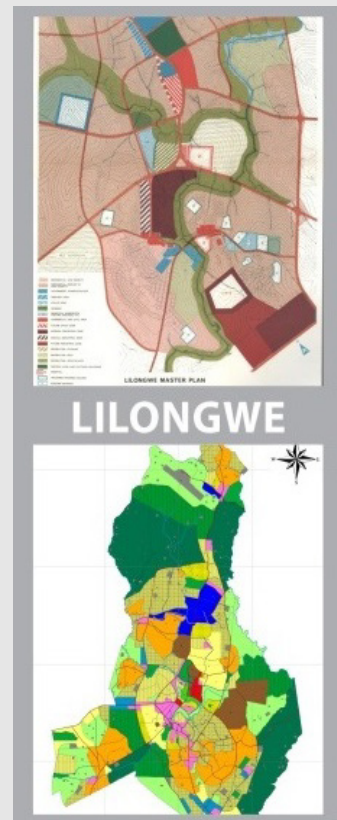


# ***Die neuen Hauptstädte des 20. Jahrhunderts – Planung, Realisierung und aktuelle Anforderungen***

**Michael Bose**

unter Mitarbeit von Ursula Bartscher



*Band 2.6 – Fallstudie:*

## **Lilongwe -**

## **Hauptstadt von Malawi seit 1965**

## **Impressum**

*Band 2.6 - Fallstudie:*

**Lilongwe - Hauptstadt von Malawi seit 1965**

ISBN: 978-3-941722-45-3

**Titel des Gesamtwerkes::**

*Die neuen Hauptstädte des 20. Jahrhunderts –  
Planung, Realisierung und aktuelle Anforderungen*

© HafenCity Universität Hamburg, Hamburg 2017

Herausgeber: HafenCity Universität Hamburg, Stadtplanung  
Regional Development and Regional Planning  
Dr.–Ing. Michael Bose

Kontakt: Michael Bose  
e-mail: michael.bose@hcu-hamburg.de (bis 31/12/2017)  
e-mail: michael-bose@t-online.de

## Vorwort

Die Publikation ist Ergebnis eines vierjährigen Forschungsprojektes, das ich als Leiter des Fachgebiets *Regionalentwicklung und Regionalplanung* der *HafenCity Universität Hamburg (HCU)* durchgeführt habe. Mein Dank gilt der *HCU* für die Bereitstellung von zeitlichen und finanziellen Ressourcen sowie für die Unterstützung durch die Bibliothek und durch das Rechenzentrum.

Die Studie beinhaltet eine vergleichende Untersuchung über die im 20. Jahrhundert neu gebauten Hauptstädte einschließlich ihrer aktuellen Herausforderungen im 21. Jahrhundert. Acht der zehn untersuchten Hauptstädte habe ich gemeinsam mit meiner Frau, der Sozialpsychologin und Bibliothekarin *Ursula Bartscher*, besucht. Wir haben vor Ort Recherchen durchgeführt, lokale Planer und Wissenschaftler interviewt und persönliche Eindrücke in den Städten gesammelt. In zwei Fällen, in denen der Besuch vor Ort nicht möglich war, haben wir in Deutschland Experten, die zu den betreffenden Hauptstädten gearbeitet haben, interviewt. Alle Recherchen in den Hauptstädten und die Experteninterviews haben wir gemeinsam geführt und ausgewertet. Zahlreiche Fotos stammen von meiner Frau, sie hat die Tabellen mit vergleichenden Statistiken erstellt und Texte lektoriert. In dem mehrjährigen Forschungsprozess stand sie mir als Diskussionspartnerin mit Kritik und Anregungen zur Seite. Sie hat damit zentral zum Gelingen des Projektes beigetragen.

In dem vierjährigen Forschungsprozess haben mich jeweils mehrere Semester lang vier studentische MitarbeiterInnen während ihres Masterstudiums der Stadtplanung an der *HCU* hervorragend und sehr zuverlässig unterstützt. *Judith Nurman*, *Tim Leufker*, *Farina Bohnsack*, und *Markus Nagel*. Ohne ihre Unterstützung wären die Bewältigung der umfangreichen Literatur und des Bildmaterials sowie die Produktion des Endberichtes nicht möglich gewesen. Für ihre sehr engagierte und professionelle Arbeit mit vielen weiterführenden Ideen sage ich herzlichen und kollegialen Dank.

*Last but not least* wären die Fallstudien nicht ohne die Unterstützung der zahlreichen Fachkollegen und Kolleginnen in Planungsbehörden, Planungsbüros und Hochschulen in den untersuchten Hauptstädten und in Deutschland möglich gewesen. Ich möchte mich für die zur Verfügung gestellten Materialien, für die Experteninterviews und die Hintergrundinformationen bedanken. Mein besonderer Dank gilt der kollegialen und freundschaftlichen Aufnahme. Die Namen und Funktionen der 45 Interviewpartner sowie die Namen weiterer unterstützender Personen sind den einzelnen Fallstudien jeweils vorangestellt. In der Regel werden, wie mit ihnen vereinbart, keine Zitate der Interviewpartner wiedergegeben.

Hamburg im März 2017

Michael Bose

### **Deutsche Zusammenfassung**

Die Untersuchung beinhaltet eine vergleichende Fallstudie mit stadtplanerischem Schwerpunkt über die im 20. Jahrhundert geplanten und gebauten neuen Hauptstädte: *Canberra, Chandigarh, Islamabad, Brasilia, Gaborone, Lilongwe, Dodoma, Abuja, Putrajaya, Astana*. Anspruch ihrer Erbauer war es jeweils, eine „*City Beautiful*“ nach den modernsten städtebaulichen und planerischen Erkenntnissen ihrer Zeit zu bauen. Daher bieten sich die Städte besonders für eine Analyse der städtebaulichen Leitbilder und stadtplanerischen Strategien im vergangenen Jahrhundert an.

Die Hauptstädte werden in ausführlichen Fallstudien dargestellt. Dazu wurden Analysen von Planwerken, Literatur und Statistiken sowie zahlreiche Interviews mit Stadtplanern und Wissenschaftlern in den Hauptstädten sowie eigene Erhebungen und Analysen vor Ort durchgeführt. Auf dieser Grundlage werden Motive und politische Ziele der Auftraggeber, die städtebaulichen Konzeptionen, das Realisierungsmanagement sowie die Umsetzung analysiert. Es werden die Probleme beim Aufbau der Städte, die Änderungen in der Planung und die aktuellen Probleme in ihrer Stadtentwicklung beschrieben.

Im Überblick werden weitere Hauptstadtprojekte des 20. Jahrhunderts sowie des begonnenen 21. Jahrhundert vorgestellt. In einem Vergleich der zehn Städte wird herausgearbeitet, welche materiellen und planungsmethodischen Probleme aktuell bestehen. Abschließend wird aufgezeigt, welches die größten Herausforderungen für die zukünftige Stadtentwicklung der Hauptstädte sind.

### **English Summary**

This work comprises ten comparative case studies about the capitals planned and built in the 20<sup>th</sup> century: *Canberra, Chandigarh, Islamabad, Brasilia, Gaborone, Lilongwe, Dodoma, Abuja, Putrajaya, Astana*. The cities are all planned as a *City Beautiful* and are oriented towards the most modern and ambitious planning ideas at the time of their foundation. Therefore, they are especially suitable for an analysis of last century's urban planning guiding principles and strategies.

The case studies are based on the analysis of urban development plans, literature and statistics as well as on a large number of interviews with planners and scientists in the capital cities. The research is focused on motives and political goals of the contracting authorities, the urban concepts and the implementation management. The problems at time of foundation, the changes of strategies of planning in the meantime and the current situation in the capitals will be analyzed. As conclusion the future challenges for the urban development in the ten capitals will be identified.

A few more capital cities of the 20<sup>th</sup> century and the first projects of capital cities in the 21<sup>th</sup> century will be described in an additional overview. As result of the comparison the biggest physically and methodic planning problems existing today will be pointed out. Changes of planning methods and strategies which are needed for more effective urban planning will be described.



## **Die neuen Hauptstädte des 20. Jahrhunderts – Planung, Realisierung und aktuelle Anforderungen**

Das Gesamtwerk besteht aus 11 Bänden, einem Hauptband: (Bd.1)  
und zehn Fallstudien: Band 2.1 bis Band 2.10

### **Inhaltsverzeichnis des Bandes 1: Einführung, Hintergründe, Schlussfolgerungen**

#### **1. Hauptstadtgründungen im 20. Jahrhundert - eine Einführung**

- 1.1 Persönliche Motivation und Fragestellung
- 1.2 Schwerpunkt der Untersuchung und Auswahl der Fallstudien
- 1.3 Stand der Forschung
- 1.4 Untersuchungsmethode
- 1.5 Ziel der Untersuchung
- 1.6 Hintergründe der Hauptstadtverlegung und der Standortwahl
- 1.7 Darstellung der nationalen Leistungsfähigkeit und Suche nach der „City Beautiful“

#### **2. Die zehn Fallstudien siehe Band 2.1 bis Band 2.10**

#### **3. Weitere Hauptstadtplanungen / Hauptstadtprojekte im 20. und zu Beginn des 21. Jahrhunderts im Überblick**

##### **3.1 Weitere Hauptstadtplanungen im 20. Jahrhundert im Überblick**

- 3.1.1 **Nouakchott (1958) Mauretanien**  
Konzeption, Umsetzung und aktuelle Situation
- 3.1.2 **Belmopan (1970) Belize**  
Konzeption, Umsetzung und aktuelle Situation
- 3.1.3 **Sher-e-Bangla Nagor (1974) Bangladesh**  
Konzeption, Umsetzung und aktuelle Situation
- 3.1.4 **Sri Jayawardenapura Kotte (1982) Sri Lanka**  
Konzeption, Umsetzung und aktuelle Situation
- 3.1.5 **Yamoussoukro (1983) Côte d'Ivoire**  
Konzeption, Umsetzung und aktuelle Situation
- 3.1.6 Literatur Kapitel 3.1

##### **3.2. Neue Hauptstadtprojekte zu Beginn des 21. Jahrhunderts im Überblick**

- 3.2.1 **Naypyidaw (2005) Myanmar**
- 3.2.2 **Ramciel (2011) Süd-Sudan**  
- *N.N.* - (2012) **Uganda**  
- *N.N.* - (2013) **Zimbabwe**
- 3.2.3 **Maidar City (2014) Mongolei**
- 3.2.4 **Cairo, New Capital (2015) Egypt**
- 3.2.5 Literatur Kapitel 3.2

#### **4. Wandel der Planungskonzepte und der Anforderungen in den zehn Hauptstädten**

##### **4.1 Die ersten Planungskonzepte der zehn Hauptstädte**

- 4.1.1 Internationaler professioneller Austausch, finanzielle und personelle Unterstützung
- 4.1.2 Die städtebaulichen Leitbilder der ersten Konzepte und die Planer

##### **4.2 Veränderungen der städtebaulichen Konzepte und Masterpläne im 20. Jahrhundert**

- 4.2.1 Wandel der Planungsideen und Masterpläne sowie der Planer und Geldgeber
- 4.2.2 Städtebauliche Endzustandsvisionen vs. strategische Planungskonzepte
- 4.2.3 Aktueller Bevölkerungsstand der zehn Hauptstädte

##### **4.3 Stadtteil-, Stadt- und Siedlungsstruktur**

- 4.3.1 Quartierskonzepte
- 4.3.2 Nutzungszuordnung, Körnigkeit, Dichte – Typisierung der Stadtstrukturkonzepte nach Albers
- 4.3.3 Ungesteuerte Suburbanisierung / Konzepte für eine regionale Siedlungsstruktur

#### 4.4 Verkehr

- 4.4.1 Die autogerechte Stadt löst keine Verkehrsprobleme
- 4.4.2 Der Ausbau des ÖPNV wird oft vernachlässigt
- 4.4.3 Integrative Siedlungs- und Verkehrsplanung erforderlich

#### 4.5 Wohnungsversorgung

- 4.5.1 *Government Housing und Affordable Housing*
- 4.5.2 *Sites and Services* und *Resettlement-Programme*
- 4.5.3 *Slum Upgrading*
- 4.5.4 Zwangsräumungen

#### 4.6 Urban Management and Good Governance

- 4.6.1 Politischer, rechtlicher und organisatorischer Rahmen der Stadtentwicklung
- 4.6.2 Organisationen für die Planungsdurchführung und die bauliche Umsetzung
- 4.6.3 Erfordernis regionaler Kooperationen / regionaler Organisationen
- 4.6.4 Kommunale Selbstverwaltung mit Regierungsvorbehalten
- 4.6.5 Bürgerbeteiligung / Partizipation

#### 4.7 Planungsmethodische Anforderungen an eine nachhaltige Stadtentwicklung

- 4.7.1 Vom Master Plan zum Urban Development Plan
- 4.7.2 Integrative Stadtentwicklungsplanung erfordert sektorübergreifende Kooperation
- 4.7.3 Good Government – Good Governance
- 4.7.4 Dringend erforderlich: neue Strategien für *Housing for all*
- 4.7.5 Die ökologische Wende ist in der Stadt- und Verkehrsplanung noch nicht vollzogen
- 4.7.6 Ohne regionale Kooperationen - keine nachhaltige Stadtentwicklung
- 4.7.7 Die Verstädterung erfordert auch „große Pläne“, aber lokal angepasste Strategien

#### 5.0 Anhang

- 5.1 Allgemeines Literaturverzeichnis
- 5.2 Die Autoren

#### **Die Fallstudien werden jeweils in einem eigenen Band vorgestellt:**

**Band 2.1 Canberra, Band 2.2 Chandigarh, Band 2.3 Islamabad, Band 2.4 Brasilia,**  
**Band 2.5 Gaborone, Band 2.6 Lilongwe, Band 2.7 Dodoma, Band 2.8 Abuja,**  
**Band 2.9 Putrajaya, Band 2.10 Astana.**



*Inhaltsverzeichnis des Bandes 2.6:*

## **Lilongwe - Hauptstadt von Malawi seit 1965**

	Danksagung und Abkürzungsverzeichnis für Lilongwe	S. 8
2.6.1	Politische Entwicklung und aktuelle sozio-ökonomische Situation des Landes	S. 9
2.6.2	Planungskonzepte für die Hauptstadt bis 1994	S. 14
2.6.3	Realisierungsmanagement und Umsetzung	S. 38
2.6.4	Stadtentwicklung nach 1994 und der Masterplan 2010-2030	S. 43
2.6.5	Aktueller Stand der Stadtentwicklung und Herausforderungen für die Zukunft	S. 62
Anhang:		
	Verzeichnis der Literatur und Quellen für Lilongwe (Malawi)	S. 68
	Die Autoren	S. 71

## **Danksagung für die Unterstützung unseres Forschungsaufenthalts in Lilongwe im August 2012**

*Für die Unterstützung durch Vermittlung von Gesprächspartnern, für das zur Verfügung stellen von Materialien, für Experteninterviews und Hintergrundinformationen möchte ich mich bei den folgenden Personen bedanken. Mein ganz besonderer Dank gilt für die kollegiale und freundschaftliche Aufnahme.*

**H. Eduard Hornbacher**, Planning Advisor for the Malawi Ministries MLHD/MLGRD, Programme „Promotion of Democratic Decentralization“, GIZ

**Godfrey Kapalamula**, Senior Programme Officer, Japanese International Cooperation Agency, Malawi

**Hilary Kamera**, Acting Director of Planning, Lilongwe City Council

**GIZ Office Malawi**

## **Abkürzungen von Gebietskörperschaften, administrativen Gebietseinheiten sowie sprachliche Besonderheiten in der Hauptstadtregion Lilongwe (Malawi)**

<b>BMGF</b>	Bill and Melinda Gates Foundation
<b>CCDC</b>	Capital City Development Corporation (1968-1983)
<b>CCODE</b>	Center for Community Organization and Development
<b>IDS</b>	Integrated Development Strategy
<b>JICA</b>	Japan International Cooperation Agency
<b>LCC</b>	Lilongwe City Council
<b>LCDS</b>	Lilongwe City Development Strategy
<b>LCMP</b>	Lilongwe City Master Plan
<b>LGA</b>	Local Government Act (1998)
<b>MHC</b>	Malawi Housing Corporation (1964)
<b>MHUD</b>	Ministry of Housing and Urban Development
<b>MLH</b>	Ministry of Land and Housing
<b>MGDS</b>	Malawi Growth and Development Strategy (2006)
<b>MLGRD</b>	Ministry of Local Government and Rural Development
<b>NSO</b>	National Statistical Office
<b>OAU / AU</b>	Organisation Afrikanischer Staaten
<b>OZS / OZP</b>	Outline Zoning Scheme / Outline Zoning Plan
<b>TCPA</b>	Town and Country Planning Act (1948)
<b>TCPD</b>	Town and Country Planning Department
<b>THA</b>	Traditional Housing Area
<b>UCLG</b>	United Cities and Local Government
<b>(L)UDMP</b>	(Lilongwe) Urban Development Master Plan
<b>(L)UDP</b>	(Lilongwe) Urban Development Plan
<b>(L)USP</b>	(Lilongwe) Urban Structure Plan
<b>WB</b>	World Bank

## 2.6.1 Politische Entwicklung und aktuelle sozio-ökonomische Situation des Landes

*Malawi* ist ein ostafrikanisches Binnenland, am Malawi-See gelegen, mit den Nachbarländern *Mosambik* im Süden und Osten, *Sambia* im Westen und *Tansania* angrenzend an den See im Norden. Mit 118.000 km<sup>2</sup> gehört das Land zu den kleineren afrikanischen Staaten. Seine Fläche entspricht ungefähr einem Drittel der Fläche der *Bundesrepublik Deutschland*.

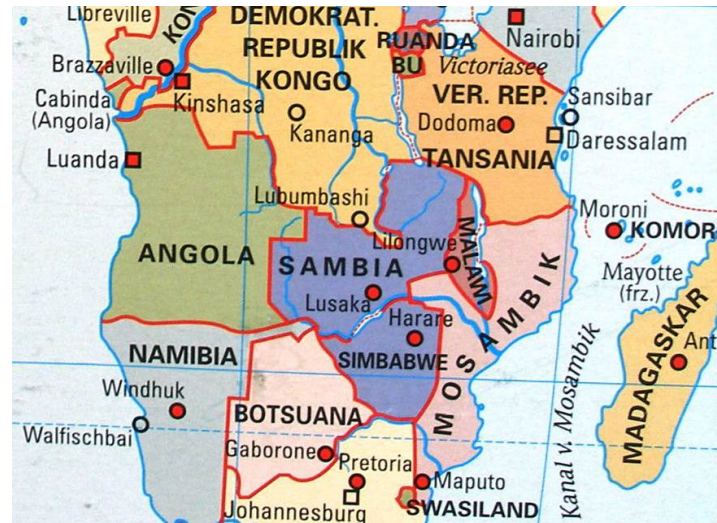


Abb. 1: Malawi und umgebende Staaten in Ost-Afrika (GIZ Weltkarte 2012, Ausschnitt)

Das Land hat tropisches Klima und weist große Höhenunterschiede zwischen 500m und 1800m auf. Es ist stark agrarisch geprägt und mit 343\$ BIP pro Kopf 2014 eines der ärmsten Länder der Welt. *Malawi* hatte von 2000 bis 2014 eine extrem niedrige wirtschaftliche Wachstumsrate von jährlich durchschnittlich 1,6%. 84% aller Arbeitsplätze sind dem Agrar-Sektor zuzuordnen.

Demgegenüber ist *Malawi* mit 16 Mio. EW einer der am dichtesten bevölkerten Staaten Afrikas. Die jährliche Wachstumsrate ist im Landesdurchschnitt mit 2,8% hoch, in der Hauptstadtregion *Lilongwe* mit 4,3% sehr hoch. Die Bevölkerung setzt sich vorwiegend aus verschiedenen *Bantu*-Ethnien zusammen. Nach *UN-Habitat* leben 2011 70% der städtischen Bevölkerung in informellen Siedlungen. 20% der städtischen Bevölkerung sind zurzeit HIV/AIDS positiv. In der Hauptstadt *Lilongwe* leben im Jahr 2012 25% der Bevölkerung unter der Armutsgrenze, 9% sogar unter dem Existenzminimum. 27% der urbanen Bevölkerung arbeitet im informellen Sektor und nur 9% der Gebäude in der Stadt haben einen Abwasseranschluss.



Abb 2+3: Teeplantagen im Hochland; schwere Überschwemmungen im Tiefland (Sant Egidio 21/1/2015)

Das Gebiet des heutigen Staates *Malawi* wurde ab Mitte des 19. Jahrhunderts schrittweise von den Briten unter ihren Einfluss gebracht. Nachdem der schottische Forscher *David Livingstone* 1859 als erster Europäer zum *Malawi-See* vorgestoßen war, folgten ihm 15 Jahre später schottische Missionare, 1878 wurde die Handelsgesellschaft *Livingston Central Africa Company* gegründet und 1891 wurde das Gebiet *britisches Protektorat*. 1907 wurde dann das Protektorat



mit einer noch vorhandenen begrenzten Selbstverwaltung der Stämme unter dem Namen „Nyasaland“ (Land am See) zu einer britischen Kolonie erklärt (vgl. LiPortal: Malawi).

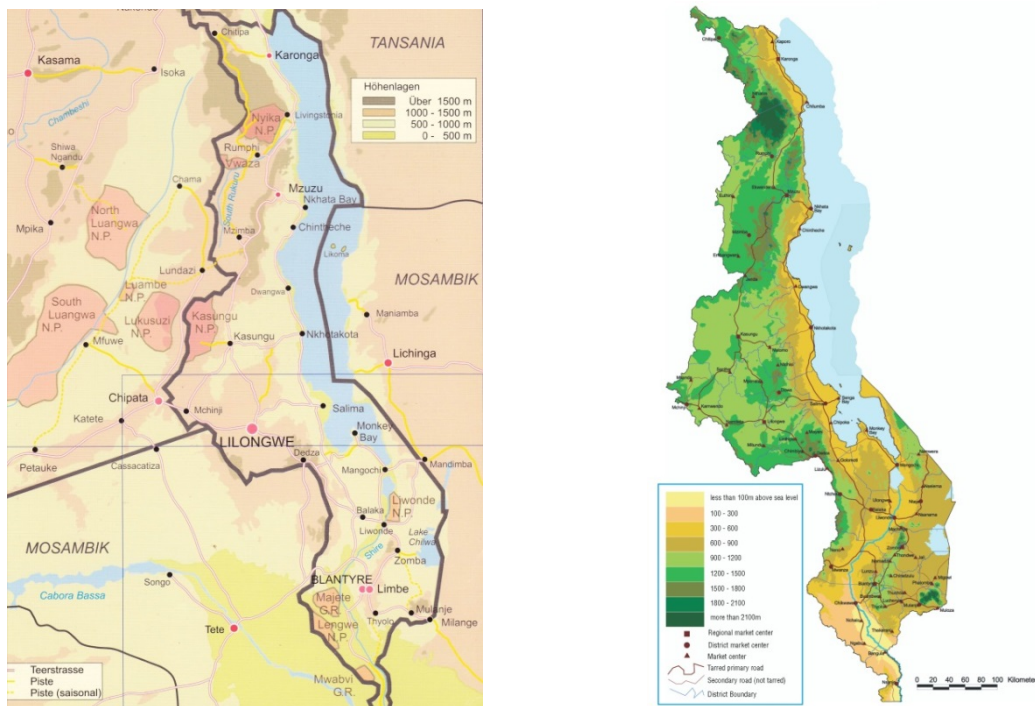


Abb.4+5: Malawi und Nachbarstaaten; Topographie des Landes (Malawi, NSO: Atlas of Social Statistics 2002)

1953 versucht Großbritannien durch eine Föderation der benachbarten Kolonien Nyasaland mit (Nord- und Süd-) Rhodesien die Herrschaft der weißen Siedler in Rhodesien zu sichern. Diese Föderation wird Ende 1963 wieder aufgelöst, als Nyasaland unter dem Namen Malawi und Nord-Rhodesien unter dem Namen Zambia ihre Unabhängigkeit erlangten. Am 6. Juli 1964 wird die Republik Malawi unabhängig. Zu diesem Zeitpunkt ist Malawi ein reines Agrarland. 90% der Bevölkerung arbeiten im primären Sektor. Erster Präsident wird Hastings Kamuzu Banda, der das Land in die Unabhängigkeit geführt hatte. K. Banda regiert das Land bis 1994 autokratisch. Politische Opposition wird brutal verfolgt, ein alle gesellschaftlichen Bereiche umfassender Geheimdienst installiert und ein staatlich organisierter Personenkult des Präsidenten aufgebaut. Der „Vater der Nation“ ist zum autokratischen Gewaltherrscher geworden, er ließ sich zum Präsidenten auf Lebenszeit erklären.

Hastings Kamuzu Banda war in den USA und in Großbritannien ausgebildet worden und hatte Malawis Unabhängigkeit von Großbritannien auf dem Verhandlungswege erreicht. Für Großbritannien und die USA war der friedliche Übergang von strategischer Bedeutung, da sie Malawi als Vorposten im Umfeld mehrerer sozialistischer afrikanischer Staaten ansahen (Tansania, Mosambik, Simbabwe, Angola). Banda zeichnete sich für die westlichen Staaten als entschiedener Antikommunist aus und wurde deshalb während des Kalten Krieges trotz zahlreicher Menschenrechtsverletzungen im eigenen Land finanziell erheblich unterstützt. Über 60% des Staatshaushaltes wurden zu dieser Zeit durch ausländische „Entwicklungshilfe“ finanziert. Nach dem Zusammenbruch der UdSSR und des sozialistischen Lagers musste Banda auf Druck der westlichen Geldgeber im Mai 1994 ein Mehrparteiensystem und erste freie Wahlen in Malawi zulassen. Bei diesen Wahlen wurde der 90jährige Staatengründer und Diktator mit großer Mehrheit abgewählt. Seit Mai 1994 ist Malawi eine Präsidentschaftsrepublik mit Mehr-Parteiensystem. Das Land ist heute verwaltungsmäßig in drei Regionen mit 28 Distrikten und mit vier autonomen Städten gegliedert.

### **Gründe für die Verlegung der Hauptstadt**

1964, ein Vierteljahr nach der Unabhängigkeit erklärt Präsident *Banda* vor dem Parlament, dass er beabsichtigt, die Hauptstadt zu verlegen. 1965 beschließt das Parlament, die Hauptstadt von *Zomba* nach *Lilongwe* zu verlagern. *Lilongwe* hat zu diesem Zeitpunkt ca. 20.000 EW. *Zomba*, die alte koloniale Hauptstadt liegt zusammen mit dem Haupthandelszentrum des Landes *Blantyre* im wirtschaftlichen Kernland *Malawis* in der an *Mosambique* angrenzenden Tiefebene. *Zomba* war 1946 durch einen Wirbelsturm stark zerstört worden. Daraufhin wurde von der Kolonialregierung eine Kommission eingesetzt, die Vorschläge für eine Verlagerung der Hauptstadt machen sollte. Es wurde jedoch in den folgenden Jahren keine Entscheidung über die Hauptstadtverlagerung getroffen (vgl. Connell 1972:90). In der Folgezeit gab es zwischen *Zomba* und *Blantyre* aufgeteilte Hauptstadtfunktionen.

Die Gründe für die Verlagerung der Hauptstadt aus der Tiefebene, dem wirtschaftlichen Kernland, in das zentrale Hochland sind rückblickend nicht eindeutig zu erkunden. Unstrittig ist, dass Präsident *Kamuzu Banda* bei dieser Entscheidung die zentrale Rolle spielte. Die offiziellen Begründungen heben einige Nachteile der alten Hauptstadt *Zomba* bzw. Vorteile der neuen Hauptstadt *Lilongwe* hervor. 1971 erklärt die Regierung: „*An important overall objective in shifting the capital from Zomba to Lilongwe is ... that this will provide a new growth centre augmenting not only agricultural activity in the Central and Northern regions, but also industry and commerce ... The Northern region is expected to benefit enormously from the spread effects of the new capital city development, with major economic activity generated in the centre of the country*“ (Malawi, Economic Planning Division 1971:3f, zitiert nach Potts 1985:186).

Die Regierung führt als Nachteil für den Standort *Zomba* eine Flächenknappheit für die Erweiterung der Hauptstadtfunktionen und eine unakzeptable Erreichbarkeit eines zukünftigen internationalen Flughafens an. *Lilongwe* sei dagegen aus der Sicht des Präsidenten ideal in der Mitte *Malawis* lokalisiert und würde somit die Entwicklung in den mittleren und nördlichen Regionen stärken (vgl. Connell 1972:80). 1972 hebt die Regierung die zwischen den 40km voneinander entfernten Städten *Zomba* und *Blantyre* aufgeteilten Regierungsfunktionen sowie ihre periphere Lage der Hauptstadt im äußersten Süden des Landes als problematisch hervor. Demgegenüber sei *Lilongwe* im Zentrum des Landes gelegen und „*the existing town of Lilongwe had a sufficiently developed social infrastructure to meet the demands of the new city during the course of its initial development*“ (Malawi Government 1972:3). Weiter wird betont, dass *Lilongwe* das Zentrum der Region mit der höchsten landwirtschaftlichen Aktivität und der zentrale Wachstumspol für das von der World Bank geförderte „*Lilongwe Land Development Project*“ sei (vgl. ebd.:3). „*The New Capital and the surrounding agricultural and other projects are mutually reinforcing as part of an integrated programme to accelerate development in the Central Region and to exploit to the full area's potential*“ (Malawi Government 1971:3).

1986 fasst die Regierung rückblickend die verschiedenen Beweggründe zusammen: „*The aim was to improve Government efficiency by concentrating Central Government administration in one city, and secondly, to stimulate development in the Central and Northern Regions by establishing a major growth point in the centre of the country*“ (Malawi Government 1986:1).

Angesichts des intensiven Bemühens um Geldgeber für die Hauptstadtverlagerung und der großen finanziellen Kraftanstrengungen, die es für das sehr arme Land *Malawi* bedeuten würde, stellen externe Betrachter wie *Connell* 1972, *Potts* 1985+1986 und *Rohregger* 2006 die Frage, ob es hinter den offiziell genannten Gründen noch weitere politische oder persönliche Gründe und Motivationen des Präsidenten für dieses Großprojekt gab.

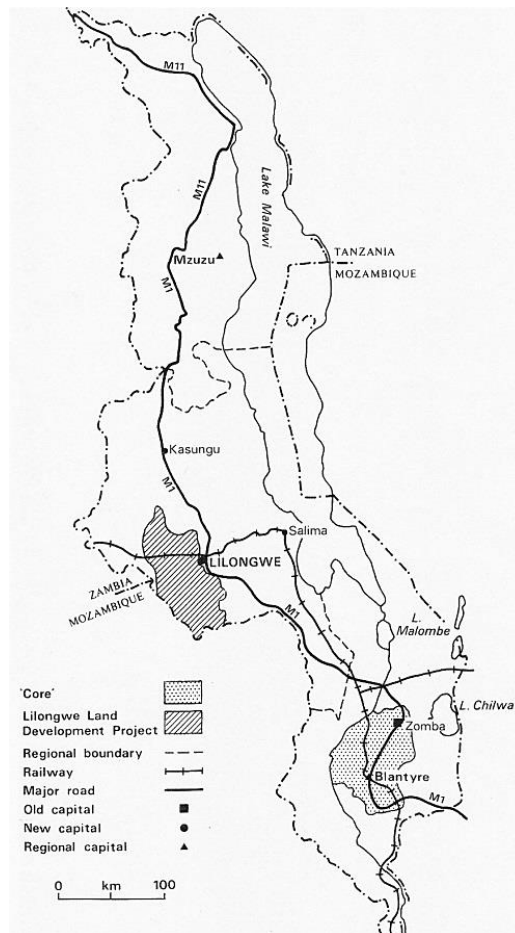


Abb.6: Das ökonomische Kernland Malawi und die Lage des „Lilongwe Development Projects“ (Potts 1985:185)

Connell hält die offiziellen Argumente einer Flächenknappheit in Zomba und die Frage des ungünstig lokalisierten Flughafens nicht für stichhaltig. Er vermutet ein persönliches Motiv des Präsidenten, sich für Lilongwe als zukünftige Hauptstadt zu entscheiden. *„The President comes from nearby Kasungu in the Chewa speaking area, where most of his supporters live“* (Connell 1972:90). Anfang der 1970er Jahre war ein großes *Teacher Training College* in Kasungu, Bandas Geburtsort, von der *World Bank* finanziert worden. Dies erfolgte noch bevor die Finanzierung der Hauptstadtverlegung gesichert war (vgl. Malawi Government 1972:5).

Potts betont, dass Zomba stark durch die Rolle als koloniale Hauptstadt behaftet war und die Suche nach einer zentral gelegenen Hauptstadt, die zu einer stärkeren *„regional equality“* beitragen könne, nachvollziehbar sei: *„centrality as a key feature of a new capital.... From a regional planning perspective the siting of the new capital away from the southern region is logical“* (Potts 1985:186). Sie greift die Argumentation von Connell auf, dass das Projekt auch von persönlichen Motiven des Präsidenten beeinflusst sei, da der Anstoß für die Hauptstadtverlagerung von ihm ausging und Lilongwe auch wegen der vorhandenen regionalen und ethischen Loyalität als Standort gewählt worden sei (vgl. Potts 1985:188). Sie zieht das Fazit: *„Lilongwe began as more of a personal prestige symbol than as a rational element of an attempt to restructure Malawi’s space economy more equitably“* (Potts 1985:188).

Rohregger schließlich argumentiert, dass die Entscheidung hauptsächlich politisch motiviert gewesen sei. Die Hauptstadtverlegung *„represented a symbol of national unity and an important political move in trying to overcome ethnic antagonisms and political future conflicts; Lilongwe was also a truly anti-colonial African project par excellence“* (Rohregger 2006:76). Die neue



Hauptstadt soll den Aufbruch zu *a modern, dynamic and prospering Malawian nation* symbolisieren. (vgl. ebd.).

Die geschätzten Kosten für die Hauptstadtverlagerung überstiegen bei weitem die finanziellen Möglichkeiten des äußerst armen Landes. Die Regierung unternahm mehrere Versuche, ausländische Entwicklungshilfe-Gelder für das Projekt zu bekommen. 1965 trat die *malawische* Regierung an die ehemalige Kolonialmacht mit dem Wunsch nach finanzieller Unterstützung heran. Das *British Overseas Development Ministry* prüfte den Bedarf und stimmte zu, in den aus ihrer Sicht besonders vordringlichen Sektoren „*agriculture*“ und „*transport development*“ mit den damit direkt verbundenen Bereichen „*secondary and tertiary education*“ und „*private sector industry*“ Entwicklungshilfe zu leisten. Das Projekt der Hauptstadtverlagerung hielt die britische Regierung wegen der hohen Kosten nicht für förderungswürdig und „*there were clearly doubts about contribution of Lilongwe to regional development and national income*“ (Potts 1986:224). In einem ungewöhnlichen Schritt für Regierungsvereinbarungen über die Gewährung von Entwicklungshilfe drohte die britische Regierung, ihre zugesagte Entwicklungshilfe für den Fall des Fortganges des Hauptstadtprojektes zu überdenken.

Die *malawische* Regierung sucht weiter nach Geldgebern für das Projekt. Die Regierung fragt ohne Erfolg bei den *USA* und bei der *Bundesrepublik Deutschland* an. Einige Geldgeber unterstützen einzelne Projekte aber nicht die Hauptstadtverlagerung. Die *World Bank* finanziert seit 1967 ein Projekt, das 500.000 *acres* große *Land Development Project* westlich von *Lilongwe* (s. Abb.6), welches die Steigerung der Produktion von Mais, Erdnüssen und Tabak zum Ziel hat (vgl. Connell 1972:92). Dieses Projekt wird in der Folgezeit große Auswirkungen auf die Migration nach *Lilongwe* haben. Außerdem finanziert, wie erwähnt, die *World Bank* das überregionale *Teacher Training College*, dessen Campus in der Geburtsstadt *Kamuzu Bandas* in *Kasungu* in der Nähe von *Lilongwe* liegt (vgl. Malawi Government 1972:5).

Schließlich stimmt *Südafrika* nach Verhandlungen mit der *malawischen* Regierung 1968 zu, *Malawi* eine Anschubfinanzierung von 8 Millionen *Rand* für den Bau der neuen Hauptstadt zur Verfügung zu stellen, 60% davon als Zuschuss, 40% der Summe als ein mit 4% zu verzinsendes Darlehen. Über die Motivation der beiden Vertragspartner zu diesem Abschluss gibt es nur Mutmaßungen. *Malawi* als *OAU*-Mitglied und als *independent black-ruled front-line state* (vgl. Potts 1986:225) schließt ein Abkommen mit dem Apartheid-Regime. Dies kann mit dem unideologischen Pragmatismus von *Kamuzu Banda* erklärt werden oder mit seinem unbedingten Willen, das von *Großbritannien* abgelehnte Hauptstadtprojekt zu realisieren. Die Suche nach möglichen Geldgebern führt zu der ungewöhnlichen Partnerschaft mit *Südafrika*. Für *Südafrika* führt das Abkommen dazu, seine wenigen Beziehungen zu ‚*black-ruled*‘ *Southern Africa* auszuweiten und darüber hinaus „*to gain a very convenient Central African military air base once Lilongwe airport was built*“ (Potts 1985:189). Außerdem werden in der Folgezeit mehrere südafrikanische Firmen in das Projekt involviert. „*South African companies will be among the first new industries*“ (Connell 1972:91).

Den Auftrag, einen ersten *Masterplan for Lilongwe the Capital City of Malawi* zu entwerfen, erhalten die Südafrikaner *W.J.C. Gerke* und *C.J. Viljoen*. *Gerke* ist Mitinhaber eines Stadtplanungs- und Landvermessungsbüros in *Johannesburg*, *Viljoen* ist Professor für *Town and Regional Planning* an der *University of Pretoria*. Gemeinsam firmieren sie als *Joint Town Planning Consultants to IMEX Pty. Ltd. Johannesburg*. Im Mai 1968 wird ihr Gutachten „*Lilongwe Masterplan*“ der *malawischen* Regierung vorgelegt.

## 2.6.2 Planungskonzepte für die Hauptstadt bis 1994

### Der Lilongwe Master Plan 1968

#### Rahmenbedingungen, Analysen und Prognosen

Einleitend zu dem 125 Seiten umfassenden Erläuterungsbericht des *Lilongwe Master Plan 1968* formulierten Gerke & Viljoen drei Vorbemerkungen für das von Ihnen vorgelegte Werk.

#### Drei generelle Vorbemerkungen der Verfasser des Lilongwe Master Plan 1968:

1. Sie weisen auf die unterschiedlichen Aufgaben eines „*Master Plans*“ gegenüber einem „*Zoning Plan/ Town Plan Scheme*“ hin, da dies häufig verwechselt werden würde. Nach ihrem Verständnis hat der *Master Plan* den Charakter eines *Comprehensive Plan*. Er bildet planungsmethodisch einen übergeordneten, generellen Rahmen für die langfristige Entwicklung. „*The Master Plan should contain a description of a unified general physical design of an urban area, and attempt to clarify the relationships between the physical development polities, social and economic goals, and aspirations of the community on the one hand, and the physical features of the land to which the Plan refers on the other. A Town Planning Scheme is a device for controlling the development... it is the tool for implementing the Master Plan ... the Town Planning Scheme fixes rights, imposes obligations and possesses legal status.*“ (Gerke & Viljoen 1968:II). Aufgrund der unterschiedlichen Aufgaben müsse das *Town Planning Scheme* relativ statisch sein, während der *Master Plan* ständig zu evaluieren und an veränderte Bedingungen anzupassen sei. Der *Master Plan* hätte die Aufgabe, die möglichen Perspektiven für die Entwicklung der Hauptstadt in unterschiedlichen Phasen aufzuzeigen. Er soll damit die Basis bilden für ein daraus zu entwickelndes *Town Planning Scheme* bzw. *Outline Zoning Plan*.
2. Nach ihrem Selbstverständnis soll ein systematischer und rationaler Plan erarbeitet werden, der auf etablierten theoretischen Annahmen aufbaut. Im Fall von *Lilongwe* ständen jedoch einige erforderliche Grundlagen nicht zur Verfügung, außerdem sei die Stadtforschung in *Afrika* noch nicht so weit entwickelt, dass Voraussagen mit der gleichen Zuverlässigkeit wie in weiter entwickelten Ländern möglich seien. Die Autoren warnen jedoch davor „*it would be dangerous to apply uncritically American and European experience, concepts and standards to African urban problems.*“ (Gerke & Viljoen 1968:III).
3. Gerke & Viljoen betonen, dass ihr Auftrag die Erarbeitung des Masterplans für die Hauptstadt *Lilongwe* war. Der Auftrag beinhaltete nicht die Standortsuche für die Stadt und für das Regierungsviertel. Beides wurde vom Auftraggeber vorgegeben (vgl. Gerke & Viljoen 1968:I).

Der Beschluss der Regierung, das Regierungsviertel und den neuen *Central Business District (CBD)* getrennt von der bestehenden Stadt und ihrem *CBD* fünf Kilometer nördlich zu lokalisieren, ist für Gerke & Viljoen Vorgabe und Ausgangspunkt für ihr städtebauliches Strukturkonzept. „*The decision by the Government to build its executive and administrative offices within three miles of the centre of Lilongwe meant, in effect, that the existing town had to be viewed as an integral part of the future capital city. The basic planning problem, therefore was not the creation of a new town in the usual sense, nor the expanding of an existing one, but the integration of the town within the physical and social framework of a new city*“ (Gerke; Viljoen 1968:29). Sie sehen in der Standortentscheidung für zwei Stadtzentren eine große Herausforderung, zumal die vorhandene Topographie eine Verbindung zwischen ihnen noch erschwert. „*Topographically the site is difficult. That chosen for the government administrative buildings is separated from Lilongwe by a river and a valley large enough to form a substantial barrier*“ (Gerke; Viljoen 1968: 30).

Das neue *House of Assembly* und die Regierungsgebäude sollen auf Beschluss der *malawischen* Regierung *on a prominent flat hill ridge*, dem *Capital Hill*, entstehen. Dort war ursprünglich vorgesehen, neben den *Government* Funktionen auch ein *Shopping Centre* und einen Markt zu bauen. Dieser Gedanke wurde aufgrund der topografischen Verhältnisse verworfen.

Daraufhin wurde der neue *CBD* unterhalb des *Capital Hill* geplant. Als Folge gibt es quasi drei räumlich getrennte Hauptzentren: *Old Town (Old CBD)*, *Capital Hill*, und *New Town (New CBD)*. Potts diskutiert 1986, ob Sicherheitsüberlegungen oder Repräsentationsgründe zur Standortwahl des *Capital Hill* geführt hätten. Für die Sicherheitsthese führt sie an, dass es nur eine Zufahrt auf den *Capital Hill* mit Kontrollmöglichkeiten und in den 80er Jahren einen Zaun ringsum den Hügel gegeben hätte (Potts 1986:233). Bei unserem Besuch in *Lilongwe* 2012 gab es an der Zufahrt keine Kontrollen und keinen Zaun mehr um das Gebiet. Man konnte sich als offensichtlich fremder Besucher auf dem *Capital Hill* ungestört bewegen.

Abb. 7 verdeutlicht, dass zwischen dem geplanten Standort für die neue *National Assembly* auf dem *Capital Hill* und dem bestehenden Zentrum der *Old Town* das Naturschutzgebiet „*Lingadzi Forest Reserve*“ liegt. Dies trennt die räumlich von dem alten *CBD* entfernten neuen Zentren im Norden funktional noch stärker vom Stadtzentrum im Süden. Der Nordrand des *Forest Reserve* wird für den neuen *CBD* in Anspruch genommen. „*Since the main objective of the plan is to create one city and not two isolated towns, a main road links the complex of the government buildings with existing Lilongwe.*“ (Gerke; Viljoen 1968: 29). Die Autoren führen zahlreiche Analysen zur Topographie, zur regionalen Einbindung der Stadt, zur Flächennutzung und zu sozioökonomischen Aspekten, wie der Bevölkerungs-, Beschäftigungs- und Einkommensentwicklung durch. Daraus werden Bedarfe für die Wohnungsversorgung sowie für die soziale und technische Infrastruktur abgeleitet. Von den zahlreichen Untersuchungen werden hier nur die besonders wichtigen Ergebnisse vorgestellt. Die Hochebene ist durch zahlreiche steilen Hänge und Einschnitten topographisch stark zerklüftet und daher verkehrlich nicht leicht zu erschließen. Eine Konsequenz der naturräumlichen Gegebenheiten sei die räumliche Trennung der zu planenden Neubaugebiete voneinander (vgl. Gerke; Viljoen 1968: 30).

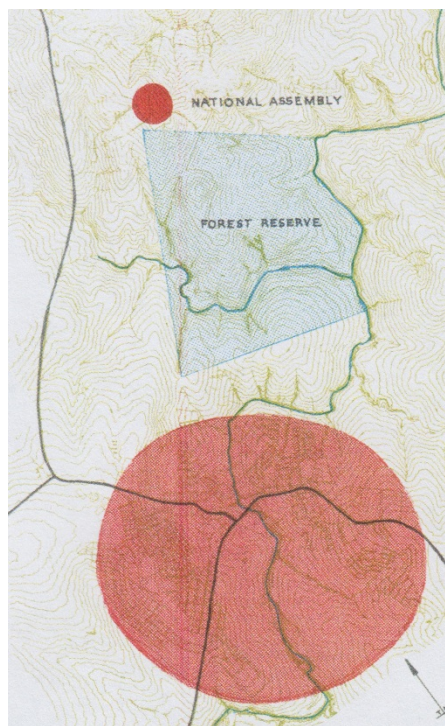


Abb.7: Lageplan von *Old Town* and *Capital Hill* (Gerke; Viljoen 1968:29)

*Lilongwe* hat beim *Zensus* im Jahr 1966 eine Einwohnerzahl von 19.176 EW. Die Prognose für die zukünftige Bevölkerung wird aus drei Faktoren abgeleitet: der natürlichen Wachstumsrate, dem Effekt aus der Verlagerung der *Government Administration* nach *Lilongwe* und der Einwanderungen aus den umliegenden ländlichen Gebieten in die Stadt. Aus diesen drei Faktoren wird

für das Jahr 1980, in dem der Umzug der Regierung in die neue Hauptstadt vollständig abgeschlossen sein soll, eine Bevölkerungszahl in zwei Varianten von 70.-80.000 EW prognostiziert, für 1990 von 114.000 – 143.000 EW und für das Jahr 2000 von 185.000 – 257.000 EW (vgl. Gerke; Viljoen 1968:32). In Zusammenhang mit der Bevölkerungsprognose weisen die Autoren in bemerkenswerter und weitsichtiger Weise auf das Problem einer zu erwartenden ökonomisch induzierte Migration aus dem ländlichen Hochland in die neue Hauptstadt hin. Sie kalkulieren eine Zuwanderung von jährlich mindestens 10.000 Personen (vgl. Gerke; Viljoen 1968:15f.). Die Annahme erscheint plausibel.

#### **Das WB Land Development Project und die Land-Stadt-Migration**

„One of the factors which will be a major influence in the development of Lilongwe is the World Bank Scheme for the Re-Organization of Agriculture in the Lilongwe Region, in which it is proposed to give freehold title to farmers who are allocated land under this scheme.“(Gerke; Viljoen 1968:82). Auf einer 500.000 acres großen Fläche direkt westlich von Lilongwe soll mit Unterstützung der World Bank innerhalb von zwölf Jahren die Agrarproduktion in einem der fruchtbarsten Teile Malawis gefördert werden. Zur Eigenversorgung und für den Export sollen hier mit modernen Anbaumethoden Mais, Erdnüsse und Tabak angebaut werden. Bei einem Erfolg des Projekts wird dadurch ein wichtiger Beitrag zum Ausgleich des hoch defizitären Haushalts und der Zahlungsbilanz von Malawi erwartet (vgl. Gerke; Viljoen 1968:15).

Das WB-Projekt hat aus der Sicht von Gerke & Viljoen zukünftig erhebliche Auswirkungen auf die Migration nach Lilongwe. „By the end of the Project, it is estimated that some 270.000 persons will be living on its 500.000 acres.“(Gerke; Viljoen 1968:15). Dies würde bedeuten, dass ohne neue Zuzüge 320 Personen auf einer mile<sup>2</sup> wohnen und nur 1,3 acres fruchtbares Ackerland für eine Person zur Verfügung ständen. Da diese Grundstücksgrößen zum Überleben nicht ausreichen würden, folgern Gerke & Viljoen: „there will be approximately 8.000 persons displaced from the area annually .... as a result, squatting could become a major problem [in Lilongwe] within the next twenty years. The capacity of the rural areas to absorb such squatters will tend to diminish if the traditional system of land tenure is replaced by some form of freehold“(ebd.).

Die hohe Bevölkerungsdichte im ländlichen Umland sowie die Einengung des Tribal Land durch das WB-Projekt und durch weitere Landvergaben an Freehold Farmen würden in den kommenden Jahrzehnten zu einer hohen Zuwanderung nach Lilongwe führen (vgl. Gerke; Viljoen 1968:34). Jede Vergabe von Freehold-Titeln würde zukünftig zu einem Verlust an Tribal Land führen. Trotz des sehr fruchtbaren Landes sei in der Zukunft mit einer verstärkten Landflucht der bäuerlichen Bevölkerung zu rechnen. Sie fordern für das absehbare Squatter-Problem in Lilongwe: „It is important that the formulation and adaption of a comprehensive urbanization policy be regarded as a matter of great urgency“ (Gerke; Viljoen 1968:16).

#### **Informal Housing and Site and Service Schemes**

Gerke & Viljoen gehen detailliert auf das Thema „Squatting“ ein. Aufgrund der internationalen Erfahrungen beschreiben sie die ökonomischen Ursachen des Phänomens in Ländern mit schnell wachsender Wirtschaft und mit rasanter Verstädterung sowie die Push and Pull-Faktoren der Land-Stadt-Migration. Sie stellen die These auf „almost every country in the world at one period or another has had to face up to the squatting problem and in many it has assumed serious proportions and caused extensive political and social disruption“ (Gerke; Viljoen 1968:36). Sie fordern, sich dem Problem Squatting zu stellen, eine grundsätzlich neue Problemsicht einzunehmen und proaktiv die Bedürfnisse der Bewohner in geeignete Bahnen zu lenken.

Die Ausführungen sind m.E. sozialpolitisch weitblickend. Wäre man den Empfehlungen der Autoren stärker gefolgt und hätte sie konsequent umgesetzt, würde es aktuell in Lilongwe weniger Probleme zum Thema Housing und weniger Zwangsraumungen geben (vgl. Kap.2.6.3). Squatting würde nach Gerke & Viljoen häufig mit Begriffen wie „overcrowding, squalor, poverty and slum conditions“ stigmatisiert.

Nach ihrem Verständnis sei ein *Squatter* *“simply a person who, being unable to find accommodation in the accepted and legal way, appropriates a portion of land, usually owned by the State or a Local Authority, for the purpose of building himself a home”* (Gerke; Viljoen 1968:37). Die *Squatter* seien nicht notwendigerweise nur Arme. In vielen *Squatter Communities* weltweit würden auch Menschen mit festen Anstellungen und Wohlhabende leben. Kennzeichen für *Squatter*-Gebiete sei, dass dort Menschen in Gebieten siedelten, die nicht geplant waren und in denen keine technische und soziale Infrastruktur vorhanden sei.

Die von Stadtverwaltungen angewendeten Lösungsversuche seien jedoch häufig wenig erfolgreich *“legal eviction, by force if necessary, seems a plausible solution, but it is one that has rarely met with success”*(Gerke; Viljoen 1968:37). Diese weit verbreitete Methode würde aber aus mehreren Gründen selten zum Erfolg führen. So würden *Squatter*-Gebiete, in denen sich schon zahlreiche Neuankömmlinge niedergelassen haben, schon wegen der großen Zahl der *Squatter* politisch und praktisch durch Zwangsräumungen nur schwer aufzulösen sein. Die Räumung würde darüber hinaus die Frage nach einem Alternativ-Standort für die vertriebenen Bewohner nach sich ziehen. Das Problem wäre nicht gelöst, sondern verlagert und dupliziert. Auch das Konzept der Erstellung von „Massenwohnungsbau“ halten Gerke & Viljoen für keine geeignete Lösungsstrategie. Die Kosten dafür seien von den betroffenen Gemeinden meistens nicht finanzierbar und außerdem bestände die große Gefahr, dass die so geräumten *Squatter*-Gebiete wieder von Neuankömmlingen besetzt würden (vgl. Gerke; Viljoen 1968:37).

Sie sind der Überzeugung, dass die Lösung des *Squatting* Problems nur durch planerische Vorsorge und nicht durch nachträgliche Maßnahmen erfolgen kann. Sie empfehlen mit Nachdruck *“squattling can only be prevented by anticipating population movements and planning for them well in advance. This at once implies that land must be made available and sub-divided into suitable building plots at an early stage”*(Gerke; Viljoen 1968:37). Für die räumliche Planung der neuen Hauptstadt Lilongwe schlagen sie vor, einzelne Gebiete für *Site and Service*-Projekte vorzusehen. Dabei sind sie sich bewusst, *“that site and service schemes have very often proved to be a failure and a disappointment, but we suggest that one of the reasons for this may well be that one essential condition for a stable society, namely, security of occupation, is lacking in these schemes”*(Gerke; Viljoen 1968:37f). Erst die Gewissheit, von ihren Grundstücken nicht vertrieben zu werden, würde ihnen die Möglichkeit zur schrittweisen Verbesserung ihrer Behausung und ihrer Wohnsituation geben.

Sie konstatieren, dass es zum Zeitpunkt ihrer Untersuchung kein großes *Squatter*-Problem in *Lilongwe* gäbe. Sie prognostizieren aber aufgrund des laufenden *WB*-Projektes, aufgrund des Bedeutungszuwachses von *Lilongwe* als Marktzentrum und aufgrund seiner neuen Hauptstadtfunktion ein starkes Anwachsen von Zuwanderern in die Stadt. Die meisten der Zuwanderer werden weder den Kauf, noch die Miete eines Hauses finanzieren können (vgl. Gerke & Viljoen 1968:37).

Daher schlagen Gerke & Viljoen vor *“some of the residential areas should be designed for the special purpose of accommodating traditional housing at the start as well as for gradual improvement and upgrading subsequently”* (Gerke; Viljoen 1968:38). Nach ihrer Überzeugung wäre es wünschenswert, wenn für jede Familie ein Steinhaus mit Minimumstandard ausgestattet und Grundinfrastruktur zur Verfügung gestellt werden könnte, aber ein großer Anteil der Migranten, die in *Lilongwe* zukünftig leben wollen, werden selbst geringste Standards und Ausstattung nicht finanzieren können. Sie gehen davon aus, dass es neben den von ihnen vorgeschlagenen *site and service areas* keine ungenehmigten informellen Siedlungen innerhalb des Stadtgebietes gibt. Diese seien nicht erwünscht. Für mittellose Migranten seien die *Residential Areas* für „*Traditional Housing*“ (*THA*) auszuweisen.



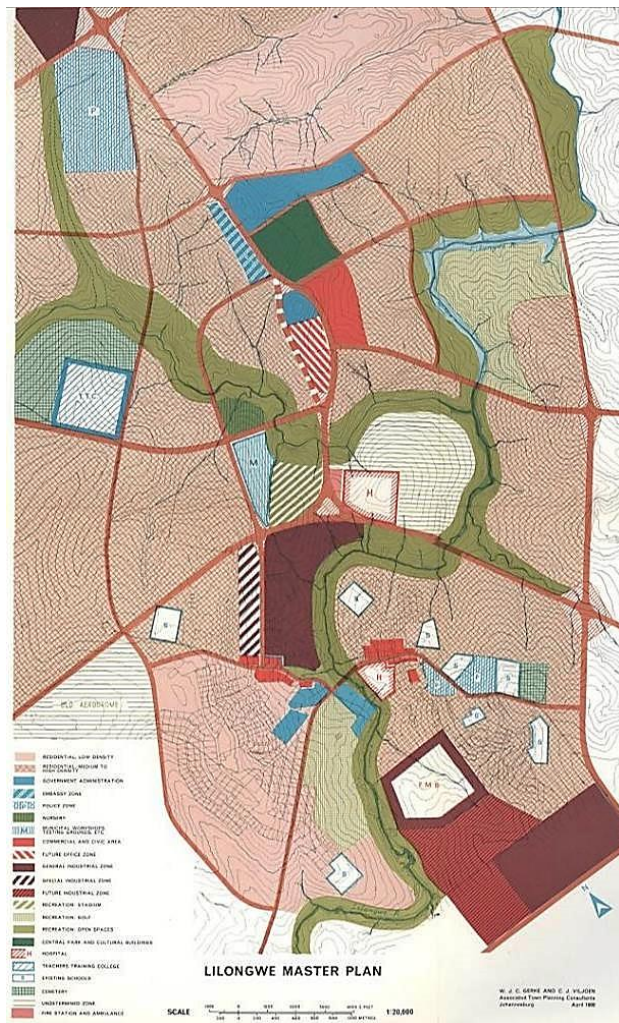


Abb.8: Lilongwe Masterplan 1968 (W.J.C. Gerke & C.J. Viljoen  
IMEX Planning Consultants, Johannesburg, Anhang)

### Das Siedlungsstrukturkonzept

Das Strukturkonzept für die Stadt ist von dem räumlichen Verhältnis des alten und neuen Stadtzentrums determiniert. *“The site of the House of Assembly was selected by the Government of Malawi, and is located some three miles north of the centre of old Lilongwe on a prominent flat hill ridge”* (Gerke; Viljoen 1968:38). Daneben sehen sie fünf Komponenten, die in ihrer Wechselwirkung zueinander die zukünftige Stadtstruktur beeinflussen (vgl. Abb.8):

- das Neue City Centre,
- eine zentrale Freizeitzone,
- die Industriezonen,
- die neuen Wohngebiete und
- ein „Processional Way“, der zusammen mit einer Haupt- und einer Nebenstraße diese neuen Planungselemente mit der vorhandenen „Old Town“ verbindet.

Es zeigte sich bald, dass die topographischen Gegebenheiten für die Realisierung des Strukturkonzepts von herausragender Bedeutung waren und häufig wenig Spielräume zuließen (vgl. Gerke; Viljoen 1968:38). Weitere Untersuchungen der Autoren bezogen sich auf die Themenbereiche „soziale und technische Infrastruktur“, „Verkehr“, „Squatting“, „Bevölkerung und Beschäftigung“ und „Entwicklungsmöglichkeiten für das zukünftige Stadtwachstum“. Es fällt auf, dass die Entwicklung der vorhandenen Stadt/Old Town kaum thematisiert wird und nur als Rahmensezung für die Planung der neuen Stadt beschrieben wird.

### *Der neue CBD und der Governmental Administration Complex*

Das neue *City Centre*, drei Meilen nördlich der bestehenden Stadt besteht aus zwei funktional und räumlich getrennten Bereichen:

- The *Governmental Administration Complex* on the *Capital Hill* und
- The *Shopping and Commercial Centre*, dem neuen *CBD*.

Auf dem *Capital Hill* sollen alle Ministerien und die *National Assembly* zusammengefasst werden. Die Ministerien und weitere Verwaltungsgebäude sind in kleineren Hausgruppen angeordnet. Das Hauptgebäude, die *National Assembly*, konnte nicht, wie von der Regierung gewünscht, auf dem höchsten Punkt des Hügels lokalisiert werden, da zentrale Sichtachsen auf das Gebäude nicht realisiert werden können. Die Regierungsgebäude auf dem *Capital Hill* sollen in zwei Bauphasen bis 1975 erstellt werden, damit dann der Umzug der Regierung aus *Zomba* und *Blantyre* in die neue Hauptstadt vollständig abgeschlossen werden kann.



Abb.9: Lageplan des Regierungsviertels auf dem *Capital Hill* (Gerke & Viljoen 1968:40)

Der neue *CBD* war ursprünglich auch auf dem *Capital Hill* vorgesehen. Er wird jedoch getrennt von den Regierungsgebäuden eine  $\frac{3}{4}$ Meile weiter südlich geplant. Der *Government-Administrative* und der *Civic-Commercial Sector* werden durch einen Park voneinander getrennt (vgl. Gerke; Viljoen 1968:38). Im *CBD* werden neben einem Einzel- und Großhandelszentrum außerdem der Markt, der Busbahnhof, eine Klinik und die Stadtverwaltung sowie Restaurants und andere Dienstleistungen geplant. Die bedarfsgerechte Größe des *CBD* wird diskutiert und mehrere städtebauliche Layouts mit und ohne getrenntem Fuß- und Fahrverkehr entworfen. Das kommerzielle Zentrum ist durch Erweiterungsmöglichkeiten auf die wachsende Stadt hin konzipiert.

Gerke & Viljoen sehen in der Existenz der zwei räumlich voneinander getrennten Zentren mehrere Probleme. Die Trennung des *Old CBD* und des *New CBD* würde insgesamt „tends to weaken the central core of the town“ (Gerke; Viljoen 1968:20). Außerdem würde das unterschiedliche Angebot, in der Altstadt die größere Vielfalt des Einzelhandelsangebots auf dem *African Market*, im *New CBD* hochwertige Geschäfte und die lokalen Behörden, unterschiedliche Bewohnergruppen ansprechen und somit soziale Unterschiede räumlich verfestigen. „The existence of two such centres also tends to emphasize and perpetuate social segregation to the detriment of the national image“ (Gerke; Viljoen 1968:22). Gerke & Viljoen äußern die Befürchtung, dass es der *New CBD* in der ersten Entwicklungsphase schwer haben wird, sich gegenüber dem bestehenden *Commercial Centre* der *Old Town* durchzusetzen. Um eine schnelle Entwicklung des *New CBD* zu unterstützen, schlagen sie vor, eine *Traditional Housing Area* unmittelbar östlich des *New CBD* zu lokalisieren (vgl. Gerke; Viljoen 1968:52).



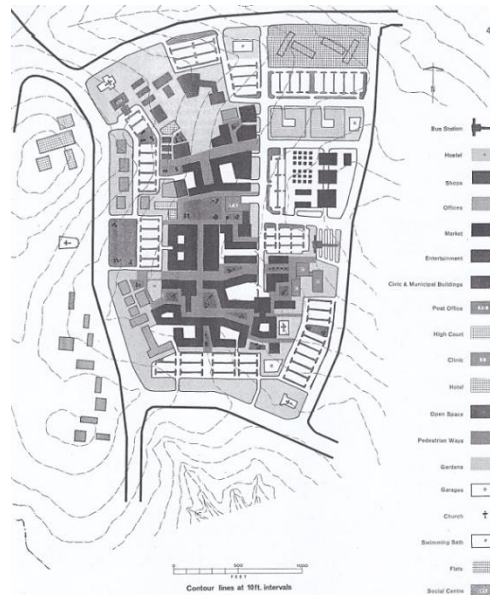


Abb.10: Testentwurf für das City Centre (Gerke; Viljoen 1968:49)

### Die Wohngebiete

In der ersten Phase der Stadtentwicklung bis 1980 werden elf neue *Residential Areas*, die Gebiete No.4-14, geplant. Abb.11 zeigt die Lage der Gebiete im Stadtgebiet. Für die *Residential Areas* ist eine sehr geringe Dichte vorgesehen. „Anyone not familiar with African conditions will be struck by the very low densities planned for the residential areas“(Gerke; Viljoen 1968:39). „The residential zones have, for the present purposes, been divided into two classes: low, and medium to high density“(Gerke; Viljoen 1968:38).

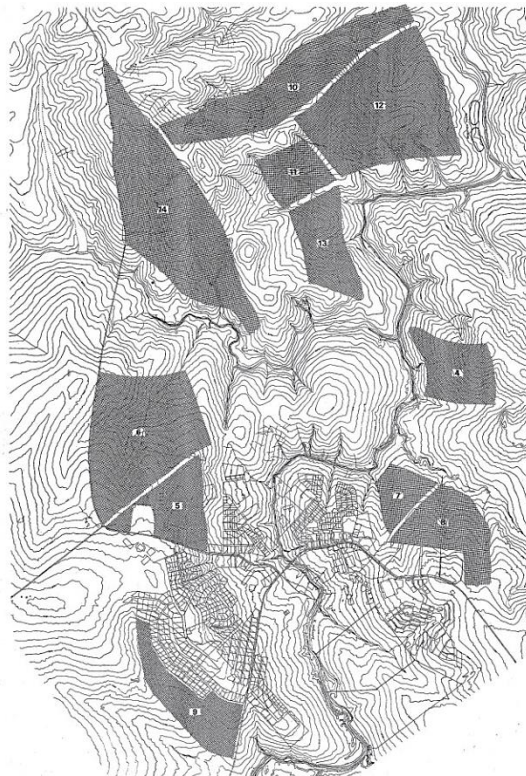


Abb.11: Lage der geplanten Wohngebiete (Gerke; Viljoen 1968:53)

Zwei Gebiete werden in sehr geringer Dichte mit Grundstücksgrößen von 30.000-40.000 *square feet* geplant, die *Residential Areas* No. 9 und No. 10. Die *Area 10* liegt direkt nördlich an den *Capital Hill* angrenzend und ist für Minister und hochrangige Regierungsbeamte vorgesehen. In



allen übrigen Wohngebieten wird auch ein geringer Anteil mehrgeschossiger Wohnungsbau geplant. Im *Government-administrative Complex* auf dem *Capital Hill* werden mehrere Wohngebäude für öffentliche Bedienstete der Regierung errichtet. Die Grundstücksgrößen in den übrigen neun Areas mit mittlerer bzw. ‚hoher‘ Dichte liegen zwischen 3.000 bis 15.000 *square feet*. Die geringe Dichte wird als ein Qualitätsmerkmal für die neue Hauptstadt angesehen. „*The most prominent feature of this city will therefore be its open spacious appearance. This is consistent with the aim of giving this city a truly African character*“ (Gerke; Viljoen 1968:39). Für einige Wohngebiete werden städtebauliche Entwürfe vorgestellt, wie z.B. für die *Area No.11* (vgl. Abb.12). Der Entwurf enthält vorwiegend Einzelhausbebauung, ergänzt um einige Reihenhäuser und Geschosswohnungen. Es wird eine Doppelreihen-Erschließung für Einfamilienhäuser vorgeschlagen, um die Erschließungskosten zu reduzieren (vgl. Abb.13).

Das zu dieser Zeit als besonders fortschrittlich angesehene *Radburn*-Erschließungssystem, welches die Konfliktpunkte zwischen Fahr- und Fußgängerverkehr versucht zu minimieren, wird in Erwägung gezogen, jedoch werden wegen der geringen Dichte in *Lilongwe* und den hohen Kosten nur einzelne Elemente übernommen. Da die Verfasser davon ausgehen, dass „*the majority of permanent houses will be of very modest size and simple design*“ (Gerke; Viljoen 1968:59f) werden außerdem Test-Entwürfe für einfache Einfamilienhäuser und für „*low cost row houses*“ (vgl. Gerke; Viljoen 1968:59) vorgestellt.

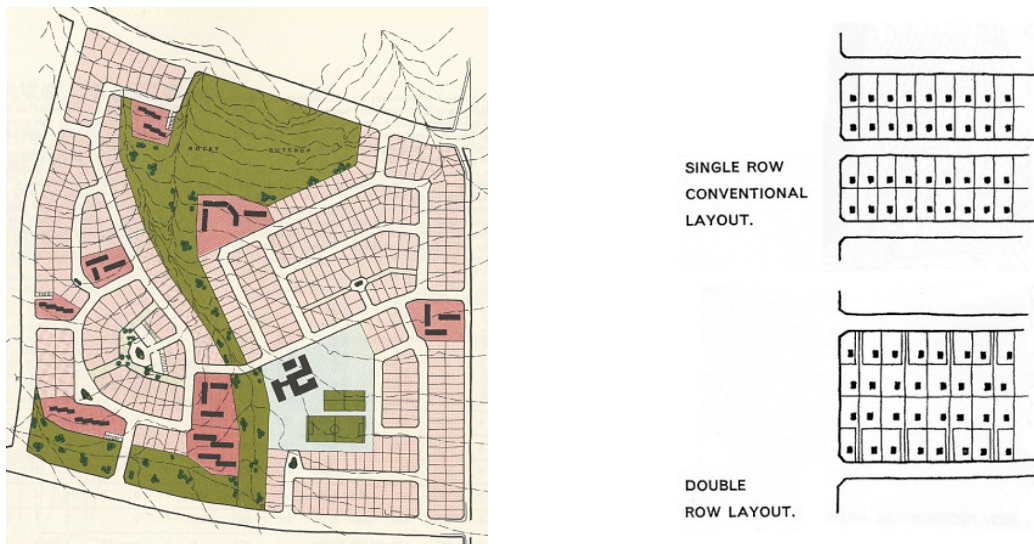


Abb.12+13: Layout für Residential Area11(ebd:57); Single Row and Double Row Erschließung (ebd:54)

Gerke & Viljoen verweisen auf eine Untersuchung zu den Wohnverhältnissen in *Malawi*, die aufzeigt, dass aktuell 33-36% der Bevölkerung in den großen städtischen Zentren des Landes in *Traditional Houses* wohnen. Für die Startphase des Hauptstadtprojektes muss damit gerechnet werden, dass 50-70% der nach *Lilongwe* migrierenden Bevölkerung zuerst in *Traditional Houses* wohnen werden (vgl. Gerke; Viljoen 1968:59). Daher schlagen sie vor, die *Residential Area No. 13*, die unmittelbar im Osten an den neuen *CBD* angrenzt, dafür zu nutzen „*it should be initially reserved for traditional housing, and used as a ‚reception area‘ for newcomers to the town*“ (Gerke; Viljoen 1968:52).

45 Jahre bevor *D. Saunders* sein Buch über die „*Arrival Cities*“ veröffentlicht, sprechen Gerke & Viljoen davon, für die mittellosen Migranten, die eine bessere Zukunft in der Stadt erhoffen, ihrer finanziellen Situation entsprechende *THA*- oder „*Site and Service*“-Gebiete als *Empfangsgebiete* zu schaffen. Ihre Argumentation ist gleichzeitig mit der Erwartung verbunden, dass durch die Lage des ersten dieser Gebiete in *Area 13* das neue Geschäftszentrum in

seiner ersten Entwicklungsphase stimuliert wird (vgl. Gerke; Viljoen 1968:52). Sie hoffen darüber hinaus, dass die Migranten als integraler Teil der schnell wachsenden Hauptstadt verstanden werden. Sie schlagen zusätzlich der Regierung vor, eine *Development Authority* für die Steuerung und Koordination für den Aufbau der neuen Hauptstadt zu bilden, „one of its major functions should be to ensure that the residential areas destined for traditional housing become not a liability but rather an asset to the city“ (Gerke; Viljoen 1968:59). Die Planungsstrategien von Gerke & Viljoen zum Wohnungsbau zeugen von einer intimen Kenntnis der Wohn- und Lebensverhältnisse im südlichen Afrika und sind m.E. Ausdruck eines starken sozialen Impetus und Verständnis der ökonomischen Verhältnisse der zukünftigen Bewohner.

#### *Open Spaces – Grünflächen und Parks*

Ein „key feature of the city is its parkland setting. From the beginning there was a concern to create a high-quality environment with spacious living standards, as befits a capital city“ (Malawi Government 1986:2). Zwei Aspekte sind Ausgangspunkt für das „Parkland Setting“:

- Die politische Vorgabe, die *New Town* ca. 5 km nördlich der *Old Town* zu planen: Die räumliche Entfernung wird durch einen großen Stadtwald und die Täler des „*Lilongwe River*“ und eines kleineren Nebenflusses verstärkt.
- Die natürlichen Vorgaben der Topographie und des Baugrundes: Das stark zerfurchte Hügelland mit steilen Hängen und tief eingeschnittenen Flusstälern des *Lilongwe Rivers* und seiner Nebenflüsse sowie die teilweise schwierigen Baugrundverhältnisse (z.B. Granit).

Dies führt zu einer stark gegliederten clusterförmigen Stadtstruktur mit kleineren, voneinander durch nicht bebaubare Freiflächen getrennten Nutzungsgebieten. Weder *das Lilongwe River Valley* konnte in der weiteren Stadtentwicklung das ihm zugedachte „important open space feature“ (Gerke; Viljoen 1968:87) erfüllen, noch der „*Central Park*“ die ihm zugedachte Funktion eines Verbindungsgliedes zwischen dem *Government Administrative Complex* und dem *New City Centre* (vgl. Gerke; Viljoen 1968:50).

#### *Technische Infrastruktur und Verkehr*

Im Gegensatz zu den sensiblen, an den sozioökonomischen Gegebenheiten orientierten Vorschlägen für den Siedlungsbau und die Wohnungsversorgung wirken die Vorschläge zum Verkehr und zur stadttechnischen Infrastruktur überdimensioniert und nicht an die aktuellen Lebensumstände der Stadtbewohner und die ökonomischen Verhältnisse angepasst.

Im Jahr 1967 wurden im *District Lilongwe* 850 private Kraftfahrzeuge gezählt (vgl. Gerke; Viljoen 1968:63). Obwohl dies eine äußerst geringe Kfz-Dichte pro Einwohner bedeutet und die Kfz-Nutzung aktuell auch sehr gering ist, gehen Gerke & Viljoen für ihre Planungen davon aus „both are expected to increase substantially, and road and other transport facilities planned on the assumption that vehicle ownership and use will be as high in Lilongwe in the future as it is elsewhere in the world“ (Gerke; Viljoen 1968:90). Potts kritisiert „This assumption was clearly unrealistic, if not ridiculous“ (Potts 1986:226). Dem damaligen Leitbild einer „autogerechten“ Stadtplanung folgend, wird eine völlig auf die Anforderungen des Autoverkehrs ausgerichtete „Vorsorgeplanung“ konzipiert. „It appears that it was over-ambitious in technical and financial terms“ (ebenda). Eine stufenweise Planung von Stadttechnik und Infrastruktur hätte zu einer für den Entwicklungsstand Malawis angepassteren Lösung geführt.

Gerke & Viljoen rechtfertigen ihre „Vorsorgeplanung“ im Verkehrsbereich damit, dass dadurch ausreichend Flächen für zukünftige Verkehrsbedarfe frühzeitig gesichert würden. Die gleiche Argumentation führen sie für eine vom Straßenverkehr getrennte Linienführung für eine Schnellbuslinie zwischen *Old Town-Hospital/Stadium* – *New City Centre* an. Aus heutiger

Sicht scheint diese *Bus Rapid Transit* Strecke, wie sie einige Jahre vorher 1964 erstmalig in der englischen New Town *Runcorn* bei *Liverpool* unter großer Beachtung der Fachwelt eingeführt worden war, völlig überdimensioniert, da auf absehbare Zeit mit keinen Überlastungen des innerstädtischen Straßennetzes durch den MIV in Lilongwe zu rechnen war.

Den Vorschlag, ein Stadt-Bus-System einzuführen und dieses Busnetz schrittweise auszubauen, halte ich für die Situation in *Lilongwe* für sinnvoll und nicht - wie *Potts* kritisiert - für überzogen. „*Most families do not at present own vehicles and are unlikely own them by 1980, large numbers will be travelling to work by bus*“ (Gerke; Viljoen 1968:67). Die vorgeschlagenen Stadt-Bus-Routen sollten bis zum Ende der ersten Phase der Stadtentwicklung im Jahr 1980 eingerichtet werden. Die verkehrsplanerische Konzeption eines Raster-Erschließungs-Systems und die Anlehnung an das Konzept von *Radburn (USA)* aus den 1920er Jahren, mit weitgehender verkehrsfreier Gestaltung der Wohnquartiere und einer Minimierung der Kreuzungspunkte zwischen Fuß- und Fahrverkehr ist m.E. plausibel.

Die bautechnischen Ausgestaltungen und Dimensionierungen von Straßenquerschnitten, Abwasserkanälen und Beleuchtungssystemen sind der Situation nicht angepasst (vgl. Gerke; Viljoen 1968:71f). Es besteht eine erhebliche Diskrepanz zwischen der Prognose, dass vermutlich ca. 80% der zukünftigen Stadtbevölkerung zu den „*lower income groups*“ gehören werden (vgl. Gerke; Viljoen 1968:86) und zu den vorgesehenen stadttechnischen Standards, wie „*water-born sewage, water to every plot, streets with stormwater drainage and culverts, street lighting and electricity reticulation*“ (Gerke; Viljoen 1968:90). Hier hat technische Perfektion Priorität vor der Entwicklung von ökonomisch angepassten Systemen. Das Kapitel *Utility Services* ist von dem Büro *Hill, Kaplan, Scott and Partners, Consulting Engineers* bearbeitet worden.

#### *Linear City*

*Gerke & Viljoen* charakterisieren das aufgrund der beschriebenen Rahmenbedingungen entwickelte Siedlungsstrukturkonzept ihres Masterplans als ein modifiziertes *Bandstadt-Konzept* „*the resulting pattern is a modified linear city of rather informal design*“ (Gerke; Viljoen 1968:38). Struktur und Größe des Stadtgebietes sind von den vorgegebenen Standorten der Zentren, von den sehr geringen Nutzungsdichten in den Neubaugebieten und von einer durch die Topographie vorbestimmten Cluster-Struktur kleinerer, voneinander getrennter Wohngebiete bestimmt. Das von ihnen überplante Hauptstadtgebiet in den bestehenden Grenzen sei unter den getroffenen Entwicklungsannahmen für die ersten Phasen der Stadtentwicklung bis zum Jahr 2000 groß genug. Es hat eine Ausdehnung von fünf Meilen in Nord-Süd-Richtung und eine größte Ausdehnung in Ost-West-Richtung von drei Meilen.

#### *Administrative Grenzen der Stadt und Richtungen zukünftiger Stadterweiterungen*

Die bestehenden administrativen Grenzen der Stadt *Lilongwe* halten *Gerke & Viljoen* für die Wachstumsraten im bisherigen Umfang für ausreichend. Aufgrund der Hauptstadtverlegung sei aber in den nächsten Jahrzehnten mit einem verstärkten Bevölkerungswachstum zu rechnen. Um sicher zu stellen, dass außerhalb der Stadtgrenzen der Hauptstadt „*unplanned and unsightly development does not take place*“, schlagen sie vor, im gesamten Stadtumland eine „*Designated Area*“ unter die Planungs- und Entwicklungskontrolle der *Capital Development Authority* zu stellen. „*Since squatting usually occurs just beyond city boundaries, the Planning Authority should have a suitably large area of jurisdiction; and it is mainly for this reason that a very extensive area of jurisdiction for the new Lilongwe Municipality has been proposed*“ (Gerke; Viljoen 1968:38).

Die Situation wird durch die bestehenden unterschiedlichen Landrechte innerhalb der Hauptstadt und im Umland verschärft. Wie in mehreren anderen *afrikanischen* Ländern gibt es in *Malawi* für unterschiedliche Teile des Staatsgebietes drei verschiedene Bodenrechte. In den Städten ist der Staat der Eigentümer von Grund und Boden und kann dessen Nutzung durch Gesetze und Pläne regeln. In ländlichen Gebieten, auch im Umland der Städte, gibt es *Tribal Land* nach traditionellem Stammesrecht. Außerdem gibt es in landwirtschaftlich nutzbaren Gebieten meist an weiße Farmer verpachtetes Land für *Freehold Farms*.

Im *Tribal Land* entscheiden die *Chiefs* oder die *Headmen* der *Villages* über Ansiedlung und Grundstückszuteilungen in ihrem Stammesgebiet. Die *Freehold Farms*, die das Land für Viehzucht oder Ackerbau gepachtet haben, können ihr Land für landwirtschaftliche Nutzungen weiter unterteilen. Sowohl die *Chiefs* der umliegenden Stämme, als auch die Besitzer der *Freehold Farms* haben Interesse, Neuankömmlinge in der Hauptstadtregion auf ihrem Land anzusiedeln. Für die zukünftige Expansion der Hauptstadt sei von entscheidender Bedeutung, dass „no freehold title for agricultural purposes should be granted within this area for the time being“ (Gerke; Viljoen 1968:82). „A rapidly growing city is always confronted with the problem of unplanned development in the peri-urban areas surrounding the city ... for this reason, it is regarded as essential that strict land use control should be exercised in respect“ (Gerke; Viljoen 1968:32).

Gerke & Viljoen empfehlen dringend ausreichende *Site and Service*-Gebiete in der Stadt für die Neuankömmlinge bereitzustellen. „A large number of the sites are to be allocated to self-help or traditional housing“ (Gerke; Viljoen 1968:90). Sie sprechen sich aber gegen die Tolerierung von *Squatter*-Gebieten „within the shadows of the capital“ aus (Gerke; Viljoen 1968:32). In den folgenden Jahren erfolgt jedoch das Gegenteil: Es werden für den Ansturm der Migranten nur wenige *Site and Service*-Gebiete zur Verfügung gestellt und die illegalen Siedlungen wachsen schnell an.



Abb.14: Richtungen des zukünftigen Stadtwachstums “(Gerke; Viljoen 1968:79)

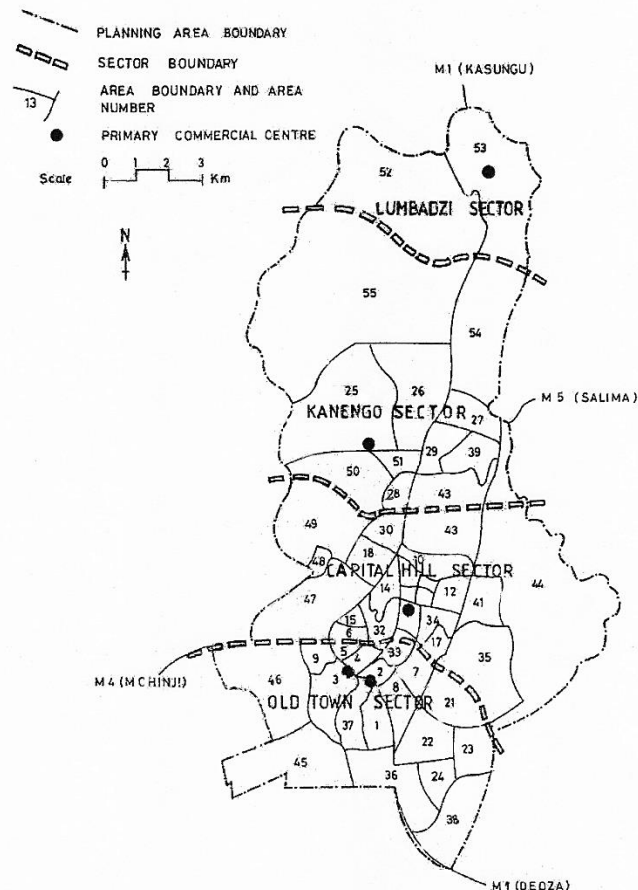
Die möglichen Richtungen für zukünftige Stadterweiterungen nach Norden und Süden werden aufgezeigt (Abb.14). Eine Stadterweiterung nach Westen ist nicht möglich. „The land to the south and west of the city is flat and fertile and is included in the Land Development Project area“ (Gerke; Viljoen 1968:77). Der Aufbau der Stadt wird in zwei Phasen gegliedert. Die erste Phase soll mit einer Einwohnerzielzahl von 70.-80.000 EW 1980 abgeschlossen sein. Die zweite Phase, für die ein starkes Stadtwachstum prognostiziert wird, ist für den Zeitraum 1980-2000 geplant. Für das Jahr 2000 werden 185.000-257.000 EW prognostiziert.

## Der Lilongwe Outline Zoning Plan 1971

Der im Mai 1968 von Gerke & Viljoen vorgelegte *Lilongwe Master Plan* wird von der malawischen Regierung, dem *Town and Country Planning Department (TCPD)* überprüft, modifiziert und in einen rechtsverbindlichen *Outline Zoning Plan (OZP)* 1969/71 umgesetzt. Dabei werden einige grundsätzliche Veränderungen vorgenommen.

Zum Datum des Beschlusses des OZP gibt es in den offiziellen Publikationen des *Malawi Government* zwei unterschiedliche Angaben **1969** (vgl. Malawi Government 1986) und **1971** (vgl. Malawi Government 1972). Ich verwende die Angabe **OZP 1971** aus der Publikation des Government 1972, da dort auch die Abbildung des OZP mit dem Datum Juli 1971 enthalten ist (s. Abb. 16).

„Many of the principles set out in the Master Plan were adopted in subsequent plans. It was prepared in order to elaborate the broad recommendations of the Master Plan and amend those aspects which the Government thought were inappropriate“ (Malawi Government 1986:1). Connell berichtet, dass das Konzept von Gerke & Viljoen von zwei Zentren, „Old Lilongwe“ und „Capital Hill“, vom Präsidenten persönlich verändert worden ist: „after a brief visit in 1969, the President decided that there should be two more centres, Kanengo and Ncheri Hill“ (Connell 1972:91). Dementsprechend wurde der Master Plan von TCPD modifiziert und das Stadtgebiet im *Outline Zoning Plan* in vier horizontale Sektoren mit je einem *Primary Commercial Centre* untergliedert (vgl. Malawi Government 1972:5).



Die vier Stadtteilzentren sind von Süden nach Norden sind:

1. Old Primary Commercial Centre,
2. City Centre, serving Capital Hill Sector,
3. Kanengo Primary Commercial Centre
4. Lumbadzi Primary Commercial Centre.

Abb. 15: Lilongwe, Area and Sector Boundaries (Town and Country Planning Department 1986:2a)

Die Begründung der Regierung für diese Änderung gegenüber dem Master Plan ist: „A linear, multi-centred urban form was adopted in order to avoid the congestion problems that can arise with a single centre. The aim was to cluster residential, employment and service areas around



each centre, so as to reduce the need to travel. There are now four such centres and each one is a focus of a sector of the city” (Malawi Government 1986:1).

Im *Master Plan '68* war argumentiert worden, dass die beiden drei Meilen auseinander liegenden Stadtzentren für die Stadtentwicklung ein Problem darstellen würden, da sich der neue *CBD* in der Nähe des *Capital Hills* erst entwickeln und gegenüber dem bestehenden, lebendigen *CBD* in der *Old Town* behaupten müsse. Es ist deshalb bis Anfang der zweiten Aufbau-phase der Stadt (ca. 1990) darauf verzichtet worden, die sieben geplanten lokalen Zentren in den *Residential Areas* zu installieren. „*Seven local shopping centres ... are to be placed in future in these residential areas ... these should not be developed until the new commercial centre has been firmly established*“ (Gerke, Viljoen 1968:89). Nach Einschätzung von Gerke & Viljoen wären dezentrale *Shopping Areas* erst bei einer Stadtbevölkerung von ca. 150.000 EW ökonomisch tragfähig (Gerke, Viljoen 1968:78).

Die Argumentation für die zusätzlichen Zentren *Kanengo* und *Lumbadzi* zur Reduzierung der Einkaufswege ist nachvollziehbar. Das Argument, mögliche Verkehrsstaus zu vermeiden, ist dagegen nicht schlüssig. Für die horizontale Untergliederung der Stadt in vier Sektoren wird keine Begründung gegeben. Die Sektorenaufteilung verstärkt die durch die lineare Stadtanlage angelegte Trennung der Gebiete/Areas. Einige Nutzungen des *Master Plan '68* werden räumlich verlagert und es werden somit den vier Sektoren unterschiedliche Aufgaben innerhalb des Stadtgefüges zugewiesen. Dies führt dazu, dass der *Outline Zoning Plan 1971* eine deutlich stärkere segregierte Nutzungskonzeption als der *Master Plan 1968* entwirft.

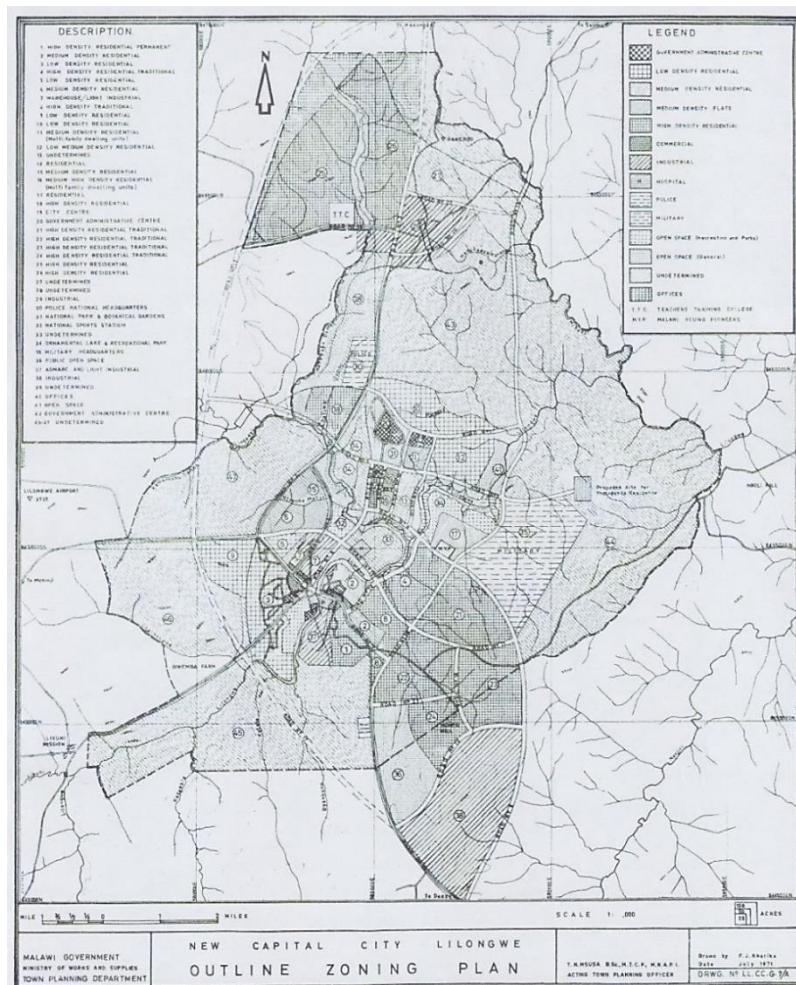


Abb.16: Lilongwe Outline Zoning Plan 1971 (Malawi Government 1972:4)

Die Verfasser des *Master Plans* hatten für die Stadt *Residential Areas* in zwei Dichten vorgeschlagen: zwei *Areas 9 + 10* für *Low Density* und die übrigen *Areas* in unterschiedlichen Dichten für *Middle to High Density*. Dabei haben sie die Erwartung formuliert: „*in the Residential Areas a mixed type of development is envisaged, and although plots are to be grouped in various densities, these groups are not very large. So that there will be no great differentiation in social strata*” (Gerke, Viljoen 1968:89). Der *OZP 1971* gliedert die Wohngebiete in sechs Typen: *Low Density, Medium Density Residential, Medium Density Flats, High Density Residential, High Density Permanent, High Density Traditional*. Die Gebietstypen werden nach den Sektoren gegliedert und deutlich voneinander getrennt. Die *Low Density Areas* werden direkt nördlich und östlich des *Capital Hills* in den *Areas 10+12*, sowie in der früheren kolonialen *European Section* in der *Old Town* am *Golf Club* geplant. Die *High Density Residential Permanent* Gebiete liegen alle im *Kanengo Sector (Area 25+26)*, mit Ausnahme der *Area 18* am *Capital Hill* für Bedienstete und Militär für die Regierung.

*Gerke & Viljoen* hatten *Area 13* als ein *Site and Service/THA*-Gebiet für arme Migranten aus dem Umland vorgeschlagen. Dadurch sollte die Entwicklung des neuen *CBD* mit einer ausreichenden Mantelbevölkerung gefördert werden (vgl. Gerke; Viljoen 1968:52). Die *Site and Service Area* für *Traditional Housing (THA)* östlich des neuen *CBD* wird im *OZP '71* gestrichen. Dafür werden im *OZP '71* sechs *Areas* südöstlich des alten Stadtzentrums im *Old Town Sector* zu einem großen, geschlossenen *THA*-Gebiet zusammengefasst. Dieses Gebiet war im *OZS 1955*, dem ersten *OZS* für *Lilongwe*, die *African Section* in der kolonialen Stadt.

Die Überarbeitung des *Master Plans* durch den *OZP 1971* hat dazu geführt, dass „*Lilongwe is thus, characterized by artificial segregation of residential zones, and a new CBD and national administrative zone which is not integrated with the old town, and separated from low-income residential areas*” (Potts 1986:407). *Mwathunga* beschreibt 2014 das Konzept des *OZS 1955* als ein „*colonial modernist planning which was characterized by residential segregation. Like colonial Blantyre, Lilongwe was sliced into a European zone, Asian zone and the African zone. Also the spatial allocation of facilities (e.g. golf club) was based on this zoning whereby the best facilities were allocated in the European zone while their African counterpart only had minimal services*” (*Mwathunga 2014:156*).

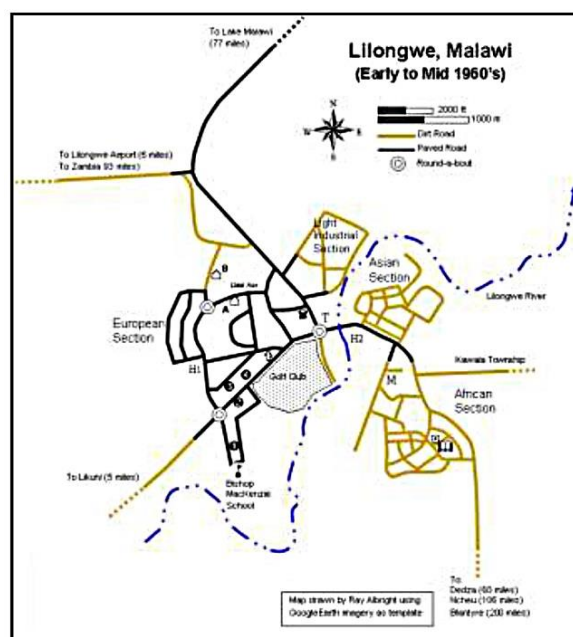


Abb.17: Lilongwe colonial City as segregated city in the early 1960's (Albright, zitiert nach Mwathunga 2014:156)

Die klare räumliche Trennung der Einkommensgruppen des kolonialen OZS 1955 greift der OZP 1971 wieder auf. Auch Gerke & Viljoen waren im Erläuterungsbericht zum *Master Plan '68* in zurückhaltender Form auf die von ihnen vorgefundene segregierte Stadtstruktur eingegangen. Die starke räumliche und funktionale Differenzierung in der existierenden Stadt Lilongwe sei unzweifelhaft ein Ergebnis des „*Lilongwe Outline Planning Scheme 1955*“ (vgl. Gerke; Viljoen 1968:22).

### ***Lilongwe Master Plan 1968 und Outline Zoning Plan 1971 – Vergleich und Wertung***

In der Rezeption der Planungsgeschichte der neuen Hauptstadt *Malawis* wird bezüglich der ersten Phase der Stadtentwicklung häufig nicht ausreichend zwischen Planaussagen des *Master Plans 1968* und des *OZP 1971* differenziert. Die Erläuterungen zu den beiden Plänen zeigen große Unterschiede in den Intentionen der Planverfasser auf. Die Kritik von Potts, dass der von Gerke & Viljoen erstellte Master Plan in technischen und finanziellen Elementen für die Bedürfnisse des armen Landes *over-ambitious* war, insbesondere in den Bereichen Stadttechnik und Verkehr, ist zuzustimmen (vgl. Potts 1986:225). Potts relativiert ihre Bewertung des *Master Plan 1968* und des *OZP 1971*: „*It has not been possible to ascertain exactly how much the original plan was then altered*“ (Potts 1986:225).

Die von ihr kritisierte soziale Segregation und die Separierung der *New Town* von der bestehenden Stadt sind eindeutig nachweisbar. Die Ursache hierfür liegt jedoch nicht, wie sie ausführt, im *Master Plan 1968*, „*a plan which had a strong South African influence, even after some redesign by local planners*“ (Potts 1986:407), sondern ist in wesentlichen Punkten in der Vorgabe der Regierung für den Standort des neuen Stadtzentrums und in der Überarbeitung des *MP 1968* durch den *OZP 1971* begründet. Auch die Verlegung der *THA* als „*Empfangsgebiete*“ aus dem neuen *CBD* in einen großen Bereich am Stadtrand, die Potts 1981 als eine parallele Morphologie zur *Apartheid City* kritisiert, ist nicht Folge des „*strong African influence*“ des *Master Plans*, sondern Ergebnis der Überarbeitung des Plans durch den *OZP 1971*.

Nicht überprüfbar ist, ob auch technische Berater der südafrikanischen Regierung, des Geldgebers für die Hauptstadtverlegung, darauf Einfluss hatten. Die *südafrikanische* Regierung hatte ihren Einfluss auf die Umsetzung ihres Kredites für die Hauptstadtplanung durch eigenes Personal in der *Capital City Development Corporation* abgesichert (vgl. Potts 1986:407). Potts vermutet auch, dass der „*lack of social interaction between classes*“ nicht nur in dem *südafrikanischen* Einfluss auf den Plan begründet ist. „*Although it is clear that the Malawian government has chosen to continue the policy of urban residential segregation*“ (Potts 1986:229).

Diese Bewertung des Siedlungskonzeptes der Hauptstadt sind aus meiner Sicht zu hinterfragen. Mwathunga schreibt 2014 mit Verweis auf Richards 1974 und Potts 1985: „*Lilongwe Master Plan represents the city as garden city*“ (Mwathunga 2014:159). Potts spricht in ihren Schriften von „*Lilongwe's garden city image*“ (Potts 1985:192) und „*the garden city approach*“ (Potts 1986:229). Sie führt aus, dass erhebliche Anstrengungen unternommen worden seien „*to make Lilongwe a garden city*“ (ebd.). Der *Master Plan 1968* bezieht sich nur vage auf das *Garden City Concept*. „*The most important feature of this city will be its open, spacious appearance*“ (Gerke, Viljoen 1968:39). In gleicher Richtung argumentiert die Regierung: „*the key feature of the city is its parkland setting*“ (Malawi Government 1986:2). Die Bezeichnung „*Garden City*“ wird im gesamten Bericht des *MP 1968* nicht verwendet.

Gerke & Viljoen charakterisieren ihr Siedlungsstrukturkonzept als „*Modified Linear City*“ (Gerke, Viljoen 1968:38). Die bandförmige, in kleine Siedlungseinheiten aufgeteilte Struktur



sei in der getrennten Lage der beiden Stadtzentren und in der bewegten Topographie des Geländes begründet. Bei der Auswahl der städtebaulichen Elemente beziehen sie sich auf das 1928 von *Clarence Stein* und *Henry Wright* entwickelte Siedlungskonzept von *Radburn* (*New Jersey*) (vgl. Gerke; Viljoen 1968:55+89). Sie erwähnen die strikte Trennung von Fuß- und Fahrverkehr sowie das Erschließungsnetz mit geringem Durchgangsverkehr. Sie übernehmen einzelne Elemente des Konzeptes, wandeln diese aber wegen der geringen Siedlungsdichte in *Lilongwe* und wegen hoher Erschließungskosten ab. Die amerikanische *Gartenstadtbewegung* ist nachweisbar von dem englischen Vorläufer beeinflusst worden. Allerdings trat in den USA der regionale Stadtentlastungscharakter in den Hintergrund. Außerdem war die *amerikanische Bewegung* stark vom *Neighbourhood Unit* Konzept beeinflusst. *Gerke & Viljoen* weisen darauf hin, dass sie im Kapitel *Residential Areas and Housing* die Begriffe „*Neighbourhood unit or community*“ (Gerke, Viljoen 1968:78) nicht verwenden, da diese Begriffe im aktuellen Kontext nicht hilfreich wären.

#### **Garden City = segregated City?**

*Rohregger* vertritt die These: *“the segregationist and racist character of the city has for a long time been attributed to the fact that its town planners were from South Africa.”*(*Rohregger 2006:77*). Sie argumentiert, dass *Potts* *“unmasks the concept as a British colonial heritage that existed long before Lilongwe came into being and South African town planners had arrived in Malawi. She shows that the segregated city actually originates in the so-called ‘Garden city concept’ that the British developed in the 19th century”* (Ebenda).

Der Bewertung von *Rohregger* kann ich in zweifacher Hinsicht nicht folgen. Aus der von *Potts* 1986 formulierten Kritik kann ich die von *Rohregger* unterstellte Aussage so nicht herauslesen. Unabhängig davon ist die Kritik am rassistischen Charakter des *Garden City Concepts* vor dem Hintergrund der Entstehungsgeschichte, der sozialreformerischen Zielsetzungen von *Ebenezer Howard*, wissenschaftlich nicht haltbar. Natürlich können gestalterische und funktionale räumliche Konzepte für unterschiedliche Ziele benutzt werden. Die wissenschaftliche Diskussion um die stark differierenden gesellschaftlichen Ziele z.B. von *Ebenezer Howard* und dem deutschen, nationalkonservativen Antisemiten *Theodor Fritsch* über räumlich ähnliche Gartenstadtkonzepte verdeutlicht dies (vgl. Schubert 2002). In den Kolonien sind auch städtebauliche Entwürfe der Apartheid als *Garden Cities* bezeichnet worden, aber *„the segregated city“* hat ihren Ursprung nicht - wie *Rohregger* behauptet - im *Garden City Concept*.

*Segregierung* und *Strukturierung* sind nicht gleichzusetzen. Als Reaktion auf das Wohnungselend der *arbeitenden Klasse* in der Phase der Industrialisierung in Europa haben sich stadtplanerische Ideen weltweit verbreitet, die durch die funktionale Gliederung der Stadt die Bewohner vor zu großen Belastungen durch andere Nutzungen bewahren sollten. *„In true modernist planning philosophy, there is no intermixing between commercial, industrial, and residential land use. Second, there is no intermixing of residential land use such that the plan adhered to residential separation into high-medium- and low-density areas”* (*Mwathunga 2014:158*). Moderne Stadtplanung versucht im 21. Jahrhundert, die zu starke Gliederung der Funktionen wieder zu reduzieren.

Als Ergebnis meiner Analysen komme ich zu folgendem Fazit:

1. Nicht durch den *Master Plan 1968* von *Gerke & Viljoen*, sondern durch den *Outline Zoning Plan (OZP) 1971* mit seinen nachweisbaren Bezügen zu dem vom *Apartheid*-Ansatz geprägten kolonialen *OZP 1955*, ist ein segregiertes Stadtkonzept entworfen worden. Der *Master Plan 1968* hat demgegenüber auf der Grundlage differenzierter Analysen ein Stadtkonzept auf der Höhe der städtebaulichen Diskussion seiner Zeit entwickelt. Die Einflüsse reichen vom *Gartenstadt-Konzept* und den englischen *New Towns* über die amerikanische

*Garden-City-Bewegung* bis zum Konzept der *Bandstadt*. Besondere Beachtung findet dabei das *Radburn* Konzept, welches seinerseits vom *Neighbourhood Unit* Konzept mit beeinflusst wurde.

2. Die These von *Rohregger*, dass das britische *Garden City Concept* als koloniales Erbe die Grundlage für den segregierte und rassistische Charakter der Stadt sei, ist wissenschaftlich nicht haltbar.
3. Durch den *OZP 1971* ist ein räumlich segregiertes Siedlungskonzept, das in vielen Elementen dem *OZP 1955* folgt, entwickelt worden. Die wesentlichen Elemente der Überarbeitung sind die Aufteilung der Stadt in vier Sektoren, die Zuordnung der Wohngebietstypen der unterschiedlichen Einkommensgruppen zu speziellen Sektoren, die Verlegung des von *Gerke & Viljoen* vorgeschlagenen *THA*-Ankunftsgebietes aus dem *Capital Hill Sector* in die *Old Town* sowie die Zusammenfassung aller *Site and Service Areas* in einen großen zusammenhängenden Bereich in dem Teil der *Old Town Section*, der im *OZP 1955* „*the Asian Section*“ und „*the African Section*“ hieß.
4. Wer die treibenden Akteure bei der Modifikation des *Master Plans 1968* waren und welche Ziele sie verfolgten, ist nicht nachzuweisen. Es können nur Vermutungen angestellt werden. Aus meiner Sicht spricht vieles für die These von *Potts*, dass es sich wahrscheinlich um die Kombination von zwei sich ergänzenden Einflüssen gehandelt hat. Die *südafrikanische* Regierung hatte zur Absicherung der Verwendung ihres 8 Millionen *Rand* Anschubkredites technische Berater in die *CCDC* entsandt, die dort ihren fachlichen Einfluss geltend gemacht haben. *"It has been directly and indirectly influential on Lilongwe's development from inception on. This has been combined with the fact that Banda's close association with the project determined that its visual appeal was linked to his personal prestige.(Potts 1986:407)*
5. Für den starken persönlichen Einfluss von *K. Banda* spricht, dass das Hauptstadtprojekt für ihn ein persönliches Prestigeprojekt war. Die neue Stadtkrone, der *Capital Hill*, der *New CBD* und der gesamte *Capital Hill Sector* sollten in ihrem Erscheinungsbild modern und fortschrittlich sein (vgl. *Potts 1986:407*). Um dieses Ziel zu erreichen, hat er seit Beginn der Hauptstadtplanung mehrfach durch von ihm veranlasste Modifikationen in den Planungsprozess eingegriffen. Dabei ging es ihm jedes Mal darum, störende Nutzungen zu separieren: So wurde als Vorgabe für den *MP'68* der *Capital Hill* und der *New CBD* von der *Old Town* getrennt, im nächsten Schritt wurde im *MP'68* der *CBD* und *CAD* und das funktional gemischte, lebendige neue Stadtzentrum voneinander getrennt und der *New CBD* vom *Capital Hill* verlagert und durch einen Park davon getrennt.

### **Der Lilongwe Urban Structure Plan 1978 (LUSP)**

Bei Beginn der Hauptstadtplanung im Jahr 1966 hatte *Lilongwe* 19.425 EW. Elf Jahre später war im Jahr 1977 die Einwohnerzahl auf 98.718 EW hochgeschneit. Die Stadt hatte sich, wie von *Gerke & Viljoen* prognostiziert, zu einem Anziehungspunkt für die arme ländliche Bevölkerung aus dem umgebenden Hochland entwickelt. Mit der offiziellen Verlegung der Hauptstadt nach *Lilongwe* im Jahr 1975 musste zusätzlich Wohnraum für die aus *Zomba* und *Blantyre* nach *Lilongwe* umziehenden Staatsbediensteten geschaffen werden. Der daraus resultierenden Wohnungsnachfrage konnten die Wohnungs- und Siedlungsprogramme von *CCDC* und *MHC* nicht nachkommen. *"By the mid-1970's it was felt that there should be a new updated plan which would take a wider look at the development of the City. The result was the Lilongwe Urban Structure Plan 1978."*(Malawi Government, TCPD 1986:2).

Der *LUSP '78* wird vom *TCPD* erarbeitet. Es werden Fehlentwicklungen der vergangenen Jahre benannt. *“Social infrastructure had not kept pace with other construction for instance, and there was a shortage of housing, schools and clinics, as well as insufficient allocation of areas for firewood cultivation”*(zitiert nach Potts 1986:235). Im Norden der Stadt wird der Ausbau des *Kamuzu International Airport* vorangetrieben und für die Angestellten des Flughafens werden im *Lumbadzi Sector* Wohnungsbauten errichtet.

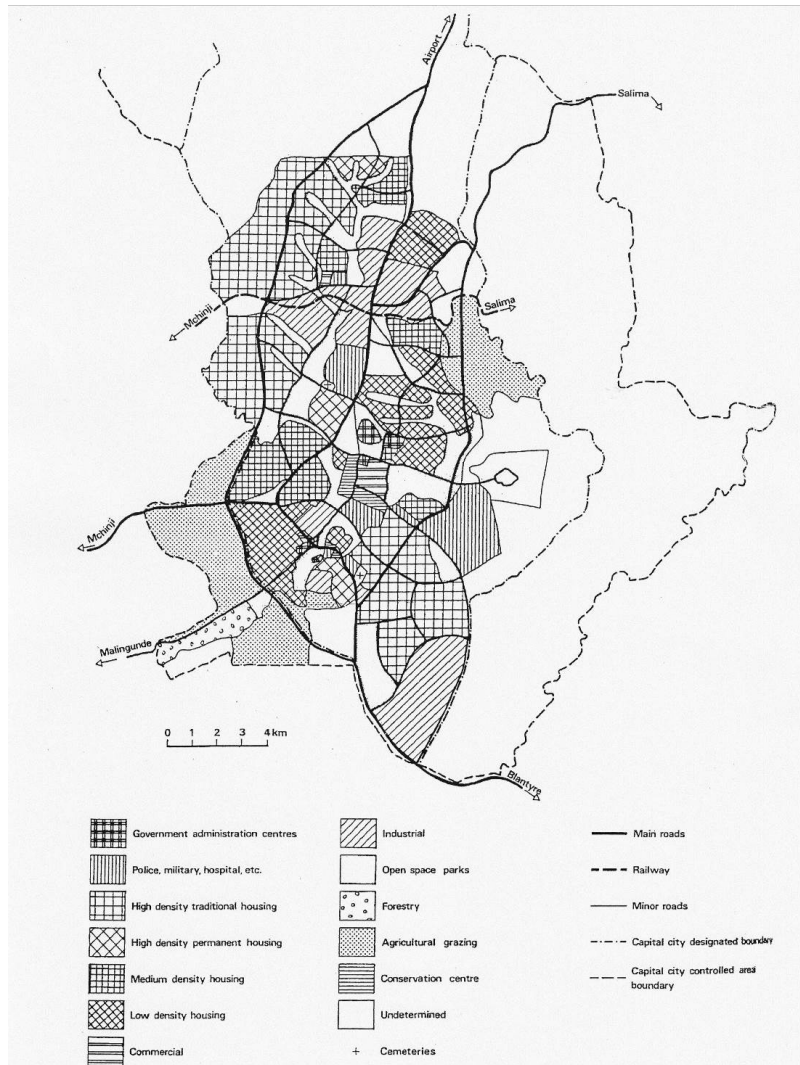


Abb.18: Lilongwe Urban Structure Plan 1978 (*TCPD Malawi*, zitiert nach Potts 1985:190)

Um die Wohnungsversorgung zu verbessern wird im Nord-Westen die Stadtgrenze erweitert. Dort werden neue großflächige Gebiete für „*High Density Traditional Housing*“ ausgewiesen. *„The traditional housing areas (THAs) accommodate the vast majority of the low income population and operate on the site-and-service principle”*(Potts 1986:260). Potts weist darauf hin, dass bis 1977 insgesamt nur 1.400 *Site and Service* Grundstücke erschlossen worden sind, dies wäre für die Nachfrage völlig unzureichend gewesen. *„All site-and-service plots are occupied, and the waiting list is large there being up to 9.000 applications on the register”*(*TCPD* zitiert nach Potts 1986:264f).

Finanzknappheit ist der Hauptgrund dafür, dass die Wohnungsbauprogramme von *CCDC* und *MHC* mit dem schnellen Anwachsen der Nachfrage nicht Schritt halten konnten. Potts führt mehrere Gründe an: *CCDC* hatte als halbstaatliche, gewinnorientierte Aufbaugesellschaft den Auftrag, ausländische Investoren zu gewinnen. Dagegen waren *Site and Service* Projekte

keine Geschäftsfelder, die Profit abwerfen würden (vgl. Potts 1985:192 + 1986:408f). Außerdem standen der Regierung nur begrenzte Mittel für die repräsentativen Regierungsbauten zur Verfügung. Daher war sie vermutlich nicht gewillt höhere Beträge für die Wohnungsversorgung zur Verfügung zu stellen. *“The provision of low income housing has also been shown to be a major short fall of the new capital programme”*(Potts 1986: 408).

Die folgende Tabelle (Abb.19) stellt die Prognose der Regierung für den Bedarf von *Low Income Housing* von 1977 bis 2000 in den beiden Kategorien *Traditional* und *Permanent* dar. In dem prognostizierten jährlichen Bedarf sind die im Jahr 1977 bereits registrierten 9.000 Bewerber, denen kein Grundstück zugewiesen werden konnte, nicht enthalten. Die Tabelle verdeutlicht, dass die Nachfrage nach *Site and Service Sites* über den gesamten Zeitraum viermal größer ist, als nach *Low Cost Permanent Houses*.

*Plot/housing demand projection – low income housing in Lilongwe 1977–2000*

<i>Year</i>	<i>Plots Cumulative no. of plots reqd.</i>	<i>— Traditional Additional no. of plots reqd.</i>	<i>Plots Cumulative no. of plots reqd.</i>	<i>— Permanent Additional no. of plots reqd.<sup>1</sup></i>
1977	10 121	—	2573	—
1980	12 749	944	3241	240
1985	18 386	1041	4675	265
1990	24 605	1393	6256	355
1995	32 927	1864	8371	474
2000	44 063	2494	11 203	634

1 The additional number of plots required per year does not include the present backlog of about 9000 registered applications in 1978, and an unknown number of low income people who may not have bothered to register.  
*Source:* Malawi Govt., Lilongwe Urban Structure Plan, Section 1, Background Information. Table 1D (adapted)

*Abb. 19: Low Income Housing Demand 1977-2000 (Potts 1985:192)*

Im August/September 1980 wird vom *Centre for Social Research* der *University of Malawi* eine Untersuchung über die *Traditional Housing Areas (THA)* in *Lilongwe* durchgeführt. Die Erhebung verdeutlicht die große Nachfrage nach dieser Wohnform. Sie zeigt auch auf, welche Ausweichstrategien von der betroffenen armen Bevölkerung gewählt werden. Da *Squatter*-Gebiete innerhalb der Stadt - mit der Ausnahme eines älteren kleinen Gebietes südlich der *Old Town* - nicht geduldet und umgehend geräumt werden, führt dies dazu, dass die vorhandenen *THA* Gebiete durch Neuankömmlinge völlig überbelegt werden und dass sich Neuankömmlinge unmittelbar außerhalb der Stadtgrenze im *Tribal Land* oder auf dem Land der *Freehold Farms* (vgl. Potts 1986:267) eine traditionelle Unterkunft bauen.

Abb. 20 zeigt die *THA*-Gebiete innerhalb des Stadtgebietes von *Lilongwe* und die *Squatter Areas* unmittelbar außerhalb der Stadtgrenze im Südwesten der Stadt. Potts weist darauf hin, dass diese elf *Squatter*-Gebiete ab Mitte der 1970er Jahre entstanden, da innerhalb der Stadt keine ausreichenden Grundstücke zur Verfügung standen. Sie betont, dass es sich dabei im strengen Sinn nicht um *illegale* Siedlungen handelt, wenn die Bewohner von den Grundeigentümern im Umland, den *Village Headmen* oder den Eigentümern der *Freehold* Farmen Genehmigungen zur Ansiedlung erhalten haben (vgl. Potts 1986:274f.).

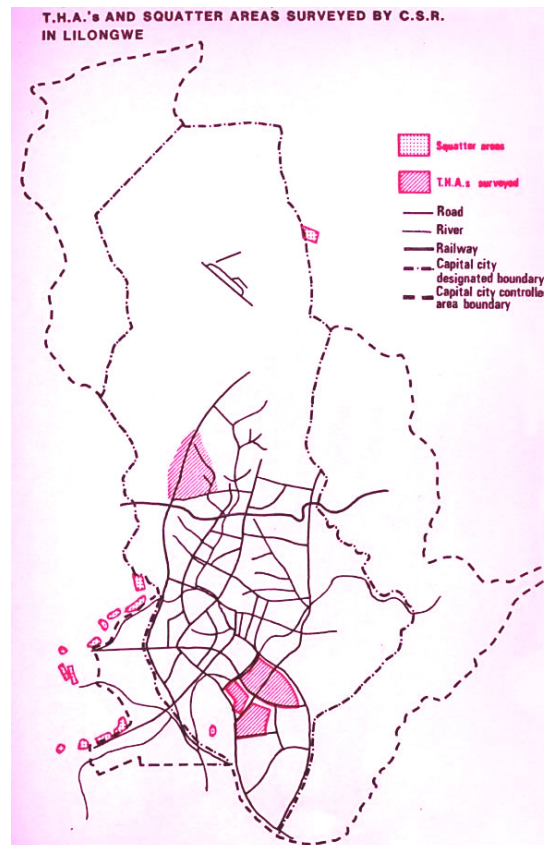


Abb. 20: THA-Gebiete und Squatter Areas 1980 (Potts 1986:268)

### Das Lilongwe Outline Zoning Scheme 1986

Für TCPD steht die Stadtentwicklung 1986 am Beginn einer neuen Phase. *“The initial stage of development is over. The City is well established and its future growth is assured. It is one-third developed. A large part of the road network has been built and there are water supply and electricity networks. Urban development is taking place in all four sectors of the City. The Old Town sector is nearly fully developed; the Capital Hill sector is about half developed; and the Kanengo and Lumbadzi sectors are about one quarter developed”*( TCPD 1986:2).

Da es seit 1977 in *Malawi* keine Volkszählung gegeben hat, wird 1982 durch das *National Statistical Office (NSO)* eine detaillierte Bevölkerungsschätzung speziell für *Lilongwe* vorgenommen. 1982 leben im Stadtgebiet von *Lilongwe* 159.000 Einwohner. Damit hat sich die Einwohnerzahl in den fünf Jahren seit der Zählung 1977 um 60.000 EW erhöht. Zur „*Urban Population*“ werden die Bewohner, die innerhalb der Stadtgrenzen in geplanten und auch in ungeplanten Wohngebieten leben, gezählt. Die ca. 15.000 Menschen, die im Stadtgebiet in „*rural villages*“ leben, werden nicht zur städtischen Bevölkerung gezählt (vgl. *Malawi Government* 1986:2). Diese Gruppe wird vermutlich deshalb nicht zur *Urban Population* gezählt wird, da sie auf Flächen wohnen, die für andere Nutzungen vorgesehen sind und sie deshalb zukünftig umgesiedelt werden sollen.

Von der „*Urban Population*“ wohnen 2/3 aller Einwohner in *Traditional Houses*, davon 52 % in *Site and Services (THA)* Gebieten und 14 % in *informal settlements*. Die 12 % der in den *Rural Villages* lebenden Einwohnern gehört auch noch zu der Gruppe, die auf Eigenhilfe in der Wohnraumerstellung angewiesen ist. *“The proportion of the population living in traditional housing areas will grow steadily because this is the only type of housing that the majority of urban residents will be able to afford”* (*Malawi Government* 1986:3). Es zeigt sich, dass die Wohnungsnot mit dem Wachsen der Stadt und der Bevölkerung weiter zunimmt und dass in

den 80er Jahren auch die strikte *Anti-Squatter*-Politik das Anwachsen von informellen Siedlungen innerhalb der Stadtgrenzen nicht mehr verhindern kann.

Inhabitants and Urban Population in Lilongwe 1982 and Urban Population by Housing Type	
Area	32.768 ha
Inhabitants	159.000
Urban Population 1982	134.000
Urban Population Growth Rate 1977-82	6 %
1982 Urban Population by Housing Type:	
-- Low Density Permanent	11.000 (8 %)
-- Medium Density Permanent	7.000 (5 %)
-- High Density Permanent	15.000 (12 %)
-- High Density Traditional (Site and Service)	70.000 (52 %)
-- Unplanned Traditional	19.000 (14 %)
-- Institutional	12.000 (9 %)

Abb.21: Bevölkerungsschätzung des National Statistical Office für das Jahr 1982  
(Daten: NSO, zitiert nach Malawi Government 1986:2; eigene Darstellung)

TCPD erklärt einerseits, dass der Aufbau der Stadt im Wesentlichen abgeschlossen sei und es keinen Bedarf gäbe, die Planungspolitik für die Stadt grundlegend zu ändern. „*The general form of the City is fixed*“ (Malawi Government, TCPD 1986:2). Andererseits seien einige neue Probleme entstanden, die bearbeitet werden müssten, bevor sie ein kritisches Stadium erreicht hätten. So sei es angesichts der sehr begrenzten finanziellen Ressourcen für den weiteren Aufbau der Hauptstadt von großer Bedeutung, die Landnutzung und die vorhandene Infrastruktur zu effektiveren. Außerdem müssten planerische Maßnahmen gegen die Dominanz des CBD in der *Old Town* ergriffen werden, um die anderen Sektoren der Stadt stärker zu entwickeln (vgl. Malawi Government 1986:3).

**Es werden drei Planungsstrategien für den neuen OZS '86 formuliert:**

*To make more efficient use of land.* Grundstücksgrößen sollen verringert werden, für den Hausbau sollen soweit möglich einheimische Baumaterialien verwendet werden und die Infrastrukturaufwendungen pro Grundstück sollen reduziert werden.

*To consolidate the urban form.* Leere Grundstücke in der bebauten Stadt sollen mit Priorität entwickelt werden, bevor neue Grundstücke am Rand der Stadt neu erschlossen werden. Dies würde Kosten reduzieren und helfen Verkehrsprobleme zu verhindern.

*To achieve a more balanced pattern of development.* Die aktuelle Konzentration von Bevölkerung, Arbeitsplätzen und Serviceangeboten im *Old Town Sector* sei inakzeptabel, da alle vier Sektoren mit allen Nutzungsarten ausgestattet sein sollten. Deshalb sollen zukünftig prioritär die Sektoren *Capital Hill* und *Kanengo* entwickelt werden (vgl. Malawi Government 1986:3f).

Das Planungsgebiet des LUSP '78 wird überprüft und der OZS '86 um die Areas 56+57 erweitert. Eine Area befindet sich im *Capital Hill Sector* und eine im *Old Town Sector*, jeweils westlich der im OZS '86 dargestellten *Planning Area Boundary*. Trotz der Zielsetzung der Nachverdichtung im Bestand weist der Plan innerhalb des Stadtgebietes ca. 20% *undetermined land* aus. „*Any existing activities on undetermined land will be allowed to remain but no new development will be permitted*“ (Malawi Government, TCPD 1986:4).



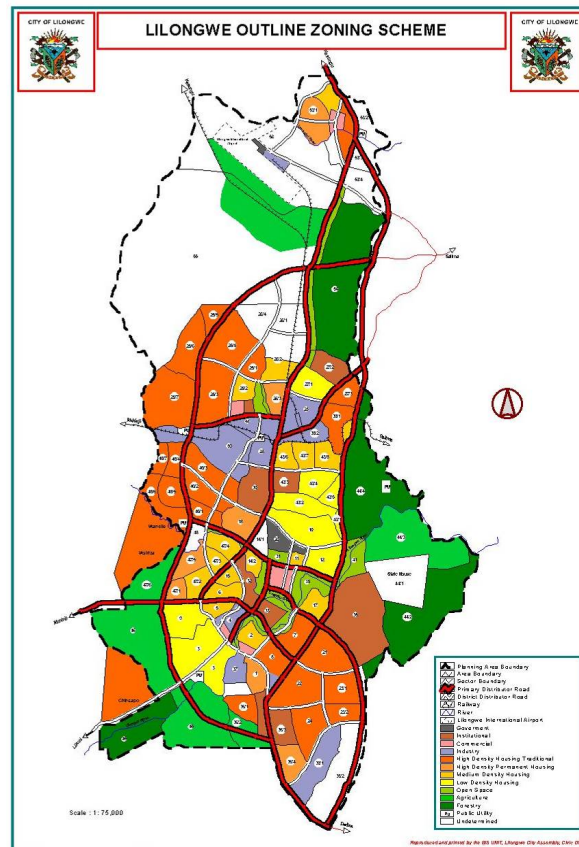


Abb.22: Lilongwe Outline Zoning Scheme 1986 (Lilongwe City Assembly)

Es wird an früheren Plänen die mangelhafte Umsetzung mehrerer Aspekte kritisiert und umfangreiche Vorschläge für die Implementierung des OZS '86, zu Zeitstufen der Realisierung und zur Überwachung der baulichen Entwicklung gemacht. Es wird darauf verwiesen, dass an der Umsetzung der Ziele des OZS 1986 zahlreiche Ministerien und Agenturen beteiligt seien, z.B. das LCC, das *Ministry of Works and Supplies* mit der *Highway Authority*, das *Lilongwe Water Board*, das *Department of Lands and Valuation* und die *Malawi Housing Corporation (MHC)*. „It is hoped that they will adhere to the phasing of development in the Scheme“ (Malawi Government, TCPD 1986:6).

Da das Land innerhalb des Stadtgebietes, der *Planning Area* des OZS 1986, im staatlichen Besitz ist, wäre *MHC* der zentrale Akteur, die neue Wohnungspolitik mit verringerten Grundstücksgrößen umzusetzen. „The Malawi Housing Corporation is mostly concerned with the development of medium and high density housing, and as an agent for the Government, of traditional housing areas“ (Malawi Government, TCPD 1986:7). *TCPD* kritisiert, dass für das OZS 1986 eine staatliche *Housing Strategy* fehle und zieht daraus den Schluss: “In the absence of a housing strategy, the Town and Country Planning Department has drawn up a housing land development programme designed to meet the forecast demands for housing” (ebd.).

Aus Sicht von *TCPD* sind ausreichend Flächen für Wohngebiete der verschiedenen Typen ausgewiesen. Das Wohnungsproblem in *Lilongwe* sei kein Problem der Flächenknappheit, sondern das Problem eines unzureichenden Wohnungsbauprogramms. Die Verbesserungsvorschläge beziehen sich schwerpunktmäßig auf *High Density Traditional Areas (THA)* und auf die inzwischen auf ca. 80.000 Einwohner angewachsenen *Unplanned Traditional Areas*. Besonders problematisch sei, dass seit 1982, als die letzte *Site and Service Area 23* errichtet wurde, keine neuen *Traditional Housing Areas* erschlossen worden sind. Dies hätte dazu

geführt, dass bestehende *Traditional Housing Areas* größtenteils stark überlegt sind und die Anzahl der 1978 registrierten 9.000 Antragsteller inzwischen weiter stark zugenommen hätte.

In den folgenden Jahren müssten jährlich mindestens 950 Grundstücke erschlossen werden, um die laufende Nachfrage zu decken. TCPD kommt zu dem Ergebnis, dass es für den Erfolg des Hauptstadtprojektes essential sei, dass MHC das *Traditional Housing Programme* unverzüglich wieder aufnimmt. „*The success of the Capital City project depends on the programme being maintained without interruption, and this requires a long-term funding commitment*“ (Malawi Government, TCPD 1986:8). 1983 wurde CCDC aufgelöst und das Wohnungsbauprogramm an MHC übertragen. Angesichts des schnellen Anwachsens der informellen Siedlungen innerhalb des Stadtgebietes wird eine neue Haltung gegenüber der früheren *Zero Tolerance Policy* in Bezug auf die *Unplanned Traditional Areas* vertreten. TCPD geht davon aus: „*The unplanned settlements will continue to grow because of the acute shortage of low-cost traditional housing plots in the city. Those settlements that are on land not required for other urban development should be upgraded and allowed to expand*“ (ebd.). Es wird betont, dass für die geforderte neue Strategie des *Upgrading der Unplanned Areas* MHC zuständig sei.

Die größten informellen Siedlungen liegen jedoch nicht in der Stadt, sondern unmittelbar außerhalb der Stadtgrenze im Westen und Südwesten. Daher wird vorgeschlagen, die Stadtgrenze um diese Gebiete zu erweitern, um die Gebiete leichter infrastrukturell verbessern und erweitern zu können. Mit *unplanned settlements*, die sich auf Flächen befinden, die für andere Nutzungen gebraucht werden, sollte allerdings weiter wie bisher restriktiv vorgegangen werden, sie seien zu räumen und die Bewohner umzusiedeln (vgl. Ebenda).

Im Hinblick auf die Versorgung der städtischen Bevölkerung wird auf das fünfstufige Zentrensystem des OZP '71 Bezug genommen:

- *City Centre*,
- *Primary Commercial Centre*, für jeden Sektor, wobei das *City Centre* gleichzeitig den *Capital Hill Sector* bedient,
- *Neighbourhood Centre*, je ein Center für die größeren *High Density Housing Areas*,
- *Local Centre*, für *Low* und *Medium Density Areas* und
- *Corner Shop Centre*, für *High Density Housing Areas*.

Dieses städtische Zentren-Konzept wird auch weiterhin für sinnvoll erachtet, allerdings hätten sich bei der Umsetzung mehrere Probleme gezeigt: Das *City Centre* sei als das städtische Hauptzentrum für Einkauf, Handel und Verwaltung geplant worden, allerdings hätte sich bis zu diesem Zeitpunkt das *Shopping Centre* noch nicht wie erwartet entwickelt. Dagegen sei das *Old Town Centre* immer noch das Center in der Stadt, das das vielfältigste Angebot an Waren und Dienstleistungen bereitstellen würde. Die Expansion des *Old Town Centres* solle zukünftig strikt überwacht werden, um damit die Entwicklung des *City Centres* zu unterstützen (vgl. Malawi Government, TCPD 1986:9).

Großen Handlungsbedarf sieht TCPD bei den *Neighbourhood* und *Local Centres* „*because the provision of infrastructure in commercial centres has been neglected for so long ... Some of the greatest problems are in the traditional housing areas where local and neighbourhood centres have developed without the infrastructure. In future the infrastructure for commercial centres must be installed at the same time*“ (Malawi Government, TCPD 1986:10).



Im OZS 1986 werden weitere Problembereiche angesprochen. Zum *öffentlichen Nahverkehr* wird darauf verwiesen, dass Busse und Minibusse eine wachsende Bedeutung im städtischen Transportsystem erlangt haben, diese Bedeutung würde zukünftig noch weiter zunehmen, darauf müsse mit einem Bündel von Maßnahmen reagiert werden. Die oberste Priorität habe – wie schon 1968 von *Gerke & Viljoen* vorgeschlagen – der Bau eines zentralen Busbahnhofs im *City Centre* in *Area 19*. Damit könnte das *City Centre* zum Knotenpunkt für alle städtischen Buslinien gemacht werden (vgl. Malawi Government, TCPD 1986:11).

Da ein Großteil der Haushalte Brennholz zum Kochen und Heizen verwenden würde und spezielle Brennholzplantagen weit außerhalb der Stadt lägen, gäbe es in den öffentlichen Grünflächen der Stadt häufig unerlaubten Holzeinschlag. Außerdem hätten sich Bewohner auf diesen Flächen ungenehmigte Gärten zum Gemüseanbau errichtet. Die Planer vom *TCPD* sehen beides jedoch als schwer lösbare Probleme an.

Das OZS 1986 hat gegenüber den beiden Vorgängerplänen *OZP'71* und *LUSP'78* einige Probleme der Stadtentwicklung neu bewertet und neue Strategien formuliert: Aufgrund der nicht zu finanzierenden technischen Infrastruktur (Straßen, Wasser und Abwasser) wird der Wandel von einer lockeren, weiträumigen Stadtentwicklung hin zu einer Strategie der Innenentwicklung und Nachverdichtung des bestehenden Siedlungskörpers entwickelt. Der Ausbau der Versorgungszentren in der Stadt wird zum wichtigen Baustein der zukünftigen Stadtplanung erklärt. Außerdem wird erhebliche Kritik an der fehlenden *Housing* Politik und der mangelhaften Umsetzung der Programme geübt und eine neue differenzierte Sichtweise für den Umgang mit den sich schnell verbreitenden informellen Siedlungen in der Stadt formuliert.

Das OZS 1986 sollte die Grundlage für die städtische Entwicklung bis 2000 bilden. Diesen Anspruch konnte es jedoch aus mehreren Gründen nicht erfüllen:

- Die Bevölkerungsentwicklung und der daraus abgeleitete Wohnungsbedarf sind deutlich zu gering prognostiziert worden. Das *NSO* hatte für 1986 eine aktuelle Bevölkerungszahl von 134.000 EW in *Lilongwe* berechnet. Auf dieser Grundlage hat das *TCPD* bei der Konzeption des OZS '86 für den Zeitraum bis zum Jahr 2000 eine Bevölkerung für die Hauptstadt von 348.000 EW prognostiziert. Diese Bevölkerungszahl wurde bereits 1998 mit 440.471 EW überschritten.
- Die Bewohner der „*informal settlements*“, sind von 19.000 EW (14% der EW) im Jahr 1982 auf 197.041 EW im Jahr 2000 angewachsen, fünf Jahre später ist die Bevölkerung in informellen Siedlungen in *Lilongwe* nochmals um 80.000 EW auf insgesamt 277.762 EW gestiegen.
- Zu dieser Entwicklung haben auch von der Planung nicht zu beeinflussende Veränderungen der politischen Rahmenbedingungen beigetragen. 1994 kam es zu dem bisher größten politischen Umbruch im jungen Staat *Malawi* mit den ersten freien Wahlen in einem Mehrparteiensystem und der eindeutigen Abwahl des Staatengründers *Kamuzu Banda*, der sich zum gefürchteten Alleinherrscher und gehassten Diktator aufgeschwungen hatte.
- Als Folge der politischen Umwälzungen und des Neuaufbaus der staatlichen Institutionen wurde das OZS 1986 nicht überarbeitet oder ersetzt. „*The scheme was effective until 2000, but it was not updated after the year of 2000 due to financial, technical and human resources constraints*“ (Lilongwe City Council LCC 2013:2).

### 6.3 Realisierungsmanagement und Umsetzung

#### **Capital City Development Corporation (CCDC) 1968**

Parallel zur Erstellung des *Masterplan*-Gutachtens von *Gerke & Viljoen* wurde 1968 von der Regierung die *Capital City Development Corporation (CCDC)* gegründet. Die Aufbaugesellschaft für die neue Hauptstadt sollte als Stabstelle alle organisatorischen und finanziellen Angelegenheiten in einer Institution bündeln. Ihre zentrale Aufgabe war es, den Aufbau, das Management und die Umsetzung des Hauptstadtprojektes zu koordinieren. Damit ist *CCDC* vergleichbar mit vielen *Capital Development Authorities (CDA)* in den anderen neuen Hauptstädten. In der Regel sind die *CDAs* staatliche Agenturen, deren Aufgabe darin besteht, die zahlreichen involvierten staatlichen Dienststellen effektiv und zügig für das Projekt zu koordinieren und zu steuern.

Abweichend von den übrigen *CDAs* hatte *CCDC* jedoch eine halbstaatlich Gewinn orientierte Struktur. Angesichts der prognostizierten Kosten des Hauptstadtprojektes, welche die finanziellen Möglichkeiten des sehr armen Landes *Malawi* bei weitem überstiegen, hatte *CCDC* die zusätzliche Aufgabe, privates Investment für *residential, commercial and industrial spheres* zu akquirieren. Ziel war es, ausländische Investoren oder Entwicklungshilfeorganisationen für das Hauptstadtprojekt zu gewinnen. Für die Zurückzahlung des Anschubkredits der südafrikanischen Regierung sollte *CCDC* die erforderlichen Geldmittel durch „*income from property rents, ground rents and sales of land*“ (Malawi Government 1972:5) erwirtschaften. *CCDC* konnte nur wenige ausländische Investoren akquirieren. Die Kosten des Hauptstadtprojektes überstiegen schon bald bei weitem den Anschubkredit. „*The total investment approved (including services) is of the order of K25 million, nearly three times the amount of the initiating South African loan*“ (Malawi Government 1972:7). Zum gleichen Zeitpunkt konnte *CCDC* private Investitionen nur in der Höhe von 4 Mio. *Kwacha* nachweisen.

*CCDC* war zwar auch für den Wohnungsbau und *THAs* zuständig, aber angesichts der gravierenden finanziellen Engpässe konzentrierte sich *CCDC* ganz auf das Management und die Realisierung des Regierungsviertels auf dem *Capital Hill*.



Abb.23: Construction of four Government Office Blocks on Capital Hill (Malawi Government 1972:6)

1969 begannen die Tiefbauarbeiten (Straßen und technische Infrastruktur) und im gleichen Jahr auch der Hochbau. Die Ministerien sollten in zwei Bauphasen mit je vier Gebäuden bis 1975 fertiggestellt werden. Als erstes Gebäude wurde das *Ministry of Works and Supplies* Anfang 1972 fertiggestellt. Der offizielle Umzug der Regierung von *Zomba* in die neue Hauptstadt *Lilongwe* erfolgte 1975. Da zu diesem Zeitpunkt noch nicht alle Regierungsbauten fertiggestellt waren, wurden die letzten Ministerien erst 1978 umgesiedelt.



Abb.24+25: Architekturentwurf für Regierungsgebäude (Gerke & Viljoen 1968:42) und das Ministry of Works and Supplies (Bartscher/Bose 2012)

Die chronische Finanznot von CCDC hatte zwei Konsequenzen. Aus Finanzknappheit wurden die Wohnungsbauprogramme und die Entwicklung von *Site and Service Sites* und *Ladenzentren* in den Wohnquartieren vernachlässigt, weil in diesen Geschäftsfeldern keine Gewinne erzielt werden konnten (vgl. Potts 1985:192+1986:408f). Auch musste die Arbeit an einigen Regierungsbauten aus Geldmangel vorübergehend eingestellt bzw. für einige Jahrzehnte völlig aufgegeben werden.

Zu den Regierungsbauten, die aus Kostengründen ganz zurückgestellt werden mussten, gehörten der *High Court*, die *Assembly Hall*, die *State Residence* und das *Post-Headquarter*. *“The CCDC’s major problem was undoubtedly financial. Shortages of funds slowed the progress of construction, and a number of projects had to be shelved during the 1970st including the new and extremely expensive State Residence and the transfer of the High Court and parliamentary buildings”* (Financial Times, 1981;zitiert nach Potts 1986:236).

#### **Malawi Housing Corporation (MHC) 1964**

Die *Malawi Housing Corporation (MHC)* ist 1964 aus einer Vorgängergesellschaft in *Blantyre* hervorgegangen. Sie ist eine staatliche Wohnungsbaugesellschaft. Bis 1983 waren die Aufgaben in der Wohnraumversorgung für die neue Hauptstadt zwischen *CCDC* und *MHC* aufgeteilt. *„MHC was chiefly responsible for the provision of medium and high density permanent housing, although other residential construction fell to the CCDC”* (TCPD 1978 zitiert nach Potts 1986:235). Zu den Aufgaben von *CCDC* gehörte auch die Entwicklung von *Site and Service-Gebieten/THAs*, welche sie in keiner Weise bedarfsgerecht umsetzen konnte. 1983 wurde *CCDC* aufgelöst, nachdem der größte Teil des Regierungsviertels auf dem *Capital Hill* fertiggestellt war. Die Wohnungsbauaufgaben wurden an die *MHC* übertragen, die sich damit zum wichtigsten Wohnungs- und Haus-Anbieter in ganz *Malawi* entwickelte.

*„MHC took over the THAs in Lilongwe from the Capital City Development Corporation (CCDC) in 1984 there were 10,400 plots developed”* (UN-HABITAT 2010:45). Bei der Erarbeitung des *OZS 1986* kritisierte *TCPD*, dass diese Zahl der zur Verfügung gestellten Grundstücke in 15 Jahren völlig unzureichend gewesen sei angesichts der seit Jahren bestehenden Wartelisten mit über 8.000 Antragstellern und einem jährlichen Neubedarf von mindestens 950 Grundstücken. *TCPD* formuliert die Erwartung, dass nach der Unterbrechung durch den Wechsel der Zuständigkeiten für die *THAs* von *CCDC* zu *MHC* unverzüglich das Wohnungsbauprogramm wieder aufgenommen wird, da der Erfolg des gesamten Hauptstadtprojektes davon abhängt.

Die *MHC* hat sich seitdem zu einem der größten staatlichen Landbesitzer in *Lilongwe* und den anderen Städten *Malawis* entwickelt. Sie hat konventionelle Häuser in *Low-, Medium- and High-Density Areas* entwickelt, doch stets für den Bedarf zu wenig. Insbesondere bei der Bereitstellung von *THAs* für niedrige Einkommensgruppen kam die *MHC* dem Bedarf in keiner Weise nach, da es immer wieder eine unzureichende Finanzierung für das Programm gab, die Baukosten deutlich anstiegen und auch in der Zwischenzeit das zu erschließende Gebiet von Squattern besetzt worden war. *Despite being consistently underfunded for the THAs, it is expected to continue to provide new plots while receiving little for them* (UN-HABITAT 2010:17).

### **Das Bodenrecht in Malawi und Grundbesitz in Lilongwe**

*Malawi* hat ein spezielles Bodenrecht. Es besteht im gesamten Land kein privates Grundeigentum. Grundstücke werden nur im Wege der Pacht für 99 Jahre zur Nutzung übertragen. Das Land ist im Besitz von staatlichen und halbstaatlichen Institutionen sowie der *Chiefs*. Die *Chiefs* verwalten das *Tribal Land* als *Landlords*.

Ein Großteil des Grund und Bodens in der Stadt *Lilongwe* gehört dem *Malawi Government*. Mehrere staatliche/halbstaatliche Dienststellen bzw. Agenturen sind Besitzer und Verwalter dieser Flächen, insbesondere:

1. *Ministry of Land and Housing (MLH), Department of Lands and Valuation,*
2. *Malawi Housing Corporation (MHC),*
3. *Lilongwe City Council (LCC) mit der Aufsicht über das Tribal Land und die Chiefs,*  
sowie zwei halbstaatliche Agenturen:
4. *Airport Ltd.,*
5. *Press Property Company.*

Neben dem *Governmental Land* unter der Verwaltung der oben genannten fünf Institutionen besteht in der Stadt *Lilongwe* auch *Tribal Land* unter der Verwaltung des jeweiligen *Chiefs*. Soll ein Grundstück des *Tribal Land* für staatliche Entwicklung in Anspruch genommen werden, muss der *Chief* als Verwalter des *Tribal Land* seines Stammes für die Abtretung entschädigt werden. Wenn also in einem städtischen *OZP* eine neue Nutzungsfläche auf bestehendem *Tribal Land* ausgewiesen wird, geht diese Fläche automatisch in den Besitz von *LCC* über. Der *Chief* verliert seinen Status als *Land Administrator* und muss die Fläche räumen, sobald er von der Stadt entschädigt worden ist. Solange diese Kompensation noch nicht gezahlt ist, muss er das Grundstück nicht zur Verfügung stellen. Da der Staat aber bei der Landübernahme häufig seiner Entschädigungspflicht nicht nachkommt, verkaufen die *Chiefs* das Land häufig ein zweites Mal an private Bauinteressierte.

Die unterschiedliche Verfügungsgewalt über Grund und Boden in der Stadt führt zu einem weiteren Konflikt. Der *Lilongwe City Council* ist zwar Eigentümer großer Flächen im Stadtgebiet, die städtebauliche Planung wird aber derzeit noch vom Ministerium *MHL* aufgestellt. Die Regierung bestimmt damit weitgehend die zukünftige Nutzungsentwicklung. Für die Umsetzung der Pläne und die Kontrolle über die bauliche Entwicklung ist anschließend jedoch *LCC* zuständig.

### **Veränderungen der politischen und institutionellen Rahmenbedingungen ab 1994**

Nach dem Zusammenbruch der *UdSSR* war die strategische Bedeutung von *Malawi* für *Bandas* Geldgeber deutlich reduziert. Seine despotische Unterdrückungsherrschaft wurde nicht mehr toleriert. Als es 1992 in den Städten *Malawis* blutige Aufstände gegen die *Banda*-Diktatur gab, musste *K. Banda* auf Druck der Geldgeber erste Mehrparteien-Wahlen in *Malawi* zulassen. Im Mai 1994 wurde *Kamuzu Banda* mit deutlicher Mehrheit aus dem Amt gewählt.

Seit dem Ende seiner Gewaltherrschaft und der Einführung eines Mehrparteiensystems ist *Malawi* eine parlamentarische Demokratie mit einem Einkammerparlament. Alle 5 Jahre werden das Parlament und der Staatspräsident, der sowohl Staatsoberhaupt, Regierungschef als auch Oberbefehlshaber der Streitkräfte ist, direkt vom Volk gewählt. *Malawi* besitzt somit ein präsidentiales Regierungssystem. Das politische System ist stark zentralistisch aufgebaut. Der Staat ist verwaltungsmäßig in drei Regionen und 28 Distrikte untergliedert (vgl. LiPortal 2015).

Neben den am *britischen* Verwaltungsaufbau orientierten Verwaltungsstrukturen spielen die traditionellen durch Abstammung legitimierten 136 *Chiefs* und die 18.000 Dorfvorsteher (*Vikaja Headmen*) eine wichtige Rolle. So steht die Rechtsprechung der lokalen und traditionellen Gerichte durch deren Laienrichter und durch die *Chiefs* bisweilen im Widerspruch zum staatlichen Rechtssystem von *Malawi* (vgl. ebd.).

### **Einführung kommunaler Selbstverwaltung**

Die Verfassung von 1994 sieht kommunale Selbstverwaltungsstrukturen vor. Die Kommunalräte (*Local Government Authorities*) sollen alle fünf Jahre durch Kommunalwahlen gewählt werden“ (vgl. Patel; Wahmann 2015:82). Im Jahr 1998 wurde zusätzlich der *Local Government Act* erlassen und eine *Dezentralization Policy* der Regierung verkündet. Danach können die Bürger ihre lokalen Abgeordneten direkt wählen, die ihrerseits den Bürgermeister wählen. *“Under the Local Government Act of 1998, local governments should do all local planning.”* Die Kommunalräte sollen die kommunale wirtschaftliche und infrastrukturelle Entwicklung und die Beteiligung der lokalen Bevölkerung fördern. Dafür sollen sie *Council Development Plans* entwickeln. Diese sollten ein neues *Urban Management Tool* für eine effektive kommunale Planung bilden (vgl. Kawonga 1999:12). Den Kommunen wurde jedoch keine Finanzautonomie zugestanden und sie bleiben dem *Minister of Local Government (MLG)* unterstellt. Neben 28 *District Assemblies* gibt es inzwischen acht *Town Assemblies* sowie die *Municipality of Zomba* und drei Stadträte in *Blantyre, Lilongwe* und *Mzuzu*.

Mit großer Verzögerung wurden im November 2000 auf Druck der ausländischen Geberländer erstmals Kommunalwahlen in *Malawi* abgehalten. Die Wahlen stießen allerdings in der Bevölkerung auf geringes Interesse. Die Wahlbeteiligung lag bei nur 14%. Nach der fünfjährigen Wahlperiode wurden 2005 die Kommunalparlamente von der Regierung aufgelöst und die anstehenden Neuwahlen ausgesetzt und später mehrfach verschoben. Seit 2005 gab es in *Malawi* keine gewählten Gemeinderäte mehr. *„There are therefore no elected councilors in office, and assemblies consist only of technical staff“*(UCLG 2010:34). In der Folgezeit wurden die kommunalpolitischen Entscheidungen von den kommunalen Verwaltungsbeamten und Technokraten getroffen.

2010 versprach der damalige Präsident *B. Mutharika*, Kommunalwahlen abhalten zu lassen und setzte eine Wahlkommission ein, die die Stimmbezirke neu absteckte und von 861 auf 462 Wahlbezirke reduzierte. Doch der Präsident zog seine Ankündigung abrupt mit dem Vorwurf von betrügerischen Machenschaften in der Wahlkommission zurück. (vgl. Patel; Wahmann 2015:82). Im gleichen Jahr wurde das *Local Government Act of 1998 (LGA)* novelliert und die Macht der gewählten Kommunalvertreter stark beschnitten. Unter anderem wurden die aus dem Wahlbezirk gewählten Parlamentsabgeordneten zu ‚gesetzten‘ und ‚stimmberechtigten‘ Mitgliedern der Kommunalparlamente wie auch die *Chiefs* des jeweiligen Distrikts. Außerdem ermöglichte die Novellierung des *LGA 2009/2010*, dass der Staats-Präsident persönlich das Datum für die Kommunalwahlen festzulegt“ (vgl. UN-HABITAT 2011:8). *„The decentralisation process remains incomplete with central government seeing local government as too weak“* (UCLG 2010:33). Gegenüber dieser moderat formulierten Kritik vom *United Cities and Local Government (UCLG)* ist die Novellierung des *LGA* eine gravierende Beschneidung der Kompetenzen der kommunalen



Ebene und eine deutliche Zurücknahme der Dezentralisierungsbestrebungen (vgl. Patel; Wahmann 2015:82). Die Beteiligung der Öffentlichkeit an den kommunalpolitischen Angelegenheiten „is low with the absence of elected councilors“ (UN-HABITAT 2011:8). Die Kommunalwahlen in *Malawi* wurden noch zweimal 11/2010 und 4/2011 verschoben. Am 20.5.2014 wurden sie zum ersten Mal nach 2000 gemeinsam mit den Präsidentschafts- und Parlamentswahlen durchgeführt.

**Verwaltungsaufbau und das Planungssystem**

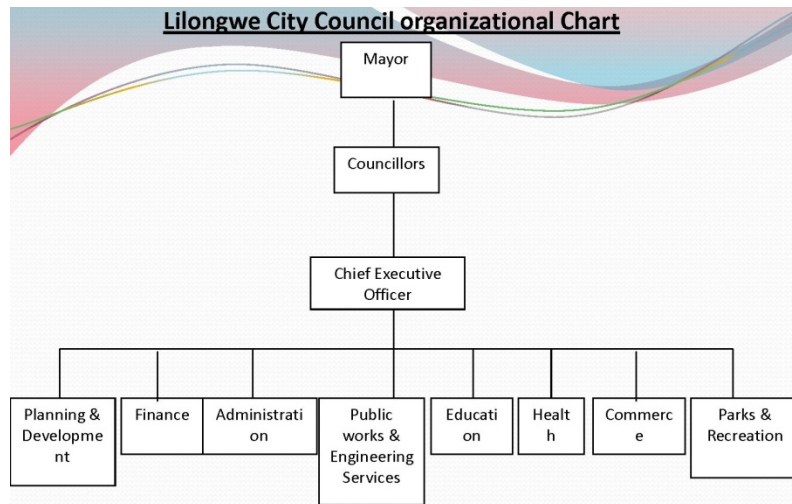


Abb.26: Lilongwe City Council (Kulemeka 2012:5)

Das *Local Government Act 1998* beschreibt folgende Aufgaben für die Stadträte und Bürgermeister: „Development Control is a major function of the City Assemblies as they control the standard of buildings to in compliance with local Physical Development Plans. ... The Town Planning Committees decide on development proposals and then are responsible for overseeing the development through the Building Inspectorate“ (UN 2011:11). Abb. 26 beschreibt die bestehenden *Departments* innerhalb der Verwaltung von *Lilongwe* im Jahr 2012.

LILONGWE CITY COUNCIL	
Department / Section	Sector
Administration	Local governance and city management
Finance	Financial management
Internal audit	Financial accountability
Health and social services	Health and social services delivery
Public works	Infrastructure provision
Agriculture, environmental affairs and natural resources	Public and open spaces and general environmental protection
Planning and development	Urban planning, development control, housing and land administration services
Commerce and industry	City marketing and managing city markets, bus stations
Education, youth and sport	Education services delivery, youth development and managing sports infrastructure

*Lilongwe City Council, November 2009, City Development Strategy for 2010-2015.*

Abb.27: Lilongwe City Council: Abteilungen und Aufgaben (UN 2011:12).

Abb. 27 verdeutlicht die aktuellen Aufgaben der Departments. Bei der Einführung kommunaler Selbstverwaltung ist die Verwaltungsstruktur nach britischen Vorbildern aufgebaut worden. *“The Town and Country Planning Act 1988 provides the legal framework for urban land use zoning in Malawi”* (UN-HABITAT 2010:11) Das Gesetz ist jedoch erst nach dem politischen Umbruch in *Malawi* im Jahr 1992 in Kraft gesetzt worden. Auf der Rechtsgrundlage werden die *Outline Zoning Schemes* als physische Landnutzungspläne für die gesamtstädtische Entwicklung erstellt. *“The responsibility for controlling urban development under the Town and Country Planning Act, 1988 is vested in the Minister responsible for Physical Planning, but delegated to the Local Authorities in Blantyre, Lilongwe, Zomba and Mzuzu in which Town and Country Planning Committees have been established under the act and the Local Government Act 1998.”* (UN 2011:11).

Die gesamtstädtische „Master“- Planung besteht nach geltendem Recht aus drei Teilen, die in der Praxis allerdings oft nicht ausreichend miteinander koordiniert sind:

- der *Urban Structure Plan*, mit Kartenteil (alle 5 - 10 Jahre zu überarbeiten),
- der *Urban Development Plan*, der schriftliche Teil (alle 3 Jahre zu überarbeiten) u.
- der *Finanzierungsplan*.

Das System der räumlichen Planung und die Zuständigkeiten sind in *Malawi* auch derzeit noch stark zentralisiert. Das *Ministry of Housing and Urban Development (MHUD)* und das *MLGRD* sind für die Planungsaufgaben in der Hauptstadt *Lilongwe* die beiden wichtigsten Ministerien. Im Jahr 2008 wurde das *MHUD* wegen jahrzehntelang bestehender Defizite in der staatlichen *Housing Policy* gegründet. *“The Ministry of Housing and Urban Development has taken on the responsibilities of the former Department of Housing in the Ministry of Public Works and Transport. Over a period of fifteen years the department has written three draft National Housing Policies - none of which has been implemented”*(UN-HABITAT 2010:16) und *“over the last two decades little has been done to develop and execute an adequate housing policy“* (UN 2010:10).

Das *Ministry Land Governement and Rural Development (MLGRD)* stellt weiterhin zentral alle städtischen (Master-) Pläne in *Malawi* auf. Dafür sind vier Regionalbüros gegründet worden. Im Rahmen von Dezentralisierungsbemühungen von Verwaltungsaufgaben ist beabsichtigt, dass den Städten und allen Distrikten das Recht auf eigene Planaufstellung für *Land Use und Urban Planning* übertragen wird. Als Pilotprojekt haben die beiden Städte des Landes *Blantyre* und *Lilongwe* kommunale Planungshoheit für zukünftige Planungen übertragen bekommen. Sie konnten diese bisher noch nicht ausüben. Die derzeit aktuellen Pläne werden alle noch vom *MLGRD* erarbeitet.

#### **2.6.4 Stadtentwicklung nach 1994 und der Masterplan 2010-2030**

Die offizielle Wohnungspolitik in den ersten zwanzig Jahren des Aufbaus der Hauptstadt war die Entwicklung von *Traditional Housing Areas (THAs)*, um der mehrheitlich armen Bevölkerung Häuser im Selbstbau zu ermöglichen (vgl. UN 2010:43). Diese Strategie war anfänglich durchaus erfolgreich. Nach Angaben der UN wohnten 1993 ca. 80% der Einwohner in *Lilongwe* in *THAs*. (vgl. UN 2010:46). Allerdings konnte das Programm von Anfang an die Nachfrage nach Bauplätzen nicht befriedigen und die Wartelisten wuchsen schnell an.

Die restriktive *Squatter*-Politik unter der Regierung von *K. Banda* hat dazu geführt, dass innerhalb der Stadt die arme Bevölkerung in *THAs* gelebt hat. Nach den städtischen Unruhen 1992 zerfielen schrittweise die Machtstrukturen *K. Bandas*. Gleichzeitig wuchsen für den Staat und für die Bevölkerung die wirtschaftlichen Schwierigkeiten. Durch die Einstellung des *THA*-Programmes und durch das Machtvakuum nach der Abwahl des Diktators und der langsamen Neuformierung staatlicher Strukturen gab es besonders für *Lilongwe* eine nicht steuerbare Welle von Migranten

vom Umland in die Hauptstadt. Die Menschen bauten ihre Unterkünfte auf allen zur Verfügung stehenden freien Flächen in der Stadt. „*The growing laissez-faire approach of the state triggered off an enormous wave of urban land invasions. In the name of democracy, people started constructing houses everywhere in the city, as well as invading new areas without having to fear sanctions. ... These new settlements were termed ‘multi-party-plots.’*“ (Rohregger 2006:80)

Abb.28 verdeutlicht das starke Bevölkerungswachstum der Stadt Lilongwe im Zeitraum 1966-2008 und prognostiziert die weitere Entwicklung für 2015 und 2020. Abb.29 zeigt den Anstieg der Bevölkerung in *informellen Siedlungen*, dessen Anteil an der Gesamtbevölkerung von 33% im Jahr 1987 auf fast 50% im Jahr 2005 angestiegen ist. Die Neuankömmlinge in der Stadt finden ihre Unterkunft in den letzten Jahrzehnten vorwiegend in informellen Siedlungen. Der Anteil der informellen Siedlungen steigt auch nach 2005 weiter an. Nach *UN-Habitat* leben 2008 76% der EW von Lilongwe in informellen Siedlungen (vgl. UN-HABITAT 2011:9). Die Landbesetzungen vollziehen sich nicht nur im Stadtgebiet von Lilongwe sondern auch im Umland. Dies befördert auch den *Urban Sprawl*.

POPULATION GROWTH IN LILONGWE	
Year	Population
1966	19,425
1977	98,718
1987	223,318
1998	440,471
2008	674,448
2015	1,077,116
2020	1,324,314

Source: National Statistical Office, September 2009, Population and Housing Census 2008 main Report.

INFORMAL SETTLEMENT POPULATION GROWTH IN LILONGWE		
Year	Population	Growth Rate Percentage (per annum)
1987	82,180	0
1990	100,674	7.3
1991	107,719	7.0
1995	141,201	7.8
2000	197,041	7.9
2005	277,762	8.2

Source: National Statistical Office, September 2009, Population and Housing Census 2008 main Report

Abb. 28: Population Growth in Lilongwe 1966-2020;

Abb. 29: Informal Settlement Growth 1987-2005  
(Abb. 28+29: UN Habitat 2011:12)

Die Migranten sind meist sehr arm, so dass auch eine monatliche Miete von 10 US \$ schwer aufzubringen ist. Der Anteil der Bevölkerung *unter der Armutsgrenze* beträgt im Jahr 2008 in Lilongwe 25%, der *sehr Armen* 9%. In *Squatter*-Gebieten gibt es keine technische Infrastruktur. Von den *Chiefs* oder einem vermeintlichen Landbesitzer wird ein Stück Land angeboten Dann wird der Preis ausgehandelt. Auf dem formalen *Housing*-Markt wäre der Preis deutlich höher und es hätte weitaus länger gedauert, um ein Grundstück oder Haus zu erhalten.

Ein weiterer Grund für den zunehmend angespannten Wohnungsmarkt in Lilongwe liegt darin, dass die Regierung seit 2002 die Unterstützung für die Wohnversorgung der Verwaltungsangestellten geändert hat. Bis zu diesem Zeitpunkt konnten die Beschäftigten günstig ein *MHC*-Haus mieten. Seit 2002 zahlt die Regierung einen Zuschuss, unabhängig davon, wie die Wohnungsfrage individuell gelöst wird. Außerdem drang die Regierung zu diesem Zeitpunkt darauf, dass alle Regierungs-Beschäftigten auch nach Lilongwe umziehen. Beide politischen Entscheidungen führten zu einer gravierenden Erhöhung der Nachfrage nach Wohnraum. Die Mieten erhöhten sich deutlich, somit entschieden sich viele staatlichen Beschäftigten, selbst ein Haus zu bauen als eines zu mieten.

### Zwei Typen informeller Siedlungen

Seit Anfang 2000 haben sich zwei Typen informeller Wohngebiete herausgebildet. Der erste Typ sind die auch weiterhin entstehenden Siedlungen mit einfachen Behausungen, individuell von Armen gebaut und meist mit lokalen Baustoffen errichtet (s. Abb.30a). Der neue Typus in-

formeller Siedlungen besteht in gemeinsam organisierten und mit Straßen und Grundstücken geplanten Gebieten der Mittelschicht, die allerdings ohne Bau- und Planungsgenehmigung gebaut wurden.

Im Satellitenbild sind die beiden Typen informeller/illegaler Siedlungen gut zu unterscheiden. Während bei den Siedlungen der Ärmsten die sehr kleinen Grundstücke und das regellose Gasengewirr auffallen, unterscheiden sich die Grundrisse der Siedlungen der Mittelschicht davon durch größere Grundstücke, die regelhaft entlang von Erschließungsstraßen angelegt sind. Der zweite Typus unterscheidet sich von einem städtisch geplanten Wohngebiet nur dadurch, dass in ihm die Flächen für soziale Infrastruktur wie Kindergärten, Schulen, Läden und Märkte fehlen.

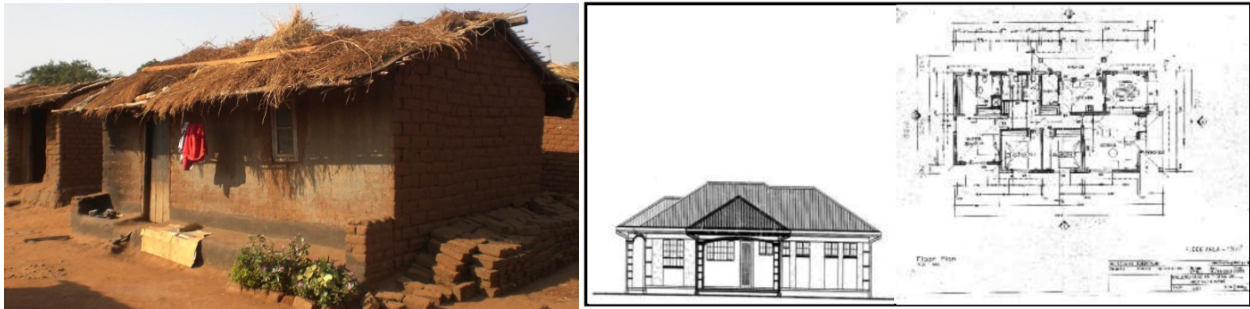


Abb. 30 a+b: Rural Informal House 2014 in Cifumbe (Area 50) / Bauzeichnung eines informellen Neubaus 2013 in Area 49 (Abb. aus a: Lindstrom 2014:4; b: Mwathunga 2014:244)

Wie Abb.30b zeigt, handelt es sich bei dem illegalen Bauvorhaben in Area 49 nicht um ein notdürftig in Eigenhilfe erbautes *Traditional House*, sondern um ein stattliches Wohnhaus eines wohlhabenden Bauherrn. Die Bauwilligen organisieren den Planungs- und Bauprozess gemeinsam. Als Grundstücke/ Baugebiete werden lange Jahre freistehende Flächen, auch solche, die für Wohnungsbau vorgesehen sind, besetzt und bebaut. Dieser Prozess führte in den vergangenen Jahren wiederholt zu Zwangsräumungen unter Einsatz von Bulldozern und Polizei.

### **Zwangsräumungen**

Am Tag unserer Ankunft in Lilongwe, dem 28.08.2012, wurde in den beiden großen *malawischen* Tageszeitungen „*The Nation*“ und „*The Daily Times*“ ausführlich über die zwei Nächte zuvor erfolgte Zwangsräumung von ca. 300 illegalen Häusern in der Area 49 in Lilongwe berichtet. Diese Berichte und ein Kommentar in „*The Daily Times*“ veranschaulichen die besondere Brisanz des Themas und die völlig konträren Positionen der Betroffenen und der *Malawi Housing Cooperation (MHC)*.

Übereinstimmend berichten beide Zeitungen, dass in der Area 49 in der Nacht vom 26. zum 27.8.2012 gegen Mitternacht 300 illegal errichtete bzw. im Bau befindliche Gebäude in einem Gebiet, dessen Eigentümer MHC ist, mit Bulldozern unter Polizeieinsatz zerstört worden sind. „*Police had to fire tear gas and rubber bullets to contain the angry residents ... some houses were set on fire*“ (Kachali 28/8/12/S.3). Einige Bewohner berichten, dass sie das Land bereits 1979 besetzt hätten, andere geben an, dass sie das Land von angeblichen *Landlords* gekauft hätten. Einer der Besetzer, ein pensionierter Beschäftigter eines Ministeriums, berichtet, er hätte das Grundstück gekauft und seine Pension für den Bau des Hauses benutzt, nun sei alles zerstört. Der *Deputy Chief Executive Officer* von MHC hält dem entgegen, dass die Besetzer rechtzeitig gewarnt worden seien, das Land zu räumen (vgl. Jassi 28/8/12/S.3). Weiterhin argumentiert MHC, dass „*374 applicants who paid what we call prefinancing fees*“ von den Besetzern bedroht worden seien, als diese mit Traktoren Straßen angelegen werden wollten. In dieser Situation könnten die Grundstücke nicht anderweitig vergeben werden, sondern müssten von den Besetzern geräumt werden.



Abb.31: Familie vor ihrem von MHC zerstörten illegalen Haus in Area 49  
(Foto: Jacob Nankhony, in: Daily Times 28/8/2012)

Die aktuellen Bewohner warnten vor ihren zerstörten Häusern „*that all homeless families whose houses were demolished would camp at Capital Hill*“ (Jassi, ebd.). Der Kommentar in *The Daily Times* fasst die Dramatik und den schweren Konflikt zum Thema *Housing* in *Lilongwe* und in *Malawi* wie folgt zusammen: „*There is a culture of encroachment in Malawi even among people who know the law ... Malawians have been encroaching into gameparks, forest reserves, private estates, reserved land ... they are getting into that land illegally and they would pay for it ... some actually knew that the land belonged to MHC but were willing to give their money to some unscrupulous 'land owners'. ... But on the other hand the long existing problem of shortage of resources and the resulting scramble for them ... the corporation (MHC) is notorious for taking centuries to develop pieces of land under its ownership*“ (Comment, *Daily Times* 28/8/2012:4).

Die zwangsgeräumte Siedlung in *Area 49* war eine selbst geplante Siedlung von Mittelschicht-Bewohnern, die schon mehrere Jahre auf eine Baugenehmigung gewartet hatten. Die gewaltsamen Räumungen sind unter den Fachleuten in *Malawi* sehr umstritten. Die *MHC* argumentiert, dass sie Räumungen veranlassen muss, wenn die Besetzer trotz Ankündigungen nicht freiwillig gehen. *MHC* hätte teilweise schon Einzahlungen von Bauwilligen für diese Gebiete erhalten, die in der Warteliste nun zu berücksichtigen seien. Andere sehen die Ursache für diese Situation in einer verfehlten Wohnungspolitik und in der seit Jahren sehr schleppenden Vergabep Praxis durch *MHC*. Der Wohnungsgesellschaft wird vorgeworfen, wenig effektiv zu arbeiten. Sie hätte seit ihrem Bestehen bisher insgesamt nur ca. 1.000 Häuser gebaut. Abläufe seien bürokratisch und Standards völlig überhöht. In der Vergangenheit hätte *MHC* vorrangig Häuser in hochpreisigen Segmenten gebaut.

### **Informelle Siedlungen in Hochwasser gefährdeten Bereichen**

Die nicht vorhandenen *THA*-Gebiete und die Angst vor *forced evictions* auf für Stadtentwicklung vorgesehenen Flächen führen dazu, dass in *Lilongwe* auch auf Flächen illegal gesiedelt wird, die für Besiedlung nicht geeignet oder sogar gefährlich sind. „*Squatting is done on any piece of land that they may find within the city... Most of the spaces are along water courses like rivers and other wetlands... These areas are already vulnerable and prone to flooding*“ (Kulemeka 2012:9). Abb. 32+33 zeigen zwei Hochwasser gefährdete Gebiete im *Old Town Sector* von *Lilongwe* in *Area 21/22* und in *Area 8*. Mit der anhaltenden Migration haben sich die zahlreichen *THAs* und informellen Siedlungen stark verdichtet und in die Uferzonen der Flüsse, die eigentlich von Bebauung freigehalten werden sollten, hinein entwickelt. Damit setzen sich die Siedler selbst großen Gefahren aus. Außerdem hat die Bebauung der Uferzonen mehrere negative Auswirkungen. Die vorhandene Vegetation, die den Boden stabilisiert, wird zerstört, die Bodenerosion wird verstärkt und die „nackte“ Erde wird durch das Hochwasser in der Regenzeit weggespült. Zudem



führen Abfälle und Fäkalien zu starken Beeinträchtigungen der Wasserqualität der Flüsse und des Grundwassers.



Abb.32+33: Informelle Siedlungen in Hochwasser gefährdeten Areas 21/22 u. 8 (Kulemeka 2012:16f.)

In der Regenzeit gibt es regelmäßig schwere Überschwemmungen wie im Januar 2015. Am gefährdetsten sind die tiefer gelegenen Landesteile um *Blantyre* und *Zomba*. Die Abb. 34+35 verdeutlichen aber, dass auch die Uferzonen des *Mchesi River* in Area 8 in *Lilongwe* durch Wasser- und Schlammfluten bedroht sind.



Abb.34+35: Hochwasserschäden am Mchesi River, Area 8 (Kulemeka 2012:19a+b)

Die Direktorin für Planung und Entwicklung des LCC, Frau *Kulemeka*, stellt 2012 die informelle Besiedlung hochwassergefährdeter Gebiete in den Gesamtkontext des Umgangs mit den mittellosen Migranten. Die aktuelle jährliche Wachstumsrate der Bevölkerung in *Lilongwe* läge bei 4,3%. Davon würden ca. 76% in *low income housing areas* einschließlich der *informal settlements* unter beklagenswerten Lebensumständen leben. Die Bewohner hätten kaum oder gar keinen Zugang zu sozialer Infrastruktur und zur städtischen Basis-Infrastruktur. Die Situation würde durch das Fehlen einer nationalen oder kommunalen *Housing Policy* für eine rechtliche Klärung des Status' der informellen Siedlungen und für eine stufenweise Verbesserung informeller Siedlungen verschärft (vgl. Kulemeka 2012:1). Da auch weiterhin von einer starken *Rural Urban Migration* auszugehen ist, sieht sie die Gefahr, dass die Ankömmlinge, die in der großen Mehrzahl keinen Zugang zum formellen Wohnungsmarkt haben, in den bestehenden informellen Siedlungen unterkommen. Diese Nachverdichtungen bei schlechter technischer Infrastruktur könnte leicht zum Ausbruch von Epidemien wie *Cholera* führen. Sie erklärt, dass die Stadtverwaltung von *Lilongwe* derzeit an einer *pro-poor housing strategy* arbeitet „to deliver good pro-poor housing and serviced land to the poor“ (Kulemeka 2012:1).

Kulemeka informiert, dass LCC ein *slum-upgrading programme* mit finanzieller Unterstützung der *Bill and Melinda Gates Foundation (BMGF)* als Pilotprojekt in zwei *unplanned settlements* *Mtandire* und *Chinsapo* in den *Areas 56* und *57* gestartet habe. Die Gebiete sollen mit Wasser-tanks, Toiletten, Abfallentsorgung, Straßenanschluss und Grundschule ausgestattet werden (vgl. Kulemeka 2012:10). Zwei Jahre später berichten Vertreter von *CCODE 2014*, dass sich die *BMGF* aus der Finanzierung des Projektes wieder zurückgezogen hat, da sich LCC und die Verwaltung nicht ausreichend für das Projekt engagiert hätten. „*Lilongwe was not ready for such action. When the BMGF realized that the city would not successfully carry out the project, it pulled out its monetary support and gave the council three months to finalize the project. ... The communities of Chinsapo and Mtandire implement the project during the three-month closing stage to give it a face-saving exit strategy*” (Nkhoma; Jameson 2014:57).

### **Erstellung noch nicht realisierter Regierungsbauten**

Das Parlament tagte in der Regierungszeit von *K. Banda* weiterhin in *Zomba*. 1994 zog es nach *Lilongwe* um und kam dort provisorisch in dem gerade fertiggestellten **State House** unter. Nach den Wahlen 2004 beanspruchte der neu gewählte Präsident *Mutharika* das *State House* als Präsidentenpalast. Die Parlamentarier mussten daraufhin ausziehen, nur der Ballsaal des Gebäudes diente weiterhin als Sitzungssaal des Parlamentes.

Mit finanzieller Unterstützung von *Taiwan* sollte in der neuen Hauptstadt unterhalb des *Capital Hills* das endgültige **Parlamentsgebäude** für den Staat *Malawi* gebaut werden. Im Dezember 2007 stoppte *Taiwan* das bereits begonnene Bauvorhaben und löste seine diplomatischen Beziehungen zu *Malawi* auf, da *Malawi* zu diesem Zeitpunkt zur *Volksrepublik China* diplomatische Beziehungen aufgenommen hatte. Die *VR China* übernahm das Bauvorhaben und finanzierte die Fertigstellung des Gebäudes durch seine staatliche Entwicklungshilfeorganisation. Am 21.5. 2010 wurde das Parlamentsgebäude am Fuß des *Capital Hill* eingeweiht (vgl. LiPortal 2011).



Abb.36: Das Parlament (Bartscher/Bose 2012)

Für das Jahr 2012 hatte sich die damalige Präsidentin von *Malawi*, *Joyce Banda* darum bemüht, die jährliche Tagung der *Organisation afrikanischer Staaten (OAU)* erstmalig in der Hauptstadt *Malawis* stattfinden zu lassen. Nach der entsprechenden Zusage wurde speziell für dieses Ereignis, diesmal mit finanzieller Unterstützung von *Taiwan*, ein Konferenzzentrum und ein 5-Sterne-Hotel gebaut. An der Konferenz im Juli 2012 sollte auch der vom *Internationalen Strafgerichtshof* in *Den Haag* per Haftbefehl gesuchte *sudanesischer* Präsident *Omar Al-Bashir* teilnehmen. Als die *USA*, weiterhin einer der wichtigsten Geldgeber für *Malawi*, die Auslieferung des *sudanesischen* Präsidenten forderten, sobald er *malawischen* Boden betrete, wurde die Tagung von der *OAU* kurzfristig nach *Nairobi* verlegt. Das Konferenzzentrum und das Hotel blieben seitdem ungenutzt.





Abb.37: Das Kongressgebäude, im Hintergrund das Parlament (Bartscher/Bose 2012)

### **Der Lilongwe Urban Development Masterplan 2010-2030 (LUDMP)**

Im November 2008 unterzeichnen die Regierung von *Malawi*, vertreten durch das *MoLGRD*, und die japanische Entwicklungshilfegesellschaft *JICA* eine Vereinbarung über die Erarbeitung einer „*Study on Urban Development Master Plan for Lilongwe*“. Der Auftrag wird von der japanischen Planungsfirma *KRI* in Zusammenarbeit mit *JICA* und mit finanzieller Unterstützung der japanischen Regierung durchgeführt. Vereinbart wurden folgende Inhalte:

- to formulate Land Use Plans of Lilongwe City,
- to formulate Urban Development Plans,
- to formulate the subject plans on Transport and Urban utilities,
- to formulate a capacity development plan,
- to formulate an implementation and management plan,
- to carry out technology transfer to Malawian counterparts (MoLGRD 2008:1).

Aufstellung	Titel und Verfasser	EW-Zahl von Gaborone	Planungshorizont / Zeitstufen	EW-Zielzahl
1968	<b>Lilongwe Master Plan 1968</b> <i>W.J.C. Gerke &amp; C.J. Viljoen IMEX LTD. Johannesburg</i>	19.425 EW (1966)	3 Phasen: 1980 (80.000) / 1990 (143.000) / 2000	257.000 EW
1969/71	<b>Lilongwe Outline Zoning Plan 1969/71</b> <i>Government of Malawi, Town Planning Department</i>	EW (1971)	2 Phasen: 1980 (175.000) / 2000	500.000 EW
1978	<b>Lilongwe Urban Structure Plan 1978</b> <i>Town and Country Planning Department Malawi</i>	98.718 EW (1977)	3 Phasen: 1981 / 1985 / 1990	k. A. EW
1986	<b>Lilongwe Outline Zoning Scheme 1986</b> <i>Town and Country Planning Department Malawi</i>	223.318 EW (1987)	10 Wohnquartiere für 120.000 EW in mehreren Phasen (3.000 ha)	k. A. EW
2010/11	<b>Lilongwe Urban Development Masterplan 2010-2030</b> <i>JICA / KRI, MLGRD (9/2010); Plan approved by MLGRD 7/2011</i>	674.448 EW (2008)	3 räumliche Visionen für den Planungszeitraum bis 2030, Entwurf des 2030 Land Use Plan	Prognose: 1.58 Mio. EW (2030)
2013	<b>Lilongwe Urban Structure Plan (Draft 7/2013)</b> <i>Lilongwe City Council 7/2013</i>	868.800 EW (2012)	Vision für 2030, 3 Zeitstufen; Land Use Plan wird alle 5 Jahre, LUSP alle 10 Jahre überarbeitet	Prognose: 1.58 Mio. EW (2030)

Abb.38: Übersicht über die Master Plans / Outline Zoning Plans / Urban Structure Plans für Lilongwe (Eigene Zusammenstellung Bartscher/Bose, verschiedene Quellen)

Als Bearbeitungszeitraum für den *LUDMP* werden 18 Monate vereinbart. Für die Steuerung und das Management des Projektes wird eine behördliche Arbeitsgruppe eingesetzt:

- *MLGRD* – Ministry of Local Government and Rural Development
- *MLH* – Ministry of Land and Housing
- *LCC* – Lilongwe City Council
- *MHC* – Malawi Housing Corporation.

Als Ansprechpartner für das japanische Bearbeitungsteam wird die *Lilongwe City Assembly (LCA)* vorgesehen, die gleichzeitig die Funktion eines *Coordination Body* für alle malawischen Dienststellen übernimmt. Als *JICA* 2/2009 mit den Arbeiten an der *Study on Urban Development*

*Master Plan for Lilongwe* beginnt, war mehr als zwanzig Jahre keine Überarbeitung des letzten OZS, des *Outline Zoning Scheme 1986*, und keine Anpassung an die veränderten Problemlagen der Stadt vorgenommen worden.

Der ca. 100 Seiten umfassende *LUDMP* von *JICA* besteht aus drei Teilen:

- Grundlage für den *Land Use Plan* bildet eine langfristige **Vision**.
- der **Land Use Plan**, der alle 5 Jahre fortgeschrieben werden soll. Er weist die generelle Nutzungsverteilung innerhalb der 50 Stadtquartiere (*areas*) ohne große Differenzierung aus. Neben der groben Nutzungsverteilung werden die Hauptstraßen dargestellt.
- der dritte Bestandteil ist der **Finanzierungsplan**. Dieser ist nach Aussagen von Experten vor Ort nur sehr unzureichend mit den zuständigen Planern in *Lilongwe* abgestimmt.

Die Studie von *JICA/Kri* basiert in seiner Analyse der aktuellen Situation in *Lilongwe* sowie bei seinen Annahmen und Prognosen für die zukünftige Stadtentwicklung auf den vom *National Statistic Office (NSO) 2008* vorgenommenen Bevölkerungs- und Wohnungszählungen. 2008 lebten 674.458 EW auf einer Fläche von 393 km<sup>2</sup> in *Lilongwe*. Abb. 39 zeigt neben dem Bevölkerungszuwachs von 1966-2008 (vgl. Abb.28) parallel eine deutliche Erhöhung der Bevölkerungsdichte im Stadtgebiet. Dies führt zu neuen Anforderungen und Problemen im Verkehrsbereich und insbesondere bei der Versorgung mit technischer Infrastruktur wie Wasser, Abwasser, Toiletten und Abfall (vgl. LCC 2013:4).

Die Wachstumsrate hat sich leicht abgeschwächt, sie liegt aber mit einer Rate von 4,3% in den Jahren 1998-2008 weiterhin sehr hoch (vgl. Abb. 39). Der Anteil der Bevölkerung in *informal*, hier *semi-permanent* bezeichneten Siedlungen hat sich weiter rapide erhöht, während die Bevölkerungszahl in *THA* wegen fehlender neuer Angebote stagniert (vgl. Abb. 40). 2008 leben über 400.000 EW *Lilongwes* in *THA/Site and Service Areas* oder in informellen Siedlungen. Das sind 76% der Bevölkerung *Lilongwes*. Nur 247.260 EW haben ein *Permanent House*.

Land Area	393 km <sup>2</sup>	
Population Growth Rate (1998-2008)	4.3 %	
Population & Population Density		
	(person)	(person / km <sup>2</sup> )
1966	19,425	49
1977	98,718	251
1987	223,318	568
1998	440,471	1,121
2008	674,448	1,702

Abb.39: *Lilongwe* Bevölkerungsentwicklung 1966-2008;

Lilongwe City, 2008

	Population
Total Person	674,458
Permanent	247,260
Semi-permanent	337,712
Traditional	62,486

Abb.40: Bevölkerung nach Wohnungstyp (NSO 2008, zitiert nach: LCC 2013:4+5)

Die räumliche Verteilung des Bevölkerungszuwachses hängt von den nachgefragten *Haustypologien* ab. Die *Outline Zoning Plans* von 1969/71, von 1976 und 1986 folgten dem Konzept von vier horizontalen Sektoren für die Stadtentwicklung. „*Despite the fact that the existing outline zoning scheme was planned to develop the four sectors, the urban area has been expanding to the southern, south-west and western areas of the old town section of the city*” (LCC 2013:3f).

Abb. 41+42 zeigen die aktuelle Flächennutzungsverteilung und die Lage der Wohngebietstypen in der Stadt. In beiden Karten sind die informellen Siedlungen in der dunkelsten Braunfärbung dargestellt. Der Schwerpunkt südlich der *Old Town* ist deutlich erkennbar. In Abb. 42 ist erkennbar, wie die informellen Siedlungen im Westen und im Südosten der Stadt über die seinerzeitigen Grenzen der Stadt ins Umland hinausreichen. In der gesamten Stadt gibt es informelle Siedlungen, die durch Landbesetzungen entstanden sind. Der illegale Hausbau ist in der Stadt sehr verbreitet und führt insbesondere im südlichen Teil der Stadt zu einem sich verstärkenden *urban*

sprawl. Der urban sprawl breitet sich bereits über die südlichen Stadtgrenzen hinweg in das Umland hinein aus (Areas 36, 38, 46, 56, 57 und 58) (vgl. LCC 2013:7). „Urban expansion axis is now extending mainly to south-east, and to the west“ (LCC 2013:7).

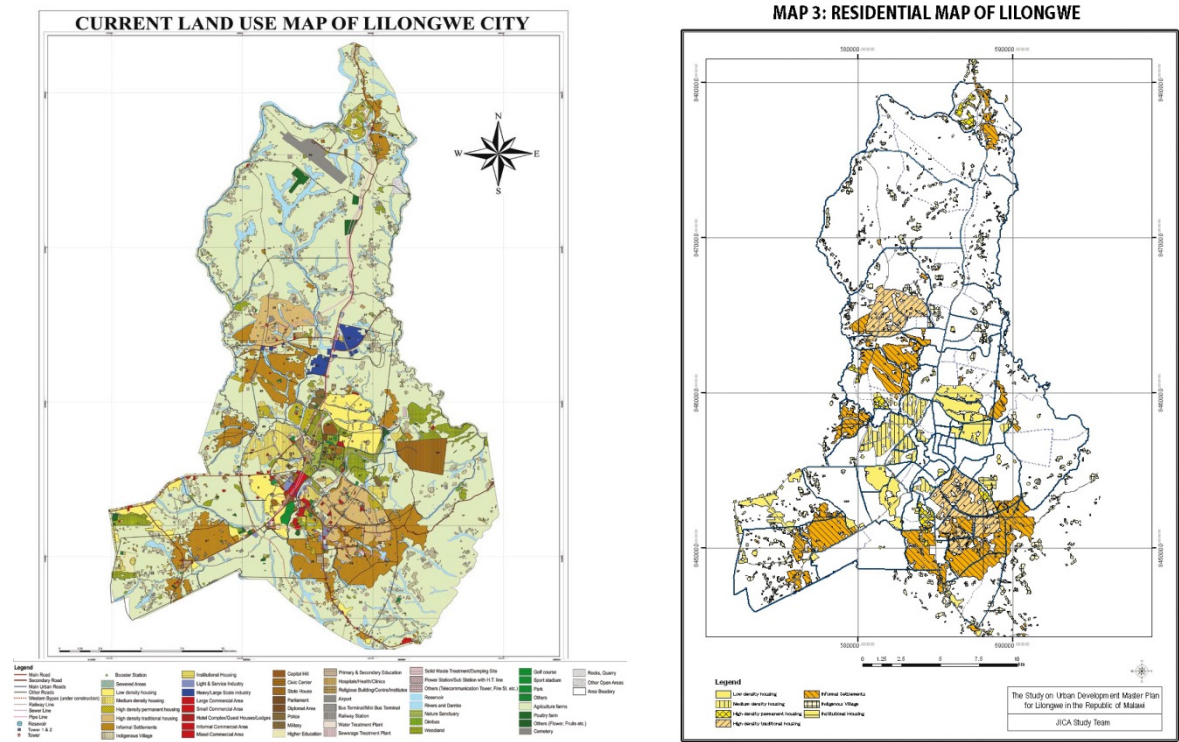


Abb. 41 + 42: Aktuelle Flächennutzung und Wohngebietstypen 2010 (LCC; LAB 2013:14+11)

Für den Planungszeitraum bis 2030 werden zwei Bevölkerungsszenarios entwickelt, im Ergebnis wird von einer Bevölkerung von 1.58 Mio. EW für Lilongwe im Jahr 2030 ausgegangen. Auf dieser Basis wird der Bedarf an Wohnbauflächen abgeleitet und Prognosen zur Entwicklung der Beschäftigten vorgenommen. Es wird davon ausgegangen, dass der sehr hohe Anteil von 60% *informal employment* im Jahr 2008 bis zum Jahr 2030 nur auf 40% *informal employment* verringert werden kann (vgl. LCC 2013:6). Dies kann nur erreicht werden, wenn in allen Wirtschaftsbereichen mit Ausnahme des öffentlichen Sektors die formell Beschäftigten zwischen 2008 und 2030 verdreifacht werden können. Die Verfasser der *Urban Masterplan* Studie kommen zu dem Ergebnis: „The actual urbanization has not resulted in an even and independent growth of the four sector areas“ (LCC 2013:11).

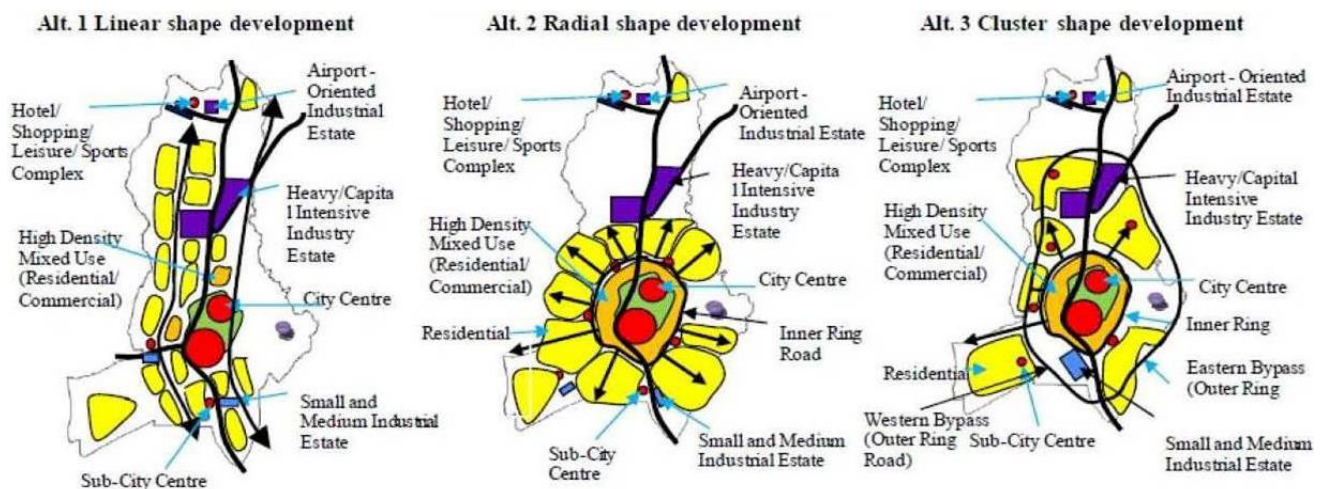


Abb. 43: LUDMP 2010-2030, 3 räumliche Visionen (JICA Study LUDMP Final Report, Summary 9/2010:18)



Als räumliche Vision für den neuen Master Plan werden drei Alternativen, die *Lineare, Radiale und Cluster-Stadtentwicklung*, diskutiert. Mit dem *Linear shape development* wird die bisher verfolgte lineare, polyzentrische Siedlungskonzeption der bisherigen OZPs für die Stadt aufgegriffen. Das lineare Konzept sollte durch seine dezentrale Struktur Überlastungen des Hauptzentrums vermeiden. Gleichzeitig sollte aber auch durch die parallele Ansiedlung von Wohnen, Arbeiten und Service in den Sektoren und in seinen Zentren der Verkehr reduziert und vermieden werden. Dies ist nicht eingetreten, da sich die Zentren funktional nicht gleichmäßig entwickelt haben. „*On the contrary, the city’s growth has been concentrated in the two big centres (the Old Town and the City Centre)*” (LCC 2013:11). Das *Linear shape development* Modell wird als Grundlage für die weitere Stadtentwicklung ausgeschlossen.

Die anderen räumlichen Visionen *Radial shape* und *Cluster shape* entwickeln beide um die zwei bestehenden Zentren eine *Urban concentration zone*, in der durch Nachverdichtung und Umnutzung ein verdichtetes städtisches Mischnutzungsgebiet entstehen soll. Diese zentrale große Mischnutzungs-Kernzone wird in beiden alternativen Visionen durch eine neue *Inner Ring Road* von den umliegenden Wohngebieten getrennt. Der Unterschied zwischen den beiden Alternativen liegt in der Anordnung der außerhalb des inneren Rings liegenden Wohngebiete. Während im *Radial shape* Modell die Wohngebiete ringförmig direkt an den *Inner Ring* anschließen und in dieser radialen Ausrichtung der realen Siedlungsflächen die Stadtgrenzen überschreiten, sieht das *Cluster shape* Modell zwischen der inneren verdichteten Stadt und den umliegenden Quartieren Grünflächen vor und durch Einbeziehung von Wohngebieten nördlich des *Kanengo-Industriegebietes* wird versucht, die zukünftige Stadtentwicklung weitestgehend innerhalb der Stadtgrenzen von *Lilongwe* zu planen. In der *Cluster shape* Alternative ist zusätzlich ein *Outer Ring* als *Western and Eastern Bypass* vorgesehen. Die *Cluster Shape Vision* wird als Grundlage für die weitere Stadtentwicklung vorgeschlagen und vom Auftragnehmer akzeptiert.

Die in der Studie zum *LUDMP* entwickelte Vision für *Lilongwe* geht davon aus, dass sich die Hauptstadt zu einem Modell für die Umsetzung der Ziele der *Malawi Vision 2020* entwickeln kann, d.h.: „*environmentally sustainable, self-reliant with equal opportunities, for active participation by all and a technologically-driven middle-income economy*“ (LCC 2013:8). Die Aufgabe der Stadt würde im nationalen Kontext sein:

- *Status as a Primary City*
- *Capital City with Environment, Social Harmonization and*
- *Gateway to Neighboring Countries* (ebd.).

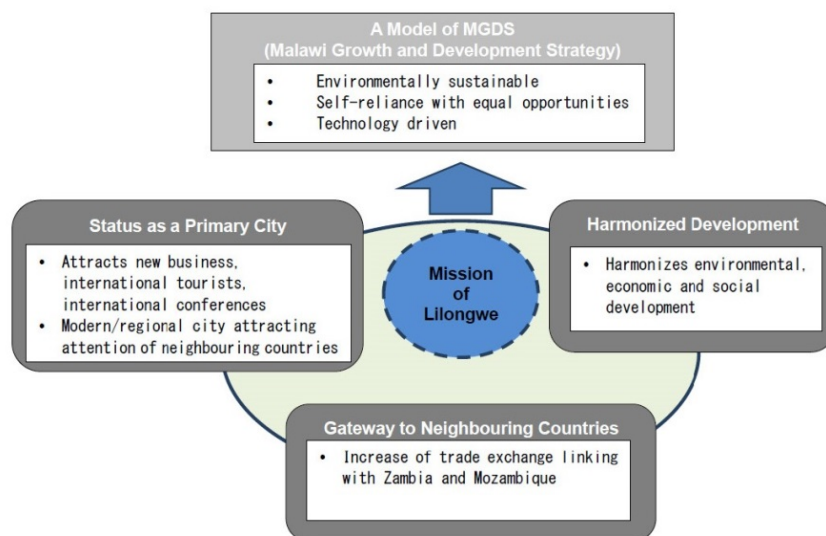


Abb.44: Missions of Lilongwe City (LCC: LUSP Draft 17/6/2013:9)

Das Ziel einer modernen, prosperierenden City soll erreicht werden durch eine *well-planned and environmental friendly* Stadtentwicklung. Die Stadt soll sich zu einer vielfältigen Stadt, einer Stadt für den industriellen Sektor und für Logistik entwickeln.

Die JICA-Studie vermittelt zu vielen Themenbereichen den Eindruck einer differenzierten, ortskundigen und problemadäquaten Herangehensweise. In Bezug auf den Abschnitt „*Missions of Lilongwe*“ kann ich den Verfassern nicht folgen. *Visionen* sind Zielorientierungen und für kommunalpolitisches Handeln wichtige Perspektiven. Die Autoren beschreiben eingangs, dass die OZP den heutigen Herausforderungen der Stadt nicht mehr entsprechen. Daher soll der von ihnen erarbeitete *LUDP 2010-2030* für die zukünftige Stadtentwicklung eine neue realistische Orientierung geben. Angesichts der Tatsache, dass aktuell 76% der Bevölkerung in unzureichenden Wohngelegenheiten leben und 60% mit informellen Jobs ihren Unterhalt verdienen müssen, halte ich die formulierten Zielsetzungen für unrealistisch. Erforderlich sind keine abgehobenen Visionen, sondern mittelfristig erreichbare Perspektiven. Realistische „*Milestones*“ in definierten Zeitabschnitten könnten für Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit Orientierungspunkte für einen langen Weg aus Armut und Wohnungsnot bilden.

Die *Study of Urban Development Master Plan for Lilongwe City* wird 10/2010 fertig gestellt. Am 20. Juli 2011 wird sie vom Auftragnehmer MLHUD angenommen. Die Studie soll auch in der Öffentlichkeit diskutiert werden. Allerdings ist das komplexe Planwerk aus der Sicht der Verwaltung in der vorliegenden Form weder für eine öffentliche Diskussion geeignet noch für die Verwaltungs-Mitarbeiter praktikabel. Deshalb werden 2012 von der Regierung Gespräche mit JICA/KRI geführt, um eine gemeinsame *Follow-Up-Phase* zu planen. JICA/KRI soll unter anderem auch dabei helfen, eine für die Verwaltung und für die Öffentlichkeit handhabbare Zusammenfassung/Kurzfassung der Studie zu erarbeiten.

### **Der Lilongwe Urban Structure Plan, Draft 2013 (LUSP)**

*The Study of Urban Development Masterplan for Lilongwe (LUDMP)*, die im Oktober 2010 fertiggestellt worden war, enthielt auch einen von JICA/KRI erarbeiteten Entwurf eines *2030 Land Use Plan*. Dieser bildete die Grundlage für den daraus zu entwickelnden rechtsverbindlichen *Urban Structure Plan Lilongwe*. JICA/KRI unterstützte die *malawische* Verwaltung im Rahmen des 11/2012 begonnenen *Follow-Up* Programmes bei der Umsetzung des Entwurfes in einen rechtsverbindlichen *Urban Structure Plan of Lilongwe*.

Auf Grundlage der Richtlinien des *TCPD 1997* ist der *Urban Structure Plan of Lilongwe City* der rechtsverbindliche *land use plan* für die Stadt. Er besteht nach geltendem Recht - wie bereits erwähnt - aus drei Teilen: dem *Urban Structure Plan*, dem *Urban Development Plan* und dem *Finanzierungsplan*.

Alle früheren Masterpläne waren von der Gliederung des Stadtgebietes in autarke, sich weitgehend selbstversorgende Einheiten ausgegangen. Dabei hatte es sich um vier, das Stadtgebiet horizontal untergliedernde Sektoren gehandelt. Als Resultat ihrer räumlichen Untersuchungen wählen die Gutachter für die zukünftige Stadtstruktur von *Lilongwe* das *Cluster Shape Development Modell*. Sie bezeichnen das *Cluster*-Konzept deshalb als populär unter Planern weltweit, da es ein brauchbares Konzept für Gebiete mit unterschiedlichen Entwicklungszielen sei und für „*prevention of endless and indiscriminate extension of conurbation*“ (LUSP 2013:11). Die Wahl des *Cluster Shape Development Modells* für das Strukturmodell der Stadt ist nachvollziehbar, ob allerdings dieses Konzept so weitreichende Ziele umsetzen kann, ist m.E. zu bezweifeln.

JICA greift in abgewandelter Form im Prinzip das bipolare Konzept des ersten Masterplans von Gerke & Viljoen 1968 wieder auf und fordert eine Konzentration der Entwicklung der vorhandenen beiden Stadtzentren. Im Gegensatz zu Gerke & Viljoen schlägt JICA die Bildung einer kompakten *High Density Mixed Use Zone* um diese beiden Zentren herum vor. Zusätzlich sollen in den äußeren Wohngebieten kleine Ladenzentren entwickelt werden. Die schematische „*Cluster Shape Vision*“ wird in ein Strukturkonzept für die räumliche Verteilung der zukünftigen Siedlungsentwicklung weiterentwickelt (vgl. Abb. 45+46).

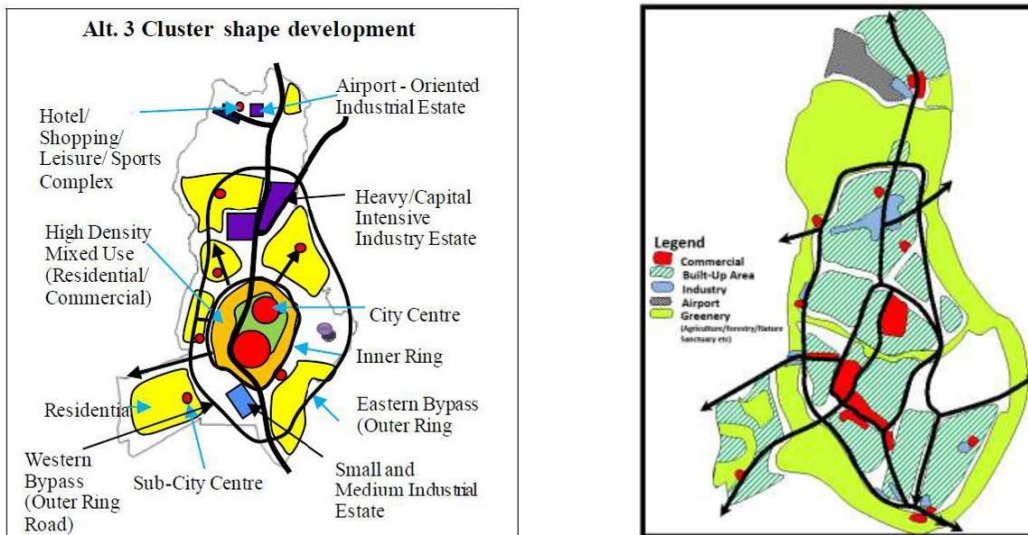


Abb.45+46: Das „Cluster Shape Development“ Modell und das Strukturkonzept für die räumliche Verteilung der Flächennutzung ((LCC: LUSP, Draft 17/6/2013:12+13)

Für den *Lilongwe Urban Structure Plan* wird das Stadtgebiet von 393 km<sup>2</sup> auf 474 km<sup>2</sup> erweitert. Bis dahin umfasste das Stadtgebiet 57 Areas. Zusätzlich wurde zu dem Zeitpunkt das Stadtgebiet um die Area 58 in einem Rechtsetzungsakt ergänzt.

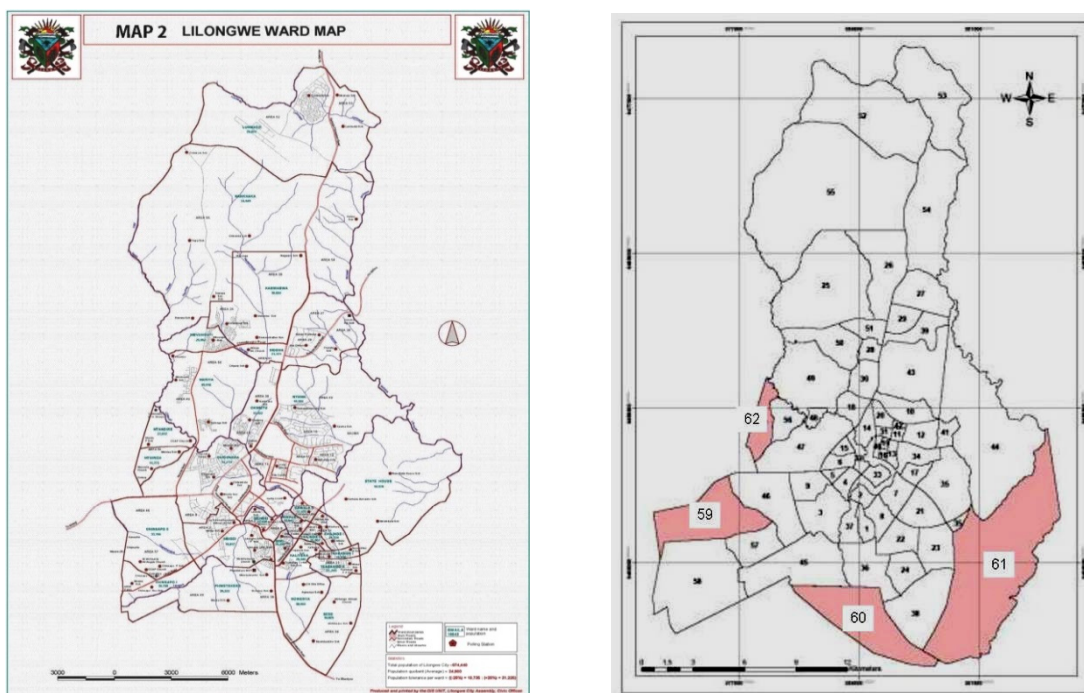


Abb.47+48: Bestehendes Stadtgebiet mit Wards; Erweiterung des Stadtgebiets um Areas 59, 60, 61 u. 62 (LCC; LAB 2013:10; LCC: LUSP, Draft 17/6/2013:8)

Die Areas 59, 60, 61 und 62 (s. Abb. 48) sind die neu zum Stadtgebiet hinzugefügten Gebiete. In allen diesen Bereichen hat sich in der Vergangenheit die Besiedlung von informellen Siedlungen

jenseits der Stadtgrenze besonders intensiv vollzogen. Durch die Eingliederung dieser Gebiete in die *Planning Area* der Stadt erhofft man sich, die bisher ungesteuerte städtebauliche Situation stärker koordiniert entwickeln und verbessern zu können.

Die zentrale Zielsetzung des *Land Use Plan for 2030* ist: *“Efficient and effective land use and urban infrastructure is of high importance in view of the limited resources available for Urban Development”* (LUSP 2013:5). Die Probleme in der Stadtentwicklung, die Defizite in der Wohn- und Infrastrukturversorgung, hätten eine kritische Stufe erreicht. Deshalb sei das OZS 1986 *„out of date“* und der LUSP 2013 soll die Leitlinie für die Entwicklung der Hauptstadt bis 2030 bilden.

Auf der Grundlage des *Cluster Shape Development Modells* sollen sich die Siedlungsflächen in einer ovalen Form um die beiden Zentren *Old Town* und *City Centre* angliedern, unterbrochen von Grün- und Freiflächen. Das bedeutet eine klare Absage an das lineare Stadtkonzept, dass sich insbesondere bei der Infrastrukturausstattung als sehr kostspielig erwiesen hatte. Der Entwicklung des Kernbereichs innerhalb des *Inner Rings* kommt bei dem Konzept eine besondere Bedeutung zu: *„Land use efficiency should be improved by introducing high-density commercial and business land use in the central area“* (LUSP 2013:12).

Diese langfristige Umsteuerung der geplanten Stadterweiterungen von einer linearen zu einer kompakten ovalen Form wird durch zwei Maßnahmen unterstützt. Im neuen *LUSP* werden nördlich des Industriegebietes *Kanengo* nur die bestehenden Siedlungen ausgewiesen und keine neuen Siedlungsgebiete in Richtung Flughafen. Außerdem wird durch die Erweiterungen des Stadtgebietes im südlichen Teil nach Westen und Osten und die Integration der dort befindlichen informellen Siedlungen die kompakte ovale Stadtform verstärkt. Die neue Siedlungsstruktur ist nur über mehrere Entwicklungsstufen umsetzbar (s. Abb. 50).

Offen bleibt für die Verfasser, auf welchen Flächen sich zukünftig die informellen Siedlungen entwickeln werden: *„It is very difficult to prevent further expansion of unplanned settlements“* (LUSP 2013:22). Sie sehen es auch als unrealistisch an, diese Siedlungen sofort zu verhindern, auch wenn man sie zwangsräumen würde. Durch die neuen Straßenerschließungen des *LUSP 2030*, z.B. durch die *Outer Ring Road* könnten m.E. erneut Flächen für informelle Siedlungen erschlossen werden.

Im *Land Use Plan 2030* für Lilongwe werden zwei Gebietskategorien umbenannt. Es sind die umfangreichsten im Stadtgebiet vertretenen Gebietskategorien: *Traditional Housing Area (THA)* und *Unplanned Settlements*. Die Unterscheidung von *residential land use* in *„traditional“* und *„permanent“* sei ein Vermächtnis der kolonialen Ära: *„THA is no longer appropriate for the urban residential area of the capital city in the 21<sup>st</sup> century“* (LUSP 2013:23). Die beiden Kategorien sollen zu *High Density Residential* zusammengefasst werden. Wenn es bei dieser Umbenennung nur um eine *„kosmetische“* Frage geht, ist der Vorschlag akzeptabel. Wenn es allerdings darum geht, keinen Traditional-Hausbau in Selbsthilfe mehr in Lilongwe zuzulassen, also keine neuen *Site and Service Gebiete* mehr zu planen, wird die Wohnungsnot für die Armen in der Stadt vergrößert und der informelle Hausbau innerhalb und außerhalb der Stadt verstärkt.

Die zahlreichen *unplanned settlements* innerhalb des Stadtgebietes werden in *„Quasi-Residential“* umbenannt. Die Begründung für die neue Bezeichnung spiegelt ein neues Verständnis des Umgangs mit den informellen Siedlungen wieder: *„The stepwise upgrading and legitimization of unplanned settlements would take the form of a transitional land use category in the process from unplanned to planned settlement“* (LUSP 2013:23). Der Ausdruck *„Quasi-Residential“* würde



diesen Zwischenstatus zwischen ungeplanter und planungsrechtlich abgesicherter *Housing Area* widerspiegeln.

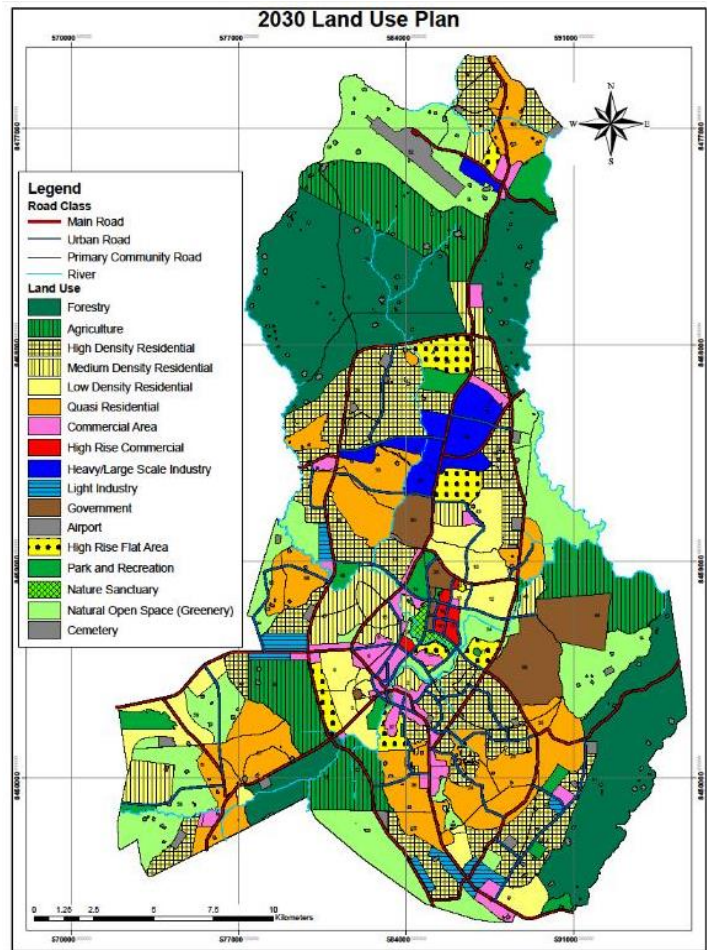


Abb. 49: Entwurf Land Use Plan 2030 für den Urban Structure Plan 2013 (LCC:LUSP, Draft 17/6/2013:15)

Abb.49 stellt den Entwurf des Land Use Plan 2030 für den Urban Structure Plan 2013 in dem Bearbeitungsstand von 2010/2013 dar. Obwohl das Projekt noch nicht ganz abgeschlossen ist, wird Ende 2012 zwischen MLGRD und JICA ein Follow up Programme mit den Schwerpunkten: Sanitation, Water, Roads, Waste Management und capacity building vereinbart. Dies schließt ein Training-Programm für Bedienstete der Bauverwaltung in der Stadtverwaltung von Lilongwe zur Qualifizierung des Planungsvollzuges und der Baugenehmigungen ein. Das Programm ist auf vier Jahre angesetzt. Es kann ein wichtiger Baustein zur Qualifizierung der kommunalen Planer für deren Aufgaben beim Umsetzungsmanagement und beim Development Control sein.

Für die Umsetzung des LUDMP werden 3 Entwicklungsphasen bis 2030 gebildet:

*Die Phase 1: bis 2015*

In dieser Phase müssten alle verantwortlichen Verwaltungen die erforderlichen rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen schaffen, um den 2030 land use plan umzusetzen (vgl. LCC 2013:16). Für den prognostizierten Bevölkerungszuwachs von ca. 200.000 EW müssten zusätzliche Flächen für Wohnungsbau in allen Dichtestufen in der Stadt erschlossen werden. Dabei sei zukünftig zu berücksichtigen, dass „the housing policy and implementation projects for Lilongwe City should give more consideration to the urban poor“ (LCC 2013:16). Für die „unplanned settlements“ soll LCC klären, wie diese Gebiete ganz oder teilweise als „quasi-residential land“ rechtlich abgesichert und in der Substanz verbessert werden könnten.



Trotz der aktuell kaum vorhandenen Nachfrage sollten aus Sicht der Verfasser Industriegebiete als Vorbehaltsflächen für zukünftige Nachfrage vorbereitet werden.

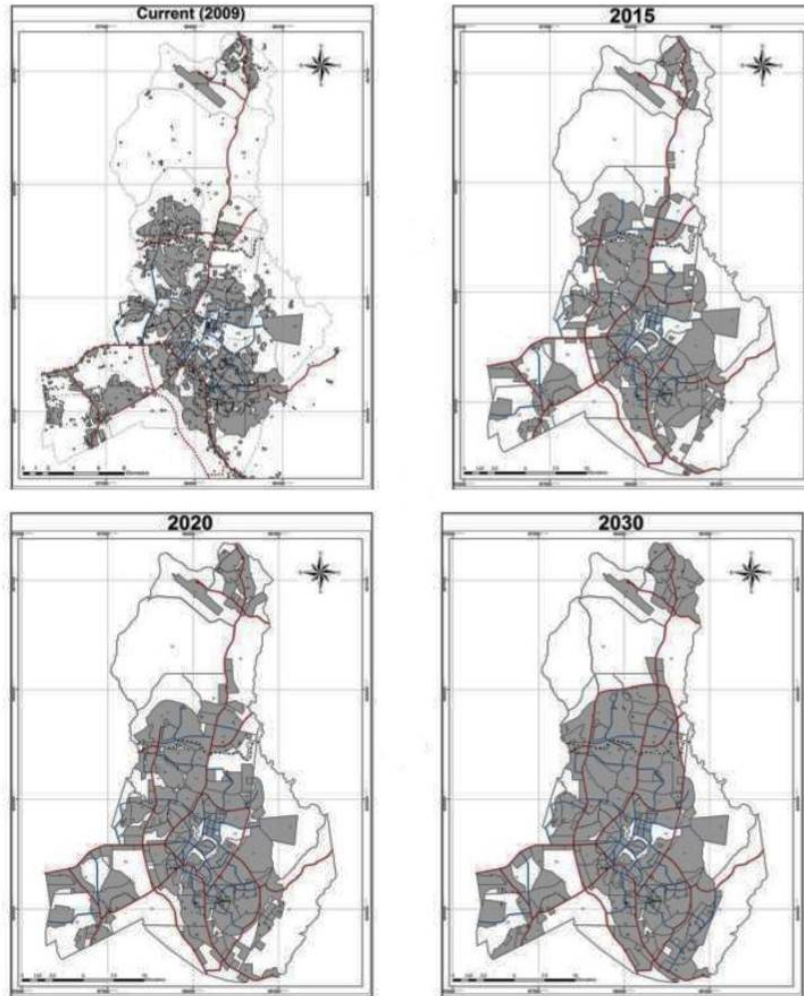


Abb. 50: Phasen der Bauflächen-Entwicklung 2009 – 2030 (LCC LUSP, Draft 17/6/2013:21)

#### Phase 2: 2015-2020

In dieser Phase soll die Transformation der Stadtstruktur durch Vollendung des Baus der *Inner Ring Road* vorangetrieben werden (vgl. LCC 2013:17). Außerdem erhofft sich LCC in dieser Phase stärkere private wirtschaftliche Aktivitäten. Für die zweite Phase wird mit 190.000 EW, ein vergleichbar hoher Bevölkerungszuwachs wie in der ersten Phase erwartet. Um den daraus entstehenden Wohnungsbedarf zu decken, muss weiterhin aktiv das *Housing Programm* fortgeführt werden. In drei *Areas* (3, 9, 17) sollen *high rise flats* gebaut werden. Unklar ist m.E., ob für diese Wohnform Bedarf besteht. Dafür sind 270 ha Wohnbauland vorgesehen. Über die sonstigen Wohnbauflächen in Höhe von 1.550 ha werden keine Angaben gemacht. In Bezug auf die *quasi-residential areas* wird festgestellt: „As rapid urbanization is unlikely to terminate encroachment of unplanned settlements will persistently continue“ (LCC 2013:18). Im *Central Business District* und in der geplanten *Mixed Use high rise area* im Zentrum der Stadt wird *urban redevelopment* vorgeschlagen. Auch hier bleibt die Umsetzung, ob durch Stimulierung von Marktmechanismen oder durch öffentliche Vorleistungen für private Investitionen, offen.

#### Phase 3: 2020-2030

“The new urban structure will be completed in this phase” (LCC 2013:19). Die geplante kompakte Stadtform soll durch die Errichtung der höhergeschossigen Geschäfts- und Wohnzonen sowie durch gemischte Umnutzungen in den zentralen *Areas* erreicht werden. Das attraktive *twin-pole centre* soll *Lilongwe City* zu einer international wettbewerbsfähigen Stadt im Vergleich zu anderen regionalen Hauptstädten entwickeln. In den zehn Jahren dieser Phase wird mit einem weite-

ren Bevölkerungsanstieg von 42.000 EW gerechnet. „*The unplanned settlement growth pressure will continue even in Phase 3 because of continuous social migration from outside*“ (LCC 2013:19). Um eine anhaltende Besetzung von Land zu verhindern, sei es notwendig, weitere 540 ha in der Kategorie „*quasi-residential*“ auszuweisen. Die Neuausweisung von Flächen allein wäre eine reine Anpassungsstrategie. Ein in sich konsistentes, auf die Bedürfnisse der armen Bevölkerung zugeschnittenes Wohnungsbauprogramm wird nicht konzipiert.

#### *Verkehr und Infrastruktur*

Die *Verkehrstaus* würden zukünftig gravierend zunehmen und zu einer ernsthaften Bedrohung der städtischen sozio-ökonomischen Aktivitäten werden. Deshalb sollte der öffentliche Transport vom derzeitigen System privater Minibusse auf größere Busse, die nach Fahrplan verkehren, umgestellt werden. Außerdem wird die Einführung eines *BRT-Systems* vorgeschlagen bzw. ein *Trunk Line System*, auf dem die großen Linienbusse operieren würden. Für die Implementierung der Maßnahmen gibt es keinen Zeitplan. Die abschließende Bemerkung, dass vor der Implementierung der *large size busses* die Straßeninfrastruktur parallel mit der Entwicklung der Stadt verbessert werden sollte, stellt die vorher diskutierte Einführung eines *BRT-Systems* als zentrale Maßnahme zur Verbesserung der Verkehrsprobleme leider wieder in Frage (vgl. LCC 2013:28).

Die Bestandsaufnahmen zur technischen Infrastruktur verdeutlichen den sehr niedrigen Entwicklungsstand des Landes. Insbesondere bei Toiletten, Abwasserklärung und Müllbehandlung gibt es große Mängel in der Stadt (vgl. LCC 2013:31ff). Gemessen am *WHO-Standard* werden nur ca. 30% des städtischen Abwassers adäquat behandelt. Auch die hauptsächlich verwendeten Trockentoiletten werden in der Form, wie sie von den Bewohnern gebaut werden, nicht als ausreichend hygienisch und umweltgerecht angesehen. Die derzeitige Rate für Müllsammlung liegt im städtischen Durchschnitt bei 30%. Zurzeit gibt es in den hochverdichteten *housing areas* nur periodische Abfuhr der Müllbehälter durch *LCC*. In den *THA-Areas/Site and Services Gebieten* und in den informellen Siedlungen gibt es keinerlei reguläre Müllabfuhr. Dies führt zu *illegal dumping*.

Als Ziel für 2030 wird formuliert, dass 98% der Bevölkerung einen sicheren Zugang zur Entsorgungsinfrastruktur haben sollen. Es werden jedoch keine Angaben dazu gemacht, wie die derzeitigen schwerwiegenden Mängel im Ausbaustand der technischen Infrastruktur und im Entsorgungsmanagement beseitigt werden können.

Insgesamt geben die Bestandsaufnahmen und Analysen zum Verkehr und zur technischen Infrastruktur die schwierige Situation in *Lilongwe* realistisch wider. Die planerischen Aussagen sind dagegen eher eine Aufzählung denkbarer, wünschenswerter Maßnahmen und Ziele als ein geschlossenes und an sozioökonomischen Verhältnissen orientiertes Konzept. Einige vorgeschlagene Maßnahmen im Verkehrsbereich sind sogar untereinander widersprüchlich.



**Regierungsviertel auf dem Capital Hill**



Abb.51+52: Konzept für den Capital Hill von Gerke & Viljoen 1968, Hauptgebäude 2012



Abb.53+54: Detailansichten der Ministerien auf dem Capital Hill

**Neues Parlament u. Kongresszentrum sowie Stadtverwaltung**



Abb.55+56: Das neue Parlamentsgebäude, erbaut 2011 mit Unterstützung von China Aid



Abb.57+58: Das Congress Centre, gebaut für den Congress der OAU 2012, Stadtverwaltung



## **Civic Centre – das lokale Verwaltungs- und Geschäftszentrum**



Abb.59+60: Modernes Bürogebäude, Shopping Centre, Hochhaus und zahlreiche freie Grundstücke im CBD

## **Dörfliche Strukturen und Siedlungen in der Stadt, informelle Siedlungen**



Abb.61+62: Dorfläden am Busstopp, Handwerk u. Läden am Straßenrand



Abb.63+64: Ziegelherstellung u. Dorfmarkt



Abb.65+66: Siedlungsbau u. Selbsthilfeshäuser



## Verkehrsinfrastruktur



Abb.67+68: Ausfallstraßen



Abb.69+70: Personentransport durch PKW o. Sammeltaxis für die Reichen, zu Fuß o. mit Fahrrad für die Armen

## Informelle Ökonomie



Abb.71+72: Frauen und Kinder verkaufen am Straßenrand die gerade geernteten Früchte



Abb.73+74: Schlachter u. Gemüseverkauf am Straßenmarkt

(Abb. 52-74: alle Fotos von Bartscher/Bose 3/2012)



## 2.6.5 Aktueller Stand der Stadtentwicklung und Herausforderungen für die Zukunft

### **Aktuelle Probleme**

2012 leben 867.000 EW in *Lilongwe*. Im Frühjahr 2017 berichtet der neu gewählte Bürgermeister, dass aktuell 1.068.448 EW in *Lilongwe* leben und für das Jahr 2030 1,5 Mio. Einwohner prognostiziert werden (vgl. Bikoko 22/3/2017:5). Er bestätigt, dass sich die informellen Siedlungen in der Stadt in den letzten Jahren deutlich weiter ausgebreitet haben. Dadurch sei der Anteil der Bevölkerung, der in *informal settlements* lebt, weiter stark angestiegen. „76% of city's population lives in unplanned settlement“ (ebd:5). Damit bestätigt er eine Untersuchung, die die UN einige Jahre vorher über die in *traditional houses* oder *informal settlements* in *Lilongwe* durchgeführt hatte. (vgl. UN-Habitat 2011:9)

*Malawi* ist weiterhin agrarisch geprägt und sehr dicht besiedelt. Der Anteil der städtischen Bevölkerung ist mit 15% noch niedrig. Der Verstädterungsprozess schreitet sehr schnell voran, allerdings geht er nicht einher mit einer Industrialisierung. In den Städten gibt es bisher nur wenige industrielle Arbeitsplätze, daher nimmt mit der Migration in die städtischen Zentren die städtische Armut deutlich zu. Gleichzeitig entwickelt sich in den größten Städten des Landes *Blantyre* und *Lilongwe* ein neuer Mittelstand. Auch in diesen Städten ist der dörfliche Siedlungs-Charakter vorherrschend. 50 Jahre nach der Unabhängigkeit ist das Land weiterhin von großer Arbeitslosigkeit, Armut und einer hohen HIV-Infektionsrate geprägt.

Der *Lilongwe Masterplan 2011/12* und der *Urban Structure Plan 2013* werden als erste zusammenfassende Stadtentwicklungspläne seit 1986 von allen Experten vor Ort begrüßt. Die für die Stadt formulierten Bausteine einer *Mission of Lilongwe City* sind als Zielorientierungen zwar nachvollziehbar aber angesichts der sozioökonomischen Lage des Landes in weiten Teilen zu hoch gestochen und unrealistisch. Auch die zentrale Planaussage des *LUSP 2013* der Bildung einer großen kompakten *High Density Mixed Use Zone* um die beiden bestehenden Zentren herum ist inhaltlich zu begrüßen, aber angesichts der aktuellen städtebaulichen und sozioökonomischen Situation nur schrittweise und sehr langfristig realisierbar.



Abb. 75: Capital Hill, Parlament, Convention Hall, City Centre u. Wohngebiete (Google Earth 19/8/2014)

Das Satellitenbild von 2014 verdeutlicht, dass der *Capital Hill* mit dem südlich angrenzenden Parlament, der Kongresshalle und dem neuen *City Centre* 40 Jahre nach dem Hauptstadtumzug immer noch Solitäre im Zentrum der Stadt bilden, die nicht in eine umgebende städtische Bebauung eingebunden sind. Dazu trägt auch bei, dass in der direkten Umgebung nur Wohngebiete mit *Low Density* gebaut worden sind. Das *City Centre* selbst hat sich bis heute nicht, wie geplant, zu dem modernen und lebendigen *CBD* der Stadt entwickelt. Die Ansätze sind rudimentär und große freie Flächen kennzeichnen die fehlende Ausnutzung des Zentrums.

Eine kurz- oder mittelfristige Umsetzung des Ziels einer *Verdichtung* der zentralen *Areas* wird von mir wie von einigen Experten vor Ort als akademisch und unrealistisch eingeschätzt. Verdichteter Geschosswohnungsbau im gesamten Zentrum der Stadt innerhalb des geplanten *Inner Ring* ist m.E. erst dann umsetzbar, wenn sich städtische Beschäftigungsverhältnisse und Lebensstile entwickelt und sich somit auch die derzeitigen Wohnwünsche verändert haben. Außerdem müsste die Umsetzung des *LUSP* und die Praxis der Landvergabe an den Zielen des Planes orientiert werden. In *Lilongwe* wird in Frage gestellt, ob man im Stadtzentrum der Hauptstadt gegen den Willen der dortigen Bewohner nachverdichten soll.

Es bestehen weiterhin zwei parallele Systeme der Landvergabe in *Lilongwe* und im Umland, die staatliche und die traditionelle Vergabe. Im Regelfall werden neue Bauplätze und Siedlungen in der Hauptstadt dadurch erschlossen, dass *LCC* das Staatsland für die vorgesehene Neubebauung an *MHC* verkauft. Ein *Committee*, zusammengesetzt aus Planern, Politikern und Stakeholdern, begutachtet jeden Bebauungsplan und genehmigt ihn. Nach dessen Zustimmung wird er von *LCC* fertiggestellt und dann veröffentlicht. Die *MHC* führt die erforderlichen Infrastrukturmaßnahmen (Erschließung, Ver- und Entsorgung) durch und verkauft das Land zu höheren Preisen an Bauwillige. Die Grundstücke werden je nach Einkommen der Käufer zu unterschiedlichen Preisen vergeben. Gutverdienende müssen einen höheren Preis bezahlen, mittlere Einkommen den Marktwert und ärmere Wohnungssuchende erhalten die Grundstücke zu einem subventionierten Preis.

Die Nachfrage nach Grundstücken ist allerdings seit Jahren deutlich höher als die Anzahl, die von *MHC* angeboten werden kann. Kritisiert wird, dass *MHC* in den letzten Jahren hauptsächlich Shops und Offices gebaut hat und zu wenig Wohnhäuser. Die insgesamt gebauten 1.000 Einheiten hätten zudem einen schlechten Standard. Für die Migranten vom Land sind diese Häuser dennoch zu teuer, sie können sich nur billige, informelle Wohngelegenheiten leisten.

Von Experten vor Ort wird erwartet, dass sich die Stadt zukünftig weiter flächenhaft ausbreiten wird, daran würde der *LUDMP 2010-2030* kaum etwas ändern. Im Süden der Stadt wird die Stadtgrenze erweitert. Dort befinden sich aber bereits große informelle Siedlungen. Um die neu hinzugewonnenen Gebiete entwickeln zu können, müsste deshalb *LCC* die Umsiedlung der dort lebenden Bewohner oder das *upgrading* der Siedlungen finanzieren.

Es existieren außerdem zahlreiche bisher nicht entwickelte Bauflächen innerhalb des Stadtgebietes. Diese Flächen sind bevorzugte Gebiete für die Bildung informeller Siedlungen der neu Ankommenden, die auf dem offiziellen Wohnungsmarkt kein Unterkommen finden. Für die zukünftige Entwicklung wird prognostiziert, dass diese Gebiete doppelt so schnell wachsen werden gegenüber dem durchschnittlichen jährlichen Bevölkerungswachstum von 4,3% in *Lilongwe*. Viele dieser Gebiete sind aufgrund vorhandener Planungen für zukünftige städtische Nutzungen nicht mehr *Tribal Land*, sondern *LCC Land*. Die Gemeinde müsste dort zunächst illegal Wohnende umsiedeln, um das Land plangemäß zu nutzen. Dafür fehlt jedoch das Geld. Außerdem fordern die Bewohner erneut billige Grundstücke zugewiesen zu bekommen, damit sie

nicht aus der Stadt vertrieben werden. In vielen Fällen überlässt *LCC* der armen Bevölkerung das Land für fünf Jahre. Dies wird mehrfach um weitere fünf Jahre verlängert.

Es gibt auch innerhalb des Stadtgebiets große Gebiete, in denen noch die *Chiefs* nach dem herkömmlichen Stammesrecht die Rolle des Landbesitzers und -managers innehaben. Dies geschieht unabhängig davon, ob der Staat inzwischen Eigentümer des Landes ist oder der *Chief* noch darüber verfügen darf, da er vom Staat bisher keine Kompensation erhalten hat. Von den *Chiefs* werden auch Häuser vermietet. Ein Großteil der Migranten in diesen Gebieten wohnt dort zur Miete. Sowohl der Kauf eines Grundstückes wie die Miete eines Hauses sind in den von den *Chiefs* verwalteten, nicht erschlossenen Gebieten sowohl innerhalb der Stadt als auch im Umland deutlich günstiger als die auf dem staatlichen Wohnungsmarkt. Für die vom Staat vergebenen Grundstücke bestehen weiterhin lange Wartelisten.

### **Herausforderungen für die zukünftige Stadtentwicklung**

Die zentralen Herausforderungen für die Entwicklung der Hauptstadt von *Malawi* sehe ich in drei gesellschaftlichen Bereichen:

1. Veränderung gesellschaftlicher Rahmenbedingungen,
2. Inhaltliche Herausforderungen für die zukünftige Stadtentwicklung,
3. Qualifizierung im Planungs- und Verwaltungsmanagement.

1. *Lilongwe* wird auch zukünftig einen Wachstumspol und Motor für die Entwicklung von ganz *Malawi* bilden. Gleichzeitig ist die Hauptstadt aber auch von der sozioökonomischen und politischen Entwicklung des Landes abhängig. Folgende *gesamtstaatliche Herausforderungen* beeinflussen die Hauptstadtentwicklung:

- das hohe Bevölkerungswachstum,
- die Arbeitslosigkeit,
- die hohe Rate von HIV-Erkrankungen,
- die Regionalpolitik zur Entwicklung des ländlichen Raums,
- die ökologischen Folgen der Abholzung der Wälder,
- die Migration aus ländlichen Gebieten in die Städte.

Für *Malawi* sind in den letzten 20 Jahren einige weitreichende Strategien und entwicklungspolitische Programme formuliert worden, z.B. *Millennium Development Goals*, die *Malawi Vision 2020* und die *Missions of Lilongwe City*. Diese beeinflussen auch die Planungen für die Hauptstadt. Diese mittelfristigen Strategien werden jedoch nicht zügig umzusetzen sein. Die finanziellen Ressourcen des Staates sind begrenzt, das Land ist auch heute noch von Zuwendungen zahlreicher Entwicklungshilfeorganisationen abhängig. Prioritäre Ziele der Regierung sind die Bekämpfung von Armut und die Ankurbelung des Wirtschaftswachstums durch Förderung von Privatinvestitionen. Dabei steht die Förderung der Entwicklung des gesamten Landes in den Bereichen Infrastruktur, Bildung und Ausbildung sowie die Diversifizierung der Wirtschaftsstruktur im Vordergrund.

Wenn die Regierung zukünftig der Armutsbekämpfung in ländlichen Gebieten durch gezielte Regionalpolitik oberste Priorität einräumen will, ist bei begrenzten staatlichen Finanzen darauf zu achten, dass auch für die städtischen Probleme wie Armut, Migration und *Housing* Ressourcen zur Verfügung gestellt werden.

2. Als zentrale *Herausforderungen für die zukünftige Stadtentwicklung* der Hauptstadt ist m.E. die Überwindung folgender Probleme für *Lilongwe* erforderlich:

- der Konflikt zwischen staatlichem und traditionellem Bodenrecht in städtischen Gebieten,
- die unzureichende Wohnversorgung für die ärmere Bevölkerung,
- die zu hohen Wohnungsbaustandards,
- Das fehlende öffentliche Bussystem zu *affordable prices*.

Die unkoordinierte, parallele Praxis der *staatlichen* und *traditionellen* Landvergabe im Stadtgebiet von *Lilongwe* ist ein Kernproblem für die zukünftige Stadtentwicklung. Das aus der Kolonialzeit übernommene **Bodenrecht** mit der Aufteilung zwischen staatlichem Land und Stammes-Land führt in zahlreichen afrikanischen Staaten insbesondere in und um die schnell wachsenden städtischen Zentren zu erheblichen Problemen für die Stadtentwicklung. Da es in *Lilongwe* zwischen dem Staat und den Chiefs keine offizielle Koordination bzw. Kooperation gibt, wird die Siedlungsplanung des *LUSP* bei mangelndem staatlichem Wohnungsangebot durch Grundstücks- und Wohnungsangebote der Chiefs an peripheren Standorten konterkariert. Diese Gebiete sind aufgrund ihrer Lage häufig nachträglich nur sehr aufwendig verkehrlich und infrastrukturell zu erschließen. Da Grundstücke und Straßen in den Siedlungen häufig nicht planmäßig angelegt sind, ist die interne technische Erschließung bei der vorgegebenen Parzellenstruktur kaum möglich.

In der Mehrzahl der informellen Siedlungen verfügen die Bewohner über keinen Nachweis ihrer Landrechte (*Land Title or Land Registration*). Dies zeigt eine Untersuchung von 33 *informal settlements* in *Lilongwe* 2014. Sie erhalten von den *Chiefs* beim Landkauf häufig keine Eigentumsdokumente (vgl. Lindstrom 2014:19). Fehlende Rechtssicherheit verhindert jedoch Investitionen in das eigene Haus oder Grundstück, es verhindert *upgrading* in Selbsthilfe.

Die Zielsetzung des *Urban Structure Plan, Lilongwe* in den nächsten zwanzig Jahren von einer dispersen, linearen Siedlungsstruktur auf eine kompakte Siedlungsstruktur umzusteuern, kann nur erfolgreich sein, wenn auch die erforderlichen Umsetzungsinstrumente zur Verfügung stehen, andernfalls bleibt der *LUSP* nur ein Plan. "*Urban planning, land management and title registration are interlinked in the future of the housing sector in Malawian cities and towns. It is important that they are congruent with each other*" (UNDEP 2010:106).

Als *europäischer* Planer ist man geneigt, vorzuschlagen, dass in den schnell wachsenden städtischen Zentren *Afrikas* nur ein einheitliches, staatliches Bodenrecht zur erfolgreichen Umsetzung der staatlichen Planung führen kann. Aber Beispiele aus anderen *afrikanischen* Ländern zeigen, dass z.B. die Regierung von *Botswana* mit den Versuchen, die *Chiefs* der Stämme im unmittelbaren Umfeld der Hauptstadt *Gaborone* durch *Tribal Land Boards* und durch die Ausweisung einer erweiterten *Planning Area* für die Hauptstadt in ihrer Rolle bei der Landvergabe zu beschränken, bisher nicht erfolgreich war (vgl. Bd. 2.5). Daher folge ich Vorschlägen lokaler Experten, die traditionell entstandenen Rechte und Gebräuche stärker mit einzubeziehen. "*This requires two directions for policy: reform of land administration and registration systems to be more efficient and affordable; and partnerships with the traditional land management system through the chiefs that offers efficiency and requisite variety in the way it currently caters for the majority of households.*" (UNDEP 2010:106)

Das Thema **Housing** hängt unmittelbar mit der Frage der Landvergabe zusammen. Das eigentliche Hauptproblem der Hauptstadt ist die völlig unzureichende Bereitstellung von Grundstücken und Wohnungen, insbesondere für die ärmere Bevölkerung. Die Regierung hat seit Jahrzehnten

nicht die Kapazität oder den Willen, ausreichend Wohnraum für alle Bevölkerungsschichten bereitzustellen.

Schon 1986 hatte *TCPD* das Fehlen einer staatlichen Wohnungspolitik für die Hauptstadt beklagt und dringend gefordert, das 1982 eingestellte *Sites and Services Programme* wieder aufzugreifen, da anderenfalls die informellen Siedlungen schnell anwachsen würden. (s. S. 32f.) Knapp 30 Jahre später ist diese Forderung immer noch aktuell, die Situation hat sich weiter verschärft und wird von einigen Experten in *Lilongwe* als chaotisch bezeichnet.

*„In view of Lilongwe’s strong growth rate, it is vital that the City Council together with the national government take concerted action to provide affordable land and housing to the city’s residents, whether rich or poor. This should involve reconsideration of sites-and-services schemes, as well as efforts to ‘build up’ and densify the city to allow for less costly service delivery. The bottom line for Lilongwe is that failure to house the city’s growing population risks creating enduring problem areas affecting not only poor residents in the settlements, but the city as a whole“*(Lindstrom 2014:36).

In der staatlichen Wohnungspolitik sind mehrere neue Strategien erforderlich:

- *kooperative Bauprozesse für die Nachfrage der Mittelschicht*

Bei begrenzten finanziellen und personellen Ressourcen der Verwaltung für den Wohnungsbau müssten die Betroffenen stärker in den Entscheidungs-, Erschließungs- und Bauprozess einbezogen und durch kooperative Modelle an einer möglichst zügigen Realisierung neuer Wohngebiete stärker beteiligt werden. Gerade bei Bauplatzanwärtern aus der Mittelschicht könnten unter Beteiligung der Betroffenen viel mehr Bauplätze zu gleicher Zeit zur Verfügung gestellt werden. Die Verwaltung könnte Pläne für neue Baugebiete mit Hauptstraßen und Grundstücken entwerfen. Die Grundstücke könnten von Bauwilligen anschließend selbst schrittweise in Selbsthilfe („*incremental growth*“) bebaut werden. In diesen Plänen müssten allerdings bereits die erforderlichen Grundstücke für die nachträgliche Erstellung von Infrastruktureinrichtungen im Gebiet reserviert werden.

- *Site and Services -Programme für die arme Bevölkerung*

Die bisherigen Wohnungs- und Siedlungsbau Programme hatten bei sehr geringer finanzieller Ausstattung das Problem, dass sie für die Armen keine Angebote bereitgestellt haben. Es wäre dringend geboten, das 1982 eingestellte *Sites and Services*-Programm neu aufzulegen.

- *Upgrading-Programme für die arme Bevölkerung*

Das Scheitern des von der *Melinda and Bill Gates Stiftung* geförderten *Upgrading* Pilot-Projektes zweier informeller Siedlungen in *Lilongwe* verdeutlicht, dass es noch kein abgestimmtes fachübergreifendes Verständnis und Verfahren zum Thema *Upgrading* in der Verwaltung von *LCC* gibt. Dies wäre jedoch dringend erforderlich, da der neue *LUSP* für die *quasi-residential* Gebiete *improvement and upgrading* Strategien vorsieht. Die *Upgrading*-Maßnahmen können in den bestehenden informellen Siedlungen nur in kooperativen Verfahren mit der dort lebenden Bevölkerung durchgeführt werden.

- *zu hohe Wohnungsbaustandards*

Angesichts der hohen Nachfrage und der geringen finanziellen Möglichkeiten der Bewerber ist eine Reduzierung der Standards für den Wohnungsbau, für die Erschließung und die technische Ausstattung dringend erforderlich.

Vor Ort wird beklagt, dass viele *malawische* Beamte der Wohnungsbau- und Planungsverwaltung, die ihnen in ihrer Ausbildung vermittelten westlichen Standards verinnerlicht hätten und



diese zur Grundlage ihres Verwaltungshandelns machen würden. Diese Standards sind jedoch in keiner Weise an die lokalen Bedürfnisse und finanziellen Möglichkeiten angepasst.

### Wiedereinführung eines **öffentlichen Bussystems**

Die gravierenden Einkommensunterschiede der Bewohner von *Lilongwe* werden im Stadtverkehr an den unterschiedlichen Ansprüchen der Verkehrsteilnehmer offensichtlich. Der Verkehr ist geprägt von zahlreichen Fußgängern und Radfahrern, die auf schmal geteerten Straßen überladenen LKWs oder großen Geländewagen ständig Platz machen müssen. Der Personen-Transport erfolgt durch private Minibusse oder für die arme Bevölkerung durch Fahrrad-Rikschas.

Der neue Bürgermeister von *Lilongwe* kritisiert 2017, dass *Lilongwe* z.Zt. kein ÖPNV- Konzept für die Stadt hätte, nachdem vor 18 Jahren ein gut funktionierendes System privatisiert worden ist und danach zusammenbrach. Die Wiedereinführung eines öffentlich betriebenen Bussystems mit *affordable prices würde* besonders für die arme Bevölkerung Mobilität und Teilnahme am Arbeitsmarkt ermöglichen. Ein Verbot der *Kabazas*-Fahrrad-Rikschas halte ich für sozial nicht gerechtfertigt, solange die Armen keinen für sie bezahlbaren Zugang zum ÖPNV haben.

3. Eine wesentliche Barriere für eine nachhaltige Stadtentwicklung von *Lilongwe* ist die mangelhafte bzw. fehlende Umsetzung der zahlreichen Pläne und Programme. Bei einer zügigeren Implementierung und einer **Verbesserung des Planungs- und Verwaltungsmanagements** könnten zahlreiche Probleme vermieden werden. Erforderlich sind:

- die Dezentralisierung von Aufgaben und Finanzen mit dem Ziel von *Ownership*,
- eine Überwindung eines unkoordinierten, gespaltenen Bodenmarktes in Stadt und Umland,
- ein effektiveres und unbürokratisches Verwaltungshandeln.

Nach Aussage von Entwicklungshilfeorganisationen ist der Regierung bewusst, dass die Umsetzung von staatlichen Plänen und Programmen derzeit sehr schwach ausgeprägt ist. Die mangelhafte Ausbildung im öffentlichen Dienst ist das Haupthindernis. Trotz interner Schulungen scheitern bislang alle Anläufe einer Reform. Dennoch ist die Qualifizierung der Bediensteten der Verwaltung ein zentrales Thema für die zukünftige Stadtentwicklung: „*capacity building in human resources and finances*“. Darauf ist mit einem *Follow Up Programme* zum LUDMP mit Unterstützung von *JICA* reagiert worden.

Für eine effektivere Kommunalverwaltung müssten auch gesamtstaatliche Rahmenbedingungen verändert werden. Die Regierung müsste durch eine klare Delegation von Aufgaben, Verantwortung und Finanzen die Eigenverantwortung, die *Ownership*, der kommunalen Verwaltungen stärken. Dazu sollte der Kommunalhaushalt eigenverantwortlich steuerbar und besser ausgestattet werden, um handlungsfähiger zu werden. Derzeit werden keinerlei Gemeindesteuern erhoben, z.B. keine Grundsteuern oder Einkommensteuern. Durch moderne Technologie (*GPS*) könnte auch die bisher fehlende Landvermessung schnell und exakt durchgeführt werden. Auf dieser Grundlage könnten Bodenrechtsfragen geklärt, eine Bodenordnung durchgeführt und auch eine Bodensteuer eingeführt werden.

*Nach meiner Überzeugung kann ohne*

- *eine stärkere Aufgaben- und Verantwortungsdelegation auf die kommunale Verwaltung,*
- *eine problemadäquate Housing-Politik,*
- *eine koordinierte Landvergabe und*
- *eine stärkere partizipative Orientierung der Verwaltung*

*keine nachhaltige Stadtplanung in Lilongwe umgesetzt werden.*

## 2.6 Anhang: Verzeichnis der Literatur und Quellen für Lilongwe (Malawi)

- Benson, Todd;** Government of Malawi, National Statistical Office (Hg.): Malawi - An Atlas of Social Statistics, Zomba 2002
- Gerke, W.J. C.; Viljoen, C. J.,** Joint Town Planning Consultants IMEX Johannesburg (Hg.): Master Plan for Lilongwe - The capital city of Malawi, 5/1968
- Government of Malawi and Japan International Cooperation Agency (JICA):** Agreement on the scope of work for *The Study on Urban Development Plan for Lilongwe*, signed in Lilongwe Malawi at 19/11/2008
- Government of Malawi,** Ministry of Development Planning and Cooperation: 2010 Malawi Millennium Development Goals Report, Lilongwe 2010
- Government of Malawi,** Ministry of Finance, Economic Planning and Development: Development Cooperation Strategy for Malawi 2014-2018, Lilongwe 2014
- Jassi, Kingsley:** MHC demolishes 40 houses, in: *The Daily Times* 28/8/2012, S.3
- Kachali, Rachel; Chibaya, Sam:** MHC demolishes houses in Area 49, in: *The Nation* 28/8/2012, S.3
- Lilongwe City Council:** City Development Strategy 2010-2015. Lilongwe 11/2009
- Lilongwe City Council:** The Study on Urban Development Master Plan for Lilongwe in the Republic of Malawi: Final Report, Lilongwe 09/2010
- Lilongwe City Council,** Environmental Management Department; **LAB:** Biodiversity Report: City of Lilongwe, Lilongwe 2013
- Malawi Government:** Memorandum on the Development of the New Capital at Lilongwe, 8/1971
- Malawi Government,** Ministry for Information and Broadcasting for the Capital City Development Corporation: Lilongwe: New Capital City Lilongwe. 1972
- Malawi Government,** Office of the President and Cabinet, Town Planning Department Lilongwe Urban Structure Plan - interim plan 1978, Lilongwe, *Library of Congress: HT169.M32 L55 1978*
- Malawi Government,** Office of the President and Cabinet, Town and Country Planning Department: Lilongwe Outline Zoning Scheme, September 1986
- Manda, Mtafu Almiton Zeleza:** Glossary of Urban Planning Concepts in Malawi. Lilongwe 2004
- Manderbach, Yasmin; Probsteder, Veronika:** Lilongwe – Malawis neue Hauptstadt, Seminar-paper, HCU-Hamburg, Hamburg 2013
- Mwathunga, Evance Evan:** Contesting space in urban Malawi: A Lefebvrian analysis, Dissertation Stellenbosch University, Stellenbosch 2014
- Myers, Garth A.:** Africans Cities, London 2011. Chapter 2 Africa's Postcolonial Capitals S. 20-23
- Nkhoma, Siku; Jameson, Sarah:** The Right to the City: Progress, prospects and challenges in Malawi, in: **Moksnes, Heidi; Melin; Mia** (Hsg.): Claiming the City: Civil Society Mobilisation by the Urban Poor, Uppsala 2014, S. 53-58
- Rohregger, Barbara Anna:** Shifting Boundaries: Social Security in the Urban Fringe of Lilongwe City, Malawi. Dissertation an der Erasmus Universität Rotterdam 2006
- Patel, Nandini, Wahman, Michael:** The Presidential, Parliamentary and Local Elections in Malawi, May 2014, in: *Africa Spectrum*, 50, 2015/1, 79-92.
- Potts, Deborah:** Capital Relocation in Africa: The Case of Lilongwe in Malawi, in: *The Geographical Journal*, Vol. 151, No. 2, 7/1985, S. 182-196
- Potts, Deborah:** The Development of Malawi's new capital at Lilongwe: A comparison with other new African capitals, in: *Comparative Urban Research*, Vol. 10, No. 2, 1985, S. 42-56.
- The Daily Times,** Comment: Area 49 MHC saga is a lesson in lawlessness, 28/8/2012, S.4
- United Cities and Local Government:** Local government in Malawi and Lilongwe case study, in: UCLG Policy paper on urban strategic planning: Local leaders preparing for the future of our cities: Including regional reports and case studies. 2010, S.33-34
- UN-Habitat,** United Nations Human Settlements Programme, Regional Office for Africa and the Arab States: Country Programme Document 2008-2009 Malawi. Nairobi 2008

### Internet Quellen:

- Auswärtiges Amt der Bundesrepublik Deutschland:** Länderinformationen Malawi (Stand: 5/2012), [http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/01-No-des\\_Uebersichtsseiten/Malawi\\_node.html](http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/01-No-des_Uebersichtsseiten/Malawi_node.html)
- Bikoko, Desmond W.,** Mayor of City of Lilongwe: Public Participation in Urban Planning – Case of Lilongwe, Malawi, Lilongwe 22/3/2017, <http://www.unosd.org/content/documents/2235SessionII%20-%20Public%20Participation%20in%20Urban%20Planning%20-%20Malawi,%20Lilongwe%20-%20Bikoko.pdf>
- Bundeszentrale für politische Bildung:** Haftbefehl gegen Sudans Präsident Bashir (Politik Hintergrund Aktuell), 05.03.2009, <http://www.bpb.de/politik/hintergrund-aktuell/69446/haftbefehl-gegen-sudans-praesidenten-05-03-2009>

**Connell, John:** Lilongwe. Another New Capital for Africa, in: East African Review No.10, 4/1972, pp. 89-110.  
[http://www.maclester.edu/geography/AGR/journals/1972\\_10\\_6.pdf](http://www.maclester.edu/geography/AGR/journals/1972_10_6.pdf)

**Deutsche Welle (DW):** Malawi: Peter Mutharika ist neuer Präsident, 1.6.2014, [www.dw.de/p/1C9jF](http://www.dw.de/p/1C9jF)

**GIZ Office Malawi:** Country profile, projects and programs Malawi, <http://www.giz.de>

**Government of Malawi,** Ministry of Lands, Housing and Surveys: Malawi National Land Policy, 17/1/2002 Lilongwe,  
<http://www.malawi.gov.mw/images/Publications/policy/Malawi%20National%20Land%20Policy.pdf>

**Government of Malawi:** Constitution of the Republic of Malawi, Lilongwe 2006,  
<http://www.malawi.gov.mw/images/Publications/act/Constitution%20of%20Malawi.pdf>

**Japan International Cooperation Agency (JICA):** The Study on Urban Development Master Plan for Lilongwe: Content and Structure; 18/08/2011. [gwweb.jica.go.jp/km/.../FC86CE189C0E8C47492575D10035E22C](http://www.gwweb.jica.go.jp/km/.../FC86CE189C0E8C47492575D10035E22C)

**Japan International Cooperation Agency, JICA Malawi Office:** Annual Report 2011, Lilongwe 04/2012.  
<http://www.jica.go.jp/english/malawi/index.html>

**Kawonga, Aggrey J C:** Country Study on the Experiences of Strategic by Urban Local Authorities in Malawi, Addis Ababa 31/5-5/6 1999, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan031078.pdf>

**Kulemeka, Catherine:** Lessons from Lilongwe City, rural – urban interdependence and climate change. A case study of unplanned human settlements, Presentation on Pan African Lead Session 12-17/11/2012, Lilongwe,  
[http://leadpanafricansession.files.wordpress.com/2012/11/rural\\_urban-interdependence-and-cc-lessons-from-lilongwe\\_catherine-kulemeka.pdf](http://leadpanafricansession.files.wordpress.com/2012/11/rural_urban-interdependence-and-cc-lessons-from-lilongwe_catherine-kulemeka.pdf)

**KRI International Cooperation:** The Study on Urban Development Master Plan for Lilongwe in the Republic of Malawi (2009-2010, JICA); <http://www.kri-inter.co.jp/english/theme/public/project1.html>

**Japan International Cooperation Agency (JICA) / Government of Malawi, MLGRD; LCC:** The Study on Urban Development Master Plan for Lilongwe in the Republik of Malawi. Final Report, Main Text 9/2010  
[http://open\\_jicareport.jica.go.jp/pdf/12003760\\_01.pdf](http://open_jicareport.jica.go.jp/pdf/12003760_01.pdf)

**Japan International Cooperation Agency (JICA) / Government of Malawi, MLGRD; LCC:** The Study on Urban Development Master Plan for Lilongwe in the Republik of Malawi. Final Report, Summary 9/2010  
[http://open\\_jicareport.jica.go.jp/pdf/12003752\\_01.pdf](http://open_jicareport.jica.go.jp/pdf/12003752_01.pdf)

**Lilongwe City Council (LLC):** The Urban Structure Plan of Lilongwe, Draft, 17/6/2013, Lilongwe,  
<http://www.lands.gov.mw/Urban%20structure%20Plan%20of%20LC%2017%20June%202013.pdf>

**Lindstrom, Nora:** Lilongwe Urban Poor People's Network (LUPPEN) (Hg.): Survey of Urban Poor Settlements in Lilongwe 2014, Lilongwe 2014, <http://www.mw.one.un.org/reports-and-publications/page/2/>

**Lindstrom, Nora:** (ppt) Survey of Urban Poor Settlements in Lilongwe 2014, Lilongwe 12/2014

**Lindstrom, Nora:** Forced eviction - can the poor stay in Lilongwe? Blog-Eintrag 2014:  
<https://urbanopolista.wordpress.com/tag/forced-eviction/>

**LiPortal Malawi,** <http://liportal.giz.de/malawi/>

**Malawi, National Statistical Office (NSO):** Malawi: An Atlas of Social Statistics 2002, [http://www.nsomalawi.mw/-index.php?option=com\\_content&view=article&id=38%3Aatlas-of-social-statistics&catid=2&Itemid=3](http://www.nsomalawi.mw/-index.php?option=com_content&view=article&id=38%3Aatlas-of-social-statistics&catid=2&Itemid=3)

**Pachai, B.:** The Story of Malawi's Capitals old and new: 1891-1969, in: ISTOR: The Society of Malawi Journal Vol. 24, No. 1/1971, pp. 35-56. <http://www.jstor.org/pss/29778247>

**Potani, Frazer:** Lilongwe population to swell by 130 percent in 20 years. In: African News 10/03/2011.  
[http://www.africanews.com/site/list\\_message/33572](http://www.africanews.com/site/list_message/33572)

**Potts, Deborah:** Urbanization in Malawi with special reference to the New Capital City of Lilongwe, London 1986,  
<http://discovery.ucl.ac.uk/1317532/2/244804.pdf>

**Sanjo, Akihito; Jica:** Towards the Low Carbon City in the developing Countries, (ppt-presentation) 10/2010  
[http://siteresources.worldbank.org/INTURBANDEVELOPMENT/Resources/336387-1270074782769/6925944-1288991290394/Day1\\_P7\\_2\\_JICA.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTURBANDEVELOPMENT/Resources/336387-1270074782769/6925944-1288991290394/Day1_P7_2_JICA.pdf)

**UN-HABITAT,** Regional and Technical Cooperation Division: Malawi - Lilongwe Urban Profile, Nairobi 2011.  
[www.unchs.org/pmss/getElectronicVersion.aspx?nr=3173&alt=1](http://www.unchs.org/pmss/getElectronicVersion.aspx?nr=3173&alt=1)



## *Die Autoren*

### **Dr.-Ing. Michael Bose, Stadt- und Regionalplaner**

1977 – 1981 Städtebau-Referendar und Baurat im Landesplanungsamt, Baubehörde Hamburg

1981 – 2085 Akademischer Rat an der Technischen Universität Hamburg-Harburg

1985 – 1988 beurlaubt, Reisen durch den Vorderen Orient, Süd- und Südostasien, Teilnahme an einer Ausgrabung, Besuch deutscher EZ- Projekte

1988 – 2006 Akademischer Oberrat an der Technischen Universität Hamburg-Harburg

2006 - 2016 Akademischer Oberrat und Leiter des Arbeitsgebietes *Regionalentwicklung und Regionalplanung* an der *HafenCity Universität (HCU) Hamburg*

Forschungsfelder: Stadtentwicklungsplanung, Planungsmethoden, Planungsrecht und Planungsgeschichte, regionale Siedlungskonzepte und Planungs Kooperationen in Metropolregionen

2005 - 2008 Mitglied des deutsch/vietnamesischen BMBF-Forschungsteams *Mega City HCMC*

2010 - 2012 Berater für die Entwicklung des Curriculums des Masterstudiengangs *Urban Planning* an der HCMUARC in HCMC/Vietnam

2013 - 2016 Forschungsprojekt: Die neuen Hauptstädte des 20. Jahrhunderts – Planung, Realisierung und aktuelle Anforderungen

### **Dipl. Bibl., Dipl. Psych. Ursula Bartscher**

1979 – 1985 Leiterin der Bibliothek im Statistischen Landesamt Hamburg

1985 – 1988 beurlaubt, Reisen durch den Vorderen Orient, Süd- und Südostasien, Teilnahme an einer Ausgrabung, Besuch deutscher EZ- Projekte

1988 – 1998 Leiterin der Bibliothek im Statistischen Landesamt Hamburg

1999 – 2006 Referatsleiterin des Informationscenters mit Bibliothek des Statistikamtes Nord

2007 – 2010 Beraterin für Bibliothekswesen im Auftrag des Senior Experten Service (SES) Bonn, mehrere Kurzzeiteinsätze in Phnom Penh, Kambodscha und Sanaa, Jemen