

RUDOLF HALBERSTADT

Zur Bedeutung des informellen Sektors für die Wohnungsversorgung in Entwicklungsländern Plädoyer für mehr Hilfe zur Selbsthilfe

1. Ausgangslage

Trotz vielfältiger Anstrengungen der Entwicklungsländer zur Verbesserung der Wohnungsversorgung ist festzustellen, daß die Slums und unkontrollierten Siedlungen (Squatters) weiter zunehmen. In vielen Großstädten Asiens, Afrikas und Lateinamerikas sind die Bewohner von Slum- und Squattergebieten sogar schon zur Mehrheit der Bevölkerung geworden („new urban majority“). Selten beträgt der Anteil weniger als ein Drittel der Großstadtbewohner.

Der informelle Sektor wirtschaftlicher Betätigung ist durch eine bestimmte Art und Organisation von Produktions-, Vertriebs- und Dienstleistungen gekennzeichnet, die sich von den durchorganisierten und reglementierten Formen wirtschaftlicher Betätigung im formellen Sektor u. a. durch folgendes unterscheidet:

- leichten Zugang,
- Einsatz einheimischer Ressourcen,
- Familienbetriebsform,
- kleine Größe des Betriebes

- hohe Arbeitsintensität und Einsatz entsprechend angepaßter Technologien,
- Erwerb der Qualifikation für die Tätigkeit in der Regel außerhalb des öffentlichen Schulsystems,
- Betätigung auf nicht-regulierten und stark wettbewerbsorientierten Märkten,
- Kapitalbeschaffung außerhalb des Kapitalmarktes (meist Verwandtendarlehen).

Im Bereich des Wohnungsbaus ist der informelle Sektor insbesondere gekennzeichnet durch vielfältige Formen der Selbst- und Nachbarschaftshilfe sowie durch nicht-monetär abgeholte Bauleistungen.

Zu den häufigsten Formen der Erwerbstätigkeit im informellen Sektor gehören u. a.:

- Straßenverkauf,
- Transport (Rikscha usw.),
- Herstellung und Verkauf handwerklicher Produkte,
- Betrieb von Kleinreparaturstellen für Pkw und Motorräder,
- Verkauf eigener Produkte auf lokalen Märkten.

Globale Angaben über den Anteil des informellen Sektors an den Volkswirtschaften in Ländern der Dritten Welt lassen sich nicht zuverlässig machen. Der informelle Sektor hat in jeder Gesellschaft seine besonderen Strukturen, die von Land zu Land und Region zu Region stark variieren. Deshalb lassen sich Aussagen zur Größenordnung nur anhand von Fallstudien machen, die im Auftrag der ILO durchgeführt wurden im Rahmen des Forschungsprogramms „Urbanization and Employment“. Danach machte die Beschäftigung im informellen Sektor z. B. in Djakarta fast die Hälfte der Gesamtbeschäftigung aus (45 %), in Belo Horizonte und Sao Paulo war es knapp ein Viertel (ohne Gelegenheitsarbeiter im formellen Sektor, die weitere 10–15 % aller Beschäftigten ausmachen), und Lagos hat einen Anteil von mehr als einem Drittel der Beschäftigten im informellen Sektor¹.

Die Einkünfte aus dem informellen Sektor sind meist niedrig und unregelmäßig. Trotzdem haben sie eine entscheidende Bedeutung für das Familieneinkommen und damit auch für die Investitionsmöglichkeiten zur Wohnversorgung. Alle Überlegungen zur Verbesserung der Wohnversorgung der städtischen Bevölkerung in Ländern der Dritten Welt haben davon auszugehen, daß ein großer Teil der Haushalte nur über unregelmäßige Einkommen verfügt, die selten über das Existenzminimum hinausgehen.

Vor dem Hintergrund des Systems der sozialen Absicherung in westlichen Industrienationen sind neuere Ansätze zur Unterhaltswirtschaft hier nur bedingt vergleichbar. Wenn es allerdings nicht gelingt, die vorhandene Arbeit auszuweiten oder besser zu verteilen, ist damit zu rechnen, daß auch in den westlichen Industrienationen eine Betätigung im informellen Sektor eine Alternative zu Dauerarbeitslosigkeit wird.

Alle Überlegungen in den Industrienationen, die darauf abzielen, den Ländern der Dritten Welt bei der Lösung der Probleme der Wohnversorgung zu helfen, müssen die sozialen und ökonomischen Bedingungen der untersten Einkommensgruppen realistisch berücksichtigen, wenn die Bemühungen nicht von vornherein zum Scheitern verurteilt sein sollen. Interessant sind in diesem Zusammenhang Bemühungen, sich durch neue Technologien neue Märkte zu erschließen². Während es in bestimmten Marktsegmenten durchaus Chancen für innovationsfreudige Firmen gibt, ist bisher für den Großteil der Bedürfnisse, nämlich Massenunterkünfte in großen Ballungszentren, keine geeignete Lösung feststellbar³. Hier dürfte die beste, wenngleich Sub-Standard-Lösung dadurch zu erreichen sein, daß man der armen Bevölkerung den Zugang zu einheimischen Baumaterialien erleichtert und eine minimale Infrastrukturausstattung zur Verfügung stellt⁴.

Nach Schätzungen der Weltbank werden bis zum Jahre 2000 etwa 600 Millionen Stadtbewohner keine oder keine ausreichende Unterkunft haben. Zu unzureichender Wohnversorgung kommt hinzu, daß die Bewohner auch nicht ausreichend ernährt sind und keinen Zugang zu hygienisch einwandfreiem Wasser oder zu sanitären Einrichtungen haben. Bezogen auf das Ausmaß des Problems, sind die nicht unerheblichen gegenwärtigen Anstrengungen der Weltbank nach wie vor völlig unzureichend. So erhalten aufgrund gegenwärtig laufender Projekte der Weltbank etwa einviertel Millionen arme Stadtbewohner erschlossene Bauplätze und weitere 4,5 Millionen profitieren von Sanierungsprogrammen⁵. Immerhin engagiert sich die Weltbank seit Anfang der 70er Jahre⁶ verstärkt für eine Milderung der Armut in den Städten. Auch die neueren Ansätze im Sinne einer Grundbedürfnisstrategie lassen hoffen.

Im folgenden sollen nicht Wert und Reichweite der Weltbankprojekte im einzelnen diskutiert werden, obwohl Anlaß besteht zu fragen, welche Einkommens- und Zielgruppen durch Weltbankprojekte wegen des Prinzips der zumindest teilweisen Kostendeckung überhaupt erreichbar sind. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, daß die Probleme der Slum- und Squattererneuerung und des Ersatzwohnungsbaus nicht mit herkömmlichen Methoden allein gelöst werden können. Das bedeutet, daß es dringend erforderlich ist, neue Wege zu beschreiten und umzudenken.

Es ist davon auszugehen, daß sowohl die Weltbank als auch die Entwicklungsländer und die Geberländer aus finanziellen, organisatorischen und sozialen Gründen nicht in der Lage sind, die Slum- und Squatterprobleme durch Abriss und Neubau in großem Stil zu lösen. Diese Erkenntnis setzt sich immer mehr durch, und zwar nicht nur bei der Weltbank, sondern auch zunehmend bei den Entwicklungsländern und den geldgebenden Industrienationen. Allerdings fällt es nicht immer leicht, von alten Konzepten (Abriss und Umsiedlung) Abschied zu nehmen. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, daß Vertreibung und Abriss ohne ausreichende Ersatzangebote dazu führen, daß einfach neue Squattersiedlungen entstehen. Auch bei Umsiedlung in entfernte Gebiete setzt ohne ausreichende Arbeitsmöglichkeiten rasch eine Rückwanderung ein. Trotzdem setzt sich die Neuorientierung der Entwicklungspolitik in Richtung der schrittweisen Erneuerung vorhandener Slum- und Squattergebiete, ergänzt durch Ausweisung und Erschließung von Ergänzungsgebieten („Site and Service“-Projekte), nur langsam durch. Der Widerstand gegen solche Konzepte der schrittweisen Verbesserung der Wohn- und Infrastrukturversorgung ist häufig irrational. So betrachten nach wie vor die Führungseliten vieler Entwicklungsländer – zum Teil aufgrund der übernommenen Wertvorstellungen der Industrienationen – Slum- und Squattergebiete als einen Makel, den man am liebsten ganz und möglichst schnell beseitigen möchte.

1 Vgl. Global Review of Human Settlements, UN Support Paper for HABITAT: UN Conference on Human Settlements, Vol 1, S. 42–46 m. w. Nachw. Die Zahlenangaben beziehen sich auf Erhebungen, die Ende der 60er bzw. Anfang der 70er Jahre durchgeführt wurden.

2 Vgl. hierzu den Beitrag von Sulzer, H. D.: Low Cost Housing. Technologien und Märkte. In: Stadtbauwelt Nr. 70/1981, S. 128–129.

3 Vgl. Sulzer, H. D., a. a. O.

4 Einen guten Überblick über Chancen und Durchführungsprobleme bei Selbsthilfeprojekten im Wohnungsbau in der Dritten Welt ge-

ben einige Praxisberichte in Stadtbauwelt Nr. 70 mit dem Themenschwerpunkt Wohnungsfrage in den Ländern der Dritten Welt.

5 Vgl. Jahresbericht der Weltbank 1979, S. 24.

6 Vgl. grundlegend World Bank, Urbanization, Sector Working Paper, 1972, S. 42 ff.

Demgegenüber kommt es darauf an zu verdeutlichen, daß man die Wohnversorgung in Slum- und Squattergebieten als eine sehr beachtliche Selbsthilfeleistung der dortigen Bewohner unter zum Teil sehr erschwerten Bedingungen zu würdigen hat.

2. Das Problem

Ohne auf die jeweiligen nationalen, regionalen und lokalen Besonderheiten einzugehen, läßt sich die Lebenssituation eines großen Teils der Bewohner von Slum- und Squattergebieten wie folgt kennzeichnen. In diesen Gebieten gibt es u. a.:

- Einen hohen Anteil an Bewohnern mit geringem und meist unregelmäßigem Einkommen, das zu einem großen Teil im informellen Sektor erzielt wird.
- Eine große Zahl von Haushalten, die gerade unter der Hungerschwelle leben.
- Einen engen Familien-, Verwandtschafts- und Nachbarschaftszusammenhalt, der es ermöglicht, sonst lebensbedrohende kritische Situationen der Unterversorgung zumindest teilweise auszugleichen.
- Eine große Unsicherheit wegen des meist ohne Rechtstitel in Besitz genommenen Landes, das häufig wertlos war (Feuchtgebiete, steile Hanglage usw.) und am Rande der Stadt lag, wobei ständig mit Vertreibung gerechnet werden muß.
- Eine hohe Dichte, da die Familien schnell wachsen und die schon am Anfang bescheidenen Behausungen häufig auch später nur begrenzt ausbaufähig sind.
- Eine ständige Zuwanderung von Verwandten und Bewohnern aus den Ursprungsdörfern, wobei teilweise eine Pflicht zur Aufnahme der Neuankömmlinge besteht.
- Unsicherheiten wegen laufender oder beabsichtigter Planungen für Straßenbau, Industrieansiedlung und sonstige Stadterweiterungsmaßnahmen.
- Keine oder schlechte Versorgung mit Trinkwasser, sanitären Einrichtungen oder Einrichtungen der öffentlichen Infrastruktur.

3. Lösungsansätze

Für alle angesprochenen Problembereiche lassen sich Lösungsansätze entwickeln. Allerdings sind die Chancen zur Durchsetzung sinnvoller bzw. notwendiger und realisierbarer Lösungsansätze sehr unterschiedlich.

Erfahrungsgemäß sind die Chancen, einen rechtlich gesicherten Status für die Nutzung des in Besitz genommenen Grundstücks zu erhalten, gering. Gering ist auch die Wahrscheinlichkeit, daß insgesamt begrenzte Ressourcen verstärkt für Infrastrukturinvestitionen in den Gebieten mit dem höchsten Bedarf und der höchsten Wirkung pro Kopf der Bevölkerung (wegen der hohen Dichte) eingesetzt werden, da die Bewohner von Slum- und Squattergebieten keine starke politische Lobby haben.

Trotzdem gibt es positive Ansätze – etwa im Rahmen von Weltbankprojekten zur Verbesserung der Infrastrukturausstattung in Slum- und Squattergebieten („Slum and Squatter Upgrading“-Projekte). So fördert die Weltbank im Rahmen des Kampung-Sanierungsprogramms in Indonesien Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensbedingungen in Slums. Die Maßnahmen beziehen sich auf Wasserversorgung, sanitäre Einrichtungen, Müllabfuhr, Schulen, Gesundheitsvorsorge und andere Infrastruktureinrichtungen. Mit einem Aufwand von 45 US Dollar pro Kopf sollen etwa 4,5 Mill. Einwohner in fünf Städten erreicht werden. Ein weiteres Weltbank-Projekt zur Verbesserung der Infrastruktureinrichtungen in bestehenden Slums wurde in Bangkok zugunsten von etwa 3 500 Familien durchgeführt.

Auch einige „Site and Service“-Projekte haben positive Ansätze. Allerdings wird die Grenze der Reichweite solcher Projekte häufig dann erreicht, wenn ein Teil der Kosten durch regelmäßige Geldleistungen der Bewohner bzw. Nutzer wieder hereingeholt werden soll und die Summe der Geldleistung die finanzielle Leistungsfähigkeit der Zahlungspflichtigen übersteigt. Dies geschieht wegen des geringen und häufig unregelmäßigen Einkommens eines großen Teils der Bewohner von Slum- und Squattergebieten sehr oft, so daß entsprechende Kalkulationen häufig auf der Grundlage unsicherer Annahmen über die Einkommenssituation und Einkommensentwicklung durchgeführt werden.

Wenn man diese Unsicherheiten und Ausgangsbedingungen nicht durch eine Erhöhung des Anteils an verlorenen Zuschüssen ausgleichen kann, muß versucht werden, andere Wege zu beschreiten. Aussichtsreich sind insbesondere Strategien, die an dem Punkt anknüpfen, den die Bewohner von Slum- und Squattergebieten aus eigener Kraft erreicht haben, von dem aus sie aber nicht weiterkommen können. Hier stehen Trinkwasserversorgung und Abfallbeseitigung sowie sanitäre Einrichtungen im Vordergrund des Interesses der Bewohner. Erst danach wird von den meisten Bewohnern eine Verbesserung der Behausung angestrebt.

Angesichts knapper Mittel kann das Ziel nicht sein, ein neues Haus auch für diejenigen zu bauen, die es nicht selbst bezahlen können. Vielmehr muß man sich zunächst darauf konzentrieren, bestehende Arrangements der Wohnversorgung („housing arrangements“, Shlomo Angel) zu verbessern⁷. Dieser realistische Ansatz zur Problemanalyse und zur Entwicklung von Lösungsansätzen wird inzwischen von vielen Forschern und Praktikern geteilt. Allerdings ist die Zahl der Projekte, in denen ein solcher Ansatz verwirklicht wird, noch vergleichsweise gering⁸.

Bei der Würdigung der denkbaren und durchgeführten Lösungsansätze ist zu berücksichtigen, daß es vielfältige Formen der Wohnversorgung und der äußeren Rahmenbedingungen gibt. Die Unterschiede lassen sich auch deutlich am Zustand der einzelnen Behausungen in Slum- und Squattergebieten ablesen. So gibt es u. a. dauerhafte und vorübergehende Lösungen, kleine und große Behausungen.

7 Shlomo, Angel: Housing Arrangements, IMPACT, Febr. 1980, S. 64–69.

8 Vgl. z. B. den Bericht: Seven Asian Experiences in Housing the Poor. Hrsg.: Asian Institute of Technology. – Bangkok 1980.

Wie in der gesamten Volkswirtschaft lassen sich auch im Wohnungsbau bzw. in der Wohnungsversorgung ein formeller und ein informeller Sektor unterscheiden. Dabei sind der formelle und der informelle Sektor stets eng und vielfältig miteinander verflochten. So wird das im informellen Sektor verdiente Geld zu einem erheblichen Anteil im formellen Sektor ausgegeben. Das gilt auch für den Wohnungsbau. Allerdings ist der Anteil der im formellen Sektor für den Wohnungsbau getätigten Umsätze unterschiedlich hoch, je nachdem wie hoch der Selbsthilfe-Anteil ist und welche Materialien außerhalb des formellen Baumarktes beschafft werden.

Allgemein ist festzustellen, daß im Unterschied zum konventionellen Wohnungsbau die Selbsthilfe-Wohnversorgung der unteren Einkommensgruppen durch folgende Besonderheiten gekennzeichnet ist:

- Es gibt keine langfristige Finanzierung, da die Einkommen in der Regel zu gering und zu unregelmäßig sind.
- Während beim konventionellen Wohnungsbau die Selbsthilfe allenfalls ergänzend dazukommt, steht sie beim Einfamilienwohnungsbau im Vordergrund.
- Die Kosten lassen sich nicht vergleichen, da nur billiges und häufig gebrauchtes Material verwandt wird und kaum Lohnkosten anfallen, da die Selbst- und Nachbarschaftshilfe überwiegt.
- Die Bauphase ist erheblich länger. Praktisch wird immer dann weiter-, aus- und umgebaut, wenn wieder etwas Geld abgezweigt werden kann. So kann die Bauphase sich über Jahre hinziehen.
- Die Qualität und Art der Bauweise steht in einem engen Zusammenhang mit der Sicherheit der Nutzungsrechte. Insofern spiegeln der bauliche Zustand und das äußere Erscheinungsbild einer Siedlung nicht nur das wirtschaftliche Niveau der Bewohner, sondern auch den Grad der Sicherheit bzw. Unsicherheit hinsichtlich der Nutzungsrechte: je sicherer die Nutzungsrechte, desto besser auch der Gesamtzustand und die Ausgestaltung im Detail.

Am Beispiel des Freedom to Build Project in Dasmariñas bei Manila soll verdeutlicht werden, welche Möglichkeiten der Hilfe zur Selbsthilfe bestehen unter den in Slum- und Squattergebieten vorherrschenden Bedingungen, die auch in Umsiedlungsgebieten (Site and service) anzutreffen sind.

Freedom to Build, Inc., ist eine gemeinnützige Einrichtung der Katholischen Kirche der Philippinen. Sie weiß sich u. a. dem Gedankengut von John Turner verbunden, der das Wohnen, die Wohnversorgung, als einen möglichst weitgehend selbstbestimmten Prozeß begreift. Deshalb plädiert er auch dafür, Wohnen eher als ein Verb und weniger als ein Substantiv zu verwenden. Wohnen wird begriffen als ein Prozeß, der Produkte zusammenfaßt⁹. Freedom to Build arbeitet in einem Umsiedlungsgebiet der philippinischen Regierung, das 30 Kilometer außerhalb von Manila als „Site and

Service“-Projekt errichtet wurde, um umgesetzte Squatter aus Manila aufzunehmen.

Der Standort des Umsiedlungsgebietes ist nicht unproblematisch, da es in der Nähe kaum Arbeitsplätze gibt, mit der Folge, daß ein großer Teil der Squatter als Wochenendpendler während der Woche den bisher ausgeübten oder neugefundenen Tätigkeiten in Manila nachgeht.

Die Umsiedlung erfolgte 1975.

1976 gründete Bischof Gaviola die Freedom to Build, Inc., mit dem Ziel, auf möglichst wirksame – wenn auch unkonventionelle – Weise den Betroffenen zu helfen. Die Maßnahmen konzentrieren sich auf folgende Bereiche:

- Betrieb eines Baumaterialiengeschäfts, das Baumaterialien deutlich unter Marktpreisen anbietet. Dies wird dadurch ermöglicht, daß gebrauchte Materialien oder Produkte mit kleinen Fehlern aufgekauft und zum Selbstkostenpreis verkauft werden. Außerdem versucht man, zu besonders günstigen Preisen in größeren Mengen direkt beim Hersteller einzukaufen.
- Eigene Herstellung von Hohlblocksteinen in einem besonders kostengünstigen Verfahren.
- Verleihung von Werkzeug.
- Handwerkliche Beratung der Selbsthelfer durch erfahrene Zimmerleute.

Darüber hinaus regt Freedom to Build die Gründung selbstverwalteter Spar-Clubs an, in denen sich zehn bis zwanzig Familien zusammentun, die sich verpflichten, wöchentlich einen bestimmten Betrag zu sparen und in eine gemeinsame Kasse einzuzahlen. Die wöchentlichen Ersparnisse werden nach dem Losverfahren jeweils einer der beteiligten Familien zur Verfügung gestellt, die davon Baumaterialien kaufen kann. Gespart wird solange, bis auch die letzte Familie der Gruppe „dran“ war. Als Anreiz wird ein Preisnachlaß von 10% für die Käufer aus Spar-Clubs gewährt.

Die Mitarbeiter von Freedom to Build sind bis auf den Manager und einige freiwillige Helfer sämtlich Bewohner des Umsiedlungsprojekts¹⁰.

4. Folgerungen

Die skizzierten Lösungsansätze und insbesondere das Beispiel von Freedom to Build in Dasmariñas zeigen, in welche Richtung grundbedürfnis- und armutsorientierte Ansätze der Entwicklungspolitik weiter zu entwickeln sind. Dabei ist die Übertragbarkeit von Lösungen und Erfahrungen jeweils besonders zu prüfen. Generell gilt: In einem ersten Schritt müßte sowohl bei den Geber- als auch bei den Empfängerländern ein Umdenkprozeß in Gang gesetzt werden, um sicherzustellen, daß neue Projektformen akzeptiert werden. In einem zweiten Schritt ist sicherzustellen, daß das Ziel, die Wohnversorgung der Ärmsten der Armen auch mit geringen Mitteln zu

⁹ Vgl. John F. C. Turner, Robert Fichter (Hrsg.): Freedom to Build. – New York 1972, und John F. C. Turner: Housing by People. – London 1976; deutsch: Verelendung durch Architektur. – Hamburg 1978, bes. S. 16 ff. und S. 52 (zitiert nach der deutschen Fassung).

¹⁰ Vgl. wegen der Einzelheiten den ausführlichen Bericht von William Keyes, S. J.: The Freedom to Build Project in the Philippines: Bringing Resettled Squatters into the Orbit of Development. In: Seven Asian Experiences in Housing the Poor, a. a. O., S. 45 – 60.

verbessern, nicht durch unangemessene organisatorische und finanzielle Anforderungen schon im Ansatz unterlaufen wird. In diesem Sinne wären etwa die „Grundsätze für die Förderung von Selbsthilfeorganisationen in Entwicklungsländern“ des Bundesministers für wirtschaftliche Zusammenarbeit fortzuentwickeln, um auch den Bereich der informellen Selbsthilfe besser zu erfassen. Aus Gründen der Praktikabilität müßten auch Vergabegrundsätze, Rechnungslegung und Kontrolle so vereinfacht werden, daß sie leicht zu handhaben sind. Dabei könnte es nützlich sein, wenn bestehende nicht-staatliche Hilfsorganisation und die Kirchen bei der Schaffung

der geeigneten Organisationsformen zur effektiven Abwicklung der Hilfe zur Selbsthilfe auch im informellen Sektor mitwirken würden.

Bei diesem kurzen Plädoyer für eine Verstärkung einer wirksamen Hilfe zur Selbsthilfe gehe ich davon aus, daß mit dieser Form der Hilfe einerseits das unverzichtbare Minimum zur *Wohnversorgung* der Ärmsten geleistet wird. Andererseits ist es die Form der besonders effektiven Selbsthilfe, die u. a. flankierend zu Maßnahmen zur Befriedigung der *Grundbedürfnisse im Infrastrukturbereich* hinzukommen sollte.