

ALEXANDER VON PAPP

Menschenwürdiges Wohnen in der Dritten Welt

Überlegungen zu den Herausforderungen eines Weltproblems

Menschenwürdiges Wohnen ist in allen Gesellschaften ein Grunderfordernis der menschlichen Existenz und eine elementare Voraussetzung für gesellschaftliche Entwicklung. Gerade für uns in Deutschland ist das eine existentielle Erfahrung: historisch und inzwischen wieder aktuell. Indes sind unsere gegenwärtigen Probleme bescheiden im Vergleich zu den Ländern, die wir üblicherweise und eher abwertend als „Dritte Welt“ oder „Entwicklungsländer“ bezeichnen. Dort müssen etwa 2 Milliarden Menschen in unzureichenden bis menschenunwürdigen Behausungen oder völlig ohne Obdach leben.

Der folgende, von persönlichen Erfahrungen geprägte Beitrag versucht, einige Grundfragen dieses Weltproblems darzustellen. Er beginnt mit einem Überblick über die Größenordnungen der Bevölkerungszunahme, der raschen Verstädterung sowie des Anwachsens der Wohnungsnot und der Elendssiedlungen: Zahlen, die eine ungehemmte Ausbreitung millionenfacher tiefer Armut signalisieren. Im dritten und vierten Kapitel folgen einige Überlegungen zur Problematik traditioneller Entwicklungshilfe und neuerer Lösungsversuche im Rahmen der Stadt- und Regionalplanung.

1. Zum Hintergrund – einige Dimensionen

Eine enttäuschende Bilanz der bisherigen Entwicklungspolitik wurde u. a. deutlich, als die globalen Zahlen der Weltentwicklung breiter bekannt und bewußt gemacht wurden. Dabei handelt es sich keineswegs um exakte Statistiken. Die Fragen der Quellen, der Methoden, der Berechnungen usw. sind nicht unproblematisch. Entscheidend ist aber der illustrative Charakter, der die Größenordnungen erkennen läßt und allen entwicklungspolitischen Überlegungen einen gewissen Rahmen vorgibt.

1.1 Aspekte der Bevölkerungsentwicklung

Die Weltbevölkerung ist seit 1970 um über 20 % auf etwa 4,4 Milliarden Menschen gewachsen. Bis zum Jahre 2000 wird mit mehr als 6-Milliarden gerechnet. In diesen Schätzungen¹ sind bereits erkennbare sowie künftig erwartete Erfolge der Entwicklungsländer bei der Senkung ihrer Geburtenziffern einkalkuliert. So hat China durch straffe Maßnahmen sein

Bevölkerungswachstum drastisch reduziert: von 2,34 % (1971) auf 1,2 % (1978). Gleichwohl wächst allein China jährlich um über 11 Millionen Menschen. Andere große Länder wie Brasilien (1980: 120 Mill.) oder Nigeria (1980: 85 Mill.) werden bis 2000 ihre Bevölkerungszahl fast verdoppeln. Indien wächst in 4 Jahren fast soviel, wie die gesamte Bevölkerung Westdeutschlands ausmacht².

Der Bevölkerungszuwachs der Welt in den nächsten 20 Jahren entspricht der Erdbevölkerung zu Beginn des Jahrhunderts. Er wird zu 85 bis 90 % auf die Dritte Welt entfallen, in der heute schon drei Viertel der Menschheit leben. In den meisten Ländern wird die Bevölkerung weitaus schneller wachsen als das Angebot an Bildungs-, Gesundheits- und Verkehrseinrichtungen oder an sonstigen öffentlichen Diensten. Für die Weltpolitik ergeben sich daraus gewaltige Herausforderungen. Die Aussichten werden selbst von bisher eher optimistischen Entwicklungspolitikern düster beurteilt³.

Im Zusammenhang mit der Wohnungsproblematik sind zwei qualitative Aspekte wichtig. Zum einen werden Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung stark zunehmen. Die Zahl der potentiellen Arbeitskräfte in der Dritten Welt wird von 1975 rund 1,13 Milliarden auf etwa 1,9 Mrd. im Jahr 2000 ansteigen. Schon heute wird mit insgesamt 280 Mill. Arbeitslosen und Unterbeschäftigten gerechnet. In den nächsten 20 Jahren würde die Dritte Welt damit über 1 Mrd. neue Arbeitsplätze benötigen. Das ist ein Mehrfaches dessen, was seit 1950 tatsächlich an Arbeitsplätzen geschaffen werden konnte.

Ansteigen wird vor allem die Jugendarbeitslosigkeit. Das rasche Bevölkerungswachstum hat in der Dritten Welt eine gegenüber den entwickelten Ländern sehr junge Bevölkerungsstruktur geschaffen (vgl. die Graphik). 59 Prozent der Bevölkerung sind dort jünger als 25 Jahre⁴. Das wirkt sich aus auf die Zunahme der Haushalte, deren Größe mit der fortschreitenden Verstädterung abnehmen dürfte. Als Konsequenz dürfte die Nachfrage nach Wohnungen stärker als proportional zum Bevölkerungswachstum ansteigen. Im Zusam-

1 Sie basieren auf zahlreichen Studien der Vereinigten Nationen und ihrer Sonderorganisationen (ILO, FAO, UNCHS, UNFPA, UNEP), der Weltbank sowie anderer Institutionen. Alle Schätzungen zeigen in den wesentlichen Eckwerten eine überraschend geringe Schwankungsbreite, wenngleich bei den Einzelzahlen gewisse Uneinheitlichkeiten (zu erklären teilweise durch unterschiedliche Datenquellen, Berechnungsjahre, Rechenmethoden und dgl.) den Vergleich erschweren.

2 Vgl. dazu z.B. die UN-Studien in: Population Bulletin of the United Nations, insbesondere No. 12 – 1979. Ferner die Weltanalysen: Das Überleben sichern. Bericht der Nord-Süd-Kommission („Brandt-Bericht“). Deutsche Ausgabe Köln 1980. Global 2000. Der Bericht des Präsidenten. Deutsche Ausgabe Frankfurt 1980.

Weltentwicklungsbericht 1980. Deutsche Übersetzung, hrsg. von der Weltbank. – Washington, D. C., August 1980. Interfutures. Facing the future. Hrsg. von der OECD. – Paris 1979.

3 Z.B. in neueren Äußerungen von Entwicklungsminister *Offergeld*. Eine radikale pessimistische Meinungsänderung über Nutzen und Erfolgsaussichten der Entwicklungshilfe vollzog letztes Jahr G. Myrdal.

4 UNESCO, Statistical Yearbook 1980, S. 40ff.

menhang mit der Einkommenssituation bei großer Arbeitslosigkeit würden viele in Behausungen unter Mindeststandard abgedrängt werden.

1.2 Verstädterung und räumliche Ballung

In engem Zusammenhang mit dem Wachsen der Bevölkerung stehen die Fragen ihrer Verteilung im Raum. Hervorstechende Merkmale sind in der Dritten Welt neben dem Ausmaß der internen Wanderung vor allem die rasche Verstädterung und die starke räumliche Konzentration. Die Begriffe Verstädterung oder Urbanisierung werden meist synonym verwendet. Allgemein bezeichnen sie die Ausbreitung städtischer Lebensform. Im internationalen Sprachgebrauch wird damit jedoch – in einem mehr statistischen Sinne – das Hervortreten und Wachsen der Städte sowie im besonderen das Wachsen der Großstädte bezeichnet⁵.

1950 lebten etwa 29 % der Weltbevölkerung in Städten. 1980 waren es 41 %, im Jahr 2000 wird – bei einer weitaus höheren Gesamtbevölkerung – mit über 50 % gerechnet. Von 1970 bis 1980 haben die städtischen Gebiete in der Dritten Welt über 320 Mill. Menschen aufgenommen. Sie dürften bis 2000 nochmals um 1 Mrd. anwachsen⁶.

Ein Hauptergebnis sind enorme städtische Ballungsgebiete. 1950 hatte in der Dritten Welt nur Buenos Aires mehr als 4 Mill. Einwohner. 1980 gab es dort 23 solcher Städte gegenüber 15 in den Industrieländern. Im Jahr 2000 werden etwa 60 Städte der Dritten Welt über 4 Mill. Einwohner haben (20 in den Industrieländern). In 18 bis 20 davon dürften weit über 10 Mill. Einwohner leben. Das bedeutet alarmierende absolute Zunahmen in vielen Großstädten. In den 70er Jahren sind z. B. Mexico-Stadt jährlich um ca. 1 Mill. oder Sao Paulo um über 1/2 Mill. Einwohner gewachsen, andere Städte, wie Djakarta, Seoul oder Kairo, um über 1/4 Mill. pro Jahr. Nicht wenige Riesenstädte haben seit 1950 ihre Bevölkerungszahl vervierfacht, z. B. Sao Paulo, Mexico-Stadt, Manila, Djakarta oder Bogota. Für Mexico-Stadt (17 Mill.) müßten, wenn die Trends anhalten, im Jahr 2000 über 50 Mill. Einwohner, für Groß-Sao Paulo (13 Mill.) mehr als 30 Mill. erwartet werden – die Planer hoffen auf „nur“ 31 Mill. (Mexico) bzw. 26 Mill. Einwohner (Sao Paulo) im Jahr 2000⁷.

1.3 Probleme der Bewertung

Natürlich sind solche generalisierten, vorwiegend statistisch vorgehenden Problemskizzen nicht unproblematisch. Der

Verstädterungsprozeß ist in den Ländern der Dritten Welt keineswegs einheitlich. Stärker fortgeschritten ist er in Latein-Amerika. Dort betrug der Verstädterungsgrad bereits 1975 mehr als 50 %. Für 2000 wird mit etwa 75–80 % gerechnet. Überdies ballen sich Bevölkerung, Wirtschaft und Wohlstand immer mehr in wenigen großen Agglomerationen. Relativ jung, aber in raschem Fortgang ist die Verstädterung in den Ländern Asiens, obgleich sie einige der größten Städte aufweisen. Von Indiens 670 Mill. Einwohner leben rund 80 % in ländlichen Gebieten. Gleichwohl ist die Einwohnerzahl der indischen Städte größer als die gesamte Stadtbevölkerung von Argentinien, Brasilien und Mexico zusammen. Die Unterschiede der Situationen, Strukturen und kulturellen Verhältnisse machen Vergleiche zwischen den Ländern schwierig.

Ferner sind die globalen Zahlen zweifellos mit gewissen Unsicherheiten behaftet. Das betrifft insbesondere die Berechnungen der künftigen Land-Stadt-Wanderungen. In den vorliegenden Veröffentlichungen schwanken die Angaben über das Maß der Verstädterung teilweise beträchtlich, je nachdem, ob die Städte ab 50 000, ab 10 000 oder ab 5 000 oder mit noch weniger Einwohnern einbezogen wurden. In gewisser Weise ist die Klassifizierung von Siedlungen als „Stadt“ aufgrund einer bestimmten Einwohnerzahl etwas willkürlich. Mehr noch gilt das für die Zusammenfassung und Abgrenzung solcher städtischer Gebilde zu „Ballungsräumen“.

Hinzu kommen beträchtliche theoretische Schwierigkeiten bei der Verwendung und Übertragung von (westlichen) Begriffen und Erklärungsansätzen. Häufig wird übersehen, daß mit unseren Begriffen gleichzeitig unsere kulturellen Formen, Verhaltensmuster und Werte, ja selbst die den Begriffen zugrunde liegenden, oft gar nicht reflektierten Ideologien mitübertragen werden. Die Beurteilung der Phänomene folgt allzuoft der Sichtweise, daß die Entwicklungsländer nur die allgemeingültige Entwicklung der Industrieländer nachvollzögen. Tatsächlich ist zu beobachten, daß die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen, städtischen und räumlichen Prozesse in der Dritten Welt in ihren Charakteristiken und Konsequenzen sich erheblich von den historischen Erfahrungen der Industrieländer unterscheiden.

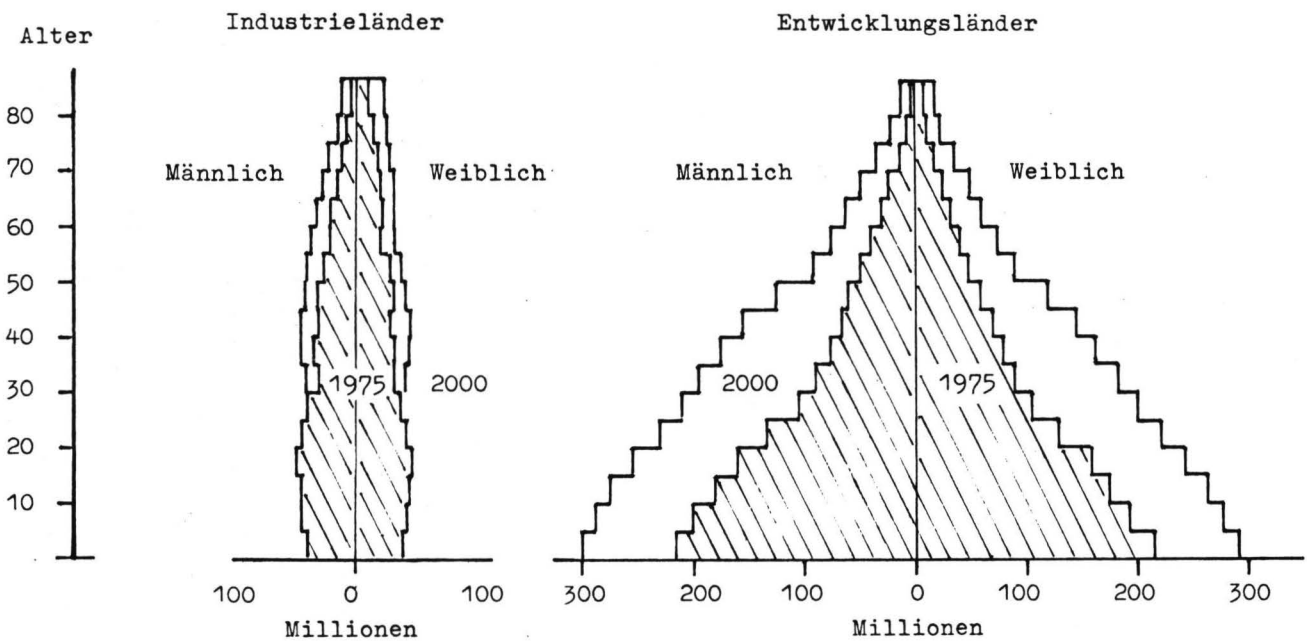
Für die Dritte Welt sind die aufgeführten Trends der Verstädterung keineswegs unausweichlich, sondern strukturell bedingt. Sie sind Folgen einer ganz bestimmten Politik. Hier zuallererst müssen Verbesserungen beginnen. Änderungen an den Ursachen (Abhängigkeiten, extreme Konzentration der Einkommen, des Bodenbesitzes usw.) und insbesondere grundlegende Verbesserungen der Lebensbedingungen auf dem Lande könnte erhebliche Umkehrungen der ablaufenden Trends bewirken. Dafür gibt es eine Reihe von Beispielen⁸ (die von westlichen Beobachtern teilweise kontrovers beurteilt werden).

5 Zu den Fragen der Begriffe siehe auch die UN-Publikation: Manual VIII, Methods for projections of urban and rural populations. Population Studies, Nr. 55, 1977.

6 Die Verstädterung in der Dritten Welt ist ein Schwerpunktthema im: Weltentwicklungsbericht 1979. Deutsche Ausgabe, hrsg. von der Weltbank. – Washington D.C., August 1979. – Weiteres umfangreiches Zahlenmaterial bietet die hierfür erstellte Hintergrundstudie: National Urbanization Policies in Developing Countries. World Bank Staff Working Paper Nr. 347, hrsg. von der Weltbank. – Washington D.C., July 1979. Vgl. ferner Global 2000, a.a.O., S. 835ff.

7 Siehe dazu auch den Kurzbericht von M. Jones: Cities for the future. UNFPA Rome Conference. In: Development Forum (Genf) 1980, No. 8.

8 Etwa in Tansania durch eine gezielte ländliche Entwicklung. Auch Kuba scheint nach vorliegenden Informationen Erfolge aufzuweisen bei einer bewußten Politik zur Verlangsamung des städtischen Wachstums und zur Verbesserung der ländlichen Lebensbedingungen. Vgl. hierzu Gugler, J.: Minimale Verstädterung – Maximale Verländlichung: Kubanische Erfahrungen. In: Die Dritte Welt. 3 – 4 / 1980, S. 353–369.



Weltbevölkerung nach Altersgruppen 1975 und 2000 in Industrie- und Entwicklungsländern
(Nach: Global 2000, a.a.O., S. 160)

1.4 Einige Folgeprobleme der Verstädterung

Insgesamt signalisieren diese globalen Zahlen der Bevölkerungszunahme und Verstädterung, welchen Herausforderungen die nationalen Entwicklungspolitiken zu begegnen haben. Sie verdeutlichen schwerwiegende Folgeprobleme. Nur angedeutet sei der Problembereich *Armut der Städte*, d.h. Ausmaße und Kosten der erforderlichen Infrastruktureinrichtungen, der Verwaltungsaufwände, der Kriminalität und dergleichen. Im Verkehrswesen wird z. B. in Mexico-Stadt mit einer Zunahme der Kraftfahrzeuge von 1979 von 2 Mill. auf 3,9 Mill. im Jahr 1988 gerechnet. Die Zahl der täglichen Fahrten (Bundesdistrikt) dürfte von heute 17 Mill. auf 33,4 Mill. (1988) zunehmen, wobei die Durchschnittsgeschwindigkeit von heute 20 auf rund 8 km/h abnehmen wird. Schon heute wird der verkehrsbedingte Zeitverlust auf täglich 3,1 Mill. Arbeitsstunden geschätzt⁹.

Ein anderer raumrelevanter Problemkomplex sind die zunehmenden Umweltverschmutzungen, die u. a. mit der Verstädterung und insbesondere mit der damit verbundenen Steigerung und Konzentration des Verkehrsaufkommens einhergehen. Einen weiteren Problemkomplex stellen die wachsenden Verluste an landwirtschaftlichen Böden und Grünflächen dar. So wird sich Mexico-Stadt (1000 qkm) bis zum Ende des Jahrhunderts auf über 2000 qkm ausweiten¹⁰. In Brasilien wird befürchtet, daß die beiden Agglomerationen Rio und Sao Paulo (Distanz rund 380 km) zu einer „Konurbation“ von etwa 45 Mill. Einwohnern zusammenwachsen¹¹.

2. Das Weltwohnungsproblem

Eine spezielle Herausforderung bedeuten die Dimensionen des Bedarfs an Wohnungen generell sowie der Nachfrage nach städtischen Unterkünften im besonderen.

2.1 Zunahme der Armut

Dieser Komplex hängt eng zusammen mit dem Problemkreis der massenhaften Armut in den Städten. Mangel an Arbeitsplätzen, Bildungsmöglichkeiten, angemessenen Wohnungen sowie öffentlichen Dienstleistungen drängen wachsende Teile der Stadtbevölkerung in Elend und gesellschaftliches Abseits (Marginalisierung). Weltweit wird die Zahl der Menschen, die unter dem für ein menschenwürdiges Dasein erforderlichen Existenzminimum (absolute Armut) auskommen müssen, auf 780 Mill. geschätzt. Zusätzlich liegen einige 100 Mill. gerade eben über dieser Schwelle¹². In Groß-Sao Paulo verdienten 1975 ca. 19% der arbeitenden Bevölkerung im Monat bis zu einem Mindestlohn (ca. 150 Mark), 75% bis zu 3 Mindestlöhnen¹³ – bei einer hohen Inflationsrate (derzeit über 120%).

Wo die Wachstumsraten der Stadtbevölkerung doppelt so hoch liegen wie die der Gesamtbevölkerung, wächst die Zahl der arbeitslosen und unterbeschäftigten Armen in den Elendsvierteln viel schneller als die Stadtbevölkerung insgesamt.

2.2 Weltwohnungsbedarf: über 1 Milliarde

Familien oder Haushalte, bei denen das gesamte Familieneinkommen nicht oder gerade für die Ernährung, also den Lebenserhalt ausreicht, bleibt nichts übrig, was für die Unter-

9 Vgl. Garza, G.: México Año 2000: el drama de ciudad de México. In: D-C Desarrollo y Cooperación, No. 2/1981. Hrsg. von der Deutschen Stiftung für internationale Entwicklung (DSE), Bonn.

10 Ebenda.

11 Vgl. Jones, M.: Cities for the Future, a.a.O.

12 Zu Problematik und Dimensionen der absoluten Armut vgl.: Weltentwicklungsbericht 1980, a.a.O.

13 Sao Paulo 1975, Crescimento e Pobreza (Wachstum und Armut). – Sao Paulo 1976.

kunft ausgegeben werden könnte. Die HABITAT-Konferenz stellte 1976 fest, daß bis zu 70% der städtischen Bevölkerung sich nicht einmal die billigsten Wohnungen des öffentlichen Wohnungsbaues geschweige der Bauwirtschaft leisten können¹⁴. Bevölkerungswachstum, Zuwanderung aus den ländlichen Gebieten und erhebliche Preissteigerungen bei den Mieten, Bodenpreisen und Baukosten haben diese Situation weiter verschlimmert.

Die internationalen Schätzungen über Bedarf und Mangel an Wohnraum gehen zunächst von den quantitativen Zunahmen der Bevölkerung sowie der Städte aus. Einen weiteren Indikator stellt die Belegungsrate von Personen pro Wohnraum dar. Hier geht die UN-Organisation HABITAT z. B. davon aus, „daß in der Dritten Welt durchschnittlich weniger als 180 Wohneinheiten jeweils 1000 Menschen zur Verfügung stehen. Zum Vergleich: in Westeuropa kommen etwa 350 Wohnungen auf jeweils 1000 Einwohner“¹⁵. Solche Berechnungen zeigen aber eher die Schwierigkeit, die wirkliche Situation der je nach Region sehr unterschiedlichen Wohnbedingungen ausreichend wiederzugeben. Insgesamt wird z. B. für Latein-Amerika das Wohnungsdefizit auf etwa 20 Mill. geschätzt. Davon fehlen 7 Mill. Einheiten in den Städten¹⁶. In Asien ist das Wohnungsdefizit in den städtischen Gebieten von 1962 rund 22 Mill. auf 72 Mill. im Jahr 1975 gestiegen; im gleichen Zeitraum wuchs es in den ländlichen Gebieten von 125 Mill. auf 219 Mill. Einheiten¹⁷. Weltweit wird der Wohnungsbedarf bis zum Jahr 2000 auf rund 1 Milliarde neue Wohnungen geschätzt¹⁸.

Beim Weltwohnungsproblem geht es aber nicht nur um seine quantitative Ausprägung. Wichtig sind vielmehr auch die vielfältigen Dimensionen der Wohnungsnot, die sich aus den kulturellen und klimatischen Besonderheiten ergeben. Das betrifft auch die ganz spezifischen sozialen und kulturellen Bedeutungen, die Wohnen in anderen Kulturbereichen hat und die von unseren Vorstellungen und Verhaltensweisen oft erheblich abweichen. Dem entsprechen eigene Formen des

Bauens und Siedelns, der Aufteilung von Räumen oder der Nutzung des Wohnraumes.

2.3 Das Ausbreiten der Elendssiedlungen

Der Wohnungsbau hat vor allem quantitativ, aber auch im Bezug auf die tatsächlichen Bedürfnisse der Armen mit dem Bedarf nicht annähernd Schritt gehalten. Eine Folge ist das Wuchern der Elendsviertel und der wilden Siedlungen innerhalb und am Rande der Städte. Ein Großteil der städtischen Behausungen in der Dritten Welt wird ohne offizielle Genehmigung gebaut, auf den von der konventionellen Stadtentwicklung nicht genutzten und somit – vorläufig – spekulationsfreien Flächen (Berghänge, Ufer, Überschwemmungsgebiete, Müllhalden, Eisenbahndämme, unbebaute innerstädtische Flächen usw.). Die landesüblichen-Bezeichnungen haben für diese Phänomene eine Vielfalt von zum Teil sprechenden Begriffen: Slum, Squatter-Siedlung, Favela, Barriada, Chica, Rancho, Campamento, Shantytown, Bidonville, Kamping, Gecekondü u. a. .

In Elendsvierteln und wilden Siedlungen lebt etwa ein Drittel der Stadtbevölkerung der Dritten Welt. In nicht wenigen Ballungsräumen wie Rio, Sao Paulo, Caracas, Mexico-Stadt, Manila, Lagos oder Kairo überschreitet deren Zahl längst die Millionengrenze¹⁹. In der 7-Millionen-Stadt Bombay sollen in rund 700 Elendsvierteln etwa 3 Mill. Menschen leben²⁰. In Mexico-Stadt wird die Einwohnerzahl der größten der wilden Randsiedlungen alleine auf etwa 3 Mill. geschätzt²¹. Diese Prozesse verstärken sich eher. Einerseits trägt dazu neben dem Eigenwachstum der städtischen Bevölkerung vor allem der starke Zustrom aus den ländlichen Gebieten bei. So wird geschätzt, daß in die Slums von Mexico-Stadt und anderen Multimillionenstädten täglich mehr als 1000 Zuwanderer aus den ländlichen Regionen strömen. Andererseits wird durch das Emporschnellen der Grundstückspreise und Baukosten, durch Spekulation und Wucher immer mehr Bevölkerung an die Pheripherie der Städte gedrängt. Arbeitslosigkeit und minimale Einkommen erlauben ihnen weder, Miete zu zahlen, noch Hilfen (Kredite) des sozialen Wohnungsbaues in Anspruch zu nehmen.

Neben den schon erwähnten Eigenarten der Siedlungsflächen prägen hohe Dichte, Überbelegung der Wohnräume, unzureichende infrastrukturelle Versorgung, aber auch Vernachlässigung durch Stadtplanung und Kommunalpolitik die Lebensumstände dieser Wohngebiete. Besonders prekär ist

14 Vgl. auch: Orvis, P.: Die eigenen vier Wände. Metroville – ein UNDP-Modell für die Städte der Dritten Welt. In: Forum Vereinte Nationen. Mai–Juni 1976.

15 Hundsatz, M.: Das Grundbedürfnis Wohnen in der Dritten Welt. Aufgabe für die internationale Entwicklungszusammenarbeit. Vortrag am 3. 12. 1980 in Köln bei der Deutschen Entwicklungshilfe für soziales Wohnungs- und Siedlungswesen e.V. (DESWOS). (Manuskript).

16 Vgl. Gogolok, E.: Slums im Nordosten Brasiliens. Favelas als stadtgeographisches Problem – Mettingen 1980. – Aspekte der Brasilienkunde, Bd. 1. S. 12.

17 World Population: Myths and realities. Report by the Selected Committee on Population, US-Congress. – Washington 1978. S. 28–29.

18 Zahlenangaben zu der gesamten Problematik finden sich in einer Reihe von Studien und Berichten der Vereinten Nationen, u. a. der UN-Kommission für menschliche Siedlungen (UNCHS). Aktuelle Informationen bringen die „DESWOS-Briefe“. Einen Überblick geben: Die Armut des Volkes. Verelendung in den unterentwickelten Ländern. Auszüge aus Dokumenten der Vereinten Nationen, zusammengestellt von F. Fröbel u. a. – Reinbeck 1974.

Des weiteren: Adler-Karlsson, G.: Der Kampf gegen die absolute Armut. – Frankfurt 1978.

Ferner: Turner, J. F. C.: Verelendung durch Architektur. „Housing by People“. Plädoyer für eine politische Gegenarchitektur in der Dritten Welt. – Reinbek 1978.

Vgl. auch die Tabellen bei Schulz-Fielitz, E.: Ein brauchbares Obdach für die arme Welt der Zukunft. In: Bauwelt 1981, H. 13, S. 533.

19 Vgl. S. Blizer et al.: Plotting out the urban future. In: Development Forum (Genf) 1981, No. 3.

20 Nach: Menschen – nur Stücke Dreck. In den Elendsvierteln von Bombay. In: DESWOS-Brief 6/1979, S. 5f. – „Nur“ 144 Slums mit 416 000 Menschen meldet demgegenüber der „Country Report – India“ von D. D. Naik, der auf dem in Marburg vom 8. bis 16. Dezember 1980 abgehaltenen Workshop „Integrated cooperatives for satisfying the basic need of shelter in slum and squatter areas“ vorgelegt worden ist. Andere Arbeiten über Indien bestätigen eher die höheren Zahlen.

21 Mit diesen Problemen befaßte sich zuletzt ausführlicher eine Weltkonferenz von Bürgermeister und Stadtplanern der 41 größten Städte aus 31 Ländern der Erde, die vom 1. bis 4. September 1980 in Rom von der UN-Organisation für Bevölkerungsfragen (UNFPA) durchgeführt worden ist.

die Versorgung mit Trinkwasser sowie die Beseitigung der Abwässer, Abfälle und Fäkalien. Permanent leben die Siedler unter der Angst, über Nacht durch Grundbesitzer oder Bodenspekulanten vertrieben zu werden und ihr bißchen Besitz zu verlieren²². Zwangsweise und meist gewaltsame Vertreibung oder Umsiedlung sind die häufigsten „Lösungen“ seitens der Planer und Politiker.

2.4 Elendsquartiere – eine Hauptlebensform der Zukunft?

Gerade die strukturellen Bedingungen machen wenig Hoffnung, daß die menschenunwürdigen Behausungszustände von Hunderten von Millionen Menschen rasch verbessert werden könnten. Ein Beispiel²³ soll diese Problematik konkretisieren. In Fortaleza, einer Landeshauptstadt in Nordostbrasilien, wohnten 1975 von 1,1 Mill. Einwohnern rund 205 000 in 83 über das Stadtgebiet verstreuten Elendsvierteln. Für 1980 (über 1,5 Mill. Einwohner) wurde das Defizit an Wohnungen auf 90 000 Einheiten geschätzt. Gleichzeitig plante die Landesregierung die Errichtung von 16 500 Wohnungen im sozialen Wohnungsbau innerhalb von 4 Jahren. Dann wird allerdings der Fehlbedarf seinerseits um ein Vielfaches größer sein. Den Planungen sind außerdem die tatsächlichen Leistungen gegenüberzustellen. Von 1967 bis 1980 wurden im sozialen Wohnungsbau rund 15 000 Wohneinheiten gebaut. In den Sozialsiedlungen sind jedoch vielfach die infrastrukturellen Basisdienste wie Wasserversorgung, Ausbau der Straßen oder Busverbindungen sehr mangelhaft geblieben. Viele Wohnungen haben erhebliche bauliche Mängel. Damit droht die Gefahr, daß die Sozialsiedlungen wieder zu Elendsvierteln absinken.

Das *Elendsviertel als Wohn- und Lebensform* dürfte deshalb auf Jahrzehnte für einen Großteil der Menschheit ein unvermeidbares Schicksal sein. In der ersten Entwicklungsdekade (1960–1970) hat der Bau neuer Wohnungen in vielen Ländern der Dritten Welt nur etwa 25 % des geschätzten Bedarfs betragen²⁴. Dabei ist zudem ein Großteil der Bautätigkeit auf gehobene und Luxus-Wohnungen entfallen. Für Indien wird das derzeitige Wohnungsdefizit auf über 30 Mill. geschätzt. Um es in den nächsten 10 Jahren zu beseitigen, müßten jährlich 3 Mill. Wohnungen gebaut werden – statt eines bisherigen Jahresdurchschnitts von 300 000. Das wäre jedoch nur der Nachholbedarf. Eine Bevölkerungszunahme bis zum Jahr 2000 um rund 300 Mill. Menschen bedeutet einen zusätzlichen Neubedarf von 40 Mill. Wohnungen²⁵.

22 Vgl. dazu auch J. F. C. Turner, Verelendung durch Architektur, a.a.O. – Ausführlich behandelt das Thema ferner: *Oestereich, J.: Elendsquartiere und Wachstumspole. Beiträge zur räumlichen Planung in der Dritten Welt.* – Köln 1980. – Politik und Planung, Bd. 9.

23 Ausführlicher bei Gogolok, E.: Fortalezas Wohnungsnot. In: Institut für Brasilienkunde – Brasilien Dialog/Informationen 2/80, S. 23 ff.

24 Vgl. dazu: Die Armut des Volkes, a.a.O.

25 Nach Bhattacharjee, K. P.: Strategy for housing developments in India during the coming decade: 1980–1990. In: Planung und Entwicklung von menschlichen Siedlungen, 35. Weltkongreß 1980, Papers and Proceedings, Vol. II, S. 231 ff., hrsg. vom Internationalen Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung, Den Haag 1981.

3. Zur Problematik der Lösungen

Eines zeigen die vorstehenden Zahlen klar: die Armen stellen in der Dritten Welt die große Mehrheit der Bevölkerung, zumal der Städte. Ihre Zahl nimmt eher zu, die Kluft zwischen Arm und Reich wird ständig größer. Das kann sich gar nicht ändern, solange Entwicklungsmodelle, Stadtplanungskonzepte und politische Prioritäten diese Tatsachen ignorieren, die Bedürfnisse der Masse der Bevölkerung außer acht lassen. Hier liegen zentrale Ursachen der Entwicklungsproblematik. Im Zusammenhang mit dem Wohnungsproblem sind besonders folgende Komplexe wichtig. Gemeinsam ist ihnen der Charakter verfehlter Prioritäten und die starke Beeinflussung von außen.

3.1 Einseitige Förderung der Industrialisierung

Das Wohnungselend hängt zusammen mit den unzureichenden Einkommen, bestimmt durch niedrige Bezahlung, Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung. Eine wichtige Ursache lag in den vorherrschenden Entwicklungsstrategien, die von einem ökonomisch verengten Entwicklungsbegriff ausgingen. Sie haben ihre sozialen Nebenziele („Sickereffekte“ usw.) nicht erreicht, sondern ungleiches Wachstum, soziale und regionale Polarisierung und damit eine „deformierte Entwicklung“ verstärkt.

Symptomatisch ist die Art und einseitige Förderung der von den Industrienationen übernommenen Industrialisierung. Aufgedrängt wurden sowohl ihr Tempo als auch ihr Gepräge: kapitalintensiv, hochtechnisiert, exportorientiert, Großprojekte. Die Anlagen und Technologien wurden in hohem Maße importiert. Sie brachten also im eigentlichen Sinne wenig bis keine „Entwicklung“. Gegenüber dem hohen Bevölkerungswachstum bringt Industrialisierung dieses Typs heute nur bescheidene Arbeitsplatzzuwächse. Letztlich bleiben die Länder der Dritten Welt damit die Nachhut der Industrialisierung des Westens, weshalb sie auch auf den dadurch erzeugten Problemen sitzen bleiben.

3.2 Vernachlässigung der ländlichen Entwicklung

Einen zweiten zentralen Ursachenkomplex für die Verstädterung und die massenhafte Wohnungsnot in den Städten bilden die Lebensverhältnisse auf dem Lande. Die ländliche Armut hat sich seit dem Einzug kapitalistischer Wirtschaftsformen drastisch verschärft. Auch hier ist die Abhängigkeit von außen bestimmend, international wie national (Zentren-Peripherie; interner Kolonialismus). Ein Hauptproblem sind die Grundbesitzverhältnisse (vgl. die Tabelle). Die Konzentration des Bodens in den Händen weniger Gruppen (bisher Großgrundbesitzer, neuerdings auch Großunternehmen, Großprojekte) verhindert, daß der Agrarsektor einen größeren Teil des wachsenden ländlichen Arbeitskräftepotentials absorbieren und die Grundernährung der Völker gewährleisten kann. Millionen von Kleinbauern und Landarbeitern haben keine ausreichende Existenzgrundlage.

Die wirtschaftspolitischen Prioritäten für Exportproduktion, hohe Technisierung und Großprojekte sowie die Förder-

praktiken, die den Kleinproduzenten z. B. vom Kreditwesen ausschließen, verstärken diese negativen Entwicklungen. Hinzu kommt, daß Basisinfrastruktur, insbesondere Bildungsmöglichkeiten und Gesundheitsdienste, weitgehend fehlen. Massenhafte Landflucht ist die Folge. Die Weltgesundheitsorganisation schätzt, daß 80-90 % der ländlichen Bevölkerung in der Dritten Welt keinen Zugang zu Gesundheitsdiensten haben.

Aber in vielen Ländern hängen bis zu 70 % der Bevölkerung von der Landwirtschaft ab. Verbesserungen in diesem Bereich sind deshalb dringende Voraussetzungen, um den Druck auf die Städte und dort die städtischen Wohnungsprobleme zu mildern; um die Ernährungssituation zu verbessern; um die absolute Armut zu verringern²⁶.

3.3 Unangepasste Hilfe

Ein dritter großer Ursachenkomplex liegt in der unreflektierten Übertragung westlicher Technologien, Planungsinhalte und Wissenschaftserkenntnisse. Die neokolonistischen Züge solcher Prozesse liegen auf der Hand, ob sie nun von den einheimischen, westlich orientierten „Eliten“, den multinationalen Firmen oder von westlichen Experten getragen werden.

Wie eine klassische Technologieübertragung ursächlich zur Verarmung und zur Verelendung der Massen beitragen kann, zeigt folgendes Beispiel, das stellvertretend steht für viele Entwicklungshilfe-Projekte: In einem Land der Dritten Welt wird eine moderne Ziegelei mit teurem Gerät zur Produktion von Bausteinen eingerichtet. Für den Exporteur ist diese „Entwicklungshilfe“ ein lohnendes Geschäft. Im Lande werden dadurch aber viele kleine Ziegelhersteller verdrängt. Es gehen zahlreiche Arbeitsplätze verloren. Die Herstellung der „industriellen“ Bausteine erfordert ein Mehrfaches an Energieaufwand. Die neuen Steine sind durch Herstellung und Transport teuer. Das hat zur Folge, daß sich viele Familien den Hausbau nicht mehr leisten können.

Diese Art von technischem „Fortschritt“ geht an den Bedürfnissen der Menschen vorbei. Eine solche „Modernisierung“ vertut die Chance, traditionelle Techniken, die auf den realen Mitteln und Situationen der jeweiligen Region aufbauen, weiter zu entwickeln. Zugleich wird durch die moderne Technologie die traditionelle Technik oft unabänderlich zerstört. Der Vollständigkeit halber ist hier hinzuzufügen, daß angepasste Technologie keineswegs gleichbedeutend ist mit primitiv, nicht entwickelt oder unterentwickelt. Eine angepasste Bautechnologie wäre vielleicht die Produktion von billigem Reis-Zement aus der Asche von Reisabfällen. Er könnte einen Großteil des üblichen Zements ersetzen, der in vielen Ländern eingeführt werden muß und den sich die Armen kaum leisten können²⁷.

Ein anderes Beispiel dieser Problematik ist der sogenannte Niedrigkosten-Wohnungsbau, der die Wohnungsnot der Armen beheben sollte. Tatsächlich hat er wenig Hilfe gebracht, weil er für die unteren Einkommensgruppen in den Entwicklungsländern schon zu teuer ist. Für die Masse der Armen müssen billigere und ressourcensparende Methoden der Wohnungsversorgung gefunden werden. Ein internationales Symposium in Brasilien im Jahre 1979 hat gezeigt, daß die Industrieländer hierfür noch keine adäquaten Lösungen anbieten können.

3.4 Asoziale Stadt- und Regionalplanung

Was für den öffentlichen Wohnungsbau festzustellen ist, trifft ähnlich auch für den weitaus überwiegenden Teil der übergeordneten städtischen und räumlichen Planungen zu. Sie sind einseitig auf die Interessen der herrschenden Gruppen und privilegierten Regionen und Stadtteile ausgerichtet. Sie ignorieren die Bedürfnisse der breiten Mehrheit der Bevölkerung sowie insbesondere der Elendsviertel der Städte. Solche Planung halte ich ihrem Wesen nach für asozial.

Das gilt leider auch für große Teile der von der westlichen Entwicklungshilfe betriebenen Beratung für Stadt- und Regionalplanung. Selbst wenn sie „erfolgreich“ zu Papier gebracht wurde, bleibt sie vielfach den anderen historischen, geographischen, menschlichen, kulturellen und politischen Bedingungen des jeweiligen Landes wesensmäßig fremd. Oft stehen die technischen Vorschläge von Experten keineswegs in Einklang mit unseren eigenen Erfahrungen: So manche Methoden und Ergebnisse unserer Stadtplanung sind durchaus nicht nachahmenswerte Vorbilder. Programme und Maßnahmen unserer Regionalplanung und Regionalpolitik waren wenig erfolgreich darin, die regionalen Ungleichheiten zu beseitigen. Das Bundesraumordnungsprogramm mag einzigartig in Europa sein; sein Erfolg liegt sicherlich weitaus mehr in den Prozessen der Bewußtseinsbildung, der Fachdiskussion, der Abstimmung oder der Forschung, die es während seiner Entstehung in Gang setzte, als in seinen fachlichen Inhalten und Wirkungen.

Eine sogenannte „Technische Zusammenarbeit“, die nicht oder wenig hinausgeht über ein bloßes Übersetzen westlicher Planungswerke oder Lehrbücher ist als akademische Naivität und entwicklungspolitische Unredlichkeit einzustufen. Sie ist alles andere als Entwicklungshilfe. Eine derartig betriebene Planungsberatung wird an den Realitäten der Dritten Welt und ihrer Elendssiedlungen weit vorbeigehen.

Damit will ich keineswegs die Notwendigkeit von Entwicklungshilfe im Bereich der Stadt- und Regionalplanung gering-schätzen. Vielmehr geht es um die Frage, was wir den Ländern der Dritten Welt bieten können. An erster Stelle steht da sicherlich unsere generationenlange (positive und negative) Planungserfahrung; bei der geglückten oder erfolglosen Bewältigung räumlicher Probleme; beim praktischen Umgehen mit theoretisch entwickelten Lösungen und Instrumenten; beim Abwickeln von Abstimmungs- und Koordinierungsprozessen; beim administrativen und politischen Umsetzen von einmal festgelegten Planungen; bei den positiven und unerwünschten

26 Die Notwendigkeit einer „Stadtentwicklungspolitik“ gerade für ländliche Räume hat der Verfasser ausführlicher behandelt in v. Papp, A.: Ländliche Entwicklung – Zukunftsfrage der Dritten Welt. Gedanken zur Planung und Planungsberatung für Entwicklungsländer. In: Innere Kolonisation H. 6/1978.

27 Siehe dazu: Angepasste Technologie – Warum? In: DESWOS-Brief 2/1980, S. 8f.

Die Grundbesitzverhältnisse in der Dritten Welt

	Jahr	Afrika	Lateinamerika	Naher Osten	Ferner Osten*	Insgesamt*
Bewirtschaftetes Land (in Mill. ha)	1965	170,4	120,4	76,5	250,1	618,6
	1975	183,5	140,7	81,7	263,4	670,4
Ländliche Bevölkerung (in Mill.)	1965	208,4	117,2	102,6	693,2	1.124,5
	1975	253,9	128,3	121,4	854,1	1.361,3
Tägliche Nahrungsaufnahme (in % der nötigen Kalorien)	1972–	91	107	100	92	
	1974					
Landwirtschaftliche Arbeitskräfte (in Mill.)	1970					
– Landlose		11	20	14	110	155
– Kleinbesitzer/Pächter		141	69	53	428	691
Kleinbetriebe**	1970					
– in % der Betriebszahl		66,0	67,2	54,6	71,1	
– in % der Gesamtfläche		22,4	3,6	9,8	21,7	
Durchschnittsgröße von Kleinbetrieben (in ha)	1970	1,0	2,7	1,8	0,7	

Quelle: FAO; nach: H. Santa Cruz, in: Forum Vereinte Nationen, 4/1979.

* Ohne Staaten mit zentraler Wirtschaftslenkung.

** Ein Kleinbetrieb liegt unter 10 ha in Lateinamerika, unter 5 ha im Nahen Osten, unter 2 ha in Afrika und dem Fernen Osten.

Auswirkungen. Es ist klar, daß derartige „Technologien“ nicht von Experten vermittelt werden können, die selber nie entsprechend verantwortlich in der heimischen Planungs-administration gearbeitet haben oder deren praktische Erfahrungen zehn oder mehr Jahre zurückliegen.

Derartige Erfahrung ist nicht nur Grundbedingung einer sinnvollen Entwicklungshilfe. Sie ist zugleich Voraussetzung dafür, daß der *dialektische Charakter* echter Zusammenarbeit sich erfüllen kann: das *Lernen vom anderen*. So habe ich in Brasilien mehr zufällig ein Beispiel einer offiziellen Stadtplanung kennengelernt, die nicht die üblichen Verfahren in den Vordergrund stellte. Vielmehr konzentrierte das dortige Planungsteam seine Hauptaktivitäten auf die Entwicklung der armen Außenviertel. Das entscheidende an diesem Ansatz aber war, daß die betroffene Bevölkerung an den Planungen von Anfang an voll beteiligt und zur Selbsthilfe aktiviert wurde. Dadurch ist ein beeindruckender Prozeß von Basis-Stadtentwicklung in Gang gekommen. Das war allerdings nur möglich, weil der Bürgermeister diesen Ansatz voll unterstützte und das Projekt von der Weltbank finanziert wurde.

4. Entwicklungspolitische Folgerungen

In der grundsätzlichen Entwicklungsdiskussion hat ein Prozeß des Umdenkens bereits eingesetzt. Das Massenelend soll zentraler Ausgangspunkt und Angriffspunkt der Hilfe werden.

Grundbedürfnisstrategie und Hilfe zur Selbsthilfe sind die Konsequenzen, meist schon Schlagworte. Was sie entwicklungspolitisch bedeuten, läßt sich gerade am Beispiel des Wohnungsbaus verdeutlichen.

4.1 Entwicklung kommt aus der Selbsthilfe

Entwicklung ist nicht nur in Geld, wirtschaftlichen Wachstumsraten und baulichen Anlagen zu begreifen. Entwicklung

bedeutet vor allem sozialen und geistigen Fortschritt sowie die Verbesserung der Lebensbedingungen aller Menschen eines Landes. Das bedingt, daß die tatsächliche Entwicklung der Dritten Welt entscheidend von der Bereitschaft und Fähigkeit zur Selbsthilfe der betroffenen Bevölkerung abhängt. Gerade im Wohnungswesen der Dritten Welt gibt es viele Beispiele, daß von oben verordnete Maßnahmen fehlgeschlagen sind und die Probleme noch verschlimmert haben (Beispiel Niedrigkosten-Wohnungsbau). Die Entwicklungen in den Sektoren Wohnen und Siedeln brachten die Erfahrung, daß nur die gemeinschaftliche Selbsthilfe der Betroffenen in der Lage ist, die Wohn- und Lebensqualität der übergroßen Bevölkerungsmehrheit in der Dritten Welt zu verbessern.

Eben das lehrt uns auch unsere eigene Erfahrung. Im vergangenen Jahrhundert hatte in unseren Ballungszentren das rasche Anwachsen der Bevölkerung unerträgliche Wohnbedingungen für den größeren Teil der städtischen Massen zur Folge. Damals brachten Versuche, einen Ausweg aus der Wohnraumknappheit zu finden, eine Rückbesinnung auf soziale Verpflichtungen, Gruppensolidarität und Selbsthilfe. Daraus ist unsere gemeinnützige Wohnungswirtschaft entstanden.

Wichtigste Aufgaben jedweder entwicklungspolitischen Planung und Hilfe muß deshalb sein, die Selbsthilfefähigkeit der Armen anzuerkennen und zu unterstützen. Sie können selbst am besten ihre Bedürfnisse und Probleme erkennen, artikulieren und Lösungen vorschlagen.

4.2 Aspekte einer Grundbedürfnisstrategie „Wohnen“

Das ist der eigentliche Sinn des Grundbedürfnisansatzes. Ihm geht es nicht nur darum, vordergründig die Bedürfnisse des Überlebens (Nahrung, Obdach usw.) zu befriedigen. Vielmehr haben Maßnahmen zur Überwindung von Unterentwicklung auch und zuerst deren Ursachen zu beseitigen. So verstanden wäre die Grundbedürfnisstrategie ein Entwick-

lungskonzept, das einerseits auf die bedürftigen Menschen bezogen ist, andererseits auch ihr soziales, kulturelles, räumliches und wirtschaftliches Umfeld sowie die sozialen Rechte berücksichtigt. Im Einzelfall heißt das:

Wohnen als Grundbedürfnis und Grundrecht meint zunächst ausreichenden und erträglichen Wohnraum. Darüber hinaus gehört dazu eine Grundversorgung mit Trinkwasser, Abwasser- und Abfallbeseitigung, Wegen und Straßen, öffentlichem Verkehr sowie kommunalen Einrichtungen wie Schulen und Gesundheitsdiensten. Im weiteren schließt es auch das Umfeld der für ein menschenwürdiges Wohnen wichtigen menschlichen Beziehungen, der Umweltbedingungen und der rechtlichen Sicherheit ein. Schließlich sind die Wohnungsprobleme nicht zu lösen, ohne daß gleichzeitig Arbeitsplätze geschaffen werden, die Ernährungssituation verbessert wird, usw. Wohnen steht also in einem engen Zusammenhang mit allen anderen menschlichen Grundbedürfnissen.

Mit der Behausung allein ist das Grundbedürfnis also noch nicht erfüllt. Hinzu kommen muß die Umwelt, das ergänzende Netz von Infrastruktur und Diensten. Das überfordert zunächst die individuellen Kräfte der einfachen Siedler. Es überfordert aber offensichtlich auch die perfektionistische öffentliche Planung. Da läge es nahe, die Selbsthilfekräfte der Betroffenen einzuschalten, sie mit einfachen Programmen gemeinschaftlich zu aktivieren und zu unterstützen. Ein solcher Weg bietet zugleich die beste Gewähr, daß die sozialen und kulturellen Gegebenheiten der jeweiligen Siedlung berücksichtigt werden.

4.3 Entwicklung von der Basis her

Gerade für die Verknüpfung von Wohnungsbau und Siedlungsentwicklung gibt es mittlerweile in der Dritten Welt viele Beispiele erfolgreicher Selbsthilfe. Bewohner von Elendsquartieren haben sich organisiert und gemeinsam zu bauen begonnen. Sie haben ihre Situation reflektiert, ihr Bewußtsein entwickelt und ihre Probleme gegenüber Behörden und Politikern deutlich gemacht. Durch eigene, gemeinschaftliche Anstrengung haben sie ihre hoffnungslos erscheinende Situation überwunden, ihre Rechte erkannt und verteidigt und so Vertrauen in die eigene – gemeinsame – Kraft gewonnen²⁸.

Damit wird Selbsthilfe zu einem weitergehenden Prozeß, der sich nicht allein auf den Bau von Wohnungen begrenzt. Sie geht weiter zur aktiven Teilhabe der Bewohner an der Planung, an den Entscheidungen und an der eigenverantwortlichen Verwaltung der Wohnungen. Das ist angewandte Partizipation, vorgelebt von den sogenannten „Unterentwickelten“.

Von da ist es nur ein Schritt zur Mitgestaltung und Mitverantwortung bei der Organisation und Verwaltung der Wohngebiete und Siedlungen. Damit führt Selbsthilfe auto-

matisch in den politischen Kontext. Sie berührt weitreichende Spannungsfelder. Gleichwohl muß Entwicklungshilfe, die sich als „Hilfe zur Selbsthilfe“ versteht, solche grundlegenden Entwicklungsprozesse fördern²⁹.

4.4 Elendsquartiere – Dilemma der Planer

So gesehen, stellt das Faktum der Elendsquartiere, sieht man einmal vom extremen Elend ab, in erster Linie ein Dilemma für die amtlichen Planer und für die privilegierte Minderheit dar: sie stören deren elitäre Maßstäbe von einem sogenannten Stadtbild; sie unterlaufen die vielfältigen, oft unsinnigen Bauvorschriften; sie entsprechen weder den häufig zu hoch geschraubten Standards noch den oft realitätsfernen, schematischen Flächennutzungs- und Bauleitplänen.

Faktisch bedeuten die wilden Siedlungen, daß Millionen von Menschen ihre Behausungsprobleme, fürs erste wenigstens, gelöst haben, während gleichzeitig die amtlichen Planer an dieser Herausforderung des Wohnungsbaues gescheitert sind. Für sich selbst haben diese Menschen praktiziert, was die hochbezahlten Entwicklungsfachleute in immer neuen Varianten vorwiegend zu Papier bringen: Mobilität, Eigeninitiative, Kreativität, Entwicklung von unten. Bezogen auf die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Ausgangsbedingungen, stellen die wilden Siedlungen erhebliche Leistungen der Organisier- und Überlebenskunst dar. Sie dürfen nicht durch staatliche, von oben oder außen verordnete und nur mit Gewalt durchgesetzte „Sanierungsmaßnahmen“ kaputtgemacht werden.

4.5 Neue Qualitäten der übergeordneten Planung

Die Aufgaben der Stadtentwicklung und der Regionalplanung werden damit keineswegs geschmälert oder überflüssig. Sie sind dringlich, weil in den Entwicklungsländern erhebliche raumgestaltende Prozesse in Gang, teilweise erst im Entstehen sind. Dafür bedarf die Planung jedoch einer neuen Qualität, einer anderen Rolle. Sie darf nicht nur allgemeingültig konzipiert und zentralistisch verordnet werden. Ihre Konzepte müssen so angelegt werden, daß sie die planerischen, organisatorischen und administrativen Voraussetzungen schaffen, unter denen die Armen ihre Wohn- und Lebensräume eigenständig entwickeln und verbessern können. Das gilt vor allem auch für die kleineren Städte und Siedlungen der ländlichen Räume, in denen die üblichen Urbanisierungsprobleme noch verhindert werden könnten.

Ansätze eines geänderten Planungsverständnisses brachte die sogenannte „sites and services“-Methode. Die Kommune erwirbt unbebaute Flächen, parzelliert sie und stattet sie mit einigen Einrichtungen der Grundversorgung (Wege, Wasser, Strom usw.) aus. Die Begünstigten haben die Gelegenheit, dort entsprechend den eigenen Möglichkeiten und Wünschen ihre Wohnung selbst zu errichten. Einen weiteren Schritt be-

28 Ein Beispiel aus Nordostbrasilien beschreibt Brauer, D.: Unternehmen „Skylab“ oder: Die Macht des Volkes. Selbsthilfe in den Slums von Recife. In: Entwicklung und Zusammenarbeit (E + Z) 1980, H. 2. – Vgl. auch: Singh, A. M.: Low-cost solutions. UNICEF and India's urban slums. In: Development Forum (Genf) 1980, No. 9.

29 Die Entwicklung eines dafür beispielhaften Basis-Projektes konnte der Verfasser selber miterleben. Vgl. v. Papp, A.: Häuserbau in Selbsthilfe – Das Projekt Mariapolis. Ein Beitrag zur Lösung der Wohnungsprobleme in der Dritten Welt. In: Bundesbaublatt H. 8/1980.

deutet z. B. das „squatter upgrading“, in dem wilde Siedlungen auf ihrer Fläche erhalten und aufgewertet werden: durch Vergabe von Rechtstiteln, durch infrastrukturelle Verbesserungen und Fördermaßnahmen³⁰.

Die Hauptschwierigkeit derartiger Vorhaben liegt darin, daß die Maßnahmen nicht von den Bedürfnissen der Bewohner ausgehen, sondern von externen Faktoren bestimmt werden. Zudem beschränken sich solche Projekte, auch der Entwicklungshilfe, überwiegend auf einige – vorzeigbare – technische Maßnahmen: Straßen, Beleuchtung, Gesundheitsstation, Schulen. Mißachtet oder vernachlässigt werden, was im Hinblick auf den Nutzen ebenso wichtig und für den langfristigen Erfolg weitaus wichtiger ist. Es geht nicht um Objekte, sondern darum, Menschen zu helfen, sich selber zu entwickeln. Das erfordert die breite Beteiligung der betroffenen Bevölkerung, die Bewußtseinsbildung über Problemlagen und Lösungsmöglichkeiten, die Mobilisierung des ganzen Viertels, also der Gemeinschaft.

Bislang sind solche wohlbekannten Forderungen nur entwicklungspolitische Theorie geblieben. Allein auch in den Theorien besteht vorerst Einigkeit darüber, was die Menschen in den Elendsquartieren und wilden Siedlungen der Dritten Welt benötigen, um einen erfolgversprechenden Prozeß der Eigenentwicklung in Gang zu setzen. Sie brauchen zuallererst:

- eine gesellschaftliche Anerkennung ihrer Aufbauleistung,
- die Legalisierung der Siedlungsform und die Ausgabe von Besitztiteln,
- eine Bereitstellung von Beratungen und technischer Hilfe für angepasste Bautechnologien,
- Erleichterungen und Hilfen zur genossenschaftlichen Organisation,
- Zugang zu Förderungsmöglichkeiten, zu Darlehen, Krediten u. dgl. sowie
- Information und Partizipation, insbesondere an den Entscheidungen, die das tägliche Leben beeinflussen.

4.6 Neues Konzept: Integrierte Stadtentwicklung

Ansätze, die Entwicklungshilfe in der Stadt- und Regionalplanung in diese Richtung zu führen, werden derzeit unter dem Stichwort „Integrierte städtische Entwicklung“ erörtert. Diese Überlegungen knüpfen bewußt an die bekannte Strategie der integrierten ländlichen Entwicklung an – ohne freilich eine Reflexion der dort vorliegenden kritischen Erfahrungen erkennen zu lassen. So ist die Gefahr groß, daß die neuen „integrierten Konzepte“ zu technisch und zu kompliziert angelegt oder auf zu hoher Ebene angesetzt werden. Viele unterschiedliche Maßnahmen sollen „aufeinander abgestimmt“ und „sektorübergreifend koordiniert und geün-

delt“ werden. In unserer eigenen Stadtentwicklungs- und Regionalpolitik benutzen wir dieses Vokabular seit fast drei Jahrzehnten. Erreicht haben wir derartige Ziele nur sehr bescheiden, trotz ungleich günstigerer Voraussetzungen. Reich ist unser Wissen allenfalls um die Schwierigkeiten und Voraussetzungen einer Anwendung solcher Instrumente.

Indes wäre es problematisch, den Problembereich Wohnen isoliert anzugehen. Wohnungsbau in den quantitativen und räumlichen Ausmaßen, die in der Dritten Welt anstehen, bedarf einer breiteren Planung: Flächennutzungsplanung, Bereitstellung und Erschließung umfangreicher Baugebiete, Verkehrseinrichtungen, Trinkwasser- und Energieversorgung, Abwasser und Abfallbeseitigung usw. müssen ebenso wie die unmittelbar drängenden Fragen der Baumaterialien und Bautechnologien vorausschauend geklärt werden. Integrierter Ansatz bedeutet insoweit, die Gesamtheit der mit dem Wohnen verbundenen Lebensbedingungen zu verbessern.

Integrierte städtische Entwicklung für die Wohnungs- und Siedlungsproblematik der Dritten Welt muß darüberhinaus grundlegender ansetzen. Sie muß auf die Mehrheit der armen Bevölkerung Rücksicht nehmen und *mit* ihr geplant werden. Es geht darum, die Eigeninitiative der betroffenen Bevölkerung durch Aufklärung und Ausbildungsangebote anzuregen, durch fachlich-technische Beratung und günstige Rahmenbedingungen (Kreditwesen, genossenschaftliche Organisationen, usw.) zu unterstützen und in einer angepassten übergreifenden Stadtentwicklungsplanung zu verankern. Dazu bedarf es eines integrierten Zusammenwirkens mit sozial, kulturell und ökologisch orientierten Fachleuten. Die konventionelle, in den Projekten unserer Technischen Zusammenarbeit vorherrschende isolierte Spezialistentätigkeit technischer Art ist hierfür nachgerade „kontraproduktiv“. Ferner ist entscheidend, die alternativen Denk- und Lebensweisen der Armen und ihr angepasstes „know how“ in die Planung miteinzubeziehen.

6. Zusammenfassung

Die Ausmaße der Wohnungsnot in der Dritten Welt sind durch das hohe Bevölkerungswachstum sowie durch die rapide Verstädterung bedingt.

Das Behausungsproblem kann aber nicht nur quantitativ und nicht isoliert-sektoral gesehen werden. Es ist eng mit den übergeordneten Komplexen Siedlung und regionale, insbesondere ländliche Entwicklung, aber auch mit den sozialen und politischen Strukturen, mit Armut, Marginalisierung, Ausbeutung und Rechtlosigkeit verflochten. Seine Ursachen wurzeln tief in den Fehlern und Mißerfolgen der bisherigen Entwicklungspolitik. Insoweit steht der Bereich Wohnen in der Dritten Welt beispielhaft für die Grundproblematik des sogenannten Nord-Süd-Konfliktes. Hier werden die unzweckmäßigen überkommenen, aber auch einige erfolgversprechende neue Ansätze der Entwicklungshilfe deutlich. So könnte unsere sogenannte Entwicklungshilfe auch im Bereich der Stadt- und Regionalplanung wirkliche Hilfe zur Entwicklung werden.

30 Vgl. die ausführliche Darstellung bei Hof, W.: Grundkonzept der Planung und Durchführung von „Site and Service“-Projekten, IFR – Schriftenreihe Nr. 18. – Karlsruhe 1980.