

JÜRGEN FRAUENFELD

Urbanisierung in der Dritten Welt

Zur Bedeutung dieses Sektors in der Entwicklungshilfe*

Zur Urbanisierungsproblematik

Von allen Problemscheinungen der Dritten Welt erregte das rapide Anwachsen der städtischen Agglomerationen, darin vor allem aber die explosive Ausbreitung von Elendsvierteln in und um die Millionenstädte, erst in jüngster Vergangenheit die gebührende Aufmerksamkeit in der nationalen Politik der Entwicklungsländer. Auch bei den internationalen Entwicklungsinstitutionen und in der Entwicklungsländerforschung galten bis Ende der 60er Jahre Urbanisierung und die damit zusammenhängenden Probleme allenfalls als Randthemen.

Die Erfahrungen der letzten Jahre zeigen jedoch, daß die soziale Lage der Bevölkerungsmehrheit in den schnell wachsenden Metropolen sich aller Voraussicht nach kaum „aus sich selbst heraus“ verbessern wird. Offenbar zeichnet sich nun auch in den Metropolen Asiens und Afrikas jene Entwicklung ab, die für den in Lateinamerika früher einsetzenden Urbanisierungsprozeß schon lange gilt: Die in den Großstädten unter Verhältnissen absoluten Elends oder struktureller Gewalt aufgewachsenen Kinder der ersten Zuwandererströme werden vermutlich entgegen der traditionellen ländlichen Verhaltensweise ihrer Eltern in offener Revolte oder in organisiertem politischen Widerstand aus der Marginalität heraustreten.

Unter anderem als Folge der internationalen Abhängigkeiten, die sich im nationalen Rahmen als Unterentwicklung der Peripherie und Entwicklung der Metropolen fortsetzen, sind städtisches Wachstum und ländliche Verelendung ein sich gegenseitig bedingender, wechselseitig verstärkender Prozeß, der in den Metropolen der Dritten Welt zu wachsenden Einkommensunterschieden zwischen der dünnen Oberschicht und der breiten Bevölkerung führen muß. Aber die Chancen, durch ländliche Entwicklungsmaßnahmen eine Verlangsamung der Urbanisierungsrate zu bewirken oder mittels regionalpolitischer Maßnahmen das Wachstum der Primärstädte zu bremsen, sind allenfalls langfristig erfolgversprechend. Die Ungewißheiten über die zu verfolgende Entwicklungsstrategie haben sich keineswegs verringert: Viele nationale Regierungen stehen dem Urbanisierungsprozeß untätig gegenüber, da sie bei einer Verbesserung der städtischen Lebensbedingungen eine weitere verstärkte Sogwirkung der Metropolen befürchten.

Wandel entwicklungspolitischer Konzepte und neuere Strategien

Angesichts der fortschreitenden Verelendung großer Bevölkerungsteile in den Ballungsgebieten der Dritten Welt sieht die internationale Entwicklungshilfe zunehmend die Notwendigkeit, sich mit den Problemen der wachsenden Städte auseinanderzusetzen. Da die konventionellen Planungsansätze den

Entwicklungsländern bei diesen Problemen wenig Hilfe bringen, richtet sich das Augenmerk internationaler Institutionen nunmehr auf die Slum- und Squattergebiete, die nicht nur als augenscheinlichste Folge des Urbanisierungsprozesses erkannt wurden, sondern in denen auch Ansätze zur Problemlösung gesehen wurden. Es war *John Turners* Verdienst, bereits früh aufgrund von Beobachtungen in den Barriadas von Lima auf das latente Selbsthilfepotential der Spontansiedlungen hingewiesen zu haben. Seine Auffassung, nach der die Wohnprobleme der Armen nicht mit der Produktion für die Masse (etwa im konventionellen staatlichen Wohnungsbau), sondern nur als Produktion *durch* die Masse zu lösen seien, gab der wegen unlösbar scheinender Wohnprobleme düsteren Zukunftserwartung eine neue Perspektive.

Zwar beschäftigen sich bereits seit Anfang der 60er Jahre die Vereinten Nationen (UNCHBP) mit den Wohnproblemen der unteren Einkommensgruppen. So wurde 1964 vom Wirtschafts- und Sozialrat der UN (ECOSOC) ein erstes Pilotprogramm für Slum- und Squattersiedlungen initiiert, mit dem die Eigenanstrengungen bei der Verbesserung dieser Wohnquartiere unterstützt und auf die Bedeutung des Selbsthilfewohnungsbaus bei selbstgetragenen Sanierungsmaßnahmen hingewiesen werden sollte¹. Diese Programme stießen jedoch zunächst nur auf geringes Interesse bei den nationalen Regierungen. Es dauerte fast ein Jahrzehnt, bis diese Zielsetzungen der UN praktische Erfolge zeitigten. Maßgeblichen Anteil an der Durchsetzung selbsthilfebezogener Siedlungsmaßnahmen hatte ausgerechnet die heftig kritisierte Weltbank, die bereits früh das politische Konfliktpotential der marginalen Siedlungen erkannte und Interventionsstrategien entwarf. So startete sie 1972 ihr erstes Site-and-Service-Projekt (Senegal), ging dann zu sog. Upgrading-Programmen über und hat seither rund 50 solcher Maßnahmen finanziell und fachlich unterstützt.

Bei Site-and-Services handelt es sich um ein bereits Anfang des Jahrhunderts von englischen Kolonialbehörden eingeführtes, damit vorbelastetes Ansiedlungskonzept, bei dem mit minimalen Versorgungseinrichtungen erschlossene Parzellengebiete am Stadtrand für den Eigenbau zur Verfügung gestellt werden. Auch mit Slum- bzw. Squatter-Upgrading wurde auf vorhandene lokale Ansätze zurückgegriffen, bei denen die Siedler mit geringer staatlicher Unterstützung in

* Dieser Beitrag benutzt teilweise Ergebnisse einer breit angelegten Untersuchung über die „Beiträge der Bundesrepublik Deutschland zum Planen und Bauen in Entwicklungsländern“, die im Rahmen eines Forschungsgutachtens für den Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, dem für die internationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet zuständigen Fachressort, 1979 erstellt wurde und deren Autor der Verfasser ist.

1 World Bank: Housing. Sector policy paper. – Washington, D. C., 1975. S. 32.

Eigenhilfe die infrastrukturelle Versorgung ihrer Siedlungsgebiete verbesserten. Dieses Konzept beruht auf der Einsicht, daß in der Dritten Welt der soziale Wohnungsbau in der herkömmlichen Form prinzipiell nicht zu finanzieren ist, andererseits vom Selbsthilfe-Wohnungsbau und dem arbeitsintensiv betriebenen Ausbau der Infrastruktur eine bislang ungenutzte Multiplikatorwirkung ausgeht. Zu geringen staatlichen Kosten konnte somit unter dem Einsatz eigener Arbeit der Bewohner den marginalisierten Gruppen zu minimal ausgestatteten Siedlungen und Wohnungen verholfen werden. Anfang der 70er Jahre gewannen dann die im Zeichen der Technologiekritik Ernst Schumachers stehende Auseinandersetzung um einen „angepaßten“ Technologietransfer sowie mit der Hinwendung zum Grundbedürfniskonzept solche Lösungsansätze auch in der bilateralen Entwicklungshilfe an Aufmerksamkeit. Bereits 1971 stellte USAID (das Entwicklungshilfeprogramm der Vereinigten Staaten) Programme für den Niedrigkosten-Wohnungsbau auf und forderte die Abkehr von Wohnungsbauförderung, die nicht den unteren Einkommen zugute kommt.

Auch in der deutschen Entwicklungshilfe findet in der Dekadenkonzeption der Bundesregierung von 1971 der Sektor Siedlungs- und Wohnungswesen stärkere Berücksichtigung², und die bisherigen Maßnahmen werden als unzureichende Experimente ohne Gesamtkonzept und als dem „Ernst der Lage“ (Sohn) nicht angemessen kritisiert³. Aber erst 1976 lag das von Sohn geforderte „operationale Gesamtkonzept“ der deutschen Hilfedirection vor. Wesentlichen Anstoß zur internationalen Beschäftigung mit der Urbanisierungsproblematik gab die HABITAT-Weltkonferenz der UN in Vancouver in jenem Jahr. Sie trug entscheidend zu einer erweiterten Einsicht in die Problematik von Wohnen und Siedeln bei, die Urbanisierungsmaßnahmen als Instrument zur Erreichung entwicklungspolitischer Oberziele notwendig macht.

Mit den Empfehlungen von HABITAT sollte auf die nationalen Regierungen im Sinne einer Umorientierung der Urbanisierungspolitik und auf die Hilfeinstitutionen im Sinne verstärkter Unterstützung für diesen Sektor eingewirkt werden. Ohne internationale Unterstützung, so die Prämisse, werden die Entwicklungsländer ihre Siedlungsprobleme nicht lösen können. Externe Hilfe kann indessen nur dazu da sein, die Eigenanstrengungen der Länder selbst zu unterstützen. Jene Industrieländer, die wie die Bundesrepublik der HABITAT-Kommission beitraten, sind damit eine Verpflichtung zur Unterstützung auf diesem Gebiet eingegangen.

Mit dem Sektorpapier „Urbanisierung“ des BMZ wurde bereits 1976 der Versuch gemacht, ausgehend von einer kritischen Analyse des Scheiterns bisheriger Anstrengungen, eine geschlossene entwicklungspolitische Konzeption für diesen Sektor aufzustellen und darin konkrete Schwerpunkte und Ansätze bilateraler Hilfe zu setzen. In seiner Programmatik

stützt sich das dann 1978 in Kraft gesetzte Papier im wesentlichen auf die UN-HABITAT-Empfehlungen⁴, welche die Urbanisierungsproblematik in den Gesamtzusammenhang einer nationalen Entwicklungsstrategie stellt. Das Papier spricht deshalb Maßnahmen an, welche von der Raumordnung und Regionalpolitik über ländliche Entwicklung und urbane Dezentralisierung sowie über die Bekämpfung von Arbeitslosigkeit durch Aufbau informeller Produktion, insbesondere der Bauwirtschaft, bis in die eigentlichen Problemgebiete der Metropolen reichen, um dort zu einer Verbesserung der Lebensbedingungen für die ärmeren Schichten beizutragen. Aus diesem Bündel von Ansatzpunkten werden drei Schwerpunkte für die (bilaterale) Förderungspolitik genannt⁵.

In vielen Teilbereichen enthält die Zielsetzung des Papiers neue Ansatzpunkte und fordert insgesamt eine radikale Abkehr von der bisherigen Praxis größtenteils punktueller, sektoral isolierter und unzusammenhängender Einzelprojekte zugunsten multisektoraler Vorhaben, die den Verstärkerprozeß direkt beeinflussen. In seiner Programmatik vertritt das Papier also die Auffassung von Urbanisierungsmaßnahmen als Mittel zur Erreichung übergeordneter entwicklungspolitischer Ziele. Bei den neuen Strategiepunkten, die den Grundbedürfnisbereich, den informellen Sektor und die marginalen Zielgruppen betreffen, stützt sich das Papier, zumal keine eigenen Erfahrungen vorlagen, insbesondere auf die von der Weltbank und anderen bilateralen Institutionen im Sied-

4 United Nations Commission on Human Settlements: Proposals for the 1980–81 Work Programme of UNCHS. – Nairobi, March 1975.

5 Vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit: Sektorpapier . . . , a.a.O., S. 13–19. Die drei Bereiche sind:

(1) Stärkung der Planungs-, Organisations- und Durchführungskapazität der urbanen Zentren: Die Betonung liegt hier in der Unterstützung der Eigenanstrengungen der Entwicklungsländer selbst bei der Lösung von Großstadtproblemen – auch insbesondere in den Schwellenländern; in der Verbesserung der Planungs- und Entscheidungssysteme, der Verwaltungshilfe, der Umsetzung und administrativen Durchsetzung von Planungsinstrumenten;
(2) Förderung von kleinen und mittleren Städten als Regionalentwicklungszentren: vornehmlich sollte die Technische Zusammenarbeit auf institutionell-administrativem Gebiet ansetzen, beim Aufbau und der Verstärkung von Trägerinstitutionen der Stadt- und Regionalentwicklung (regionale Planungs-, Finanzierungs- und Projektdurchführungsorganisation), um aufeinander abgestimmte Investitionen als Projektbündel- oder Programmfinanzierung aus Mitteln der finanziellen Zusammenarbeit fördern zu können.
(3) Förderung von realistischen Minimalösungen für den Infrastruktur- und Wohnungsbedarf der Großstadtbevölkerung: Dabei kommen verschiedene Typen von Pilot- und Modellvorhaben in Betracht, an die sich im Erfolgsfalle eine Projektbündel- oder Programmfinanzierung anschließen kann:

- Verbesserung bestehender „Elendsviertel“ (Slum- und Squatter-Upgrading),
- Minimalerschließung neuer Siedlungen (Site and Service),
- Selbsthilfe-Organisationen.

Das Sektorpapier trifft eine Reihe von Empfehlungen in Bezug auf die Instrumente und Träger der Zusammenarbeit. Ferner werden Förderungskriterien für eine selektive Projektpolitik und Gestaltung der Vorhaben genannt, nämlich (a) Bedarf, (b) Aussichten für Breiten- und Tiefenwirkung, (c) Verteilungseffekt, (d) Integrations- und Partizipationseffekt, (e) angemessene und übertragbare Projektstandards, (f) Beitrag zur Entwicklung der Stadtregion, (g) regionalpolitische Priorität auf Landesebene. Für die staatliche Zusammenarbeit kommt den Kriterien b, c, e und f ein besonderes Gewicht zu. Für Teilbereiche, wie Wohnungsbau, gelten darüber hinaus spezifische Kriterien und entsprechende Indikatoren.

2 Vgl. in: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit: Dritter Bericht zur Entwicklung der Bundesregierung. Die entwicklungspolitische Konzeption der Bundesrepublik Deutschland (Fassung 1975). – Bonn 1977. S. 62.

3 Sohn, K. H.: Entwicklungspolitik. Theorie und Praxis der deutschen Entwicklungshilfe. – München 1972. S. 62.

lungssektor gemachten Erfahrungen sowie auf Empfehlungen von UN-HABITAT.

Die Zielsetzungen des Papiers sind vorerst überwiegend Programm geblieben. Die neuen Ansätze kamen, „da Anträge von entsprechender Qualität selten sind“ (Bundesregierung 1979), über Projektfindungs- und Vorbereitungsmaßnahmen nicht hinaus; eine praktische Umsetzung ist bislang kaum erfolgt. Es scheint, daß die Prämisse des Papiers, die nationalen Regierungen würden, den UN-HABITAT-Empfehlungen folgend, Urbanisierungsfragen verstärkt angehen und dabei in größerer Zahl externe Unterstützungsanträge stellen, nicht in der erwarteten Form eingetreten ist. Auch die damals als ermutigend eingeschätzten Erfahrungen auf multilateraler Ebene, insbesondere durch die gesteigerten Aktivitäten der Weltbank, haben nicht in dem erhofften Ausmaß auf die bilaterale Zusammenarbeit zurückgewirkt. Die Weltbank-Projekte, mit denen man glaubte endlich eine universell anwendbare Strategie für die Lösung der Siedlungsprobleme gefunden zu haben, sind heute hinsichtlich ihrer tatsächlich erreichten Zielgruppen und der Projektansätze beträchtlich nüchterner einzuschätzen. Ebenso trifft dies auf die frühere euphorische Erwartung hinsichtlich des Beschäftigungspotentials des informellen Sektors zu. Die unter dem Eindruck rascher Industrialisierung entstandenen Beobachtungen sozialen Aufstiegs, die Turner in den frühen 60er Jahren in Lima machte und die zu einigen optimistischen Betrachtungen Anlaß gaben, sind heute nicht mehr generell aufrechtzuerhalten.

Eine Bilanz der diesbezüglichen internationalen Erfahrungen wird heute vermutlich eine wesentlich kritischere Sicht hinsichtlich der tatsächlich erreichten und erreichbaren Erfolge jener neuen Strategieansätze bewirken, welche die multilateralen Institutionen, allen voran die Weltbank, seit der letzten Dekade verfolgt haben. Sie wird vermutlich zu demselben Fazit kommen, das zur damaligen Revision der Entwicklungspolitik führte: in aller Regel waren immer noch zu hohe Standards und Normen angesetzt, um die Zielgruppen zu erreichen. Bei Projekten der Weltbank ist sowohl das Prinzip größtmöglicher interkultureller Wiederholbarkeit der Projekttypen aufgrund zwischenzeitlich erkannter unterschiedlicher sozio-kultureller und demographischer Verhältnisse ebenso in Zweifel zu ziehen wie grundsätzlich das Prinzip der Kostendeckung, das Standards setzt, welche für die Ärmsten vielleicht noch tragbar sind, die Ärmsten jedoch ausschließt.

So steht zu befürchten, daß mit Slum- und Squatter-Upgrading eine Verdrängung der untersten Einkommenschichten einhergeht, Beobachtungen, die auch bei nicht extern unterstützten Maßnahmen dieser Art aus Calcutta berichtet werden: „The improvement (. . .) of slums (. . .) has made ‚bustees‘ acceptable to the lower/middle class“. Der Marktmechanismus, der bei solchen Maßnahmen nicht angestastet wird, bewirkt, „that the poor are being forced out of the ‚bustees‘ onto the pavements and to the formation of new squatter settlement.“⁶

Bei den bisher durchgeführten nationalen oder extern unterstützten Anstrengungen im Siedlungssektor wird immer noch zu wenig an echter Selbsthilfe und einheimischen Ressourcen, wie traditionelle Kenntnisse, lokale Technik und Materialien, eingesetzt. Die nationalen Programme sind vielfach hinsichtlich der wirtschaftlichen Möglichkeiten zu unrealistisch und übersteigen regelmäßig die finanziellen Möglichkeiten der Zielgruppen⁷. Die Selbsthilfeansätze der Weltbank scheinen sich in manueller Arbeitsbereitsstellung der Bewohner zu erschöpfen. Von einer realen Partizipation an der Planung, Ausführung und Verwaltung der Vorhaben, wie sie deklamatorisch immer wieder gefordert wird, ist nur eine neue, ökonomisch scheinbar plausible Variante des technokratischen Paternalismus übriggeblieben⁸. Schließlich geraten die mit großem Aufwand betriebenen Vorhaben der Weltbank (Beispiel: Manila) in den Verdacht, als „Show cases“ derart unter politischem Erfolgswang zu stehen, daß mittels Retuschen in den Einkommensskalen die „affordability“ optisch manipuliert und stillschweigend auf die Rückzahlbarkeit verzichtet werden muß, um das Scheitern des gesamten Projektansatzes zu verschleiern. Auch relativ erfolgreich einzuschätzende Maßnahmen der Weltbank (Beispiel Lusaka)⁹ enthalten keine Lösung für den „planungsresistenten Bodensatz“ der ökonomisch schwächsten Bewohnergruppen.

Nun sind die Erfahrungen der Weltbank nicht ohne weiteres auf die bilaterale Praxis deutscher Hilfe übertragbar. Die Weltbank hat auf diesem Gebiet entscheidende Entwicklungsarbeit geleistet; sie konnte dies, weil sie als größte multilaterale Hilfeagentur ihre Angebote nicht immer nur auf Hilfeanträge der jeweiligen Entwicklungsländer zu stützen braucht; sie kann, im Gegensatz zu bilateralen Programmen, eigene Projektansätze durchführen und damit nationale Regierungen eher zu einer Revision ihrer Wohnungs- und Siedlungspolitik bewegen; sie operiert zudem weltweit und verfügt über ein größeres Ressourcen- und Erfahrungspotential als bilaterale Institutionen. Dennoch, im selbsthilfebezogenen Grundbedürfnisbereich, der an unterster Basis der marginalen Siedlungen anzusetzen beabsichtigt, ist auch die Weltbank an formale wie institutionelle Grenzen gestoßen. Es scheint folglich nicht ohne weiteres möglich, mit den alten Institutionen neue Konzeptionen erfolgreich durchzuführen.

Das Dilemma besteht allerdings darin, daß ein Strategieansatz, der nicht nur modifizierte „Entwicklung von oben“, sondern eine realistische „Entwicklung von unten“ darstellt, nach wie vor fehlt. Schon 1975 hat die Weltbank, die zurückliegenden Erfahrungen resümierend, festgestellt, daß die Hilfe nicht-staatlicher oder privater Organisationen bei der Lösung von Wohnproblemen unterer Einkommen weit effektiver als die der öffentlichen, einschließlich der multilateralen, gewesen sei¹⁰. Diese Sicht wird auch vom Urbanisierungs-

6 Roy, D.; Sen, J.: Calcutta's Bustee Improvement Programme. In: Science Today. April 1980. S. 43–44.

7 International Institute for Environment and Development (IIED): Habitat – Three years after. Satterthwaite (Ed.). – London 1979. S. 8.

8 Otterbein, K.: Echte Beteiligung unerwünscht. In: epd – Entwicklungspolitik 16/1980. S. 12–14.

9 Oestereich, J.: Elendsquartiere und Wachstumspole. Beiträge zur räumlichen Planung in der Dritten Welt. – Köln 1980. S. 52 f.

10 Vgl.: World Bank: Housing . . . , a.a.O., S. 35.

papier des BMZ geteilt: „Förderungsmaßnahmen von Kirchen und DED (Deutscher Entwicklungsdienst, Anm. d. Verf.) haben Zielgruppen der ärmeren Bevölkerungsschichten eher erreicht als staatliche Maßnahmen“. Diese Einschätzung gilt auch heute noch uneingeschränkt. Sie deutet an, daß im Rahmen der deutschen Hilfe lange zurückliegende Erfahrungen nunmehr auch in der Erprobung neuer Formen der Zusammenarbeit genutzt werden, indem die nicht-staatlichen Organisationen stärker als bisher in den Maßnahmebereichen eingeschaltet werden, wo nur sie „Hilfe zur Selbsthilfe“ leisten können. Nicht die Grundsätze der im Urbanisierungspapier formulierten neuen Entwicklungsansätze sind falsch, sondern bei ihrer Durchführung verläßt man sich entweder auf ungeeignete Instrumente oder scheut vor den nötigen Reformen zurück, etwa vor der Erprobung alternativer Instrumente auf dem Weg zu einer grundbedürfnisbezogenen Förderungspolitik.

Möglichkeiten und Restriktionen externer Unterstützung

Der Durchsetzung einer solchen Förderungspolitik steht eine Reihe von Hindernissen entgegen; sie sind indessen nicht nur ein Problem der Hilfeadministration. Auch deren „Counterparts“ in den Entwicklungsländern, wie die dortigen Behörden überhaupt, tun sich schwer in der Behandlung von Eigenhilfegruppen und der „Betreuung“ von Selbsthilfeprozessen in marginalen Siedlungen, deren Entstehungsgeschichte ja häufig eine gegen die Behörden gerichtete Aktion war. Damit ist die eher grundsätzliche Frage aufgeworfen, ob die bisherigen praktischen Ansätze nicht mehr dem Interventionsbedürfnis der Staaten zur Konfliktminderung dienen als den Bedürfnissen der Betroffenen. Möglicherweise stehen gerade die Behörden der Entwicklungsländer und die sie unterstützende Hilfeadministration einem entscheidenden Durchbruch in der basisbezogenen Siedlungspolitik am meisten im Weg. So zeigen die Erfahrungen kirchlicher Organisationen, daß Selbsthilfeansätze der Allerärmsten unter den herrschenden Verhältnissen den permanenten Konflikt mit den Behörden, und bisweilen den Zustand staatlichen Terrors, bedeuten können.

Nun sind auch die Kirchen durch die ihnen geleisteten staatlichen Zuschüsse Bestandteil des entwicklungspolitischen Instrumentariums der Bundesregierung. Sie können aber marginale Gruppen eher erreichen und selbstorganisierte Basisaktionen unterstützen und tun das insbesondere auch dort, wo die staatliche Hilfe allein schon aufgrund formaler Restriktionen keinen Zugang hat. Allgemein gilt, daß der Ansatz der nicht-staatlichen Organisationen dem Entwicklungsziel auch näher kommt, wenn man „Entwicklung“ als Einwirkung auf die Gesamtheit der Lebensbereiche begreift und darin die kulturelle und politische Sphäre einschließt, in die die staatliche Hilfe nicht einwirken kann und es auch nicht soll. Ebenso stellt sich hier nicht das Problem der Trägerschaft und Projektübernahme, die Hauptrestriktion aller technischen Hilfsprojekte, weil die kirchliche Entwicklungshilfe ausschließlich auf den artikulierten Wunsch lokaler Gruppen oder Verbände hin tätig wird, die ihre Bedürfnisse

am besten kennen und auch wissen, wie diese zu befriedigen sind. Bisher, so die amtlichen Stellen, fehlt es den nicht-staatlichen Organisationen an der nötigen Breitenwirkung¹¹. Diese Ansicht kann nicht generell aufrechterhalten werden, da sich die Breitenwirkung kirchlicher Maßnahmen nicht in der Zahl von Projekten und replizierbaren Maßnahmen, dem Maßstab staatlicher Hilfe, vollzieht, sondern oft in dem wichtigeren organisatorisch-politischen Bereich, in der Weitervermittlung von Erfahrungen von Selbsthilfegruppen. Dieses „Know-how“, auf das es hier ankommt und das nie unpolitisch sein kann, können „durchreisende“ Experten kaum vermitteln.

Sicherlich berühren derartige Aktionen das Selbstverständnis einer staatlichen Entwicklungshilfe-Bürokratie, die auf den Transfer technisch-orientierter, „sauberer“, generell eingespielter Projekttypen mit klarem, vorzeigbarem „Output“ eingeübt ist. Die Hilfeadministration hat deshalb grundbedürfnisbezogene Maßnahmen auf diesem Sektor, die problematischer und in ihrem Ergebnis kaum planbar sind, meist auch erfolgreich abgeblockt. Eine Eigenart der Organisation der deutschen Entwicklungshilfe bringt es mit sich, daß im zuständigen Ministerium Regionalreferate in aller Regel über die länderspezifische Form der Hilfeangebote entscheiden und es in ihnen keine sektorale Priorität gibt. Die Fachreferate sind dagegen institutionell schwächer, während es in den Regionalreferaten noch an Kenntnis und möglicherweise auch an Interesse an einer grundbedürfnisbezogenen Förderungspolitik fehlt.

Durchaus in Analogie zu den meisten Regierungen der Entwicklungsländer, für die die „Basic-needs“-Forderung eine Leerformel der nationalen Politik geblieben ist, scheint in der deutschen Hilfeadministration nach wie vor die Meinung vorzuherrschen, bei den Urbanisierungsproblemen handle es sich um unerfreuliche Nebenwirkungen eines – ökonomisch betrachtet – „richtigen“ Entwicklungsprozesses. Allenfalls werden sie als Binnenprobleme der Entwicklungsländer betrachtet, welche diese im übrigen selbst lösen müssen. In der bilateralen Zusammenarbeit haben sie daher einen niedrigeren Stellenwert gegenüber den höher eingeschätzten Sektoren Landwirtschaft, Industrie oder Infrastruktur. Diese Bereiche sind natürlich aus einer handelspolitischen Betrachtung von deutschen Exportmöglichkeiten im Gefolge von Entwicklungshilfeprojekten wichtiger, während demgegenüber Maßnahmen auf dem Urbanisierungssektor keinerlei Devisen oder sonstige externe Ressourcen benötigen, keine Warenexporte nach sich ziehen, und von daher wenig Interesse an Hilfeangeboten seitens der Hilfeadministration besteht, wie umgekehrt dieselbe Auffassung, von den nationalen Regierungen übernommen, nur wenige *Hilfeanträge* nach sich zieht. Allerdings erklärt dies nur teilweise, warum die deutsche Entwicklungshilfe ihre Absichten im basisbezogenen Siedlungswesen nicht umsetzen konnte.

Insgesamt haben für die deutsche Entwicklungshilfe Urbanisierungsfragen nur einen untergeordneten Stellenwert. Lediglich knapp 1 % der bisher in der bilateralen technischen

11 Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit: Sektorpapier . . . , a.a.O., S. 7.

Zusammenarbeit (TZ) der Bundesrepublik aufgewendeten Mittel, das sind rund 150 Mill. DM, entfielen auf diesen Sektor; eine Steigerung der Mittel ist seit 1975 und vor allem in den letzten drei Jahren erkennbar. Nimmt man noch die Ausgaben im Rahmen der Kapitalhilfe hinzu, ergeben sich insgesamt rund 900 Mill. DM. Im Vergleich hierzu wurde der städtische Infrastrukturbereich allein mit Mitteln in gleicher Höhe gefördert¹². Im Rahmen der technischen Hilfe wurden bis Mitte 1979 rund 80 Einzelprojekte in rund 40 verschiedenen Ländern durchgeführt, und zwar zu 80 % durch die Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ) in eigener Regie, und etwa 20 % durch privatwirtschaftliche Beratungsfirmen im Auftrag der GTZ. Sowohl vom Mittelaufwand wie von der Projektzahl her nehmen darin Planungen mit regionalem Bezug den größten Raum ein. Sie sind mit 32 Projekten in 24 Ländern und rund 61 Mill. DM der stärkste Förderungsbereich. Nahezu zwei Drittel der Projekte entfallen auf die sog. Integrierten Ländlichen Regionalentwicklungsvorhaben. Auf Maßnahmen der Stadtentwicklung entfielen bisher 24 Projekte mit zusammen rund 55 Mill. DM, auf Wohnungsförderung schließlich 21 Projekte mit rund 35 Mill. DM¹³.

Diese Einteilung sagt zunächst nichts aus über die Art der Projekte und ihre entwicklungspolitische Relevanz. Sie weist jedoch auf eine schwerpunktmäßige Förderung des ländlichen Raumes und die Bedeutung regionaler Entwicklungsansätze hin. Eine weitergehende Kategorisierung ist angesichts der Vielfalt der Projektarten kaum möglich; eine Kontinuität bestimmter Projekttypen ist mit Ausnahme der ländlichen Entwicklungsprojekte nicht erkennbar. Zu unterschiedlich sind die Kooperationsinteressen der jeweiligen Partnerländer, zu verschieden die Bedingungen und Problemstellungen der einzelnen Länder und zu gering blieb auch das Gesamtengagement der bisherigen deutschen bilateralen Hilfe.

Dem relativ geringen finanziellen Leistungsumfang entspricht der Stellenwert, den dieser Sektor in der deutschen Entwicklungspolitik einnimmt: Nach den derzeit gültigen entwicklungspolitischen Grundsätzen rangiert „Siedlungs- und Wohnungswesen, Raumordnung“ an letzter Stelle der ausgewiesenen Sektoren¹⁴. Darin sind in sehr allgemeiner Form Schwerpunkte der Förderung angesprochen: Verbesserung kommunaler Dienstleistungen, Stadtentwicklung, Wohnungsbaugenossenschaften, Selbsthilfewohnungsbau, Regionalentwicklung, ländliche Urbanisierung. Der Förderungskatalog spricht damit wesentliche Problemgebiete sowohl im großstädtischen wie im ländlichen Raum an. Grundsätze mit Bezug zu dem hier betrachteten Sektor finden sich außerdem in verschiedenen Stellungnahmen zur Grund-

bedürfnisstrategie sowie in Zielsetzungen für die landwirtschaftliche Förderung¹⁵.

Der Anspruch der deutschen Entwicklungshilfe, in möglichst vielen relevanten Problembereichen der Dritten Welt Unterstützung leisten zu wollen, mag seine Notwendigkeit haben, da Entwicklungshilfe ja nie ganz unabhängig von außen- und handelspolitischen Motiven gewährt wird. Angesichts der verfügbaren fachlichen Ressourcen und Erfahrungspotentiale erweist sich dies gerade auf dem hier diskutierten Gebiet jedoch als zweischneidig: Die bisherigen Projekte, aus denen diese Erfahrungen zu gewinnen sind, waren regional, fachlich und sachlich weit gestreut; sie wiesen überwiegend einen punktuellen und sektoralen Bezug zu einer Vielzahl unterschiedlicher Problemlagen auf; isolierte, eher zufällig zustandegekommene Einzelprojekte sind die Regel. In dieser Konstellation konnte weder eine gezielte Forschung noch die Weiterentwicklung bestimmter regionaler und fachlicher Ansätze erfolgen. Eine Konsequenz daraus ist, daß weder unsere Entwicklungshilfe noch Entwicklungsländerforschung auf diesen Gebieten einen nennenswerten Beitrag in die internationale Debatte einbringen konnten. Die deutschen Stellen sind vielmehr ausschließlich auf Erfahrungen anderer, überwiegend angelsächsischer Länder angewiesen. In der bilateralen Zusammenarbeit, die sich als „Nachfragemarkt“ konkurrierender Anbieter darstellt, kommt deshalb die deutsche Hilfe bei den auf den Urbanisierungssektor bezogenen Maßnahmen nicht zum Zuge. Die Entwicklungsländer richten ihre Hilfersuchen lieber an multilaterale Institutionen oder, in Ausnahmefällen, an bilaterale Geber, welche entsprechende Erfahrungen und international akzeptierte fachliche Kapazitäten vorweisen können¹⁶.

Neben den Urbanisierungsmaßnahmen gilt dies auch für den Bereich der übergeordneten Raumplanung, in dem sich BMZ und GTZ bislang vergebens um „veritable“ Projekte bemüht haben. Hiermit soll keineswegs der Eindruck vermittelt werden, die Bundesrepublik solle mit allen Mitteln versuchen, den historischen Vorsprung ehemaliger Kolonialstaaten in der Beschäftigung mit der Dritten Welt einholen zu wollen. Es geht vielmehr darum, die hier durchaus vorhandenen Ressourcen nicht unter dem unsinnigen Anspruch, allen und überall helfen zu wollen, weiter zu zersplittern, sondern so zu organisieren, daß sie in der Lage sind, gezielte und nach internationalen Maßstäben progressive Entwicklungsarbeit leisten zu können. Hier spielt für die bundesdeutsche Entwicklungshilfe als Ganzes die Intention mit, das Image eines „Sophisticated technology“-Exporteurs zwar nicht zu ersetzen, aber dort zu ergänzen, wo dies möglich und sinnvoll ist, andernfalls gerät die deutsche Entwicklungshilfe bei einem der für den Rest des Jahrhunderts wohl drängend-

12 Vgl.: Deutscher Bundestag. Drucksache 8/3309. – Bonn 30. 10. 1979. S. 2 – Tatsächlich sind die Förderungsmittel in diesem Sektor jedoch identisch mit der bilateralen technischen Hilfe; die Kapitalhilfe trägt zwar ein Vielfaches davon, entfiel aber mit einer Ausnahme fast ausschließlich, d. h. bis 1975, auf die Wohnungsbauförderung in Israel.

13 Eigene Berechnungen d. Verf. auf Grundlage der BMZ Projektdatenblätter Technische und Finanzielle Zusammenarbeit. Stand 30. 6. 1979.

14 Vgl.: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit: Dritter Bericht zur Entwicklungspolitik . . . , a.a.O., S. 62.

15 Anm.: In ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage aus dem Jahre 1979 bekräftigt die Bundesregierung erneut ihre Absicht, „Anträge der Entwicklungsländer, die realistische Ansätze zur Deckung des Grundbedürfnisses Obdach aufzeigen, verstärkt zu fördern“ (Deutscher Bundestag. Drucksache 8/3309 . . . , a.a.O., S. 1).

16 Anm.: Das hier angesprochene Problem betrifft nicht nur die deutsche Entwicklungshilfe. Insgesamt sind auf dem Sektor bislang wenig bilaterale Projekte erfolgt; die Geberländer aus dem Kreis der OECD („DAC-Staaten“) stoßen nach wie vor auf ein geringes Interesse der Entwicklungsländer an ihren Hilfeangeboten.

sten Menschheitsprobleme, der Urbanisierungsproblematik, international ins entwicklungspolitische Abseits.

Die Anforderungen und Bedingungen eines stärkeren Engagements auf dem städtischen Sektor im qualitativen Gegensatz zu den Bereichen des konventionellen Planungs- und Technologie-Transfers stehen daher auch im Mittelpunkt dieses Beitrags. Hierbei sind mehrere grundsätzliche Beschränkungen in Betracht zu ziehen, die insbesondere die bilaterale Entwicklungshilfe als das eigentliche selbstgestaltete Instrument deutscher Entwicklungspolitik betreffen. Darin steht der Transfer von Wissen und Technik im Mittelpunkt, Entwicklungshilfe ist stets „Know-how“-Übertragung. Die jeweils verfügbaren personell-fachlichen Ressourcen, allgemein der für die Entwicklungspolitik einsetzbare Sachverstand, bestimmen die Art deutscher Transfer-Angebote, wie andererseits die Nachfrage danach aus den Entwicklungsländern deren Umfang bestimmt. Solange in den zurückliegenden Epochen wirtschaftlich-technischer Zusammenarbeit mit der Dritten Welt in der Regel das nachgefragt wurde, was die Industrieländer an (moderner) Technologie anzubieten pflegten, war die Restriktion weniger eine quantitative; sie ergab sich aus dem finanziellen Umfang der Angebote, die die Industrieländer zu leisten bereit waren.

Diese Charakterisierung gilt auch heute noch für viele rein technische Sektoren. Insbesondere in der Industrie, der Infrastruktur und teilweise auch der Landwirtschaft findet ein mehr oder weniger angepaßter Transfer hiesiger Technologie statt; diese drei Bereiche nehmen in der bilateralen Zusammenarbeit konsequenterweise den größeren Raum ein, zumal diese Art von Transfer reibungsloser verläuft. Da menschliches Wissen der jeweiligen Situation einer Gesellschaft entspricht und deren Technologie stets systemimmanent ist, kann es nicht ausbleiben, daß mit der Technik der Industrieländer und damit verbundenem „Know-how“ auch deren Normen, Werte und wirtschaftlich-gesellschaftliche Vorstellungen in die unterentwickelten Teile der Welt übertragen und damit die alten Abhängigkeiten wirtschaftlich-technischer Art verstärkt wurden. Bei den im Urbanisierungsbereich angesprochenen Maßnahmen, die auf marginale Gruppen bezogen sind, geht es hingegen um Probleme, für die keinerlei Konzepte und Planungsansätze aus den Industrieländern zur Verfügung stehen. Sie müssen vielmehr erst entwickelt werden. Dies kann nur aufgrund von in praktischer Tätigkeit in den Ländern selbst gewonnener Erfahrung erfolgen. Daraus erfährt die praktische Entwicklungshilfe auf diesem Gebiet eine doppelte Restriktion, die sich wechselseitig auswirkt: Ohne Projekterfahrung lassen sich die spezifischen Kenntnisse nicht gewinnen; ohne diese können keine Hilfeangebote zustande kommen¹⁷.

Ansatzpunkte und Reformnotwendigkeiten

Aus dem bisher Gesagten wird deutlich, wo das eigentliche Dilemma bei der Umsetzung angepaßter, selbsthilfebezogener

ner und allgemein an die realen Bedürfnisse marginaler Zielgruppen orientierter Ansätze in der Entwicklungshilfe zu vermuten ist und weshalb diese Maßnahmen in der praktischen Förderung der Bundesrepublik einen geringen Stellenwert haben. Es ist ein unverrückbares Problem bilateraler Entwicklungshilfe, daß sie in aller Regel dort eher zustande kommt, wo Konfliktminderung und Engpaßbeseitigung akut sind oder, allgemeiner, wo die Transferangebote eines Industrielandes wie der Bundesrepublik mit dem Bedarf eines Entwicklungslandes am leichtesten zur Deckung zu bringen sind. So ist nicht verwunderlich, daß ein Großteil der Maßnahmen in diesem Sektor in den sogenannten Schwellenländern erfolgt ist¹⁸ und nach der Schwerpunktsetzung des Urbanisierungspapiers auch in Zukunft dort erfolgen wird. Denn in den teilindustrialisierten Ländern haben sich die Spannungen infolge vertiefter regionaler Unterschiede drastisch verschärft. Die Schwellenländer verfügen zudem auch bereits über „modernisierte“ Institutionen, und die politische Führungsschicht scheint stärker an westlichen Wertsystemen orientiert zu sein. Infolge der Industrialisierung sind die metropolitanen Probleme denen westlicher Städte „ähnlich“ geworden, das heißt, sie haben in fortschreitendem Maße die Probleme unserer technischen Zivilisation übernommen. Jedenfalls scheint in diesen Ländern eine Nachfrage nach modernen Bau- und Planungstechnologien vorzuherrschen, die sich wegen der angestrebten raschen Modernisierung auf westliche Konzepte als Lösungsmittel verlassen muß. Auch wo diese fragwürdig erscheinen, Zeit für die Entwicklung angepaßter Konzepte ist hier kaum gegeben. Raumordnung, Stadtplanung und Verwaltungsberatung sind deshalb Förderungsbereiche der deutschen Hilfe geworden, weil hier eine starke Nachfrage nach dem spezifischen „Know-how“ westlicher Planungspraxis besteht.

Es ist auch nicht von der Hand zu weisen, daß regionale und städtische Planungsvorhaben der deutschen Hilfe, beispielsweise in Brasilien, auf das mit rund 26 Mill. DM allein 20% aller bisher aufgewandten Mittel in diesen Bereichen entfielen, vor allem Investitionsentscheidungen einheimischen und ausländischen Kapitals erleichtern (schließlich ist Brasilien das Land, in das der weitaus größte Teil deutscher privatwirtschaftlicher Direktinvestitionen fließt). In der Regel aber ziehen sie auch Infrastruktur- und Industrieprojekte nach sich, die der deutschen Hilfe weitere Betätigungsfelder sichern¹⁹.

Der entwicklungspolitische Wert dieser Maßnahmen im Sinne der selbstgesetzten Grundsätze der Bundesregierung ist, angesichts der Dringlichkeit der Lösung von Massenwohnselend und breiter, am Existenzminimum dahinlebender Bevölkerungskreise (auch vor der Tatsache, daß Brasilien selbst Planungs-Know-how in andere Teile der Welt exportiert), natürlich umstritten. Dieses Beispiel soll indessen nur

17 Diesen restriktiven Kreis versucht das BMZ gegenwärtig durch die Entsendung deutscher Experten in Weltbank-Projekte bzw. durch gemeinsame Projekte mit der Bank zu unterbrechen.

18 Schwellenländer sind seit 1978 eine neue Kategorie in der Förderungspolitik des BMZ, konzeptionell vorbereitet in: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit: Zusammenarbeit mit Schwellenländern. Vvf. Manuskript. – Bonn, Dezember 1978.

19 Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ) (Hrsg.): Aufgaben und Chancen von Regionalentwicklungsprojekten in Entwicklungsländern. – Belo Horizonte 1979.

das Dilemma der Entwicklungshilfe verdeutlichen, die auf der einen Seite wirtschaftliche und gesellschaftliche Strukturereformen in der Dritten Welt fordert, mittels Geld und Experten jedoch an jener Form des Konfliktmanagements beteiligt ist, welche an den Ursachen nichts ändert, lediglich die überfälligen Strukturereformen hinausschiebt.

Bei den Förderungsvorhaben mit regionalem Bezug werden neue Ansätze der Förderung gesucht, welche die Nachteile isolierter Einzelmaßnahmen durch übersektorale, raumbezogene Konzepte zu beseitigen suchen²⁰. Konzeptionell wird beabsichtigt, Regionalentwicklung, aber auch Stadtplanung als Mittel zur (räumlichen) Programmierung der technischen und finanziellen Zusammenarbeit einzusetzen²¹. Indem derart die Gesamtheit der Lebensverhältnisse einer Region mittels einer strategischen Entwicklungsplanung zu beeinflussen beabsichtigt wird, gewinnen solche Ansätze eine neue gesellschaftliche und damit entwicklungspolitische Bedeutung. Es muß sich hier allerdings erst noch erweisen, ob diese Intentionen mit den Mitteln bilateraler Förderungen, auch kombiniert mit anderen Instrumenten, überhaupt realisierbar sind; ferner, ob die Entwicklungsländer bilateralen Gebern eine so entscheidende Einflußnahme auf ihre territoriale Entwicklung einzuräumen bereit sind.

Wenn die deutschen staatlichen Entwicklungshilfestellen ernsthaft daran interessiert sind, zur Lösung der heute drängendsten Probleme einer wachsenden Mehrheit der Menschen in der Dritten Welt einen stärkeren Beitrag zu leisten, wird dies nicht ohne eine grundsätzliche Umorientierung der Hilfeadministration, ein verändertes Selbstverständnis der Akteure und eine Reform des Apparates möglich sein. Administrative Maßnahmen in dieser Richtung sind bereits im Urbanisierungspapier des BMZ in vorsichtiger Weise angesprochen. Bisher hatte dies keine entsprechenden Konsequenzen, da derartige Neuerungen nicht abstrakt, sondern eher in der konkreten Maßnahmeebene zu erproben und durchzusetzen sind. Noch vor dem Zustandekommen eines Projektes (als Vehikel zu diesem Ziel) ist zunächst eine höhere Bereitschaft der Administration Voraussetzung dafür, die Strukturereformen, die sie von den nationalen Regierungen der Entwicklungsländer im Hinblick auf die Basic-needs-Forderung permanent fordern, auch selbst zu vollziehen.

Die administrative Praxis muß erkennen, daß Aktionen in diesem Bereich nie absolute Gewähr auf Erfolg, nie vollständige Gewißheit über die Effizienz der eingesetzten Mittel oder der zu erreichenden Ziele bieten können. Sie muß vielmehr offen und flexibel auf lokale Prozesse einwirken; sie kann diese weder autoritär bestimmen noch paternalistisch „aussteuern“. Eine solche Einstellung würde bereits das herrschende Selbstverständnis auf den Kopf stellen. Das Problem des Apparates besteht darin, daß bürokratischer Machtüberhang, extensive administrative Kontrolle und Kompetenz-

zersplitterung sachbezogenes Handeln erschwert, mit Umständlichkeit, Schwerfälligkeit und selbst für Insider unübersichtlichen Verfahren einhergeht; daß der Typ eines vordergründig effizienten Entwicklungsbürokraten gefördert wird, der sein Pendant in dem „Expertokraten“ findet, welcher unter den Zwängen des Apparates allzu leicht den Sinn von Entwicklungstätigkeit aus den Augen verliert. Angesichts solcher interner Restriktionen mögen viele der Ansätze, die das Urbanisierungspapier enthält, als Illusion erscheinen, und solange die Entwicklungshilfestellen nicht bereit oder in der Lage sind, die nötigen Anpassungen vorzunehmen, wird eine angepaßte, das heißt problemorientierte Entwicklungshilfe nicht möglich sein. Denn hier besteht die Gefahr, daß in der Praxis Selbsthilfeansätze, sofern sie zustande kommen, auf die Möglichkeiten der externen Hilfestellen reduziert, in den meisten Fällen zerstört werden.

Dies alles legt die Vermutung nahe, daß sich die deutsche Entwicklungshilfe im Förderungsbereich zunächst auf die Entwicklung der *fachlichen und personellen Ressourcen* konzentriert, die als weitere entscheidende Restriktion die gegenwärtigen Möglichkeiten der technischen Hilfe, Projekte durchzuführen, sowieso einengen. In der Bundesrepublik besteht kaum Erfahrungswissen im Umgang mit unterprivilegierten Zielgruppen. Die Zahl der Personen, die sich damit theoretisch umfassend auseinandergesetzt haben, beträgt vielleicht ein Dutzend, praktisches Erfahrungswissen beschränkt sich auf noch weniger Entwicklungshelfer, die im DED oder bei Projekten der UN oder Weltbank konkrete Erfahrungen gewonnen haben.

Neben den personellen Ressourcen gelten die *wissenschaftlichen Grundlagen* als weiterer wichtiger Förderungsschwerpunkt. Gesicherte Erkenntnisse über randständige Siedlungen, ihrer Zusammenhänge und vor allem Kenntnisse hinsichtlich der Wirkung planerischer Eingriffe liegen so gut wie nicht vor. Die Forschungsdefizite auf diesem Gebiet abzubauen ist vielleicht die drängendste Forderung. Da Forschung auf Wissenschaft und Lehre abstrahlt, fördert sie auch die Ausbildung von Fachkräften.

Instrumentell bleibt als wichtigste Forderung der verbesserte Einsatz verschiedener staatlicher und nichtstaatlicher Formen der Zusammenarbeit. Nur so sind jene formalen Restriktionen, die den einzelnen Instrumenten und Trägern inhärent sind, zu überwinden; beispielsweise in der Kombination von staatlicher Kapitalhilfe mit nichtstaatlicher Trägerschaft, die nicht deutsche sein muß. Daraus können sich völlig neue Anwendungsbereiche ergeben, die Vorteile multipler Kombination in diesem Sektor sind in der bilateralen Hilfe bisher kaum genutzt, multilaterale Kombinationen mit der Weltbank oder UN hingegen im Gange. Eine erheblich verstärkte Unterstützung nicht-staatlicher Entwicklungstätigkeit und eine revidierte Beurteilung ihrer Breitenwirkung ist überfällig. Nicht-staatliche Hilfe, so scheint es, vermag die Allerärmsten eher dabei zu unterstützen, sich selbst zu helfen und vor allem vor staatlichen Interventionen zu schützen.

Pilotprojekte sind in aller Regel der geeignete Weg für die Hilfeadministration, neue Projektkonzeptionen, Verfahren und Kontrollmechanismen zu erproben und so Erfahrungen zu sammeln, die auf den Apparat zurückwirken und diesen in

20 Vgl.: Heidemann, C.; Ries, O. H.: Regional and urban development. A methodological framework. Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (Hrsg.). – Karlsruhe/Eschborn, Dezember 1978.

21 Dehn, H.: Stadt- und Regionalplanung. Herausforderung zu einer neuen Qualität der Entwicklungspolitik. In: Entwicklung und Zusammenarbeit. Nr. 12/1977. S. 12.

den unerlässlich vielen kleinen Schritten allmählich von innen heraus zu verändern.

Hinsichtlich der *Ansatzpunkte* von Förderung in diesem Sektor wäre eine konsequentere Überprüfung sowohl der in Frage kommenden Länder wie der geeigneten Zielgruppen zu fordern. Auch bei übergeordneten Planungen und Planungsberatung müsste gewährleistet sein, daß Unterstützung nur dort zustande kommt, wo die nationale Politik ernsthaft eine Verbesserung der sozialen Lage der Armen anstrebt. Ist dies nicht der Fall, so bleiben die hier gemeinten Ansätze wirkungslos, oder sie werden technokratisch zur Legitimation bestehender Unrechtsverhältnisse mißbraucht. Für den Stadtentwicklungssektor wäre zu fordern, daß aus dem partiellen Problembezug der marginalen Quartiere heraus schrittweise eine neue Konzeption umfassender Entwicklungsansätze auf städtischem Gebiet motiviert und erprobt wird, deren Zielorientierung die konventioneller Planungen ablöst und zur Verringerung jener Problemlagen beiträgt, die sich in marginalen Siedlungen manifestieren, ohne dort lösbar zu sein. Bei den Vorhaben im marginalen oder informellen Sektor schließlich muß sich eine realistischere Einschätzung der erreichbaren Zielgruppen bei staatlichen externen Beiträgen durchsetzen.

Ein Pragmatismus, der unter den gegebenen Restriktionen staatlicher Hilfe auf die Bevölkerungsteile abzielt, die im Umfang von 40 bis 50 Millionen²² jährlich auf das absolute

Armutsniveau abzusinken drohen, ist sicherlich legitim: „For we must all beware of letting help to the poorest become the enemy of help to the poor“²³. Selbst wo Zielgruppen die unteren, nicht die untersten Einkommensgruppen sind, werden planerisch-sozialtechnisch betriebene Lösungsansätze kaum erfolgreich sein können. Organisatorisch-institutionelle Probleme stehen bei allen Selbsthilfemaßnahmen im Vordergrund. Dies betrifft im weitesten Sinne Unterstützung in der Initiierung und Mobilisierung, beim Aufbau und der Organisation sowie bei der Finanzierung von Selbsthilfemaßnahmen. Dabei kann kaum auf replizierbare Ansätze zurückgegriffen werden. Diese müssen vielmehr aus der kulturellen Eigenart und dem sozialen Wesen einer spezifischen Situation heraus entwickelt werden. Erfahrungen organisatorischer Art mögen übertragbar sein, Form, Konzept und Inhalte sind es sicherlich nicht. Dazu ist eine Umorientierung erforderlich: von rein technisch-wirtschaftlichen Kriterien weg und hin zu einer kulturellen, außerökonomische Faktoren einbeziehenden Betrachtungsweise, die den Menschen mit seinen Möglichkeiten in den Mittelpunkt stellt. In diesem Zusammenhang erweist sich „Bauen“ als das geringste aller Probleme. Nach allen Erfahrungen können die Bewohner ihre Behausungen mit ihren Mitteln am besten, das heißt, bedürfnisgerecht, selbst bauen.

22 Weltbank: Weltentwicklungsbericht 1978. – Washington, D.C., August 1978. S. 36 f.

23 Ministry of Overseas Development: O. D. Paper No. 19: Urban poverty. – London (HMSO) 1978. S. 11.