

# Städtische Territorien und Landmanagement im postkolonialen Namibia

OLIVIER GRAEFE

7 Figuren im Text

## Urban Territories and Land Management in Postcolonial Namibia

**Abstract:** Northern Namibia has been undergoing profound political and territorial change since its independence in 1990. This article focuses on the towns of the former *homelands* where new local government bodies have been set up in line with the decentralization policy. Land management is used as an indicator of territorial restructuring and redistribution of power. It stresses the competition between the various stakeholders for exerting control over land allocation and questions the (re)shaping of urban territories arising from the contradictory and sometimes conflicting interests pursued. Beyond the examination of a local situation, this article raises the issue of a still young unitary state being challenged by the building of autonomous local government structures at its periphery.

**Keywords:** Namibia, decentralization, local government, urban territories, urban land management, territorial control, social differentiation, territorial lability

**Zusammenfassung:** Der Norden Namibias erfährt einen tiefen territorialen und politischen Wandel seit seiner 1990 erlangten Unabhängigkeit. Im Mittelpunkt dieses Artikels stehen die Städte der ehemaligen Homelands, die aufgrund der Dezentralisierung mit neuen Gebietskörperschaften versehen wurden. Landmanagement wird hier als Indikator für die territoriale Umstrukturierung und für die Umverteilung von Macht verwendet. Die Analyse unterstreicht den zwischen den Machtzentren existierenden Wettbewerb um die Kontrolle über die Landvergabe und untersucht die (Um-)Bildung von städtischen Territorien, die durch das Verfolgen von widersprüchlichen und manchmal konfliktreichen Interessen entstehen. Über die Untersuchung der lokalen Situation hinaus greift der Artikel die Problematik des noch jungen Einheitsstaates auf, der an seiner Peripherie vom Aufbau autonomer Gebietskörperschaften in den Städten herausgefordert ist.

**Schlüsselwörter:** Namibia, Dezentralisierung, lokale Gebietskörperschaften, städtische Territorien, städtisches Landmanagement, territoriale Kontrolle, soziale Differenzierung, territoriale Labilität

## 1. Einleitung

Als vorletztes Land Afrikas 1990 unabhängig geworden, hat Namibia wie Südafrika ein schweres Erbe zu bewältigen. Gesellschaft und Raum sind von fast 100 Jahren Segregationspolitik und Apartheid auf allen Ebenen geprägt worden. Während die weißen Bevölkerungsgruppen die Räume besetzten, die für die Farmwirtschaft geeignet waren bzw. sich als reich an Bodenschätzen erwiesen, wurde die nichtweiße Bevölkerung, insbesondere die Schwarzen, in Gebiete relegiert, die zunächst als Reservate bezeichnet und später als so genannte *Homelands* institutionalisiert wurden (VESPER 1983, DIENER 1986). In den Städten wurden den verschiedenen Gruppen Stadtviertel zugeteilt, aus denen die Bevölkerung nur gegen Ende der Apartheidzeit wegziehen konnte (SIMON 1982). Die Gegensätze beschränkten sich nicht nur auf die Infrastruktur für das Kommunikations-, Bildungs- und das Gesundheitswesen sowie auf die Sektoren der Wirtschaft, des Wohnungsbaus und der Versorgung der Bevölkerung mit städtischen Dienstleistungen. Die Ungleichheiten betrafen ebenso die Rechte

und Institutionen: Verschiedene Rechtssysteme, „repräsentative“ Regierungen und Behörden verwalteten jeweils eine in 11 „rassische“ Kategorien untergliederte Bevölkerung. Der koloniale Staat Südafrika hat mit seiner Politik der getrennten Entwicklung ein Mosaik hoher sozialer, wirtschaftlicher, rechtlicher sowie politischer Disparitäten produziert, welche territorial gebunden waren und die es heute auszugleichen gilt, wenn das Projekt des Einheitsstaates nicht gefährdet werden soll.

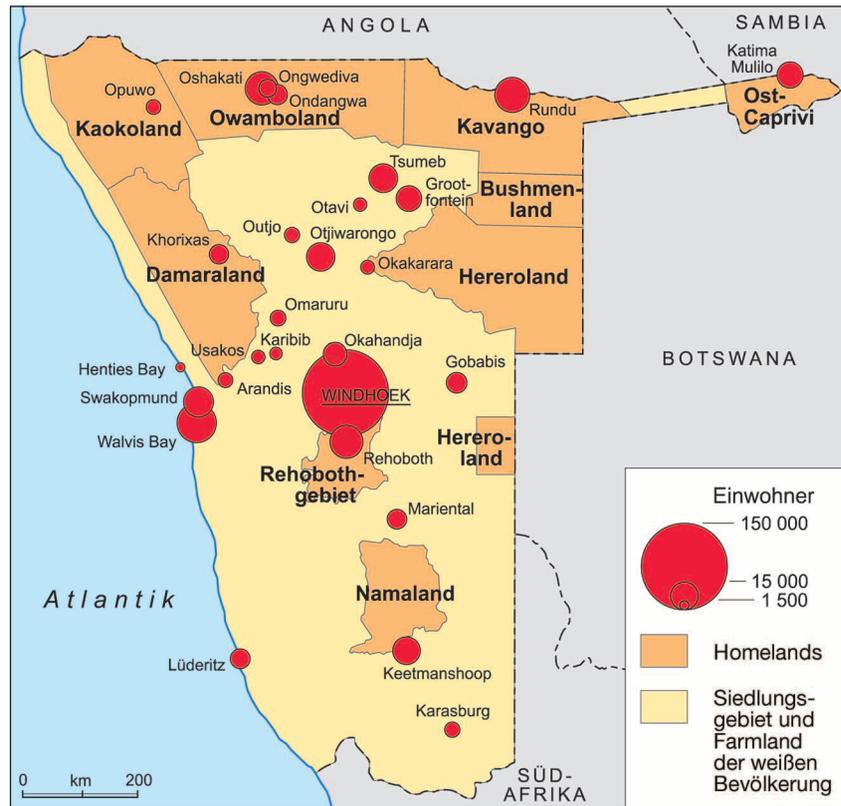
Der mit der Unabhängigkeit einsetzende Wandel Namibias ist in den ehemaligen *Homelands* gut zu erkennen, insbesondere im Norden. Ziel dieses Artikels ist es, anhand der Städte des ehemaligen Owambolands und des Kavangos (Fig. 1) zu verstehen, wie sich der territoriale und institutionelle Wandel vollzieht. Im Anschluss an R. SACK ist das Territorium hier als ein geographischer Bereich definiert, innerhalb dessen „an individual or a group [attempt] to affect, influence, or control people, phenomena, and relationships, by delimiting and asserting control“ (SACK 1986, S. 19). Landmanagement, insbesondere die Zuteilung von Land, wird als Indikator für Kontrolle und Macht genutzt. Dabei soll analysiert

werden, inwieweit die von der Apartheid fragmentierte soziale und räumliche Basis die nachkoloniale städtische Entwicklung tatsächlich benachteiligt oder ob nicht andere Faktoren ebenso den Aufbau der neuen lokalen Gebietskörperschaften behindern. Die Art und Weise, wie diese Gebietskörperschaften ihre Territorien etablieren und wie sie die Kontrolle über die Stadtbevölkerung gegen bereits bestehende und neue lokale Machtzentren aufbauen, steht im Zentrum der Analyse. Darüber hinaus soll die Politik der namibischen Zentralregierung in der Praxis bzw. in ihren Konsequenzen auf die lokalen machtpolitischen Verhältnisse, auf die sozialen Beziehungen und auf die territoriale Struktur vor Ort dargestellt werden.

Im ersten Teil werden kurz die rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen der Dezentralisierung für die Bildung der neuen Gebietskörperschaften betrachtet. Im zweiten Teil wird die Umsetzung dieser Politik analysiert und im dritten Teil der Wettbewerb um die Kontrolle der Landvergabe. Damit kann die schwache soziale Basis der neuen Gebietskörperschaften begründet werden, um abschließend die Konsequenzen für die territoriale Ordnung zu diskutieren.

## 2. Die Bedeutung der neuen Gebietskörperschaften für den Wiederaufbau

Mit der Notwendigkeit konfrontiert, sich von der administrativen und territorialen Ordnung zu befreien, welche sie von der Apartheidzeit geerbt hatte, wählte die neue namibische Regierung die Dezentralisierung als Modell territorialer Verwaltung. Ziel der Reformen war hauptsächlich die politische und institutionelle Homogenisierung der territorialen Basis des neuen postkolonialen Namibia. Die Städte der ehemaligen *Homelands* haben dabei eine Schlüsselfunktion für die Integration der Peripherien und ihrer normativen Angleichung. Die neuen städtischen Gebietskörperschaften stellen durch ihre soziale und politische Bedeutung beim Wiederaufbau des Staates sowie bei der Strukturierung der nationalen Peripherien einen zentralen Baustein im Prozess des „nation building“ dar. Folglich ist die postkoloniale Regierung gezwungen, ihre Fähigkeit unter Beweis zu stellen, die Bedürfnisse und die Forderungen der städtischen Bevölkerungsgruppen zufrieden zu stellen, die bis zur Unabhängigkeit eine klientelistische Politik und eine Kriegswirtschaft gewöhnt waren. Die auf jene Er-

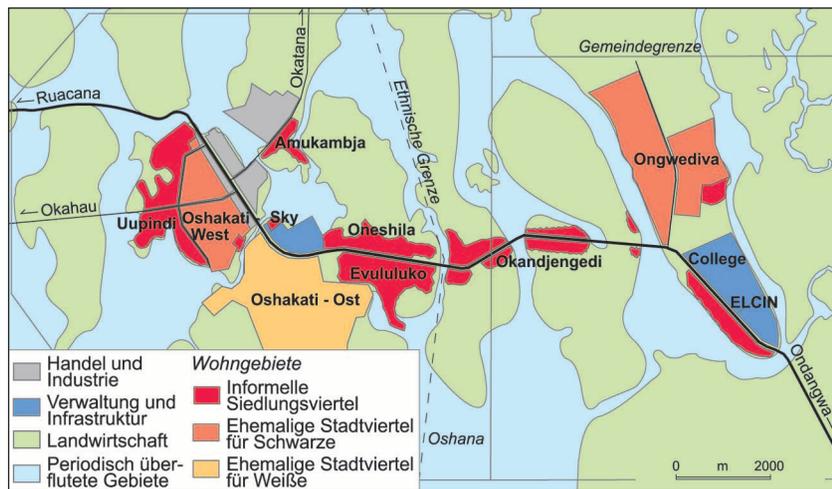


**Fig. 1** Die Territorialstruktur vor der Unabhängigkeit (1989) und die Stadtbevölkerung Namibias (1991; Quellen: SIMON 1985, NPC 1994, LEYS & SAUL 1991)  
The territorial structure before Independence (1989) and the urban population in Namibia (1991; Sources: SIMON 1985, NPC 1994, LEYS & SAUL 1991)

wartungen gerichtete Antwort der Regierung ist umso wichtiger, als die in den ehemaligen *Homelands* lebenden Mittelklassen größtenteils in den Städten konzentriert sind.

## 3. Der schwierige Zugang der neuen Gebietskörperschaften zu ihren Managementfunktionen

Die Städte der ehemaligen *Homelands* wurden in die 1992 aufgestellte administrative und territoriale Struktur eingliedert und zum ersten Mal in ihrer jungen Geschichte – sie waren alle in den 1960er Jahren geschaffen worden – mit dem Status einer städtischen Gemeinde (*Town*) versehen. Somit wurden sie institutionell den bereits bestehenden Gebietskörperschaften der ehemaligen Gebiete der weißen Siedler gleichgesetzt (*Municipalities*), auch wenn sie wegen ihrer eingeschränkten Entscheidungsbefugnisse Gemeinden zweiter Ordnung darstellen (WEILAND 1993). Aufgrund einer widersprüchlichen Dezentralisierungspolitik haben die lokalen Gebietskörperschaften bis 1999 aber nur wenig Verantwortung und autonome Managementfunktionen übertragen bekommen. Die ambivalente Umsetzung des in der Verfassung verankerten Dezentralisierungsanspruchs



**Fig. 2** Flächennutzung in Oshakati und Ongwediva (1995; Quellen: PENDLETON et al. 1992, MRLGH 1996)

Land use in Oshakati und Ongwediva (1995; Sources: PENDLETON et al. 1992, MRLGH 1996)

ist darauf zurückzuführen, dass sich die Amtsinhaber nur mit Einschränkung einer Politik verpflichtet fühlen, die sie nicht selbst als territoriale Regierungsform gewählt haben. Die Dezentralisierung basiert vielmehr zusammen mit den demokratischen und liberalen Grundsätzen auf den „Prinzipien von 1982“, einem Verfassungskonzept, das von der Kontaktgruppe (USA, Kanada, Großbritannien, Frankreich, Bundesrepublik Deutschland) entwickelt und der Resolution 435 der Vereinten Nationen beigefügt worden war. Diese Prinzipien, welche von der Befreiungsorganisation und späteren Regierungspartei SWAPO (South West Africa People's Organization) nur widerwillig auf Druck der damaligen Frontlinienstaaten akzeptiert worden waren, strebten an, die Interessen der in Namibia vertretenen internationalen Unternehmen im Minensektor sowie jene der weißen Siedler zu schützen, indem sie das politische Gewicht der SWAPO insbesondere in den großen Städten gering hielten. Nach Verhandlungen, die sich aufgrund einer fehlenden Zweidrittelmehrheit schwierig gestalteten, wurde die an die demokratischen Grundsätze gebundene Dezentralisierung in der neuen Verfassung von 1990 verankert (FRITZ 1991, S. 244; DREYER 1994, S. 126; CLIFFE et al. 1994, S. 203 u. 246; WEILAND 1993, S. 134; 1996, S. 22).

Die mangelnde Identifikation der Amtsinhaber mit dem Programm der Dezentralisierung sowie die Finanzkrise, in der sich der neue Staat bereits Anfang der 1990er Jahre befand, führten zu erheblichen finanziellen Engpässen in den neuen Kommunen. Hinzu kam eine ungenügende Anzahl von qualifiziertem technischem und administrativem Personal. Doch das größte Problem war die Abhängigkeit der neuen Gebietskörperschaften in den ehemaligen *Homelands* von der Zentralregierung. Das 1992 verabschiedete Gemeindegesezt (*Local Authorities Act*) sieht zahlreiche Genehmigungsklauseln sowie Kontroll- und Aufsichtsrechte vor, die die Kommunen in ein Verhältnis der politischen Subordination stellen. Das zuständige Ministerium für die regionalen und kommu-

nalen Gebietskörperschaften und den Wohnungsbau (MRLGH) muss z.B. jeweils allen Entscheidungen über den Haushalt und die Stadtplanung zustimmen. Besonders aufschlussreich ist das Verfahren der Landvergabe als Mittel zur Erlangung von Legitimität. Während der Kolonialzeit konnte Land nicht privat erworben werden, weil die *Homelands* als Arbeitskrätereservoir konzipiert waren, die von der Wirtschaft im Gebiet der weißen Siedler abhängig bleiben sollten (VESPER 1983, DIENER 1986, WERNER 1993). Dieses *communal land* ist heute im Besitz des Staates und wird wie vor der Unabhängigkeit größtenteils vom Häuptlingtum kontrolliert, zumindest solange es nicht vermessen und registriert wurde. In diesem Fall näm-

lich sind die Grundstücke mit einer *Permission to Occupy* (PTO) versehen, einem befristeten Nutzungsrecht, das auch gleichzeitig ein Vorkaufsrecht darstellt, falls der Staat dieses Land verkauft. So mussten alle Entscheidungen der gewählten Gemeinderäte über die Zuteilung dieser PTO zur Bewilligung an das MRLGH vorgelegt werden, wenn sie nicht gar in Windhoek direkt vergeben wurden (GRAEFE 1999). Die Dezentralisierung war somit nur partiell und betraf Routineangelegenheiten, aber sie beinhaltete keine politischen Entscheidungen mit längerfristigen Konsequenzen.

Infolge heftiger Kritik von Seiten der betroffenen Stadtdirektoren (*town clerks*) und Dank der Unterstützung von ausländischen Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit wurde die Dezentralisierung 1996 wieder aufgegriffen, um sie weiter zu stärken. Der größte Fortschritt aus Sicht der Kommunen war nun die Übergabe eines eigenen Budgets, aus dem die gängigen Ausgaben beglichen werden konnten (mit Ausnahme der Personalkosten). In Bezug auf die Finanzierung ihres Haushalts und auf ihren Status als Gebietskörperschaften zweiter Ordnung sind diese kommunalen Instanzen nach wie vor vom zuständigen Ministerium abhängig. Diese Abhängigkeit hat sich eher verstärkt, denn der Gemeinderat von Oshakati beschloss z.B. 1999, die größte Einnahmequelle der Kommune, die Stromversorgung, zu privatisieren. Nur der Verkauf der ersten Grundstücke in Oshakati-West gewährte der Gemeinde einen Aufschub, der aber weder die prekäre finanzielle Situation verbergen noch die Position der Kommune gegenüber dem Ministerium verbessern konnte.

Gebunden an den Status dieser Gebietskörperschaften zweiter Ordnung sind auch die Landeigentumsrechte der innerhalb der Stadtgrenzen gelegenen Stadtrandgebiete, die landwirtschaftlich genutzt werden (Fig. 2). Dieses Land ist nach wie vor Eigentum des Staates, und die Gemeinderäte haben nur einen kleinen Einfluss auf die Entscheidungen der Regierung über die Planung

dieser Gebiete, selbst wenn Unterschiede in der tatsächlichen Beteiligung der Stadtdirektoren in den ministeriellen Planungsprozeduren beobachtet werden können. Die verschiedenen Formen des Managements in den informellen Stadtvierteln sind ein gutes Beispiel für die unterschiedliche Fähigkeit der Gemeinderäte, ihre wenigen neuen Funktionen und ihre verbesserte Verhandlungsbasis auszunutzen. Die Lokalinstanzen im Norden des Landes haben sich somit die wenigen übertragenen Kompetenzen ungleich angeeignet.

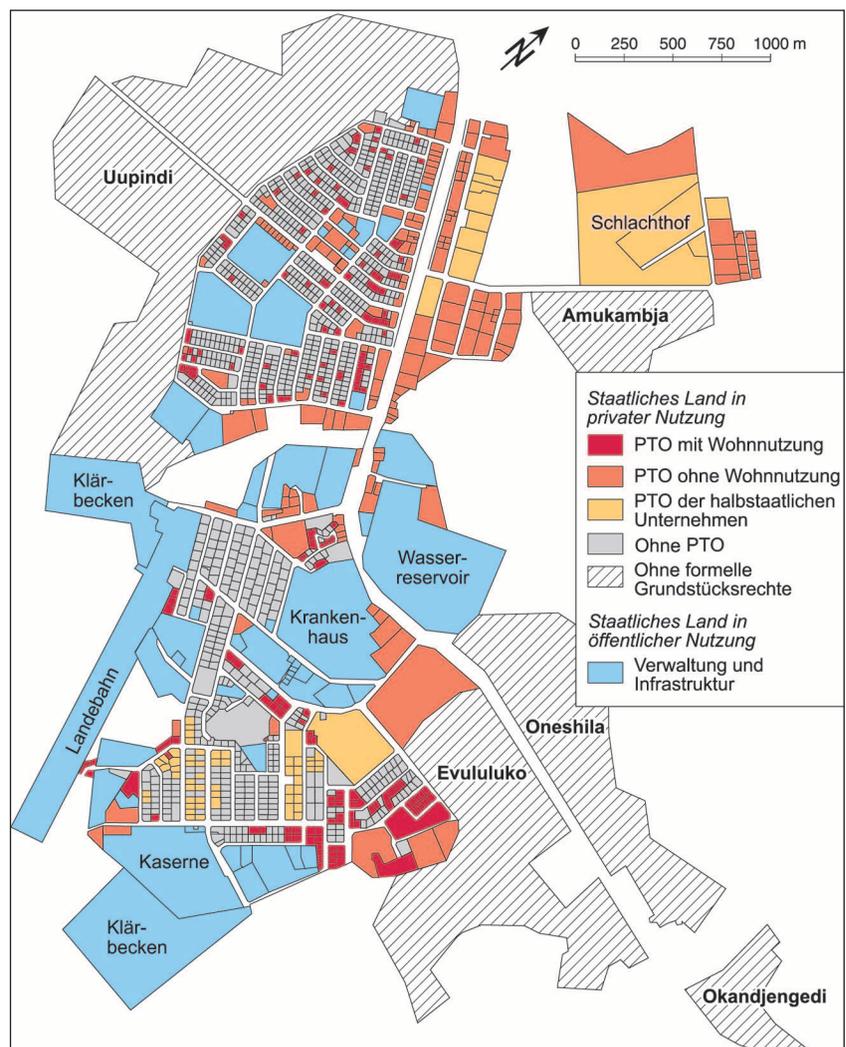
Behindert durch eine schwache Unterstützung von Seiten der Regierung, sind die Gebietskörperschaften der ehemaligen *Homelands* zudem mit anderen machtpolitischen Kräften konfrontiert, wie z.B. traditionellen Führern, zu welchen die Position des Zentralstaates in der Praxis ebenso zwiespältig ist wie seine Dezentralisierungspolitik.

#### 4. Der Wettbewerb um die Kontrolle über die Landzuteilung

Eines der Ziele, die für die Gemeinderäte auf dem Spiel stehen, ist die Kontrolle über die Landzuteilung und darüber hinaus die Machtminderung der Häuptlinge. Aber auch andere Akteure versuchen, ihre Macht durch Landverteilung zu erhalten oder zu erweitern, wie die Zentralregierung oder die in den informellen Stadtvierteln vertretenen *Community Development Committees*. Diese aus Einwohnern zusammengestellten Komitees waren im Anschluss an die Unabhängigkeit mit der Unterstützung von ausländischen Hilfsorganisationen und Regierungsbehörden entstanden, um die Forderungen und Angelegenheiten der Bevölkerung dieser Viertel zu vertreten und zu organisieren. Wegen ihrer Bedeutung für die zukünftige Stadtentwicklung stehen die ländlich geprägten periurbanen Gürtel im Fokus verschiedener Interessen, die in einer zugespitzten Situation hoher Wohnungsnachfrage ein beträchtliches Konfliktpotential ergeben. Ziel der geplanten Neubaugebiete in Oshakati, Ongwediva, Ondangwa und Rundu, von denen nur letzteres tatsächlich bis 1999 verwirklicht wurde, war die Steigerung des Bauland- und Wohnungsangebotes. Der Fehlschlag dieser geplanten Neubaugebiete – Ergebnis eines misslungenen Integrationsversuchs von *communal land* in den privat genutzten Bereich des

Staatsbesitzes (über den der Staat tatsächlich verfügen kann) – weist auf die territoriale Begrenzung der öffentlichen Verwaltung hin. Einzig und allein die Anerkennung der traditionellen Eigentumsrechte durch die frühzeitige Einbindung der Häuptlinge in den Planungsprozess hat in Ondangwa paradoxerweise die Integration dieser stadtnahen Gebiete in den privat nutzbaren Bereich des Staatsbesitzes ermöglicht. Die öffentlichen machtpolitischen Akteure beabsichtigten damit, die Landzuteilung innerhalb der Gemeindegrenzen nicht nur offiziell zu kontrollieren, sondern den Häuptlingen auch ihre Machtbasis zu nehmen. Das 1995 verabschiedete Häuptlingengesetz (*Traditional Authorities Act*) und die schüchternen Versuche, den traditionellen Führern in den Gemeinden das Zuteilungsrecht für Land zu nehmen, gingen beide in diese Richtung. Doch wengleich die Resolutionen und die Diskurse über die Verdrängung der Häuptlinge aus dem Bereich des Landmanagements unmissverständlich sind, zeigt sich die Umsetzung dieser Absichten eher zwiespältig. Während die Gesetzgebung der Verwaltung diverse Möglichkeiten gibt, die

Fig. 3 Formale Parzellen und ihre Grundstücksrechte in Oshakati (1996; Quelle: Oshakati Town Council)  
Formal plots and property rights in Oshakati (1996; Source: Oshakati Town Council)



Häuptlinge für die Landzuteilung innerhalb der Gemeindegrenzen zu verurteilen, wurde kein Versuch unternommen, die Gesetze durchzusetzen. Die Zentralregierung und der Präsident haben ein Interesse daran, behutsam mit einer schwarzen Wählerschaft umzugehen, die mehrheitlich im ländlichen Raum im ehemaligen Owamboland und Kavango lebt und weitgehend von den traditionellen politischen Strukturen beherrscht wird.

Der Zentralstaat scheint somit eine widersprüchliche Politik zu betreiben. Er schafft neue lokale Instanzen, um die alten in den ehemaligen *Homelands* zu ersetzen, verweigert ihnen aber die nötigen Mittel und Rechte mit der Befürchtung, lokale Notabeln und Opposition könnten in den Städten aufkommen. Die lokalen Gebietskörperschaften sind folglich zu schwach, sich eigenständig durchzusetzen, um die Bereiche ihrer Kontrolle gegen die Territorien der Häuptlinge zu etablieren.

Die fehlende einheitliche Kontrolle und die Koexistenz von verschiedenen Systemen der Landzuteilung in den Gemeinden bieten den städtischen Einwohnern und den Unternehmern die Möglichkeit, auf verschiedene Art und Weise Land zu erlangen. Die lokalen Unternehmer wenden sich an die traditionellen Führer, denn die mit dem PTO-System verwalteten und für Handel und Industrie ausgewiesenen Grundstücke waren offiziell bereits Mitte der 1990er Jahren vergeben, wie die Karte der formellen Parzellen zeigt (Fig. 3). Auf dem Schwarzmarkt waren zwar viele dieser begehrten Immobilien noch erhältlich, doch für die meisten lokalen Geschäftsleute unerschwinglich. Das sich fortsetzende traditionelle System der Landvergabe ist somit keine durchdachte und bewusste Strategie der Häuptlinge, sondern Konsequenz einer hohen Immobiliennachfrage, welche von den staatlichen Instanzen nicht befriedigt werden kann. Das Ergebnis des sich reproduzierenden Systems ist die wachsende Schwierigkeit, diese Räume in den privat nutzbaren Bereich des Staates zu integrieren. Für die lokalen Gebietskörperschaften ist es schwer, ihre Territorien in diese Räume auszudehnen (GRAEFE 1999).

Die Existenz eines solch pluralistischen Systems der Landvergabe verhindert nicht nur eine zentrale längerfristige Planung der städtischen Entwicklung, sondern auch ein übergeordnetes öffentliches Landmanagement, das eine Umverteilung der Ressourcen zugunsten der Ärmsten durch Projekte wie *sites and services* ermöglichen würde. Welche Folgen bringt das pluralistische Landmanagement für die soziale und räumliche Differenzierung und für die machtpolitischen Beziehungen mit sich, und welche Auswirkungen hat ein solches System hinsichtlich der sozialen Basis der lokalen Gebietskörperschaften?

## 5. Eine schwache soziale Basis

Eine Folge dieser Koexistenz verschiedener Systeme der Landvergabe ist die weitergehende soziale und räumliche Marginalisierung der schwachen Einkommensgruppen, während die Mittelklassen von einem besse-

ren und zum Teil subventionierten Zugang zu Immobilien profitieren. Während der Zugang zu Land und Wohnraum seit der Entstehung der Städte in den 1960er Jahren immer schon durch Ungleichheit gekennzeichnet war, sind die Disparitäten zwischen den mittleren und niedrigeren Einkommensgruppen seit Mitte der 1990er Jahre weiter gewachsen. Die Stadtviertel, welche während der Apartheidzeit für die weißen höheren Beamten und Offiziere bestimmt waren, sind nun überwiegend von Beamten aus den oberen Mittelklassen bewohnt (Fig. 4). Die Bewohner aus den unteren Mittelklassen sind in den anderen Stadtvierteln geblieben (Fig. 5). Sie waren vor der Unabhängigkeit als einfache Beamte in der *Homeland*-Administration beschäftigt und durften gemäß der Verfassung Angestellte des öffentlichen Dienstes bleiben (MELBER 2001). Die Entwicklung des Schwarzmarktes der PTOs verhinderte de facto den Zugang der niedrigeren Einkommensgruppen zu registrierten Parzellen, die meist offiziell für die Mitglieder des öffentlichen Dienstes bestimmt waren. In den informellen Stadtvierteln (Fig. 6), welche bis zu zwei Drittel der Stadtbevölkerung ausmachen und wo vor der Unabhängigkeit eine heterogene Bevölkerung gewohnt hatte – Angestellte mit regelmäßigem Lohn, Familien von Armeeangehörigen, Flüchtlinge, Arbeitsuchende und die ersten Landlosen –, setzte mit den 1993 begonnenen Sanierungsmaßnahmen ein Prozess der sozialen Exklusion und Segregation ein, von dem vorwiegend mittlere Einkommensgruppen profitierten (GRAEFE 1999).<sup>1</sup>

Die Privilegien der Mittelklassen sind deutlicher erkennbar, betrachtet man ihre Möglichkeiten, Ersparnisse zu machen oder Gewinne auf dem Immobilienmarkt zu erwirtschaften. Im Vergleich zu den im privaten Sektor üblichen Tarifen erlauben die im Durchschnitt dreimal niedrigeren Mieten im öffentlichen Wohnungsbau – Mieten, die zudem meist nicht bezahlt werden – ihren Bewohnern, substantielle Ersparnisse zu akkumulieren. Eine andere übliche Praxis besteht, laut Auskunft der Stadtdirektoren, in der Untervermietung von staatseigenen Wohnungen zum Marktpreis, woraus sich für die rechtmäßigen Mieter eine bedeutende Einnahmequelle ergibt. All diese Ersparnis- und Einnahmegelegenheiten gestatten den Mittelklassen, insbesondere den Mitgliedern des öffentlichen Dienstes, vom Staat unterstützte Akkumulationsstrategien zu verfolgen. Diese rentenökonomische Praxis ist somit mit einer in den 1970er und 1980er Jahren in Abidjan beobachteten Logik vergleichbar (ANTOINE et al. 1987). Die den städtischen Mittelklassen zugängliche „urbane Rendite“ (ebd.) kommt einer Ressourcenverteilung mit der Funktion gleich, die Legitimität und soziale Basis des Staates zu erweitern. Diese Art der Verteilung ist umso einfacher vorzunehmen, als jene Ressource bereits vom Kolonialstaat in Form von Wohnungsbau und Infrastruktur finanziert wurde. Der postkoloniale Staat verteilt somit das geerbte Kapital,

<sup>1</sup> Dieser Effekt war ein implizites Ziel mancher Gemeinderäte, die die Einwohner dazu zwangen, ihre aus Wellblech gebauten Hütten in „ordentliche“ Häuser umzuwandeln, was nur eine Minderheit finanziell tragen konnte (Rundu, Ongwediva).

um seine Klientel zu bilden und auszuweiten. Die soziale Basis ist für den Staat und die neuen Gebietskörperschaften umso wichtiger, als sich die Disparitäten zwischen den beiden Enden des sozialen Spektrums verstärken und somit die soziale Kohäsion gefährden (TAPSCOTT 1995).

Stellvertretend für die wachsende soziale Differenzierung ist die steigende Anzahl von Haushalten mit allein erziehenden Frauen, die 1993 in Oshakati fast ein Drittel der Haushalte in den informellen Stadtvierteln darstellten. Sie akkumulieren mehrere Benachteiligungen: Meist sind sie ohne regelmäßige Lohnarbeit, erfahren weniger Unterstützung aus ihrer Heimatregion und haben durchschnittlich mehr Kinder in der Stadt zu versorgen als die anderen städtischen Haushalte (TVEDTEN, POMUTI 1994, S. 22 ff.). Dieses Phänomen ist umso problematischer, als der ostentativ zur Schau gestellte soziale Aufstieg der lokalen Elite, die vom Wirtschaftsboom insbesondere Oshakatis durch Handel und Schmuggel mit Angola profitiert, als sozialer Gegensatz umso deutlicher auffällt (DUBRESSON & GRAEFE 2001, S. 72). Die wachsende Anzahl von Luxusautos und von Geschäften, deren Waren für die höhere Mittelklasse bestimmt sind, bestätigt den wirtschaftlichen und sozialen Erfolg dieser Elite und damit vielleicht das Aufkommen eines lokalen Bürgertums. Zusätzlich zu diesen Divergenzen in der sozialen Hierarchie flechten sich jeweils auf den gleichen Ebenen alte und neue Gegensätze ein, wie z. B. zwischen den einstigen Verbündeten und Gegnern des Kolonialstaates und zwischen Namibiern und den Flüchtlingen aus Angola, die bevorzugt von den angolanischen Arbeitgebern beschäftigt werden. Verdeckt, aber nichtsdestoweniger präsent sind die vom Apartheidregime manipulierten und zugespitzten ethnischen Antagonismen.

Der Mangel an soziologischen und anthropologischen Studien behindert eine Evaluierung der Folgen dieser Differenzierung und Antagonismen in Bezug auf die soziale Kohäsion innerhalb der städtischen Bevölkerung. Die Solidarität innerhalb



**Fig. 4** Oshakati-Ost: ein Ende der 1960er Jahre gebautes Haus, welches von den Weißen verlassen wurde und heute von schwarzen Mittelklassen bewohnt wird. Ein Bunker wurde angebaut, um vor Luftangriffen während des Unabhängigkeitskrieges Schutz zu bieten (Foto: GRAEFE 1999).

Oshakati-East: house built in the late 1960's, now occupied by the black middle classes after the original white inhabitants left. A bunker was attached for protection from air raids during the war of liberation (Photo: GRAEFE 1999).

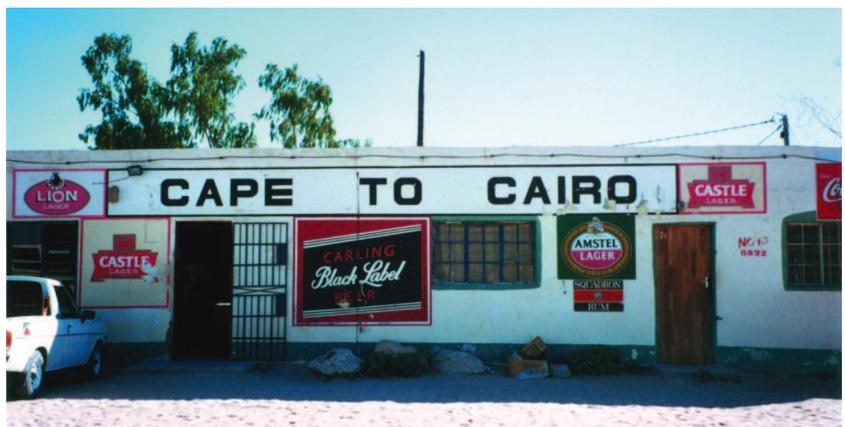


**Fig. 5** Oluno, ehemaliges Stadtviertel der Schwarzen in Ondangwa: renoviertes matchbox house mit der Toilette in der hinteren Ecke des Grundstücks (Foto: GRAEFE 1999)

Oluno, former township for the Blacks in Ondangwa: renovated matchbox house with toilet in the backyard (Photo: GRAEFE 1999)

**Fig. 6** Oneshila, informelles Stadtviertel: großer *cuca*-shop mit einer Glücksspiellizenz in der Hauptstraße Oshakatis (Foto: GRAEFE 1999)

Oneshila, informal settlement: large *cuca*-shop (shebeen) with gambling license in the main street of Oshakati (Photo: GRAEFE 1999)



der Familien und der *Lineages* scheint noch ihre Funktion des sozialen Sicherheitsnetzes zu erfüllen. Der öffentliche Dienst, der halbstaatliche Wirtschaftssektor und ihre Lohnverteilung erfüllen darüber hinaus eine Schlüsselrolle in der sozialen Strukturierung der Städte. Hier stellt sich die Frage, wie die Gebietskörperschaften die divergierenden Erwartungen hinsichtlich der steigenden Disparitäten zwischen Arm und Reich managen werden? Und dies in einer Situation mangelnder Finanzen, kombiniert mit einem dringenden Bedarf an Legitimität?

## 6. Die territoriale Labilität

Die Integration der Gebietskörperschaften der ehemaligen *Homelands* in die institutionelle und legale Sphäre der *municipalities* der einstigen Siedlungsgebiete der Weißen ist noch nicht abgeschlossen. Namibia steht noch am Anfang eines Prozesses der territorialen Homogenisierung. Die neuen Gebietskörperschaften befinden sich in einer Phase des mit der Unabhängigkeit eröffneten politischen Übergangs. Die Versuchung liegt daher nahe, die Fort- und Rückschritte der Munizipalisierung der Städte auf die inhärenten Schwierigkeiten des Übergangs zurückzuführen. Doch Zeitpunkte des Wechsels sind auch günstige Momente, während derer die Zwänge und Interessen sowie die Beziehungen zwischen den involvierten Akteuren deutlich erkennbar werden. Somit können in diesen Momenten tief verankerte, strukturelle Ordnungen, Hierarchien und Prozesse erkannt werden, welche erst durch diesen Übergang auf-

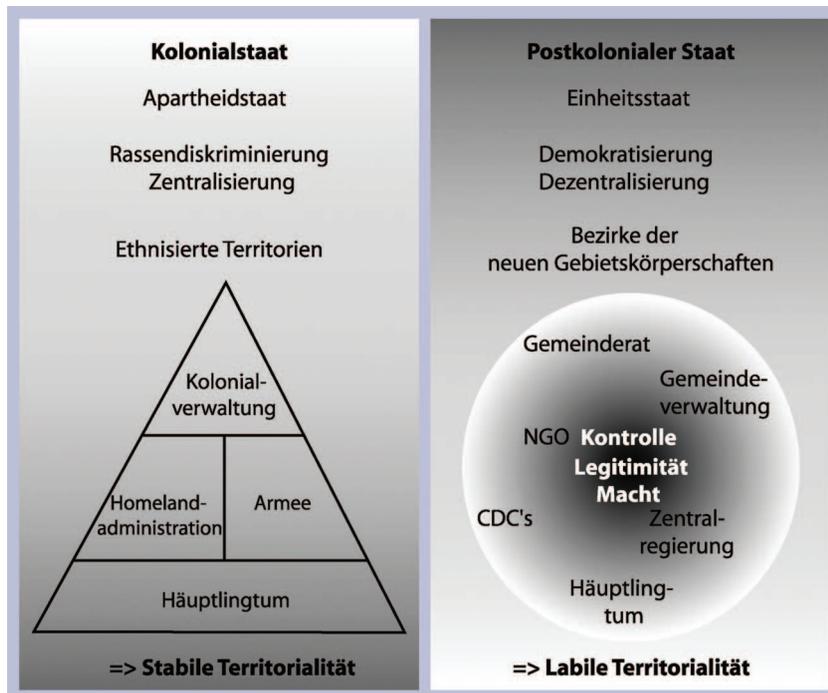
gedeckt werden, wie z. B. die Schwierigkeit des Staates, sich seit seiner kolonialen Entstehung eine Basis an seiner Peripherie zu sichern.

Wegen ihres intermediären Status gehören die Gebietskörperschaften sowohl dem Staatsapparat als auch der lokalen Gesellschaft an. Im Anschluss an YVES BAREL (1979) scheinen sie das Ergebnis eines „paradoxen“ Managements zu sein. Sie sind institutionelle und politische Hybriden bzw. „Weder-noch“-Institutionen, deren Zukunft unsicher ist. In Anbetracht der schwachen Wahlbeteiligung der letzten Kommunalwahlen steht der Aufbau der lokalen Zivilgesellschaft, die in den Gebietskörperschaften eine politische und legitime Vertretung sieht, noch am Anfang. Aber die individuellen Bereicherungsmöglichkeiten durch den Immobilienmarkt und der Zugang zur „urbanen Rendite“ könnten das Interesse bisher eher zurückhaltender Akteure wie Geschäftsleute oder Unternehmer kleinerer und mittlerer Betriebe wecken, sich in der Lokalpolitik zu engagieren, was die allgemeinen vertikalen und horizontalen politischen Beziehungen verändern könnte.

Die widersprüchliche Politik des postkolonialen Staates bezüglich der dortigen Kommunen einerseits und dem Häuptlingtum andererseits bewirkt sowohl eine Vervielfachung der Territorien als auch eine „territoriale Labilität“, um einen glücklich getroffenen Ausdruck von G. DELEUZE und F. GUATTARI zu übernehmen. Die städtischen Territorien befinden sich unter der Kontrolle verschiedener lokaler Machtzentren, die wiederum nicht stabil und dauerhaft in ihrer Machtposition sind (Fig.7). Diese Territorien sind dynamisch, sie sind Schwankungen unterzogen, welche den sich wandelnden Macht-

beziehungen zwischen diesen Machtzentren folgen. Die Dimensionen der Territorien verändern sich mit der Variabilität des politischen Nutzens und der machtpolitischen Interessen, die auf dem Spiel stehen (Legitimität, Kontrolle und Macht). Territorien sind auf der gleichen Maßstabsebene somit weder unikal noch sukzessiv, sondern multiple Gebilde, deren Grenzen sich überlappen oder distanzieren wie soziale Prozesse (PAASI 1999, S. 86). Sie sind das Produkt von Beziehungen, welche gemäß den sich selbst verändernden und relativen Positionen der involvierten Machtzentren variieren. In den Städten der ehemaligen *Homelands* stehen Räume gleichzeitig unter Kontrolle mehrerer Machtzentren, welche de facto nicht hierarchisch gegliedert sind, sondern nebeneinander bestehen. Je nach den sich bietenden Opportunitäten wählen lokale Akteure zwischen den Machtzentren aus. Gleichzeitig werden Räume frei, die von keinem der lokalen Machtzentren beherrscht wer-

**Fig. 7** Städtische Territorialität in den ehemaligen *Homelands* Namibias vor und seit der Unabhängigkeit  
Urban territoriality in the former Namibian *homelands* before and since independence



den, weil lokale Akteure die Beziehungen zwischen z. B. dem Häuptlingtum und dem Gemeinderat ausspielen, indem sie die Autorität von keinem der beiden anerkennen. Diese Territorien sind somit weder räumliche Container noch das Ergebnis von Diskursen, sondern Produkte unbeständiger sozialer und machtpolitischer Beziehungen sowie konkreter Praktiken.

In den untersuchten Städten stehen diese labilen Territorien in einer Wechselbeziehung mit den von der Regierung schwach gehaltenen Gebietskörperschaften, weil politische Schwäche und territoriale Labilität hier

reziprok voneinander abhängig sind. Folglich können die Gebietskörperschaften ihre Stellung als Medium des Strukturierungsprozesses und der Homogenisierung der nationalen Peripherie nur schwerlich wahrnehmen. Der Wiederaufbau des Staates an seiner Peripherie kann sich somit nicht auf ausgebildete Gebietskörperschaften stützen, und es bleibt offen, ob die bis dahin gerühmte politische Entwicklung Namibias weiterhin das Beispiel einer Modelldemokratie darstellen kann oder ob das Land dem Beispiel anderer afrikanischer Staaten auf dem Weg der Parastaatlichkeit (TROTHA 2000) folgen wird.

## Literatur

- ANTOINE, P., DUBRESSON, A., & A. MANOU-SAVINA (1987): Abidjan «côté cours». Paris.
- BAREL, Y. (1979): *Le paradoxe et le système. Essai sur le fantastique social*. Grenoble.
- CLIFFE, L., BUSH, R., LINDSAY, J., MOKOPAKGOSI, B., PANKHURST, D., & B. TSIE (1994): *The transition to independence in Namibia*. Boulder, London.
- DIENER, I. (1986): *Apartheid! La cassure: La Namibie, un peuple, un devenir ...* Paris.
- DREYER, R. (1994): *Namibia and Southern Africa. Regional Dynamics of Decolonization, 1945–1990*. London, New York.
- DUBRESSON, A., & O. GRAEFE (1999): *Décentralisation et dynamismes urbains en Namibie. Vers des inégalités économiques croissantes?* In: GERVAIS-LAMBONY, P., JAGLIN, S., & A. MABIN [Eds.]: *La question urbaine en Afrique australe*. Paris: 101–123.
- DUBRESSON, A., & O. GRAEFE (2001): *The State, accumulation and regulation: for a political economy of Namibia*. In: DIENER, I., & O. GRAEFE [Eds.]: *Contemporary Namibia. The first landmarks of a post-apartheid society*. Windhoek: 53–74.
- GRAEFE, O. (1999): *Territoires urbains, pouvoirs locaux et gestion foncière en Namibie. Oshakati, Ongwediva, Ondangwa et Rundu. Des collectivités urbaines en gestation*. Paris.
- GRAEFE, O., & E. PEYROUX (2001): *Decentralisation put to the test: the case of Oshakati – economic capital of former Ovamboland*. In: DIENER, I., & O. GRAEFE [Eds.]: *Contemporary Namibia. The first landmarks of a post-apartheid society*. Windhoek: 273–286.
- FRITZ, J.-C., (1991): *La Namibie indépendante: les coûts d'une décolonisation retardée*. Paris.
- LEYS, C., & S. J. SAUL [Eds] (1995): *Namibia's liberation struggle: The two-edged sword*. London.
- MELBER, H. (2001): *Public administration: constraints and challenges*. In: DIENER, I., & O. GRAEFE [Eds.]: *Contemporary Namibia. The first landmarks of a post-apartheid society*. Windhoek: 93–109.
- MRLGH [Ministry of Regional and Local Government and Housing] (1996): *Oshakati Structure Plan*. Windhoek.
- NPC [National Planning Commission] (1994): *1991 Population and Housing Census. Report B, Vol. I–III*. Windhoek.
- PAASI, A. (1999): *Boundaries as Social Processes: Territoriality in the World of Flows*. In: NEWMAN, D. [Ed.]: *Boundaries, territory and postmodernity*. London.
- PENDLETON, W., LEBEAU, D., & C. TAPSCOTT (1992): *Socio-economic Study of the Ondangwa/Oshakati Nexus Area*. Windhoek.
- [Republic of Namibia] (1992): *Local Authority Act, No 23*. Windhoek.
- [Republic of Namibia] (1995): *Traditional Authorities Act, No 17*. Windhoek.
- SACK, R. D. (1986): *Human territoriality. Its theory and history*. Cambridge.
- SIDAWAY, J., & D. SIMON (1993): *Geopolitical transition and state formation: the changing political geographies of Angola, Mozambique and Namibia*. *Journal of Southern African Studies*, 19 (1): 6–28.
- SIMON, D. (1982): *Recent trends in Namibian Urbanization*. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geographie*, 73 (4): 237–249.
- SIMON, D. (1985): *Independence and social transformation: urban planning problems and priorities for Namibia*. *Third World Planning Review*, 7 (2): 99–118.
- SIMON, D. (1996): *Restructuring the local state in post-apartheid cities: Namibian experience and lessons for South Africa*. *African Affairs*, 95 (378): 51–84.
- TAPSCOTT, C. (1995): *War, peace and social classes*. In: LEYS, C., & S. J. SAUL [Eds.]: *Namibia's liberation struggle: The two-edged sword*. London.
- TROTHA, T. v. (2000): *Die Zukunft liegt in Afrika. Vom Zerfall des Staates, von der Vorherrschaft der konzentrischen Ordnung und vom Aufstieg der Parastaatlichkeit*. *Leviathan*, 28: 253–279.
- TVEDTEN, I., & A. POMUTI (1994): *The Oshakati Human Settlement Improvement Project: a socio-economic baseline study*. Windhoek. = SSD Discussion Paper, 9.
- VESPER, M. (1983): *Überleben in Namibia. Homelands und kapitalistisches Weltsystem*. Bonn.
- WEILAND, H. (1993): *Regional- und Kommunalwahlen in Namibia 1992 – Mehr Demokratisierung durch Dezentralisierung*. *Frankfurter Wirtschafts- und Sozialgeographische Schriften*, 64: 115–138.
- WEILAND, H. (1996): *Demokratisierung von außen? Der Fall Namibia*. In: HANISCH, R.: *Demokratieexport in die Länder des Südens*. Hamburg: 447–478.

Manuskriptannahme: 1. November 2002

Dr. OLIVIER GRAEFE, Universität Bayreuth, Lehrstuhl für Bevölkerungs- und Sozialgeographie, Universitätstraße 30, 95440 Bayreuth  
Olivier.Graefe@uni-bayreuth.de