

STÄDTISCHE ENTWICKLUNGSSTEUERUNG ALS ILLUSION

Stadtplanung in Kuala Lumpur

Jürgen Oestereich

Siedlungssysteme und ihre Elemente, die Dörfer und Städte, befinden sich seit jeher in ständiger Veränderung. Angesichts des Tempos von Technisierung und Verstädterung heute wird das Prinzip, durch Versuch und Irrtum eine neue Ordnung zu finden, als zu zeitraubend erfahren. Aus dieser Einsicht bezieht Stadtplanung ihre Legitimation. Über Planung im Sinne vorausschauender Vermeidung von Problemlagen hinaus ist den Ländern der Dritten Welt vor allem die Aufgabe der "Entwicklung" gestellt im Sinne gesteuerter Umformung quantitativen Wachstums in qualitativ neue Formen. Aus diesem Aufgabenverständnis heraus entsteht das, was im englischsprachigen Raum "management of urban development" genannt wird. (Vgl. Ghazali/Shahariman (1973), Thornley/McLoughlin (1974), die Habitat-Empfehlungen (1976), verschiedene Seminare auf der Habitat-Konferenz, usw.)

Um zu untersuchen, ob und inwieweit Entwicklungssteuerung mit dem Instrumentarium der Stadtplanung funktioniert, sind Beispiele erforderlich, bei denen "Entwicklung", gemessen an bestimmten gesellschaftlichen Indikatoren, positiv bewertet wird. Existiert gleichzeitig eine Verwaltung mit einer gewissen Reputation von Effizienz, sollte sich nachprüfen lassen, inwieweit eben diese Verwaltung Entwicklung zu steuern vermag. In dieser Fragestellung erscheint Kuala Lumpur als ein studierenswerter Fall.

Die folgende Skizze ist eines der Ergebnisse eines Feldaufenthaltes in Kuala Lumpur. Die limitierte Zeit forderte, statt eigene Daten zu erheben und neue Informationsquellen (z. B. verwaltungsinterne Datensammlungen und Protokolle von Entscheidungsgremien) zu erschließen, sich auf vorhandene Datenaggregationen und Informationen aufgrund persönlicher Gespräche zu beschränken. Das Ziel dieses Aufsatzes kann folglich nur sein, mit skizzenhaften Begründungen einige Thesen zur Eigenart von Planungsprozessen in der Dritten Welt aufzustellen. Dazu wird zunächst die städtische Entwicklung von Kuala Lumpur in groben Zügen beschrieben, und zwar sowohl in Beziehung zum Umfeld als auch der inneren Struktur nach. Danach sollen die Verwaltungsstruktur und die Instrumente der Exekutive kurz analysiert werden. Als Beispiele für Entwicklung und ihre Steuerung werden einige "Developments" beschrieben. Der Vergleich von Ist und Soll läßt daran zweifeln, ob von "management of urban development" überhaupt gesprochen werden kann. Dennoch scheint das Instrumentarium, das unter dem Etikett "Planung" importiert worden ist, nicht funktionslos zu sein, sondern den Zweck der Koordination auf einer anderen Ebene zu erfüllen.

1. Entwicklung von Kuala Lumpur zur Primatstadt

Die verschiedenen Merkmale der Stadt, soweit sie in diesem Zusammenhang zur Beschreibung notwendig sind, lassen sich in drei Gruppen zusammenfassen. Zunächst ist die Bevölkerungsentwicklung gegenüber den anderen Städten der Halbinsel von Westmalaysia und gegenüber dem Land von Bedeutung. Dabei ist es wichtig, das Verhältnis der einzelnen "communities", wie die Volksgruppen der Malayen, Chinesen, Inder und Europäer genannt werden, zueinander, die Raum- und Siedlungsstruktur, die auf der Segregation verschiedener Funktionen und Bevölkerungsteile beruht und die Einkommenseite der Wirtschaft zu berücksichtigen. Demgegenüber erscheinen andere Merkmale, wie die Infrastrukturausstattung, die Beschäftigungsseite der Wirtschaft, die Stadtgestalt usw. in diesem Zusammenhang nicht kritisch genug.

1.1 Gewicht von Kuala Lumpur in West-Malaysia

Ende der 50er Jahre verglich Sendut (1969: 468) das Verhältnis von Kuala Lumpur zu Singapur mit der Relation von Washington zu New York, denn bis Ende der 50er Jahre beruhte die Bedeutung der Stadt fast ausschließlich auf ihrer Funktion als Standort der Kolonialverwaltung. Wirtschaftlich und kulturell hatte sie weniger Gewicht als Georgetown auf der Insel Penang, 350 km nördlich, oder Singapur, ca. 300 km südlich, wie Abb. 1 zeigt.

Kuala Lumpur war zunächst keine Handelsstadt wie diese, sondern ein Ort der Zinnminen wie auch Ipoh, Taiping u. a. Alle diese Städte sind in der 2. Hälfte des 19. Jhs. von Chinesen gegründet und zunächst fast ausschließlich von ihnen bewohnt worden. Mehr Tradition, bis zurück ins 13./14. Jh., haben die Orte um die malayischen Sultanshöfe, wie Kota Bharu, Kuala Trengganu u. a., die um den Palast die Diensthofen und zusätzliche malayische Mantelbevölkerung sammelten, wozu in der Regel eine kleine Chinesenansiedlung kam, deren Einwohner dem Sultan als Importeur, Steuerzahler und Kreditgeber dienten. Heute ist diese unterschiedliche Entstehung der Orte und Ortsteile auch dort zu spüren, wo sie sich durch Modernisierung einander angeglichen haben.

Während der Bevölkerungszuwachs von Malaysia seit der Jahrhundertwende vergleichsweise stetig um 2 % lag, machte Singapur eine Wachstumsphase von ca. 1900 bis 1960 durch, die es auf die heutige Einwohnerzahl von über 2 Mio brachte. In dieser Zeit kam das Wachstum Penangs zum Stehen, und eine weitere Stadt von Bedeutung in der Kolonialgeschichte, Malakka, stagnierte seit der Jahrhundertwende. Dagegen begann das starke Wachstum Kuala Lumpurs erst allmählich in den 30er Jahren und dürfte bis auf weiteres nicht zu stoppen sein. Die verschiedenen Wachstumskurven sind in Abb. 2 wiedergegeben.

Nach der Jahrhundertwende, zunächst mit der Anlage von Kautschuk-Plantagen und dann, 1916, mit dem Bau der Eisenbahnlinie vom Hafen Port Kelang, erreichten indische Einwandererschübe Kuala Lumpur. Der malayische Bevölkerungsanteil wächst, besonders seit Kuala Lumpur 1919 Hauptstadt wurde, durch ständige Zuwanderung überproportional. Wegen des hohen natürlichen Bevölkerungswachstums der Chinesen und Inder wird sich die Relation der Volksgruppen aber in absehbarer Zeit nicht grundsätzlich verschieben (McGee 1971; Khoo/Voon 1975). Dies macht die Abb. 3 sichtbar.

Stadtplanung in Kuala Lumpur

Der Wachstumsprozeß von Kuala Lumpur wurde von drei Änderungen seines Status und drei Erweiterungen seines Stadtgebietes begleitet. Dies war zunächst einfach, da die Umgebung aus Busch mit einigen Kautschuk- und Zuckerrohrplantagen und Zinnminen bestand. Heute aber ist Kuala Lumpur auf fast allen Seiten von Randgemeinden umgeben. Während Kuala Lumpur selbst bundesunmittelbares Territorium ist, gehören die Randgemeinden zum Bundesstaat Selangor, der seine Eigenständigkeit zu bewahren ständig auf der Hut ist. Eine Skizze des Ballungsraumes zeigt die Abb. 4.

1.2 Räumliche Strukturen

Von Anfang an wurde die Siedlung Kuala Lumpur von der Kolonialverwaltung reglementiert. Die Vorschriften für die Ansiedlung und die folgenden Planungsmaßnahmen lassen sich noch gut verfolgen (Kuala Lumpur Municipal Council 1959). Zunächst wurde nach dem Schema der Chinesenorte ein Straßenraster mit Parzellen für Wohn- und Geschäftshäuser ausgelegt. Dies wurde dann durch Anfügen weiterer Rasterfragmente nach und nach erweitert. An den Ausfallstraßen entstanden mehr oder weniger wilde Randsiedlungen, die dann im Zuge weiterer Ausdehnung durch ordnende Grundstückszuweisung weitgehend integriert wurden. Zwei Gebiete hielt sich die Kolonialverwaltung frei, und zwar im Süd- und Nordwesten für Regierungsgebäude, Universität und repräsentative Residenzen und im Osten für die Wohnbereiche des britischen Personals. Beide Areale, äußerst weitläufig, wurden nach dem Vorbild britischer Landschaftsparks angelegt. Im Norden, im Gebiet großer Kautschukplantagen und -verarbeitungsanlagen, ebenso wie im Süden im Zusammenhang mit dem Aufbau eines Eisenbahndepots und des Bauhofs der Regierung wurden Ländersiedlungen angelegt. Zum Ausgleich wurde dann ein keilförmig ins Zentrum weisender Trakt Land zum Reservat für Malayen erklärt. Diese Elemente einer nach Kolonialmaßstäben mustergültig geordneten Stadt bestimmen auch heute noch das Bild der Stadt. Solche und einige andere mittlerweile bedeutungsvoll gewordene Komponenten sind auf dem Stadtplan in Abb. 5 skizzenhaft dargestellt.

Es sind im wesentlichen drei Verursachergruppen, die auf diese Struktur einwirken. Die öffentliche Hand, Baugesellschaften (developers) und die Vielzahl der kleinen Bauherren für den Eigenbedarf. Durch deren Tätigkeit entstehen unter anderem jene offiziell unkontrollierten, nach dem aus Großbritannien importierten Planungsrecht formal illegalen, spontan entstehenden "Squatter"-Siedlungen, die heute das Bild so vieler Städte der 3. Welt prägen. In Kuala Lumpur dürfte der Anteil heute bei 30 % liegen, ein Anteil, der stetig ansteigt.

Die geschätzte Verteilung der baulichen Investitionen in drei Zonen des städtischen Territoriums, Kern, Weichbild, Rand, im Vergleich der Investorengruppen ergibt eine Matrix, wie sie in Abb. 6 wiedergegeben wird.

Neben dem britischen Charakter der repräsentativen Gebäude fällt auf, wie sehr die Wohnhochhäuser (öffentlicher sozialer Wohnungsbau) und die Geschäftskomplexe dem singaporischen Muster folgen (Yeung 1976). Tatsächlich ist oder war bis vor kurzem Singapur offiziell das große Vorbild (Rama Iyer 1976). Die Baumaßnahmen in den Spontansiedlungen der Vorstädte und der Innenstadt sind weni-

ger ins Auge fallend, dürften sich aber zu ähnlichen Größen addieren (vgl. Agrawal 1977). Auch in der Innenstadt, der Chinatown, die stellenweise nach außen Slumcharakter hat, findet eine ständige Umstrukturierung der intensiven Nutzung statt, wie Sendut (1969) für die gewerbliche Nutzung und Kaye (1960) für die Wohnverhältnisse nachweist, zwar für Singapur, aber die Wohnform der "cubicle Dwellers" ist auch in der Innenstadt Kuala Lumpurs üblich.

1.3 Wirtschaft und Einkommen

Die Entwicklung der Erwerbsstruktur läßt sich mangels vergleichbarer Zählungen nicht lückenlos belegen. Um jedoch die Größenordnung anzudeuten, sind in folgender Tabelle 1 Schätzungen mit aufgerundeten Zahlen für die Jahre 1931, 47, 57 und 70 gegenübergestellt.

Tabelle 1: Erwerbstätigkeit nach Wirtschaftsgruppen in Kuala Lumpur
Groschätzung der Entwicklung in %

Wirtschaftsgruppe	1931 (1)	1947 (2)	1957 (3)	1970 (4)
Landwirtschaft	20	15	10	5
Bergbau	20	15	10	5
Verarbeitendes Gewerbe	10	15	20	25
Handel, Finanzen	15	20	25	30
Transport	15	10	10	8
Öffentliche Dienste	15	15	20	27
Sonstige	5	5	5	5
	100	100	100	100

Quellen: Aus Angaben in der Literatur (Kuala Lumpur Mun. Council 1959; Sendut 1969; McGee 1971; usw.) und Auskünften des Planungsamtes von Kuala Lumpur zusammengestellt.

An der großen Anzahl der aufgegebenen Zinnminen in der Umgebung der Stadt wird der Rückgang des Zinnbergbaus augenfällig. Die mehr oder weniger brach liegenden Flächen, die vor 10 oder 20 Jahren entweder mit Kautschukplantagen oder mit Zuckerrohr und Gemüsefeldern besetzt waren, signalisieren den Rückgang der Landwirtschaft. Bei den übrigen Wirtschaftsgruppen wird die steigende Bedeutung der Stadt als Verwaltungs-, Produktions- und Handelszentrum deutlich.

Die ethnisch bestimmte Arbeitsteilung wurde bereits erwähnt. Bei der Verteilung der Volksgruppen auf die Wirtschaftsgruppen im einzelnen ergeben sich jedoch Differenzierungen (McGee 1971; Kühne 1970). Da wiederum keine Zeitreihen vorliegen, werden in Tabelle 2 nur bedingt vergleichbare Zahlen gegenübergestellt, die immerhin die Entwicklungstendenz andeuten.

Stadtplanung in Kuala Lumpur

Tabelle 2: Erwerbstätigkeit der Volksgruppen nach Wirtschaftsgruppen in %

Wirtschaftsgruppe	1957			1970		
	Malayen (1)	Chinesen (2)	Inder (3)	Malayen (4)	Chinesen (5)	Inder (6)
Landwirtschaft	36,2	45,6	18,2	37,9	43,5	18,6
Bergbau	6,9	76,3	16,8	n. a.	n. a.	n. a.
Verarbeit. Gewerbe	10,5	73,1	15,0	15,1	69,2	14,9
Handel, Finanzen	7,6	69,4	20,0	9,6	68,8	19,2
Transport	23,7	36,9	32,1	26,7	38,2	30,9
Öffentliche Dienste	38,7	24,4	19,0	45,0	25,2	10,9
Gesamtbevölkerung	28,8	48,2	20,1	31,1	48,7	18,6

Quellen: McGee (1971) für 1957 und Auskünfte des Planungsamtes von Kuala Lumpur.

Die Verschiebung der Bevölkerungsanteile wirkt sich in Richtung einer Abnahme des chinesischen Anteils beim Gewerbe, beim Handel und den öffentlichen Dienstleistungen aus. Demgegenüber ist der Anteil der Malayen in allen Bereichen, z. T. erheblich, gestiegen. Dabei wirken sich wirtschaftliche Förderungsmaßnahmen und Einstellungsvorschriften der öffentlichen Verwaltung aus. Der Anteil der Inder an den Erwerbstätigen ist geschrumpft, weil sich der Altersaufbau dieses Volksteils normalisiert. Der Rückgang wäre, ebenso wie der der Chinesen, in verschiedenen Bereichen noch deutlicher, wenn nicht gleichzeitig ein Rückgang der hier nicht verzeichneten Sonstigen, d. h. im wesentlichen der Europäer, eingetreten wäre.

So wichtig wie die Verteilung der Volksgruppen auf die Wirtschaftsgruppen ist ihr Anteil an den Einkommensklassen. Malaysia als 'Schwellenland', d. h. an der oberen Grenze der Länder der Dritten Welt, und eines der wohlhabendsten Länder in Asien mit einem Bruttosozialprodukt von 380 US-Dollar/Kopf (Weltbank 1975; 1970 - Durchschnitt für Asien ohne Japan 150 US-Dollar/Kopf) und jährlichen Wachstumsraten zwischen 5 und 10 v. H., hatte 1970 ein pro Kopf-Einkommen von \$ 450 (Lim 1975). Da jedoch die Einkommensverteilung so ungleich wie in anderen Ländern der Dritten Welt und die Integration in die monetäre Wirtschaft ohnehin nicht vollständig ist, geben solche Zahlen nur grobe Anhaltspunkte. Bezogen auf die Volksgruppen hat Lim (1975) eine Analyse angefertigt, aus der sich die folgende Graphik der Abb. 7 ergibt.

Da hier städtische und ländliche Gebiete zusammengefaßt wurden, ergibt sich ein besonders hoher Anteil der Malayen in der niedrigen Einkommensgruppe. Es sind die Bauern und Fischer, die mehr oder weniger ausschließlich Subsistenzwirtschaft betreiben. Aus solchen Angaben sowie Auskünften und Beobachtungen in Kuala Lumpur lassen sich volksgruppenbezogene Einkommenszahlen für die Bevölkerung Kuala Lumpurs ermitteln. Diese sind in Tabelle 3 zusammengestellt.

Jürgen Oestereich

Tabelle 3: Einkommen nach Volksgruppen in Kuala Lumpur 1970

Einkommens- klasse	Malayen (1)	Chinesen (2)	Inder (3)	Sonstige (4)	Summe (5)	Anzahl (6)	% (7)
M\$ 99	42,4 %	32,5 %	22,2 %	2,9 %	100 %	27 000	31,7
100 - 299	26,2 %	57,8 %	18,4 %	0,6 %	100 %	45 500	53,5
300 - 749	20,5 %	60,4 %	15,5 %	3,6 %	100 %	9 500	11,2
750	11,9 %	41,9 %	13,0 %	33,2 %	100 %	3 000	3,6
Anzahl Erwerbstätige	30,0 %	49,6 %	18,9 %	1,7 %	100 %	85 000	100,0

Quellen: Eigene Berechnung nach Daten von Lim (1975) und Auskünften des Planungsamtes von Kuala Lumpur

Daraus ergibt sich auch hier die Benachteiligung des malayischen Bevölkerungsteils. Demgegenüber ist der chinesische bevorzugt, wenn auch nicht in dem Maße wie die "Sonstigen", d. h. Europäer, Japaner und Eurasier. Da diese aber ihr Einkommen weitgehend transferieren, bleibt die wirtschaftliche Macht der Chinesen. Dem wiederum versuchen die Malayen vor allem dadurch zu begegnen, daß sie überproportional in den Führungspositionen der öffentlichen Institutionen sitzen und so über den Einsatz des staatlichen Kapitals verfügen.

Über die räumliche Verteilung der Einkommensschichten in Kuala Lumpur liegen keine Unterlagen vor. Es kann jedoch angenommen werden, daß in der Regel die untersten Einkommensschichten in der Chinatown und in den Spontansiedlungen der Innenstadt und des Stadtrandes wohnen. Allerdings werden diese Nachbarschaften nicht ausschließlich von Haushalten der unteren Einkommensgruppen gebildet, vielmehr bleiben auch wohlhabend gewordene Chinesen und Malayen aus unterschiedlichen Gründen ihrem Viertel treu (vgl. Oestereich 1978). Die höchsten Einkommensschichten wohnen außer in Kenny Hill vor allem in einigen weitläufigen Villengebieten im Westen und außerhalb der Stadt. Hier finden sich neben den Wohnungen für Dienstpersonal aber auch immer wieder Spontansiedler auf Restflächen.

Noch für Anfang der 60er Jahre wurde dokumentiert (Kuala Lumpur Municipal Council 1959; Sendut 1965), daß die Betriebe, weitgehend kleingewerblich orientiert, nahezu ausschließlich von Chinesen betrieben wurden. Hier ist eine doppelte Änderungstendenz zu vermerken. Zunächst einmal werden bundesstaatliche, behördliche Lenkungsinstrumente dazu benutzt, um die Aktivitäten der chinesischen Volksgruppe zugunsten der Malayen zurückzudrängen. Vor allem werden malayischen Unternehmern verschiedene Hilfen angeboten in Form von Krediten, von Geschäftsräumen zu günstigen Bedingungen usw. (Kühne 1970; Iyer 1976; Milne 1976). Dazu verfolgen Staatsunternehmen offen das Ziel, die malayischen Bevölkerungsanteile zu stützen. Inwieweit hiermit eine negative Auswahl derart getroffen wird, daß die Malayen sich daran gewöhnen, nur noch unter derartigen Vorzugsbedingungen zu operieren, mag dahingestellt bleiben. Die chinesischen Unternehmer jedenfalls antworten mit Maßnahmen der Rationalisierung, des Zusammenschlusses und der Kooperation, die ihre Betriebe nur noch effizienter machen.

Stadtplanung in Kuala Lumpur

Das Resultat der Politik insgesamt ist die zweite Änderungstendenz, die vom Kleinbetrieb zum Mittel- und Großbetrieb führt. Diese Tendenz wird noch unterstützt durch die Politik der internationalen Handelsfirmen und multinationalen Konzerne, die ihre Zweigstellen in Kuala Lumpur errichten. Dann sollten die Zahlen, wie in Tabelle 4 aufgeführt, nicht überraschen.

Tabelle 4: Betriebsgrößen in ausgewählten Wirtschaftszweigen in West-Malaysia

Wirtschaftszweige	1965			1970		
	Betriebe (1)	Beschäftigte (2)	Besch. pro Betrieb (3)	Betriebe (4)	Beschäftigte (5)	Besch. pro Betrieb (6)
Backwaren	175	1 900	10,9	160	2 600	16,3
Getränke	77	1 800	23,4	60	2 000	43,3
Druck, Vervielf.	250	5 400	21,6	275	11 000	40,0
Seifen	50	1 100	22,0	13	1 000	76,9
Feinkeramik	38	200	5,2	18	300	16,7
Maschinenbau	195	3 300	16,9	277	6 800	24,5
Baugewerbe	729	36 200	49,7	895	51 500	57,5

Quelle: Berechnung nach Daten des Länderberichtes Malaysia des Statistischen Bundesamtes, Wiesbaden 1973

Kuala Lumpur verstärkt seine Stellung als Brückenkopf der Weltwirtschaft unter anderem wegen des wachsenden Marktes seines Hinterlandes. Während Singapur, das sein Wachstum wirksam kontrolliert, die Spezialrolle einer internationalen Schaltstation übernimmt, bietet sich für Kuala Lumpur die Rolle einer typischen Primatstadt der Dritten Welt an. Es ist zu erwarten, daß sich damit auch das Wachstum der Agglomeration Kuala Lumpur beschleunigen wird.

2. Verwaltung und Planung

Kuala Lumpur ist, nachdem die Kommunalwahlen 1969 zunächst eine Mehrheit oppositioneller chinesischer Parteien gebracht hatte, durch Bundesgesetz bundsunmittelbares Territorium geworden. Seine Verwaltung ist damit nicht, wie die der übrigen malayischen Städte, der Regierung des Gliedstaates unterstellt, wie z. B. die der angrenzenden Stadt Petaling Jaya dem Staat Selangor. Auf die interne Verwaltungsstruktur und Organisation hat das insofern Einfluß, als - im Vergleich zu den Provinzstädten, wo die Aufsichtsinstanz für einen Teil der Funktionen Regierung und Parlament der einzelnen Bundesstaaten, für einen anderen die Bundesregierung ist - hier immer die Bundesregierung ist. Das hat den Vorteil, daß notfalls die höchste Autorität mobilisiert werden kann, aber auch den Nachteil, daß gelegentlich mit höchster Kompetenz hineinregiert wird. Als Hauptstadt und Regierungssitz ist die Personalausstattung der Stadtverwaltung hervorragend, als Verwaltungszentrum und Schaufenster des Landes wird Kuala Lumpur in den Entwicklungsplänen und Programmen vordringlich behandelt.

2.1 Politische Führungsstruktur in Malaysia

Um die Besonderheiten der malayischen Politik zu verstehen, muß man sich die Herkunft der malaysischen Föderation aus einer Gruppe mehr oder weniger koexistierender malayischer Sultanate vor Augen führen. Die Briten, die zunächst nur einige Handelsniederlassungen einrichteten, ließen dieses System intakt. (Sie hatten das Land von den jeweiligen Herrschern formell nur gepachtet. Das hinderte sie aber nicht daran, es ihrerseits parzellenweise zu verkaufen. Später, als sie sich zu Oberherren aufschwangen, machten sie die Fürsten nach dem Prinzip der indirekten Herrschaft zu ihren politischen Vasallen.

Als in den 30er Jahren die Einwanderungsströme aus China abklangen, hatte sich die nach Volksgruppen geschiedene, differenzierte Arbeitsteilung entwickelt, so wie sie heute noch existiert. Die Malayen betrachten sich nach wie vor als die eigentlichen Einwohner und halten in der Masse an ihrem islamisch bestimmten Wertsystem fest (Wilson 1976). Die adeligen Familien allerdings schicken ihre Söhne auf die Schulen für Administration und Jurisprudenz in Großbritannien. Die Chinesen, auch wenn ihre Familien oft fast 100 und in einigen Fällen über 200 Jahre im Land sind, betrachten sich als eine Art Gastarbeiter, durch ihre Vorfahren unauflöslich mit China verbunden. Sie konzentrierten sich darauf, ihre eigenen Gemeinschaften als Familie, Clan, Religions-, aber nicht als Territorialgruppe, selbst zu verwalten (Purcell 1965; Myers 1976). "Modern" und aufstiegsorientiert, wie sie sich fühlen, schicken die reichen Familien ihre Söhne zum Studium von Naturwissenschaften, Medizin und Ingenieurwissenschaften nach England. Die Inder konzentrieren sich auf die Organisation von Gewerkschaften, Religionsgemeinschaften oder Privatunternehmen. Auch ihre Sprecher stehen so teils direkt, teils indirekt über Indien in Kontakt mit dem Vereinigten Königreich.

Diese gemeinsame Erfahrung verbindet als Anglisierung die Elite der drei Volksgruppen. Dennoch lassen bestimmte Werthaltungen in allen drei Kulturen, besonders die unüberwindbaren Heiratsschranken, eine Angleichung über äußerliche Verhaltensweisen hinaus nicht zu. So entsteht eine dreigeteilte, arbeitsteilige Führungsschicht, wie sie Selat für den malayischen Teil beschreibt (1977). Auch in den übrigen Klassen werden im Kampf um die wirtschaftlichen Positionen die Gegensätze eher größer als kleiner (Oestereich 1978). Als besonders kritisch stellt sich heraus, daß trotz des globalen malayischen Herrschaftsanspruchs nahezu alle Städte und auch die Bundeshauptstadt Kuala Lumpur von einer chinesischen Mehrheit beherrscht werden. Zwar ist der Staatsführung mittels einer Allianz von Parteien der drei Volksgruppen nach der Unabhängigkeit 1957 ein gewisser Ausgleich der ethnischen Gegensätze und der jeweiligen Interessen gelungen (Kühne 1970; Weggel 1973), dieses Gleichgewicht ist jedoch so labil, daß durch Wahlen jeweils die gesamte komplizierte Konstruktion ins Wanken gerät. Nach den Rassenunruhen in Kuala Lumpur 1969 wurde offiziell das Bundesparlament suspendiert und trat erst 1972 wieder zusammen. Nachdem durch den Aufschub der Wahlen auch die Staats- und Gemeindeparlamente nicht mehr demokratisch legitimiert waren, wurde nunmehr durch ein neues Gesetz (Local Authority Act 1976) die Wahl auf örtlicher Ebene völlig abgeschafft. Kuala Lumpur wird seit Schaffung des Bundesterritoriums 1972 ohnehin von einem durch die Regierung eingesetzten Bürgermeister verwaltet.

Stadtplanung in Kuala Lumpur

Die Verwaltungsstruktur des Bundesstaates Malaysia sieht etwas vereinfacht und auf den Bereich der Planung bezogen aus wie in der Abb. 8 dargestellt. In der Darstellung fallen die gespaltenen Loyalitäten der meisten unteren Instanzen auf. Insgesamt besteht eine Vorherrschaft der Exekutive (Esman 1972; Norris 1974). Aber, obgleich offiziell und in öffentlicher Sitzung von den Parlamenten wenig Aktion ausgeht, verfügen die Parlamentarier und Parteifunktionäre sehr wohl über Einfluß durch verdeckte Kanäle und Beziehungen. Nach dem Westminster-Modell existieren als Kontrolle für viele Verwaltungseinheiten stehende oder zeitweilige Ausschüsse. Diese Ausschüsse werden in der Regel nach Absprachen zwischen Legislative und Exekutive besetzt. Sie haben einen gewissen Einfluß durch den aus Großbritannien erfolgreich importierten formell korporativen Entscheidungsstil (J. Friend 1976).

Dieser quasi-korporative Führungsstil, der auf eine Aufhebung der Funktions- teilung zwischen Exekutive und Legislative hinausläuft, hat im Falle der räum- lichen Planung dazu geführt, daß nach dem Town and Country Planning Act 1976 nunmehr die Planungsämter der Gebietskörperschaften von solchen Ausschüssen kontrolliert werden. Diese sind nicht der "local authority", sondern der "local planning authority" verantwortlich, einer fiktiven Instanz, die dem Landesmini- ster (State Director) untersteht, der letztlich für die Entwicklungsplanung und -steuerung zuständig ist oder sein soll.

2.2 Formale Planungsorganisation in Kuala Lumpur

Nach dem City Kuala Lumpur Planning Act 1971 ist das städtische Planungsbüro dem Federal Capital Town Planning Committee zugeordnet. Dieses setzt sich zusammen aus dem Bürgermeister, seinem Stellvertreter, dem Stadt-Architec- ten, dem Stadt-Ingenieur, dem Stadt-Juristen, sowie vier anderen Mitgliedern, die vom Premierminister ernannt werden, und im Prinzip von Zeit zu Zeit wech- seln sollen. In der Regel sind es Mitglieder der (chinesischen) Handelskammer, der (malayischen) Moslemorganisation, einer (indisch geführten) Gewerkschaft usw.

Das Planungsamt ist direkt dem Bürgermeister (Mayor = City Manager) unter- stellt, aber auch vom Bundesministerium für kommunale Angelegenheiten und Wohnungsbau (Local Government and Housing) abhängig. Die wichtigsten Parallel- Instanzen sind das Staatsbauamt (PWD) und Liegenschaftsamt (Fed. Land Commis- sion). Dessen Loyalität ist ebenfalls gespalten.

Die interne Gliederung des Planungsamtes und der formelle Ablauf der Planung geht aus dem Diagramm der Abb. 9 hervor.

Neben der hier nicht verzeichneten Aufgabe des Planungsamtes als Zulieferer von Daten etc. für das Bundesplanungsamt, das den neuen Leitplan für Kuala Lumpur erarbeitet, ist für zwei Typen von Aufgaben Vorsorge getroffen: die Erstellung von Bebauungsplänen und die Kontrolle von Bauvorhaben auf Planungs- konformität. Doch werden die staatlichen Projekte aus der Selbstherrlichkeit der jeweils verantwortlichen Ministerien grundsätzlich nicht abgestimmt, die spekula- tiv-privaten Vorhaben umgehen durch politische Vorabklärungen die Kontrolle - und zwar in einem Maße, das proportional zu ihrer Größe ist - und die Vielzahl

Jürgen Oestereich

der kleinen Bautätigkeiten entgeht dem groben Raster der formalen Vorschriften. Die Personalausstattung und das Fehlen wirksamer Durchsetzungsinstrumente lassen die Durchsetzung von Planungskonzepten zum Traum werden.

Die Planungsgesetze regeln gegenwärtig nur die Möglichkeit der Stadtentwicklung im Sinne von Neubau und Erweiterung. Der Teil des City Kuala Lumpur Planning Act, der sich mit der Umstrukturierung und Sanierung von bebauten Gebieten befaßt, ist nicht in Kraft gesetzt. Danach müßte das zum Erneuerungsgebiet erklärte Gelände der Urban Development Authority (UDA) überantwortet werden, einer Organisation, die mit Bauinvestitionen der öffentlichen Hand betraut ist.

Für den in Vorbereitung befindlichen Kuala Lumpur Leitplan liegen als Grundlagenuntersuchungen neben den Datensammlungen des Planungsamtes der "Regionalplan" einer britischen und die Verkehrsuntersuchung einer amerikanischen Consulting vor. Mit der Fertigstellung des Kuala Lumpur "structure plan" wird in zwei Jahren gerechnet. Da aber die Ausgangsdaten bereits Jahre alt sind und in der Zwischenzeit laufend über Investitionen und ihre Lokalisierung entschieden wurde und weiter entschieden wird, sind diese Grundlagen längst überholt. Nach Lage der Dinge wäre allerdings auch der schönste dieser Leitpläne von wenig Nutzen, da darin weder klare Ziele noch Kompromisse von Interessenkonflikten formuliert wären. Selbst ein so offenkundiger Widerspruch wie der, die Immigration zu bremsen, um die Versorgung der Stadt zu sichern und sie zu fördern, um die Vorherrschaft der Chinesen abzuschwächen, wird nicht diskutiert.

Ein weiterer großer Mangel des Entscheidungssystems ist, daß eine Zusammenarbeit mit dem Kuala Lumpur umgebenden Staat Selangor nicht stattfindet. Der Hauptgrund hierfür dürfte die Interessenlage der maßgebenden (malayischen) Politiker sein, die, eng verbunden mit Baugesellschaften, auf diese Weise in die eigene Tasche wirtschaften können. Im übrigen ist das Planungsamt von Selangor personell unterbesetzt. Es hat zwei qualifizierte Planer, von denen der eine, ein Brite mit Kolonialerfahrung in Uganda und Sri Lanka, inzwischen ein ganzes Archiv von Bebauungsplänen erstellt hat, von denen zu seinem Kummer bisher kein einziger ausgeführt worden ist.

2.3 Planungsinstrumente

Die entscheidenden Gesetze für jede Planung in Malaysia sind neben dem bereits erwähnten "Local Authority Act", der "Town and Country Planning Act", der "City Kuala Lumpur Planung Act", der "Urban Development Authority Act" und der "National Land Code". Sie haben durchgehend eine regulierend-restriktive Tendenz.

In allen Aspekten britisch beeinflusst, sind sie ohne Kenntnis des britischen Planungskontextes und einer interpretierenden Fachdiskussion nicht verständlich (z. B. die Termini "Structure plan" "owner in case of subdivided buildings"). (Zum britischen Planungskontext vgl. McAuslan 1976.) In anderen Fällen sind Einzelheiten auf malayische Verhältnisse schlicht unanwendbar ("Land", "overcrowding"). Insgesamt treten hier ähnliche Inkompatibilitäten auf, wie sie McAuslan (1975) für die britische Kolonialtradition in Ostafrika aufgezeigt hat.

Stadtplanung in Kuala Lumpur

Außerdem ist die Lage unübersichtlich, da die Gesetze nicht in allen Staaten in allen Teilen in Kraft gesetzt sind. Damit ist jene Rechtsunsicherheit geschaffen, die die Herrschaftsschicht eines "soft state" (Myrdal) sich zunutze macht: Vehikel des ad-hoc-Ausgleichs der Machträger in diskreten Situationen, um auf diese Weise unter sich zu bleiben.

Von den Investitionen der öffentlichen Hand könnten neben den Infrastrukturprojekten die Förderprogramme für die malayischen Unternehmer, sowie Programme des sozialen Wohnungsbaus aktiv nutzbar gemacht werden, dadurch daß sie sich gegenseitig ergänzen und in ihrer Wirkung stützen und steigern. Z. B. würde bereits durch eine entsprechende Standortwahl der Verkehrsaufwand verringert, könnten bestehende Strukturen zu spontaner Änderung im Sinne eines Entwicklungszieles angeregt werden. Stattdessen wird bei diesen Programmen von den vorhandenen organisatorischen Routinen her gedacht, die dann zu großen monofunktionalen Projekten gerinnen. Diese haben Größenordnungen, die die Durchführungsträger - Behörden und Developer - in der Auffassung bestärken, nicht sie hätten sich nach anderen, sondern alle anderen nach ihnen zu richten. Koordination ist eine Frage der Taktik. Typisch z. B. ist der Fall eines Bürozentrams auf der Reservefläche eines Verkehrsknotenpunktes in der Innenstadt von Kuala Lumpur, von dem das Planungsamt erst Kenntnis bekam, als mit dem Bau begonnen wurde.

3. Beispiele für Entwicklungsinvestitionen

Dem Ideal einer umfassend flächen-, zeit-, problem- und handlungsvollzugsabdeckenden Verwaltung (Oestereich 1977) und einer umfassenden Planung stehen Instrumente gegenüber, die nur zur isolierten Verwirklichung von Einzelprojekten taugen. Das gilt sowohl für die privaten developers als auch für die Instanzen der öffentlichen Hand.

3.1 Private Investitionen

Die Übung der Zonen-Segregierung - eine Obsession der Angelsachsen und Routine der Planer -, die Betriebsform des spekulierenden Bauunternehmers - als "developer" ebenfalls eine britische Erfindung -, vor allem aber die Tatsache, daß genügend Kapital vorhanden oder zu mobilisieren ist, führen im privatwirtschaftlichen Bereich zu jenen einseitig strukturierten Großprojekten wie Einkaufszentren oder Wohnparks. Wegen des Papierkriegs mit dem Liegenschaftsamt und den verschiedenen Geldgebern lohnen sich ohnehin nur Projekte oberhalb eines gewissen Volumens. Sie laufen, wie Evers (1975, 1976) beschreibt, typisch so ab, daß zunächst ein bestimmtes Areal in den Besitz der Baugesellschaft gebracht werden muß, das dann parzellenweise verkauft oder verpachtet wird. Geht es um Ladenzentren, ist das Areal zwar nicht sehr groß, da aber im inneren Stadtbereich mit kleiner Parzellierung gelegen, ist die Zahl der Parzellen und Verhandlungspartner mindestens ebenso groß. Nach Sicherung der Finanzierung und Zustimmung des Liegenschaftsamtes sind die Fachgenehmigungen mehr oder weniger Formsache.

Jürgen Oestereich

Im Falle des Einkaufszentrums ("kompleks") wird dann mitten auf dem Grundstück und mit höchst zulässiger Ausnutzung ein mehrgeschossiges Gebäude erstellt, das, mit inneren Ladenstraßen erschlossen, Fläche für 200-500 kleine Geschäfte bietet. In Kuala Lumpur existieren im Augenblick, nachdem eines dieser Zentren abgebrannt ist, nur noch zwei: Ampang und Kertama. Bereits hier ist die Konkurrenz und der Kampf ums Überleben für die Mieter, in der Regel chinesisches Kleingewerbe, mörderisch. Dennoch sind weitere Zentren in Vorbereitung, ohne daß das Planungsamt auch nur auf die Standortwahl hätte Einfluß nehmen können. Das gilt auch für Bürozentren, von denen einige als Hochhäuser bis zu 20 Geschossen im Zentrum von Kuala Lumpur hochgezogen werden.

Bei den "Wohnparks" ist nach dem Aufkauf des Geländes die Aufteilung und Parzellierung für Reihenhäuser an geschwungenen Straßen üblich, ohne daß auf Substanz oder Planung in der Umgebung geachtet wird. Bereits die technisch saubere Anbindung an vorhandene Infrastrukturnetze macht dann Schwierigkeiten. In vielen Fällen liegen diese Areale außerhalb des Stadtgebietes von Kuala Lumpur oder Petaling Jaya, wo es dann nicht einmal mehr den Versuch einer raumordnerischen oder infrastrukturellen Kontrolle gibt. Die Projekte sind konzipiert als Inseln bestimmter Haustypen, die ausschließlich von bestimmten schmalen Einkommenschichten bewohnt werden.

Diese Art der Segmentierung bei den gegebenen Einkommensverhältnissen läuft auf eine Diskriminierung der Malayen hinaus. Selbst bei vergleichbarem Einkommen ist es für Chinesen wegen ihrer Familienbeziehungen und für Inder wegen ihrer Religionsgemeinschaften leichter, die Finanzierung zu sichern. Das ist der Regierung naturgemäß ein Dorn im Auge. Sie hat deshalb den developers zur Auflage gemacht, 50 % des Wohnungsangebotes jeweils für Malayen zu reservieren und außerdem einen bestimmten Prozentsatz billiger Wohnungen für sogenannte Niedrigeinkommen zu bauen. Diese Vorschriften werden im Parlament und in den Zeitungen diskutiert, propagiert und von den developers öffentlich begrüßt. Dennoch stehen sie nur auf dem Papier, da die Baugesellschaften sich vom Billigwohnungsbau loskaufen können und, da sich in der Regel nicht genügend Malayen melden, die Wohnungen nach einer bestimmten Wartefrist ohnehin an Chinesen fallen. So bleiben den Malayen die Spontansiedlungen, die zwar auf den ersten Blick oft sehr ärmlich erscheinen, die aber wegen der traditionell erprobten Bauformen klimatische und psychologische Vorzüge bieten.

Von Steuerung oder Lenkung der privaten Initiativen im Sinne einer planvollen Stadtentwicklung kann keine Rede sein. Das Resultat der Entwicklung ist vielmehr ein allseitiges Ausufernd sowohl der Siedlungs- als auch der Funktionsbereiche.

3.2 Investitionen der öffentlichen Hand

Die öffentliche Hand erstellt über die UDA ebenfalls Wohnparks. Sie unterscheiden sich weder im Planungsablauf noch im Resultat von privaten Unternehmungen. Auch an kommerziellen Projekten - weniger an Einkaufszentren als an Industrieparks, besonders für Klein- und Mittelbetriebe - ist die UDA beteiligt.

Im Unterschied zu den privaten, in der Regel von Chinesen finanzierten und er-

Stadtplanung in Kuala Lumpur

stellten Objekten, wird hier versucht, den Malayen besondere Bedingungen zu gewähren, z. B. über die MARA, eine Fördergesellschaft für malayische Unternehmer. Die für die Malayen reservierte Fläche steht aber zum Teil leer, zum Teil wird sie von Firmen genutzt, bei denen Malayen nur die (wohlbezahlten) Strohmänner für Chinesen, Inder oder Japaner sind.

Beispiele für die mangelnde Koordination der Planung bieten auch die Infrastrukturprojekte wie z. B. die Planung des Hauptabwasserkanals Sungei Besi. Dieser Fluß, stromabwärts von Kuala Lumpur, war als Vorfluter inzwischen überlastet. Ein Parallelkanal zu einem Klärwerk war geplant. Man hatte bereits begonnen, die Grundstücke abzuräumen, als auf Betreiben der Stadtplaner eine UN-Kommission eingeladen wurde, um Vorschläge zu machen, was mit den auf den Grundstücken wohnenden Spontansiedlern und dem Kleingewerbe zu geschehen hätte. Nach deren Vorschlägen wurde dann mit der Umsiedlung begonnen, bevor die Empfehlungen überhaupt offiziell der Planungskommission vorgelegen hatten. Als das formale Planungsverfahren abgeschlossen war, war die ganze Umsiedlungsaktion bereits beendet. Trotz dieses vorbildlich schnellen Handelns beklagten sich die zuständigen Tiefbaubehörden über die dadurch verursachte Verzögerung.

Eine Analyse der Infra- und Suprastrukturprojekte der öffentlichen Hand wird wohl zutage fördern, daß im Prozeß ihrer Verwirklichung alle Fragen, die über die reine Durchführung hinausgehen, vernachlässigt werden, genauso, wie es Gamer (1972) für Singapur beschreibt. Dabei betreffen diese Fragen nicht nur, wie zu erwarten, Sachgebiete, Bevölkerungsschichten und Zeiträume, die für die ausführende Instanz im Augenblick irrelevant sind, sondern mögliche Behinderungen bei der Projektverfolgung selbst. Wie in Europa auch, werden aber Proteste, die mangels Ausgleichsverfahren in eine Art Sabotage umschlagen, nicht als eigene Fehler in der Realitätseinschätzung anerkannt, sondern als ungehöriges Verhalten der Umwelt zugerechnet. Diese Umwelt ist die Bevölkerung, die dann Sanktionen zu erleiden hat, die sie entsprechend der Hackordnung nach unten weitergibt. Die Letzten, die Squatters und Cubicle Dwellers, haben in bitterer Erfahrung Mechanismen des Abblockens und Ausweichens gelernt, üben aber neuerdings Techniken des Widerstands und der Sabotage (Schmidt 1977). Diese neuen Reaktionen auf das Handeln der Verwaltung verwirren die Exekutive offensichtlich.

4. Management of Urban Development ?

Wie weit also läßt sich städtische Entwicklung steuern? Zwar wäre jede Stadt vermessen, die von sich behauptete, ihre Entwicklung im Griff zu haben. Es scheint aber, daß die Städte in Südostasien, darunter auch Kuala Lumpur, von diesem Ideal in mehrfacher Hinsicht weit entfernt sind. Wenn Stadtplanung dennoch im "City Kuala Lumpur Committee" an prominenter Stelle institutionalisiert ist, ist zu fragen, ob damit nicht doch gesellschaftlich bedeutende Funktionen erfüllt werden.

4.1 Development? - Entwicklung?

Oft wird übersehen, daß "Entwicklung" ein vieldeutiger Begriff ist. Im Gegensatz zum ursprünglich reflexiv-passiven Gebrauch, z. B. in der Biologie, wird er heute oft demonstrativ-aktiv aufgefaßt. Damit wandelt sich das kausale in ein finales Konzept. Selbst in den neueren britischen Planungsvorstellungen steckt noch ein Rest von technokratischem Optimismus der Planer, die Gesellschaft oder Teile von ihr von außen zu einem Ziel lenken, sprich: "entwickeln" zu können. Obgleich auch diese neueren britischeren Konzepte auf die malaysischen Verhältnisse übertragen wurden, blieb die mühsam gelernte Reserve gegenüber dem Paternalismus nicht erhalten. Die offiziellen und offiziellen Äußerungen (Iyer 1976; Tan 1976) unterstellen die Gestaltbarkeit der Zukunft, ohne den Grad der Einbeziehung der Betroffenen, wie er im britischen Planungsideal enthalten ist, zu reflektieren.

Auch für die Planung in Kuala Lumpur gilt, daß die möglichen Zukünfte der Entwicklung als für die Beteiligten verbindlich aufgefaßt werden, während sich keiner der Entscheidungsträger durch Entscheidungen über sie gebunden fühlt. Damit wird das Planungsverfahren zu einem auf die Form und nicht auf den Inhalt gerichteten Ritual. So aber muß auf Zukunft gerichtetes Handeln auf diskrete kurzfristig-überschaubare Prozesse beschränkt bleiben. "Entwicklung" insgesamt wird nur noch erfahren als reflexiv-passiver Prozeß, ein Prozeß des Wandels, dessen Ziel letztlich im Dunkel bleibt.

4.2 Urban? - Städtisch?

Auch der Begriff "städtisch" ist zumindest zweideutig, worauf Friedman (1971) bereits hingewiesen hat. Im malaysischen Kontext z. B. hat ihn Evers (1975) im geographischen Sinne, als Gebiet einer bestimmten Bevölkerungsdichte, als Reichweite von Versorgungsanlagen usw. gebraucht; Guyot (1967) dagegen im verhaltenspsychologischen Sinne, als Ort neuartiger Rollen- und Kommunikationsmuster. Wie bei der Frage, was zuerst war, Henne oder Ei, verweist die Doppelseitigkeit des Phänomens auf etwas anderes: auf den Prozeß der Evolution. Durch die fortschreitende Konzentration von Menschen und die mit ihr in Wechselbeziehung stehende Auffächerung der Tätigkeiten und Interessenlagen entsteht "Stadt" - aber jeweils eine individuelle. Insofern gibt es "städtisch" an sich so wenig wie "erwachsen", vielmehr gibt es individuelle, in der Geschichte entstandene Städte: "städtisch" bedeutet etwas anderes für London als für Bombay oder für Peking, selbst dann, wenn man das Adjektiv auf das scheinbar objektive Kriterium des jeweiligen Hoheitsgebietes beschränken will.

An Kuala Lumpur zeigt sich beispielhaft, wie junge Städte besonders in der historischen Phase der "Modernisierung" durch vielfache Segmentierung so unübersichtlich sind, daß ihre spezifische Eogenart noch gar nicht erkannt werden kann. Singapur z. B. ist dabei, in der Transformation von Chinatown und Bungalowparks in funktional segregierte Housing Estates und Business Centres seine Eigenart zu finden. Kuala Lumpur hat es dagegen besonders schwer, da weder seine chinesische noch seine koloniale Vergangenheit fraglos akzeptierte Basis sind.

Stadtplanung in Kuala Lumpur

An den Schwierigkeiten der Identifizierung sieht man, daß sich erst bestimmte Konventionen des Gestalt-Sehens und des Begriffe-Zuordnens bilden müssen, denen dann eine Selbststilisierung der Bevölkerung entgegenkommt, damit sich eine Verständnisebene "Kuala Lumpur" als gemeinsamer Nenner (oder auch nur die Fiktion davon - und mehr ist es auch nicht in etablierten Städten) bilden kann. Solange aber dies nicht existiert, gibt es keinen Bezugspunkt für "Entwicklung". Das aber bedeutet nicht nur, daß kein Gesamtziel formuliert werden kann, sondern auch, daß Interessengegensätze nicht kontinuierlich ausgetragen werden können. Dies also und nicht die selbstverständlichen Gegensätze von Bevölkerungsgruppen scheint mir der wahre Grund für das Fehlen von Entwicklungszielen zu sein.

4.3 Management? - Steuerung?

Wenn ein Ziel nicht benennbar ist, ist es auch sinnlos, über "Steuerung" zu sprechen. Dennoch scheint mir ein Blick auf diesen Aspekt in Kuala Lumpur lohnend, da die Situation nicht untypisch für die Städte der Dritten Welt ist.

Im engen Sinne ist "management" eine bestimmte Form arbeitsteiliger Führung. Zwischen der Exekutive und der Legislative, zwischen dem Ausführungs- und dem Kontrollorgan steht ein als Person verantwortlicher Manager. Diese Organisationsweise hat einen bestimmten Arbeitsstil zur Folge, der aktivistischer, risikoreicher, aber auch unberechenbarer ist als andere Führungsstile (vgl. Daland 1969, Walsh 1971). Nun hat der Bürgermeister von Kuala Lumpur im Prinzip eine solche Managerfunktion inne. Für die Planung als wichtigstes Instrument der Steuerung ist aber das Planungskomitee mit seinen Repräsentanten verschiedener Interessengruppen zuständig.

Im übrigen ist dafür gesorgt, daß in dem Verantwortungsbereich von Bürgermeister und Komitee durch Politiker und Außenstehende hinein regiert werden kann. Für die Personalbesetzung gelten Rassen- und Parteien-Proporz, Absprachen in anderen Bereichen binden sie. Von sich aus und um nicht von vornherein blockiert zu werden, versuchen die Verantwortlichen, mehrere konkurrierende Wertsysteme vorweg auszugleichen. Dies sind vor allem das technokratische, das z. B. Esman (1972) hervorhebt, das professionell-kooperative, das die Selbstdarstellung der Planer dominiert, und schließlich die malayisch-islamischen, die chinesisch quasi-rationalen und die der indischen Volksgruppen.

Dazu kommt, daß zumindest im Bereich der Stadt Kuala Lumpur eine Reihe von Funktionsträgern (z. B. Liegenschaftsamt, PWD, Planungsamt) in gespaltener Loyalität neben den städtischen Autoritäten auch ihren Ministern verantwortlich sind. Die Folge alles diesen ist das, was man in Analogie zu Myrdals "soft state" "weiches Management" nennen könnte. Damit kommen also die Vorzüge des Organisationsprinzips "management" nicht zur Geltung. Dieser Befund verweist umgekehrt darauf, daß derartige Konzepte nicht ohne weiteres auf beliebige Sozialsysteme zu übertragen sind. Gesetzt den Fall also, ein städtisches Entwicklungsziel wäre doch formulierbar, so wäre die Steuerung, die zu seiner Erreichung notwendig wäre, auch in Kuala Lumpur mit seiner notorisch effizienten Verwaltung, nicht vorhanden.

4.4 Funktion des Planungsprozesses in Kuala Lumpur

Mit der Nichtexistenz städtischer Entwicklungsplanung, dem "management of urban development", scheint auch das Institut für Planung generell überflüssig zu sein. In der Tat denkt man sich das Federal Capital Planning Committee und seinen Zulieferer, das Planungsamt, weg, würde sich, wie die Beispiele der Abschnitte 3.1 und 3.2 nahelegen, weder an Standort, Größe und Zeitpunkt der Investitionen viel ändern. Dennoch würde etwas fehlen, und zwar eine Ebene und gegebenenfalls ein Anlaß, um die verschiedenen, quasi-naturwüchsigen Interessen der Machtgruppen auch nur durch Benennung bewußt und damit verhandlungsreif zu machen. Der Ausgleich der Interessen findet nicht direkt und offen im Planungsprozeß statt, sondern wird indirekt dadurch ermöglicht, daß über "Planung" in Form diskreter Projekte diskutiert, geschrieben und verhandelt wird. Dies scheint mir als historisches Faktum anzusehen zu sein, das wesentlich zu dem beiträgt, was Kuala Lumpur eines Tages sein wird. In einer Situation wie in Malaysia, in der die Malayen als politische Führer anerkannt sind, diese aber keine präzisen Vorstellungen von dem Ziel und dem Weg dorthin haben, bleibt keine andere Möglichkeit, um einen Grundkonsens über Investitionen zu erlangen.

In einer einleuchtenden Studie zeigt Evers (1977), wie dadurch, daß die Chinesen, die die Mehrzahl der Ingenieure und Architekten stellen, ihre kulturgebundenen Vorstellungen von Stadt und städtischem Leben durchsetzen. Folglich entsteht eine vorwiegend chinesisch geprägte Umwelt. Im Wege der offiziellen, formalen Anerkennung durch die malayischen Politiker und der Benutzung durch die malayische Bevölkerung werden sie pro forma malayisiert. De facto jedoch werden die Benutzer sinisiert. Das ist der malayische Kompromiß, den zu erhalten das, was in Kuala Lumpur "Planung" heißt, unterstützt.

Wie alle politischen Kompromisse gehen sie auf Kosten der Schwachen - der Schwachen in allen Bevölkerungsgruppen. Ein Urteil nach technizistisch-positivistischen oder marxistischen Normen führt zu nichts als billigem Moralismus. Die damit verbundenen Begriffsapparate scheinen mir weder für analytische Erkenntnis noch für normative Handlungsanweisungen angemessen zu sein. Wie auch anderswo widersteht die historische Situation dem westlichen Begriffs-imperialismus.

Stadtplanung in Kuala Lumpur

Literaturverzeichnis

- Abraham, C. E. R. (1975): The impact of low-cast in Penang, in: *Ekistics* 238, 1975/9, 205-206
- Agrawal, P. K. (1977): Mini-Squatters: Their Structure and Function, in: *Proceedings of the Intern. Conf. on Low Income Housing, Bangkok* 397-416
- Amato, P. W. (1976): Project Findings and Preliminary Recommendations - Mimeo - UN/UDA, New York/Kuala Lumpur
- Esman, M. J. (1972): *Administration and Development in Malaysia*, Ithaka, London
- Evers, H. D. (1975): Urban Expansion and Landownership in Underdeveloped Societies, in: *Urban Affairs Quarterly* XI 75/3, 117-129, auch in: J. Walton, L. H. Masotti, ed. *The City in Comperative Perspective*, New York 1976
- Evers, H. D./Goh Ban Lee (1976): *Urban Landownership in Kota Bharu and Jeli, Kelantan*, Mimeo - University Sains Malaysia Pulau Pinang
- Evers, H. D. (1977): Differing Concepts of Settlement Patterns: The Malay and Chinese in Malaysia, in: *Ekistics* 263 1977/10, 220-225
- Freedman, Maurice (1958): *Lineage Organization in Southeastern China*, London
- Friedman, J. (1971): The Role of cities in National Development, in: J. Miller and R. Gakenheimer ed. : *Latin American Policies and the Social Sciences*, Bev. Hills London, 167-188
- Friend, J. K. (1976): Zur Dynamik politischer Entscheidungsprozesse bei der regionalen Entwicklungsplanung, in: E. Brunn und G. Fehl, ed. : *Systemtheorie und Systemtechnik in der Raumplanung: Ansätze und Erfahrungen*. Basel/Stuttgart 57-78
- Friend, J. K. et al. (1974): *Public Planning: The Inter-Corporate Dimension*, London
- Gamer, R. E. (1972): *The Politics of Urban Development in Singapore*, Ithaka/London
- Ghazali, M. A./Shahariman, M. (1973): *Urban Development Needs Top Priority National Report of Malaysia* in: FES, ed. , *One World Only*, Tokyo 169-173
- Guyot, J. F. (1969): *Creeping Urbanism and Political Development in Malaysia*, in: R. Daland, ed. , *Comperative Urban Research*, Beverly Hills, 124-161
- Kaye, B. (1960): *Upper Nakin Street, Singapore, A Sociological Study of Households lining in a Densely Populated Area*, Singapore
- Khoo, S. H./Voon, P. K. (1975): *Rural-urban Migration in Peninsular Malaysia*, in: *Ekistics*, 235, 1975/6, 405-408
- Kühne, D. (1970): *Petaling Java (S. 20-35)*, Hamburg, *Mittel. d. Instituts f. Asienkunde*, Nr. 42

Jürgen Oestereich

- Kuala Lumpur Municipal Council (1959), *Historical Handbook of Kuala Lumpur*, Kuala Lumpur
- McAuslan, P. M. (1975): *Law, Housing and the City in Africa*, Mimeo-School of African and Oriental Studies, University of London
- McAuslan, P. M. (1976): *Law, Land and Planning*, London (Weidenfeld)
- McGee, T. G. (1971): *The Cultural Role of Cities: A Case Study of Kuala Lumpur*, in: Ders., *The Urbanization Process in the Third World*, London 121-148
- Milne, R. S. (1967): *Government and Politics in Malaysia*, Boston
- Norris, M. W. (1974): *Local Government in West Malaysia - The Royal Commission Report and After*, in: *Studies in Comparative Local Government* (Den Haag), IIX/1, 5-21
- Oestereich, J. (1977): *Planungsorganisation und Verstädterung: Beobachtungen und vorläufige Schlußfolgerungen für räumliche Planung in der Dritten Welt*, in: *Bauwelt*, 1977/9, 258-262
- Oestereich, J. (1978): *Chendana und Limao: Beobachtungen in zwei Spontansiedlungen in Kuala Lumpur*, Ratingen - Manuskript
- Rama Iyer, G. K. (1976): *National Policies and Strategies for the Planning of Human Settlements in Malaysia*, in: *Cearoph-Proceedings*, Kuala Lumpur
- Schmidt, E. (1977): *Squatter kämpfen um ihre Häuser: Erfahrungen aus Malaysia*, in: *Bauwelt* 1977/38, 1328-1332
- Selat, N. (1977): *Kelas Menengah Pentadbir Melayu*, (i. e. : Die Klasse, die sich müht, die Malayen zu verwalten) Kuala Lumpur
- Sen, M. K. (1975): *The Rehousing and Rehabilitation of Squatters in Kuala Lumpur*, in: *Ekistics* 238, 1975/9, 207-210
- Sendut, H. (1967): *The Structure of Kuala Lumpur*, in: G. Breese, ed. *The City in Newly Devel. Countries*, Englewood Cliffs, N. J., 461-73
- Senftleben, W. (1971): *Neulanderschließung und raumrelevante Strukturprobleme*, Diss. F.U. Berlin
- Skinner, W. G. (1958): *Leadership and Power in Chinese Community*, Ithaka/London
- Statistisches Bundesamt (1973): *Malaysia - Länderkurzbericht*, Wiesbaden
- Tan, S. H. (1976): *Standards for Housing and Infrastructure in Human Settlements for the Poor in Southeast Asia*, Kuala Lumpur
- Walsh, A. H. (1969): *The Urban Challenge to Government*, New York
- Weggel, O. (1973): *Schattenspiele vor Sonnenaufgang (China und Malaysia)*, in: *China aktuell*, Juni 73, S. 271-298
- Wehbring, K. (1976): *Distribution of Community Groups in the Federal Territory*

Stadtplanung in Kuala Lumpur

Wehbring, K. (1976): Squatters in the Federal Territory: Analysis and Program Recommendations, Mimeo - Municipal Planning Office, Kuala Lumpur

Wilson, P. J. (1967): A Malay Village and Malaysia, Yale

Yeung, Y. M./Lo, C. P. (1976): Changing South East Africa Cities, London u. a.



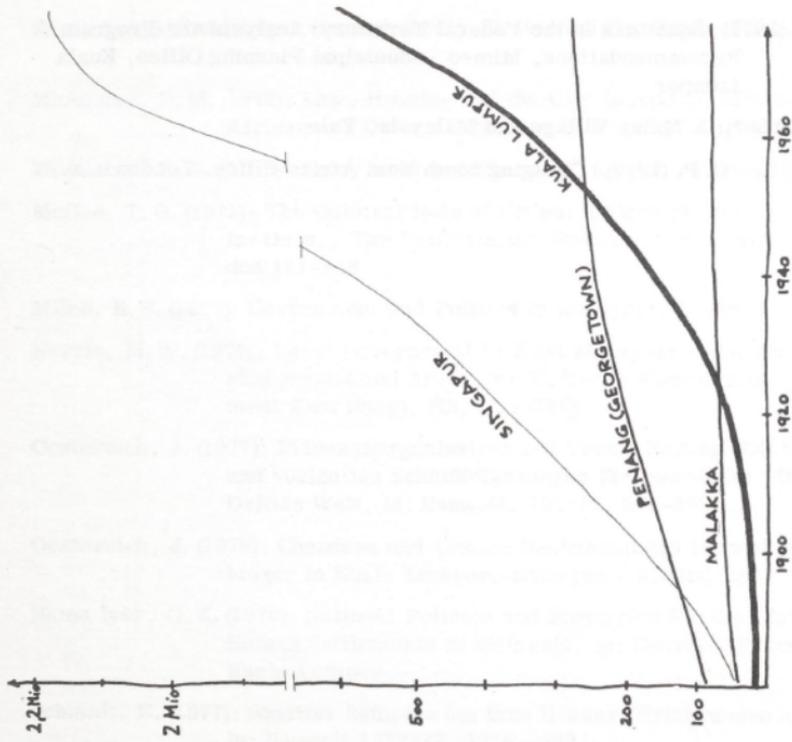


Abb. 2: Wachstum von Kuala Lumpur im Vergleich

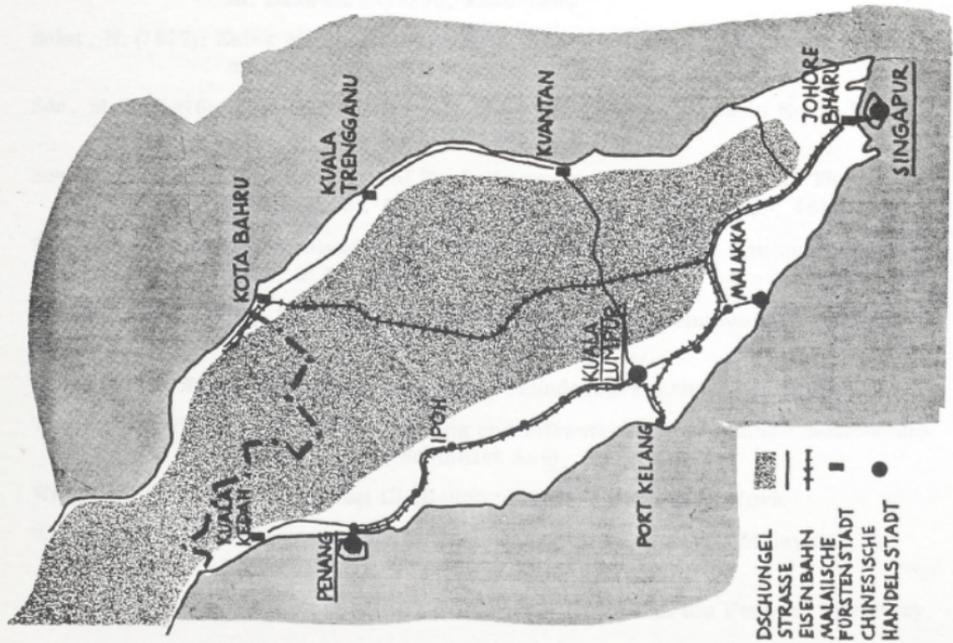


Abb. 1: West Malaysia

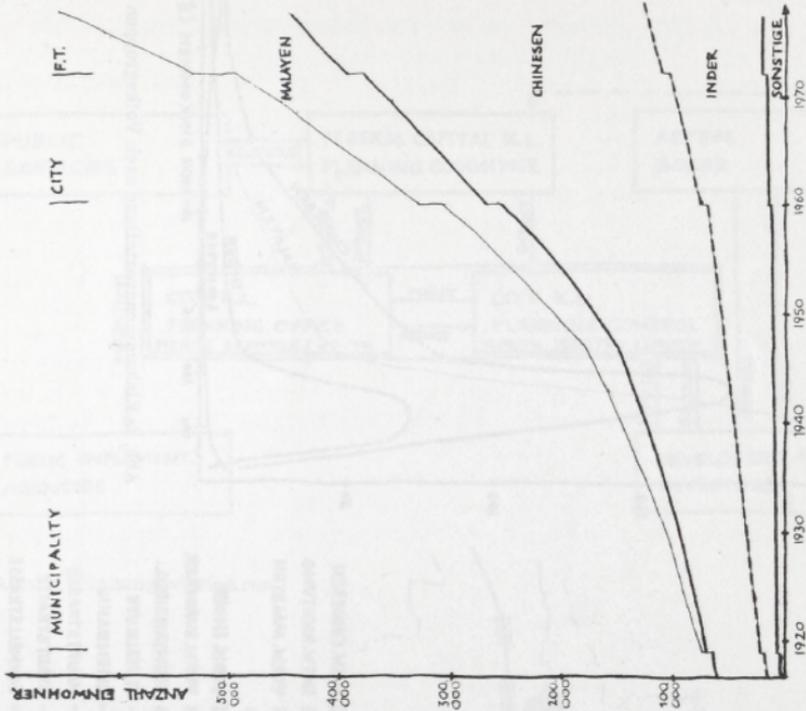


Abb. 4: Einwohner von Kuala Lumpur nach Volksgruppen

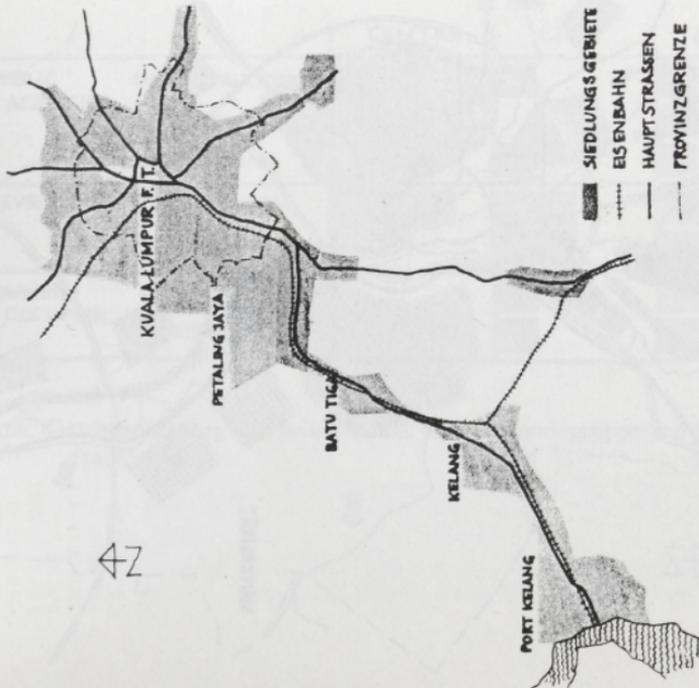


Abb. 3: Agglomeration Kuala Lumpur

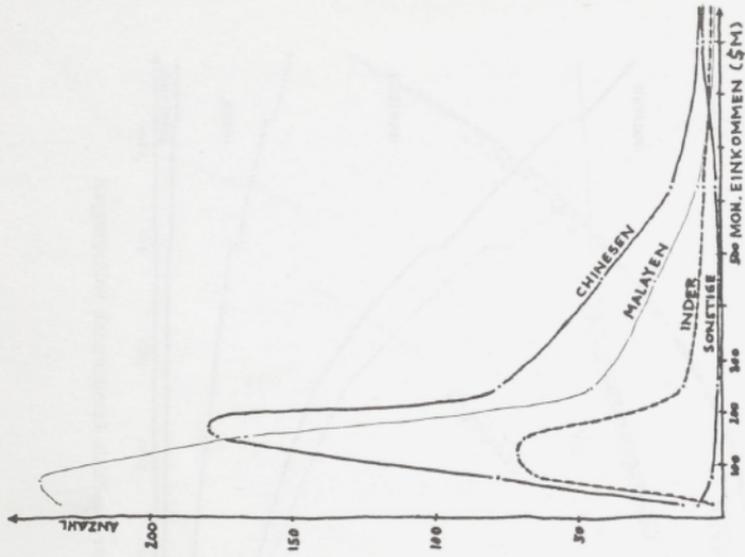


Abb. 7: Einkommensverteilung nach Volksgruppen

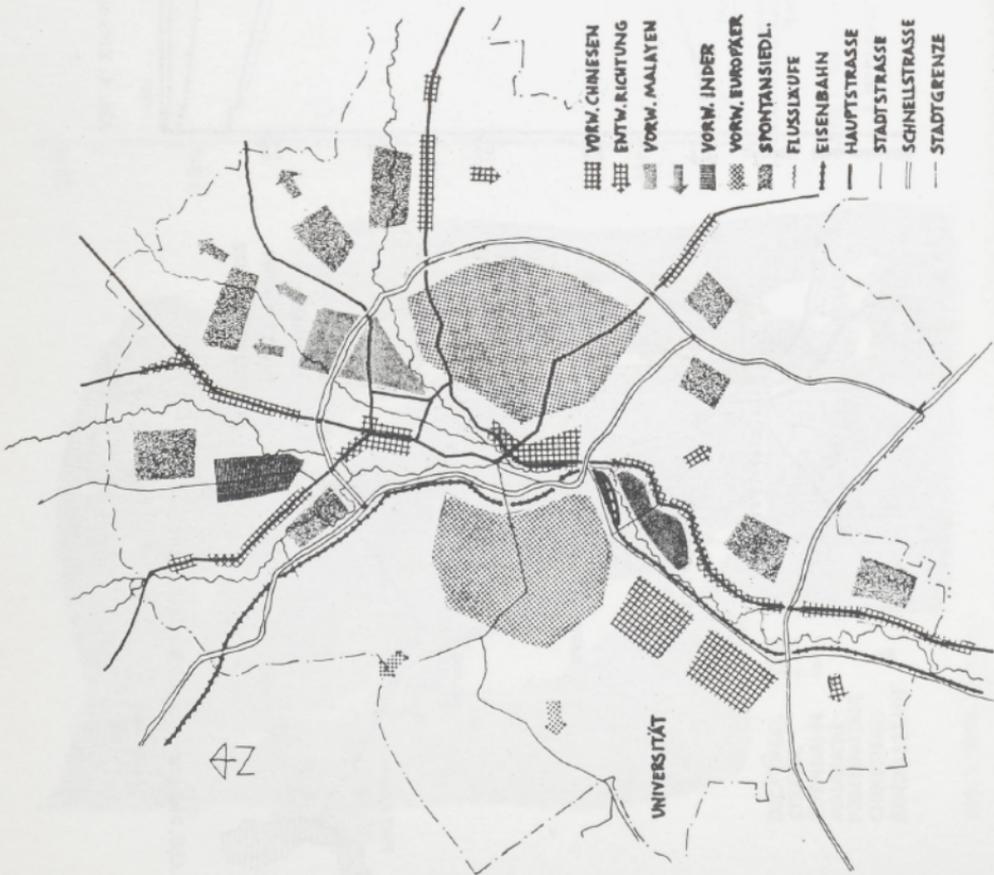


Abb. 5: Städtebauliche Elemente Kuala Lumpur

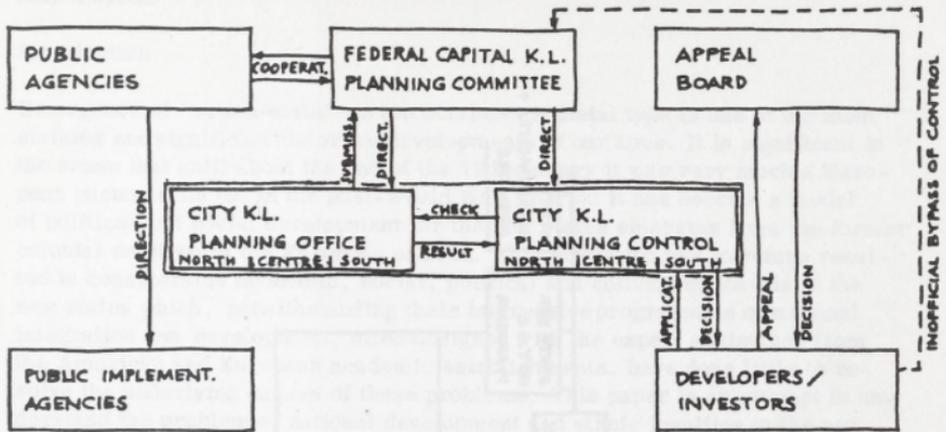


Abb. 9: Planungsverfahren

		CENTRE	CITY	FRINGE
PUBLIC AGENCIES	INFRASTRUCTURE	■	■	■
	COMMERCIAL			■
	RESIDENTIAL		■	■
DEVELOPERS	COMMERCIAL	■	■	■
	RESIDENTIAL		■	■
OWNER-OCCUPIER	COMMERCIAL		■	■
	RESIDENTIAL		■	■

Abb. 6: Grobschätzung der Investitionen nach Investorgruppe und Lage im Stadtgebiet

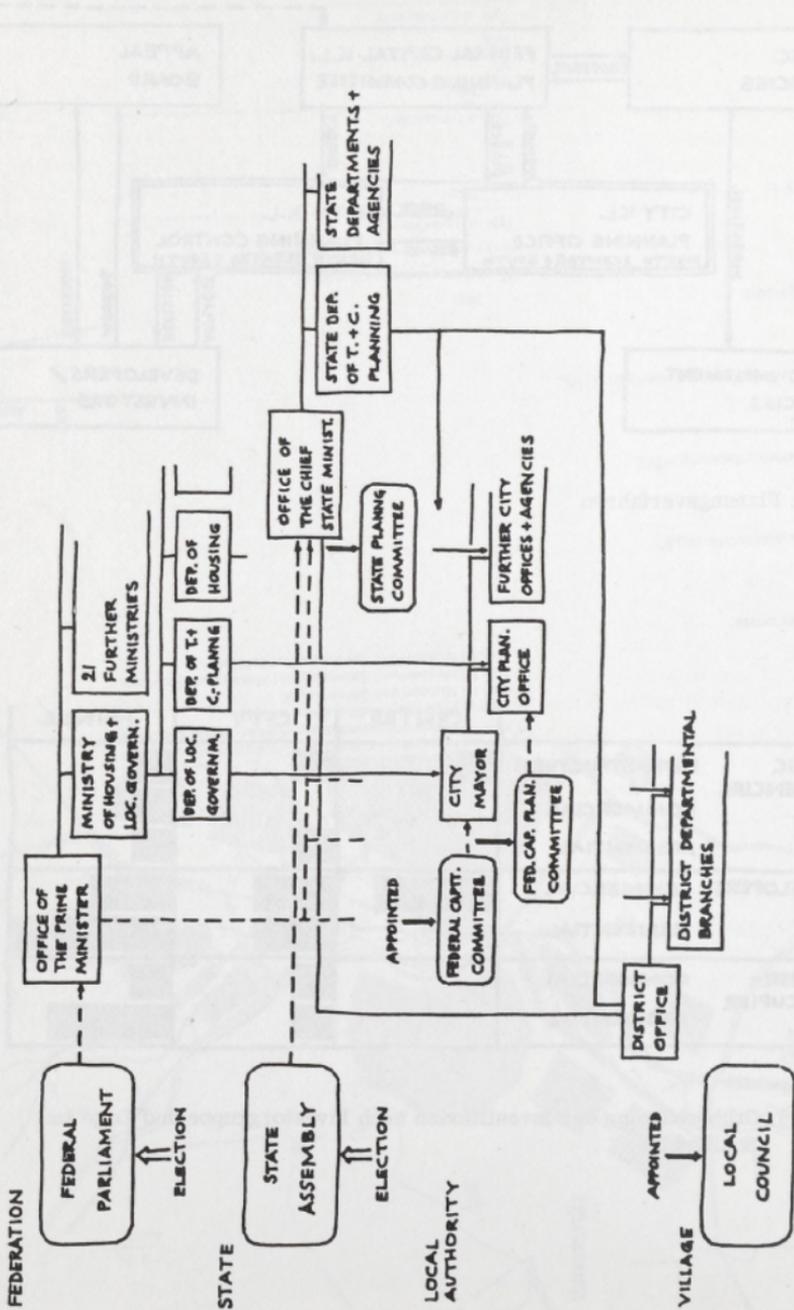


Abb. 8: Verwaltungsstruktur, bezogen auf Planungsinstitutionen