



**HAL**  
open science

# Einfluss des staatlichen Bodenmanagements auf die Stadtrandentwicklung in Kumasi, Ghana

Kirsten Koop

► **To cite this version:**

Kirsten Koop. Einfluss des staatlichen Bodenmanagements auf die Stadtrandentwicklung in Kumasi, Ghana. *Die Erde. Zeitschrift der Gesellschaft für Erdkunde zu Berlin*, 1997, 128, pp.293-309. halshs-01974486

**HAL Id: halshs-01974486**

**<https://shs.hal.science/halshs-01974486>**

Submitted on 11 Jan 2019

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## Article

Einfluß des staatlichen Bodenmanagements auf die  
Stadtrandentwicklung in Kumasi, Ghana  
Koop, Kirsten  
in: Die Erde | Die Erde - 128  
17 Page(s) (293 - 309)



## Nutzungsbedingungen

DigiZeitschriften e.V. gewährt ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht kommerziellen Gebrauch bestimmt. Das Copyright bleibt bei den Herausgebern oder sonstigen Rechteinhabern. Als Nutzer sind Sie nicht dazu berechtigt, eine Lizenz zu übertragen, zu transferieren oder an Dritte weiter zu geben.

Die Nutzung stellt keine Übertragung des Eigentumsrechts an diesem Dokument dar und gilt vorbehaltlich der folgenden Einschränkungen:

Sie müssen auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten; und Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgend einer Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen; es sei denn, es liegt Ihnen eine schriftliche Genehmigung von DigiZeitschriften e.V. und vom Herausgeber oder sonstigen Rechteinhaber vor.

Mit dem Gebrauch von DigiZeitschriften e.V. und der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

## Terms of use

DigiZeitschriften e.V. grants the non-exclusive, non-transferable, personal and restricted right of using this document. This document is intended for the personal, non-commercial use. The copyright belongs to the publisher or to other copyright holders. You do not have the right to transfer a licence or to give it to a third party.

Use does not represent a transfer of the copyright of this document, and the following restrictions apply:

You must abide by all notices of copyright or other legal protection for all copies taken from this document; and You may not change this document in any way, nor may you duplicate, exhibit, display, distribute or use this document for public or commercial reasons unless you have the written permission of DigiZeitschriften e.V. and the publisher or other copyright holders.

By using DigiZeitschriften e.V. and this document you agree to the conditions of use.

## Kontakt / Contact

[DigiZeitschriften e.V.](#)

Papendiek 14

37073 Goettingen

Email: [info@digizeitschriften.de](mailto:info@digizeitschriften.de)

DIE ERDE	128	1997	S. 293 - 309	Regionaler Beitrag
----------	-----	------	--------------	--------------------

• *Stadtentwicklung - Landverwaltung - Westafrika*

**Kirsten Koop (Berlin)**

## **Einfluß des staatlichen Bodenmanagements auf die Stadttrandentwicklung in Kumasi, Ghana**

*The impact of governmental land management on the development  
of the city of Kumasi, Ghana*

Mit 4 Figuren

In Westafrika erfordert der steigende Bevölkerungsdruck auf die Ressource Boden immer dringender eine institutionelle Regelung der Landnutzung und -planung. Die bestehenden Bodenrechtssysteme sind nicht mehr in der Lage, dem gesellschaftlichen Wandel und den somit veränderten Landnutzungsinteressen gerecht zu werden. Besonders in den Städten führt der enorme Bevölkerungszuwachs zu Landnutzungskonflikten, spekulativer Grundstücksakquisition, illegaler Landbesetzung, Infrastrukturmangel und einer oft irreversiblen Degradierung der Bodenressourcen. In vielen Ländern Westafrikas werden Baugrundstücke auch heute noch von den lokalen traditionellen Würdenträgern nach autochthonem Bodenrecht vergeben. Zugleich bemühen sich staatliche Bodenmanagement-Institutionen, eine angepaßte Stadtplanung, eine geregelte Landnutzung und die Rechtstitelsicherheit der Anwohner zu gewährleisten. Doch städtische Entwicklungsdynamik scheint sich allzuoft der Kontrolle der staatlichen Institutionen zu entziehen. Der folgende Beitrag beschäftigt sich am Beispiel der Stadttrandentwicklung Kumasis in Ghana mit den Schwierigkeiten der staatlichen Bodenmanagementbehörden, ihre Ziele zu erreichen. Es wird aufgezeigt, daß sie aufgrund interner Umsetzungsschwierigkeiten sowie der mangelnden Berücksichtigung der ‚informellen‘ Praktiken der Landvergabe nicht in der Lage sind, ihre Aufgaben zu bewältigen.

### **1. Einleitung**

Die Städte Westafrikas verzeichnen nach den ostafrikanischen mit 5,3%/a die zweithöchsten Verstädterungsraten der Welt (Gaebe 1994: 571). In den Stadttrandgebieten führt die flächenhafte Ausbreitung zu einem extremen strukturellen Wandel. Hier weichen Landschaftsräume und landwirtschaftliche Nutz-

flächen dem Bau weitläufiger Wohngebiete für die im Stadtzentrum arbeitende Bevölkerung. Nach und nach entwickeln sich die ehemals ländlich geprägten Gebiete zu städtischen Vororten mit dualistischem Gesicht: Neben den alten Dorfkernen befinden sich Neubaugebiete, deren Bausubstanz von Bungalows bis zu ärmlichen Wellblechhütten reicht. Dieser Landnutzungswandel wird von

der Kommerzialisierung des Bodens begleitet. Bei der Landparzellierung und dem Verkauf von Grundstücken nehmen vor allem traditionelle Autoritäten eine Vorreiterrolle ein (Kirk 1994: 2; N'Bessa et al. 1989: 83). Nach autochthonem Bodenrecht sind sie die Landverwalter der Freiflächen ihrer Gemeinden. Da sich die Ressource Boden zu einer attraktiven Einnahmequelle für sie entwickelt hat, beschleunigen sie in vielen Städten das Entstehen eines Bodenmarktes und somit die Bebauung städtischer Vororte, so z.B. in Lomé, Abidjan, Cotonou, Ouagadougou und Porto Novo (N'Bessa et al. 1989: 83).

Bodenmarkt und bauliche Entwicklung in diesen Räumen verlaufen jedoch nicht unproblematisch. Aufgrund von Rechtstitelunsicherheiten verschlechtern zahlreiche Landkonflikte zwischen traditionellen Autoritäten sowie unter neuen Pächtern oder Käufern das Investitionsklima. Durch Spekulation sind die Bodenpreise vielerorts in enorme Höhen gestiegen, so daß dem Großteil der Bevölkerung der Zugang zu Land verwehrt bleibt. Dies führt wiederum zur Entstehung zahlreicher illegaler Siedlungen, die durch hohe Wohndichte, mangelhafte Bausubstanz und unzureichende Infrastruktur geprägt sind.

Diesen Erscheinungen versuchen staatliche Bodenmanagement<sup>1</sup>-Institutionen durch die Registrierung der Landbesitze - und somit die Sicherung der Landrechte -, die Besteuerung des Bodens und durch eine angemessene Landnutzungsplanung entgegenzuwirken. Aufbau und Aufgaben dieser Institutionen entsprechen meist europäischen Vorbildern (siehe Grimes und Orville 1974). Oft sind sie mit Hilfe bi- oder multilateraler finanzieller und logistischer Unterstützung aufgebaut worden. Zunehmend wird man sich jedoch in der Entwicklungszusammenarbeit der begrenzten Effektivität dieser Institutionen bewußt. Zum einen scheint dies an internen logistischen Schwierigkeiten zu liegen (Durand-Lasserre 1991: 120). Da jedoch das Bauland durch die

traditionellen Autoritäten vergeben wird, liegt die Annahme nahe, daß diese als 'informelle Institution'<sup>2</sup> einen entscheidenden Einfluß auf die bauliche Entwicklung der Stadtrandgebiete haben und sich der Kontrolle der staatlichen Behörden entziehen. Der vorliegende Beitrag basiert auf der These, daß die staatlichen Bodenmanagement-Institutionen nicht allein aufgrund interner Schwierigkeiten, sondern auch durch Überlagerungen der 'informellen' Landverwaltung an Effektivität verlieren. Untersuchungsgebiet ist die expandierende Stadt Kumasi, in der der bedeutendste Grundstücksmarkt Ghanas besteht. Als Hauptstadt der Ashanti-Ethnie, die vor der Kolonialzeit eines der reichsten Königtümer Westafrikas war, ist Kumasi auch heute noch Sitz des Ashanti-Königs (*Asantehene*). Den Ashanti-Häuptlingen gelang es, während der britischen Kolonialzeit sowie im heutigen ghanaischen Staat ein hohes Maß an ökonomischer und politischer Macht zu halten. So konnten sie sich auch die Rechte über die Landvergabe außerhalb des Innenstadtbereichs sichern. Im folgenden wird auch der Frage nachgegangen, welche 'informellen Praktiken' in der traditionellen Landverwaltung bestehen, wie diese sich auf die Entwicklung der Stadtrandgebiete auswirken und welchen Einfluß die staatlichen Bodenmanagement-Behörden hierauf haben.

## 2. Stadtentwicklung Kumasis

Die Stadt Kumasi liegt im Regenwald im südlichen Teil Ghanas, 200 km von der Küste entfernt (Fig. 1). Sie ist eine der präkolonial gegründeten westafrikanischen Städte, die die enormen strukturellen Eingriffe der Kolonialmächte überdauert haben und auch heute noch als wichtige Handelszentren im nationalen Kontext von Bedeutung sind (Hofmann 1991: 33). Mit 700 000 Einwohnern ist die Stadt nach der Hauptstadt Accra das bedeutendste Oberzentrum Ghanas. Sie hat eine hohe zentralörtliche Bedeutung in den Bereichen Ver-

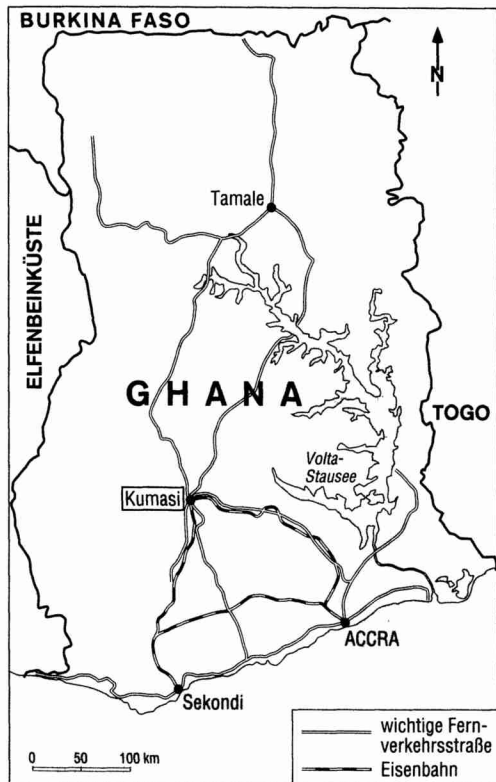


Fig. 1 Lage Kumasis in Ghana / Location of Kumasi in Ghana

waltung, Dienstleistung und Handel (Manshard 1961: 166). Als prosperierende Stadt war Kumasi stets ein überregionaler Anziehungspunkt für Migranten. Der Anteil der Personen, die außerhalb der Stadt geboren wurden, beträgt heute schätzungsweise 75% der gesamten Stadtbevölkerung (Srivasta 1980). Da Kumasi eine der wohlhabendsten Städte Ghanas ist, hat sich die Stadt zu einem beliebten Wohn- oder Zweitwohnsitz der ghanaischen Oberschicht entwickelt. Seit Mitte der 80er Jahre besteht in den Stadtrandgebieten, neben der hauptstädtischen Region, der aktivste Grundstücksmarkt Ghanas (Kasanga 1991: 6). Die bebaute Stadtfläche schiebt sich heutzutage weit in die Randgebiete vor. Durch eigene Untersuchungen konnte festgestellt werden,

daß die aktuellste Darstellung der Wohngebiete (Fig. 2) mit der real bebauten Fläche nicht mehr übereinstimmen. Beidseitig der Hauptausfallstraßen befinden sich durchgehend großflächige Neubaugebiete, sogar in abgelegenen Dörfern wie Asokore-Mampong und Kotei werden pro Jahr über 20 Grundstücke verpachtet und bebaut. Die neu bebauten Flächen unterscheiden sich stark in ihrer infrastrukturellen Ausstattung, Wohndichte und Art der Bebauung: Einige Siedlungen haben eine gute Infrastruktur und eine Bebauung von modernen, oft zweistöckigen Bungalows auf weitläufigen Grundstücken. In anderen fehlen hingegen Straßen, Elektrizitäts- und Wasseranschlüsse sowie Kanalisation. Die Wohndichte ist hier sehr hoch und die einstöckigen, einfachen Häuser werden oft im traditionellen *compound*<sup>3</sup>-Stil angelegt.

Auffällig im gesamten suburbanen Raum ist die hohe Anzahl von Rohbauten, die den aktiven Bauparkt belegen. Mancherorts sind jedoch ganze Häuserzeilen oder gar Viertel mit dem Bauverbot 'Stop working, KMA' der Stadtverwaltung Kumasis beschriftet. Dies weist auf die weit verbreitete 'illegale' Bebauung hin. Hierbei handelt es sich keineswegs um Hütten mit mangelhafter Bausubstanz, wie sie charakteristisch für *squatter settlements* sind. Die teilweise villa-ähnlichen Häuser wurden lediglich ohne staatliche Landrechtstitel und Baugenehmigung errichtet.

### 3. Staatliches Bodenmanagement in Kumasi

Die Bauverbote geben Hinweis auf die Bemühungen seitens des Staates, eine geregelte Landnutzung in Kumasi aufrechtzuerhalten. Verantwortlich für die Kontrolle über die städtische Bebauung ist als ausführendes Organ der Stadtverwaltung das Stadtplanungsamt Kumasis. Das Department of Town and Country Planning stellt auch den Landnutzungsplan sowie die entsprechenden Bebauungs-

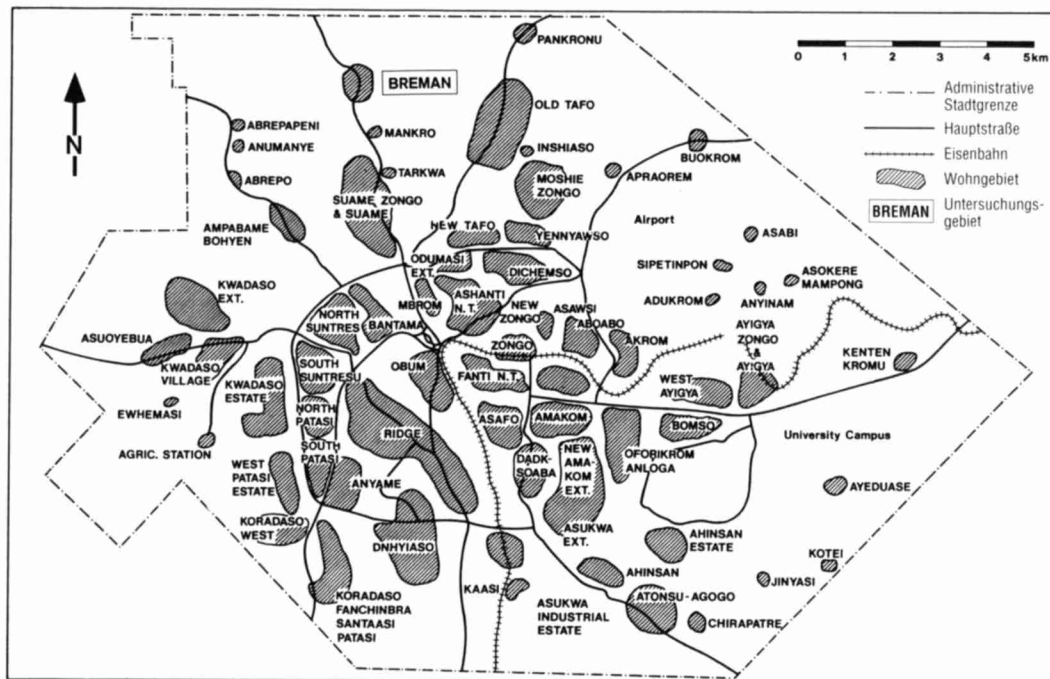


Fig. 2 Wohngebiete in Kumasi / Residential areas of Kumasi  
Quelle: Schmidt-Kallert 1994

pläne für die Stadt her. Für die Registrierung der Landrechtstitel ist das Landtitelregistrierungsamt Lands Commission zuständig. Die Ursprünge dieser Bodenmanagement-Institutionen gehen bis in die Kolonialzeit zurück. Seit der Unabhängigkeit Ghanas 1958 wurden Aufgaben und Rechte dieser Behörden kontinuierlich ausgeweitet, um Kontrolle über die Stadtentwicklung zu gewinnen und eine geregelte Bodennutzung zu gewährleisten.

### 3.1 Stadtplanung

Im Zuge der nationalen Dezentralisierungsmaßnahmen erhielt das Department of Town and Country Planning im Jahre 1989 durch die administrative Abkopplung von den hauptstädtischen Administrationen weitreichende Selbstverantwortung für die Stadtplanung Kumasis. Die Gesetz des 'Local Administra-

tion Act' sehen sowohl die Erstellung des Flächennutzungsplanes und der Bebauungspläne vor, als auch die direkte Kontrolle über die bauliche Einhaltung der Vorgaben. Die Bebauungspläne beinhalten i.d.R. die Festlegung von Straßen, sowie von residentiell, kommerziell, industriell und landwirtschaftlich genutzten Gebieten und von Flächen für öffentliche Einrichtungen wie z.B. Krankenhäuser, Schulen, Märkte, öffentliche Grünanlagen und Naturschutzzonen (Asigri 1989: 7). Gerade für die Stadtrandgebiete besteht aus planerischer Sicht ein akuter Bedarf an der Erstellung solcher Pläne, um einer unregelmäßigen Besiedlung vorzubeugen. Zum Zeitpunkt der Durchführung der Studie deckten diese Pläne ungefähr drei Viertel der administrativen Stadtfläche Kumasis ab.

Für den Fall der Nicht-Einhaltung der Vorgaben dieser Bebauungspläne seitens der Bevölkerung sieht Artikel 27 (1) der Verfassung von 1992 vor, daß *'subject to the provisions of this law, a District Planning Authority may, for the purpose of enforcing an approved development plan, prohibit, abate, remove, pull down or alter so as to bring into conformity with the provisions of the approved plan, any physical development which does not conform to (...) the implementation of an approved plan.'* Mittels der derzeitigen Gesetze stehen dem Planungsamt also alle rechtlichen Mittel zur Implementierung einer effektiven Landnutzungsplanung zur Verfügung: Es können auf lokaler Ebene den sozio-ökonomischen Gegebenheiten konforme Pläne erstellt und deren Einhaltung bei der Bebauung kontrolliert werden (Owusu 1991: 18).

### 3.2 Landtitelregistrierung

Zur besseren staatlichen Kontrolle über die Landbesitzverhältnisse und Landtransaktionen in Kumasi - und somit indirekt über die bauliche Entwicklung der Stadt - übernahm die Lands Commission im Jahre 1970 die Aufgabe der Registrierung aller Landrechtstitel. Auf Grundlage des Compulsory Registration Act von 1994, arbeitet die Behörde an der Erfassung aller bestehenden Landrechtstitel in Kumasi. Gegen eine geringe Gebühr werden hier neue Pachtverträge der Anwohner registriert. Bestehen Rechtsunsicherheiten, können von der Kommission die Pachtverhältnisse überprüft werden. Die Lands Commission darf nur Grundstücke freigeben und eintragen, wenn sichergestellt ist, daß die Nutzung des zu vergebenden Grundstückes mit dem entsprechenden Bebauungsplan übereinstimmt (Art. 267, § 3, Constitution of the Republic of Ghana 1992: 161). Eine Unterabteilung der Behörde, das Lands Valuation Board, erhebt auf Basis der Landtitel jährlich Pachtgebühren, deren Höhe von der Größe und Lage des Grundstückes abhängig sind. 55% der Einnahmen kom-

men der lokalen District Assembly für infrastrukturelle Maßnahmen zu.

Für die Vergabe der Baugrundstücke selbst (außer im Innenstadtbereich) ist jedoch nicht die Lands Commission, sondern die traditionelle Landverwaltung der Ashanti zuständig.

### 4. Traditionelle Landverwaltung in Kumasi

Den traditionellen Autoritäten der in Ghana lebenden Ethnien ist es bis heute gelungen, das autochthone Bodenrecht gegen mehrmalige Verstaatlichungsversuche der ghanaischen Regierung zu erhalten (Tippie 1984: 173ff). Die Bodenrechtssysteme der einzelnen Ethnien wurden offiziell in der Verfassung von 1979 und 1992 anerkannt. So wird auch in Kumasi das Land nach traditionellem Bodenrecht der Ashanti vergeben. Dieses hat einen stark religiösen Hintergrund. Nach dem Rechtsverständnis gehört das Land den Ahnen (*nana*). Land kann nur mit der Einwilligung der *nana* an andere Personen weitergegeben werden, da es symbolisches Bindeglied zwischen den Lebenden und den Toten ist. Im übertragenen Sinne gehört das Land der Ashanti-Nation und somit dem König der Ashanti (*Asantehene*). Dieser fungiert als oberster Landverwalter und wird in den einzelnen Stadtteilen Kumasis durch seine *sub-chiefs* vertreten. Ihnen kommt eine treuhänderische Funktion zu (Asante 1975: 4). Die von ihnen an die Bevölkerung vergebenen Landrechte sind reine Nutzungsrechte, da das Land nach wie vor im Besitz der Ahnen ist (Tippie 1984: 116).

Jedes Familienmitglied einer traditionellen Gemeinde hat bis heute Anrecht auf Land, das ihm durch die traditionelle Autorität zugeteilt wird und auf das es Nutzungsrecht auf ewig erhält (*customary freehold*). Zugewanderte Nicht-Gemeindemitglieder können Land jedoch nur gegen Bezahlung einer Gebühr (*drink money*) für 99 Jahre pachten<sup>4</sup>. *Drink money*

besteht traditionell aus einer Flasche Schnaps (Geschenk für die traditionelle Autorität) und einer Ziege, die den Ahnen geopfert wird. Ist diese symbolische Pachtgebühr im ländlichen Raum weitgehend erhalten, so ist das *drink money* im städtischen Agglomerationsraum Kumasi durch die hohe Nachfrage nach Bauland auf Marktwert angehoben worden. Mit Hilfe ihres Ältestenrats oder mit eigens zu diesem Zweck eingesetzten *front men* bieten die *sub-chiefs* in der Öffentlichkeit Bauland an. Für ein Grundstück von 30 x 30 Meter werden, je nach Wohnlage, zwischen 2 und 8 Mio Cedi (1994: 5.000 bzw. 20.000 DM) verlangt. Dies sind Preise, die in keiner Relation mehr zu dem Durchschnittseinkommen der ghanaischen Bevölkerung stehen. Auf diese informellen Regelungen hat die Regierung keinerlei Zugriff.

### 5. Stadtrandprobleme Kumasis und Einfluß des traditionellen und staatlichen Bodenmanagements

Aus der Sicht der Bodenmanagement-Institutionen lassen sich drei Hauptprobleme herauskristallisieren, die die Entwicklung in den Stadtrandgebieten Kumasis hemmen:

- Illegale Bebauung, mit der noch stärkerer Infrastrukturmangel und Ressourcendegradierung einhergehen als es in legalen Siedlungen schon der Fall ist.
- Unzählige Landkonflikte, die meist in kostspieligen Prozessen geschlichtet werden und die Bebauung der betreffenden Grundstücke um Jahre, teilweise Jahrzehnte hinauszögern.
- Extrem hohe Bodenpreise, die von den traditionellen Landverwaltern festgelegt werden und der Bevölkerung den Zugang zu Boden erschweren.

Auch von den Anwohnern Kumasis werden diese Probleme als hinderlich empfunden, mit der Abweichung, daß nicht die illegale Bebauung selbst, sondern der hiermit verbundene Infrastrukturmangel als Problem angesehen wird. Die Möglichkeit des illegalen Baus eines Hauses wird von den ärmeren Bevölkerungsschichten trotz Risiko der Konfrontation mit den staatlichen Behörden als positiv bewertet, da sie kostengünstiger ist (*Donkor* 1978: 33).

Diese drei Problembereiche sollen im folgenden näher erläutert werden.

#### 5.1 Illegale Bebauung

Bei der illegalen Bebauung, die von den staatlichen Behörden als *unauthorised housing* bezeichnet wird, handelt es sich nicht um *squatter settlements* im Sinne von Elendssiedlungen, wie sie in der Literatur beschrieben werden (*Konadu-Agyemang* 1991: 139). Die meisten der Häuser haben eine relativ gute Wohnqualität und alle Grundstücke wurden nach autochthonem Bodenrecht legal von traditionellen Landverwaltern erworben. Ihr illegaler Status ergibt sich allein aus der Nichtanerkennung durch die staatlichen Bodenmanagement-Institutionen. In erster Linie handelt es sich um Landnutzung, die nicht mit der vorgesehenen Nutzung auf den vom Planungsamt erstellten Bebauungsplänen übereinstimmt (*Kasanga* 1991: 25). Gemeint sind einzelne Häuser, sehr häufig auch ganze Wohnsiedlungen oder Gewerbegebiete des informellen Sektors auf Freiflächen, die durch die Bebauungspläne für öffentliche Einrichtungen reserviert waren. Die Pächter dieser Flächen haben weder ihren durch die autochthone Landübertragung erworbenen Landtitel in der Lands Commission registrieren lassen, noch besitzen sie eine Baugenehmigung.



Charakteristisch für diese Wohngebiete sind:

- Fehlende Rechtstitelsicherheit für die Anwohner: Die Häuser könnten potentiell jederzeit von der Stadtverwaltung abgerissen werden.
- Ein oft gravierender Infrastrukturmangel: Fehlen von Straßen und Straßennetzen, sanitären Anlagen, Kanalisation, Strom- und Wasseranschlüssen.
- Mangel an sozialen Einrichtungen wie Schulen, Märkte, Krankenhäuser etc..
- Schlechte hygienische Bedingungen durch unsachgemäße Abfallbeseitigung.
- Degradierung der natürlichen Ressourcen: Die lateritischen Böden in Kumasi sind bei Abholzung stark erosionsgefährdet. Bei der Bebauung einer Fläche ist die Anlage von Dränagesystemen erforderlich, um die Wassermassen der gewittrigen Schauer in den Regenzeiten aufzufangen. Die Nichtbeachtung dieser edaphischen und klimatischen Faktoren führt zu schwerwiegenden Erosionen und Überschwemmungen.
- Eine hohe Bebauungsdichte: Sie läßt i.d.R. keinen Raum für eine spätere infrastrukturelle Erschließung. Schon allein um Zufahrtsstraßen zu den Häusern zu bauen, müßten Gebäude zerstört und beseitigt werden. Auch für den nachträglichen Bau von sozialen Einrichtungen wie Schulen oder Krankenhäuser vor Ort bleibt oft kein Platz mehr.

Illegale Häuser werden vorzugsweise in Gebieten mit guter Verkehrsanbindung an das Stadtzentrum errichtet. Hier entstehen oft ganze Siedlungen auf Flächen, die für öffentliche Einrichtungen, Industriegebiete oder Naturschutzzonen eingeplant waren. Auch wenn keine offiziellen Daten existieren, kann davon ausgegangen werden, daß mehr als 50% des

städtischen Gebietes außerhalb der offiziellen Planungen und Regulationen bebaut wurde (Tipple und Willis 1989: 16; Asigri 1989: 10).

#### 5.1.1 Die Realität der Planungen des Stadtplanungsamtes: Managementprobleme und ihre Auswirkungen

Das Faktum, daß über 50% der Bebauung Kumasis illegal ist, zeigt, daß das Department of Town and Country Planning keine geregelte Landnutzung gewährleisten kann, obwohl die Gesetzgebungen dem Amt seit 1989 ausreichend Handlungsspielraum für Planung und Kontrolle bieten. Die Ursachen hierfür sind in den logistischen, personellen und finanziellen Managementschwierigkeiten zu finden (Asigri 1993: 1).

Trotz der verglichen mit anderen Planungsämtern der Ashanti-Region guten Personalausstattung kann die Behörde in Kumasi nicht zufriedenstellend arbeiten. Bisher wurden ungefähr für drei Viertel des Distriktes Kumasi Bebauungspläne angefertigt, wobei die Mehrzahl jedoch aus veralterten Plänen - zum Teil aus den 70er Jahren - besteht. Oft hat die reale Bebauung diese Planungen mittlerweile überholt.

Die Kürzungen des Staatshaushaltes durch die seit 1983 in Ghana durchgeführten Struktur Anpassungsmaßnahmen schlagen sich auch in den Planungsämtern nieder. Erhebliche finanzielle Streichungen im Bereich der logistischen Unterstützung führten in den letzten Jahren zu einem gravierenden Mangel an materieller Ausstattung. Das Fehlen von Zeicheninstrumenten, Papier, Kopiermaschinen etc. schränkt die rechtzeitige Erstellung der Bebauungsplänen ein. Da dem Amt nur ein einziges Fahrzeug zur Verfügung steht, kann auch die regelmäßige Kontrolle der Bebauung und somit die Verhinderung illegaler Bebauung an ungeeigneten Standorten nicht gewährleistet werden: *'Lack of effective development*

*control has resulted in the proliferation of unauthorised structures on lands reserved for public uses with the authorities watching helpless' (Asigri 1993: 2).*

Ein weiteres Problem ist die mangelhafte Ausbildung der Landvermesser: Es fehlt an detaillierten Landvermessungskarten und Daten, die für die Zeichnung eines effizienten und korrekten Bebauungsplanes Grundvoraussetzung sind. Die meisten Bebauungspläne sind aufgrund dessen fehlerhaft.

Obwohl die 1989 durchgeführten Dezentralisierungsmaßnahmen auch die Genehmigungsverfahren für Bebauungspläne erleichtert, brauchen in Kumasi angefertigte Unterlagen immer noch die Genehmigung mehrerer Instanzen, nicht zuletzt die des Ministry for Lands and Natural Resources in der Hauptstadt Accra. Die Verfahren sind äußerst langwierig und erstrecken sich über Zeiträume von weit über einem halben Jahr. Auch die von der Bevölkerung an das Stadtplanungsamt gestellten Baugenehmigungsanträge gehen diesen aufwendigen Weg. Eine Stichprobe von zwanzig Anträgen am Planungsamt in Kumasi ergab, daß die Verfahren im Durchschnitt zwei Jahre dauern (Kasanga 1991: 24). Dies schreckt viele zukünftige Bauherren ab, so daß sie eine Baugenehmigung erst gar nicht beantragen (siehe Owusu 1991: 38). Insgesamt erweist sich also die immer noch bestehende Zentralisierung in den Händen des Ministeriums als hemmend.

Die hier beschriebenen 'internen Hemmnisse' führen dazu, daß für die Bevölkerung nicht frühzeitig Raum für rechtlich unbestreitbare Bebauung entsteht. Somit fördern die administrativen Schwächen des Stadtplanungsamtes indirekt die illegale Bebauung.

### 5.1.2 Einfluß der traditionellen Autoritäten auf die illegale Bebauung

Trotz des zunehmenden Einflusses des Staates und des Zerfalls traditioneller Werte- und Verhaltensmuster nimmt die Bevölkerung auch im städtischen Raum das traditionelle Landvergabesystem noch wahr. Es wird kein Grundstück bebaut, ohne daß der lokale *sub-chief* dieses vorher vergeben hat (Asiama 1981; Tipple 1984: 347). Somit scheinen die traditionellen Autoritäten in Zusammenhang mit der illegalen Bebauung zu stehen.

Bestehen Bebauungspläne für ihr Verwaltungsgebiet, leitet das Stadtplanungsamt diese an die traditionellen Autoritäten weiter. Die Grundstücke, die auf den Plänen für öffentliche Nutzung vorgesehen sind, werden nicht offiziell vom Staat erworben. Es ist ein ungeschriebenes Gesetz, daß dieses Land in den Besitz der Stadtverwaltung übergeht und den traditionellen Landverwaltern nicht mehr zur Verfügung steht (Asigri 1989: 10). Aus mangelndem Einverständnis mit dieser Vorgehensweise, die als Eingriff in die traditionelle Verfügungsgewalt angesehen wird, fühlen sich nur wenige traditionelle Landverwalter für die Einhaltung der Bebauungspläne verantwortlich und respektieren die vorgesehene Landnutzung nicht (Asigri 1989:10). Viele engagieren sogar private Vermesser, um die reservierten Flächen in Parzellen für Wohnhäuser umzuwandeln. Andere können, trotz Bemühungen, die im Bebauungsplan eingezeichneten Parzellen und Flächen im Gelände nicht lokalisieren, da diese oft weder vermessen noch durch Hinweisschilder abgegrenzt werden. In beiden Fällen leiten die traditionellen Autoritäten - bewußt oder unbewußt - die illegale Bebauung der Stadtrandgebiete ein, die in den meisten Fällen durch das Fehlen der elementarsten infrastrukturellen Einrichtungen gekennzeichnet ist. Bei dem Landerwerbsprozeß übergehen die neuen Pächter in solchen Fällen die Landtitelregistrierung bei der Lands Commission und entziehen sich auf

diese Weise der staatlichen Kontrolle. Beachtet werden die Vorgaben des Planungsamtes nur von jenen traditionellen Landverwaltern, die ein persönliches Interesse an der modernen Gestaltung ihrer autochthonen Gemeinde haben.

Was sind die Ursachen dieser unterschiedlichen Handlungsweisen? Ein Grund für den starken persönlichen Einsatz der traditionellen Autoritäten bei der Grundstücksverpachtung ist, daß sich das *drink money* zur Haupteinkommensquelle für sie entwickelt hat. Im vorkolonialen Staatssystem bezogen die *chiefs* Steuern von den Anwohnern ihrer Gemeinden. Den meisten gelang es zwar, während der Kolonialzeit und danach im neuen ghanaischen Staat, ihren finanziellen Bedarf durch anderweitige ökonomische Aktivitäten zu decken, einige bestreiten jedoch z.Z. den Unterhalt für sich, ihre Familie, den Ältestenrat etc. ausschließlich aus den *drink money*-Einnahmen. Eine weitere wichtige Ursache ist die Einstellung der Ashanti-Häuptlinge zum heutigen Staat. Durch die Ausnutzung des machtpolitischen Vakuums nach der Unabhängigkeit Ghanas war es ihnen als Vertreter ihrer Ethnie gelungen, eine wirtschaftliche und politische Gegenmacht zur Regierungshauptstadt Accra aufzubauen (Hofmann 1991: 29). Diese wird auch heute aufrechterhalten, denn die ghanaische Regierung unter Rowlings setzt sich derzeit überwiegend aus der Ethnie der *Ewe* zusammen. Der Schluß liegt nahe, daß diese allgemeine politische Oppositionshaltung sich auch auf der individuellen Handlungsebene der *sub-chiefs* niederschlägt. Die wesentliche Mißachtung der staatlichen Bebauungspläne ergibt sich also aus dem finanziellen Anreiz durch die zusätzliche Verpachtung von Grundstücken und gleichzeitig aus politischen Gründen.

Werden die Bebauungspläne jedoch unwissentlich nicht berücksichtigt, liegt dies meist an dem Bildungsstand der traditionellen Autoritäten: Nicht allen ist die Dringlichkeit ei-

ner adäquaten Vorausplanung für die heutige rasante Stadtentwicklung bewußt, viele ältere Autoritäten aus kleineren Stadtrandgemeinden beherrschen außerdem die englische Sprache nicht, in der staatliche Anweisungen gehalten werden.

Einige *sub-chiefs* halten sich jedoch nicht nur strikt an die Bebauungspläne des Planungsamtes, sondern setzen sich auch für die Infrastruktur in Neubaugebieten ein, die sie aus den *drink money*-Einnahmen finanzieren. Hierdurch profitieren sie wiederum von einem Vorteil: Grundstücke in Gebieten, die schon infrastrukturell erschlossen sind, lassen sich teurer an die ghanaische Oberschicht verpachten.

In ihrer Funktion als Landvergeber haben die traditionellen Autoritäten also einen großen Handlungsspielraum, in dem sie entsprechend ihren persönlichen Ambitionen heterogen agieren, meist entgegen staatlicher Planung.

## 5.2 Landkonflikte

Aufgrund von Rechtstitelunsicherheiten bestehen in Kumasi unzählige kostspielige Landkonflikte, die Landtransaktionen und Investitionen hemmen.

### 5.2.1 Art der Landkonflikte

Land - ein Symbol der Macht - ist seit jeher eine begehrte Ressource unter den traditionellen Autoritäten. Seitdem sich jedoch die Verpachtung von Landparzellen zu einer lukrativen Einkommensquelle entwickelt hat, sind Landbesitz und -grenzen stärker als je zuvor umstritten. Die Gründe sind oft historischen Ursprungs: Alte Vermächtnisse wie Landgeschenke oder auch Landentzug durch frühere Könige im 19. und 20. Jahrhundert werden in Frage gestellt (Kyerematen 1971: 18). Auch Konflikte um Besitzgrenzen stehen an der

Tagesordnung traditioneller sowie staatlicher Gerichte: Früher wurde wenig Wert auf die genaue Begrenzung von Verwaltungseinheiten der traditionellen Autoritäten gelegt, da die traditionellen Gemeinden politische und keine territorialen Einheiten waren (*Fortes* 1969: 144). Aufgründessen sind noch heute fast alle Landbesitzgrenzen ungeklärt. Zahlreiche traditionelle Autoritäten sind hoch verschuldet, da sie ihre Fälle unzählige Male vor Gericht bringen (*Tipple* 1984: 144).

Häufiger noch als zwischen den traditionellen Landverwaltern treten Landkonflikte zwischen neuen Grundstückspächtern auf. Die Besitzkonflikte ergeben sich hauptsächlich durch Mehrfachallokation, d.h. durch die Verpachtung eines Grundstückes an mehrere Personen gleichzeitig. Dies tritt vorwiegend dann auf, wenn ein Grundstückspächter die gepachtete Parzelle nach Ablauf eines Jahres noch nicht bebaut hat. Unter der Legitimation des autochthonen Bodenrechts, das besagt, daß ein Grundstück neu verpachtet werden darf, wenn es innerhalb eines Jahres nicht bebaut worden ist, vergeben *sub-chiefs* diese Grundstücke häufiger an eine zweite Person weiter. Auch die Unklarheiten zwischen den traditionellen Landverwaltern um Landbesitze und Besitzgrenzen können sich negativ auf die Pächter auswirken: Oft wird ein und dasselbe Grundstück von zwei verschiedenen Landverwaltern, die sich als rechtmäßige Besitzer wähen, an zwei unterschiedliche Personen verpachtet. Diese Besitzkonflikte wirken sich investitionshemmend aus. Da ihr Rechtstitelanspruch unklar ist, investieren viele Pächter bis zur Klärung der Rechtslage nicht mehr in die Bebauung des Grundstückes.

Die Gründe für Grenzkonflikte zwischen den Pächtern sind auf die Unzulänglichkeiten des Planungsamtes zurückzuführen, d.h. auf ungenaue Vermessung und fehlende Markierungen der Parzellen im Gelände.

### 5.2.2 Konfliktvermeidungspotential des Landtitelregistrierungsamtes

Die dargestellten Rechtstitelunsicherheiten würden nicht bestehen, käme das Landtitelregistrierungsamt seiner Aufgabe effektiv nach. Doch die Lands Commission konnte bisher nur eine relativ geringe Anzahl an Landtiteln vergeben. Als Ursache hierfür überlagern sich zwei Hauptfaktoren. Zum einen sind es, ähnlich wie beim Department of Town and Country Planning, logistische Engpässe des Amtes. Personal- und Materialmangel, sowie - trotz Dezentralisierungsmaßnahmen - die Überprüfung der Anträge durch das Lands Department in der Hauptstadt, führen dazu, daß eine Landtitelregistrierung durchschnittlich zwei Jahre dauert. Laut Aussagen von Landtitelbesitzern kann sie nur durch Bestechungsgelder an das bearbeitende Personal beschleunigt werden. Da einige traditionelle Autoritäten von dem autochthonen Rechtssystem Gebrauch machen und Grundstücke weiterverpachten, wenn sie nicht innerhalb eines Jahres bebaut worden sind, lassen viele Grundstückspächter ihr Bauland erst gar nicht registrieren, da sie keinen Nutzen hieraus ziehen können. Hier überschneiden sich autochtone und staatliche Vorgaben.

Über die Hälfte der Anwohner Kumasis ist jedoch nicht über die staatliche Registrierungspflicht informiert (*Owusu* 1991: 38) und regelt die Baulandpacht sowie die Bebauung über die autochthonen, informellen Gesetze. Hier reicht die Grundstücksbebauung als Rechtsanspruch auf das Land. Angesichts dieser Faktoren kann die Lands Commission also wenig zur Transparenz des Bodenmarktes und zur Sicherung der Landtitel beitragen.

### 5.3 Hohe Bodenpreise

Die Preise für die Pacht von Baulandparzellen auf 99 Jahre sind in den letzten Jahren in - für die lokalen Verhältnisse - enorme Höhen ge-

stiegen. Sie lagen zum Zeitpunkt der Durchführung der Studie zwischen 2 und 8 Millionen Cedi (5.000 und 20.000 DM). Die Höhe der Gebühren ist abhängig von den gegebenen Standortfaktoren. So befinden sich die teuersten Grundstücke in Gebieten mit guter Infrastruktur an den Hauptausfallstraßen Kumasis (Asabere 1981: 535). Das *drink money* wird allein von den traditionellen Autoritäten und ihrem Ältestenrat festgelegt und mit den Pächtern verhandelt.

Da die Bebauungspläne des Stadtplanungsamtes für die Stadtrandgebiete Kumasis Wohnsiedlungen mit 40 bis 200 Parzellen vorsehen, ergibt sich für die traditionellen Landverwalter eine beträchtliche Einkommensspanne. Bei der derzeitig durchschnittlichen Verpachtung von fünf bis zwanzig Grundstücken pro Jahr erzielen sie ein Jahreseinkommen zwischen 10 Mio Cedi (25.000 DM) und 120 Mio Cedi (300.000 DM). Zusätzlich erweitern viele ihre Aneignungschancen durch ökonomische Aktivitäten, die im Zusammenhang mit der Landverpachtung stehen. Viele betätigen sich im lokalen Zementverkauf, unter den befragten Landverwaltern befand sich auch ein Architekt, der für die Bauherren in seinem Verwaltungsgebiet arbeitet.

Das Monopol auf die Ressource Land eignet sich offensichtlich für die traditionellen Autoritäten, Macht und Reichtum zu erweitern. Als strategische Gruppe legitimieren sie ihr Handeln gegenüber dem Staat mit dem traditionellen Bodenrechtssystem. So heißt es in mehreren offiziellen Bekundigungen des *Regional House of Chiefs* (z.B. 1975, 1983), daß das autochthone Bodenrechtssystem unauflösbar mit dem religiösen, politischen und sozialen Leben der Ashanti verflochten sei. Außerdem verhindere das autochthone Bodenrechtssystem, daß sich eine landlose Klasse bilde, da es jedem Gemeindemitglied das Recht auf Zugang zu Land gebe. Mag dieses Argument in vielen ländlichen Regionen noch zutreffen, so verhält sich die Situation im städtischen

Raum genau gegensätzlich. Da in Kumasi 75% der Bevölkerung zugewandert sind, nach autochthonem Recht also niemals Gemeindemitglieder werden können (s.o.), kann diese Bevölkerungsgruppe Land also nur mittels der Bezahlung des *drink money* pachten. Dies führt zu einer Verdrängung der ärmeren und mittleren Bevölkerungsschichten. Als Alternative bietet sich nur, außer der Miete von Wohnraum, die Pacht von illegal vergebenen Grundstücken. Diese sind meist kleiner als die offiziell ausgeschriebenen und somit billiger.

#### **6. Fallbeispiel räumlicher Auswirkungen des gegenwärtigen Bodenmanagements: die illegale Wohnsiedlung in Breman**

Als veranschaulichendes Beispiel für die möglichen negativen raumstrukturellen Folgen des gegenwärtigen traditionellen und staatlichen Bodenmanagements soll an dieser Stelle ein typisches illegales Neubaugebiet im Stadtrandgebiet Kumasis beschrieben werden. Dieses befindet sich im traditionellen Verwaltungsgebiet Breman an der nördlichen Ausfallstraße Kumasis, 4,5 km vom Zentrum entfernt. Für das entsprechende Gebiet erstellte das Department of Town and Country Planning im Jahr 1979 einen Bebauungsplan. Außer den Baulandparzellen wurden Flächen für ein Einkaufszentrum, einen Kindergarten, einen Spielplatz sowie für eine Industriezone ausgewiesen. Da weite Teile des Gebietes sumpfig und somit schlecht bebaubar sind, sah man hier eine Naturschutzzone vor (Fig. 3). Im Jahre 1994 divergiert die räumliche Ausstattung jedoch stark mit der Planung: Auf fast allen Parzellen, die für öffentliche Einrichtungen vorgesehen waren, sowie in der geplanten Naturschutzzone sind Wohnhäuser errichtet worden (Fig. 4). Die Wohndichte ist hier doppelt so hoch wie in der nach Plan angelegten Siedlung, die infrastrukturelle Ausstattung sehr schwach. Seit 1984 wurden hier nach und nach 220 Grundstücke von der traditionellen Landverwaltung wissentlich illegal verpachtet. Die



Fig. 3 Geplante Landnutzung in Bremen, 1979 / Planned Land Use in Bremen, 1979

Quelle: Ausschnitt aus dem Bebauungsplan: Bremen and Aboahia. Department of Town and Country Planning. 1979. Eigene Bearbeitung

Fig. 4 Illegale Bebauung in Bremen, 1994 / Unauthorised Housing in Bremen, 1994

Quelle: Ausschnitt aus dem Bebauungsplan: Bremen and Aboahia. Department of Town and Country Planning. 1994. Eigene Bearbeitung

befragten Anwohner erwarben ihre Grundstücke zu relativ günstigen Preisen. Sie sind weder bei der städtischen Lands Commission registriert, noch haben sie eine Baugenehmigung. Sind die relativ niedrigen Grundstückspreise zunächst positiv in dem Sinne zu bewerten, daß sie den mittleren Einkommenschichten die Möglichkeit zum Landerwerb bieten, zeigt sich bei der Betrachtung der Wohnsituation der Anwohner ein negatives Bild.

Die Siedlung weist einen frappierenden Mangel an infrastrukturellen Einrichtungen auf. Ein Großteil der Häuser ist nur über schmale Pfade zu erreichen. Die meisten Anwohner legten sich ihre Elektrizitäts- und Wasseranschlüsse selbst, indem sie Leitungen 'anzapften'. Die anderen Haushalte holen sich ihr Wasser bei ihren Nachbarn. 55% der Haushalte haben keine sanitären Einrichtungen. Da das Gelände sumpfig ist, lassen sich schwer Latrinen ausgraben. Ein großes Problem ist

die Müllentsorgung. Im Untersuchungsgebiet befindet sich nur ein einziger kleinerer von den Anwohnern angelegter Müllplatz. Hauptentsorgungsstelle ist der das Gebiet durchlaufende Fluß. Zu den schlechten hygienischen Zuständen reiht sich das Problem des sumpfigen Untergrundes, der 65% der begangenen Häuser akut gefährdet. Zwei der während der Untersuchung begangenen Häuser waren nur über Holzstege zu erreichen. Die schlechten Lebensbedingungen wurden von allen befragten Anwohnern beklagt. Eine Unterstützung seitens der Stadtverwaltung ist nicht abzusehen. Die Grundstückspächter haben kein Anrecht auf städtische Infrastrukturmaßnahmen, da sie weder registriert sind, noch Pachtgebühren bezahlen.

### 7. Zusammenfassung und Perspektiven

Die normativen Gesetze, auf deren Grundlage die staatlichen Bodenmanagement-Institutionen arbeiten, könnten theoretisch einen transparenten Bodenmarkt, eine angepaßte Landnutzung und die Rechtstitelsicherheit der Anwohner gewährleisten. Die Analyse des faktischen Handelns der Behörden zeigt jedoch erhebliche institutionelle Schwächen, die die Umsetzung der Aufgaben beeinträchtigen. Die Zentralisierung der Genehmigungsverfahren im Hauptministerium, Materialmangel und personelle Unterbesetzung führen zu jahrelangen Verzögerungen im administrativen Ablauf bis hin zur völligen Ineffizienz der Gesetze. Es wurde aufgezeigt, daß das Landtitelregistrierungsamt weder zur Transparenz des Bodenmarktes noch zur Rechtstitelsicherheit der Anwohner einen Beitrag leisten kann. Schätzungsweise ist der Hälfte der Anwohner Kumasis der offizielle Registrierungsprozess unbekannt, andere umgehen den Registrierungsprozess wissentlich. Auch die Regelung der baulichen Entwicklung Kumasis wird zu 50% durch die illegale Bebauung hinfällig.

Die randstädtische Entwicklungsdynamik entzieht sich also weitgehend dem staatlichen Zugriff. Zu den problematischen Erscheinungen wie Landkonflikte, Infrastrukturmangel und hohe Bodenpreise vermögen die Institutionen keinen positiven Beitrag zu leisten. Vor diesem Hintergrund erscheinen die Bodenmanagement-Behörden wie ein ‚zahnloser Hund, der bellt, aber nicht beißt‘. ‚Biß‘, d.h. Durchsetzungsvermögen und ausreichende Implementationsstrukturen würden sie jedoch nicht allein durch vermehrte logistische und finanzielle Unterstützung erreichen. Aus der Untersuchung ging deutlich hervor, daß die lokalen Werte- und Handlungsmuster in eine Verbesserungsstrategie miteinbezogen werden müssen. Die Problematik kristallisiert sich am Beispiel der zu 50% fehlschlagenden Landnutzungsplanung des Stadtplanungsamtes. In ihrem rechtlichen Handlungsfreiraum berücksichtigen die meisten traditionellen Landverwalter die staatlichen Bebauungspläne nicht. Ihr strategisches Ziel scheint die Einkommensmaximierung zu sein. Die zusätzliche Verpachtung von Grundstücken, die vom Stadtplanungsamt für öffentliche Nutzung reserviert waren, ist bei vielen Bestandteil dieser Strategie und wirkt sich negativ auf die Wohnsituation der Anwohner aus. Auch für die zahlreichen Landkonflikte unter den Pächtern sind letztlich die traditionellen Landverwalter verantwortlich.

Die ‚informellen Praktiken‘ der traditionellen Autoritäten erschweren also die staatlichen Bemühungen um ein effektives Bodenmanagement. Zieht man zu diesen Forschungsergebnissen die Aussagen der meisten interviewten Landverwalter hinzu, daß die staatlichen Behörden sie weder in die Planungen mit einbeziehen, noch planerische Ziele und Aktivitäten mit ihnen besprechen, läßt sich das Problem auf die mangelnde Kooperationsbereitschaft beider Seiten zurückführen. Um ihre Ziele implementieren zu können, sollten die staatlichen Bodenmanagement-Behörden einen Punkt aufgreifen, der auch den traditio-

nellen Autoritäten zugute käme: Durch Landtitelsicherheit und eine geregelte Landnutzung für eine zufriedene Gemeinde zu sorgen. Hierzu ist einerseits die Einrichtung von Institutionen zur Einbindung der traditionellen Landverwalter in die Stadtplanung erforderlich. Andererseits müssen Gremien zur Konfliktlösung geschaffen werden, vor allem um unvereinbare Überschneidungen der autochthonen und der staatlichen Verfahren zu beseitigen. Da das autochthone politische System der Ashanti stark zentralisiert ist, ließen sich in Zusammenarbeit mit dem *Asantehene* und schon bestehenden traditionellen Institutionen wie dem *Regional House of Chiefs* solche Maßnahmen einleiten. Desweiteren wäre eine Besteuerung der *drink-money*-Gebühren erforderlich, um diese für den infrastrukturellen Ausbau der traditionellen Gemeinden einzusetzen. Würde dieses Geld auch für jene Orte eingesetzt werden, aus denen es stammt, gäbe es eventuell eine reale Chance zur Akzeptanz der traditionellen Machträger hierfür. Die durch die staatlichen Dezentralisierungsmaßnahmen errichteten lokalen Verwaltungseinheiten (die sich räumlich zumindest partiell mit den autochthonen Verwaltungseinheiten überschneiden) wären hierfür ein adäquates Ausführungsorgan. Aber auch die Akzeptanz des staatlichen Landverwaltungssystems seitens der Bevölkerung ist notwendig. Die Bürgerbeteiligung in den lokalen Gremien ist eine weitere Grundvoraussetzung.

Die institutionellen Schwächen von Bodenmanagement-Institutionen in Entwicklungsländern, die nach europäischem Modell errichtet wurden, sind in der Forschung (Dreyer 1991, Durant-Lasserve 1989; Münckner 1994; Oppen 1994) sowie in der Entwicklungszusammenarbeit bekannt. Auch verstärkte sich in den letzten Jahren die Erkenntnis über deren Unvereinbarkeit mit den lokalen Wert- und Handlungsmustern. Doch gerade die Berücksichtigung der lokalen Rahmenbedingungen wird nach wie vor vernachlässigt. Dieser Beitrag sollte aufgezeigt haben, daß ein staat-

liches Bodenmanagement seine Ziele nur unter deren Einbeziehung erreichen kann.

#### Anmerkungen:

- 1 Der Begriff 'Bodenmanagement' ist aus dem englischen 'Land Management' abgeleitet. Er bezieht sich auf die Tätigkeiten aller Institutionen, die sich mit dem Zugang zu Land, der Landrechtstitelvergabe und der Landnutzungsplanung befassen (nach Kasanga 1991).
- 2 Der Begriff 'informelle Institution' wurde von Scholz (1986) geprägt. Die Praktiken informeller Institutionen sind 'spezifische Formen von gesellschaftlichen und ökonomischen Kontrollen, Absprachen, Regelungen und Übereinkünften (...)'. Sie zeichnen sich i.d.R. durch hohe Persistenz aus und wirken systemstabilisierend (...). 'Informelle Praktiken' sind ' nirgendwo schriftlich fixiert, im Prinzip rechtlich nicht einoder anklagbar und entziehen sich weitgehend oder ganz dem Zugriff des Staates' (Scholz 1986: 288).
- 3 Einstöckiges Großfamilienhaus mit Innenhof
- 4 Zum Verständnis dafür, daß Zugewanderte nur zeitlich begrenzte Pachtverträge und kein unbegrenztes Nutzungsrecht erhalten, sei erwähnt, daß im autochthonen politischen System der Ashanti ein Individuum nur in jener Gemeinde definitive Bürgerrechte erhält, in der seine Familie (*abusua*) lebt (nach Fortes 19765: 250).

## 8. Literatur

- Asabere, P.K. 1981: The Price of Urban Land in a Chiefdom: Empirical Evidence on a Traditional African City, Kumasi. - *Journal of Regional Science* 21 (4): 529-539
- Asante, S.K.B. 1975: Property Law and Social Goals in Ghana. Ghana Universities Press. - Accra
- Ashanti Regional House of Chiefs 1984: Comments on PNDC Regional Secretary's Paper on Land Tenure System in Ghana. - Unveröffentlicht. - Kumasi
- Asiama, S.O. 1981: Chieftancy: A Transient Institution in Urban Ghana? - *Soziologus* 31: 121-140
- Asigri, M.M. 1989: The Effects of Population Growth on Human Settlement Planning, Paper



- presented at the Seminar on Population and Land Use in Ashanti and Brong-Ahafo Regions organised by the Population Impact Programme (PIP) of the University of Ghana, Legon at the UST. - Kumasi
- Asigri, M.M.* 1993: A Memorandum on the Management of Urban Growth in Ashanti in Particular and Ghana in General. - Kumasi
- Constitution of the Republic of Ghana 1992. - Accra.
- Donkor, K.* 1978: Development Control Practices in Urban Residential Areas in Ghana - Case Study Kumasi. - UST. - Kumasi
- Dreyer, N.* 1991: Conditions nécessaires à la réalisation d'un SIU à Dakar (Sénégal). Réseau ADOC. - Document de travail n.3. ORSTROM
- Duranti-Lasserve, A.* 1989: L'expérimentation se systèmes d'information foncière en milieu urbain. - In: *Vennetier, P.* (ed.) 1989: La peri-urbanisation dans les pays tropicaux. - Centre d'études de géographie tropicale. - Bordeaux
- Fortes, M.* 1969: Kinship and the Social Order. - London
- Fortes, M.* 1975: Strangers. - In: *Fortes, M.* and *S. Patterson* (eds.) 1975: Studies in African Social Anthropologie. - London, New York. - San Francisco
- Gaebe, W.* 1994: Urbanisierung in Afrika. - Geographische Rundschau **46** (10): 570-576
- Grimes, J.R.* and *F. Orville* 1974: Urban Land and Public Policy. - International Bank for Reconstruction and Development. - Bank Staff Working Paper **179**. - Washington D.C.
- Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) 1994: Bedeutung von Bodenrecht und Bodenordnung in Entwicklungsländern. Dokumentation zum Workshop. Zusammengestellt von *Graefen, C., U. Müller* und *A. Purps*. - unveröffentlicht. - Eschborn
- Hofmann, E.* 1991: Moderne Migrationsstrukturen in Kumasi/ Ghana: Eine empirische Studie über den Zusammenhang zwischen Wanderungsverhalten und Zugang zu städtischen Ressourcen. - Dissertation. - Heidelberg
- Kasanga, R.K.* 1991: Institutional/Legal Regimes and Urban Land Management. A Case Study of Three Secondary Cities - Ghana. - Kumasi
- Kirk, M.* 1994: Bodenrecht und Nachhaltige Ressourcennutzung: Das Beispiel Benin. - In: Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) 1994: Bedeutung von Bodenrecht und Bodenordnung in Entwicklungsländern. Dokumentation zum Workshop. - Zusammengestellt von *Graefen, C., U. Müller* und *A. Purps*. - unveröffentlicht. - Eschborn
- Konadu-Agyemang, K.O.* 1991: Reflexions on the Absence of Squatter Settlements in West African Cities: The Case of Kumasi, Ghana. - Urban Studies **28** (1):139-151
- Kyerematen, A.A.Y.* 1971: Inter-State Boundary Litigation in Ashanti. - African Social Research Documents. **4**. - o.O.
- Manshard, W.* 1961: Die Stadt Kumasi (Ghana). - Erdkunde **XV** ( 3): 161-180
- Münckner, H-H.* 1994: Autochthones und koloniales Bodenrecht in Westafrika. Thesenpapier. - Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) 1994: Bedeutung von Bodenrecht und Bodenordnung in Entwicklungsländern. Dokumentation zum Workshop. - Zusammengestellt von *Graefen, C., U. Müller* und *A. Purps*. - Unveröffentlicht. - Eschborn
- N'Bessa et al.* 1989: Formation de l'espace urbain et intervention de l'Etat. - In: *Vennetier, P.* (ed.) 1989: La peri-urbanisation dans les pays tropicaux. - Centre d'études de géographie tropicale. - Bordeaux
- Oppen, A., v.* 1994: Zur Bedeutung und Dynamik kommunaler Bodenrechte im Rahmen afrikanischer Bodenrechtssysteme. Thesenpapier. - Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) 1994: Bedeutung von Bodenrecht und Bodenordnung in Entwicklungsländern. Dokumentation zum Workshop. - Zusammengestellt von *Graefen, C., U. Müller* und *A. Purps*. - Unveröffentlicht. - Eschborn
- Owusu, H.* 1991: Problems and Prospects of Development Control of Selected Residential Areas of Kumasi. - UST. - Kumasi
- Regional House of Chiefs 1975: Traditional Land Tenure as Affected by Legislation. Paper Submitted to the Seminar „Land and Economic Development in Ghana“. 22-26. Sept. - UST. - Kumasi
- Schmidt-Kallert, E.* 1994: Ghana. - Perthes Länderprofile. - Gotha.
- Scholz, F.* 1986: Informelle Institutionen versus Entwicklung. - DIE ERDE **117**: 285-297
- Srivasta, R.P.* 1980: Kumasi Housing Survey. - Building Road Research Institut. - Kumasi
- Tipple, A.G.* 1984: Towards a Culturally Acceptable Housing Strategy. The Case of Kumasi,

- Ghana. - Unpublished PhD Thesis. - University of Newcastle upon Tyne
- Tipple, A.G. and K.G. Willis 1989: The Effects on Households and Housing of Strict Public Intervention in a Private Rental Market: a Case Study of Kumasi, Ghana. - *Geoforum* **20** (1): 15-26
- Vennetier, P. (ed.) 1989: La peri-urbanisation dans les pays tropicaux. - Centre d'études de géographie tropicale. - Bordeaux

*Zusammenfassung: Einfluß des staatlichen Bodenmanagements auf die Stadtrandentwicklung in Kumasi, Ghana*

In Westafrika erfordert der steigende Bevölkerungsdruck auf die Ressource Boden immer dringender die institutionelle Regelung der Landnutzung und -planung. Besonders in den Städten führt der enorme Bevölkerungszuwachs zu Landnutzungskonflikten, spekulativer Grundstücksakquisition, illegaler Landbesetzung, Infrastrukturmangel und einer oft irreversiblen Degradierung der Bodenressourcen. In vielen Ländern Westafrikas werden die Baugrundstücke von den lokalen traditionellen Würdenträgern nach autochthonem Bodenrecht vergeben. Gleichzeitig bemühen sich staatliche Bodenmanagement-Institutionen um eine angepaßte Stadtplanung, eine geregelte Landnutzung und um die Rechtstitelsicherheit der Anwohner. Am Beispiel der Entwicklung der Stadt Kumasi in Ghana wird aufgezeigt, daß die Tätigkeiten dieser Institutionen weitgehend ineffektiv sind. Zum einen verhindern interne administrative und logistische Schwierigkeiten die Umsetzung ihrer Ziele, zum anderen respektieren viele traditionelle Landverwalter die Bauleitplanungen nicht und versuchen, den Verkauf von Baugrundstücken zu maximieren. Somit leiten sie die Entstehung illegaler Siedlungen mit hoher Wohndichte und Infrastrukturmangel ein. Zudem sind zahlreiche autochthone Bodenrechtsgesetze, die von der Bevölkerung noch mehrheitlich wahrgenommen werden, nicht mit den staatlichen Regelungen vereinbar. Die hieraus resultierende Problematik, die sich auch in der räumlichen Entwicklung Kumasis niederschlägt, kann nur durch die Einbeziehung der traditionellen Landverwaltung in das städtische Bodenmanagement gelöst werden.

*Summary: The impact of governmental land management on the development of the city of Kumasi, Ghana*

In West Africa, the increasing pressure on land requires an effective land management. Especially urban centres are characterised by land speculation, land disputes, unauthorised housing and environmental deterioration. While the traditional landholders still allocate urban plots in accordance with customary land laws, governmental land management institutions try to guarantee an adequate land use system by town planning, development control and land title registration. The situation in the city of Kumasi in Ghana shows, that the work of those institutions remains largely ineffective. For instance, they face internal administrative and financial problems. Owing to insufficient logistics as well as the centralisation of the administration, they fail to cope with their duties. Another crucial obstacle to their efficiency is the non-cooperation with the traditional chiefs responsible for the land distribution. Most of the traditional chiefs use their land resources to gain a basis income or to increase their existing wealth. This is why they do not respect the urban planning schemes and play an crucial part in the development of unauthorised housing. Moreover, some customary laws contradict governmental regulations and thus lead to land conflicts. The problems resulting from the incompatibility of traditional and governmental land management can only be solved through the integration of the traditional land holders into town planning and by the creation of conflict-solving committees.

*Résumé: Les effets de l'exploitation foncière sur le développement des banlieues de Kumasi au Ghana*

En Afrique de l'Ouest, la pression démographique croissante sur les ressources du sol rend de plus en plus indispensable une réglementation institutionnelle sur l'utilisation des sols et un plan d'équipement du territoire. C'est surtout dans les grandes villes que la croissance excessive de la population engendre des conflits dans l'utilisation des sols, des spéculations sur les acquisitions foncières, des occupations illégales de terrain ainsi que des carences dans l'infrastructure. Elle mène également à une dégradation des ressources du sol

souvent irrémédiable. Dans de nombreux pays de l'Afrique de l'Ouest, les terrains à bâtir continuent d'être distribués par les dignitaires locaux selon le droit foncier traditionnel. Les institutions étatiques chargées de l'exploitation foncière s'efforcent parallèlement d'assurer un aménagement urbain adapté ainsi qu'une exploitation foncière réglementée. Elles essaient également de garantir les titres juridiques de leurs habitants. En prenant l'exemple de la ville de Kumasi au Ghana, on observe que les efforts des institutions sont vains dans la majorité des cas. Les difficultés administratives internes et logistiques empêchent la réalisation de leurs objectifs. De plus, de nombreux administrateurs fonciers traditionnels ne respectent pas les plans d'urbanisation et essaient de vendre le plus possible de terrains à bâtir. Ainsi, ils se rendent responsables du développement de quar-

tiers à forte population manquant d'infrastructures suffisantes. Par ailleurs, de nombreuses lois foncières autochtones dont la majorité de la population se sert encore, sont en contradiction avec les lois gouvernementales prises dans ce domaine. Les problèmes qui en résultent freinent également le développement de la ville de Kumasi et ne peuvent être résolus que par l'intégration de l'administration traditionnelle dans l'exploitation foncière urbaine.

Dipl.-Geogr. *Kirsten Koop*, Institut für Geographische Wissenschaften der Freien Universität Berlin, Grunewaldstraße 35, D-12165 Berlin

Manuskripteingang: 12.05.1997

Annahme zum Druck: 14.06.1997