

WEITE HIMMEL ÜBER DER KAISERSTADT: DIE KEHRTWENDE IN KYOTOS STADTPLANUNG

Christoph Brumann¹

Open Skies over the Imperial City: The Turnaround in Kyoto's Townscape

Abstract: In 2007, the city council of Kyoto adopted the *keikan jōrei* [townscape ordinances], a set of amendments to existing building codes that was hailed as revolutionary even by critical commentators. The new rules expand existing protected areas, ban putting up rooftop billboards and neon signage, and protect a number of famous views of the hills and cityscape. Most momentously, the new codes drastically reduce permissible building heights in the city, making more than 1,800 structures technically illegal. This article builds on ethnographic fieldwork in Kyoto to explore the reasons for this complete turnaround from earlier policies – a turnaround in which Ministry dispatchees joined forces with a younger generation of local officials in making use of the new national Landscape Law (*Keikan-hō*). No less crucial was support from Kyoto business leaders and continued public pressure from citizens' initiatives, whereas resistance remained largely restricted to vested interests. With Japanese cities starting to shrink, the signal effect of the new building rules and their unprecedented insistence on public rights over public space could be substantial. However, the townscape ordinances (*keikan jōrei*) signal no similar change for civil society, since the new rules were developed on the strength of clientelistic ties and technocratic experts much more than on a public debate among all parties concerned.

1 EINLEITUNG

Nur selten macht die historische Stadt Kyoto heute noch Geschichte, doch die 2007 vom Stadtrat beschlossenen *keikan jōrei* [Stadtbild-Verordnung/en] könnten eine Ausnahme werden. Die darin festgelegten neuen Beschränkungen für Bauvorhaben und Werbetafeln wurden auch von der

¹ Die Feldforschungen 1998/99 und 2007 wurden von der Japan Society for the Promotion of Science, die Feldforschung 2001 und die Datenauswertung 2001–2003 durch ein Habilitandenstipendium der Deutschen Forschungsgemeinschaft finanziert. Als wissenschaftlichen Gastgeber der Aufenthalte 1998/99 und 2007 danke ich dem National Museum of Ethnology (Minpaku) in Osaka und Prof. Dr. Nakamaki Hirochika. Für seine hilfreichen Überarbeitungsvorschläge danke ich dem anonymen Gutachter.

überregionalen Presse als „epochemachend“ (*kakkiteki*) eingeordnet. Selbst eingefleischte Kritiker der städtischen Politik preisen diesen Schritt, und abgesehen von der Immobilien- und Baubranche und den Bewohnern der nunmehr vorschriftswidrig gewordenen Hochhäuser gibt es kaum Widerspruch. Eine solche Kehrtwende, die noch wenige Jahre zuvor als undenkbar erschienen wäre, verlangt nach eingehender Analyse. Ich möchte daher basierend auf eigenen ethnographischen Feldforschungen 1998/99 (17 Monate), 2001 (2 Monate) und 2007 (1 Monat) im Folgenden zunächst die Vorsituation schildern, dann auf den Inhalt der Verordnungen eingehen und schließlich zu ergründen versuchen, wie es zu diesem Schritt kommen konnte und was er für die zukünftige japanische Stadtentwicklung bedeuten könnte.

2 DIE BISHERIGE SITUATION

Wie nicht betont werden muss, ist Kyoto in Japan der Inbegriff des Traditionellen. Nach mehr als tausend Jahren Hauptstadt- und Metropolengeschichte ist zwar seit 1868 eine zunehmende Marginalisierung sowohl auf gesamtstaatlicher als auch regionaler Ebene nicht zu verleugnen, doch hat sich die Stadt eine Nische als Hort des Historischen und Hochburg verfeinerter Eleganz geschaffen. Die große Mehrheit der buddhistischen Sekten, die wichtigsten Schulen der Teezeremonie, viele weitere traditionelle Künste und Handwerke, Kimono-Produktion und -Großhandel sowie das Geisha-Gewerbe haben hier ihr nationales Zentrum, und eine in Ostasien einmalige Ansammlung von historischen Tempeln, Schreinen, Palästen und Gärten sowie die reizvolle Lage der von Hügeln umrandeten Stadt ziehen fast 50 Millionen Besucher im Jahr an. Vom gehobenen Image der Stadt profitieren nicht nur der Tourismus, sondern auch andere Branchen wie etwa die vielen Universitäten und Forschungseinrichtungen oder die High-Tech-Industrie.

Auch im kriegsverschonten Kyoto besteht jedoch ein Bedarf an moderner Stadtentwicklung, und seit den 1960er Jahren hat dies immer wieder zu weitbeachteten Auseinandersetzungen, den *keikan ronsō* [Stadtbildkonflikten], geführt. Die erste betraf den 1964 gebauten Kyoto Tower, und um 1990 gab es anhaltende Proteste gegen das neue Bahnhofsgebäude und den Neubau des Kyoto Hotel (mittlerweile Kyoto Okura Hotel), vornehmlich aufgrund der großen Höhe dieser Gebäude, die den Ausblick in die pittoresken Hügel zu verstellen drohten. 1997/98 stieß der Vorschlag des Bürgermeisters, an prominenter Stelle die Pariser Fußgängerbrücke Pont des Arts zu kopieren, auf heftigen Widerstand von Bürgerinitiativen, Prominenten und gewöhnlichen Kyotoern, und im Unterschied zu den

früheren Streitfällen führte dieser zum Rückzug des Bauprojekts (Brumann 2002).

Sehr viel alltäglicher als diese prominenten, weltweit berichteten Auseinandersetzungen sind jedoch die vor allem seit der Immobilien- und Aktienspekulationsblase um 1990 zunehmenden Streitigkeiten um Wohnhochhäuser (*manshon*) im Stadtzentrum. So gut wie überall stoßen diese Neubauten aufgrund ihrer Auswirkungen auf das Stadtbild, den Sonnenlichteinfall und die gewachsenen nachbarschaftlichen Strukturen auf Widerstand, doch erwiesen sich bislang die landesweit vertretenen Erschließungsunternehmen den oft unerfahrenen Nachbarn regelmäßig als überlegen und schreckten manchmal auch vor der Anwendung rechtlich fragwürdiger Mittel nicht zurück. Dies erzeugte im Stadtzentrum eine kaum regulierte, einem an europäische Stadtbilder gewöhnten Auge chaotisch erscheinende Mischung aus alter, meist niedriger Architektur und oft sehr hohen Neubauten aller Couleur und Parkplätzen der verschiedensten Größen.

Gegenentwicklungen waren bereits in den 1990er Jahren nicht zu übersehen. Die Neubewertung der lange vernachlässigten und bedenkenlos abgerissenen traditionellen Stadthäuser (*kyō-machiya*), die nun zu Hunderten als Café, Restaurant, Galerie oder Laden – oder auch als modernisiertes Wohnhaus – wiedergeboren wurden, wuchs zu einer bis heute anhaltenden sozialen Bewegung an (Brumann 2001), und auch die westliche Architektur der Vorkriegszeit wird jetzt vermehrt geschätzt. Den Vormarsch der Hochbauten vermochte dies jedoch nicht zu stoppen. Dieser beschleunigte sich im Gegenteil seit den späten 1990er Jahren eher noch und stieß mit nunmehr fast nur noch zweistelligen Geschosshöhen im Kyotoer Zentrum in ungekannte Höhen vor (vgl. Abb. 1 am Ende dieses Beitrags).

Fast alle der weit über hundert von mir befragten Kyotoer sind sich einig, dass diese Entwicklung das Stadtbild zu seinem Nachteil verändert hat. Es fragt sich, warum sie dann nicht aufzuhalten war. Als proximate Ursache musste hier bislang vor allem auf die Rechtslage verwiesen werden. Obwohl Ende der 1960er Jahre landesweit die Gebäudehöhe von der Geschossflächenzahl (*yōsekiritsu*), d. h. dem Quotienten aus der Gesamtfläche aller Geschosse und der Grundstücksfläche, als zentraler Steuergröße der Stadtplanung abgelöst wurde, gelang es Kyoto, absolute Höhengrenzen für Gebäude beizubehalten. Doch lagen diese entsprechend dem entwicklungsfreudigen Zeitgeist weit jenseits jener der meisten tatsächlichen Gebäude. Dies galt vor allem im Zentralbereich der Tanōji-Gegend (das unmittelbare Stadtzentrum zwischen den Hauptstraßen Oike, Horikawa, Gojō und Kawaramachi), der trotz seiner damals wie heute beträchtlichen Wohnbevölkerung komplett als „Geschäftsbezirk“ (*shōgyō*

chiiki) ausgewiesen wurde und 1973 mit maximalen Bauhöhen von 31 Metern (10 bis 11 Stockwerke) und entlang der Hauptverkehrsstraßen sogar 45 Metern (14 bis 15 Stockwerke) versehen wurde. Zunächst wurde dieser Spielraum kaum genutzt, doch seit den späten 1980er Jahren sind es weniger die Geschäfts- als die Wohnhochhäuser, die ihn maximal ausschöpfen. Änderungen erfolgten höchstens in Richtung weiterer Liberalisierung, etwa 1988 durch die lokale Einführung des nationalen „Gesamtentwurfssystems“ (*sōgō sekkei seido*), das die Überschreitung der zugelassenen Bauhöhen erlaubt, wenn dafür Teile des Grundstücks als Freifläche öffentlich zugänglich gemacht werden. 1994 wurde zudem landesweit die Nichtberücksichtigung gemeinschaftlich genutzter Flächen in Mehrfamilienhäusern bei der Berechnung der Geschossflächenzahl beschlossen, was den *manshon* einen Volumenbonus von etwa 20 Prozent einbrachte. Ohnehin waren die Gebäudemaße in Kyoto die einzige regulierte Größe, während bezüglich Formen, Farben und Materialien keinerlei Festlegungen bestanden.

Verschärfungen von Bauregeln gab es im Kyoto der 1990er Jahre durchaus, doch bezogen sie sich auf die Randbereiche mit den berühmten Tempeln und Schreinen, nicht auf das Stadtzentrum, wo die Bautätigkeit am intensivsten war. Klagen über die Untätigkeit der Stadtverwaltung waren während meiner früheren Feldforschungsaufenthalte allgegenwärtig, wenn auch nicht immer berechtigt, denn wo die Stadtverwaltung einmal versuchte, über den gesetzlichen Rahmen hinausgehende Forderungen durchzusetzen (wie im Fall eines berühmten *ryokan* [traditionellen Gasthauses], neben dem 2001 ein Neubau errichtet werden sollte), wurde sie durch Gerichtsurteile sehr schnell in die Schranken gewiesen. Auch eine eigenständige Verschärfung der Bauregeln hätte – so denn überhaupt angestrebt – vor den Änderungen des Lokalen Selbstverwaltungsgesetzes (*Chihō jichi-hō*) 1999/2000 noch der Zustimmung des Bauministeriums bedurft. Das Vorgehen der *manshon*-Erschließungsunternehmen war also durch die Rechtslage gedeckt, und moralische Appelle wurden von diesen gewöhnlich mit dem Argument des Rentabilitätsdrucks abgewiesen.

Die Kyotoer Entwicklung fügte sich damit ganz in den Mainstream der japanischen Stadtplanungsgeschichte ein, die von ihren Anfängen an immer wieder durch das Scheitern gutgemeinter Projekte am Widerstand privater Grundeigentümer geprägt war (z. B. Hohn 2000: 72, 122, 131, 158–159, 226; Sorensen 2002: 69–70, 127–128; Waswo 2002: 48). Die Freiheit des Eigentümers, mit der eigenen Immobilie nach Belieben zu verfahren, ist wie in kaum einer anderen Industriegesellschaft geschützt, und bei der Anwendung der wenigen legalen Möglichkeiten, sie einzuschränken – wie z. B. bei Bodenumlegungsprojekten (Hohn 2000: 125, 227; Sorensen 2002: 220, 283) –, wird in der Praxis oft noch weit zögerlicher verfahren,

als es die Vorschriften erlauben würden. Auch ist von einer sozialen Verpflichtung des Eigentums in Artikel 29 der japanischen Verfassung erst im Nachsatz die Rede, ganz anders als etwa im deutschen Grundgesetz. Diese Rechtslage und -praxis ist durch ein weitverbreitetes Bauchgefühl getragen, dass die alleinige Verfügungsgewalt des Eigentümers die natürliche Ordnung der Dinge ist. In Interviews und teilnehmender Beobachtung in Kyoto begegnete mir diese Haltung immer wieder, entweder explizit vertreten oder in impliziter Form, wenn etwa die in Schutzgebieten allgegenwärtigen Verstöße gegen die Bauregeln als Kavaliersdelikte angesehen wurden oder wenn immer wieder die Tendenz bestand, bei *manshon*-Konflikten die direkten Anwohner – diejenigen also, deren eigenes Eigentum betroffen war – zu Anführern des Protests zu machen.

Man mag hier versucht sein, reisebäuerliche Mentalitäten zur Erklärung ins Feld zu führen, aber angesichts der Tatsache, dass Landeigentum in der Vergangenheit das Privileg einer kleinen Minderheit war, sind Partikularinteressen reicher Großgrundbesitzer für die Vorkriegszeit die naheliegendere Erklärung. Und seit dem Krieg steht der Vermögenswert von Immobilien im Vordergrund, der in den größten Städten auch schon vor der Hausse der Bodenpreise um ein Vielfaches stärker gewachsen war als derjenige anderer Wertformen (Tsuru 1993: 160–162) und lange Zeit z. B. gegenüber Geldvermögen auch steuerlich bevorteilt blieb. Da zudem die Grundeigentümerquote rasant zugenommen hat (Sorensen 2002: 329) und überdies die größten Grundstücke sich oft in den Händen von Unternehmen, welche diese als Sicherheit einsetzen (2002: 338), und nicht zuletzt des Staates befinden, besteht wenig Interesse an allem, was den Wert von Grund und Boden in Mitleidenschaft ziehen könnte. Dazu gehören jedoch strengere Bauregeln, denn sie beeinflussen das Baupotenzial, das gewöhnlich weit stärker als die tatsächlich auf dem Grundstück befindlichen Gebäude den Preis einer großstädtischen Immobilie in Japan bestimmt.

Daraus ergibt sich im Falle Kyotos als ultimate Ursache das, was ich mit dem Begriff des Biologen Garrett Hardin als eine „tragedy of the commons“ bezeichnet habe (Brumann 2005a). Er selbst verwendet in seinem berühmt gewordenen Aufsatz (Hardin 1968) das Beispiel einer Weide, die bei freiem Zugang für alle Hirten der Degradation geweiht ist. Denn ganz gleich, ob sich die anderen Hirten zurückhalten oder nicht, ist es doch aus der Sicht des einzelnen Hirten immer am profitabelsten, die Weide so intensiv wie möglich zu nutzen, und da die anderen Hirten genauso kalkulieren, ist die gemeinschaftliche Ressource irgendwann zerstört. Ähnlich verhält es sich mit dem Kyotoer Stadtbild: Selbst die *manshon*-Erschließer wünschen es sich so intakt wie möglich, zumal sie seine Reize sogar in ihrer Werbung einsetzen, und sowohl über den ästhetischen Wert der *kyō-*

machiya als auch über die Hässlichkeit der meisten Hochhäuser besteht unter den Kyotoern – wie ich selbst überprüfen konnte – ein sehr hohes Maß an Einigkeit. Doch bleibt für einen auf den eigenen Nutzen bedachten Bauherrn die höchste und gestalterisch unaufwändigste Lösung die profitabelste, ganz gleich wie sich die anderen Eigentümer verhalten.

An der Hardin'schen Argumentation ist vielfach Kritik geübt worden, da bei tatsächlichen Gemeinschaftsressourcen der Zugang oft gar nicht völlig offen ist und Möglichkeiten der gegenseitigen Kontrolle bestehen. Unter diesen Voraussetzungen kann Kooperation bzw. Zurückhaltung auf Gegenseitigkeit, wie sowohl im Modell (z. B. Axelrod 1984) als auch anhand der Realität (z. B. McCay und Acheson 1987; Ostrom 1990; Ostrom *et al.* 2002) demonstriert worden ist, sehr wohl zu einer nachhaltigen Nutzung führen. Und auch in Kyoto gelang es den Bürgern in der Vergangenheit durchaus, sich gegenseitig zu kontrollieren und eine für alle akzeptable Bebauung zu erreichen, etwa mit den Nachbarschaftsregeln (*chōsadame* oder *chōshikimoku*) der Tokugawa-Zeit, die oft sehr detaillierte Vorgaben zum Hausbau machten (Itō 1993). Informell existieren solche Übereinkünfte auf Nachbarschaftsebene oft noch heute, wie die mir berichteten Beispiele von *manshon*-Bauvorhaben alteingesessener Kyotoer, die auf Drängen ihrer langjährigen Nachbarn zurückgenommen wurden, zeigen.

Doch funktioniert ein solches informelles Vetorecht nur dann, wenn die Beteiligten davon ausgehen können, dass solche Rücksichtnahme im Laufe der Zeit auch erwidert wird, nicht aber, wenn in typischer Manier ein landesweit agierender Großkonzern das Grundstück eines bankrotten Traditionsunternehmens aufkauft, dort ohne jegliche Abstimmung mit den Nachbarn ein *manshon* baut und die Wohnungen darin bereits verkauft und seine eigene Verbindung mit der Immobilie damit so gut wie gekappt hat, noch bevor der Bau überhaupt vollendet ist. Auch betreffen solche Hochbauten oft nicht nur eine einzige, sondern mehrere der traditionell von einer Straßenecke bis zur nächsten reichenden Nachbarschaften und damit auch Personenkreise, die wenig etablierten Umgang miteinander haben. Jenseits der einzelnen Nachbarschaft klafft jedoch ein institutionelles Loch, das auch die wenigen in *manshon*-Fragen aktiven Bürgerinitiativen nicht zu füllen vermögen.

Angesichts dieser Schwierigkeiten bot das, was man als Radikalprivatisierung des Stadtraums bezeichnen muss, dem einzelnen Eigentümer zwar keine Einflussmöglichkeiten jenseits, aber immerhin die ungestörte Verfügungsgewalt diesseits der eigenen Grundstücksgrenze. Davon hat neben den *manshon*-Unternehmen letztlich auch die Stadt Kyoto profitiert, denn anhand der Immobilienpreise bemessen sich die direkt an sie fließende Grund- (*kotei shisan-zei*) und Stadtplanungssteuer (*toshi keikaku-zei*), und ohne Regelungen sind diese Preise, wie bereits ausgeführt, am höchst-

ten. In meinen früheren Feldaufenthalten deutete wenig auf eine baldige Änderung der Lage hin, und auch mit der damaligen Situation unzufriedene Stadtbeamte meinten gewöhnlich, dass für eine Verschärfung der Bauregeln zunächst die Herbeiführung eines „Bürgerkonsenses“ (*shimin no gōi*) erforderlich sei und stattdessen die „weichen“ Aktivitäten des *machizukuri* [Stadtgestaltung], d.h. Vorträge, Diskussionsveranstaltungen, Workshops, Ideenwettbewerbe, Stadtteilbegehungen u. ä., erfolgversprechender wären.

3 DIE NEUEN VERORDNUNGEN

Umso erstaunlicher mutet an, was im September 2007 durch die Abänderung von sechs bestehenden städtischen Verordnungen (*jōrei*) in Kraft getreten ist.² Zunächst sind eine Reihe von bereits bestehenden Schutzzonen um berühmte historische Bauwerke, besonders malerische Stadtviertel und entlang der Flüsse ausgeweitet worden, und fast die gesamte historische Stadtfläche, die bereits Anfang der Meiji-Zeit besiedelt war, ist jetzt *bikan chiku* [„Ästhetik-Gebiet“]. In allen Fällen bedingt dies striktere, sehr viel klarere und lokal feiner angepasste Vorschriften zur Baugestaltung. Diese richten sich in den meisten Fällen an der historischen Kyotoer Architektur aus und machen eine Reihe von deren traditionellen Merkmalen bzw. ihnen visuell ähnliche Lösungen zur Vorschrift, während sie anderes (wie z. B. Dachaufbauten oder bestimmte grelle Farbtöne für Wände und Dächer) ausschließen. Selbst in den Seitenstraßen der Tanoji-Gegend sind nun bei Neubauten Satteldächer im traditionellen Neigungswinkel (*kōhai yane*) zwingend vorgeschrieben, die mit Lehmschindeln (*nihongawara*) oder Kupferplatten gedeckt sind, ebenso wie Vordächer (*hisashi*) über den ersten beiden Stockwerken, das Zurückspringen der Fassade ab dem dritten, in der traditionellen Architektur meist nicht mehr vertretenen Stockwerk und die Einfriedung von Park- und Freiplätzen mit ihrerseits wiederum traditionell zu gestaltenden Begrenzungsmauern (*hei*) und Toren (*mon*) zur Straße hin.

Die ohnehin in Kyoto immer schon relativ stark regulierten Schilder und Werbetafeln sind besonders betroffen. Werbeschilder auf Gebäudedächern sowie jegliche Form von blinkender Neonreklame sind nun in der gesamten Stadt verboten, ein für eine ostasiatische Millionstadt geradezu unerhörter Schritt. Die zulässigen Höchstgrößen wurden redu-

² Die Neuregelungen im Detail finden sich unter: <http://www.city.kyoto.lg.jp/tokei/page/0000023511.html> (letzter Zugriff für diese und alle folgenden Internetquellen 24.05.2008).

ziert, und nicht regelkonforme Tafeln und Schilder müssen spätestens in sieben Jahren entfernt sein.

Des Weiteren wird mit der Einführung des Konzepts der *chōbo keikan* [Ausblickslandschaft bzw. Ausblicksstadtbild] der Schutz berühmter Ausichten in Angriff genommen. Der sich von insgesamt 38 genau bestimmten Punkten aus bietende Fernblick darf fortan nicht mehr durch Neubauten beeinträchtigt werden. Diese Punkte befinden sich zum einen innerhalb der zum UNESCO-Welterbe zählenden Tempel-, Schrein- und Palastgelände bzw. der ihnen an Bedeutung gleichkommenden kaiserlichen Palastgärten, bei denen die Unsichtbarkeit externer Gebäude das Ziel ist. Zum anderen werden aber auch berühmte Ausblicke von der Stadt in die Hügel einbezogen, vor allem auf die fünf Berghänge, an denen jedes Jahr am 16. August beim *Gozan okuribi* [Fünf-Berge-Abschiedsfeuer] Feuer in Schriftzeichen- oder Symbolform entzündet werden, zudem der berühmte Blick vom Entsūji-Tempel auf den Berg Hieizan, die Aussichten, die sich z. B. vom Berg Daimonjiyama oder von der berühmten Holzveranda des Kiyomizudera-Tempels auf die Stadt bieten, und die Fernblicke entlang bestimmter Flüsse und Straßenzüge. In einem Nahbereich bis zu 500 Metern Entfernung gelten in diesen Fällen für die vom Referenzpunkt aus sichtbaren Bauten ähnliche Vorschriften – traditionelles Schindel-Satteldach, Verbot von Dachaufbauten, enge Beschränkung der zulässigen Farbtöne – wie in den *bikan chiku*; und auch noch in größerer Entfernung ist all das verboten, was den Blick beeinträchtigt oder in ihn hineinragt (vgl. Abb. 2 und 3). Auffällig ist auch hier die Differenziertheit der Vorschriften, die in denkbar größtem Gegensatz zu den vorher sehr summarischen und nur grob gestuften Vorgaben der bisherigen Schutzzonen stehen.

Der weitreichendste Schritt ist jedoch die Absenkung der zulässigen Bauhöhen. Statt wie vorher fünf Höhenzonen (10, 15, 20, 31 und 45 Meter) gibt es jetzt sechs (10, 12, 15, 20, 25 und 31 Meter); und auf mehr als 30 Prozent der Stadtfläche – darunter wiederum fast das gesamte historische Stadtgebiet und auch fast der gesamte Bereich zu Füßen der Hügel, in dem sich die meisten historischen Sehenswürdigkeiten befinden – ist die jeweilige Höhengrenze gesenkt worden. Gewöhnlich gilt jetzt die nächst niedrigere Stufe, was z. B. entlang den Hauptstraßen des Tanoji-Gebiets bereits eine Reduzierung um ein Drittel (von 45 auf 31 Meter) bringt, während in den dortigen Seitenstraßen sogar eine Absenkung um gleich drei der neuen Stufen erfolgte, d. h. von 31 auf 15 Meter und damit auf weniger als die Hälfte des bisherigen Wertes (vgl. Abb. 4 bis 8).

Die Anzahl der Bauten, die die neuen Höhengvorschriften verletzen, wird auf mehr als 1.800 geschätzt, so dass jetzt eine sicherlich sechsstellige Zahl von Kyotoern in eigentlich illegalen Häusern wohnt oder arbeitet. Natürlich können die neuen Vorschriften nicht rückwirkend zur Anwen-

dung gebracht und bei Gebäuden – anders als bei den Schildern – auch keine Übergangsfristen gesetzt werden. Die Lebensdauer moderner japanischer Häuser ist jedoch äußerst gering. Die Fertighäuser (*purehabu*), die den Löwenanteil der Einfamilienhäuser ausmachen, sind nicht auf Reparaturen angelegt und schon nach etwa dreißig Jahren marode, und auch bei gewöhnlichen *manshon* werden aufgrund kostensparender Bauweise nach etwa diesem Zeitraum größere Reparaturen fällig, an deren Stelle oft ein Neubau erfolgt. Im Stadtzentrum werden jedoch schon vergleichsweise moderate Hochhäuser dann nur noch renoviert, aber nicht mehr in gleicher Höhe erneuert werden können. Falls also die neuen Vorschriften Bestand haben, wird es in einigen Jahrzehnten nicht mehr viele Gebäude geben, die sie verletzen, und auch die gewünschten historisierenden Gestaltungsmittel werden sich stark ausgebreitet haben. Wie sehr sich dies von der Entwicklung in Tokyo, Osaka und anderen japanischen Großstädten abhebt, wo gegenwärtig neben Bürohochhäusern auch sogenannte Turm-*manshon* (*tawā manshon*) bereits bis auf 200 Meter vorstoßen und die öffentlichen Verwaltungen bewusst auf das so erhöhte Grundsteuereinkommen setzen, ist offenkundig.

4 DER WEG ZU DEN NEUEN VERORDNUNGEN

Bei meiner Feldforschung 2001 hatten die Perspektiven noch ganz anders ausgesehen. Damals tagte einmal mehr ein von der Stadt einberufener Expertenrat (*shingikai*) über mögliche Maßnahmen zur Lösung des *manshon*-Problems. Der Anlass war ein besonders kontroverses Bauprojekt, bei dem nicht wie gewöhnlich an einer Straße, sondern im Inneren eines der für Kyotos Zentrum typischen rechteckigen Straßenblocks ein 31 Meter hohes *manshon* errichtet wurde, das sich bis auf ein oder zwei Meter an die Rückseiten der umgebenden, meist nur zweistöckigen Häuser herandrängte. Der in Städten von Kyotos Größe vorgeschriebene Bauaufsichtsrat (Kenchiku Shinsa-kai) befand 2000, dass sich dieser Neubau zwar an die Regeln hielt, fügte aber hinzu, dass er sämtliche Ziele der Kyotoer Stadtplanung konterkariere und alle *machizukuri*-Bemühungen zunichte mache. Als Reaktion auf diesen beispiellosen Schritt eines von der Stadt selbst eingesetzten, gewöhnlich handzahmen Gremiums wurde der erwähnte Expertenrat eingerichtet, und seine Empfehlung führte 2003 zu einer ersten Verordnung, die für die Seitenstraßen des Stadtzentrums – den sogenannten *shokujū kyōzon chiku* [Gemischter Geschäfts- und Wohnbereich] im Tanoji-Gebiet und nördlich davon bis zum kaiserlichen Palastgarten Kyōto Gyoen – mit diversen Schräglinienbegrenzungen sicherstellte, dass z. B. von der Straße direkt vor einem Gebäude aus nicht mehr als

die ersten vier Stockwerke sichtbar waren. Außer bei ungewöhnlich großen Grundstücken machte dies die volle Ausnutzung der Höhengrenzen bereits sehr schwierig. Allerdings hatte sich der damals sehr umkämpfte Markt für *manshon* ohnehin schon in den Hauptstraßenbereich mit seiner Höhengrenze von 45 Metern zurückgezogen, so dass die neue Verordnung ohne direkte Folgen blieb und die Vermutung nahelag, dass sie auch nur aus diesem Grunde verabschiedet worden war.

Doch blieb es nicht dabei, und meine Recherchen im Jahr 2007 ergaben, dass die Ursache dafür ein nicht unbedingt erklärtes, aber bemerkenswert effizientes Zusammenwirken einer Reihe von gesellschaftlichen Kräften war. Der japanische Staat und seine Ministerialbeamten, die lokale Stadtverwaltung und ihr Chef, die Kyotoer Geschäftswelt und die gegen *manshon* engagierten Bürgerinitiativen leisteten dabei jeweils einen meiner Einschätzung nach für die Durchsetzung unverzichtbaren Einzelbeitrag.

Kritiker verweisen zuvorderst auf die nationale Ebene, da die Stadt Kyoto ihrer Ansicht nach in der Vergangenheit an Stadtbildfragen kein Interesse hatte und Bürgermeister Masumoto Yorikane eher mit eigenwilligen, für lokale Besonderheiten wenig empfänglichen Vorschlägen wie z. B. dem gescheiterten Brückenprojekt aufgefallen war. Und tatsächlich bildeten die 2004 erlassenen nationalen Landschafts(schutz)gesetze (*Keikan-hō*) den rechtlichen Rahmen für die neuen Maßnahmen. Die drei Einzelgesetze definieren Landschaften und Stadtbilder als „gemeinsames Eigentum des Volkes“ (*kokumin kyōtsū no shisan*) und ermöglichen neue Typen von „Landschafts(schutz)gebieten“ (*keikan chiku*) mit detaillierten Festlegungen zu Gebäudegrößen, -formen, -farben und -materialien. Daneben erlauben sie auch den Schutz von Einzelgebäuden, die Schaffung von Anreizen wie Fördermitteln und Steuernachlässen und die Beantragung solcher Maßnahmen nicht nur von der Verwaltungsseite, sondern auch von der Bürgerseite aus. Am bedeutsamsten ist jedoch, dass sie – anstatt selbst einen detaillierten Rahmen vorzugeben – den Präfekturen und Gemeinden das Recht verleihen, über die nationalen Bau- und Stadtplanungsgesetze hinausgehende, aber dennoch rechtlich bindende Bauvorschriften zu erlassen. Dies war bislang nur in sehr engen Grenzen möglich und musste meist durch das nicht zwingende und daher auch häufig ignorierte Instrument der „Verwaltungsanweisung“ (*gyōsei shidō*) ersetzt werden.

Ein Auslöser für diese Maßnahme war die landesweite Zunahme von *manshon*-Konflikten in den Vorjahren, darunter als prominentester Fall die Rechtsstreitigkeiten um ein 2001 vollendetes, 44 Meter hohes *manshon*-Projekt in Kunitachi im Großraum Tokyo. Seinen Gegnern zufolge gefährdete dieses den Reiz der Daigaku-dōri, einer bekannten, von Kirschbäumen gesäumten Allee vor der Hitotsubashi-Universität. Das Tokyoter Landgericht (Tōkyō Chisai) urteilte 2002, dass der Neubau für die Nach-

barn „die Nutzung des Stadtbildes über das zumutbare Maß hinaus beeinträchtigt“ (*keikan rieki o jūnin gendo o koete shingai suru*), und ordnete die Entfernung aller Gebäudeteile jenseits 20 Metern Höhe – also den faktischen Abriss – an. Vor dem Obersten Gerichtshof (Saikō Saiban-sho) hatte das Urteil 2006 keinen Bestand, doch dass eines der gewöhnlich konservativen japanischen Gerichte ein „Recht auf Stadtbild“ formuliert hatte, erhöhte den Druck auf die Legislative, diesem Recht in Form der „Landschaftsgesetze“ Substanz zu verleihen.

Der Stadt Kyoto stand somit ein juristischer Rahmen zur Verfügung, und dazu erhielt sie personelle Unterstützung durch eine Reihe von Beamten aus dem Ministerium für Land, Infrastruktur und Transport, in dem das ehemalige Bauministerium 2001 aufgegangen ist. Die temporäre Abordnung (*shukkō*) von Ministerialbeamten in die Verwaltungen der Präfekturen und größeren Städte ist in Japan verbreitete Praxis. Sie gilt als wichtiges und wegen des klientelistischen, die Legislative umgehenden Charakters auch umstrittenes Mittel, die Verbindungen zwischen den Regierungsebenen zu pflegen und fortgeschrittenes Knowhow auf die lokale Ebene zu tragen (Akizuki 2002; Inoki 2002). Häufig dienen diese Entsendungen zeitlich begrenzten Projekten, mitunter aber bekommen sie auch Routinecharakter, so dass einer der drei Vizebürgermeisterposten in Kyoto für einen abwechselnd aus dem Bauministerium und aus dem kleinen Innenministerium – bzw. seit 2001 aus den entsprechenden Abteilungen der Nachfolgeministerien – abgeordneten Beamten reserviert ist. Auf diesem Wege amtierte von 2004 bis 2007 der Stadtplanungsexperte Mōri Shinji als Vizebürgermeister, und sowohl innerhalb als auch außerhalb der Stadtverwaltung wurde er mir einhellig als zumindest die Leitfigur, wenn nicht sogar das eigentliche Zugpferd bei der Ausarbeitung der neuen Verordnungen beschrieben. Zuvor war er zentral an den nationalen „Landschaftsgesetzen“ beteiligt gewesen, und diese hatte eine weitere Ministerialbeamtin mitverfasst, die ihrerseits gerade von einer mehrjährigen Abordnung nach Kyoto zurückgekehrt war. Das nationale Gesetz war also bereits mit Kyoto im Hinterkopf formuliert worden, und nach seiner Verabschiedung bot sich die Stadt als Anwendungsfall an.

Trotz der klaren nationalen Einflussnahme war jedoch wichtig, dass diese in Kyotos Stadtverwaltung nicht auf Widerstand stieß. Gerade unter einer neuen Generation von Beamten bis etwa zur Ebene der *kachō* [Abteilungsleiter] hatten meinen Informanten (sowohl innerhalb als auch außerhalb der Stadtverwaltung) zufolge viele auf diese Chance gewartet, den Zustand der empfundenen Machtlosigkeit zu beenden. Daher arbeiteten sie enthusiastisch und (wie mir ein zentral beteiligter Beamter berichtete) ganze Wochenenden und Nächte hindurch mit. Und schließlich stellte

sich Bürgermeister Masumoto Yorikane selbst hinter den Plan und tat sich vor allem in der letzten Phase, als sich Widerstand regte, mit sehr unterschiedenen öffentlichen Äußerungen hervor, mit denen er auch viele seiner politischen Gegner überraschte.

Dass der Bürgermeister damit ein für ihn neues Thema entdeckt hatte, ist allerdings nicht zu bestreiten, und dafür dürfte die fast einhellige Unterstützung von Kyotos Geschäftswelt – also seinen treuesten politischen Unterstützern – entscheidend gewesen sein. Auf der Oike-Straße, die soeben mit Staatsmitteln in zwar umstrittener, aber zweifellos aufwändiger Weise zu Kyotos *shinboru rōdo* [Symbolstraße] umgestaltet worden war, plante 2001 dieselbe Immobilienfirma wie im zuerst berichteten Streitfall ein Wohnhochhaus. Dieses nutzte nicht nur als einziges Gebäude im Umkreis die erlaubten 45 Höhenmeter voll aus, sondern sollte mit 86 Metern Breite eines der größten *manshon* der ganzen Stadt werden. Für die auf die „Symbolstraße“ gehende Seite hatte dieser riesige Bau zudem keine eigentliche Fassadengestaltung, sondern nur offene Korridore in den Obergeschossen und offene Parkplätze im Erdgeschoss übrig. Die direkten Anwohner hatten sich hier zum Protest organisiert, mit Unterstützung einer Nachbarschaftsinitiative, die bereits in anderen *manshon*-Konflikten in der Nähe – zum Teil durchaus erfolgreich – involviert gewesen war und 2002 die bis dahin größte freiwillige Bauvereinbarung (*kenchiku kyōtei*) im Innenstadtbereich angestoßen hatte. Ihnen gelang es, einflussreiche Kyotoer Unternehmer auf das Projekt aufmerksam zu machen, und die Tatsache, dass der Vorsitzende eines Kyotoer Unternehmerverbandes sein ästhetisch anspruchsvolleres und nur 31 Meter hohes Firmengebäude ganz in der Nähe hatte, half hier sehr.

Dieser und andere Unternehmer traten auf Diskussionsveranstaltungen der *manshon*-Gegner auf oder äußerten sich in städtischen Expertengremien kritisch. Darüber hinaus mit den Bürgerinitiativen gemeinsame Sache zu machen, die oft (und längst nicht immer berechtigt) im Ruch der Nähe zur Kommunistischen Partei stehen, war für sie allerdings keine Option. Eher entsprach es ihrem Selbstbild, eine Lösung unter ihresgleichen zu suchen. Laut einem Informanten, der dies von den Beteiligten selbst berichtet bekommen hatte, verlief ein Besuch der Vorsitzenden der Industrie- und Handelskammer und anderer Kyotoer Wirtschaftsverbände in der Zentrale des *manshon*-Konzerns in Tokyo aber erfolglos. Allen Appellen zum Trotz gestand der Bauherr nur Läden statt Parkplätze im Erdgeschoss zu, jedoch keine Änderung der Gebäudemaße. Die ernüchternde Erkenntnis, dass hier nicht verdingt, was eine Kyotoer Firma in jedem Fall zur Raison gebracht hätte, veranlasste die Unternehmer im Anschluss dazu, sich an den Bürgermeister zu wenden und ihn um eine politische Regelung zu bitten.

Trotz aller Unterstützung gab es auch Widerstand gegen die neuen Vorschriften, vor allem nach der offiziellen Bekanntgabe des Verordnungsentwurfs im November 2006. Kyotos Schilderhersteller sahen ihre Existenz bedroht. Die Immobilienmakler und zum Teil auch die Baubranche beklagten ebenfalls die Gefährdung ihrer eigenen Geschäfte, betonten aber auch negative Folgen für andere, wie z. B. die Schwierigkeit, auf den durch die neuen Gestaltungs- und Begrünungsregeln verkleinerten Grundstücken noch genügend Raum für einen Parkplatz oder gar überhaupt für ein Wohnhaus zu gewinnen, oder den Rückgang des städtischen Steueraufkommens. Vertreter dieser direkt betroffenen Branchen monierten zudem, nicht im Expertenrat vertreten gewesen zu sein, der die neuen Vorschriften vorbereitet hatte (*Kyōto Shinbun News*³ 20.12.2006⁴). Führende Kyotoer Unternehmer wie der Vorsitzende der Industrie- und Handelskammer bekräftigten jedoch nachdrücklich ihre Unterstützung für die neuen Bauregeln. Sie gestanden dabei Uneinigkeit in den eigenen Reihen durchaus zu, doch überwog gegenüber liberalistischen Grundsätzen und allgemeiner Unternehmersolidarität mit den betroffenen Branchen ganz offensichtlich die Sorge vor dem langfristigen Schaden für die Stadt, ihr Image und die eigenen Geschäfte. Gerade die Wirtschaftsvertreter formulierten auch explizit, was die Stadtverwaltung nicht so offen sagen konnte oder wollte, nämlich dass die neuen Bauregeln individuelle Härten mit sich brächten, die zum Wohl der Allgemeinheit schlichtweg ertragen (*gaman*) werden müssten (*KSN* 24.01. 2007⁵, 03.03.2007⁶).

Widerstand regte sich auch unter den Besitzern von Eigentumswohnungen in den nun nicht mehr vorschriftsgemäßen *manshon*, und erreichte bis hin zur Gründung einer Bürgerinitiative und zur Schaltung ganzseitiger Zeitungsanzeigen zusammen mit einem Maklerverband. Auch hier war der erwartete Verfall der Immobilienpreise und das dann auftretende Problem, für die im Wert gesunkenen Wohnungen noch Anschlusskredite zu erhalten, ein Argument. Doch am häufigsten wurde beklagt, dass die neuen Höhengrenzen es nicht mehr erlauben würden, beim nächsten Neubau für alle jetzigen Eigentümer ausreichenden Wohnraum zu schaffen, und die Stadt für den Wertverlust keinerlei Kompensationen vorsah. Sechs private Universitäten sprachen sich ebenfalls gegen

³ Im Folgenden *KSN*. Es handelt sich um die Internetausgabe der Kyotoer Lokalzeitung *Kyōto Shinbun*. Die dortigen Artikel erscheinen gewöhnlich auch in einer der Printausgaben des gleichen oder folgenden Tages.

⁴ <http://www.kyoto-np.co.jp/info/special/07sinkeikan/061220.html>.

⁵ <http://www.kyoto-np.co.jp/info/special/07sinkeikan/070124.html>.

⁶ <http://www.kyoto-np.co.jp/info/special/07sinkeikan/070303.html>.

die Verordnungen aus, da sie ihren eigenen zukünftigen Umbauvorhaben im Wege stehen könnten (KSN 10.03.2007⁷). Eine Debatte über die Berechtigung einer konservierend-historisierenden Stadtplanung für Kyoto blieb dagegen interessanterweise fast völlig aus, eine Bestätigung meines schon 1999 ermittelten Befundes, dass hinsichtlich der ästhetischen Einordnung von Architektur und Stadtbild weitgehende Einigkeit zugunsten der japanischen und historischen Gebäude besteht (Brumann 2005b: 269–281).

Der Protest erreichte schließlich den Stadtrat, und in seiner Aussprache über die Verordnungen erhielt der Bürgermeister einhellige Unterstützung von der kommunistischen Opposition, die allenfalls die fehlende Reue über die Sünden der Vergangenheit beklagte, während sich die Stadträte seiner größten Unterstützerpartei, der LDP, in ungekannter Weise miteinander stritten. Dass nicht alle Vertreter dieser mit der Immobilienbranche üblicherweise eng verbundenen Partei Begeisterung zeigen konnten, liegt auf der Hand. Doch blieb es bei verhaltenem Widerspruch, und im März 2007 wurden die neuen Stadtbild-Verordnungen vom Stadtrat schließlich ohne Gegenstimme verabschiedet (KSN 30.11.2006⁸, 31.01.2007⁹, 27.02.2007¹⁰, 13.03.2007¹¹).

Ein an der Ausarbeitung beteiligter Stadtbeamter wunderte sich mir gegenüber in der Rückschau nicht über den Widerstand, sondern dass es so wenig davon gab. Die erwähnten Zeitungsanzeigen und eine Demonstration vor dem Rathaus (KSN 01.03.2007¹²) waren noch die dramatischsten Formen, aber hauptsächlich motivierten eng umgrenzte Partikularinteressen den Protest. Und diese äußerten sich weniger als Fundamentallopposition, wie etwa in Form einer grundsätzlichen Infragestellung historisierender Stadtplanung oder einer Verteidigung individueller Freiheitsrechte, sondern eher als Kritik an den Übergangsmodalitäten, z. B. dem zu schnellen Tempo oder den fehlenden Kompensationen. Auch erschien der Widerstand der betroffenen *manshon*-Bewohner wenig leidenschaftlich, und die gemeinsamen Aktionen mit den Immobilienmaklern wirkten von den letzteren gelenkt. Was über die Motive der meisten Wohnungskäufer bekannt ist, spricht ohnehin dagegen, dass viele von ihnen langfristige Perspektiven haben und sich wesentlich um den Verkaufswert oder die Neubaumöglichkeiten in zwei oder drei Jahrzehnten

⁷ <http://www.kyoto-np.co.jp/info/special/07sinkeikan/070310.html>.

⁸ <http://www.kyoto-np.co.jp/info/special/07sinkeikan/061130.html>.

⁹ <http://www.kyoto-np.co.jp/info/special/07sinkeikan/070131.html>.

¹⁰ <http://www.kyoto-np.co.jp/info/special/07sinkeikan/070227.html>.

¹¹ <http://www.kyoto-np.co.jp/info/special/07sinkeikan/070313.html>.

¹² <http://www.kyoto-np.co.jp/info/special/07sinkeikan/070301y.html>.

sorgen. Denn diese sind auch unter den bisherigen Bedingungen durchaus unsicher, wie der dramatische Verfall der Bodenpreise in den 1990er Jahren nachdrücklich gezeigt hat. Den Kritikern aus Reihen der LDP scheint es hauptsächlich darum gegangen zu sein, einer bestimmten Klientel gegenüber Haltung zu demonstrieren. Doch stand die Stadtratswahl im April 2007 unmittelbar bevor, und damit gab ganz offensichtlich den Ausschlag, dass – wie eine Meinungsumfrage feststellte – mehr als 80 Prozent der Kyotoer Bürger die neuen Vorschriften begrüßten und mehr als 70 Prozent sie auch für das eigene Grundstück akzeptieren würden (KSN 15.02.2007¹³). Auch von keinem meiner Dutzenden von früheren Informanten – nicht einmal von denen, die mir gegenüber vormals die Freiheit des Eigentümers verteidigt hatten – hörte ich 2007 grundsätzliche Kritik. Und so konnte die Stadtverwaltung es sich leisten, in der Endfassung der Gestaltungsvorschriften zwar einige kleinere Kompromisse zu schließen (etwa bei der Begrünung und den Ausmaßen von Vor- und Seitendächern auf Kleinstgrundstücken) und günstige Kredite und Beratung für den Neubau nicht mehr vorschriftsgemäßer *manshon* anzubieten, aber die Höhengrenzen unangetastet zu lassen und auch auf die Entschädigungsforderungen nicht einzugehen. Die Verschiebung des Inkrafttretens der Verordnung vom Sommer auf den Herbst (KSN 08.03.2007¹⁴) war das einzige substanzielle Zugeständnis; wegen der noch ausstehenden Detailumsetzung der neuen Vorschriften könnte sie allerdings ohnehin unumgänglich gewesen sein.

5 DIE KONSEQUENZEN DER NEUEN VERORDNUNGEN

In dem halben Jahr zwischen der Verabschiedung und dem Inkrafttreten der Verordnungen kam es zu einer die städtische Bauaufsicht an die Grenzen ihrer Belastbarkeit bringende Welle von Bauanträgen, die noch die alte Rechtslage ausnutzten (KSN 02.09.2007¹⁵). In Kyotos Stadtzentrum dürften daher wohl kaum jemals so viele Hochhäuser auf einmal im Bau gewesen sein wie zum jetzigen Zeitpunkt. In bereits zwei Jahren werden es allerdings wohl so wenige wie seit Jahrzehnten nicht mehr sein. Der Immobilienmarkt kam sehr schnell zu einem fast völligen Stillstand, und seine weitere Entwicklung ist unklar. Die Klagen der Makler, Baufirmen und Schilderhersteller halten dementsprechend an, und nicht wenige von diesen führen existenzbedrohende Schwierigkeiten an. Die *manshon*-Prei-

¹³ http://www.kyoto-np.co.jp/info/special/07sinkeikan/070215_1.html.

¹⁴ <http://www.kyoto-np.co.jp/info/special/07sinkeikan/070308y.html>.

¹⁵ <http://www.kyoto-np.co.jp/info/special/07sinkeikan/070902c.html>.

se brechen jedoch bislang nicht ein, und im Gegenteil sind gerade die höhergelegenen Wohnungen in Neu- wie auch Altbauten momentan besonders begehrt (*Sankei Shinbun* 08.08.2007¹⁶).

An den neuen Vorschriften rüttelt jedoch fast niemand. Bei der gerade erfolgten Bürgermeisterwahl 2008 landete der einzige von insgesamt vier Bewerbern, der die Verordnungen ablehnte, weit abgeschlagen. Altbürgermeister Masumoto kandidierte nicht mehr. Ein Expertenrat zur Ausarbeitung detaillierter Gestaltungsregeln für die insgesamt 76 Schutzzonen wurde eingerichtet (*KSN* 07.08.2007¹⁷); ein weiterer befasst sich mit den Anträgen auf Ausnahmen für öffentliche Gebäude, die die neuen Verordnungen vorsehen (*KSN* 16.10.2007¹⁸). Die Entscheidung über den ersten solchen Antrag, einen Krankenhausbau der Kyoto-Universität, verlief so kontrovers und zeitaufwändig (*KSN* 17.01.2008¹⁹, 07.03.2008²⁰), dass man die routinemäßige Nutzung solcher Anträge als Schlupfloch ausschließen kann. Und auch bei den Schildern wird durchgegriffen: Zwei Monate vor dem Inkrafttreten der neuen Regeln – und damit wohl zu spät, um noch kurzfristigen Ersatz nach den alten Regeln zu erlauben – verkündete die Stadtverwaltung, dass ihren Nachforschungen zufolge mehr als 80 Prozent der Geschäfte auf den wichtigsten Einkaufs- und Amüsierstraßen Schilder hatten, die bereits nach den alten Vorschriften illegal waren, und ordnete ihre umgehende Entfernung an. Recht nonchalant bedauerte der Bürgermeister, dass dieser Missstand aus Personalmangel jahrelang ignoriert worden war, bekräftigte aber, dass dies keine Rechtfertigung für weitere Tatenlosigkeit sein könne (*KSN* 21.06.2007²¹). Bleibt es dabei, wird sich die Übergangszeit hier sehr verkürzen. Und auch die Fertighaus-Hersteller reagieren bereits und bieten auf die neuen Designvorschriften abgestimmte Modelle an (*KSN* 05.12.2007²²; vgl. Abb. 9).

Das alte, von mir eingangs skizzierte Paradigma der Immobilie als privatem Vermögenswert ist aus der Diskussion noch keineswegs verschwunden. Vielmehr äußern der Bürgermeister, andere Stadtvertreter und die Wirtschaftsführer immer wieder die Überzeugung, dass die neuen Verordnungen die langfristige Werterhaltung sichern werden, und erhalten darin auch Unterstützung durch eine Ministeriumsstudie, die allgemein für Japan eine positive Wirkung eines ansprechenden Stadtbildes

¹⁶ http://blogs.yahoo.co.jp/masatake_ko/23713474.html.

¹⁷ <http://www.kyoto-np.co.jp/info/special/07sinkeikan/070807a.html>.

¹⁸ <http://www.kyoto-np.co.jp/info/special/07sinkeikan/071016.html>.

¹⁹ <http://www.kyoto-np.co.jp/info/special/07sinkeikan/080117.html>.

²⁰ <http://www.kyoto-np.co.jp/info/special/07sinkeikan/080307b.html>.

²¹ <http://www.kyoto-np.co.jp/info/special/07sinkeikan/070621b.html>.

²² <http://www.kyoto-np.co.jp/info/special/07sinkeikan/071205.html>.

auf die Grundstückspreise feststellt (KKTCSK 2007, Internet). Kyotos Immobilienbranche ist sich darüber jedoch uneins (KSN 20.09.2007²³), und wer hier Recht behalten wird, bleibt abzuwarten.

Doch abgesehen von dieser wohl eher als Reaktion auf die Vorwürfe der Gegner zu sehenden Argumentation fällt auf, dass das Stadtbild als *commons* jetzt auch in den Köpfen der Kyotoer angekommen ist. Nicht mehr nur einige wenige kritische Bürgerinitiativen wie früher, sondern Befürworter aller Couleur beschreiben es als „Allgemeingut“ (*kōkyō no zai-san*), formulieren einen Gegensatz zu den Privatgütern der individuellen Grundstücke und stellen das erstere über die letzteren. Genauso neu, aber nicht weniger allgegenwärtig im Diskurs ist die Langzeitperspektive: Alle Befürworter betonen – nicht selten an erster Stelle –, dass es um das Kyoto in 50 oder 100 Jahren geht und dass kurzfristige Erwägungen dahinter zurückzustehen haben. Und als weitere neue Redefigur sticht hervor, dass Kyotos Besonderheit nun als expliziter Wert auftritt. Statt wie früher eine nachholende Entwicklung gegenüber Tokyo oder Osaka einzufordern oder als gegeben vorauszusetzen – etwa wenn das französische Brückenprojekt als Ersatz für den in Kyoto im Gegensatz zu den Metropolen noch nicht vorhandenen und anders auch nur schwer zu realisierenden Themenpark (*tēma pāku*) eingeordnet wurde –, ist es nun gerade die Angst davor, dass Kyoto genauso werden könnte wie jede andere japanische Stadt, die vom Bürgermeister als Motiv für die neuen Bauregeln genannt wird (KSN 05.02.2007²⁴).

Wie bereits erwähnt, hat diese Entwicklung mich sehr überrascht, denn ich hatte zwar bereits während der früheren Aufenthalte Anzeichen eines Bewusstseinswandels bemerkt und vermutet, dass dieser nur noch nicht allen Beteiligten genügend klar geworden war (Brumann 2005a: 165; 2006: 156). Gleichzeitig war ich jedoch sicher, dass „mit einem schnellen Wandel [...] kaum zu rechnen“ sei (2005a: 165). Während meines Forschungsaufenthalts im März und April 2007, wenige Monate vor Inkrafttreten der neuen Verordnungen, nahmen jedoch dieselben Informanten, die ein radikaleres Vorgehen 2001 als verfrüht oder gänzlich unmöglich verworfen hatten, die neue Entwicklung zwar ebenfalls überrascht, aber doch recht selbstverständlich hin. Ein volles Gefäß läuft auch dann schon über, wenn man nur ein einziges weiteres Glas Wasser hinzuschüttet, kommentierte dies ein bei der Abfassung der Verordnung in beratender Funktion beteiligter Stadtplanungsprofessor, und tatsächlich erscheint mir das bekannte *shikaodoshi* [„Wild-Scheuche“] im Kyotoer Tempel Shisendō – ein drehbar in einen Bachlauf gehängtes Bambusrohr, das sich so lange füllt, bis es

²³ <http://www.kyoto-np.co.jp/info/special/07sinkeikan/070920.html>.

²⁴ <http://www.kyoto-np.co.jp/info/special/07sinkeikan/070205tyoubou.html>.

schlagartig überkippt, sich entleert und mit lautem, Schädlinge aus dem Garten vertreibenden Knall zurückfällt – als ein nicht ungeeignetes Bild für diese Entwicklung. Alles deutet darauf hin, dass der Prozess eine Eigendynamik entwickelte, die die meisten Beteiligten weit über ihren anfänglichen Erwartungshorizont hinaustrug.

Dies ist zugegebenermaßen eher eine Beschreibung als eine Erklärung, doch eine detailgenaue Klärung der lokalen Abläufe hätte der durchgehenden Präsenz vor Ort bedurft. Den zugrunde liegenden Bewusstseinswandel erklärende externe Faktoren sind leichter zu finden. Offenkundig ist hier für mich der Zusammenhang mit der demographischen Entwicklung. Seit 2005 schrumpft die japanische Bevölkerung, und Kyoto wird offiziellen Schätzungen zufolge 2030 nur noch 1,30 statt wie jetzt 1,46 Mio. Einwohner haben. Dies senkt den konjunkturbedingt ohnehin nicht mehr in früheren Höhen liegenden Bedarf an Neubauten und erhöht den Druck auf die Städte, in der Konkurrenz um Besucher, Bewohner und Steuerzahler attraktive Lebensumfelder zu schaffen. Der in den letzten Jahren boomende Kyoto-Tourismus dürfte dies gerade auch den Wirtschaftsführern deutlich gemacht haben, zumal er sich abhebt vom Niedergang vieler der traditionellen Kyotoer Branchen wie etwa der Kimono-Produktion. Kampagnen wie die des vormaligen Premierministers Abe Shinzō für ein „schönes Land“ (*utsukushii kuni*) haben sicherlich in ganz Japan auch zur Legitimierung des ästhetischen Blicks auf Landschaften und Stadtbilder beigetragen. Das ausländische Vorbild spielt ebenfalls eine Rolle, da immer mehr Japaner auf Fernreisen attraktive Stadtbilder kennenlernen und – wie sich in einer Vielzahl von einschlägigen öffentlichen Veranstaltungen in Kyoto zeigte – auch in der Fachdiskussion der Bezug auf westliche Vorbilder häufig ist.

Dass die neuen Bauregeln die Liste der „Kyotoer Nachrichten des Jahres 2007“ der größten Lokalzeitung *Kyōto Shinbun* anführen,²⁵ sagt einiges über ihr Echo in der Stadt. Doch reicht ihre Bedeutung auch darüber hinaus. In der Geschichte der japanischen Stadtplanung fällt mir kein Beispiel ein, wo auf ähnlich radikale Weise in etablierte Eigentümerrechte eingegriffen worden wäre. Kyoto hat zwar als Verbindung aus historischer Stadt und Millionenstadt innerhalb Japans fraglos eine Sonderrolle inne, doch ist hier trotzdem ein kaum zu überschätzender Präzedenzfall geschaffen worden, der nicht nur bei Versuchen, konservierend-historisierende Planung auch in den kleineren historischen Städten bzw. in einzelnen Stadtvierteln der Metropolen durchzusetzen, sondern auch ganz allgemein beim Bestehen auf öffentlicher Kontrolle über den öffentlichen Stadtraum fortan immer wieder in die Diskussion eingebracht werden wird. Dies gilt umso

²⁵ http://www.kyoto-np.co.jp/kp/2007topics/kyoto_back.html.

mehr, als auch andere Städte gerade im Begriff sind, sich an das neue Gesetz anzupassen. Nach dem Stand vom April 2008 haben z. B. in den letzten vier Jahren nicht weniger als 104 Gebietskörperschaften (Präfekturen und Gemeinden) einen „Stadtbild-/Landschaftsplan“ (*keikan keikaku*) beschlossen,²⁶ und da Kyoto dies als erste Großstadt bereits 2005 tat, muss man davon ausgehen, dass die Stadt hier wie auch bei anderen Stadtbildmaßnahmen bereits jetzt häufig als Referenzpunkt fungiert.

In Sachen lokaler Selbstverwaltung und Bürgerbeteiligung hat die neue Verordnung allerdings keine vergleichbaren Umwälzungen gebracht. Zwar haben die Gesetzesänderungen 1999/2000 die rechtlichen Spielräume der Präfekturen und Gemeinden in vielen Bereichen – gerade auch in der Stadtplanung – sehr gestärkt, aber nach einem mühselig erkämpften Triumph lokaler Ansprüche über nationalstaatliche Gängelung klingt der oben beschriebene Ablauf trotzdem nicht. Eher scheint die Initiative von der nationalen Ebene und den von ihr entsandten Funktionsträgern ausgegangen zu sein, so sehr sie in Kyoto auch auf Widerhall stieß, und die Zusammenarbeit der Regierungsebenen wirkt konventionell. Die häufig gestellte Frage nach den Auswirkungen der jüngeren Dezentralisierungsreformen (z. B. bei Hein und Pelletier 2006: 1–2; Ishida 2006: 43–49) muss für diesen Fall sicher eher mit Verweis auf Kontinuitäten statt auf Brüche beantwortet werden.

Dies gilt mit Abstrichen auch für die zivilgesellschaftlichen Strukturen. Während meiner früheren Forschungsaufenthalte hatte sich die Stadtverwaltung ganz dem Ideal der *pātonashippu* [Partnerschaft] mit den Bürgern verschrieben, das in keiner offiziellen Ansprache fehlte, und anders als bei der von weitgehend autonom agierenden Verwaltungsbeamten von oben herab durchgeführten Planung früherer Zeiten wurde mit *machizukuri*-Aktivitäten der Bürgerdialog gesucht. Wie allerdings bereits beschrieben (Brumann 2006), hatten die Stadtbeamten ihre Schwierigkeiten damit, den verschiedenen Formen der bürgerlichen Selbstorganisation wie Nachbarschaftsvereinigungen und Bürgerinitiativen tatsächlich auf gleicher Ebene zu begegnen, und ohnehin wurde dies meist den unteren und mittleren Hierarchieebenen der Verwaltung überlassen, ohne dass klar erkennbar war, wie sich dies auf die Entscheidungen der Leitung auswirkte.

Der politische Entstehungsprozess hinter den revolutionären Stadtbildverordnungen blieb in dieser Hinsicht herkömmlich: Entscheidende Anstöße kamen von Kräften, mit denen Bürgermeister und führende Beamte klientelistische, den Augen der Öffentlichkeit weitgehend entzogene Verbindungen unterhalten, nämlich von nationalen Ministerien und von Kyotoer Wirtschaftsführern. Die Ausarbeitung erledigten die städtischen

²⁶ <http://www.mlit.go.jp/crd/city/plan/townscape/database/plan/index.htm>.

Beamten, die sich dafür des altgedienten Mittels eines Expertenrats aus Stadtplanungsprofessoren und anderen Fachleuten bedienten, aber keine Anstrengungen machten, über die vorgeschriebene öffentliche Auslegung der Pläne hinaus den Dialog mit den gewöhnlichen Bürgern und Betroffenen oder gar mit den kritischen Bürgerinitiativen zu suchen. Und die Legislative wurde vor vollendete Tatsachen gestellt und durfte sich zwar noch ein wenig störrisch zeigen, hatte aber keine Möglichkeit, in größerem Umfang gestaltend einzugreifen. Der eigentliche Entscheidungsprozess wirkt nicht weniger autokratisch als derjenige, der dem Bürgermeister anlässlich des französischen Brückenprojekts eine seiner schmerzlichsten Niederlagen eingebracht hatte (Brumann 2002), und ein neuer Politikstil zeichnet sich hier nicht ab. Dies lag allerdings sicherlich auch daran, dass die Protagonisten die öffentliche Meinung diesmal auf ihrer Seite wussten, ganz anders als bei dem Brückenprojekt, wo Meinungsumfragen ein gespalteneres Bild ergeben und die Proteste ganz andere Dimensionen erreicht hatten.

Für diese öffentliche Meinung waren allerdings die in den Medien breit kommentierten Aktivitäten der Bürgergruppen kein geringer Einflussfaktor, und ihr Selbstbewusstsein, die Stadtbildverordnung als eigenen Erfolg zu feiern, halte ich daher auch nicht für überzogen. Ohne die Aktivitäten der diversen Bürgergruppen wären die kontroversen *manshon*-Bauprojekte kaum so bekannt geworden, gerade auch nicht unter den Wirtschaftsführern. Und ohne die angesprochene Bauvereinbarung wäre nicht so klar gewesen, dass sich auch alteingesessene Kyotoer mit Maßnahmen, die ihren eigenen Grundstückswert gefährden, durchaus anfreunden können. Die besonders intensiv beteiligten jüngeren Stadtbeamten haben zudem die meiste Erfahrung im *machizukuri*-Bürgerdialog und im Umgang mit kritischen Bürgerinitiativen und sind daher wohl auch am ehesten von deren Standpunkten beeinflusst. Insofern legt es der Fall nahe, auch bei der Frage nach der Wirkung von *machizukuri* und Bürgerbeteiligung (vgl. etwa Sorensen und Funck 2007: 1–4) zwar auf Kontinuitäten zu verweisen, einen Effekt der zivilgesellschaftlichen Selbstorganisation aber keineswegs ganz zu verneinen.

Die „tragedy of the commons“ bezüglich Kyotos Stadtbild – also allseitiges Klagen, aber kein Handeln – ist in jedem Fall fürs erste gebremst oder sogar gestoppt, und die Vorgänge scheinen Hardins ursprünglichem Therapievorschlagn Recht zu geben. Ihm zufolge bieten nur die Überführung in Privateigentum oder staatliches Eingreifen Schutz für ein *commons*, und tatsächlich war es der Staat in Gestalt von Kyotos Stadtverwaltung und Stadtrat, der mit ministerialer Rückendeckung die neuen Bauregeln verordnete. Die private Eigeninitiative der Stadtbild-„Nutzer“ hatte hingegen nur Selbstverpflichtungen von der

Größe der erwähnten Bauvereinbarung erreicht, die auch nicht mehr als 100 Grundstücke und darunter kein einziges mit einem *manshon*-Hochhaus bebautes umfasste. Doch muss angesichts der jahrelangen Passivität der staatlichen Institutionen ihr plötzliches entschlossenes Handeln selbst als ein *commons* zweiter Ordnung gesehen werden. Und dann ergibt sich eine gemischte Botschaft: Die wichtige Rolle der Kyotoer Wirtschaftsführer bestätigt die schon von Mancur Olson postulierte Förderlichkeit der Präsenz einiger besonders starker und stark interessierter Nutzer, wenn es um die Herbeiführung von kollektivem Handeln geht (Olson 1965: 29, 50). Gesteht man den Aktivitäten der Bürgerinitiativen jedoch zumindest eine bewusstseinsbildende Funktion zu, so war auch die Kooperation unter vergleichsweise „kleinen“, untereinander gleichrangigen Nutzern nicht ohne Bedeutung.

LITERATURVERZEICHNIS

- Akizuki, Kengo (2002): Partnership in controlled decentralization: Local governments and the Ministry of Home Affairs. In: Michio Muramatsu, Farrukh Iqbal und Ikuo Kume (Hg.): *Local Government Development in Postwar Japan*. Oxford: Oxford University Press, S. 63–84.
- Axelrod, Robert (1984): *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books.
- Brumann, Christoph (2001): Machiya vs. manshon: Notizen vom Kyotoer Häuserkampf. In: *Japanstudien. Jahrbuch des Deutschen Instituts für Japanstudien* 13, S. 153–192.
- Brumann, Christoph (2002): Deconstructing the Pont des Arts: Why Kyoto did not get its Parisian bridge. In: *Senri Ethnological Studies* 62, S. 15–24.
- Brumann, Christoph (2005a): Kyotos Dilemma: Das Stadtbild als „commons“. In: Werner Pascha und Cornelia Storz (Hg.): *Wirkung und Wandel von Institutionen: Das Beispiel Ostasien*. Stuttgart: Lucius & Lucius, S. 133–168.
- Brumann, Christoph (2005b): A Right to the Past: Tradition, Democracy, and the Townscape in Contemporary Kyoto. Habilitationsschrift, Philosophische Fakultät, Universität zu Köln.
- Brumann, Christoph (2006): Whose Kyoto? Competing models of local autonomy and the townscape in contemporary Kyoto. In: Carola Hein und Philippe Pelletier (Hg.): *Cities, Autonomy, and Decentralization in Japan*. London: Routledge, S. 139–163.
- Hardin, Garrett (1968): The tragedy of the commons. In: *Science* 162, S. 1243–1248.
- Hein, Carola und Philippe Pelletier (2006): Introduction: Decentralization and the tension between global and local urban Japan. In: Carola Hein

- und Philippe Pelletier (Hg.): *Cities, Autonomy and Decentralization in Japan*. London: Routledge, S. 1–24.
- Hohn, Uta (2000): *Stadtplanung in Japan: Geschichte – Recht – Praxis – Theorie*. Dortmund: Dortmunder Verlag für Bau- und Planungsliteratur.
- Inoki, Takenori (2002): Staff loans and transfers among central and local governments in Japan. In: Michio Muramatsu, Farrukh Iqbal und Ikuo Kume (Hg.): *Local Government Development in Postwar Japan*. Oxford: Oxford University Press, S. 132–153.
- Ishida, Yorifusa (2006): Local initiatives and the decentralization of planning power in Japan. In: Carola Hein und Philippe Pelletier (Hg.): *Cities, Autonomy and Decentralization in Japan*. London: Routledge, S. 25–54.
- Itō, Takeshi (1993): Toshi-shi no naka no saigai [Katastrophen in der Stadtgeschichte]. In: Yasuo Takahashi, Nobuyuki Yoshida, Masaaki Miyamoto und Takeshi Itō (Hg.): *Zushū Nihon toshi-shi* [Stadtgeschichte Japans in Karten]. Tokyo: Tōkyō Daigaku Shuppankai, S. 308–314.
- KKTCISK (= Kokudo Kōtsū-shō Toshi, Chiiki Seibi-kyoku) (2007): Keikan keisei no keizaiteki kachi bunseki ni kan suru kentō hōkoku-shō [Prüfungsbericht zur Analyse des wirtschaftlichen Wertes der Stadtbildgestaltung]. <http://www.mlit.go.jp/crd/city/plan/townscape/pdf/070615kachi.pdf> (letzter Zugriff 24.05.2008).
- McCay, Bonnie M. und James M. Acheson (Hg.) (1987): *The Question of the Commons: The Culture and Ecology of Communal Resources*. Tucson: University of Arizona Press.
- Olson, Mancur (1965): *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Ostrom, Elinor (1990): *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ostrom, Elinor, Thomas Dietz, Nives Dolšák, Paul C. Stern, Susan Stonich und Elke U. Weber (Hg.) (2002): *The Drama of the Commons*. Washington: National Academy Press.
- Sorensen, André (2002): *The Making of Urban Japan: Cities and Planning from Edo to the Twenty-first Century*. New York: Routledge.
- Sorensen, André und Carolin Funck (2007): Living cities in Japan. In: André Sorensen und Carolin Funck (Hg.): *Living Cities in Japan: Citizens' Movements, Machizukuri, and Local Environments*. Abingdon: Routledge, S. 1–36.
- Tsuru, Shigeto (1993): *Creative Defeat and Beyond: Japanese Capitalism since the War*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Waswo, Ann (2002): *Housing in Postwar Japan: A Social History*. London: RoutledgeCurzon.

ABBILDUNGEN



Abb. 1: Kyotoer manshon-Hochhäuser an der 45-Meter-Höhengrenze
Quelle: Photo des Autors.

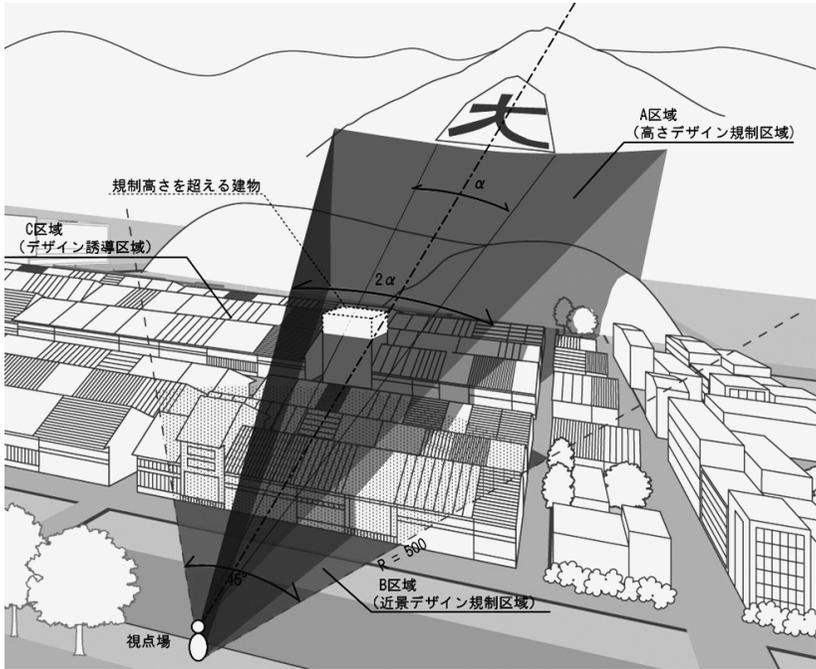


Abb. 2: „Ausblicksstadtbild“

Anm.: Vorschriften für den Blick vom Westufer des Kamogawa auf den Daimonjiyama-Berg (grau eingefärbter Zentralbereich mit harten Vorschriften, Seitenbereiche bis hin zu den gestrichelten Fluchtlinien mit Empfehlungen).

Quelle: Unveröff. Material des Kyōto-shi Toshi Keikaku-kyoku [Stadt Kyoto, Dezernat für Stadtplanung].

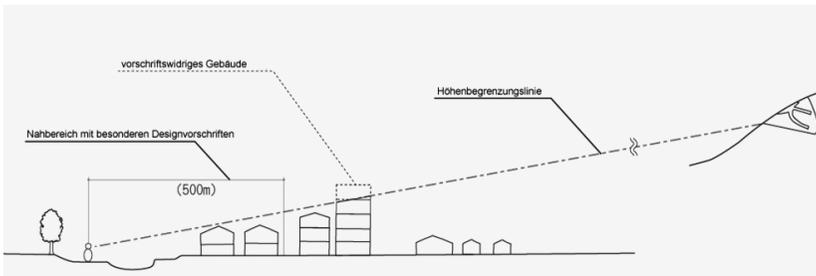


Abb. 3: Darstellung von Abb. 2 im Querschnitt

Quelle: Unveröff. Material des Kyōto-shi Toshi Keikaku-kyoku; eig. Bearbeitung.

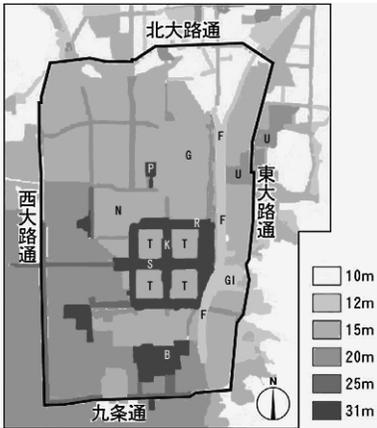


Abb. 4: Die neuen Bauhöhengrenzen im Stadtzentrum Kyotos

Anm.: Schwarz umrandet = Stadtgebiet der Meiji-Zeit, B = Hauptbahnhof, F = Kamogawa-Fluss, G = Gosho und Kyoto Gyoen [Kaiserpalast und Garten], GI = Gion-Viertel, K = Karasuma-Straße, N = Nijō-Palast, P = Präfekturverwaltung, R = Rathaus, S = Shijō-Straße, T = Tanoji-Bereich, U = Kyoto-Universität.

Quelle: *Kyōto Shinbun News* (05.02.2007). <http://www.kyoto-np.co.jp/info/special/07sinkeikan/070205b.html> (letzter Zugriff 24.05.2008); eig. Bearbeitung.



Abb. 5: Blick vom Kamogawa-Westufer auf die Higashiyama-Berge nach den alten Vorschriften

Quelle: Unveröff. Material des Kyōto-shi Toshi Keikaku-kyoku.



Abb. 6: Blick vom Kamogawa-Westufer auf die Higashiyama-Berge nach den neuen Vorschriften

Quelle: Unveröff. Material des Kyōto-shi Toshi Keikaku-kyoku.

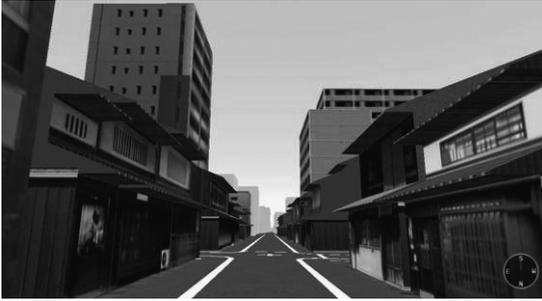


Abb. 7: Tanoji-Seitenstraßenbereich nach den alten Vorschriften

Quelle: Unveröff. Material des Kyōto-shi Toshi Keikaku-kyoku.

Abb. 8: Tanoji-Seitenstraßenbereich nach den neuen Vorschriften

Quelle: Unveröff. Material des Kyōto-shi Toshi Keikaku-kyoku.

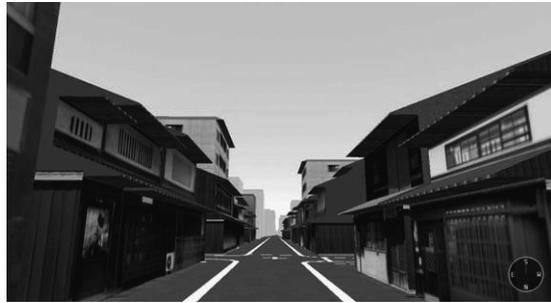


Abb. 9: An die neuen Bauvorschriften angepasstes Fertighausmodell

Quelle: *Kyōto Shinbun News* (05.12.2007).
<http://www.kyoto-np.co.jp/info/special/07sinkeikan/071205.html>
(letzter Zugriff 24.05.2008).