

---

## Editorial

Zwanzig Jahre nach der ersten UNO-Konferenz über das Siedlungswesen 1976 in Vancouver, Habitat 1, haben die Vereinten Nationen zu einer weiteren Konferenz über das Thema, Habitat 2, nach Istanbul eingeladen. Da die abschließend vorgesehene "Habitat Agenda" noch immer umstritten ist, ist es zu früh für einen Kommentar. Wird sie die "Vancouver-Erklärung", die noch immer als fortschrittlich betrachtet wird, ersetzen? Wie wird es auf die heutige Realität eingehen? Welche Konsequenzen werden aus den zwanzig Jahren Erfahrung seit Vancouver gezogen?

Das vorliegende TRIALOG-Heft befaßt sich mit der Entwicklung der Siedlungsproblematik seit Vancouver. Der Ort der Habitat 2-Konferenz selbst, die Stadt Istanbul, scheint ein treffendes Fallbeispiel zu sein. Ihre Geschichte von den alten Griechen über Byzanz, das Istanbul des türkischen Diwan bis zum modernen laizistischen Staat hat architektonische Schätze aus allen diesen Perioden hinterlassen. Wir fügen einen Plan von einem Teil des Stadtzentrums bei, in welchem einige dieser Gebäude, besonders aus der letzten Zeit, eingetragen sind.

Istanbul ist eine Stadt des exzessiven Wachstums, die zwischen 1950 und 1995 von 1 Mio. auf über 10 Mio. Einwohner expandierte. Sie ist folglich ein Beispiel für eine entsprechende Siedlungspolitik, bzw. für das Fehlen einer solchen. Sozialer Ausgleich hatte nie eine Chance gegenüber Wachstum. Die Eingriffe der öffentlichen Hand waren minimal. Bei minimaler Regulierung entstand ein Maximum an Wohnraum von Privat. Am Ende stehen Zerstörung von Stadtidentität, Umwelt und damit ihrer dauerhaften Lebensbasis so wie Korruption und Spekulation zum Schaden der Armen.

Zwei unserer Artikel, der von Cihan Arin ergänzt durch eine Stellungnahme der Architektenkammer Istanbul, und der von Şenda Kara und Frank Alleweldt befassen sich speziell mit dem Agglomerationsraum Istanbul und seinen Siedlungsproblemen. Şule Özüekren untersucht die Auswirkungen der türkischen Wohnungsbaupolitik allgemein und Jenny B. White berichtet von der Rolle der Frauen, besonders in den jungen Spontansiedlungen.

Zwischen Habitat 1 und 2 hat sich die Politik gegenüber den Spontansiedlungen auch andernorts verändert. Die besonders reiche Erfahrung in Brasilien kommentiert Susana Pasternak Taschner am Beispiel São Paulo. Eike Jakob Schütz erörtert die Positionen einer mit Siedlungsproblemen befaßten Nichtregierungsorganisation. Die letzten zwei Artikel des Heftes befassen sich mit der Vorbereitung von Habitat 2 selbst. Ed Frank und David Edelman beschreiben Sinn, Zweck und Vorgehen der "Musterbeispiele", die auf der Konferenz gezeigt werden sollen und Jürgen Oestereich die Entwicklung der internationalen Siedlungsdiskussion bis heute.

Istanbul wird nicht nur die Konferenz der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen empfangen, sondern auch das Habitat-Forum, eine weltumspannende Zusammenkunft für Diskussionen und Innovationen. Dieses Forum mit seinem Austausch von Erfahrungen derer, die von weither kommen, mit den Bewohnern, politischen Repräsentanten, Architekten und Planern Istanbul und mit ihrer Stadt als Beispiel, wird von besonderer Bedeutung sein.

---

20 years after the first United Nations Conference on Human Settlements, called Habitat 1 in Vancouver 1976, the UN have set the stage for a second conference on this topic, Habitat 2 in Istanbul in 1996. The envisaged declaration at that occasion, the Habitat Agenda, is still much disputed, hence, it is too early to comment on it. Will it replace the Vancouver Declaration and Action Plan, which is still regarded as being progressive? Will the new Agenda reflect the realities in the field of human settlements? Which conclusions will it draw from the 20 years of experience since Vancouver?

This issue of TRIALOG deals, in view of Habitat 2, with developments in the field of human habitat since Vancouver. It seems as if the venue of the Habitat 2 Conference itself, Istanbul, presents a relevant case to be studied. It is a city with a history from the ancient Greeks, to byzantine Christians, the islamic Seldchuks and Ottomans, to the modern laïque State of Turkey. It houses a treasure of architecture from all these periods. We include a map of parts of the centre indicating some buildings of interest, particulary from the last period.

Istanbul is also a city of excessive growth, its population having exploded from 1 Million inhabitants in 1950 to 10 Million in 1995. The city, therefore, presents a case study with respect to housing policy to cope with such population expansion, or, more precisely, an example of a city having no policy at all. There was a definite preference for growth over equity and very little involvement of the public sector. Nevertheless, considerable shelter was provided, and this by private initiative under conditions of very little regulation. The result of this has been the destruction of much of the city's identity, environment, and thus, base to live on, as well as the rise in corruption and speculation to the detriment of the poor.

Two of our articles, by Cihan Arin, seconded by the Chamber of Architects of Istanbul, and by Şenda Kara and Frank Alleweldt, deal specifically with the city and and agglomeration of Istanbul and its prevailing conflicts. Şule Özüekren analyses the effects of Turkey's housing policy in general and Jenny B. White reports on the role of women, especially in the newly urbanized quarters.

In the period between Habitat 1 and 2, the approach and the policies towards squatters has changed not only in Turkey. A particularly large amount of experience has been gained in Brazil. Susana Pasternak Taschner comments on twenty years of squatter policy in São Paulo. Eike J. Schütz elaborates on the experience and the position of NGOs involved in funding housing of the poor. The last two articles deal with the preparation of the Habitat 2 conference itself. Ed Frank and David Edelman comment on the procedure of "best practices" to be presented at the conference and Jürgen Oestereich on the development of the discussion in the field of human settlement in general.

Istanbul, will host not only the official conference of the UN member States, but also the Habitat Forum, a vast congregation for discussion and innovation. It will be for this forum, that the city will serve as an example. Due to the sharing of experiences of those who come from far and the people, the politicians, the architects and the planners of Istanbul itself, it will raise particular attention.

## Impressum

Herausgeber von TRIALOG ist die Vereinigung zur wissenschaftlichen Erforschung des Planens und Bauens in Entwicklungsländern e.V. (gemeinnützig).

Postadresse für Redaktion und Verein:  
TRIALOG, c/o Lehrstuhl für Städtebau und Entwerfen,  
Universität Karlsruhe, Postfach, D-76126 Karlsruhe  
Verlag und Vertrieb: Magazin-Verlag, Schwefelstraße 6,  
D-24118 Kiel, ☎ 0431-665899, FAX 0431-577056

ISSN Nr. : 0724-6234

49

V.i.S.d.P.: K. Teschner. Redaktion: Cihan Arin,  
Hans Harms, Jürgen Oestereich, Klaus Teschner  
Mitarbeit: Jillian Anable, Antje Wernhöner  
Satz / Layout: Ulrike Schäfer  
Druck: Concept Verlag, Berlin  
Titelbild: Stadtplan Istanbul

Die in TRIALOG veröffentlichten Artikel repräsentieren nicht zwingend die Meinung der Herausgeber/innen und der Redaktion. Nachdruck ist mit Angabe der Quelle und Zusendung eines Belegexemplars gestattet. Artikel, Ankündigungen und Informationen bitten wir an die Adresse des Vereins oder an die regionalen Kontaktpersonen zu richten:

- Kosta Mathéy (Buchrezensionen, Austauschabos), Winterfeldstr. 45, D-10781 Berlin, ☎ & FAX 030-2167281
- Jürgen Oestereich, Am Dickelsbach 10, D-40883 Ratingen, ☎ 02102-60740
- Gisliind Budnick (Mitgliederverwaltung, Finanzen), Mozartstr. 39 D-70180 Stuttgart, ☎ 0711-6071965; FAX 6400354
- Eckhart Ribbeck, Städtebauliches Institut, Universität Stuttgart, Keplerstr. 11, D-70174 Stuttgart, ☎ 0711-121-3370; FAX 121-3225
- Rita Mrotzek-Sampat, Im Trappengrund 42, D-64354 Reinheim, ☎ 06162-81562
- Hassan Ghaemi, Carl Ulrich Str. 1, D-64297 Darmstadt, ☎ 06151-537755
- Florian Steinberg, c/o Indian Human Settlements Programme (IHSP), Human Settlements Management Institute- HSMI-HUDCO, F-212, Asian Village Complex, Khelgaon Marg, Siri Fort, New Delhi-110049, INDIA, ☎ -91-11-6493375 & 6493445; FAX -91-11-6493726
- Joanna Kotowski-Ziss, Dambachtal 9, D-65193 Wiesbaden, ☎ 0611-526162; FAX 59211
- Michael Peterek, Adlerstr. 27a, D-76133 Karlsruhe, ☎ 0721-608 3050 /378785
- Hans Harms, Kerstin Zillmann, FSP 1-07, TUHH, Schwarzenbergstr.93c, D-21073 Hamburg, ☎ 040-7718-3011
- Bernd Jensen, SPRING, Universität Dortmund, Postfach 500500, D-44221 Dortmund, ☎ 0231-755-2291 & 2398
- Khosrow Edalatian, Lorzingstr. 14, D-34246 Vellmar, ☎ 0651-826500; FAX 0561-825450
- Klaus Teschner (Veranstaltungen), Hertzbergstr. 2, D-12055 Berlin, ☎ 030-6885337

TRIALOG 49 kostet DM 15,- zuzüglich Versand  
Abopreise für 4 Ausgaben (1 Jahrgang):  
Normalabo: DM 75,- incl. Versand  
Ermäßigtes Abo für Privatbezieher: DM 50,- (incl.)  
Studentenabo (Bescheinigung, nur direkt) DM 37,50  
Luftpostzuschlag nach Übersee: DM 12,-

Die Kündigung eines Abos ist dem Verein spätestens zwei Wochen nach Erhalt des letzten berechneten Heftes mitzuteilen.

## Inhalt / Lists of Contents

- 4** **Istanbul: Untergang einer Weltstadt ?**  
Der charmante Moloch als Opfer einer politisch inszenierten "Plünderungs"ökonomie  
CHIRAN ARIN
- 19** **Gecekondu in Istanbul:**  
Von der Selbsthilfe zur Baulandmafia  
SENDA KARA / FRANK ALLEWELDT
- 25** **Two Storys of Turkey:**  
Densified Gecekondu and Informalized Formal Housing  
A. SULE ÖZÜEKREN
- 32** **Family Industry in Istanbul:**  
Labor and Social Identity  
JENNY B. WHITE
- 37** **Squatter Settlements and Slums in Brazil:**  
20 Years of Policies.  
SUSANA PASTERNAK TASCHNER
- 47** **Verbesserung der Wohnsituation benachteiligter  
Bevölkerungsgruppen**  
Strategielinien für Hilfsorganisationen  
EIKE JAKOB SCHÜTZ
- 53** **Towards a Definition of "Best Practices"  
in Urban Environmental Management**  
DAVID J. EDELMANN / ED FRANK
- 56** **From Habitat I to Habitat II**  
The Way from Vancouver to Istanbul  
JÜRGEN OESTEREICH
- 63** **A new publication: An Architectural Guide to Istanbul**  
CHRISTA BECK
- 66** **Neue Bücher / Book Reviews**
- 71** **Veranstaltungen / Forthcoming Events**

## Istanbul: Untergang einer Weltstadt ? Der charmante Moloch als Opfer einer politisch inszenierten "Plünderungs"ökonomie

CIHAN ARIN

Im Juni 1996 findet in Istanbul Habitat II statt, die zweite Konferenz der Vereinten Nationen über menschliche Siedlungen, in deren Mittelpunkt das Motto "die Zukunft der Städte, gute Ideen für bessere Städte" steht - Ironie des Schicksals: Ort der Diskussion über die Bewältigung der Verstädterung und über die Verbesserung der Lebenswelt ist ausgerechnet eine Stadt mit einem chronisch gewordenen, sich zunehmend verschärfenden Verstädterungsproblem; eine Stadt, in der seit 50 Jahren eine gnadenlose, frühkapitalistisch anmutende Plünderung von Grund und Boden im Zuge eines ungeheuren Wachstums das wichtigste Schaufeld der "Stadtentwicklung" darstellt; eine Stadt, deren wesentliche Lebensgrundlagen systematisch zerstört zu werden drohen und von der möglicherweise bald nur noch Erzählungen bzw. Fotografien an das erinnern, was Istanbul früher einmal rühmte; doch auch eine Stadt, in der das "geistige Herz" des Landes schlägt, der die Intelligenzia, die Avantgarde, das Innovative und nicht zuletzt eine enorme Wirtschaftskraft innewohnt. Die einstige "Perle am Bosphorus"

(Arin, 1988/1) wird jedoch zusehends in eine unwirtliche, ja fast unbewohnbare Agglomeration aus Blechlawinen, Beton, plan- und gesichtsloser Schachtelarchitektur verwandelt, in einen dicht bebauten, mit (ländlichen) Menschen überfüllten, charakterlosen Mega-Raum, dessen additiv gewachsene Siedlungsausdehnung in Ost-West-Richtung über 70 km Luftlinie mißt, für den kaum ein Begriff zutrifft, weder "Metropole" noch "Megadorf".

Dieser Beitrag versucht, einerseits die gewaltigen Prozesse wie Bevölkerungsexplosion (Kap. I), Flächenexpansion (Kap. II), Verkehrskollaps (Kap. III) darzustellen und andererseits die Hilflosigkeit, der Probleme mit Planung (Kap. IV) oder mit z. T. widersprüchlichen gesetzlichen Regelungen (Kap. V) Herr zu werden. Auch die Bestimmungsfaktoren dieses ungeheuren Wachstumsprozesses, v. a. die Mechanismen der Plünderung von Grund und Boden (Kap. VI) werden diskutiert, wobei der besondere Augenmerk dem Wohnungsmarkt (Kap. VII) gewidmet ist.

Übersicht über die Stadt vom Galata-Turm in Süden, Jahrhundertwende / (Archiv Arin)



CIHAN ARIN

Dr.-Ing. / Architekt und Stadtplaner aus Istanbul, Promotion sowie langjährige Dozentur an der TU Berlin, seit 1989 Gesellschafter und Teilhaber des Interdisziplinären Stadtplanungs- und Architekturbüros UrbanPlan, Berlin.



**Tabelle 1: Bevölkerung nach Alter und Geschlecht in Istanbul und der Türkei, 1990 (in %)**

Altersgruppen	Türkei		Istanbul	
	männlich	weiblich	männlich	weiblich
0 - 14	35,5	34,4	29,6	29,9
15 - 44	47,2	46,7	54,3	51,7
45 - 64	13,5	14,1	13,0	13,9
65 +	3,8	4,8	3,1	4,6
Gesamt	100,0	100,0	100,0	100,0
Gesamt absolut (in 1.000)	28.581,0	27.848,0	3.794,0	3.507,0
in %	50,65	49,35	51,97	48,03

Quelle: Eigene Darstellung nach Özbay, 1994

**I. Bestimmungsfaktor Nummer Eins: Istanbul als Magnet der Binnenwanderung**

Seit Anfang der 50er Jahre erlebt Istanbul eine Zuwanderung in bisher nicht gekanntem Ausmaß: die Einwohnerzahl hat sich von 1,16 Mio. (1950) auf knapp 10 Mio. (1995; geschätzt) nahezu verzehnfacht (Özbay 1994,

proportional vertreten ist. Auch der Anteil der männlichen Bevölkerung ist größer als der in der Türkei.

Analysiert man die Erwerbssituation, so kommt die Dominanz der Erwerbswelt durch eher junge Männer deutlicher zutage: 1990 waren in Istanbul insgesamt ca. 2,92 Mio. Männer im erwerbsfähigen Alter (in der Türkei sind

**Tabelle 2: Erwerbsbevölkerung nach Sektor und Geschlecht in Istanbul, 1990**

Sektor	Männer		Frauen		Gesamt	
	absolut	in%	absolut	in%	absolut	in%
Land- und Forstwirtschaft, Jägerei, Fischerei	68.318	3,29	62.004	13,38	130.322	5,13
Produzierendes Gewerbe	668.843	32,21	166.045	35,82	834.888	32,87
Baugewerbe	220.905	10,64	3.221	0,69	224.126	8,83
Handel, Hotellerie, Gastronomie	439.113	21,15	47.064	10,15	486.177	19,14
Transport, Kommunikation, Lagerung	156.158	7,52	11.309	2,44	167.467	6,59
Finanzwesen, Immobilien, technische Dienste	117.963	5,68	61.595	13,29	179.558	7,07
Soziale und persönliche Dienste	352.417	16,97	103.828	22,40	456.245	17,96
Sonstiges	52.738	2,54	8.442	1,83	61.180	2,41
Gesamt	2.076.155	100,00	463.508	100,00	2.539.963	100,00

Quelle: Eigene Berechnung nach Baydar 1994, S.261, Tabelle

Kuban 1994), während sich die Gesamtbevölkerung der Türkei im gleichen Zeitraum von 20 Mio. auf ca. 60 Mio. "nur" verdreifacht hat. Dies entspricht einem jährlichen Wachstum von 4,6 %. Allein zwischen 1985 und 1990 nahm die Einwohnerzahl von Istanbul von 5,8 Mio auf 7,3 Mio um 1,5 Mio und zwischen 1990 und 1995 um über 2 Mio zu; dies bedeutet einen jährlichen Zuwachs von 300 bis 400 Tausend Menschen, die neu ihr Glück in Istanbul suchen.

**Tabelle 1** vergleicht die Altersstruktur und Geschlechtsverteilung 1990 zwischen Istanbul und der Türkei.

Hieraus wird deutlich, daß in Istanbul der Anteil der männlichen Bevölkerung im jungen erwerbsfähigen Alter (15- bis 44jährige) über-

dies, statistisch und faktisch gesehen, über 12-jährige), von denen waren 2,21 Mio. bzw. ca. 75 % (Türkei: 54 %) erwerbstätig (in anderen Worten ca. 25 % arbeitslos; Baydar 1994, S. 263). Entsprechende Zahlen betragen für Frauen 2,68 Mio im erwerbsfähigen Alter bzw. 0,5 Mio erwerbstätig; dies entspricht einer Erwerbstätigkeitsquote von 18,4 % bzw. "Arbeitslosigkeit" von 81,4 % ! (Baydar 1994, S. 263)<sup>1</sup>

Die sektorale Verteilung der Erwerbstätigkeit geht aus der **Tabelle 2** hervor.

Die Tabelle macht deutlich, daß ein Großteil der erwerbstätigen männlichen Bevölkerung (ca. 67 %) - im Unterschied zu den Frauen - entweder unqualifizierten Arbeiten im sekundären bzw. tertiären Sektor oder dem Handel nachging. Zusammen mit weiteren Indikatoren,

**1**

Die männliche Erwerbsbevölkerung erscheint vor dem Hintergrund wesentlich größer, daß die Statistiken über die erwerbstätigen Frauen weniger die Realität widerspiegeln, da sie die Heimarbeit, ein wesentliches Arbeitsfeld der Frauen, vor allem in Gecekondu-Gebieten, nicht berücksichtigen; siehe auch den Beitrag von White in diesem Heft.

wie z. B. dem hohen Anteil der männlichen Lohnabhängigen an der Gesamtzahl der erwerbstätigen Männer (knapp 70 % - Baydar 1994, S. 263, Tabelle V), und unter Berücksichtigung der sehr geringen Löhne läßt sich hieraus eine extreme Einkommenspolarisierung und das weitgehende Fehlen von mittleren Einkommensgruppen ableiten, die strukturell v. a. durch die Binnenwanderung ständig potenziert wird.

Die hier abgebildeten Statistiken gehen auf die Volkszählung 1990 zurück, bei der die Fragen üblicherweise von den Haushaltsvorständen, also vorwiegend Männern, beantwortet werden. Dies erklärt erstens die o. a., statistisch hohe Erwerbstätigkeitsquote der männlichen Bevölkerung und läßt zweitens die Annahme zu - und das ist für unsere Auseinan-

dersetzung bedeutend -, daß die Angaben zur Erwerbstätigkeit auch die Gelegenheitsarbeiten umfassen, denen viele in die Stadt zugewanderte Männer tagtäglich nachgehen. Hierin ist also eine gewisse, nicht genau definierbare partielle Arbeitslosigkeit enthalten. Vor diesem Hintergrund ist auch das durch eine große Männermasse dominierte Erscheinungsbild der öffentlichen Räume in Istanbul zu verstehen.

Diesen enormen Strukturschock bringt Kuban sehr zutreffend zum Ausdruck: "Konnte Istanbul bis zum II. Weltkrieg die sichtbaren Zeitzeugen dreier Imperien, die Struktur des 19. Jh. und einen Teil der historischen Wohnbauten, die wesentlichen Züge und den natürlichen Charakter der eigentümlichen städtischen Siedlung Bosphorus (...) erhalten, so hat es in weniger als einem halben Jahrhundert

## Summary

### Istanbul: Decay of a Metropolis

This document is a report on the urban development of Istanbul, Turkey, focusing on the decay of the metropolis.

The main determinant of urban growth is certainly migration. Statistics for Istanbul show a preponderance of men of working age, of which those in employment are often in unqualified jobs in industry, commerce and services. These figures support what is apparent in daily life: the culture of the old town, as well as in the old city and the fringe areas, is drowned in a mass of young men. The expansion took place in the form of gecekondu settlements and, along the main traffic axes, in the form of multi-storey, multi-family houses, which are characteristic of Turkey as a whole. This horizontal expansion, eating not only into building land, but also protected areas, was supplemented by vertical expansion as the number of storeys were increased, making Istanbul a permanent building site.

Public transport has been sacrificed in favour of roads and cars. People rarely complain about the daily increasing amount of congestion. The car is still a status symbol. Public transport lines are marginal and movement by boat has been particularly neglected. A subway crossing under the Bosphorus is being planned.

Planning for urban development in Istanbul may be regarded as an enterprise with limited liability. It began in the 1930s under the direction of Italian and French planners, leading to the Istanbul Master Plan of 1939 which continued to influence the development of Istanbul for many years. The policies on building heights in the historical core proved to be particularly beneficial, but were later called into question. A municipal town planning office was established in 1958 to be converted, after the military coup of 1960, into a State planning authority. This set up a hierarchical system of regional, metropolitan, municipal and district plans. From 1968 onwards a Masterplan Office for Greater Istanbul was established and charged with setting up a metropolitan land use plan. After being approved by the government after the second military coup in 1972, the metropolitan land use plan was complemented by district structure and conservation area plans and, was altered in 1980.

However, the provisions of all these plans were challenged. They were openly violated, when, after the third military coup in 1980, the inflow of petro capital attracted investors and local government reform strengthened the role of local decision making. The chamber of architects was only marginally successful in trying to defend in court the historical and other protected areas against the soaring speculation. When in 1989 the Social Democrats came to power, they re-established the principles of the 1980 plan in a revised 1994 land use plan. The Islamic 'prosperity party', in power since 1994, supported its contents, although they introduced a strange distinction into "Islamic" and less important "non-Islamic" heritage.

However, an important contradiction exists between the urban development areas as proposed by the various land use plans which successively try to protect the woodland and water protected areas north of Istanbul and provide for extension west- and eastward, and the decisions by the Mayor on the other. These include plans to build a ring road in the north and the second bridge over the Bosphorus, and the opening up of areas along the Bosphorus for luxury housing for party militants and the new rich.

Laws, more or less enacted purposely for Istanbul, set the scene for speculation. Since the 1980s three new legal provisions had a great impact on Istanbul's development. The "Bosphorus Zoning Act" tried to protect the area by establishing four zones: the waterfront zone where no new structures were permitted and the existing ones had to be preserved, a backward areas zone with restrictions on development, a green and agricultural zone and an urban shadow zone. The "Urban Building Act" transferred to the district level the responsibility for urban master plans and urban improvement plans, referring to the upgrading of gecekondu

sein 2.500 Jahre altes historisches Erbe nahezu vergessen und seine Identität vollständig ausgewechselt. (...) Diese neuen Siedlungsareale, die wir mit einer historischen Gewohnheit nach wie vor 'Istanbul' nennen, (...) sind nicht Istanbul [im historischen Sinne - Anm. d. Verf.]" (Kuban 1994, S. 415).

Zu Recht weist Kuban weiter darauf hin, daß der Strukturwandel, über die ungewöhnlichen quantitativen Dimensionen hinaus, den Verlust der bis zum Ende des II. Weltkriegs vorhandenen stadtgestalterischen und -räumlichen Ordnungen bedeutet, die Neubestimmung aller funktionalen Zusammenhänge, die Zerstörung der gemeinsamen Visionen der städtischen Menschen und des typischen, kosmopoliten Istanbuler Bürgertums, den Austausch der traditionellen Lebensweise gegen

eine Gesellschaft, die von Menschen ohne stadtkulturelle Erfahrung geprägt wird (ebd.).

## II. Horizontale und vertikale Flächenexpansion

Die geschilderte ungeheure Bevölkerungsexplosion in Istanbul ging einher mit der enormen Erweiterung der besiedelten Flächen. Diese Flächenexpansion vollzog sich in der Regel durch neue Gecekondu-Gebiete, in letzter Zeit auch Gewerbegebiete und Trabantenstädte an den jeweiligen Stadtperipherien sowie entlang der Verkehrsachsen. Auch wenn sich die Art der Bebauung von eingeschossigen, hastig erstellten Behelfsbauten in lockerer Bauweise zunehmend in Richtung mehrgeschossiger sozialer Mehrfamilienhäuser auch in der dritten Dimension entwickelt, also ganz nach dem

areas. This act made it easy to violate the prescriptions of the land use plan, something which has taken place especially with respect to all kinds of protected areas.

Finally, the "Tourism Promotion Act" gives power to the Turkish Ministry of Tourism to exempt potential investors from whatever planning prescriptions may be in force. Under the pretext of promoting tourism, privileged sites in Istanbul, as elsewhere, were handed over to investors. For example, sky scrapers right in the center of office complexes were declared as "tourism offices". In comparison to this pillaging of public development potential, the invasions of fringe land appear rather harmless.

This kind of "pillaging economy" acted as a location determinant in the city. Chronic inflation has been more than compensated for by soaring land speculation which accounted for price increases of up to 400 %, especially on land originally owned publicly. According to the State Planning Authority, 96 % of all Istanbul gecekondu settlements are built on public land, but only 18 % had been directly invaded and 78 % was sold to the occupants by speculators. The illegal development of the woodland and water protected areas, for example, took place in the form of luxury housing and even a private university. In particular, the illegal use of water protected areas has reached dramatic proportions. Two important water reservoirs north and south of the city have been destroyed by means of municipal or district master plans allowing for speculative development in the surrounding areas. Another type of official pillage has been exercised by means of public private-partnership in the form of the "Build-Operate-Transfer Method" by which public land is handed over to developers who, after realizing an important speculative profit, hand it back to the local administration.

Part of the problem is the in-migrant population coming to Istanbul in search of economic advantages. They constitute an important vote potential which is particularly responsive to an inviting land policy. These immigrants often follow interests which conflict with those of the old inhabitants of the city who are not concerned with urban identity. To have their demands for land satisfied in exchange for votes attracts more people and more voters, requiring still more land. This vicious circle is a hotbed for the pillaging economy.

With respect to the housing market, the supply of housing can be roughly assessed, while the demand is quite difficult to establish. The housing stock may be analysed quantitatively according to a broad typology which takes into account the split into fairly inexpensive gecekondu housing and luxury dwellings.

The first rather marginal category represents the traditional housing stock consisting of historical timber houses, urban multistorey apartment buildings, and residences and palaces. The second comprises the informal housing stock, accommodating about half of the urban population usually in gecekondu structures. Thirdly, private formal housing spread all over the city is important in number and the most expensive, due to its being subjected to the three steps of speculation: from the land owner to the real estate broker, from him to the developer and from there to the actual flat owner. The value of a dwelling depends on criteria related to the appearance, equipment and decor of the building and less to location, access to services, distance to work etc. Due to the lack of an understanding for the provision of maintenance, such buildings experience rapid decay, which generates a high turnover of occupants. If the enormous losses resulting from this decay are to be avoided, the demand for renovation should be answered as soon as possible. Finally, the fourth category, subsidized social housing relates to estates of housing co-operatives, of which 8 exist in Istanbul comprising up to 40 000 flats each. These have the appearance of large monofunctional housing estates, constituting classical dormitories, although in the Istanbul context they are fairly well appreciated by their inhabitants.

In the epilogue the author asks himself whether it will ever be possible to make Istanbul offer once more an inviting urban environment with clean air, sufficient good water, and a free flow of traffic. However, with respect to the situation in Istanbul today, he finds it difficult not to be pessimistic.

Vorbild der in der Türkei spätestens seit den 60er Jahren vorherrschenden Einheitsbetonbaukultur, bleibt sie grundsätzlich weitgehend flächenextensiv. Umfaßte 1950 das Istanbuler Siedlungsgebiet rund 200 km<sup>2</sup> (allein die historische Halbinsel 58 km<sup>2</sup>), so betrug es Ende 1993 über 1.300 km<sup>2</sup> (Kuban, 1994). Abbildung 1 gibt einen Überblick über die Entwicklung der Siedlungsgebiete (s. den Beitrag von Alleweldt / Kara in diesem Heft)

Die angedeutete Art der Flächenexpansion (ständige, additive Besetzung der jeweiligen Stadtperipherien) steht mit ihrem Zwangsjackencharakter zugleich selbst der weiteren Standentwicklung im Wege. Trotz der Fülle von Planungen, Gesetzen, Regelungen über die

Stadtentwicklung von Istanbul scheint ein planerischer Einfluß - geschweige denn Kontrolle bzw. Lenkung - auf diese Flächenexpansion schier unmöglich. Die Expansion scheint selbst dann nicht gestoppt werden zu können, wenn ihr die wesentlichen Lebensgrundlagen der Stadtbevölkerung zum Opfer fallen: seit Mitte der 80er Jahre werden wichtige Wasserschutz- und Waldgebiete der Stadt nicht nur durch Wohnungsbau, sondern auch durch Gewerbe illegal besetzt und verwüstet. Nicht einmal die dadurch verursachte akute Gefährdung der Trinkwasserversorgung der Stadt konnte daran etwas ändern.

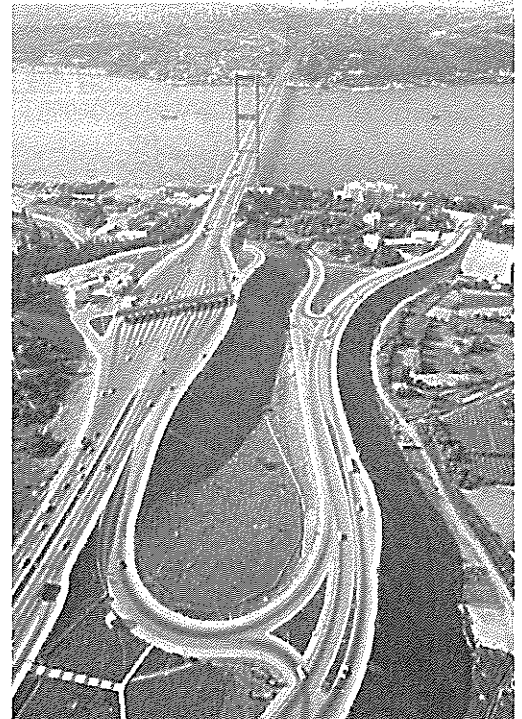
Die Flächenexpansion in der 3. Dimension funktioniert hauptsächlich durch ständige Erweiterung der Bebauungsbestimmungen aus tagespolitischen Gründen, vor allem durch Erhöhung der Geschosshöhen. Weite Gebiete Istanbuls ähneln einer ewigen Baustelle: nacheinander werden eingeschossige Häuser zugunsten von 3- bis 4geschossigen und diese wieder zugunsten von 6- bis 7geschossigen Häusern abgerissen und neugebaut.

### III. Vorrang für den motorisierten Verkehr: Mittel zur (Im)mobilität?

Bei der "Bewältigung" des enormen Verkehrsaufkommens, das parallel zur Bevölkerungsexplosion und Flächenexpansion entstand, wurde in der Nachkriegszeit dem Straßenverkehr absoluter Vorrang eingeräumt. Über bitter nötige, sinnvolle Lösungsansätze, wie dem Ausbau des öffentlichen Verkehrs über Wasser - immerhin ist Istanbul vom Wasser umgeben - bzw. des schienengebundenen öffentlichen Verkehrs, wurde zwar immer wie-



Straßendurchbruch durch den historischen Stadtteil Tariabaşı (Arin 1988)



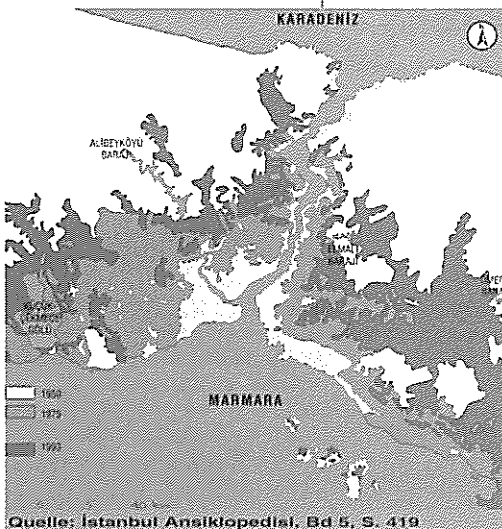
Das "Straßenbauwerk" der ersten Bosphorus-Brücke (Yurt Ansiklopedisi, Istanbul, S. DXXXIX)



Neues Stadtbild: Ring- und Umgehungsstraßen (Sözgen '93, aus: Istanbul Ansiklopedisi, Bd. 6, S. 271)

der diskutiert. Realisiert wurde das Gegenteil: die vorhandenen Straßenbahnlinien wurden in den 60er Jahren zugunsten der Busse und O-Busse zurückgebaut. Es entstand ein Teufelskreis aus Straßenbau, baulicher Verdichtung, mehr und mehr Autos ganz im Sinne der jungen Autoindustrie des Landes (siehe Fotos).

Abbildung 1: Entwicklung der Siedlungsgebiete in Istanbul 1950 - 1993



Quelle: Istanbul Ansiklopedisi, Bd 5, S. 419

Die Folgen sind tragisch: alle öffentlichen Plätze in der Stadt, alle Straßen und Gehwege, das Umfeld aller historischen Denkmäler sind zugleich unwirtliche Stellplatzanlagen für die in der Stadt angemeldeten über 1 Mio. motorisierten Verkehrsmittel (1994). Trotz enormer Straßendurchbrüche à la Haussmann, trotz ungeheurer Ausdehnung der Verkehrsflächen (die Gesamtstraßenlänge betrug 1994 in Istanbul über 10.000 km - İstanbul Ansiklopedisi, Bd. 4, S. 526) bestimmt der Verkehrskollaps, die Blechlawine in den Adern der Stadt tagtäglich das Stadtbild. Die Straßendurchbrüche entsprangen eher dem politisch opportunistischen Repräsentationswunsch der Regierenden als einem Gesamtverkehrskonzept.

Beklagt wird der katastrophale Verkehrszustand nur sehr leise; denn es ist der Autoindustrie - ähnlich wie der amerikanischen Tabakindustrie mit den diversen, das vermeintliche Luxusgefühl vermittelnden schicken Zigaretten und Verpackungen - gelungen, das Auto zum Statussymbol zu stilisieren und seine Primärfunktion als Verkehrsmittel als zweitrangig erscheinen zu lassen. Allen Lähmungserscheinungen im täglichen motorisierten Verkehr zum Trotz ist der Autobesitz immer noch ungebrochen soziales Statusziel.

So ist die Rolle des wasser- bzw. schienegebundenen Verkehrs sehr gering: nur 5 % des täglichen Verkehrs werden über das Wasser bzw. 5,6 % über die Schiene abgewickelt, der Rest (89,4 %) über den motorisierten Straßenverkehr (ebd.). Während rund 51 % der motorisierten Verkehrsmittel Privatautos sind, werden nur 23 % des täglichen Verkehrs hierüber abgewickelt.

Ende der 80er und Anfang der 90er Jahre wurde der schienegebundene Verkehr in bescheidenem Umfang wieder reaktiviert: neben zwei Stadtbahnlinien, die 1872 bzw. 1873 in Betrieb genommen wurden und jeweils auf der asiatischen bzw. europäischen Seite die Küstengemeinden am Marmara Meer mit der Stadt verbinden, sowie der 1876 eröffneten, nur 573 m langen U-Bahn-Linie (Tünel), gibt es seit 1989 in Istanbul eine Stadtbahn, die auf der europäischen Seite die Vororte mit der Stadt verbindet. Seit Anfang der 90er Jahre gibt es ferner zwei neue, kurze Straßenbahnlinien, eine auf der historischen Halbinsel, die zweite auf der Flaniermeile, Fußgängerzone "İstiklâl Caddesi" nördlich des goldenen Horns.

Innerhalb der letzten 84 Jahre gab es mehrere Planungen, für Istanbul eine U-Bahn zu bauen, die zumeist aus Gründen der politischen Opportunität nicht realisiert wurden. Mit der Realisierung einer U-Bahn (außer der bereits erwähnten, 1876 erbauten Ministrecke)

wurde erst 1992 unter der damaligen sozialdemokratischen Stadtregierung begonnen. Sie soll nahezu alle Innenstadtgebiete auf der europäischen Seite in Nord-Süd-Richtung miteinander verbinden. Ferner ist auch eine Unterquerung des Bosphorus mit einer Bahnlinie, der sogenannten "Röhre", geplant (Keskin 1994).

#### **IV. Planung für die Stadtentwicklung mit beschränkter praktischer Bedeutung**

Nach der Gründung der Republik Türkei wurde mit den Arbeiten für eine planvolle Stadtentwicklung in Istanbul bereits Anfang der 30er Jahre begonnen und 1933 nach einem beschränkten Wettbewerb der Vorschlag des deutschen Planers Elgötz, ergänzt durch einige Aspekte des italienischen Planers Lambert, zur Grundlage gemacht. Viele Flächennutzungsvorschläge dieser Planung wurden in späteren Jahren realisiert, auch wenn dieser Plan mit der Begründung unzureichender Aussagen 1939 durch einen neuen Generalbebauungsplan abgelöst wurde, der unter der Leitung des französischen Planers Henri Prost entstand (Eruzun 1994). Dieser hat die Stadtentwicklung Istanbuls als wichtigster Plan nachhaltig geprägt. Neben diversen Flächennutzungsvorschlägen (z. B. Schutz des Quartiers "Sultanahmet" mit den diversen Baudenkmalern - u. a. der "blauen" Moschee, der Hagia Sophia, des Topkapı-Serail etc. - als "archäologisches Gebiet", Anlage von zwei Stadtparks "Gülhane" auf der historischen Halbinsel und "Maçka" nordöstlich von Taksim etc.) enthält er eine für den Schutz der Stadtsilhouette sehr bedeutende Regelung, die trotz diverser gegenläufiger Versuche bis heute beachtet wird: alle Bauten, die oberhalb der 40 m-Höhenlinie gebaut werden, dürfen maximal 3 Geschosse haben und nicht höher sein als 9,5 m Diese Regelung enthielt sogar einen Passus für den Abriß der Gebäude, die ihr nicht entsprechen. Allerdings sind auch mehrere Fehlentwicklungen auf diesen Plan zurückzuführen, vor allem die Standortwahl für produzierendes Gewerbe mit enormen Umweltbelastungen am Goldenen Horn und an der westlichen Küste am Marmara-Meer unmittelbar außerhalb der historischen Stadtmauer. Der Übergang vom Ein- zu Mehrparteiensystem in der Türkei und der in diesem Kontext erfolgte Machtwechsel 1950 waren Anlaß für eine Revision der Planung von Prost; eine radikale Kritik und Abkehr von den Flächennutzungsvorschlägen von Prost waren die Folge. Der Kritik folgte Mitte der 50er Jahre die Baugenehmigung für das damals größte Luxushotel (Istanbul Hilton) mitten im zweiten Park nördlich von Taksim.

Eine erste Behörde, die für die Stadtentwicklungsplanung zuständig war, wurde 1958 mit dem Namen "İmar Plânlama Müdürlüğü"



(Direktorat für Bebauungsplanung) gegründet. Sicherlich blieben die grundlegenden politischen Veränderungen im Lande und die damit eng verknüpften Stadtentwicklungstendenzen in Istanbul nicht ohne Einfluß auf die Stadtentwicklungsplanung. Nach dem Militärputsch 1960 begann in der Türkei eine Phase der 5-Jahres-Entwicklungspläne. Die Gründung des Staatlichen Planungsinstituts (Devlet Plânlama Teşkilâtı- DPT) korreliert eng mit der in dieser Phase zu beobachtenden Orientierung auf programmatische Lösungen für die vorhandenen Entwicklungsprobleme. Unter der Regie des DPT wurde auch ein hierarchisches Planungssystem entwickelt, das von der Landes- über Regional-, Metropolitan- bis zur Stadt- und Gemeindeebene reicht. In diesem Kontext wurde 1962 eine Planung für die östliche Marmara-Region im Maßstab 1:25.000 vorgelegt, die auch Istanbul umfaßte. 1965 wurde mit Beschluß des Nationalen Sicherheitsrats sowie des Kabinetts in Ankara das "Büyük İstanbul Nâzım Plân Bürosu" (BİNP - "Flächennutzungsplanungsbüro für Groß-Istanbul") gegründet, das u. a. vom italienischen Planer Piccinati beraten wurde. Dieses Büro hat 1968 einen Flächennutzungsplan für das metropolitane Stadtgebiet im Maßstab 1:25.000 vorgelegt, der nach diversen Auseinandersetzungen erst 1972 (also nach dem zweiten Militärputsch) vervollständigt aber nicht verabschiedet wurde. Anschließend hat das BİNP-Büro auf Basis des Flächennutzungsplans (FNP) mehrere Generalbebauungspläne für Teilgebiete ausgearbeitet und Denkmalschutzgebiete für Ensembleschutz festgelegt. Schließlich wurde in der zweiten Hälfte der 70er Jahre ein FNP im Maßstab 1:50.000 vorbereitet, der 1980 verabschiedet werden konnte.

Auch wenn in diesem Plan vernünftige Entwicklungsziele formuliert wurden, blieb er praktisch ohne Bedeutung. Denn der Machtwechsel nach dem dritten Militärputsch 1980 führte auch in Istanbul zu einer stark marktwirtschaftsorientierten und investorenfreundlichen Politik. Die Gemeindereform 1983, die die Steuereinnahmen und somit die finanzielle Situation der Gemeinden und Städte verbesserte und dadurch an sich eine sinnvolle Reform darstellt, sowie die wachsende Rolle Istanbul als Umschlagsort des Kapitals aus den islamischen Ländern im mittleren Osten (Istanbul als "Beirut-Ersatz", Gürsel 1988), zog enorme Investitionen in Istanbul sowohl im privaten als auch im öffentlichen Sektor nach sich (siehe Punkt VI: "Bodenspekulation und Plünderungsökonomie"). Der damalige Bürgermeister Dalan (1984 - 1989) wurde zum Symbol der "Macher", der "neuen Reichen" und der Bodenspekulation. Für die Planung hatte dies zur Folge, daß, begleitet durch mehrere Gesetzes- und Verwaltungsänderungen (z. B. u. a. die Unterstellung des BİNP

unter die Weisungshoheit des Bürgermeisters und seine anschließende Auflösung), der FNP 1980 für die Stadtentwicklung Istanbul keine praktische Bedeutung mehr besaß. Er wurde als formaljuristischer Beschluß von den kritischen Kreisen, vor allem von der Istanbuler Architektenkammer, in diversen Prozessen als Grundlage gegen die Machenschaften der regierenden Konservativen herangezogen; dies hat aber die "Macher" nicht daran hindern können, ihre grundlegenden stadtentwicklungspolitischen Ziele ohne Rücksicht auf deren Legalität umzusetzen; so wurden rund 400 denkmalgeschützte Gebäude aus dem 19. Jh. in "Tarlabası" im Zuge eines Straßendurchbruchs illegal abgerissen (Architektenkammer Istanbul 1988). Die "Macher" stützten sich im wesentlichen auf die Planungskompetenz der einzelnen kleinen Verwaltungseinheiten (Gemeinden), die befugt waren und sind, ihre jeweiligen "General-" bzw. "Ausführungs-" bebauungspläne auf Basis der Aussagen des FNP festzulegen. Aus politischer Opportunität haben die kleinen Gemeinden tüchtig ihre halblegalen, z. T. dem FNP ganz offensichtlich widersprechenden "Ausführungsbebauungspläne" angefertigt und danach gehandelt oder oft erst gehandelt und anschließend diese Pläne beschlossen.

Nach dem erneuten Machtwechsel 1989 haben die nunmehr regierenden Sozialdemokraten die Arbeiten für einen neuen FNP auf Basis der Prinzipien des FNP 1980 wieder aufgenommen und einen FNP 1994 beschlossen. Die gegenwärtigen Machthaber der islamisch-fundamentalistischen "Refah Partisi" (Wohlfahrtspartei) bekennen sich zu den Prinzipien des FNP 1994, versuchen allerdings, eine abenteuerliche Unterscheidung zwischen den für sie wichtigeren "islamischen" und weniger bedeutsamen "nicht-islamischen" Kulturzeugnissen bzw. Baudenkmalern herbeizuführen.

Der wichtigste, folgenreichste Widerspruch zwischen "Theorie" (alle FNP's seit den 70er Jahren) und "Praxis" (der Macher v. a. in der zweiten Hälfte der 80er Jahre) ist zweifelsohne die grundlegende Änderung der Stadtentwicklungsgebiete. Seit Piccinati, seit Mitte der 60er Jahre also, treffen alle Generalbebauungs- und Flächennutzungspläne folgende Aussage: die Stadt muß sich aufgrund der im Norden vorhandenen, für die Stadt überlebenswichtigen Waldgebiete bzw. Wasserreserven sowie im Interesse des Schutzes des Naturgebiets Bosphorus in Ost-West-Richtung entwickeln. Im krassen Gegensatz dazu wurde in der Ära Dalan erstens der zweite Autobahnring als Nordring und die dazu gehörige, zweite Bosphorus-Brücke (Fatih Sultan Mehmet Köprüsü ve Çevre Yolu) gebaut mit der Folge, daß dies eine enorme, zwar zum großen Teil illegale, aber doch reale Stadtentwicklung

nach Norden verursachte, wobei dafür oft Wald- und Wasserschutzgebiete beansprucht wurden. Zweitens wurden, trotz bestehender eindeutiger Gesetzeslage, bedeutende Bereiche des Bosphorus der (Luxuswohn-)Bebauung (v. a. für "Parteisoldaten" und "neue Reiche") freigegeben. Genau diese kritische Entwicklung ist als Anfang vom Ende der wunderschönen Weltstadt Istanbul zu werten (Arin 1988/2, Gülersoy 1988).

#### V. Schaufeld spekulativer Auseinandersetzungen: gesetzliche Regelungen für Istanbul

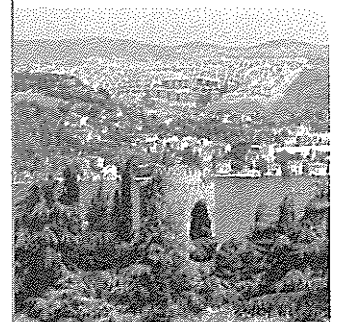
Abgesehen von diversen Bebauungsamnestiegesetzen, die in erster Linie zur Legalisierung von illegalen Bauten in aller Regel im Vorfeld der Wahlen aus Gründen politischer Opportunität, als "Wahlgewinn" erlassen werden, erscheinen drei Gesetze, die hier kurz diskutiert werden, von besonderer Bedeutung für die Stadtentwicklung von Istanbul: 1) "Boğaziçi Yasası" (Bosphorus-Gesetz - BG) vom November 1983, 2) "İmar Yasası" (Bebauungsgesetz - BauG), v. a. in der Fassung vom Mai 1985 und 3) "Turizmi Teşvik Yasası" (Tourismusförderungsgesetz - TFG) vom März 1982. Ein kleines aber wichtiges Detail: die türkische Verfassung wurde durch den Militärputsch am 12. September 1980 aufgehoben, die neue Verfassung trat im November 1982 - nach einer Volksabstimmung - in Kraft; nach dem "provisorischen" § 15 der neuen Verfassung darf gegen die von den Militärs zwischen dem Putsch (12. 09. 1980) und dem Verfassungsreferendum (6. 11. 1982) erlassenen "Gesetze" und sonstigen Bestimmungen keine Verfassungsklage erhoben werden; diese "Gesetze" und Bestimmungen haben also, unabhängig von ihrer Verfassungskonformität, eine Gültigkeitsgarantie per Verfassung (Ekinci 1993, S 18). Das TFG ist also ein solches, "unantastbares" Gesetz, und dies ist für unsere Diskussion von besonderer Bedeutung.

Das Bosphorus-Gesetz von 1983 ist das erste Gesetz, das in der türkischen Rechtsgeschichte einen geographisch, historisch und kulturell besonders bedeutungsvollen Ort unter Schutz stellt. Begründet wurde dieses Gesetz dadurch, daß die Entwicklung der Bosphorus-Region klaren übergeordneten Regelungen unterliegen müsse, die die Einhaltung von

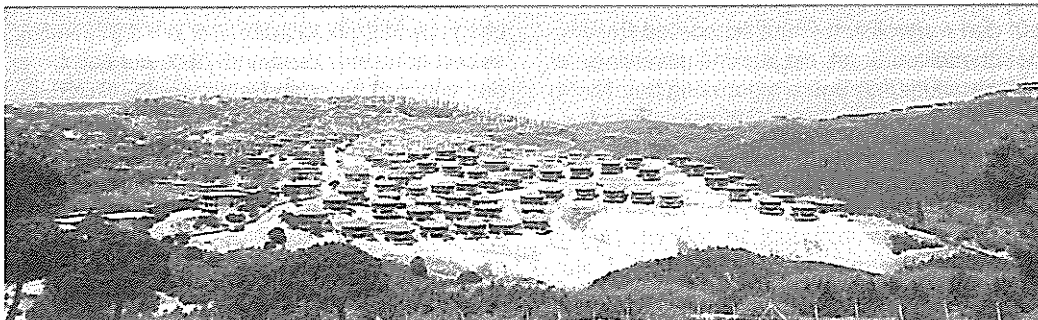
lokalen Bebauungsbestimmungen festigen. In der Tat galten damals mehrere Gesetze und Bestimmungen für den Bosphorus (Schutzgesetz für Natur- und Kulturdenkmäler, Denkmalschutz und Ensemble-Schutz-Bestimmungen, Generalbebauungsplan für den Bosphorus etc.). Das Bosphorus-Gesetz unterscheidet zwischen vier Teilgebieten: 1) Wasserfront (Frontsichtgebiet), 2) rückwärtiges Sichtgebiet, 3) Einflußbereich von Grün- und Landwirtschaftsflächen, 4) Einflußbereich der Siedlungszentren (Ekinci 1994/1; alle Übersetzungen durch den Verf.). Im ersten Gebiet sieht das Gesetz absolutes Bauverbot und Schutz der vorhandenen Bebauung vor, wobei das Verbot auch den Abriß bzw. die Vernachlässigung von Altbauten umfaßt. Dies führte in den nachfolgenden Jahren zu einer regen substanzerhaltenden Bautätigkeit und zur drastischen Abnahme von Abriß und Neubau. Im zweiten Streifen (rückwärtiges Sichtgebiet) wurde die Geschosßzahl auf max. 4 und im Siedlungseinflußbereich auf max. 5 begrenzt; in beiden Bereichen war auch die GFZ auf 0,15 begrenzt (dieser Grenzwert wurde jedoch später durch die Gemeinden nach bewußt herbeigeführter Begriffsverwirrung als GRZ interpretiert!). Die in diesem Gesetz vorgesehenen Regelungen zur Bebauung am Bosphorus sind zwar positiv zu bewerten, jedoch wurde es aufgrund unzureichender Reglementierung bzw. Sanktionen oft übertreten.

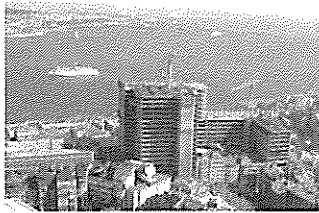
Im Gegensatz zum Bosphorus-Gesetz öffnen die beiden anderen Gesetze Willkür und Spekulation Tür und Tor: Das BauG stellt den FNP unter Verantwortung der Verwaltung von Groß-Istanbul und überträgt zugleich die Kompetenz der "Bebauungsausführungsplanung" im Maßstab 1:1.000 auf kleine, stadtteilbezogene Gemeinden. Es enthält ferner eine Bestimmung, wonach im "Bedarfsfall" und "in Gebieten mit einer raschen Entwicklung von Gecekondu" (d. h. von illegalen Bauten) die Gemeinde einen "İslâh İmar Plânı" (Verbesserungsbebauungsplan) beschließen kann, der nicht unbedingt mit dem FNP im Einklang sein muß und auch unbebaubare Flächen zur Bebauung freigeben darf; allerdings dürfen in diesen Fällen die Bauten nicht höher sein als 12,5 m (Suher 1994). Dies bedeutet nichts anderes als einen Freibrief für illegale Bauten bis zu 4 Geschossen! Ferner enthielt das BauG Modifikationen des Bosphorus-Gesetzes,

Zerstörung des Bosphorus durch "Luxus-"wohnsiedlungen (Yüce 1993, aus: Istanbul Ansiklopedisi, Bd. 6, S. 274)

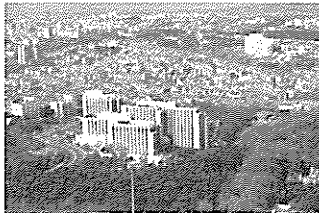


Zerstörung sogar im äußersten Norden des Bosphorus, in Sarıyer - Kilyos (Dinç 1993, aus: Istanbul Ansiklopedisi, Bd. 1, S. 319)





"Tourismusförderung ..." am südlichen Auftakt des Bosphorus (Ekinci 1993, aus: Istanbul, 6/1993, S. 19)



"Tourismusförderung ..." Luxushotels auf Grünflächen (Swisshotel im Vorder- und Conradhotel im Hintergrund) (aus: Istanbul, 6/1993, S. 20)

indem es besagte: "gegebenfalls können bedarfsgerechte Änderungen der Bebauungsbestimmungen am Bosphorus vorgenommen werden". Und es hob das Bauverbot an der Wasserfront für Grundstücke auf, die größer sind als 5.000 m<sup>2</sup>. Einer Verfassungsbeschwerde gegen diese Bestimmungen wurde zwar stattgegeben, und diese Regelungen wurden 19 Monate nach Erlass des BauG annulliert - doch genehmigten die zuständigen lokalen Behörden - aus welcher Motivation auch immer! - über 1.400 Bauanträge in diesem Zeitraum. Die Folge ist die Zerstörung des Naturraumes Bosphorus (siehe Fotos).

Nicht zuletzt ist das verfassungsgemäß "unantastbare" Tourismusförderungsgesetz zu erwähnen, das offensichtlich allein zwecks Aushöhlung der Bebauungsbestimmungen in ausgewählten Gebieten erlassen wurde. Nach diesem Gesetz kann das Tourismusministerium ein Grundstück oder ein größeres Areal ungeachtet vorhandener Bebauungsbestimmungen, zum "Tourismuszentrum" bzw. "Tourismusegebiet" erklären mit der Folge, daß hier vor allem hinsichtlich baulicher Dichte (GFZ und GRZ) alles erlaubt sein kann. Die seltsame Logik dieses Gesetzes lautet, bestimmte Gebiete eigneten sich für den Tourismus besonders dann, wenn hier durch staatliche Unterstützung eine stereotype Betonarchitektur ohne jeglichen lokalen Bezug entstünde; sonst bräuchte man ja keine besonderen per Staatsdekret definierten "Tourismuszentren". Es ist dieses Gesetz, mit dem der Staat selbst die Zerstörung der Silhouette betreibt und die gewachsenen Strukturen der Stadt - v. a. am südlichen Auftakt des Bosphorus - sprengt. Die wahren Absichten der Architekten dieses Gesetzes wurden spätestens dann deutlich, als Filetgrundstücke in der Stadt - allein in Istanbul über 50 Flächen - kurzerhand zum sogenannten "Tourismuszentrum" bzw. "Tourismusegebiet" erklärt und den international renommierten Investoren zur Bebauung von Luxushotels "auf dem silbernen Tablett serviert" wurden. Dieses Gesetz wurde als Mittel zur Umgehung von vorhandenen Bebauungsbestimmungen besonders attraktiv, nachdem das Verfassungsgericht den umstrittenen Paragraphen des BauG mit der "besonderen Bebauungsgenehmigung durch das Kabinett" aufgehoben hatte (Ekinci 1993). So entstanden in den 80er Jahren diverse Betonklötze als Luxushotels (siehe Fotos), nicht selten auf den wertvollsten Grünflächen und Parks der überfüllten Stadt, die jegliche unversiegelte Fläche und jeden Baum bitter nötig hat. Nicht einmal vor Aufgabe eines Gefängnis Komplexes zugunsten eines profitablen Luxushotels machen die staatlichen Plünderer halt, weil dieser dafür einen hervorragenden Standort - vis-à-vis der Blauen Moschee oder der Hagia Sophia - in Sultanahmet aufweist. Spätestens

wird die Absurdität dieses Gesetzes deutlich, wenn in Gebieten mit verstärkter Büroflächenentwicklung auf einmal Wolkenkratzer als "Tourismusbürozentren" entstehen, selbstverständlich mit Sondergenehmigung des Tourismusministerium, wie auch immer die Investoren das Ministerium von der Sinnfälligkeit solcher "Zentren" überzeugt haben mögen<sup>2</sup> (siehe Fotos).

Neben der staatlichen Plünderung des staatlichen Grund und Bodens, neben der offiziellen Besetzung des öffentlichen Raums mutet es fast harmlos an, wenn die Zuwanderer am Stadtrand aus eigenem Wohnbedarf staatliches Land besetzen - man könnte die Frage nach der moralischen Legitimation stellen, mit der die offiziellen Plünderer diesen Menschen in Gecekondu-Gebieten etwas als illegalen Akt verbieten wollen.

#### VI. "Plünderungs"ökonomie als wesentlicher Stadtentwicklungsfaktor in Istanbul

Die bisher diskutierten stadtentwicklungspolitischen Voraussetzungen Istanbuls führten in der Vergangenheit nahezu immer zu einer immensen Spekulation von Grund und Boden. Die markanteste Feststellung ist der enorme spekulative Wertzuwachs an Grund und Boden, der die chronische Inflation bei weitem übertrifft. Insbesondere seit den 60er Jahren beträgt der Wertzuwachs an Grund und Boden das 5- bis 6fache der Inflationsrate; 1992-93 war z. B. die Inflationsrate 70 %, dagegen der Preiszuwachs für Grund und Boden bis zu 400 % (Ekinci, 1994/2, Tabelle, S. 319). Die zunehmende Aggressivität der Bodenspekulation und deren zunehmende politische Tolerierung, ja Ermutigung bilden einen circulus vitiosus: je stärker Profitmaximierung die Stadtentwicklung bestimmt, desto mehr wird Istanbul kaputt gemacht.

Zunehmend fallen sogar Wald- und Landwirtschaftsflächen der Flächenexpansion zum Opfer, zunehmend werden die ökologisch wertvollen, ja unantastbaren Flächen gewaltsam besiedelt, wobei spätestens seit Mitte der 70er Jahre von einer Baulandmafia gesprochen werden kann. Nach einer Ende 1992 beendeten Untersuchung von "Devlet Planlama Teşkilâtı" - (der staatlichen Planungsbehörde DPT) sind 96 % aller Gecekondu in Istanbul auf öffentlichem Land errichtet, darunter nur 18 % auf selbstbesetztem Land und 78 % auf Land, das von organisierten Besetzern käuflich erworben wurde (Ekinci 1994/2).

Die illegale Bebauung von Waldflächen vor allem im nördlichen Abschnitt des Bosphorus hat mit dem Gecekondu-Phänomen kaum zu tun; diesen Flächen gilt sowohl das Interesse

## 2

Das Interessante ist, daß die Unterscheidung "touristisch" bzw. „einheimisch“ (yerli) längst Zugang zur Alltagskultur gefunden hat, wobei „touristisch“ Synonym für „besonders teuer“ oder „luxuriös“ verwendet wird, wo man von vornherein sicher sein kann, daß etwas mehr kassiert wird, z. B. bei dem „touristischen Autoparkplatz“, „touristischem Tarif“ bzw. „touristischen Gebühren“ (siehe Karabay 1993)

der Privatinvestoren als auch das der öffentlichen Institutionen; es entstehen hier nicht nur Luxuswohnungen, sondern auch Privatuniversitäten. Diese Waldbebauung hat mit den Gecekondus lediglich die illegale Bodennutzung gemeinsam (ebd., S. 323).

Die illegale Bebauung von Wasserschutzgebieten hat Dimensionen erreicht, die die Wasserversorgung der Stadt ernsthaft gefährden: die Spekulanten haben durch das bereits dargestellte Instrument "Verbesserungsbebauungsplan", der in den Kompetenzbereich der kleinen Gemeinden fällt, bewirkt, daß z. B. die unmittelbar an Reserveflächen des "Elmalı" Stausees, des wichtigsten Trinkwasserreservoirs der asiatischen Seite von Istanbul, angrenzenden Flächen in klarem Widerspruch zum FNP bebaut wurden. Durch die hier entstandene enorme Bodenspekulation hat eine illegale Bebauung der Wasserschutzgebiete um sich gegriffen mit der Folge, daß dieser Stausee durch Beschluß des städtischen Gesundheitsamts vom 20. 09. 1993 wegen Gesundheitsgefährdung aus dem Trinkwassernetz der Stadt herausgenommen werden mußte (ebd., S. 322). Eine ähnliche Entwicklung ist für den Stausee "Alibeyköyü" auf der europäischen Seite zu beobachten: 92 ha im Wasserschutzgebiet wurden Ende 1993 durch Beschluß eines "Verbesserungsbebauungsplans" der kleinen Gemeinde "Gaziosmanpaşa" im Widerspruch zum FNP zur Bebauung frei gegeben, und innerhalb kürzester Zeit explodierten die Bodenpreise bis zum 15fachen, wobei "selbstverständlich" unter der Hand auch öffentliche Flächen parzelliert und verkauft wurden.

Die Allianz zwischen Politik und Spekulationsmafia zur wilden Besetzung von staatlichem Grund und Boden führt dazu, daß sich letztere in der organisierten Besetzung und Vermarktung öffentlichen Landes ermutigt fühlt.

Eine andere Art der Bodenplünderung geschieht ganz offiziell: auf Basis des Tourismusförderungsgesetzes einmal zum "touristischen Gebiet bzw. Zentrum" erklärt, verpachtet der Staat oder die Großstadtverwaltung selbst die historisch bedeutenden, zentralgelegenen Flurstückchen (vor allem städtische Grünflächen!) an internationale Investoren zur profitablen Bebauung. Oft werden solche Vorhaben, etwa infrastrukturelle Investitionen, in einer Art "Public Private Partnership" durch die "BOT"-Methode (build-operate-transfer) realisiert: wie am Anfang des Jahrhunderts, übernimmt ein Investor unentgeltlich das Grundstück, baut aus eigenen Mitteln, betreibt die Anlage mit attraktiven Renditen für die Dauer einer vorab festgelegten Periode und übergibt sie der Gemeinde nach Ablauf der

Frist. In aller Regel ist dies für den Investoren ein gutes Geschäft (Gürsel 1988).

Das tragische, ja selbstmörderische an dieser Entwicklung ist, daß die Akteure, die Macher der Stadtentwicklung den Grund und Boden sowie nahezu alle natürlichen Ressourcen der Stadt Istanbul gemeinsam plündern. Es wundert nicht, daß durch diese "kollektive Plünderung" in kürzester Zeit enorme Reichtümer entstehen.

Es ist sicherlich problematisch, für diese Entwicklung in erster Linie die ländliche Istanbuler Bevölkerung verantwortlich zu machen. Das von Kuban zutreffend beschriebene Problem (Kuban 1994, S. 416) kann man allerdings nicht von der Hand weisen: die ländliche Bevölkerung wandert nach Istanbul nicht wegen des Komforts städtischen Lebens sondern aus ökonomischen Gründen, mit der Hoffnung auf Arbeit. Zugleich werden sie allerdings mit ihrem quantitativ bedeutsamen Stimmpotential, wahrscheinlich größtenteils unbewußt, zu einer politischen Interessengruppe. So stellen ihre Stimmen ein wesentliches Moment der Gestaltung lokaler Politik dar, wobei die Bodenpolitik ein sehr bedeutender Faktor ist. Die ländliche Bevölkerung Istanbuls ist den historischen, kulturellen, räumlichen Qualitäten der Stadt gegenüber völlig gleichgültig; oft stehen ihre Interessen im Gegensatz zu denen der angestammten städtischen Bevölkerung. Der Zuzug in die Stadt bedeutet für sie nicht den Erwerb städtischer Identität und städtischen Bewußtseins. Je mehr die Anzahl dieser Menschen wächst, desto größer ist der politische Druck aus den neuen illegalen Siedlungen. Aus wachsender Zuwanderung und politisch bedingter Amnestie der Baulandbesetzung ist ein Teufelskreis entstanden, der den Nährboden für die Entstehung, Entwicklung und Verfeinerung der "Plünderungsökonomie" darstellt.

Die Prozesse der soziokulturellen Verländlichung Istanbuls, der stadträumlichen Zerstörung, der Verbreitung einer stereotypen Betonschachtelarchitektur und des Verlusts von Kultur- und Naturressourcen im Zuge dieser "Plünderungsökonomie" bedingen sich auf diese Weise gegenseitig.

## VII. Der Wohnungsmarkt

Über den Wohnungsmarkt Istanbuls liegen keine genauen, umfassenden Studien vor; die wesentlichen Grundlagen sind unterschiedliche, analytisch vorgenommene Schätzungen (u. a. Arin 1990, S. 51 ff; Özüekren 1994; Say 1994). Während sich das Wohnungsangebot anhand von bestimmten Indikatoren vorsichtig einschätzen und nach bestimmten Kriterien analysieren läßt, ist es problematischer, brauchbare Anhaltspunkte zur Wohnungsnachfrage

zu finden. Deshalb wird nachfolgend zunächst eine quantitative Einschätzung des Wohnungsbestands geliefert und anschließend eine grobe Typologie vorgenommen, um unterschiedliche Wohnungsteilmärkte und deren spezifischen Probleme diskutieren zu können.

Während Sey die durchschnittliche Haushaltsgröße in Istanbul in Anlehnung an eine Untersuchung des Wohnungsbestandes mit 4,75 Personen angibt (1994, S. 64), geht Özbay 1990 im Schnitt von 4,1 Personen je Haushalt aus (Türkei: 4,97 Personen; 1994, S. 115) - eine Ziffer, die hier aufgrund ihrer breiten empirischen Basis (Volkszählung 1990) übernommen wird. Ausgehend von einer Bevölkerungszahl von rund 10 Mio, einer durchschnittlichen Haushaltsgröße von 4,1 Personen und unter der Annahme, daß in Istanbul keine quantitativ ins Gewicht fallende Obdachlosigkeit existiert, wird der Wohnungsbestand 1995 auf 2,2 - 2,4 Mio. Wohnungen geschätzt.<sup>3</sup> Abgesehen vom quantitativ unbedeutenden städtischen Wohnungsbau kann der Gesamtbestand grob in 3 große Kategorien gegliedert werden, auch wenn innerhalb der einzelnen Kategorien enorme Unterschiede bestehen:

**a)** informeller Wohnungsbau als das größte, stadträumlich eher an den Peripherien konzentrierte Wohnungsmarktsegment,

**b)** formeller, privatfinanzierter Wohnungsbau als das zweitgrößte Segment, das weitverstreut in der Innenstadt das Stadtbild prägt und

**c)** geförderter Wohnungsbau, der in Form von Großsiedlungen v. a. am Stadtrand erstellt wurde (Arin 1990, S. 51 - 61). Hinzu kommt der nicht allzu große aber historisch bedeutende Altbaubestand, auf den im Vorfeld der Darstellung einzelner Kategorien in knapper Form eingegangen wird. An dieser Stelle sei allerdings darauf hingewiesen, daß die Grenzen zwischen formellem und informellem Wohnungsbau fließend sind; es gibt also viele illegale Aspekte des formellen Wohnungsbaus, während der informelle Wohnungsbau durch einen fortschreitenden Legalisierungs- und damit zusammenhängenden Konsolidierungs- bzw. Entwicklungsprozess die Kategorie wechselt: viele ehemalige Gecekondu-Gebiete sind heute entwickelte, in die Stadt integrierte Stadtteile.

Istanbul hat einen entsprechend der Einkommensstruktur der Stadt polarisierten Woh-

nungsmarkt: einerseits die preiswerten Wohnungen in Gecekondu-Gebieten mit bescheidensten Standards (informeller Sektor) und andererseits Luxuswohnungsbau mit höchsten Standards (ein Teil des formellen Sektors) - auch die in letzter Zeit durch die Genossenschaften<sup>4</sup> i. d. R. als Eigentumswohnung produzierten Großsiedlungen werden von Gruppen mit gehobenem Einkommen bewohnt. Nachfolgend werden diese Kategorien mit ihren wesentlichen Merkmalen kurz und eher deskriptiv, dargestellt (siehe auch die Beiträge von Allewelt / Kara sowie Özüekren).

Der Altbaubestand weist in sich große Unterschiede auf und transportiert - trotz enormer Verluste durch Abriß / Neubau, Verwahrlosung etc. - immer noch die Spuren der vielfältigen Geschichte der Stadt. Folgende Typen lassen sich feststellen (Istanbul 1983, S.4022):

**Holzhäuser:** typischerweise 2- bis 3geschossig, überwiegend in der ersten Hälfte des 19. Jh. in geschlossener Bauweise erbaut, manchmal mit Erdgeschoß aus steinernem Material (Stein bzw. Ziegelstein mit Putz) mit Läden, v. a. im Zentrum der historischen Halbinsel (Zeyrek, Süleymaniye, Cankurtaran etc.) aber auch am Bosphorus (Arnavutköy, Üsküdar)

**Europäisch geprägte Altbauten** (in türkisch "Apartman"): 4- bis 8geschossig, z. T. im Laufe des letzten Jh., z. T. früher, überwiegend jedoch in der zweiten Hälfte des 19. Jh. in geschlossener Bauweise erbaut, v. a. nördlich des Goldenen Horns (Galata, Beyoğlu, Taksim, Gümüşsuyu etc.)

**Residenzen:** solitäre herrschaftliche Häuser aus mehreren Jahrhunderten der osmanischen Geschichte, mit Garten, 2-3geschossig, nur wenige Beispiele erhalten, i. d. R. aus zwei Hälften bestehend: "Selâmlık" (für Männer bzw. Gäste mit eher öffentlichem Charakter) und "Haremlik" (für Frauen bestimmt und nur familienintern zugänglich), weisen unterschiedliche Formen auf wie "Konak" als Hauptresidenz für Großfamilien, oft auf der historischen Halbinsel, auch nördlich von Taksim (Harbiye, Şişli etc.), "Köşk" als Sommerresidenz v. a. in Quartieren entlang des Marmara-Meers (auf der asiatischen Seite: Fenerbahçe, Erenköy, Suadiye, Çamlıca, auf der europäischen Seite: Yeşilköy, Beşiktaş sowie auf den Prinzeninseln), "Yalı" mit direktem Bezug zum Wasser, v. a. am Bosphorus. **(Siehe Fotos)**

### 3

Bei dieser groben Schätzung bleiben - abgesehen von den quantitativ weniger bedeutenden Personen, die sich zu Bildungs- und Ausbildungszwecken in Istanbul aufhalten und in Gemeinschaftsunterkünften leben - alleinstehende Männer, die zwecks Erwerbstätigkeit ohne Familie nach Istanbul eingewandert sind, als unqualifizierte Arbeiter in der Produktion bzw. im Dienstleistungssektor arbeiten und in "Tagehotels" oder Sammelunterkünften wohnen, nicht berücksichtigt. Auch wenn davon ausgegangen werden kann, daß ein Großteil dieser männlichen Erwerbstätigen in Gecekondu-Gebieten wohnt, dürfte die Anzahl dieser Heimbewohner für den Wohnungsmarkt eine gewisse Relevanz besitzen - entsprechende Untersuchungen über diese Gruppe liegen uns leider nicht vor.

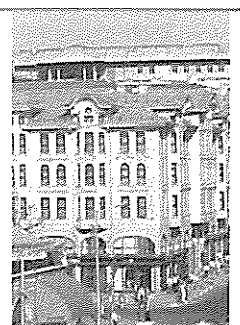
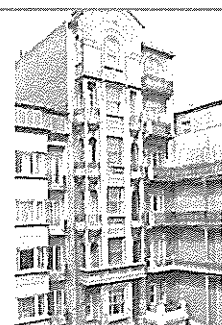
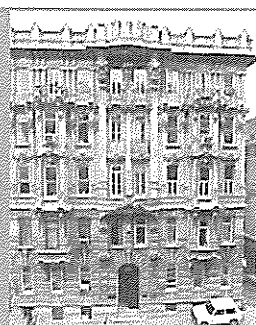
### 4

Der Begriff "Genossenschaft" trifft für den Begriff „kooperatif“, wie dies in der Türkei gemeint ist, nicht ganz zu; die „Kooperative“ ist, ähnlich wie im anglo-amerikanischen Raum die „co-operatives“, eher privatwirtschaftlich orientiert. Dennoch wird hier der Begriff Genossenschaft als Synonym für den Begriff „kooperatif“ verwendet.



Typisches Holzhaus - Süleymaniye 1988 (Arin 1988)

Mehrfamilienhäuser der Jahrhundertwende in Gümüşsuyu, Teşvikiye und Laleli (Emiroglu, aus: Istanbul Ansiklopedisi, Bd. 1, S. 282)





Trotz intensiver Bemühungen für den Erhalt des historischen Wohnungsbestandes im Rahmen der Denkmalschutzgesetze, vor allem des 1983 erlassenen "Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu" (Gesetz zum Schutz der Kultur und Naturdenkmäler), in dem der Ensemble- bzw. Gebietsschutz-Aspekt deutlich verankert ist ("SIT-Alanı" / SIT-Gebiet) und in dessen Zusammenhang mehrere Gebiete - angefangen vom Bosphorus über Zeyrek, Süleymaniye etc. - unter "Gebietsschutz" gestellt sind, läßt sich ein gewisser Verfallsprozeß in den Altbaubeständen feststellen, da effiziente Sanktionen gegen fehlende Instandhaltung weitgehend fehlen (die einzige Ausnahme bildet das Erhaltungsgebot nach dem Bosphorus-Gesetz am Bosphorus; siehe Punkt V).

#### **a) Informeller Wohnungsbau**

Dieser quantitativ größte Wohnungssektor, der knapp die Hälfte der Bevölkerung aufnimmt, besteht aus "Gecekondu"-Siedlungen (siehe Beitrag Allewelt / Kara), die trotz der anfänglichen Illegalität zunehmend in organisierter Form als Geschößwohnungsbau (bis zu 5 Geschossen) erstellt werden. Auch die ursprünglichen Gecekondu-Gebiete, durch mehrere "Amnestie"-Gesetze nunmehr legalisiert, mit technischer und sozialer Infrastruktur versorgt sowie mit städtischen Dienstleistungen versehen, erfuhren seit 1966 eine ständige Aufwertung und Verdichtung.

Hier wird auf diesen Typus von Wohnungsbau nicht näher eingegangen. Es sei jedoch auf folgende Aspekte hingewiesen:

Diese Siedlungen bieten für die Massen der unteren Einkommensgruppen - insbesondere durch den in diesem Segment zunehmenden Mietwohnungsbestand - eine preiswerte Wohnmöglichkeit. Da der Staat nicht im Stande ist, die Wohnversorgung unterer Einkommensgruppen zu gewährleisten, übernimmt dieser Wohnungsbau eine bedeutende wohnungspolitische Funktion.

Ein wesentlicher Aspekt dabei sind die hier vorhandenen relativ niedrigen Wohnkosten und dies dient mittelbar der Aufrechterhaltung von niedrigen Löhnen in der Stadt. Insofern ist das Entstehen und der Erhalt von Gecekondu-Gebieten prinzipiell im Interesse der Unternehmer. Auch vor diesem Hintergrund ist die politische Tolerierung oder gar Ermutigung zu verstehen.

Dadurch allerdings, daß die Zugriffsmöglichkeit auf Grund und Bodens durch die organisierte illegale "Baulandmafia" die Standortentscheidung für den informellen Wohnungsbau bestimmt und keine Planung im Sinne

einer rationellen Stadtentwicklung, sind diese Siedlungen zugleich die größten Hemmnisse für eine sinnvolle, durchdachte Stadtentwicklung. Sie sind wesentliche Ursache der Unplanbarkeit der Stadt und schließlich der hier vorherrschenden chaotischen Verhältnisse, Motor der rapiden Vernichtung der Lebensgrundlagen der Stadt. Auch das 1966 erlassene Gecekondu-Gesetz, das eine Reihe von "Verhinderungsstrategien" enthielt (Arin 1990, S. 56 f), konnte bisher daran nichts ändern.

#### **b) Formeller, privatfinanzierter Wohnungsbau**

Dieses Wohnungsbausegment läßt sich allein über den Aspekt der Produktionsmethode definieren und nicht etwa städtebau- bzw. bautypologisch oder planerisch. Denn hier entscheiden hauptsächlich die persönlichen sowie die Renditevoraussetzungen über das baulich-räumliche Ergebnis und nicht die Öffentlichkeit. Die hier praktizierte Produktionsmethode ist, abgesehen von den Genossenschaften (siehe nächsten Punkt), die meistverbreitete in den türkischen Städten, insbesondere in Istanbul, und zugleich wegen enormer spekulativer Vorgänge die volkswirtschaftlich teuerste. Genannt "yap-satçılık" (Bau und Verkauf) oder "kat karşılığı mülkiyet" (etwa "Wohnungseigentum gegen Bodeneigentum"), funktioniert dieses Spekulationssystem "idealtypisch" in folgenden Schritten:

Meist außerhalb des Stadtgebiets wird von Einzelpersonen oder Personenvereinigungen ein landwirtschaftlich genutztes Land bzw. brachliegendes Ackerland verhältnismäßig günstig erworben. Aufgrund der rasanten Stadtentwicklung Istanbuls gewinnt das Landstück an Wert. Jetzt erfolgt die Umwandlung in Bauland, die Parzellierung, und der Verkauf der einzelnen Parzellen mit großem Gewinn: dies ist die erste Stufe der Spekulation. Die Grundstückserwerber werden dann oft nicht selbst als Bauherren tätig, sondern vergeben die Aufträge an Bauträger. Sie sichern sich jedoch einen Anteil des zu erstellenden Gebäudes als Gegenwert des Grundstücks. Diese Anteile können bis zu 60 - 70 % betragen, und auch bei einer verhältnismäßig geringen Beteiligung von 30 % ist der Grundstücksankauf und die Auftragsvergabe noch rentabel: dies ist die zweite Stufe der Spekulation. Der Bauträger muß dann durch den Verkauf seines Anteil sowohl die Baukosten decken als auch einen beträchtlichen Gewinn erzielen, und hier haben wir es mit der dritten Spekulationsebene zu tun. Der Käufer einzelner Wohnungen muß somit alle drei Spekulationsebenen finanzieren (Arin 1990, S. 57). Dieses hier sehr schematisch dargestellte Wohnungsproduktionssystem findet seit dem Erlaß des Kat Mülkiyeti Kanunu (Wohnungseigentumsgesetz) 1955

## Referenzen

- **Architektenkammer** von Istanbul, Totenklage für Tarlabasi, in: Bauwelt, Heft-Nr. 40 vom 21.10.1988, S. 1740 - 1741.
- **Arin, Cihan** (1988/1), Die Perle am Bosphorus verschwindet unter Beton, in: Frankfurter Rundschau Nr. 242 vom 17.10.1988, FR-Dokumentation, S. 8.
- **Arin, Cihan** (1988/2), Adieu Istanbul - Agonie einer Weltstadt ?, in: Bauwelt, Heft-Nr. 40 vom 21.10.1988, S. 1736 - 1737.
- **Arin, Cihan** (Hg) (1990), Istanbul im Umbruch - Stadtentwicklungsprozesse zwischen Zerstörung und Erneuerung, Berlin, Publikation des Instituts für Stadt- und Regionalplanung der Technischen Universität Berlin, Projektbericht Nr. 19.
- **Baydar, Oya** (1994), İstihdam (Beschäftigung), in: Dünden Bugüne İstanbul Ansiklopedisi (Istanbul Enzyklopädie von gestern bis heute), Istanbul, Bd. 4, S. 257 - 265.
- **Ekinci, Oktay** (1983), Turizmi Teşvik Yasası ve Yağmalan-an İstanbul (Tourismusförderungsgesetz und die Plünderung von Istanbul), in: Istanbul (eine vierteljährlich erscheinende Zeitschrift), Nr. 6 / 1983, S. 18 - 23.
- **Ekinci, Oktay** (1994/1), Boğaziçi Yasası (das Bosphorus Gesetz), in: Dünden Bugüne İstanbul Ansiklopedisi (Istanbul Enzyklopädie von gestern bis heute), Istanbul, Bd. 2, S. 290 - 292.

breite Anwendung. Auch in dem Prozeß der ständigen (inner)städtischen Verdichtung als Folge der ständigen Erhöhung der GFZ - dies auch in legalisierten Gebieten des ehemals informellen Wohnungsbaus - wird nahezu ausschließlich diese Methode verwendet. Ein Großteil der Endkonsumenten erwirbt die Eigentumswohnungen zur Selbstnutzung.

Die nach dieser Methode meist als solitäre erstellten Mehrfamilienhäuser von 4 bis zu 20 Geschossen bestimmen mit ihrer undifferenzierten Betonarchitektur und ihrer städtebaulich chaotischen Anordnung weitgehend das Stadtbild Istanbuls. Ob es sich dabei um "Luxus"-Bauten handelt oder eher um bescheidene Wohnhäuser, läßt sich höchstens aus der Fassadendekoration (um nicht zu sagen, aus dem Marmoranteil an der Fassade) ableiten und kaum aus Architektur und Wohnumfeld. Die Standortpräferenzen für Wohnen entstehen aus einem dem jeweiligen "Zeitgeist" entsprechenden soziokulturellen Code, der rationell nahezu unerklärlich ist, wobei der Standort des Arbeitsplatzes und somit die Nähe zum Arbeitsplatz, an sich ein wichtiges allgemeines Auswahlkriterium, kaum eine Rolle spielt.<sup>5</sup>

In diesem Kontext muß auf den raschen Verfallsprozeß eines Großteils des Wohnungsbestandes hingewiesen werden. Betroffen davon sind die nach der hier beschriebenen Methode erstellten Wohnhäuser mit Eigen-

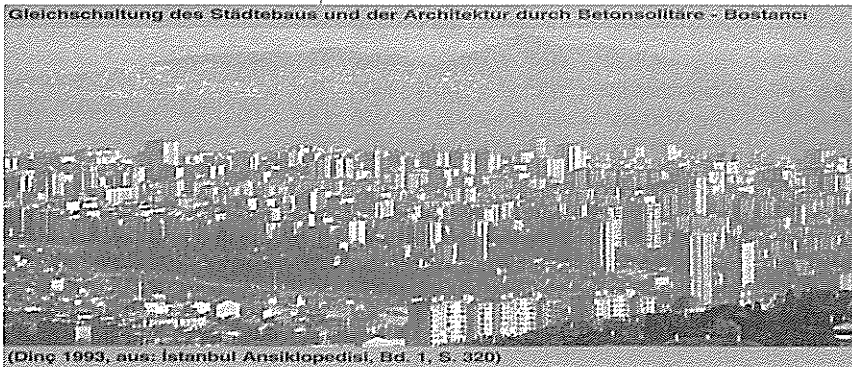
Durchsetzung von Interessen - nicht einmal ihre Heizkostenanteile regelmäßig zahlen, geschweige denn die Reparaturkosten. Dies führt zu einer sich beschleunigenden Fluktuation der Bewohnerschaft: Eigentümer, die ökonomisch in der Lage sind, sich diesem reibungs-vollen Pflegeprozeß des Gemeinschaftseigentums zu entziehen, ziehen fort und vermieten ihre Wohnung. Die durch diese Umschichtung rapide sinkende Motivation zur Pflege der Bausubstanz und der rasch zunehmende technische Reparaturbedarf in den betroffenen Wohnhäusern führt schließlich zum erwähnten Prozeß des Verfalls der Bausubstanz. Hier bahnt sich ein enormer Erneuerungsbedarf an, der sofort angegangen werden muß, will man dem hier bereits entstehenden ökonomischen und sozialen Schaden Einhalt gebieten. Stadterneuerung außerhalb des Denkmalschutzes stellt jedoch in der Türkei, auch in Istanbul, bislang noch ein Fremdwort dar.

### c) Geförderter Wohnungsbau

Der geförderte Wohnungsbau spielt vor allem seit der Verabschiedung des "Toplu Konut Yasası" (Großsiedlungsgesetz) von 1980 eine bedeutende Rolle in der Wohnungsver-sorgung in Istanbul im Rahmen des formellen Wohnungssektors. Seit Anfang der 50er Jahre bis zu den 80er Jahren haben v. a. die Arbeiterwohngenossenschaften mit Hilfe von günstigen Wohnungsbaukrediten, die aus dem sozialen Versicherungsfonds der "Sozialversicherungsanstalt" ("Sosyal Sigortalar Kurumu - SSK") finanziert wurden, kostengünstige Wohnungen erstellt (die Wohngenossenschaften werden, neben dem öffentlichen und privaten Sektor, als "3. Wohnungsbausektor" bezeichnet).

In den 60er Jahren wurden ca. 4,5 % aller mit Baugenehmigung erstellten Wohnungen durch Wohngenossenschaften gebaut, von denen knapp 70 % SSK-Genossenschaften waren. Nach dem Erlass des "Kooperatifle Kânunu" 1969 (Genossenschaftsgesetz) nahm der Anteil der durch die Genossenschaften erstellten Wohnungen langsam zu; in den 70er Jahren betrug dies ca. 6 % aller mit Baugenehmigung erstellten Wohnungen, bei einem Anteil der durch die SSK-Genossenschaften erstellten Wohnungen von ca. 80 % (Özüekren 1994). Aufgrund der Förderbestimmungen wurde ein Großteil dieser Wohnungen kleiner als 85 m<sup>2</sup> gebaut.

Im Rahmen des "Toplu Konut Yasası" 1980 wurde ein Fonds zur Förderung des Wohnungsbaus gebildet, in den Mittel aus unterschiedlichen Quellen eingeflossen sind (u. a. mußten alle türkischen Staatsbürger, die ein- und ausreisten, in diesen Fonds jeweils einen Betrag von umgerechnet DM 60,00 ein-zahlen). Das Gesetz räumt den förderfähigen



## 5

Es ist z. B. "chic", auf den Hügeln von "Etiler" (ca. 15 km Luftlinie nördlich der historischen Innenstadt) oder in "Erenköy" auf der asiatische Seite (ebenfalls von der historischen Altstadt ca. 15 km Luftlinie entfernt), in dicht besiedelten Betonwüsten ohne erkennbare Standortqualität zu wohnen, dafür einen horrenden Kaufpreis für eine Eigentumswohnung zu zahlen, um dann jeden Tag stundenlang das Elend der Fahrerei auf hoffnungslos verstopften Straßen bzw. der Bosphorusbrücke zum Arbeitsplatz z. B. in der historischen Halbinsel in Kauf zu nehmen.

tumswohnungen v. a. aus den 60er, 70er und z. T. 80er Jahren, die auf der asiatischen Seite den überwältigenden Teil des Wohnungsbestandes darstellen und sonst in der Stadt weit gestreut sind. Nach dem Wohnungseigentumsgesetz müssen alle notwendigen Reparaturen am Gemeinschaftseigentum (Dach, Keller, oft das Sammelheizungssystem, Steigleitungen etc.), ähnlich wie in Deutschland, durch die Hauseigentümergeinschaft veranlaßt und anteilig finanziert werden. Es kommt aber sehr häufig vor, daß ein Teil der selbstnutzenden Eigentümer - möglicherweise aufgrund einer soziokulturellen Fehlinterpretation des kollektiven Eigentums durch Menschen mit eher ländlich geprägter Lebenskultur sowie wegen der Defizite bei der juristischen

Projekten bei der Baulandakquisition bestimmte Privilegien ein und gewährt verbilligte Kredite. Im Rahmen dieses Gesetzes wurden und werden auch in Istanbul mehrere, z. T. sehr große Wohnungsbauprojekte durch sowohl öffentliche als auch private Projektträger realisiert; auch die Wohnungsbaugenossenschaften haben von dieser Fördermöglichkeit großzügig Gebrauch gemacht.

Die im Rahmen dieses Gesetzes realisierten Projekte müssen bestimmte Voraussetzungen erfüllen; u. a. wird die städtebauliche Gesamtplanung einschließlich der Einrichtungen der sozialen Infrastruktur, der Freizeit- und Sporteinrichtungen, der Freiflächengestaltung und z. T. auch der Kultureinrichtungen - in der Türkei keine Selbstverständlichkeit - als positiv empfunden. Die Konzepte orientieren sich allerdings in aller Regel an der städtebaulichen Moderne, so daß hier Stadtstrukturen entstehen, die mit denen der europäischen Trabantenstädte vergleichbar sind (**Siehe Fotos**).

Die in Istanbul bekannten 8 Projekte sind in aller Regel relativ groß (oft 200-400 ha); mit 871 ha Gesamtfläche, rund 40.000 Wohnungen und ca. 180.000 Einwohnern wird das größte Projekt gegenwärtig in Halkalı (ca. 18 km westlich der historischen Halbinsel) realisiert.

In einer Mega-Stadt wie Istanbul, in der eine enorme Wohnungsnot herrscht, in der Versorgungsengpässe nahezu in allen Bereichen des Lebens zum Alltag gehören, in der die Menschen fließendes Wasser als Luxus empfinden und in der allein die Organisation des alltäglichen Lebens als "Erfolg" zu bewerten ist, kurz: in der für die überwältigende Mehrheit der Menschen eher das Überleben als das Leben Tag für Tag erneut auf der Tagesordnung steht, ist es allzu verständlich, daß über diese modernen Wohngebiete keine Kritik laut wird. Doch liegt es auf der Hand, daß diesen Großsiedlungen alle typischen, kritischen Symptome der europäischen Großsiedlungen innewohnen: Schlafstättensyndrom, Monofunktionalität, Monotonie, fehlende Urbanität etc. Doch allein eine halbwegs funktionierende Versorgung macht die Menschen, die dort leben, glücklich, und zunächst einmal kommt es ja darauf an.

## Epilog

Wird Istanbul in Zukunft - z. B. zum Zeitpunkt von Habitat III - überhaupt wiedererkennbar bleiben, ohne zerstörte Silhouette am Bosphorus, ohne Besiedlung der noch übrig gebliebenen Wälder bzw. Naturschutzgebiete, ohne Bebauung auf restlichen Grünflächen, ohne maßstabslose Wolkenkratzer inmitten kleinteiliger Strukturen, wird der markante Anblick auf die Altstadt, auf Süleymaniye oder auf Galata erhalten bleiben; wird es in Istanbul je wieder möglich sein, auf den Straßen zu gehen, ohne ständig darauf achten zu müssen, den Zusammenstoß mit anderen Menschen zu vermeiden, in den Parks mit dem Gefühl zu spazieren, nicht die zubetonierte "Parkgestaltung", sondern allein die Natur zu genießen; je möglich sein, ein vernünftig organisiertes öffentliches Leben zu haben, zufriedenen, ausgeglichenen, zu begegnen, öffentliche Verkehrsmittel ohne Gedränge zu benutzen, in denen freie Sitzplätze vorhanden sind, die sich zügig fortbewegen (und nicht ständig stehen); je wieder möglich sein, den Alltag nicht nach den wenigen Stunden der Woche planen zu müssen, in denen das Wasser nicht abgestellt ist oder gar jedesmal fließt, wenn man den Wasserhahn dreht; je möglich sein, den Duft der Bäume und Blumen und die reine Luft einzusatmen ohne Auto- und sonstige Abgase; kurz: wird es je möglich sein, ein Leben zu führen, in dem die elementarsten (urbanen) Bedürfnisse aller Bewohner der Stadt befriedigt sind, ein Leben, das eine rationale und selbstbestimmte Alltagsorganisation zuläßt?

Es gibt gegenwärtig keine Anhaltspunkte für eine positive Zukunftsvision des Megaraums Istanbul. Je rasanter das Wachstum aus Beton, Blech oder durch Menschenmassen, desto rascher verliert Istanbul das, was es einmal ausgemacht hat. Der Anfang vom Ende, vom Untergang scheint bereits eingeleitet. Es wäre Grund genug zur Freude, sollte sich z. B. zum Zeitpunkt von Habitat III das unbegreifliche Chaos Istanbul mit all seinen Problemen quantitativ noch nicht verdoppelt haben - aber es ist schwer, Gülersoy nicht zuzustimmen, der bereits 1988 formulierte: "Für Istanbul sehe ich keine Chance".

- **Ekinci, Oktay** (1994/2), Arsa Spekülasyonu (Bodenspekulation), in: Dünden Bugüne İstanbul Ansiklopedisi (Istanbul Enzyklopädie von gestern bis heute), Istanbul, Bd. 1, S. 319 - 323.
- **Eruzun, Cengiz** (1994), İmar Planları (Generalbebauungspläne), in: Dünden Bugüne İstanbul Ansiklopedisi (Istanbul Enzyklopädie von gestern bis heute), Istanbul, Bd. 4, S. 162 - 164.
- **Gülersoy, Çelik**, Für Istanbul sehe ich keine Chance, in: Bauwelt Nr. 40/1988, S. 1731 - 1733.
- **Gürsel, Yücel** (1988), Big Business in Istanbul, in: Bauwelt Nr. 40/1988, S. 1734 - 1735.
- **Istanbul - Doğası, Tarihi, Ekonomisi, Kültürü**; (1983), Natur, Geschichte, Wirtschaft, Kultur), Reihe "Yurt Ansiklopedisi" (Landesenzyklopädie), "Anadolü" - Verlag.
- **Karabey, Haydar** (1993), Turizmin denetlenebilir Yükselişi (Der kontrollierbare Aufstieg des Tourismus), in: Istanbul, Nr. 6 / 1983, S. 30-31.
- **Keskin, Ahmet** (1994), Metro, in: Dünden Bugüne İstanbul Ansiklopedisi (Istanbul Enzyklopädie von gestern bis heute), Istanbul, Bd. 5, S. 412 - 414.
- **Kuban, Doğan** (1994), Metropolitan Istanbul, in: Dünden Bugüne İstanbul Ansiklopedisi (Istanbul Enzyklopädie von gestern bis heute), Istanbul, Bd. 5, S. 415 - 420.
- **Özbay, Ferhunde** (1994), Nüfus - 1950'den Günümüze (Bevölkerung von 1950 bis heute), in: Dünden Bugüne İstanbul Ansiklopedisi (Istanbul Enzyklopädie von gestern bis heute), Istanbul, Bd. 6, S. 111 - 118.
- **Özüekren, Şule**, Konut Kooperatifleri (Wohngenossenschaften), in: Dünden Bugüne İstanbul Ansiklopedisi (Istanbul Enzyklopädie von gestern bis heute), Istanbul, Bd. 5, S. 65 - 67.
- **Sey, Yıldız** (1994), Konut - 15. yüzyıldan Günümüze (Wohnung - vom 15. Jh bis heute), in: Dünden Bugüne İstanbul Ansiklopedisi (Istanbul Enzyklopädie von gestern bis heute), Istanbul, Bd. 5, S. 63 - 65.
- **Suher, Hande, Planlama** (Planung), in: Dünden Bugüne İstanbul Ansiklopedisi (Istanbul Enzyklopädie von gestern bis heute), Istanbul, Bd. 6, S. 265 - 275.

Trabantenstadt Kavaklı - Genossenschaftswohnungsbau



(Kentbirlik 1993, aus: İstanbul Ansiklopedisi, Bd. 5, S. 67)

Großsiedlung als geförderter Wohnungsbau



"Soyak Sitesi" in Göztepe, in Bau (Archiv von TETV, aus: İstanbul Ansiklopedisi, Bd. 7, S. 294)

## Stadtentwicklungsrelevante Zeittafel ab 1949\*

- 1949 — Erstes Amnestiegesetz zur Legalisierung von Gecekondu-Siedlungen (Gesetz-Nr. 5431)
- 1950 — Übergang vom Ein- zum Mehrparteiensystem; liberal-konservative "Demokrat Partisi" (demokratische Partei) mit dem Ministerpräsidenten Menderes bildet die Regierung
- 1950 — Rücktritt des Planers Henri Prost als Berater für die Generalbebauungsplanung
- 1951 — Gründung der Revisionskommission zur kritischen Überprüfung der Aussagen des von Prost betreuten Generalbebauungsplans, deren Mitglieder hauptsächlich türkische Architekten und Planer sind; Ergebnis: erhebliche Kritik an der Planung von Prost und Revisionen
- 1953 — Zweites Amnestiegesetz zur Legalisierung von Gecekondu-Siedlungen (Gesetz-Nr. 6188)
- 1954 — Vorlage der detaillierten Planung einer Untergrundbahn für die Innenstadt durch eine französische Firma; ein Jahr später (1955) lehnt der Ministerpräsident Menderes öffentliche Investitionen unter der Erde als unsichtbare Mittelvergeudung ab
- 1954 — Genehmigung der Generalbebauungsplanung für den Stadtteil "Beyoğlu"
- 1958 — Gründung von "İmar Plânlama Müdürlüğü" (Direktorat für Bebauungsplanung)
- 1960 — Militärputsch unter General Gürsel gegen die Regierung von Menderes; Beginn der Ära mit 5-Jahres-Entwicklungsplänen
- 1961 — Erlaß der neuen Verfassung
- 1962 — Fertigstellung der Entwicklungsplanung für die östliche Marmara-Region, die auch eine Flächennutzungsplanung für Istanbul enthielt; Perspektive: 1980
- 1963 — Beginn der ersten 5-Jahres-Plan-Phase
- 1963 — Drittes Amnestiegesetz zur Legalisierung von Gecekondu-Siedlungen (Gesetz-Nr. 327)
- 1964 — Wiederaufnahme der Planungsprinzipien von Prost
- 1965 — Gründung von "Büyük İstanbul Nâzım Plân Bürosu" (BİNP - Flächennutzungsplanungsbüro für Groß-Istanbul) mit Beschluß des Nationalen Sicherheitsrats und des Kabinetts, Berufung des italienischen Stadtplaners Luigi Piccinati als Berater
- 1965 — Ablösung der Koalition von Sozialdemokraten und Liberalen (İnönü / Ürgüplü) durch die liberal-konservative "Adalet Partisi" (Gerechtigkeitspartei) unter dem Ministerpräsidenten Demirel
- 1966 — Erlaß des Gecekondu-Gesetzes (Nr. 775), das über die Amnestie hinausgeht und Reformansätze mit Vorschlägen zur Verbesserung von Gecekondu-Gebieten enthält
- 1968 — Vorlage eines Flächennutzungsplanentwurfes (FNP) für Groß-Istanbul im Maßstab 1:25.000
- 1969 — Erlaß des "Kooperatörlük Kanunu" (Genossenschaftsgesetz)
- 1971 — (Zweiter) Militärputsch gegen die liberal-konservative Regierung von Demirel
- 1972 — Vervollständigung des FNP-Entwurfes ohne Verabschiedung
- 1973 — Neuwahlen: Koalition von Sozialdemokraten und islamischen Fundamentalisten (Cumhuriyet Halk Partisi - Republikanische Volkspartei - / Milli Selâmet Partisi - Nationale Heilspartei) unter dem sozialdemokratischen Ministerpräsidenten Ecevit
- 1973 — Inbetriebnahme der ersten Bosphorus-Brücke (Hängebrücke, Gesamtlänge: 1.560 m, davon 1.074 m stützenfrei) und des damit zusammenhängenden ersten Autobahnringes als Umgehungsstrecke
- 1975 — Genehmigung der Ensemble-Schutz-Planung für Bosphorus im Maßstab 1:5.000 durch "Kültür Bakanlığı Gayrimenkul Eski Eserler ve Anıtlar Yüksek Kurulu" (Übergeordnete Kommission für Baudenkmäler des Kultusministeriums)
- 1976 — Trolz Verbot die erste 1.-Mai-Demonstration in Istanbul seit 52 Jahren mit Beteiligung von über 150.000 Menschen
- 1977 — 37 Tote und über 200 Verletzte bei der 1. Mai Kundgebung durch organisierten Überfall rechtsradikaler Gruppen
- 1980 — Verabschiedung des FNP für Groß-Istanbul im Maßstab 1:50.000
- 1980 — (Dritter) Militärputsch gegen die Regierung von Demirel (inzwischen im Wechsel mit Ecevit das 6. Mal im Amt), Aufhebung der Verfassung unter General Evren; Ernennung von Evren zum Staatspräsidenten
- 1980 — Aufhebung der Kompetenzen lokaler Verwaltungen v. a. in Gecekondu-Gebieten und deren Übernahme durch die Zentralverwaltung Istanbul
- 1982 — Referendum über die neue Verfassung, gekoppelt an die Wahl von Evren als Staatspräsident für 7 Jahre
- 1982 — Erlaß des "Turizmi Teşvik Yasası" (Tourismusförderungsgesetz) mit Sonderrechten und z. T. den Planungen widersprechenden Bebauungsbestimmungen in Gebieten, die vom Tourismusministerium zum Tourismuszentrum bzw. -gebiet erklärt wurden
- 1983 — Gemeinderreform mit der Direktwahl der Bürgermeister in den Gemeinden
- 1983 — Erlaß von zwei Amnestiegesetzen zur Legalisierung von Gecekondu-Siedlungen (Gesetz-Nr. 2805 und 2860)
- 1983 — Wahlen: Sieg der liberal-konservativen "Ana Vatan Partisi" (ANAP - Mutterlandspartei) und des Ministerpräsidenten Özal
- 1983 — Erlaß des Bosphorus-Gesetzes zum Schutz des Bosphorus (Nr. 2960)
- 1984 — Kommunalwahlen: Wahlsieg der ANAP, Bedrettin Dalan wird Bürgermeister
- 1984 — Auflösung des BİNP (Flächennutzungsplanungsbüro für Groß-Istanbul) und Übernahme der übergeordneten Planungskompetenz durch die Hauptverwaltung
- 1984 — Erlaß eines neuen Amnestiegesetzes zur Legalisierung von Gecekondu-Siedlungen (Gesetz-Nr. 2981)
- 1985 — Erlaß des "İmar Yasası" (Bebauungsgesetz - Gesetz-Nr. 3194) mit weitreichender Erleichterung illegaler Bauten
- 1986 — Grundsteinlegung der "leichten" (so die Bezeichnung in der Türkei), 23,5 km langen U-Bahnstrecke mit 19 Haltestellen, die die westlichen Vororte mit der Stadt verbinden soll
- 1988 — Inbetriebnahme der zweiten Bosphorus-Brücke (Hängebrücke, Gesamtlänge 1.510 m, davon 1.090 m stützenfrei) und des damit zusammenhängenden zweiten Autobahnringes als nördliche Umgehungsstrecke
- 1989 — Eröffnung der "leichten" U-Bahn-Strecke
- 1989 — Machtwechsel bei den Kommunalwahlen: der Sozialdemokrat Sözen löst Dalan ab und wird Bürgermeister von Istanbul
- 1990 — Wiederaufnahme der Flächennutzungsplanung auf Basis des verabschiedeten aber nicht umgesetzten FNP 1980
- 1990 — Inbetriebnahme zweier kurzer Straßenbahnlinien
- 1992 — Grundsteinlegung für die innerstädtische U-Bahn-Linie mit 12,5 km Länge, Planung einer Unterquerung des Bosphorus mit Schienenverkehr
- 1993 — Herausnahme des auf der asiatischen Seite bis dahin wichtigsten Trinkwasserreservoirs, des "Eimâl" Stausees aus dem Trinkwassernetz wegen Gesundheitsgefährdung durch illegale Bauten im Wasserschutzgebiet
- 1994 — Beschluß des Flächennutzungsplans 1994 auf Basis des FNP 1980
- 1995 — Machtwechsel bei den Kommunalwahlen: der Sozialdemokrat Sözen wird abgelöst durch Erdoğan von der "Refah Partisi" (Wohlfahrtspartei) der islamischen Fundamentalisten

\* Zwischen 1949 und 1995 gab es in Istanbul insgesamt 28 Bürgermeister. Nach dem Militärputsch 1960 wurden innerhalb von 3 Jahren 7 Bürgermeister für Groß-Istanbul ohne Wahlen durch die Militärs eingesetzt. Ferner gab es mehrere Bürgermeister, die hinsichtlich der Stadtentwicklung ohne große Bedeutung sind. Deshalb werden hier nur die Bürgermeister erwähnt, die nach der Gemeinderreform 1983 direkt gewählt sind und die Stadtentwicklung in Istanbul geprägt haben. Hinsichtlich der gesetzlichen Regelungen werden hier nur solche aufgelistet, die für die Themenstellung besondere Relevanz besitzen.

### Istanbul is waiting for Habitat II with hope

Istanbul, the historic capital of Roman, Byzantine and Ottoman empires, is undergoing an era of demolition never experienced before in her 2700 year long history.

Within the last decades from the 50s onwards, an illegal urbanization process was brought about through accelerating in-migration. The squatter settlements provoked by the need for housing, are being transformed, within the last decade, to commercially based illegal developments. The illegal and unplanned developments have almost exhausted, through their destructive effects on the forests and water resources, the vital resources of the city. The natural resources which have been feeding the city during her 2700 years are endangered by these kinds of developments against the urban planning rules of Istanbul.

Another destruction resulting from a policy of neglect of her natural and cultural heritage, is the loss of her historical identity. For example, the owners of historic houses from the Ottoman era capitalize on the process of replacing them by modern structures of apartment houses. Through this process a heritage of residential architecture is coming to an end. Within a similar context, the permission for high-rise structures in dense urban settlements destroy urban balances. Today, squatter houses, illegal buildings and skyscrapers together make the conflictive new identity of the city.

A further contribution to this destructive process is the right of motor traffic as the only possibility to circulate within the city while the need for a subway system is neglected. Istanbul is experiencing the troubles of being the only city of the world with a population of over 10 million that does not have an underground mass transport system.

Although the city is in close proximity to the sea, mass transportation on the Bosphorus did not become an alternative to a motorway. The project "Connecting Asia and Europe" by a tube passage under the sea which has been discussed by architects, planners and academics in most media since 1980, has not been included in Government programs up to now. Recently, a tendency in the Government could be felt in favour of constructing a third bridge over the Bosphorus in addition to the former two which have already greatly contributed to the uncontrolled growth of the city and the acceleration of spreading illegal settlements, especially towards her northern parts where the natural resources of the city are located.

The still growing illegal and uncontrolled development, which has already covered 60 % of the metropolitan area is also harming democracy and urban culture. 6 million of her total 10 million inhabitants are following a non-urban lifestyle capitalizing on this and the illegal way of settling. For this reason they also opt for preserving this situation politically.

The awareness for preserving the natural and historical identity of Istanbul becomes more and more a minority view within the population. Improvement in housing of the majority is closely related to the destruction of this identity.

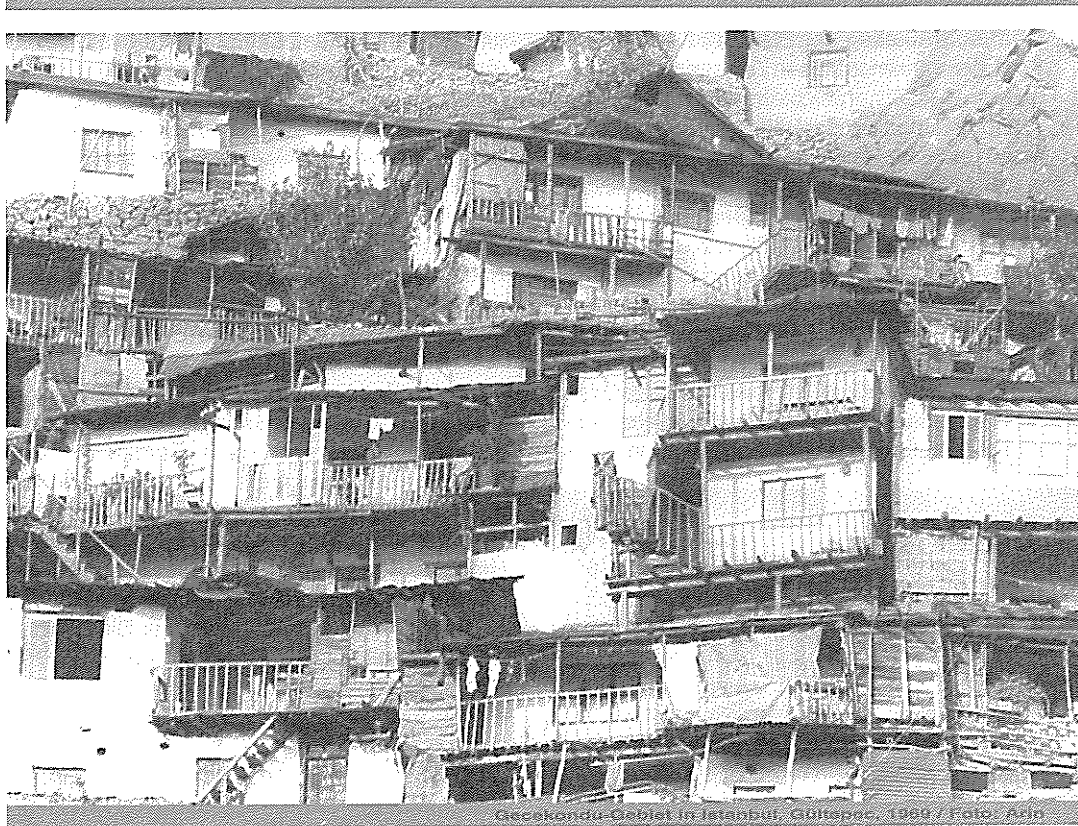
Therefore, the event of the HABITAT II Conference, the last UN-Meeting of the 20th century, has great importance for the city of Istanbul as a part of world culture. The conference is a vital chance for the city to discuss its problems within a global context and with the world's experts. On the other hand, urban planners from all over the world will have a chance to take a close look at the urban process of Istanbul and learn from it.

Chamber of Architects / Istanbul



# Gecekondu in Istanbul: von der Selbsthilfe zur Baulandmafia

SENDA KARA / FRANK ALLEWELDT



Gecekondu-Gebiet in Istanbul, Gültüspor, 1989 / Foto: APIN

Gecekondu, "über Nacht gebaut", wie illegal erbaute Häuser und Siedlungen in der Türkei genannt werden<sup>1</sup>, haben das Gesicht der türkischen Großstädte auf dramatische Weise verändert. Mehr als die Hälfte aller Gebäude Istanbuls wurden illegal errichtet, in Ankara liegt dieser Anteil sogar bei zwei Dritteln. Gecekondu sind schon lange kein Randphänomen mehr. Sie sind zur Determinante der Stadtentwicklung in den türkischen Metropolen geworden. Dabei haben die Gecekondu von heute nur wenig mit den Gecekondu der

fünfziger Jahre zu tun, außer, daß sie ohne Genehmigung erbaut wurden. Statt einstöckiger Häuser erheben sich heute bis zu zehnstöckige Stahlbetonbauten in den illegalen Siedlungen.

## Die Explosion der Stadt Istanbul

Den Umfang des Gecekondu-Phänomens und die damit verbundene Expansion der besiedelten Fläche veranschaulicht der Fall Istanbul. Durch die Geschwindigkeit des Wachstums wurde die gewachsene Struktur Istanbuls weitgehend zerstört. Die Infrastruktur der Stadt ist permanent am Rande des Zusammenbruchs, so daß sich angesichts der zerstörerischen Konsequenzen das Bild einer „Explosion der Stadt“ aufdrängt.

## Summary

### Istanbul Gecekondu: From Self-helpers to Mafiosi

The excessive growth of Istanbul took place in the form of gecekondu housing, industry and the like, usually in disregard of legal requirements and with a minimum of services. Up until now sewage treatment in particular is missing from most of these areas. The gecekondu settlements were organized along the lines of traditional concepts concerning access to land, self-help and neighbourhood organisation. Along these lines gecekondu areas gradually transformed into conventional urban districts. In the second phase, the districts became more dense in terms of housing stock and more radical in terms of politics. Over the years, successive acts of legalization, not only related to small structures, but also to luxury bungalows, high-rise buildings and industries, were introduced. From the 1980s onwards, a number of individuals learned to draw extreme profits from these processes. This led to what may be called "mafia structures" on the one hand and to a rising number of impoverished renters.

<sup>1</sup> Gemäß der offiziellen Definition werden im nachstehenden Text alle illegal erbauten Gebäude, ob auf privaten Grundstücken oder staatlichem Land als „Gecekondu“ bezeichnet, unabhängig von Größe und Bauweise.



Dabei begann dieses Jahrhundert mit einem Bevölkerungsrückgang der Metropole. Bis 1927 sank die Einwohnerzahl Istanbuls von vorher 1,2 Millionen auf etwa die Hälfte.<sup>2</sup> Dieser Rückgang war unmittelbar mit den Umwälzungen verbunden, die 1923 zur Gründung der Türkischen Republik führten. Nach dem Verlust der Hauptstadtfunction verfiel die Metropole, die vorher die Güter eines Weltreiches konsumiert hatte. Die Priorität der staatlichen Investitionen verschob sich nach Zentralanatolien.<sup>3</sup> Erst in den fünfziger Jahren, insbesondere nach der Liberalisierung der Wirtschaft unter der Regierung Menderes, gewann Istanbul eine neue Identität als Industrie- und Produktionszentrum. Zwischen 1950 und 1963 erhöhte sich die Zahl der großen Industriebetriebe in Istanbul auf annähernd das Vierfache.<sup>4</sup> Der neue Aufstieg der Stadt führte seit den fünfziger Jahren zu einer Zuwanderungswelle aus den ländlichen Gebieten Zentral- und Ostanatoliens. In nur vier Jahrzehnten verzehnfachte sich die Bevölkerung Istanbuls von etwa 1 Million (1950) auf geschätzte 10 Millionen (1993). Das entspricht jährlichen Wachstumsraten der Bevölkerung von über 5%.<sup>5</sup>

Mehr als die Hälfte aller Gebäude der Stadt wurde ohne Baugenehmigung errichtet,<sup>6</sup> wobei sich die illegale Besiedlung als Gürtel um die alten Stadtviertel sowie in der Nähe von Industrieanlagen und Hauptverkehrsachsen bildete. Im Jahr 1993 bestanden in Istan-

bul einer Schätzung zufolge etwa 1 Million Gecekondu.<sup>7</sup> Zwar wäre eine Versorgung der Zuwanderer mit bezahlbarem Wohnraum auf andere Weise wohl kaum möglich gewesen, doch mit welchen gesellschaftlichen Kosten die ungeplanten Siedlungen verbunden sind, zeigte sich Ende der achtziger Jahre auf dramatische Weise. Nach der Eröffnung einer neugebauten Autobahn, die die Einzugsgebiete von drei der sechs größeren Trinkwasserstauseen von Istanbul durchschneidet, wurden die vorher nur dünn besiedelten Gebiete illegal bebaut. Schätzungen zufolge lebten in den Einzugsgebieten der Istanbuler Stauseen schon 1993 etwa 700 000 Menschen, die Zahl der Industriebetriebe wurde offiziell mit ca. 1400 angegeben, andere Schätzungen sprachen sogar von 5000 Betrieben.<sup>8</sup> Die illegalen Siedlungen und die meisten der Betriebe verfügen nicht über eine geregelte Entsorgung der Abwässer. Durch die entstehende Verschmutzung der Trinkwasserstauseen ist die Trinkwasserversorgung der Stadt langfristig stark gefährdet.<sup>9</sup>

Die Expansion der Siedlungsfläche im Großraum Istanbul ist in der nachstehenden Abbildung graphisch dargestellt.

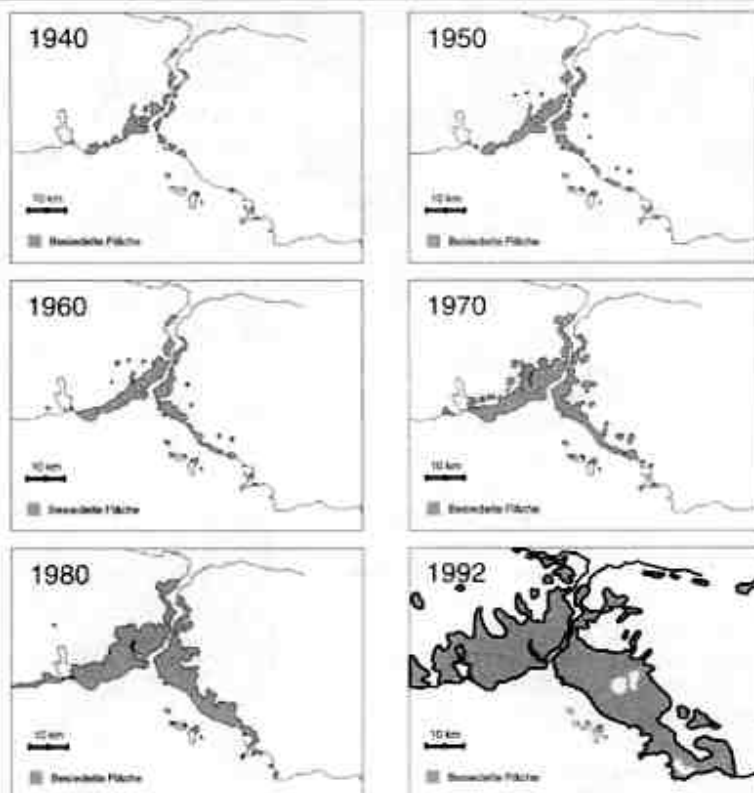
#### Gecekondu aus Tradition?

Gecekondu sind keine Erfindung des zwanzigsten Jahrhunderts. Illegale Bauten waren in Istanbul auch in früheren Zeiten keine Seltenheit. So nimmt beispielsweise ein Erlaß (Ferman) aus dem 16. Jahrhundert auf Probleme Bezug, die von illegalen Bauten in der Umgebung der Hagia Sophia verursacht werden. AREL vergleicht die im 18. Jahrhundert gebauten illegalen Bauten von der Dimension her mit dem heutigen Gecekondu-Problem.<sup>10</sup> Vor welchem Hintergrund spielte sich diese Entwicklung ab?

Das osmanische Istanbul bestand aus Stadtvierteln (Mahalle, von der Größenordnung her dem Kiez im Berliner Jargon entsprechend, d.h. Teile von Stadtvierteln), die organisch um religiöse Zentren wie Moscheen, Kirchen und Synagogen gewachsen waren. Es gab keine kommunale Verwaltung, die heute so genannten öffentlichen Dienstleistungen waren den einzelnen religiösen, ethnischen und berufsständischen Gruppen überlassen. Die Kontrolle der Bautätigkeit wie auch die Klärung aller juristischen Streitigkeiten (auch um Grundstücksfragen) oblag dem Kadi, dem islamischen Richter, der diese Verpflichtungen auf der Ebene der Mahalle an den Imam delegierte. In nicht-moslemischen Vierteln wurde diese Funktion von dem Oberhaupt der jeweiligen religiösen Gruppe bzw. in den gewerblichen Gebieten von dem Oberhaupt der Gilden wahrgenommen.<sup>11</sup> Aus der osmanischen Städtekultur lassen sich Verhaltensmuster und Organi-

- 2 TEKELI 1992, S. 21
- 3 a.a.O., S. 21 und S. 20
- 4 a.a.O., S. 40
- 5 vgl. "Cumhuriyet" vom 26.11.1993
- 6 vgl. KELES 1990, S. 350. Aktuelle Schätzungen sprechen sogar von einem Anteil der illegal erbauten Gebäude von 65 %, vgl. EKINCI 1994
- 7 Mündliche Mitteilung des Vorsitzenden der Architektenkammer von Istanbul, Oktay EKINCI
- 8 DÖSER 1994, S. 14 und Cumhuriyet vom 26.11.93
- 9 vgl. KARA & ALLEWELDT 1995
- 10 AREL 1982, S. 72
- 11 a.a.O., S. 43

Quelle: KARA & ALLEWELDT 1995



sationsformen ableiten, die für das Verständnis des „Gecekondu-Phänomens“ von großer Bedeutung sind:

- In der osmanischen Stadt wurden die Rechte des einzelnen im wesentlichen von den Rechten der anderen begrenzt, nicht aber durch ein Konzept des „öffentlichen Wohls“.
- Es gab keine umfassende Kodifizierung von Regeln, vielmehr wurden Streitfälle auf der Basis von Einzelentscheidungen nach Sitte und Tradition entschieden.
- Probleme wurden von den Bewohnern selbst gelöst, und zwar auf der Ebene der Mahalle, dem Nukleus der osmanischen Administration.

Allerdings muß hier festgehalten werden, daß der osmanische Staat gleichzeitig sehr zentralistisch aufgebaut war. D.h. es existierte ein Spannungsverhältnis aus der Notwendigkeit zur lokalen Selbsthilfe gepaart mit der Abhängigkeit von einer starken zentralen Autorität.

Wachsend aus diesem zentralistischen politischen System, so die These von DANIELSON & KELES, folgt das Konzept des devlet baba, des Vater Staats, der autonom und nahezu unabhängig von der Gesellschaft agiert.<sup>12</sup> Die Personifizierung des Staates spiegelt demzufolge den Glauben in den Staat als wohlwollenden Versorger wider. Jemand, der für sein Gecekondu Staatsland besetzt hatte, argumentierte beispielsweise folgendermaßen:

„Wir kamen und siedelten auf diesem leeren Land, das dem Vater Staat gehört. Ist das ein Verbrechen? Glauben Sie, es wäre besser gewesen zu betteln oder zu stehlen, anstelle auf seinem Land Zuflucht zu suchen? Das Land war ungenutzt. Wir haben uns entschieden, unseren Lebensunterhalt damit zu verdienen, unsere Steuern zu zahlen und so dieses Land produktiv zu machen.“<sup>13</sup>

Die Beschreibung des Staatslandes als „leer“, das durch die Besiedlung erst „produktiv“ werde, ist eine Denkweise, die für das ländliche Anatolien typisch ist.<sup>14</sup>

Grund und Boden waren in der klassischen osmanischen Periode nur zum geringsten Teil Privatbesitz (mülk), sondern gehörten zum überwiegendem Teil dem Staat oder religiösen Stiftungen (vakıflar). Die Kontrolle über den größten Teil des öffentlich-staatlichen Grund und Bodens lag in den Händen von Regierungsbeamten.<sup>15</sup> Erst Mitte des 19. Jahrhunderts wurde im Zuge der Tanzimat-Reformen (dem Versuch einer Reorganisation der Verwaltung nach europäischem Muster) mit der

Registrierung der Besitzverhältnisse begonnen. Dies führte zu einer Zunahme des Privatbesitzes und zur Entstehung großer Farmen im Umland von Istanbul, die später bei der Siedlungsentwicklung von Bedeutung sein sollten (sie wurden vielfach parzelliert und bebaut). Trotzdem war vor dem Beginn der städtischen Expansion Mitte dieses Jahrhunderts noch ein Großteil des Landes außerhalb der Stadtgrenzen Staatseigentum.<sup>16</sup> Doch die dadurch offenstehenden Möglichkeiten für eine gesteuerte Entwicklung wurden im weiteren Verlauf durch die illegale Besiedlung durch Gecekondu zunehmend eingeschränkt.

Da das staatlich registrierte und beurkundete Privateigentum an Land in der Türkei keine lange Tradition hat, ist es im Bewußtsein der Bevölkerung nicht tief verwurzelt. Dies führt dazu, daß das Bestreben nach Besitzurkunden einerseits sehr groß ist, andererseits diese aber oft auch umstritten sind und gelegentlich auf traditionelle Gesetze zur Rechtfertigung einer Landbesetzung zurückgegriffen wird, die im rechtsstaatlichen Sinne keine Gültigkeit besitzen. So bezog sich der Bürgermeister einer illegalen Siedlung im Umland von Istanbul in einem Gespräch auf das Gewohnheitsrecht (Zilyet), demzufolge einem Siedler nach einer bestimmten Zeit das von ihm besiedelte Land gehört. Die modernen Gecekondu sind also nicht im geschichtslosen Raum entstanden.

#### Die erste Phase: Dörfliches Leben in der Metropole

Schilderungen der ersten Gecekondu-Siedlungen, die im Zuge der Landflucht in den fünfziger Jahren entstanden, stimmen darin überein, daß diese wie ihre Erbauer in starkem Maße ländlich geprägt waren. Dörfliche Siedlungsmuster, enge Straßen und eine nach außen hin abgeschirmte niedrige Bauweise spiegelten sowohl die Herkunft der Bewohner als auch die prekäre Lage wider, in der sie sich befanden. Die alteingesessenen Stadtbewohner und die Stadtverwaltungen standen den ersten Gecekondu feindselig gegenüber, so daß sie tatsächlich, wie der Name impliziert, über Nacht errichtet wurden, um einen Abriß zu verhindern. Denn dem Gesetz Nr.486 aus dem Jahr 1924 zufolge konnten Gemeinden zwar illegal erbaute Häuser abreißen, waren diese jedoch bewohnt, so war ein Gerichtsbeschluß dafür notwendig.

Familienbande und Herkunft spielten in den entstehenden Gemeinschaften eine große Rolle. Über die darauf beruhenden Formen der Selbsthilfe durch Verwandte und Bekannte hinaus wurden aber von Beginn an in vielen Fällen Vorarbeiter (kalifa) angeheuert, die Erfahrungen beim Gecekondu-Bau besaßen. In-

- 12** DANIELSON & KELES 1985, S. 9
- 13** KARPAT 1978, zitiert nach DANIELSON & KELES 1985, S. 9, Übers. F.A. und S.K.
- 14** DANIELSON & KELES 1985, S. 165
- 15** a.a.O., S. 103
- 16** a.a.O., S. 102f.

formelle Organisationen entstanden, um das in großen Mengen benötigte Baumaterial herbeizuschaffen.<sup>17</sup> Dieser Einbezug sowohl von traditionellen Hilfskräften (Familie, Bekannte) als auch von bezahlten, informellen Arbeitskräften ist bis heute typisch für viele Gecekondu-Bauten.

Ende der fünfziger Jahre machte allein die Anzahl der Gecekondu staatliche Maßnahmen zu ihrer Kontrolle bzw. Verhinderung schwierig. Die Zuwanderer kamen und brachten einen tief verwurzelten Landhunger mit sich, denn viele hatten vorher in ihrem Heimatdorf einen Acker besessen und Grund und Boden waren eine Sicherheit in einem Land mit einem nur rudimentären sozialen Sicherheitssystem. Die Schwierigkeiten beim Gecekondu-Bau waren zu dieser Zeit in den Außenbezirken der Metropolen verhältnismäßig gering.

In einer parallelen Entwicklung wurde in größerem Umfang mit der ungeplanten Parzellierung von ehemals meist landwirtschaftlich genutzten Grundstücken außerhalb der Stadtgrenzen begonnen. Innerhalb der Stadtgrenzen war dies nicht erlaubt, für das Umland hingegen bestanden keine klaren rechtlichen Vorschriften. Allein bis 1961 sollen auf diese Weise in Istanbul bis zu einer Millionen Bauparzellen aufgeteilt worden sein.<sup>18</sup>

Der steigende Anteil der Gecekondu veränderte schnell die staatliche Haltung diesen gegenüber. In der Türkei war Anfang der fünfziger Jahre

ein Mehrparteiensystem eingeführt worden. Dadurch spielte das Wählerpotential der Gecekondu eine immer größere Rolle. Das politische System der Türkei wies nach wie vor den aus osmanischer Zeit stammenden Dualismus aus einer starken zentralen Autorität auf, die kontrolliert, und schwachen lokalen Verwaltungen, die den Betroffenen die Lösung ihrer Angelegenheiten vielfach selbst überläßt. Die Kommunen waren politisch zwar unabhängig, finanziell und administrativ aber abhängig von der Zentrale. Da gleichzeitig auch das technische und administrative Personal nach politischen Kriterien gewählt wurde, und zwar teils in der Zuständigkeit der Kommunen, teils in Zuständigkeit der Zentralverwaltung, boten sich vielfache Möglichkeiten für politische Einflußnahme und Patt-Stellungen, die eine konsequente Haltung gegenüber den illegalen Siedlungen fast unmöglich machten. Zudem waren die kommunalen Verwaltungen chronisch unterfinanziert und besaßen kaum die Mittel, durch gezielte Fördermaßnahmen

die Richtung der Entwicklung vorzugeben. Die Einflußmöglichkeiten der Kommunen bestanden damit vor allem darin, bestimmte (illegale) Entwicklungen entweder zu dulden oder nicht zu dulden.

Die immer wieder gemachten Versuche, mit Hilfe von Gesetzen die Entwicklung von Gecekondu-Siedlungen zu verhindern bzw. zu kontrollieren (beispielsweise mit dem Gecekondu-Gesetz von 1966), bildeten auf diese Weise nur den Hintergrund, vor dem lokale Politiker durch deren Nichtbeachtung Stimmen fangen konnten. In dem Gesetz von 1966 wurden ausschließlich die bis zu diesem Zeitpunkt errichteten Gecekondu-Gebäude legalisiert. Ein Verbot neuer illegaler Siedlungen ließ sich auf diese Weise weder damals noch noch später in der Praxis durchsetzen.

Bei der Regelung der Probleme der Gecekondu-Bewohner, deren erste Priorität es in dieser Zeit war, die Versorgung mit Wasser, Strom, Straßen, aber auch Schulen etc. zu erreichen, erwies sich das traditionelle System der Mahalle, das auch in der türkischen Republik beibehalten worden war, als ausgesprochen wirksam und flexibel. Diese örtliche Gemeinschaft wird ehrenamtlich von einem Vorsteher (Muhtar) geleitet, der in der Mahalle den Staat repräsentiert (und beispielsweise für die Geburtenregister zuständig ist) und die Mahalle nach außen, auch gegenüber dem Staat vertritt. In dörflichen Gemeinschaften ist er für die Versorgung mit Infrastruktur zuständig, die mit von den Bewohnern erhobenen Steuern und gemeinschaftlicher Arbeit realisiert wird. Auch in den Metropolen konnten Siedlungen nur dann mit Infrastruktur versorgt werden, wenn sie Teil einer Mahalle waren.

Das Mahalle-System, ermöglicht somit, das rapide städtische Wachstum organisatorisch aufzufangen. Im Rahmen der Mahalle artikulierten die Bewohner ihre Interessen. Dies waren in den fünfziger Jahren vor allem eine Sicherung des Bestandes und die Versorgung mit Infrastruktur. Weitergehende politische Forderungen wurden nicht gestellt.

#### **Die zweite Phase: Vom Gecekondu zum „befreiten Viertel“**

Schon in den sechziger Jahren hatte sich das Aussehen der Gecekondu-Siedlungen im Zuge der zunehmenden Tolerierung verändert. Sie wurden nicht mehr im Dunkeln der Nacht gebaut, und die Größe und Qualität der Gebäude nahm zu. Es gab zunehmend Bedarf für qualifiziertere Bauarbeiter. Beinahe in jeder Siedlung entstanden informell-organisierte Arbeitsteams, deren Kontaktpunkt zwar noch das Kaffeehaus war, die aber ihr Tätigkeitsfeld immer mehr ausdehnten. Die informellen Orga-



Foto / Harms

<sup>17</sup> PAYNE 1982, S. 121  
<sup>18</sup> TEKELI 1992, S. 40

nisationen, die vorher Schutt aus „offiziellen“ Baustellen in der Stadt als Baustoff für Gecekondubauten angeboten hatten, lieferten nun auch Baumaterialien aus erster Hand. Ein Gecekondubewohner beschrieb diese Entwicklung im Jahr 1975 so:

„Als ich hier [vor Jahren] diese kleine Baracke bauen wollte, da waren sie sehr streng, da hat mich die Gendamerie dreimal mitgenommen und das Haus abgerissen. (...) Es war damals alles sehr streng. Aber nun ist es sehr leicht geworden. Derjenige, der finanzielle Möglichkeiten hat, kann auch etwas Gutes bauen.“<sup>19</sup>

Durch den veränderten Status war es möglich geworden, Gecekonduwohnungen zu verkaufen oder zu vermieten und spekulative Gründe gewannen an Bedeutung, oft noch in bescheidenem Maß. Ein anderer Gecekondubewohner berichtete in der gleichen Periode:

„Eigentlich sollte so etwas nicht passieren [ein Haus zu bauen und mit Gewinn zu verkaufen], aber derjenige, der seinen Arbeitsplatz verliert und deshalb hier nicht länger wohnen kann, verkauft sein Haus einem anderen, der noch keine Wohnung hat ... Eigentlich darf jemand, der hier ein Haus hat, kein zweites bauen“<sup>20</sup>

Mittlerweile waren viele der alten Gecekonduviertel mit Infrastruktur versorgt und dem Verkehrsanschluß worden. Bedingt durch das rapide städtische Wachstum lagen sie vergleichsweise nahe zum Zentrum, so daß sie integrierte Bestandteile der Stadt wurden. Bis zu dieser Zeit waren der formelle Bauland- und Wohnungsmarkt von dem informellen für Gecekondus weitgehend getrennt. Gleichzeitig mit der geschilderten Stabilisierung begann jedoch die Mittel- und Oberschicht, die bisher oft in zentralen Bezirken wohnte, die durch Lärm und Umweltverschmutzung immer unattraktiver wurden, nach Wohngelegenheiten im Umland zu suchen. Auf diese Weise gab es in zunehmendem Maße eine Verbindung der beiden Märkte, die zu einer Erhöhung der Baulandpreise führte. Vielfach wurde damit begonnen, das alte Gecekondus abzureißen, um an ihrer Stelle Mehrfamilienhäuser zu bauen. Besonders bei zentral und in der Nähe der Verkehrsachsen gelegenen Gecekondus geschah dies mit Hilfe von Bauunternehmern, die alle Baukosten übernahmen und den Besitzer des Gecekondus durch einen Ankauf von Wohnungen in dem Neubau entschädigten. Da in diesem Prozeß auch sehr kleine, etwa von ehemaligen Bauarbeitern gegründete Betriebe zum Zuge kamen, die weder über das nötige technische Wissen noch über nennenswertes Kapital verfügten, waren die entstandenen Bauten oft von mangelhafter Qualität.

Doch nicht nur die bauliche Struktur der Gecekondusiedlungen befand sich in einem kontinuierlichen Wandel. Auch ihre Bewohner änderten sich. In den Gecekondugebieten kam es zum ersten Mal in der türkischen Geschichte, so KLEFF, zu einer „Verbindung zwischen den bisher so stark getrennten städtischen und dörflichen Kulturen“. Elemente der ländlichen Kultur erlebten eine „städtische Wiedergeburt“ (z.B. Musik), verwandtschaftliche Bindungen lockerten sich und die Familiengröße sank. Der „Zuwanderer [blieb] nicht Bauer“.<sup>21</sup> Die geringen Chancen für die Mehrheit der Gecekondubewohner, ihren gesellschaftlichen Status zu verändern, führten Ende der siebziger Jahre insbesondere bei der zweiten Generation der Gecekondubewohner zu einer zunehmenden Politisierung bis hin zu der Entstehung von „befreiten Vierteln“, Gebieten, die von militanten, gegen den Staat argumentierenden Gruppen beherrscht wurden, solange bis der Staat zurückschlug. KLEFF erklärt diesen Prozeß folgendermaßen:

„Die Generation der Eltern erfuhr im Prozeß der Abwanderung vom Dorf und der Etablierung in der Stadt einen wirklichen Fortschritt in ihrem Leben. Angesichts der Arbeitslosigkeit und Beschäftigung unterhalb ihrer Qualifikation ist den meisten Gecekondujugendlichen hingegen die Erfahrung eigenen Fortschritts verwehrt. Diese Jugendlichen merkten auch bald, daß traditionelle Normen sowie verwandtschaftliche und landsmannschaftliche Solidaritätsbände ihnen - anders als ihren Eltern - kaum helfen, ihre Situation zu verbessern. (...) Das hohe Bildungsniveau und die langsame Auflösung traditioneller Normen hatten unter der Gecekondujugend vor allem zu einer Identifizierung mit der radikalen Linken geführt. (...) Der Militärputsch vom September 1980 war u.a. auch eine Aktion zur ‚Befriedung‘ der Gecekondus.“<sup>22</sup>

#### Die neunziger Jahre: Auf dem Weg zur „Raubwirtschaft“

Als entscheidender Faktor für die Gecekonduentwicklung in den achtziger und neunziger Jahren stellte sich heraus, daß im Zuge der Amnestien für illegale Bauten (angefangen mit dem Gecekondugesetz von 1966) die Definition „Gecekondus“ sehr allgemein gehalten war. Alle ohne Baugenehmigung errichteten Gebäude wurden nach und nach legalisiert, ob es sich um „echte“ Gecekondus für den Eigenbedarf, um Fabriken, Mehrfamilien-



Foto / Harnis

- <sup>19</sup> JAENSCH, KÖCHER & NURAL 1975, S. 548  
<sup>20</sup> a.a.O., S. 549  
<sup>21</sup> KLEFF 1984, S. 69  
<sup>22</sup> a.a.O. S. 74f.



## Literaturverzeichnis

- AKSOYLU, Yurdanur 1984: Voluntary associations in urban squatter settlements, in: *Ekistics* 307, July/August 1984, S.338-345
- AREL, Ayda 1982: Osmanli Konut Galeneginde Tarihsel Sorunlar, Izmir
- CELIK, Zeynep 1986: The Remaking of Istanbul, Seattle and London
- DANIELSON, Michael N. & KELES, Rusen 1985: The Politics of Rapid Urbanization, New York and London
- DÖSER, H. 1994: Musluklardan Akan Su mu? In: *Istanbul Dergisi*, Nr. 11/1994, S. 13-19
- EKINCI, Oktay 1994: Ezici Cogunluk „kacak“, in: *Istanbul Dergisi*, No. 11, 1994, S.47-49
- GÖKSU, A. Faruk 1991: Organizing squatters in Turkey: the case of Zafertepe, in: *Ekistics* 346/347, January-April 1991, S.50-54
- JAENSCH, Waldemar, KÖCHER, Wolfgang, NURAL, Canip 1975: Bauen auf fremdem Grund, in: *Bauwelt* 1975, Nr. 15, S. 546-550
- KARA, Senda & ALLEWELDT, Frank 1995: Trinkwasserversorgung und Stadterweiterung: Das Beispiel Istanbul, in *gwf Wasser/ Abwasser* 7/1995
- KARPAT, Kemal H. 1976: The Gecekondu: Rural Migration and Urbanization, Cambridge
- KELES, Rusen 1990: Kentlesme Politikasi, Ankara
- KLEFF, H.G. 1984: Vom Bauern zum Industriearbeiter, Ingelheim
- KUBAN, Dogan, ... And the City Swallowed the State, S. 20-23, in: *Biannual Istanbul, Selections: Volume I, Number 2, Summer 1993, Istanbul*
- ÖNCÜ, Ayse 1985: The Potential and Limitations of Local Government Reform in Solving Urban Problems: The Case of Istanbul, in: *HEPER, Metin 1985: Dilemmas of Decentralization, Bonn*
- PAYNE, Geoffrey 1980: The Gecekondu of Ankara, in: *Process Architecture* no. 15 (May 1980), S.78
- PAYNE, Geoffrey 1982: Self-Help Housing: A Critique of the Gecekondu of Ankara, in: *WARD, Peter M.: Self-Help Housing, Oxford*, S. 117-139
- SENYAPILI, Tansi 1992: A New Stage of Gecekondu Housing in Istanbul, in: *TEKELI, Ilhan et. al. 1992: Development of Istanbul Metropolitan Area and Low Cost Housing, Istanbul*, S. 182-209
- TEKELI, Ilhan et. al. 1992: Development of Istanbul Metropolitan Area and Low Cost Housing, Istanbul
- TURAN, Mete 1987: Poverty, Prudence, and Place-making: Strolling through Gecekondu, in: *Habitat international* Vol. 11, No.3, 1987, S.77-102
- UYSAL, Yildiz 1994: Carpik Kentlesmenin Illegal Yüzü, in: *Istanbul Dergisi*, No. 11, 1994, S.71-74

### FRANK ALLEWELDT

Dipl.-Umweltingenieur / arbeitet als Journalist in Berlin, Kontakt: Potsdamer Str. 150, 10783 Berlin

### SENDA KARA

Dipl.-Ing. / arbeitet als Stadt- und Regionalplanerin in Berlin

wohnhäuser oder sogar ganze Villensiedlungen handelte. Schon in den siebziger Jahren hatten sich die Grenzen zwischen dem formellen und dem informellen Landmarkt vielfach verwischt. Allerdings verlief die Einbeziehung von Gecekondu-Flächen in den formellen Bodenmarkt meist über den Kauf von legalisierten Gecekondu, die abgerissen wurden und an deren Stelle Apartaman-Gebäude entstanden. Im späteren Verlauf entfiel diese Zwischenstufe. Warum sollte man erst Gecekondu-Land aufkaufen, wenn es viel einfacher war, auf unerschlossenem Land sofort und gleich mehrgeschossig zu bauen? Als Ergebnis davon erweiterte sich der Kreis der Anwender des „Gecekondu-Prinzips“. Da gleichzeitig die staatlichen Kontrollen im Gefolge des Militärputschs stärker wurden, kam es zu einer starken Konkurrenz auf dem illegalen Bodenmarkt. Die Preise stiegen. Grund und Boden der öffentlichen Hand konnte nicht mehr einfach besetzt werden, es mußte nun von „jemandem“ gekauft werden. Der Vorsitzende der Architektenkammer von Istanbul, Oktay EKINCI, beschreibt den Umfang des Phänomens:

„Eine Studie der staatlichen Planungsorganisation DPT [Devlet Planlama Teskilati] aus den Jahren 1985-1992 zeigte, daß sich die Gecekondu zu 96 Prozent auf staatlichem Land befinden. Trotzdem hatten weniger als ein Viertel der Gecekondu-Besitzer das Grundstück direkt besetzt, während mehr als drei Viertel das Grundstück von anderen Personen gekauft hatten. Dies beweist die Existenz einer Baulandmafia.“<sup>23</sup>

Mit illegal angeeignetem Staatsland wird Gewinn erzielt, ob es sich um Bauland für einfache Wohnquartiere, für Villensiedlungen oder für Fabriken handelt. Die Methoden der Aneignung reichen von politischer Einflußnahme, Bestechung bis hin zu Waffengewalt. Dabei sind die Grenzen zwischen Spekulation und Landraub, zwischen Legalität und Illegalität fließend. Der Historiker Dogan KUBAN spricht von einer „Plünderung“ Istanbuls, in die „die ganze Nation zu einem bestimmten Grad verwickelt“<sup>24</sup> sei. Andere Autoren sprechen gar von einer „Raubwirtschaft“ (talan ekonomisi), die sich etabliert habe.<sup>25</sup>

Obwohl dies übertrieben klingt, muß doch festgehalten werden, daß unter dem Begriff „Baulandmafia“ keine feste Organisation, sondern ein sehr vielfältiges Spektrum der Methoden der Aneignung und der Akteure zu verstehen ist, die unabhängig voneinander versuchen, „ihren Teil vom Kuchen“ abzubekommen. Sie sind keineswegs mehr auf die ursprünglichen Gecekondu-Bewohner beschränkt. Allerdings waren auch in deren Reihen mafiose Strukturen entstanden. So wurden beispiels-

weise aus den informellen Organisationen der Anfangsjahre, die Baumaterial für ihr Gecekondu besorgt hatten und oft auf Kredit verkauften, mächtige Organisationen, die von der relativen Schwäche der „newcomer“ profitierten.

Was geschah nun mit den Nachkommen der ersten Gecekondu-Generation und mit den immer noch aus Anatolien Zuwandernden? Beide Gruppen wurden durch die gestiegenen Preise immer mehr von dem illegalen Bodenmarkt ausgeschlossen. Gecekondu-Bewohner der ersten Generation, die von der Wertsteigerung ihres Grundstücks nicht durch Verkauf oder auf andere Weise profitiert hatten, errichteten mit einfachsten Mitteln an Stelle ihres Gecekondu ein Apartaman für sich und ihre Familien, oft durch Darlehen von Freunden und den Verkauf von Schmuck finanziert. (vgl. dazu S. Özüekren, in diesem Heft)

Für mittellose Zuwanderer dagegen blieb kaum eine andere Möglichkeit, als in bestehenden Gecekondu zur Miete zu wohnen. Dadurch veränderte sich die Sozialstruktur vieler dieser Viertel, die aus intakten Mahalles zu heterogenen Übergangsvierteln wurden.<sup>26</sup> Die neuankommenden Zuwanderer fühlen sich damit noch mehr als früher marginalisiert. Ist dem daraus resultierenden Unmut zuzuschreiben, daß die fundamentalistische Refah-Partei in den letzten Jahren gerade diese Viertel zu Hochburgen ausbauen konnte?

### Schlußbemerkung

Wegen der gebotenen Kürze mußte die Darstellung schematisiert und vereinfacht werden, so daß Unschärfen und Überlappungen auftreten. Ziel dieser Darstellung war es eine Entwicklungslinie zu skizzieren, die für die türkischen Metropolen und insbesondere für Istanbul dramatische Auswirkungen hat. Alles spricht dafür, daß die Kontrolle über den Verstärkungsprozeß in den letzten Jahrzehnten eher ab- als zugenommen hat. Eine Mischung von traditionellen Handlungsweisen mit einer durchaus modernen, profitorientierten Denkweise hat zu einer selbstzerstörerischen Dynamik geführt. Vieles wird für die Türkei in der Zukunft davon abhängen, ob dieser Prozeß sich als eindämmbar erweist oder nicht.

<sup>23</sup> mündliche Mitteilung Oktay EKINCI

<sup>24</sup> KUBAN 1993, S. 20ff

<sup>25</sup> UYSAL 1994, S. 72

<sup>26</sup> SENYAPILI 1992



# Two Stories of Turkey: Densified Gecekondu and Informalized Formal Housing

A. SULE ÖZÜEKREN

## Introduction

This paper is based on the Turkish experience of housing construction and attempts to illustrate how the concept of informal housing has become irrelevant as a way of differentiating low income housing from those of other income groups. In the first part of the paper, the transformation process of informal housing construction during the last four decades is analysed. The second part focuses on the formal part of the sector and attempts to illustrate its informal aspects. An explanation of the factors that blurred the boundaries of formal and informal parts of the housing construction sector is the third purpose of this paper.<sup>1</sup>

## 1. Densification of Gecekondu

### Land acquisition and the process of squatting

In the Third World, squatting usually refers to the illegal occupation of land, rather than of existing housing as is normally the case in the First World (Main 1990; Harms 1992). In the case of Turkey, a gecekondu is legally defined as a shelter built on land which belongs to somebody else without the permission of the owner and without regard to building regulations. The legal definition of squatter thus excludes shelter built on land by landowners without a building permit.

Illegal land acquisition is a common process by which the urban poor acquired housing

in the developing world. In this respect, Turkey's experience does not differ greatly from other countries. As McAuslan identifies, mass invasion, private subdivision and infiltration are the major processes of squatting in the Third World (McAuslan, 1985). A different classification in the literature refers to the legal title of the land and points out two patterns: occupying public land without a permit, and legal subdivisions on privately owned land and building without a permit (Hardoy and Satterthwaite 1995)

In the early stages of development in Turkey, gecekondu were built on either land owned by the state treasury or by pious foundations. Two different patterns were observed in gecekondu settlements. The first pattern manifested itself in large scale gecekondu neighbourhoods which were located either on the peripheries of urban areas or mostly outside urban boundaries. The second pattern related to smaller concentrations which were distributed all over the city either on topographic thresholds or on land not reserved for settlement for various reasons (Tekeli, 1992). Concerning the patterns of occupation, spontaneous squatting through the infiltration process was common in early years of development in Turkish cities. A prime example of massive invasion is reported from Istanbul, Kucuktepe, in 1974, where the layout planning for the neighbourhood was based on decisions made by the organised potential squatters on site prior to construction without permits (Senyapili/1992).

In Turkey, where the state historically owned large amounts of land but tolerated squatting often in a climate of political patronage, public land has gradually become a scarce resource. Land invasions are encouraged by politicians prior to general or municipal elections. Both the relative scarcity of land that could be occupied and the existence of organised groups - those who organised the process for political / ideological reasons and / or, especially in later years for gaining money -

## Zusammenfassung

### Verdichtete Gecekondu und Informalisierung des formalen Wohnungsbaus

Das Stadtwachstum vollzieht sich in der Türkei wie überall über informellen Wohnungsbau in ausgedehnten, mehr oder weniger illegalen Stadtrand-siedlungen und auf Restflächen im Weichbild der Städte. Diese werden in der Regel zunächst toleriert und später in mehreren Schüben legalisiert und damit auch zu unterschiedlichen Graden formalisiert. Auf der anderen Seite sind im formellen Wohnungsbau zunehmend informelle Aspekte instrumentalisiert, indem etwa der deklarierte Preis unter dem bezahlten liegt, der genehmigte Bauplan nicht dem tatsächlich ausgeführten oder die offiziell geleistete Arbeit nicht der geleisteten entspricht. In der Abrechnung, Bezahlung und Finanzierung von Gebäuden werden informelle Regeln vereinbart und findet generell eine Aufweichung von Regeln statt bis hin zu sozialen und moralischen.

SULE ÖZÜEKREN

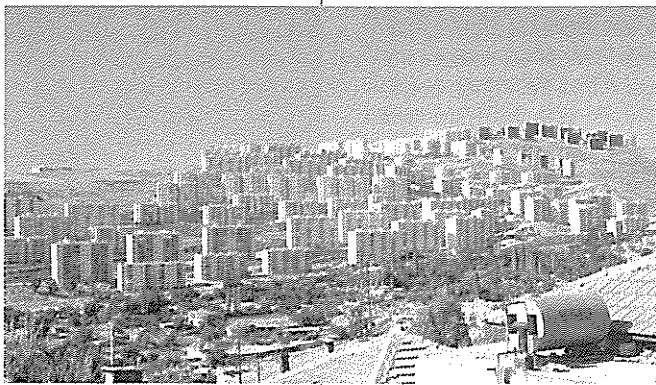
Prof.-Dr. / Architect Technical University of Istanbul, Faculty of Architecture, working fields: Housing, Co-operatives, social organization of neighbourhoods.

<sup>1</sup> This contribution is shortened from a longer version presented for the UNU-WIDER Conference on "Human Settlements in Changing Global and Political and Economic Processes" which took place in Helsinki, Finland in August 1995. The longer version will be published in "Towards the Urban Policies of the 21st century", UNU-WIDER, Helsinki, under the title of "Informal and Formal Housing Construction in Turkey: Blurred Boundaries and Regulations".

have gradually transformed the squatting process. Politicisation of the gecekondu formation process was frequently reported in the newspapers, especially during years prior to the 1982 military government. The politically / ideologically organised groups occupied public land and protected the constructions from demolition. In later years, squatting on public land was, to a large extent, replaced by unauthorised construction on privately owned land subdivided illegally and sold by the land mafia (i.e. an illegally organized sector on the real estate market) where the buyers could not obtain title deeds to their plots. Today, the land mafia not only organises and controls informal land markets but also protects houses against demolition. Moreover, those who control the

### The construction process and densification

Transformations in the squatting process did not only manifest themselves in the commercialisation of illegal subdivisions, but also both in the construction process and in the type of housing built. Before the 1960s, the most widely used construction system was adobe based. Stone, when available, was also used alongside second-hand materials such as doors or windows. In those years, most squatter units had weak structures due to fear of demolition. Although during the very early years of development the most common type of labour was family based, in the following years hired labour joined the family to build more stable



Geschoßwohnungsbau in Izmir  
Foto: de la Torre

"Neues Großsiedlungsgebiet, Ataköy-Istanbul, 1988 / Foto: Arin

informal land markets act as an informal intermediary institution between local governments and such informal neighbourhoods to accelerate the provision of infrastructure.

### Finance

It is generally expressed that the formal financial sector excludes some types of housing from its operations and thus low income households are forced to seek informal sources of finance. In this context, there is a striking similarity between sources of finance for gecekondu (Senyapili, 1981; Senyapili, 1992) and sources of finance for formal housing (Ozuekren, 1990; Turel, 1992; Ozuekren, 1994). Although the latter group in some cases combines the finance obtained from formal and informal sources, the fact remains that housing finance in Turkey heavily depends on household savings. The second important source is the lending of money by relatives and/ or friends, mostly indexed to gold or to a more stable foreign currency. While the sale of rural property to increase the amount of investment is more common among gecekondu owners, the sale of gold or golden jewellery - especially golden bracelets customarily given to brides - is another way of raising finance for both informal and formal housing.

structures. During the 1960s, a number of new materials, such as brick tiles or plastic sheets were introduced into gecekondu construction (Kurucu, 1965). In later years, when dwellers learned how to protect their housing against demolition or when they started to be protected by ideological groups or the land mafia, both concrete and brick were used in construction.

In addition, the gradually increasing scarcity of land has made an important impact on the existing squatter settlements. As we learn from a number of field studies, an informal real-estate market emerged. Gecekondu started to be rented and sold. While sizes of building plots for new squatter constructions decreased from about 700 - 1000 m<sup>2</sup> to 300 - 400 m<sup>2</sup> (Senyapili, 1981), some units in older parts of the existing settlements were converted into apartment buildings. Under the rising pressure of an increasing urban population and rising land prices, the innermost gecekondu neighbourhoods, along with those located along the major transport routes, have been bought out by large scale developers and converted into apartment housing areas (Senyapili, 1991). In most other cases, the houses were converted into apartment buildings by the owners themselves. Although the quality of such construction does not differ greatly

from that in many formal neighbourhoods, the uncontrolled transformation process resulted in dense and unhealthy neighbourhoods with no space for public areas, such as playgrounds, green spaces or parking.

#### Attitudes towards Gecekonku construction and regularisation

The attitudes towards informal housing in Turkey are reflected in a series of laws enacted on gecekondu since the end of the 1940s. The first law in this series was enacted in 1948 (law no: 5218), its scope limited to the informal housing development in Ankara. A map appended to the law, on a scale of 1:50 000, defined the boundaries of municipal land which could be allocated to housing and could be sold to those who wanted to build their own homes. The law further stated that the existing unauthorised housing on land within the defined boundaries on the appended map would be legalised. This first regularisation effort of existing gecekondu implied, even expressed in its memorandum, a strong desire to avoid as much demolition as possible so that it would not cause a higher housing shortage in the city. While this law started an amnesty process in Turkey, the motives behind the succeeding amnesty laws demonstrated a similarity with the first law.

Law number 5431 issued in 1949 expanded the idea of regularisation to existing squatter settlements in other cities. Thus, all municipalities were entitled to prepare maps similar to the one prepared to Ankara. Permits were issued to buildings under construction which did not conform with existing regulations. A major development was the enactment of the Gecekondu law in 1966 to improve and to demolish where necessary the existing gecekondu and to prevent the construction of new ones. The law could not be implemented due to the lack of finance and the number of gecekondu continued to grow, as shown in

#### Table 1.

The scope of building amnesties brought for informal houses was broadened in the

1980s to include other types of informal building such as factories or commercial outlets. In a circular of the Ministry of Reconstruction and Resettlement it was stated that 95% of the factories and establishments which applied for electricity were built in areas for which no local master plan existed. Although according to the by law, these buildings had to be demolished, this would eventually have had a negative impact on national wealth and the economy, so they were regularised and electricity installed (Tekeli, 1992). A general building amnesty was issued in 1983. This law regularised all gecekondu constructed before June 2nd 1981 except those built in historically and environmentally important places, while the time limit of unlicensed buildings within the regular urban stock was extended to January 1st 1983.

The last building amnesty law was enacted in February 1984, three months after the general elections, and provided a possibility to the owners of unauthorised buildings to build up to four or five stories on their plots providing reconstruction plans for upgrading were prepared and title deed to their plots were obtained. Thus, on the one hand, the new law accelerated and formalised the densification process in informal settlements, while on the other hand opened up a way for the owners of unauthorised housing to obtain economic rents from the plot they occupied or bought from the informal land markets.

## 2. Informalization of formal housing

### Formal housing supply processes

In Turkey, the construction sector comprises a large number of small and medium sized firms and a few large firms. While almost all the large firms specialise in areas other than housing, most of the authorised housing is built by small and medium sized firms.

While the private sector, including housing co-operatives, takes a share of 95% of authorised housing construction, the total share initiated by governmental organisations is very small (figure 1).

Table 1: Share of Gecekondu dwellings in Turkey

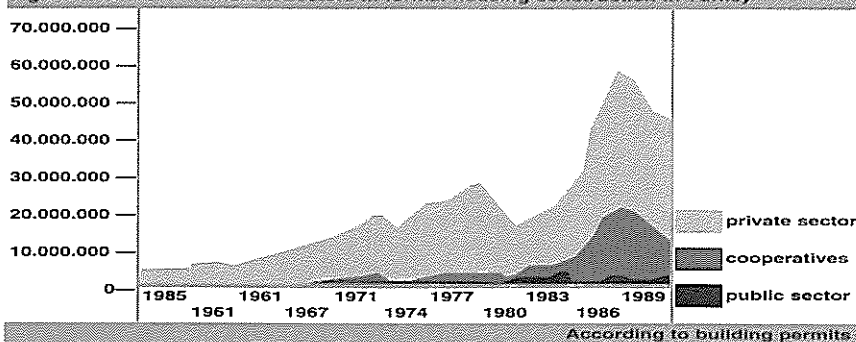
Year	Total number of Gecekondu Dwellings	Gecekondu population	Share of urban population living in Gecekondu dwellings
1955	50,000	250,000	4.7
1960	24,000	1,200,000	16.4
1970	600,000	3,000,000	23.6
1980	1,150,000	5,750,000	26.1
1990	1,750,000	8,750,000	33.9

Source: Keles, (1990)

Housing co-operatives in Turkey have been legally recognised since 1934, when the first housing co-operative was established in Ankara to meet the housing needs of government personnel. As there was no general co-operative law at that time, the first co-operative was registered under general commercial law as a company. Legislation and practice concerning registration were only changed under the Turkish Constitution of 1961 (amended in 1982), which defined the role of the State in implementing measures to meet the needs for adequate housing for low income groups (article 49/2) and required that the State takes steps to permit the development of co-operati-

process called "kat karstıht insaat" in Turkey. During the last three decades, these small entrepreneurs built apartment buildings either on vacant lots in existing settlements or by demolishing old houses - sometimes old from the technical and/or functional point of view, but mostly old from the economic point of view - in areas where development rights have been increased. In the latter case, such entrepreneurs mostly enter into agreement with the owner of the old house before construction. This process enabled small builders to start construction without initial payment for the land. However, it also increased the prices of units sold to third parties.

Figure 1: Shares of different sectors in formal housing construction in Turkey



ves (article 51). The general law of co-operatives was enacted in 1969, which governs their operations and provides for the organisation of co-operatives for housing and a wide variety of other purposes. The members of co-operatives were considered partners and it was foreseen that they would be obliged to follow certain co-operative principles which prescribe democratic control, limited liability, non-profit activity and one vote per partner.

In Turkey, housing co-operatives are organised so as to render specific services to their partners. Among these are the provision of land and credit, planning, design and implementation of projects. In some cases, housing co-operatives act as clients in the construction market and one of the most specific services rendered to their members is contracting for construction. In some other cases, however, housing co-operatives act as the contractor providing the building materials directly and employing the labour directly from the market or indirectly through a sub-contractor. The dwellings built by housing co-operatives become private property and are managed by owners following the rules set by the law of flat ownership which designates the rules covering the management of private housing properties.

Despite the gradual increase in the share of housing co-operatives in total production, it is known that most of the housing supply is provided by small entrepreneurs in existing residential areas of the cities through a supply

It is worth noting here that the same model started to be used in the 1980s by local governmental organisations. In such cases, local governmental organisations and private builders made agreements which were similarly based on sharing the buildings produced. In this way, the local government organisations obtained new buildings or flats in new buildings without investing in their construction. Housing co-operatives also started to use this model, especially in the 1980s.

#### Land acquisition, land use and construction

Today, what differentiates the informal land market from the formal one is that the latter is based on registered purchases of legal subdivisions. Despite this visible and important difference, it is known that purchases in the formal land markets also have some illegal, informal and/or clandestine aspects. A well known illegality is the declaration of a lower price in land transactions to enable the two parties to pay lower tax.

In Turkey, sales and purchases of real estate can be made at notaries. The buyer and seller are then required to apply the Directorate of Title Deed to have the change in ownership registered. The purchasers at notaries are able to make payments by instalments and the buyers are not required to prove that they were the legal owners of the real estate they sold. It is expected, however, that the buyers should have investigated the issue at the Directorate of Title Deed before the purchase at the notary. Although this system provides an unbureaucratic process, people who are not informed about existing regulations can easily be deceived by those who attempt to use the flexible system to their advantage.

The construction process itself highlights a number of areas where informal and/or illegal activities occur. An important one is related to the use of land whereby larger and/or higher buildings than the regulations and the construc-

tion permits allow are constructed. It is widely known among architects in Turkey that one of two different versions of architectural project is used to obtain the construction permit from the local authorities, while the other is use for construction on the site. Although the available data does not allow any estimation to be made of the scale of this type of implementation, we are assured that it started to manifest itself, especially in the 1980s, in the local environment, particularly in Istanbul where land prices soared and accordingly where entrepreneurs tried to obtain higher economic rents from the land. The outcome of this is a denser environment with inadequate infrastructure.

In the absence of efficient inspections, many of the buildings constructed through formal procedures do not completely conform to existing building regulations and standards. The detrimental effects of insufficient constructions often generate additional costs to the users who try to improve the quality of their recently built dwellings through repairs and alterations.

Temporary and clandestine employment makes construction employment data quite uncertain. However, the difference between the number of construction workers in census years and the number of construction workers declared to the Social Pension Fund (SSK) still reflects the scale of undeclared workers in this sector (Figure 2).

On the other hand, the informal aspects of formal construction are not only limited to the construction process, but also cover the occupancy phase. As can be expected, on completion of construction the contractor is required to obtain the occupancy permit. Obviously, it will be difficult or impossible to obtain such a permit for a building which does not conform with existing regulations. In such situations, one solution is to move into a completed building without a permit.

In fact, before 1985, it was difficult in Turkey to move into a dwelling without a permit of occupancy. In those years, the occupancy permit was a prerequisite for the governmental organisations to supply electricity and water to dwellings. People who moved in illegally, without the permit, had to pay a higher price for their consumption because these services were provided to the construction site as a commercial activity, not for the users of dwellings.

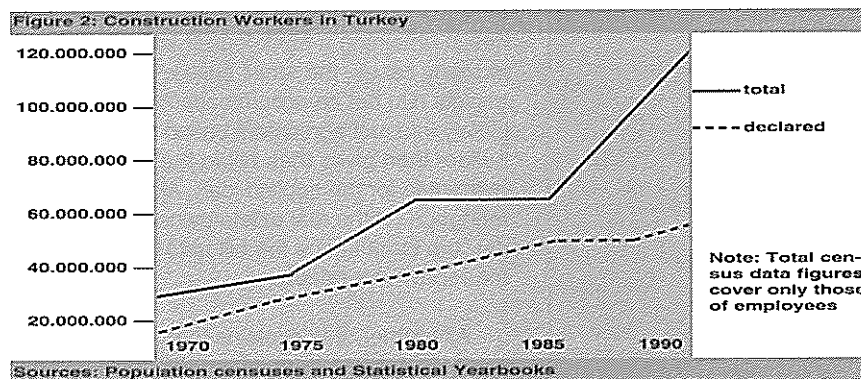
The fact that many squatters used to make the necessary electricity connections illegally and obtain the service without paying the price, supplied an important motive for the governments to change the existing regulation. Therefore, the governmental organisations responsible for supplying electricity and water to the

dwellings started to make the connections without asking for any occupancy permit. This change on the one hand helped squatters to have the use of water and electricity connected by specialists, and on the other hand, made moving into a dwelling without the permit of occupancy possible in the formal sector.

### Finance

Finance, as a key element for both production and consumption of housing, constitutes a problem for both dwellers and producers in the formal construction sector. As mentioned before, housing finance in Turkey heavily depends on household savings and borrowed money from relatives and friends in both the formal and informal sectors. There are few opportunities for households to obtain a loan from a finance institution to buy a house. Besides a few numbers of banks which apply quite high rates of interest, households might have greater possibilities if they are organised as housing co-operatives. In this context, the most important institution is HDA (Housing Development Authority), a centralised institution under the Prime Minister's office, which was established in 1984 by the Mass Housing Law. This law created the mass housing fund whose income was based on tax like deductions from petroleum products, imported goods, tobacco and drinks and on payments made by people travelling abroad.

As priority access to the loans was given to housing co-operatives from the beginning, the Fund had a strong effect on the formation of new housing co-operatives. The impression given by politicians that there were resources to support all housing co-operatives, also contributed to this development. Their share in total housing construction also increased from an average of 7% in years prior to the Mass Housing Law, to more than 30% during the period 1985 - 1989. The fund, however, was unable to meet the enormous demand for loans which clearly comprised a form of subsidy due to the interest rates applied. The share of housing co-operatives in total construction began to decrease in 1989 when the HDA in-





roduced a new credit system with more rational interest rates indexed to the increase in salaries of Government personnel.

The social aspect was probably a major factor behind the foundation of housing co-operatives during the 1960s. The aim was to provide shelter at a reasonable cost on a speculative market. In a finance-scarce market, however, the loans available to housing co-operatives, and subsidy measures that covered a number of tax exemptions to help reduce costs as an incentive to their development, awakened the interest of builders and led to a rise in profit making co-operative activities initiated by builders themselves. Findings of a study on housing co-operatives in 16 cities in Turkey confirm this argument (Özüekren, 1994). Evi-

gements. Moreover, it seems that finance, on its own, has an explanatory power over many other factors affecting informal arrangements not only in the informal sector but also in the formal sector.

### 3. The blurred boundaries of informal and formal housing construction

#### Change in the nature of housing demand

The semi-formal sector has arisen for various reasons which can be explained from two different points of view. Firstly, the factors which shape the demand for housing have gradually changed. At the beginning of the urbanisation process, housing demand could be

**Table 2: Housing ownership in urban places in Turkey**

total households	owner occupied (one dwelling)	owner occupied (more than one dwelling)	households living in dwellings belonging to others (rent paying and not paying)	households living in dwellings belonging to others (they own one or more dwellings)	unknown
4 867 914	2 217 146	537 213	1 794 050	319 383	27
100	45.7%	11.0%	36.9%	6.5%	

Source: 1990 population census

dently, the insufficient credit system for small builders provides the main reason why they initiated housing co-operative projects.

On the other hand, households who buy a dwelling from a builder-seller may extend the payments over some months or a few years on agreement with builders. A study on middle income housing in Istanbul has shown that about half the households in the sample purchased their dwelling units by paying with instalments, most of whom stretched payments for two years, either before or after the purchase (Turel, 1992).

In fact, one can expect to find significant differences in the conditions and sales of dwellings between small and large scale builders because of the greater difficulties a smaller firm has in obtaining a bank loan than a large firm. In many cases, the small builder asks a friend to write him out an accommodation bill - a completely informal agreement based on trust. The builder then gives that bill to the bank as a guarantee for the applied loan. Alongside the mortgage on the real estate owned by the builder, the bank keeps the bill until the end of the repayment period.

Altogether, this explains that the formal sector is not free from informal finance arran-

explained by the need for shelter and its importance in providing security for the future. From the standpoint of poor dwellers, the urban system did not provide adequate development to meet their needs, hence they built gecekondu. From the standpoint of the middle income groups, housing co-operatives and builder-sellers presented two alternatives to owning a dwelling.

These owner occupied dwellings, on the one hand, met the shelter needs of their owners and on the other hand, were considered as security for the future as this was not provided adequately by the system. At the second stage, owner occupied squatters expanded their dwellings to live in better conditions and/or to obtain extra income through renting some of the rooms. In some cases, they built a second or third house, or added floors to the existing house, for the future of their children. The owner occupied households did almost the same thing. They bought a second or third dwelling for similar reasons. At the third stage, both groups started to consider housing as a good investment because the increase in the prices of dwellings was higher than the rate of inflation. A number of field studies indicated quite similar tenure patterns in the formal housing and in squatter areas. Therefore, people with means started to buy dwellings in num-

bers over and above their actual needs and the future needs of their children. In 1990, for example, of the 4 867 914 urban households, 56.5% were owner occupied, while 26% of them were holding multiple ownerships. Although the available data does not allow any estimation to be made of the number of such dwellings, we could expect that some of them are used as summer houses. This might mean that an even smaller portion of total households meets the needs of households living in dwellings belonging to others (Table 2).

#### Change in moral codes

Secondly, the moral codes of Turkish society have gradually changed. The squatter amnesty laws, on the one hand, helped squatters by providing them with a chance to improve their dwellings through the regularisation of tenure. On the other hand, they created equity problems in society. Those who respected the laws and regulations considered themselves economically penalised, while politicians continuously encouraged informal housing. Restricted democratic rights by the 1982 constitution lowered the volume of critical voices against corruption and the government. This resulted in more people considering unlawful behaviour to be legitimate. As the number of people who by-passed the rules increased, the rest stopped criticising them, considering that they themselves may be faced with a similar situation in the future.

Difficulties in obtaining loans also encouraged builders to by pass the rules and regulations. Neither regulations nor bureaucratic management could encourage entrepreneurs to stay completely in the formal market. In some cases, the regulations themselves prepared grounds for illegality as is the case with the occupancy permit explained earlier. The rise in economic rents obtained from urban land also provided an impetus to build housing which did not conform with the existing building regulations, while the land mafia emerged for the same reason. Even more importantly, being members of the same society, the moral codes of builders also changed.

In Turkey, the solution of the housing problem is left to the market. As governments invested very little into housing for the urban poor, and the solving of spatial problems resulting from rapid urbanisation, solutions were left to the initiatives of individuals. Individuals were creative in developing solutions to their own problems, including housing construction. These solutions, however, did not always conform with existing laws and regulations. The populist policies, based on legislation of existing illegalities through amnesties, commercialised squatter housing, changed the moral codes of

the society and thus blurred the boundaries of the formal and informal housing sectors. The regularisation of tenure enabled people to improve their housing and to increase their assets, but generated limits in a commercialised market for the new urban poor to get access to adequate and affordable housing. The new urban poor consist of newcomers and others such as government employees. Although these people have generally been in cities for a long time, they find it difficult to obtain owner occupied housing, either through the formal or informal mechanisms, due to their insufficient incomes and social status.

In developing countries, a very strong dynamism is inherent in both the characteristics of urban problems and the perceptions of these problems. In Turkey, for example, in the early years of the development process, squatting was perceived as a solution for the urban poor to meet their shelter needs. The laws and regulations were not implemented strictly to enable the poor to survive in the cities because the limited resources of the country had to be invested in areas other than housing to enable development levels of the first world to be caught up. This also helped to keep a labour reserve of unemployed workers in urban areas to control the rise in labour costs in production.

The problems, however, completely changed in the 1980s, indicating that one solution to a particular problem at a particular stage of development can well be the cause of other problems in later years. Cities now suffer from growing environmental problems. Risks from hazardous urban waste are also growing. Lack of adequate infrastructure causes a continuous increase in time spent in transportation. The amount of green space per person has continuously been decreasing and, for example, in the largest cities there is now approximately two square meters of green area per person. In this context, it is more difficult for today's urban poor to find a solution to meet their housing needs.

#### References

- Hardoy and Satterthwaite (1995) Squatter Citizen, Earthscan;
- Harms, H (1992) Self-help housing in developed and third world countries, in Mathey, K ed (1992) Beyond Self-Help Housing, pp 33-52
- Koles, R (1990) Kentlesme politikasi (urbanisation policy), Imge kitabevi
- Korucu, T (1965) Zeytinburnu gecekonduarinin kurulusu ve usta teskilatlari (construction of Zeytinburnu gecekondu and organisations (informal) of construction labour), Istanbul University (cited in Senyapili, 1982)
- Main, H.A.C (1990) Housing problems and squatting solutions in metropolitan Kano, in Potter and Salau (eds) (1990) Cities and Development in the Third World, pp12 - 31, mansell, London
- McAuslan, P (1985) Urban Land and Shelter for the Poor, Earthscan, London
- Ozuekren, A.S (1989) Employment practices in housing construction in Turkey, Trialog, no:20, pp30-35
- Ozuekren, A.S (1990) Clandestine employment in housing construction in Turkey, in CIB90 Building economics and construction management, vol.5, pp382-393, Sydney
- Ozuekren, A.S (1994) Nasil bir konut kooperatifligi? Orgutsel ozellikler ve basari gostergeleri arasindaki iliskiler (What kind of housing co-operatives? The relationships between their organisational characteristics and indicators of success) HDA, Ankara (in print)
- Senyapili, T (1981) Gecekondu: çevre iscilerin mekani (Gecekondu: Location of peripheral workers), Middle East Technical University, Ankara
- Senyapili, T (1992) A new stage of gecekondu housing in Istanbul, in Tekeli et al (eds) (1992) Development of Istanbul metropolitan area and low cost housing, pp 182-209, IULA-EMME - international union of local authorities, section for the Eastern mediterranean and Middle East Region, Istanbul
- Tekeli, I (1992) Development of urban administration and planning in the formation of Istanbul metropolitan area, in Tekeli et al (eds) (1992) Development of Istanbul metropolitan area and low cost housing, pp 182-209, IULA-EMME - international union of local authorities, section for the Eastern mediterranean and Middle East Region, Istanbul
- Tural, A (1992) A study on the provision and use of the low cost formal housing in Istanbul, in Tekeli et al (eds) (1992) Development of Istanbul metropolitan area and low cost housing, pp 182-209, IULA-EMME - international union of local authorities, section for the Eastern mediterranean and Middle East Region, Istanbul

## Family Industry in Istanbul: Labor and Social Identity

JENNY B. WHITE

### Zusammenfassung

#### Familienindustrie in Istanbul: Arbeit und soziale Identität

Die Autorin erläutert anhand der muslimischen Türkei die in sehr vielen Ländern herrschende Einstellung zur Arbeit der Frauen und inwieweit die daraus resultierenden Konsequenzen letztlich der herrschenden Weltwirtschaftsordnung sehr entgegenkommen. Die festgefügte Rolle impliziert, daß die produktiven Tätigkeiten, die bei der Herstellung von Halbfertigprodukten oder in anderen Formen handwerklicher Heimarbeit von den Frauen „nebenbei“ erledigt werden, nicht als zu bezahlende Arbeit, sondern als selbstverständlicher, notwendiger und gleichzeitig untergeordneter Beitrag zur familiären Ökonomie, zur Nachbarschaftshilfe oder gar als „Freizeitbeschäftigung“ angesehen werden. Auf diese Weise können arbeitsintensive Anteile industrieller und handwerklicher Produktion in die Privathaushalte verlegt werden, wo sie zu einem extrem geringen Kostenaufwand ausgeführt werden, zumal auch keinerlei Infrastruktur geschaffen werden muß.

JENNY B. WHITE

Dr. / Assistant Professor of Anthropology, University of Nebraska, PhD, University of Texas

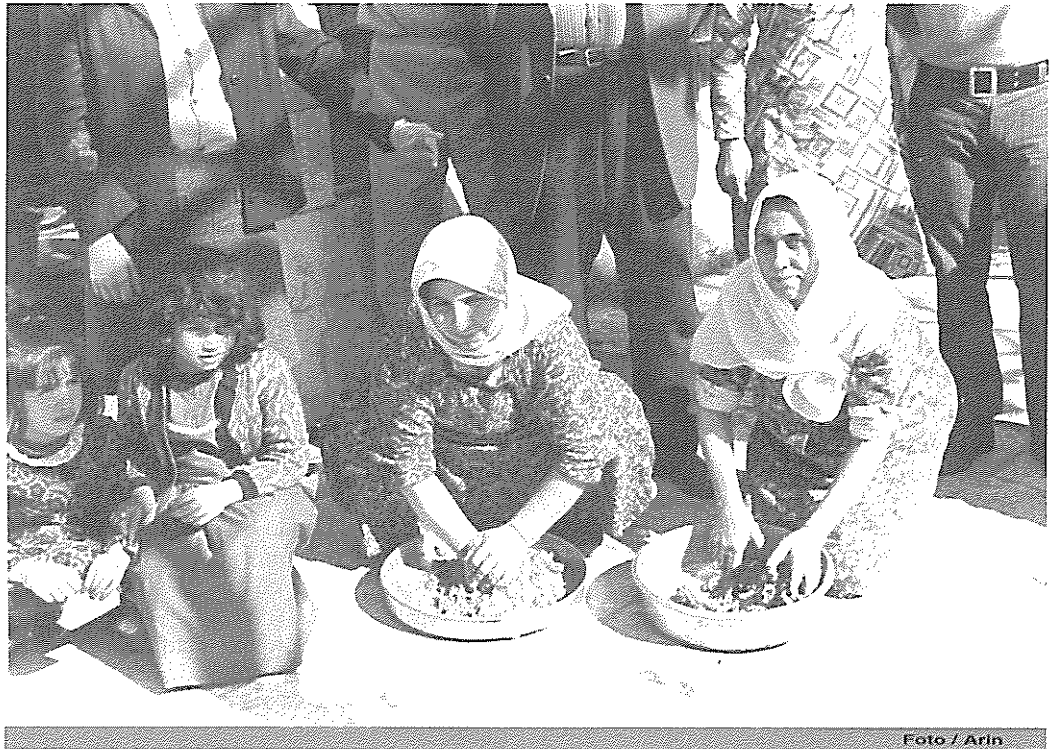


Foto / Arlin

In recent years a specialized global economy has emerged that takes advantage of pools of cheap labor in the Third World either by transferring labor-intensive production from industrialized to Third World countries, by subcontracting labor in these countries, or through advantages accrued from the resale of cheaply produced products. International subcontracting has become firmly rooted economically as well as conceptually in many Western countries. Subcontracting often takes the form of piece-work or home production and production in small workshops using family labor.

The concentration of women in piece-work and workshop production that is oriented both towards the local and international markets is not limited to Turkey. For example, Beneria and Roldan (1987) show a similar phenomenon in their Mexico City study of industrial homework and subcontracting. They demonstrate the links between women's work and "global processes whose center of gravity is at the higher level of the subcontracting pyramid" (1987:166). Elsewhere, in Narsapur, India, lace destined for export is produced exclusively by women who work from their homes (Mies 1982).

This article links the construction of identity within the Turkish family to urban working-class women's production for the national and international market.<sup>1</sup> I argue that women's self-identity is largely based on complex sets of relations that involve giving and receiving labor. By exchanging labor and services, women maintain membership in social groups such as the family and neighborhood that are crucial to their economic and social survival. This association of labor with social and gender identity provides the ideological framework for a system of cheap labor organized in both family workshops and as women's piece-work.

#### Labor as Leisure

In each of these cases, the women and the (largely male) organizers of their labor perceive the women's production activities as being part of their gendered domesticity, rather than as productive work under capitalist conditions. The attempt to consolidate work for pay with family duties and gender identity appears to be a characteristic common to systems of production using family labor. Cinar notes, for example, in her 1989 survey of female homeworkers in urban Turkey, that the women in

her sample work an average of twenty-two hours a week and have been homeworkers for an average of four years. Nevertheless, none of the women "took their work seriously or considered themselves as working" (1989:15). In another example, women provide the labor for the primarily home-based Turkish carpet weaving industry. Weaving, however, is interpreted by the weavers, their male kin, and by census enumerators as a leisure activity, even where it is a full-time occupation (Berik 1987).

Similarly, in Mexico, although the traditional opposition to married women's paid work has decreased, women industrial homeworkers in Mexico City still re-evaluate "a remunerated working role within the definition of 'proper' motherhood" (Beneria and Roldan 1987: 142). Finally, in Narsapur, India, poor, secluded Christian and Hindu women often spend six to eight hours a day producing lace which reaches the world market through a network of male agents, but consider themselves to be housewives, rather than workers (Mies 1982).

#### **Family, Identity and Labor**

How does traditional family ideology help to construct labor relations within a system of small production oriented toward the world market? The individual in Istanbul squatter districts still conceives of him/herself primarily as a member of a defining group. The most basic of these groups is the family but it can also be the neighborhood, region, or nation. A study by Duben (1982) indicates that Turkey's rapid urbanization has not weakened the emotional and economic interdependence of the traditional Turkish family. Rather, his research suggests that such interdependence has, in fact, increased at all levels of society.

Despite the urban relocation of many rural families, the Turkish family remains authoritarian and patriarchal (Abadan-Unat 1986; Kiray 1976). Although 60% of Turkish families are nuclear in structure (Abadan-Unat 1986:171), the extended family remains a powerful cultural ideal (Kandiyoti 1988:278) that has practical consequences despite separate living arrangements. Conjugal families living in separate households nevertheless share material support in what Abadan-Unat (1986:186) calls the "functionally extended family."

In the traditional family, the senior man has authority over all other family members, including younger men. Girls are given in marriage at an early age into households headed by their husband's father (through their physical presence or *de facto*). They are subordinate to their husband, his kin, and especially to their mother-in-law. Women can establish their place in the patriline and their economic secu-

rity only by bearing sons. Furthermore, "the patrilineage totally appropriates both women's labor and progeny and renders their work and contribution to production invisible" (Kandiyoti 1988:279). The hardships that younger women endure are eventually superseded by the control and authority they exert over their own daughters-in-law.

This ideal-typical description of women's position in the patriarchal family generally matches the circumstances of the women I observed in the squatter settlements of Istanbul. There are some signs that certain elements of the patriarchal compact may be weakening. The age of marriage for women in Turkey is rising. Abadan-Unat (1986:170) notes that the custom of sons taking care of their parents may be changing, and that there is a trend for separate homes for sons, with parents eventually living with the daughter and son-in-law. While this may be the case, my own conversations with women in the squatter districts leads me to believe that the expectation of being supported both in a financial and emotional or moral (*manevi*) sense by their sons in old age is still a strong motivating factor in women's desire to have male children.

The Turkish family continues to be characterized by a sexual division of labor between two differentiated and relatively isolated spheres of activity which society defines and assigns to men and women (Olson 1982). In the squatter districts of Istanbul, women's identity as family members is constructed from childhood around certain types of labor and duty to kin. By definition, a 'good' woman (*iyi kadin*) must know how to clean, cook, serve, embroider, knit, and crochet; she must bear children, and must always keep her hands busy. The first things young girls in the squatter districts learn, then, are the labor skills which will define them both personally and socially as daughters, wives, and mothers.

#### **Labor and the Socialisation of gender identity**

Young girls in the squatter areas are socialized to help their mothers with housework and to take care of their younger siblings. As girls grow older, they take over more and more of their mothers' household labor. Knowing how to serve a glass of tea or water properly, how to keep the house clean, how to cook time-consuming Turkish dishes, and how to take full responsibility for a younger child's needs are only some of the skills seen to be indispensable for a girl to become a bride. Since upon marriage a girl's labor is transferred to her husband's family, such skills are an important consideration when marriage arrangements are being negotiated.

#### **1**

These conclusions are the result of two years fieldwork in Istanbul, Turkey, among peasant families who have migrated to the city and live in what generally are referred to as squatter districts (*gecekondu mahalleleri*). Additionally interviews were conducted with home workers, piece-work organizers, middlemen, and families owning their own ateliers in various districts of Istanbul, as well as with merchants, exporters, and government representatives. This article therefore refers specifically to a population of women who have migrated from rural areas to Istanbul and who live in communities characterized by low income, poor though generally extant infrastructure, and a mixture of legally and illegally built housing. Financial support for the research (1986-1988) upon which this article is based was provided by Fulbright-Hays and the National Science Foundation. A more detailed account of this study can be found in White 1994.

Girls in the squatter settlements use time spared from household and other tasks to prepare their trousseaux. The preparation of trousseau items requires skilled and intensive labor, including fine stitching, embroidery, and crochet-work. Girls begin this work at an early age so that the trousseaux will be complete at the time of marriage. At a very early age, many of the girls also begin to contribute to family income by taking in piece-work or by working on their mother's piece-work. They may also work in the family workshop or in a neighborhood workshop. The labor of family members in family-owned workshops is generally unpaid. Such labor, like women's household labor, is seen to be a 'natural' contribution to family life. In return, family members receive bride wealth, money for trousseau materials, engagement and wedding celebrations, furnishings for the new home, as well as pre-marriage expenses and, more rarely, education. When I asked the owner of a small textile atelier why his wife and two children who worked in the atelier did not receive a salary like the five young workers he employed, he answered, "Whatever needs they have, I will satisfy them. For example, if they get married, we buy their household furnishings." Neighbours and friends may also contribute labor to another family's workshop without pay.

Regular workshop employees who are not family members are paid a small wage. These minimal wages are justified by pointing out that the young boys are apprentices being taught a craft, while young girls are only working to earn money for trousseau materials.<sup>2</sup> There is a high turnover as the girls leave at marriage, often at age 16.

Girls in the squatter districts are taken out of school after the third grade more frequently than boys. When asked the reason for taking their daughters out of school, most of the parents explain that the girls' honor (*namus*) is threatened in the mixed gender environment at school or on the street coming from and going to school. However, I also observed that the girls' labor is immediately put to use when she leaves school, either in the workshop, in doing piece-work or in another money-earning activity such as cleaning middle-class homes. Alternately, she may provide childcare and do housework so that the mother is free to work.

When a woman marries, she has many of the same responsibilities as before, but her obligations become oriented toward her husband's family, rather than toward her natal family. The bride's responsibilities toward her husband and his family are clearly delineated and predicated upon labor and service. Whenever possible, the bride is situated close to her in-laws, often in the same apartment building.

Once a child is born, a woman's labor increases, but this is seen as an investment in the future in terms of the financial and labor contributions and emotional (*manevi*) support one may expect from children once they become adults.

Married women also often work in family workshops or take in piece-work. In the workshop, their labor, like that of their children, is unpaid. It is seen to be their natural contribution to the welfare of the family and is done within an ideological framework of reciprocal obligations that defines and expresses membership in the family and neighborhood.

#### Home piece work

Although no exact statistics are available, it is clear that piece-work is widespread in the working-class districts of Istanbul. The first attempt to evaluate the extent of home piece-work was undertaken by Çinar in 1989.<sup>3</sup> She conducted a survey of small firms hiring female homeworkers in Istanbul and estimated that there were 88,000 women pieceworkers, mostly concentrated in the export-oriented ready-made apparel industry. However, this study sampled only firms registered with the Istanbul Chamber of Commerce. Many of the organized production sites in my study were not registered, particularly those distributing piece-work. Most of the distributors had no direct access to export markets (and, thus, no need for export tax rebates available to registered businesses). Materials, orders, and finished products flowed upward through a subcontracting pyramid through merchants and other intermediaries to businesses of various size, organization and legal status.

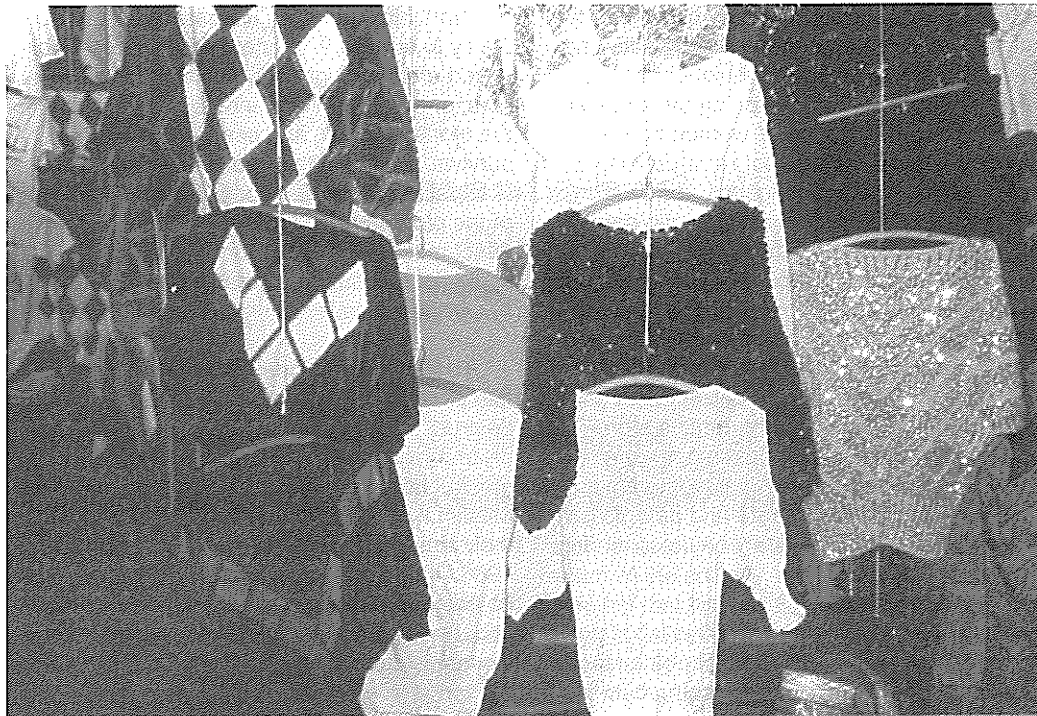
The Turkish State Institute of Statistics in its national surveys includes categories of unpaid family workers, casual employees, and marginal-sector workers. According to the SIS, unpaid family workers make up 6 percent of the urban working population and are 34% female (SIS 1990). Casual (seasonal or occasional) workers make up 8 percent of the urban work force, 13 percent are women. Marginal workers (an unwieldy category based on contradictory answers to two survey questions) are seen to make up only a fraction of the urban population, but more than half are women. By contrast, in 1990 SIS reported only 15% of all Turkish women as formally employed. In the poor urban neighborhoods, that figure falls to 10%.

However, SIS categories are not accurately formulated to ascertain the extent of small-scale production engaged in by urban women. This is true in part because of women's reluctance for reasons given above to define their activities as work (*iş*), but could also be due to

<sup>2</sup> In 1984 the wages of apprentices and unskilled workers in all sectors of small-scale industry in the city of Bursa were below minimum wage (Cinar, Evcimien and Kaytaz, 1988) as were the wages of Istanbul home workers in 1987 (Cinar, 1989).

<sup>3</sup> See also Lordoğlu's study of pieceworkers in Bursa (1990).





Piece-work products in the marketplace / Foto: White

a fear of incurring higher taxes or other negative consequences if they admit income-producing activities to an official government representative.

A more accurate representation of the extent of piece-work activities in Istanbul in the late 1980s is given by Üşümezsoy's (1993) survey of a poor Istanbul neighborhood. She found that 66 percent of the women spent their free time performing some paid activity, and 64 percent of the women spent between 4 and 7 hours a day doing paid work, mostly piecework knitting.

Piece-work in the squatter districts is practiced mainly by women and children and involves items that can be produced or finished by hand. Raw materials are usually obtained from outside the community by an intermediary who sets up a storefront outlet, or from an individual in the community whose wife distributes the materials to neighbor women. Piece rates are very low, especially considering the time expended in some of the more labor-intensive activities such as knitting complex patterns.

Contemporary piece-work activities in Istanbul squatter settlements have taken on forms of practice very different from older handicrafts such as those involved in trousseau preparation. In a typical modern situation, a mother-in-law, her daughter-in-law, and their children sit in assembly line fashion on the floor. One woman counts out fragile pencil leads, the other inserts them into a small plastic container; the oldest child puts on the lid, and the youngest sticks on the label. I have observed the use of joint family labor in assem-

bling, among other things, ballpoint pens, cardboard boxes, necklaces, and prayer beads. Decoration is stitched onto shoes and clothing and sweaters are knitted for export.

In one neighborhood women sew intricate patterns of beads onto the yokes of dresses destined for export to Saudi Arabia. The yokes are brought into the community by a male neighbor. This man then delivers the finished yokes to a merchant outside of the community who passes them on to a family atelier elsewhere to be sewn into dresses. In another poor community, a doorbell factory has the bells assembled by neighborhood families on a piece-work basis. The factory need only produce the parts.

Many of the items produced in this way are exported to Europe, the Middle East, and the United States. This is particularly the case with knitted goods made as home piece-work, and clothing made with family labor in workshops. According to a 1980 survey by the Turkish State Institute of Statistics (SIS), 96% of all firms in Turkey employ ten people or less. The survival of such small-scale producers depends to a great extent on the use of unpaid family and child labor, and especially on female family labor (Cinar, Evcimen, and Kaytaz 1988:299).

#### Creating cheap labor

The women do not see income-producing activities such as piece-work or labor in workshops as 'work' (in the sense of work for pay or alienated labor).<sup>4</sup> Piece-work and workshop activities are recognized as labor, difficult and

#### 4

Berik (1987:3) describes a similar attitude among Turkish women carpet weavers in rural Turkey, who regard weaving as "an integral part of their lives as 'peasants,' farmers and women, and do not consider themselves as 'workers.'" Carpet weaving in the home is interpreted by the community and by the weavers themselves as a leisure activity, even though it may be a full-time activity.

#### 5

Minimum monthly expenditure for basic food items for a family of four living in Istanbul in June 1988 was estimated at 217,000 Turkish Lira (TL) (Cumhuriyet 6/1/88:1). The minimum wage was raised in 1988 so that the net monthly salary of the average worker was 83,000 TL.

#### 6

While systems of reciprocity work to the advantage of businesses, the roots of labor exploitation in Turkey lie deeper in particular structures of social and economic inequality. For example, income distribution in Istanbul has become polarized (Ekonomik Panorama 8/21/88) and class differences have intensified under the present government's liberal export-oriented economic policy. Likewise, worker's rights have been eroded by the repression of trade union activities since the 1980 coup.

## References

- **Abadan-Unat, Nermin**, 1986 *Women in the Developing World: Evidence from Turkey*. Denver, CO: University of Denver.
- **Beneria, Lourdes, and Martha Roldan**, 1987 *The Crossroads of Class and Gender: Industrial Homework, Subcontracting, and Household Dynamics in Mexico City*. Chicago: University of Chicago Press.
- **Berik, Günseli**, 1987 *Women Carpet Weavers in Rural Turkey: Patterns of Employment, Earnings, and Status*. Geneva: International Labour Office.
- **Cinar, E. Mine**, 1989 *Taking Work at Home: Disguised Female Employment in Urban Turkey*. Loyola University of Chicago Business School Working Paper No. 8810. Chicago: Loyola University.
- **Cinar, E. Mine, Gunar Evcimen, and Mehmet Kaytaz** 1988 *The Present Day Status of Small-Scale Industries (Sanatkar) in Bursa, Turkey*. *International Journal of Middle East Studies* 20(3):287-301.
- **Dubon, Alan** 1982 *The Significance of Family and Kinship in Urban Turkey*. In *Sex Roles, Family and Community in Turkey*. Cigdem Kagitcibasi, ed. pp. 73-100. Bloomington: Indiana University Turkish Studies.
- **Kandıyoti, Deniz** 1988 *Bargaining with Patriarchy*. *Gender and Society* 2(3):274-290.
- **Kiray, Mubeccel** 1976 *The New Role of Mothers: Changing Intra-Familial Relationships in a Small Town in Turkey*. In *Mediterranean Family Structures*. J. G. Persitany, ed. pp. 261-271. London: Cambridge University Press.
- **Lordoğlu, Kuvvet** 1990 *Eve İş Verme Sistemi İçinde Kadın İşgücü Üzerine Bir Alan Araştırması*. İstanbul: Friedrich Ebert Vakfı.
- **Mies, Maria** 1982 *The Lace Makers of Narsapur: Indian Housewives Produce for the World Market*. London: Zed Press.
- **Mies, Maria** 1986 *Indian Women in Subsistence and Agricultural Labour*. Geneva: International Labour Office.
- **Olson, Emille A.** 1982 *Duofocal Family Structure and an Alternative Model of Husband-Wife Relationships*. In: *Sex Roles, Family and Community in Turkey*. Cigdem Kagitcibasi, ed. pp. 33-72. Bloomington: Indiana University Turkish Studies.
- **SIS (Turkish State Institute of Statistics)** 1980 *Survey of Industry*
- **Üşümezsoy, Belkis** 1993 *Women's Informal-Sector Contribution to Household Survival in Urban Turkey*. İstanbul: Marmara University, Ph.D. dissertation.
- **White, Jenny B.** 1994 *Money Makes Us relatives: Women's Labor in Urban Turkey*. Austin: University of Texas Press.

time-consuming, like housework. However, the women see these income-producing activities, along with the more traditional labor of housewifery and motherhood, as being an expression of their identity as 'good' women and of their consequent membership in a defining group as wife, mother, neighbor, and Muslim, rather than as work for which they can demand a fair financial return for their labor. As long as piece-work and workshop labor is perceived to be an expression of group identity and solidarity, rather than "work," it remains morally and socially acceptable. (This is somewhat different when the piecework organizer is not a neighbor but an outsider who rents a storefront in the community and hires a large number of women. In that case, the women feel freer to demand a higher rate and paternalism replaces community solidarity as the idiom for organization of labor.)

Since the women insist that this labor is not 'work,' they do not keep track of the time spent or figure hourly rates for their labor. Instead, the work is taken up and put down throughout the day by different adult women and unmarried girls. It becomes integrated with the women's and children's other activities. Wages and piece-rates therefore do not reflect the amount of labor that has gone into production. This ideology of labor — the association of relations of labor and definition of the self — is one of the factors that keeps production costs low and profits high for middlemen, exporters and merchants.

### A web of mutual support

The ideological construction of labor as social identity (as modeled by relations within the family) is one aspect of a web of mutual support that characterizes social life in the squatter districts and that ensures that individual needs are met by the group. Relations based on obligation and reciprocity bind individuals to each other. They give access to labor, goods, useful information, and other necessities.

Buffered by this social web of reciprocity, payment for labor (for example, for piece-work, workshop labor, as well as minimum-wage employment in Turkey as a whole) can

be kept below the level necessary for a typical family to survive.<sup>5</sup> Systems of reciprocal obligation among neighbors, relatives, co-workers, and between city and village redistribute the money, goods, and services needed for survival. Similarly, the traditional family system is expected to provide social security and care of the old and sick. This built-in 'insurance' in effect makes it possible for businesses to avoid contributing to insurance, social security, or pensions.<sup>6</sup>

The Turkish national and political climate has created conditions both conducive to and destructive of traditional family ideology. The discourse of government programs and the media encourages women both to be 'good' Muslim wives and to contribute financially to their families by working (cf. Abadan-Unat 1986:143). However, since 'good' Muslim wives do not work among strangers, this discourse about what is expected of the modern Turkish woman is clearly contradictory.

These contradictory expectations lend themselves particularly well to the organization of women's and children's labor in family and neighborhood workshops and as piece-work. By means of such activities, individuals participate in the web of reciprocity and obligation and thereby construct and reaffirm their roles as members of basic social groups such as the family and neighborhood, that is as daughters, wives, mothers, neighbors, and so on. This allows women to contribute to the financial well-being of the family, while remaining reconciled with the moral standards of the traditional family.

The ideology of traditional family discourse in Turkey has long linked reciprocal relations and labor obligations in society. This same ideology now ties the construction of individual social identity to world capitalism. It permits the development of a stable and flexible cheap work-force which requires neither infrastructure nor benefits. This labor force poses no threat of labor organization and makes no demands as a distinct segment of the economy. Within the ideology of the traditional family, work for the production of surplus value is masked as labor creating and expressing social identity.

<sup>5</sup> Minimum monthly expenditure for basic food items for a family of four living in İstanbul in June 1988 was estimated at 217,000 Turkish Lira (TL) (*Cumhuriyet* 6/188:1). The minimum wage was raised in 1988 so that the net monthly salary of the average worker was 83,000 TL.

<sup>6</sup> While systems of reciprocity work to the advantage of businesses, the roots of labor exploitation in Turkey lie deeper in particular structures of social and economic inequality. For example, income distribution in İstanbul has become polarized (*Ekonomik Panorama* 8/21/88) and class differences have intensified under the present government's liberal export-oriented economic policy. Likewise, worker's rights have been eroded by the repression of trade union activities since the 1980 coup.

# Squatter Settlements and Slums in Brazil: 20 Years of Policies

SUSANA PASTERNAK TASCHNER

## 1. Introduction

Policies relating to population housing in Brazil, and especially those relating to squatter settlements and slums, were highly centralised at the federal level until 1984. It is not that local interventions did not exist. They have always existed, but until the extinction of the B.N.H. (Banco Nacional da Habitacao - National Housing Bank), in November 1986, they did not carry the same relevance. After that date, however, autonomous local solutions prevailed. This article will outline the interventions at the federal level from the so-called populist time until the disintegration of the national housing system during the New Republic (after the military government). It will then go on to outline local solutions for some metropolises, with special emphasis on Sao Paulo.

## 2. Policies at the Federal Level

One of the first interventions in popular housing in Brazil began in 1946 when the Popular Housing Foundation was implemented. The housing issue had not yet reached crisis point, a situation that would have taken until the 1960s to develop. From its establishment to its extinction, in the early sixties, this Foundation built only 4879 houses in 12 states of the Federation. On the other hand, local governments were aware of the growth in the number of "favelas" and they were under the illusion that they would be able to suppress spontaneous occupations of urban spaces by means of regulations and laws. In 1947, a Squatter Settlement Extinction Commission was created in Rio de Janeiro. The first census of the "favelas" of this city, held in January, 1948, indicated almost 139 thousand squatters, which, in July 1950 had already increased to 169 thousand (7.1% of the Rio population). In 1955, the Squatter Extinction Committee of Belo Horizonte completed a survey of 35 thousand dwellers of "favelas" (7.4% of the municipality's population). In 1951, the local

authorities of Porto Alegre, located in the far south of the country, counted 56 squatter settlements that housed 54 thousand people. Even in Sao Paulo, where the "favelas" only became a problem by the seventies, 141 settlements had been identified in 1957, holding approximately 8,500 shacks with a population of approximately 50 thousand people (1.8% of the municipality population) (data from FINEP-GAP, 1985).

Once obtaining evidence on the extent of the squatter population in the major Brazilian cities, the Federal Government, in September 1956, issued the "Favelas" Law. Through this law, several municipalities were able to get lines of credit for services that would facilitate the improvement of squatter housing conditions. This was the case of the "Social Service Against Mocambo", in Recife, of the "Popular Housing Department of the Federal District", (DHP, Rio de Janeiro) and of "Cruzada Sao Sebastiao", resulting from an agreement between the Catholic Church and the Municipality of Rio de Janeiro, in 1955.

Until 1960, an overview of the actions taken, especially in Rio de Janeiro, shows clearly the lack of any defined line of action about what to do with the "favelas". On the one hand, Cruzada Sao Sebastiao tended to urbanise the existing "favelas". Between 1955 and 1960 it conducted upgradings of the level of basic services in 12 "favelas", executed 51 lighting network projects, completely upgraded one "favela" and partially one other, built the Cruzada, at Praia do Pinto - the first and only experience of lodging inside the "favela" itself - and intervened before the Administration against the eviction of three "favelas" in the city" (Valladares / 1978 / p. 23).

On the other hand, local authorities, through the "Favelas Law", prepared a project to transfer the squatters to temporary quarters while masonry houses were built. These hou-

## Zusammenfassung

### 20 Jahre Wohnungspolitik in Brasilien

Dieser Beitrag gibt einen Überblick über die Entwicklung der Wohnungspolitik für untere Einkommensgruppen in Brasilien und geht vor allem am Beispiel von São Paulo auf die hier reiche Erfahrung im Umgang mit Spontansiedlungen ein. Bis in die Mitte der 70er Jahre erschienen favelas noch als Fehlentwicklung und waren immer wieder von großflächigen Räumungs- und Umsiedlungsmaßnahmen bedroht. Danach galten sie als Sprungbrett für ländliche Migranten, deren prekäre Lebenssituation durch staatlichen Wohnbau verbessert werden sollte. Erst seit Beginn der 80er Jahre wurden sie als dauerhafte städtische Realität akzeptiert und mit upgrading- und Selbsthilfeprogrammen gefördert. Im Zuge der Liberalisierung seit Mitte der 80er Jahre mußten "zu gut gelegene" favelas dem Immobilienboom weichen und

s.n.S

SUSANA PASTERNAK TASCHNER

PhD. / Architecture and Urbanism School, (FAU-USP) University of Sao Paulo, Brazil.

wurden in privat-öffentlicher Zusammenarbeit umgesiedelt. Die Tendenz zur Verdichtung bestehender Squattersiedlungen seit Ende der 80er setzte sich in São Paulo auch in der Zeit der linken PT-Stadtregerung (1989-1992) fort, die die Gesetzgebung entbürokratisierte und versuchte, die Armen in die formelle Stadt zu integrieren. Legalisierung und staatliche Maßnahmen zur Siedlungsverbesserung förderten die Spekulation in den konsolidierten favelas, die zunehmend Mietverhältnisse aufweisen, jedoch weiterhin als kriminelle und arme Stadtgebiete gebrandmarkt sind und deshalb von zu starkem sozialen Austausch verschont bleiben. Während die Squatter in Rio von einer Drogenmafia dominiert werden, die wie Gebietsfürsten als Schutzmacht und Wohltäter auftreten, führte die politische Mobilisierung der Squatter in São Paulo Anfang der 90er Jahre zu einer neuen Typologie der illegalen Besiedlung, bei der sich die professionellen Landvermarkter hinter Bewohnerorganisationen verstecken.

ses were first planned on the same location but this idea was abandoned later on. Around 8,000 people were transferred to these lodgings, called "Parques Proletarios (Proletarian Parks)", and some of them were able to obtain permanent housing in the popular buildings of Pedregulho and Gavea.

The most remarkable achievement during this period, called the populist period (1945-1964), was the construction by DHP of the Pedregulho Complex, with 328 units. In quantitative terms this represented housing for only 1,700 people. However, in terms of architectural design it is a benchmark, considering that its creator, Affonso Reidy, skillfully applied the main design characteristics of Le Corbusier's rationalism to the solution of a housing estate for the poor strata of the urban population: construction on piles, a street corridor, large openings for light and ventilation, standardisation of construction elements with pure lines, etc. D.H.P. itself tried to extend, two years later, the Pedregulho experiment to the building of a new housing complex in Gavea. However, in this case, the execution was incomplete and the design was mutilated in 1982, when it was crossed by a highway. This Gavea complex was allocated to the dwellers of Proletarian Park number 1.

Both Cruzada Sao Sebastiao and D.H.P. demonstrated the ambiguity of the "favelas" eradication policies. In the Cruzada action, the maintenance of the dwellers in their location prevailed whilst the upgrading started. During the D.H.P. action, the removal of the squatters to Proletarian Parks and the building of new complexes were the most frequent strategies.

During the Kubitscheck government (1956-1961), little attention was given to the popular housing issue. The Goal Plan emphasised the installation of the automotive industry in the state of Sao Paulo and the progression towards the West through the construction of Brasilia. In the large urban centres, the housing crisis became deeper, worsened by the intensive urbanisation and the huge rural exodus.

By the end of the sixties, external factors influenced and altered significantly the understanding of the housing issue. The Cuban Revolution in 1959 and Fidel Castro's urban reform found an echo in the impoverished urban masses of Latin American metropolises. In order to confront the possible repercussions of these measures in other areas of Latin America, the USA expedited the granting of loan funds for popular housing from the IDA (International Development Agency). ABRAMS (1964, p. 131) comments that "with the promise of aid of 20 billion dollars to the Latin American countries for a 10-year period, funds

started to be granted at a pace that had never been achieved before".

The importance of eradication of the precarious housing in the Latin American continent was emphasised by the USA Congress, that, in 1962, recognised the "relationship between housing and the stability of the underdeveloped free countries in the world". Housing was no longer only a local problem, but it became strategically important for western democratic protection.

During the same year, the government of the State of Guanabara (corresponding now to the municipality of Rio de Janeiro) created COHAB-GB (Housing Company of Guanabara), to start squatter settlement eradication programs with funds from USAID (United States Agency for International Development). This policy had nothing in common with Cruzada Sao Sebastiao. The elimination of "favelas" and the transference of their population to housing estates on other sites was emphasised. There was a similarity with the Popular Housing Department. The difference lay in the typology of housing complex. Those financed by USAID consisted of detached houses, in 30 to 47 m<sup>2</sup> areas, at 30-40 km from the southern zone "favelas" where the removed people were sent. Vila Kennedy, Vila Aliancia and Vila Esperanca also illustrated the change in the scale of intervention: they consisted of 7,720 units, with a population of approximately 39 thousand people. Later on, in 1966, Alliance for Progress, analysing the social problems caused by placing squatters in suburban ghettos, far from their work locations, said that: "Time has come to reconsider the thesis that the intensive construction of inexpensive houses is the best solution for the housing problems in Latin America". (USAID Weekly Letter, mentioned in SERRAN, 1976).

With the beginning of the military government (1964-1984), the intensive production of houses for sale was emphasised. The implementation of the S.F.H. (Housing Financing System) had the purpose of boosting the civil construction industry and, therefore, absorbing a significant number of non-qualified workers, softening the impact on employment caused by the control of inflation. The focus of the housing issue had changed so that provision of employment was now the goal with the production of suitable housing appearing merely as a politically desirable by-product.

Specifically in relation to "favelas", the beginning of the military period was characterised by an authoritarian attitude, removing squatter settlements compulsorily and with the aid of public security forces. VALLADARES (1978, p 39) supplies the order of magnitude



for the removals in the municipality of Rio de Janeiro: between 1962 and 1974, 80 "favelas" were removed, with 26,193 shacks destroyed and 139,218 dwellers displaced from their houses on the hills of Rio.

It is strongly illustrated by the available literature that SFH was unable to fully meet the housing needs of the Brazilian population, especially the poor stratum. However, the construction of 4.8 million units, 25.8% of the increase in the Brazilian housing stock between 1964 and 1986, cannot be ignored. Out of these 4.8 million, 1.2 were produced as public promotion by the COHAB's, for the population with incomes of up to 5 minimum wages per month. Both the popular houses and those designed for the commercial market were abundantly subsidised. According to ARRETCHE (1990), the World Bank estimated that in 1985, the credit subsidy for borrowers with income below 5 minimum wages, was 112 dollars per year. But, it should be kept in mind that the houses built by COHABs were not specifically designed for squatters, as were the Gavea and Pedregulho buildings, and USAID housing complexes.

By the mid-seventies, S.F.H. reversed the tradition of building houses to sell and created two new programs: PROFILURB and PROMORAR, the latter dedicated specifically to "favela" dwellers.

**PROFILURB** (Site and Services Financing Program) created in June 1975, allowed low income workers to acquire a plot of land served by basic infrastructure - lighting, water and sewers.

**PROMORAR**, implemented in June/1979, proposed the eradication of "favelas", replacing the shacks with masonry houses in the same area and regularising the land ownership. It is the only program at federal level that makes possible the permanence of the benefitted population in the previously occupied area. The units were delivered in plots of land measuring 75 m<sup>2</sup>, occupying 25 m<sup>2</sup> surface, with a multiple-purpose room and a bathroom, and with the potential for expansion.

In the 1980s, the economic crisis in Brazil highlighted the frailty of the S.F.H. The System depended on funds from the FGTS (Guarantee Fund for Service Time, a type of unemployment insurance) and on resources from savings accounts. The crisis increased unemployment, in turn increasing both FGTS and savings drafts. In 1984, we can see there was a drop of 35% in B.N.H. (National Housing Bank). In the effort to decrease costs and maintenance of its activities, S.F.H. created the "Joao de Barro" program, in 1984, which provided for self-help and mutual help construction.

At that time, local and state governments started to implement their own solutions. In Goia's, the state Governor promoted the construction of 1,000 houses in one single Sunday, in October, 1983, by collective work. Mutual help experiments took place afterwards in Parana and Sao Paulo.

During the first years of the New Republic, 50% of BNH borrowers were in arrears with their loan instalments. The Federal Government started a structure in parallel for the poor population, through SEAC (Special Community Action Secretary) which started a series of clientelistic programs. The State was fragmented, and public powers were duplicated. In November 1986, the B.N.H was officially extinguished, with an estimated deficit of 6% of the GDP (20 billion dollars).

Since 1984, the Federal Government has had little influence on the "favela" eradication policy. Its last important intervention was the Upgrading Plan for Favelas da Mare, in the municipality of Rio de Janeiro, in 1985, which should have served 75,000 people but has never been completed. The number of social units that were financed reflects the institutional and financial confusion of the federal agency: in 1980, 284,000 units were financed but the number dropped to 44,000 in 1986 and 15,000 in 1991 (already through Federal Savings Bank) which received B.N.H.'s estate.

Summarising the federal action : during the populist period, it was ambiguous; during the first half of military period, it was authoritarian, advising the removal of "favelas" and the transference of their dwellers to periphery housing estates; after 1975, it was more flexible, providing differentiated programs and allowing the upgrading of squatter settlement; after 1984, it was confused, clientelistic, and disorganised. The final coup came in 1988, with the new Constitution, which caused the Federal Government to lose resources to unstructured States and Municipalities, comprising a harsh way to transmit responsibilities.

At this time it is impossible to generalise about policies relating to squatter settlements and slums in Brazil. Each municipality has operated, when it operates, in a specific way. In general, very little has been done. One exception is the municipality of Sao Paulo, where since the sixties, intervention in precarious housing, especially in "favelas", took place with its own resources. SFH resources helped to build housing estates - COHAB-SP built approximately 120.000 units, out of which 90% were built after 1980 and approximately 5,000 PROMORAR units between 1980 and 1984, when the program was extinguished.



### 3. Policies at Municipality Level: the case of Sao Paulo

For the analysis of local policy relating to "favelas" and slums in the municipality of Sao Paulo, the last 30 years can be divided into 5 periods. In each one we discuss how each problem was analysed, the solutions found and the difficulties and reactions created as a result of these interventions. This scheme of analysis has already been used by me (PASTERNAK TASCHNER, 1986) and was enriched by the reading of PATTON (1988). Analysis here should be understood as the prevailing ideas,

the squatters were removed were usually located in peripheral areas, with difficult access, since they had to necessarily be of low cost. Among other aggravating circumstances, these locations caused further decreases in the squatters monthly income, due to:

- a) the longer distances from service centres hindered women's contributions to the family income since they had less opportunity to use their free time for paid jobs;
- b) transportation costs increased, further burdening the household budget.



the concepts and hegemonic theories in each period of time. Solutions found are the actions effectively executed in response to the problems and theories. Reactions are the new problems detected, which redefine theories and actions.

The first basic type of intervention in squatter settlements was the removal and re-installation of the settlement, a policy that was in force in the 1960s, under the influence of the idea that the "favela" was a den of vice, with diseases, social disorganisation and criminals. This pathology would be extinguished with the elimination of the settlement and the removal of the squatters to suitable units. The removal, in Sao Paulo, never reached the level of violence of Rio de Janeiro. Although removal was frequent in 1960, no quantitative data can be found. Between 1971 and 1979, approximately 4,000 families, representing over 19,000 squatters, were removed from their shacks (little more than 6% of the squatter population in 1978/79).

The results of the removal policy, both in Sao Paulo and Rio de Janeiro, were not very encouraging. The housing estates to which

As a consequence, purchasing power decreased, making buying or monthly rent for the house difficult. This situation led to increasing indebtedness and a return to the "favela". It became clear in the seventies, based on the analysis of the attempts to remove squatters to traditional housing estates (VALLADARES, 1978, RUSH, 1974; BLANK, 1980; BANK, 1986, among others), and illustrated by the abandonment and sale of apartments and the return to the "favela", that removal would only be a competent strategy in emergency situations.

Thus, instead of leading the squatters to a definitive unit, they were taken to the so-called Temporary Housing Villages, which had existed in Rio de Janeiro since the mid-forties, under the name of Proletarian Parks. The theoretical statements that mediated these types of intervention were inspired by the formulations of social integration of the school of thought of functionalistic sociology. They emphasised the idea that the "favela" was the first housing alternative for the migrants, a "springboard" into the city, a stage required for integration into urban life. At the Temporary Housing Villages, the basic concern was to shorten the "compulsory time" that the immigrant would

stay in the "favela", by supplying some basic structure, professional guidance and formal schooling. Therefore, the temporary shelters, forecast to provide one year of housing, had schools to teach adults to supply manpower for the trade and the industry. It was expected that after this period, the family would be ready to be integrated into the housing and job markets.

Critics of this project were numerous. In addition to the implicit and incorrect assumptions of social integration theory, empirical data very soon illustrated that the squatters were by no means recent Immigrants, and had not

A recognition that the "favela" did not represent a disruption of the system, but the physical expression of its contradictions, became apparent. This led to an operational dilemma - how to solve the problem of intervention? If the reasons for squatting were to be found in the contradictions of the very system that generated it, how could an action plan be prepared that would not totally rupture the existing one?

Certain sectors of society believed that large-scale construction, prefabrication, industrialisation and rationalisation of construction could



Sao Paulo / Foto: Taschner

always first lived in a "favela". The "favelas" were growing more due to impoverishment than to immigration. Dwellers of "favelas" were not installed immediately into the shack where they lived. They moved into the urban space, in a "downwards route", within the process of impoverishment of the working class, from the central areas to the periphery, and from masonry houses to the squatter settlement shacks (Pasternak Taschner / 1986).

The perception, by the end of the seventies, that the "favela" was here to stay, and that the squatters were workers, the majority of them employed by the industry of Sao Paulo, presented the need to look for new solutions. The failure, both of the violent removal plans and of the well-intentioned temporary shelters aiming to facilitate integration into urban life, could be measured in terms of the return to the favelas. Temporary shelters became definitive. The assumption of social integration in a society with Brazilian characteristics presents serious limitations: in addition to the requirements of schooling and professional qualification, the capability of the Sao Paulo system to include the work force in the dynamic poles of the economy was limited.

promote a decrease in the cost of the housing, making it affordable to all. Co-operation, self-help and mutual help, private initiative and community development were the instruments that would allow for the "favelas" problems to be overcome. This approach arose from the need felt by the Brazilian middle class to transmit to the squatters a certain concept of society in order that they could believe that their daily lives could be improved by their own efforts and community help within the system in force.

This way of thinking led to the construction of a large quantity of housing units using more modern technologies. The Itaquera housing complex on the periphery of the municipality of Sao Paulo, used both light prefabricated systems with metallic frames of "outnord" type, and structural masonry. These were built to a higher tolerance and, paradoxically, there was even a search for suitable legal standards for illegal settlements. Thus, neither the violence of removals, nor the benevolent understanding of V.H.P prevailed. The chosen solutions were the mass construction of popular houses (4/5 of the 90,570 housings built by COHAB-SP by 1985 were built between 1980 and 1985) and the upgrading of "favelas".

Thus, projects involving the installation of sanitary infrastructure (water and sewers), electricity and garbage collection were initiated for the settlements. The regularisation of the land ownership remained an unknown, but the infrastructure installation seemed to indicate acceptance of the squatters permanence. In Sao Paulo, by the end of 1979, PRO-AGUA was started. This proposed the expansion of the water network to the "favelas" by means of domicile connection whenever possible or by means of a collective tap, where the urban structure, with narrow alleys, did not allow for the passage of piping. The program of electrification of "favelas" - PRO-LUZ, was also started in 1979 and by 1987 had already achieved the installation of electric power in all squatter houses in Sao Paulo. Both the water and the lighting programs were included in what was called compensatory policies and they charged users only the minimum tariff, regardless of actual consumption.

Starting in 1981, a more ambitious upgrading program was also implemented - PRO-FAVELA. This program provided not only for the installation of infrastructure but also services of education and health, as well as the financing, highly subsidised, of the improvement or building of new housing units. PRO-FAVELA served 24 "favelas", benefiting approximately 9000 people. Although under the contemporary ideology, community development and popular participation were the prevailing ideas and the involvement of the population in the reurbanisation work had even been anticipated, by the end of the military dictatorship this had not happened. In addition, extremely high indirect costs, quite high direct costs (the urbanisation cost forecast was US\$ 350 per family, which was exceeded), caused the project to be abandoned in 1984. Another factor that worsened the quality and increased the cost of PROFATELA was the pressure from contractors looking for work which led the authorities to split the building site, impairing the work organisation and burdening it with the utilisation of more intermediates.

Another project, PROMORAR, within the Housing Financing System, implemented in June, 1979, proposed the eradication of the "favelas", by replacing the shacks in the same area with embryo-units with a multipurpose room and kitchen and regularising land ownership. In Sao Paulo, by 1986, 11 PROMORAR housing complexes had been built, with 5,000 units. The maximum price of the PROMORAR unit, measuring 25 m<sup>2</sup>, was US\$ 1,800, amortized by the family. Community equipment was subsidised. According to the initial project, instalments were not to go beyond 10% of the minimum wage.

In the specific case of Sao Paulo, PROMORAR, in addition to satisfying only a minimum part of the demand, showed itself to be an experiment with considerable technical construction problems (Pasternak Taschner / 1986).

In 1980, the popular movements for housing exploded. In addition to ownership of the land, these movements claimed government help to build houses by self-help and mutual help. In 1984, the Housing Financing System created the Joao de Barro Program, which provided for the use of the dweller's own manpower. In Sao Paulo, the housing provision program, specific to squatters, supplied sites and services and the financing of material for the embryo-house, together with technical assistance for self-help construction. In 1985, when the new Mayor took office, only 223 houses were ready and almost 3,000 in progress. At the time, it was only an experimental program, but it had huge repercussions.

The critics of "favelas" upgrading programs claim that the certainty of permanence stimulates new invasions and the densification of old settlements, and brings, to the squatted land a replica of the legal real estate market, both in relation to the land and to the building. In reality, in 1987, 4.3% of the total squatter families declared that they had paid for their plot of land. Price varies greatly, in relation to the site where the "favela" is located, and the services it is supplied with. A dweller of Campo Limpo, at the South end of the municipality, paid 3 minimum wages for a 100m<sup>2</sup> lot in 1983. In 1987, an interviewee from Vila Prudente (east zone and more central) declared that he paid 38 minimum wages for an equivalent piece of land. (VERAS and TASCHNER, 1990). In relation to houses, real estate transactions were somewhat similar to the formal market: sales were made upon a down-payment, instalments and a fee (purchasing guarantee). In the best structured "favelas" the Dwellers Association operated as the "notary"- it was through this that transactions were conducted, in addition to a license for expansion and remodelling and even a license to invade a piece of land in the settlement. This service was usually remunerated by a percentage that ranged from 1 to 3% of the transaction value.

In the southern zone of Sao Paulo, a squatter asked, in February, 1987, 25 minimum wages (US\$ 1,500) for a masonry house with one room, kitchen and bathroom, for the same house, he had paid, in July/1985, 15 minimum wages (US\$ 900) for.

In an urbanised "favela", near the University of Sao Paulo, a wooden shack with one room was sold, in 1993, for US\$ 340. If it were

made of masonry, it would have cost US\$ 570. Those with 2 to 3 rooms amount to US\$ 680 or US\$ 1,135, if made of wood or masonry respectively. In the same "favela", more expensive houses are the target of formal real estate brokers: one masonry unit, with 6 rooms costs US\$ 6,800 and it is being negotiated by Rabelo Imoveis, a real estate broker that operates in the formal marketplace.

The Dwellers Associations, by means of the control of sales of the licenses for expansion and remodelling, and access to the land, "were involved in a complex game of interests and exposed to corruption, very often decharacterising as legitimate representatives of the poor strata." (Guimaraes, 1992, p11). The testimony of a squatter from Jaguare (west zone of Sao Paulo), illustrates the clientelism in force:

"My husband went to a meeting in order to be able to get this place, there, with the Directory. He had to beg, pray and kneel before them.. because they didn't want to let us build the shack here, by no means.." (Pasternak-Taschner / 1982 / p. 388).

In the case of Maria das Neves, the deponent, after having lived for 2 years with a relative in the same "favela", her "lobby" power was enough. In many cases, family connections or bribes are instruments created by this emerging clientelism.

Although the precariousness of the information about prices of lots and houses necessitates prudence, the trade of houses and plots of land in "favelas" appears to be increasing. Whereas before there was nothing, value now exists, and the intervention of the authorities increased the speculation processes that had already begun due to the scarcity of housings, even on squatted land.

The critics of the self-help and mutual help programs condemn the low productivity of the work under this system and consider any use of the dwellers manpower to be over-exploitation of the work force. Those who defend self or mutual help housing use the following arguments:

**a)** self-help housing, willy-nilly, can be kept within the worker's salary. The work progress / budgets follow the pace of the user's disbursement capability.

**b)** the Brazilian urban peripheries have been built by self-help construction. It is better to institutionalise the process, thus ensuring the technical assistance that improves the quality of the product and reduces the workers' wear.

**c)** given the scale of the problem, it is impossible to merely consider finished units.

**d)** the unit design has more suitable features for the family inhabitants than the inflexible plans of housing estates.

Finally, the ideas of John Turner and the World Bank were rediscovered in Sao Paulo in the mid-eighties .

With respect to slums, until the 1980s, intervention occurred at the level of public health legislation (the first dated as of 1886). In 1975 the authorities tried to identify the incidence of slums in the urban network and characterise their population. In 1983, the Municipal Housing Plan proposed to intervene with spot experiments. In reality, very little was accomplished except for assistance to dwellers in relation to individualisation of lighting bills (as the unit price of the kilowatt rises according to the electric power consumption, a collective bill is more burdensome than meters installed per dwelling allowing individualisation of payment). In 1985, the acknowledgement of slums as a housing problem led the City Hall to make an effort and conduct surveys about their typology. It was found that precarious rented housing was not a phenomenon exclusive to the deteriorated urban centre, but that it was also spread throughout the peripheries (Veras / 1992; Pasternak and Mautner / 1982).

In January, 1986, a new municipal government took office, the first to be directly elected by the people since 1964. Supported by conservative forces and by large sectors of the middle class who feared the increasing urban violence, and attributed it partially to "compromises" with the poor population strata, this government started once again to discuss the removal of "favelas", especially in areas close to the wealthiest neighbourhoods. The prevailing rationale was that squatters were poor and should be segregated, and the space occupied by the better located "favelas" should be considered as land to be recovered to house the middle classes. In 1986, due to the Cruzado Plan, which froze prices, a real estate boom occurred.

The housing plan of the 1986-89 government remained more at the level of discourse than action. Two "favelas" located in prime areas were removed. The divulged renovation scheme for the centre, involving a slum clearance and eviction of its population, has never left the paper. The most interesting contribution of the period was the partnership with the private-initiative for the eradication of "favelas", by offering urbanistic advantages in exchange for the construction of houses for squatters. The interconnected operations made it possible

for a contractor to build on more than the area permitted by the zoning law in exchange for a donation to the City Hall, of squatter housing. This law created an enormous polemic at the time, strongly condemned by the leftists who saw it as a manipulation of the restrictions on land occupation to increase real estate gains. The same leftists, however, when they reached public office in 1989, made ample use of these interconnected operations.

In 1989, a municipal government connected to PT (Workers Party), committed to the popular movements and union struggles, took office. The prevailing lines of thought demonstrated this commitment. The city outline plan prepared by government technicians and their assistants showed the existence of a huge illegal city which housed the poor strata. 350 thousand units were estimated as illegal with respect to the zoning law and the Construction Code in force (14% of the housing units in the Municipality), and 74% of these illegal units occupied areas of up to 125 m<sup>2</sup>. Adding together the houses in squatter settlements, slums, and the illegal developments in the periphery, approximately 65% of the real city was illegally settled. It is necessary to integrate this illegal city. Although poverty was the main culprit, it was considered that elitist construction standards and regulations also led to illegality. One of the proposals executed was the simplification of the Construction Code and the debureaucratisation of procedures concerning building licenses. The approval of a construction plan by the local authorities took 120 days, in addition to requiring the authorisation of a fee of US\$ 1.00 per square meter. In a country where the minimum wage is historically 60 dollars, this cost is burdensome. The time taken for approval of a development was approximately 19 months, counting State and Municipality approvals. It would have been reduced to 6 months had the Liberal ideas of Hermando de SOTO (1990), been practised by the leftist administration.

Urban segregation appears as an item to be avoided. The right to the city belongs to all. This statement led to the first concrete attempt to maintain the permanence of the population that lived in downtown slums, going beyond the spot assistance provided to them during the period from 1983 to 1986. The basic idea of intervention in the slums was to respect the desire of the inhabitants to live downtown. These are pilot-projects still of a small scale and they comply with the following dynamics:

**a)** use of partnership with the owner of the transformed house in the slum, who assigns it and is paid with part of the new building to be constructed. As multiple purpose buildings have been privileged (with stores at ground level and 4-5 storeys of

apartments), very often the property's owner is paid in stores. The City Hall buys the property and mortgages it. This money is used to start the building work that will allow the permanence of the dwellers in the location. Up to the end of 1992, 6 slums were the target of this type of intervention, which involved only the lot where the building was located.

**b)** large scale intervention, in areas from 5,000 to 10,000 m<sup>2</sup>. Due to the scale, these were operations of urban renewal and they involved condemnations, use of empty lots and the reformation of underused buildings. Some projects are underway. Among others, the construction of a building on the site of an abandoned movie theatre in Mooca (central zone, East sector), where 111 families were housed and the construction of 3 buildings with 5/6 storeys at Rua Celso Garcia, in Bras, a project that will house 182 families, under a concept of recovery of the entire block, with stores and a community hall, children day care centre, maintenance of an old house of eclectic architecture to be used as a cultural centre for the neighbourhood, internal patio surrounded by small apartments with 32m<sup>2</sup> of useful area (56 m<sup>2</sup> total area).

In all, 22 slum reconstruction projects were in progress by the end of 1992. The project cost was around 11.500 dollars per family, with 95% of this cost representing the cost of construction. The projects transfer the subsidy to the dweller. Nothing was made as social rent. The principle that has been stated by the so-called progressionists in Brazil is that private owned housing will reinforce the society's conservative character, transforming the worker into a small property owner. This argument is strongly inspired by ENGELS, who qualifies the idea of private house as petit-bourgeois, and a factor that will tie the population to the land, preventing it from freely selling its working force.

The technicians of Mayor Luiza Erundina's administration (1989/1992) seemed to agree more with SAUNDERS (1990) who legitimises the right to live in a privately owned house, and believes that workers are perfectly able to differentiate the ownership of consumption goods from the cartelised ownership of thousands of company shares. According to the Superintendent of Popular Housing during this administration "all the evidence shows that the aspiration of owning a house is not only legitimate, that is, it is not the result of propaganda and enforcement of consumption standards by the current system, but it means a previous condition required for the workers



to be able to conquer a better quality of urban life" (Bonduki / 1992, 142).

Therefore, home ownership was ensured in the projects for slums and "favelas". In the case of "favelas", the problems connected to land squatting are more difficult to solve. The granting of the real right of use to dwellers associations has been petitioned to local authorities, making real the idea of collective land ownership and private ownership of the housing unit. The unconditional right to land ownership is currently a strong obstacle to obtaining of housing. One proposal for the solution of the housing problem is concerned with the increase of land supply. This includes the progressive taxation of empty lots as an incentive to sell them.

As well as keeping the policy of private home ownership, mutual help, co-managed by the City Hall and Dwellers Associations, became the prevailing policy during the period. This was due to the perception of the failure of the State as a 'provider' and its incapability to solve the housing problems alone, together with the reinforcement of the idea of public participation and the choice of organised movements as privileged interlocutors.

Approximately 14,000 units were built by 84 dwellers associations. Critics claim that self-managed mutual-help work is inefficient, slow and anachronistic from the technological viewpoint. However, its upholders claim that they not only modify the relationship between the civil construction and the state, eliminating intermediates, but also unveil the ideology of incompetence. This divides society between those who lead it, because they have the knowledge and those who execute, because they know nothing.

Popular movements, strengthened after the democratic reforms of the 1980s, demanded the removal of intermediates and the participation of the end user in the decision-making process. Proposals for self-construction, both individually and by mutual help, were only one step away. Public officers had only to ensure the resources and the land. Self-help construction was much criticised by the traditional leftists as exploitation, which would be reflected in falling labour costs, thereby increasing even further its exploitation. Thus, it became seen by the "new left" as domestic production, with the dweller as an individual producer of goods, not as a seller of his labour force to the capitalist. This created a use value, entirely appropriated by him, which potentially constituted a "commodity". The critics from the "new left" now concentrate on the spontaneous self-help housing that stimulates individuality. In contrast to this criticism, mutual help

housing can be undeniably seen as the generator of a large part of the third world urban peripheries. This process rationalises effort and increases productivity and, due to its self managed and collective organisation, it not only reduces costs but: "the organisation to build becomes a self-management and collective organisation school" (Bonduki/ 1992 /p 164).

With respect to the issue of the upgrading of "favelas", from 1990 onward 26 000 families in 50 "favelas" were provided with infrastructure services including paving, redivision of the soil, water, drainage and sewage systems and the opening of access roads. At the same time, 3,500 families in 70 "favelas" executed or are executing small improvements, also as collective work (S.PAULO, 1992, p.12). The concept of environmental hazard was introduced into the upgrading of "favelas". In this case, it was the geomorphological risk for inhabitants such as earth sliding, washout or flood. These three types of hazards were classified according to their urgency: imminent risk (500 housings, with 2 710 people), short-term risk (7,000 houses, with 37,000 people) and medium and long-term risk (17,255 houses with 935,000 people). In total, 133,700 people either had their lives and/or the loss of their property at risk, out of which 40,000 were under imminent or short-term risk. Over 25 thousand people have already been removed, many of them sent to housing estates.

These 133.7 thousand people represented 16% of the squatter population. It is worth mentioning that 50% of the "favelas" in Sao Paulo are located on the banks of rivers or reservoirs, 30% in sites with steep slopes and 25% in lands already strongly eroded. What can be done? Remove one million squatters? How and where to? Sao Paulo municipality estimated the cost to remove each family to be 10 million dollars. The removal of the entire squatter population would require approximately 10 billion dollars. According to the City Hall, the upgrading of all "favelas" will cost not much less than \$1.3 billion. The current "Favelas Upgrading Program" intends primarily to implement infrastructure works: water, sewage, drainage, slope bracing, as well as land regularisation. This last item proposes the granting of use for 90 years to 138 "favelas" located in lands belonging to the City Hall, involving 26,000 families.

Upgrading appears to be the strategy used as a "cure" for the existing problem. However, this cure has its own consequences. Unfortunately, along with the upgrading, the real estate submarket consolidates within the "favela". Both land and houses become consumption goods and prices soar. The perfect solution would be housing and land for all. Is this utopian?

## References

- **ABRAMS, C.** (1964) *Habitacao, desenvolvimento e urbanizacao* (Housing, development and upgrading). Rio de Janeiro, Editor O Cruzeiro.
- **ARRETCHÉ, M.** (1990) *Intervencao do Estado e setor privado: o modelo brasileiro de politica habitacional* (State intervention and private sector: the Brazilian housing policy model). *Espaco e Debates* 31, p 21-36.
- **BANK, G A.** (1986) *Poverty, Politics and the Shaping of Urban Space: a Brazilian Example*. *International Journal of Urban and Regional Research* vol 10, no. 4, p 522-540.
- **BLANCK, G.** (1980) *Bras de Pina. Experiencia de urbanizacao de favela* (Squatter settlement upgrading experience). In VALLADARES, L. (ed). *Housing in Question*. Rio de Janeiro, Zahar, p 93-124.
- **BONDUKI, N.** (1992) *Habitacao e auto-gestao* (Housing and self-management). *Building utopy territories*: Rio de Janeiro, FASE.
- **FINEP-GAP.** (1985) *Inventario da acao governamental* (Governmental action analysis). Rio de Janeiro.
- **FINEP.** (1988) *Inventario da acao governamental - Complementacao* (Governmental action analysis. Supplementation) 1984/1986. Rio de Janeiro.
- **PASTERNAK TASCHNER, S.** (1982) *Moradia da pobreza: habitacao sem saude* (The housing of poverty: housing without health). PhD thesis presented to the Public Health School - University of Sao Paulo.
- **PASTERNAK TASCHNER, S.** and MAUTNER, Y. (1992). *Habitacao da Pobreza* (The Housing of Poverty). *Cadernos PRODEUR 5*, Sao Paulo, FUPAM and FAU-USP.
- **PATTON, C & PALMER EK.** (1980) *Evolution of the Third World Shelter Policies in PATTON, C* (ed) *Spontaneous Shelter Philadelphia*, Temple University Press, p 3-24.
- **RUSH, BS.** (1974) *From favela to conjunto: the experience of squatters removed to low cost housing in Rio de Janeiro, Brazil*. Cambridge, Mars (mimeo).
- **SAO PAULO, Municipality** (1992) - *Housing and Urban Development Secretary. Urbanizacao de favelas em Sao Paulo: uma experiencia de recuperacao ambiental* (Upgrading of "favelas" in Sao Paulo: an experience of environmental recovery).
- **SAUNDERS, P.** (1990) *A nation of home owners*, London Unwin Hyman Ltd.
- **SERRAN, J R.** (1976) *O IAB e a politica habitacional* (IAB and housing policy) (1954-1975). Sao Paulo, Schema ed.
- **SOTO, H de.** (1990) *The other path* New York, Perennial Library.
- **VALLADARES, C.** (1978) *Passa-se uma casa*. (House available). Rio de Janeiro, Zahar.
- **VERAS, M P B.** (1992) *Corticicos em Sao Paulo: velhas e novas formas de pobreza e de segregacao social* (Slums in Sao Paulo: old and new forms of poverty and of social segregation) in BOGUS, L M and WANDERLEY, L E *The struggle for the city in Sao Paulo*, Sao Paulo, Cortez, p 81-126.
- **VERAS, M P B and PASTERNAK TASCHNER, S.** (1990) *Evolucao e mudancas das favelas paulistanas* (Evolution and changes of "favelas" in Sao Paulo). *Espaco e Debates* 31, p 52-71.

## 4. Conclusion: Beyond the 1990s

The reduction of the growth rate of Brazilian metropolises' relieves, to a certain extent, the pressure for housing in large centres. However, from the viewpoint of urban structuration, the reproduction of the "peripheral growth pattern" in middle-sized cities in the state of Sao Paulo, and the consequent formation of a poverty belt, illustrates that a reduction in the segregation of housing standards, characteristic of Brazilian cities, will not occur in the short term. "Favelas", slums, and peripheral areas deprived of services will continue to exist in Brazilian cities during the next millenium.

Emerging practices can, however, already be detected:

a) the growing commodification of the social relationships of housing production, both on squatted and private lands (Pasternak Taschner / 1992).

b) the movement of the middle-classes to the periphery, and even the construction, by these social sectors of illegal houses not conforming to the Building Code and Zoning Laws.

c) the increase in poor tenements, both in low income housing tracts in the peripheral belts and in the squatter settlements. In Rocinha (the biggest "favela" in Rio de Janeiro) there are 3/4 storey buildings with rented rooms - real slums in squatted land.

d) the invasion of Rio squatter settlements by drug trafficking. While this may, on the one hand, associate squatter settlements with crime, on the other hand it allows a certain measurement of the wealth of the Rio hills. Parabolic antennae and cellular telephones are common in Pavao Pavaozinho, Santa Marta and other "favelas" in Rio. Traffickers buy the silence of the working population through fear and by providing them with benefits. They employ youngsters to deliver cocaine to their clients. They are the providers of law and order instead of the State. On one particular famous Sunday when the population of the hills came down to the beach, mugging and scaring the people there, very few drugs were sold. On the following day, the traffickers declared that they would watch the hills so that such an incident would never occur again. A sad destiny - a place where drug trafficking lords ensure public safety.

e) a new type of illegal allotment in Sao Paulo. The Zoning Law as of 1972 established high level criteria used to approve each plan for development. Its intention

was to prevent disorderly growth of the municipality and ensure suitable allotments. Until 1981, when popular developments were allowed without conforming to so many criteria, only 6 developments were approved in the Municipality. Its horizontal expansion took place through the proliferation of clandestine allotments. In 1979, a Federal Law was enacted, determining that clandestine developers were criminals, and regulating works, projects and free areas. In addition, it linked the purchasing and sale of lots to the approval of the development and makes it possible for the buyer to pay by instalments in court if the development is illegal.

The strictness of the regulations, the amount of investment and the delay in the approval of projects, (approximately 19 months) discouraged the supply of lots. But, in 1989, illegal developments reappeared under a new guise. The developer no longer existed, appearing only eventually in the form of a technical advisor. However, the Dwellers Associations would appear and buy and develop the land, without previous authorisation by public officers. The former developer discovered his new function: he mediated between the associations and the land sellers. Dwellers, generally tenants, paid for the land over 6 months and could choose to divide it without the bureaucratic ritual and the associated cost and delay. With respect to public officers, especially of the 1989-92 government, their commitment to the popular movements was upset. Whilst it was easy to criminalise a developer, the same cannot be said about an Association, particularly as many were without a director in charge. In addition, this type of action had serious consequences politically.

After 10 years, the supply of lots for sale increased, but not as had been planned and desired by the public officers and by the technicians.

With respect to public policies, the Brazilian government and society face a difficult challenge which the expected rebirth of the economic growth and the reintegration of the country into the world economy will certainly help to solve.

# Verbesserung der Wohnsituation benachteiligter Bevölkerungsgruppen Strategielinien für Hilfsorganisationen

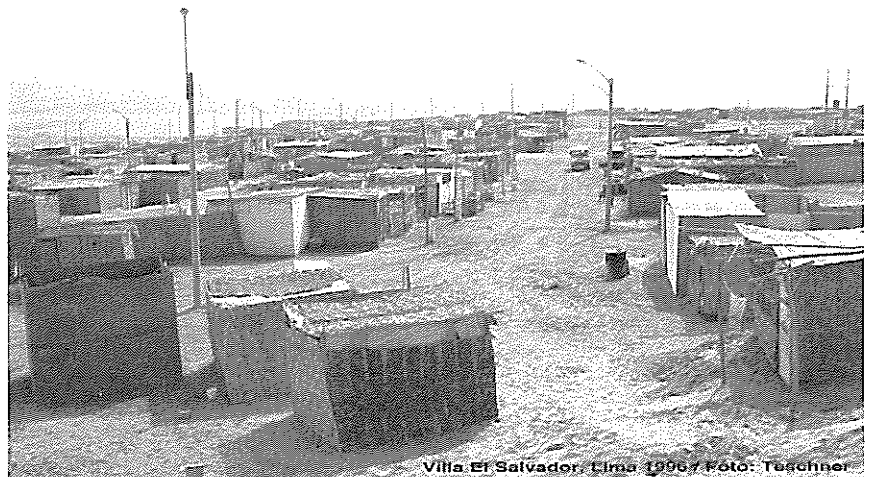
EIKE JAKOB SCHÜTZ

## 1. Zur Situation

Zwanzig Jahre nach der - schon legendären - UNO-Habitat I Konferenz in Vancouver / Kanada, sieht die Lage in bezug auf das Obdach von Millionen von Menschen düsterer aus, als sie es seinerzeit war.

Kurz vor Beginn der Habitat II Konferenz in Istanbul kalkuliert HIC (Habitat International Coalition, der weltweite Zusammenschluß von über 300 Nichtregierungsorganisationen und Basisgruppen der Betroffenen) die Zahl der in allen Kontinenten unter unmenschlichen und entwürdigenden Wohnbedingungen leidenden Menschen auf 1.2 Milliarden und die im Wortsinne Obdachlosen auf 100 Millionen. Und die Problematik ist weiter im Wachsen begriffen. Es würde hier zu weit führen, die Gründe dafür detailliert darzulegen, doch einige Stichworte sind erforderlich: weiter steigendes Bevölkerungswachstum, ein in der Menschheitsgeschichte bisher nicht dagewesener Verstädterungsprozeß, fehlende oder falsche Wohnbaupolitiken der Staaten etc. Es zeigt sich auch, daß der derzeit laufende Prozeß der Umstrukturierung (Neoliberalismus) der Weltwirtschaft in sozialer Hinsicht fatale Folgen hat, die sich direkt oder indirekt auch auf das Problem des fehlenden Obdachs auswirken (steigende Arbeitslosigkeit durch totales Öffnen der Märkte und deren Deregulierung, Konzentration von Reichtum und Armut, Abbau der Sozialausgaben der Staaten), dem Motto folgend: "Alles ist Markt, alles andere Illusion."

Diese Feststellungen sind nicht theoretisch schlußgefolgert, sie sind Spiegel dessen, was den Hilfswerken täglich an Hilfsgesuchen aus den Ländern der sogenannten Dritten Welt auf den Tisch kommt. Bis vor einiger Zeit hatten die eingehenden Hilfsgesuche vorwiegend Projekte zum Inhalt, die die Ursachen der Not bekämpfen sollten. Heute ist die Zahl der Anträge, die ein Lindern der Not, die das Überleben sichern sollen, immens gewachsen.



Villa El Salvador, Lima 1996 / Foto: Teschner

### Summary

#### Helping Housing the Poor Strategy Guidelines for Support Organisations - a View by Misereor

It is impossible to satisfy the basic need of shelter through direct supply, for the state and certainly for support organisations like Misereor. It is the task of the state, instead, to establish conditions which enable the individuals and their families, and especially the poor ones, to care for their own shelter.

For a family, the dwelling possesses an overriding value not only for providing shelter, but also for being the centre of fundamental social life. This has to be taken into account adequately by housing strategies. The author sets forth the following recommendations:

- encourage substantial popular participation,
- strengthen the settlers' community organisation,
- assist the community in problem solving, but restricting financial support to seed money,
- formalise land tenure, especially in order to give security to women and children,
- avoid financing housing directly, except in special situations,
- avoid subsidised credit programmes, which prevent from replicability,
- prefer improvement in existing sites as compared to developing new sites.

Adequate housing programmes are able to trigger off social change through their creating social and individual awareness.

Angesichts dieser Sachlage müssen die Hilfswerke ihre begrenzten Mittel noch stärker als früher so einsetzen, daß ein größtmöglicher positiver Effekt damit erreicht werden kann. Das gilt natürlich auch für die Förderung von Projekten zur Verbesserung der Wohn- und Wohnumfeldsituation. Dafür ist es erforderlich, die bisher geförderten Projekte zu evaluieren und die zum Erfolg oder Mißerfolg dieser Projekte führenden Aspekte festzustellen. Daraus



Carabayllo, Lima / Foto: Teschner

sind Schlußfolgerungen für eine zukünftige Förderpolitik und für die Planung weiterer Projekte zu ziehen. Das wird hier versucht. Material dafür ist ausreichend vorhanden, allein von einem Hilfswerk, nämlich MISEREOR, wurden Hunderte solcher Projekte in allen Strichen der Windrose gefördert.

Die Absicht ist nicht, einen in die Einzelheiten gehenden Katalog von Aspekten und Kriterien zur Beurteilung von Maßnahmen zur Verbesserung der Wohnsituation (Habitat) vorzulegen. Es sollen lediglich einige grundlegende Gesichtspunkte, möglichst konkreter Art, dargelegt werden.

Eine weitere Einschränkung ist notwendig: die hier dargelegten Aspekte beziehen sich vorwiegend auf urbane und semiurbane Zonen (wo sich die Wohnungsmisere am akzentuiertesten zeigt). In ländlichen Zonen bestehen andere Notwendigkeiten und Möglichkeiten, häufig spielen hier kulturelle Traditionen noch eine wesentliche Rolle. Unterschiedlichen Ausgangssituationen wie etwa: Stadtrandsiedlung, zentrumsnahe Lage, Möglichkeit der Verbesserung einer bestehenden schlechten Situation, Möglichkeit der Verdichtung u. ä. machen jeweils unterschiedliche Schritte notwendig, die im Rahmen dieses Beitrages nicht dargestellt werden können.

## 2. Das Obdach als Menschenrecht

Allgemein läßt sich jedoch sagen: Das Obdach ist eine der elementaren Notwendigkeiten des Menschen, ähnlich wie Nahrung und Kleidung. Es ist auch eine elementare Voraussetzung für das soziale Leben als Familie und in der Gesellschaft. Deshalb ist das Recht auf Wohnung ein "Menschenrecht" und als solches auch in der UN-Charta der "ökonomischen, sozialen und kulturellen Menschenrechte" enthalten. Dieses Menschenrecht wird offensichtlich weltweit und millionenfach verletzt.

Es muß Aufgabe der Gesellschaft oder des Staates sein, dafür zu sorgen, daß die elementaren Notwendigkeiten befriedigt werden, was natürlich auch für das Obdach gilt. Das soll nicht heißen, daß der Staat allen Bedürftigen ein Haus geben müsse, doch er muß die Voraussetzungen schaffen, daß jeder sich ein Obdach schaffen kann. Das ist eine nationale Aufgabe. Wie die Lage zeigt, kommen die wenigsten Staaten, insbesondere in der sogenannten Dritten Welt, dieser Aufgabe nach.

Was für Nahrung und Kleidung in der Entwicklungszusammenarbeit gilt, nämlich daß deren Vergabe das Problem nicht dauerhaft löst, gilt auch für das Obdach. (Angesichts des Ausmaßes der Not würde dies die finanziellen Möglichkeiten des Hilfswerkes und der Hilfswerke insgesamt auch weit übersteigen.) Mit anderen Worten: das Ziel sollte nicht sein, den konkreten Hausbau zu finanzieren, Ziel muß sein, den Hausbau lokal zu ermöglichen. Dazu ist notwendig, die lokalen Ressourcen zu mobilisieren und die Sektorpolitik der Regierungen entsprechend zu beeinflussen.

In fast allen Städten der sogenannten Dritten Welt müssen sich die Armen ihr Obdach selbst schaffen (zwischen 50 und 80 % aller Wohnhäuser - weltweit - werden in Selbsthilfe gebaut), ohne jedwede Unterstützung durch staatliche Institutionen, oft sogar gegen deren Behinderung.

Warum unternehmen die Armen große Anstrengungen, um das Problem des Obdachs zu lösen? Die Beantwortung dieser Frage kann Hinweise dafür geben, welche Bedeutung Wohnbauprojekte für arme Bevölkerungsgruppen haben und auch welcher Art solche Projekte sein sollten.

## 3. Die Bedeutung des Hauses für die Pobladores<sup>1</sup>

In ihrer abstrakten Sprache sprechen die Volkswirte und Soziologen vom Tauschwert und Gebrauchswert eines Wohnhauses und definieren es von diesen Begriffen her. Danach ist der Gebrauchswert im Prinzip unab-

1

so werden die Bewohner der Elends- und Armenviertel in vielen lateinamerikanischen Ländern genannt

hängig davon, ob das Haus zur Miete oder als Eigentum bewohnt wird. Dies mag - mehr oder weniger - für den sozialen Mittelstand oder die Oberklassen gelten, für die unteren Einkommensgruppen reicht diese abstrakte Definition aber nicht aus. Für die Pobladores hat das Haus sehr viele unterschiedliche Aufgaben zu erfüllen und ist wesentlicher Teil ihrer Überlebensstrategie.

Das eigene Haus ist der einzige sichere Aspekt in einem von allen Arten von Unsicherheiten gekennzeichneten Leben, wozu gehören: keine sichere Arbeitsstelle, unsicheres und unregelmäßiges Einkommen, ständig der Gefahr ausgesetzt, vom Eigentümer aus der Wohnung oder vom Grundstück vertrieben zu werden, vollkommene Hilfslosigkeit bei Erkrankungen, keinerlei Sicherheiten um Kredite aufnehmen zu können, usw.

- Genau wie für alle anderen hat das Haus für die Pobladores vor allem die Aufgabe, Obdach gegen die Unbilden des Wetters und Schutz vor neugierigen Blicken und Ohren zu gewähren.
- Das eigene Haus bietet die Sicherheit, nicht von fremden Eigentümern nach Willkür auf die Straße gesetzt zu werden. Nur so können Wurzeln geschlagen werden.
- Es kann nach eigenen Wünschen verbessert und - entsprechend den jeweiligen Möglichkeiten und Bedürfnissen - erweitert, d. h. den Lebensumständen angepaßt werden.
- Durch bauliche Maßnahmen können die hygienischen Verhältnisse verbessert werden, was einen großen Einfluß auf den Gesundheitszustand der Familie, besonders den der kleinen Kinder hat.
- Nicht nur ist das ein Wert an sich, es vermeidet auch medizinische Behandlungskosten.
- Indem es Raum für wirtschaftliche Aktivitäten bietet, z. B. für Werkstätten, Lager oder Geschäfte, kann es dazu beitragen, das Einkommen der Familie zu verbessern.
- Es stellt einen Wert dar auf den, in existentieller Not, durch Verkauf zurückgegriffen werden kann, ist also eine Art Versicherung.
- Das eigene Haus ist der einzige feste Punkt für den Zusammenhalt der Familie, auch als notwendiges soziales Netz.
- Es ist der Raum, in dem nach den Kämpfen und Erniedrigungen des Tages etwas Ruhe gefunden werden kann, also Refugium.
- Es stellt eine Adresse dar, die bei Arbeitssuche oder bei Behörden angegeben werden kann und so nach außen hin ein Zeichen für die Seriosität und den Fleiß des Besitzers darstellt, was nicht möglich ist, wenn man "unter der Brücke" lebt.
- Als eine der wichtigsten Bedeutungen des Hauses erwähnen die Pobladores immer

auch: den Kindern, denen man sonst nichts mitgeben kann, wenigstens einen Ort zum Leben zu garantieren.

- Es kommt häufig vor, daß die Männer vor den tagtäglichen Schwierigkeiten kapitulieren und ihre Familien verlassen. Die Frauen müssen dann alleine für sich und die Kinder sorgen. Wenn ein Haus als Familieneigentum vorhanden ist, stellt dies eine Sicherheit für die verlassenen Frauen und Kinder dar.
- Schließlich ist das eigene Haus, indem es Selbsthaftigkeit ermöglicht, auch eine der Voraussetzungen für das Bilden von dauerhaften Nachbarschaften und sonstigen sozialen Netzen, die für das Überleben der Armen so notwendig sind.

Für die Armen hat das Haus also einen viel größeren und weiteren Sinn als nur eine einigermaßen bequeme Lösung des Wohnproblems zu sein, wie es z. B. für die soziale Mittelklasse der Fall ist. Für die Armen ist das Haus ein Mittel, um unterschiedlichen Problemen der Familie, der Arbeit, der Gesundheit, der Sicherheit, der sozialen Beziehungen und natürlich dem Obdach als solchem, gleichzeitig zu begegnen. Mit anderen Worten: der Bau des Hauses und seine Nutzung kann für die Pobladores ein Weg der personalen und sozialen Entwicklung sein.

#### 4. Folgerungen für die Hilfswerke

- Den Armen ist eine Selbstbestimmung ihrer Art des Wohnens über den freien Wohnungsmarkt aus ökonomischen Gründen nicht möglich. Im Rahmen von Wohnbauprojekten kann nur eine direkte Beteiligung an den wichtigen Entscheidungen über die zukünftige Form des Wohnens, die finanziellen Konsequenzen und die Art des Zusammenlebens eine Übereinstimmung von Wünschen, Voraussetzungen und Möglichkeiten bringen. Außenstehende Fachleute können beraten, können Alternativen aufzeigen, sie können helfen, die Entscheidungen rational vorzubereiten, sie sollten sie aber nicht treffen.

Denn: die Gefahr ist groß, daß zwangsläufig Maßstäbe angelegt werden, die anderen Kulturen oder anderen gesellschaftlichen Schichten entstammen und die nicht der Wirklichkeit der Pobladores entsprechen.

Wohnungsbauprojekte betreffen das Leben der einzelnen Familie und auch das der Gemeinschaft. Deshalb ist eine Partizipation an den Entscheidungen und der Verantwortung nicht nur individuell, sondern auch im Rahmen der Organisation notwendig.

An Stelle eines passiven Hinnehmers trägt eine aktive Beteiligung, nicht nur bei der Selbst-



hilfe am Bau, sondern auch bei den übergeordneten Programm-Entscheidungen, dazu bei, das "Selbstwertgefühl" der Handelnden zu stärken.

Wohnbauprojekte sollten nur dann gefördert werden, wenn die Betroffenen aktiv und ausschlaggebend an den Entscheidungen, das Projekt betreffend, beteiligt sind.

Die Wohnungsnot ist im Prinzip ein individuelles Problem auf der Ebene einzelner und ihrer Familie. Um dieses individuelle Problem jedoch für möglichst viele Betroffene lösen zu können und damit die zur Lösung notwendigen Maßnahmen im Sinne einer sozialen Entwicklung wirken können, ist es sinnvoll, dem Problem gemeinschaftlich zu begegnen. In vielen Fällen ist die gemeinschaftlich organisierte Aktion sogar die einzige Möglichkeit, das Wohnproblem zu lösen, so z. B.:

- Abwehr einer gewaltsamen Vertreibung von bewohnten, aber noch nicht legalisierten Grundstücken;
- Ausüben eines sozialen Drucks auf die zuständigen staatlichen Instanzen, um den Anschluß an die öffentliche technische Infrastruktur oder die öffentlichen Dienstleistungen zu erhalten oder auch zur Erlangung staatlicher Finanzierungen;
- Beeinflussung der Entscheidungen in bezug auf die Haus- und Siedlungsplanung durch aktive Partizipation;
- Organisation der kooperativen Selbsthilfe beim Bau (Einer kann ein Haus bauen, es ist jedoch einfacher für zehn Familien, zehn Häuser zu bauen!);
- Selbstverwaltung der Siedlung und Unterhalt ihrer Einrichtungen.

Die Organisation der Siedler ist also eine der Voraussetzungen zur Lösung der konkreten Habitat-Probleme und auch die Voraussetzung für eine umfassende Gemeinwesenentwicklung.

Das Fördern der Bildung und Festigung der Organisation der Siedler ist eine wesentliche Maßnahme zum Verbessern der Wohnsituation armer Bevölkerungsgruppen.

Der Prozeß des Wohnbaus ist immer mit einer Reihe schwieriger Fragen in organisatorischer, technischer, rechtlicher, administrativer Hinsicht verbunden. Das gilt besonders dann, wenn der Prozess von der Bevölkerung in Selbsthilfe durchgeführt wird.

Fragen solcher Art sind z. B.: \_\_\_\_\_

- Wie kann die notwendige Gruppendynamik erreicht werden?
- Wie kommt man zu gemeinschaftlichen Entscheidungen?
- Welche Maßnahmen sind für die Legalisierung der Grundstückstitel notwendig?
- Welche Finanzierungsquellen bestehen? Welche ist für den besonderen Fall die angemessenste?
- Welche Schritte sind zu unternehmen und welche Unterlagen sind beizubringen, um eine Finanzierung bewilligt zu bekommen?
- Partizipative Erarbeitung der städtebaulichen Siedlungsplanung;
- Partizipative Erarbeitung der Hausplanungen;
- Erlangung der Baugenehmigung;
- Organisation des Materialeinkaufs;
- Organisation der Selbsthilfe;
- Wie muß die finanzielle Abrechnung der Maßnahmen erfolgen (Buchhaltung)?
- Welche Schritte müssen unternommen werden, um Anschluß an die technische Infrastruktur und das Bereitstellen der öffentlichen Dienstleistungen zu erlangen?
- Wie kann der Unterhalt dieser Einrichtungen gesichert werden?
- Wie kann der Zusammenhalt der Organisation, über den Hausbau hinaus, gestärkt werden?
- Durch Siedlungsmaßnahmen können erhebliche Umweltbelastungen entstehen. Diese müssen bedacht und gemindert werden.

Die Armen können solch komplexe Fragestellungen nur beantworten, wenn sie fachlich kompetente Beratung erhalten. Die Art der Fragen zeigt, daß Beratung während des gesamten Prozesses notwendig ist. Wenn für diese Beratungen freie "Fachleute", etwa Architekten oder Rechtsanwälte, in Anspruch genommen werden müssen, sind diese für die Armen unerschwinglich teuer. Jedoch gibt es in vielen Ländern fachlich orientierte Hilfs- und Beratungsdienste, die auf der Grundlage eines sozialen Engagements, für solche Beratungen zur Verfügung stehen. Das heißt natürlich nicht, daß hierfür keine Kosten entstehen, sie sind jedoch in den meisten Fällen wesentlich niedriger als die üblichen Gebühren freier Fachleute.

Beratungen sind notwendige Maßnahmen zur Verbesserung der Wohnsituation. Ihre Finanzierung von außen ist häufig unerlässlich, sei es direkt projektbezogen oder unter bestimmten Voraussetzungen in Form einer Institutionenfinanzierung des Hilfs- und Beratungsdienstes.

Die Erlangung eines Grundstückes ist wohl das schwierigste Unterfangen im Siedlungsprozeß der armen Bevölkerungsgruppen in den Städten.

Baugrund im inneren Bereich großer Städte ist dort, wo der Boden nicht vergesellschaftet ist, für Arme unerreichbar teuer. Die Siedlungen der untersten Einkommensgruppen, abgesehen von den - in der Regel - zahlenmäßig weniger bedeutenden innerstädtischen Slums, liegen deshalb meistens im äußeren Ring städtischer Agglomerationen, weitab von den Arbeitszentren und der technischen und sozialen Infrastruktur.

Aber auch hier sind die Grundstücke für Arme häufig nicht bezahlbar. Um einen Ort zum Leben für die Familie zu haben, bleibt ihnen nichts anderes übrig als sich irgendwo auf einem ungenutzten Stück Boden anzusiedeln, eine nach den geltenden Gesetzen "illegale" Ansiedlung. Da kein Rechtstitel über das Eigentum besteht, sind diese Familien immer von der Gefahr bedroht, vertrieben zu werden, auch dann, wenn sie sich im Laufe von Jahren ein festes Häuschen gebaut haben.

Das gilt für die meisten Familien in den Armen- und Elendsvierteln. In manchen Ländern gibt es eine Art Gewohnheitsrecht, d. h., wenn die Familie eine bestimmte Zahl von Jahren auf dem besetzten Grundstück lebt, hat sie einen Anspruch darauf, dieses rechtlich zu erwerben. Das setzt aber immer eine unendliche Reihe von rechtlichen und bürokratischen Schritten voraus, die ohne eine spezielle rechtliche Beratung für die Armen kaum gangbar sind. Die Erfahrung beweist überall: wenn die Armen sicher sind, nicht von dem Grund auf dem sie leben vertrieben zu werden, verwenden sie alle Anstrengungen darauf, ihre Wohnsituation zu verbessern.

Es muß auch bedacht werden, wer der rechtliche Eigentümer des Grundstückes und des Hauses sein wird. Wenn nicht die ganze Familie, sondern nur das Familienoberhaupt Eigentümer ist, besteht die Gefahr, daß bei einer (in den Armensiedlungen häufig vorkommenden) Trennung, die Frau mit den Kindern ohne Obdach bleibt.

Die rechtliche Absicherung des Grundstückes ist die Voraussetzung und effizienteste Maßnahme zur Verbesserung der Wohnsituation, sei es im Rahmen von Wohnbauprojekten oder ohne diese. Von ebensolcher Bedeutung ist das Verhindern von Vertreibungen.

Wesentlich ist auch, die rechtliche Absicherung für die Frau und die Kinder - und nicht nur für das Familienoberhaupt - zu erreichen.

Durch staatliche oder soziale Förderung des direkten Hausbaus werden relativ hohe Mittel für relativ wenige Begünstigte investiert. Da - wegen begrenztem Budget - nicht allen Bedürftigen in der betreffenden Zone geholfen werden kann, besteht die Gefahr, daß Ungerechtigkeiten, durch die Hilfe für einige, vertieft werden. In der Regel ist das nur zu verantworten, wenn die Ergebnisse der Maßnahmen über den eigentlichen Hausbau hinaus reichen, wenn sie den Ansatz oder die Möglichkeiten zu einem Ändern der "Spielregeln" bzw. der Rahmenbedingungen aufzeigen. Z. B.:

- neuartiges Finanzierungssystem
- noch nicht anerkannte Technologie (z. B. Erdbauweisen, Bambus, Abwasserbehandlung, Bebauungsdichte o. ä.)
- neuartige Bauorganisation
- Verringerung der geforderten Baustandards auf realistische Normen.

Wie die Erfahrung zeigt, werden alternative "Modelle" nur ganz selten aufgegriffen. Sie helfen also wenig, die Rahmenbedingungen zu ändern. Das kann nur dann der Fall sein, wenn das Modellprojekt in einer weitergefaßten Strategie eingebettet ist, d. h., wenn von verschiedenen Ansätzen her auf ein Ändern der "Spielregeln" eingewirkt wird.

Der direkte Hausbau sollte nur dann finanziert werden, wenn dadurch keine Vertiefung der ungerechten Situation zu befürchten

Canbayllo, Lima / Foto: Teschner



ist oder wenn davon - ersichtlich - Änderungen der Rahmenbedingungen oder der Spielregeln zu erwarten sind.

Eine andere Frage ist es, den Armen eine Starthilfe für den Bau einer Minimaleinheit (als Ausgangspunkt für schrittweise Erweiterung)

in Form eines Kreditfonds zu geben. Dies ist dann zu verantworten, wenn die vorliegenden Daten zeigen, daß eine Multiplikatorwirkung realistisch möglich ist. Dieser Aspekt soll wegen seiner Bedeutung hier gesondert behandelt werden.

Vorwiegend die finanziellen Aspekte eines Wohnbauprojektes entscheiden darüber, welche Zielgruppen mit den Maßnahmen erreicht werden.

Maßnahmen zur Verbesserung der Wohnsituation sollten nicht geschenkt werden, denn: angesichts des Problemausmaßes ist es unmöglich, es mit den vorhandenen Mitteln für alle zu lösen. Durch Schenken an einige würde die ungerechte Lage allgemein noch verstärkt. Ferner: Armen notwendige Dinge zu schenken führt ihnen ihre totale Abhängigkeit von der Hilfe durch andere vor Augen. Das behindert eine notwendige Emanzipation und mindert das Selbstwertgefühl.

In diesem Sinne wäre das Schenken des Hauses entwicklungshemmend. Wegen der Armut der Zielgruppen wird jedoch eine gewisse Subvention in vielen Fällen unvermeidlich sein. Denkbar sind Subventionen der Kosten der Sozialarbeit, der technischen Beratung, der Infrastrukturversorgung oder Zinssubventionen bei Krediten.

In der Regel wird für diese Zielgruppen eine Finanzierung von direkten Wohnbaumaßnahmen nur über Kredite möglich sein. Dabei dürfen die Rückzahlungsquoten das Familienbudget nicht übermäßig belasten. Viele Untersuchungen haben gezeigt, daß bei den untersten Einkommensgruppen der Anteil der Position "Kosten für Wohnen" 10-18 % des Familieneinkommens nicht übersteigen darf. Dabei muß berücksichtigt werden, daß in der Folge zusätzliche Kosten entstehen können, z. B. Gebühren für Wasser und Elektrizität, Transportkosten etc.

Der Rhythmus der Rückzahlungen muß sich eher an den Einkommensrhythmus der Familien (z. B. wöchentlich, monatlich, nach der Ernte etc.) anpassen als an buchhalterische Routine.

Direkte Wohnbaumaßnahmen sollten nicht gratis vergeben werden, denn das könnte "entwicklungshemmend" wirken. Eventuell notwendige Subsidien müssen in ihrer Art und Höhe eindeutig definiert und bekannt gemacht werden. Das in den meisten Fällen notwendige Kreditprogramm muß entsprechend der realen ökonomischen Situation der Zielgruppe entwickelt werden (Höhe der Quoten, Zinsen, Rückzahlungsrhythmus, zusätzliche Kosten etc.).

Für arme Bevölkerungsgruppen ist der Standort von Wohnbaumaßnahmen in verschiedener Hinsicht für die Überlebensstrategie von Bedeutung. In den selbstgeschaffenen Siedlungen, auch wenn es sich um Elendsviertel handelt, haben sie im Verlaufe der Zeit Beziehungen, die auf gegenseitiger Hilfe beruhen, entwickelt. Freundschaften haben sich gebildet, die bei tragischen Ereignissen stützen etc. Wenn die Familien im Rahmen von Wohnbaumaßnahmen in andere Viertel umziehen müssen, dann zerreißen diese "sozialen Netze". Deshalb ist, wo immer möglich, ein Verbessern der Situation am ursprünglichen Ort einer Neubausiedlung vorzuziehen.

Weil die Baugrundstücke in zentrumsnahen Zonen der Stadt immer außerordentlich teuer sind, werden Neubaumaßnahmen in der Regel in den Außenbezirken der Stadt durchgeführt. Wenn die Arbeits- bzw. Einkommensmöglichkeiten vorwiegend im innerstädtischen Bereich liegen, dann sind hohe Transportkosten, die das an sich schon schmale Familienbudget noch mehr schmälern, unausweichlich. Für die von Gelegenheitsarbeiten Lebenden wird es dann noch schwieriger, Arbeit zu finden.

Während im innerstädtischen Bereich die lebensnotwendige Infrastruktur (Wasser, Abwasser, Elektrizität) normalerweise in erreichbarer Nähe vorhanden ist, muß sie im randstädtischen Bereich erst geschaffen werden. Das ist mit hohen Kosten verbunden, damit wird der Wohnhausbau zusätzlich teurer.

Der Standort von Wohnbaumaßnahmen hat ausschlaggebende Bedeutung, sowohl in bezug auf die Familienökonomie als auch in bezug auf die Ausnutzung vorhandener Infrastruktur. Falls Verbesserungsmaßnahmen in der ursprünglichen Siedlung möglich sind, ist diesen gegenüber einem neuen Siedlungsgebiet den Vorzug zu geben.

**5. Zusammenfassend gilt noch immer, was Antonio Ibañez S. J. (Gründer der FUNDASAL in El Salvador) bereits vor 20 Jahren so formulierte:**

- Der Wohnungsmangel ist Bestandteil eines strukturbedingten Marginalisierungsproblems;
- Ein Wohnungsbauprogramm darf weder paternalistische Züge noch Wohltätigkeitscharakter haben, wenn es das System der Marginalisierung nicht festigen soll;
- Ein Wohnungsbauprogramm kann sozialen Wandel einleiten, wenn es einen personalisierenden, bewußtseinsbildenden und sozialisierenden Prozeß in Gang setzt.

#### EIKE JAKOB BOHUTZ

Dipl.-Ing. / arbeitet seit 1967 für die kirchliche Organisation der Entwicklungszusammenarbeit Misericord. Zunächst für den Bereich Westafrika zuständig, ist er seit 1974 als Fachreferent für Bauwesen, Wohnbau und Fragen der Stadtentwicklung in Lateinamerika verantwortlich.

# Towards a Definition of "Best Practices" in Urban Environmental Management"

DAVID J. EDELMANN / ED FRANK

## Introduction

Within the context of the project 'Capacity Building for the Urban Environment: A Comparative Research, Training and Experience Exchange', an inventory and analysis of 'best practices' in urban environmental management for Peru, Bolivia and India is being prepared by the Institute for Housing and Urban Development Studies (IHS) in Rotterdam as part of the contribution of the Government of The Netherlands to the Habitat II Conference in June 1996 in Istanbul. The purpose of this paper is to review various concepts of best practices in this field to place the ways in which they are defined by the research groups in the various countries participating in the project within the literature and to identify common elements of all or most definitions.

## Some Elements of Best Practices

Best practices can be defined in the simplest of terms. For example, The Dutch Habitat Forum, which is the preparatory group for Habitat II in the Netherlands, defines a best practice as "a project (or experiment or method) that visibly improves the quality of the

living environment and that can serve as a model for others" (Association of Dutch Municipalities, 1995). However, capacity building for managing the urban environment is also an essential element of a best practice at the city level, which suggests that the definition should be broadened to recognise that positive examples should be replicable, as well as capable of being scaled up to include both more and larger urban areas (Frank / Edelman / 1995). Some definitions stress their experimental nature. The approach should be new (McCallum, 1995) and emphasise the need to, "...develop models which are operational and provocative, encouraging more experimentation and learning". Successful experiments would make cities more sustainable (Cohen 1993) and can also be coupled with a focus on the local and community level (Garau, 1993).

Moreover, ecological, equity and economic dimensions should all be considered (Pronk, 1995). This leads to the understanding of best practices by some to be those that also contribute to achieving a new model of urban living based on ecological principles and a circular metabolism (Giradet, 1992) or integral sustainable urban development (Ter Helde and Be-

### DR DAVID J EDELMAN

supervises the urban environmental management activities of IHS and is Director of the MSc course in this field offered jointly by IHS and the Wageningen Agricultural University through the Centre for the Urban Environment (CUE) in Rotterdam.

### ED FRANK

is Project Leader of the Capacity Building Project at IHS and a member of the Academic Committee of the CUE MSc. He has frequent assignments in the Third World and Central and Eastern European Countries.

## Zusammenfassung

### Zu einer Definition von "best practices" im städtischen Umwelt-Management

Als ein niederländischer Beitrag zu Habitat II ist das IHS beauftragt, die besten Beispiele ("best practices") für städtisches Umwelt-Management in Peru, Bolivien sowie Indien zusammenzustellen und zu analysieren. Die Autoren beschreiben auf dem Hintergrund dieses Projekts die unterschiedlichen Ansätze zur Definition solcher "best practices" durch europäische Fachleute und die Partner in den drei Ländern. Während teilweise schlicht eine sichtbare und modellhafte Verbesserung des Lebensraums zum Maßstab gemacht wird, betonen andere den notwendig innovativen Charakter von "best practices" oder deren wirtschaftliche / egalitäre / ökologische Dimension. Für das UNCHS-Sekretariat unterscheiden sich "best practices" von den guten durch ihre nachhaltige Wirkung auf den legislativen und institutionellen Rahmen sowie durch eine klare und partnerschaftliche Abstimmung der Verantwortlichkeiten einzelner Akteure. Die Expertengruppen in Peru und Bolivien legen vor allem Wert auf den direkt erfahrbaren Beitrag solcher Projekte zur Gemeindeentwicklung, während die indischen Experten deren Übertragbarkeit und Erweiterbarkeit auf größere Maßstäbe in den Vordergrund stellen. Angesichts der Notwendigkeit eines Erfahrungsaustauschs bei aller Unterschiedlichkeit der Rahmenbedingungen und Konzepte sind neue Formen der Süd-Süd und Süd-Nord-Kommunikation gefordert und bereits im Ansatz entwickelt.

## References

- Association of Dutch Municipalities (VNG) / Bouwen en Wonen / The Hague, February '95, p13
- Cohen, Michael / Speech given at the Expert Group Meeting on Urban Areas, / Environment and Energy in Lund / Sweden, March 1993
- Frank, Ed & David J Edelman Capacity Building for the Urban Environment: A Comparative Research, Training and Experience Exchange Project Inception report prepared by the Institute for Housing and Urban Development Studies for the Directorate General of International Development Co-operation (DGIS), The Hague, The Netherlands, March 1995, p9
- Garau, Pietro / Keynote address at the Expert Group Meeting on Urban Areas, Environment and Energy in Lund, Sweden, March 1993
- Giradet, Herbert / Cities: New Directions for Sustainable Urban Living / Gaia Books Limited, London / 1992, p23
- Habitat II Secretariat / A Guide to Nominating and Learning from Best Practices in Improving Living Environments Nairobi, 1995, p10
- Lee, Yok-shui / 'To Make Asia Livable' in Newsweek, 9 May 1994, p43
- Lindfield, Michael / Poverty Alleviation and the Environment Internal paper, Netherlands Economic Institute, Rotterdam, November 1993, p1
- McCallum, Doug / 'Case Studies of Local EPM Experiences: Guidance for Case Study Authors', paper presented for the Environmental Planning and Management (EPM) Guidebook Project, UNCHS (Habitat) and the Urban Management Programme (UMP), The Hague, The Netherlands, January 1995, p1
- N'Dhrow, Wally / Keynote Address to the Dubai International Conference on Best Practices in Improving the Living Environment, Dubai, November 1995
- Miranda, S; Lillana, Maria Luisa Alvarado and David J Edelman / 'Marco de Referencia para identificar Practicas Exitosas en Gestion Urban Ambiental', paper presented at the Primero Seminario de Expertos en Gestion Urbana Ambiental Peru - Bolivia, Puno, Peru, 4-6 November 1994, p1
- Nicks, Simon / Personal Communication from the Urban Management Programme Seminar on Environmental Strategies for African Cities, Dakar, Senegal, June 1995
- Pronk, Jan / 'On Chartering the Earth', speech of the Minister of Development of the Netherlands at the Earth Charter Workshop, The Hague, The Netherlands, 29-31 May 1995, cited in Informatie, No.23 (31.5.95), Development Cooperation Information Service, Ministry of Foreign Affairs, The Hague, The Netherlands, p1
- Singh, B. N. / Proceedings of the First Expert Group Meeting of Capacity Building for the Urban Environment: A Comparative Research, Training and Experience Exchange Project, Chandigarh, India, 13-15 January 1995, pp14-15

rends, 1993) rather than the current linear one of the throughput of resources and their transformation into wastes as well as useful products. Thus, the process of environmental planning and management is critical (McCallum / 1995).

Other definitions are less conceptual or management oriented but stress instead specific actions or combinations of actions that should be taken to improve the urban environment. One cites the following possibilities to use alone or in combination for Asian cities: the efficient use of land, co-ordinated planning, improved land registration and taxation systems, inheritance and land transfer laws, schemes to pool land parcels and slum improvement (Lee 1994). However, these types of definition do not stress what is best, but rather for which needs best practices should be found.

Perhaps, then, the consensus view is best summarised by UNCHS, building on Chapter 7 of Agenda 21 it makes the distinction between 'good practices' and 'best practices' (Habitat II Secretariat, 1995). A good practice is considered to be an action or an initiative which has resulted in a clear impact on one of a number of specific issues. Moreover, a good practice regarding the urban environment must also involve an effective partnership between two or more major actors.

The distinction between a good practice and a best practice could then be based on the impact of the initiative or action on one or more of the following:

1. Legislative and regulatory frameworks providing formal recognition of the issues and problems which have been addressed;
2. Policies and/or sectoral strategies at the (sub)national level that have a potential for replication elsewhere;
3. Institutional frameworks and responsibilities to different levels and groups of actors such as central and local government, the private sector, NGOs and CBOs, and
4. Management systems that make more efficient use of human, technical and financial resources.

Perhaps, however, Dr. Wally N'Dhrow, the Secretary General of UNCHS, summarises his organisation's view of a best practice most succinctly. He stressed in a recent speech in Dubai that a best practice must demonstrate (1) impact, i.e. a tangible improvement in people's lives; (2) partnerships between local and national governments, community organisations, the private sector and international agencies, and (3) sustainability through changed legislation, policies and long term, rather than one off, funding methods (N'Dhrow / 1995).

## Definition of Best Practices in Peru and Bolivia

During the inception stage of the Dutch sponsored project in Peru, Bolivia and India, expert group meetings were held in each of the countries. One of the tasks of each group of local experts was to define best practices in urban environmental management within the context of these countries. In Peru and Bolivia, it was agreed that best practices resolve, or promote in a substantive way, solutions to critical environmental problems, while benefiting the local community and contributing to local development. It was further agreed that best practices consist of four essential components: political-institutional, social, economic and technical. Various aspects of each were then specified (Miranda / Alvarado / Edelman / 1994).

## Definition of Best Practices in India

In India, on the other hand, best practices were defined as examples of actions which could be recommended for replication in a similar or adapted form, and which were actions, initiatives or projects that have resulted in clear improvements in the quality of life and the living environment of people in a sustainable manner (Singh, 1995). While accepting the UNCHS criteria for identifying 'good' and 'best' practices, the Indian experts stressed the importance of 'growing to scale' and the need for capacity building at the local level. These two objectives, it was felt, can only be achieved by analysing the constraining factors related to institutional capacity, financial resources, potential partnerships and gender aspects so that the crucial factors that prevent positive experiences from having impact at a much larger scale can be identified.

## Conclusion

In the preceding review of the most important elements found in various definitions of best practices as formulated by researchers and practitioners in the field of urban environmental management, some core concepts have emerged as critical to a working definition of best practices in this field. It is also clear that the weight given to each of these aspects differs substantially according to the type of city (large or small, rich or poor), region of the world, type of pollution, the nature of the society, levels of technology and development etc.

It is absolutely essential, however, that if the world's cities are to remain vibrant centres of the attainment of human potential, they must learn from each other how to better manage themselves. This exchange of experiences of best practices, then, is a crucial precondition for developing a strategy within a country to improve urban environmental management.



In this respect, it is noteworthy that in all the 'best practices' initiatives that relate to the Habitat II preparation process, the concern is to develop an inventory of positive experiences at the local level that would facilitate a process of global comparison of successful systems, models and approaches. The specific location of the practice, as defined by the traditional division of the world into regions, has consequently become less relevant than the value of the experience itself. A good example of this emerging approach is provided by a study tour of a group of South African urban planners to Los Angeles in the USA and Curitiba in Brazil. The group studied the different physical planning models that were applied, extrapolated them to Cape Town and used the results as the focus for a political debate on the future physical development of that city (Nicks / 1995).

Another new and important development is the growing use of 'best practices' for helping to formulate national strategies for capacity

building at the local level. Such an approach is being developed under the Capacity Building project for Peru, Bolivia and India, where local experiences are generating substantial discussion at the national level on the need for growing to scale.

Yet another emerging trend is the recognition of the need for new and improved forms of technical co-operation. This, it is felt, requires the development of a Best Practices database and the transfer of information on North-South, South-South and South-North basis using modern, more democratic and cheaper forms of communication and information exchange. To help achieve this goal, UNCHS and IHS, with the support of the Dutch government and several private sector partners, have formed an association to launch such an initiative, which may enrich the role of multi-lateral and bilateral development agencies through the emergence of a global approach to local problems based on equity principles and processes of exchange and mutual support.

## References (cont.)

- UNCED 'Promoting Sustainable Human Settlement Development'. Chapt. 7 of Agenda 21 in Agenda 21 (Final report), New York, United Nations, 1992
- Ter Heide, Henk and Jenneken Berends 'Guidelines to the Ecological City' in Weeda, Rob (ed) Ecological Strategies for Cities Dordrecht: Municipality of Dordrecht, 1994, p41
- Welford, Richard 'Local Environmental Development and Environmental Management: An Integrated Approach in Local Economy, vol. 6, No. 3, 1994, p130

## Stellenanzeige

Die **AHT INTERNATIONAL GMBH** (vormals *Agrar und Hydrotechnik GmbH*) ist weltweit als Ingenieur- und Beratungsunternehmen tätig. Unsere Schwerpunkte Landwirtschaft, Verarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse, landwirtschaftlicher Wasserbau/Wasserwirtschaft, Regionalplanung, multisektorale ländliche Entwicklung haben wir im Laufe der Jahre um die Bereiche Ressourcenschutz, Managementberatung und Privatisierungsvorhaben erweitert. Gegenwärtig baut die **AHT** ihre Kapazität im Themenfeld

### Urban Management

weiter aus. wir suchen dafür zur Mitarbeit in unserem Team zum frühestmöglichen Termin eine(n)

### Raumplaner/in/Städteplaner/in/Verwaltungswissenschaftler/in

mit langjähriger Erfahrung in der Entwicklungszusammenarbeit. Wir stellen uns eine Kollegin oder einen Kollegen mit praktisch fundierte Erfahrung auf mindestens einem der folgenden Gebiete vor:



**AHT INTERNATIONAL GMBH**  
Management & Engineering

- ◆ Stadtplanung
- ◆ Durchführung von Stadtsanierung
- ◆ kommunale Verwaltungsreformen
- ◆ Organisation städtischer Finanzen
- ◆ kommunale Wirtschaftsförderung

Sensibilität für die Bedürfnisse der Menschen vor Ort ist uns wichtig. Außerdem erwarten wir Erfahrung und Sicherheit im Umgang mit lokalen Institutionen und mit internationalen und bilateralen Finanziers. Die fließende Beherrschung der englischen Sprache ist Grundvoraussetzung. Zusätzlich sollten Sie über sehr gute Kenntnisse in Französisch oder in Spanisch verfügen. Ihr Dienstsitz wäre Essen, wobei die Bereitschaft für Kurzeinsätze in Projekten im Ausland gegeben sein muß.

Wenn das geforderte Profil auf Sie zutrifft und wir ihr Interesse wecken konnten, freuen wir uns auf Ihre aussagefähige Bewerbung. Für Vorabinformationen steht Ihnen Herr Warich (Tel.: +49-(0)201-2016-274, Fax: +49-(0)201-2016-211) gern zur Verfügung.

Ihre Unterlagen senden Sie bitte an:

**AHT INTERNATIONAL GMBH**, z.Hd. Frau Crèvecoeur, Postfach 10 01 32, D - 45001 Essen  
(Fax: +49-(0)201-2016-211 oder via Email: crevecoeur@iht-inter.com)

JÜRGEN OESTERICH

**Zusammenfassung**

Die erste Habitat-Konferenz 1976 in Vancouver war wie die nun anstehende zweite die letzte in einer Serie von Weltkonferenzen der UNO. In jeder befaßten sich die Regierungsdelegationen endlich einmal mehr mit Sach- als mit Ideologiefragen, weil ein paralleles Treffen eines interessierten Fachpublikums, das "Habitat-Forum" organisiert war, das die Meinungsführerschaft übernahm. Durch dessen Stellungnahmen und Anregungen wurde auch bewirkt, daß eine Reihe progressiver Feststellungen und Forderungen in das von der Regierungskonferenz verabschiedete Dokument, genannt "Vancouver Declaration and Action Plan", aufgenommen wurde.

Anschließend nahm zusammen mit der UNO-Kommission für "Human Settlements" die neue Unterorganisation, das "Habitat-Zentrum" in Nairobi seine Beratungs- und Publikationstätigkeit im Siedlungs- und Wohnungswesen auf. Im Jahr 1987 organisierte diese Organisation ein "Internationales

JÜRGEN OESTERICH

Dr.-Ing. / Is consultant for national and international development organizations and member of the board of TRIALOG.



Foto: Oesterich

**1. The way to Habitat I**

The first United Nations Conference on Human Settlement, called Habitat 1, was not the first of its kind by any means. Some months before, there had been UN-conferences such as the International Year of Women in Mexico-City and the New International Economic Order (NIEO) in New York in January 1976. Some so-called Specialized Agencies of the United Nations System had been founded or had renewed their mandate in the wake of such conferences. Recent examples were Bukarest 1974 (ILO and UNCPD on population), Rome 1974 (FAO on food and agriculture) and Lima 1975 (UNIDO on Industrialization). Way back, specialized agencies had been inspired by similar conferences such as the World Health Organization, UNESCO, UNICEF, UNDP and UNHCR. The trend, clearly recognizable over the years, ranges from kitchen affairs confined to some inner circle of diplomats, to big events staged in the view of a world public, thus promoting the hotel business by firstly mobilizing journalists and, later, increasing numbers of laymen.

As a late-comer in 1972, the United Nations Development Programme (UNEP), had been founded as a consequence of the Stockholm International Conference on Environmental Problems. This new organization was not only charged with environmental protection as such, but also with responsibilities towards the physical environment of man as a whole. Quite quickly, UNEP ran into obstacles due to controversial views of the UN-member governments. Today, since the even more ambitious

Earth Summit at Rio de Janeiro in 1992, we understand that this outcome is practically unavoidable in a situation where the interests of a profit-driven world economy on the one hand and the concerns for ecology and equality on the other, obstruct each other. UNEP, under its General Secretary the Franco-Canadian Maurice Strong, hoped that more could be done within the limited means they had, if a new specialized UN agency, concerned with the immediate environment of settlements, could be formed.

Around 1970, the urbanisation rate was estimated at 40 % for Latin America, 31 % for Asia and 20 % for Africa. The term "human settlements", embracing urban and rural communities, had recently become fashionable. There must have been some linguistic discussion at the UN Headquarters resulting in having the term complemented by the word "Habitat". The biological connotations of this word sensibly highlight the association that the human species is related to its niches just like any other creature, its habitat being just a part of the eco-system. In the background, the UN had prepared for an option to be taken by the Conference, namely to create a new UN agency, the Centre for Human Settlements (UNCHS - HABITAT) to be accommodated in Nairobi on the UN-Campus which would also house UNEP and UNDP.

The organization of the forthcoming conference of Habitat 1, as agreed upon by the General Assembly of the United Nations in 1974, was innovative in three respects. In was to be the first UN-Conference, for which

a) preparatory meetings of governments were systematically organized, grouped along regional and ideological lines (Group 77 etc.), their purpose being to alleviate the prevailing political tensions surrounding the oil crisis, the ongoing protests against the NIEO, on the conflicts in South Africa, in the West-Sahara and, especially, between Israelis and Palestinians;

b) encouraged preparatory meetings of parallel institutions like the International Union of Local Authorities (IULA) which consequently invited its members to a conference in Belgrade 1975 or like the loose association of mayors of metropolitan cities, who met in Milan in Spring 1976 in order to prepare a declaration to be presented in Vancouver;

c) tried to positively incorporate the various non-governmental and protest groupings, experts and students who pursued themes like housing the poor environmental protection, recycling, energy saving, nuclear concern, defense of minority groups such as indigenous people, Indians, Inuits and the like and, of course, women. (Foto 1)

In the years after 1968, all kinds of initiatives and pressure groups were still active. The organizers decided to invite the NGOs referred to above, professionals in housing and planning, in anthropology and technology etc. One of the reasons was the intention to distract the official government delegations from the petty and somewhat artificial battle on formula concerning World politics and to direct instead them to facts related to the subject. To this end, an event parallel to the official government conference was staged, called the Habitat Forum.

haps *faute de mieux*, as a kind of representative body of the World population.

The participants discussed concepts which were new or controversial. The old development theory of stairs to be taken one by one by each nation in file was confronted with the dependency theory and its paradigms of center vs. periphery and domination vs. exploitation. The notion of informal and shadow economies was still fairly new. "Small is beautiful" had just become famous. Its first subtheme "economics as if people mattered" was neglected in favor of the second one, "appropriate technology", which was displayed in a widely recognized exhibition. Hassan Fathy was honored for his romantic mud architecture, but the perspective of "over-urbanisation" in the recently discovered "primate cities" frightened the public. Mexican architects presented a proposal to build a parallel city for Mexico City, because they felt unable to accommodate the forecasted 10 million inhabitants by merely extending the existing city. Konstantin Doxiadis, with his report on "Acting for better human settlements" and one of the inceptors of the conference, lectured on "the great urban crimes we permit by law". John Turner argued in favor of "housing for people", "freedom for building", "housing as a verb" assisted by others like Mary Holmsteiner and Aphrodisio Lacian, author of the book "Slums are for People" The World Bank presented some preliminary results of their upgrading projects which offered a revolutionary turn in the handling of the squatter problem. (1) Altogether the Forum exposed a vibrant atmosphere of intellectual exchange. Such a spirit must have prevailed, according to the historians, on the agora of the ancient Greeks. In fact, "forum" is just the latin translation of "agora". (Foto 2)

Jahr der Hilfe für die Menschen in Wohnungsnot" und erarbeitete eine "Globale Wohnungsstrategie für das Jahr 2000", zu der auch gehörte, daß die einzelnen Länder gehalten waren, entsprechende "Nationale Wohnungsstrategien für 2000" zu erarbeiten. Seit einigen Jahren bereitet das Zentrum die anstehende zweite Habitat-Konferenz in Istanbul vor, unter anderem durch die Anregung einer fast unüberschaubaren Anzahl von Veranstaltungen, Berichten und Studien. In der Übersicht wird deutlich, in welchen Bereichen sich der Diskussionsstand seit 1976 verändert hat. Bei der eigentlichen Wohnungsfrage ist inzwischen klargeworden, daß es sich im wesentlichen um ein sozialetisches Problem handelt, bei dem die 1976 aufgestellten Normen immer noch und zum Teil sogar verstärkt bedroht sind. Hinzugekommen sind ein vertieftes Problembewußtsein bei ökologischen Fragen, vor allem seit der Rio-Konferenz, und dem Kommunalmanagement als eigenständiges Handlungsfeld.

## 2. The conference

Agora von Priene / Foto: Oesterreich

The strategy was fairly successful. The diplomats and government delegates gathered in Vancouver Downtown found that the usual bickering over controversial themes of World politics became unimportant (except for the Israeli vs. Palestine issue). Thus they had more time to discuss other matters. IULA, the mayors and others joined with experts and the emerging NGOs at the Habitat Forum which was installed on a beach site on the Vancouver fjord.

The General Secretary of the UN for the entire conference, the Venezuelan Enrique Penalosa, divided his attention equally between the two gatherings. He was assisted by the Dutch Han van Putten, who became the speaker of the Habitat Forum. This Forum, once being taken seriously by the UN officials and as a consequence of this, by the official delegates, found itself, increasingly and, per-



The discussions within the Forum had an impact on the government conference and, in due course, on the official document, the Vancouver Declaration and Action Plan. It asked in its first part for innovative kinds of governmental actions towards adequate human settlements and called - less surprisingly - for financial support of the developing countries by international or bilateral donors to help improve living conditions, especially of the poor. The second part of the document, the Action Plan, consists of seven parts, namely settlement policies and strategies / settlement planning / shelter, infrastructure and services / land / public participation / institutions and management / international co-operation. Its most progressive statements were on

- shelter with a reference to reduced standards, to the role of the informal sector, to subsidies etc. and a clearly expressed option for upgrading slums instead of bulldozing them;
- land for human settlements asking for public control, recapture of land value increases and land reform;
- public participation as an essential right of citizen involvement in the decision-making process; and on —
- approaches to improve the public sector's performance and its responsiveness to development issues.

### 3. After Vancouver

After the event, it took some time for the documents to be prepared and disseminated. It took two or three years, until the Vancouver Declaration and Action Plan became effective as a reference. Being rather progressive, it was more often purposefully ignored than applied. Naturally, it was not perfect. Some of the valid objections relate to:

- too strong a reliance on the public sector, which turned out to be increasingly inefficient,
- a disregard of active mobilization and proper management of finance,
- a preference for equity over growth - at least in the eyes of the economy minded, and
- its approach of discrete project-by-project implementation.

The UN Center on Human Settlements was founded and installed at Nairobi. Under the Indian Arcot Ramachandra, Under-Secretary-General in the UN officers' hierarchy, work started in the field of consultancy and, to a lesser degree because of shortage of funds, in publishing technical papers.

An International Commission on Human Settlements, a control body of the UN General

Assembly, met annually to be addressed by the Under-Secretary-General and discuss its policy proposals. Among others, the Commission agreed on the proposal by the Sri Lankan President Premachandra, to prepare for an International Year on Shelter for the Homeless (IYSH). Since the 10 years anniversary of Habitat 1 in 1986 could not be kept, it was decided to hold the IYSH in 1987. UNCHS was charged with organizing this project as well as with elaborating a Global Strategy for Shelter to the Year 2000 (GSS). This would be supplemented by national Shelter Strategies for the Year 2000 by each of the UN member countries.

UNCHS managed to trigger off a new series of conferences, meetings and the like. In 1987, it culminated in a Conference on the occasion of the IYSH and the inauguration of the GSS. On the eve of this event, the Committee of NGOs on Housing and Human Settlement, HIC (Habitat International Coalition) which had been formed in Vancouver as a federation of NGOs working in the field of housing, assembled in Limuru near Nairobi. The reason was threefold: to influence the government conference (by means of the Limuru Declaration which recalls the Vancouver Declaration), to prepare for a broader NGO-conference on the same subject in the same year to be held in Berlin, on invitation by the German government, and finally, to reinforce its own structure by capitalizing on this opportunity.

### (Foto 3)

Reassembled at Berlin in the Habitat International Forum Berlin 1987, the HIC-groups took the opportunity to draft yet another declaration concerned with the same problems and claims.

- Bottom-up instead of top-down,
- Enabling instead of delivery of housing and services,
- Ensuring a decent quality of life based on a right for shelter and basic services, which meant, among other things, the banning of evictions, the provision of finance facilities, guarantee for public participation etc.

In the last ten years, the discussion on human settlements, on habitat in general, has broadened and experience has exposed the bottlenecks in the implementation of the Vancouver goals. Hence, the discussion has diversified beyond the HIS-subjects, on the problems of ecology and of community self-government and urban management.

In the light of subsequent developments, it is worthwhile here to briefly explain the new situation.



### 3.1 Shelter, housing finance and housing rights (2)

The questions of access to decent housing in terms of building technology seem to be more or less solved, being a matter of availability of materials and know-how, of adequate standards and the like. The questions of access to finance are more problematic. Again the technical level seems manageable. The World Bank and other finance institutions are gradually considering capitalizing on the experience gathered in Grameen Bank-like organizations. Hence, it appears to be more a matter of further refining those instruments which are already basically known.

Another side of the problem of finance, however, is or may be tied to the concept of the right to shelter. With respect to the first view, the results of the discussions at the international level seem positive. The United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights, based on the GSS, has approved the legal provisions leading to a Universal Right to Adequate Housing and the World Summit on Social Development in Copenhagen in 1995 has adopted this provision in principle. However, since this may conflict with property rights, with free market decision-making and hard-core economic interests, its execution is doubtful in societies with a low level of solidarity. It is basically an ethical question which is at stake and the conflict is, as is usual in such situations, exercised ideologically. Any progress requires, like in other spheres of human rights, a change of societal values. Hence, it is yet another battlefield.

### 3.2 Environment and Ecology (3)

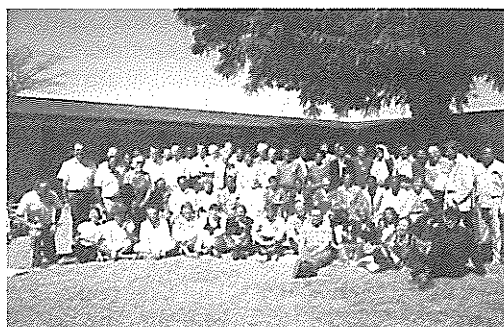
Already in 1972, in the year of the Stockholm Conference, the Club of Rome had published the Report "The Limits to Growth". Another, more emotional essay, "The silent spring" by Carson McCullers, which described the ongoing environmental degradation, made a great impact. In 1980, President Carter commissioned a kind of forecast study "Global 2000". The authors of this report argued, that not the exploitation of resources, but the absorption capacity of the space ship earth presents the limits to any development, a view which is now generally accepted.

At the same time, Ignacy Sachs argued, following a suggestion by Maurice Strong, in his essay on the "Eco-Development", like David

Morris in his response to a request by the Sierra Club in his report on "Self-Reliant Cities: Energy and the Transformation of Urban America", that environmental control, including recycling and the like, can only work at the local level. Hence, local communities and local decision-making have to be reinforced on ecological grounds.

The United Nations General Assembly, installed a Commission on Ecology and Development under the chairlady G. Brundtland, which issued in 1987 the most influential report "Our Common Future", known as the Brundtland Report. This report created the still ongoing fashion of "Sustainable Development". Since then, numerous conferences have been held, numerous books published around the adjective "sustainable" until the noun "sustainability" also became acceptable.

In 1992, the "Earth Summit" in Rio centered around that notion and, consequently also the Report it issued, the "Agenda 21". In this,



human habitat is referred to more or less directly in chapters 3 on poverty eradication, 4 on change of consumption patterns, 7 on human settlements as such, 27 on NGOs and 28 on local communities. Quite a number of towns and cities have readily responded to it and

composed from its elements a "Local Agenda 21". At least two initiatives of local governments originate in these discussions, the project "Sustainable Cities" of UNCHS and the International Council of Local Environmental Initiatives (ICLEI). The WHO-initiative of the Healthy Cities Network is, naturally, also capitalizing on these ideas.

### 3.3 From Participation to Community Self-Government, from Decentralization to Urban Management (4)

Non-Governmental Organizations (NGOs) already appeared at Habitat 1. Their intervention usually signifies that the respective governments are unable or unwilling to cover certain fields of responsibility, e.g. in education or health, in water or transport provision. These are given or left to private initiative. If confined to NGOs, who are not market-orientated, services are produced which are non-public and at the same time, non-economic. In addition they insist, for the sake of effectiveness, on public participation, a certain degree of self-government and also on basic Human Rights such as free speech, respect for women and minorities, protection against ecological degra-

NGO-Konferenz, Limuru, Nairobi 1977 / Foto: Oesterreich



ation. In the long run, they can only be effective in a civic State. Wherever particular power groups within a State exist, especially armed ones, these are bound to run into conflict with NGOs. This may lead to tragic developments, as can be seen in Nigeria. But in the long run, the most criminal gang of military leaders will have to surrender and history will pass its judgement. In fact, the appearance of NGOs is not the cause but the symptom of the inability of a given political system to rule the society. A new form of representation and legitimation and a new state of checks and balances has to be found. This poses conceptual difficulties which are far from being solved. The current negative concept of the "retreat of the state" is not sufficient.

to spend than their Northern sisters, still function in one way or another. The Urban Management Project (UMP), under way in Africa, Asia and Latin America, capitalizes on this fact. By introducing output-guided and active task-force management it will attain many of its objectives. However, the concept of "good governance", if introduced as legitimacy after the event and distinct from subsidiarity, seems to be a dangerous one, because it is not safeguarded against technocracy. The whole issue needs further discussion.

#### 4. The way to Habitat II

With respect to the situation in 1996, the new landscape of ideas and emerging themes can be understood partly as an evolution of given tendencies, partly as an intrusion of new elements, on the whole unforeseen and unforeseeable in 1976. It does not invalidate the general approach, the Vancouver Declaration can be still referred to as a benchmark.

A key-word in this respect is "subsidiarity". It means that problems of community life should be solved at their lowest possible level: Only if the individual is unable to find a solution, should the family be asked. Only if the family is stuck, should the neighborhood be involved.

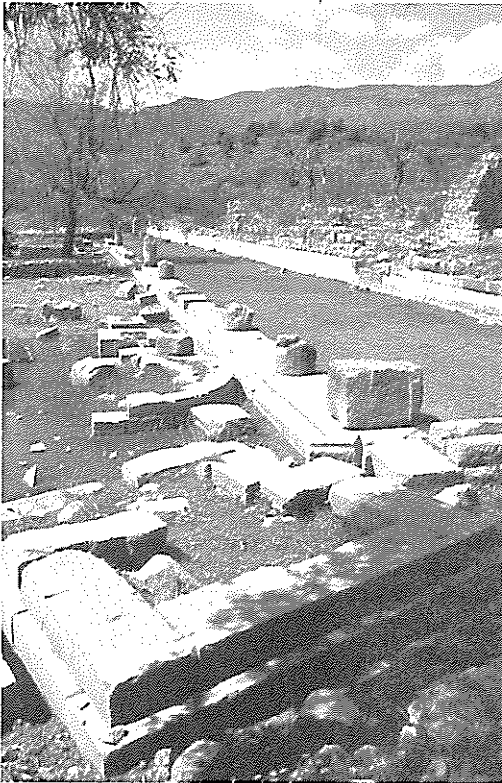
Apart from consolidating this benchmark, which is important from the point of view of the numerous professionals and NGOs working in the field, there was reason for the UNCHS to defend its institutional set-up, including its own mandate, and finally there was reason for the UN General Assembly to celebrate just another 20 years' anniversary of an UN Agency in the light of so many member states not paying their membership fees.

The neighborhood in turn may put the question to the town council and so forth, if necessary. This concept presupposes a bottom-up structure of levels of self-government. The result is a reversed cascade of decision-making as opposed to the top-down one of centralized administration. This concept is not yet sufficiently mastered, not even in decentralized States such as Germany or Switzerland. Subsidiarity is an ambitious idea. It gives legitimacy to the low-level community of the individual, which is its strong point, but it requires legitimacy also for a construct of decision-making hierarchies to be carefully designed, somewhat along the lines of a juridical system. The acceptance of the man-made character of this system and its diligent use are the preconditions for responsible environmental management.

The subject was bound to attract attention in a situation in which the urbanization rates were reported to be (in 1990) 70 % for Latin America, 39% for Asia; 33% for Africa, and the forecasts were (and are, for 2020) 82 % for Latin America, 59% for Asia; 52% for Africa (see TRIALOG 28 /1991 on "Urban Ecology"), in which the environment had degraded and was continuing to do so and in which growing homelessness is found despite the global and national shelter plan. The UNCHS could convince Jorge Wilhelm to work for them. He is a Professor of Urban Planning in Sao Paulo and grandfather of the ecological model city of Curitiba, if Jaime Lerner is called its father. For Habitat II he suggested a concept based on two subjects: "Adequate shelter for all" and "Sustainable human development in an urbanizing world". In order to encourage positive actions, the member States were invited to present examples of "best practices". This is explained through two case studies by David Edelman in this volume of TRIALOG.

In terms of public management, the municipalities of the South tend to follow centralized patterns of rights and duties which they have inherited from the North. But unlike European towns which are geographically organized into a hierarchy of centres and subcentres, Southern cities instead comprise an non-hierarchical fabric, sometimes misinterpreted as "rural" or misnamed "informal". This is why Southern municipalities, although they have much less

A busy time started in the four years to come. In fact, the time from 1992 to 1996 was still busier than the period from 1972 to 1976. There were six full-scale UN-conferences on the way:



Agora von Kamos / Foto: Oesterreich

- 1992 / Conference on Ecology and Development (UNCED) "Earth Summit" in Rio de Janeiro
- 1993 / Conference on "Human Rights" in Vienna
- 1994 / Conference on "Natural Disaster Reduction" in Yokohama
- 1994 / International Conference on "Population and Development" in Cairo
- 1995 / "World Summit on Social Development" (WSSD) and NRO-Forum in Copenhagen
- 1995 / "World Conference on Women" and NGO-Forum in Beijing

During this same period, there were at least 20 regional meetings of Ministers of the governments concerned, e.g. of english-, french-, portuguese-speaking Africa, of the arab-speaking Near-East, of South Asia, of South East Asia, of South America and Middle America, most of them financed by means of the conference budget. In addition, larger States such as India, Indonesia, Brazil, Mexico and the like organized important national meetings on the subject. As compared to the years leading to Habitat I, the participants were less distracted by ideological battles and were able, thus, to produce quite a number of papers for the forthcoming conference.

On the international level, congresses, Conferences, seminars, workshops and meetings at a political level - governments and NGOs - and at a scientific level took place. A

small association like TRIALOG, which is part of the expert community and the NGO landscape, has received some 30 invitations in the course of time, of which at least five were not even mentioned in the official timetable.

Quite a number of these events have produced tangible results. The International Workshop on "Human settlements and the environment - Strategies for Action" of April 1994 in Nairobi produced some proceedings. The "European Conference on sustainable cities" of May 1994 in Aalborg agreed on a "Charter of European municipalities on the way to sustainability". The "International Forum on Cities and Sustainable Development" of June 1994 in Manchester was productive because of disputes on various levels.

In a separate box we have listed a choice of those events, which were brought to our attention. We selected meetings of all kinds (except the regional meetings of ministers) for the months of September to November both in 1994 and 1995. The list shows the general tendency of accumulation of Habitat-related events in 1995. The sample is roughly representative in terms of geographical distribution (Africa 6, Asia 8, Latin America 6 - 3 of which in Brasil -, Arab states 3 Europe 5, North America 2 and Australia 1) and also with respect to the distribution in terms of attribution: a) global (14) vs. regional (18) and b) conferences (12), workshops (18) and others (2), as well as in terms of subjects treated.

## References

### 1) Pre-Habitat 1 Publications

- Frank, A.G. (1969) Kapitalismus und Unterentwicklung in Lateinamerika (EVA) Frankfurt
- Schumacher, E.F. (1973) Small is Beautiful: A study of economics as if people mattered (Blond) London
- Fathy, Hassan (1973) Housing the Poor (Chicago UP) Chicago
- Doxiadis, K. (1973) The Great Urban Crises We Permit by Law (Doxiadis Ass.Int.Public.) Athens
- Turner, J.F.C. / Fichter, R., eds. (1972) Freedom to Build (Macmillan) New York/London

### 2) Housing Policies

- Rodwin, Lloyd, ed. (1987) Shelter, Settlement and Development (Allen & Unwin) Boston
- Raj, M. / Nientlod, P., eds. (1990) Housing and Income in Third World Urban Development (Aspect) London
- Mathey, Kosta, ed. (1991) Beyond Self-Help Housing (Mansell) London
- Mayo, S.K. / Angel, S. (1993) Housing: Enabling Markets to Work (World Bank Policy Paper) Washington DC
- Gilbert, A. (1993) In Search of a home (UC London Press) London
- TRIALOG 47 (1995) Community-based Housing Finance

## Internationally open preparatory events for HABITAT II

1994

- |  |                                |
|--|--------------------------------|
| September  |                                |
| — Planning Congress on "Human Settlements Towards the 21st Century"  | Beijing (EAROPH)               |
| October  |                                |
| — International Conference on "Re-appraising the urban planning process as an Instrument for sustainable urban development and management" | Nairobi (UNCSSH)               |
| — International Workshop on "A sustainable strategy for housing based on earth and other available material"                               | La Habana (UNCHS)              |
| November   |                                |
| — World Congress on "Urban growth and the environment"   | Hong Kong (Landscape Arch Ass) |

1995

- |  |                        |
|--|------------------------|
| September  |                        |
| — International Conference on "Global City Regions: Their evolution and management"                                    | Cambridge, Mass. (MIT) |
| — Regional Conference on "Social Reforms and Decentralization"   | Calcutta (Foundation)  |
| — Sub-regional Workshop on "Civic Engagement"  | Accra (UNCSSH)         |
| — World Congress on "The Local Way to Innovation in International Co-operation"  | The Hague (IULA)       |
| — Global Workshop on "A place to live: homes and streets"  | Curitiba (UNCSSH)      |
| — Workshop on "Our Neighbourhood works"  | Lisbon (City)          |
| — Congress on "Planning and Mediation Help Urban Adaption to Rapid Change"   | Sydney (Planner Ass.)  |
| — Colloquium on the "Role of Cities in Future Development"   | Warsaw (UNDP)          |
| — International Seminar on "Challenges of the informal town: Routes towards the integration of peri-urban settlements" | Belo Horizonte (AVSI)  |
| — Conference on "Strategy for Cities of the 21st Century"  | Vienna (INTA)          |
| October  |                        |
| — "World Habitat Day"  | Curitiba (City)        |
| — Regional Seminar on "Megacities Management in Asia and the Pacific"  | Manila (Government)    |
| — Global Workshop on "Urban Governance"  | Berlin (DSE)           |
| — Regional Conference on "The Role of NGOs in the Sustainable Development of Poor Communities"                         | Cairo (UNDP/UNCHS)     |
| — Forum on "Partnership in Urban Development"  | Paris (Government)     |
| — International Congress on "Social Habitat Management"  | Guadalajara (NGOs)     |
| — Regional Conference on "Habitat II"  | Johannesburg (UNCHS)   |
| — Meeting of Mayors on "Investment Frontiers in African Cities"  | Accra (UMP/UNCHS)      |
| — World Conference on "Local Initiatives for Sustainable Cities"   | Yokohama (Agency)      |
| — International Conference on "Globalization, Economic (Dis)order and Megacities"                                      | Sao Paulo (Parliament) |
| — Global Conference on "Access to Land, Security of Tenure"  | New Delhi (Gov/UNCHS)  |
| — Regional Meeting on "Towards a City of Life"   | Quito (NGOs)           |
| — International Workshop on "Architecture and Futures in Cities"   | Calcutta (NGOs)        |
| — International Conference on "Best Practices"   | Dubai (UNCHS)          |
| — Sub-regional Workshop on "Civic Engagement"  | Kampala (UNCSSH)       |
| — Regional Workshop on "Rebuilding and Revitalizing the City"  | Beirut (UNESCO)        |
| — Global Workshop on "Civic Engagement"  | Seattle (GAIA)         |
| — African Forum on "Urban Governance in Africa"  | Nairobi (ARNUM)        |

## References

### 3) Environmental Policies

- Meadows, D. et al. (1972) *The limits to growth: A report to the club of Rome* (Universe) New York
  - Council on Environmental Quality, ed. (1980) *The Global 2000 Report to the President* (Govermmt Pr.O.) Washington DC
  - Sachs, Ignacy (1980) *Strategies de l'ecodeveloppement* (Editions ouvri\_res) Paris
  - Etherington, A.B. 1977 *Eco-Settlements: Optimizing social, political and physical resources for community development* in: AIT; Proceedings of the International Conference on Low-income Housing; Bangkok: 347-362
  - Meler, Richard L. 1977 *A Stable Urban Ecosystem: Its Evolution within Densely Populated Societies*, in: *Habitat International Journal* 2, 1/2: 173-188
  - World Commission on Ecology & Development, ed. (1987) *Our Common Future* (Brundtland Report) New York
  - Heaton, G. / Repetto, R. / Sobin, R. 1991 *Agenda for Sustainable Growth in the 21st Century* (World Resources) Washington DC
  - TRIALOG 48 (1996) *Infrastructure for Sustainable Development*
- ### 4) Participation and Local Government
- Clark, T.N.; ed. (1974) *Comparative Community Politics* (Praeger) New York
  - Zaid, M.N. / Mc.Carthy, J. (1979) *The Dynamics of Social Movements*, (Wintrop) Boston
  - Cheema, G.S. / Rondinelli, D.A., eds. (1983) *Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries* (Sage) Beverly Hills
  - Hirschman, A.O. (1984) *Getting Ahead Collectively: grassroot experiences in Latin America* (Pergamon) New York et al.
  - Turner, Bertha, ed. (1988) *Building Community: A Third World Case Book* (Build.-Community/HIC) London
  - Stren, R.E. / White, R.R., eds. (1989) *African Cities in Crisis: Managing Urban Growth* (Westview) Boulder
  - Allen, H.J.B. (1990) *Cultivating the Grassroots: Why local government matters* (IULA / AILSG) The Haag/Bombay
  - Clark, John, (1991) *Democratizing Development: The role of voluntary organizations*, (Earthscan) London
  - Oestereich, Jürgen (1992) *The new inhabitants of the southern metropolis*, in: *The Courier*, No 131: 57 - 61
  - UNCHS (1993) *The Management of Human Settlements: The Municipal Level* (UNCHS) Nairobi
  - TRIALOG 45 (1995) *Local Government*

\* Braz Mendenez in A. Kreimer et al., eds. (1993) *Towards a Sustainable Urban Environment* (World Bank) Washington DC, pXIX

Our full check-list of announced events in preparation of Habitat II comprises 96 gatherings. This allows, although it is certainly not complete, an estimate of the amount of what has been produced. If, say, 80 events have produced papers of some importance, at least 50 pages each on average, this makes 4.000 pages, mostly in English. Apart from this, roughly 160 member States of the United Nations may be forthcoming with around 150 National Reports on Human Settlements and 150 National Action Plans. In addition there will be supplementary reports from the European Union and other regional groups. All this may add up to about 15.000 pages. Even a sympathetic reader will have difficulties to swallow all that has been produced, let alone to digest it properly.

UNCHS-Habitat, as the organizing agency, has been productive and efficient, too. It has published quarterlies and occasional papers called "Habitat Debate", "Habitat Countdown", "Urban Links", "Urban Voices" and the like. In shaping the key-stone of the event, the "Habitat Agenda", the Agency seems to have difficulties. There is no room here to through more than a glance at the Agenda draft. An analysis after the event may be more fruitful anyhow. What is interesting now, however, are a few hints on some differences with respect to the Vancouver Declaration:

Concerning the "Goals and Principles", some new elements comprise the eradication of poverty, sustainable development, livability, civic engagement etc. Accordingly, the "Commitments" emphasize sustainable human settlement, enablement and financing. More relevant, the "Global Plan of Action" reflects much better the state of discussion by distinguishing under point B. "Adequate shelter for all" from C: "Sustainable human development in an urbanizing world". The section B. brings little new, especially, if one has followed the international discussion. The section C. elaborates more in detail, apart from poverty reduction, sustainable land-use, environmentally sustainable and healthy human settlements, sustainable energy use, sustainable transport and communication systems, conservation and rehabilitation of historical and cultural heritage on the basis of improving urban economics.

In addition to these, another section D. on "Capacity Building and International Development" has been introduced. Its most important sections are decentralization and strengthening of local authorities, participation, civic engagement and government responsibility, metropolitan planning and management and domestic financial resources and economic instruments. The concluding sections, which can be regarded as a compromise to Third World governments, are E. International co-operation and

co-ordination and, finally, F. Implementation and Follow-up of the Global Plan of Action.

For us as practitioners it is not so much the content, which needs familiarization, but the presentation in the form of commitments suggested to institutions which cannot be sanctioned for not acting, and if sanctioned, it will be the people who suffer. But this was the same with the old Vancouver document and it turned out, that it become more useful than expected in the long run.

### 6. The host city, how to react to an invitation?

What was said of Rio de Janeiro with respect to UNCED seems to be valid also for Istanbul: \* "The selection of . . . the host city . . . was both ironic and appropriate. It is difficult to name another city that combines such incredible natural beauty with such a blatant abuse of the ecosystem; a city that brings thousands instantly together to celebrate any occasion, but struggles daily to get its many institutions to work collectively towards a common purpose; a city where conspicuous opulence and desperate poverty co-exist . . ."

A city is not monolithic, it has a front and a backyard. Although its problems often are shamefully hidden in the backyard, they are not just backyard problems. In order to be tackled, they have to be brought into the open. It is a fair tradition to bring them right to the market, to the forum, to the agora, to make them of common concern. Habitat I has revived this tradition in Vancouver, a tradition, which by the way originates in the very region of which Istanbul is a part. In Milet, where the philosopher Thales taught, the large agora is still visible as well as in Assos, where Aristoteles spent his late days. Priene and even small towns like Kaunos possess an agora each, impressive even if in ruins. All these places are found in Turkey. (Foto 4)

Istanbul, which has invited the World to contribute to solutions to the problems of sustainable habitat, which have to be tackled everywhere due to their threat to the survival of mankind, opens her backyard and offers also an agora for the necessary dispute. We are looking forward to a worthwhile experience, hopefully for every participant.

**A NEW PUBLICATION:  
AN ARCHITECTURAL GUIDE TO  
ISTANBUL**

Christa Beck, Architect

"Istanbul-An Architectural Guide", by Christa Beck & Christiane Forsting, Ellipsis London Ltd.-Publishers, London 1996, language: English, price:~10 Pound (\$)

An architectural guide for Istanbul, including projects of the 19th and 20th centuries does not exist. Only the historical buildings are sufficiently documented. Visitors are unable to find architectural highlights which are not famous historically.

This book attempts to present a whole spectrum of the architecture of Istanbul. Therefore, we cover historical buildings as well as modern ones.

The historical sites are presented as prototypes for the Byzantine and Ottoman period. The particular Ottoman architecture styles which do not exist in the Western architecture are explained. In addition, the book shows interesting examples of an eclectic mixture of oriental and occidental architecture of the 19th and the beginning of the 20th century. Regarding the 20th century, the guide provides witness to development from the Ottoman Revivalist Style, over Modern Architecture, through International Style to Post-

modernism until today. To make the city comprehensible with its special qualities and particular problems, the Gecekonu squatters and the typical housing block are also included.

The guide is written both for architects as well as interested lay people. It contains 100 projects, each documented by text and illustrated by one or two photographs. One of the projects will be illustrated here as an example (No.2). Purposely for the HABITAT, a booklet as evidence of the the guide will be published by YEM-Publisher, Istanbul. The complete guide will be published in the latter part of 1996.

**2 Süleyman Nazif Bar and Yekta Restoran (former Vedat's private residence)**

Placed on a sloping triangular plot in the exclusive district of Nişantaşı Vedat's (see main post office in the guide) this private residence is an architectural masterpiece. On the one hand, it reminds one of the early F.L. Wright houses with their wide eaves and deep balconies. On the other hand, it reflects Turkish-Islamic traditions in its use of elements like the baywindows, the arched windows and the tiles. The asymmetrical composition is a reaction to the difficult corner location of the site. Although this building is constructed of masonry, it takes on the character of a timber framed house. The exterior and interior of the four-storey building are designed in a sensitive way with many interesting details. The entrance hall is decorated with turquoise tiles and marble; walls are supported on pilasters. On the first floor, one can visit the Nazif Bar, open from October to May, which still contains the original interior with its painted room-defining ceilings, sliding windows with timber screens, built-in cupboards, fireplace, etc. On the second floor, the original flat was converted into an office but some original details were kept.

- also look at Istanbul Radio House / Radyo Evi in Cumhuriyet Cad. in Harbiye (1945 by Ismail Utkular, Doğan Erginbaş and Ömer Günay)



**Süleyman Nazif Bar and Yekta Restoran, Foto: Beck**





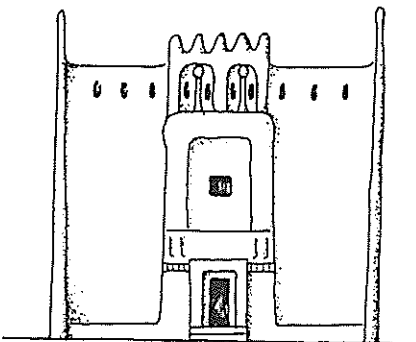
<p><b>1</b> Reklamevi / Advertisement House (1988)</p>	<p><b>11</b> Cité de Pera building with Çiçek Pasajı (1874-1876)</p>
<p>architect Haydar Karabey address Teşvikiye/ Şişli, Süleman Nazif Sokak No.20 getting there bus to Harbiye, dolmuş to Teşvikiye</p>	<p>address İstiklal Caddesi, opposite to Galatasaray Lisesi access free getting there walk from Tünel</p>
<p><b>2</b> Süleyman Nazif Bar and Yekta Restoran /Vedat's private residence</p>	<p><b>12</b> Aynalı Pasajı (reconstruction in 1992-1993)</p>
<p>architect Vedat address Vali Konağı Cad./Süleman Nazif Sok.,Nişantaşı, Şişli access bar and restaurant open getting there bus to Harbiye, dolmuş to Teşvikiye</p>	<p>address between Mesrutiyet Cad. and Sahne Sokak, parallel to İstiklal Caddesi access free getting there walk from Çiçek Pasajı</p>
<p><b>3</b> Maçka Sanat Galerisi / M.S. Art Galleryn (1976)</p>	<p><b>13</b> Narmanlı Han</p>
<p>architect Mehmet Konuralp client Fabruk Sadirkoğlu, Rabia Çaba address Eytam Caddesi No 31, Maçka, Şişli, near Maçka Otel access yes also look at Maltepe 48 with Teşvikiye Sanat Galerisi, Abdi İpekçi Cad.</p>	<p>address İstiklal Caddesi No.390 getting there walk from Tünel also look at "new" Russian embassy, İ. C. No.443</p>
<p><b>4</b> Atatürk Kitaplığı / Atatürk Library (1973 - 1975)</p>	<p><b>14</b> Robinson Crusoe Kitabevi / R. C. Bookshop (1994)</p>
<p>architect Sedad Hakki Eldem address Miralay Şefik Bey Sokak, Gümüşsuyu, Taksim access open 9-19 getting there bus, dolmuş to Taksim</p>	<p>architect Han Tümertekin address İstiklal Caddesi No.389 access weekly 9.30-21.30h / Sundays 10.00-21.30h getting there walk from Tünel also look at Taksim Sanat Galerisi, Cumhuriyet Cad., designed also by H. Tümertekin</p>
<p><b>5</b> Tüten Apartment House (1935)</p>	<p><b>15</b> Mudo- Pera Shop (1920)</p>
<p>address Gümüşsuyu, İnönü Caddesi, opposite to Asker Hastanesi getting there bus stop Gümüşsuyu or Taksim</p>	<p>architect A. D. Yenidunia &amp; C P. Kyriakides address İstiklal Caddesi No. 401-403 getting there walk from Tünel also look at Markiz Pastanesi, İstiklal Caddesi near Asmalı Mescit Sokak</p>
<p><b>6</b> Atatürk Kültür Merkezi / Atatürk Culture Centre (1956-1977)</p>	<p><b>16</b> Pera Palas Hotel (1872)</p>
<p>architect Hayati Tabanlıoğlu address Taksim Square access yes, on the occasion of performances getting there bus, dolmuş to Taksim</p>	<p>address Tepebaşı, Mesrutiyet Caddesi 98-100 getting there busstop Tepebaşı or walk from İstiklal Caddesi</p>
<p><b>7</b> Kuş Evleri / Bird Houses</p>	<p><b>17</b> Santa Maria Draperis Kilisesi / S. M. Church</p>
<p>address İstiklal Caddesi / Taksim Square, at Tourist Information Office getting there walk from Taksim</p>	<p>address İstiklal Caddesi No. 425-435 side entrance Tom-Tom-Kaptan-Sokak No.37 getting there walk from Tünel</p>
<p><b>8</b> Özgayret Apartmanı</p>	<p><b>18</b> Botter Apartmanı (1900)</p>
<p>address İstiklal Caddesi No.103 : getting there walk from Taksim</p>	<p>architect Raimondo D'Aronco address: İstiklal Caddesi No. 475-477 getting there walk from Tünel</p>
<p><b>9</b> Anadolu Pasajı and Atlas Sineması</p>	<p><b>19</b> Tünel-Subway (1875)</p>
<p>address İstiklal Caddesi No. 207-211, passage to Alyon Sokağı access free, cinema: films original version with Turkish subtitles getting there walk from Taksim</p>	<p>architect / engineer E. Gavands address Tünel between Beyoğlu, Tünel Meydanı No. 2 and Karaköy access free also look at Mevlevihanesi, monestry of Derwishes, Galip Dede Caddesi</p>
<p><b>10</b> Şemsi Shop Building</p>	<p><b>20</b> Laleli Çeşme</p>
<p>address İstiklal Caddesi No. 272-74 getting there walk from Taksim</p>	<p>architect Raimondo D'Aronco address Laleli Çeşme Sokak / Sair Ziya Paşa Caddesi getting there walk from Galata Tower</p>

## Neue Bücher / Book reviews

### Architektur

**Gert Chesi. Architektur und Mythos. Lehmbauten in Afrika.** 246 Seiten, ISBN 3-85218-198-5, 1995, DM 138,-. Haymon Verlag, Innsbruck.

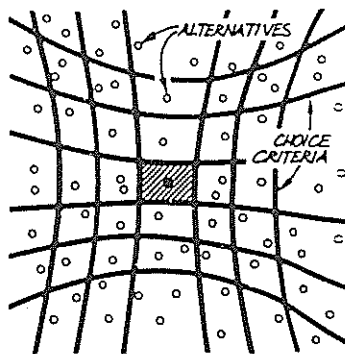
Ein Bildband über die traditionelle Architektur Westafrikas, was zu über 90% Lehmbau bedeutet. Der Autor hat nicht nur die über 230 ausgezeichneten Farb- und Schwarzweiß-Fotos aufgenommen, sondern auch den ausführlichen Begleittext geschrieben, der fast 50% der Seiten füllt. Zwar ist dieser Text in typisch journalistischen Stil für ein möglichst breites Publikum verfaßt, doch die Grundlage sind ausführliche Studien der Sekundärliteratur und auch eigene Beobachtungen. Die ersten 3 Kapitel gelten dem Baustoff Lehm, der mit Verweis auf Minke als einziger in ausreichendem Maße vorhandener Baustoff eingestuft wird, wenn man die gesamte Menschheit mit würdigem Wohnraum bedenken wolle. (Leider wird dabei übersehen, daß dann wahrscheinlich kein Mutterboden für die mindestens gleichermaßen wichtige Lebensmittelproduktion mehr übrig bliebe). Es folgen drei Kapitel über die ethnische Vielfalt im Untersuchungsbereich und die damit verbundene architektonische Diversifikation, inclusive einer Variante von über dem Wasser errichteten Pfahlbauten. Dann gehen eigene Abschnitte auf die Bauten jeweils einer ethnischen Gruppe ein, und zwar die der Somba, der Lobi, der Kirdi, der Hausa, der Nupe, der Gurunsi und der Dogon. Die verbleibenden Kapitel widmen sich



Straßenansicht in Djenné

der Stadtgeschichte, den besonders elaborierten Moscheen, und exogenen Einflüssen auf die Architektur. Ein wirklich gut gemachter Band für Afrika-Liebhaber(-innen). Kosta Mathéy

**Amos Rapoport. Thirty Three Papers in Environment-Behaviour Research.** 578 Seiten, ISBN 1872811-02-7, no date (1994?). The Urban International Press, Newcastle / Pune. Bestelladresse: Nick Wilkinson, 18, Sopan Baug, Pune 411 001, India.



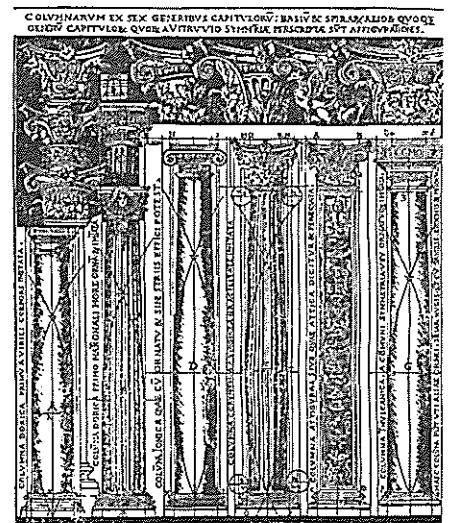
A. Rapoport

Rapoport, bekannt insbesondere durch sein Standardwerk *House, Form and Culture* (1969), hat den Bereich der 'Environment-Behaviour Studies' (kurz: EBS) im Kontext der Architektur als Wissenschaftszweig etabliert. EBS basiert auf 'Environment-Behaviour Research' (kurz: EBR), und beiden Konzepten ist die vorliegende Aufsatzsammlung gewidmet. Nach Vorstellung des Autors wären mindesten 63 seiner gesammelten Aufsätze notwendig gewesen, um dem Thema gerecht zu werden; doch schließlich einigte er sich mit dem Herausgeber, Nicolas Wilkinson, auf 'nur' 33 Aufsätze, die immer noch fast 600 Seiten füllen. Die Papers sind in chronologischer Reihenfolge abgedruckt, stellen aber eine konsequente Folge dar, da sie die jeweils aktuellen Arbeitsschwerpunkte des Autors wie auch den wechselnden Zeitgeist widerspiegeln. Im Gegensatz zum Gesamt-Umfang des Werkes erstaunt, wie der Autor es schafft, jeweils auf nur wenigen Seiten eines Einzelbeitrags eine Fragestellung zu entwickeln, interessante Beispiele zu

präsentieren, und eine Schlußfolgerung abzuleiten. Leider sind die Gedanken nur selten auch visuell aufgezeigt, was eigentlich der propagierten Philosophie entsprochen hätte. Verantwortlich für dieses Manko ist vermutlich der Ursprung vieler Texte als Redemanuskript, deren Begleit-Illustration (z.B. Dias) nicht festgehalten wurden. Dennoch, im Kontext des angepaßten Bauens im kulturellen Zusammenhang - was eigentlich auf alles Baugeschehen zutreffen sollte - ein nicht zu ignorierender Standardband. Kosta Mathéy

**Hanns-Walter Kruff. Geschichte der Architekturtheorie.** 740 S., ISBN 3-406-34903-X, 4. Auflage 1995, DM 78,-. C.H. Beck Verlag, München.

Mit 4,3 cm Dicke ist der vorliegende Band sicher das umfassendste Werk zur Architekturtheorie, und auch in den Teilen, die bereits in anderen Werken bearbeitet wurden, zuverlässiger - wenn man der Einführung des Autors Glauben schenkt. In der Tat werden besonders die antiken Architekturtheorien, wie z.B. die von Vitruv, Alberti etc. kompetent und gleichzeitig doch anschaulich dargestellt. Die Neuzeit, in der 'Theorien als solche auch entwickelt und benannt wurden', nimmt vergleichsweise eher weniger Raum ein; der gesamten Epoche der letzten fünfzig Jahre werden gerade einmal 16 Seiten



Cesare Cesariano, Vitruviancommentar (1521) Darstellung der Säulenordnung

gewidmet. Diese Altertumslastigkeit ist sicher dadurch zu rechtfertigen, daß die Neuzeit von einer Vielzahl anderer Autoren bereits in durchaus zufriedenstellender Weise analysiert wurde - obwohl diese Epoche natürlich auch relevanter ist für das, was heute gebaut wird - trotz historisierender Moden. Spannend wäre da allenfalls noch eine Gegenüberstellung von alt und neu, doch per-



C. Cesariano, Darstellung des Mausoeums von Harlikarnassos

sönliche Interpretationen sind nun einmal nicht das Metier der Baugeschichte. Zusammenfassend läßt sich versichern, daß die Veröffentlichung, mit seinen 130 Seiten Anmerkungen, dem fast 100-seitigen Abbildungsteil in Kunstdruck, und den 80 Seiten Bibliographie und Index ohne Zweifel eine wichtige Anschaffung für Referenzbibliotheken darstellt. Besonders lobend zu erwähnen sind die mit Liebe ausgewählten Illustrationen, die im Großen und Ganzen aus anderen Publikationen wenig bekannt sind. Kosta Mathéy.

## Stadtentwicklung

Nick Devas, Carole Rakodi. *Managing Fast Growing Cities. New Approaches to Urban Planning and Management in the Developing World.* 336 S., ISBN 0-582-09304-X. Longman Scientific and Technical, Harlow (Essex).

Die Autor/inn/en dieses Bandes, das den gegenwärtigen Stand der Wissenschaft im Bereich der Stadtplanung in Entwicklungsländern darstellen soll, rekrutieren sich aus den Vortragenden eines 1989 gemeinsam von verschiedenen britischen Organisationen veranstalteten Fachseminars. Außer den Herausgeber/inn/en (Überblicke) zählen hierzu Michael Mattingley (Bodenpolitik), Jim Amos (städtische Dienstleistungen), Kenneth Batley (Planungskontrolle), und Patrick McAuslean (Recht) - alles bekannte Hochschullehrer und Gutachter. Fallstudien werden in Boxen eingefügt, eine ausführliche Bibliographie und ein Register sind eine Selbstverständlichkeit.

Eine Reihe von Schlüsselthemen leiten das Buch. Dazu gehört in erster Linie die neue Sichtweise über die Städte an sich, die nicht mehr nur als parasitäre Gebilde sondern als auch als wichtige Produktionszentren verstanden werden. Zweitens werden Migrationsströme und das Stadtwachstum diffe-

renzierter betrachtet. So ist in vielen Ländern ein verstärkter Zuwachs der Mittelzentren zu beobachten, und die demographischen Folgen der neuen Seuchen sind noch gar nicht abzusehen. Drittens ist klar geworden, daß die Leit- und Interventionsmöglichkeiten der Raumplanung überschätzt worden sind, und daß es ein Planen im öffentlichen Interesse nicht gibt: zu kontrovers sind die Interessen der einzelnen sozialen Gruppen. Schließlich kann weder der Staat noch der Markt alleine die anstehenden Aufgaben in befriedigender Weise lösen.

Als vorrangige Aufgaben für die Zukunft werden eine große Anzahl von Maßnahmen genannt. An erster Linie steht der gerechte Zugang zu Land. Es folgt, damit verbunden, die Abschöpfung von Bodenwertsteigerungen - sprich Beschränkung unbeschränkter Möglichkeiten zur Bodenspekulation. Drittens geht es nach wie vor darum, die Management-Fähigkeiten der verantwortlichen Träger zu verbessern, wobei eine klare Aufgabenverteilung, ausreichender Zugang zu finanziellen Ressourcen (und deren sachgerechte Verwaltung), und Rechenschaftspflicht wichtige Voraussetzungen sind. Demokratische Entscheidungsstrukturen sind notwendig, reichen aber alleine nicht aus. Denn große Teile der Bevölkerung sind strukturell bedingt weniger gut in der Lage, sich zu artikulieren. Hier können z.B. die Nichtregierungsorganisationen die Rolle des Advokaten spielen. Im Kontext der Gesetzgebung sind die örtlichen Bedingungen doch sehr spezifisch, so daß vor Verallgemeinerungen gewarnt werden muß - mit Ausnahme von zwei Bereichen, wo auch ein Import internationaler Gesetzgebung empfehlenswert erscheint: Bauvorschriften für 'internationale' Gebäudetypen (Hotels, Flughäfen, chem. Fabriken etc.) und Umweltschutz. Zu dem letzten Thema kommen dann noch allgemein Anstrengungen in Richtung nachhaltige Stadtentwicklung hinzu.

Rundum, das Buch spiegelt die Stimme der progressiveren Experten von internationalen Organisationen wieder - ohne offensiv zu werden und irgendwelche Institutionen (und potentielle Auftraggeber?) verschrecken zu wollen. Die unmittelbare Anwendbarkeit der Statements für die Praxis ist beschränkt, doch als Lehrbuch ist die Publikation in hohem Maße brauchbar.

Kosta Mathéy

Pierre Clément / Sophie Clément-Charpentier / Charles Goldblum: *Cités d'Asie. (Editions Parenthèses) Paris 1995. Les Cahiers de la Recherche Architecturale 35/36 (ISBN 2-86364-835-7) 220.- FF*

Der Sammelband entstand im Rahmen einer Tagung, die mit internationalem Forum 1989 in Meudon stattfand. Das Thema ist so umfangreich gestellt, daß nur einzelne Gesichtspunkte zum Kontinent Asien behandelt werden können, wobei mit den geographischen Schwerpunkten Südasien, Südostasien und Ostasien insgesamt neun Länder vorgestellt werden (Indien, Sri Lanka, Nepal, Malaysia, Burma, Thailand, Singapur, China und Japan). Die inhaltliche Klammer fügt

sich um drei zentrale Fragen: Welche Raumordnungsmodelle liegen dem historisch gewachsenen Gefüge zugrunde, im Hinblick auf die Formation der Gesamtstadt oder die Viertelbildung? Inwieweit spielt hierbei der interkulturelle Austausch von Händlern oder der koloniale Einfluß eine Rolle? Und letztlich: Welche Möglichkeiten der städtischen Selbstreflexion eröffnen sich einer Stadterneuerungsplanung mit denkmalpflegerischer Zielsetzung? Die Antworten fallen in diesem komparativen Vergleich, der zudem einen interdisziplinären Ansatz verfolgt, ganz unterschiedlich aus, was die von den Herausgebern eingangs betonte Komplexität der asiatischen Stadt unterstreicht. Der Zusammenhang bleibt dennoch gewahrt, weil sich die Auswahl der Beispiele auf einige signifikante Abschnitte der Stadtgeschichte konzentriert und jeder der drei Regionen einführende Erläuterungen zu den markanten Strukturmerkmalen vorangestellt werden. Es werden zwei asiatische Stadtsysteme gegenübergestellt, zum einen die umgrenzte Binnenstadt mit einer ausgeprägten Betonung des Zentrums, zum anderen die offene Stadt mit massiver Bauweise, als Handels- und Marktstätte. Diese konträren Stadttypen existieren zeitlich versetzt oder können sich als Mischformen überlagern, wie dies am Beispiel von Bangkok oder von Rangoon erläutert wird. Die Bauweise ist ein wichtiger Entwicklungsfaktor, betrachtet man die Vermischung von kolonialen Vorbildern und lokalen Strukturen etwa in den Bautypen des Shophouses von Malaysia, den Li-Long-Häusern in Shanghai oder den holländischen Stadtgründungen auf Sri Lanka. In der Stadtgestalt kommen religiöse Regeln, wie dies in der Hindustadt betont wird, aber auch gesellschaftliche und wirtschaftliche Ordnungen, wie zu Japan geschildert, zum Ausdruck. Die Möglichkeiten der Denkmalpflege reichen von einer beginnenden Rehabilitation und Integration des kulturellen Erbes in China bis zur systematischen Entwicklungsplanung in Singapur.

Sehr hilfreich sind die ausführlichen bibliographischen Angaben und das übersichtliche Layout mit einer treffenden Auswahl an Illustrationen. Der Verdienst dieses Sammelwerkes liegt im Bemühen, in einem bislang einzigartig umfassenden Ansatz die Einheit der städtischen Traditionen in ganz Asien zu vermitteln.

Mai Lin Tjoa

Urban Redevelopment Authority: *Little India. Historic District. Singapur 1995 (ISBN: 9971-88-398-8)*

Bereits 1988 entwickelt die staatliche Denkmalschutzbehörde von Singapur (URA) Gestaltungsrichtlinien zu ausgewählten Stadtgebieten, die in eher bescheidener Form als Handbücher erschienen sind. Nun liegt eine gebundene und reich bebilderte Neuauflage zum historischen Innenstadtviertel "Little India" vor, das mittlerweile zum Denkmalschutzgebiet erklärt wurde. Die Beschreibung des Viertels beginnt mit einer einführnden Darstellung der städtebaulichen Entwicklungsgeschichte und stellt den besonderen Charakter dieses indisch geprägten Quartiers heraus. Der Hauptteil ist dem Shophouse

gewidmet, das - charakterisiert durch seine Mischnutzung - den vorherrschenden Bautypus darstellt. Mithilfe von computerisierten Darstellungen werden die wichtigsten Bauelemente erfaßt, entwicklungsgeschichtlich systematisiert und Bautechniken erläutert. Die konstruktiven und stilgeschichtlichen Baudetails ergeben den Kriterienkatalog, der die Grundlage für eine Datierung, letztlich auch für den Erhalt und die Restaurierung bzw. Rekonstruktion abgibt. Die Abbildungen sind zwar sehr schematisiert, geben aber ein grobes Beurteilungskriterium der Altbausubstanz. Dies fließt im dritten Teil des Buches in den Maßnahmenkatalog ein, in dem ein denkmalgerechter Rahmenplan erarbeitet wird. Die Leitlinien zur baulichen Gestaltung werden von Entwürfen zum Wohnumfeld erweitert etwa durch die Realisierung von Fußgängerzonen, Begrünung, Platzgestaltung. Die Entwicklungsplanung sieht den Schutz der Shophouse-Strukturen sowie die Erhaltung und Revitalisierung von Stadtgrundriß und Ortsbild vor. Der Bildband unterstreicht die besondere Denkmalpflege-Praxis von Singapur: nicht primär die Lebenswelt oder das innerstädtische Wohnen sollen verbessert werden, ausschlaggebend bei der Verschönerung der Stadt sind Imagesteigerung, Fassadenästhetik und das touristisch Verwertbare. In diesem Sinne ist die Neuauflage dieser Gestaltungsrichtlinien für "Little India" weniger als wissenschaftliche Aufarbeitung oder fundierte bauliche Bestandserhebung zu werten sondern als ein nun selbstbewußt vorgetragenes, staatlich gelenktes Erneuerungsprogramm, das Denkmalpflege vorrangig als Schönheitspflege versteht.  
Mai Lin Tjoa

### Wohnungsversorgung

**Johnston Birchall. Housing Policy in the 1990s. 200 S., ISBN 0-415-04359-X. £ 14,-. 1996. Routhledge, London.**

Der Band versucht, ein aktuelles Bild der Wohnungsbaupolitik in Großbritannien zu zeichnen. Die Dynamik des Geschehens hat das Vorhaben erheblich erschwert, denn die analysierte Politik läßt sich bestenfalls als Hüh-Hott Strategie charakterisieren, was bedeutet, daß heute das gestern Geschriebene in der Regel schon nicht mehr richtig ist. Dennoch, allein der Aufbau des Buches stellt die grundsätzliche Struktur des englischen Wohnungsbaus gut dar, indem unterschieden wird nach den typischen Sektoren: council housing (als 'disabling strategy' vorgestellt), die Wohnungsbaugesellschaften (housing associations); die Building Societies als Finanzgeber des Eigenheimkaufs; der Eigenheim-Sektor allgemein und schließlich der private Miet-Sektor. Angehängt werden noch drei Kapitel, die nicht in das Schema passen: ein etwas veralteter Rückblick auf die Wohnungsreform von 1987; benachteiligte Gruppen in Gestalt von Frauen und Farbigen und eine politisch-soziales Essay über die Berechtigung von öffentlich bereitgestellten Wohnraum für eine Minderheit in Form des Council Housing. Für ein englisches Publikum und insbesondere als uni-

versitäres Lehrbuch ist die Neuerscheinung nützlich. Der Titel täuscht allerdings eine allgemeingültigere Abhandlung vor, die in keinsten Weise geliefert wird. Ein seriöser Verlag wie Routhledge hätte diese billige Irreführung eigentlich nicht nötig.  
K. Mathéy

### Gesellschaft und Politik

**Susan Eva Eckstein. Back from the Future. Cuba under Castro. 286 Seiten, ISBN 1-691-03445-1, 1994. 30 US\$. Princeon University Press, Princeton N.J.**

Cuba-Experten ist die Autorin schon von vielen Aufsätzen in Fachzeitschriften und von Konferenzpapers bekannt. Seit über fünfzehn Jahren arbeitet sie über Cuba und legt hier das Ergebnis ihrer Untersuchungen vor. Das Buch gliedert sich um acht Kapitel, wovon die ersten vier im Wesentlichen einer Periodisierung wirtschaftlicher Strategien bis 1993 folgen. Kapitel fünf versucht eine Evaluierung der sozialen Reformen, während das folgende Kapitel für Stadt- und Regionalplaner/innen besonders interessant ist, da es Cubas (im übrigen erfolgreiche) Bemühungen darstellt, die Metropolisierung durch gezielte Förderung der ländlichen Regionen und der Kleinstädte zu bremsen. Den Anschluß bilden zwei Kapitel über die internationale Solidaritätsbewegung und ein Ausblick über die Lektionen, die die cubanische Revolution erteilt. Leider ist das Buchmanuskript gerade in der für das Land schwierigsten wirtschaftlichen Phase fertig geworden, was den Ausblick pessimistisch färbt. Zwei Jahre später sieht die Perspektive schon wieder ein wenig rosiger aus.  
Kosta Mathéy

**Carmelo Mesa-Lago (ed.). Cuba after the Cold War. 283 Seiten, ISBN 0-8229-5503-2. £ 16,-, 1993. University of Pittsburgh Press, Pittsburgh. Vertrieb: Eurospan, 3 Henrietta Street, GB London WC2E 8LU.**

Das an der University of Pittsburgh beheimatete 'Center for Latin American Studies' und der dort beschäftigte Herausgeber dieses Bandes haben es sich seit vielen Jahren zur Aufgabe gemacht, als akademische 'Monitoring'-Instanz zu gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklungen zu Cuba zu fungieren. Damit erfüllen sie einen wichtigen Auftrag der US-amerikanischen Politikberatung. Mit dem Fall der Berliner Mauer war eine rasche Neueinschätzung auch der Position Cubas angesagt, wozu eine Reihe internationaler Wissenschaftler zu einer Konferenz nach Pittsburgh eingeladen wurde, die den Grundstock der vorliegenden Veröffentlichung darstellt. Die Tatsache, daß die zur Wissensfindung naheliegendste Option einer Veranstaltung in Cuba mit Kollegen vor Ort nicht gewählt wurde, weist schon auf das Grundproblem dieser Textsammlung hin. Konsens der 10 Autoren (inclusive einer Autorin) scheint zu sein, daß ein freier Meinungsaustausch nicht möglich sei auf der Insel, wobei Cuba als einziges - gemeinsam mit Nordkorea - übriggebliebenes orthodoxes kommunistisches Regime charakterisiert wird (S.3). So ist die Analyse der Situation

durch den Blick aus dem Fernrohr gekennzeichnet - und die Meßlatte ist die jüngere Entwicklung Osteuropas. Den Autoren scheint es nicht vorstellbar, daß sich in Cuba auch eine Eigendynamik entwickeln und durchsetzen könne, weswegen sie trotz vieler vollgeschriebener Seiten keine Antwort auf die Zukunft des Landes geben können. Ein letzter Versuch des sich liberal darstellenden Herausgebers ist die Konstruktion einer Reihe spekulativer Szenarios für die nach Ansicht der Autoren unvermeidliche Wende in Cuba. Keine dieser Alternativen hat sich seit Herausgabe des Buches eingestellt. Try again.  
Kosta Mathéy

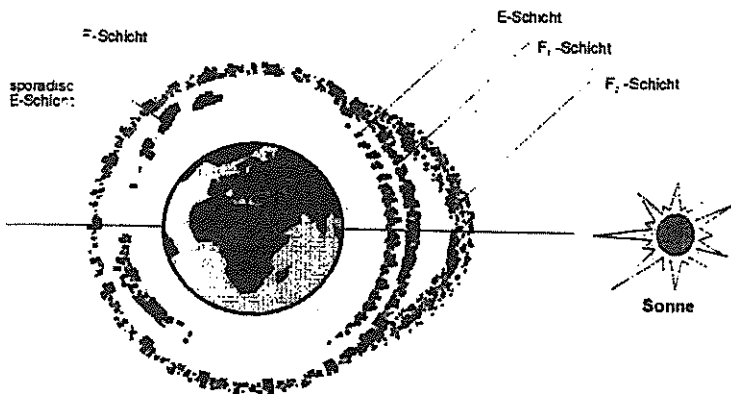
### Ökologie

**Ismail Seralgedin, Richard Barrett, Joan Martin-Brown (eds.). The Business of Sustainable Cities. Public-Private Partnerships for Creative Technical and Institutional Solutions. 39 S., ISBN 0-8213-3319-4. 1995. The World Bank, Washington, D.C.**

Es handelt sich um den Bericht einer im September 1994 in Washington für Entscheidungsträger abgehaltenen Konferenz. Neue wissenschaftliche Erkenntnisse waren nicht zu erwarten, doch - angesichts des engen Zeitbudgets der Zielgruppe - eine prägnante, auf den Punkt gebrachte Präsentation der Notwendigkeit und auch der Potentiale nachhaltiger Stadtentwicklung. Quasi im Nebensatz wird auf manche faszinierenden Erfolge hier und da auf der Welt hingewiesen, auf die man sonst erst nach langem Literaturstudium aufmerksam würde. Neben den technischen Aspekten Energie, Wasser, Transport, Müll geht es natürlich auch um organisatorische Fragen. Doch so verräterisch der Titel des Heftchens auch sein mag, die Texte machen klar, daß nachhaltige Entwicklung nicht notwendigerweise nur 'Geschäft' ist, und daß eine Kontrolle der öffentlichen Hand trotz eventueller und punktueller Privatisierungen unverzichtbar ist. In dieser Hinsicht ist die Weltbank über ihren eigenen Schatten gesprungen und demonstriert eine neue Einsichtigkeit. Weiter so.  
Kosta Mathéy

**Michael Hough. Cities and Natural Process. 326 Seiten. ISBN 0-415-12198-1. 1996, £ 17,-. Routhledge, London.**

Bei der Inflation jüngster Bücher über Stadtökologie fällt der vorliegende Band in angenehmer Weise aus dem Rahmen. Dadurch daß er von einem Biologen und Landschaftsarchitekten geschrieben wurde, finden sich viele Informationen, die bei den üblichen, an Architektur und Stadtplanung orientierten Autoren unberücksichtigt bleiben. Ganz besonders fallen hierunter die Kapitel über Bepflanzungen, städtische Fauna und produktive Stadtgärten. Zwar stammen viele der als besonders abschreckende Fälle vorgestellten Lösungen aus Toronto als Heimatstadt des Autors, die interessanteren Beispiele kommen jedoch aus Europa und anderen Erdteilen. Bei den einzelnen Darstellungen geht es eher ums Prinzipielle und nicht um Detaillösungen, wobei die



C M Hladik, Lage der Ionosphärenschichten

Gefahr lapidarer Verallgemeinerungen vermieden wurde. Ein Buch, das Mut macht und zu Ideen anregt.  
Kosta Mathéy

**C.M. Hladik; A. Hladik; O.F.Linares; H. Pagezy; A. Semple; M. Hadley. Tropical Forests, People and Food. Biocultural Interactions and Applications to Development. 852 S. ISBN 9231028790, 1993, UNESCO Paris.**

Dieser Konferenz-Reader dokumentiert die Beiträge eines Mammut Kongresses im Rahmen des UNESCO 'Man and Biosphere' Programms in Paris im Jahre 1991. Thema war der gesamte Komplex von Nahrungsmittel-Produktion, Regulation und kultureller Einbindung in den Regenwald-Regionen der Tropen. Allein schon die Menge der über 70 Beiträge zu dem Reader beweist, welch ein Wissens- und Überlebensreichtum des Menschen im Umgang mit der Natur gleichzeitig mit der drastischen Reduzierung der Tropenwälder vom Untergang bedroht ist. Zugleich dokumentiert die Aufsatzsammlung aber auch, wie wichtig und letztendlich produktiv eine Wissens- und Forschungsaktivität sein kann, die nicht vordergründig auf finanzielle Verwertbarkeit ausgerichtet ist, sondern sich mit grundsätzlichen und auch peripheren Thematiken befaßt.

Die Gruppierung der zahlreichen Beiträge ist den Herausgeberinnen und Herausgebern sicher nicht leicht gefallen. Die letztendlich festgelegte Einteilung in die folgenden Kapitel scheint jedoch eine glückliche Entscheidung:

a) evolution and history of tropical forests in relation to food availability; b) food production and nutritional value of wild and semi-domestic species; c) Adaptive aspects of food consumption and energy expenditure; d) feeding strategies in relation to environmental variation; e) cultural factors in food choices; f) food and the future of the tropical forest: management and alternatives. Wie bei allen Konferenzreadern ist die endgültige Zusammenstellung von den Zufälligkeiten der angemeldeten Beiträge abhängig. Eine systematische Folge von Artikeln ist nicht zu erwarten; dafür ist jedoch ein Querlesen nach dem Zufallsprinzip mit einem entsprechend großzügigen Zeitbudget spannend und empfehlenswert.  
Kosta Mathéy

**Misereor/Petra Gaidetzka. Wasser - eine globale Herausforderung. 206 Seiten, ISBN 3-89502-035-4. 1996, DM 19.80. Horlemann Verlag, Bad Honnef.**

Wir erleben eine weltweite Wasserkrise - dieses Buch ist dazu geeignet, diese Tatsache auch den letzten Zweiflern ins Bewußtsein zu rufen. Mit unterschiedlichsten Beiträgen und auch positiven Projektbeispielen wird der Komplexität des Themas Rechnung getragen, aber auch aufgezeigt, wie ein Ausweg aussehen könnte. Speziell wird auch eingegangen auf Gesundheitsgefährdungen durch verunreinigtes Wasser, landwirtschaftliche Aspekte, Überschwemmungen, religiöse Bedeutung des Wassers, Nord-Süd Gegensätze u.a.m. Die Publikation eignet sich mit seinen flüssig geschriebenen Texten und zahlreichen Illustrationen gut für die Erwachsenenbildung und für thematische Arbeitsgruppen, scheint aber für den universitären Bereich oder gar für die Arbeit in Projekten der Entwicklungszusammenarbeit viel zu allgemein.  
Kosta Mathéy

### Technologie

**Robert van Bentum, Ian K. Smout. Buried Pipelines for Surface Irrigation. 224 S., ISBN 1-85339-187-5. 1994. Intermediate Technology Publications, London.**

Das Buch erscheint wie ein Vorlesungsscript über Rohrleitungsbau für landwirtschaftliche Bewässerungsanlagen. Der Stand der Technik wird im Detail mit allen Berechnungsgrundlagen beschrieben, doch die Fragen nach Sinn, Gefahren und Alternativen zu solchen Anlagen bleiben außen vor. Ein guter Ausgangspunkt also, um Gegenplänen zu beginnen.  
Kosta Mathéy

**H. Peter Neitzke u.a. Risiko Elektromog? Auswirkungen elektromagnetischer Felder auf Gesundheit und Umwelt. 456 S. ISBN 3-7643-5014-8, DM 78,-, 1994. Birkhäuser Verlag, Basel.**

In der Baubiologie wird schon lange über Elektromog geredet und geschrieben, doch oft war es schwer zwischen Fakten und Glauben zu trennen. Mit diesem Buch liegt nun zum ersten Mal ein umfangreiches Werk vor, das auch höchsten wissenschaftlichen Ansprüchen genügen kann. Zwar holen die Autorinnen und Autoren etwas sehr weit aus, bis sie zum eigentlichen Thema kommen - aber diese Seiten kann man über-

# TRIALOG

A Journal for  
Planning and Building  
in the Third World

- A journal for architects, planners, sociologists, geographers, economists and development planners.
- A journal for the exchange of professional experience in the field of urban development in the Third World.
- A journal for the presentation and discussion of new research results and for the discussion of recent concepts of development policies for urban change.
- A journal of free discussions, of work reports and of documentation of alternative approaches.

The thematic range of TRIALOG includes among other related topics: Urbanization and housing policy / architecture and regional cultures / ecology, technological transfer and appropriate technologies / rural development strategies.

Contributions in TRIALOG are written in German or English, with a summary in the respective other language.

Available TRIALOG-numbers in English:

- 6 Socialist Housing?
- 13/14 Slum- & Squatter Upgrading
- 18 Self-help Housing
- 20 Housing and Planning Research
- 21 Planning as a Dialogue
- 22 NGOs & CBOs
- 23/24 Public-Private Initiatives
- 28 Urban Ecology
- 30 Nigeria
- 32 Urban Indonesia: New Developments
- 34 Plan and Reality
- 36 Informal Settlers in the First World
- 38 District Planning in Action
- 39 Planning Methods
- 43 Urban India
- 46 Brasilien - Brazil
- 47 Community-Based Housing Finance
- 48 Infrastructure for Sustainable Development

Subscription of TRIALOG (4 issues/year) DM 75,- / reduced subscription price: DM 50,- for personal orders and DM 37,50 for students; single issues DM 15,- (plus postage)

Orders for subscription should be addressed to: TRIALOG, Gisind Budnick, Mozartstr. 39, D-70180 Stuttgart, GERMANY

Orders for single issues directly to the distributor: Magazin-Verlag, Schwefelstraße 6,



# TRIALOG

Zeitschrift für das  
Planen und Bauen  
in der Dritten Welt

- Ein Journal für Architekten, Stadtplaner, Ökologen und Entwicklungsplaner.
- Ein Journal zum Austausch beruflicher Erfahrungen im Bereich städtischer und ländlicher Entwicklung der Dritten Welt.
- Ein Journal zur Aufarbeitung neuer Forschungsergebnisse und zur Diskussion entwicklungspolitischer Konzepte für die räumliche Planung.
- Ein Journal der freien Diskussion, der Arbeitsberichte und der Dokumentation richtungsweisender Ansätze.

Die thematische Bandbreite von TRIALOG umfaßt u.a.: Verstädterung und Wohnungspolitik / Architektur und regionale Kulturen / Ökologie, Technologietransfer und Angepaßte Technologien / Ländliche Entwicklungsstrategien.

Die Beiträge in TRIALOG sind in Deutsch oder Englisch mit einer Zusammenfassung in der anderen Sprache.

Themen der letzten vier Jahrgänge:

- 32 (1/92) Urban Indonesia
- 33 (2/92) Phänomen Cuba (vergriffen, Neuauflage als Buch)
- 34 (3/92) Plan and Reality
- 35 (4/92) Denkmalpflege in Südostasien
- 36 (1/93) Informal Settlers in the First World
- 37 (2/93) Großsiedlungen
- 38 (3/93) District Planning in Action
- 39 (4/93) Planungsmethoden
- 40 (1/94) Islamische Altstädte
- 41 (2/94) Positionsbestimmungen
- 42 (3/94) Lokale Architektur
- 43 (4/94) Urban India
- 44 (1/95) Frauen - Planung - Entwicklung
- 45 (2/95) Kommunale Selbstbestimmung / Local Government
- 46 (3/95) Brasilien - Brazil
- 47 (4/95) Community-Based Housing Finance
- 48 (1/96) Infrastructure for Sustainable Development

Einzelhefte bis 1995 12,- DM zzgl. Porto,  
Einzelhefte (ab Nr. 48)  
15,- DM zzgl. Porto,  
Abonnementpreise (4 Hefte/Jahr):  
Normalabo: DM 75,- incl. Versand  
Abo für Privatbezieher: DM 50,- (incl.)  
Studentenabo: DM 37,50 (mit Bescheinigung)

Einzelhefte zu beziehen über:  
Magazin-Verlag, Schwefelstraße 6,  
D-24118 Kiel, Tel. 0431-56 58 99

schlagen bzw. später einmal lesen. Wer sich ernsthaft über elektromagnetische Wirkungen in und von Bauwerken informieren will, kommt um dieses neue Standardwerk nicht herum.  
Kosta Mathéy

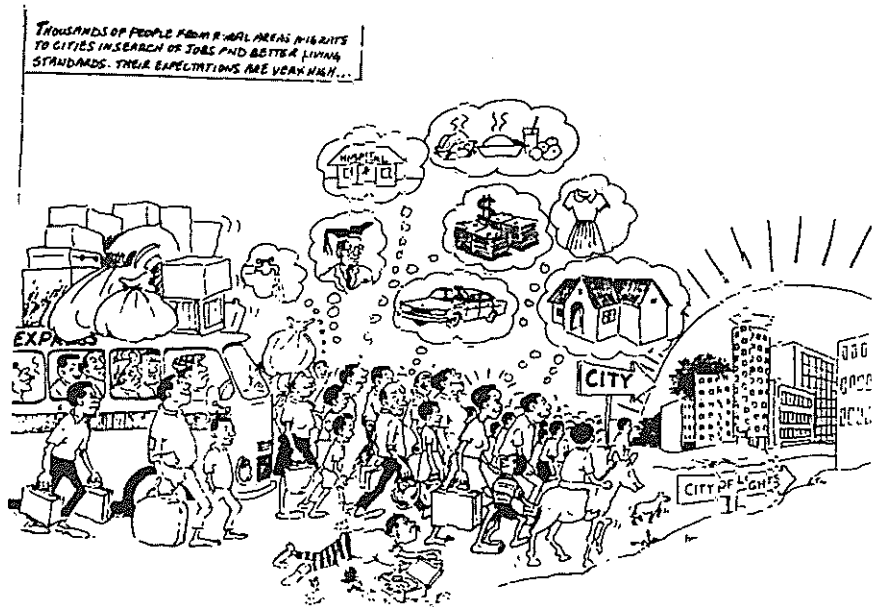
A.G. Madhava Rao; D.S. Ramachandra Murthy. *Appropriate Technologies for Housing*. 200 S. ISBN 81-204-1037-8, 1996, \$35,-. Oxford & IBH Publishing. 66 Janpath; New Delhi 110001.

Ein Schulbuch über einfache Bautechnologie in Indien. Während die allgemeinen Darstellung, konventionell geordnet nach Fundament, aufsteigende Wände, Dach, wenig neue Informationen bietet, sind die hauptsächlich in den letzten Kapiteln beschriebenen und an der Universität Madras entwickelten Techniken interessant. Das ist nicht weiter verwunderlich, da hier auch die Autoren beheimatet sind. Zwar erscheinen die Lobpreisungen von Beton und Fertigbau heutzutage etwas weltfremd, und der Hinweis auf mögliche Kosteneinsparungen durch Angepaßte Technologie schießt am Ziel vorbei - wo doch die wichtigsten Vorteile von AT woanders, hauptsächlich im ökologischen Bereich, liegen. Immerhin in Bezug auf den Ferrozement und den Leichtbeton sind die Entwicklungen der beiden Autoren Pionierleistungen, nicht nur für Indien. Somit

kann das Buch als Ergänzungslektüre für Spezialisten eher empfohlen werden als für Studienanfänger.  
Kosta Mathéy

John Whittow (guest ed.). *Hazards in the Built Environment*. *Built Environment* 21 (2/3), 196 S., ISSN 0263-7960, 1995. £ 33,-. Alexandrine Press, 51, Cornmarket Street, Oxford OX1 3EB.

Das Sonderheft der Zeitschrift *Built Environment* widmet sich der Frage der Gefahr von Hurrikanen, Erdbeben, Erdbeben, Erdbeben, Flutwellen sowie von anderen Überschwemmungen menschlicher Ansiedlungen im Allgemeinen, und der großen Städte im Besonderen. Insgesamt sind 10 Aufsätze abgedruckt. Zu den allgemein gehaltenen Abhandlungen gesellen sich Fallstudien bzw. Erfahrungsberichte aus Holland, Jamaica, Hong Kong und Südeuropa. Der Vorteil dieser Zeitschriften-Publikation gegenüber 'Lehrbüchern', die immer bei Adam und Eva anfangen (müssen?) und damit viel Grundlagenwissen wiederholen, ist der Raum für ganz spezielle Aspekte, wie z.B. eine Abhandlung über den kulturellen Faktor bei Panikverhalten. Daher in jedem Fall eine interessante Publikation, auch wenn der hohe Preis für die Doppelnnummer schwer zu rechtfertigen ist.  
Kosta Mathéy



## Veranstaltungen / Forthcoming Events

**June 18<sup>th</sup>, 1996 in Darmstadt, Germany**  
Symposium "Migration and Urbanisation in Asian Countries", Georg-Christoph-Lichtenberg-Haus, Dieburgerstr. 241, D-64287 Darmstadt. Organized by: TH Darmstadt, Institut für Volkswirtschaftslehre in cooperation with Südasieninstitut der Universität Heidelberg. Contact: Prof. Dr. H. Körner, TH Darmstadt, Fachgebiet Wirtschaftspolitik, D-54283 Darmstadt. ☎ (\*49 6151) 16 26 36, fax: (\*49 6151) 16 55 53.

**June 26 -29<sup>th</sup>, 1996 in Salamanca, Spain**  
I Congreso Europeo de Latinoamericanistas: "América Latina: Realidades y Perspectivas". Contact: Manuel Alcántara Sáez, Sara Martín o María Pía Escarío, Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal, C/ San Pablo, 26 - Palacio de Abrantes, E-37001 Salamanca, España. ☎ (3423) 29 46 36, fax (3423) 29 46 37, e-mail: iberoame@gugu.usal.es

**July 1 -4<sup>th</sup>, 1996 in Tampere, Finland**  
"International Conference on Crossroads in Cultural Studies". Contact: Marko Valo, Dept. Sociology & Social Psychology, Univ. Tampere, POB 607, 33101 Tampere, Finland. ☎ (358) 31 - 2156 949, fax (358) 31 - 2156 080, e-mail: iscsmail@uta.fi

**July 1 -7<sup>th</sup>, 1996 in Barcelona, Spain**  
UIA XIX World Congress. "Present and Future - Architecture in the Cities" Contact: UIA Barcelona 96, 5 plaça nova 08002 Barcelona. ☎ (\*34) 3 301 60 00, fax (\*34) 3 318 60 29

**July 2 -5<sup>th</sup>, 1996 in Brisbane, Australia**  
"New urban forms, new housing forms - diverse paths of change in the Asia Pacific region." A joint conference of RC 21 (Regional and Urban Development) and RC 43 (Housing and Built Environment) of the International Sociological Association. Contact: Patrick Mullins, Dept. of Anthropology & Sociology, The University of Queensland, Brisbane, Qld. 4072, Australia. ☎ (\*6107) 3365 3018, fax (\*6107) 3365 1544, e-mail: p.mullins@mailbox.uq.oz.au

**July 30 - August 3<sup>rd</sup>, 1996 in Stockholm, Sweden**  
14th Conference of the International Association for People -Environmental Studies (IAPS), "Evolving Environmental Ideals: Changing Ways of Life, Values and Design Practices.". Contact: Madi Gray, The Royal Institute of Technology, Department of Architecture & Townplanning, IAPS 14 Secretariat, S-10044 Stockholm, Sweden. ☎ / fax: (\*46) 8 643 1173, e-mail: madigray@arch.kth.se

**August 26 -31<sup>th</sup>, 1996 in Hørsholm, Denmark**  
ENHR / SBI Housing Research Conference - Housing and European Integration. Organized by the Danish Building Research Institute (SBI) and European Network of Housing Research (ENHR). Contact: Hans Kristensen, Head of Housing and Urban Planning Division or Hedvig Vestergaard, Senior Researcher, or Eva Hultman, Secretary, SBI, Postbox 119, DK-2970 Hørsholm, Denmark. ☎ (\*45) 42 86 55 33, ext. 337, fax: (\*45) 42 86 55 94, e-mail: enhrconf@sbi.dk

**September 3 - 6<sup>th</sup>, 1996 in Auckland, New Zealand**  
15th EAROPH World Planning Congress: "Action Through Planning and Housing to Achieve Sustainable Communities". Contact: Mr John Koh, Secretary General, East Asia Regional Organisation for Planning and Housing (EAROPH), P.O. Box 10867, 50728 Kuala Lumpur, Malaysia. ☎ (\*603) 298 4136, fax: (\*603) 986 1688.

**September 12 -14<sup>th</sup>, 1996 in Perth, Australia**  
10th Conference on People and Physical Environment Research, "Design for People on a Scale for People. Contact: Dr. Moira O'Connor, Dep. of Psychology, Edith Cowan University, Perth WA 6027 Australia. ☎ (\*61 09) 400 5593, fax: (\*61 09) 400 5834, e-mail: paper96@cowan.edu.au

**October 7 -11<sup>th</sup>, 1996 in Stuttgart, Germany**  
"Conceptual Design of Structures". Organized by: International Association for Shell and Spatial Structures (IASS). Contact: Knut Gabriel / Ulrich Hangleiter, IASS-Symposium '96, Inst. für Tragwerksentwurf und -konstruktion, Univ. Stuttgart, Pfaffenwaldring 7, D-70569 Stuttgart, Germany. ☎ (\*49) 711 685 6227 / 6615, fax (\*49) 711 685 6968.

**October 7 -11<sup>th</sup>, 1996 in Dresden, Germany**  
"Differenz und Integration - Die Zukunft moderner Gesellschaften." 28. Kongreß der Deutschen Gesellschaft für Soziologie. Call for Papers. Contact: Prof. Dr. Karl-Siegbert Rehberg, TU Dresden, Institut für Soziologie, Bergstr. 53, D-01062 Dresden. ☎ (\*49) 351 463 2887, fax (\*49) 351 463 7113.

**October 13 -16<sup>th</sup>, 1996 in New Delhi, India**  
ESCAP Ministerial Conference on Infrastructure. Contact: Dr. M. Rahmatullah, Director, Transport, Communication and Tourism Division, ESCAP, United Nations Building, Rajdamnern Nok Avenue, Bangkok 10200, Thailand. ☎ (\*662) 288 1234, fax (\*662) 288 1000.

**October 13 -16<sup>th</sup>, 1996 in Jerusalem, Israel**  
International Society of City and Regional Planners XXXI World Congress. Contact: ISOCARP, The Hague, The Netherlands. ☎ (\*31) 70 346 2654, fax (\*31) 70 361 7909.

**October 14 -17<sup>th</sup>, 1996 in Sendai City, Japan**  
International Federation for Housing and Planning (IFHP) 1996 World Congress. Contact: IFHP Congress Department, 43 Wassenaarseweg, NL-2596 CG The Hague, The Netherlands. ☎ (\*31) 70 328 1504, fax (\*31) 70 328 2085.

**October 24-26<sup>th</sup>, 1996 in Louisville, Kentucky, USA**  
12th Conference on the Small City and Regional Community: "Communities and their Physical Environments". Contact: Peter Meyer or Tom Lyons, CUER Building, University of Louisville, Louisville, Kentucky 40292 USA. ☎ (\*1 502) 852 8032 or (\*1 502) 852 8256, e-mail: pbmeyer01@ulkyvm.louisville.edu or: tslyon01@ulkyvm.louisville.edu

**October 27-30<sup>th</sup>, 1996 in Sydney, Australia**  
Second International Global 500 Forum: Urban Futures - Environment Management for Tomorrow's Cities. Contact: Mr. Phil Noyce, Global 500 Forum, P.O. Box 16, North Melbourne, Victoria 3051, Australia. ☎ / fax: (\*61) 3 932 62 567.

**November 5 -8<sup>th</sup>, 1996 in Bangkok, Thailand**  
"International Conference on Urban Engineering in Asian Cities in the 21st Century". Contact: Conference Secretariat, School of Civic Engineering, Asian Institute of Technology, PO Box 2754, Bangkok 10501, Thailand. fax: (662) 524 6059, e-mail: anilcw@rccsun.ait.ac.th.

**June 11 -14<sup>th</sup>, 1997 in Alexandria, Virginia, USA**  
RC 43 International Conference on Housing and the Built Environment. Contact: Patricia K. Edwards, Dean, College of Architecture & Urban Studies, Virginia Tech, Blacksburg, VA 24061 USA. tel.: (\*1) 540 231 6416, fax: (\*1) 540 231 9938, e-mail: edwardsp@vt.edu -or: C. Theodore Koebel, Centre for Housing Research, Virginia Tech, Blacksburg, VA 24061 USA. ☎ (\*1) 540 231 3993, fax: (\*1) 540 231 7157, e-mail: tkoebel@vt.edu

Projekt Nr. 11229 Nguekogh, Senegal



Foto URPATA

## Einfach: Verblüffend erfolgreich

Die Frauen in den Dörfern des Sahel kämpfen ums Überleben. Ihr einziger „Reichtum“ sind Erdnüsse. Doch ohne Ölpresen kommen sie nur unter großen Mühen an winzige Mengen des gesunden und einträglichen Saftes. Und ohne verkaufsfähige Produkte gibt es keine Kredite, keine Pressen. Arbeitslose Handwerker aus der Hauptstadt können jetzt eine

Lösung anbieten: Sie bauen einfache Hirsemühlen, Reisschälmaschinen, Handpumpen und ... Pressen für Erdnußöl. Mit Starthilfen von „Brot für die Welt“. Die armen Frauen in den Wüstendörfern können sie kaufen und in kleinen Raten durch den Verkauf der selbsterzeugten Produkte abzahlen. Hierfür und für ähnliche Selbsthilfeprojekte brauchen wir Ihre Spende!

**DEN ARMEN GERECHTIGKEIT**

# Brot für die Welt

Konto 500500500 Postbank Köln  
oder Banken und Sparkassen  
Postfach 101142, 70010 Stuttgart