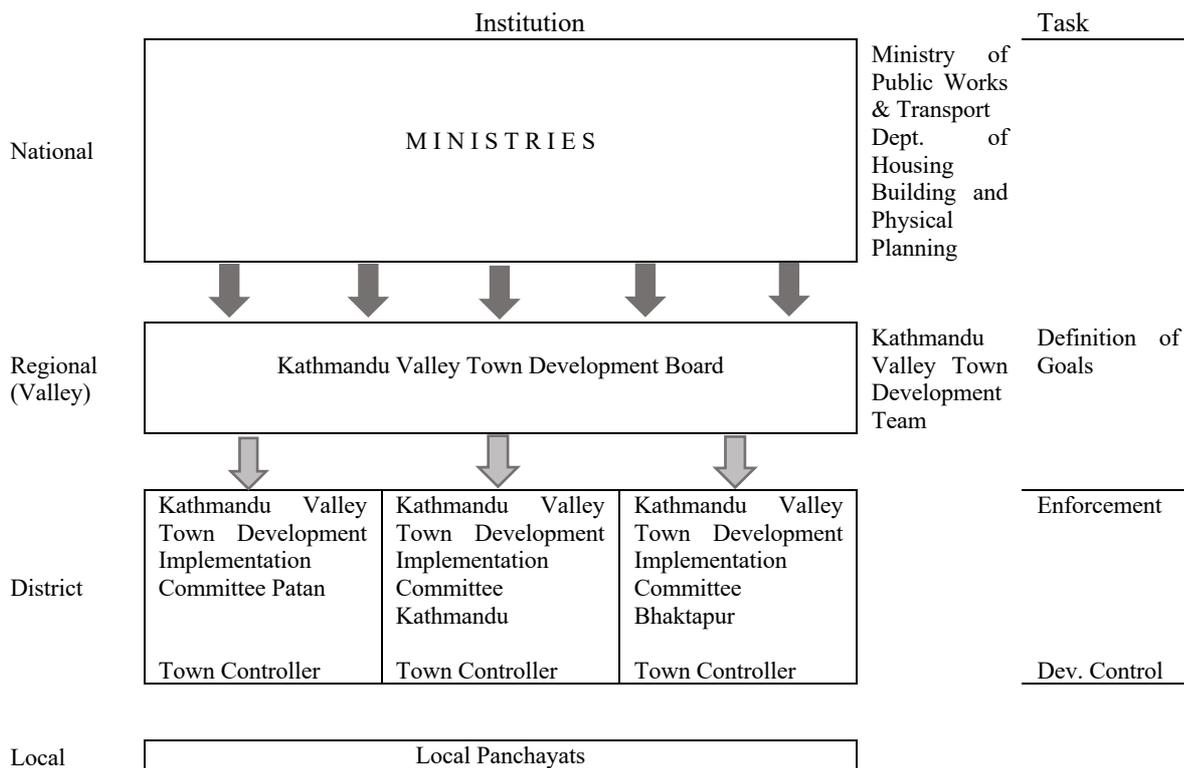


Abb. 57: Organisationsschema der räumlichen Planung für das Kathmandutal

15. Flächennutzungsplanung und Entwicklungskontrolle

Bei der Darstellung moderner Stadtplanung westlicher Prägung in Teil I (vgl. S.129) wurden drei typische Instrumente zur Steuerung der räumlichen Entwicklung genannt:

- Planformulierung (als technische Aufgabe und als Prozeß der Interessenharmonisierung);
- Entwicklungskontrolle;
- direkte, räumlich relevante Investitionen des Planungsträgers.

Im folgenden Abschnitt soll es um die ersten beiden Aspekte der Planungstätigkeit gehen.

Im Westen ist Flächennutzungsplanung nicht nur auf das Endprodukt, eine normative Zukunftsprojektion der räumlichen Entwicklung, gerichtet. Mindestens ebenso wichtig ist vielmehr ihre Funktion als Instrument der Abstimmung und Koordination verschiedener an der räumlichen Entwicklung beteiligter privater und öffentlicher Institutionen. Diese Funktion der Koordination nimmt die Flächennutzungsplanung für Kathmandu-Patan nur in sehr eingeschränktem Umfang wahr. Fachbehörden entscheiden vielfach nach eigenen Kriterien über die Standorte folgenreicher Einrichtungen. Wichtige Festlegungen wurden bereits vor Einführung einer räumlichen Planung nach heute kaum mehr rekonstruierbaren Kriterien getroffen; z.B. die Entscheidung über das Gewerbegebiet bei Balaju oder die Anlage des ersten Flugfeldes 1952 durch die indische Armee, das sich nur unter Schwierigkeiten erweitern ließ (vgl. STILLER/YADAV 1979, S. 62). Andere Entscheidungen fielen außerhalb und weitestgehend ohne die Einbeziehung der mit räumlicher Planung befaßten Verwaltungsstellen, z.B. die Entscheidung über die Ringstraße 1973 oder die mit chinesischer Hilfe erstellten Ziegeleien

bei Harisiddhi und Bhaktapur, oder die mit deutscher Hilfe entstandene Zementfabrik bei Chobhar, der nachgesagt wird, daß sie bei den vorherrschenden Windverhältnissen die Luftqualität des gesamten Tales beeinträchtigt. Untersuchungen über die Auswirkungen auf die Siedlungsstruktur wurden meines Wissens für keines dieser Projekte durchgeführt. Das System der Stadtplanung leistet also kaum einen Beitrag zur Koordination der "öffentlichen" raumwirksamen Investitionen.

Es bleibt die Frage nach der Steuerung der durch private Investitionen verursachten räumlichen Entwicklung. Dieser Aspekt nimmt in der internen Diskussion durchaus einen sehr breiten Raum ein. Nicht die Verteilung neuer Entwicklungsimpulse im Raum, mit dem Ziel, eine plankonforme Entwicklung zu induzieren, sondern der restriktive Aspekt der Planung, nämlich die Kontrolle vorhandener Tendenzen scheint im Vordergrund der Bemühungen der planenden Institutionen zu stehen. Wegen dieser Prioritätensetzung und der zentralen Bedeutung, die der Eindämmung der Zersiedlung des Agrarlandes in der Tat zukommt, soll hier auf die Ziele und Mittel der Entwicklungskontrolle etwas ausführlicher eingegangen werden. Die Betrachtung soll sich auf zwei Aspekte beschränken:

- a) auf die Analyse des normativen Gehaltes der Planung und der ergänzenden schriftlichen Dokumente. Dabei ist zu prüfen, ob und inwieweit die Zielvorstellungen, soweit sie in der Planung erkennbar werden, sich auf die Problemsituation, die in Abschnitt II.3 skizziert wurde, beziehen;
- b) auf die Analyse der Kontroll- und Steuerungsmittel, die eine plankonforme Entwicklung der Realität garantieren sollen. Hier geht es um die Frage, ob und inwieweit das installierte Kontrollsystem Einfluß auf die Veränderung von Nutzungsstrukturen und auf die bauliche Entwicklung nehmen kann.

Bevor wir mit der Analyse der Flächennutzungsplanung beginnen, sei daran erinnert, daß das oben angeführte Muster hoheitlicher Flächennutzungsplanung nicht das allein denkbare darstellt,

sondern dasjenige, das sich im Rahmen industrieller Stadtentwicklung im Westen herausgebildet hat. In allen vorindustriellen Gesellschaften wurden Fragen der Flächennutzung im symbiotischen Zusammenhang von ökologischen, sozio-kulturellen und ökonomischen Systemen gelöst. Einige Aspekte dieser Art von Planung wurden im ersten Teil der Arbeit erläutert. Im "Protective Inventory" (HMG 1975, I, S. 23) ist von einer "intuitiven" Flächennutzungs-politik die Rede, deren ungeschriebene Gesetze etwa folgendermaßen lauten:

"Settlements were exclusively planned and built on non-irrigated highlands on raised platforms - so called Tar land - and even on hilltops, as at Chobhar and Kirtipur, but never far from running water. Settlements were located close both to arable land and markets. Well irrigated and fertile farmlands were always fully utilized for exclusively agricultural purposes. Forests were sacred communal property and their boundaries were protected against encroachment. Rural temple sites were surrounded by "Guthi-lands" which not only provided an income for their upkeep and development, but also protected them from other kinds of development."

Bekanntermaßen haben diese "natürlichen", tief in der kulturellen Tradition der Bewohner verwurzelten Regeln der Flächennutzung während der Entwicklung insbesondere der letzten zweihundert Jahre für Teile der Bevölkerung stark an Verbindlichkeit eingebüßt. In dem Maße, wie sich z.B. rein politische (vgl. etwa die Rana-Paläste) oder rein ökonomische Zwecke (vgl. etwa die Umwandlung hochproduktiven Reislandes in spekulatives Bauland) aus dem traditionellen Lebenszusammenhang aussonderten, entstand in der Tat die objektive Notwendigkeit, das verlorengegangene "Gleichgewicht" auf andere Weise wieder herzustellen. Insofern kommt der modernen Flächennutzungsplanung in der

Auseinandersetzung mit den Modernisierungsfolgen eine wichtige Rolle zu. Wir werden sehen, ob sie zur Lösung der dort anstehenden Probleme einen Beitrag liefert.

15.1 Die Vorgeschichte der Flächennutzungsplanung

Der 1976 genehmigte Flächennutzungsplan hat drei Vorläufer, die im Entwurfsstadium steckenblieben und die jeweils ein charakteristisches Ergebnis bestimmter Phasen der Einführung moderner Stadtplanung darstellen (vgl. auch Abschnitt II.5). Der Plan, der schließlich 1976 von HMG gebilligt wurde, reflektiert allerdings nicht nur das gesammelte Erfahrungswissen vorangehender Bemühungen, sondern eine Reihe externer Einflüsse im Sinne neuer Vorgaben, die bei Beginn der Planung noch nicht absehbar waren. Soweit sie im Abschnitt über die Einführung der Planung nicht bereits referiert wurden, sollen die wesentlichen Merkmale der drei Vorläufer der modernen Flächennutzungsplanung kurz dargestellt werden.

Der "Masterplan for Kathmandu-Patan" 1964

Bereits der erste UN-Experte fertigte auf der Grundlage ungenauer Karten im Maßstab 1 : 5.300 einen Flächennutzungs-planentwurf für den Großraum Kathmandu-Patan an, der aus zwei Karten,

einem Bestandsplan und dem eigentlichen Entwurf, bestand (vgl. Dok. 17, S. 32 ff). Er enthielt bereits jene drei Typen von Wohngebieten, die sich in allen späteren Konzeptionen wiederfinden. Es waren dies:

- die historischen Stadtkerne, in denen eine Verringerung der Dichte durch "Slum-Clearance" erreicht werden sollte und ein "Bauverbot" bis zur Fertigstellung von Detailplänen helfen sollte, den räumlichen Charakter der Stadt zu erhalten;
- die flächenintensiven Wohngebiete außerhalb der Kernstädte, die sich im Gegensatz zur bisherigen chaotischen Besiedlung "geplant", aber in der gleichen Dichte und

Das Ganze entstand ohne quantitative Voruntersuchungen und sollte, wie der Verfasser selbst anmerkte, auch lediglich als Beispiel dafür dienen, "what such a plan should contain and how it should be prepared, thus more as an instrument for advising than a thoroughly discussed plan" (Dok. 17, S. 32). Im Vorschlag der "Satellitenstädte" tauchte erstmals die Konzeption einer polyzentralen Siedlungsstruktur für das Kathmandutal auf, die später weiter ausgearbeitet und modifiziert wurde.

Der "1969 Plan"

Als prototypisches Beispiel für regionale Entwicklungsplanung wurde 1969 der "Physical Development Plan for the Kathmandu Valley" veröffentlicht. Dieses umfassende Planwerk verdankt seine Entstehung einer bis dahin nicht dagewesenen Konzentration von planerischem Fachwissen und einem seither nicht wieder erreichten Grad der Koordination verschiedener Fachbehörden. Der Plan enthält unter anderem, auf der Basis von Bevölkerungsprojektionen und der Analyse der Tendenzen der Siedlungsentwicklung, Empfehlungen für die zukünftige Flächennutzung und eine entsprechende Verkehrskonzeption.

Als Gesamtziel wird angegeben, die Region Kathmandutal in ihrer Funktion als politischer, kultureller und administrativer Mittelpunkt des Landes auszubauen. Dabei solle jedoch die von der Newar-Kultur geprägte Siedlungsstruktur

und die Bedeutung der Landwirtschaft erhalten bleiben. Die beiden Hauptanliegen der Planung knüpften an die Arbeit der vorangehenden Phase an: es ging darum,

- 1) eine Gegenkonzeption zur flächenintensiven Zersiedlung wertvoller landwirtschaftlicher Gebiete zu entwickeln, und
- 2) den Tendenzen der Überverdichtung in den traditionellen Kernstädten und dem damit in Zusammenhang gebrachten baulichen Verfall entgegenzuwirken.

Zur Lösung der Probleme wurde die bereits in der Anfangsphase moderner Stadtplanung gefundene Formel des "multi-nucleated pattern of growth" aufgegriffen und weiterentwickelt.

Polyzentrale Siedlungsstruktur

Diese Konzeption ging von einer Dezentralisierung des Wachstumspotentials von Kathmandu aus, und zwar durch (Dok. 42, S. 125/126):

- Verringerung der Dichte in den Stadtkernen von Kathmandu und Patan;
- Durchsetzung höherer Dichten in den dünnbesiedelten Randzonen außerhalb der Stadtkerne;
- die Planung und Realisierung neuer "gegengewichtiger" Siedlungsgebiete im Westen und Südosten von Kathmandu-Patan;
- den Ausbau von Bhaktapur zum "Gegenmagnet" durch Vergrößerung der Siedlungsfläche und die Schaffung neuer Einkommensmöglichkeiten, insbesondere in der Verarbeitung landwirtschaftlicher Produkte und im Handel mit Konsumgütern;
- Schaffung neuer Einkommensmöglichkeiten in den von der vorgeschlagenen Straßenverbindung Terai - Chobhar - Bhak-tapur berührten kompakten Newar-Siedlungen in der südlichen Hälfte des Tales;

Diese Ziele enthalten zwar einige Fehleinschätzungen (z.B. über die interne Migration in der Region); sie treffen jedoch im ganzen die Grundprobleme der regionalen Entwicklung. Mit einigen Abstrichen und Modifikationen bildeten diese Ziele die Grundlage aller weiteren Überlegungen zur Flächen-nutzungsplanung.

Dennoch ist das Konzept der polyzentralen Entwicklung Theorie geblieben. In der Praxis wurde nur die bi-polare Variante des Konzeptes weiterverfolgt. Der beträchtliche Zeit-, Personal- und Finanzaufwand für das Bhaktapur Development Project (BDP) wird u.a. mit den Argumenten der bipolaren Siedlungskonzeption begründet (vgl. z.B. Dok. 79). Wichtiger Bestandteil dieser Konzeption war die vorgeschlagene neue und direktere Straßenverbindung des Tales mit dem Terai, die bei Chobhar ins Tal eintreten und sich in der Nähe von Chapagaon in zwei Äste teilen sollte: eine Verbindung nördlich nach Kathmandu und eine direkte Anbindung von Bhaktapur durch eine Straße, die auch den Siedlungen im südlichen Teil des Tales zu neuen Chancen verhelfen sollte.

Flächenausweisungen

Die im 1969er Plan ausgewiesenen Nutzungszonen orientierten sich an der Grobdefinition der ersten Versuche von 1964; sie legten jedoch ein erheblich stärkeres Gewicht auf die Erhaltung des traditionellen Stadtbildes. Die wichtigsten Zonen des 1969er Planes sind (Dok. 42, S. 159 ff):

Zone A: Die traditionellen Stadtkerne von Kathmandu und Patan gelten als "Special Purpose Zones" und sollen der Verantwortung eines besonderen Gremiums unterstellt werden. Oberstes Planungsziel ist die Erhaltung des gegenwärtigen räumlichen Erscheinungsbildes. Hierzu wird eine Gestaltungssatzung vorgeschlagen, die Vorschriften über Baumaterialien, Proportionen, Nutzung der Gebäude enthält. Fahrverkehr soll weitgehend aus dem Stadtkern ferngehalten werden. Innerhalb spezieller "Monument Zones" werden Renovierungsarbeiten vorgeschlagen. Über die innerhalb der A-Zonen liegenden Gebiete für "urban renewal" enthält der Text keine

näheren Angaben. Die Einwohnerdichte soll auf dem Stand von 1961, d.h. bei 330 EW/ha festgeschrieben werden.

Zone B: Die Stadterweiterungszonen außerhalb der historischen Stadtkerne, deren Dichte 1969 in Kathmandu bei 93 EW/ha und in Patan bei 24 EW/ha liegt, sollen bis 1980 auf 150 EW/ha verdichtet werden.

Zone C: enthält neugeplante Wohngebiete, die den größeren Teil des bis 1980 erwarteten Bevölkerungszuwachses (72 %) auffangen sollen. Sie sollen voll mit Infrastruktur erschlossen werden und eine Dichte von 120 bis 160 EW/ha erreichen.

Tab. 18: Flächenausweisungen des 1969er Plans

Zonen	Kathmandu		Patan	
	Fläche in ha	Einw. geplant	Fläche in ha	Einw. geplant
A	138,6	71.600	94,5	32.500
B	279,43	43.839	55,18	2.299
C	463,11	58.599	156,72	16.845

Quelle: zusammengestellt aus Daten in Dok. 42, S. 160

Anmerkung:

Zone A: Stadtkerne von Kathmandu und Patan

Zone B: Stadterweiterungszonen

Zone C: "geplante" Wohngebiete

Die bereits dargestellte Entwicklung (vgl. Kap. II.3) hat gezeigt, daß diese Zielwerte nicht eingehalten werden konnten, daß sich sowohl die Verdichtung der Stadtkerne als auch die flächenintensive Umwandlung landwirtschaftlicher Flächen in Wohnbauflächen nicht hat aufhalten lassen. Auf einige Gründe für die geringen Auswirkungen des 1969er Planes wurde ebenfalls bereits eingegangen (vgl. S. 256).

Der „1973er Plan“

Man könnte annehmen, daß der unter den gegebenen Umständen mit einer optimalen Daten- und Informationsbasis gestützte 1969er Plan ohne grundsätzliche Änderungen als Grundlage für die Weiterarbeit verwendbar war. Das war jedoch nicht der Fall. Nach Veröffentlichung des Planwerkes von 1969 wurden eine Reihe von gravierenden Veränderungen vorgenommen, die in den sog. "1973er Plan" mündeten, der, wie bereits dargestellt, den UN-Experten des "Project Urban Planning" als "der Plan" präsentiert wurde. Er bestand aus drei farbigen, großformatigen Karten, die Bestand und Planung der Flächennutzung für das gesamte Tal zeigten und durch eine knappe Beschreibung der dargestellten Zonen ergänzt waren. Der 1973er Plan unterschied sich in drei Punkten wesentlich von seinem Vorgänger:

- 1) Der Plan enthielt die 1973 bereits im Bau befindliche 25 km lange Ringstraße um Kathmandu-Patan. Die Entscheidung über diese Straße war Ergebnis eines politischen Kalküls¹⁰⁷, in dem

¹⁰⁷ In der einzigen öffentlichen Verlautbarung über das Projekt wird die Auffassung vertreten, daß die Straße für die ökonomische Entwicklung des Tales notwendig sei und nur deshalb so unvermittelt und rasch von den Chinesen realisiert wurde, weil Indien angeblich sein Versprechen, die Straße zu finanzieren, nicht eingehalten habe. "Accor-

Überlegungen über die möglichen Auswirkungen der Straße kaum eine Rolle spielten. Aus den vorhandenen Bedingungen und auch aus den Zielen der Planung von 1969 war eine solche Ringstraße jedenfalls nicht ableitbar. Sie trat für die einheimischen Planer wie auch für die ausländischen Experten überraschend aus dem politischen Entscheidungsfeld.

- 2) Die für die Entwicklung eines eigenständigen Zentrums in Bhaktapur unabdingbare direkte Verbindung ins Terai wurde aufgegeben. Gleichgültig, ob diese Straße gänzlich aus den Überlegungen gestrichen oder ihre Verwirklichung nur in eine unbestimmte Zukunft verschoben wurde, auf jeden Fall war mit dem Wegfall dieser Straße auch eine der regionalpolitischen Grundlagen des BDP in Frage gestellt.
- 3) Zusätzlich zu den Ausweisungen des 1969er Planes ist jedoch in der Karte von 1973 eine als "outer ring road" bezeichnete Straße eingetragen, die, als Fortsetzung der südlichen Schleife, am Fuß der Randgebirge im nördlichen und östlichen Teil des Tales entlangführen und eine Reihe neuer Siedlungszentren am Talrand untereinander verbinden sollte.

Die Ausweisung der Siedlungsflächen von Kathmandu-Patan wurde dahingehend korrigiert, daß die Ringstraße nunmehr als äußere Begrenzung der Siedlungsfläche der Agglomeration gelten sollte. Eine Korrektur der 1969 vorgenommenen Schätzungen über die Aufnahmekapazität einzelner Teilflächen fand nicht statt.

Die Planung von 1973 wurde ohne Hilfe von UN-Experten entwickelt. In den Berichten des "Project Urban Planning" wird an vielen Stellen auf das Fehlen analytischer Grundlagen hingewiesen. Die Planung wurde als "Rahmenplan" (vgl. Dok. 4, S. 2) akzeptiert, der durch Gebiets- und Sektorpläne der weiteren Ausarbeitung bedurfte. Man sah in den vorgelegten Plänen nur ein "Konzept" und meinte: *"It would require considerable amount of research and planning before it could become a useful document for drafting laws and regulations"* (Dok. 9, S. 46). Dennoch ist es genau dieser grobe "Konzeptplan", der 1976 in praktisch unveränderter Form zum Basisdokument der Flächennutzungsplanung für die Region Kathmandutal wird.

15.2 Der normative Gehalt des Flächennutzungsplans von 1976

Mit dem kurzen Abriß der Entstehungsgeschichte des Flächen-nutzungsplanes sind auch bereits die wichtigsten konzeptionellen Elemente des genehmigten Planes geschildert worden. Auch die darin verwendeten Gebietskategorien sind von den Vorläufern des 1976er Planes bereits bekannt. Die wichtigsten sind:

Zone A: die historischen Stadtkerne von Kathmandu und Patan;

Zone B: Wohnungsbauflächen für "private" Besiedlung außerhalb der Stadtkerne und innerhalb der Ringstraße;

ding to Nepalese sources, if Nepal was forced to accept the Chinese offer, it was only because of New Delhi's seeming indifference" (MISHRA 1973, S. 23). Das Projekt macht deutlich, wie die prekäre, politisch-geographische Situation des Landes zwischen den Machtblöcken China und Indien sich direkt und in durchgreifender Weise auf die Konditionierung der Siedlungsentwicklung auswirkt.

Zone C: Flächen für staatliche Erschließungs- und Wohnungsbauprojekte ("planned residential development").

Der genehmigte Plan unterscheidet sich in seiner Flächendisposition und dem Verkehrskonzept nicht grundsätzlich vom Entwurf von 1973. Außer einigen geringfügigen Änderungen, von denen die Eintragung der neuen chinesischen Ziegelei südlich von Bhaktapur ein erneutes Beispiel für eine nicht durch Planung vorbereitete Allokation raumwirksamer Investitionen darstellt, sind zwei Änderungen gegenüber dem Entwurf von 1973 hervorhebenswert:

- a) Die Zahl der neuen Siedlungseinheiten außerhalb der Ringstraße ist von sieben (1973) auf vier reduziert worden.
- b) Die Flächen für "planned residential development" innerhalb der Ringstraße sind auf vier Gebiete mit zusammen 65 ha reduziert worden. Da für den 1973er Plan keine entsprechenden Zahlen vorliegen, sei in diesem Zusammenhang an die Ausweisung des 1969er Planes erinnert: dort waren nicht weniger als acht Gebiete mit mehr als der zehnfachen Fläche, nämlich 685 ha vorgesehen.¹⁰⁸

Einerseits kommt in diesen drastischen Kürzungen natürlich eine Anpassung an die realen Kapazitäten von Planung und Verwaltung in Nepal zum Ausdruck; andererseits sind diese Veränderungen unter Umständen jedoch einer Preisgabe der Siedlungskonzeption und einem unfreiwilligen Verzicht auf Entwicklungssteuerung gleichzusetzen; dann nämlich, wenn in den B-Flächen, also den "ungeplanten" Siedlungsflächen außerhalb der Stadtkerne keine höhere Dichte erzwungen werden kann und keine Ordnung der Siedlungstätigkeit durch gezielte Infrastrukturmaßnahmen möglich ist. Deshalb wird der Beantwortung der Frage nach der Durchsetzungsfähigkeit höherer Dichten in diesen Gebieten eine besondere Bedeutung zukommen. Für die nachfolgende Betrachtung werden nicht nur der Plan selber, sondern auch die Aussagen verschiedener ergänzender Politik-Papiere herangezogen, die offiziell als Bestandteil des genehmigten Planes gelten.

¹⁰⁸ Die Reduzierung dieser Flächen erfolgte anscheinend schrittweise: in einer Veröffentlichung von 1971 sind noch sechs C-Flächen genannt (HMG/DHBPP 1972, S. 17).

Tab. 19: Nutzungskategorien und Flächenausweisung im "Land Use Plan 1976"

Land use categories	Existing land use		Proposed land use	
	in ha	in ha	in ha	in ha
1) Residential areas				
City core, mixed residential cum commercial areas (Zone A)	334 ¹	0,46 ²	334 ¹	0,46 ²
Residential areas for private development (Zone B)	1.600	2.2	2.400	3.31
Areas for planned residential development (Zone C)	-	-	65	0,09
Area for Urban renewal	-	-	80	0,11
2) Institutional Zone				
Government and semi-government institutions	100	0,14	512	0,70
Health service zone	34	0,05	50	0,07
Educational zone	350	0,48 ²	411	0,57 ²
Police zone	16	0,02	20	0,03
Army zone	90	0,12	120	0,17 ²
3) Preservation areas				
Special preservation areas (Kathmandu, Patan, Bhaktapur)	n.a	n.a	n.a	n.a
Forest preservation areas	13.408	18,47		18,47
Preserved open spaces (sports areas, play grounds)	n.a	n.a	n.a	n.a
Preserved natural parks, greenbelts	158	0,22	168	0,23
Parks and religions places	72	0,10 ²	88	0,12
4) Industrial areas	50	0,07	150	0,21
5) Traffic and transport	136	0,19 ²	186	0,26
6) Rural agricultural area	56.257	77,49 ²	54.618	75,22 ²

Quelle: Dok. 49

Anmerkungen:

¹ vermutlich ohne Bhaktapur (ca. 100 ha)

² eigene Berechnung

n.a. = nicht angegeben

Die regionale Gesamtkonzeption: "Multi-Nucleated Development"¹⁰⁹

In dem Maße, wie im Kathmandutal im Zuge der Modernisierung ein "freier" Bodenmarkt entstand und eine moderne Verkehrsinfrastruktur den angrenzenden Boden in ökonomisch verwertbare Standorte verwandelte, haben sich auch die beiden Tendenzen der

¹⁰⁹ Die Diskussion der regionalen Konzeption kann wegen der geringen Konkretisierung der Planaussagen und der ergänzenden Dokumente nur mit vergleichsweise allgemeinen Argumenten erfolgen.

Siedlungsentwicklung durchgesetzt, die von Anfang an Gegenstand heftiger Kritik von seiten der Stadtplaner waren (vgl. z.B. Dok. 17, Dok. 28, Dok. 31):

- die unkontrollierte, konzentrische Ausbreitung der Siedlungsfläche insbesondere um Kathmandu, und
- die "bandartige" Besiedlung der Hauptausfallstraßen.

Beide Phänomene stellen die räumlich faßbaren Folgen einer tiefgreifenden gesellschaftlichen Umstrukturierung dar, von der einige Aspekte in Abschnitt II.3 skizziert worden sind. Ebenso alt wie die Kritik ist auch das von den Experten vorgebrachte Rezept zur Eindämmung des "central urban octopus" (Dok. 31, S. 10): die Konzeption eines polyzentralen Siedlungswachstums. Lassen wir zur Darstellung der aktuellen Version dieses Konzeptes zwei einflußreiche Positionen des Planungsapparates zu Wort kommen: den Joint Zonal Commissioner und den leitenden Planer des Planning Teams (Dok. 85, S. 6-7):

"proposals for a multi-nucleated development were decided on as most appropriate as follows:

a) The urban complex of Kathmandu-Patan should be guided in its growth so as to absorb new population in an optimum pattern of acceptable standards of density. The immediate consequences of this would be (i) the control of peripheral settlement areas so as to encourage development of higher densities than presently exist; (ii) efforts to redistribute existing too high populations and strong opposition to further overcrowding. Both of these are in part to be effected by (iii) the creation of new counter-balancing settlement areas to the west and south-west.

b) The Bhaktapur area should be revitalized through planned development and settlement expansion to the south and the north-east. This should of course be preceded by the encouragement or establishment of (i) employment centers along traditional economic patterns and (ii) potential trade activities and facilities.

c) Future plans envision new settlements as eventually circling the entire Valley along the slopes of emerging foothills."

In fast wörtlich gleichlautenden Formulierungen findet sich diese Konzeption schon bei Pruscha (Dok. 31, S. 10-11) und in offiziellen Dokumenten (vgl. Dok. 56). Dort wird ebenfalls die Entwicklung neuer kompakter Siedlungen, die mit allen notwendigen Einrichtungen und Dienstleistungen ausgestattet sein sollen, außerhalb der Ringstraße und entlang der geplanten "outer ring road" gefordert.

Die vorhandenen Radialstraßen sollten, nach Ansicht von Pruscha, dem Initiator der Konzeption, nicht weiter ausgebaut werden:

"Thus, existing radial feeders are not to be turned into main vehicular roads but are to retain their pedestrian oriented character within rural areas. The roads which will carry the major vehicular traffic-load of cargo and public transportation are to be situated along the foothills circumferentially, surrounding the Valley and following the pattern of the proposed urban growth and establishment of new nuclear communities." (Dok. 31, S. 11)

Diese neuen Siedlungseinheiten sollten schließlich in das Konzept einer "negative metropolis" münden, das aus einem Ring von Stadteinheiten besteht, der die drei traditionellen Städte ebenso wie die unter allen Umständen für landwirtschaftliche Nutzung zu erhaltende zentrale Fläche des Tals umgibt (Dok. 29, S. 5). Der innere Bereich des Tals sollte vom Fahrverkehr weitgehend freigehalten werden, mit

Ausnahme der diagonalen Verbindung Kathmandu-Flughafen-Bhaktapur.

Auch wenn man von der eher utopischen Vision der "negative metropolis" absieht, impliziert das Konzept die Umkehr der vorherrschenden Trends der Konzentration demographischer und wirtschaftlicher Entwicklung auf Kathmandu-Patan. Der rein ökonomische Nutzen der Entwicklungskonzeption ist vergleichsweise gering. Ein UN-Experte gab in diesem Sinne zum Vorschlag der "outer ring road" zu bedenken:

"It is most likely that a hard cost-benefit analysis would result in very negative findings. (...) The idea of linking up peripheral settlements does not appear to be particularly defensible in a functional sense. How much interaction would these units have with each other? Actually they would all be approximately the same, providing the same level of services and their main linkage would be radially to the urban center in all respects. If large satellite units were to be developed, the situation may change somewhat, but this is still a long way in the future. The tourist aspects are clearly quite intriguing, but the capital expenditures would be nevertheless staggering as compared to the potential returns." (Dok. 4, S. 38)

Aus der Begründung der Konzeption geht hervor, daß allerdings weniger an ökonomische Entwicklung als an die Umlenkung der auf Kathmandu konzentrierten Wachstumspotentiale und damit die Entlastung der Kernzone des Tals gedacht ist. Vor allem auf die Notwendigkeit der Erhaltung der durch die vorherrschenden Trends bedrohten kulturellen, natürlichen, landwirtschaftlichen Ressourcen des Tales wird verwiesen.

Dezentralisierung des Bevölkerungswachstums

Stellen wir die Diskussion der Flächen innerhalb der Ringstraße noch etwas zurück und betrachten zunächst das eigentliche Dezentralisierungskonzept. Es handelt sich, wie verschiedenen Dokumenten (Dok. 56, Dok. 85) zu entnehmen ist, zunächst um eine Dezentralisierung von Bevölkerungswachstum, oder bescheidener ausgedrückt: um ein Aufhalten der weiteren Konzentration im Großraum Kathmandu-Patan durch geplanten Aus- bzw. Aufbau neuer Zentren. Eine solche räumliche Umverteilung des Bevölkerungswachstums hätte finanziell aufwendige Infrastrukturvorleistungen und Verkehrsverbindungen zur Voraussetzung. Ohne eine zusätzliche Dezentralisierung von Einkommensmöglichkeiten kämen diese Siedlungen nur für die wohlhabenden Segmente der Stadtbevölkerung in Frage, welche in der Lage wären, die abgewälzten Erschließungskosten und die beträchtlichen Aufwendungen für den Transport zu tragen; für sie sind jedoch stadtnähere Grundstücke erheblich attraktiver. Ein weiterer potentieller Kreis dezentralisierbarer Bevölkerung stellen Mi-granten aus anderen Landesteilen dar. Dabei ist

zunächst zu bedenken, daß der Anteil der Migranten am Bevölkerungswachstum des Großraumes Kathmandu nur knapp 1/10 beträgt (vgl. THAPA/TIWARI 1977, S. 77). Dies hat vor allem in den selektiven Mechanismen der Wanderungsbewegung seinen Grund. Der überwiegende Teil nichtlandwirtschaftlicher Arbeitsplätze, die für Migranten offenstehen, liegt im Tertiär-bereich (Verwaltung, Tourismus). Eine Beschäftigung in diesem Sektor ist an ein im Vergleich zum Land höheres Bildungsniveau und die Bereitschaft zu einer gewissen kulturellen Mobilität gebunden. Ein relativ großer Teil der Migranten wird auch von den Bildungs- und Ausbildungschancen in Kathmandu angezogen (vgl. THAPA/TIWARI 1977). Vermutlich wäre jedoch gerade diese Gruppe, aufgrund ihres Interesses an den Einkommensmöglichkeiten und der "urbanen Kultur" Kathmandus, kaum bereit, einen Wohnstandort in den Randzonen des Tales zu akzeptieren. Eine dritte Gruppe möglicher Bewohner von neuen Siedlungen am Talrand könnte sich aus dem "overspill" der alten Stadtkerne rekrutieren. Solange jedoch durchgreifende Kontrollmaßnahmen oder unerschwingliche Bodenpreise die Besiedlung stadtnäherer Flächen nicht verhindern, werden neu gegründete Haushalte wegen ihrer sozialen und kulturellen Verflechtung mit der Stammfamilie kaum zu bewegen sein, ihren Wohnort nach zehn Kilometer außerhalb der Stadt zu verlagern.¹¹⁰ Abgesehen von den Finanzierungsschwierigkeiten, die ohne ausländische Hilfe kaum zu überwinden wären, scheint aus den angeführten Gründen eine Dezentralisierung von Bevölkerung ohne entsprechende Schaffung von Einkommenschancen wenig erfolgversprechend.

Dezentralisierung von Einkommensmöglichkeiten

Mit dem Konzept des "multi-nucleated development" ist deshalb, auch wenn dies nicht in allen Dokumenten klar zum Ausdruck kommt, an den Ausbau "zentraler Orte" und damit die Dezentralisierung auch von Beschäftigungsmöglichkeiten gedacht. Insbesondere der Ausbau von Bhaktapur zum "gegengewichtigen Zentrum" wird an den Ausbau nichtlandwirtschaftlicher Einkommenschancen geknüpft.

Die verwendete Terminologie legt die Vermutung nahe, daß bei dem vorgeschlagenen Konzept einer polyzentralen Entwicklung an den Aufbau kleinerer Wachstumspole außerhalb des Großraumes Kathmandu-Patan gedacht ist. Betrachten wir deshalb zunächst einige allgemeine Implikationen dieses in der Literatur über Regionalplanung in Entwicklungsländern vielfach abgehandelten Modells (vgl. z.B. LO/SALIH 1978 über Asien). Drei Komponenten erscheinen mir hier hervor-hebenswert:

- a) Allgemein geht es um eine Ausdehnung des ökonomischen Systems der Metropole in bislang "unterentwickelte" Gebiete, die von den Impulsen dieser Transplantation wirtschaftlicher Aktivitäten profitieren sollen.

¹¹⁰ Mir sind Fälle bekannt, in denen die räumliche Spaltung einer Großfamilie aus Platzmangel im Stammhaus nicht zur Gründung von getrennten Haushalten geführt hat. Die neuen Häuser am Stadtrand besitzen z.B. keine Küchen; die Hauptmahlzeiten werden nach wie vor im Stammhaus im alten Stadtkern eingenommen.

- b) Zu diesem Zweck werden neue Arbeitsplätze geschaffen durch die gezielte Allokation von Industrien und Dienstleistungen und die Steigerung der Produktivität in vorhandenen Wirtschaftszweigen.
- c) Eine möglichst gute Verkehrsverbindung mit der Metropole soll einen reibungslosen und kostengünstigen Güteraustausch mit dem Zentrum der regionalen Wirtschaft ermöglichen.

Dem Modell unterliegt die These, daß sich Wachstumsimpulse über einem "trickle down"-Effekt geographisch in die jeweiligen Einzugsbereiche und sozial auch auf untere Einkommensschichten auswirken.

In traditionellen Wirtschaftsstrukturen, wie sie in den Newarsiedlungen außerhalb der drei Städte noch heute vorherrschend sind, hätte die unter a) genannte Ausbreitung des ökonomischen Systems der Metropole, vereinfacht ausgedrückt, zwei Auswirkungen: Erstens würde die Kette von Zwischenhändlern und Folgejobs (z.B. Träger) aufgebrochen werden. Sie sorgte bislang dafür, daß die in der Metropole hergestellten Gebrauchsgüter selbst in Dörfern, die nur über Fußwege erreichbar sind, verfügbar sind. Entlang der neugebauten Straßen und in den neuen Zentren etabliert sich das metropolitane Preisniveau, welches unter dem bisherigen in der Provinz liegt. Durch die Verkürzung der Versorgungsketten entstünde Arbeitslosigkeit, die günstigstenfalls durch Chancen in den neu entstandenen Märkten oder im Transportsektor aufgefangen werden könnte. Zum zweiten geht die Ausbreitung der metropolitanen Wirtschaft damit einher, daß sich ein Teil der ehemals personalen, d.h. an soziale (Abhängigkeits- und Gegenseitigkeits-) Beziehungen geknüpften Austauschprozesse in entpersonalisierte Marktbeziehungen verwandelt (z.B. Lohnarbeit). Ein solcher Einbruch in das Gleichgewicht einer kaum über das Subsistenzniveau hinausgehenden agrarischen Wirtschaftsstruktur wird, soweit er überhaupt gesehen wird, häufig damit gerechtfertigt, daß er für die Mehrheit der Bevölkerung eine absolute Verbesserung der Lebensbedingungen bringt. Ob dies gelingt, hängt aber im wesentlichen von der Zahl und Qualität der neugeschaffenen Arbeitsplätze ab. All diese hier nur angedeuteten Konsequenzen einer wirtschaftlich orientierten Regionalplanung wären - wollte man mit dem Konzept des "multi-nucleated development" Ernst machen - im Detail zu untersuchen.

Konzept und Realität

Welche Ansätze für das Entwicklungsmodell der Wachstumspole bietet die Wirtschaft des Kathmandutales? Vorweg muß festgestellt werden, daß das Wachstum von Kathmandu gerade nicht auf ein Wachstum produktiver Wirtschaftszweige zurückgeht. Ansätze für eine Dezentralisierungspolitik könnte man in den beiden (allerdings wenig arbeitsintensiven) Großziegeleien bei Bhaktapur und Harisiddhi sehen. Außerdem werden Agro-Industrien, vor allem aber der Tourismussektor genannt. Wenn von wirtschaftlichem Wachstum im Kathmandutal die Rede ist, dann in der Regel mit dem Hinweis auf das touristische Potential: "If not for Nepal in general, at least for Kathmandu Valley, tourism promises to be the main source of its economic development." (Dok. 85, S. 8). Die touristische Erschließung wäre auch ohne

Zweifel leichter zu dezentralisieren als andere Formen wirtschaftlicher Entwicklung; ihre Einkommenseffekte sind jedoch zweifelhaft (vgl. Dok. 77).

In der Praxis wurde das Modell jedoch nie mit besonderer Konsequenz verfolgt. Ein Aus- oder Neubau von Zentren am Talrand fand bislang nicht statt. Die Standorte der Tourismus-Infrastruktur konzentrieren sich - im Einklang mit dem Tourismus-Entwicklungsplan - auf die Hauptstadt. Lediglich in Bhaktapur, dem geplanten "Gegenpol" zu Kathmandu-Patan, wurden im Rahmen des Bhaktapur Development Project umfangreiche Investitionen vorgenommen. Auch hier wurden jedoch Abstriche gemacht: Schon der 1969er Plan hatte die Bedeutung einer direkten Verbindung von Bhaktapur ins Terai hervorgehoben (Dok. 42, S. 133). Auch von den Planern des Bhakta-pur-Projekts wurde diese Straße als notwendige Bedingung für ein Heraustreten Bhaktapurs aus dem wirtschaftlichen Windschatten Kathmandus genannt (vgl. Dok. 79). Dennoch ist diese wichtige Straßenverbindung im genehmigten Plan von 1976 nicht mehr enthalten.

Andererseits hat die verbesserte Verkehrsanbindung an Kathmandu zur Revitalisierung zentraler Funktionen in Bhaktapur nichts beigetragen. Im Gegenteil: Bhaktapur hat, wie SHRESTHA (1974, 1978) in einer methodisch subtilen Studie über die Veränderungen der Einzugsbereiche traditioneller "zentraler Orte" entlang des Arniko Rajmarg zeigte, durch den Bau der Straße an wirtschaftlicher Bedeutung für sein unmittelbares Umland verloren.¹¹¹

Die Realisierung einer polyzentralen oder auch nur bipolaren Entwicklung im Kathmandutal setzt neben einer gezielten Investitions- und Erschließungspolitik in der Region aber auch eine effektive Kontrolle der Entwicklung im Großraum Kathmandu-Patan voraus. In den nachfolgenden Abschnitten soll an einigen Aspekten überprüft werden, inwieweit sich die regionale Zielsetzung auch in den konkreten Maßnahmen der Siedlungskontrolle in Kathmandu-Patan niedergeschlagen hat und dort zur Durchsetzung kommt.

Die Konzeption für Kathmandu-Patan: "Controlled Growth"

Dezentralisierung auf der einen und Wachstumskontrolle auf der anderen Seite sind weitgehend zwei Seiten ein-und derselben konzeptionellen Münze. Ob sich an den bestehenden Tendenzen der zentrifugalen Zersiedlung des Tales etwas ändert, hängt nicht nur von der Dezentralisierung von Wachstumsimpulsen ab, sondern auch von der Effizienz der Kontrolle des Siedlungswachstums innerhalb der Agglomeration Kathmandu-Patan. Daß die effektive Steuerung des Siedlungswachstums einer der entscheidenden Prüfsteine für die moderne

¹¹¹ *"The completion of the Arniko Rajmarga a few years ago has ended the great difference of price levels of commodities, that existed between Bhaktapur and Sankhu on one hand and other centres of the north-eastern part of the study area on the other hand. Extensive tracts which were under the influence of Bhaktapur and Sankhu have become reoriented to other small trading centres which could become powerful competitors to these far superior centres by providing the opportunity of similar price levels of different commodities. Moreover, this area could get easy access to the city of Kathmandu for superior services by means of the new highway. As a result, the tributary areas of old centres like Bhaktapur and Sankhu have shrunk considerably."* (C.B. SHRESTHA 1974, S. 35-36)

Stadtplanung im Kathmandutal darstellt, ist den nepalischen Planern durchaus bewußt. Bereits das frühere "Kathmandu Valley Town Development Committee" forderte am 2. Dezember 1972 (Kartik 17, 2028) die Planer des DHBPP auf, "to formulate a policy barring haphazard construction of buildings on either side of the highly important Thapatali-Bhaktapur-Road" (zit. nach Dok. 7). Eine ganze Reihe von Politik-Papieren befaßt sich mit Teilaspekten dieses Themas (vgl. Dok. 53, 45, 46, 52, 50, 51, 44). Die wichtigsten Bestandteile der Konzeption sind bereits mehrfach genannt worden; sie lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- a) Begrenzung der weiteren Ausbreitung der Siedlungsfläche durch die Ringstraße;
- b) Verdichtung in den Wohngebieten außerhalb der historischen Stadtkerne (Zone B);
- c) Verringerung der Dichte in den historischen Stadtkernen (Zone A) .

Die nun folgende Diskussion geht der Frage nach, ob und inwieweit diese Zielsetzungen durch die konkreten Regelungen tatsächlich erreicht werden können. Auch dabei soll es zunächst noch ausschließlich um den normativen Gehalt der Planung und ihr Verhältnis zur Realität gehen. Auf die reinen Durchsetzungsschwierigkeiten wird an späterer Stelle eingegangen.

a) Die Ringstraße als äußere Grenze des Siedlungswachstums

Die als chinesische Entwicklungshilfe gebaute Ringstraße war, wie bereits mehrfach erwähnt, ein Ergebnis der außenpolitischen Interessenkonstellation. Weder funktionale Erfordernisse noch die Planung von 1969 lieferten eine Rechtfertigung für das Projekt. Der UN-Verkehrsexperte stellte fest (Dok. 4, S. 25):

"Unlike the progression of events in North America where cities have been ringed by peripheral highways after pressures on the centre have become intolerable, we have here a quite different situation. The traffic strains in Kathmandu's core are not yet by far excessive. Because of the physical and functional configuration of the Valley - an unmistakable bowl - everything is focused on the centre (...). There are no through movements to speak of that should be diverted. Because there is still much undeveloped land inside, there is no compelling need to establish peripheral satellites. The only conclusion that is possible, therefore, is that there will (be) very light traffic on this facility for a number of years to come."

Die gegenwärtige Nutzung der Straße als Trockenfläche für Reis während der Erntezeit auf weiten Strecken und durch einige fahrradfahrende Touristen hat dem Experten recht gegeben. Er fährt fort, daß jedoch - da die Straße nun einmal da sei - alle Spekulationen über ihren Nutzen nur akademische Bedeutung hätten. Man müsse sie als "Investition für die Zukunft" auffassen und die Planung auf die Frage ausrichten, wie man den besten Nutzen daraus ziehen könne (Dok. 4, S. 25). An anderer Stelle wird auf die enorme Bedeutung der Straße für die Muster des zukünftigen Siedlungswachstums hingewiesen: "its impact on growth patterns in metropolitan Kathmandu will be substantial especially at the intersections with the major arterial roads" (Dok. 21, S. 12). Diese beiden Aussagen kennzeichnen die Einstellung der Planer bis in die jüngste Vergangenheit. Man ist sich einerseits über die Bedeutung der Straße

für die zukünftige Siedlungsstruktur im klaren und hofft, aus der für die Bedürfnisse des Verkehrs bislang funktionslosen Investition das Beste machen zu können. Wie sieht nun dieses "Beste" aus?

Das im Land Use Plan 1976 vorgeschlagene Konzept erklärt die Straße zur äußeren Grenze der Siedlungsentwicklung im Großraum Kathmandu-Patan:

"The present ring road (...) will function as an integral part of the system, inclosing the urbanized Greater Kathmandu Area and preventing the spilling over of urban growth beyond the boundary of the present ring road." (Dok. 85, S. 7)

Dieses Konzept geht zurück auf eine Idee von PRUSCHA 1973 (Dok. 31, S. 18), der beide Straßenringe, sowohl den geplanten äußeren, wie den inzwischen realisierten inneren, als Grenze verschiedener Nutzungszonen gesehen hat:

"They also serve as zoning delineations between the metropolitan area and the cultivated zone on one side and the cultivated zone and the areas proposed for future urbanization the other."

Zur Durchsetzung dieser Konzeption ist im Flächennutzungs-plan ein Grünstreifen ("greenbelt") auf beiden Seiten der Ringstraße ausgewiesen; der Mindestabstand der neuerstellten Gebäude von der Straßenmitte wurde auf 31 m festgelegt (vgl. Dok. 46, Dok. 51). Um eine "lineare Siedlungsentwicklung" entlang der Ringstraße zu verhindern, wird in Dok. 46 ein generelles Anbau- (Anbindungs-) Verbot ausgesprochen. Davon ausgenommen sind die von der Straße berührten Siedlungen bzw. bereits vorhandene Siedlungsteile, insbesondere an den Kreuzungen der Ringstraße mit den wichtigsten Radial-straßen. Diese Ausnahmen (Maharajganj, Kalimati, Koteswar, Sinamangal, Gaushala, Chabahil) sind in den "Land Use Regulations" entsprechend der vorhandenen Bebauung auf den Meter genau geregelt (vgl. Dok. 51). Aus einer Reihe von Gründen erscheint jedoch diese Regelung wenig erfolgversprechend:

Eine Straße allein, ob mit oder ohne Grüngürtel, stellt zunächst auf keinen Fall eine Barriere der Siedlungsentwicklung dar. Innerhalb besiedelter Gebiete trägt sie eher im Gegenteil durch das Angebot günstiger Verkehrsverbindungen zur Aufwertung der angrenzenden Flächen bei (vgl. auch Dok. 4, S. 27). Ihren Charakter als "Umgehungsstraße" wird die Ringstraße nur dann behalten, wenn restriktive Gesetze der Bodennutzung, also Einschränkungen der wirtschaftlichen Verwertung des angrenzenden Bodens und deren rigide Durchsetzung den beiderseitigen Anbau verhindern. Die bisherige Entwicklung in Kathmandu hat gezeigt, daß die Realisierung von ökonomischen Vorteilen, die durch moderne Infrastrukturausstattung vorgegeben sind, im allgemeinen durch Planung kaum verhindert werden kann. So wurde trotz der erlassenen Anbauvorschrift entlang der Ringstraße kräftig spekuliert: Bis zum Frühjahr 1979 hatte nahezu der gesamte Boden entlang der Ringstraße den Eigentümer gewechselt. Infolge des Druckes durch die neuen Eigentümer wurde auch das konsequente Anbauverbot der Land Use Regulations (Dok. 51) und in Dok. 46 aufgeweicht: Nach einer Konzeption, die im April 1979 im Gespräch war, sollen - zusätzlich zu den oben genannten Ausnahmen - 17 neue "Erschließungsstraßen" an die Ringstraße angebunden werden. Man ging davon aus, daß eine Gruppe von 10-12 Häusern als

Siedlung zu bezeichnen sei, die über einen Straßenanschluß und eine 6 m breite Anliegerstraße, die parallel zur Ringstraße führt, erschlossen werden muß. Dies scheint das Hintertürchen für die Legalisierung der ansonsten so scharf kritisierten "Bandentwicklung" zu sein.

In verschiedenen Dokumenten wird auf das Entwicklungspotential der Kreuzungspunkte der Ringstraße mit den Radialstraßen hingewiesen:

"Such intersections become extremely attractive to enterprises which are conscious of transport costs, and which operate in some manner within the whole metropolitan area It would seem to me to be of some urgency to develop detailed plans for these areas." (Dok. 21, S. 12)

Auch die Verfasser des CEDA-Gutachtens (SUWAL u.a. 1979) betonen die Attraktivität dieser Kreuzungspunkte insbesondere für Betriebe des Transportsektors (Autoreparaturwerkstätten, LKW-Abstellplätze usw.) und fordern eine Revision des greenbelt-Konzepts, die auch Vorschläge über zu planende "Satelliten-Wohngebiete" an der Ringstraße beinhalten soll (S. 122). Außerdem wird hier auf enorme wirtschaftliche Verluste durch die Sperrung des "greenbelt" auch für landwirtschaftliche Nutzung verwiesen. In Dok. 4 (S. 27) wird ebenfalls für die gezielte Auslagerung von Betrieben des Handels und des verarbeitenden Gewerbes plädiert. Der Verfasser skizziert eine Alternative zu der im genehmigten Plan festgeschriebenen Konzeption:

"Thus the Ring Road may well be regarded and used as a unifier of development allowing and encouraging strictly controlled and delimited clusters all around specified nodes (such as the intersections with prime radials) and crossing larger green spaces that penetrate far inside the circle itself."

Die zitierten Vorschläge der Experten von 1973, die Ringstraße als eine reale Chance für die Auslagerung von Wachstumspotentialen zu nutzen, fanden jedoch im damals noch ungenehmigten Plan keinen Niederschlag. Auch scheint die Tatsache, daß mit der Ringstraße "die Würfel für die weitere Entwicklung gefallen sind" (Dok. 4, S. 26), kaum ins Bewußtsein der Verantwortlichen des Departments gedrungen zu sein. Dort wurde die Ringstraße schematisch als Grenze zwischen Stadt und Land und als Damm, der die Dynamik der Siedlungsexpansion zum Halten bringen soll, aufgegriffen. Mit der Logik "moderner" Stadtplanung ist eine solche Vorstellung schwerlich vereinbar.

Im Kontext des nepalischen Planungs- und Entscheidungssystems jedoch scheint die Konzeption ein Beispiel zu sein für einen nicht untypischen Kompromiß zwischen einer Forderung westlicher Planer, hier: nach Begrenzung der Siedlungsentwicklung und der Neigung zur trendangepassten Planung, die naturgemäß die geringsten Widerstände provoziert. Die Vorstellung, man könne das Wachstum der Stadt einfach durch eine Linie begrenzen, scheint mehr mit der Tradition der "intuitiven" Stadtplanung der vergangenen Epoche und der "rituellen" Stadtgrenze verwandt zu sein, als mit den Erfordernissen einer Entwicklungssteuerung.

Zusammenfassend muß festgestellt werden, daß vor allem die Chance einer Steuerung des Siedlungswachstums durch die Planung neuer Zentren an den wichtigen Kreuzungen vertan

wurde. Zweifelhaft ist unter den bestehenden Umständen auch, ob die Ringstraße angesichts der konterkarierenden Teilregelungen und der schwachen Durchsetzungsmittel wirklich eine Grenze der Siedlungsentwicklung bleiben wird.

b) Verdichtung in den Wohngebieten außerhalb der Stadtkerne (Zone B)

Die Gebietskategorie B nimmt mit über 80 % den weitaus größten Teil der Flächenausweisung für Wohngebiete ein. Angesichts unwirtschaftlicher Dichten für die Erschließung mit Infrastruktur, knappen Flächenressourcen innerhalb der Ringstraße und dem Ziel der unbedingten Erhaltung der landwirtschaftlichen Basis des Tales, plädierte bereits der 1969er Plan für die Einführung von Dichtestandards in diesen Flächen (Dok. 42, S. 137). Die Tatsache, daß es hier um einen der zentralen Punkte auf der regionalen Entwicklungskonzeption geht, würde ein erhebliches Maß an Sorgfalt und Präzision der Ausformulierung von den Teilregelungen rechtfertigen. Darüberhinaus handelt es sich dabei auch um diejenigen Flächennutzungen, bei denen die problematischen Folgen der "modernen" urbanen Stadt- und Bodenentwicklung am deutlichsten hervorgetreten sind. Eine wilde Siedlungsentwicklung entstand vor allem entlang der Radialstraßen; 1974 bemerkt ein UN-Experte dazu:

"It hardly needs me to comment that the present system of planning control is quite unable to prevent the illegal development which seems to appear alongside any new highway (see the new road to the airport and the new road from Kalimati to the University)." (Dok. 3, Appendix 1.8)

Mit Recht werden dabei die beiden Ziele:

- Ordnung und Lenkung der planlosen Zersiedlung und
- Erhöhung der Siedlungsdichte

als Prüfsteine des modernen Stadtplanungsinstrumentariums empfunden. In welcher Weise wird nun versucht, auf die vorhandene Struktur Einfluß zu nehmen?

Richtwert für die Bevölkerungsdichte

Für die Erarbeitung des "Master Plan for the Water Supply and Sewerage of Greater Kathmandu" wurde vom DHBPP für Zone B ein Zielwert von 180 Ew/ha vorgegeben (vgl. Dok. 86, S. 1.6). 1971 lag die Dichte in diesen Gebieten durchschnittlich zwischen 35 und 45 Ew/ha.

Zoning Ordinances

Das Grundlagenpapier für die Planung seit 1976 (Dok. 49) gibt eine breite Palette zulässiger Nutzungen für Zone B an, darunter Parks, Tempel, Läden, Hotels, Handwerksbetriebe (small industries, cottage industries), Schulen, Banken usw. Da die undifferenzierte und grobe Ausweisung des Planes keine Auskunft gibt über zulässige Standorte dieser einzelnen Nutzungen, kommt diese Liste einer Legalisierung des status quo und der bestehenden Entwicklungstendenzen gleich.

Land Use Regulations and Design Standards

Das in der Praxis bedeutsamste Mittel der Entwicklungskontrolle stellen die 1976 (2033) verabschiedeten "Land Use Regulations and Design Standards" dar (Dok. 50), die seit 1977 (2034) in einer revidierten Fassung zur Anwendung kommen. Die darin enthaltenen Regelungen dienen, worauf in der Einleitung hingewiesen wird, zwei Zielsetzungen: Sie sollen a) zur Erhaltung der natürlichen Schönheit und der kulturellen (Bau-) Tradition im Tal und b) zur gezielten Kontrolle und Steuerung der Bauaktivitäten beitragen. Entsprechend enthalten diese Dokumente sowohl Regelungen über die Gestaltung (Fassaden, Dachformen, Werbetafeln usw.) als auch über das Maß der zulässigen Ausnutzung der Grundstücke in den jeweiligen Zonen des Flächennutzungsplanes.

Auf die gestalterischen Ambitionen der Planung wird an anderer Stelle noch eingegangen; hier können wir uns auf die Betrachtung der Möglichkeiten zur Kontrolle der Siedlungstätigkeit beschränken.

Für die Gebäude in Zone B gelten die in der nachfolgenden Tabelle genannten Massenbeschränkungen:

Tab. 20: Baumassenbeschränkung in "Zone B"

Grundstücksfläche in ropani (rop) und ana	max. Grund- flächenzahl in %	max. Gebäudehöhe in ft.	mind. Geschoßhöhe in feet, inch
mehr als 1,5 rop	30	40	7' - 6"
1 rop bis 1,5 rop	40	40	
0,75 rop bis 1 rop	50	40	
0,5 rop bis 0,75 rop	60	40	
0,25 rop bis 0,5 rop	70	30	
2 ana bis 4 ana	80	30	
weniger als 2 ana	90	30	

Quelle: Dok. 51, Nr.2

Anmerkung:

1 ropani = 508,74 m²;

1 ana = 31,796 m²;

Die Angaben der Tabelle gelten nur für Wohngebäude; für Hotels, Kinos, Bürogebäude gelten andere Zahlen (vgl. Dok. 51, Nr. 2.5).

Außerdem wird festgestellt, daß bei reihenhausartiger Bebauung unabhängig von der Grundstücksgröße 90 % des Grundstücks überbaut werden darf (Nr. 2.1); die Mindesthöhe der Gebäude entspricht der Mindestgeschoßhöhe von 7' - 6" (= 2,46 m).

Neuordnungsprogramme

Ein offizielles Papier über die Entwicklungsstrategie für Zone B (Dok. 45) befaßt sich mit dem Entwicklungspotential dieser Flächen und fordert die Aufstellung von "Neuordnungsprogrammen" in verschiedenen Teilgebieten, die zu einer verbesserten Ausnutzung der Grundstücke und zur Ordnung der willkürlichen Siedlungstätigkeit dienlich sein sollen. Das

Papier enthält jedoch keine konkreten Angaben darüber, was genau unter "Neuordnung" zu verstehen ist und wie derartige Programme durchgesetzt werden.

Zum normativen Gehalt der Regelungen: Obergrenzen für das Maß der baulichen Nutzung des Bodens werden in westlichen Planungssystemen üblicherweise dann eingesetzt, wenn die allein dem Marktgeschehen überlassene Ausnutzung zu stadthygienisch unakzeptablen Verdichtungen führen würde oder mit dem geplanten Charakter des Gebietes nicht vereinbar ist. Mit welchen Ideologien auch immer derartige Restriktionen begründet sein mögen, in jedem Fall geht die Setzung von Obergrenzen der Dichte von einer Situation aus, in der ein vorhandener (privater) Entwicklungsdruck entsprechend einer planerischen Zielsetzung dämpfend beeinflusst werden soll.

Die immer wieder angesprochene Problematik von Zone B besteht aber gerade nicht in einem Druck auf intensivere Bebauung, der zur Einhaltung eines Sollverhältnisses von überbauter zu unbebauter oder von Geschößfläche zu Freifläche gedrosselt werden müßte. Hier handelt es sich vielmehr umgekehrt um die willkürliche und flächenextensive Zersiedlung, die einerseits unwirtschaftliche Dichten für die (ex-post) Erschließung mit Basisinfrastruktur zur Folge hat und andererseits sozial und räumlich amorphe Siedlungsstrukturen hervorbringt. Den Problemen einer zu geringen Dichte einer dem Markt und allerlei Zufällen überlassenen Entwicklung¹¹² ist jedoch durch die Festlegung von Maximalwerten nicht beizukommen. Ganz offensichtlich besteht eine starke Nachfrage nach dem in diesen Gebieten weitverbreiteten Haustyp: dem freistehenden 2- bis 2 1/2-geschossigen Bungalow.

An den Zahlen der oben wiedergegebenen Tabelle fällt auf, daß die zulässige Dichte - geregelt über maximale Grundflächenzahlen und Höhe des Gebäudes (= Zahl der Geschosse) - nicht gleichmäßig für alle Grundstücke in Zone B gilt, sondern in Abhängigkeit von der Grundstücksgröße gestaffelt ist. Auch wenn damit möglicherweise eine Begünstigung der Eigentümer kleinerer Grundstücke (hinsichtlich der Ausnutzung) intendiert war, hat jedoch diese Staffelung einige für das Oberziel - höhere Dichte - sehr nachteilige Folgen; sie schreibt nämlich die bestehende Nachfrage und Nutzungsstruktur fest: große und teure Grundstücke werden geringer ausgenutzt als kleine. Die Gebiete, für die die Regelungen von Zone B gelten, sind, wie in Abschnitt II.3 gezeigt wurde, nicht homogen. Große und besonders teure Grundstücke finden sich - wenn man von den ehemaligen Rana-Palast-Compounds absieht - vor allem in Maharajgunj, dem traditionellen "Wohnvorort" der Oberschicht, und in den erst seit Beginn der 70er Jahre starkem Siedlungsdruck ausgesetzten Höhen von Baneshwar und Thapatali. Wie die Berechnungsbeispiele der nachfolgenden Tabelle zeigen, werden die Eigentümer großer Grundstücke ~~keineswegs~~, wie es nach den geringeren Grundflächenzahlen zunächst den Anschein haben könnte, hinsichtlich ihres Bedarfs an mehr Wohnfläche beschnitten:

Tab. 21: Realisierbare Grund- und Geschößflächen in "Zone B"

¹¹² z.B. werden Straßen zu den Residenzen der Leiter ausländischer diplomatischer Vertretungen geteert. Dies hat zur Folge, daß die Bodenpreise entlang dieser Straßen enorm ansteigen und eine Bautätigkeit zumeist im Hinblick auf ausländische Mieter induziert wird.

Grundstücksfl. in m ²	Max GRZ	Realisierbare Grundfläche	Max Geschoss.zahl	Realisierbare Geschossfl.
1020	0,3	306	5	1530
612	0,4	245	5	1225
153	0,7	107	5	535
96	0,8	77	4	308
32	0,9	29	4	116

Dazu ist anzumerken, daß die oberen Grenzen der realisierbaren Geschosßfläche bei den großen Grundstücken nur selten erreicht, bei den kleineren dagegen häufig sogar überschritten werden. Letztlich wirkt die Koppelung der Dichte an die Grundstücksgröße als Mechanismus zur Sicherung der Flächenansprüche wohlhabender Schichten, deren flächenfressende Wohnform auf der anderen Seite von den Planern angeprangert wird.

Es kommt jedoch in diesen widersprüchlichen Regelungen auch zum Ausdruck, daß es sich bei dem Verdichtungsproblem nicht nur um ein rein technisch lösbares, planerisches Problem handelt. Es geht über technische Fragen hinaus um ein als Folge der Modernisierung auftretendes sozio-kulturelles Problem. Erst in dem Maße, wie sich vor allem bei der Oberschicht des Landes ein Bedürfnis nach neuen Wohnformen durchsetzt, die westlichen Mustern der Statusrepräsentation nahekommen, findet auch die in der traditionellen Stadt nicht in dem Maße vorhandene Ausdifferenzierung und Hierarchisierung der Wohnstandorte nach ökonomischen Klassen statt. Für die unteren 86 % der Haushalte, deren Jahreseinkommen 1974 unter Rs 10.000 liegt (vgl. Nepal Rastra Bank 1976, Tab. 6), sind Bodenpreise von 40-60.000 Rs/rop, wie sie Anfang 1976 in Baneshwar gezahlt werden, unerschwinglich. Dieser Sachverhalt macht aber auch deutlich, daß eine wirklich wirksame Verdichtungs- und Ordnungsstrategie Einfluß auf den Bodenmarkt und die Grundstücksgrößen nehmen müßte. Denkbar wären befristete Bauverbote in noch unbebauten Flächen, Umlegungsverfahren gekoppelt an Gebietspläne, die neben der Verdichtung auch die Neuordnung der Siedlungsstruktur zum Ziel haben. Auf die Erforderlichkeit solcher Pläne wurde auch von den UN-Experten hingewiesen:

"I think it would be very useful for departmental planners to produce some detailed neighbourhood development plans for the growth areas. These plans would show buildable land, roads, location of building sites for serving facilities, areas for residential development, schools, clinics, parks and playgrounds, etc." (Dok. 21, 5. 13)

So notwendig derartige Instrumente für eine wirklich durchgreifende Kontrolle wären, so wenig aussichtsreich scheint jedoch deren Einführung unter den gegebenen Kapazitäten von Planung und Verwaltung. Planung, selber ein Teil jener kulturellen Umstrukturierungsprozesse, die die kritisierten Verhältnisse hervorgebracht haben, bleibt auch hier wieder einen Schritt hinter der Realität zurück. Daß die Probleme durchaus bekannt sind, geht aus den offiziellen Dokumenten (vgl. z.B. Dok. 45) hervor. Es hat den Anschein, als ob die C-Flächen, die als Flächen für "geplante Entwicklung" (im Gegensatz zur "ungeplanten" der B-Flächen) gelten und eigentlich staatlichen Wohnungsbauprojekten vorbehalten sein sollten, den einzigen, punktuellen Ansatz

einer bislang fehlenden Erschließungs- und Kontrollpolitik in den Außenbereichen darstellen (vgl. hierzu unten 5.570 ff).

Verringerung der Dichte in den historischen Stadtkernen (Zone A)

Hat sich Stadtplanung in den Randbezirken vor allem mit vergleichsweise "modernen" Formen der Siedlungs- und Sozialstruktur auseinandersetzen, so dominieren in den Kernen der Städte traditionelle Muster räumlicher und sozialer Organisation. Hier gilt als Planungsziel die Verringerung der hohen Dichte, die mit modernen Standards der Erschließung, der Hygiene, der Entsorgung usw. als nicht vereinbar angesehen wird. Das Bevölkerungswachstum der Kerne ist zwar das geringste innerhalb der gesamten Gebiete der Nagar-Panchayats, jedoch konzentrieren sich hier bereits alle Probleme einer überalterten Stadtstruktur. Im Stadtkern von Kathmandu, der nur 9 der Fläche des Nagar Panchayats ausmacht, lebten 1971 nahezu die Hälfte der Einwohner. Die Dichte ist im Vergleich zu den Randzonen mit 442 Einwohnern/ha entsprechend hoch.

In den Gebieten der B-Zone ging es um eine effektive Eindämmung und Lenkung der Zersiedlung im Hinblick auf höhere Dichte, also um rationale Kontrolle. In den Stadtkernen geht es dagegen um die Auseinandersetzung moderner Stadtplanung mit traditionellen sozio-kulturellen Systemen und der in vielen Gebieten zunehmend verrottenden Bausubstanz. Diese Auseinandersetzung wird im wesentlichen unter zwei Aspekten geführt:

- 1) Besonderes Anliegen der Stadtplanung ist die Erhaltung nicht nur bauhistorisch wertvoller Einzelgebäude, sondern auch des traditionellen Gesamtcharakters der Stadtgestalt. Es ist vor allem diese Zielsetzung, die in den Bau- und Gestaltungsregeln (Dok. 51, Dok. 43) zum Ausdruck kommt. Die Behandlung dieses Aspektes soll jedoch für den nächsten Abschnitt zurückgestellt werden, der dem Themenkomplex "Erhaltung" gewidmet ist.
- 2) Darüberhinaus wird in vielen Dokumenten (vgl. z.B. Dok. 49, Dok. 31) das strukturelle Ziel einer Dichteverringering in den Stadtkernen angesprochen. Es wird üblicherweise mit dem Hinweis auf die bestehende Tendenz zur "Überverdichtung" begründet (vgl. z.B. Dok. 85, S. 6). Dieses Argument stützt sich weniger auf die Überbelegung von Wohnungen, als auf das problematische Verhältnis von Bevölkerungskonzentration zu modernem Standard der Erschließung, der Hygiene und anderer Basisinfrastruktur.

Im folgenden sollen der Zweck und die Möglichkeiten der anvisierten Dichteverringering, soweit sie in den konkretisierenden Regelungen zum Ausdruck kommen, kurz beleuchtet werden.

Die Zielwerte haben sich im Laufe der Zeit geändert und werden dem Trend angepaßt. Der 1969er Plan (Dok. 42, S. 163) ging von der 1961 festgestellten Dichte von 330 EW/ha aus und wollte diesen Wert für die Zukunft festschreiben. Bei der Bearbeitung des "Master Plan of Water Supply and Sewerage" (Dok. 86, S. 1.9) wurde in Absprache mit dem DHBPP von einer maximalen Dichte von 380 EW/ha für den Kern von Kathmandu¹¹³ und 280 EW/ha für den Kern von Patan

¹¹³ Die Verfasser der Studie gehen von der sehr optimistischen Annahme aus, daß die Dichte im Jahr 1981 395 EW/ha erreicht hat, sich aber durch die Wohnungsbauprojekte außerhalb des Kerns bis 1990 auf 390 EW/ha halten und bis 2000 auf 380 EW/ha verringern läßt (Dok. 86, S. 1.9).

ausgegangen. In den Stadterneuerungsgebieten von Kathmandu soll die Bevölkerungsdichte gar auf 180 EW/ha verringert werden.

Es bleibt jedoch unklar, mit Hilfe welcher Instrumente die genannten Werte erreicht werden sollen. In den "Land Use Regulations and Design Standards" von 1977 (Dok. 51) finden wir jedenfalls keinen Niederschlag. Dort heißt es, daß die Grundstücke innerhalb der Zone A bis zu 100 überbaut werden dürfen mit Gebäuden von maximal 13,7 m Höhe. Damit wird die ohnehin vorhandene Tendenz zur 5-geschossigen Bebauung und der maximalen Ausnutzung der in der Regel recht kleinen Grundstücke rechtlich sanktioniert. Die Zugeständnisse der Stadtplanung an die Bauwilligen im Stadtkern sind beträchtlich: Die überbaubare Grundstücksfläche von 100 wird allenfalls durch quasi "ordnungsrechtliche" Einschränkungen, für die die Behörde des Nagar Panchayats zuständig ist, verringert. Die undifferenzierten Aussagen der Land Use Regulation deuten darauf hin, daß konzeptionell die traditionelle Hofbebauung, die in weiten Teilen der Altstadt eine wichtige soziale Funktion wahrnimmt, aufgegeben worden ist, oder, was wahrscheinlicher ist: eine Auseinandersetzung mit der traditionellen räumlichen Struktur hat überhaupt nicht stattgefunden.

Hinzu kommt folgendes: Wie der "Kathmandu-Lalitpur-Housing Survey" 1976 (Dok. 36, S. 148) feststellte, kann sich der weitaus größte Teil der Stadtbewohner weder ein neues Haus an der Peripherie leisten noch ist er zur Durchführung notwendiger Reparatur- und Instandsetzungsarbeiten in der Lage. Auf die Problematik der Dualisierung des Stadtgebietes in baufällige, sozio-kulturell traditionelle Quartiere und "erneuerte" Quartiere mit häufig hohem fremdethnischem Anteil der Bevölkerung wurde bereits hingewiesen. Hier ist von Bedeutung, daß gerade die Tatsache einer ökonomisch bedingten Selbsthaftigkeit weniger als ein bewußtes Festhalten an traditionellen Wohnformen bei großen Teilen der Stadtbevölkerung zu Problemen der Überverdichtung führt. Oder anders ausgedrückt: Wer überhaupt baut im Stadtkern, wo je nach Lage auch die Grundstückspreise enorm hoch sind, nutzt die Möglichkeiten der Land Use Regulations voll aus. Veränderungen in Richtung auf die intendierte Verringerung der Dichte sind - wenn überhaupt - nur in der zweifelhaften Umnutzung früher ausschließlich Wohnzwecken dienender Gebäude und Grundstücke in gewerbliche Nutzung entlang der vom Tourismus frequentierten Hauptachsen und in einigen anderen Quartieren (Jhochhe, Yetka, Maru etc.) festzustellen.

Wenn also durch regulatorische Mittel kaum eine Verringerung der Bevölkerungsdichte zu erreichen ist, bleibt zu prüfen, durch welche anderen Maßnahmen dies erreicht werden kann. Im rechtsgültigen Flächennutzungsplan ist entlang des westlichen Randes der Altstadt von Kathmandu ein unterschiedlich breiter Streifen und im südlichen sowie südöstlichen Teil größere Bereiche als "Zone for Urban Renewal" ausgewiesen. Flächen der gleichen Widmung finden sich auch am Südrand der Altstadt von Patan. Für diese Gebiete, deren Fläche zusammengenommen mit 80 ha angegeben wird, wird eine Dichte von 180 EW/ha angestrebt (vgl. Dok. 86, S. 1.6). Es gibt jedoch keinerlei Hinweise in offiziellen Dokumenten, durch welche Maßnahmen dies erreicht

werden soll. Lediglich für zwei Gebiete der Altstadt von Kathmandu, die teilweise in die Zone für Stadterneuerung fallen, existieren Planungen, die jedoch nicht weiter verfolgt (Lagan) oder inzwischen gänzlich aufgegeben worden sind (Vishnumati Link-Road).

Lagan: Die Planung für Lagan vom Anfang der 70er Jahre (Dok. 40) sieht im südlichen Teil der Stadt (Ward 3 der Einteilung, die bis 1978 gültig war) ein neues Einkaufszentrum mit Banken, Büros und Wohnungen vor, unter konsequenter Trennung von Fußgänger- und Fahrverkehr. Formal finden sich im Plan teilweise Anlehnungen an die Struktur der alten Hofbebauung. Am südlichen Rand des Projektgebietes sollte eine Reihe low-cost-housing entstehen. Mit Recht wurde die Berechtigung eines solchen neuen, auf den Bedarf von Touristen und der Oberschicht ausgerichteten Zentrums bezweifelt. Seine Verwirklichung wäre, so wurde argumentiert, auf Kosten der Einkaufszone der New Road und im Makhan Tole gegangen (vgl. Dok. 6, S. 16 ff). Auch zur Lösung der Wohnungsprobleme hätte das Projekt wenig beitragen können: Während die Wohnungen allein aufgrund der Lage ohne staatliche Subventionen für untere Einkommensgruppen unerschwinglich waren, waren sie auch für die Bezieher höherer Einkommen uninteressant, denn diese tendieren dazu, sich ihre Häuser außerhalb des alten Stadtkerns zu bauen (vgl. Dok. 6, S. 17). Die Planung wurde nicht weiter verfolgt.

Vishnumati Link-Road: Auch das zweite Projekt, die sogenannte "Vishnumati Link-Road", wurde inzwischen aufgegeben. Es handelte sich um eine Straße, die am Ostufer des Vishnumati entlangführen und eine neue Erschließung der Altstadt von Westen ermöglichen sollte. Die Trasse ist in allen Plänen seit 1969 einschließlich des genehmigten Planes von 1976 enthalten. Sie hätte eine tiefgreifende Umgestaltung der gesamten Stadtrand- und Uferzone erforderlich gemacht. Zweifel an diesem Projekt, das vor allem touristischen Zwecken dienen sollte, wurden bereits 1974 geäußert (Dok. 4, S. 34). Nach einer Schätzung hätte die Straße nur 25 % der stadtgerichteten Verkehrsströme aufgenommen (Dok. 3, S. 17). Die Auswirkung dieses "Entwicklungskorridors" (Dok. 3) auf Nutzung, Bodenpreise, Sozialstruktur der tangierten Quartiere wäre einer Zerstörung der noch am stärksten traditionellen Bereiche des Stadtkerns gleichgekommen. Derartige Folgen wurden allerdings in der Planung praktisch nicht beachtet, im Mittelpunkt standen Probleme der Neugestaltung der Uferzone und des "urban design", wie sie vor allem in Dok. 28 (S. 16-40) ausführlich behandelt wurden. Auch der "Master-plan for the Conservation of the Cultural Heritage in the Kathmandu Valley" (Dok. 32, S. 55) sorgt sich vor allem um die "destruction of scenic amenities", welche die Straße verursachen würde.

Gerade die westlichen und südlichen Randgebiete des Stadtkerns von Kathmandu, die als Sanierungsgebiete ausgewiesen sind, enthalten Teile der sozio-kulturell stabilsten Quartiere, freilich auch mit den gravierendsten baulichen und sanitären Mängeln (vgl. Dok. 39, S. 69). Die ausgewiesenen Sanierungsgebiete markieren somit diejenigen Zonen der Gesamtstadt, an denen der wirtschaftliche Aufschwung vorbeigegangen ist und in denen sich Sanierungspolitik als eine subtile Aufwertungsstrategie innovativ mit dem so viel zitierten historischen Erbe (nicht nur in seiner physischen Gestalt) auseinanderzusetzen und zu bewahren hätte.

Eine einfache Rechnung zeigt, daß die Annahme einer Dichte von 180 EW/ha für Teile der Altstadt unter den herrschenden Umständen nicht nur utopisch ist, sondern auch kein sinnvoller Zielwert sein kann. Die folgende Tabelle gibt Daten für typische Wards des westlichen und südlichen Kernrandes wieder, die zwar nicht vollends im ausgewiesenen Sanierungsgebiet liegen, aber hinsichtlich ihrer sozialen und baulichen Struktur intern weitgehend homogen und typisch für die Randzonen sind.

Tab. 22: Einwohnerdichten in verschiedenen Wards des Kernrandes

Ward Nr.	Fl.in ha	EW 1971	EW/ha 1971	EW-"Überschuß" bei 180 EW/ha	EW-"Überschuß" bei 380 EW/ha
14	10,5	7.169	682,8	5.279	3.179
4	4,9	3.059	624,3	2.177	1.197
6	17,5	5.708	326,2	2.558	- 942
3	9,5	3.479	366,2	1.769	- 131

Quelle: Dok 86, Tab 1.7.

Geht man für die im Plan abgegrenzten Sanierungsgebiete optimistischerweise von einer mittleren Soll-Dichte von 320 EW/ha aus, so ergibt sich pro ha Sanierungsfläche ein Überschuß von etwa 140 EW. Das macht bei 80 ha Sanierungsfläche eine Bevölkerung von 11 200 Personen, die irgendwo außerhalb des Stadtkerns untergebracht werden müßte - dies auf der Basis von Daten von 1971, also ohne den Zuwachs der folgenden Jahre. Dabei handelt es sich bei diesem Personenkreis zum großen Teil um Familien, die aufgrund geringer Einkommen keinen Zugang zum "freien" Wohnungsmarkt haben und daher die prädestinierten Nutznießer eines staatlich subventionierten sozialen Wohnungsbaus wären. Ihre Zahl würde mit Sicherheit die Kapazität der beiden einzigen staatlich betriebenen Wohnungsprojekte (Dallu und Kuleshwar), die bei maximal 10 000 EW liegt, übersteigen. Zudem sind diese Projekte nicht sozial, d.h. ihre Zielgruppe sind nicht die Bezieher niedriger Einkommen, und die Selektion der Bewerber würde nur einem sehr kleinen Teil der durch die Sanierung Verdrängten in diese Projekte Zutritt gestatten. Aber selbst wenn alle diese Probleme lösbar wären, ist nach aller bisherigen Erfahrung mit den sozialen Folgen von Sanierungsprojekten gerade in der Dritten Welt zu bezweifeln, ob der Zerstörung des engmaschigen Netzes komplizierter ökonomischer und kultureller Austauschbeziehungen im alten Quartier eine wirkliche Erweiterung der individuellen Chancen gegenübersteht. Vermutlich würde eine Durchsetzung der Dichtestandards, etwa durch eine rigide Sanierungspolitik, entweder großangelegte und teure Wiederansiedlungsprojekte samt Beschäftigungsprogrammen erforderlich machen oder zu politisch kaum kontrollierbaren sozialen Problemen führen. Wegen Finanzierungsschwierigkeiten einerseits und politischen Risiken andererseits, wird daher wohl weder die eine noch die andere Situation eintreffen. Die Dichtestandards werden das Schicksal anderer Planaussagen teilen und ohne Einfluß auf die Realität bleiben.

Der bereits zitierte Housing Survey ist in dieser Frage viel realistischer. Er fordert nicht etwa eine Verringerung der Dichte, sondern:

"... the main emphasis of any housing program in this area should be an improvement of the residential environment (in particular upgrading of the service level of public utilities) and on maintenance and improvement of the existing housing stock" (HMG 36, S. 150).

Hinzu kämen die gezielte Ausnutzung locker bebauter Zonen z.B. am Nordrand der Altstadt (Thamel) und Überlegungen, wie die unter den bestehenden Verhältnissen unausweichliche Verdichtung technisch und sozial zu bewältigen ist (z.B. durch kontrollierte Aufstockung auf 4 bis 5 Geschosse, Erhaltung von Freiflächen etc.).

Die Betrachtung der Dichtestandards weist einmal mehr auf den beschränkten Realitätsbezug der Planungsaktivitäten hin. Planung wurde und wird als eine Disziplin von und für Experten betrachtet, die von der realen Lebenswelt der Stadtbewohner scharf zu trennen ist. Ob sich mit diesem Planungsverständnis die komplexen Probleme einer überalterten, stark traditionell strukturierten Altstadt lösen lassen, ist allerdings sehr zweifelhaft.

Entwicklungskontrolle und Erhaltung kultureller Werte

Seit Ende der sechziger Jahre, also bereits seit der Einführung moderner Stadtplanung in Nepal, spielt das Motiv der Erhaltung in den Leitbildern der räumlichen Planung eine wichtige Rolle. Der Begriff "Erhaltung" wird in diesem Zusammenhang sehr umfassend ausgelegt. PRUSCHA, einer der Initiatoren dieser Idee, faßt die Ziele der Erhaltung wie folgt zusammen:

- "Preservation of the historic and still coherent image of the Valley's man-made environment - the prime res-source for touristic development.
- Preservation of the rich agricultural land and the essential forest land within the Valley while still providing space for habitation, food production, and job opportunities for the increasing population.
- Maintenance and restauration of the ecological balance indispensable for the Valley's survival." (Dok. 31, S. 10)

Der Anwendungsbereich der Erhaltungsstrategie reicht vom bereits vorgestellten regionalen Leitbild einer polyzentralen Siedlungsentwicklung (Erhaltung von Flächen für die Landwirtschaft) bis zur Restaurierung einzelner Bauwerke, die seit Beginn der 70er Jahre mit beträchtlichem finanziellen Aufwand und ausländischer Hilfe betrieben wird. Auf die grundsätzliche Problematik einer solchen Erhaltungsstrategie, die in den Augen vieler Nepalis als fort-schritts- und modernisierungsfeindlich gilt, werden wir zum Schluß zurückkommen; hier sollen kurz diejenigen Aspekte der Erhaltung dargestellt werden, die in der Flächen-nutzungsplanung und den Bauvorschriften ihren Niederschlag fanden.

Die Erhaltung der newarischen Baukultur vor 1976

Die Gesetzgebung reicht zurück bis zum "Ancient Monuments Protection Act" von 1956, der im Februar 1964 und im Oktober 1970 novelliert wurde und einen gewissen Veränderungsschutz für registrierte und durch HMG anerkannte Denkmale bringen sollte. Das Gesetz legte die

Verantwortung für die Erhaltung und den Schutz von Denkmälern in die Hände des Dept. of Archeology. Praktisch blieb diese Regelung ohne Bedeutung: bis 1974 war kein einziges Denkmal nach den Regeln dieses Gesetzes "eingetragen" (Dok. 32, S. 67).

Der "Physical Development Plan for the Kathmandu Valley 1969" (Dok. 42) betonte stark das touristische Potential der traditionellen Newar-Siedlungen und der Tempelarchitektur - das entsprechende Kapitel heißt folgerichtig: "Culture, Tourism and Recreation" (S. 148 ff). Er empfiehlt, die erhaltenswerten Baudenkmäler als "Special Purpose Zones" auszuweisen, deren grundlegendes Entwicklungsprinzip sein sollte: "the preservation of its unique character in terms of style, scale, building materials, and activities" (S. 159). Unter diesen "Special Purpose Zones" wurden drei Kategorien unterschieden (S. 186):

- a) "Historic Districts": die traditionellen Kerne der großen Städte des Tals und eine Reihe kleinerer Newar-Siedlungen;
- b) "Monument Zones": die Durbar-Plätze von Kathmandu, Patan, Bhaktapur und wichtige Tempel-Komplexe, wie Swayambhu, Pashupatinath, Bodnath;
- c) "Monument and Temple Sites": ausgewählte Tempel und Kunstobjekte.

Eine rigorose Gestaltungssatzung sollte die Durchsetzung der Erhaltungsziele sichern. Der Vorschlag für die Stadtkerne enthielt Vorschriften über Baumaterialien, Proportionen und Nutzung der Gebäude und das Verbot von "tasteless concrete or cement plastered box structures" (S. 159 f). Bis diese Gestaltungsregeln im Detail ausformuliert und die organisatorischen Voraussetzungen ihrer Durchsetzung geschaffen waren, sollte eine totale Veränderungssperre die Erhaltung des status quo sichern.

Obwohl der 1969er Plan keine Rechtskraft erhielt, fanden seine Empfehlungen Niederschlag in Beschlüssen des damaligen "Kathmandu Valley Town Development Committee". Das Gremium befaßte sich mehrfach mit der Abgrenzung einer "Monument Zone" um den Durbar Platz in Kathmandu und beschloß bereits am 26. März 1969 eine Gestaltungssatzung für diese Zone.

Der Regelungsumfang vermittelt einen Eindruck von der Bedeutung, die der Konservierung des traditionellen Erscheinungsbildes in diesen Zonen beigemessen wurde (zit. nach Dok. 7, Attachment 2):

- a) *"The facade of the new houses to be built in the areas shall be of the Nepali style and be constructed in the manner indicated below:*
 - i) *The exterior of the house shall not be plastered with cement or with any other material. That is to say, the bricks shall be exposed.*
 - ii) *All windows and doors shall be made of timber. They may be painted in such a way as to make the texture of timber visible.*
 - iii) *The house shall be roofed with tiles.*
 - iv) *The design of the building shall not substantially differ from that of the nearby buildings of historical importance.*

b) The height of any new building to be constructed in the said area shall not exceed 40 feet."

Diese Regelungen sollten - ganz im Sinne abendländischer Vorbilder - im Baugenehmigungsverfahren durchgesetzt werden, für das in Kathmandu die Behörde des Nagar Panchayats zuständig ist.

Das Nagar Panchayat als Baugenehmigungsbehörde zeigte an der Durchsetzung von Belangen des Denkmalschutzes wenig Interesse. Für die Bauinteressenten im Stadtkern war der Hinweis auf die Notwendigkeit der Erhaltung von Stadtbild-qualitäten offenbar nicht plausibel. Dieser Umstand und das Fehlen einer vom HMG genehmigten Gesamtplanung verliehen auch den Beschlüssen des Komitees wenig Durchsetzungskraft. Als Bilanz stellt der "Master Plan for the Conservation of the Cultural Heritage in the Kathmandu Valley" fest:

"As a result modern buildings have been erected inside certain Monument Zones in a style which clashes with that of the ancient buildings, in violation of the rules of aesthetics and in such a way as to disrupt the harmony of the groups of buildings concerned" (Dok. 32, S. 2).

Erhaltungsziele nach 1976

Wie sieht die Durchsetzung von Erhaltungs- und Denkmal-schutzziele nun nach 1976, d.h. nach Inkrafttreten des Planes, aus? Die Planausweisungen und Regelungen orientieren sich an den Vorschlägen des "Protective Inventory" (HMG 1975); leider ohne dessen klare Terminologie zu übernehmen. Im bereits mehrfach zitierten Grundlagenpapier (Dok. 49) unter der Rubrik "Preservation Areas" sind fünf verschiedene Gebietskategorien aufgeführt, für die eine Baugenehmigung nur in Absprache mit den entsprechenden Behörden erteilt wird (Forest-Dept., Archaeological Dept.):

- special preservation areas (Kathmandu, Patan, Bhaktapur) - forest preservation areas;
- preserved open spaces;
- preserved natural parks;
- (Grüngürtel entlang der Ringstraße);
- parks and religions places.

Die mir vorliegende Übersetzung der 1977 inkraftgetretenen Fassung der Design Standards (Dok. 51) unterscheidet innerhalb der Altstadtzone (Zone A) folgende Gebietskategorien:

- b) Bahal, Bahil, Tempel etc.;
- c) "Main Trade Area";
- d) "Town Area", der Rest der bebauten Altstadtfläche;
- e) unbebaute Flächen innerhalb der Altstädte.

Für Teilzone a) gelten die weitestgehenden Regelungen, von denen die wichtigsten nachfolgend aufgeführt sind:

- Bauaktivitäten werden vom Implementation Committee nur genehmigt, wenn das Vorhaben mit der historischen Bebauung "harmonisiert";

- die Gebäude müssen ein geneigtes Dach, das mindestens 25 % der Grundfläche überdeckt, haben;
- die maximale Höhe der Gebäude beträgt 13,7 m, sie soll sich im übrigen an den Nachbarhäusern orientieren;
- Verputz der Außenwände ist nicht erlaubt, im einzelnen kann die Gestaltung durch das Implementation Committee festgelegt werden;
- Werbe- und Anzeigetafeln bedürfen einer besonderen Genehmigung, sie sollen nicht größer als 2,5 x 2,5 ft. sein.

Bei einigen Regelungen ist der Zweck kaum nachzuvollziehen. Während z.B. die maximale Gebäudehöhe von 13,7 m in allen Gebietskategorien gilt, ist die zulässige Größe für Werbetafeln für jedes Gebiet auf den Zoll genau festgelegt. Die Regelung über das geneigte Dach gilt im ganzen bebauten Altstadtgebiet (Teilzone c)).

Es erscheint sehr fraglich, ob der intendierte Ensembleschutz mit diesen Vorschriften tatsächlich erreicht werden kann. Abgesehen von den Schwierigkeiten bei der Durchsetzung - immerhin müssen bei Bauvorhaben mindestens drei Behörden koordiniert werden (das Nagar Panchayat, das Implementation Committee und das Dept. of Archaeology) - und einem unverhohlenen Widerstand der Bevölkerung gegen einzelne der Vorschriften, wie z.B. das Verbot von Verputz an Außenwänden¹¹⁴, ist fraglich, ob die Gestaltungsregeln in dieser Form auch nur normativ geeignet sind, den gewünschten Ensembleschutz zu verwirklichen. So führt z.B. die Vorschrift, nach der ein geneigtes Dach auf 25 % der Grundfläche vorhanden sein muß, zu Gebäuden, die durchaus nicht in das homogene Erscheinungsbild mancher Straßenzüge passen: Fast jeder, der bauen oder umbauen will, strebt nach einem Haus im "modernen" Stil, d.h. hier: ein Haus mit Flachdach. Er wird folglich das geforderte geneigte Dach so klein wie möglich, d.h. auf 25 % der Grundfläche, ausführen. Was dann entsteht, ist ein Haus mit Flachdach und einem kleinen pagodenartigen Aufbau, meist über der Treppe zum Dach - für den ästhetisch gebildeten Experten ein Stilbruch, eine "üble Parodie auf die traditionelle Architektur" (Dok. 81); für den Einheimischen ein logischer Kompromiß zwischen Tradition und Modernität. Es ist dies ein Beispiel dafür, wie eine Gestaltungsregel unbeabsichtigterweise zur Entstehung einer neuen, inzwischen weitverbreiteten Architekturform beiträgt. Die Forderung nach dem geneigten Dach, die in der ursprünglichen Fassung der Bauordnung (Dok. 50) für das gesamte Stadtgebiet galt, wurde erst in der zweiten Fassung eingeschränkt auf die genannten Teilgebiete. Das gleiche gilt für das Verbot von verputztem Mauerwerk, eine Regel, die massivem Protest ausgesetzt war.

Das Instrumentarium erwies sich insgesamt als nicht ausdifferenziert genug, um verlässlich bestimmte Grundlinien der Gestaltung erzwingen zu können. Auch hier gilt, was bereits als allgemeiner Charakterzug des nepalischen Planungsrechts herausgearbeitet wurde: Es besteht ein

¹¹⁴ Vgl. dazu die Ergebnisse der Befragung des LEDA-Gutachtens (Dok. 81, S. 155). Das Verbot des Außenputzes wird von 82 % der Bauherren im Kern von Kathmandu abgelehnt (Patan 25 %). Dieses Ergebnis ist nicht verwunderlich, denn über den Symbolwert der Modernität hinaus, der dem Zementputz anhaftet, stellt er angesichts der schlechten Qualität der üblicherweise verwendeten Ziegel in der Tat einen wirksamen Schutz gegen Witterungseinflüsse dar.

weiter Spielraum für situationsgebundene Entscheidungen, der allerdings nicht zur konsequenten Durchsetzung allgemeiner Prinzipien genutzt wird, sondern eher als Hintertürchen für Kompromisse typisch nepalischer Art dient, deren Ergebnis von den Beteiligten - siehe das oben genannte Beispiel - als durchaus verträglich mit den Planungs- und Erhaltungszielen empfunden wird.

Als Kontrast zu den "weichen" Gestaltregelungen für Kath-mandu-Patan mag man die Design Standards für Bhaktapur betrachten (vgl. Dok. 72), die bis ins Detail Form und Materialien von Dächern, Fenstern, Treppen usw. regeln. Im Hinblick auf die Sondersituation des BDP, wo Planung mit einer westlichen Standards entsprechenden Effektivität und Durchsetzungsintensität betrieben wird, ist dieser Ansatz folgerichtig. Im Falle von Kathmandu-Patan, wo es

- a) einen viel größeren Veränderungsdruck gibt und
- b) die Planung und Durchsetzung vollends in nepalischen Händen liegt,

wäre möglicherweise eine intensive, kostenlose, qualifizierte Beratung bei allen Bau- und Veränderungsvorhaben, wie dies im "Protective Inventory" (HMG 1975, S. 39) für die "Monument Zones" vorgeschlagen wurde, erfolgreicher im Sinne der gesetzten Erhaltungsziele.

Dazu kommt die Tatsache, daß ein großer Teil der historischen Bausubstanz wegen der begrenzten finanziellen Möglichkeiten eines großen Teils der Stadtbevölkerung zunehmend verfällt. In jenen Teilen der Stadt also, die vom Veränderungsdruck, auf den die Gestaltungsregeln - von der Ausnahme staatlicher Investition in die Renovierung abgesehen - geringen Einfluß haben, ausgespart werden, greift diese Form der bloß regulatorischen Erhaltungsstrategie überhaupt nicht. Dabei sind es gerade diese Gebiete, in denen die traditionelle Bau- aber auch Sozialstruktur noch am weitesten erhalten ist. Nach einer vorsichtigen Schätzung des DHBPP (Dok. 36, S. 97), die auf einer Untersuchung in zwei typisch innerstädtischen Wards (11 und 20) basiert, welche noch nicht einmal die schlechtesten Teile des Altbaubestandes im Kern umfassen, müßten rund 20 % aller Gebäude mit einem Alter von über 40 Jahren wegen konstruktiver Mängel ersetzt werden. Das sind in absoluten Zahlen ca. 1.900 Gebäude, die über kurz oder lang in sich zusammenfallen werden, ohne daß es eine Erhaltungsstrategie gäbe, die dies verhindern könnte.

"Erhaltung", so läßt sich resümieren, ist unter solchen Bedingungen kaum durch restriktive Politiken zu erzwingen. Sie wäre allenfalls durch eine den lokalen Verhältnissen angepaßte Siedlungsstrategie zu erreichen. Dies würde aber die Umlenkung beträchtlicher finanzieller Ressourcen von der Renovierung historisch wertvoller Einzelbauwerke in eine subtil in die sozio-kulturellen Bedingungen eingepaßte Beratungs-, Subventions- und Stadterneuerungsstrategie erfordern, die auch mit einer Verbesserung der Lebensbedingungen der Bewohner verknüpft wäre.

15.3 Die Durchsetzung der Planung

Die bisherige Betrachtung der Flächennutzungsplanung und der Kontrolle der Siedlungsentwicklung beschränkte sich auf einige Aspekte ihres normativen Gehaltes, also der

Zielsetzungen, soweit sie in den verfügbaren Dokumenten zum Ausdruck kommen. Konzeptionelle Schwächen allein könnten den geringen Einfluß von Planung auf die Realität jedoch nicht hinreichend klären. Hierzu ist auch eine kurze Betrachtung der formellen und informellen Mechanismen der Beeinflussung der Bautätigkeit notwendig. Treten auf der normativen Seite der Planung eher die fachlich isolierten Einschätzungen und Projektionen der Planer und Politiker, d.h. der professionellen und politischen Elite zutage, so geben Art und Umfang der Durchsetzung der Planziele Aufschluß über die tatsächlichen Interessenkonstellationen und Machtverhältnisse.

Die nachfolgende Betrachtung befaßt sich vor allem mit dem Baugenehmigungsverfahren. Dies ist das einzige Mittel zur Kontrolle der Siedlungsentwicklung, welches in der raumbezogenen Planung für Kathmandu zur Anwendung kommt. Flankierende Kontrollmittel, wie sie etwa eine wirksame Kontrolle des Bodenmarktes, die Durchsetzung gewisser Obergrenzen von Grundstücksgrößen (die allein in den Randzonen eine höhere Dichte herbeiführen könnten) und die steuerliche Abschöpfung von Planungsgewinnen und Wertsteigerungen bei Straßenbaumaßnahmen darstellen, wurden zwar diskutiert (vgl. Dok.36, S. 153), waren jedoch unter den gegebenen Umständen nicht durchsetzbar. So bleibt als einziges Mittel der Entwicklungskontrolle das Baugenehmigungsverfahren.

Die Kontrolle des Baugeschehens ist nach dem "Town Panchayat Act" von 1962 Sache der Behörde des Nagar Panchayats. Nicht nur alle Arten von Neubauten, sondern auch bauliche Veränderungen, soweit sie von der Straße aus sichtbar sind, fallen unter die Genehmigungspflicht (vgl. § 46, 1).

Nach 14 Jahren Genehmigungspraxis traten 1976, genauer, mit dem Beginn des Haushaltsjahres 2032/34 die Implementation Committees als die Kontrollbehörde der 1976 neu eingerichteten organisatorischen Struktur der Stadtplanung für das Kathmandu Tal neben die Nagar Panchayats. Anfangs wurden für diesen Zweck eigene kleine Verwaltungsstellen eingerichtet, die dem jeweiligen Town Controller unterstanden. Im August 1976 nahmen sie, wie die anderen Organe der Stadtplanung, die Arbeit auf, d.h. die Antragsteller für Bauvorhaben mußten sich von nun an an diese Stellen wenden. Die durch diesen Einbruch in die etablierten Klientelbeziehungen der Panchayats hervorgerufenen Konflikte beschieden den neuen Genehmigungsbüros nur ein kurzes Leben. Bereits im September 1978 wurden sie, gerade 2 Jahre tätig, wieder aufgelöst. Seither werden die Baugesuche wieder wie früher beim Nagar Panchayat eingereicht; allerdings werden sie dort auch von Vertretern des Implementation Committees auf Konformität mit den "Land Use Regulations" und den "Design Standards" geprüft (vgl. oben S.451).

Betrachten wir zunächst den formalen Ablauf des Genehmigungsverfahrens, wie er im "Nagar Panchayat Act" von 1962 §§ 46 ff vorgeschrieben ist. Das ganze Verfahren gilt nur für Gebäude aus gebrannten Ziegelsteinen ("pucca"-Häuser), nicht für solche aus nicht dauerhaften Materialien ("kucha"-Häuser). Der einzureichende Bauantrag besteht aus:

- einem nicht näher spezifizierten Plan des Bauobjektes, aus dem hervorgehen muß, daß beim Anbau an Nachbarhäuser eine eigene Grenzmauer vorgesehen ist;

- einem eigenen Plan für die vorgesehenen Sanitäreinrichtungen;
- einem Nachweis der Verfügungsrechte über den Boden.

Innerhalb von drei Tagen wird eine Mitteilung über das Bauvorhaben öffentlich im Nagar Panchayat, auf dem Baugrundstück und den angrenzenden Freiflächen (z.B. Höfen) ausgehängt. Nachdem Beamte des Nagar Panchayats die Nachbarn (Angrenzer) über mögliche Einwände befragt haben und ihren Bericht vorgelegt haben (§ 48, 2 u. 3), wird innerhalb eines Monats nach Antragstellung, "wenn es angemessen erscheint", unter Berücksichtigung nachbarlicher Einwände die Baugenehmigung erteilt (§ 49,1). Über Klagen gegen eine etwaige Versagung der Genehmigung wird beim District Panchayat entschieden (§ 49,3). Eine wichtige Rolle scheinen Unklarheiten der Bodenbesitzverhältnisse zu spielen, denn nach § 49,3 ist es auch möglich, daß die Baugenehmigung nur für den Teil des Grundstücks, dessen Besitzverhältnisse eindeutig geklärt sind, erteilt wird. Nach § 50 kann das Nagar Panchayat auch Einfluß auf die städtebaulichen Strukturen nehmen, in dem verlangt wird, entlang einer festgelegten Baulinie zu bauen, die sich an den Nachbarhäusern orientiert. Außerdem ist das Nagar Panchayat gehalten, sich an etwaigen Planungen zu orientieren (§ 50,2). Die Genehmigung gilt maximal 4 Jahre (§ 51,1). Im Falle von Zuwiderhandlungen kann das Nagar Panchayat den Abbruch veranlassen (§ 53,2) und Strafen bis Rs 100,- verhängen.

Nach abendländischem Rechtsverständnis könnte man in diesen Regelungen eine rudimentäre Form von Bauordnungs- und Baupolizeirecht sehen, mit deren Hilfe ein Mindeststandard an Hygiene und Feuersicherheit durchgesetzt wird. Eine Kontrolle konstruktiver Standards findet jedoch nicht statt; weder die traditionelle Baukonstruktion noch die Verwendung moderner Baustoffe und Konstruktionsarten (Beton) wurde offenbar einer solchen Kontrolle für wert befunden. Der Schwerpunkt des Genehmigungsverfahrens liegt zweifellos bei der Abstimmung mit den Angrenzern und der Klärung von Recht und Sicherheit über die Verfügungsrechte des Grundstücks. Diese Funktion als Verfahren hauptsächlich der "sozialen Einfügung" des Bauvorhabens dürfte vor allem auf die Situation bereits bebauter Teile der Stadt zugeschnitten sein.

Dagegen führen die "Land Use Regulations" und "Design Standards" (Dok. 50) eine Art "planungsrechtliche" Genehmigungspflicht¹¹⁵ ein. Bauvorhaben werden zusätzlich jetzt auf Konformität mit den Zielen der Stadtplanung, die vom DHBPP bzw. dem Development Board betrieben wird, geprüft. Neben den Belangen, die eindeutig "Planungsangelegenheit" sind, wie z.B. Nutzungsbeschränkungen, die sich auf einzelne Zonen des Flächennutzungsplanes beziehen, gibt es auch Überschneidungen mit dem Nagar Panchayat Act. Auch in den "Land Use Regulations" ist zum Beispiel der Nachweis hygienischer Mindeststandards gefordert. Vor allem aber sind die Anforderungen an den Bauantrag konkretisiert; gefordert werden:

- Ansichten, Schnitt, Grundriß des Bauvorhabens im Maßstab
- 1 : 100 oder 1 : 50;

¹¹⁵ Ich beziehe mich hier auf die in der Bundesrepublik übliche Unterscheidung in Bauordnungsrecht und Planungsrecht; vgl. etwa SCHMIDT-ASSMANN 1972.

- 1 Lageplan je nach Grundstücksgröße 1 : 100 bis 1 : 400;
- 4 Antragsformulare, 5 Sätze Pläne;
- 2-facher Nachweis der Verfügungsrechte über den Boden.

Das Verhältnis zwischen den beiden Rechtsbereichen: Aufrechterhaltung von Ordnung einerseits und Planung andererseits ist in vielen Punkten ungeklärt. Die Geltungsbereiche sind verschieden: Die "Land Use Regulations" gelten im gesamten Distrikt, die Genehmigungsprozedur nach dem Nagar Panchayat Act nur im Stadtgebiet von Kathmandu. Unklare Definitionen und Zuständigkeiten, Überschneidungen usw. müssen, wie bereits mehrfach gezeigt wurde, unter den Funktionsbedingungen nepalischer Bürokratie jedoch nicht unbedingt zu offenen Konflikten führen. In diesem Fall tun sie es jedoch durchaus; allerdings nicht aus mangelnder Präzision der Kompetenzregelungen und Rechtsbeziehungen, sondern weil Planung mit dem Anspruch eines übergeordneten, rationalen, "öffentlichen" Interesses einbricht in die traditionellen Machtpositionen innerhalb der lokalen Panchayats. Dies ist der Hintergrund, vor dem die Probleme der Durchsetzung von Planung über die üblichen Funktionsmängel der Bürokratie hinaus einen besonderen Akzent erhalten.

Grundsätzliche Probleme und Verfahrensmängel

Eine wirkungsvolle ordnungs- und planungsrechtliche Kontrolle setzt eine rationale, gegenüber allen "Bürgern" nach den gleichen lückenlosen Vorschriften handelnde Bürokratie voraus. Über die notwendigen internen Regeln hinaus muß sie mit Arbeits- und Rechtsmitteln, mit Fachbeamten usw. genügend ausgestattet sein, um diesen Auftrag zu erfüllen. Die nepalische Bürokratie fügt sich nicht in dieses abendländische Schema. Nur wenn man dieses als Norm unterstellt, lassen sich die Abweichungen als "Defizite" beschreiben, von denen einige im folgenden aufgeführt werden:

Voraussetzung einer klaren Entscheidung über die Einordnung eines bestimmten Bauvorhabens in eine der Kategorien des Flächennutzungsplanes wäre eine katastergenaue Festlegung der Grenzen zwischen verschiedenen Nutzungszonen. Katasterpläne im Maßstab 1:500 gibt es für Kathmandu jedoch erst seit 1978 vollständig. Die vorhandenen Wiedergaben des gültigen Flächennutzungsplanes sind jedoch so grob und voneinander abweichend, daß eine genaue Zuordnung ausgeschlossen ist. Im übrigen geschieht die gesamte Planungsarbeit im Planning Team nicht auf der Grundlage wenigstens der vorhandenen, sehr genauen Katasterpläne, sondern auf der Basis eigener, vergleichsweise ungenauer und älterer Erhebungen. Die Unsicherheit der Zuordnung insbesondere in Zone A oder B, die beträchtliche Auswirkungen auf die Ausnutzungsmöglichkeiten eines Grundstücks hat (vgl. S.497), eröffnet einen weiten Spielraum für Streit, Interpretation und - in den Worten Max WEBERs - "unreglementiertes Gebührenwesen".

Es fehlen jedoch nicht nur genaue, großformatige Karten über die vorgeschriebene Zonung, sondern auch über die Grenzen der Zählbezirke (Wards), nach denen eine Art Baustatistik erstellt werden soll, und für die jeweils bestimmte Mitarbeiter des Nagar Panchayats bzw. des Imple-

mentation Committee zuständig sind. Die zur Verfügung stehenden Karten enden an der Ringstraße; seit Februar/ März 1978 schließt jedoch das Gebiet des Nagar Panchayats Kathmandu auch Teile ehemaliger Gaon Panchayats außerhalb der Ringstraße ein; auch die Grenzen der Wards haben sich im Zuge dieser Reform weitgehend verändert. Selbst bei den Nagar Panchayats, wo Ward-Grenzen wegen der Wahlmodi eine wichtige Rolle spielen, existieren keine genauen Karten. In Patan z.B. gab es 1979 überhaupt keine, und man stützte sich auf die üblichen verbalen Beschreibungen der Grenzen. Generell scheinen Karten als maßstäbliche Modelle und Abstraktionen der physischen Realität vielfach nicht akzeptiert zu sein. Zwischen der profunden Ortskenntnis in der Realität und dem Orientierungsvermögen auf dem Plan besteht bei vielen Angestellten der Verwaltung eine tiefe Kluft.

Hinsichtlich der fachlichen Qualifikation des Personals waren die ehemaligen Büros der Town Controller eindeutig den Nagar Panchayats überlegen. Zur Beurteilung von immerhin ca. 1.500 Bauanträgen pro Jahr gab es bei den Nagar Panchayats auch nach der Wiederübernahme der Funktion als Genehmigungsbehörde 1978 überhaupt kein qualifiziertes Personal, das imstande gewesen wäre, die nach den Designstandards geforderten Planvorlagen zu lesen und zu beurteilen. Hinzu kommt, daß potente Bauherren eine eindrucksvolle und verwirrende Vielzahl von Grundrissen, Schnitten und Details einreichen, deren Beurteilung für Beamte, für die technische Zeichnungen ganz allgemein als Indiz für Modernität und Überlegenheit gelten, kaum möglich ist. Der Mangel an Kontrollpersonal führt dazu, daß eine "Endabname", also eine Kontrolle nach Fertigstellung des Bauwerks, zumindest in den Kernzonen der Städte, überhaupt nicht stattfindet. Bauwerk und eingereichter Plan sind dort in der Regel verschieden; die häufigste Regelverletzung ist die Addition zusätzlicher Geschosse.

Schließlich ist zu bedenken, daß das Genehmigungsverfahren nach dem Panchayat Act 1962 vor allem ein Verfahren zur formellen und "informellen" Regulierung der mit Bauvorhaben aufbrechenden allfälligen nachbarlichen Konflikte, wie Grenzstreitigkeiten, Streit über Erschließungs- und Nutzungsrechte usw. darstellt. In diesem Prozeß spielen die fünf Mitglieder der Ward-Committees und insbesondere der Vertreter des Wards im Nagar Panchayat eine entscheidende Rolle. Obwohl im Gesetz (Panchayat Act 1962, §§ 2, 3 u. 4) von einer Wahl dieser Leute die Rede ist, handelt es sich zumindest in den Stadtkernen um lokale Honoratioren, die durch Konsens ernannt werden (vgl. auch oben 5.36²). Sie sind es, an die sich der Bauwillige zuallererst wendet, lange noch bevor er einen formellen Antrag einreicht. Sie entscheiden auch darüber, ob für ein bestimmtes Vorhaben überhaupt ein Antrag erforderlich ist oder nicht. Die große Zahl der Schwarzbauten vor 1976 wurde von diesen Personen gedeckt. Die Position dieser Leute hängt unter anderem von ihrer Fähigkeit ab, ihrer lokalen Klientel Vorteile zu verschaffen. Von daher ist es sehr begreiflich, daß diese Personengruppe am vehementesten gegen die Auslagerung der Baugenehmigungsprozedur aus dem Nagar Panchayat protestiert hat. Denn damit war ihnen ein wichtiges Mittel zur Sicherung ihrer "Wahl", nämlich ihr Einfluß auf das Baugeschehen und die wirtschaftliche Verwertung des städtischen Bodens aus der Hand genommen. Diese Funktion des

Baugenehmigungsverfahren ist aber mit der Rationalität des neuen Planungssystems kaum vereinbar.

Der Konflikt zwischen Implementation Committee und Nagar Panchayat

Die Grundpositionen des Gegensatzes sind bereits genannt: Es geht um die Durchsetzung einer an fachlichen Kriterien orientierten Planung, die überdies formal von der im Development Board vertretenen nationalen Führungsspitze mitgetragen wird, gegen lokale Interessengruppen. Das Ergebnis des Tauziehens wurde ebenfalls genannt: die Kontrolle auf Einhaltung der Belange der Planung wird seit September 1978 in den Nagar Panchayats durchgeführt. Dieses Ergebnis ist umso erstaunlicher, als die Town Controller mit einer beachtlichen Erfolgsbilanz aufwarten konnten. Nach Ansicht von Fachleuten im DHBPP sank der Anteil der Schwarzbauten durch die neue Genehmigungsprozedur von früher 50 % auf ca. 10 %. Ausgestattet mit schärferen Sanktionen im Falle von Regelverletzungen, nämlich Rs 6000,- bzw. Haft bis 6 Monate, einer gewissen fachlichen Überzeugung über Sinn und Notwendigkeit der Planung, einer relativen Distanz zum Interessengestrüpp der lokalen Ebene, hatte Stadtplanung - ungeachtet aller konzeptionellen Mängel - eine bisher nicht erreichte Durchsetzungskraft erhalten. Zweimal innerhalb der kurzen Zeit von zwei Jahren wurde die Höchststrafe verhängt und der Abriß von rechtswidrigen Gebäuden angeordnet.

Über die Gründe der Verlagerung der Genehmigungskompetenz zurück ans Nagar Panchayat läßt sich nur spekulieren. Erwägungen, die lokale Ebene stärker am Planungsprozeß zu beteiligen, haben dabei wohl eher Alibi-Charakter. Denn eine verstärkte Partizipation müßte sich zuallererst in einer stärkeren Mitwirkung bei der Zielbestimmung und der Projektidentifikation niederschlagen. Eine Veränderung in der Zusammensetzung der verantwortlichen Gremien in dieser Richtung fand jedoch nicht statt.

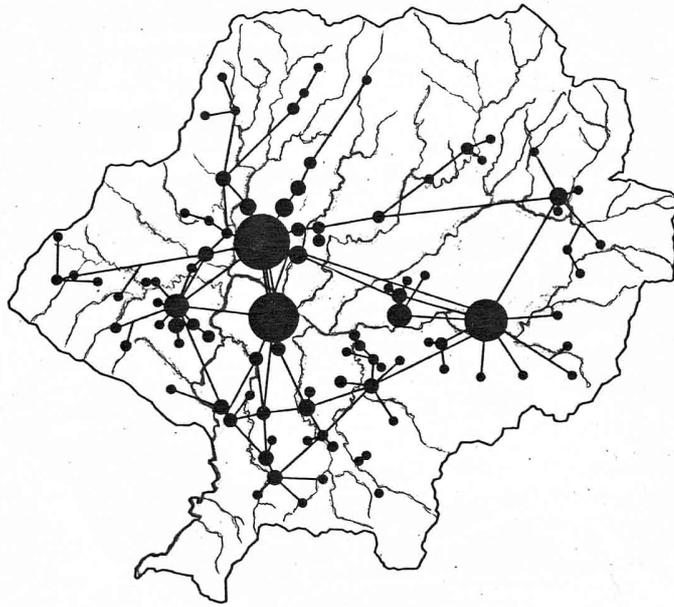
Plausibler ist daher folgende Hypothese: Möglicherweise hat auch die nationale Elite, die im Großraum von Kathmandu-Patan ansässig ist, kein wirklich ernsthaftes Interesse an einer durchgreifenden und konsequenten Kontrolle der wilden Siedlungs- und Bautätigkeit, solange sie selber von den Möglichkeiten des spekulativen Bodenmarktes profitiert und die Probleme der Stadt nicht größere politische Risiken bergen. Die Durchsetzungskraft einer rationalen Stadtplanung wird, sollte diese These zutreffend sein, immer nur so klein sein, daß sie die für die Elite vielfach erweiterten Möglichkeiten des ökonomischen Staterwerbs, die mit der Öffnung ins Land bzw. insbesondere nach Kathmandu kamen, nicht gefährdet werden. Sie soll andererseits so groß sein, daß die allfälligen Nebenfolgen, wie Probleme der Wohnungsversorgung, der Ver- und Entsorgung, der Infrastruktur usw. lösbar sind. Dies mag ein Grund dafür sein, daß gerade in Kathmandu gegenüber den Regionalzentren, aber auch gegenüber Bhaktapur, der inhaltliche Realitätsbezug und die Durchsetzungskraft vergleichsweise gering sind und wirksamere Kontrollmittel vor allem des Bodenmarktes fehlen.

Entwicklungskontrolle außerhalb der Nagar Panchayats

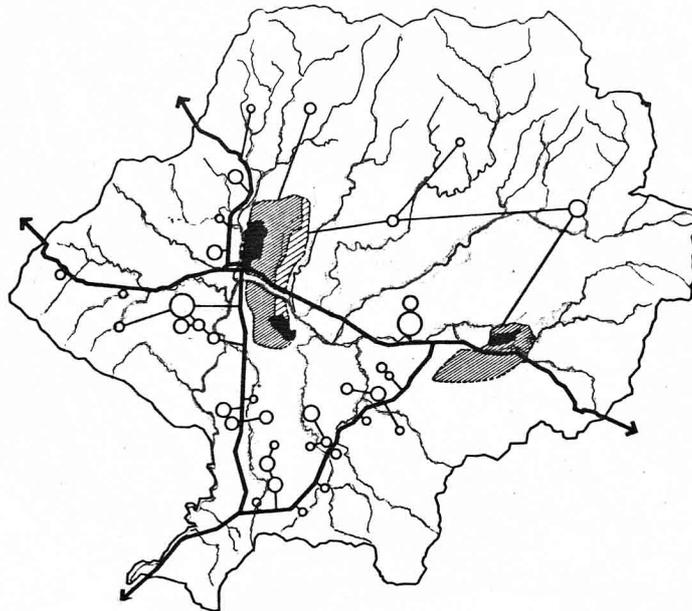
Die seit Dezember 1976/Januar 1977 (Poush 2033) geltenden "Design Standards" für die ländlichen Gebiete außerhalb der Nagar Panchayats (Dok. 44) beschränken sich weitgehend auf die Kontrolle des äußerlichen Erscheinungsbildes. Verlangt wird ein Haus, das dem bereits vorhandenen gleicht; Zementputz auf der Außenseite wird grundsätzlich verboten. Da es keine Planung für die Standorte von Agro-Industrien gibt, soll über deren Genehmigung von Fall zu Fall durch das Committee entschieden werden. Seit Oktober 1976 gilt außerdem, daß die jeweiligen Gaon Panchayats zuständig für die Erteilung von Baugenehmigungen für Wohngebäude in ihren Territorien sind. Allerdings sollen sie nur über "village-type-houses" entscheiden können.

Diese Grundlagen mögen für die peripheren Gebiete des Tales, wo kein urbaner Siedlungsdruck besteht, angemessen sein. Für die zentralen Bereiche waren sie jedenfalls bereits bei Inkrafttreten von der Realität überholt: in Ba-neshwar, Baudha, Chabahill, Bhimsengola, Batisputali, Dallu etc. war 1976 die Umwandlung landwirtschaftlicher Fläche in Bauland bereits in vollem Gange. Erst im Februar/ März 1978 (Magh 2034) wurden diese an Kathmandu angrenzenden, schon lange von der urbanen Entwicklung erfaßten Dorf-Panchayats Kathmandu zugeschlagen. Eine große Zahl von Baugesuchen aus diesen Dorf-Panchayats, vor allem der "modernen" Häuser, kam schon vor der Eingemeindung auf den Tisch des Town-Controllers.

In der Zuständigkeit der Gaon Panchayats blieb aber immer noch die viel kritisierte "Bandentwicklung" entlang der Radialstraßen außerhalb der Siedlungskerne. Sowohl in Kathmandu wie außerhalb setzt sich nach wie vor die mit den vorhandenen Mitteln nicht steuerbare Zersiedlungsdynamik durch: innerhalb der Nagar Panchayats trotz eines aufwendigen Kontrollapparates, außerhalb stehen ihr die als Kontrollinstanz schwachen, durch unpräzise Regeln kaum unterstützten Gaon Panchayats gegenüber. Andererseits ist der arme Bauer, der z.B. im Stadtgebiet von Kathmandu ein Haus für seinen verheirateten Sohn bauen will, von den formalen Anforderungen an den Bauantrag vollkommen überfordert. Die Architektenleistungen, d.h. die Herstellung der für den Bauantrag erforderlichen Pläne, hätten 1978 mindestens Rs 200,- gekostet. Diese Ausgabe würde einen großen Teil seines ohnehin geringen Einkommens an Bargeld aufzehren und wäre völlig überflüssig. Für den traditionell wirtschaftenden Dorfbewohner, den es auch innerhalb der Stadtgrenze noch gibt, eine Last, sind die Regeln für den urbanen Nachfrager nach Wohnbauland ein relativ leicht zu unterlaufendes Hindernis.

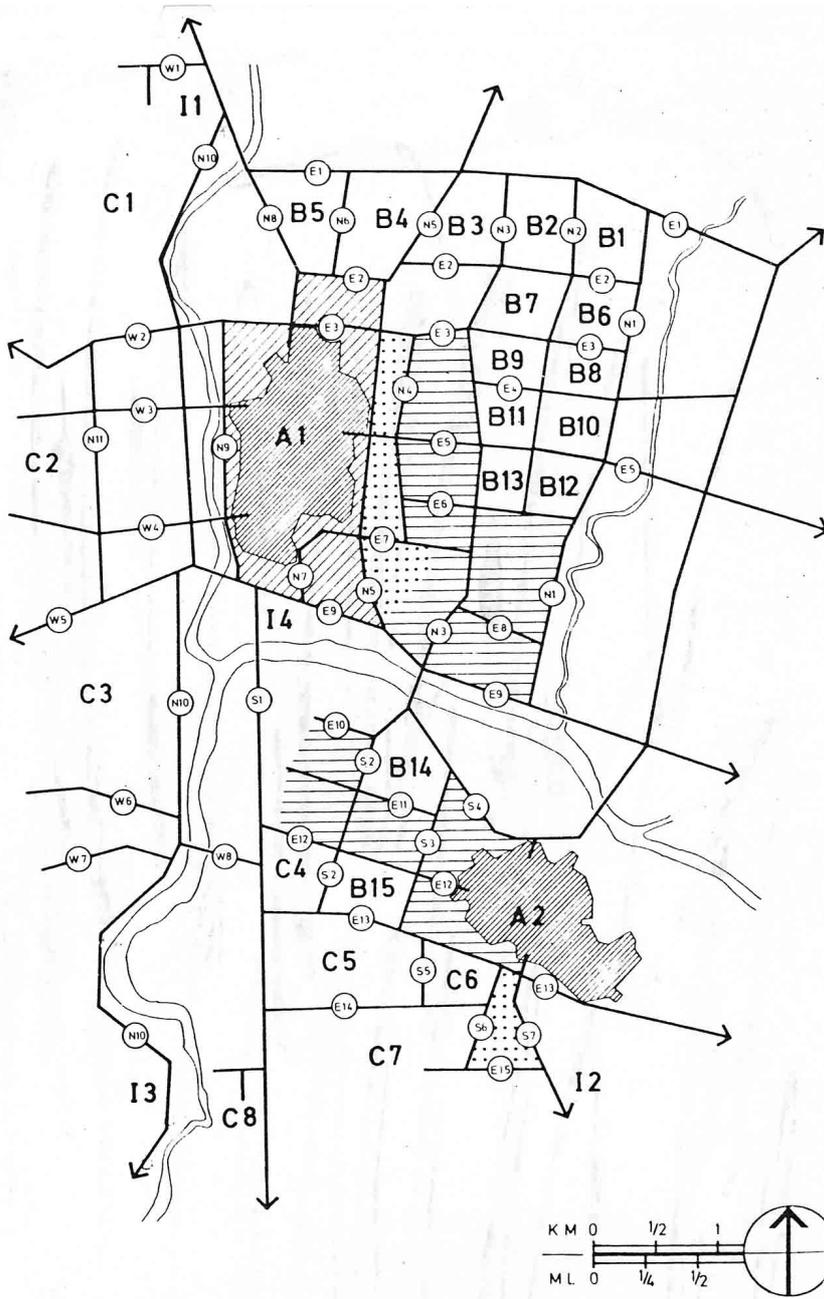


A Polyzentrales Wachstum



B Bipolare Entwicklung

Abb. 58: Die regionale Entwicklungskonzeption nach dem 1969er Plan (nach Dok. 42).



PROPOSED TRANSPORTATION

- (N)— NORTH BOUND ROAD
- (S)— SOUTH BOUND ROAD
- (E)— EAST BOUND ROAD
- (W)— WEST BOUND ROAD

PROPOSED LAND USE

- | | |
|--|--|
|  ZONE - A |  INSTITUTIONAL ZONE |
|  ZONE FOR URBAN RENEWAL |  RECREATIONAL ZONE |
|  ZONE - B |  INDUSTRIAL ZONE |
|  ZONE - C |  1,2,9 SECTOR NUMBERS |

Abb. 59: Flächennutzungs- und Erschließungsschema nach dem 1969er Plan

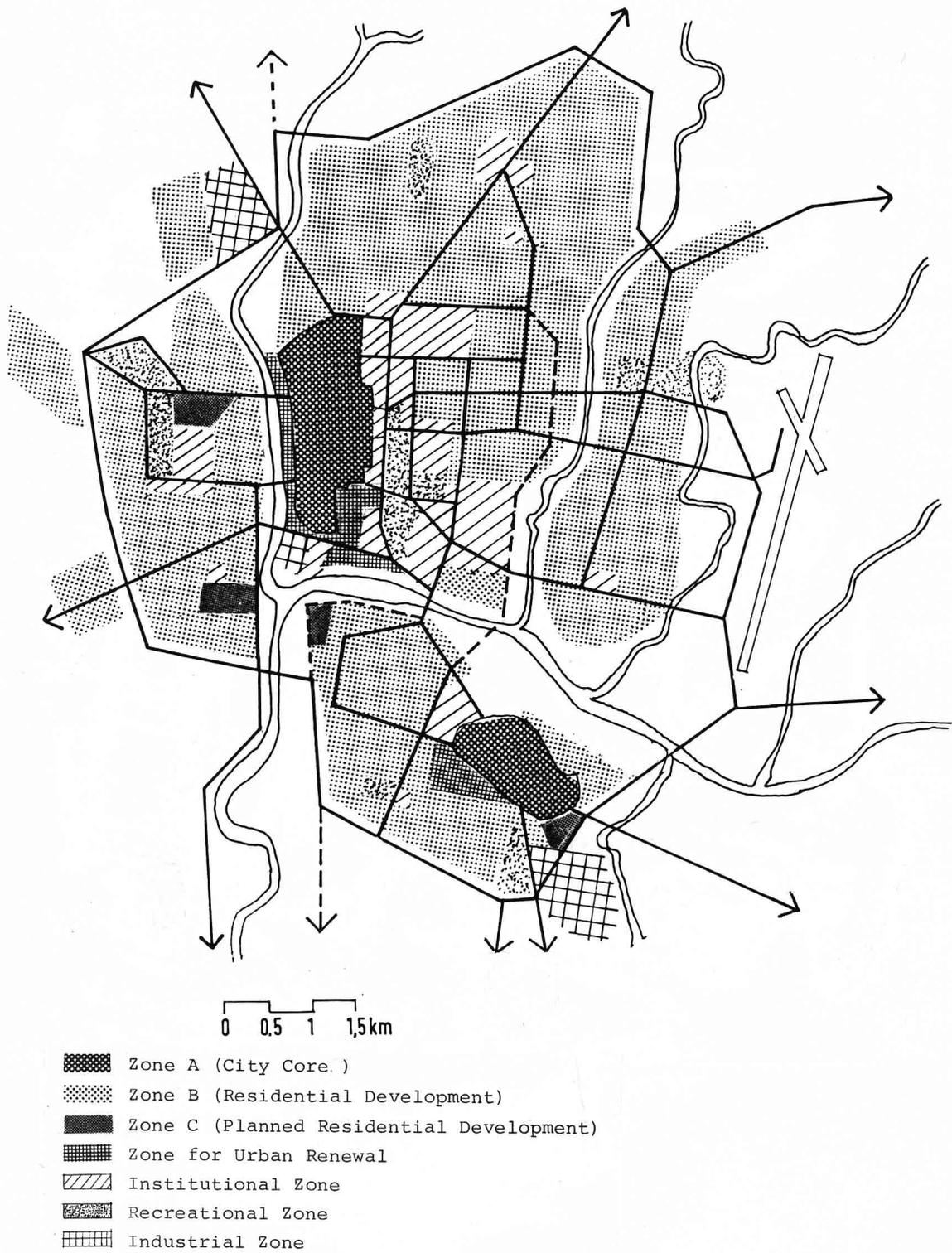


Abb. 60: Geplante Flächennutzung nach dem Plan von 1976 (Schematisierte Wiedergabe nach Unterlagen des KVTPT)

16. Direkte Eingriffe in die Siedlungsentwicklung - Die Erschließung neuer Wohngebiete

Die offizielle Aufgabenbeschreibung der Stadtplanung für Kathmandu orientiert sich an den beiden klassischen Bereichen abendländischer Stadtpolitik: restriktive Entwicklungskontrolle und hoheitliche Direktinvestitionen (vgl. Dok 48, Dok 49). Erwähnt werden:

a) Kontrollaufgaben:

- dafür Sorge zu tragen, daß Bauaktivitäten im Planungsgebiet nur innerhalb der dafür ausgewiesenen Zonen stattfinden;
- Nutzungs- und Gestaltungsregeln zu formulieren und durchzusetzen;

b) direkte Eingriffe in die Siedlungsstruktur:

- bestehende Gärten, Straßen, Teiche, Brunnenanlagen usw. zu renovieren und die sanitären Bedingungen und Umweltqualität für die Stadtbewohner zu verbessern;
- Wohnungsbauprojekte entsprechend der im Kathmandu Valley Development Plan aufgeführten Ziele durchzuführen.

Die Aufgaben nach a) wurden im vorangehenden Kapitel behandelt; Gegenstand der folgenden Abschnitte sollen die direkten Eingriffe in die Siedlungsentwicklung sein, die seit 1976 geplant und realisiert wurden. Aus Gründen, die weiter unten noch erläutert werden, konzentriert sich die Analyse auf die in Angriff genommenen Wohnungsbauprojekte. Zunächst soll jedoch ein kurzer Überblick über die Investitionsschwerpunkte des Planungsträgers für Kathmandu-Patan gegeben werden. Diese Übersicht liefert auch einen Hinweis auf den Stellenwert der Wohnungsbauprojekte.

16.1 Schwerpunkte im Projektbudget

Die Planung und Durchführung von Investitionen wird im wesentlichen als Detaillierung und Umsetzung der 1976 genehmigten Rahmenkonzeption gesehen. Planung im Sinne der Neuformulierung bzw. Fortschreibung der einmal genehmigten Konzeption entsprechend der laufenden Veränderung der räumlichen Bedingungen und wechselnder Problemlagen wird in den vorliegenden Dokumenten nicht erwähnt.

Im Statuspapier vom April/Mai 1976 (Dok 49) sind eine Reihe von Projekten aufgeführt, die noch innerhalb des laufenden 5-Jahresplanes (1975-1980) verwirklicht werden sollten (Dok 49, Teil 2, Nr.31):

- Renovierungs- und Freiflächengestaltungsprojekte (Rani-pokhari, Bhimsen Stambha, Tebahal, Ranamukteshwar, Kala-mochan Ghat, Bhugol Park, Taudaha-Bushaltestelle);
- Baumpflanzungen entlang der Ringstraße;
- Maßnahmen zur Kontrolle der Bodenerosion;
- Bau der "Vishnumati Link Road";

– tourismusorientierte Programme:

Ausbau und Verschönerung der Marktareale in Kathmandu, Patan, Bhaktapur,
Verschönerungsarbeiten von Parks und Plätzen von "allgemeiner" Bedeutung,
Bau von Kfz-Parkplätzen,
Aufstellung von Teilplänen für Gebiete von besonderem touristischem Interesse.

An anderer Stelle im oben zitierten Dokument (Dok 49) ist von einem 2-Jahres-Programm die Rede, dem u.a. die Verwirklichung des "Grüngürtels" entlang der Ringstraße und der Bau öffentlicher Toiletten zugerechnet werden.

Abgesehen von Unklarheiten, z.B. über Realisierungsfristen, Prioritäten etc., fällt auf, daß es sich bei den in Dok 49 aufgeführten Vorhaben zum großen Teil um kleinere tourismusorientierte Renovierungs- und Gestaltungsprojekte und nicht um Schlüsselinvestitionen zur Beeinflussung der räumlichen Entwicklung handelt. Viele der für die Stadtentwicklung bedeutsamen Investitionen werden von anderen Verwaltungsstellen weitgehend ohne die Einschaltung der Stadtplaner des Planning Teams vorgenommen (z.B. Dept. of Roads, Water Supply and Sewerage Board). Mit anderen Worten: nur ein geringer Teil der raumrelevanten hoheitlichen Direktinvestitionen wird durch den 1976 geschaffenen Planungsapparat, der eigentlich für die gesamte räumliche Planung im Kathmandutal zuständig sein soll, vorbereitet. Unklar bleibt auch, wie es nach der Realisierung der genannten Projekte weitergehen soll, ob sich z.B. die Tätigkeit des Planungs- und Implementierungsapparates dann nur noch auf die Wahrnehmung von Kontrollaufgaben beschränken soll.

Auch hier weicht die Realität von dem 1976 aufgestellten Programm ab. Ein Blick auf die Haushaltsansätze des Development Boards der letzten Jahre zeigt eine weniger tourismusorientierte Ausrichtung der Mittelallokation und eine Reihe von Projekten, die in den offiziellen Papieren von 1976 nicht enthalten waren (vgl. Tab. 24). Diese tatsächliche Projektliste ist Gegenstand heftiger Kritik des bereits zitierten CEDA-Gutachtens (Dok 81). Die Kritik der CEDA-Gutachter läuft darauf hinaus, daß es sich um unzusammenhängende Einzelmaßnahmen ohne Gesamtkonzeption handle (S. 128).

Als Beleg werden eine Reihe von Fehlschlägen angeführt (S.125 ff), z.B.:

- "Naxal Nagpokhari": die Renovierung eines Teiches und eines derjenigen Projekte, das in den Papieren von 1976 nicht genannt war, und, so vermutet man, wegen seiner Nähe zum königlichen Palast in das Programm mit aufgenommen wurde; kurz nach Abschluß der Renovierungsarbeiten stand der Teich wieder leer und war grabbewachsen, zum Nutzen der Bewohner der umliegenden Häuser, die dort ihre Tiere halten;
- "Bhimsen Stambha": die Umgestaltung des wichtigsten Zugangs zur Altstadt im Südosten, führte durch die Umleitung des Verkehrs um den "Bhimsen-Turm" herum zu einer gefährlichen Verkehrssituation; außerdem ist der Ziegelbelag der neuen Fußgängerzone im Begriff, sich wieder aufzulösen;
- Marktareal bei Ranamukteshwar: das Projekt war als Ersatz für den vom Marktbetrieb befreiten Basantapur-Platz im Zentrum Kathmandus gedacht. Dieser Platz ist jetzt aus-

schließlich dem Tourismus vorbehalten, d.h. er ist bis auf wenige Souvenirverkäufer am Rande ungenutzt. Das neue Marktareal ist hinsichtlich der Fläche nicht ausreichend¹¹⁶ und liegt zu peripher, um, wie projiziert, die Bewohner des gesamten Stadtkerns versorgen zu können;

- LKW-Abstellplatz bei Teku: zur Realisierung des Lastwagenparkplatzes wurde wertvolles Reisland vernichtet; der Platz ist wegen Zufahrtsschwierigkeiten und mangelnder Sicherheitsvorkehrungen ungenutzt geblieben.

Außerdem finden sich im Gutachten des CEDA vorsichtig formulierte Zweifel am Stellenwert, der reinen Renovierungsprojekten beigemessen wird; es wird gefragt, ob es nicht andere, den täglichen Bedürfnissen der Stadtbewohner entsprechende Projekte gäbe, die vorrangig bearbeitet werden müßten. Bei aller Berechtigung der vorgebrachten Argumente scheint die Kritik jedoch zwei Tendenzen zu übersehen, die sich erstmals in den Haushaltsansätzen für 2035/36, also im dritten Jahr der Existenz des Planungsapparates abzeichnen:

- a) eine Verschiebung der Investitionsschwerpunkte auf Wohnungsbauprojekte,
- b) Anzeichen einer Kooperation mit den Nagar Panchayats.

a) Die Verschiebung der Investitionsschwerpunkte auf Wohnungsbauprojekte

Die folgende Tabelle, die dem CEDA-Gutachten entnommen ist, legt den Schluß nahe, daß sich mit der Zunahme des Anteils der allgemeinen Verwaltungskosten am Gesamthaushalt des Development Boards, eine Verschiebung der Ausrichtung der Aktivitäten in Richtung auf "Entwicklungskontrolle" vollzieht, zuungunsten direkter Eingriffe in die Stadtentwicklung.

Tab. 23: Budget des Development Boards 1976-1980

Haushaltsjahr	Ausgaben in Rs			Entwicklung / Verwaltung in %
	Allg. Verwaltung	Entwicklung	Gesamt	
2033/34 (1976/77)	1.627.474,-	3.002.000,-	4.629.474,-	184 %
2034/35 (1977/78)	1.107.000,-	2.500.000,-	3.607.000,-	225
2035/36 (1978/79)	1.625.000,-	1.850.000,-	3.465.000,-	114
2036/37 (1979/80)	2.010.000,-	1.150.000,-	3.160.000,-	57

Quelle: Dok 81, Tab 15, S.113

Dieser Schluß, der von den CEDA-Gutachtern gezogen wird, vernachlässigt jedoch die Ausgaben für die Wohnungsbauprojekte. In der Spalte der Entwicklungsausgaben im Haushaltsjahr 2035/36 wären 6,8 Mio Rs zu ergänzen, die für Bodenerwerb und Infrastrukturausstattung in einem der Wohnungsbauprojekte (Dallu) angesetzt waren. Auch für das darauffolgende Jahr scheinen die Ausgaben für eigene Entwicklungsmaßnahmen nicht vollständig zu sein, denn für das Kuleshwar-Wohnungsbauprojekt, das parallel mit Dallu entwickelt wurde, fallen für Bodenerwerb und

¹¹⁶ Nach einer Studie der Economic Analysis and Planning Division und des Kathmandu Town Panchayat, die bereits 1972 durchgeführt wurde, wären zur Versorgung des Stadtgebietes mindestens fünf solcher öffentlichen Marktareale erforderlich (Dok 43, S.3).

Grundinfrastruktur ca. 8,2 Mio Rs an (vgl. Dok 47). Gleichgültig, ob der Bodenerwerb, wie im Grundsatzpapier (Dok 49, Teil 2, Nr.4) festgelegt, durch das Board geschieht, auf jeden Fall wären diese Kosten hier, wo es um die Feststellung der tatsächlichen Handlungsschwerpunkte geht, mitzubersichtigen. Immerhin würden die Ausgaben für das Wohnungsbauprojekt Dallu im Haushaltsjahr 2035/36 nahezu 80 % der Entwicklungsausgaben und 2/3 des Gesamtvolumens ausmachen. Aus zwei Gründen kommt dieser Mittelallokation besondere Bedeutung zu:

- 1) Rechnet man die für das Dallu-Wohnungsbauprojekt vorgesehenen 6,8 Mio Rs zu den in Tab. 23 aufgeführten Gesamtausgaben von 3,5 Mio Rs im Jahr 203⁵/₃₆ hinzu, so ergibt dies eine absolute Steigerung auf das Dreifache. Damit wurde für die Agglomeration Kathmandu-Patan 1979 erstmals ein Investitionsvolumen erreicht, das dem des Bhaktapur-Projektes in der ersten Phase (1974-1976) in Höhe von 9,3 Mio Rs vergleichbar ist. Einschränkend muß allerdings hinzugefügt werden, daß sich diese Summe in Kathmandu-Patan auf die 12-fache Einwohnerzahl verteilt. Wie auch immer diese Mittel finanziert werden und welche Konflikte zwischen einzelnen Regierungsstellen damit provoziert werden, so kommt in der Tatsache, daß eine derartige weitreichende Ausweitung der Aktivitäten überhaupt stattfinden konnte, ein Kompromiß innerhalb der politischen Führung des Landes zum Ausdruck, der Stadtplanung generell einen gegenüber früher höheren Stellenwert und einen erweiterten Spielraum zugesteht. Damit wird der von Spezialisten betriebenen modernen Stadtplanung im DHBPP aber gleichzeitig in größerem Umfang inhaltliche Verantwortung übertragen.
- 2) Der quantitativen Ausweitung des Budgets auf das Dreifache entspricht eine qualitative Verschiebung der Investitionsschwerpunkte. Mit Ausnahme von vier Projekten sind die Einzelmaßnahmen, die im Haushaltsjahr 2033/34 in Anlehnung an den Aufgaben- und Projektkatalog des Grundsatzpapiers (Dok 49) anliefen, 2035 abgeschlossen. Läßt man die bis dahin durchgeführten Projekte im einzelnen Revue passieren, so bestätigt sich nicht nur der von vielen Beteiligten, wie von den CEDA-Gutachtern, erhobene Vorwurf der Konzeptionslosigkeit, sondern es ist darüber hinaus bei den meisten dieser Projekte infrage zu stellen, ob sie sinnvollerweise in den direkten Entscheidungsbereich eines Planungsapparates fallen, der die Verantwortung für die räumliche Entwicklung der gesamten Region trägt. So ist beispielsweise nicht einzusehen, weshalb über die Gestaltung der Märkte in Kathmandu oder Patan, über öffentliche Toiletten, über die Gestaltung von Teilbereichen usw. an der Spitze der nationalen Bürokratie entschieden werden muß, und die entsprechenden Projektvorschläge den Reibungsverlusten eines derart durchsetzungs- und problemfernen Planungsapparates ausgesetzt werden. Vom Standpunkt der Gesamtverantwortung planender Institutionen ergäbe sich die Notwendigkeit der Konzentration auf relevante Projekte, d.h. solche, die aufgrund ihrer Größe, ihres Modellcharakters, ihrer soziostrukturellen und politischen Bedeutung eine Initialwirkung haben für die zukünftige Entwicklung. Aus diesem Blickwinkel betrachtet, werden im Haushaltsplan für 2035/36 mit der Ausweisung von ca. 80 % des Entwicklungshaushaltes für das Wohnungsbauprojekt Dallu, die zudem zusätzlich zu den in früheren Jahren üblichen Niveau der Ansätze hinzukommen, erstmals Entwicklungsaufgaben akzentuiert, die eine solche Bedeutung haben. Erst jetzt erscheint demnach auch der Einsatz überlokaler, professioneller, administrativer und auch finanzieller Ressourcen für die

Stadtplanung überhaupt erst gerechtfertigt. Diese besondere Bedeutung des im Kathmandual ersten, gemessen an internationalen Standards aber recht bescheidenen Projektes eines staatlich organisierten Wohnungsbaus, rechtfertigt eine eingehendere Diskussion in einem der nachfolgenden Abschnitte.

b) Anzeichen zur Kooperation mit dem Nagar Panchayat

Erstmals im Budget für das Jahr 2034/35 ist ein Betrag für sogenannte "General Projects" ausgewiesen. Hinter dieser Bezeichnung verbirgt sich eine Anzahl "kleinerer" Projekte, die auf Anfrage von und in Absprache mit den Nagar Panchayats vom zentralen Planungssystem übernommen werden. 2034/35 machte der entsprechende Betrag immerhin 14 % des gesamten Entwicklungshaushaltes aus, 2035/36 erreicht der Ansatz für "General Projects" 35% – wenn man die exzeptionellen Ausgaben für das Wohnungsbauprojekt Dallu nicht mit einrechnet. Vorausgesetzt, daß es sich hierbei tatsächlich um Projekte handelt, die von den Nagar Panchayats initiiert worden sind, dann ist hierin eine nachträgliche informelle Aufstockung der geringen finanziellen Kapazität der Nagar-Panchayats und damit ihrer Funktion als Träger der lokalen Entwicklung zu sehen. Diese Projekte machen zudem eine direkte Kooperation zwischen Nagar Panchayat, Planning Team und dem jeweiligen Implementation Committee notwendig. Damit wäre, wenigstens in der Allokation der Finanzmittel (und dadurch jährlich widerrufbar), das Projektfindungspotential der Panchayats angezapft und so ein rudimentärer Ansatz lokaler Selbstbestimmung über Projekte eingeführt, deren sich der komplizierte und realitätsferne Planungs- und Entscheidungsapparat ohnehin nicht annehmen kann. Formal freilich bleiben auch diese kleinen Projekte bis hin zu Bagatellmaßnahmen der Renovierung eindeutig der zentralen Institution des Development Boards zugeordnet.¹¹⁷ Es sei auch dahingestellt, inwieweit die Panchayats in ihrer gegenwärtigen Struktur tatsächlich in der Lage sind, lokale Problemlagen der Bevölkerung zu akzeptieren und in die Projektierung einzubringen. Neben dem Interesse der Panchayat-Vertreter dürfte vor allem das der Verantwortlichen des Development Boards an der Delegation von Bagatellprojekten als Motiv für die Einrichtung dieses Haushaltspostens infrage kommen.

¹¹⁷ Verlässliche Angaben über die tatsächlichen Projektausgaben sind nicht verfügbar. Daran würde sich überprüfen lassen, inwieweit der in der Budgetausweisung demonstrierte politische Konsens der realen Mittelverteilung entspricht. Einen Anhaltspunkt geben die im Anhang des CEDA-Gutachtens angeführten tatsächlichen Projektkosten. Es bleibt allerdings unklar, ob sie lediglich die Baukosten oder den gesamten Kostenrahmen umfassen. Sollte das letztere der Fall sein, so sind auch hier gravierende Beispiele für das Nepal-typische "underspending" zu sehen (vgl. oben S.352).

Tab. 24: Projektbudget des Development Boards

Projekt	Ausgaben pro Haushaltsjahr in Rs			Distrikt	Realisierung
	2033/34	2034/35	2035/36		
Renov. Bhimsen Stambha	400.000	300.000		K	ICK
Vegetable Market Ranamukteshwar	200.000	300.000		K	ICK
Park Surya Vinayak	(200.000) ¹	100.000	400.000	B	ICB
Bus Terminal Tundikhel	200.000	300.000		K	ICK
Public Toilets	600.000			P,K	ICK, ICP
Vegetable Market Patan	400.000	450.000		P	ICP
Naxal Naghpokhari	400.000	200.000		K	ICK
Soil Conservation	600.000			K	Forest Ministy
Dumping Area for Solid Waste, Access Road	100.000	100.000		K	ICK
Inventory of Patis, Ponds etc	100.000		100.000	K,P	Planning Team
Tribhuvan Memorial Site		50.000	50.000	K	ICK
Bus Terminal Patan Dhoka		200.000		P	ICP
Kamal Pokhari		50.000		K	ICK
Survey works for various Projects		100.000	100.000		Planning Team
"General Projects" ²		350.000		K,P	KNP, PNP
Truck Park Teku			100.000	K	KNP
Office Building for Board and Committees			200.000	K	ICK
"General Projects Lalitpur" ²			350.000	P	KNP
"General Projects Bhaktapur" ²			300.000	B	BNP
Drainage Kathmandu, Survey			200.000	K	Water Supply & Sewerage Board
Evaluation of Kathmandu Development Project			50.000		CEDA
Dallu Housing Project (Land Acquisition, Basic Infrastructure)			6.850.000 ³	K	Development Board, ICK
Total	3.000.000	2.500.000	8.700.000		

Anmerkungen:

- 1) vom Survey Department übernommen
- 2) "kleinere" Maßnahmen auf Anfrage der Nagar Panchayats (z.B. Reparaturarbeiten an Schulgebäuden, Teichen, Straßen etc.)
- 3) in der Tabelle des CEDA-Gutachtens, vgl. oben Tab. 23, nicht mitgerechnet, deshalb ergibt sich hier eine höhere Summe im Entwicklungsbudget

Quelle: Planning Team

Abkürzungen:

- | | | |
|------|---------------------------------|-----------------|
| K | Kathmandu | |
| P | Paten | |
| B | Bhaktapur | |
| ICK | Implementation | Committee |
| ICP | Kathmandu | |
| ICB | Implementation | Committee Patan |
| KNP | Implementation | Committee |
| PNP | Bhaktapur | |
| BNP | Kathmandu Nagar Panchayat | |
| CEDA | Patan Nagar Panchayat | |
| | Bhaktapur Nagar Panchayat | |
| | Centre for Economic Development | |

16.2 Wohnungsbau als Teil der räumlichen Entwicklungsstrategie und als sozialpolitische Notwendigkeit

Von allen direkten hoheitlichen Eingriffen in die Stadtentwicklung kommt den staatlichen Wohnungsbauprojekten eine besondere Bedeutung zu: hinsichtlich des finanziellen Aufwandes,

hinsichtlich des Koordinations- und Abstimmungsbedarfs und schließlich vor allem hinsichtlich der sozialpolitischen Implikationen der Projekte.

Zwei Aspekte haben in der bisherigen Diskussion um Probleme der Wohnungsversorgung in Nepal eine Rolle gespielt:

- a) zum einen sind sie Bestandteil der Flächennutzungsplanung, indem die C-Flächen des Planes einer "geplanten Entwicklung" durch staatlichen Wohnungsbau gewidmet sind; hier sollen staatliche Projekte im Rahmen von Entwicklungssteuerung der Durchsetzung raumstruktureller Ziele dienen;
- b) zum anderen wird mit dem Mittel staatlicher Wohnungsbauprojekte ein sozialer Ausgleich zugunsten von Gruppen angestrebt, die, aus welchen Gründen auch immer, am wirtschaftlichen Wachstum der Stadt nicht teilhaben konnten und die aus eigener Kraft zu einer angemessenen Versorgung mit Wohnraum nicht (mehr) in der Lage sind. Aus diesem Blickwinkel könnte man Wohnungsbauprojekte des Staates als Fragmente einer (sonst nicht vorhandenen) Sozialpolitik auffassen.

Es ist dieser doppelte Anspruch, der den beiden Vorhaben, die sich gegenwärtig in der Realisierung befinden, eine besondere Bedeutung verleiht und somit eine etwas genauere Darstellung rechtfertigt. Bevor jedoch die konkreten Maßnahmen beleuchtet werden sollen, erscheint es mir sinnvoll, die oben angedeuteten Argumentationsstränge noch etwas weiter zu verfolgen und die grundlegenden Probleme der Wohnungsversorgung zusammenzustellen. Vor diesem Hintergrund läßt sich dann der Beitrag der beiden Projekte (Dallu und Kuleshwar) zur Lösung dieser Probleme erörtern.

Wohnungsbau als Teil der räumlichen Planung

Wohnungsversorgung war, von der Unterbringung des Militärs und der politischen Führungsschicht abgesehen, in den meisten vorindustriellen Gesellschaften kein Gegenstand der Stadtplanung. Die Wohnungsprobleme breiter Teile der Bevölkerung wurden in Europa des 19. Jahrhunderts erst in dem Maße zum Gegenstand von Politik und einer eigenen Planung, wie erstens die in den Wirtschaftsprozess einbezogenen Massen selber zur Lösung ihrer Behausungsprobleme nicht mehr imstande waren und zweitens ein rasantes Stadt- und Wirtschaftswachstum die hoheitliche Ordnung und Lenkung dieser Prozesse erforderlich machte.

Im Kathmandu-Tal spielte der soziale Druck auch nach der Öffnung des Landes aus Gründen, die bereits in Kapitel II.3 vorgestellt worden sind, kaum eine Rolle. Wegen der Fortdauer traditioneller Wirtschaftsweisen und der alten Systeme sozialer Sicherung kam es zu keinen krassen Formen der Unteroder Nichtversorgung mit Wohnraum, wie sie aus anderen Städten der Dritten Welt bekannt sind. Infolgedessen wurde seit der Einführung moderner Stadtplanung über Wohnungsbau und Wohnungsprojekte hauptsächlich im Kontext der regionalen Entwicklungsstrategie gesprochen. Man hoffte, das erwartete Wachstum des Raumes Kathmandu-Patan durch neu geplante Siedlungseinheiten, die am Talrand gelegen waren, auffangen und so den Cha-

rakter der drei Städte samt ihrem bäuerlichen Umland bewahren zu können. Die Standortwahl für neue Wohnsiedlungen dieser Art wurde 1965 von der Überlegung bestimmt, so wenig wie möglich landwirtschaftliche Nutzfläche zu zerstören und neue Wohnsiedlungen in geringer Entfernung zu den alten Stadtkernen anzuordnen (Dok 29, S.5).

Diese Prinzipien führten zum Vorschlag, Wohnungsbau vor allem im Westen von Kathmandu und Patan zu betreiben und eine Folge neuer Siedlungs- bzw. Nachbarschaftseinheiten von Balaju im Norden bis Chobhar im Süden zu entwickeln (Dok 29, S.6).

Zwei Standortvorschläge wurden konkretisiert:

- 1) Das gesamte Kalimati-Gebiet sollte zu einer in sich geschlossenen Siedlungseinheit entwickelt werden.
- 2) Unmittelbar angrenzend an das Industriegebiet von Balaju sollte eine Siedlung für die dort Beschäftigten entstehen.¹¹⁸

Obwohl diese Vorschläge Einflußmöglichkeiten der Stadtplanung und eine wirtschaftliche und demographische Entwicklungsdynamik unterstellten, die bis heute nicht erreicht sind, lieferten sie eine Art Rahmen für die Diskussion aller späteren Standortvorschläge für Wohnungsbau.

Im 1969er Plan klingt bereits das sozialpolitische Motiv für ein staatliches Engagement im Wohnungsbau an. Es heißt hier, die bisherige Bautätigkeit, sowohl innerhalb der Stadtkerne wie außerhalb sei vor allem von den wohlhabenden Schichten der Bevölkerung getragen (S.135). Der Wohnungsbau habe mit der Bevölkerungsentwicklung nicht Schritt gehalten, deshalb gebe es einen "Bedarf an geplanten Investitionen", die

- c) die Bedürfnisse der Gruppen berücksichtigen sollen, die den dringendsten Wohnungsbedarf haben,
- d) unterschiedliche Bedürfnisse verschiedener kultureller Gruppen und Einkommensgruppen, und schließlich
- e) bestimmte Mindeststandards beachten sollen (S.135).

Als Zielgruppen werden genannt: Zuwanderer aus den ländlichen Gebieten, Regierungsangestellte und "Industriearbeiter" von Balaju, die nahe ihrer Arbeitsplätze eine Wohnung erhal-

ten sollten. Vorgeschlagen wurde außerdem, möglichst bald mit der Realisierung eines Wohnungsbauprojektes im Gebiet Kalimati-Tahachal zu beginnen, für das standardisierte Bautypen entwickelt wurden.

Insgesamt waren im 1969er Plan nicht weniger als 8 Teilgebiete als Zone C (für "geplante Siedlungsentwicklung") ausgewiesen, deren Größe zwischen 147 und 49 ha liegt, und die zusammen 686 ha umfassen. 1972 werden diese Gebiete bereits auf 6 Standorte reduziert.¹¹⁹ Im

¹¹⁸ Das seit 1957 erschlossene Industriegebiet war bis 1978 nahezu zur Hälfte völlig ungenutzt. Knapp die Hälfte der Hallen stand 1978 leer und auch von den angesiedelten Betrieben arbeiteten nur wenige mit Gewinn (KLEINERT 1978, S.288).

¹¹⁹ C1: Swayambhu-Balaju; C2: Kalimati-Swayambhu, C3: Kalan-kistan-Laiku-Chitubihar, C4: Sanepa-Jhamsikhel, C5: Ekanta-kunta-Jawalakhel, C6: Bikrambhavan und das Gebiet südlich davon (vgl. HMG, DHBPP 1972, S.17).

genehmigten Plan von 1976 schließlich handelt es sich nur noch um 4 Standorte¹²⁰ von denen schließlich 1979 Dallu und Kuleshwar, die beiden Gebiete in Kathmandu, mit zusammen ca. 50 ha in der Realisierungsphase stehen.

Trotz der mittlerweile stark heruntergeschraubten Größenordnung, die den bestehenden Durchsetzungsbedingungen eher angepaßt ist, gelten diese beiden Projekte als wichtige Bestandteile der regionalen Entwicklungskonzeption. Danach sollen sie

- a) eine Entlastungsfunktion für die Stadtkerne von Kathmandu und Patan und
- b) eine Auffangfunktion für neue Zuwanderer wahrnehmen.

Diese siedlungspolitische Begründung gilt offiziell als das Hauptargument für die Projekte. Wir werden nachher zu prüfen haben, wieweit sie diesem Anspruch gerecht werden können.

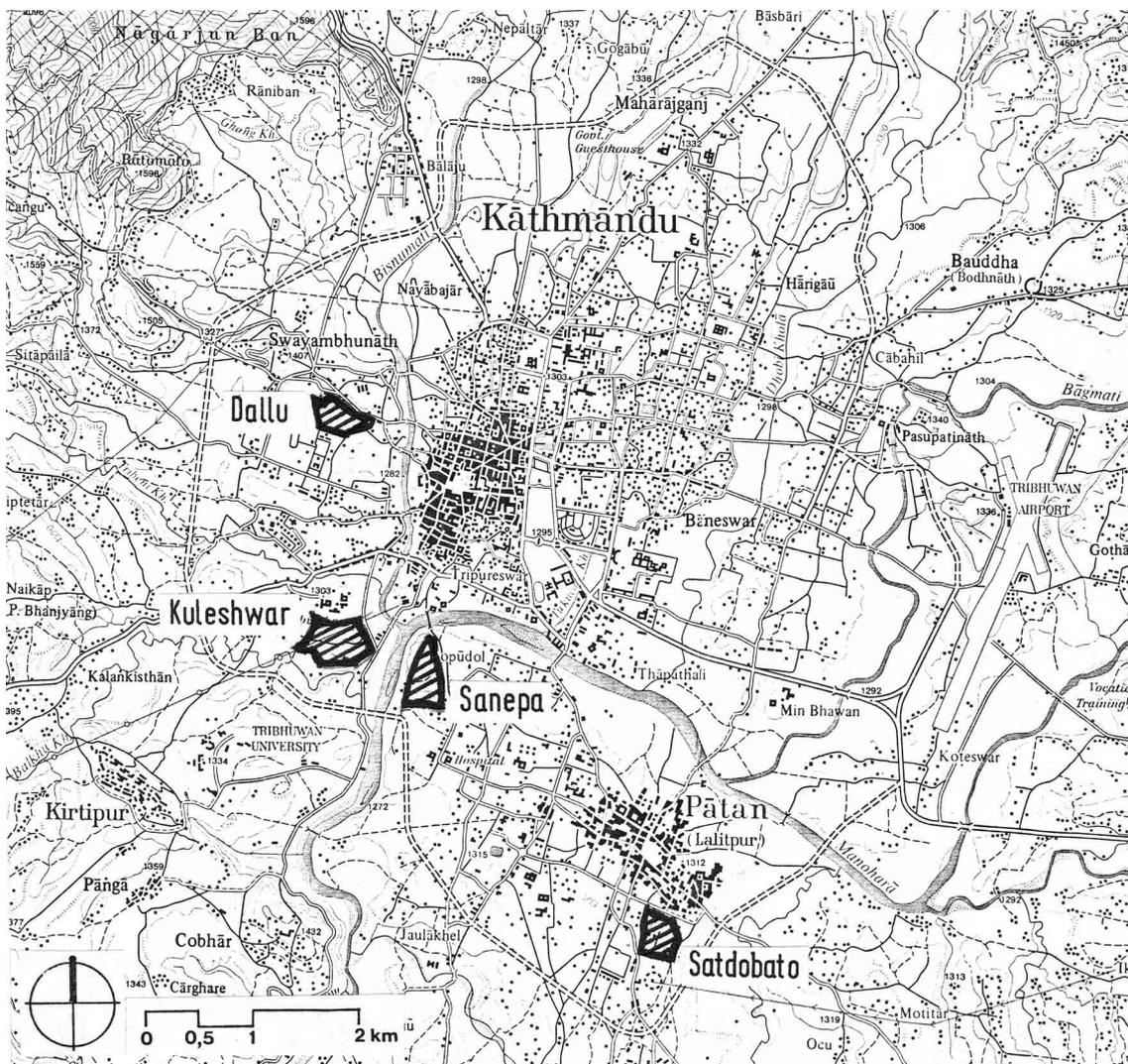


Abb. 61: Lage der geplanten Wohngebiete (nach Angaben des DHBPP)

¹²⁰ In Kathmandu: Swayambhu-Dallu, Kalimati-Kuleshwar; in Patan: Sanepa und Satdobato-Lagankhel.

Wohnungsbau als sozialpolitische Notwendigkeit

Es ist sicher kein Zufall, daß die Notwendigkeit der Ausrichtung von Wohnungsbauprojekten auf untere Einkommensschichten zuerst von den Experten vorgetragen wurde. Ein Interesse von HMG an der Lösung individueller Wohnungsprobleme ist traditionsbedingt nicht vorhanden. Das wirkt sich, wie wir sehen werden, bis in Probleme der Finanzierung der Projekte aus, wo immer wieder das Argument vorgebracht wird, staatliche Subventionen in einen nicht-produktiven Sektor, als der die Wohnungsversorgung aufgefaßt wird, seien nicht möglich. Insofern kommt den Experten hier in der Tat das Verdienst zu, auf die soziale Orientierung staatlicher Planung hingewiesen zu haben. Leider ist dieses Plädoyer bis in die jüngste Zeit ungehört geblieben.

Die ersten Hinweise auf die sozialpolitische Bedeutung staatlich organisierter Wohnungsbauprojekte finden sich im 1969er Plan (S.135). In der Festlegung der in Frage kommenden Zielgruppen für staatliche Wohnungsbauvorhaben lassen sich diese Ansätze allerdings kaum wiederfinden (Zuwanderer vom Land, Industriearbeiter, Regierungsangestellte). Offenbar war man der Ansicht, daß die Bevölkerung der Stadtkerne von sich aus eine Verbesserung ihrer Wohnsituation herbeiführen könne, wenn diese Gebiete vom Zuwanderungsdruck entlastet werden. Insgesamt stehen die Argumente der Stadtstruktur, der regionalen Disposition des zukünftigen Siedlungswachstums damals noch eindeutig im Vordergrund.

Zur Erhebung statistischer Basisdaten für den 1969er Plan war 1968 eine "Statistical Unit" im DHBPP gegründet worden. Diese Einheit führte 1970-71 eine Stichprobenerhebung von Daten zur Sozialstruktur von Kathmandu, Patan und Bhaktapur durch, die im "Socio-Economic Survey of Kathmandu, Patan and Bhaktapur" 1972 veröffentlicht wurden (Dok 39). Aus den Daten wird der Schluß gezogen, daß Kathmandu, im Vergleich zu anderen Dritte-Welt-Städten "is blessed with an urban crisis, which is physical rather than social in nature and therefore relatively easy to solve with financial and technical expertise and efficient planning and implementation of programs". (S.69) Allerdings, so fährt der Bericht fort, müßten die "technischen" Lösungen die bestehenden sozialen und ökonomischen Bedingungen "berücksichtigen" (S.69). Die erhobenen Daten hätten sehr viel präzisere Schlüsse über die Probleme im Bereich der Wohnungsversorgung zugelassen. Eine Interpretation für diesen Sektor der Planung erfolgte erst 1976 im Housing Survey (Dok 36).

Zur Erhebung statistischer Basisdaten für den 1969er Plan war 1968 eine "Statistical Unit" im DHBPP gegründet worden. Diese Einheit führte 1970-71 eine Stichprobenerhebung von Daten zur Sozialstruktur von Kathmandu, Patan und Bhaktapur durch, die im "Socio-Economic Survey of Kathmandu, Patan and Bhaktapur" 1972 veröffentlicht wurden (Dok 39). Aus den Daten wird der Schluß gezogen, daß Kathmandu, im Vergleich zu anderen Dritte-Welt-Städten "is blessed with an urban crisis, which is physical rather than social in nature and therefore relatively easy to solve with financial and technical expertise and efficient planning and implementation of

programs". (S.69) Allerdings, so fährt der Bericht fort, müßten die "technischen" Lösungen die bestehenden sozialen und ökonomischen Bedingungen "berücksichtigen" (S.69). Die erhobenen Daten hätten sehr viel präzisere Schlüsse über die Probleme im Bereich der Wohnungsversorgung zugelassen. Eine Interpretation für diesen Sektor der Planung erfolgte erst 1976 im Housing Survey (Dok 36).

Ein UN-Experte formulierte 1972 Grundlagen für eine nationale Wohnungsbaupolitik (Dok 5). Er glaubte, daß in den Städten des Landes der Ersatzbedarf für überalterte Bausubstanz ebenso wie Probleme zu hoher Bevölkerungsdichte vorerst noch keine Rolle spielen würden (er geht von 1,2 Familien pro Wohneinheit aus), solange der Zusatzbedarf nicht gedeckt werden kann (S.17). Diesen gibt er für Kathmandu mit 360 (1972-1973 bis 388 (1976-1977) Wohneinheiten pro Jahr an und verteilt den Bedarf auf verschiedene Einkommensgruppen, die dem "Socio Economic Survey" (Dok 39) entstammen.

Bereits an diesen, für Nepal erstmaligen und sehr groben Schätzungen des Wohnungsbedarfs wird in aller Schärfe die soziale Problematik deutlich: "Urban house designs must be prepared that are extremely low cost with over 50 % of the urban population requiring a home costing less than Rs 14.358, if they are to repay loans with no subsidies" (Dok 5, S.7).

Es ist aufschlußreich, diese Aussagen mit den Ergebnissen einer Untersuchung des CEDA (1972), ebenfalls aus dem Jahr 1972, zu vergleichen. Dort werden die Kosten für den billigsten Typ eines "Bungalows", d.h. eines frei auf dem Grundstück stehenden Hauses außerhalb des Stadtkerns mit Rs 26.000 angegeben. Dieses Haus hat nur zwei Räume und ein extrem kleines Grundstück von 0,5 Ropani (254 m²). Die Kosten für den Boden wurden mit Rs 15.000/Ropani angesetzt, wie dies 1971 für Standorte in etwa 5 km Entfernung vom Stadtkern und abseits von Straßen üblich war. Wenn die Einkommenstabelle von HANSON (Dok 5) stimmt, können sich ca. 87 % der neuinzukommenden Bevölkerung ein solches Haus nicht leisten.

HANSON forderte in seiner Studie die Einrichtung von Finanzierungsinstitutionen, die auch den unteren Einkommensschichten offenstehen. Hierzu lieferte er eine Fülle von Anregungen, von denen bis heute keine einzige in die Tat umgesetzt wurde. U.a. regte er die Bildung von kooperativen Sparklubs und von Kredit- und Baugemeinschaften an; er empfahl die Einrichtung einer "Housing Bank" und den Verkauf von Pfandbriefen zur Beschaffung des notwendigen Kapitals (Dok 5, S.20 ff). Für die "Housing Bank", die als zentrale Finanzierungsinstitution dienen sollte, lieferte er einen ausführlichen Gesetzesvorschlag (Annex I).

Die bereits erwähnte Marktstudie des CEDA, die im Auftrag der Nepal Bank Ltd. angefertigt wurde, untersucht die potentielle Nachfrage einer Mittelschicht, die ebenfalls vom Fehlen der Finanzierungsinstitutionen betroffen ist. Sie befaßt sich mit Haushalten, deren jährliches Einkommen zwischen Rs 5.000 und 20.000 liegt, und deren Nachfrage nach "Bungalows" bzw. "Appartments" (Geschoßwohnungen). Der springende Punkt bei der Berechnung der Nachfrage ist die zugrundegelegte Anzahlung in Höhe von 20 % der Gesamtkosten für die angebotenen Haustypen. Die Verfasser gehen davon aus, daß nur die Hälfte des ins Auge

gefaßten Marktsegmentes von 32,5 %, also nur 16 % aller Haushalte in der Lage sind, diese Anzahlung zu leisten, nämlich solche Haushalte, die über zusätzliche "Einkommen", z.B. durch Landbesitz u.ä. verfügen. Außerdem wird davon ausgegangen, daß diese Haushalte willens und in der Lage sind, 1/3 ihres monatlichen Einkommens zur Kreditabzahlung bereitzustellen. Schließlich geht ein Grundstückspreis von Rs 15.000/Ropani für erschlossenes Land in die Berechnung ein. Die Studie mündet in die Empfehlung, in einer ersten Stufe mit der Erschließung von ca. 200 Ropanis für Bungalows zu beginnen. Für Geschoßwohnungen sehen die Verfasser keine Marktchancen. Die der Berechnung zugrunde gelegten Annahmen erscheinen jedoch sehr optimistisch, denn:

- Es ist sehr fraglich, ob Haushalte aus der anvisierten Einkommensgruppe in der Lage sind, die geforderten 20 % Anzahlung aufzubringen. Der Household Budget Survey der Nepal Rastra Bank für Kathmandu zeigt, daß nennenswerte,
- sparfähige, d.h. über die laufenden Ausgaben hinausgehende Überschüsse erst bei Haushalten, die mehr als Rs 24.000 jährlich ausgeben, anfallen, dort aber gleich durchschnittlich mit Rs 730 im Monat. Unterhalb dieser Gruppe ist der monatliche Saldo meist negativ (Verschuldung) (vgl. Nepal Rastra Bank 1976, S.61). Als Nachfrager für ein solches Programm blieben daher nur Spitzenverdiener und/oder Eigentümer von Grund und Boden, die aber im allgemeinen nicht auf Programme angewiesen sind;
- es ist weiterhin fraglich, ob die Haushalte 1/3 ihres Einkommens zur Abzahlung von Krediten verwenden können, wenn allein die Ausgaben für Nahrungsmittel in Kathmandu bei den Haushalten bis Rs 12.000 Ausgaben im Jahr mindestens 60 % aller Ausgaben ausmachen (Nepal Rastra Bank 1976).

Bereits seit Mitte 1969 existiert im DHBPP eine Abteilung für Wohnungsbau, deren Auftrag von der Konzeptionierung einer nationalen Wohnungspolitik bis zur Ausarbeitung und Durchführung einzelner Programme reicht. Studien zur Wohnungsversorgung wurden zuerst für die Terai-Städte Biratnagar und Birganj angefertigt; erst 1976 wurde der "Housing Report Kathmandu-Patan" vorgelegt (Dok 36).

Die Studie trägt verstreute Daten und Informationen zur Situation der Wohnungsversorgung in Kathmandu-Patan zusammen und untersucht einzelne Aspekte des Wohnungsmarktes, wie Finanzierung, Boden, Baumaterial und Arbeitskräfte. Die Untersuchung gelangt zu dem Ergebnis, daß ca. 80 % aller Haushalte sich auch ein "Minimum-Haus", dessen Kosten mit Rs 30.000 angesetzt werden, nicht leisten können (S.110). Aber nicht nur der Bau eines neuen Hauses, sondern auch die Erhaltung des vorhandenen sei in Anbetracht der knappen Haushaltsmittel, von denen ein großer Teil für Nahrungsmittel ausgegeben werden muß, nicht möglich (S.111). Zu den Folgen dieser Situation gehören Phänomene wie Zwangsseßhaftigkeit und Verslum-mung (S.148, vgl. auch oben S.278). Aber selbst für die oberen 20 % der Haushalte ist, so die Studie, ein Haus vielfach nicht zu realisieren, weil Kredite nur einer schmalen privilegierten Schicht von Regierungs- und Bankangestellten offenstehen und außerdem der Baustoff- und Bodenmarkt durch künstliche Verknappung, Monopolpreise und Spekulation nur für eine Minderheit zugänglich ist.

1976 bzw. 1978 wurden die Ergebnisse eines von der Nepal Rastra Bank durchgeführten Household Budget Survey von 1973/74 für Kathmandu bzw. Patan veröffentlicht. Sie bestätigen die Thesen des Housing Survey, soweit sie die finanzielle Erreichbarkeit eines neuen Hauses betreffen. Einige Daten aus dem Household Survey sind in den nachfolgenden Tabellen zusammengestellt.

Rechnet man die ermittelten Kosten für ein 2-Raum-Minimal-Haus mit einer jährlichen Preissteigerungsrate von 10 % hoch auf das Jahr 1974, für das die detaillierten Daten des Household Budget Survey der Nepal Rastra Bank vorliegen, so kommt man auf ca. Rs 31.500, eine Summe, die sowohl in Kathmandu, wie in Patan für über 3/4 aller Haushalte unerschwinglich ist (vgl. Tab. 25 und 26). Aber auch für einen großen Teil der restlichen Haushalte dürften derartige Häuser weitgehend uninteressant sein. Die Höhe der Haushaltseinkommen korrelieren sehr stark mit der Haushaltsgröße. Bei Haushalten mit einem dreifachen Jahreseinkommen von über Rs 31.500 muß mit einer Haushaltsgröße von mindestens 7 Personen gerechnet werden. Solange mehr Wohnraum für weniger Geld irgendwo im Stadtgebiet zu mieten sein wird, werden sich diese Haushalte kaum auf das langwierige Geschäft des Hausbaus und die damit verbundenen Risiken der Verschuldung einlassen.

Alle diese Überlegungen zur finanziellen Erreichbarkeit beziehen sich auf eine Wohnungsversorgung in der traditionellen Form durch Eigentumbildung. Zwar nimmt der Anteil der zur Miete wohnenden Haushalte ständig zu, aber er ist mit 26 % in Kathmandu und 6,6 % der Haushalte in Patan immer noch sehr gering (Nepal Rastra Bank 1976, 1978). In der Zunahme kommt jedoch weniger eine steigende Präferenz für Mietwohnungen zum Ausdruck (von Ausländern abgesehen) als vielmehr die schiere Unmöglichkeit, ein eigenes Haus zu erwerben. Nach wie vor rangieren Eigentum oder eigentumsgleiche Rechte in der Skala sozialer Statussicherung vor allen anderen Formen der Verfügung über Wohnraum (vgl.u.a. CEDA 1972).

Zusammenfassend ist festzustellen, daß zumindest seit der Fertigstellung des "Housing Survey" 1976 (Dok 36) und der Veröffentlichung der Daten des "Household Budget Survey" der Nepal Rastra Bank (1976, 1978) das soziale Problem der Wohnungsversorgung in Kathmandu für Planer und Politiker offenkundig und belegbar ist. Es besteht darin, daß die Stadtbevölkerung bis auf eine kleine Minderheit nicht in der Lage ist, ihren Wohnungsbesitz instand zu halten und/oder sich eine neue Wohnung zu leisten. Daß dieses Problem im Vergleich zur stadtplanerischen Argumentation nur geringe Beachtung gefunden hat, liegt vermutlich daran, daß es weder als registrierbarer Bedarf auf einem Immobilienmarkt auftaucht, noch zu nennenswerten sozialen Spannungen geführt hat, die Planer und Politiker zu einer Akzentverschiebung der Programme veranlassen könnte. Die Bevölkerung hat sich in der Altbausubstanz "arrangiert" durch Vermietung, Teilung von Wohneinheiten, Überbelegung usw. Dieses informelle System der Wohnungsversorgung, das vor allem in der traditionellen Bausubstanz der Altstädte und im sozio-kulturellen Milieu der Newars funktioniert, ist solange lebensfähig, wie der Bevölkerungsdruck gering bleibt und die physische Substanz sich ohne nennenswerten Kapitaleinsatz noch erhalten

läßt. Beides scheint jedoch eine Frage der Zeit. In manchen Teilen des Stadtkerns von Kathmandu scheint, wie wir in Kapitel II.3 bereits gesehen haben, die maximale Aufnahmekapazität bereits erreicht zu sein.

Tab. 25: Investitionsfähigkeit privater Haushalte im Wohnungsbau in Kathmandu 1974

Ausgaben pro Monat in Rs ¹⁾	Anteil Haushalte in % ¹⁾	der Durchschnittl. Haushaltsgröße in Pers. ¹⁾	Durchschnittliches 3faches Jahreseink. in Rs ²⁾	Mindestanzahl der Räume ³⁾	Kosten für Hausbau in Rs ⁴⁾
unter 150	3,6	1,7	5.832	1	
150- 299	19,7	3,2	10.080	2	31.500
300- 449	21,6	4,5	15.444	3	38.600
450- 599	19,1	5,8	21.960	4	60.400
600- 749	12,1	6,7	30.852	4	60.400
750- 999	10,7	7,2	38.736	5	82.000
1000-1499	8,0	8,9	51.156	6	
1500-1999	4,1	10,1	77.760	6	
über 2000	2,1	12,9	155.376	8	
alle Haush.	100	5,7	28.476	4	

Quellen:

1) Nepal Rastra Bank 1976.

2) Errechnet aus monatlichen Einkommen, in Nepal Rastra Bank 1976.

3) Als Standard wurde die durchschnittliche Belegungsdichte in Kathmandu: 1,6 Pers./Raum zugrunde gelegt (vgl. Nepal Rastra Bank 1976, S.63).

4) Errechnet aus der Kostenermittlung in CEDA 1972, S.24.

Tab. 26: Investitionsfähigkeit privater Haushalte im Wohnungsbau in Patan 1974

Ausgaben pro Monat in Rs ¹⁾	Anteil Haushalte in % ¹⁾	der Durchschnittl. Haushaltsgröße in Pers. ¹⁾	Durchschnittliches 3faches Jahreseink. in Rs ²⁾	Mindestanzahl der Räume ³⁾	Kosten für Hausbau in Rs ⁴⁾
unter 150	4,2	1,7	5.436	1	
150-299	25,0	3,7	11.124	2	31.500
300-449	28,0	5,3	15.984	3	38.600
450-599	17,1	6,6	21.780	4	60.400
600-749	9,6	7,6	33.084	5	82.000
750-999	7,5	8,2	42.264	5	82.000
1000-1499	5,4	9,8	57.942	6	
über 1500	3,2	10,7	102.672	7	
alle Haush.	100	5,8	23.796	4	

Quellen:

1) Nepal Rastra Bank 1978.

2) Errechnet aus monatlichen Einkommen, in Nepal Rastra Bank 1978.

3) Als Standard wurde die durchschnittliche Belegungsdichte in Kathmandu: 1,6 Pers./Raum zugrunde gelegt.

4) Errechnet aus der Kostenermittlung in CEDA 1972, S.24.

16.3 Faktoren des Wohnungsproblems

Was an Argumenten für eine sozial-orientierte Wohnungspolitik im vorangehenden Abschnitt vorgetragen wurde, bezieht sich nur auf die Tatsache, daß der größte Teil der Bevölkerung nicht in der Lage ist, ein neues Haus oder eine neue Wohnung zu erwerben. Wir wollen nun versuchen, den Bedarf an "sozialem", d.h. staatlich subventioniertem Wohnungsbau wenigstens in einer

groben Annäherung abzuschätzen, um eine Vergleichsmöglichkeit mit der Aufnahmekapazität der staatlichen Wohnungsbauprojekte zu erhalten.

Ausgehend von einer im Housing Survey 1976 (Dok 36) enthaltenen Bedarfsschätzung für 1971 läßt sich die Zahl der Haushalte, für die ein "Minimalhaus" nach den üblichen Standards (vgl. Dok 36, CEDA 1972) mit zwei Räumen aus eigener Kraft unerschwinglich ist, für das Jahr 1981, also zu Beginn der Realisierung der ersten Wohnungsbauprojekte, abschätzen (vgl. Tab. 27).

Von diesem Gesamtbedarf in Höhe von 13.300 Wohneinheiten fallen etwa 28 % als Sanierungsbedarf an (in Kathmandu 2.400, in Patan 1.300 Wohneinheiten), der Rest als Neubau (ca. 9.600 Wohneinheiten). Bei einer Haushaltsgröße von 5,8 Personen/Haushalt und einer angenommenen Dichte von 400 Einwohnern/ha wären zur Unterbringung dieser Familien ca. 140 ha nötig. Selbst der Zuwachsbedarf für Kathmandu im Zeitraum 1971-1981 ist fast doppelt so hoch wie von HANSON

(Dok 5, S.16) mit nur 3.500 angenommen wurde. Die obengenannten Zahlen bedürfen in zweierlei Hinsicht der Erläuterung:

Erstens stellen sie eine theoretische, durch begründete Annahmen mehr oder weniger willkürlich festgelegte Größe dar. Ganz offensichtlich ist auch 1981 der Anteil der Bevölkerung, der völlig ohne Behausung oder in Gebäuden, die nicht zum Aufenthalt von Menschen geeignet sind, lebt, sehr gering.

Tab. 27: Hypothetischer Bedarf an staatlich subventioniertem Wohnungsbau 1981

	Wohneinheiten in	
	Kathmandu	Patan
Ersatzbedarf für überalterte Bausubstanz a)	ca. 2.400	ca. 1.300
Bedarf an zusätzlichen Wohneinheiten 1971 b)	ca. 700	
Bedarf an zusätzlichen Wohneinheiten im Zeitraum 1971-1981 c)	ca. 6.900	ca. 2.000
Summe	ca. 10.000	ca. 3.300

Anmerkungen:

- a) Annahme: 20 % aller Wohneinheiten, die 1981 älter als 40 Jahre sind, müssen ersetzt werden; errechnet auf der Basis von 1971 nach Daten in Dok 36, S.39, und Dok 39, S.78 und 93; der so entstehende Neubedarf wird solchen Haushalten angerechnet, die unterhalb der Einkommensgrenze für "Eigentumsfähigkeit" liegen. Dies erscheint realistisch, weil die Annahme von 20 % Ersatzbedarf sich ohnehin auf die schlecht unterhaltenen Häuser bezieht und der Grund für die schlechte Erhaltung in der Regel bei mangelnden finanziellen Mitteln zu suchen ist. Sicherlich sind von den mitgezählten Häusern im Zeitraum 1971-1981 etliche zusammengebrochen, renoviert oder durch Neubauten ersetzt worden. Hier wird davon ausgegangen, daß dadurch das Problem der betroffenen Haushalte jedoch nicht gelöst wird. Die Situation wurde durch Verschuldung oder Umzug gelöst, d.h. die Haushalte bleiben als potentielle Nachfrager nach sozial orientierten Wohnungsprojekten erhalten.
- b) Übernommen aus der Bedarfsberechnung in Dok 36, S.97; allerdings wurden nur 80 % des dort errechneten Bedarfs in Höhe von 900 WE angesetzt, unter der Annahme, daß 80 % zum Erwerb eines "Minimalhauses" nicht in der Lage waren, vgl. Dok 36, S.110.
- c) Annahmen: Beim Wachstum 1971-1982 wurden die urbanisierten, an Kathmandu angrenzenden Gaon-Panchayats berücksichtigt, die heute die höchsten Wachstumsraten des Tales aufweisen. Es sind dies: Balaju, Swayambhu, Dallu, Tahachal, Kalimati, Kalankistan, Chabahil, Bhagwanstan, Pashupati, Battisputali, Bhimsengola, Mahadevsthan, Bauddha. Dieses Vorgehen schließt die optimistische Annahme mit ein, daß in diesen Gaon-Panchayats 1971 kein Wohnungsbedarf im obengenannten Sinne bestanden hätte. Bei Haushaltsgrößen von 5,7 (Kathmandu) und 5,8 (Patan) (vgl. Nepal Rastra Bank 1976, 1978) ergeben sich in

Kathmandu 8.632, in Patan 2.475 hinzukommende Haushalte, von denen sich ca. 80 % ein "Minimalhaus" nicht leisten können.

Daraus geht hervor, daß der allergrößte Teil der ermittelten Familien entweder eine Mietwohnung im vorhandenen Bestand gefunden hat bzw. sich eine Wohneinheit mit anderen Familien teilt, oder aber ein Haus gebaut hat, dessen Preis erheblich unter dem des angenommenen "Minimalhauses" liegt. Dies könnte geschehen sein z.B. durch die Bebauung von eigenem Boden, durch einen Standort weit in den Randzonen abseits von Straßen im Agrarland, wo die Bodenpreise noch geringer sind, oder durch die Verwendung traditioneller Baumaterialien, wie Lehm, Ziegel aus den kleinen Ziegeleien, durch Verzicht auf moderne sanitäre Ausstattung, geringeres Bauvolumen, durch eine auf mehrere Jahre ausgedehnte Bauzeit, durch Selbsthilfe und Mithilfe von Verwandten und Devali-Mitgliedern, und letztlich durch zinslose Kredite von Verwandten. Zum größten Teil wird sich der ermittelte hypothetische Bedarf in einem Bauprozeß niedergeschlagen haben.

Zweitens könnte die Ermittlung einer Zahl von Familien, die - gemessen an den genannten Kriterien - aus eigener Kraft zu keiner Verbesserung ihrer Wohnsituation in der Lage ist, leicht zu der Folgerung verführen, damit auch das Nachfragepotential für einen staatlich subventionierten Wohnungsbau, Eigentumsförderungsprogramme usw. in der Hand zu haben. Dies wäre der bekannte Trugschluß, der in vielen Analysen zur Wohnsituation in Städten der Dritten Welt gezogen wurde (vgl. zur Problematik von Defizit-Berechnungen HERRLE/LÜBBE/RÖSEL 1981, 5.150 ff). In vielen realisierten Projekten wurde die eigentliche Zielgruppe sukzessive von einer Gruppe mit höheren Einkommen verdrängt. Der Grund für diesen Verdrängungsprozeß liegt darin, daß sich die Adressaten solcher Projekte in einem Segment der Wirtschaft bewegen, in dem informelle, persönliche und teilweise nicht-monetäre Austauschbeziehungen vorherrschen (vgl. oben S.145). Bei knappen monetären Ressourcen wird sich ein Haushalt kaum langfristig mit regelmäßigen Kreditabzahlungen, hohen Folgekosten usw. belasten wollen. Die Zahl kann daher kaum als Maßzahl für staatliche Wohnungsbauprogramme dienen. Sie ist eher ein Indikator für die Größe desjenigen Teils der Bevölkerung, der, wollte man die der Berechnung zugrunde gelegten Standards durchsetzen, auf staatliche Unterstützung angewiesen ist. Weil aber eine staatliche Förderung nicht existiert, und auch eine den Standards entsprechende Befriedigung der Wohnbedürfnisse über den Markt nicht möglich ist, sind diese Familien vor allem auf andere Mittel der Wohnungsbeschaffung angewiesen. Der Mangel finanzieller Mittel zur Durchführung sozialer Massenwohnungsbau-projekte auf Seiten des Staates und die Notwendigkeit zur Aufrechterhaltung informeller Versorgungsnetze bei den Stadtbewohnern sind zwei Seiten ein und desselben Problems. Auch die sich immer weiter ins Umland hinauschiebende Umwandlung landwirtschaftlicher Flächen in Siedlungsflächen an der Peripherie der Städte ist eine der Folgen des oben dargestellten Wohnungsproblems.

Der Bodenmarkt

Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß ein "freier" Bodenmarkt, im Sinne eines sich selbst regulierenden Mechanismus von Preis und Nachfrage, der prinzipiell für jedermann zugänglich sein soll, eine vergleichsweise junge Einrichtung in Nepal darstellt. Der Übergang aus dem alten feudalen Bodenrecht zum Boden als handelbare und gewinnbringende Ware ist selber bereits das entscheidende Indiz für den ersten Schritt des Austritts aus der Tradition. Darüber hinaus trägt die Entwicklung des urbanen Bodenmarktes alle Züge eines von den Anbietern beherrschten Marktes, in dem, wegen überhöhter Preise, nur ein geringer Teil des Bedarfs als Nachfrage auftritt. Mit anderen Worten: die grundbesitzenden Familien haben die wirtschaftlichen Chancen des neuen Systems und des Siedlungsdruckes auf den Boden zu nutzen gewußt.

Im Rahmen des Housing Survey 1976 (Dok. 36) wurden die im Land Administration Office (Malpote Office) registrierten Grundstücksverkäufe der jeweils letzten Quartale der Jahre 2023-2030 (1966/67-1973/74) ausgewertet (S.115 ff). Die Zahl der Transaktionen stieg in diesem Zeitraum erheblich rascher an als das Gesamtvolumen der Fläche, das den Besitzer wechselte. Daraus geht hervor, daß die Grundstücksgröße zunehmend kleiner wurde, eine Reaktion der Nachfrage auf die steigenden Preise. Lag sie 2026 noch bei 1,56 Ropani, so liegt sie 2030 nur noch knapp über 1 Ropani. Ganz offensichtlich führte die Verlagerung der Spitze der Grundstücksverkäufe und mithin der Bautätigkeit in die weiter vom Stadtkern entfernten östlich angrenzenden Gaon-Panchayats kaum zu einer preislich spürbaren Entlastung des Bodenmarktes, sonst wäre die Größe der Parzellen nicht in allen Gebieten gleichermaßen zurückgegangen. Einige Daten zur Bodenpreisentwicklung wurden bereits bei der Darstellung der Entwicklung der Randzonen von Kathmandu-Patan, in Tab. 11, vorgestellt.

Zu den Zahlen dieser Tabelle ist nachzutragen, daß es sich um Durchschnittswerte handelt. Innerhalb der Teilgebiete schwankt die Höhe je nach Entfernung zur nächsten Straße beträchtlich. Die bereits zitierte CEDA-Studie ermittelte 1971 (= 2028) Preise von 20.000 - 40.000 Rs/Ropani für erschlossenes Land in Gebieten von ca. 2 Meilen Entfernung zum Stadtkern (wie z.B. Battisputali, Chabahil, Baneshwar im Osten). Die Studie ging von jährlichen Preissteigerungsraten um 15 % aus (CEDA 1972, S.14). Tatsächlich liegen die Preissteigerungen in allen Gebieten, die nicht schon weitgehend ausverkauft sind, weit über diesem Wert, wie die Daten des Housing Survey zeigen. Selbst die durchschnittlichen Steigerungsraten liegen bis auf die Gaon Panchayats im Westen über 20 %, in den Gebieten westlich von Kathmandu sogar bei 45 %. Die Situation hat sich bis 1979 noch verschärft: Im DHBPP wird die jährliche Preissteigerungsrate für Boden im Durchschnitt mit 30 %, in Baneshwar sogar mit 60 % angenommen. Nachfolgend sind einige Preise in Rs pro Ropani, Stand März 1979, zusammengestellt:

Stadtkern Kathmandu New Road	1.000.000	
Kathmandu Khichhapokhari	700.000	
Ausserhalb des Stadtkernes:		
Dallu , Chauni	30.000	(unerschlossen)

Naxal, Dilli-.Bazar, Tangal	70-90.000	
Kuleshwar	35-40.000	(unerschlossen)
	70.000	(an asphaltierter Straße)
Baneshwar	80-90.000	
	120.000	Nähe Arniko-Highway
	40.000	(unerschlossen)
Patan-Kupondol	45-55.000	
Außerhalb der Agglomeration Kathmandu-Patan und abseits von Straßen (z.B. bei Thankot)	5-6.000	

Sieht man diese Preisentwicklung am Bodenmarkt in Relation zu den bereits dargestellten Einkommensverhältnissen und berücksichtigt, daß die Einkommen nur mit einer inflationsbedingten Rate von ca. 7 % jährlich wachsen, so wird deutlich, daß dieser Bodenmarkt nur für ein sehr kleines Segment des Bedarfs und sicher zum Teil auch für eine Nachfrage, der kein echter Bedarf zugrunde liegt, offensteht. In Anbetracht der niedrigen Dichten in weiten Teilen der bebauten Randgebiete von Kathmandu-Patan muß davon ausgegangen werden, daß weniger echte Knappheit an Boden, als eine spekulative Verknappung des Angebots das Problem darstellt.

Finanzierungsmöglichkeiten

Der Bau eines Hauses erfordert Investitionen, die in der Regel mindestens das 3fache eines Jahreseinkommens betragen. Geht man davon aus, daß eine solche Kapitalmenge für die meisten kurzfristig nicht zu mobilisieren ist, und auch Ersparnisse nicht ausreichen, so ergibt sich die Notwendigkeit von Kreditinstitutionen, die den entsprechenden Betrag vorfinanzieren. Solche Möglichkeiten gehören zu den selbstverständlichen Einrichtungen des Finanzwesens westlicher Gesellschaften. In Nepal, wo Wohnungsbau traditionell als Privatsache angesehen wurde und die Beschaffung der notwendigen Inputs bis ins 20. Jahrhundert kaum ein Problem darstellte, gibt es derartige Einrichtungen auch heute nur in rudimentärer Form. Den Aussagen des Housing Survey 1976 (Dok. 36, S.111 ff) zufolge gibt es nur drei Institutionen, die für den Wohnungsbau Kredite vergeben.

Die "Provident Fund Corporation"

Alle von HMG permanent Angestellten sind automatisch Mitglieder der Provident Fund Corporation (Karmachari Sanchaya Kosh), einer Rentenanstalt, die monatlich 10 % des Gehaltes ihrer Mitglieder einzieht und Einlagen von HMG erhält. Nach Ausscheiden aus dem Dienst wird der eingezahlte Betrag einschließlich 10 % Zinsen auf einmal ausgezahlt. Angestellte, die mindestens 5 Jahre lang kontinuierlich eingezahlt haben, sind berechtigt, einen Wohnungsbaukredit zu erhalten. Die Rückzahlungsfrist beträgt 25 Jahre bzw. die restliche Dienstzeit, wenn diese kürzer ist. Die maximale Kredithöhe hängt davon ab, ob der Antragsteller Sicherheiten bieten kann. Wenn er Sicherheiten bieten kann (Haus- oder Grundbesitz, Lebensversicherung usw.) erhält er je nach Status in der Beamtenhierarchie einen Kredit von

maximal 4 1/2 bis 5 Jahresgehältern bei 8 % Zins (1976). Ohne Sicherheiten sind die Bedingungen ungleich schlechter: Der Antragsteller erhält maximal 2 Jahresgehälter als Kredit, vorausgesetzt er kauft Land und/oder baut innerhalb von drei Monaten. Für die Zwischenzeit muß er Sicherheiten bieten, danach gilt das Grundstück bzw. das Haus als Sicherheit (Hypothek). Generell ist die Kreditsumme nach oben auf Rs 40.000 begrenzt; die monatlichen Rückzahlungsraten sollen 60 % des Nettogehaltes nicht übersteigen. 1974 hatte die Karmachari Sanchaya Kosh ca. 80.000 Mitglieder, davon sind ca. 5 % Angestellten in halbstaatlichen Organisationen und können nach den Bedingungen von 1976 auch keinen Wohnungsbaukredit erhalten. Etwa 7 % aller Antragsberechtigten haben bis 1974 einen Antrag gestellt. Die durchschnittliche Kreditsumme ist überraschend niedrig: Rs 5.000, vermutlich weil ca. 3/4 aller Antragsteller keine Sicherheiten bieten können.

Die Nepal Bank Ltd.

Angestellte der Nepal Bank Ltd., die mindestens 5 Jahre in einem Arbeitsverhältnis mit der Bank stehen, können auf Antrag einen Wohnungsbaukredit von maximal 5 Jahresgehältern erhalten, der innerhalb von 15 Jahren mit 4 % Zins zurückzuzahlen ist. Wenn bei der gleichen Bank eine Lebensversicherung abgeschlossen wird, braucht kein Zins gezahlt zu werden. Insgesamt wurden bis 1976 345 Kredite in einer durchschnittlichen Höhe von Rs 11.000 ausgezahlt.

Die Nepal Rastra Bank

Angestellte der Nepal Rastra Bank können maximal 5 Jahresgehälter (höchstens Rs. 70.000) Kredit für Wohnungsbauzwecke erhalten bei 3 % Zins und 15 Jahren Laufzeit. Bis Oktober 1973 hatten 384 Angestellte einen Kredit erhalten. Die durchschnittliche Kreditsumme betrug im Zeitraum 1963 - 1973 Rs. 19.000.

Es ist einleuchtend, daß der vehemente Wohnungsbau, der in den Randzonen seit Beginn der 60er Jahre zu beobachten ist, hauptsächlich aus anderen Finanzquellen gespeist werden muß, nachdem der Zugang zu formellen Wohnungsbaukrediten auf eine relativ kleine Gruppe begrenzt ist. Die Verfasser des Housing Survey gingen dieser Frage nach und stellten folgende Rangfolge nach der Größe des Finanzierungsanteils auf (S. 114):

- 1) eigene Ersparnisse
- 2) Kredite von Verwandten
- 3) Kredite von Freunden
- 4) Kredite des Provident Fund.

Diese Rangfolge erklärt auch die übliche lange Bauzeit von mehreren Jahren, denn in der Regel reichen weder eigene Ersparnisse noch die "informellen Kredite" vollständig zur Finanzierung aus. Außerdem wird deutlich, daß ohne wesentliche Ersparnisse oder kapitalisiertes Vermögen (z.B. durch Landverkauf) und schließlich ohne die Hilfe von Familienmitgliedern und Freunden überhaupt keine Bautätigkeit möglich wäre.

Der Baustoffmarkt

Die Höhe der Baukosten hängt in hohem Maße vom "Standard" des Hauses ab. Auch im Kathmandutal gibt es noch außerhalb der Städte, insbesondere bei den nicht-newarischen Ethnien, das traditionelle Wohnhaus, das praktisch vollständig aus Materialien, die in unmittelbarer Nähe der "Baustelle" vorkommen, in der kurzen Zeit von ca. 1 Monat errichtet wird (luftgetrocknete Lehmziegel, Bambus, Reisstroh als Dachdeckung; eine Beschreibung der Parbate-Häuser findet sich im 1969er Plan, S.58-59). Die Kosten dieser Häuser betragen nur einen Bruchteil des oben angenommenen "Minimalhauses" von Rs 30.000. Alle urbanen Formen der Behausung jedoch, und zwar sowohl die neuen Häuser der Newars in den Stadtkernen und erst recht die sogenannten "Bungalows" in den Randgebieten von Kathmandu verlangen den Einsatz einer komplizierteren Technologie und teureren, z.T. importierten Materialien (gebrannte Ziegel, Bauholz, Zement). In Entsprechung zur sozioökonomischen und ethnischen Struktur der Bevölkerung gibt es eine Hierarchie verschiedener Hausformen, Materialien und "Märkte" für Baustoffe. Am knappsten, teuersten und am begehrtesten sind importierte Baustoffe, wie Zement, Glas, Blech, Stahl, Sperrholz usw. In den urbanen Gebieten ist die Importabhängigkeit Nepals bei den Baustoffen mit 30 % kritisch hoch (vgl. Dok 5, S.10). Sanitäre Mindestanforderungen, Notwendigkeiten der Ver- und Entsorgung, deren Nachweis bei der Baugenehmigung verlangt wird, insbesondere aber die Orientierung der eigentums- und baufähigen Oberschicht auf westliche Techniken und Standards als sichtbarer Ausdruck der Modernität, tragen zu dieser Abhängigkeit bei. Die im April 1976 fertiggestellte eigene Zementfabrik bei Chobar konnte die chronische Knappheit kaum lindern. Die lokale Presse berichtet von Produktionsausfällen (vgl. z.B. Rising Nepal 15. Jan. 1979), die offiziell mit Schwierigkeiten in der Beschaffung des Rohmaterials und fehlenden Ersatzteilen begründet wurden.¹²¹ Nicht nur die eingeführten Baustoffe, sondern auch lokale sind bis auf Sand und Kalk offenbar knapp. Bauholz wird von freien Unternehmen und der staatlichen "Timber-Corporation" angeboten, deren Preise ca. 1/3 der marktüblichen Preise betragen. Wegen der enormen Nachfrage sind monatelange Wartezeiten bei der "Timber Corporation" üblich; außerdem sind selten Hölzer in den gewünschten Größen lieferbar. Der größte Teil der Ziegelproduktion wird immer noch von den kleineren und mittleren, kontinuierlich gefahrenen Ziegeleien produziert. Die Ziegel der chinesischen Fabrik bei Harisiddhi im Süden von Patan machen nur ca. 1/8 der gesamten Jahresproduktion von ca. 2 Mio aus (Dok 36, S.130). Die Qualität dieser Ziegel, die anfangs erheblich über den in traditioneller Weise hergestellten lag, ist seit dem Abzug der chinesischen Fachkräfte beträchtlich gesunken. Die Preise für die traditionell hergestellten Ziegel sind bei Erscheinen der "chinesischen" auf dem Markt enorm angestiegen; außerdem seien die Steine flacher geworden. Eine zweite, mit chinesischer Hilfe gebaute Ziegelei südlich von Bhaktapur sollte 1980 in Betrieb genommen werden. Eine Jahresproduktion von 2 Mio. scheint bei der gegenwärtigen Bautätigkeit nicht auszureichen. Neben Knappheit ist der

¹²¹ Plausibler erscheint mir die im DHBPP kursierende inoffizielle Begründung, nach der einflußreiche Geschäftsleute die Preise für ihren billig eingekauften indischen Zement durch künstliche Verknappung in die Höhe treiben wollten.

Baustoffmarkt durch enorme Preissteigerungen gekennzeichnet, die weit über der durchschnittlichen Inflationsrate liegen.

Tab. 29: Preise für Baumaterialien

Baumaterial	Einheit	1970 1)	Preise in Rs	
			1973 1)	2. Quartal 1980 2)
Ziegel 1. Klasse	1.000 Stck.	140	200	300
Ziegel 2. Klasse	1.000 Stck.	100	150	250
Zement	50 Kg	30	50	76-86
Bauholz	cb ft.	22	30	40-50 (ab Hetauda)

Quellen:

1) Dok 36, S.134.

2) Mündliche Auskunft von Ulf Wernicke, BDP.

Die Preissteigerungen bei den Baumaterialien lagen im Fiskal-

jahr 2035/36 (1979/80) zwischen 30 und 40 % Die Lohnsteigerungen im Baugewerbe im gleichen Zeitraum betragen nur 10 % (mündliche Auskunft von Ulf Wernicke, BDP).

In allen Studien, die sich mit Problemen des Wohnungsbaus auseinandersetzen, findet sich die Empfehlung, eine Bauforschung zu betreiben, die auf eine Verringerung der Importabhängigkeit, die bessere Verwendung lokaler Materialien und die Weiterentwicklung traditioneller Technologien zielt (so z.B. Dok 5, S.23; Dok 36, S.131 und 133; Dok 42, S.136). Leider hat diese Empfehlung bisher keinen Einfluß auf die Bautätigkeit gehabt, weniger weil lokale Materialien nicht verfügbar sind, wie die Verfasser des Housing Survey vermuten (Dok 36, S.133), sondern wohl eher, weil die urbane Bautätigkeit vor allem von jenen Schichten getragen wird, die sich von der lokalen Bautradition durch Architektur, Gestaltung und Materialien absetzen will.

16.4 Die staatlichen Wohnungsbauprojekte

Das Kalimati-Projekt

Unter den Vorläufern der gegenwärtig in der Realisierung befindlichen Wohnungsbauprojekte kommt dem "Kalimati-Projekt" eine besondere Bedeutung zu. Abgeleitet aus den Aussagen des 1969er Plans stellt es den ersten Versuch staatlicher Aktivitäten im Wohnungsbausektor dar. Für eine Zielgruppe von Beziehern "mittlerer Einkommen", die Mitglieder der Karmachari Sanchaya Kosh und somit Regierungsangestellte waren, sollten 173 Wohneinheiten im Kalimati-Gebiet erstellt werden. Das Projekt galt offiziell als Pilotvorhaben und sollte neben Planungs- und Finanzierungsinstrumenten, auch konstruktive Möglichkeiten des öffentlichen Wohnungsbaus für Nepal erstmalig anwenden und erproben. Ein detaillierter Projektbericht lag 1970 vor (Dok 35).

Nach einem Beschluß des damals bestehenden Town Development Committees am 30. Januar 1970 (Magh 15, 2026) sollte im Februar 1973 mit den Bauarbeiten begonnen werden. Außerdem verhängte das Town Development Committee in der gleichen Sitzung eine allgemeine Veränderungssperre, nach der jegliche Bautätigkeit im Kalimati-Balaju-Gebiet

untersagt wurde. Obwohl dieser Beschluß in einer späteren Sitzung (im Juni 1970) wieder eingeschränkt wurde auf Bauvorhaben, die noch nicht begonnen waren, übte er für die Jahre 1973-1974 (2029-2030) einen stark dämpfenden Einfluß auf die Bodenpreisentwicklung aus (vgl. Dok 36). Als problematisch entpuppten sich in dem Projekt genau die Punkte, die auch bei der Durchsetzung der aktuellen Wohnungsbauprojekte zu schaffen machen:

- a) Die Frage der Vorfinanzierung der Erschließung mit Infrastruktur. Zunächst dachte man an den Verkauf von Lotteriescheinen; im Dezember 1971 wurde jedoch beschlossen, mit den Garantien des Finanzministeriums einen Kredit in Höhe von Rs 1,2 Mio bei der Karmachari Sanchaya Kosh aufzunehmen.
- b) Der Erwerb des Bodens durch den Zonal Commissioner und die Festlegung der Höhe der Entschädigung. Mit der letztgenannten Aufgabe wurde das DHBPP betraut.

Das Projekt scheiterte schließlich an der Hürde des Bodenerwerbs (Dok 81, S.89). Zwar wurde bereits im März 1969 (Chai-tra 14, 2026) der Zonal Commissioner aufgefordert, die erforderlichen Grundstücke für die Realisierung des Projektes zu erwerben, eine rechtliche Handhabe gegen die Forderung überhöhter oder auch nur marktüblicher Preise, die die finanzielle Kapazität des Projektes bei weitem überstiegen, gab es jedoch nicht. Für Wohnungsbauzwecke war eine Enteignung mit Entschädigungen unter den marktüblichen Preisen unpopulär und auch ohne politischen Rückhalt. Der "Land Acquisition Act", der die Modalitäten der Enteignung und der Entschädigung im Detail regelt, trat erst 1977 in Kraft. Theoretisch wäre der Bodenerwerb - den entsprechenden Druck von HMG vorausgesetzt - natürlich auch ohne dieses Gesetz möglich gewesen. Das Interesse an Wohnungsbauprojekten, wie überhaupt an einer rationalen Planung war auf Seiten von HMG jedoch im Vergleich etwa zu Projekten der Verkehrsinfrastruktur oder der Industrieansiedlung gering. Erst das zögernde Verhalten von HMG bedeutete, daß die Durchsetzung auf formale Rechtsmittel angewiesen war, die jedoch damals nicht zur Verfügung standen. So klaffte die Schere zwischen verfügbaren Finanzmitteln und den Forderungen der Grundeigentümer schließlich so weit auseinander, daß das Projekt unrealisierbar wurde. Die Argumente der Planer für die soziale und planerische Bedeutung des Projektes konnten sich gegen die vorherrschende Ansicht der Politiker, daß Wohnungsbau privater Initiative überlassen bleiben könne und müsse, nicht durchsetzen. Auf einige Details dieser Auseinandersetzung, die mit unveränderten Positionen und Argumenten anläßlich der aktuellen Projekte wiederholt wurde, werde ich noch zurückkommen.

Das Kuleshwar-Projekt

Lage, Größe

Das Projektgebiet umfaßt eine Fläche von 561 Ropani (ca. 28,5 ha), die im Südwesten des alten Stadtkerns von Kathmandu zwischen Rabi Bhavan und Balkhu-Khola am Westufer des Bagmati liegt. Die Entfernung zum Stadtzentrum (Hanuman Dhoka) beträgt knapp 2 km. Das Gelände weist Höhenunterschiede bis 20 m auf.

Begründung und Ziele

Die offizielle Begründung (vgl. Dok 40, 47, 54) geht von einer während der 70er Jahre international geteilten Auffassung von Urbanisierung als Indiz für "Entwicklung" aus (vgl. z.B. UN E.70.IV.15; World Bank 1972), deren negative Begleiterscheinungen jedoch der Kontrolle bedürfen. Trotz einer insgesamt in Nepal sehr geringen Urbanisierungsrate von ca. 4 % habe das willkürliche Stadtwachstum zu sozialen und ökonomischen Problemen geführt. Diese seien vor allem durch den Bevölkerungsdruck (natürliche Bevölkerungsentwicklung und Zuwanderung) verursacht. Der Zerstörung der begrenzten und für die Landwirtschaft wertvollen Fläche des Tales müsse entgegen gewirkt werden. Das vorgeschlagene "Site & Service-Projekt" solle einen Beitrag zur Lösung dieser Probleme liefern, indem es für unterschiedliche Einkommensschichten erschlossene Grundstücke anbietet, die entsprechend den finanziellen Möglichkeiten der Käufer bebaut werden können.

Im einzelnen werden folgende Ziele für das Projekt genannt (vgl. Dok 54):

- 1) Angesichts knapper werdender Landressourcen und steigender Bodenpreise soll einer Gruppe mit wenig Eigenkapital
- 2) und begrenztem Einkommen der Zugang zu preiswerten und voll erschlossenen Grundstücken ermöglicht werden.
- 3) Das Projekt soll einen Beitrag zur Lösung der Wohnungsprobleme, die sich aus der "Überverdichtung" des Stadtkerns ergeben, liefern.
- 4) Als siedlungspolitisches Instrument soll das Projekt einen Beitrag zur Eindämmung des Siedlungswachstums innerhalb der Grenzen der Ring Road liefern. Zur Verwirklichung einer "systematischen" Siedlungsentwicklung sei Entwicklungskontrolle allein nicht ausreichend, sie müsse durch geplante Erschließungsmaßnahmen ergänzt werden.

Entwurfskonzeption

Das Gebiet wird durch eine asphaltierte Schleife erschlossen, die im Westen an den Tribhuvan-Highway und im Osten an die Straße Kalimati-Chobhar angebunden ist. Die Schleife umschließt die auf der Kuppe liegenden zentralen Einrichtungen. Über ein System von Schotterstraßen bzw. Fußwegen (je nach Grundstücksgröße) werden die Wohnparzellen erschlossen, auf denen teils Reihenhäuser, teils freistehende Einzelhäuser ("Bungalows" in der ortsüblichen Terminologie) vorgesehen sind. Eine Version, nach der auf 12 Ropani des Gebietes Ge-schoßwohnungen erstellt werden sollten, wurde nicht weiter verfolgt (vgl. Dok 47). Bis auf den Haupteerschließungsring nimmt dieses System kaum Rücksicht auf die vorhandene Geländeform. Nach der Projektbeschreibung besteht das Projekt aus folgenden Komponenten:

- Verkehrserschließung;
- Drainage;
- Trinkwasserversorgung;
- Abwassersystem;

- zentrale Einrichtungen (Markt, Schule, Postamt, Bücherei u.a.);
- Grundstücke für Wohnhäuser in verschiedenen Größenkategorien.

Flächenverteilung

- Gesamtfläche 561 Rop.
- Fläche für Wohnungsbau 370 Rop.
- Erschließung 70 Rop.
- öffentliche Freifläche, Park 33 Rop.
- zentrale Einrichtungen 24 Rop.
- bereits bebaute Grundstücke 64 Rop. (80 Häuser mit ca. 30 Rop. Grundfläche)

Die 370 Ropani für Wohnungsbau sollen wie folgt auf Grundstücke verschiedener Größe verteilt werden:

Tab. 30: Verteilung der Grundstücke nach Größen im Kuleshwar-Projekt

Kategorie	Größe in Ana	Anzahl	Gesamtfl. in Ropani	% der Anzahl	% der Fläche
1	ca. 15	25	24	3,8	6,5
2	ca. 11-13	280	220	42,2	59,5
3	ca. 5-7	164	70	24,7	18,9
4	ca. 3-5	195	56	29,4	15,1
		664	370	100	100

Quelle: Dok 47.

Die Gesamteinwohnerzahl im Projektgebiet wird mit 4.700 angenommen. Daraus ergibt sich bezogen auf das gesamte Gebiet eine Einwohnerdichte von 157 EW/ha und bezogen auf die Wohngebiete eine Dichte von 203 EW/ha. Beide Werte liegen unter dem in den offiziellen Dokumenten angegebenen Zielwert von

250 EW/ha (Dok 47). Bestandteil des Projektes ist auch die kostenlose Beratung der Bauwilligen durch Vertreter des Planning Teams und der Bau von Prototypen. Dabei sollen vor allem lokale Baumaterialien Verwendung finden (gebrannte Ziegel) und kostensparende Bauweisen erprobt werden.

Kosten und Finanzierung

Grunderwerb	5.310.000 Rs	(10.000 Rs/Rop. für 53 Rop. unbebautes Land)
Straßenbau	1.200.000 Rs	
Summe	6.510.000 Rs	
Trinkwasserversorgung	850.000 Rs	
Elektrizität	900.000 Rs	
Gesamtkosten	8.260.000 Rs	

Zur Finanzierung dieser Kosten werden im Projektbericht (Dok 54) zwei Alternativen genannt:

- a) die Gesamtkosten werden durch die Karmachari Sanchaya Kosh finanziert,
- b) HMG übernimmt die Kosten für die Basisinfrastruktur, die ca. 20 % der Gesamtkosten betragen.

In jedem Falle würde der Anteil der Karmachari Sanchaya Kosh auf die späteren Nutzer abgewälzt werden. Die Sanchaya Kosh ist die einzige Institution in Nepal, die - als Rentenkasse mit Zwangsmitgliedschaft für Regierungsangestellte - über die notwendigen Sicherheiten verfügt und ähnliche Projekte auch in anderen Städten finanziert (Birgunj und Pokhara). Nachfolgend sind die Verkaufspreise der Grundstücke für den günstigeren Fall (Vorschlag b) der Planer) zusammengestellt. Bei Alternative a) käme auf jeden Grundstückspreis ein Zuschlag von ca. 15 %. Von den Folgeeinrichtungen ist im Finanzplan keine Rede mehr.

Tab. 31: Preise der Grundstücke im Kuleshwar-Projekt

Kategorie	Größe in Ana	Verkaufspreis in Rs
1	15	18.225
2	12	14.580
3	6	7.290
4	4	4.860

Quelle: Dok 54.

Eine Entscheidung über die Art der Finanzierung und die Möglichkeit einer Beteiligung von HMG war bis zum Frühjahr 1979 noch nicht gefallen. Auch über die Anzahl der Grundstücke in den verschiedenen Größenklassen wurde noch diskutiert. Auf Seiten der Planer wurde dafür plädiert, die Preise für die großen Grundstücke zu erhöhen, um damit die kleineren zu subventionieren.

Zielgruppe und Vergabepolitik

Eine allgemeine Präferenzliste nennt an erster Stelle die im Projektgebiet wohnenden Familien, dann folgen die durch das Enteignungsverfahren betroffenen Familien, an dritter Stelle Haushalte aus den alten Stadtkernen (Zone A) und schließlich an vierter Stelle Personen von außerhalb des Kathmanduales, die keine permanente Wohnung im Tal haben. Der Kreis der Bewerber ist durch die Einschaltung der Karmachari Sanchaya Kosh auf die Angestellten in staatlichen und halbstaatlichen Behörden und Institutionen eingeschränkt. Diese Einschränkung scheint bereits grundsätzlich dem Projektziel: Behebung der allgemeinen Wohnungsnot der unteren Einkommensschichten, wie es an mehreren Stellen der Projektbeschreibung zum Ausdruck kommt, zu widersprechen. Der im Projektbericht aufgeführte Verteilungsschlüssel sieht folgendermaßen aus:

- 1) Peon oder gleicher Status, non gazetted 4th class clerk of HMG¹²²: 40 % der Parzellen
- 2) Mukhiya bzw. non gazetted 3rd class - 1st class clerk of HMG: 30 % der Parzellen
- 3) Gazetted 3rd class - 1st class clerk of HMG special class clerk: 30 % der Parzellen

¹²² Bei einem Einkommen von unter Rs 150/Monat sind die kalkulierten Grundstückskosten für diesen Personenkreis auch bei günstigen Bedingungen unerreichbar. Der Verteilungsschlüssel gilt in der internen Diskussion als reichlich realitätsfern.

Organisation

Zur Durchführung des Projektes wird die Bildung eines eigenen Komitees vorgeschlagen, dessen Leitung der Vorsitzende der Karmachari Sanchaya Kosh übernimmt und dem außer zwei weiteren Mitgliedern der Sanchaya Kosh auch der leitende Planer des Planning Teams und ein weiteres Mitglied des Kathmandu Implementation Committees angehören. Diese Konstruktion soll die Koordination der administrativen und finanztechnischen Organisation, die von der Sanchaya Kosh übernommen wird, einerseits und der technischen Planung, die vom Planning Team geleistet wird, andererseits sichern.

Das Dallu-Projekt

Lage, Größe

Das Projekt sieht eine Fläche von 427 Ropani (ca. 22 ha) zur Bebauung mit Wohngebäuden und zentralen Einrichtungen vor. Das Gebiet liegt ca. 1 km westlich des Zentrums der Altstadt von Kathmandu südlich der Straße von Kathmandu-Swayambhunat und wird bislang überwiegend landwirtschaftlich genutzt.

Begründung und Ziele

Auch bei diesem Projekt werden als allgemeine Begründung siedlungsstrukturelle (Kontrolle des Wachstums) und soziale (Lösung des Wohnungsproblems für verschiedene Einkommenschichten) Argumente angeführt. Im übrigen ist die Ableitung des Projektes aus den negativen Urbanisierungsfolgen identisch mit der des bereits vorgestellten Kuleshwar-Projekts (siehe S. 357).

Entwurfskonzeption

- c) Das Gebiet wird durch einen inneren Ring erschlossen, der das geplante Zentrum umfährt und an die Straße Kathmandu-Swayambhunat angebunden ist. Nach früheren Entwürfen waren 14 Ropani in zentraler Lage für Geschosswohnungen vorgesehen. Diese, für Nepal sehr unpopuläre Wohnform wurde jedoch wieder aufgegeben (vgl. Dok 47). Ca. 1/8 des Projektgebietes ist als "Resettlement Area" für die Opfer eines Erdbebens ausgewiesen, der im Januar 1976 einen großen Teil der Bewohner des Hyumat-Tol an der Südwestecke der Altstadt von Kathmandu obdachlos gemacht hat. Etwa die Hälfte der durch den Erdbeben obdachlos gewordenen Familien, meist Angehörige unreiner Kasten und Einkommenschwache (Pore, Chyame, Nay) hat sich bereits auf dieser Fläche in provisorischen Unterkünften niedergelassen. Allerdings ist dieser Flächenanteil von den Infrastrukturleistungen ausdrücklich ausgeschlossen. Diese Familien kommen also nicht in den Genuß einer Verkehrsanschließung, Wasserversorgung, eines Abwassersystems usw.

Projektablauf (nach Dok 55

- a) Bodenerwerb durch HMG;
- b) Bau der Infrastruktur durch HMG;
- c) Schotterstraßen;
- d) Trinkwasserversorgung;
- e) Abwasser- und Drainagesystem;
- f) Elektrizität;
- g) Wiederveräußerung der erschlossenen Grundstücke;
- h) Bau der privaten Wohneinheiten;
- i) Bepflanzung durch HMG.

Flächenverteilung:

Gesamtfläche	427 Ropani
Fläche für die vom Erdrutsch betroffenen Familien	53 Ropani
Rest	374 Ropani
Fläche für Wohnungsbau	264 Ropani
Erschließungsfläche	44 Ropani
öffentliche Freifläche	7 Ropani
zentrale Einrichtungen (Markt, Schule)	5 Ropani
Bepflanzung zur Verhinderung von Erosion	4 Ropani
Grundstücksflächen vorhandener Häuser	50 Ropani

Tab. 32: Verteilung der Grundstücke nach Größen im Dallu-Projekt (Stand März 1979)

Kategorie	Größe in Ana	Anzahl	Gesamtfl. in Ropani	% der Anzahl	% der Fläche
1	10	72	45,0	8,6	21,1
2	6	167	62,6	20,0	29,3
3	4	149	37,2	17,9	17,4
4	3	211	39,6	25,3	18,5
5	2	234	29,2	28,1	13,7
		833	213,6		

Quelle: DHBPP

Ausgehend von 833 Parzellen und der Annahme, daß diese jeweils von einer 6köpfigen Familie bebaut werden, ergibt sich eine Einwohnerzahl von ca. 5.000 und eine Dichte bezogen auf das Gesamtgebiet von 240,8 EW/ha. Ohne Berücksichtigung der Fläche für die Betroffenen des Erdrutsches ergibt sich eine Bevölkerungsdichte von 278 EW/ha.

Kosten und Finanzierung

Die Planung ging von folgender Kostenkalkulation aus (Stand März 1979):

Grunderwerb	2.592.000 Rs (ca. 7.000 Rs/Ropani)
Straßenbau	1.200.000 Rs
Trinkwasser	1.200.000 Rs
Abwasser	1.300.000 Rs
Elektrizität	850.000 Rs
Gesamtkosten	6.942.000 Rs

Zur Finanzierung wurden von den Planern 3 Modelle unterbreitet (Dok 55):

- a) Vorausfinanzierung durch HMG;
- b) Finanzierung durch einen Bankkredit, für dessen Zinsen HMG aufkommt;
- c) der Bodenerwerb wird als einmalige Subvention von HMG abgerechnet, die Erschließung wird durch Kreditaufnahme bei einer Bank finanziert, die Zinsen werden von HMG getragen.

Der Vorschlag der Planer (HMG 2) ging von folgenden Veräußerungspreisen für die einzelnen Grundstücke aus:

Tab. 33: Preise der Grundstücke im Dallu-Projekt

Kategorie	Größe in Ana	Grundst mit		Gesamtpreis in Rs
		Verkehrerschl. in Rs	Wasser, Abwasser, Strom	
1	10	8.120,25	7.930,90	16.051,15
2	6	4.876,25	4.758,55	9.634,80
3	4	3.248,25	3.172,40	6.420,65
4	3	2.436,00	2.379,30	4.815,30
5	2	1.860,78	1.586,18	3.209,66

Quelle: DHBPP

Diesen Preisen liegt eine staatliche Subvention von ca. 1,5 Mio Rs bzw. ca. 7.000 Rs/Ropani bezogen auf die an Privatinteressenten verkaufbaren Parzellen zugrunde. Auf die Auseinandersetzungen gerade zum Punkt Finanzierung wird unter dem Stichwort "bisheriger Projektverlauf" unten noch eingegangen.

Zielgruppe und Vergabepolitik

Die allgemeinen Aussagen zur Zielgruppe sind mit denen für das Kuleshwar-Projekt identisch: Es sollen vor allem diejenigen Haushalte Berücksichtigung finden, die angesichts steigender Bodenpreise zu einer Versorgung mit Wohnraum aus eigener Kraft nicht in der Lage sind. Darüber hinaus wurde von den Planern folgende Prioritätenliste vorgeschlagen:

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

Diese Liste stellt das Ergebnis eines zähen Ringens um eine "soziale Orientierung" des Projektes dar, die vor allem von den Planern des DHBPP verfochten wurde.

Bisheriger Verlauf

Der bisherige Projektverlauf ist ein eindrucksvoller Beleg für die These, daß die wichtigen Entscheidungen von der fachlichen Kompetenz der Planer nur geringfügig beeinflußt werden. Zunehmend setzten sich die bestehenden Macht- und Statusverhältnisse durch, bis die ursprünglich soziale Zielsetzung praktisch vollkommen aufgehoben wurde.

1. Planung für "those who are in need"

In den Vorstudien ging man von der allgemein verbreiteten Erkenntnis aus, daß ein Haus mit bescheidenen Standards ca. 40.000 Rs kostet, eine Summe, die für die meisten Nepali und erst recht für die ins Auge gefaßte Zielgruppe unerschwinglich ist. Von den Planern wurde argumentiert, daß es sich um ein "soziales Projekt" handle, was ein finanzielles Engagement von HMG rechtfertigen würde. Im Development Board wurden als Alternativen für ein low-cost-Wohnungsbauprojekt verschiedene Modelle mit niedrigeren Standards diskutiert (sites & services, roof loan, core housing). Die vorgebrachten Vorschläge gingen alle von einer Beteiligung von HMG an den Kosten aus. Eine Kostenbeteiligung wurde jedoch vom Finanzministerium kategorisch mit dem Hinweis abgelehnt, das Projekt käme weder der 'Allgemeinheit' zugute, und sei daher auch nicht als "sozialorientiert" einzustufen, noch gäbe es Aussichten auf eine sichere Verzinsung des eingesetzten Kapitals wie bei anderen Immobilienprojekten. In einem Land wie Nepal, das seine Prioritäten auf die Sektoren Landwirtschaft, Bildung und Gesundheit zu setzen habe, könne Wohnungsbau als eindeutig "nicht-produktiver" Sektor 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 Development Board die Grundstücke im Projektgebiet erwirbt, die Erschließung mit Basisinfrastruktur und die Parzellierung vornimmt und die einzelnen Parzellen wieder kostendeckend an zahlungsfähige Interessenten veräußert. Der Vorschlag fand nach heftigen Debatten die Zustimmung der Ministerrunde. Auch das Finanzministerium stimmte zwar dem Projekt unter der Bedingung der nachträglichen Kostendeckung durch die Nutzer zu, weigerte sich aber, selber Mittel für die Vorfinanzierung bereitzustellen oder Garantien zu übernehmen. Das Board beschloß daher, um das Projekt überhaupt zur Durchführung zu bringen, das notwendige Kapital bei einer Bank aufzunehmen. Die infrage kommenden Banken, die Nepal Bank Ltd. und die Banija Bank (Handelsbank) bedürfen jedoch ihrerseits zur Kreditvergabe der Zustimmung des Finanzministeriums, denn sie sind zu 51 % Eigentum von HMG. Ohne finanzielle Garantien zu übernehmen, stimmte der Finanzminister schließlich zu, und das Develop-

3. Planung für "those who can afford"

Eine weitere Verteuerung, die untere Einkommensgruppen vollends verdrängte, trat mit dem Bodenerwerb ab Baisakh 2035 (April 1978) ein. Jetzt versuchten sich die Eigentümer an Grund und Boden durchzusetzen. Sie verwiesen auf die Vorschriften des "Land Acquisition

Act 1977", in dem Enteignung (mit Entschädigung unter dem Marktpreis) nur für "öffentliche" Zwecke möglich ist. Als "öffentliche" Zwecke gelten nach § 2b zwar alle Projekte, die von HMG genehmigt sind; ausdrücklich genannt sind jedoch in § 4a nur die Wohnquartiere von Institutionen, die entweder Teil der Regierung oder an der Ausführung von Regierungsprojekten (nach § 2b) beteiligt sind. Der Vorstoß der Eigentümer hatte zur Folge, daß die Entschädigungspreise von den angenommenen 7.000 Rs/ Ropani (siehe oben) auf 8.000 Rs kletterten, was einen entsprechenden Preisanstieg der erschlossenen Grundstücke zur Folge hat, der in den oben angeführten Zahlen noch nicht berücksichtigt ist. Außerdem verschob sich die Präferenz-liste derart, daß die ehemaligen Grundbesitzer nunmehr an zweiter Position stehen. Da jedoch die Zahl der Eigentümer die Zahl der erschlossenen Parzellen bei weitem übertrifft, wird auch unter diesen eine Selektion nach Zahlungsfähigkeit stattfinden. Zudem soll ihr Anteil zugunsten der Interessenten, die von außerhalb des Tales kommen (diese Gruppe gilt ohnehin als favorisiert), auf 50 % beschränkt werden.

Der bisherige Ablauf (bis März 1979) zeigt, daß nicht nur lokale Gruppen mit existentiellern Wohnungsbedarf zurückgedrängt wurden, sondern teilweise auch die lokale grundbesitzende Schicht zugunsten einer nationalen Elite, die von der Verknappung des Bodens außerhalb des Stadtkerns ebenso betroffen ist und für die vor allem die komplette Erschließung mit moderner Infrastruktur attraktiv ist. Da die ursprünglich vorgesehenen Marktpreise unter diesen Umständen ohnehin nicht mehr aufrechtzuerhalten sind, wurde vom Leiter des Development Board, Pashupati Shumshere Rana, im März 1979 angeregt, die Verteilung zugunsten einer größeren Anzahl der kleinen Grundstücke (2 Ana) zu verändern.

16.5 "Planned Development" und soziale Wohnungsversorgung - Der Beitrag der staatlichen Siedlungsprojekte

Erinnern wir uns nun an den eingangs dargestellten doppelten Anspruch der auf den C-Flächen des Flächennutzungsplanes vorgesehenen Siedlungsprojekte: Danach werden die auf diesen Flächen stattfindenden Aktivitäten sowohl als Teil der Steuerung der Siedlungsentwicklung wie als Bestandteil einer Wohnungspolitik aufgefaßt.

"Planned Development" und die Siedlungsprojekte Dallu und Kuleshwar

Das mit den Projekten verbundene Planungsziel ist einmal die Verringerung der Dichte im historischen Stadtkern, insbesondere von Kathmandu. Wie bedeutsam diese Zielsetzung für die Projekte ist, geht u.a. daraus hervor, daß das Wasser- und Abwasserprojekt der WHO von einer Verringerung der Dichte des Stadtkerns von 395 EW/ha 1981 auf 380 EW/ha im Jahr 2000 ausgeht. Zur Begründung dieser Annahme wird ausdrücklich auf die Realisierung der staatlichen Wohnungsbauprojekte verwiesen (Dok 86,S.1.9). Auf die Gesamtfläche des Stadtkerns von ca. 500 ha bezogen, wären dies mindestens 7.500 Personen, die im Laufe dieser Zeit umzusiedeln wären. In der Verteilungspolitik der beiden bislang in Angriff genommenen Projekte läßt sich

diese entscheidende Vorgabe, die immerhin Einfluß auf die Bemessung der Infrastruktur in den Stadtkernen haben wird, kaum wiederfinden. In der allgemeinen Prioritätenliste rangieren Bewerber des Stadtkerns an dritter (in Kuleshwar) bzw. an vierter Stelle (Dallu). Eine Richtzahl über die vorgesehenen Anteile dieser Bewerbergruppe gibt es nicht. Selbst die zitierte allgemeine Prioritätenliste sagt über die tatsächliche Vergabepolitik wenig aus. In Kuleshwar wird die Einschränkung auf Regierungsangestellte bereits einen großen Teil derer, die in überbelegten Häusern des Stadtkerns wohnen und eigentlich die Zielgruppe für Programme zur Dichteverringering darstellen sollten, fernhalten. Hinzu kommt jedoch, daß hohe Dichte und Überbelegung von Wohnungen auch mit traditioneller Sozial- und Erwerbsstruktur korrelieren. Mit anderen Worten: Die hohe Dichte ist nicht gleichmäßig über den Stadtkern verteilt, vielmehr sind gerade jene Quartiere mit traditioneller sozio-kultu-reller Struktur und schlechter Bausubstanz besonders dicht bebaut und bewohnt. Das Prinzip der Kostendeckung und die damit verbundene Abwälzung der Erschließungskosten auf die Nutzer werden jedoch gerade diesen Familien, die in den sanierungsbedürftigen Teilen der Altstadt wohnen, den Zutritt verwehren, denn ihr monetäres Einkommen ist vergleichsweise gering. Aus dem Stadtkern bleiben also, soweit sie sich überhaupt gegenüber ökonomisch potenten Interessenten durchsetzen können, die wohlhabenderen und bereits in besseren Bedingungen lebenden Teile der Stadtbevölkerung. Für den nicht berücksichtigten Rest bleiben die bereits erwähnten Formen der Anpassung an eine sich langsam verschlechternde Situation: Überbelegung, Teilung von Wohneinheiten, vielleicht der Bau eines Hauses an der äußersten Peripherie des Stadtgebietes, wo Bauland zwar nicht erschlossen, aber möglicherweise billiger ist; sofern die eskalierenden Baustoffpreise dies nicht völlig unmöglich machen. Einen nennenswerten Einfluß auf die Dichteentwicklung des Stadtkerns, zumindest in den entscheidenden Gebieten, werden die beiden Projekte Dallu und Kuleshwar nicht nehmen können.

Als zweites Ziel wurde die Absorption von Zuwanderern genannt. An anderer Stelle wurde bereits auf den Irrtum verwiesen, der für die unkontrollierte Ausbreitung der Siedlungsflächen in den Randzonen der Agglomeration Kathmandu-Patan vor allem Zuwanderer verantwortlich macht. Abgesehen davon, daß ihr Anteil am Stadtwachstum recht gering ist (ca. 1/10), hat die bereits zitierte Studie von THAPA/TIWARI gezeigt, daß es sich bei den Migranten überwiegend um Haushalte handelt, von denen über 90 % über ein Jahreseinkommen von unter 10.000 Rs verfügen. Dieses Einkommen ist zwar in Anbetracht der geringen Haushaltsgröße von durchschnittlich 2,2 Personen pro Haushalt, pro Kopf gerechnet vergleichsweise hoch, genügt jedoch nicht für den Hausbau auf dem freien Markt. Fast ein Drittel der Zuwanderer kommt zur Bildung und Fortbildung nach Kathmandu und lebt in der Regel zur Miete. Nur ein kleiner Teil wird also mit finanzieller Unterstützung von Verwandten aus dem Herkunftsort in der Lage sein, sich sofort und auf Dauer in einem eigenen Haus niederzulassen. Für diesen Rest allerdings mag das Projekt Dallu und, soweit es sich um Regierungsangestellte handelt, auch Kuleshwar durchaus in Frage kommen. So werden beide Programme vor allem für eine obere Mittelschicht, teilweise Migranten, teilweise im Tal Ansässige, für die die steigenden Grundstückspreise die größte Hürde für den

Bau eines neuen Hauses darstellen, interessant. Soweit diese an der "Zersiedlung" beteiligt sind und in dem Maß, wie sie bei der endgültigen Vergabe Berücksichtigung finden werden, kann von einem Einfluß auf die Siedlungsentwicklung gesprochen werden. Dieser ist allerdings im Verhältnis von Projektfläche zu Gesamtsiedlungsfläche verschwindend gering.

Obwohl die Projekte in der amtsinternen Terminologie als "housing projects" bezeichnet werden, verdienen sie diese Bezeichnung jedoch nicht. Es handelt sich um reine Erschließungsprojekte, die im Falle Kuleshwar noch mit einem Finanzierungsangebot der Sanchaya Kosh verbunden sind. Letztlich handelt es sich also in Reinform um das, was offiziell als "planned development" bezeichnet wird, eine gezielte gebietsweise Erschließung von Baugrundstücken. An dieser Stelle muß man sich nochmals vergegenwärtigen, daß die gesamte Entwicklung in den sogenannten B-Flächen des Planes "ungeplant", auf unerschlossenem Land (unerschlossen mit Wasser, Abwasser, Elektrizität, Straße) und weitgehend unbeeinflusst von jedweder Planung erfolgt. So scheint es, als ob auf den "Inseln" der C-Flächen ("planned development"), die nur einen kleinen Bruchteil aus der Fläche des nach wie vor unkontrollierten Bauens herausnehmen, das passiert, was nach westlichem Planungsverständnis generell stattfinden müßte: eine Kontrolle und Lenkung der Siedlungstätigkeit nach rationalen Zweckmäßigkeiten der räumlichen Ordnung. Die vorhandene Entwicklungsdynamik wird davon nur in der Proportion des geringen Flächenanteils dieser Gebiete am gesamten Kernumland erfaßt. Die Hilflosigkeit von Planern und Politikern gegenüber der Wachstumsdynamik wird dadurch keineswegs beseitigt.

Die soziale Orientierung der Projekte Kuleshwar und Dallu

Mit beiden Projekten sollen, so heißt es in der offiziellen Beschreibung, auch untere Einkommensschichten in die Lage versetzt werden, ein voll erschlossenes Grundstück zu kaufen und zu bebauen. Meines Wissens wurden jedoch keine Untersuchungen zur genaueren Bestimmung der Zielgruppen nach Einkommen bzw. finanzieller Leistungsfähigkeit durchgeführt. Um einen Begriff von der Größenordnung des Problems zu geben, soll nochmals an die grobe Schätzung des Bedarfs an "sozialer", d.h. staatlich subventionierter Wohnungsversorgung erinnert werden. Auf S.545 stellten wir fest, daß unter günstigen Bedingungen ca.9.600 Haushalte eine neue Wohneinheit brauchen und zur Befriedigung dieses Bedarfs unter den herrschenden Marktbedingungen nicht in der Lage sind. Dieser Zahl stehen 1.547 geplante Wohneinheiten der beiden Projekte gegenüber, die damit rein rechnerisch nur ca. 1/5 dieses "Bedarfes" befriedigen könnten. Tatsächlich jedoch dürfte der Anteil unterer Einkommensschichten erheblich geringer sein.

Betrachten wir zunächst das Kuleshwar-Projekt. Hier soll die billigste Grundstücksoption, die eine Größe von 4 Ana (ca. 127 m²) hat und knapp 30 % der Parzellen ausmacht, für Rs 4.860 verkauft werden. Die reinen Baukosten für ein einfaches 2-Raum-Haus betragen 1971 Rs 15.750 (CEDA 1972, S.24). Geht man von einer auch nur 8 %igen jährlichen Steigerung der Baupreise aus, was die Verwendung traditioneller Materialien voraussetzt, so kostet das gleiche Haus 1981 ca. Rs 34.000. Dies ergibt mit Grundstückskosten einen Preis von Rs 38.860. Für die anvisierte

Gruppe der "non gazetted 4th class clerks" dürfte dieser Preis auch mit großzügigster Finanzierungshilfe durch die Sanchaya Kosh nicht erreichbar sein.

Im Falle Dallu nehmen wir an, daß der nach den oben referierten Zahlen vorhandene Subventionsbedarf von Rs 1,5 Mio auf die Preise der erschlossenen Parzellen abgewälzt wird. Dasselbe gilt für die Mehrkosten beim Grunderwerb, die umgelegt auf die veräußerbaren Parzellen ca. Rs 1.765 pro Ropani betragen. Der Preis für die billigste Option, die eine Größe von 2 Ana (63,6 m²) hat, wird dann von Rs 3.200 auf ca. Rs 4.300 klettern. Hinzu kämen die gleichen Baukosten wie oben

(Rs 34.000). Dies ergibt einen Gesamtpreis von ca. Rs 38.300 für ein Minimalhaus mit zwei Räumen auf dem kleinsten der angebotenen Grundstücke im Dallu-Projekt. Allerdings stehen hier keinerlei Finanzierungsmöglichkeiten zur Verfügung. Dies bedeutet letztlich, daß nur eine Gruppe von Interessenten, die über Eigenkapital verfügt, aber durch die hohen Bodenpreise abgeschreckt wurde, nunmehr mit staatlicher Hilfe zum Zuge kommen kann. Denn die Preise für erschlossenes Bauland liegen im Projektgebiet mit ca. Rs. 34.400 pro Ropani immernoch beträchtlich unter den vergleichbaren Marktpreisen von ca. Rs 50.000 pro Ropani.

In beiden Projekten kann es sich also wohl kaum um sozialorientierte Wohnungsbauvorhaben handeln, im Gegenteil: die ohnehin Begünstigten werden weiter begünstigt. Im Falle Kuleshwar geht die Unterstützung besonders weit: hier liegt nicht nur der Preis für voll erschlossenes Bauland mit knapp Rs 20.000 pro Ropani besonders günstig, zusätzlich steht den Käufern auch die Kreditmöglichkeit der Sanchaya Kosh offen. Aus diesem Grunde erscheint auch die offizielle Bezeichnung der Projekte als "site-and-service"-Projekte irreführend, denn es geht hier nicht um die Reduzierung von Standards, damit das Projekt für untere Einkommensschichten erreichbar wird, und die Aktivierung von Selbsthilfepotentialen, was üblicherweise mit derartigen Projekten verbunden wird (vgl. HERRLE/LÜBBE/RÖSEL 1981, S.176 ff; UN E.73.IV.15). Die einzig soziale Komponente ist in dem Zugeständnis von Siedlungsrechten an die Betroffenen des Erdbebens in einem Teil des Projektgebietes zu sehen, der allerdings nicht mit Infrastruktur erschlossen wird.

Aus dem bisherigen Verhalten der Regierung wird deutlich, daß Wohnungsbau nicht als staatliche Aufgabe akzeptiert wird (vgl. z.B. die Weigerung des Finanzministers, Garantien zu übernehmen, die Weigerung, Low-cost-Housing zu subventionieren). Diese Haltung entspricht einem eher traditionellen Politikverständnis, das

- vor allem an einer wirtschaftlichen Entwicklung interessiert ist, die fiskalisch abschöpfbar ist;
- soziale Konflikte der Selbstregulierung durch die betroffenen Gruppen überläßt und
- soziale Leistungen, wie z.B. die Unterstützung beim Wohnungsbau, auf die traditionelle Klientel, die Staatsbediensteten, beschränkt.

Diese These wird auch durch die besonders günstigen Konditionen beim Kuleshwar-Projekt bestätigt, wo Staatsbedienstete in den Genuß besonderer Privilegien kommen. Erschließung und Vergabe von Bauland, als Elemente einer an rationalen Gesichtspunkten orientierten

Siedlungspolitik westlicher Prägung tauchen in diesem Zusammenhang nur als Versatzstücke auf. Denn eine ihrer wichtigsten Voraussetzungen: die Zugänglichkeit für die Allgemeinheit oder wenigstens ein größeres Segment der Baulandnachfrage, ist hier nicht erfüllt. Hier wird erschlossenes Bauland, das sonst auf dem Markt überhaupt nicht zu haben ist, zu einem Privileg einer Minderheit, die durch eine von partikularen Interessen geführte Politik begünstigt wird. Die verlangten Preise liegen sogar unter den marktüblichen für unerschlossenes Land.

Man könnte dem entgegenhalten, daß ein Engagement der Regierungsplaner in soziale Wohnungsbauprojekte gar nicht erforderlich sei aufgrund der geringen Wachstumsraten der städtischen Bevölkerung, des geringen Industrialisierungsdrucks und der teilweise noch intakten soziokulturellen Struktur der Newars. Auf den vorangehenden Seiten wurde jedoch versucht, zu zeigen, daß dieser "soziale Kredit" bereits weitgehend aufgezehrt ist und Wohnungsprobleme eine weitaus größere Rolle als bisher spielen werden, selbst dann, wenn weiterhin ein großer Teil der Überschußbevölkerung aus den Hills auf der Suche nach Arbeit, wie bisher, nicht ins Kathmandu-Tal, sondern gleich ins Terai oder nach Indien abwandert. Auch ohne die Tendenzen einer krassen Massenverelendung, wie sie in vielen Städten der Dritten Welt vorherrschend sind, ergibt sich die Notwendigkeit einer bedürfnisorientierten Wohnungspolitik.

Folgt man der heute allgemein akzeptierten These, nach der zentrale Institutionen, aus politischen, finanziellen und Gründen der Distanz zur realen Problemebene kaum zur Lösung dieser Probleme in der Lage sind (vgl. v.a. TURNER 1980b, S.319), daß also ein leistungsfähiger "Sozialstaat" mit durchgreifenden sozialen Wohnungsbauprogrammen unter den Bedingungen der Dritten Welt eine Illusion darstellt, so werden die Planer nicht umhin kommen, professionelle Schranken zu überwinden und sich spezifischer als bisher mit den sozialen, kulturellen und ökonomischen Strukturen des Wohnens auseinandersetzen müssen. Da im letzten Abschnitt noch mögliche Alternativen angedeutet werden sollen, mag dieser kurze Hinweis auf eine Umorientierung der Planung an dieser Stelle genügen.

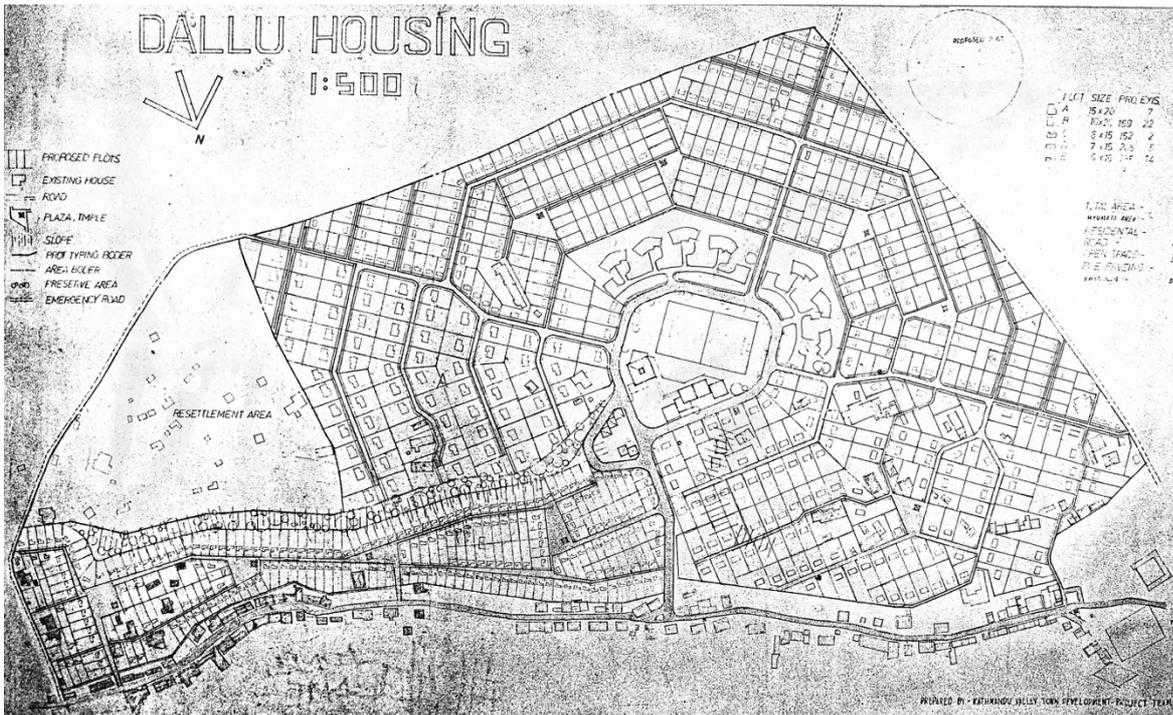


Abb. 62: Dallu-Projekt, Übersichtsplan (nach DHBPP)



Abb. 63: Kuleshwar-Projekt, Übersichtsplan (nach DHBPP)

17. Zusammenfassung und Schlussbemerkungen

17.1 Funktionsbedingungen der Stadtplanung Für Kathmandu

Ausgangspunkt der folgenden Schlußbemerkungen ist eine Zusammenfassung der Funktionsbedingungen für Kathmandu, die sich an den Kriterien orientiert, die bereits im allgemeinen Teil der Studie verwendet wurden (vgl. Kap. 5 und 7).

Auf der Ebene der Wahrnehmung versperrt eine schematische Handhabung westlicher Analyse- und Planungstechnik den Zugang zu den realen Problemen der Stadtentwicklung.

Die angewandten Instrumente finden insbesondere dort keinen Ansatzpunkt, wo es um die komplexen sozialen, ökonomischen und baulichen Probleme der Altstädte geht, in denen weithin traditionelle Formen sozialer Organisation vorherrschend sind. Willkürlich festgelegte statistische Merkmale der "Überverdichtung" oder eine Reduktion der Probleme auf Fragen der Stadtgestaltung und der Erhaltung des räumlichen Erscheinungsbildes, reichen zur Erfassung der Situation nicht aus. Es fehlt vor allem an Wissen über die soziokulturellen und ökonomischen Folgen der Modernisierung für die Newar-Stadtbevölkerung; über Zusammenhänge und Ursachen des baulichen Zerfalls und der Zersiedlung des Umlandes. Unter diesen Bedingungen des Mangels an realistischer und fundierter Problembeschreibung kann sich die Rationalität des kulturfremden Planungstyps nicht entfalten. Hinzu kommt, daß westliche Planungsinstrumente, z.B. der Flächennutzungsplanung, auf eine quantitative, operationale und laufend fortgeschriebene Daten- und Informationsbasis angewiesen sind. Die personellen, technischen und organisatorischen Voraussetzungen für derart subtile Analyse- und Prognoseinstrumente sind jedoch kaum vorhanden. Schließlich trägt das psychologische Moment der professionellen Entfremdung der in den Ministerien tätigen Planer gegenüber ihrem eigenen Kultur- und Lebenszusammenhang zu einer einseitigen, westlich orientierten Identifikation von Planungsproblemen bei. Dies ist nicht ein Problem des mangelnden Wissens, sondern des Wissensbezuges auf die konkrete gesellschaftliche und kulturelle Situation; haben doch die Planer ihr Studium in eben dem kulturellen Milieu absolviert, dem auch die erlernten Planungsinstrumente entstammen. Die erforderliche Relativierung des Wissens, seine innovative Übersetzung in Kategorien, die für die tatsächliche Entwicklung von Bedeutung und für die Bewohner des Stadtgebietes verständlich sind, findet nicht statt. Diese Übersetzung wird weder an den Universitäten des Auslandes gelehrt, noch wird sie im eigenen Land honoriert. All dies führt dazu, daß vor allem solche Probleme aufgegriffen werden, die technisch oder administrativ lösbar erscheinen und aus den Ländern, die mit "Entwicklung" schlechthin gleichgesetzt werden, bekannt sind. Diese Sichtweise mag teilweise berechtigt sein in den Gebieten außerhalb der Stadtkerne, wo moderne Mechanismen des Wachstums vorherrschen (Bodenpreise, Zersiedlung), aber kaum in den stark traditionell strukturierten und verarmten Teilen der Altstadt.

Auf der Ebene der Zielsetzung lassen sich zwei Gruppen von Zielen unterscheiden:

- a) das fachliche, durch die Wandlungen der Disziplin in den Industrieländern geprägte Zielsystem der Planer im Ministerium und
- b) das politische Zielsystem der Entscheidungsgremien, denen die Spitze der nationalen Verwaltung angehört.

Der Planungs- und Entscheidungsapparat, wie er 1976 eingerichtet wurde, erfüllt kaum die solchen Institutionen zugedachte Funktion der rationalen Abarbeitung konfligierender Interessen. Oft wird der Konsens über wichtige raumwirksame Investitionen außerhalb des Planungssystems nach den traditionellen Regeln beschafft. Einzelne Ministerien und halbstaatliche Stellen und Projektstäbe der Entwicklungshilfe verfolgen eigene Zielsetzungen, die kaum mit der Tätigkeit des Planungsapparates koordiniert sind. Aber selbst in den Entscheidungsorganen der Stadtplanung sind nicht alle Interessen vertreten. Von geringem Einfluß sind insbesondere die Vertreter der Nagar-Panchayats, also der Stadtverwaltungen, deren Territorien beplant werden. Diese Nichtberücksichtigung der lokalen Machtgruppen hat in der Vergangenheit zu einer Reihe von Konflikten geführt. Die personelle Besetzung des obersten Entscheidungsgremiums durch Spitzenbeamte aller Ministerien und das Fehlen formalisierter Kanäle, über die lokale Interessen und Probleme in den Planungsapparat eingebracht werden können, sind Ursachen für die Realitätsferne und die auch von den nepalischen Planern beklagte Entscheidungsträgheit des Planungssystems.

Auf der Handlungsebene erwies sich das System der Stadtplanung weder in der Lage, die flächenfressenden Zersiedlungstendenzen außerhalb der Stadtkerne zu kontrollieren, noch erscheinen die bisherigen Eingriffe in die Siedlungsentwicklung durch direkte Investitionen zu einer Steuerung der Entwicklung ausreichend zu sein. Die Kontrollmittel beschränken sich auf die Kontrolle der Bautätigkeit im Baugenehmigungsverfahren. Dieses liegt in den Händen der nepalischen Verwaltung, deren Funktionsweise aber bürokratischen Idealen des Westens kaum entspricht. Am vergleichsweise geringen Umfang von direkten Investitionen in die Stadtentwicklung wird die geringe Reichweite der Tätigkeit der Planer deutlich. Entscheidende und teure raumwirksame Projekte werden in der Regel als Entwicklungshilfe auf oberster Ebene unter nationalen politischen Erwägungen und unter Umgehung der formellen Planungs- und Entscheidungsprozeduren ausgehandelt und neben dem eigentlich dafür zuständigen Planungssystem realisiert. Zu den üblichen Durchsetzungsschwierigkeiten, die sich aus der Struktur der nepalischen Verwaltung ergeben, kommt also der insgesamt geringe Stellenwert der verwaltungsinternen Stadtplanung gegenüber zeitlich begrenzten, personell, finanziell und mit politischem Druck konkurrenzlos besser ausgestatteten Entwicklungshilfeprojekten.

Die Bilanz der bisherigen Aktivitäten der in die Zentralverwaltung eingegliederten Stadtplanung für das Kathmandutal läßt sich folgendermaßen zusammenfassen:

- 1) Der Stellenwert und die Durchsetzungskraft der Stadtplanung für Kathmandu-Patan sind im Vergleich mit den für die räumliche Entwicklung bedeutsamen Aktivitäten einzelner Ministerien, halbstaatlicher Stellen und projekteigener Planungsstäbe von Maßnahmen der

Entwicklungshilfe gering. Eine Koordination und Bewertung dieser Maßnahmen im Hinblick auf ihre räumlichen Auswirkungen findet nur vereinzelt statt.

- 2) Außerhalb der Stadtkerne wurde als wichtigstes Problem die zunehmende Umwandlung wertvoller landwirtschaftlicher Flächen in Bauland erkannt. Allerdings sind die zur Verfügung stehenden Kontrollmittel (Flächennutzungsplanung und Entwicklungskontrolle) nicht in der Lage, dieser Entwicklung Einhalt zu gebieten.
- 3) Die Auseinandersetzung mit den Stadtkernen beschränkt sich im wesentlichen auf die Erhaltung des räumlichen Erscheinungsbildes der Straßenzüge und bauhistorisch wertvoller Einzelarchitekturen. Eine Analyse der komplizierten sozio-kulturellen Strukturen der Altstädte, der Ursachen ihres teilweisen Verfalls und der Auswirkungen westlicher Produktions- und Wirtschaftsformen wurde bislang nicht durchgeführt, obwohl sie Voraussetzung einer an den Problemen und dem kulturellen Rahmen der Stadtbewohner ausgerichteten Sanierungsstrategie wäre.
- 4) Entgegen offiziellen Erklärungen kommen die Wohnungsbauprojekte, die sich gegenwärtig in der Realisierung befinden, kaum für ärmere Stadtbewohner in Frage. Es handelt sich um staatliche Erschließungsprojekte, die Bevölkerungsgruppen, welche ohnehin privilegiert sind, voll erschlossenes Bauland (ansonsten eine Seltenheit in Kath-mandu-Patan) zu Preisen unter dem Marktniveau anbieten. Probleme der Wohnungsversorgung, die als Folge des Bevölkerungswachstums, der Verknappung von Bauland und der Tendenzen zur ökonomischen Dualisierung zunehmend an Bedeutung gewinnen, werden von einzelnen Planern zwar gesehen, aber nicht in Form einer kontinuierlichen Auseinandersetzung aufgegriffen. Ein stärkeres Engagement der Regierung gerade in der Wohnungsversorgung der Stadtbewohner mit geringem Einkommen in Bargeld durch organisatorische und finanzielle Hilfe widerspricht dem vorherrschenden, an traditionellen Idealen ausgerichteten Politikverständnis. Danach ist der Wohnungsbau generell Privatangelegenheit der einzelnen Familien. Hilfe im Wohnungsbau kommt nur der unmittelbaren Klientel staatlicher Institutionen, den Angestellten und Beamten, und auch hier nur den mittleren und oberen Rängen, zugute.

Diese überwiegend negative Bilanz ergibt sich, wenn man das von 1962 bis zum Ende der 70er Jahre in der Verwaltung etablierte System moderner Stadtplanung ausschließlich an Leistungs- und Rationalitätskriterien mißt, die der Logik westlicher Verwaltungs- und Planungssysteme entsprechen. Auf eine solche Bilanz folgt logischerweise die Suche nach "Engpässen" und nach Strategien zur Steigerung der Effizienz des Planungssystems. Der Grund für die mangelnde Effizienz westlicher Planungstechnologie, für ihren geringen Einfluß auf die reale Entwicklung, liegt jedoch kaum bei rasch beseitigbaren, voneinander isolierten (finanziellen, personellen, fachlichen, usw.) Engpässen, erscheint vielmehr in der strukturellen Unvereinbarkeit der hier aufeinandertreffenden beiden kulturellen Systeme zu liegen. Damit findet die in der Einleitung der Fallstudie formulierte Hypothese eine Bestätigung, nach der das Instrumentarium moderner Stadtplanung an eine bestimmte administrative Kultur gebunden ist, die im Falle Nepal nicht vorliegt, und daß die im Vergleich zu anderen Metropolen der Dritten Welt günstigeren Ausgangsbedingungen sich daher nicht in einer "besseren" Planung niederschlagen können. Das

Gegenteil scheint der Fall zu sein; Gerade der geringe Problemdruck, die geringen politischen Risiken der Stadtentwicklung für die politische Führungsschicht des Landes scheinen Ursachen dafür zu sein, daß die Funktion der Planung stärker in ihrem Symbolwert für die institutionelle Modernisierung des Landes besteht. Dies erklärt die augenfällige Diskrepanz zwischen dem enormen organisatorischen Aufwand für die räumliche Planung und der geringen Durchsetzungskraft. Eine Bilanz, die allein aus diesem Blickwinkel gezogen würde, fiel sehr viel positiver aus: Spezialisierte Planungsstäbe im Ministerium wurden ins Leben gerufen, neue Entscheidungs- und Kontrollprozeduren wurden eingerichtet, Prinzipien des modernen raumbezogenen staatlichen Handelns wurden in den Verwaltungsapparat aufgenommen, Entwicklungshilfe wurde angefordert und in Anspruch genommen. Dies allein begründet einen, wenn auch nur legitimatorischen Wert der Stadtplanung. Die traditionellen Macht- und Entscheidungsstrukturen haben sich dagegen praktisch nicht verändert. Nach wie vor dominieren die partikularen Interessen der Oberschicht; jene pluralistische bürgerliche Gesellschaft, auf deren kulturellem Boden sich im Abendland die Instrumente moderner Stadtplanung entwickelt haben, existiert nicht. Stadtplanung erhielt, ungeachtet der verwendeten Vokabeln und formalen Elemente, eine eigene Rationalität, die durch die traditionellen Handlungsmuster der Verwaltung vorgegeben ist.

17.2 Folgerungen und Alternativen

Der Schwerpunkt dieser Studie lag auf der Analyse der Einführung moderner Stadtplanung in ein Land der Dritten Welt, dessen Zentralregion über eine starke eigenständige urbane Tradition verfügt. Als Teil der Öffnung des Landes 1951 kamen moderne Kontroll- und Steuerungsmittel der Raumentwicklung ins Land, die an den Verhältnissen abendländischer Stadtentwicklung entstanden sind. Ihr Transfer stieß auf eine Vielzahl von Problemen, die sowohl aus der besonderen Eigenart des Planungsgegenstandes als auch des politisch-administrativen Systems, in das die Planung eingegliedert wurde, zu erklären sind.

Anstelle des Vorschlags einer "besseren", aber möglicherweise realitätsfernen Alternative möchte ich einige verallgemeinernde Gedanken über mögliche Zielkriterien eines "verbesserten" Planungssystems vorstellen und einige typische Vorschläge danach systematisieren. Das Schicksal von Projekten und Vorschlägen zur Planungsorganisation hängt nur zum geringen Teil von ihrer fachlichen Qualität und zum größeren Teil von ihrer Angemessenheit gegenüber den allgemeinen Funktionsbedingungen der Stadtplanung ab, die in den vorangehenden Kapiteln erläutert wurden. Diese Funktionsbedingungen stellen gewissermaßen die Bühne dar, auf der Neuerungen vorgetragen und unter Umständen auch zur Durchsetzung gebracht werden.

Um diese Vorschläge zu systematisieren, will ich auf zwei Begriffe zurückgreifen, die BERGER/BERGER/KELLNER (1975, S. 86 ff.) verwendet haben. Zur Charakterisierung von Modernisierungsprozessen führten sie den Begriff des "Pakets" und den Begriff des "Trägers" ein. Mit dem Begriff des "Pakets" meinten sie "eine empirisch zugängliche Verknüpfung von institutionellen Prozessen und Bewußtseinsbündeln (...)"; unter dem des "Trägers" verstanden sie

"einen institutionellen Prozeß oder eine Gruppe, durch die ein bestimmtes Bewußtseinselement hervorgebracht und übertragen wurde". Schränken wir hier vereinfachend den Begriff des "Trägers" auf Institutionen und Gruppen ein, die sich mit Stadtplanung im modernen Sinne befassen, so läßt sich für den Transfer moderner Stadtplanung in die Dritte Welt und die Modernisierung des raumbezogenen staatlichen Handelns in diesen Ländern folgendes Modell konstruieren:

An der Herausbildung des "Pakets" Stadtplanung im Europa des 19. Jahrhunderts waren verschiedene "Träger" beteiligt: Baumeister, Verwaltungsfachleute, Sozialreformer - und die neu entstandene Profession des Stadtplaners; im allgemeinen Sinne - wie von BERGER/BERGER/KELLNER verstanden - war auch der mit der Industrialisierung verbundene Verstädterungsprozeß ein solcher "Träger" (vgl. S. 91) der Modernisierung. Hier soll der Begriff wörtlicher verstanden werden und nur die Institutionen und Gruppen meinen, die an der Herausbildung der neuen Disziplin Stadtplanung beteiligt waren. Der Inhalt dieses "Pakets" war von Anfang an nicht eindeutig definiert, außerdem war er historisch wandelbar. Beim Transfer in die Dritte Welt wurde offenbar weniger die Praxis des Umgangs mit Planungsproblemen, als das gesamte Bündel des ideologischen Paketinhaltes in die heutige Dritte Welt exportiert: Die Idee der Gartenstadt, die Idee der Stadtentwicklungsplanung, die Idee der Flächennutzungsplanung, die Ideale der Bürgerbeteiligung, usw., ungeachtet der teilweise beträchtlich von den europäischen Verhältnissen abweichenden gesellschaftlichen und räumlichen Voraussetzungen in diesen Ländern. Der Prozeß des Transfers vollzog sich in erster Linie auf der Ebene der Begriffe und des Bewußtseins bestimmter Gruppen und weniger auf der Ebene des praktischen Handelns. Stark vereinfacht läßt sich dieser Transfer auf folgendes Schema bringen:

- 1) Im Kontext der Stadtentwicklung der heutigen Industrieländer entstanden spezielle Institutionen und (professionelle) Gruppen, die als "Träger" mit Hilfe bestimmter technischer, organisatorischer, rechtlicher u.a. Instrumente und bestimmter Hypothesen über ihren Planungsgegenstand versuchten, auf die Stadtentwicklung einzuwirken. In ihrem professionellen Rüstzeug könnte man eines oder mehrere "Pakete" identifizieren, deren Inhalt entsprechend der Veränderung gesellschaftlicher Rahmenbedingungen einem ständigen Wandel unterworfen war.
- 2) Eine zweite Gruppe von "Trägern" tritt beim Export dieser Bewußtseins-Pakete in die Dritte Welt in Aktion; z.B. durch internationale Organisationen, Kongresse, Expertentagungen, vor allem aber durch Entwicklungshilfe und die damit befaßten Experten und Institutionen. Wichtig ist, daß die grundlegende Verständigung über den Planungsgegenstand, Rollenverteilungen und Aufgaben, Zeit- und Raumkategorien weitgehend durch die Gegenwartskultur der Geberländer vorgegeben ist.
- 3) Eine dritte Gruppe von "Trägern" stellen diejenigen Institutionen dar, die als "Empfänger" des Pakets in Frage kommen. Von den Ambitionen dieses sich in der Regel aus der nationalen Elite rekrutierenden "Trägers" hängt es ab, was mit dem "Paket" geschieht; ob eine Auseinandersetzung mit den Inhalten stattfindet, ob lediglich seine Begriffe in die amtsinterne

Terminologie übernommen werden, oder ob es gar gänzlich ungeöffnet bleibt. Mit anderen Worten: Hier entscheidet sich, wie sich die Konfrontation eigener mit den fremden kulturellen Werten abspielt. Unterstellt man, daß bei der ersten der hier genannten Trägergruppen der gesellschaftliche Kontext und der Inhalt des "Pakets" noch weitgehend kongruent sind, so sind im Empfängerland Paketinhalt und gesellschaftliche Realität am wenigsten kompatibel.

Sicher reduziert dieses Schema in der Realität recht komplizierte Vorgänge auf sehr wenige und allgemeine Begriffe. Es vernachlässigt z.B.,

daß die Einführung von Stadtplanung nur ein kleiner Ausschnitt aus einem viel allgemeineren Diffusionsprozeß gesellschaftlicher Wertvorstellungen von Nord nach Süd darstellt,

daß also sowohl die Behörden, die sich ihrer bedienen, wie auch der Planungsgegenstand, die Stadt, selber bereits teilweise "modernisiert" sind;

daß es sich bei diesem Transfer nicht um einen einmaligen Vorgang, sondern um einen kontinuierlichen Prozeß handelt, um eine Folge von "Paketen mit Nachlieferungen", deren Inhalte jeweils dem aktuellen internationalen Diskussionsstand angepaßt sind;

daß dieser Transfer unter den Bedingungen struktureller Abhängigkeit stattfindet, in der viele Länder keine andere Wahl haben, als die technologischen und kulturellen Normen der Länder der nördlichen Hemisphäre zu akzeptieren.

Trotz dieser Mängel ist das Schema für die nachfolgende Betrachtung von Verbesserungsvorschlägen, mit der wir wieder auf das Fallbeispiel Kathmandu zurückkommen, von Nutzen. Vier Positionen lassen sich unterscheiden, die in einzelnen Projekten durchaus nebeneinander vertreten werden. Sie markieren gleichzeitig Stadien der entwicklungspolitischen Diskussion, denn die Einführung der Stadtplanung im Kathmandutal ist, wie gezeigt wurde, vor allem ein Ergebnis der Tätigkeit ausländischer Experten. Es muß nicht eigens betont werden, daß es sich bei der nachfolgenden Übersicht nur um eine sehr grobe Typisierung handelt. In der Praxis sind Strategien, in denen sich die unterschiedlichen Ansätze mischen, die Regel.

Entwicklung durch Experten

MIHALY (1965) stellte in seiner Studie über Entwicklungshilfepolitik in Nepal in der ersten Dekade nach der Öffnung des Landes fest, daß diejenigen Projekte, welche die geringsten Ansprüche an lokale Partizipation und an die Verwaltung stellten, am meisten erreichten, oder anders ausgedrückt: Projekte umso erfolgloser waren, je mehr sie von nepalischer Seite verlangten (S. 178). Man könnte daraus den Schluß ziehen, daß es besser sei, die einschlägigen Institutionen des Empfängerlandes wegen ihrer offensichtlichen Schwierigkeiten, westliche Effizienzkriterien zu erfüllen, soweit wie möglich zu umgehen und Projekte auf eigene organisatorische Beine zu stellen. Es war dies nicht nur die inzwischen als überholt geltende Sichtweise der Entwicklungspolitik der 60er Jahre, in der man glaubte, Probleme durch eine möglichst perfekte Übertragung von Technologien lösen zu können; vielmehr liegt darin eines der Grundprobleme al-

ler Entwicklungsprojekte bis heute: Sie unterliegen einem Zwang (u.a. des Geberlandes) zu sichtbaren und in absehbarer Zeit greifbaren Erfolgen; häufig wird der beträchtliche Mitteleinsatz gerade mit diesen Ergebnissen gerechtfertigt. Dieser Zwang veranlaßt zum Aufbau einer eigenen Projektorganisation, die weitgehend den Handlungsmaximen der Kultur des Geberlandes entspricht. Sie funktioniert "besser" als einheimische Stellen, weil es sich um eine "kulturelle Insel" handelt (vgl. auch BORGSTRÖM 1976, S. 87), auf der die Zeit- und Raumbegriffe und die Grundmuster moderner sozialer Beziehungen der "entwickelten" Länder gelten.

Vor solchen Problemen steht z.B. auch das Stadtentwicklungsprojekt in Bhaktapur, obwohl es, besonders seit Beginn der dritten Phase Projektelemente enthält, die eine Integration in die lokale Kultur und in die nepali-sche Verwaltung anstreben. Die Konzentration von Experten- und finanzieller Kapazität verhilft dem Projekt zu einer konkurrenzlosen Überlegenheit gegenüber dem eigentlichen Träger der Stadtplanung im Ministerium. Unter diesen Bedingungen kann eine dauerhafte Integration in die nepalische Planungsverwaltung schwerlich zustande kommen. Die Kardinalfrage, die bei allen derartigen, von außen eingebrachten, größeren Projekten auftaucht, lautet:

Wie geht es nach Abzug der Experten weiter? Je weiter die Ergebnisse der Expertentätigkeit über der Arbeitskapazität der lokalen Institutionen liegen, die die Arbeit weiterführen sollen, umso wahrscheinlicher ist es, daß sich nach Beendigung des Projektes über kurz oder lang die alten Verhältnisse wieder einstellen. Dem bekannten Mangel an Ersatzteilen und Fachpersonal in der Unterhaltung einmal erstellter technischer Einrichtungen entsprechen traditionelle, sektorale und organisatorische Strukturen, die z.B. eine wirksame Kontrolle und Lenkung der Stadtentwicklung unmöglich machen. Auch hier fehlen die "Ersatzteile" in Form von neuen Handlungsmustern und Verfahrenselementen in der Verwaltung, die an die Stelle der alten bürokratischen Routine treten. Gerade in der Stadtentwicklung, wo es weniger um kurzfristige Aktionen als um die langfristige Beeinflussung der räumlichen Erscheinungsform sozialer und ökonomischer Prozesse geht, können Verbesserungsmaßnahmen, die nicht in die Tätigkeit eines lokalen "Trägers" integriert sind, nur kurzfristig Erfolg haben.

Verbesserung des institutionellen Rahmens

Während die erste Strategie versuchte, im Interesse einer möglichst reibungslosen Realisierung von Projekten, die lokalen Institutionen zu umgehen, zielt eine zweite Alternative darauf ab, gerade diese lokalen Institutionen zu "entwickeln" und zu stärken. In der Sprache des oben vorgeschlagenen Schemas könnte man sagen, daß versucht wird, den lokalen "Träger" abendländischen Funktionskriterien anzupassen, indem man ihn auf ein technologisches und organisatorisches Niveau hebt, das ihn in die Lage versetzt, den Inhalt des "Modernisierungspaketes" seinem ursprünglichen Zweck entsprechend und nicht nur als Symbol zu verwenden. Die grundlegenden kulturellen Vereinbarungen des Paketinhalts werden nicht in Frage gestellt (z.B. bei der Stadtentwicklung: wirtschaftlich determiniertes Stadtwachstum, hoheitlicher Ausgleich sozialer Konflikte, "bürgerliches" Bewußtsein der Stadtbewohner, usw.).

In den Bereich dieses Ansatzes gehören Bemühungen um (verbesserte) Ausbildung von einheimischen Fachkräften, Leistungsorientierung und vor allem die Verbesserung der Planungsorganisation.

Ziehen wir als Beispiel die Vorschläge des CEDA-Gutachtens heran (Dok. 81): Dort wird neben einer Verfeinerung des methodischen Instrumentariums (z.B. Detaillierung der Bauvorschriften der einzelnen Zonen, Einführung eines umfassenden langfristigen Entwicklungsplanes usw.) vor allem eine Reform der Planungsorganisation gefordert. Die Gutachter stellen zwei Modelle zur Auswahl (S. 183 ff.):

- ein "dezentralisiertes" Modell, in dem die zentrale, aber schwerfällige Institution des für das gesamte Tal zuständigen Development Bords abgeschafft werden soll; die Planung wird nach Richtlinien der Regierung im Ministerium geleistet; die Realisierung soll in die Hände der lokalen Panchayats (Stadt, Dorf, Distrikt) gelegt werden. Hier soll die Zuständigkeit zur Entwicklungskontrolle, wie zu Unterhaltungs- und Erhaltungsarbeiten liegen;
- ein "zentralisiertes" Modell, das alle Planungs- und Entwicklungsaktivitäten bei einer neu zu gründenden Institution, der "Kathmandu Valley Development Authority" konzentriert, die wiederum durch ein Entscheidungsgremium gelenkt wird, dem die Spitze der nationalen Verwaltung angehören soll.

Es bleibt unklar, was im ersten Modell mit "Dezentralisierung" gemeint ist, denn die Einflußmöglichkeiten der lokalen Behörden auf die im Ministerium betriebene Planung scheint eher geringer als im bestehenden System zu sein. Der zweite Vorschlag bleibt zu vage, um die Unterschiede zur bestehenden Planungsorganisation hinreichend deutlich zu machen. Wie dem auch sei, die Verbesserungsvorschläge unterstellen auf jeden Fall, daß sich die Probleme der Planung vor allem durch eine Steigerung der organisatorischen und fachlichen Effizienz des Planungssystems lösen lassen. Diese Auffassung, die darauf abzielt, vor allem den Planungsapparat zu stärken, vernachlässigt jedoch, a) daß mit der Einführung neuer Organogramme und Gremien sich nicht zwangsläufig auch die etablierten Muster der Macht- und Einflußsphäre ändern werden (diese scheinen im Gegenteil gegenüber Neuerungen ziemlich immun zu sein), und b) daß selbst eine effiziente und in ihren Kontrollmöglichkeiten weitreichende Verwaltung nicht unbedingt zur Kontrolle der räumlichen Entwicklung in der Lage ist; denn mit den konventionellen Steuerungsmitteln (Direktinvestitionen, Anreize und Entwicklungskontrolle) läßt sich, wie die Entwicklung in vielen Städten der Dritten Welt zeigt, nur der "moderne" Teil der Stadtentwicklung erfassen. Zudem dürfte die Umstrukturierung der Bürokratie nach westlichen Vorbildern eine Illusion abendländischer Experten sein, die mit ihrer weitgehenden Unkenntnis über dieses System zusammenhängt. Ein nepalischer Beobachter stellte dazu fest: "Many of the alleged deficiencies of Nepal's administrative system are due to a peripheral, almost non-existent understanding of the established system rather than to imperfections in that system." (GONGAL 1973, S. 145) Daraus läßt sich schließen, daß es nicht genügt, die Funktionsweise der einheimischen "Träger" westlichen Rationalitätskriterien anzupassen, sondern auch der Inhalt des "Pakets" einer Revision unterzogen werden muß.

Angepasste Planungstechnologie

Aus verschiedenen Gründen erwies sich eine umfassende integrierte Planung, wie sie auch im Gutachten des CEDA gefordert wird, als nicht durchführbar. Nicht nur übersteigt ein solcher Ansatz die vorhandenen Planungskapazitäten, auch die Angemessenheit gegenüber einer teilweise vormodernen räumlichen, sozialen und ökonomischen Siedlungsstruktur ist fraglich. Dies war, so könnte man in der Sprache unseres Modells formulieren, der Anlaß, auch den Inhalt des "Pakets" zu überprüfen und nach Planungskonzepten zu suchen, die der Situation des Empfängerlandes angemessener sind. Nur zwei Varianten des weiten Spektrums von Möglichkeiten sollen beispielhaft angeführt werden.

Eine Anpassung an die geringen Planungskapazitäten stellt z.B. der "reduzierte Ansatz" des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik dar (vgl. HEIMPEL u.a. 1973). Es handelt sich im wesentlichen um ein Verfahren zur Ziel- und Problemidentifikation für die Regionalplanung, das "die teilweise Ersetzung der detaillierten Analyse durch den educated guess anstrebt, vor dem Hintergrund der entscheidungstheoretischen Einsicht, daß ein höherer Informationsstand mit höheren Kosten und höheren Zeitaufwendungen erkaufte werden muß (...)" (S. 60). Auch wenn das Konzept im einzelnen immer noch methodisch komplizierte Elemente enthält, die die Verarbeitungskapazität vieler Länder der Dritten Welt überfordern (vgl. zur Kritik MILDNER 1976, S. 70 ff.) und auch für Probleme der Stadtplanung zu formalisiert erscheint, enthält es die logische Aufforderung zu einer Abkehr von aufwendigen, aber unrealisierbaren "optimalen Lösungen" und zur Beschränkung auf "befriedigende Lösungen" (HEIMPEL u.a. 1973, S. 60). In diesen Formulierungen kommt allerdings auch zum Ausdruck, daß als Maßstab für die Beurteilung immer noch die Rationalitätskriterien westlicher Planungsmethodologie herangezogen werden. Der methodische Standard wird gegenüber der Norm auf ein Maß "reduziert", das durch die Realisierungsbedingungen im Empfängerland vorgegeben ist.

Eine zweite Form der Revision des "Paketinhaltes" stellt die Forderung nach der "Anthropologisierung" der Planer und der Planung dar, wie sie z.B. BORGSTRÖM (1976, S. 85 ff.) erhoben hat. Eine ähnliche Aufforderung liegt auch dem MES-Approach von RAPOPORT (1979) zugrunde (MES = Man-Environment Studies). Sie entstand aus der Erkenntnis heraus, daß Entwicklungsprojekte häufig kaum in die lokale Kultur integriert sind, sei es auch nur durch ihre Integration in die nationale Projektplanung. Experten seien Spezialisten, der Kontakt mit Einheimischen bleibe in der Regel auf professionelle und ökonomische Bereiche beschränkt. Ihre Einschätzung von Projekten beschränke sich vor allem auf technologische Aspekte (BORGSTRÖM 1976, S. 87). Dieses Klischee mag zwar inzwischen nur noch teilweise richtig sein, die daraus abgeleitete Forderung nach einer stärkeren Beachtung der langfristigen sozialen Nebeneffekte der Projekte und nach einer verstärkten Integration der Experten ist jedoch nach wie vor aktuell: *"It is desirable that anthropological education and ways of thinking should be part of every planner's mental equipment, that is to say, that he should be aware of the further social complications and unintended consequences, that may be caused by the implementation of development planning."* (S. 86) In ähnliche Richtung geht die Forderung VOGT's (1977), bei der

modernen Newar-Architektur und in der Stadtplanung traditionelle rituelle Bauvorschriften zu respektieren, z.B. kosmologische Qualitäten von Richtungen, Proportionen, Zahlen usw. (S. 50 ff.).

Angesichts der einseitigen Ausrichtung vieler Projekte an ökonomischen Entwicklungsmodellen und der Tatsache, daß Studien über die zumeist weitreichenden Folgen der Eingriffe in äußerst komplexe, diffizil ausbalancierte traditionelle Sozial- und Wirtschaftsformen fehlen, ist die Forderung nach einer stärkeren Beachtung dieser "Nebenfolgen" im kulturellen Umfeld des Projektes durchaus angebracht. Diese Analysen müßten sich auf die Untersuchung anderer Bedeutungsinhalte der gebauten Umwelt ebenso beziehen, wie auf die ökologischen Folgen von Infrastrukturen, beispielsweise einer Kanalisation unter Bedingungen knapper Wasserressourcen, die zur Bewässerung der Felder benötigt werden. (Vermutlich würden die Bauern das Kanalisationssystem anzapfen, und der damit verfolgte Zweck: Verbesserung der hygienischen Bedingungen wäre ins Gegenteil verkehrt.) All diesen Analysen käme eine sehr wichtige Aufgabe zu, sie bewegten sich jedoch innerhalb eines Typus von Planung, dessen Ziele von außen vorgegeben sind und der durch Experten initiiert und vorangetrieben würde. Das heißt: Auch wenn die lokale Kultur an der Planung partizipieren kann, bleibt es bei professionalisierten Trägerrollen und - in der Sprache unseres Schemas - bei der Annahme von "Paketen".

Dezentralisierung und Planung "von unten"

Unter dieser Überschrift lassen sich partizipatorische Planungsansätze zusammenfassen, bei denen lokale Bevölkerungsgruppen weitgehenden Einfluß auf die Wahl der Ziele und die Mittel zur Verwirklichung der Ziele haben. Die Grenze zwischen diesen und den vorangehend beschriebenen Planungstypen läßt sich nicht eindeutig und scharf ziehen. In dem Maße, wie sich Experten aus einem von den Bewohnern bestimmter räumlicher Teileinheiten getragenen Planungs- und Gestaltungsprozeß auf eine moderierende und eher "dienstleistende" Rolle zurückziehen, entsteht ein Planungsstil (möglicherweise nur in Teilbereichen), der in letzter Konsequenz aus unserem Modell der Modernisierung mit "Trägern" und "Paketen" ausschert und auf eigenständigere Formen kollektiver Organisation und Willensbildung aufbaut. Das Prinzip, die Stadtplanung weitgehend spezialisierten Behörden oder Experten zu überlassen, wird darin aufgegeben zugunsten eines Planungsprozesses "von unten nach oben", der auf der Ebene kleinräumlicher, überschaubarer Nachbarschaften beginnt. Diese Form der "Planung", sofern man bereit ist, sie als Planung zu bezeichnen, geht über die bloße Partizipation der Bewohner an einem Entscheidungsprozeß, der nicht von ihnen selber getragen wird, hinaus. Ich will diese Konzeption etwas ausführlicher erläutern, weil sie das Schema einer fremdbestimmten Modernisierung durch "Träger" und "Pakete" zu durchbrechen scheint. Bevor ich auf einige Bedingungen für die Verwirklichung eines solchen Planungstyps in Kathmandu zurückkomme, will ich zunächst einige allgemeine Merkmale dezentraler Planung skizzieren.

Die Idee lokaler Kontrolle geht von der Annahme aus, daß lokale Gruppen über Möglichkeiten der Selbstregulierung, der unmittelbaren Problemidentifikation, über organisatorische, produktive

und in die lokale Kultur eingebundene Potentiale verfügen, die sie als Träger eigenverantwortlicher Entwicklung prädestiniert. SCHUMER (1978, S. 1-2) nennt folgende Kriterien für Eigenentwicklung, welche durch diese Gruppen erfüllt würden:

"Identity and legitimation: The local group gives an identity to the individual member. The member of the group is generally understood as accepting the internal legitimation pattern of the group.

Participation and integration: The local group offers the possibility of active involvement in the decisions of the community in which he lives.

Penetration and distribution: It is assumed that the individual is determined in its behaviour by the collective system of values found in his reference group. It is assumed further more, that the individual member of the local group shares in the allocation of status symbols and material goods gained by collective efforts."

Es ist kein Zufall, daß der Anstoß für dezentrale Stadtplanung von der Beschäftigung mit den Wohnungsproblemen der städtischen Armen ausging. Slums und Squattersiedlungen sind zwar häufig von über der Hälfte der Stadtbevölkerung bewohnt und repräsentieren einen entsprechenden Teil der Siedlungsfläche, ihre Eigendynamik liegt aber dennoch außerhalb der Reichweite der konventionellen Stadtplanung und Wohnungspolitik. Das Versagen der offiziellen Wohnungspolitik lenkte bereits gegen Ende der 60er Jahre den Blick auf Selbsthilfepotentiale der städtischen Armen, insbesondere bei der Wohnungsversorgung. TURNER (1976, S. 17 ff.) konstruierte daraus das Modell einer dreistufigen Planungsorganisation, bei der die Planungsprobleme je nach Art der zu ihrer Lösung erforderlichen Inputs drei Ebenen zugeordnet sind (lokale, mittlere, zentrale Entscheidungsebene). Auch OESTEREICH bezweifelte (1977a, S. 262), daß eine nach abendländischem Muster in die Verwaltung eingebaute Planung in der Lage ist, sich mit den Problemen von Slums- und Squattersiedlungen realistisch auseinanderzusetzen. Er schlägt eine zweistufige Organisation vor (1980, S. 169), in der neben der institutionalisierten Stadtplanung eine "untere Ebene" eingerichtet (oder anerkannt) wird, auf der lokale Entwicklungsstrategien durch die Bewohner selber entsprechend ihrer eigenen Zeit- und Raumkonzeptionen erarbeitet und realisiert werden könnten.

Im Sinne dieser Strategie entstünden "Pläne" als lokaler soziokulturell gefärbter Konsens über eine bestimmte Zukunftskonzeption, die keineswegs die Form graphischer Abstraktion annehmen müßte. Das übliche Schema: Datenerhebung - Planung - Implementierung wäre in einer an die vorhandenen Ressourcen, an die sporadischen und innovativen Möglichkeiten anknüpfenden Planung hinfällig. Sie wäre vom Ansatz her eine "integrierte" Planung, sie hätte sich mit den komplexen Problemen und Bedürfnissen der Bewohner im Quartier zu befassen, welche sich auf dieser Ebene nur willkürlich in ein sektorales Schema zergliedern lassen. Damit würden überzogene, für die Gesamtstadt geltende Genehmigungsprozeduren und Mindeststandards für die entsprechenden Gebiete ihre Gültigkeit verlieren. Die Organisation dieser unteren Planungsebene würde anknüpfen an autochthone soziokulturelle oder politische Strukturen. Voraussetzung für die

Funktionsfähigkeit eines solchen Modelles wären Zugeständnisse an finanzieller, Verwaltungs- und Entscheidungskompetenz. Damit würde eine territoriale Selbstbestimmung sanktioniert, die, unabhängig vom rechtlichen Status, auch in traditionellen Städten vielfach vorhanden war und in vielen Siedlungen der Armen de facto ohnehin praktiziert wird, wenn sie nicht durch die Behörden behindert oder ganz unterdrückt wird (vgl. OESTEREICH 1977b).

Die aus der Dritten Welt bekannten Experimente mit lokaler Eigenverantwortung und dezentraler Planung sind sicher nicht einfach auf beliebige andere Situationen übertragbar. Sie könnten jedoch auch für die Organisation der Planung in Kathmandu eine Reihe von Anregungen liefern:

Im Bereich des ministeriellen Planungsstabes geht es um die "Nepalisierung" internationaler Planungskriterien. Dieser Prozeß der Sensibilisierung gegenüber kultur- und situationspezifischen Lösungsansätzen ist allerdings kaum durch eines der herkömmlichen paternalistischen Ausbildungsprogramme leistbar, 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. 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 und die Kontrolle langfristiger und regionaler Entwicklungskonzeptionen und Aufgaben, die die Kapazität der lokalen Ebene übersteigen, wie z.B. die Standortplanung und Projektierung neuer Wohngebiete, konzentrieren.

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

- 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.
- Der "Entprofessionalisierung" der Planungsinhalte entspricht der Aufbau 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.
- Schließlich hängt die Funktionsfähigkeit der lokalen Ebene vom Zugeständnis eines der realen Problemlösungs-kapazität angemessenen finanziellen und politischen Spielraums ab.

Die Kooperation mit autochtonen Gruppierungen müßte das Terrain eines von westlichen Vorstellungen geprägten Planungsbegriffes verlassen und eher den Charakter von Sozialarbeit annehmen, 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 politisch-administrativen Systems mit den traditionellen Gruppierungen. Der erste Schritt in diese Richtung wäre ihre Anerkennung als entwicklungsrelevante Kraft.

Für die Lösung der "Sanierungs"-Probleme des alten Stadtkerns 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. Die von SCHUMER angeführten Kriterien lokaler Selbstregulierung werden von der traditionellen Newar-Gesellschaft weitgehend erfüllt. Der Bezug auf gemeinsame kulturelle Werte, gegenseitige Hilfe und institutionalisierte Formen der Verteilung von Reichtum sind zumindest bei jenem Teil der Stadtbevölkerung wirksam, der an der wirtschaftlichen Entwicklung nicht partizipiert (Bauern, Handwerker für Gebrauchsgüter, traditionelle Berufe). Hier kommen als Anknüpfungspunkte für Basisorganisationen in Frage:

- Guthis mit stärker profaner Zielsetzung (z.B. Manka Guthi, Bola Guthi) in Gebieten mit kastenhomogener Bevölkerung; - Hofgemeinschaften aus Angehörigen verschiedener rituell "reiner" Kasten, wo es verschiedentlich auch heute bereits Ansätze kollektiver Organisation bei Reinigungs- und Instandsetzungsarbeiten gibt;
- neue Organisationen auf Quartiersebene, Ansätze dafür stellen beispielsweise die sog. "Clubs" von Jugendlichen in der Unterstadt Kathmandus dar.

Von Expertenplanern in Nepal wird dem Hinweis auf die Guthis als entwicklungsrelevante Kraft häufig entgegengehalten, daß diese der baulichen Erhaltung der in ihrer Obhut liegenden Anlagen nur ein geringes Interesse entgegenbringen würden und die Entstehung der zentralen Institution der Guthi Sansthan weiter zum Abbau lokaler Verantwortlichkeit beigetragen habe. Sicher entsprechen die durch die Guthis vorgenommenen Reparatur- und Instandsetzungsarbeiten weder den technischen noch den ästhetischen Standards, die von ausländischen Experten vertreten werden; häufig hat für sie der rituelle Wert eines bestimmten Ortes eine größere Bedeutung als der Zustand der darüber errichteten Baulichkeit. Es stellt sich dabei die grundsätzliche Frage, wessen Konzeption im konkreten Fall mehr Gewicht haben soll. Ich werde auf diese Frage im nächsten Abschnitt noch kurz zurückkommen. Außerdem geht es hier nicht um das Anknüpfen an diese oder jene Form der Guthi - ob dies überhaupt möglich ist und welche für eine Übernahme von Funktionen räumlicher Planung in Frage kommen, müßte durch eine sehr detaillierte Analyse geklärt werden -, sondern um den Hinweis auf das im Geflecht insbesondere der sog. "Niji-Guthis" (Privat-Guthis) zweifellos in der Newar-Stadtbevölkerung vorhandene flexible Organisationspotential, um das eine bevölkerungsorientierte Strategie der Sanierung der alten Stadtkerne m.E. schlechterdings nicht herumkommt.

Eine wirksame Kontrolle der zukünftigen Siedlungsentwicklung außerhalb der Stadtkerne hängt in erster Linie von der Eindämmung der flächenintensiven und teilweise spekulativen Zersiedlung des landwirtschaftlich genutzten Bodens ab. Entsprechende Regelungen in diesem Bereich werden den Widerstand der davon betroffenen Interessengruppen mobilisieren; es fehlt jedoch auch das positive Beispiel der Planung neuer Wohngebiete, mit einer Dichte, die der des Stadtkerns angenähert ist (d.h. ca. 500 Einwohner pro ha) und die finanziell gerade für diejenigen, die von der Verdichtung und den schlechten hygienischen Bedingungen am meisten betroffen sind, erreichbar sind. Hier wären die Erfahrungen aus zahlreichen site- and service-Projekten in anderen Städten der Dritten Welt hinsichtlich Finanzierung und technischer Gestaltung verwertbar. Vorrangig müßte allerdings die Erhaltung des Wohnungsbestandes und die Verdichtung locker bebauter Gebiete sein, die unmittelbar an den Stadtkern angrenzen (z.B. Thamel).

Ein Planungssystem in der geschilderten Art impliziert die Verringerung von Abhängigkeit (von professioneller Expertise ebenso wie von ausländischem und nationalem Kapital und von zentralisierten undurchschaubaren Entscheidungsorganen). Planung wäre weniger auf Globaldaten wie wirtschaftliches Wachstum als auf soziale Prozesse gerichtet, die sich kleinräumig und "autozentriert" vollziehen. Dies hätte eine Veränderung der Rolle des professionellen Planers und die Herausbildung neuer Aufgabenfelder zur Folge, die kurz angedeutet werden sollen:

Auf der Ebene der Planung für die Gesamtstadt bzw. der Region bedarf es nach wie vor eines technischen Know-How's, dessen Notwendigkeit sich allein aus der Dimension und Komplexität der sozialen und ökonomischen Austauschprozesse und den damit verbundenen räumlichen Problemen ergibt. Auch die Vorbereitung, Planung und Verwirklichung von Einrichtungen der technischen Infrastruktur bedarf dieser Technologie. Allerdings darf sie nicht zum innovationshemmenden Korsett für neue Zielkonstellationen werden, indem die Erprobung neuer Formen z.B. des Transport- und Wohnungswesens mit technischen Argumenten verhindert wird. Aufgabe der Planung auf der Ebene der "Stadtverwaltungen" wäre die Koordination und Integration unterschiedlicher Raumansprüche in eine fortschreibbare Gesamtkonzeption, die einen viel breiteren Zielkonsens als bisher beinhaltet. Die Effektivität einer solchen Vermittlungsarbeit hängt weitgehend davon ab, ob und in welchem Maße lokale Interessen direkt in die Konzeptionierung auf der Makroebene einbezogen werden. Dies setzt eine neue Form des Planens und der "Pläne" voraus, die auch Nichtfachleuten verständlich und durch Diskussion zugänglich sein müßten (vgl. SAFIER 1976). Auf der lokalen Ebene wird ein Planungstyp erforderlich, der zutreffender als "social engineering" zu bezeichnen ist. Es geht um den Auf- oder Ausbau von Kommunikationsnetzen und die Organisation und Mobilisierung lokaler Ressourcen (Zeit, Arbeitskraft) für die Verwirklichung lokaler Projekte. Den auf dieser Ebene tätigen Planer hat man, in Anlehnung an die ambulanten Ärzte im ländlichen China als "Barfußplaner" bezeichnet (SCHUTZ 1980, OESTEREICH 1981).

Ob derartige Modelle der Planungsorganisation ernsthaft diskutiert werden, hängt nicht nur davon ab, ob Anknüpfungspunkte auf der lokalen Ebene vorhanden sind, die in der Lage wären,

Aufgaben als "Planungsträger" in bestimmten Bereichen zu übernehmen, sondern vor allem, ob das politische System eine solche Umorientierung des Planungsprozesses zulassen kann. Eine Form der Planung nach dem oben skizzierten Muster läßt sich nicht einfach durch Experten vorschlagen und einführen. SCHUMER (1978, S. 38) betonte, daß die Möglichkeiten und Grenzen lokaler Planung und Realisierung weniger in der technischen oder organisatorischen Effizienz der lokalen Gemeinschaften liegen, als in der Tatsache, "daß das Makro-System von einer auf Profit orientierten Produktion dominiert wird, die auf Expansion ausgerichtet ist".

Bis vor kurzem waren die Newars als ethnische Gruppe kein Faktor in der politischen Auseinandersetzung. Der geringe Spielraum, der im Panchayat-System lokalen Gruppen zugestanden wurde, und der starke Einfluß weniger führender Familien in alle ökonomisch und politisch relevanten Entscheidungen verhinderte das Hochkommen einer Basisbewegung so lange, wie die tradierten Mittel zur Sicherung der Massenloyalität gültig waren. Der Mißbrauch wichtiger Tempelbezirke am Ufer des Bagmati zur Ablage von Teerfässern des Roads Department wurde resignierend zur Kenntnis genommen; ebenso wie Investitionen in teure Straßen- und Hotelprojekte, während ein großer Teil der Altstadt zerfällt. In dem Maße allerdings, wie sich die Folgen der Modernisierung verschärfen werden, d.h. die am Beispiel des Wohnungssektors in Kap. II.3 und II.8 erläuterten ökonomischen Dualisierungstendenzen sich verschärfen werden, könnten sich auch die Chancen für eine realitätsgerechtere Planungspolitik erhöhen, die lokalen Gruppen einen größeren Freiraum zugesteht. Die Kritik an den eingefahrenen Mustern der Ausübung und Erhaltung von politischer Macht, wie sie insbesondere in den Städten des Kathmandutales im Zusammenhang mit den Unruhen und dem darauffolgenden Referendum 1980 sichtbar geworden ist, ist ein Anzeichen für eine erste Politisierung, die auch Auswirkungen auf Ausrichtung und Stil der Stadtplanung haben könnte. Zusammengenommen scheinen diese Faktoren die These zu bestätigen, nach der sich dezentrale Formen der Siedlungsplanung a) nur unter den Bedingungen der relativen Armut und des Versagens staatlicher Politik entwickeln und b) ihre Reichweite stark von den politischen Rahmenbedingungen des Landes geprägt sind. Man muß 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. Wirkliche Verbesserungen im Sinne einer verstärkten Teilhabe an der Gestaltung und Verbesserung der unmittelbaren Lebensumwelt können sich nur langsam durchsetzen. Sie sind dabei kaum auf kapitalstarke Hilfe des Auslandes angewiesen. Tatsächlich sind die in Nepal anzutreffenden Probleme der Stadtplanung eher ein Ergebnis eines Zuviel als eines Mangels an Hilfe. Im Zweifelsfall wäre 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 langfristig tragfähiger Impulse verhindern.

17.3 Stadtplanung und kulturelle Identität

Stadtplanung ist - wie im ersten Teil dieser Arbeit versucht wurde zu begründen - eine "gesellschaftliche Einrichtung", die je nach der Kultur, aus der heraus sie entstand, unterschiedliche Inhalte und Funktionen annehmen kann. Ist Stadtplanung im gesellschaftlichen Veränderungsprozeß gleichsam eine "unabhängige Variable", ein Instrument, mit dessen Hilfe sich kulturelle Identität erhalten oder gar schaffen läßt?

Die Frage nach der Erhaltung kultureller Identität ist gerade gegenüber den Siedlungen und der Architektur der Newars aktuell. Seit der Öffnung des Landes galt der Kultur der Newars das besondere Interesse von internationalen Organisationen, Planern, Architekten, Kunsthistorikern, Ethnologen und - Tourismusexperten. Der Stadtplanung wurde eine wichtige Rolle in der Erhaltung dieser Kultur, oder zumindest ihrer baulichen Gestalt, zugewiesen. Dies rechtfertigt eine abschließende allgemeine Anmerkung zu diesem Thema, mit der sich eine der Grundhypothesen dieser Arbeit nochmals veranschaulichen läßt. Diese Hypothese lautet: Inhalte und Methoden der institutionalisierten Stadtplanung in vielen Ländern der Dritten Welt sind weniger das Produkt einer Auseinandersetzung mit der konkreten Situation, in der die Städte bzw. die darin lebende Bevölkerung sich befinden, als das Ergebnis eines Transfers von Ideen und Planungsideologien, die sich in der Auseinandersetzung mit der Stadtentwicklung in der Ersten Welt herausgebildet haben. Diese Ideologien oder "Pakete", als die sie oben charakterisiert wurden, übernehmen in der Dritten Welt aufgrund der dort herrschenden anderen politischen und kulturellen Bedingungen andere, überwiegend symbolische und legitimatorische Funktionen. Es geht mir also im folgenden nicht um die Berechtigung dieser oder jener Aktion zur Erhaltung zweifellos faszinierender Zeugnisse der newarischen Baukultur, sondern um die Aufhellung dieser Bedeutungsverschiebung am Beispiel des erwähnten Interesses an der Erhaltung kultureller Werte in der Stadtentwicklung.

Die Diskussion um die Erhaltung dieser Werte hat in Nepal, wie bereits gezeigt wurde, eine jahrzehntelange Geschichte; neuerdings hat das Thema unter dem Schlagwort der "kulturellen Identität" im Feld der allgemeinen entwicklungspolitischen Diskussion Einzug gehalten. Neben gesellschaftlicher Partizipation wird kulturelle Identität als gleichrangiges Ziel grundbedürfnisorientierter Entwicklungsstrategien betrachtet (vgl. BRAUN/WEILAND 1981, S. 13). Diese Popularisierung geht sicher nicht nur auf das Scheitern vieler rein technisch "erfolgreicher" Projekte an sozio-kulturellen "Rand"-Bedingungen oder die berechtigte Sorge um den endgültigen Untergang der letzten eigenständigen kulturellen Inseln in einer technisch-industriellen Global-zivilisation zurück; vielmehr scheint die Sorge um die kulturelle Identität von Ländern der Dritten Welt auch eine Folge der Identitätskrise in der Ersten Welt zu sein, die sich als fast zwangsläufige Folge der industriellen Technisierung, der Verödung sozialer Austauschbeziehungen, kurz: der Rationalisierung des gesellschaftlichen Lebens eingestellt hat (vgl. oben Kap. I.3 u. I.4). Der Hinweis auf den Wert kultureller Identität gibt die Möglichkeit, in die von Technokraten, ökonomischen Modellen, den Kalorienberechnungen mancher Grundbedürfnisexperten und von wirtschaftlichen und politischen Argumenten beherrschten

Diskussion etwas von der verlorengegangenen Exotik einzubringen, die sich der Operationalisierung entzieht.

Voraussetzung für das Erlebnis eines Mangels an kultureller Identität ist die Fähigkeit der Distanz zur eigenen Geschichte. Diese Fähigkeit ist eine vergleichsweise junge Errungenschaft des Abendlandes; der Preis für ihren Erwerb war die Aufgabe der vorneuzeitlichen Einheit von Kultur und Gesellschaft. Es ist kein Zufall, daß erst auf die Industrialisierung und die damit verbundenen neuen Mechanismen der Siedlungsentwicklung als zweiter Schritt eine Disziplin "Denkmalpflege" entstand; das erste Denkmalschutzgesetz Deutschlands stammt aus dem Jahr 1902. In keiner früheren Epoche war eine Kodifizierung der Erhaltung von Bauten vorangehender Generationen für notwendig befunden worden; im Gegenteil: im Umgang mit Bauten vergangener Zeiten war man nicht allzu zimperlich. Erst jetzt besann man sich auf den abstrakten Wert eines Bauwerks als Zeugnis einer ver(lor)enen historischen Identität. Erst als der kulturelle Zusammenhang sich insgesamt lockerte, erhielten Strukturen der Vergangenheit jenes "Moment des korrektiven Rechtes", auf das ADORNO (1970, S.102) einmal hingewiesen hat und auf das sich der Denkmalschutz bei uns ebenso wie die Forderung nach Anerkennung oder Erhaltung "kultureller Identität" in der heutigen Dritten Welt stützen. Denkmalpflege beinhaltet von Anbeginn an eine konservative, wenn nicht fortschrittsfeindliche Tendenz: "Der Konservator soll konservativ sein", so hieß es auf einer Tagung für Denkmalpflege Anfang des Jahrhunderts (vgl. EBERT 1980, S.340). Als Produkt des Fortschritts und als eine typisch abendländische, moderne Weise sich mit der Baukultur der Vergangenheit auseinanderzusetzen, wurde der Schutz von Baudenkmalern Teil des globalen Wertekatalogs und drang so auch in die heutigen Länder der Dritten Welt ein.

Dort tauchen jedoch eine Reihe von Schwierigkeiten auf. Zum Beispiel kann der Newar-Bewohner der Stadt Kathmandu weder mit einer vom Gebrauchswert losgelösten Ästhetik der Stadt, noch mit einer Idee des Denkmalschutzes, die historische Zustände bestimmter Epochen konservieren will, etwas anfangen. Seine Kultur ist diejenige von Gebrauchswerten, auch im Umgang mit Heiligtümern, Tempeln und rituell bedeutsamen Orten. Seine Beziehung zu diesen Einrichtungen hängt nicht von ihrem baulichen Erhaltungszustand ab oder von der Originalität eines Stils oder einer Form; das Äußere gehört ohnehin einer physischen Erscheinungswelt an, die den Gesetzen der Vergänglichkeit und des ewigen Wandels unterliegt. Deshalb auch sind bauliche Mängel an manchen Gebäuden bis zur Baufälligkeit tolerierbar. Für den Newar ist es kein Stilbruch, statt Holz oder Ziegel Beton zu verwenden, wenn ihm das zweckmäßig erscheint. Die Situation ist paradox: Der ausländische Experte weist den Newar auf die Werte seiner Kultur hin, zumindest auf das, was ihm als Wert erscheint. Die Erhaltung der baulichen Substanz der Städte des Kathmandutales wird häufig als Aufgabe globaler Verantwortung bezeichnet. Wie weit die Standpunkte auseinander liegen, wird an der Diskrepanz zwischen der Forderung nach aufwendigen Rettungsaktionen und der für westliche Ausländer unbegreiflichen Trägheit deutlich, mit der derartige Programme realisiert werden. Aus dem Blickwinkel einer Zivilisation, deren Städte unmittelbarer Ausdruck einer tiefgreifenden Identitätskrise sind, muß dieses Verhalten als

"Ignoranz" erscheinen. Gerade diejenigen aber, denen man "Mangel an Einsicht" unterstellt, sind die lebendigen Träger eben dieser Kultur, die es zu erhalten gilt. Darin bestätigt sich die schlichte Erkenntnis, daß die inhaltlichen Bedeutungen von Architektur Symbolbedeutungen sind, die in hohem Maße, wie MECK-SEPER (1974, S. 246) es formulierte, "durch Sozialisationsvorgänge geprägt werden", die in diesem Fall offensichtlich sehr weit auseinander liegen.

Es gibt jedoch ein Argument, das gerade im Falle von Nepal den Zielen der Erhaltung der Baukultur entgegenzukommen scheint: die Förderung des Tourismus. Das Argument, daß mit der Erhaltung bestimmter Bauwerke Geld zu verdienen sei, ist in der traditionellen Gebrauchswertekultur der Newars unmittelbar plausibel. Ich habe kein Dokument über die Stadtentwicklung von Kathmandu gefunden, in dem, wenn von der Erhaltung der Architektur die Rede war, nicht gleichzeitig auf die Einkommenschancen im Tourismus hingewiesen worden wäre. Dabei wird u.a. der stark zurückgegangene Handel mit Tibet angeführt, der insbesondere die Händlerclans der drei Städte betroffen und zur allgemeinen Verarmung wesentlich beigetragen habe. Nach anderen Quellen ist dieser Rückgang durch einen stärkeren Handel mit China mehr als ausgeglichen worden (vgl. S.H.SHRESTHA 1977) allerdings wird dieser Handel über die staatliche Handelsgesellschaft abgewickelt, breite Einkommenseffekte dürfte er daher nicht haben. Es ist jedoch fraglich, ob der Tourismus, wie oft behauptet, einen Ausgleich schaffen kann.¹²³ Das erklärte Ziel der Entwicklung des Tourismus ist weder die Schaffung von Einkommenschancen noch einer Einkommenssteigerung, sondern die Beschaffung von Devisen (Dok. 73, S. 148), die jedoch zum großen Teil zur Beschaffung von Luxusgütern wieder aus dem Land fließen. Dieser Prozeß wird durch besondere Steuer- und Einfuhrvergünstigungen für Tourismusunternehmen noch verstärkt.

Über diese Zweifel am rein ökonomischen Nutzen hinaus dürfte aber der Tourismus vor allem wegen seiner sozio-strukturellen Auswirkungen kaum als Vehikel zur Erhaltung kultureller Identität geeignet sein. Er hat seinen Ursprung in der Gegenwartskultur der Industrieländer. Daher ist er nach den Austauschbeziehungen des Marktes organisiert und transformiert Kulturgüter zu Sehenswürdigkeiten und "places of interest" oder rituelle Stadtfeste zu Folklore.

Dabei haben viele der vermarkteten Kulturelemente ihren festen Standort in der sozialen und rituellen Organisation der Newars. Es soll hier nicht behauptet werden, diese sei eine intakte, heile Welt. Sie ist zweifellos einem Desintegrationsprozeß unterworfen, der sich seit der Öffnung des Landes verstärkt hat. Ob dieser Prozeß jedoch durch Maßnahmen, die unserer Tauschwertekultur angehören, oder überhaupt durch Wertvorgaben "von außen" aufgehalten werden kann, ist sehr fraglich.

¹²³ Die Entwicklung der Konsumpreise (vgl. Tab.14) läßt vermuten, daß, wie bereits im Tourismus-Entwicklungsplan befürchtet, reale Einkommenszuwächse durch Preissteigerungstendenzen verhindert werden, die vor allem jene benachteiligen, die nicht am Tourismusgeschäft teilhaben (Dok. 73, S. 148). Auch auf hohe soziale Folgekosten einer einseitigen Ausweitung der Einkommensskala zugunsten der wenigen Familien, in deren Hand sich die wichtigen Tourismuseinrichtungen befinden, wurde verwiesen (Dok. 77, S. 16).

Eine Stadtplanung, die zur Erhaltung von kultureller Identität touristische Potentiale der Tradition zu mobilisieren versucht, sieht sich diesem Widerspruch gegenüber; er wird gelöst, indem vielfach kulturelle Identität auf das räumliche Erscheinungsbild, "Stadtbildqualitäten" und Baustile verengt wird. Erleichtert wird diese Sichtweise durch die in Disziplinen zersplitterte Auseinandersetzung mit der Realität. Stadtplanung bezieht sich auf die räumlichen, also die physischen Aspekte der Stadtentwicklung; soziale Strukturen spielen nur als Hintergrund eine Rolle, wo die entsprechenden Daten nicht verfügbar sind, wie im Falle Kathmandu, fehlt auch dieser. Es entspricht der Herkunft der konventionellen Stadtplanung, daß sie von einem Modell der Stadtentwicklung ausgeht, in dem Investitionsdruck und kapitalistische Flächenverwertung eine entscheidende Rolle spielen (vgl. auch oben Kap. I.5). Die Instrumente dieser Stadtplanung sind darauf zugeschnitten, diese Impulse zu beeinflussen. Wo aber eine solche wirtschaftliche Dynamik fehlt, oder wo sie gerade dem Planungsziel: der Erhaltung einer Baukultur kraß widerspricht, wie dies in großen Teilen der Altstadt von Kathmandu der Fall ist, versagen die konventionellen Mittel. Dies ist einer der Gründe, weshalb im Zusammenhang mit Erhaltungsstrategien immer wieder auf den Tourismus verwiesen wird. Er liefert registrierbare Veränderungsimpulse, z.B. eine Mobilisierung des Bodenmarktes, Veränderungen in der Nutzungsstruktur, wirtschaftliches Wachstum. Eine originäre Kultur dagegen hat keinen Tauschwert (vgl. dazu allg. TEVOEDJRE 1978, S. 29 ff. oder KANTOWSKY 1982), sie ist ein soziales Gebilde, in dem Austauschbeziehungen nur begrenzt monetarisiert und monetarisierbar sind. Mit Stadtplanung, zumindest mit ihren herkömmlichen Mitteln, so läßt sich zusammenfassen, ist eine Erhaltung von kultureller Identität über die Erhaltung von Fassaden und Bauwerken, d.h. dessen, was wir "Denkmäler" nennen, hinaus kaum möglich.

Die einzige Chance, mehr als Fassaden und bauliche Erinnerungszeichen zu erhalten, besteht darin, die immerhin noch lebendige lokale Kultur insgesamt vor der "Konservierung" als Substitut für verlorengegangene kulturelle Identität der industriellen Globalzivilisation zu bewahren. Bewahren hieße hier, gerade jene Elemente zu stärken, die durch die zentralisierten Produktions- und Dienstleistungsstrukturen zerstört werden: kleinräumige Wirtschafts- und Sozialbeziehungen, deren Sinn und Zweck über eine rein ökonomische Rationalität weit hinausgeht. Dies wäre ein Prozeß, der analog zu der u.a. von SENGHAAS (1977) vertretenen Dissoziation in der Wirtschaft eine Art kulturelle Dissoziation bedeuten würde; konkret: Importabhängigkeit müßte auch hinsichtlich der kulturellen Leitbilder und Planungsimperative verringert werden - nicht auf dem Wege der Importsubstitution durch die Eliten, sondern durch die Entwicklung eigener Zielvorstellungen und einer politischen Kultur, die die Herausbildung alternativer Wege von Entwicklung überhaupt erst zuläßt. In der räumlichen Planung würden vermutlich die oben skizzierten Ansätze dezentraler Planung stärker zum Tragen kommen, die an autochtone Formen der Selbstorganisation anknüpfen. Nicht eine naive Retraditionalisierung, sondern die innovative Auseinandersetzung mit den tradierten Strukturen, deren wesentlicher Vorteil in ihrer integrativen Kraft besteht, wäre gefordert.

Das Bild einer solchen "Gegenkultur" ist weniger abstrakt und utopisch als es die verwendeten Schlagworte vermuten lassen. Ansätze gibt es vor allem dort, wo Bedingungen der materiellen

Armut herrschen. In vielen Slumgebieten der Dritten Welt, insbesondere in Lateinamerika, haben sich Formen der Selbstorganisation und eines politischen Bewußtseins entwickelt, die über die Zwecke einer bloßen materiellen Existenzbefriedigung hinausgehen und Momente eines eigenständigen neuen kulturellen Bewußtseins enthalten. Freilich handelt es sich um Kulturen der Armut, aber die Verstärkung der Dritten Welt ist so geartet, daß Stadtwachstum weitgehend gleichzusetzen ist mit einem Wachstum an armer Bevölkerung, deren traditionelle Normen erschüttert werden, die aber gleichzeitig von den erweiterten Konsummöglichkeiten der modernen Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft ausgeschlossen bleiben. Damit erhöht sich auch das Potential des Widerstandes. Aber auch in der Ersten Welt gibt es im Gefolge wirtschaftlicher Umstrukturierungsprozesse, die direkte und indirekte Auswirkungen auch im Sektor der Wohnungsversorgung haben (dazu MÜHLICH 1981), Beispiele für Rückgriffe auf Selbsthilfe und Selbstorganisation und die Entwicklung einer neuen politischen Kultur. So wenig man diese Beispiele in Nord und Süd untereinander gleichsetzen darf, so sehr sind sie als Versuche, am Rande oder außerhalb der industriellen Globalkultur nach Lösungen zu suchen und sich gegen deren Vordringen zur Wehr zu setzen, Ausdruck ein und desselben Bedürfnisses nach kultureller Identität.

Anhang

Literaturverzeichnis

- ABRAMS, Charles (1964): *Housing in the Modern World*. London
- ABUEVA, Jose (1975): 'Farewell Seminar' delivered at CEDA, January 1975. Kathmandu, Mimeo
- ABU-LUGHOD, Janet (1964): *Urban Rural Differences as a Function of a Demographic Transition: Egyptian Data and Analytical Model*. In: *American Journal of Sociology*, (1964), No. 69, S. 476-490
- ABU-LUGHOD, Janet (1972): *Migrant Adjustment to City Life: The Egyptian Case*. In: Gerald BREESE (ed.) (1972): *The City in Newly Developing Countries. Readings on Urbanism and Urbanization*. London, S. 376-388
- ACHARYA, Prasanna Kumar (1918): *A Summary of the Manasara. A Treatise on Architecture and Cognate Subjects*. Leiden
- ACHARYA, Prasanna Kumar (1927): *Indian Architecture According to Manasara-Silpasastra*. London, New York, Bombay
- ADAMS, Robert McC. (1960): *The Origin of Cities*. In: *Scientific American*, Vol. 203 (1960) No. 3, S. 153-168
- ADAMS, Robert McC. (1966): *The Evolution of Urban Society: Early Mesopotamia and Prehispanic Mexico*. Chicago
- ADORNO, Theodor W. (1970): *Ästhetische Theorie* (Herausgegeben von Gretel Adorno und Rolf Tiedemann). Frankfurt
- AGRAWAL, Hem Narayan (1976): *The Administrative System of Nepal. From Tradition to Modernity*. New Delhi
- ALBERS, Gerd (1967): *Vom Fluchtlinienplan zum Stadtentwicklungsplan*. In: *Archiv für Kommunalwissenschaften* (1967), Nr. 2, S. 192-211
- ALBERS, Gerd (1975): *Entwicklungslinien im Städtebau. Ideen, Thesen, Aussagen 1875 - 1945: Texte und Interpretationen*. Düsseldorf
- ALLEN, Michael (1973): *Buddhism Without Monks: The Vajrayana Religion of the Newars of Kathmandu Valley*. In: *South Asia* (1973), No. 3, S. 1-14
- ALLEN, Michael (1975): *The Cult of Kumari*. Institute of Nepal and Asian Studies, Tribhuvan University, Kirtipur, Kathmandu
- ALONSO, William (1963): *Cities and City Planners*. In: *Daedalus* Vol. 92, (1963), No. 4, reprinted in: Wentworth ELDREDGE (ed.) (1967): *Taming Megalopolis, Vol. II. How to Manage an Urbanized World*. New York, S. 580-596
- ANDERSON, Mary M. (1977): *The Festivals of Nepal*. London
- APTER, David (1965): *The Politics of Modernization*. Chicago
- ARBEITSGEMEINSCHAFT FÜR VERGLEICHENDE HOCHGEBIRGSFORSCHUNG (ed.) (1977): *Kathmandu Valley Maps 1:10.000 and 1:50.000*. Munich
- ARZBERGER, Klaus (1980): *Bürger und Eliten in der Kommunalpolitik*. (Schriften des DIFU Bd. 67) Berlin, Köln et al.
- AUER, Gerhard; GUTSCHOW, Niels (1974): *Bhaktapur. Gestalt, Funktionen und religiöse Symbolik einer nepalischen Stadt im vorindustriellen Entwicklungsstadium*. Darmstadt
- BAJRACHARYA, Bisna Nanda (1978): *Traditional Architecture of Kathmandu*. In: *The Rising Nepal*, June 9, (1978)

- BAJRACHARYA, Mana Bajra; GUTSCHOW, Niels (1977):
Ritual as a Meditor of Space in Kathmandu. In: Journal of the Nepal Research Centre, Vol. I
(Humanities), Wiesbaden, Kathmandu (1977), S. 1-10
- BAJRACHARYA, Mana Bajra; SMITH, Warren W. (1978): Mythological History of the Nepal
Valley from Swayambhu Purana. Kathmandu
- BAJRACHARYA, Purna Harsha (1959): Newar Marriage Customs and Festivals. In:
Southwestern Journal of Anthropology, Vol. 15, (1959), S. 418-428
- BALDWIN, Alan (1976): Wohnrecht auf Widerruf. Zur Lage der schwarzen Mehrheit in
Südafrikas Städten. Bonn
- BARAN, Paul Alexander (1966): Unterdrückung und Fortschritt. Frankfurt
- BELLAH, Robert N. (1964): Religious Evolution. In: American Sociological Review, Vol. 29,
(1964), No. 3, S. 358-374
- BENEVOLO, Leonardo (1971): The Origins of Modern Town Planning. Cambridge, Mass. (ital.
1963)
- BENNINGER, Christopher (1970): Models of Habitat Mobility in Transitional Economies. In:
Ekistics Vol. 29, (1970), No. 171, S. 124-127
- BERGER, Peter; BERGER, Brigitte; KELLNER, Hansfried (1975): Das Unbehagen in der
Modernität. Frankfurt
- BERNDT, Heide (1978): Die Natur der Stadt. Frankfurt
- BERNIER, Ronald M. (1978): The Temples of Nepal. New Delhi
- BERNIER, Ronald M. (1979): The Nepalese Pagoda. Origins and Style. New Delhi
- BHOOSHAN, B.S. (1979): The Development Experience of Nepal. New Delhi
- BISTA, Dor Bahadur (1976): People of Nepal. Kathmandu (1st ed. 1967)
- BISTA, Khem Bahadur u.a. (1977): Migration in Nepal: A Study of Far Western Development
Region. (CEDA, Tribhuvan University) Kathmandu, June 1977
- BISTA, Dor Bahadur (1971): Frustration in Nepali Bureaucracy. In: Prachanda PRADHAN
(ed.)(1971): Aspects of Development Administration (CEDA Study Series, Occasional
Paper No. 2) Kathmandu, S. 3339
- BLAIKIE, M.P.; CAMERON, J.; SEDDON, J.D. (1980): The Struggle for Basic Needs in Nepal.
(OECD Development Centre Studies) Paris
- BOBEK, Hans (1969): Über einige funktionelle Stadttypen und ihre Beziehungen zum Lande. In:
Peter SCHÖLLER (Hrsg.)(1969): Allgemeine Stadtgeographie. Darmstadt, S. 269-288 (1.
Veröff. 1938)
- BOBEK, Hans (1950): Aufriß einer vergleichenden Sozialgeographie. In: Mitteilungen der
Geographischen Gesellschaft Wien, (1950), Nr. 92, S. 34-45
- BOBEK, Hans (1959): Die Hauptstufen der Gesellschafts- und Wirtschaftsentwicklung in
geographischer Sicht. In: Die Erde (Berlin), (1959), Nr. 90, S. 259-298
- BOESCH, Hans (1974): Untersuchungen zur Morphogenese im Kathmandu Valley. In:
Geographica Helvetica (1974), Nr. 1, S. 15-25
- BORGSTRÖM, B.-E. (1976): Thoughts on the Relevance of Social Anthropology for
Development Planning: The Case of Nepal. In: David C. PITT (ed.)(1976): Development
from Below. Anthropologists and Development Situations. The Hague, Paris, S. 83-95
- BOSE, A.N. (1974): The Informal Sector in the Calcutta Metropolitan Economy. World
Employment Programme Research Working Paper, Urbanization and Employment
Research Programme, ILO, Genf
- BOYD, Andrew (1962): Chinese Architecture and Town Planning. Chicago

- BRAIBANTI, Ralph (ed.)(1966): Asian Bureaucratic Systems Emergent from the British Imperial Tradition. Durham, N.C.
- BRAUN, Gerald; WEILAND, Heribert (1981): Entwicklungshilfe auf der Suche nach kultureller Identität. In: Entwicklung und Zusammenarbeit 22, (1981), Juli-August, S. 12-14
- BRETZLER, Gerrit (1970): Jaipur - Studien zur Stadt- und Sozialgeographie einer indischen Großstadt. Diss. Univ. Bochum
- BRUNN, E.; FEHL, G. (Hrsg.)(1976): Systemtheorie und Systemtechnik in der Raumplanung. Stuttgart
- BURGESS, E.W. (1926): The Urban Community. Chicago
- BURGESS, Rod (1978): Petty Commodity Housing or Dweller Control? A Critique of John TURNER's Views on Housing Policy. In: World Development Vol. 6, (1978), No. 9/10, S. 1105-1133
- CAHEN, Claude (1970): Y a-t-il eu des corporations professionnelles dans le monde musulman classique? In: A.H. HOURANI; S.M. STERN (eds.)(1970): The Islamic City: a Colloquium. Oxford et al., S. 51-63
- CAPLAN, Lionel (1975): Administration and Politics in a Nepalese Town. London
CAPLAN, Lionel (1970): Land and Social Change in East Nepal. Berkeley, Los Angeles
- CARNEIRO, Robert (1970): A Theory of the Origin of the State. In: Science (1970), No. 169, S. 733-738
- CARCOPINO, Jérôme (1978): Daily Life in Ancient Rome. The People and the City at the Height of the Empire. Harmondsworth (1st publ. 1941)
- CASSIRER, Ernst (1953): Philosophie der symbolischen Formen. Bd. 2: Das mythische Denken. Darmstadt
- CASTELLS, Manuel (1976a): Is there an Urban Sociology? In: C.G. PICKVANCE (ed.) (1976): Urban Sociology: Critical Essays. London, S. 33-59
- CASTELLS, Manuel (1976b): Theory and Ideology in Urban Sociology. In: C.G. PICK-VANCE (ed.)(1976): Urban Sociology: Critical Essays, London, S. 60-84
- CEDA (ed.)(1972): Feasability Study of Housing Industry in Kathmandu Valley. Kirtipur, Kathmandu
- CEDA (ed.)(1973): Migration in Nepal. Implications for Spatial Development. (A Project Proposal) Kathmandu, June 1973
- CHAPIN, F. Stuart Jr.; KAISER, Edward J. (1979): Urban Land Use Planning. Chicago et al. (3rd edition)
- CHATTOPADHYAY, K.P. (1923): An Essay on the History of Newar Culture. In: Journal of the Asiatic Society of Bengal XIX, (1923), No. 10, S. 465-560
- CHILDE, Gordon (1950): The Urban Revolution. In: Town Planning Review, April 1950, S. 3-17
- CHRISTALLER, W. (1933): Die zentralen Orte in Süddeutschland. Eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmäßigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischen Funktionen. Jena
- CIECIOR, Bernd (1981): Der Beitrag des Wachstumspols Ciudad Guayana in der Entwicklung Venezuelas. Vortrag anlässlich der "2. Tübinger Gespräche", Institut f. wiss. Zusammenarbeit Tübingen, 22.-23. Mai 1981, unveröff. Manuskript
- CLINARD, Marshall B. (1970): Slums and Community Development. Experiments in Self Help. Toronto
- COSTELLO, Vincent Francis (1977): Urbanization in the Middle East. Cambridge
- CULLINGWORTH, J.B. (1977): Town and Country Planning in Britain. London (1st ed. 1964)

- DAHAL, Dilli Ram; RAI, Navin Kumar; MANZARDO, Andrew E. (1977): Land and Migration in Far-Western Nepal. Institute of Nepal and Asian Studies, Tribhuvan University, Kirtipur, Kathmandu
- DAVIS, Kingsley (1972): The Urbanization of the Human Population. In: Gerald BREESE (ed.)(1972): The City in Newly Developing Countries: Readings on Urbanism and Urbanization. London, S. 5-20
- DAVIS, Kingsley; GOLDEN, Hilda (1954): Urbanization and the Development of Pre-Industrial Areas. In: Economic Development and Cultural Change, Vol. 3, (1954), No. 1
- DETMANN, K. (1970): Zur Variationsbreite der Stadt in der islamisch-orientalischen Welt. In: Geographische Zeitschrift 58, (1970), S. 95-123
- Die Grundrechte und das Panchayat-System in Nepal. In: Bulletin der Internationalen Juristenkommission, Genf Sept. 1968, Nr. 35, S. 34-42
- DIEDRICH, Heinz (1970): Mathematische Optimierung: Ihr Rationalisierungsbeitrag für die Stadtentwicklung. Göttingen
- DÖBERT, Rainer (1973): Systemtheorie und die Entwicklung religiöser Deutungssysteme. Zur Logik des sozialwissenschaftlichen Funktionalismus. Frankfurt
- DOHERTY, Victor (1978): Notes on the Origins of the Newars of the Kathmandu Valley. In: James F. FISHER (ed.)(1978): Himalayan Anthropology. The Indo-Tibetan Interface. The Hague, Paris, S. 433-445
- DONNER, Wolf (1967): Nepal. Wohnen im Tal von Kathmandu. In: Neue Heimat (1967), Nr. 10, S. 27-38
- DONNER; Wolf (1972): Nepal, Raum, Mensch und Wirtschaft. Wiesbaden
- DURKHEIM, Emile (1893): De la division du travail social: etude sur l'organisation des sociétés supérieures. Paris
- DUTT, A.K. (1966): Daily Shopping in Calcutta. In: Town Planning Review (1966), No. 37, S. 207-216
- DUTT, Binode Behari (1977): Town Planning in Ancient India. Delhi (1st ed. Calcutta 1925)
- DWYER, D.T. (1969): Problems of Urbanization: The Example of Hong Kong. In: Ekistics Vol. 28, (1969), No. 168, S. 334-344
- EBERT, Hans (1980): Disziplin Denkmalpflege. In: Die Alte Stadt, Jahrg. 7, (1980), Nr. 4, S. 333-367
- ELDER, Joseph; ALE, Mahabir; EVANS, Mary A. u.a. (1976): Planned Resettlement in Nepal's Terai. A Social Analysis of the Khajura/Bardia Punarvas Projects. Kathmandu
- ELIADE, Mircea (1957): Das Heilige und das Profane. Hamburg
- ELDREDGE, Wentworth (ed.)(1967): Taming Megalopolis, Vol. II, How to Manage an Urbanized World. New York
- EPSTEIN, A.L. (1972): Urbanization and Social Change in Africa. In: BREESE, Gerald (ed.)(1972): The City in Newly Developing Countries. London, S. 246-284
- EPSTEIN, David G. (1973): Brasilia, Plan and Reality. A Study of Planned and Spontaneous Urban Development. Berkeley, Los Angeles, London
- ETZIONI, A. (1966): Studies in Social Change. New York
- FAIRMAN, H.W. (1949): Town Planning in Pharaonic Egypt. In: Town Planning Review, April 1949, S. 32-51
- FAIRSERVIS Jr., Walter A. (1979): The Harappan Civilization: New Evidence and More Theory. In: Gregory L. POSSEHL (ed.)(1979): Ancient Cities of the Indus. New Delhi et al., S. 49-57

- FASSBINDER, Helga (1981): Selbsthilfe und Professionalität; fachliche Beratung und Unterstützung von Bewohnern als neues Berufsfeld. Vortrag auf dem Kongreß des Deutschen Werkbundes: Wohnen, Beispiele - Experimente - Modelle, Neue Ansätze im Wohnungsbau und Konzepte zur Wohnraumerhaltung. Saarbrücken, 10.-14. Juni 1981
- FASSBINDER, Helga; ROSEMAN, Jürgen (1980): Stadterneuerung als kommunale Strategie. Die Prinzipien des Rotterdamer "Aanpak". In: *Bauwelt* 71, (1980), Nr. 19, S. 784-798
- FEHL, Gerhard; RODRIGUES-LORES, Juan (1980): Einführung. In: Gerhard FEHL, Juan RODRIGUEZ-LORES (Hrsg.)(1980): *Städtebau um die Jahrhundertwende. Materialien zur Entstehung der Disziplin Städtebau. (Politik und Planung Bd. 10).* Köln u.a.
- FETZER, Karl Dieter (1977): Auswirkungen der Bodenerosion auf die Böden der Gebirgsumrandung des Kathmandutals, Nepal. In: GRENZEBACH, Klaus (Hrsg.)(1977): *Agrarwissenschaftliche Forschung in den humiden Tropen. Gießener Beiträge zur Entwicklungsforschung, Reihe I (Symposium) Bd. 3, Gießen, S. 111-118*
- FLANNERY, Kent V. (1979): *The Cultural Evolution of Civilizations.* In: Gregory L. POSSEHL (ed.)(1979): *Ancient Cities of the Indus.* New Delhi et al., S. 27-43
- FOSTER, George M. (1973): *Traditional Societies and Technological Change.* New York et al.
- FOURASTIÉ, Jean (1954): *Die große Hoffnung des 20. Jahrhunderts.* Köln
- FRANK, Andre Gunder (1978): *Dependent Accumulation and Underdevelopment.* London
- FRANK, Dietmar (1974): *Traumland Nepal.* München
- FRANK, Walter A. (1974): *Ethnische Grundlagen der Siedlungsstruktur in Mittelnepal unter besonderer Berücksichtigung der Tamang. (Hochgebirgsforschung Heft 5).* Innsbruck, München
- FRANKFORT, Henri (1950): *Town Planning in Ancient Mesopotamia.* In: *Town Planning Review* (1950), No. 21, S. 99-115
- FÜRER-HAIMENDORF, C. von (1956): *Elements of Newar Social Structure.* In: *Journal of the Royal Anthropological Institute* (1956), 82, S. 15-38
- FÜRER-HAIMENDORF, C. von (ed.)(1966): *Caste and Kin in Nepal, India and Ceylon.* London (Reprint New Delhi 1978)
- FÜRER-HAIMENDORF, C. von (ed.)(1974): *Contributions to the Anthropology of Nepal.* Warminster
- FUSTEL de COULANGES, Numa Denis (1961): *Der antike Staat. Studie über Kultus, Recht und Einrichtungen Griechenlands und Roms.* Graz (1. Aufl. franz. 1864)
- GARD, Richard A. (1972): *Der Buddhismus.* Genf
- GEERTZ, C. (1963): *Peddlers and Princes: Social Change and Economic Modernization in Two Indonesian Towns.* Chicago
- GERMANI, Gino (1973): *Urbanization, Social Change and the Great Transformation.* In: Gino GERMANI (ed.)(1973): *Modernization, Urbanization and the Urban Crisis.* Boston, S. 3-58
- GERSCHENKRON, Alexander (1973): *City Economics - Then and Now.* In: Gino GERMANI (ed.) (1973): *Modernization, Urbanization and the Urban Crisis.* Boston, S. 100-103 (1st publ. 1963)
- GIURGOLA, Romaldo (1979): *Louis I. Kahn.* Zürich
- GLASENAPP, Helmuth von (1936): *Tantrismus und Saktismus.* In: *Ostasiatische Zeitung* 12, (1936), S. 120-133
- GOITEIN, S.D. (1967): *A Mediterranean Society: The Jewish Community of the Arab World. Vol. I, Economic Foundations.* Cambridge, Mass.

- GOITEIN, S.D. (1969): Cairo: An Islamic City in the Light of the Geniza Documents. In: Ira M. LAPIDUS (ed.)(1969): Middle Eastern Cities. A Symposium on Ancient, Islamic and Contemporary Middle Eastern Urbanism. Berkeley, Los Angeles, S. 80-96
- GOODALL, Merrill R. (1966): Administrative Change in Nepal. In: Ralph BRAIBANTI (ed.) (1966): Asian Bureaucratic Systems Emergent from the British Imperial Tradition. Durham, N.C., S. 605-642
- GOODALL, Merrill R. (1978): Bureaucracy and Bureaucrats: A Few Themes Drawn from the Nepal Experience. In: James F. FISHER (ed.)(1978): Himalayan Anthropology. The Indo-Tibetan Interface. The Hague, S. 227-230
- GOPAL, Lallanji (1977a): Religion Under the Licchavis of Nepal. In: Lallanji GOPAL, Thakur Prasad VERMA (eds.)(1977): Studies in the History and Culture of Nepal. Varanasi, S. 1-12
- GOPAL, Lallanji (1977b): Pancali in the Inscriptions of the Licchavis of Nepal. In: Lallanji GOPAL, Thakur Prasad VERMA (eds.)(1977): Studies in the History and Culture of Nepal. Varanasi, S. 13-30
- GONGAL, Sushila Devi (1973): Foreign Experts In the Administration of Nepal. A Survey on their Reports. (CEDA Occasional Paper No. 4) Kathmandu, Kirtipur
- GRAUHAN, Rolf-Richard (1969): Zur Struktur der planenden Verwaltung. In: Stadtbauwelt (1969), Nr. 25/26, S. 132-137
- GREENWOLD, Stephen M. (1974): Monkhood Versus Priesthood in Newar Buddhism. In: C. von FÜRER-HAIMENDORF (ed.)(1974): Contributions to the Anthropology of Nepal. Warminster, S. 129-149
- GREENWOLD, Stephen Michael (1978): The Role of the Priest in Newar Society. In: James F. FISHER (ed.)(1978): Himalayan Anthropology. The Indo-Tibetan Interface. The Hague, Paris, S. 483-504
- GRUNEBAUM, Gustave von (1955): Die islamische Stadt. In: Saeculum, Vol. 6, No. 2, S. 138-153
- GRUNDLER, Ulrich (1971): The Chinese Interest in the Himalayas. The People's Republic of China and Nepal: A Case Study. In: Intern. Asienforum 2, (1971), Nr. 1, S. 44-54
- GUDE, Sigmar (1971): Der Bedeutungswandel der Stadt als politische Einheit. In: Hermann KORTE (Hrsg.)(1971): Zur Politisierung der Stadtplanung. Düsseldorf, S. 85-126. Derselbe Aufsatz findet sich in: Rolf-Richard GRAUHAN (Hrsg.) (1972): Großstadt-Politik. Texte zur Analyse und Kritik lokaler Demokratie. (Bauwelt Fundamente Bd. 38) Gütersloh, S. 19-60
- GULDAGER, Reinhardt (1975): Stadtentwicklungsplanung in den Entwicklungsländern als integratives Instrument der Entwicklungspolitik - Einige kritische Perspektiven - In: Mitteilungen der T.U. Braunschweig (1975), S. 43-52
- GURUNG, Chandra Prasad (1979): Development of Road Transportation Network System in Kathmandu Valley. Tribhuvan University, Kirtipur, Manuskript
- GURUNG, Harka (1973): Regional Approach in Nepalese Planning. In: Prachanda PRADHAN (ed.)(1973): A New Dimension in Nepal's Development. The Regional Approach in Nepalese Planning and People-Oriented Development Strategy. (CEDA Occasional Paper No. 3) Kathmandu, S. 1-16
- GUTSCHOW, Niels; SIEVERTS, Thomas (Hrsg.)(1977): Stadt und Ritual. Beiträge eines internationalen Symposions Stadtbaugeschichte Süd- und Ostasiens. (TH Darmstadt, Beiträge und Studienmaterialien der Fachgruppe Stadt Nr. 11) Darmstadt
- GUTSCHOW, Niels (1977): Kathmandu - Symbolik einer Stadt in Raum und Zeit. In: Niels GUTSCHOW, Thomas Sieverts (Hrsg.)(1977): Stadt und Ritual. Beiträge eines internationalen Symposions zur Stadtbaugeschichte Süd- und Ostasiens. (TH Darmstadt, Beiträge und Studienmaterialien der Fachgruppe Stadt Nr. 11) Darmstadt, S. 6-16

- GUTSCHOW, Niels; KÖLVER, Bernhard (1975): *Ordered Space - Concepts and Functions in a Town in Nepal*. (Nepal Research Centre Publications No. 1) Wiesbaden
- HABERMAS, Jürgen (1968): *Technik und Wissenschaft als Ideologie*. Frankfurt
- HABERMAS, Jürgen (1973): *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*. Frankfurt
- HAHN, Ekhart (1979): *China heute - Tendenzen und Entwicklungen in Städtebau und Stadtpolitik*. In: *Stadtbauwelt* (1979), Nr. 61, S. 30-42
- HAMILTON, Francis Buchanan (1971): *An Account of the Kingdom of Nepal*. (Bibliotheca Himalayica, Series 1, Vol. 10) New Delhi (1st ed. 1819)
- HARRIS, M. (1971): *Culture, Man and Nature*. New York
- HASRAT, B.J. (1970): *History of Nepal. As told by its own and Contemporary Chroniclers*. Hoshiarpur
- HAVELL, E.B. (1915): *The Ancient and Medieval Architecture of India*. London
- HEIMPEL, Christian; MUSTO, Stefan; WALLER, Peter; WEISS, Dieter (1973): *Planung regionaler Entwicklungsprogramme*. (Schriften des DIE Bd. 15) . Berlin
- HENNINGS, Gerd; JENSSEN, Bernd; KUNZMANN, Klaus R. (1980): *Dezentralisierung von Metropolen in Entwicklungsländern. Eine Strategie zur Förderung von Entlastungsorten*. In: *Raumforschung und Raumordnung* 38 (1980), Nr. 1-2, S. 1226
- HERBERT, John D. (1968): *An Approach to Metropolitan Planning in the Developing Countries*. In: John D. HERBERT, Alfred P. van HOYCK (eds.)(1968): *Urban Planning in the Developing Countries*. New York et al., S. 11-34
- HERDICK, Reinhard (1977): *Stadt und Ritual - am Beispiel der Stadt Kirtipur*. In: Niels GUTSCHOW, Thomas SIEVERTS (Hrsg.)(1977): *Stadt und Ritual. Beiträge eines internationalen Symposions zur Stadtbaugeschichte Süd- und Ostasiens*. (TH Darmstadt, Beiträge und Studienmaterialien der Fachgruppe Stadt Nr. 11) Darmstadt, S. 6-16
- HERRLE, Peter (1982): *The Informal Sector: Survival Economy in Third World Metropolitan Cities*. In: Institut für Wissenschaftliche Zusammenarbeit (Hrsg.) (1982): *Economics. A Biannual Collection of Recent German Contributions to The Field of Economic Science*, Vol. 26, Tübingen, S. 109-126
- HERRLE, Peter; RÖSEL, Jakob (1980): *Fallstudien zur Wirksamkeit räumlicher Planung für die Steuerung von Urbanisierungsprozessen in Ländern der Dritten Welt. Zwischenbericht zum Forschungsprojekt Ko 530/9*. Stuttgart, Juli 1980, Manuskript
- HERRLE, Peter; LUBBE, Henning; RÖSEL, Jakob (1981): *Slums und Squatter-Siedlungen. Thesen zur Stadtentwicklung und Stadtplanung in der Dritten Welt*. (Städtebauliches Institut der Universität Stuttgart, Arbeitsbericht 37) Stuttgart
- HESSE, Joachim Jens (1972): *Stadtentwicklungsplanung: Zielfindungsprozesse und Zielvorstellungen*. Stuttgart
- HIRSCHMANN, A.O. (1958): *The Strategy of Economic Development*. New Haven
- HMG (ed.) (1975): *Kathmandu Valley. The Preservation of Physical Environment and Cultural Heritage. A Protective Inventory*, 2 vols. Wien
- HMG, DHBPP (1969): *The Physical Development Plan for the Kathmandu Valley*. Kathmandu, June 1969 (Jesht 2026)
- HMG, DHBPP (1972): *Proposed Road Network and Zoning for the Greater Kathmandu Area. Policy for the Development of the Urban Complex (Kathmandu/Patan) and the Proposed Landuse Structure*. In: *Journal of Nepal Engineers' Association* Vol. III, No. 1, August 1972, S. 16-19
- HMG, NPC, CBS (1974): *Statistical Pocket Book. Nepal*. Kathmandu HMG, NPC, CBS (1975): *Population Census 1971. Abstracts*. Kathmandu
- HMG, NPC, CBS (1977): *The Analysis of the Population Statistics of Nepal*. Kathmandu

- HODGSON, B.H. (1874): *Essays on the Languages, Literature and Religion of Nepal and Tibet, Together with Further Papers on the Geography, Ethnology, and Commerce of those Countries*. London (Delhi 1971)
- HOFFPAUIR, Robert (1978): *Subsistence Strategy and Its Ecological Consequences in the Nepal Himalaya*. In: *Anthropos* (Freiburg/Schweiz) 73, (1978) Nr. 1/2, S. 215-252
- HOFMANN, Werner (1969): *Grundelemente der Wirtschaftsgesellschaft*. Reinbek
- HOFMEISTER, Burkhard (1972): *Stadtgeographie*. Braunschweig
- HOLLNSTEINER, Mary R. (1972): *Becoming an Urbanite: The Neighbourhood as a Learning Environment*. In: D.J. DWYER (ed.)(1972): *The City as a Centre of Change in Asia*. Hongkong, S. 29-40
- HOSELITZ, Bert F. (1972): *The Role of Cities in the Economic Growth of Underdeveloped Countries*. In: Gerald BREESE (ed.)(1972): *The City in Newly Developing Countries. Readings on Urbanism and Urbanization*. London, S. 232-245
- HOWARD, John T. (1961): *City Planning as a Social Movement, a Government Function and a Technical Profession*. In: Harvey S. PERLOFF (ed.)(1961): *Planning and the Urban Community*. Pittsburgh, S. 150-170
- ISMAIL, Adel A. (1972): *Origin, Ideology and Physical Patterns of Arab Urbanization*. In: *Ekistics* (1972), No. 195, S. 113-123
- JACOBS, Jane (1963): *Tod und Leben großer amerikanischer Städte*. Berlin, Frankfurt, Wien
- JACOBSEN, W. (1969): *Nepal*. In: *Arkitekten* 5/1969, S. 89-114
- JAIN, G. (1959): *India meets China in Nepal*. London
- JAYASAWAL, K.P. (1924): *Hindu Polity, Part II*. Bangalore
- JEFFREY, Nick; CALDWELL, Malcolm (eds.)(1977): *Planning and Urbanism in China* (Progress in Planning Vol. 8, Part 2, pp. 97-182). Oxford
- JENSEN, Rolf (1976): *Planning, Urban Renewal and Housing in Singapore*. In: *Changing South East Asian Cities. Readings on Urbanization*. London (1976), S. 191-201
- JOCANO, F. Landa (1975): *Slum as a Way of Life. A Study of Coping Behaviour in an Urban Environment*. Quezon City
- JOHNSON, Jim (1981): *Stadterneuerung durch Bewohnergesellschaften – Chancen und Probleme*. In: *Bauwelt* 72, (1981), Nr. 21, S. 832-834
- JOSEPH, Marietta B. (1971): *The Viharas of the Kathmandu Valley. Reliquaries of Buddhist Culture*. In: *Oriental Art, New Series, Summer 1971, Vol. XVII, No. 2*, S. 121-143
- JOSHI, Nanda Lall (1973): *Evolution of Public Administration in Nepal. Experiences and Lessons*. Kathmandu
- JOSHI, Tulasi R. (1972): *Exploration of the Socioeconomic Ecology of Kathmandu, Nepal. A Factor Analysis Approach*. Univ. Pittsburg, unpubl. Diss.
- JOSHI, Tulasi R. (1973): *Kathmandu, Nepal: A Socioeconomic Ecology of the Modernizing Preindustrial City*. In: *Proceedings of the Association of American Geographers, Vol. 5* (1973), S. 126- 131
- JOSHI, Bhuwan Lal; ROSE, Leo E. (1966): *Democratic Innovations in Nepal. A Case Study of Political Acculturation*. Berkeley
- KANDIL, Fuad (1975): *Traditionale Werte im Entwicklungsprozeß. Versuch einer allgemeinen theoretischen Grundlegung traditionalistisch orientierter entwicklungspolitischer Konzeptionen*. (Soziologische Schriften Bd. 14) Berlin
- KANSAKAR, Vidya Bir Sing (1977): *Population Censuses in Nepal and the Problems of Data Analysis*. CEDA, Tribhuvan Univ., Kirtipur, Kathmandu
- KANTOWSKY, Detlef (1972): *Indien, Gesellschaftsstruktur und Politik*. Frankfurt

- KANTOWSKY, Detlef (1977): Die Rationalität von entwicklungspolitischen Maßnahmen und deren Evaluierung. In: Detlef KANTOWSKY (Hrsg.)(1977): Evaluierungsforschung und -Praxis in der Entwicklungshilfe. Zürich, S. 1-24
- KANTOWSKY, Detlef (1982): Zerstörung bedeutet Wachstum. In: Entwicklung und Zusammenarbeit 2/1982, S. 6-7
- KARAN, Pradyumna P. (1960): Nepal. A Physical and Cultural Geography. Lexington
- KEYSER, E. (Hrsg.) (1939-1974): Deutsches Städtebuch, 11 Bde. Stuttgart
- KIESSLER, Otfried (1975):
Die Bedeutung kapitalgesteuerter Unternehmensentscheidungen für die Stadtentwicklungspolitik.
In: Otfried KIESSLER, Hermann KORTE (Hrsg.)(1975): Soziale Stadtplanung. Das Städtebauförderungsgesetz - Sozialwissenschaftliche Analysen, sozialpolitische Forderungen. Düsseldorf, S. 193-218
- KING, Anthony (1976): Colonial Urban Development. London
- KIRKPATRICK, W. (1811): An Account of the Kingdom of Nepal, Being the Substance of Observations Made During a Mission to that Country in the Year 1793. 1st ed. 1811. (Reprint: New Delhi 1969)
- KLEINERT, Christian (1978): Stadtentwicklung und Stadterneuerung in Nepal. Das Bhaktapur Development Project. In: Internationales Asienforum Vol. 9 (1978), Nr. 3/4, S. 271-293
- KLÖPPER, Rudolf (1969): Der geographische Stadtbegriff. In: Peter SCHÖLLER (Hrsg.)(1969): Allgemeine Stadtgeographie. Darmstadt, S. 253-266
- KOENIGSBERGER, Otto H. (1975): Planning Legislation in Developing Countries. In: University College, London, Summer School Report (1975), S. 87-91
- KOFLER, Leo (1966): Zur Geschichte der bürgerlichen Gesellschaft. Versuch einer verstehenden Deutung der Neuzeit. Neuwied, Berlin (1. Aufl. Halle 1948)
- KÖLVER, Bernhard (1977): Hinduistische Ritualwege als Ordnungssystem. In: Niels GUTSCHOW, Thomas SIEVERTS (Hrsg.)(1977): Stadt und Ritual. Beiträge eines internationalen Symposions zur Stadtbaugeschichte Süd- und Ostasiens. (TH Darmstadt, Beiträge und Studienmaterialien der Fachgruppe Stadt Nr. 11) Darmstadt, S. 51-57
- KORN, Wolfgang (1970): Nepal: Architektur im Kathmandu-Tal. In: Bauwelt (1970) Nr. 49, S. 1897-1901
- KORN, Wolfgang (1976): The Traditional Architecture of the Kathmandu Valley. (Bibliotheca Himalayica II, 3) Kathmandu
- KOSHIZAWA, Akira (1978): China's Urban Planning: Toward Development without Urbanization. In: The Developing Economics Vol. 16, (1978) , No. 1, S. 3-33
- KOSSAK, Egbert; ISMAIL, Nijar (1981): Die arabische Stadt. Zerstörung einer Stadtstruktur? In: Neue Heimat Monatshefte (1981), Nr. 2, S. 12-27
- KOTZSCH, Lothar (1977): Entwicklungsplanung für Spontansiedlungen. In: Entwicklung und Zusammenarbeit (1977), Nr. 3, S. 6-9
- KRAMRISCH, Stella (1946): The Hindu Temple. Calcutta
- KULL, Heinz (1981): Neustadtplanung in der Dritten Welt. Das Beispiel San Pedro. In: Stadtbauwelt 72 (1981), Nr. 70, S. 137-140
- KUMAR, D.P. (1980): Nepal. Year of Decision. Delhi
- KUNZLE, Alex; SCHEIBLER, Giovanni (1977): Bhaktapur - Mittelalterliche Stadt in Nepal. Zürich
- LANDON, Perceval (1928): Nepal. 2 vols. London (Reprint Kathmandu 1976)
- LAMBALLE, Alain (1978): Le Nepal entre le modernisme et la tradition. In: L'Afrique et l'Asie Modernes (1978)117, S. 3-22

- LAMBERG-KARLOVSKY, C.C. (1979): Trade Mechanisms in Indus-Mesopotamian Interrelations. In: Gregory L. POSSEHL (ed.)(1979): *Ancient Cities of the Indus*. New Delhi et al., S. 130-137
- LAMPARD, Eric E. (1964): The History of Cities in the Economically Advanced Areas. In: John FRIEDMAN, William ALONSO (eds.)(1964): *Regional Development and Planning*. Cambridge, Mass.
- LAPIDUS, Ira M. (1967): *Muslim Cities in the Later Middle Ages*. Cambridge, Mass.
- LAPIDUS, Ira M. (1969): Muslim Cities and Islamic Societies. In: Ira M. LAPIDUS (ed.)(1969): *Middle Eastern Cities. A Symposium on Ancient, Islamic, and Contemporary Middle Eastern Urbanism*. Berkeley et al., S. 47-79
- LEBON, J.H.G. (1970): The Islamic City in the Near East. In: *Town Planning Review* Vol. 41, (1970), No. 2, S. 179-194
- LEFEBVRE, Henri (1972): *Die Revolution der Städte*. München
- LEHNER, Stefan (1979): Konzeption und Verwirklichung der Landreform in Nepal. In: *Politische Studien* (1979), Nr. 247, S. 507-518
- LERNER, Daniel (1958): *The Passing of the Traditional Society*. Glencoe, Ill.
- LEVI, Silvain (1905-1908): *Le Nepal. Etude historique d'un royaume hindou*, 3 Vols. Paris
- LEWIS, Oscar (1961): *The Children of Sanchez*. New York
- LIENHARD, Siegfried (1978): Problemes du Syncretisme Religieux au Nepal. In: *Bulletin d'Ecole Francaise de l'Extreme-Orient* (Paris) Vol. 65, (1978) No. 1, S. 239-270
- LINDBLOM, Charles E. (1959): The Science of "Muddling Through". In: *Public Administration Review*, Spring 1959. Reprint in: Andreas FALUDI (ed.) (1973): *A Reader in Planning Theory*. Oxford et al., S 151-170
- LO, Fu-Chen; SALIH, Kamal (1978): *Growth Pole Strategy and Regional Development Policy. Asian Experiences and Alternative Approaches*. Oxford et al.
- LOCKE, John K. (1975): Newar Buddhist Initiation Rites. In: *Contributions to Nepalese Studies*, Vol. 2 No. 2, June 1975, S. 1-23
- LOHANI, Prakash Chandra (1978): *Peoples Paricipation in Development*. CEDA, Kirtipur, Kathmandu
- LUHMANN, Niklas (1971): Politische Planung. In: Volker RONGE, Günter SCHMIEG (Hrsg.) (1971): *Politische Planung in Theorie und Praxis*. München, S.57-80
- LUHMANN, Niklas (1966): Reflexive Mechanismen. In: *Soziale Welt* 17/1966, S. 1-23
- LYNCH, Kevin (1972): *The City as an Environment*. In: *Cities. A Scientific American Book*. New York, S. 192-201
- MALHOTRA, Ram Chandra (1962): Public Administration in Mepal. In: S.S. HSUEH (ed.)(1962): *Public Administration in South and South-East Asia*. Brussels
- MALLA, Upendra Man (1970): Kathmandu Valley. In: *The Himalayan Review*, Vol. II-III (1969-1970), S. 30-32
- MALLA, Upendra Man (1978): Settlement Geography of Kathmandu Valley from 600 B.C. to 1000 A.D. In: *Geographical Journal of Nepal*, Vol. 1 (1978), No. 1, S. 28-36
- MALLA, Shashi P.B. (1973): *Die Außenpolitik des Königreichs Nepal und ihre innerstaatlichen Voraussetzungen*, 2 Bde. Phil. Diss., Univ. München
- MALLA, Shashi P.B. (1975): Political Participation in an Asian Monarchy. A Case Study of Nepal. *_lry Internationales Asienforum* 6, (1975), Nr. 1, S. 66-76
- MANANDHAR, Sumitra (1979): *Suburban Residential Development in Kathmandu*. Tribhuvan University, Kirtipur, Manuskript

- MANGIN, William (1963): Urbanization, a Case History in Peru. In: Architectural Design, August 1963
- MANSILLA, Hugo C.F. (1978): Entwicklung als Nachahmung. Zu einer kritischen Theorie der Modernisierung. (Transfines. Studien zu Politik und Gesellschaft des Auslandes, Bd. 8), Meisenheim/Glan
- MARCUSE, Herbert (1965): Industrialisierung und Kapitalismus im Werk Max Webers. In: Herbert MARCUSE (1965): Kultur und Gesellschaft 2. Frankfurt, S. 107-129
- MARKHAM, Clements R. (1876): Narratives of the Mission of George Bogle to Tibet and of the Journey of Thomas Manning to Lhasa. London (Reprint New Delhi 1971)
- MARTIN, Alfred von (1973): The City of the Renaissance and Western Secularization: The New Man, the New Economy, the New Science and Technology. In: Gino GERMANI (ed.)(1973): Modernization, Urbanization and the Urban Crisis. Boston, S. 103-117 (1st pubs. 1944)
- MARX, Karl (1970): Das Kapital. Kritik der politischen Ökonomie Bd. I. Berlin (Hamburg 1890)
- MARX, Karl (1853a): Die britische Herrschaft in Indien. In: New York Daily Tribune 25.6.1853, nachgedruckt in: Karl MARX, Friedrich ENGELS, Bd. IV, Geschichte und Politik 2, Abhandlungen und Zeitungsaufsätze zur Zeitgeschichte. Frankfurt (1966), S. 130-136
- MARX, Karl (1853b): Die künftigen Ergebnisse der britischen Herrschaft in Indien. In: New York Daily Tribune 8.8.1853, nachgedruckt in: Karl MARX, Friedrich ENGELS, Bd. IV, Geschichte und Politik 2, Abhandlungen und Zeitungsaufsätze zur Zeitgeschichte. Frankfurt (1966), S. 146-152
- MAUERSBERG, Hans (1969): Wirtschafts- und Sozialgeschichte zentraleuropäischer Städte in neuerer Zeit. Dargestellt an den Beispielen von Basel, Frankfurt/Main, Hamburg, Hannover und München. Göttingen
- MAYNTZ, Renate (1965): Max Webers Idealtypus der Bürokratie und die Organisationssoziologie. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 17, (1965), S. 493-502
- MAZUMDAR, Dipak (1976): The Urban Informal Sector. In: World Development 4, (1976), No. 8, S. 655-679
- McGEE, T.G. (1971): Catalysts or Cancers? The Role of Cities in the Asian Society. In: Leo JACOBSON, Ved PRAKASH (eds.)(1971): Urbanization and National Development. Beverly Hills, S. 157-182
- McNAMARA, Robert (1973): Ansprache an die Gouverneure. Nairobi 24. Sept. 1973. Washington D.C.
- MECKSEPER, Cord (1974): Stadtgeschichte und Stadtentwicklung. In: Zeitschrift für Stadtgeschichte und Denkmalpflege 1974, Nr. 1, S. 242-260
- MEHDI, Mohsin (1957): Ibn Khaldun's Philosophy of History. London
- MEIENBERGER-GENOUD, Françoise und Peter (1974): Nepal zwischen Gestern und Morgen. Kathmandu, Manuskript
- MELLAART, James (1965): Earliest Civilizations of the Near East. Norwich
- MISHRA, Brahmanand (1973): Signed and Sealed. In: Far Eastern Economic Review April 30, (1973), S. 23
- MICHELL, George (1977): Jaipur - Forms and Origins. In: Niels GUTSCHOW, Thomas SIEVERTS (Hrsg.)(1977): Stadt und Ritual. Beiträge eines internationalen Symposiums zur Stadtbaugeschichte Süd- und Ostasiens. (TH Darmstadt, Beiträge und Studienmaterialien der Fachgruppe Stadt, Nr. 11) Darmstadt, S. 78-81
- MIHALY, Eugen Bramer (1965): Foreign Aid and Politics in Nepal. A Case Study. London

- MILDNER, Steffen (1976): Die Problemanalyse im Planungsprozess. Eine Studie zur Stadtentwicklungsplanung in Ländern der Dritten Welt. (Inst. f. Regionalwissenschaft der Univ. Karlsruhe, Schriftenreihe Heft 10). Karlsruhe
- MISHRA, Radhe Shyam (1977): A Social Geography of Kathmandu City. Tribhuvan University, Kirtipur (1977), Manuskript
- MITCHELL, R. (1965): Survey Materials Collected in Developing Countries: Sampling, Measurement, and Interviewing Obstacles to Intra- and Inter-National Comparisons. In: International Social Science Journal 17/1965, S. 665-685
- MITCHELL, Robert B. (1968): Urban Development Problems and Opportunities. In: John D. HERBERT, Alfred P. van HUYCK (eds.)(1968): Urban Planning in the Developing Countries. New York et al., S. 1-10
- MITSCHERLICH, Alexander (1965): Die Unwirtlichkeit der Städte - Anstiftung zum Unfrieden. Frankfurt
- MOORE, Frank J. (1972): Peasants of Kathmandu Valley. A Descriptive and Exploratory Study of a Society at the Threshold of Change. 2 Vols. New Haven
- MUHLICH, Eberhard (1981): Grenzen der Industrialisierung werden die Wohnungspolitik ändern. Prognosen und Utopien künftiger Wohnungspolitik. In: Frankfurter Rundschau Nr. 67 vom 20.3.1981
- MULLER, Werner (1961): Die heilige Stadt. Roma quadrata, himmlisches Jerusalem und die Mythe vom Weltnabel. Stuttgart NIEMEIER, Georg (1961): Zur typologischen Stellung und Gliederung der indischen Stadt. In: F. WENZEL (Hrsg.)(1961): Geographie, Geschichte und Pädagogik - Festschrift für W. Maas. Göttingen, S. 128-146
- NOWAK, Jürgen (1973): Simulation und Stadtentwicklungsplanung. Stuttgart
- OESTEREICH, Jürgen (1976): Sackgassen der Entwicklung. Über Verstädterung in der Dritten Welt. In: Entwicklung und Zusammenarbeit (1976), Nr. 2, S. 12
- OESTEREICH, Jürgen (1977a): Planungsorganisation und Verstädterung. Beobachtungen und vorläufige Schlußfolgerungen für die räumliche Planung in der Dritten Welt. In: Bauwelt 68 (1977) Nr. 9, S. 258-262
- OESTEREICH, Jürgen (1977b): Political Structure of Urbanization. In: Vierteljahresberichte der Friedrich-Ebert-Stiftung, Nr. 69, Sept. 1977, S. 201-208
- OESTEREICH, Jürgen (1980): Elendsquartiere und Wachstumspole. Beiträge zur räumlichen Planung in der Dritten Welt. (Schriftenreihe Politik und Planung Bd. 9). Köln et al.
- OESTEREICH, Jürgen (1981): Stadtplanung in der Dritten Welt: Barfußplanung. In: Stadtbauwelt 72, (1981), Nr. 70, S. 147-151
- OFFE, Claus (1975): Berufsbildungsreform. Eine Fallstudie über Reformpolitik. Frankfurt
- OFFE, Claus (1972): Strukturprobleme des. Kapitalistischen Staates. Frankfurt
- OKADA, F.E. (1970): Preliminary Report on Regional Development Areas in Nepal. Kathmandu
- OLDFIELD, Henry Ambrose; OLDFIELD, Margaret Alicia (1975): Views of Nepal 1851 - 1864. (Bibliotheca Himalayica Series III, Vol. 5). Kathmandu
- OLDFIELD, Henry Ambrose (1880): Sketches from Nipal, Historical and Descriptive, 2 vols. London (Reprint Delhi 1974) 639
- OPPENHEIM, A.L. (1969):
Mesopotamia - Land of Many Cities. In: Ira M. LAPIDUS (ed.)(1969): Middle Eastern Cities. Berkeley, Los Angeles, S. 3-18
- OTTE, Wilhelm (1981): "Ihr seid die Götter auf Erden...". Des weißen Mannes Misere oder von der nicht beachteten interkulturellen Kommunikation! In: Entwicklung und Zusammenarbeit 22, (1981), Nr. 7/8, S. 4-5

- PANT, Yadaf Prasad (1975): *Planning for Prosperity. A Study in Nepal's Experiences*. Kathmandu
- PAYNE, Geoffrey (1977): *Urban Housing in the Third World*. London
- PEKARY, Thomas (1976): *Die Wirtschaft in der griechisch-römischen Antike*. Wiesbaden
- PEKARY, Thomas (1979): *Die Stadt der griechisch-römischen Antike*. In: Heinz STOOB (Hrsg.)(1979): *Die Stadt. Gestalt und Wandel bis zum industriellen Zeitalter*. Köln, Wien, S. 83-100
- PEMBLE, John (1971): *The Invasion of Nepal. John Company at War*. Oxford
- PENG, George T.C. (1972): *The Philosophy of the City Design of Peking*. In: *Ekistics* (1972), No. 195, S. 124-129
- PERLMAN, Janice E. (1976): *The Myth of Marginality. Urban Poverty and Politics in Rio de Janeiro*. Berkeley et al.
- PETECH, Luciano (1958): *Medieval History of Nepal (c. 750-1480)*. Rom
- PETERSEN, William (1961): *Population*. New York
- PFEIL, Karl (1935): *Die indische Stadt*. Leipzig
- PICCINATO, Giorgio (1980): *Theorie und Praxis. Ideologie und technisches Instrumentarium in der Stadtplanung 1820-1914*. In: *Stadtbauwelt* (1980), Nr. 24, S. 181-188
- PIEPER, Jan (1977a): *Die anglo-indische Station oder die Kolonisierung des Götterberges. Hindustadtkultur und Kolonialstadtwesen im 19. Jahrhundert als Konfrontation östlicher und westlicher Geisteswelten*. Bonn
- PIEPER, Jan (1977b): *Südindische Stadtrituale. Wege zum stadtgeographischen und architekturtheoretischen Verständnis der indischen Pilgerstadt*. In: Niels GUTSCHOW, Thomas SIEVERTS (Hrsg.) (1977): *Stadt und Ritual. Beiträge eines internationalen Symposions zur Stadtbaugeschichte Süd- und Ostasiens*. (TH Darmstadt, Beiträge und Studienmaterialien der Fachgruppe Stadt, Nr. 11) Darmstadt, S. 82-91
- PIEPER, Jan (1976): *Stadtstruktur in einer archaischen Welt. Die 3 Städte im Nepal-Tal*. In: *Bauwelt* (1976), Nr. 30, S. 925-935
- PINCHEMEL, Philippe (1965): *Erscheinung und Wesen der Stadt*. In: Peter SCHÖLLER (Hrsg.)(1969): *Allgemeine Stadtgeographie*. Darmstadt, S. 238-252
- PIRENNE, Henri (1956): *Medieval Cities. Their Origins and the Revival of Trade*. Garden City, N.Y. (1st ed. 1925)
- PITT, David C. (ed.)(1976): *Development from Below. Anthropologists and Development Situations*. The Hague, Paris
- PIZZORNO, Alessandro (1973): *Three Types of Urban Social Structure and the Development of Industrial Society*. In: Gino GERMANI (ed.)(1973): *Modernization, Urbanization and the Urban Crisis*. Boston, S. 121-138 (1st publ. 1962)
- PLANHOL, Xavier de (1959): *The World of Islam*. Ithaka
- POFFENBERGER, Mark (1976): *Patterns of Interaction: Demography, Ecology and Society in the Nepal Himalaya*. Unpubl. Diss. Univ. of Michigan
- POLANYI, Karl (1957): *Marketless Trading in Hammurabi's Time*. In: Karl POLANYI, Conrad M. ARENSBERG, Harry W. PEARSON (eds.)(1957): *Trade and Market in the Early Empires. Economies in History and Theory*. Glencoe, Ill., S. 12-26
- POLANYI, Karl; ARENSBERG, Conrad M.; PEARSON, Harry W. (eds.) (1957): *Trade and Market in the Early Empires. Economies in History and Theory*. Glencoe, Ill.
- POLANYI, Karl (1978): *Kritik des ökonomistischen Menschenbildes*. In: Freimut DUVE (Hrsg.)(1978): *Technologie und Politik Bd. 12*. Reinbek, S. 109-127 (1. Veröff. 1947)

- PRADHAN, Prachanda (ed.)(1973): A New Dimension in Nepal's Development. The Regional Approach in Planning and People-Oriented Development (CEDA Occasional Paper No. 3). Kathmandu, Kirtipur
- PRADHAN, Prachanda (1973): An Approach to the Organization and Structure of Regional Development Centres. In: Prachanda PRADHAN (ed.) (1973): A New Dimension in Nepal's Development. The Regional Approach in Planning and People-Oriented Development (CEDA Occasional Paper No. 3). Kathmandu, Kir-tipur, S. 47-61
- PRADHAN, Prachanda (ed.)(1971): Aspects of Development Administration. (CEDA Study Series, Occasional Paper No. 2). Kathmandu, Kirtipur
- PRADHAN, Prachanda (1976): Public Administration in Nepal. Kathmandu
- PRESSMAN, Norman E.P. (1975): A Planning Approach to the Study of Past Urban Settlements. In: Ekistics Vol. 39, (1975), No. 232, S. 169-171
- QADEER, M.A. (1975): Do Cities "Modernize" Developing Countries? An Examination of the South Asian Experience. In: Ekistics Vol. 39, (1975), No. 233, S. 229-235
- RAI, Amita (1972): The Art of Nepal. In: R.S. VARMA (ed.)(1972): Cultural Heritage of Nepal. Allahabad, S. 24-53
- RAM, Rajendra (1978): A History of Buddhism in Nepal A.D. 704-1396. Delhi
- RANA, R.S.; JOSHI, T.R. (1968): Nepal's Food Grain Surplus and Deficit Regions. In: The National Geographic Journal of India. Vol. 14, (1968), S. 165-175
- RANA, Pashupati Shumshere J.B. (1971a): Nepal's Fourth Plan. A Critique. Kathmandu
- RANA, Pashupati Shumshere J.B. (1971b): Towards an Integrated Policy of National Integration. In: Prachanda PRADHAN (ed.)(1971): Aspects of Development Administration (CEDA Study Series, Occasional Paper No. 2). Kathmandu, S. 40-46
- RANA, Pramode Shamshere (1978): Rana Nepal. An Insider's View. Kathmandu
- RANA, Madhukar Shumshere J.B. (1978): Towards Positive and Enlightened Economic Policies and Alternative Institutions for Development in Nepal. In: Journal of Development and Administrative Studies Vol. 1, August 1978, No. 1, S. 34-76
- RANA, Ratna S.J.B. (1973): Some Reflections on the Regional Approach to Planning in Nepal. In: Prachanda PRADHAN (ed.)(1973): 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, S. 101-106
- RANDALL-MacIVER, David (1970): Greek Cities in Italy and Sicily. Westport, Conn. (1st publ. Oxford 1931)
- RAPOPORT, Amos (1969): Some Aspects of the Organization of Urban Space. In: Response to Environment (1969), Vol. 18, S. 125 ff.
- RAPOPORT, Amos (1979): An Approach to Designing Third World Environments. In: Third World Planning Review (1979), No. 1, S. 23-40
- RAU, Heimo (1969): Tempeltürme in Nepal. In: Indo Asia 11 (1969) Nr.3, S. 258-265 .
- RAU, Heimo (1978): Der Kashthamandapa. Rasthaus auf dem Weg nach Tibet. In: Indo Asia 20, (1978), Nr. 4, S. 365-369
- RAVETZ, Alison (1980): Remaking Cities. Contradictions of the Recent Urban Environment. London
- RAY, Amita (1964): Villages, Towns and Secular Buildings in Ancient India. 150 B.C.-350 A.D., Calcutta
- REDFIELD, Robert (1947): The Folk Society. In: American Journal of Sociology (1947), No. 52, S. 293-308

- REDFIELD, Robert; SINGER, Milton B. (1954): The Cultural Role of Cities. In: Economic Development and Cultural Change Vol. 8, (1954), No. 1. Auszugsweise abgedruckt in: Gino GERMANI (ed.)(1973): Modernization and the Urban Crisis. Boston, S. 62-71
- REGMI, D.R. (1960): Ancient Nepal. Calcutta
- REGMI, D.R. (1965): Medieval Nepal. Part I (Early Medieval Period 750-1530 A.D.). Calcutta
- REGMI, D.R. (1966): Medieval Nepal. Part II. A History of the three Kingdoms 1520 A.D. to 1768 A.D., Calcutta
- REGMI, Mahesh Chandra (1972): A Study in Nepali Economic History: 1768-1846. New Delhi
- REGMI, Mahesh Chandra (1975): Preliminary Notes on the Nature of Rana. Law and Government. In: Contributions to Nepalese Studies, Vol. 2, No-2, June 1975 (Ashad 2032)(Journal of the Institute of Nepal and Asian Studies, Tribhuvan University, Kirtipur) S. 103-115
- REGMI, Mahesh Chandra (1976): Landownership in Nepal. Berkeley, Los Angeles
- REGMI, Mahesh Chandra (1976a): Some Questions on Nepali History. In: Contributions, to Nepalese Studies, Vol. 3, No. 2, Sept. 1976 (Journal of the Institute of Nepal and Asian Studies, Tribhuvan University, Kirtipur), S. 1-5
- REGMI, Mahesh Chandra (1978): Thatched Huts and Stucco Palaces. Peasants and Landlord in the 19th-Century Nepal. New Delhi et al.
- REISSMANN, Leonard (1964): The Urban Process. Cities in Industrial Societies. Glencoe, Ill.
- RHIE, Joung-Chun (1977): Community Development durch Selbsthilfegruppen. Saarbrücken
- RIEGER, Hans Christoph (1967): Begriff und Logik der Planung. Versuch einer allgemeinen Grundlegung unter Berücksichtigung informationstheoretischer und kybernetischer Gesichtspunkte. Wiesbaden
- RIEGER, Hans Christoph (1967): Indiens Erfahrungen mit der "Planung von unten". In: Jahrbuch des Südasien-Instituts der Universität Heidelberg (1967), Bd. 2, S. 30-42
- RIEGER, Hans Christoph u.a. (1975): Himalaya Wasser. Literaturanalyse über die Frage der Auswirkungen von Entwaldung, Erosion und sonstigen Störungen im Einzugsgebiet des Ganges und des Brahmaputra. Bd. I Bericht. Heidelberg
- RIEGER, Hans Christoph; BIERI, Fritz u.a. (1976): Nepal Report. Himalayan Ecosystems Research Mission. Heidelberg
- RIZVI, S.M.Z. (ed.)(1961): A Reader in Basic Democracies. Peshawar
- ROBERTS, Bryan (1978): Cities of Peasants. Explorations in Urban Analysis London
- ROBERTS, Robert (1973): The Classic Slum. Salford Life in the First Quarter of the Century. Harmondsworth
- RÖSEL, Jakob (o.J.) Koloniale und vorkoloniale Gesellschaftsstruktur Indiens. Manuskript
- RÖSEL, Jakob (1980): Der Palast des Herrn der Welt. Entstehungsgeschichte und Organisation der indischen Tempel- und Pilgerstadt Puri. München
- ROSENAU, Helen (1959): The Ideal City in Its Architectural Evolution. London
- ROSSER, Colin (1966): Social Mobility in the Newar Caste System. In: C. von FÜRER-HAIMENDORF (ed.)(1966): Caste and Kin in Nepal, India and Ceylon. London, S. 68-139
- RUF, Werner K. (1975): Ist Technologie Kultur? In: Zeitschrift für Kulturaustausch 25, (1975), Nr. 1, S. 59-66
- RUSSEL, J.C. (1971): Die Bevölkerung Europas 500-1500. In: Carlo M. CIPOLLA, Knut BORCHARDT (Hrsg.)(1971): Bevölkerungsgeschichte Europas. Mittelalter bis Neuzeit. München, S. 9-57 (1. Veröff. 1969)

- RYAN, Bryce F.; STRAUSS, Murray A. (1954): The Integration of Singalese Society. In: Research Studies of the State College of Washington 22, No. 4
- RYKWERT, Joseph (1976): The Idea of a Town - The Anthropology in Urban Form in Rome/Italy and the Ancient World. Chatham
- SAFIER, Michael (1976): The Role of Professional Planners in Developing Countries. In: ITCC-Review, 5 (1976), no. 1, S.66-67
- SAHLINS, Marshall (1972): Stone Age Economics. Chicago
- SANTOS, Milton (1979): The Shared Space. The Two Circuits of the Urban Economy in Underdeveloped Countries. London, New York
- SAUVAGET, Jean (1941): Alep. Essai sur le developpement d'une grande ville syrienne, des origines au milieu du XIXe siècle. Paris
- SAUVAGET, Jean (1946): Le plan antique de Damas, Syria. In: Revue d'Art Oriental et d'Archeologie, Vol. 26, S. 314-358
- SCHINZ, Alfred (1977): Stadtfeste und Stadtgestalt in China. In: Niels GUTSCHOW, Thomas SIEVERTS (Hrsg.)(1977): Stadt und Ritual. Beiträge eines internationalen Symposions zur Stadtbaugeschichte Süd- und Ostasiens (TH Darmstadt, Beiträge und Studienmaterialien der Fachgruppe Stadt, Nr. 11). Darmstadt, S. 100-105
- SCHLINGLOFF, Dieter (1969): Die altindische Stadt. Eine vergleichende Untersuchung. Akademie der Wissenschaften und der Literatur, Abhandlungen der Geistes- und Sozialwissenschaftlichen Klasse, Jahrg. 1969, Nr. 5, Wiesbaden
- SCHMETZER, H.; WAKELEY, P.L. (1974): Chandigarh Twenty Years Later. In: Architectural Design (1974), S. 35Off
- SCHMIDT, Ruth L. (1978): Symbolic Fields in Nepalese Religions Iconography: A Preliminary Investigation. In: James F. FISHER (ed.) (1978): Himalayan Anthropology. The Indo-Tibetan Interface. The Hague, Paris, S. 447-460
- SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard (1972): Grundfragen des Städtebaurechts. Göttingen
- SCHUMER, Martin (1978): Central Planning and Local Control: Limits of Participation of the Urban Poor. Development Planning Unit, Barlett School of Architecture and Planning University College London, Photocopy
- SCHÜTZ, Eike Jakob (1977): Stadtentwicklung - ein Prozeß der falsch läuft. Sozialbeziehungen in den großen Städten und neue Formen der Gemeinwesenarbeit in den Elendsvierteln der Dritten Welt. In: Entwicklung und Zusammenarbeit (1977), Nr. 12, S. 13-15
- SCHÜTZ, Eike Jakob (1980): Von Bauhöfen und Barfußarchitekten in den Spontansiedlungen. In: Bauwelt 71 (1980), Nr. 21, S. 884-885
- SCHWARZ, Gabriele (1966): Allgemeine Siedlungsgeographie. Berlin
- SCHWEINFURTH, Ulrich (1965): Der Himalaya - Landschaftsscheide, Rückzugsgebiet und politisches Spannungsfeld. In: Geographische Zeitschrift 53, (1965), Nr. 4, S. 241-260
- SEEMANN, Heinrich (1973): Nepal 2029 - gestern noch verbotenes Land. Stuttgart
- SEEMANN, Heinrich (1975): Nepal zwischen Indien und China - Kulturelle und politische Aspekte. In: Indo Asia 17, (1975), Nr. 3, S. 237-249
- SEGAL, Arthur (1979): Einführung in die Archäologie. Stadtplanung im Altertum. Zürich, Köln
- SENGHAAS, Dieter (1976): 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, S. 119-142
- SENGHAAS, Dieter (1977): Weltwirtschaftsordnung und Entwicklungspolitik. Plädoyer für Dissoziation. Frankfurt

- SETHURAMAN, S.V. (1976): The Urban Informal Sector: Concept, Measurement and Policy. In: International Labour Review 114 (1976), No. 1, S. 69-81
- SETHURAMAN, S.V. (1977): The Informal Sector and the National Accounts of Developing Countries. Paper Prepared for the Study Session on "Towards Distinguishing Between Traditional and Modern Activities in the National Accounts of Low Income Countries". Development Centre, OECD, Paris 11-14 Oct. 1977, ILO, Genf (1977)(BET 2-19.29.9.1977), Mimeo
- SHAH, Kirtee (1979): Self-Help in Housing: Cost Reduction or Change Agent. In: Nagarlok, XI, (1979), No. 4, S. 89-97
- Shortage of Cement Affects Construction Works. In: Rising Nepal, Magh 1, 2035 (15. Jan. 1979)
- SHRESHTHA, B.F.; JAIN, S.C. (1978): Regional Development in Nepal. An Exercise in Reality. Delhi et al.
- SHRESTHA, Bhubaneshor Lal (1972): Urban Land Development in Nepal. In: Journal of Nepal Engineers' Association Vol. III, (1972), No. 1, S. 41-45
- SHRESTHA, Chandra Bahadur (1974): The System of Central Places in the Arniko Rajmarga Area of Nepal. In: The Himalayan Review Vol. VI, (1973-74), No. 5&6, S. 19-39
- SHRESTHA, Chandra Bahadur (1975): Urbanization Trends and Emerging Pattern in Nepal. In: The Himalayan Review Vol. VII, (1975), No. 7, S. 1-13
- SHRESTHA, Chandra Bahadur (1978): Effect of Price Levels in Shaping the Service Areas of Market Centres in the Arniko Rajmarga Area. In: Geographical Journal of Nepal Vol. 1, August 1978, S. 9-18
- SHRESTHA, Mangal Krishna (1965): Public Administration in Nepal. Kathmandu
- SHRESTHA, S.H. (1977): Some Facets of Nepal's Foreign Trade. In: The Himalayan Review, 1977, vol. IX, S. 1-11
- SHRESTHA, Tulsi Narayan (1980): Decentralization in Nepal: An Experiment. In: Indian Journal of Public Administration Vol. XXVI, Jan.-March 1980, No. 1, S. 103-125
- SHUKLA, D.N. (1960): Vastu-Sastra, 2 vols., Chandigarh
- SIEBEL, Walter (1974): Entwicklungstendenzen kommunaler Planung (Schriftenreihe des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau 03.028). Bonn
- SIEBOLDS, Peter; STEINBERG, Florian (1979): Die neue Hauptstadt Dodoma. In: Bauwelt (1979), Nr. 41, S. 1755-1759
- SIMMEL, Georg (1966): Die Großstädte und das Geistesleben. In: C. Wright MILLS (Hrsg.)(1966): Klassik der Soziologie. Frankfurt, S. 381-393 (1. Veröff. Dresden 1903)
- SINGH, Lalita Prasad (1971): Die drei Himalaya-Königreiche im Spannungsfeld zwischen Indien und China. In: Europa-Archiv (Bonn) 26, (1971), Nr. 10, S. 363-374
- SINGH, R.L. (1973): Social Factors in the Morphogenesis of Varanasi: A Suggestion in Technique for Form Evaluation. In: R.L. SINGH (ed.)(1973): Urban Geography in Developing Countries. Proceedings of I.G.U. Symposium No. 15 Varanasi. Varanasi, S. 3-27
- SINHA, U.N. (1972): The Genesis of Political Institutions in Nepal. In: R.S. VARMA (ed.)(1972): Cultural Heritage of Nepal. Allahabad, S. 73-90
- SJOBORG, Gideon (1960): The Preindustrial City. Past and Present. Glencoe, Ill.
- SJOBORG, Gideon (1972): The Rise and the Fall of Cities: A Theoretical Perspective. In: Gerald BREESE (ed.)(1972): The City in Newly Developing Countries. Readings on Urbanism and Urbanization. London, S. 219-231
- SODEN, Wolfram von (1979): Tempelstadt und Metropolis im Alten Orient. In: Heinz STOOB (Hrsg.)(1979): Die Stadt. Gestalt und Wandel bis zum industriellen Zeitalter. Köln, Wien, S. 37-82

- SOVANI, N.V. (1972): The Analysis of "Over-Urbanization". In: Gerald BREESE (ed.)(1972): The City in Newly Developing Countries. Readings on Urbanism and Urbanization. London, S. 322-330
- SPRADLEY, James P. (1980): Participant Observation. New York
- STERN, S.M. (1970): The Constitution of the Islamic City. In: A.H. HOURANI, S.M. STERN (eds.)(1970): The Islamic City: A Colloquium. Oxford et al., S. 36-50
- STILLER, Ludwig F. (1976): The Silent Cry. The People of Nepal: 1816-1839. Kathmandu
- STILLER, Ludwig F.; YADAV, Ram Prakash (1979): Planning for People. A Study in Nepal's Planning Experience. Kathmandu
- STOKES, Charles J. (1962): A Theory of Slums. In: Land Economics Vol. 38, (1962), No. 3, S. 187-197
- STOOB, Heinz (1979): Vorwort. In: Heinz STOOB (Hrsg.)(1979): Die Stadt. Gestalt und Wandel bis zum industriellen Zeitalter. Köln, Wien, S. IX-XIX
- STURZBECHER, Kurt (1980): Bhaktapur, Architektur- und Stadtentwicklung im Kathmandutal. Diss. Technische Universität Aachen
- SUDRA, Tomasz; TURNER, John F.C. (1976): Housing as a Support System. A Study of Mexico City. In: Architectural Design, April 1976, S. 222-226
- SWAMINATHAN, C.R.; ARYAL, K.R. (1972): Religious Trends in Nepal's History. In: R.S. VARMA (ed.) (1972): Cultural Heritage of Nepal. Allahabad, S. 1-23
- SYDOW, E. von (1855): Reise des Prinzen Waldemar von Preußen nach Indien. In: Petermanns Geographische Mitteilungen, Gotha (1855), S. 335-345
- SYSTEMPLAN e.V. u.a. (1974): Stadtentwicklungspolitik in Entwicklungsländern, Ansätze und Leitlinien deutscher Entwicklungshilfe, erarbeitet im Auftrag der Deutschen Stiftung für Internationale Entwicklung im Rahmen des Arbeitskreises Stadtentwicklung. 0.0. März 1974
- TESCHNER, Manfred (1972): Bürokratie und Städtebau. In: Stadtbauwelt (1972), Nr. 36, S. 282-285
- TEVOEDJRE, Albert (1978): Poverty; Wealth of Mankind. Oxford et al.
- THAPA, N.B.; THAPA, D.P. (1969): Geography of Nepal (Physical, Economic, Cultural & Regional). Bombay et al.
- THAPA, Yadab S.; TIWARI, Padma N. (1977): In-Migration Pattern in Kathmandu Urban Areas. CEDA, Tribhuvan University, Kirtipur, Kathmandu, July 1977
- THAPAR, Romila (1966): A History of India, Vol. I. Harmondsworth
- TIEDEMANN, Volker V. (1981): Housing Associations in Glasgow. In: Bauwelt 72, (1981), Nr. 21, S. 830-831
- TOFFIN, Gerard (1977): Pyangaon, une communaute newar de la vallee de Kathmandou. La vie materielle. Paris
- TÖKEI, Ferenc (1969): Zur Frage der asiatischen Produktionsweise. Neuwied, Berlin (Budapest 1965)
- TONNIES, Ferdinand (1935): Gemeinschaft und Gesellschaft. Leipzig (1. Aufl. 1887)
- TUAN, Yi-Fu (1977): Space and Place. The Perspective of Experience. London
- TUCCI, Giuseppe (1974): The Theory and Practise of the Mandala. London (1. Aufl. 1961)
- TURNER, John F.C. (1965): Lima's Barriadas and Corralones, Suburbs versus Slums. In: Ekistics (March 1965), S. 152-155
- TURNER, John F.C. (1967): Barriers and Channels for Housing Development in Modernizing Countries. In: Journal of the American Institute of Planners, (1967), No. 3, S. 167-180

- TURNER, John F.C. (1968): Housing Priorities, Settlement Patterns and Urban Development in Modernizing Countries. In: Journal of the American Institute of Planners., (1968), No. 6, S. 354-363
- TURNER, John F.C. (1972): Housing as a Verb. In: John F.C. TURNER, Robert FICHTER (eds.)(1972): Freedom to Build. Dweller Control of the Housing Process. London, S. 148-175
- TURNER, John F.C. (1976): Housing by People. Towards Autonomy in Building Environments. London
- TURNER, John F.C. (1980a): Beteiligung der Bewohner am Planungs-, Bau- und Verwaltungsprozeß ihrer Wohnung. Probleme und Erfahrungen in Großbritannien, USA und der Dritten Welt. - Die Bedeutung des Eigentums und warum es eigentlich geht. In: Bundesamt für Wohnungswesen (Hrsg.)(1980): Mitwirkung der Bewohner bei der Gestaltung ihrer Wohnung. Modelle, Fragen, Vorschläge. Referate eines Seminars in Bern, Juni 1978. Bern, S. 9-24
- TURNER, John F.C. (1980b): Technology and Autonomy. In: Vierteljahresberichte der Friedrich Ebert-Stiftung. Probleme der Entwicklungsländer (1 980) , Nr. 82, S. 317-330
- UEBACH, Helga (1970): Das Nepalmahatmyam des Skandapuram. Legenden um die hinduistischen Heiligtümer Nepals. München
- UN (E. 71.II.H.1): Administrative Aspects of Urbanization. New York (1970)
- UN (E. 75.IV.8): World Housing Survey 1974. An Overview of the State of Housing, Building and Planning within Human Settlements. New York (1976)
- UPADHYAYA, D.C.; ABUEVA, Jose V. (eds.)(1975): Population and Development in Nepal. Kathmandu
- UPHOFF, Norman T.; ILCHMAN, Warren F. (1973): People-Oriented Development Strategy: Concepts and Questions Relating to Nepal. In: Prachanda PRADHAN (ed.) (1973): 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, S. 22-34
- VENTE, Rolf E. (1969): Planung wozu? Begriff, Verwendung und Probleme volkswirtschaftlicher Planung. Baden-Baden
- VERMA, Thakur Prasad (1977): The Licchavi Coinage of Nepal. In: Lallanji GOPAL, Thakur Prasad VERMA (eds.)(1977): Studies in the History and Culture of Nepal. Varanasi, S. 31-40
- VOGEL, Ulrike (1973): Einige Überlegungen zum Begriff der Rationalität bei Max Weber. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 25, (1973), Nr. 3, S. 532-550
- VOGT, Jay W. (1977): Sacred Space, Architectural Tradition and the Contemporary Designer. In: The Himalayan Review. Vol. IX, (1977), S. 41-53
- VOLWAHSEN, Andreas (1968): Indien. Bauten der Hindus, Buddhisten und Jains (Architektur der Welt). Fribourg
- WARTH, Hermann (1976): Entwicklungshilfe in der gesellschaftspolitischen Situation Nepals. In: DED-Brief (Bonn)(1976) Jan.-März, S. 12-15
- WATERHOUSE, Alan (1979)
The Advent of Localism in Two Planning Cultures, Munich and Toronto. In: Town Planning Review 50, (1979), No. 3, S. 313-324
- WATERHOUSE, Alan; ENGEL, Gabriele (1979):
Pragmatischer Inkrementalismus in der Planung komplexer Stadtsysteme. In: Stadtbauwelt 70, (1979), Nr. 12, S. 51-54

- WEBER, Max (1921): Die nichtlegitime Herrschaft (Typologie der Städte). Erstabdruck im "Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik" 47. Bd., (1921), S. 621 ff. unter dem Titel "Die Stadt". Hier zitiert nach Wiederabdruck in: Max WEBER (1976): Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der Verstehenden Soziologie. Tübingen, S. 727-814
- WEBER, Max (1976): Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der Verstehenden Soziologie. Tübingen
- WEBER, Max (1978): Gesammelte Aufsätze zur Religionssoziologie I. Tübingen (1. Aufl. 1920)
- WEISS, Dieter (1972): Problems of Implementing Regional Development Programs - The Case of Nepal. In: Internationales Asienforum (1972), Nr. 1, S. 560-570
- WEISS, Dieter (1973): Regionalplanung in unterentwickelten Gebieten aus der Sicht der wissenschaftlichen Beratung. In: Jahrbuch für Nationalökonomie und Statistik 187, (1973), Nr. 5, S. 385-407
- WELTBANK (1979): Weltentwicklungsbericht 1979. Washington D.C.
- WHEATLEY, Paul (1971): The Pivot of the Four Quarters. Chicago, Edinburgh
- WHEATLEY, Paul (1976): Levels of Space Awareness in the Traditional Islamic City. In: Ekistics (1976) Nr. 253, S. 354-366
- WHEELER, Mortimer (1966): Civilizations of the Indus Valley and Beyond. London
- WIESNER, Ulrich (1976): Nepal. Königreich im Himalaya. Geschichte, Kunst und Kultur im Kathmandu-Tal. Köln
- WILDAVSKY, Aaron (1972): Why Planning Fails in Nepal. In: Administrative Science Quarterly Vol. 17 (1972), S. 508-528
- WILLCOX, David (1978): New Planning Wine in Old Legal Bottles: A Case for Greater Utilization of Existing Legal Resources in Malaysia. (DPU Working Paper No. 5). London
- WILSON, Forrest (1975): City Planning. The Games of Human Settlement. New York et al.
- WIRTH, Louis (1938): Urbanism as a Way of Life. In: American Journal of Sociology Vol. 44 (1938), No. 1, S. 1-24
- WITTFOGEL, Karl-August (1977): Die orientalische Despotie. Eine vergleichende Untersuchung totaler Macht. Frankfurt et al. (1. Aufl. 1957)
- WOHL, Anthony S. (1977): The Eternal Slum. Housing and Housing Policy in Victorian London (Studies in Urban History 5). London
- WOLFF, Jürgen H. (1975): Planung und Planungsverwaltung in Schwarzafrika unter besonderer Berücksichtigung der frankophonen Staaten. In: Die Verwaltung, Zeitschrift für Verwaltungswissenschaft, B. Bd. (1975), S. 69-98
- WORLD BANK (1972): Urbanization Sector Working Paper. Washington D.C.
- WORLD BANK (1975): Housing, Sector Policy Paper. Washington D.C.
- WRIGHT, Daniel (1877): History of Nepal. Cambridge (Reprint Kathmandu 1972)
- WYCHERLEY, R.E. (1951): Hellenic Cities. In: Town Planning Review 22 (1951) July, S. 103-122
- ZIMMER, Heinrich (1973): Philosophie und Religion Indiens. Frankfurt

Verzeichnis der Verwendeten offiziellen Dokumente, Berichte und Gutachten

(Im Text als Dok bezeichnet)

- 1 Bourini, A.K.: The Demographic Sample Survey of Nepal 1974-1975. Project No: NEP-72-Pol. Survey Method and Findings. Report prepared for His Majesty's Government of Nepal. UN Office of Technical Co-operation, UN's Fund for Population Activities, Kathmandu 1976, mimeo
- 2 Bourini, A.K.: The Demographic Sample Survey of Nepal. Second Year Survey 1976. Report prepared for HMG of Nepal. UN's Office of Technical Co-operation, UN's Fund for Population Activities, Project Nep-72-Pol. No.2, Kathmandu 1977
- 3 Graham, Michael: A Report on Urban Design & Landscape Planning in Kathmandu, with Special Reference to the Vishnumati Link Road. Draft, September-December 1974
- 4 Grava, Sigurd: Aspects of Transportation Planning in Kathmandu Valley. Draft, July-August 1974
- 5 Hanson, Donald R.: Preliminary Housing Policy and Programme. (UNDP Nepal Report Series) March 1972
- 6 Kaminsky, Ralph: Report on Mission to Nepal. Draft, July-August 1974
- 7 Kaplan, Milton: A Preliminary Note on Planning Law in Nepal. Draft, June-August 1974
- 8 Kaplan, Milton: First Mission Report on the 1974-1976 Kathmandu Urban Planning Project. (UNDP NEP/73/013/A/ 01/01) Oct. 31, 1974
- 9 Kastarlak, Bulent I.: Phase One Report on Environmental and Tourism Development Planning of the Kathmandu Valley and Other Major Urban Centers of Nepal. "Project Urban Planning" (NEP/73/013/A/01/01) Nov. 6 - Dec. 28, 1974
- 10 Kondracki, George: The Physical Development Plan for the Kathmandu Valley. (UNDP Nepal Report Series XR/ECAFE/6) Nov. 1967
- 11 Kondracki, George: Report on Consultative Services to the Town Planning Office, Department of Buildings and Public Works, Ministry of Transport and Communications, Royal Government of Nepal, Regarding the Development Plan of the Kathmandu Valley. February 1969
- 12 Lefvert, Per Olof: Quarterly Report (20 April - 20 July). 15. August 1962
- 13 Lefvert, Per Olof: Town Planning in Nepal. Preliminary Report. 22. May 1962
- 14 Lefvert, Per Olof: Quarterly Report (20 April 1963 20 July 1963). 23 July 1963
- 15 Lefvert, Per Olof: Quarterly Report (20 July - 20 October 1963)
- 16 Lefvert, Per Olof: Quarterly Report (20 Oct . 1963 - 20 Jan. 1964). (UNDP Nepal Report Series No . XR/UNTA/25)
- 17 Lefvert, Per Olof: Town Planning in Nepal. Final Report to the Government of Nepal. June 1964
- 13 Lefvert, Per Olof: Quarterly Report (20 July - 20 Oct.). 28. November 1962
- 19 Lefvert, Per Olof: Quarterly Report (20 Oct. 1962 20 January 1963). 20 February 1963
- 20 Lefvert, Per Olof: Quarterly Report (20. January 1963 20 April 1963)
- 21 Norton, Perry L.: Report on Land Use for Kathmandu Valley. Draft, September 14, 1974

- 22 Ortner, Franz V.: Preliminary Report. (UNDP Nepal Report Series No. XR/UNTA/26). 10. August 1964
- 23 Ortner, Franz V.: Second Quarterly Report (6th Oct. 1964 - 5th Jan. 1965). 24. Jan. 1965
- 24 Ortner, Franz V.: Third Quarterly Report (6th January-5th April 1965). 4th April 1965
- 25 Ortner, Franz V.: Town Planning Works Instructions. (UNDP Nepal Report Series No. XR/UNTA/30) April 1965
- 26 Ortner, Franz V.: Draft of "Nepal Building Code". Oct. 64 - May 65. (UNDP Nepal Report Series No. XR/ UNTA/28)
- 27 Ortner, Franz V.: Fourth Quarterly Report (4th April 5th July 1965)
- 28 Ortner, Franz V.: Final Report. Draft. Town Planning Problems in Nepal. Present Conditions and Their Influence on Town Planning Work. Accomplishments and Recommendations. (UNDP Nepal Report Series No. XR/UNTA/ 29) 1966
- 29 Pruscha, Carl: An Approach Toward New Residential Districts for the Area Kathmandu-Patan Under Consideration of the Regional Development of Kathmandu Valley. Preliminary Draft Report to the Ministry of Public Works, Transport and Communication. June 1965
- 30 Pruscha, Carl: Kathmandu Valley. The Preservation of its Physical Environment & the Cultural Heritage. February 1973
- 31 Pruscha, Carl: Kathmandu Valley. Physical Planning for its Development. A Summary of Activities & Recommendations. February 1973
- 32 Sekler, Eduard F. (ed.): Master Plan for the Conservation of the Cultural Heritage in the Kathmandu Valley. UNDP, UNESCO Paris 1977, (FMR/CC/CH/77/216; NEP 74/003)

Dokumente von Regierungsinstitutionen In Nepal

(Im Text als Dok bezeichnet)

- 33 DHBPP: Dhankuta 1973/1993 Physical Development Strategy (Vol. I); Socio-Economic Survey: Dhankuta (Vol. II). Kathmandu, Dec. 1972
- 34 DHBPP: Dhankuta Physical Development Plan. Kathmandu, Febr. 1973
- 35 DHBPP: Kalimati Housing. Kathmandu, December 1970
- 36 DHBPP, Housing Section: Kathmandu-Lalitpur Housing. Kathmandu 1976
- 37 DHBPP: Kathmandu Traffic Transport. Analysis - Recommendations. Kathmandu, July 1973
- 38 DHBPP: Pokhara Town Plan. Kathmandu December 1973
- 39 DHBPP: Socio-Economic Survey. Kathmandu, Patan, Bhakta-pur. Kathmandu 1972
- 40 DHBPP: Lagan Report. Kathmandu, Nov. 1971
- 41 DHBPP: Surkhet Birendranagar Town Plan. Kathmandu, Jan. 1973
- 42 Department of Housing and Physical Planning: The Physical Development Plan for the Kathmandu Valley. Kathmandu 1969
- 43 Kathmandu Town Panchayat, Economic Analysis and Planning Division: Kathmandu Town. Public Market Development. 1st Draft. Kathmandu, April 1972
- 44 KVTPT: Building Regulations for Rural Agricultural Areas. Kathmandu, Aswin 10, 2033 (Sept. 1976)

- 45 KVTPT: Development Strategy for Zone B, Policy Note. Kathmandu Aswin 10, 2033 (Sept. 1976)
- 46 KVTPT: Development Within and Along the Ring Road, Policy Note. Kathmandu, Bhadra 17, 2033 (Sept. 1976)
- 47 KVTPT: Flat-System, Introduced on Experimental Basis. Kathmandu 2034 (1978)
- 48 KVTPT: Kathmandu Valley Town Development Plan. Introduction. Kathmandu, Aswin 4, 2033 (Sept. 1976)
- 49 KVTPT: Kathmandu Valley Town Development Project. Kathmandu Baisakh 2033 (April/Mai 1976)
- 50 KVTPT: Land Use Regulations 2033. Kathmandu 1977
- 51 KVTPT: Land Use Regulations 2034 (Revised Version). Kathmandu 1978
- 52 KVTPT: Norms for Development along Radial Roads. Kathmandu Aswin 10, 2033 (Sept. 1976)
- 53 KVTPT: Policy Guidelines for Planned Residential Development in Kathmandu Valley. Preliminary Report. Kathmandu, Bhadra 17, 2033 (Sept. 1976)
- 54 KVTPT: Report on the Site and Service Scheme. Kuleshwar Residential Project. Kathmandu, Baisakh 2035 (April/Mai 1978)
- 55 KVTPT: Report on the Site and Service Scheme. Dallu Residential Project 2034. Kathmandu 1978
- 56 KVTPT: Urban Development Strategy in Kathmandu Valley, Policy Note. Kathmandu, Aswin 10,2033 (Sept. 1976)
- 57 NPC: Nepal, the Fifth Plan (1975-80) in Brief. (Kath-mandu) 1975
- 58 NPC: The Fourth Plan (1970-1975). Kathmandu 1970
- 59 NPC: Regional Development Planning for Nepal. Kathmandu 1969
- 60 NPC, CBS: The Demographic Sample Survey of Nepal. Third Year Survey 1977-78. Kathmandu 1978
- 61 NPC, CBS: Housing Census 2018 (1961) (in Nepali). Kathmandu 2022
- 62 NPC, CBS: National Accounts of Nepal - Public Corporations. Kathmandu, 1971, mimeo
- 63 NPC, CBS: Population Census 2018 (1961). 4 Bde. (in Nepali). Kathmandu 2026
- 64 NPC, CBS: Population Census 1971. General Characteristic Tables, Vol. I. Kathmandu 1975
- 65 NPC, CBS: Population Census 1971. Vol. II Part II. Social Characteristic Tables. Kathmandu 1975
- 66 NPC, CBS: Population Census 1971. Economic Characteristic Tables. Vol. III, Part I, II. Kathmandu 1975
- 67 NPC, CBS: Population Census 1971. Selected Locality Tables. Major Urban. Vol. V. Kathmandu 1975
- 68 NPC, CBS: Population Projections for Nepal 1971-1986. Kathmandu 1974, mimeo
- 69 HMG, NPC: Sample Survey of the Cottage and Small Scale Industries 1972-1973. Kathmandu, Asadh 2032 (1975)
- 70 HMG, NPC Secretariat: A Survey of Employment, Income Distribution and Consumption Patterns in Nepal. Summary Report Vol. IV, 1976-1977. Kathmandu 1978, mimeo
- 71 NPC, CBS: Unveröffentlichte Daten des Zensus 1971 auf der Basis der Zählbezirke (Wards), Computerausdruck

Sonstige unveröffentlichte Berichte

(Im Text als Dok zitiert)

- 72 BDP, Planning Section: Design Standards. 2nd Draft, Kathmandu August 1977 (Bhadra 2034)
- 73 Bundesstelle für Entwicklungshilfe, HMG, Dept. of Tourism, Ministry of Commerce and Industry (eds.): Nepal Tourism Master Plan. 0.0., Dezember 1972
- 74 German Development Institute (GDI) (ed.): Evaluation of a Regional Development Strategy - A Case Study in the Kathmandu Growth Zone. Berlin 1975
- 75 Gutschow, Niels: Bhaktapur/Nepal - Development Project. Kasten: Hierarchie und Standort. Gesellschaft für Stadtplanung, Darmstadt 1975 (Fotokopie)
- 76 Kahn, Louis: Zentrum für Familienplanung, Erläuterungen zum Master Plan. Kathmandu, 14. Sept. 1971 (Manuskript)
- 77 Moser, Carsten R.: Gutachten. Untersuchung über die entwicklungspolitischen Vorstellungen im Bereich des Tourismus in den Ländern 'Nepal' und 'Indonesien' sowie bei der 'ECAFE'. Durchgeführt im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit. Hamburg, Dezember 1973
- 78 New ERA: Study on Water Supply and Sanitation as Components of Primary Health Care in Nepal. Kathmandu, June 1978
- 79 Niermann, Manfred; Stürzbecher, Kurt: Bhaktapur, Planning System and Plans. A Documentation, KVTPT-BDP-Planning Section. Bhaktapur 1978
- 80 Ruths, Gernot: Proposals for the Organization and Implementation of an Industrial Programme for Bhaktapur/Nepal. Heidelberg 1977. (Report on behalf of Systemplan, Gesellschaft für angewandte Planungsforschung und Innovation mbH, Heidelberg)
- 81 Suwal, Rajendra; Bajracharya, Bhuban Bajra; Shrestha, Chandra Bahadur; Malla, Umesh Bahadur: Kathmandu Valley Town Planning and Its Impact. CEDA, Kathmandu, Nov. 1979 (unveröff. Manuskript)
- 82 Systemplan, Gesellschaft für angewandte Planungsforschung und Innovation mbH: Stadterneuerung und Stadtentwicklung Bhaktapur/Nepal. Bericht Nr.10 für die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GTZ für den Zeitraum 16.1.1977-15.4.1977
- 83 Tabasaran, O.: Expert's Report on the Reorganization of Solid Waste Disposal in the Kathmandu Valley Especially in the Cities of Kathmandu, Patan and Bhaktapur. Stuttgart 1976
- 84 Thapa, Yadab S.: Urbanization Pattern in Nepal. CEDA, Kathmandu 1978 (Manuskript)
- 85 Upadhyaya, Tej Prasad; Pradhan, Shanker Man: An Approach to Kathmandu Valley Development. Kathmandu 1978 (Manuskript)
- 86 WHO, UNDP, Binnie&Partners: Master Plan for the Water Supply and Sewerage of Greater Kathmandu and Bhaktapur. Vol. II A, Water Supply, Chapters 1+3. London 1973
- 87 WHO, UNDP, Binnie & Partners: Master Plan for the Water Supply and Sewerage of Greater Kathmandu and Bhaktapur. Vol. III A, Sewerage and Sewage Disposal. London 1973
- 88 WHO, World Bank (1977): Nepal Water Supply and Sanitation. Sector Study, Report. 0.0., 1977
- 89 WHO, World Bank: Nepal, Water Supply and Sanitation Sector Study. Vol.I. o.O., March 1976

- 90 World Bank: Nepal: Appraisal of the Second Water Supply and Sewerage Project. Report No. 1420b-NEP. Washington D.C. 1977
- 91 Kathmandu Nagar Panchayat: Voters List (2024-2026), 29 Bände

Verzeichnis der zitierten Gesetze

The Constitution of Nepal (As Amended by the First and Second Amendments of the Constitution), HMG, Ministry of Law and Justice, Law Books Management Committee, Kathmandu 1976

District Panchayat Act 1962 (Fassung von 1973). Nach: Nepal Press Digest (Private) Ltd., Nepal Law Translation Series, Vol.22, No.21, Kathmandu March 6, 1973

District Panchayat (Seventh Amendment) Act 1978. Nach: Nepal Press Digest (Private) Ltd., Nepal Recorder Year 2, No.35, Kathmandu September 14, 1978, 5.369-374

District Panchayat (Working Procedures) Rules, 1963, Fassung 1967. Nach: Nepal Law Translation Series Vol.33, Kathmandu September 26, 1967

Guthi Corporation Act 1976. Nach: Nepal Press Digest (Private) Ltd., N.G.39/76, S.496-515

Industrial Enterprises Act, 2030, HMG, Ministry of Law and Justice, Law Books Management Committee, Kathmandu 1977

Land Acquisition Act, 1977. Nach: Nepal Press Digest (Private) Ltd., Nepal Recorder Year 1, No.22, Kathmandu October 14, 1977, S.319-333

Local Administration Act, 1971. Nach: Nepal Press Digest (Private) Ltd., N.G.87/71

Town Development Committee Act 1963 (Fassung 1966). Nach: Nepal Press Digest (Pvt.) Ltd., Nepal Law Translation Series, Vol.14/74, Kathmandu November 10, 1974

Town Development Committee Act 1963 (Fassung 1978). Nach: Regmi Research (Pvt.) Ltd., Nepal Miscellaneous Series, Vol.10/79, Kathmandu, February 12, 1979, S.5-8

Town Panchayat Act 1962 (Fassung von 1976). Nach: Nepal Press Digest (Private) Ltd., Nepal Law Translation Series Vol.13/76, Kathmandu, October 10, 1976

Town Panchayat (Sixth Amendment) Act, 1978. Nach: Nepal Press Digest (Private) Ltd., Nepal Recorder Year 2, No.35, Kathmandu September 14, 1978, S.361-365

Verwendete Karten und Luftbilder

Kathmandu Valley 1:50.000 (Nepal-Kartenwerk der Arbeitsgemeinschaft für vergleichende Hochgebirgsforschung Nr.1, Stand 1974)

Kathmandu Valley 1:10.000 (Arbeitsgemeinschaft für vergleichende Hochgebirgsforschung, München 1977)

Kathmandu City Map 1:10.000 (Arbeitsgemeinschaft für vergleichende Hochgebirgsforschung Nr. 21, München 1978)

Kathmandu Metropolitan Area Map 1:2.000 (Airmap Company, Firenze 1975)

Katasterpläne 1:500 (His Majesty's Government of Nepal, Survey Department)

Luftbilder: 1964, 1971, 1978 (His Majesty's Government of Nepal, Forest Department)

Patan City Map 1:7.500 (Arbeitsgemeinschaft für vergleichende Hochgebirgsforschung Nr. 22, München 1975)

Verzeichnis der Tabellen

1. Strukturdaten zu den geographischen Regionen Nepals
2. Daten zur regionalen Migration
3. Bevölkerungsentwicklung städtischer Siedlungen
4. Tendenzen der Bevölkerungsentwicklung im Kathmandutal
5. Strukturdaten zu Kathmandu, Patan und Bhaktapur
6. Kastenstruktur der Newars in Kathmandu 1971
7. Daten zum Vergleich zwischen Zentrum und Rand des Stadtkerns
8. Registrierte Bautätigkeit im Stadtkern
9. Strukturdaten zum Stadtkern und zu den Randgebieten
10. Bevölkerung und Fläche in Teilgebieten von Kathmandu-Patan
11. Daten zum Bodenmarkt
12. Registrierte Neubautätigkeit in Kathmandu-Patan
13. Daten zur Wirtschaftsstruktur der Randgebiete
14. Entwicklung der Konsumpreise in Kathmandu und anderen Städten
15. Charakteristische Merkmale finanzieller Leistungsfähigkeit privater Haushalte in Kathmandu
16. Charakteristische Merkmale finanzieller Leistungsfähigkeit privater Haushalte in Patan
17. Synopsis planungsrelevanter Aussagen im Town Development Committee Act 1963, Town Development Execution Act 1973 und im Town Panchayat Act 1962
18. Flächenausweisungen des "1969er Plans"
19. Nutzungskategorien und Flächenausweisung im "Land Use Plan 1976"
20. Baumassenbeschränkung in "Zone B"
21. Realisierbare Grund- und Geschoßflächen in "Zone B"
22. Einwohnerdichten in verschiedenen Gebieten des Kernrands
23. Budget des Development Boards 1976-1980
24. Projektbudget des Development Boards
25. Investitionsfähigkeit privater Haushalte im Wohnungsbau in Kathmandu 1974
26. Investitionsfähigkeit privater Haushalte im Wohnungsbau in Patan 1974
27. Hypothetischer Bedarf an staatlich subventioniertem Wohnungsbau 1981
28. Preise für Baumaterialien
29. Verteilung der Grundstücke nach Größen im Kuleshwar-Projekt
30. Preis der Grundstücke im Kuleshwar-Projekt
31. Verteilung der Grundstücke nach Größen im Dallu-Projekt
32. Preise der Grundstücke im Dallu-Projekt

Verzeichnis der Abbildungen

1. Vastu-Purusha-Mandala (VOLWAHSEN 1968)
2. Paramasayika-Mandala (DUTT 1977)
3. Die 8 kanonischen Stadtgrundrißtypen (PIEPER 1977a)
4. Grundriß der Stadt Jaipur in Rajastan (VOLWAHSEN 1968)
5. Grundriß der südindischen Pilgerstadt Srirangam (VOLWAHSEN 1966)
6. Nepal, Lage im Kontinent (Verfasser)
7. Das Kathmandutal (Kathmandu Valley 1:50.000, Nepal-Kartenwerk der Arbeitsgemeinschaft für vergleichende Hochgebirgsforschung Nr.1)
8. Naturräume Nepals (FRANK 1974)
9. Planungsregionen, Regionalzentren und Nagar Panchayats (nach H. GURUNG 1973, Straßen nach C.P. GURUNG 1979)
10. Kathmandu um 1800 (KIRKPATRICK 1811)
11. Ausschnitt aus der Karte von Charles Crawford 1802/3 (Arbeitsgemeinschaft für vergleichende Hochgebirgs-forschung 1977)
12. Kathmandu 1853 von Patan aus gesehen (Aquarell von H.A. OLDFIELD in OLDFIELD/OLDFIELD 1975)
13. Ausschnitt aus der Karte von Perceval LANDON 1928
14. Traditionelle Handelswege (AUER/GUTSCHOW 1974)
15. Palastareale der Ranas (nach HMG 1975)
16. Blick vom Dharahara in Richtung Nordwesten (Archiv Kaiser Library)
17. Blick vom Dharahara in Richtung Norden (Archiv Kaiser Library)
18. Blick vom Dharahara in Richtung Nordosten(Archiv Kaiser Library)
19. Blick vom Dharahara in Richtung Osten um 1900 (Archiv Kaiser Library)
20. Blick vom Dharahara in Richtung Osten um 1905 (Archiv Kaiser Library)
21. Blick vom Dharahara in Richtung Süden (Archiv Kaiser Library)
22. Gleicher Blick wie Abb. 21, vermutlich nach dem Bau des Hari Bhavan 1940 (Archiv Kaiser Library)
23. Thapatali, die Residenz Jung Bahadur Ranas (Archiv Kaiser Library)
24. Singha Durbar, der 1903 fertiggestellte Palast von Chandra Shumsher (Verfasser)
25. Großraum Kathmandu-Patan, Übersicht (Kathmandu Valley 1:50.000, Nepal-Kartenwerk der Arbeitsgemeinschaft für vergleichende Hochgebirgsforschung Nr.1)
26. Großraum Kathmandu.Patan, Gliederung in Panchayats und Wards, Stand 1978 (nach Unterlagen des DHBPP)
27. Kathmandu Stadtkern, Übersicht (Grundlage: Kathmandu Valley Map 1:10:000 der Arbeitsgemeinschaft für vergleichende Hochgebirgsforschung, München. Survey 1971)
28. Kathmandu Stadtkern, Einteilung in Wards, Stand 1978 (nach Unterlagen des DHBPP) (Grundlage siehe Nr. 27)
29. Straßenraster und alte Pilger- und Handelswege (nach GUTSCHOW 1977. Grundlage siehe Nr. 27)
30. Räumliche Verteilung der buddhistischen Stammklöster auf 3 Stadtteile (eigene Erhebungen. (Grundlage siehe Nr. 27)
31. Ritualwege (nach GUTSCHOW 1977 und einen Erhebungen. Grundlage siehe Nr. 27)

32. Räumliche Verteilung einiger Kastengruppen (eigene Erhebungen nach Voter Lists. (Grundlage siehe Nr. 27)
33. Erwerbstätige in der Landwirtschaft im Stadtkern (nach Daten in Dok. 71. Grundlage siehe Nr. 27)
34. Erwerbstätige in Handel und Dienstleistungen im Stadtkern (nach Daten in Dok. 71. (Grundlage siehe Nr. 27)
35. Ausschnitt aus dem amtlichen Katasterplan 1:500, Teuda Tol (His Majesty's Government of Nepal, Survey Department)
36. Ansicht des Stadtkerns von Südwesten (Verfasser)
37. Der westliche Rand des Stadtkerns (Verfasser)
38. Blick von der Dachterrasse eines neuen Hauses über Jhoche Tol zum Hanuman Dhoka Palast (Verfasser)
39. Traditionelle Dachterrasse auf einem Haus im Yethka Tol (Verfasser)
40. Zentrum von Lagan Tol, Südstadt (Verfasser)
41. Bebauung am Südrand der Altstadt, Gophal Tol (Verfasser)
42. Typisches 2 1/2 geschoßiges Jyapu-Wohnhaus am Westrand von Nardevi Tol (Verfasser)
43. Nach dem Erdbeben von 1934 entstandene Bebauung südlich der "New Road" (Verfasser)
44. Der Zerfall der Bausubstanz. Innenhof im Pyaphal Tol (Verfasser)
45. Zusammenbruch eines Hauses im Chikanmugal Tol (Verfasser)
46. Fünfgeschoßiger Neubau auf 2,5x5 m großer Parzelle, Jhochen Tol (Verfasser)
47. Umbau und Aufstockung auf 7 Geschosse, Naghal Tol (Verfasser)
48. Aufstockung eines Altbaus über dem 1. Obergeschoß (Verfasser)
49. Tendenzen der Siedlungsentwicklung 1950-1970 (nach Dok. 42)
50. Bevölkerungsdichte in den Randzonen 1971 (Daten vgl. Tab. 10)
51. Verteilung der Neubautätigkeit in den Randzonen 1977/78 (Daten vgl. Tab. 12)
52. Baneshwar 1971 (Ausschnitt aus "Kathmandu Valley 1:10.000" der Arbeitsgemeinschaft für vergleichende Hochgebirgsforschung, München 1977)
53. Baneshwar 1975 (Ausschnitt aus "Kathmandu City 1:10.000" der Arbeitsgemeinschaft für vergleichende Hochgebirgs forschung Nr. 21, München 1978)
54. Ausschnitt Baneshwar 1975 (Ausschnitt aus "Kathmandu Metropolitan Area Map 1:2.000, Airmap Company, Florenz)
55. Neues Wohnhaus am nördlichen Stadtrand (Lainchaur) (Verfasser)
56. Traditionelles ländliches Parbate-Wohnhaus am Südrand von Patan (Verfasser)
57. Organisationsschema der räumlichen Planung für das Kathmandutal (Verfasser)
58. Die regionale Entwicklungskonzeption nach dem 1969er Plan (Dok. 42)
59. Flächennutzungs- und Erschließungsschema nach dem 1969er Plan (Dok. 42)
60. Geplante Flächennutzung nach dem Plan von 1976 (schematisierte Wiedergabe nach Unterlagen des KVTPT)
61. Lage der geplanten Wohngebiete (nach DHBPP)
62. Dallu-Projekt, Übersichtsplan (DHBPP)
63. Kuleshwar-Projekt, Übersichtsplan (DHBPP)

Verzeichnis der Abkürzungen

BDP	Bhaktapur Development Project
CBS	Central Bureau of Statistics
CDO	Chief District Officer
CEDA	Centre for Economic Development and Administration
DHBPP	Department of Housing, Building and Physical Planning
Dok	Dokument (vgl. Verzeichnis Verwendete Dokumnete und unveröffneltichte Berichte)
GFZ	Grundflächenzahl (= Geschoßfläche/Grundstücksfläche)
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GmbH
ha	Hektar
HMG	His Majesty's Government of Nepal
KNP	Kathmandu Nagar Panchayat
KVTPT	Kathmandu Valley Town Planning Team
NPC	National Planning Commission
NTPB	National Town Planning Board
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
PNP	Patan Nagar Panchayat
Rop.	Ropani
Rs	nepalische Rupies
TPO	Town Planning Office
UN	United Nations
UNCHBP	United Nations Centre for Housing, Building, and Planning
UNDP	United Nations Development Programme
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

Glossar

Anchal	Zone
Baha, Bahal	buddhistische Klosteranlage
Bhairava	zornige Manifestation Shivas
Bhikshu	buddhistischer Mönch
Birta	Landschenkungen an Einzelpersonen, häufig steuerfrei
Brahma	Schöpfergott im Hinduismus
Brahmane	Angehöriger der Priesterkaste
Bodhisattva	buddhistischer Heiliger, der auf das Eingehen ins Nirvana verzichtet, um anderen zu helfen
Chaitya	Schrein, Stupa
Chowk	umbauter Hof
Dol	Talboden

Durga	zornige Manifestation der Begleiterin Shivas
Ganesh	elefantenköpfiger Gott, Sohn Shivas und Parvatis
Gaon, Gram,	Dorf
Grama	Dorf
Grihastha	"Haushaber" (im Gegensatz zum Mönch)
Gurkhas	indo-arische Stämme aus Westnepal
Guthi	Sozialorganisation kastengleicher Newars, Landstiftung für religiöse Zwecke
Hiti	Brunnenanlage
Jagir	meist an Staatsbedienstete verpfändetes Land
Kali	blutrünstige Erscheinungsform der Begleiterin Shivas
Kshatriya	Angehöriger der Kriegerkaste
Kumari	lebende Göttin
Licchavis	Herrscherdynastie nach dem 3. Jahrh.
Maharaja	König
Malla	Beiname der Herrschergeschlechter von ca. 1200 bis zum 18. Jahrh.
Manasara	mittelalterliches indisches Architekturlehrbuch
Mandala	magisches Diagramm
Nagar	Komitee aus Vertretern der Stadtbewohner,
Panchayat	Stadtverwaltung
Newar	Angehörige einer Bevölkerungsgruppe im Kathmandutal mit eigener, tibeto-burmesischer Sprache, Träger der Stadtkultur
Nirvana	Austritt aus dem Kreislauf der Wiedergeburten
Pada	rechteckige Teilfläche eines Mandalas
Pahar	Hügel, Bezeichnung für das dichtbesiedelte Bergland zwischen Hauptkette des Himalaya und Terai
Pala	derjenige, der an der Reihe ist, turnusmäßige Verpflichtungen in einer Guthi zu übernehmen
Panchayat	Komitee aus fünf Mitgliedern
Pati	an drei Seiten offenes Versammlungs- oder Rasthaus
Phuki	alle Verwandten patrilinearer Abstammung über ca. fünf Generationen
Pradakshina	rituelle Umwandlung eines Kultobjektes
Pur, Puri	Stadt
Purohit	Hauspriester
Purusha	personifizierter Kosmos
Raikar	zu versteuerndes Land
Saimi	Ölpresser
Sal	Ölpresse
Sattal	mehrgeschossiges Versammlungsgebäude
Shiva	Zerstörer- und Schöpfergott im Hinduismus
Shivalingam	symbolische Darstellung Shivas als Phallus

Shudra	Angehöriger der Landarbeiterkaste
Sthapati	Priester–Architekt
Stupa	buddhistisches, meist halbkugelförmiges Bauwerk, ursprünglich Grabhügel mit Reliquien
Tantrismus	religiöses und philosophisches Lehrsystem aus dem 6. Jahrh., das die religiöse Praxis der Newars stark beeinflusste
Tar	Land auf den Schwemmlandterrassen im Kathmandutal
Terai	Anteil Nepals an der Gangesebene
Tol	Quartier
Vaishya	Angehöriger der Händlerkaste
Vajrayana	"Diamant-Fahrzeug", tantrische Form des Buddhismus
Varna	Bezeichnung für die vier Hauptkasten
Vihar, Vihara	buddhistische Klosteranlage
Vishnu	Erhalter-Gott im Hinduismus
Zilla	Distrikt

Flächenmaße und Währung

Ana	Flächenmaß, 1 Ana = 1/16 Ropani = 31,8 m ²
Ropani	Flächenmaß, 1 Ropani = 508,74 m ²
Rupie	Landeswährung, 1 Rupie = 0,20 DM (1978)

Nepalische Zeitangaben

Da alle amtlichen Dokumente in Nepal nach dem nepalischen Kalender datiert werden (Bikram Sambat, B.S.), wurden die entsprechenden Angaben im Text mitangeführt. Das nepalische Jahr beginnt ca. am 14. April; 1980 n.Ch. entspricht 2036/2037 B.S. Nachfolgend eine Liste der nepalischen Monate mit dem westlichen System zum Vergleich:

Baisakh	Mai
Jesth	Juni
Asadh	Juli
Srawan	August
Bhadra	September
Aswin	Oktober
Kartik	November
Marga	Dezember
Poush	Januar
Magh	

	Februar
Phalgun	
	März
Chaitra	
	April

Die Planungsgesetze von 1963 und 1973

(Nach der Übersetzung von: Regmi Research (Pvt) Ltd, Nepal Miscellaneous Series, Vol.10/79, Kathmandu: February 12, 1979.)

Town Development Committee Act, 1963

Novellierte Fassung vom 25. Oktober 1978 (Kartik 8, 2035)

Whereas it is expedient to provide for necessary resources, powers and machinery to make timely arrangements in respect to housing, health and other amenities for people residing in the urban areas of Nepal, by reconstructing towns along modern lines in view of the increase of population and traffic in the towns of Nepal as a result of its growing international relations and contacts, His Majesty King Mahendra Bir Bikram Shah Dev has enacted this law under Article 93 of the Constitution of Nepal.

1. Short Title, Extent and Commencement

- (1) This law may be called the Town Development Committee Act, 1963.
- (2) It shall be applicable throughout the Kingdom of Nepal.
- (3) It shall come into force at once.

2. Definitions

Unless otherwise meant with reference to the subject or context, in this act,

- (a) Committee means the committee formed under Section 3.
- (c) Land includes any land and permanent houses, structures and trees situated thereon, as well as permanent attachments thereto, and the benefits accruing therefrom.
- (d) Notified Order means an order promulgated by His Majesty's Government under this act by publication in the Nepal Rajapatra.

3. Formation of Committee

- (1) His Majesty's Government may, by means of a notified order, form a committee from time to time according to need for discharging any function pertaining to the urban development of any area of Nepal. The chairman and members of the committee shall be as designated in the notified order.
- (2) The committee shall be an autonomous and corporate body with perpetual succession. It shall have a separate seal of its own for all of its functions. Subject to the other provisions of this act, it may acquire, possess and transfer movable and immovable property. It may sue or be sued in its own name.

5. Meetings of the Committee and Working Procedure

- (1) Meetings of the committee shall be held at the time and venue prescribed by the chairman.
- (2) The quorum for meetings of the committee shall be deemed to have been fulfilled if half of its members are present.
- (3) The opinion of the majority shall be binding at meetings of the committee. In the event of a tie, the person who presides over the meeting may use his casting vote.
- (4) In the absence of the chairman, meetings of the committee shall be presided over by a person chosen by the members from among themselves.

- (5) The committee may itself determine other procedures to be followed at its meetings.

6. Duties, Functions and Powers of the Committee

- (1) The committee may formulate systematic plans for town development and execute them.
- (2) For the purposes mentioned in Sub-Section (1) the committee shall have the following powers:
 - (a) To demarcate the town into different zones,
 - (b) To determine plans and conditions for the construction of buildings in the town or any part thereof, and to prescribe the design and structure thereof,
 - (b') Renovation, extension, or development of the town or any part thereof.
 - (c) To prohibit the construction of buildings on any land or on any particular category of lands in any zone of the town on payment of reasonable compensation, and,
 - (d) To acquire lands under Section 7, if so deemed necessary.
- (3) Duties, functions and powers of the committee, other than those mentioned in Sub-Sections (1) and (2), shall be as prescribed by His Majesty's Government at the time of its formation, or through notified orders issued from time to time thereafter, subject to this act and other current Nepal law.

7. Acquisition of Land for the Committee

- (1) In case it is necessary to acquire land for any plan or program of the committee which has been approved by His Majesty's Government, His Majesty's Government may acquire such land on behalf of the committee according to current law relating to land acquisition, on condition that the committee bears compensation and all other expenses.
- (2) Land acquired on behalf of the committee under Sub-Section (1) may be used by it for any purpose, or set aside for any purpose, or sold or reallocated, according to the plan or program which has been approved by His Majesty's Government.

8 . Fund of the Committee

- (1) The following amounts shall be credited to the fund of the committee, and all expenses of the committee shall be met from this fund:
 - (a) Amounts received from His Majesty's Government.
 - (b) Loans or grants received from any institution or foreign agency.
 - (c) Receipts from other sources.
- (2) The fund of the board shall be operated according to rules framed by it. But the approval of the appropriate ministry shall be obtained for such rules, in as much as the central body must ensure uniformity in all areas and maintain coordination.

9. Accounts

The accounts of income and expenditure of the Board shall be maintained in the form and according to methods approved by His Majesty's Government.

10. Power to Acquire Financial Resources

In order to bear expenses needed to implement its program, the committee may obtain loans or grants or acquire financial resources through any other means. Provided that it shall obtain the approval of His Majesty's Government while obtaining loans or grants from any foreign agency.

10A. Formation of Town Planning Coordination Committee

- (1) In Order to achieve coordination in the working of committees, His Majesty's Government may form a Town Planning Coordination Committee at the central level.
- (2) The chairman and members of the Town Planning Coordination Committee to be formed under Sub-Section (1) shall be as designated by His Majesty's Government.
- (3) The Town Planning Coordination Committee shall offer necessary suggestions to His Majesty's Government from time to time for the purpose of bringing about coordination in the working of committees.

- (4) In case any committee submits any plan or program for the approval of His Majesty's Government, the Town Planning Coordination Committee shall offer necessary suggestions to His Majesty's Government in respect to such plan or program.

11. Penalties and Jurisdiction

In case any person does not perform a function as required by orders issued under this act, or performs any function in contravention of this act or obstructs any function or action performed according to orders issued under this act, he shall be awarded a higher punishment if so provided for in other existing Nepal law, and where no such penalty is provided for, he shall be liable to imprisonment for a term not exceeding one month, or with a fine not exceeding fifty rupees.

12. Power to His Majesty's Government to Issue Directives

His Majesty's Government may issue directives to the committee from time to time according to need, and it shall be the duty of the committee to comply with such directives.

13. Power of His Majesty's Government to Dissolve Committee

- (1) His Majesty's Government may dissolve any committee, in case it is satisfied that it has completed its task or that it has not complied with the duties and directives prescribed for it in the notified order.
- (2) In case any committee is dissolved under Sub-Section (1) its rights and liabilities shall devolve on His Majesty's Government.

14. Complaints Not to be Entertained

No complaint shall be entertained in any court in respect to any function performed or action taken in good faith to implement the objectives of this act.

Town Development Plans (Execution) Act, 1973

Whereas it is expedient to promote development activity in any area within any regional development center and insure the economic welfare, health and convenience of the general public by formulating and implementing at once town and physical planning projects in a planned manner in the context of releasing the mainspring of progress.

Now therefore, His Majesty King Birendra Bir Bikram Shah Dev has enacted this law on the advice and approval of the National Panchayat.

1. Short Title and Commencement

- (1) This law may be called the Town Development Plans (Execution) Act, 1973.
- (2) It shall come into force at once.

2. Definitions

In this act, unless otherwise meant with reference to the subject or context,

- (a) Town development plan includes any project for the construction of a new township or for the reconstruction, expansion or development of any existing township in any part of any regional development center as approved by His Majesty's Government, or any program formulated for the physical development of the area prescribed in such project.
- (b) Board means the Board formed under Section 4.

3. Approval of Town Development Plans

Any town development plan to be implemented under this law shall have been approved by His Majesty's Government, and shall be deemed to have come into force only from the date of publication of the notice of such approval in the Nepal Gazette.

4. Town Development Plan Execution Board

- (1) For the purpose of implementing approved town development plan, His Majesty's Government may, by notification in the Nepal Gazette, form one or more Boards of different sub-committees thereof from time to time according to need.
- (2) Full powers in respect to the composition, dissolution, reorganization of or changes in the Board or sub-committees thereof to be formed under Sub-Section (1) shall vest in His Majesty's Government.

5. Power of the Board

- (1) From the date of approval of any town development plan, no person shall take any action in relation to immovable property of any kind situated within the town development plan area and in respect to the matters referred to in Clause (a) hereinafter contained without the prior approval of the Board. In the case of matters referred to in other clauses in addition to those required for the implementation of the town development plan, the Board may issue orders through explicit notifications from time to time regulating, restricting or prohibiting specific matters. No person shall take any action without the prior approval of the Board in respect to matters regarding which such orders are issued:
 - (a) Any transaction in or sale, mortgage, subdivision or registration of immovable property of any kind.
 - (b) Possession and use of agricultural areas, natural wealth, vegetation, forests, animals, places of archeological, religious and historical importance, cultivated and waste lands and immovable property.
 - (c) Construction of buildings of any type, or office or any other objects, or completion of existing structures, or expansion or demolition of structures which have been completed.
 - (d) Establishment of settlements of any kind, construction of residential or housing quarters, and places of entertainment, or market or industrial sites.
 - (e) Any action which may affect natural beauty, tourist importance, landscape and public health and pollution of atmosphere within the town planning project area.
 - (f) Arrangements for transportation, bridges and roads and the means of transport plying thereon, and afforestation, water supply and lighting, and use thereof.
 - (g) Other matters specified by the Board by notification from time to time.
- (2) In respect to any matter in relation to which approval is required to be given under Sub-Section (1), the Board may or may not grant full or partial approval to any person, or prescribe necessary directives or conditions, while granting such approval. The Board, or any person designated by it, shall have full powers to conduct supervision or inspect or to exercise control and, if necessary, to order demolition or impose restrictions.
- (3) The Board, or the person designated by it shall have full powers to perform all functions relating to town planning, in addition to discharging those mentioned in Sub-Sections (1) and (2) and other necessary functions, and collect statistics of immovable property, conduct surveys, enter into houses and compounds, and make inquiries of concerned persons.
- (4) His Majesty's Government may acquire or requisition any immovable property within the town development plan area according to law.

6. Penalties

- (1) In case any person commits any action contrary to the powers conferred on the Board by this law, or does anything repugnant to the rules framed or orders or directives issued by His Majesty's Government for the purpose of implementing the objectives of this law, the Board, or His Majesty's Government, may recover losses from such persons and punish him with a fine not exceeding Rs 6,000.00 or with imprisonment for a term not exceeding 6 months, or with both. Provided that: The person aggrieved over the punishment awarded by the Board under this Sub-Section may file an appeal with His Majesty's Government, explaining his grievances, within 35 days from the date of receipt of notice of punishment.
- (2) No suit or appeal filed at any court shall be entertained against the Board, or any person designated by it, or against His Majesty's Government, or any person designated by it, in connection with any action taken by the Board or such person in good faith, or under the orders or directives issued for the purpose of implementing the objectives of this law.

7. Rules and Delegation of Authority

His Majesty's Government may frame rules for the purpose of implementing the objectives of this law, and delegate its powers under this law, or any Nepal law to the Board or any person or authority thereof in the manner stipulated in such rules or by notification in the Nepal Gazette.

8. Power of His Majesty's Government to Issue Orders or Directives

For the purpose of fulfilling the objectives of the town development plan and implementing it, His Majesty's Government may issue appropriate orders or directives to the Board or to any other office or person, and it shall be the duty of all the concerned persons to abide by such orders or directives.

9. Applicability of This Law

Notwithstanding anything contained in Nepal law, in matters provided for in this law or the rules framed hereunder, or in the orders or directives issued under Section 8 of this law, action shall be taken accordingly, and in other matters action shall be taken according to the Nepal law.