

# TRIALOG 73

A Journal for  
Planning and Building  
in the Third World  
2 / 2002

## Disaster Relief Katastrophenhilfe



## Editorial

The number of disasters has increased in a dramatic proportion over the past decades. More and more people live - often driven by necessity - in risky areas, on earthquake fissures, in flood regions, in hurricane zones, etc. In general, it is due to man-made factors - for example, bad building structures - that natural events develop into disasters. In addition, a growing number of people is experiencing the continuous disaster of extreme poverty or are victims of terrorism, crime or warfare. Since the end of the Cold War, development co-operation has lost part of its financial and political importance. Former hopes of being able to balance global disproportion - i.e., in regards to resource consumption - are far from being fulfilled. Increasingly, projects just aim to prevent or to help mitigate local clustering of problems and disasters.

In this context, the topics of disaster relief and emergency assistance gain new dynamics and impose themselves over the practice of development co-operation. **Greg Bankoff** critically refers to the increasingly relevant term of „vulnerability“, in which he detects an old, arrogant attitude of the North towards the South; of the own better world towards the other, risky, „tropical“, „underdeveloped“ and now just „vulnerable“ parts of the globe. The understanding of risk is no objective knowledge but depends significantly on both social and cultural factors and should always be negotiated with those concerned. Following this argument, **Christoph Woiwode** evaluates the deficits, needs and possibilities of a preventive risk communication in urban planning processes. Referring to two reconstruction programs following heavy earthquakes, **Enrique Ortiz** shows that architects could choose between two options: To be mediators for people-based planning processes, as in Mexico City, or to be executors of technocratic concepts, as in Kobe, Japan. **Toshio Ohtsu, Yuichi Nozaki** and **Carolin Funck** from Kobe Recovery Workshop present problems that had to be faced by the city and its inhabitants after the 1995 earthquake and what architects contributed to solve them. A further report from Kobe by **Atsuko Ito** points out to which extent critical civil engagement developed even here during the process of reconstruction planning. **Orhan Esen** describes the potential multiple risks faced by the Istanbul metropolis, with its thousands of years of history, including earthquake menace, endangered water resources and hazardous oil transports through the Bosphorus. The necessity and relevance of integral concepts of prevention develop slowly in the collective consciousness. **Christine Wamsler**, referring to experiences in Guatemala, presents the new topic of disaster risk management as well as the differences between the concepts of risk prevention, risk mitigation and preparedness. Further reports of project experiences by **Jörg Yoder** in the Congo states and **Andreas Seebacher** in Bosnia-Herzegovina refer to situations of long lasting armed conflicts. As project schedules and rules of the donors often do not sufficiently respect local conditions, the local self-help potential is being discouraged rather than enforced. In contrast, the empowerment of local resources was a main concern of the earthquake relief projects of Misereor in El Salvador, as is presented by **Eike Jakob Schütz** and **Marcelo Waschl**. These projects were based on long-term experience in the region and prove that sustainable measures and emergency aid do not have to be seen as two contrasting principles. Thus, emergencies can even possibly be a starting point for development.

Katastrophen haben in den letzten Jahrzehnten in dramatischem Ausmaß zugenommen. Immer mehr Menschen leben - teils notgedrungen - in risikoreichen Zonen, auf Erdbebenspalten, in Überschwemmungsgebieten, im Einzugsbereich tropischer Stürme. In der Regel sind es menschengemachte Faktoren, etwa schlechte Bauweisen, die aus Naturereignissen Katastrophen erwachsen lassen. Immer mehr Menschen sind vom andauernden Desaster extremer Armut betroffen oder werden Opfer von Terror, Verbrechen und Krieg. Seit dem Ende des Ost-West-Konflikts verlor die Entwicklungszusammenarbeit finanziell und politisch an Bedeutung und wurden Hoffnungen zum Ausgleich globaler Ungleichgewichte - etwa beim Ressourcenverbrauch - in weite Ferne gerückt. Projekte zielen zunehmend darauf, die Ballung von Problemen und Katastrophen zu verhindern und lindern zu helfen.

In diesem Zusammenhang erlebt der Bereich der Nothilfe und Katastrophenhilfe neue Konjunktur und überlagert die bisherige Praxis der Entwicklungszusammenarbeit. **Greg Bankoff** wirft einen kritischen Blick auf den an Bedeutung gewinnenden Begriff der „Verletzlichkeit“ (vulnerability). Er erkennt darin einen tradiert überheblichen Blick vom Norden zum Süden, von der besseren eigenen auf die andere, bedrohliche, „tropische“, „unterentwickelte“ und nun eben „verletzliche“ Welt. Die Einschätzung von Risiken ist kein objektives Wissen sondern von sozialen und kulturellen Faktoren abhängig und sollte deshalb jeweils mit den Betroffenen verhandelt werden. **Christoph Woiwode** evaluiert in diesem Kontext Defizite, Notwendigkeiten und Chancen einer präventiven planerischen Risikokommunikation. Am Beispiel von zwei Wiederaufbauprogrammen nach schweren Erdbeben sieht **Enrique Ortiz** die Architekten vor der Entscheidung zwischen einer Rolle als Mediator für eine bewohnerbestimmte Planung wie in Mexiko-Stadt oder als Erfüllungsgesellschaft technokratischer Konzepte wie im Falle von Kobe, Japan. **Toshio Ohtsu, Yuichi Nozaki** und **Carolin Funck** vom Kobe Recovery Workshop berichten, welche Probleme nach dem Erdbeben von 1995 auf die Stadt und ihre Bewohner zukamen und welchen Beitrag Architekten zu deren Bewältigung leisteten. In einem weiteren Beitrag aus Kobe geht **Atsuko Ito** darauf ein, wie sich in diesem Kontext auch hier kritisches bürgerschaftliches Engagement entwickelte. **Orhan Esen** beschreibt das vielfältige Risikopotential der Jahrtausende alten Metropole Istanbul angesichts von Erdbeben, gefährdeten Wasserressourcen und riskanten Öltransporten durch den Bosphorus. Die Notwendigkeit umfassender Vorsorge dringt nur langsam und „notgedrungen“ ins kollektive Bewusstsein. Am Beispiel von Projekten in Guatemala präsentiert **Christine Wamsler** das neue Arbeitsfeld Katastrophen-Risikomanagement und unterscheidet Maßnahmen der Prävention, Mitigation und Vorbereitung. Weitere Praxisberichte von **Jörg Yoder** aus den Kongo-Staaten und von **Andreas Seebacher** aus Bosnien-Herzegowina berichten von Projekten im Umfeld langjähriger kriegsrischer Konflikte. Zeitliche und organisatorische Vorgaben der Geldgeber ignorieren hier oft die lokalen Bedingungen - vor Ort entwickelte Problemlösungen werden dabei eher entmutigt als gestärkt. Die Förderung von Selbsthilfekapazitäten steht dagegen im Vordergrund der von **Eike Jakob Schütz** und **Marcelo Waschl** vorgestellten Erdbebenhilfe Misereors in El Salvador, in die eine langjährige Erfahrung der Projektarbeit in der Region einfließt. Gerade dieses Beispiel zeigt, dass langfristige Maßnahmen und kurzfristige Hilfe nicht im Gegensatz stehen müssen. Auch und gerade aus der Not können Entwicklungsperspektiven erwachsen.

Thomas Kuder / Klaus Teschner

## Disaster Relief Katastrophenhilfe

### List of Contents / Inhalt

- 4 **Discoursing Disasters: Paradigms of Risk**  
Greg Bankoff
- 9 **Urban Risks: New Issues in Urban Development Planning**  
Mainstreaming risk mitigation in urban development  
Christoph Woiwode
- 14 **Self-determined Housing Approaches and the Role of Architects  
in Post-disaster Strategies**  
Enrique Ortíz
- 20 **Reconstruction and the Role of Architects**  
A report from Kobe  
Toshio Ohtsu / Yuichi Nozaki / Carolin Funck
- 24 **Reconstruction Machizukuri**  
Local resident participation after the Great Hanshin Earthquake  
Atsuko Ito
- 26 **Metropolitane Katastrophenrisiken in Istanbul**  
Orhan Esen
- 32 **Katastrophen-Risikomanagement**  
Maßnahmen für Häuser und Siedlungen in risikogefährdeten Gebieten  
Christine Wamsler
- 36 **Heart of Darkness - Nothilfe im Kongo**  
Jörg Yoder
- 42 **Heftpflaster statt Heilbehandlung?**  
Kleine Anmerkungen über den großen Unterschied zwischen  
kurzfristiger Hast und sinnvollem Provisorium in der humanitären Hilfe  
Andreas Seebacher
- 46 **El Salvador nach den Erdbeben im Frühjahr 2001**  
Erfahrungen mit einem Wiederaufbauprogramm  
Eike Jakob Schütz / Marcelo Waschl
- 52 **Neue Bücher / Book reviews**
- 58 **Stellenanzeigen**
- 60 **Veranstaltungen / Forthcoming events**

# Discoursing Disasters: Paradigms of Risk

GREG BANKOFF

## Paradigmata im Diskurs um Katastrophen

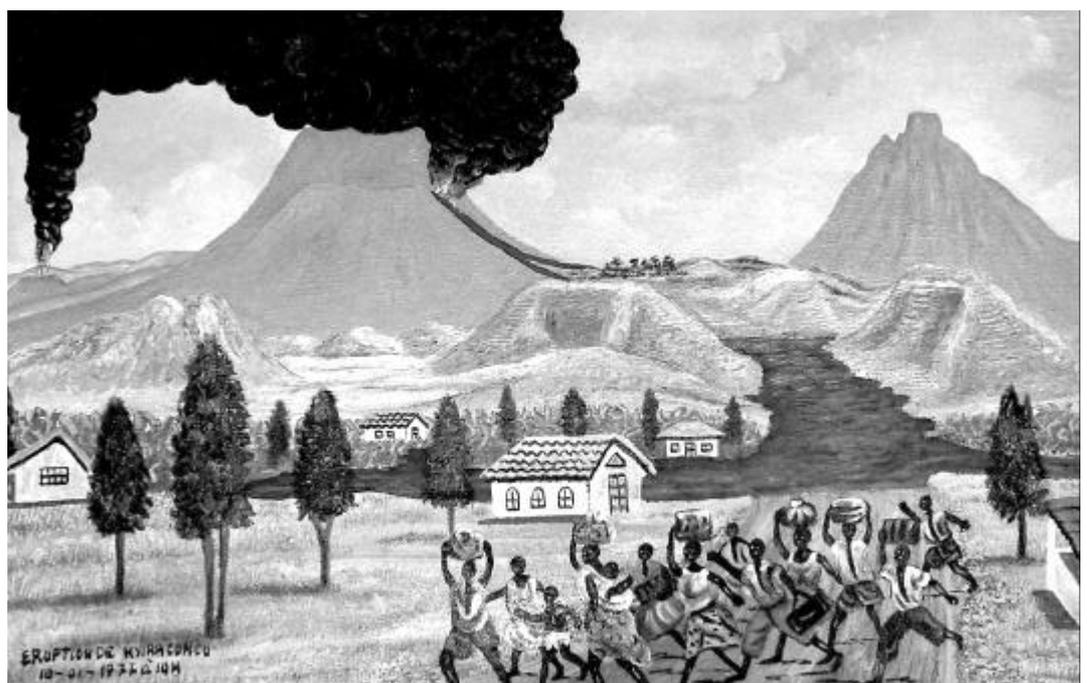
Die Auseinandersetzung mit und Bewertung von Katastrophen basiert auf kulturellen Normen und Werten, die den wissenschaftlichen Diskurs wesentlich beeinflussen. Die westliche Sicht von den Tropen als gefährliche Gebiete für Gesundheit und Leben, denen es medizinische Heilung zu bringen galt, war nach dem II. Weltkrieg durch das Paradigma von der Unterentwicklung abgelöst worden, die durch Modernisierung überwunden werden sollte. Heute setzt sich das Paradigma von der Verletzbarkeit (Vulnerabilität) einer Gesellschaft durch unvermeidbare extreme Naturereignisse durch, die technisch, mit westlicher Expertise, bewältigt werden kann. Gemeinsam zeichnen sich die Paradigmata dadurch aus, daß sie die Erde zweiteilen, in eine eigene, gesunde und eine andere, ungesunde, eine reiche und eine arme sowie eine ungefährliche und eine gefährliche Welt. Ähnlich hegemonial geriert sich der westliche Diskurs über lokale Wissensbestände zur Katastrophenbewältigung, in dem sich die ungleiche kulturelle Autorität des Westens und „der Anderen“ bis heute fortsetzt. Lokale Erfahrungen mit Naturereignissen und daraus resultierende Bewältigungsmechanismen, oft als informelle Sicherheitssysteme oder angepasste Technologien bezeichnet, stellen ein fundiertes Gerüst mit

It is not always evident that when an extreme event is called a disaster that both speaker and audience are invoking a particular set of culturally determined principles used to evaluate what is or has taken place. Quite apart from being a physical phenomenon, whether natural or human-induced, the criteria used in classifying a hazard as a disaster are also a form of discourse that implicitly make certain statements about what constitutes threat and normalcy. This lack of awareness is perhaps only more apparent when it comes to discussing people's resilience in the face of such occurrences, their ability to deal with what has happened utilising their own assets both physical and psychological. These resources are usually referred to as a community's local knowledge and are expressed in terms of its coping-mechanisms. As in the case of disasters, though, they also form part of a parallel discursive framework that shares many of the norms and values inherent in that

of disasters. Both are influential in determining the way in which such events are regarded and how they are embedded in the whole literature of disaster prevention, preparation and mitigation. Sketching the broad outline of both these discourses, this article attempts, albeit briefly, to explore the hidden meanings encoded in the paradigms of why some events are considered disasters while others are not.

## Discourses of risk

Central to the discourse of disasters is the association of a condition of risk with how certain areas of the non-western world are usually imagined and subsequently depicted. The assumption is that these regions are inherently less safe than others, that they constitute a source of danger for westerners and their interests. The menace, however, is not confined to disasters alone as hazard constitutes only one among the many risks ascribed by



Eruption of Nyiragongo volcano  
in 1977

European-derived peoples to unfamiliar cultures and landscapes. David Arnold describes how the growth of a branch of western medicine that specialised in the pathology of 'warm climates' came to demarcate and define parts of the world where these diseases were prevalent between the 16th and 19th centuries. He argues that the growing corpus of western medicine on these regions invented a particular discourse of tropicality that effectively defined the equatorial zone as one of danger in terms of disease and threat to life and health.<sup>1</sup> Later the elaboration of germ theory and the realisation that bacteria and not climate were responsible for disease credited western medicine with the means of effecting a 'cure' to the regions' inherent dangers. But a new discursive framework superseded the dominant position of disease as the primary delimiting condition in the years following World War Two. Arturo Escobar charts the manner in which many societies began to be regarded in terms of development and to imagine themselves as underdeveloped, a state viewed as synonymous with poverty and backwardness.<sup>2</sup> As with tropicality previously, the discourse of development creates much the same 'imaginative geography' between First World and Third World but one where poverty and all its manifestations have replaced disease as the principal threat to western well-being. How to overcome underdevelopment becomes the fundamental problem facing most societies, and one where the 'cure' is envisaged in terms of modernisation through the agency of western investment and aid.

While disasters are not a conceptual term in the same way that tropicality and development are, the regions in which such phenomena most frequently occur have been incorporated into a discourse about hazard that sets them apart from other implicitly 'safer' areas. During the 1990s, 96 per cent and 99 per cent respectively of the annual average number of persons killed or affected by hazards resided outside the USA/Canada and Europe.<sup>3</sup> No single term has yet emerged that defines the areas where disasters are more commonplace but more recently these qualities have come to be increasingly expressed in terms of a society's vulnerability to hazard. However, the concept of vulnerability denotes much more than an area, nation or region's geographic or climatic predisposition to hazard and forms part of an ongoing debate about the nature of disasters and their causes. In the 1970s, some western and western-trained social scientists began to challenge the assumption that the greater incidence of disasters was due to a rising number of purely natural physical phenomena. Attributing disasters to natural forces, representing them as a departure from a state of normalcy to which a society returns

to on recovery, denies the wider historical and social dimensions of hazard and focuses attention largely on technocratic solutions. It establishes a conviction that societies are able to take steps to avoid or ameliorate disasters through the application of the appropriate technocratic measures properly carried out by bureaucratically organised and centrally controlled institutions. Disaster prevention, therefore, is seen as largely a matter of improving scientific prediction, engineering preparedness and the administrative management of hazard. Kenneth Hewitt argues that this technocratic approach has permitted hazard to be treated as a specialised problem for the advanced research of scientists, engineers and bureaucrats, and so be appropriated within a discourse of expertise that quarantines disaster in thought as well as in practice.<sup>4</sup> It also renders culpable such populations (or at least their governments) who are blamed for their lack of adequate knowledge and preparedness, that had the opportunity to reduce risk but failed to do so.

The idea that disasters are simply unavoidable extreme physical events that require purely technocratic solutions still remains the dominant paradigm within the United Nations and multilateral funding agencies such as the World Bank.<sup>5</sup> Proponents of vulnerability as a conceptual explanation, on the other hand, take the position that while hazards may be natural, disasters are generally not. The emphasis, instead, is placed on what renders communities unsafe, a condition that depends primarily on a society's social order and the relative position of advantage or disadvantage that a particular group occupies within it.<sup>6</sup> Vulnerable populations are created by particular social systems in which the state apportions risk unevenly among its citizens and in which society places differing demands on the physical environment. Central to this perspective is the notion that history prefigures disasters, that populations are rendered powerless by particular social orders that, in turn, are often modified by that experience to make some people even more vulnerable in the future.<sup>7</sup> At the same time, however, the incorporation of a temporal dimension does not make the condition of vulnerability synonymous to a state of poverty. Poverty is determined by historical processes that deprive people of access to resources, while vulnerability is signified by historical processes that deprive people of the means of coping with hazard without incurring damaging losses that leaves them physically weak, economically impoverished, socially dependent, humiliated and psychologically harmed.<sup>8</sup> A simple identification of the poor as vulnerable fails to explain how people at the same income levels do not suffer equally from disaster.<sup>9</sup>

einem hochspezialisierten technischen und sozialen Wissen zur Katastrophenbewältigung dar. Dieses wird heute mit den Bestrebungen um lokale Partizipation und Empowerment auch im Westen anerkannt. Zugleich bleibt es aber marginalisiert, weil es, im Gegensatz zu universell einsetzbaren, wissenschaftlichen Lösungen aus dem Westen, als nur im Einzelfall, in einer spezifischen Umwelt einsetzbar gilt. Die Betonung, die Autarkie heute erfährt, erscheint zudem in Zeiten der Globalisierung und weltweit zunehmender, wechselseitig positiver Verflechtungen als paternalistisch. Der Diskurs um Vulnerabilität und lokale Wissensbestände spiegelt somit, trotz konzeptioneller Fortschritte, ein dominantes westliches Wissenssystem wider, das den Werten und Prinzipien anderer Kulturen nicht gerecht wird. Es scheint daher erforderlich, daß sich das westliche Denken einer kompromisslosen Kritik unterzieht.

<sup>1</sup> Arnold 1996, pp. 7-8, 10.

<sup>2</sup> Escobar 1995, pp. 3-20.

<sup>3</sup> Walker and Walter 2000, pp. 173-175.

<sup>4</sup> Hewitt 1983, pp. 9-12.

<sup>5</sup> Varley 1994, p. 3.

<sup>6</sup> Hewitt 1997, p. 141.

<sup>7</sup> Blaikie et al. 1994, pp. 5-6.

<sup>8</sup> Chambers 1989, p. 1.

<sup>9</sup> Hewitt 1997, p. 147.

**10**  
Marglin 1990, p. 5.

**11**  
Stocking 1968, pp. 114-115.

**12**  
Stocking 1968, p. 119.

**13**  
Kuklick 1991, p. 284.

**14**  
Stocking 1968, pp. 38-41.

**15**  
Kuper 1988, pp. 1-14.

#### References

Anderson, M. and P. Woodrow (1989) *Rising from the Ashes; Development Strategies in Times of Disaster*. Westview Press, Boulder and San Francisco and UNESCO, Paris.

Arnold, D. (1996) Tropical Medicine before Manson. In D. Arnold (ed.) *Warm Climates and Western Medicine: The Emergence of Tropical Medicine, 1500-1930*. Rodopi, Amsterdam and Atlanta, Georgia: 1-19.

Bankoff, G. (2001) Rendering the World Unsafe: "Vulnerability" as Western Discourse. *Disasters*, 25(1): 19-35.

Blaikie, P., T. Cannon, I. Davis and B. Wisner (1994) *At Risk. Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters*. Routledge, London and New York.

Cannon, T. (1994) Vulnerability Analysis and the Explanation of "Natural Disasters". In A. Varley (ed.) *Disasters, Development and Environment*. John Wiley & Sons, Chichester: 13-30.

Chambers, R. (1989) Vulnerability, Coping and Policy. *IDS Bulletin*, 20(2): 1-7.

Drèze, J. and A. Sen (1989) *Hunger and Public Action*. Clarendon Press, Oxford.

The discourse of vulnerability, however, no less than the previous concepts of tropicality or development, also classifies certain regions of the globe as more dangerous than other areas. It is still a paradigm for framing the world in such a way that it effectively divides it into two, between a zone where disasters occur regularly and one where they occur infrequently. Moreover, the former has much the same geography as that of the Tropics or the Third World but the dangerous condition is now identified as one of hazard rather than disease or poverty. Accordingly, the discourse of vulnerability delimits a large part of the globe whose inhabitants are three to four times more likely to die through hazard than those in western nations. In this more contemporary rendition of risk, large parts of the world are denominated as particularly vulnerable to the effects of hazard. While this discourse is primarily about the condition or state of people, the disproportionate concentration of those vulnerable in certain regions, endow their environments with qualities that make of them dangerous places. As in both previous cases, the 'cure' for this menacing condition is primarily conceived of in terms of the transfer and application of western expertise, though this time in the form of meteorological and seismic prediction, preventative and preparedness systems, and building and safety codes.

#### Discourses of coping

There exists, then, a western discourse about the historical and cultural geography of risk that includes disasters and that creates a particular depiction of large parts of the world as dangerous places whose menace often serves as justification for intervention in the affairs of those regions. But risk in its various manifestations is not the only attribute associated with the non-western world; there exists a counter-discourse that appears to modify the imputation of danger through casting these same areas as the abode of traditional cultures whose inhabitants are the repositories of arcane knowledge. Nor does the nature of this knowledge remain invariable. It, too, has been subjected to a series of parallel historical transformations that mirror changes in the mode and intensity of western contacts with these regions. Yet, ultimately, it also constitutes a hegemonic discourse that denigrates non-western peoples and marginalises their cultural products. As Stephen Marglin observes modernisation and development implicitly privilege scientific objectivity over other paradigms and initiate an irreversible process from which there can be no return to the traditional.<sup>10</sup>

The western encounter with traditional knowledge had its roots in 'New World' contacts with the peoples of the Americas and the

Pacific but its popularisation in the personification of the 'Noble Savage' was the product of the 18th century Enlightenment. The latter was a figure characterised as living in a state of nature, a childlike innocent uncorrupted by 'modern' vices and so possessed more of the God-given attributes with which humanity had initially been endowed. Certainly there had to be stages in evolutionary development, ones that loosely equated with states of savagery, barbarism and civilisation, but there was also an acknowledgement of the 'psychic unity of mankind' that credited all people with the same reason regardless of race. The Noble Savage was evidence of the origins of the 'civilised man', the study of whom gave birth to the comparative method in the Social Sciences: knowledge of the western past was to be found among the non-western peoples of the present who represented different stages in the progress of humanity.<sup>11</sup> Once more the world had been conceptually split in two but on this occasion between the 'civilised' and the 'non-civilised'.

By the mid-19th century, however, perceptions of traditional cultures had become more avowedly racist in tone. The perceived failure of many indigenous peoples to adapt to western civilisation led to a reappraisal of their origins. While Social Darwinism still considered evolution a process by which a multiplicity of human groups developed along lines that moved in general toward western social and cultural forms, some people had evidently diverged, regressed or even died out along the way.<sup>12</sup> Henrika Kuklick argues that there is a link between accommodation and respect of non-western cultures and the degree of colonial control: the altered relationship between colonist and indigenous peoples supported the notion of racial hierarchy and ultimately of white, even Aryan supremacy.<sup>13</sup> It also gave rise to the doctrine of polygenism, that the physical and mental differences separating peoples were too great to be accommodated within one species and that consequently there must have been more than a single origin to humanity.<sup>14</sup> In other words, the savage was no longer necessarily noble but often ignoble, the prey to primitive instincts, unbridled sexuality, and without even the capacity for abstract thought. In the process, the notion of 'primitive societies' in contrast to 'advanced societies' was born and came to dominate perceptions of the non-western world throughout the heyday of high colonialism.<sup>15</sup>

Local knowledge may not be a conceptual term in quite the same manner as the Noble Savage or primitive society but it nonetheless has been incorporated within a western discourse that identifies certain areas of the globe whose cultural forms are not given equal weight to those in the West. Of course, the old idiom

of savages and primitives has been discarded though their ghosts perhaps linger on in which societies are selected to be the subjects of ethnographic study. Instead, the proper subject matter by the last decades of the 20th century is to call the peoples and cultures of the non-western world collectively as the 'Other'. According to Edward Said, western imperialism continues to exert a disproportionate cultural authority in the world through the persistence, in one guise or another, of the impressive ideological formulations that underpinned its political domination during the 19th and early 20th centuries. Former cultural attitudes that underlay the division between coloniser and colonised are replicated in the distinction between First and Third Worlds or in what is understood by the North-South relationship. Africa, Asia and Latin America are just as dominated and dependent today as when ruled directly by European powers and their cultures just as underrated and undervalued by the use of terms that impose limitations to their knowledge.<sup>16</sup>

Just as people's exposure to hazard is currently assessed in respect to their vulnerability, so too is their resilience to deal with its effects increasingly regarded as dependent on what is termed their coping-mechanisms. The strategies adopted by communities to reduce the impact of hazard or avoid the occurrence of disaster are known as coping-mechanisms and are based on the assumption that what has happened in the past is likely to repeat itself following a familiar pattern. People's earlier actions, therefore, constitute a reasonable framework for guidance during similar events. Various referred to in the literature more generally as informal security systems or local capacities, and more specifically as indigenous technical knowledge or appropriate technology, such coping-mechanisms include the specialised knowledge of skilled individuals as well as the social knowledge held by communities at large. They comprise an enormous variety of recourses including land utilisation and conservation strategies, crop husbandry and diversification practices, exploitation of geographical complementarities in ecosystems, symbiotic exchanges between communities, the development of patronage relationships, migration, the redeployment of household labour and complex dietary adjustments.<sup>17</sup> There are even ways of defining coping mechanisms in terms of cognitive or behavioural responses designed to reduce or eliminate psychological distress or stressful situations.<sup>18</sup>

The current emphasis on the importance of this local knowledge in disaster situations is a belated recognition that non-western peoples have historically developed sophisticated strategies and complex institutions to reduce



Gyseni Camp / Rwanda, January 2002 / Photo: J.Yoder

the constant insecurity of their lives. The previous assumption that a community's own methods of coping with risk were too primitive, too inefficient or too ineffective to deal with the situation only reinforced belief in the power of the technical fix, the ability of external expertise to correctly identify the problems and introduce the appropriate solutions. The respect now accorded to coping mechanisms forms part of both a wider attempt to broaden local participation in the entire development process through bottom-up planning and to empower local people through encouraging community participation. Local knowledge is seen as the key to success as it is the only resource controlled by the most vulnerable, is already present at a potential disaster site, and in many cases constitutes a viable operational strategy. All that is required is to find the proper balance between the need for external assistance and the capacity of local people to deal with the situation.

Yet the concept of local knowledge is still part of a western discourse that marginalises and demeans its possessors in much the same way as it did that of the Noble Savage or the primitive society. Coping mechanisms may now be considered factors of some significance in dealing with a local disaster situation but their applicability is largely confined to a particular type of event in a defined geographical locale. Unlike external (western) expertise based on the scientific perspective, local knowledge by definition lacks universal application and only has relevance to a specific environment. Moreover, the emphasis on encouraging autarky, ensuring local communities' ability to cope are not weakened or even undermined by outside knowledge and external assistance often smacks of paternalism.<sup>19</sup> In an age when the globalisation of economic, social and political affairs is recognised as humanity's future for better or worse, all societies are

**16**  
Said 1994, pp. 1-15, 31-32.

**17**  
Drèze and Sen 1989, pp. 71-75.

**18**  
Fleishman 1984

**19**  
Anderson and Woodrow 1989, pp. 81-82.

Dudley, E. (1993) *The Critical Villager; Beyond Community Participation*. Routledge, London and New York.

Escobar, A. (1995) *Encountering Development; the Making and Unmaking of the Third World*. Princeton University Press, Princeton.

Fleishman, J. (1984) Personality Characteristics and Coping Patterns. *Journal of Health and Social Behaviour*, 25: 229-44.

Guha, R. (1997) *Dominance without Hegemony; History and Power in Colonial India*. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts and London, England.

Hewitt, K. (1997) *Regions of Revolt; a Geographical Introduction to Disasters*. Longman, Edinburgh.

Hewitt, K. (1983) The Idea of Calamity in a Technocratic Age. In K. Hewitt (ed.) *Interpretations of Calamity from the Viewpoint of Human Ecology*. Allen and Unwin, Boston.

**20**  
Dudley 1993, pp. 150-53.

**21**  
Guha 1997, pp. 6-7, 11.

Kuklick, H. (1991) *The Savage Within; the Social History of British Anthropology, 1885-1945*. Cambridge, Cambridge University Press.

Kuper, A. (1988) *The Invention of Primitive Society; Transformations of an Illusion*. Routledge, London and New York.

Marglin, S. (1990) Towards the Decolonization of the Mind. In: F Marglin and S. Marglin (eds.) (1990) *Dominating Knowledge; Development, Culture, and Resistance*. Clarendon Press, Oxford.

Said, E. (1994) *Culture and Imperialism*. Vintage, London.

Stocking, G. (1968) *Race, Culture, and Evolution; Essays in the History of Anthropology*. The Free Press and Collier-Macmillan, New York and London.

Varley, A. (1994) The Exceptional and the Everyday: Vulnerability in the International Decade For Disaster Reduction. In A. Varley (ed.) *Disasters, Development and Environment*. John Wiley and Sons, Chichester: 1-11.

Walker, P. and J. Walter (eds.) (2000) *World Disasters Report 2000. Focus on Public Health*. International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Switzerland, Geneva.

considered as increasingly interdependent. Nor is this dependency seen as a weakness. Endeavouring to establish 'reservations of pre-modern knowledge' uncannily echoes the beliefs of Enlightenment thinkers and casts coping-mechanisms in much the same light as the primitive society of the Social Darwinists. The rhetoric of coping may not be so obviously paternal but it nonetheless forms part of what Eric Dudley refers to as a discourse of 'righteous imperialism'.<sup>20</sup>

### Conclusion

Of course, this discussion is nothing particularly new to those outside the dominant culture. According to Ranajit Guha, the problem lies in the inability of western theory to offer an uncompromisingly radical critique of itself 'so long as its ideological parameters are the same as those of that very culture'. While he refers specifically to the inability of liberal historiography to escape from the limits of its own capitalist 'conceptual universe', much the same observation holds true of all epistemology. Commitment to a particular knowledge system not only predetermines the kinds of generalisations made about the subject under investigation but also provides the means for changing the world in such a way that it maintains the interests of those who benefit most from its present condition.<sup>21</sup> The discourses of vulnerability and local knowledge, no less and no more than that of tropicality and development or the Noble Savage and primitive society, belong to a knowledge system formed from within a dominant western consciousness and so inevitably reflect the values and principles of that culture.

Arguing, however, that there has not really been a paradigm shift in the discourse of disasters is not meant to negate the significant conceptual advances made in the elaboration of vulnerability and the acknowledgement of local knowledge. Disasters do not occur out of context but are embedded in the political structures, economic systems and social orders of the societies in which they take place. Above all, they are historical events that occur as part of a sequence or process that determines a particular person or community's vulnerability. And as such, people who live with the daily threat of disaster have frequently evolved certain strategies or coping-mechanisms for dealing with their effects that are quite successful. Recognising their utility can only be constructive and empowering local people to take an active role in their management has to be beneficial. But as awareness grows that disasters are as much a discourse as they are an event, then perhaps their wider historical import will become more apparent. On the one hand, their past and present effects are considerably underrated: as major disruptions to normal life, they have been and still are important opportunities for societal adaptation and change. On the other hand, their impact is seriously overrated: preoccupation with large-scale phenomena obscures the many casualties that are the result of similar smaller occurrences not classified as such but that cumulatively probably account for more death and destruction. There is clearly a need for a much fuller understanding of what is meant by disasters and why and for whom they are so termed. Only then can those concerned be better prepared to minimise the devastation that they cause as well as perhaps profit from the opportunities they create.

Gyseni Camp / Rwanda,  
January 2002 / Photo: J.Yoder

**Greg Bankoff**  
Senior Lecturer / School of Asian Studies, University of Auckland, New Zealand / Research Fellow, Disaster Studies, Wageningen University, Netherlands.  
Dozent an der School of Asian Studies, University of Auckland, Neuseeland / Forschung zu Katastrophen an der Wageningen University, Niederlande.  
Contact / Kontakt:  
<g.bankoff@auckland.ac.nz>



# Urban Risks: New Issues in Urban Development Planning — Mainstreaming risk mitigation in urban development

CHRISTOPH WOIWODE

Till date, the understanding of urban risks and the vulnerability of inhabitants is an underrepresented subject in urban planning.<sup>1</sup> As of yet, urban risk management to reduce or mitigate urban risks for the poor has not been included in urban planning practices. Moreover, there are still few such tools available, particularly with respect to participatory planning methods. The incorporation of the poor urban communities' view in urban development planning can contribute to a more equal communication between the diverse agents involved in planning processes.

With respect to what poor people, municipal authorities and other actors perceive as risks, different ways of reasoning and rationalising lead to different risk compensating or risk-taking activities. Therefore, strategies to cope with risk situations represent different values, knowledge and understanding of this phenomenon. To meet the interests and needs of the relevant agents within the context of risk (especially poor communities' perspectives), it is necessary to investigate the function and role of communicative mechanisms at the interface of community, NGO and governmental action.

In other words, a better understanding of risk situations and the social and cultural contexts of poor communities is regarded as a potential basis for the generation of practical guidelines for mitigation policies and their links to urban planning. An understanding of processes and interaction, and a more applicable integration of communities in participatory urban risk mitigation, would potentially promote knowledge for collaborative negotiation and mediation in this field of urban development planning.

This article undertakes an analysis of the current situation in order to emphasise the need for integrated risk management in urban

planning processes, focused mainly on developing countries. Since not post-disaster relief but pre-disaster preparedness (as risk mitigation in everyday life aiming at sustainable development of poor communities) is the point at issue, we therefore argue for mainstreaming urban risks through „risk communication“.

## Urban Risks, the Poor and Vulnerability

During the last 10-15 years, the need for action in risk and disaster mitigation has been widely recognised. Rapid urbanisation, notably in developing countries, and the perspective that in the near future more than half of the world's population will be living in urban settlements can be held responsible for shifting the focus from rural to urban areas. Programmes and projects on global, regional and local levels – such as the „International Decade for Natural Disaster Reduction“ (IDNDR, 1990-2000) and the „Asian Urban Disaster Mitigation Programme“ (AUDMP) – as well as increasing network activities on non-governmental levels – like the „South Asian Duryog Nivaran“ – indicate this.

A conjuncture of specific risks is found in urban areas which emerge as a result of this ongoing urbanisation process. But this does not necessarily mean that urban risks are essentially different from rural risks. Obviously, hazards like floods, cyclones, earthquakes and so forth are not limited to cities, but there they reach other dimensions due to the concentration of populations. The severity and magnitude of such events easily scale up to have disastrous effects: „If disasters are the consequence of natural hazard such as flooding affecting a vulnerable group in Caracas's urban poor, then the rapidly urbanising cities and towns in Africa, Asia and Latin America represent the greatest concentration of vulnerable people there has ever been“.<sup>2</sup>

## Risikominderung als neues Arbeitsfeld in der Stadtentwicklungsplanung

Das Management von Risiken, die in städtischen Siedlungen spezifisch sind oder dort eine besondere Dimension erhalten, ist in der Stadtentwicklungsplanung bisher nur am Rande behandelt worden. Insbesondere die Zusammenhänge und Mechanismen dieser Risiken in Verbindung mit Lebensumständen benachteiligter und ärmerer Bevölkerungsgruppen z.B. in den Slums von Entwicklungsländern ist kaum untersucht worden. So fehlen zum einen ein eingehendes Verständnis von der Art wahrgenommener Risiken wie auch partizipative Ansätze, die diese Thematik in eine übergreifende Stadtentwicklungsplanung integrieren. Der erste Teil dieses Artikels befasst sich mit theoretischen Gesichtspunkten und analysiert die Interdependenzen von Armut, Risiken und der Gefährdung der Menschen. Auf der Grundlage dieser Erkenntnisse werden entsprechend des vorherrschenden Paradigmas des „Urban Governance“ Möglichkeiten einer integrativen Planung erörtert. Hierzu werden insbesondere Ansätze der kommunikativen Planung und der Risikokommunikation herangezogen. Es wird deutlich, dass häufig die Komplexität des Faktors Risiko unterschätzt wird, und infolgedessen Kommunikationsprozesse nicht ernst genommen werden.

<sup>1</sup> See for example Sanderson, 2000, pp. 93-102.

<sup>2</sup> Sanderson, 2000, p. 93.



Goma, DR Congo January 2002 / Photo: J.Yoder

According to the World Disasters Report 1999,<sup>3</sup> which gives a good description of the links between urban risks, disasters and vulnerability, the most significant types of risks in cities are natural disasters (floods, earthquakes, cyclones), the concentration of factories/industry in cities (industrial accidents), and the high concentration of people (epidemics). However, what matters most to poor people in cities are not disaster risks, but the permanent risks in everyday life arising from manifold causes. Yet, the steady accumulation of such risks also gives rise to disasters, since „[...] disasters come in different sizes and over long time periods. For millions of poor urban dwellers, managing disaster is an everyday occurrence, less noticed by outsiders but just as insidious. [...] Such less noticeable disasters erode livelihoods and cost lives“.<sup>4</sup> Probably, most significant for large parts of slum dwellers are environmental risks affecting health; these limit work opportunities, which in turn lowers income, the essential source in cities to build material assets.

The lack of assets such as good housing, infrastructure and services consequently increases the vulnerability of poor communities. But generally too little attention is given to the role of good quality housing, infrastructure and services in reducing poor people's exposure to environmental risks. Through the destruction of houses people lose their most valuable asset, including working tools and materials. Since there are only a few resources left, people do not get enough time to recover and poorer groups are less served by post-disaster action. Also, the destruction of social networks and/or loss of jobs caused by relocation inflicts further hardship upon poor people.

Not surprisingly, vulnerability adds in fact to the conceptualisation of poverty, and greatly extends the understanding of the process

by which people become and remain poor. "Vulnerability, though, is not the same as poverty. It means not lack or want, but defencelessness, insecurity, and exposure to risk, shocks and stress".<sup>5</sup> Assets such as human investment in health and education, productive assets like houses and domestic equipment, access to community infrastructure, stores of money, jewellery and gold, as well as claims on other households, patrons, the government and even the international community for resources in times of need are highly linked to the concept.<sup>6</sup> By virtue of this statement these assets must be viewed as the crucial means in times of need. They determine how fast and in which way households recover from disasters or can deal with everyday risks.

Lastly, it should be noticed that not all people are equally affected or at risk. Naturally, even within low-income groups there exists a distribution of risks defined along characteristics such as gender, sex, age, social standing and genetic make-up. On the other hand, there are more factors cross-cutting the afore mentioned because it is clear that: „Once one begins to examine who is most affected by environmental hazards, the interaction between environmental hazards and social, economic, political and demographic factors becomes much clearer. [...] Virtually all environmental health problems in urban areas have a social, economic or political underpinning in that it is these factors that determine who is most at risk and who cannot obtain the needed treatment and support, when illness or injury occurs“.<sup>7</sup> In other words, risks and disasters are socially constructed. Hence, disastrous events should more properly be termed „social“ or „political“ disasters.<sup>8</sup> If this is accepted, we can think of avenues about how to intervene through strategic planning in order to change those constructive social, cultural, political and economic structures.

#### **Urban Governance as a Context for Risk Communication in Urban Development Planning**

What has been outlined so far in terms of urbanisation, poverty and risks indicates that most urban authorities in developing countries are far behind in dealing with these new challenges. Two aspects resulting from the discussion above appear to be of considerable importance in obstructing successful resolutions to the problems faced: firstly, the existing power relations in societies, and secondly, poor-rich differentials and the resulting distribution of risks within societies. In the words of Ulrich Beck, „goods“ and „bads“ are unequally distributed throughout society.<sup>9</sup>

Social and environmental justice leads us to the question of how different claims and

<sup>3</sup> Walter (ed.), 1998.

<sup>4</sup> Sanderson, 2000, p. 95.

<sup>5</sup> Chambers, 1989, p. 1.

<sup>6</sup> Wratten, 1995, pp. 11-36.

<sup>7</sup> Hardoy, Mitlin and Satterthwaite, 2001, p. 157.

<sup>8</sup> Dove and Castleforte, 2001, p. 340.

<sup>9</sup> Beck, 1992.

unequal power relations may be overcome – or at least reduced – in urban development planning. Some time ago urban governance entered the stage within planning theory. It is also considered to be relevant for risk mitigation: „In most disasters - from floods to fires or epidemics - members of low income groups are killed or injured disproportionately. This is also true for most other environmental hazards. Only when urban authorities act on the needs of politically and economically less powerful inhabitants, does this bias against low-income communities lessen. One of the most relevant measures of 'good governance' in cities is the extent to which urban authorities reduce risk disparities between low- and high-income groups“.<sup>10</sup>

Urban governance can be regarded as a concept which attempts to reflect the nature of institutional transformation at local level. The notion of government has to be broadened to include new actors that provide an increasingly important contribution to the management of urban areas. This approach focuses on the nature of the relationship among actors in the urban arena. Central to this notion is a dichotomic distinction of the relationship between state and society.<sup>11</sup>

Urban governance provides a qualitative explanation of urban reality by aiming at institutional development (institutional change) on the basis of the necessity to re-aggregate the fragmented institutional landscape around a policy and management discourse: “This sensitivity to the political dimension of social relations entails a shift from the technical role of planners and managers towards a more active involvement in the system of power relations through a *communicative and interpretative process of mediation and negotiation*”,<sup>12</sup> who also favours this link between governance and a collaborative planning process, which is rooted in Habermas' discourse ethics and interpretative social science, points towards the same direction. Not amazingly, this leads to a similar understanding of what governance is supposed to be: “The systems of governance of a society or community refer to the processes through which collective affairs are managed. Governance involves the articulation of rules of behaviour with respect to the collective affairs of a political community; and of principles for allocating resources among community members”.<sup>13</sup> In this sentence we implicitly find the notion of a socially just planning process distributing relevant resources. In fact, governance is not only the realm of government, but also encompasses the city government, the whole range of governmental agencies as well as the civil society (including the business sector, NGOs and various sorts of community organisations).

Healey's institutionalist approach at collaborative planning is grounded in the theories of structuration (Giddens) and communicative ethics (Habermas), and focuses on the relational webs or networks (Geertz, who explicitly relates to Max Weber) in which we live our lives. These social networks overlap and intersect in many and complex ways; they are structured and framed by „taken-for-granted“ power relations which are continually re-negotiated and re-structured. The last aspect can be taken as a prerequisite for the possibility that the „way things are“ could be changed into something different.

We can say that governance processes themselves generate relational networks which may cut across and interlink the relational webs. They can either be deployed to sustain the webs or at transforming them. „Spatial and environmental planning thus becomes part of processes which both reflect and have potential to shape the building of relations and discourses, the social and intellectual capital, through which links are made between networks to address matters of shared concern at the level of neighbourhoods, towns and regions. Collaborative approaches in this context are focused explicitly on the task of building up links across disparate networks, to forge new relational capacity across the diversity of relations which co-exist these days in places“.<sup>14</sup> Based on this insight, the mitigation of risks is considered to be embedded in a communicative process framed by efforts of collaborative urban governance.



### Communicating Urban Risks

#### The Nature of Risk

The intrinsic necessity of communicating risks in society – and for urban planning in particular – becomes evident when looking at the nature of the concept itself. Risk is a multi-

<sup>10</sup> Walter, 1998, p. 15.

<sup>11</sup> Corubolo, 1999.

<sup>12</sup> Corubolo, 1999, p. 20 (emphasis added); Healey, 1992, pp. 143-62 and 1997.

<sup>13</sup> Healey, 1995, p. 206.

<sup>14</sup> Healey, 1995, p. 61.

#### References

Beck, Ulrich, 1992, *Risk Society: Towards a New Modernity*, London: Sage Publications (Orig. 1985, Risikogesellschaft: Auf dem Weg in eine andere Moderne, Frankfurt a.M.: Suhrkamp).

Blaikie et al., 1994, *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters*, London: Routledge. Chambers, Robert, 1989, Introduction: Vulnerability, in his (ed.) special issue on "Vulnerability: How the Poor Cope", *IDS Bulletin*, Vol. 20, No. 2, pp. 1-7.

Goma, DR Congo January 2002 / Photo: J.Yoder

- 15**  
See for example Renn, 1992,  
pp. 51-79.
- 16**  
Douglas and Wildavsky, 1982.
- 17**  
Slovic, 1999, pp.689-701.
- 18**  
Skinner, 2000, 156, citing  
Good, 1996.
- 19**  
Blaikie et al., 1994, p. 218.
- 20**  
U.S. Public Health Service,  
1995, p. 1.
- 21**  
FAO/WHO, 1998, p. 4.

Corubolo, Enrico, 1999, Urban  
Management and Social Justice.  
Space, Power and Modernity,  
Paper presented at N-Aerus Inter-  
national Workshop, Venice –  
March 11-12, (source:  
[http://www.m20m.com/venezia/paper\\_corubolo.htm](http://www.m20m.com/venezia/paper_corubolo.htm), 23.11.2001).

Douglas, Mary, and Aaron Wil-  
dovsky, 1982, Risk and Culture.  
An Essay on the Selection of  
Technological and Environmental  
Dangers, Berkeley; London: Uni-  
versity of California Press.

Dove and Castleforte, 2001, Key-  
word 'Natural Disasters', in  
Barfield, Thomas (ed.), The Dictio-  
nary of Anthropology, Oxford:  
Blackwell, 5th Edition.

FAO/WHO Expert Consultation on  
the Application of Risk Communi-  
cation to Food Standards and  
Safety Matters, 2-6 Feb. 1998,  
Rome, (source: <http://www.fao.org/WACIENT/FAOINFO/ECONOMIC/ESN/riskcomm/riskcom2.htm>).

Garvin, Theresa, 2001, Analytical  
Paradigms: The Epistemological  
Distances between Scientists, Pol-  
icy Makers, and the Public, in Risk  
Analysis, Vol.21 (3), pp. 443-55.

Good, B., 1996, Medicine, Ratio-  
nality, and Experience: An Anthro-  
pological Perspective, Cambridge:  
Polity Press.

Hardoy, Jorge E., Diana Mitlin and  
David Satterthwaite, 2001, Envi-  
ronmental Problems in an Urban-  
izing World: Finding Solutions for  
Cities in Africa, Asia and Latin  
America, Updated, expanded ed.,  
London : Earthscan.



dimensional concept. Contrary to statements  
as postulated mainly in technical approaches  
to the phenomenon, it does not simply com-  
prise of the probability of an adverse future  
event.<sup>15</sup> While nowadays the negative  
aspects of risks are stressed, the concept also  
inhabits what can be referred to as „benefits“  
or „rewards“, the opportunities that are offered  
by taking certain risks under certain circum-  
stances. Regarding poor people, their range  
of choice is obviously limited, but still they  
make decisions under constraints about  
where to settle in cities to make the most of it.

Of high influence in what determines risk  
decision-making and reaction to risks is the  
nature of risk as being perceptual, socially  
and culturally embedded – that is, constructed.  
What is a risk and what is not is essentially  
influenced by the way a society gives mean-  
ing to the world through its values, beliefs,  
norms, worldviews and so forth. Therefore,  
one definition of risk from the perspective of  
cultural theory maintains that „Risk should be  
seen as a point product of *knowledge* about  
the future and *consent* about the most desired  
prospects“.<sup>16</sup> Risk is an extremely subjective  
and value-laden, highly qualitative and com-  
plex conceptualisation including among others  
dimensions of uncertainty, dread, catastrophic  
potential, controllability, fairness and equity.<sup>17</sup>

In acknowledging the relativity of risk we  
accept that many different points of view exist  
within a society. As Skinner puts it, „Our everyday  
encounter with risk [...] appears to be socio-  
cultural and phenomenological: it takes place

in a 'perceptual world organised through lan-  
guage and symbolic forms, as well as through  
social and institutional relations and practical  
activities in that world.“<sup>18</sup> Perspectives cer-  
tainly vary within and among institutions such  
as the municipalities, industries or different com-  
munities within a city. As a consequence, to  
come to terms with arising conflicts and to  
resolve them, perspectives must be negotiated,  
mediated and communicated.

If we take the multidimensionality and the  
perceptual element of risk as given facts, the  
communication of the concept between differ-  
ent actors becomes a central point in risk  
analysis and management during the planning  
process. Although there are many activities  
concerning risk and disaster reduction and  
mitigation in cities, there is still a strong ten-  
dency towards top-down planning processes  
involving capital intensive assessment and  
monitoring technologies on governmental or  
city level.<sup>19</sup> This paper, in contrast, fosters a  
community approach, not to argue against  
these technical measures, but to opt for a  
complementary approach usually regarded to  
be more time consuming and complex.

#### Defining Risk Communication

Risk communication can be defined as „an  
interactive process of exchange of information  
and opinion among individuals, groups and  
institutions“. This definition also includes the  
„discussion about risk types and levels and  
about methods for managing risks“.<sup>20</sup> Risk  
communication processes involve public par-  
ticipation and conflict resolution; they integrate  
and are intertwined with risk assessment and  
risk management. Effective risk communica-  
tion is characterised by an exchange, that is,  
a two-way process with participation seen as  
an individual's and a community's democratic  
right.

Conflict resolution can be a goal because  
risk information often becomes controversial  
by activists, communities, scientists, and gov-  
ernment officials disagreeing about the nature,  
magnitude and/or severity of the risk in ques-  
tion. Under these circumstances, the risk  
communication process is able to highlight  
more clearly the nature of the conflict. As such  
it can support a consensus-building process  
but must not be understood to eliminate dis-  
sent; rather, it is an informed dialogue. Addi-  
tionally, consideration of community concerns  
can contribute and facilitate effective policy  
and decision-making: „Good risk communica-  
tion and proper risk messages will not always  
decrease conflict and mistrust, but inadequate  
risk communication and poorly developed  
messages will almost certainly increase  
both“.<sup>21</sup>

## Information and Knowledge

Obviously the nature of the phenomenon forces us to admit that all risk assessment is subjective. It is a blending of science and judgement including psychological, social, cultural and political factors. Risk is heavily linked to control and power because whoever controls the definition of risk, controls the rational solution to the problem: „Defining risk is thus an exercise in power“.<sup>22</sup> This is what makes knowledge and information as well as the access to and articulation to them so important; knowledge is culturally produced and therefore contested.

It is at this point that „local knowledge“ of different actors and particularly of poor communities becomes significant because the players in different arenas like „the public“, „the scientists“ or „the policy makers“ all use different languages. Likewise, they also have their own discourses and agreed-upon conventions for identifying knowledge and constructing arguments.<sup>23</sup> Communicative planning, while recognising the variety of meanings, languages used and lifeworlds, is a way of empowering people in taking part in decision-making as it acknowledges different ways of reasoning.

## Trust and Credibility

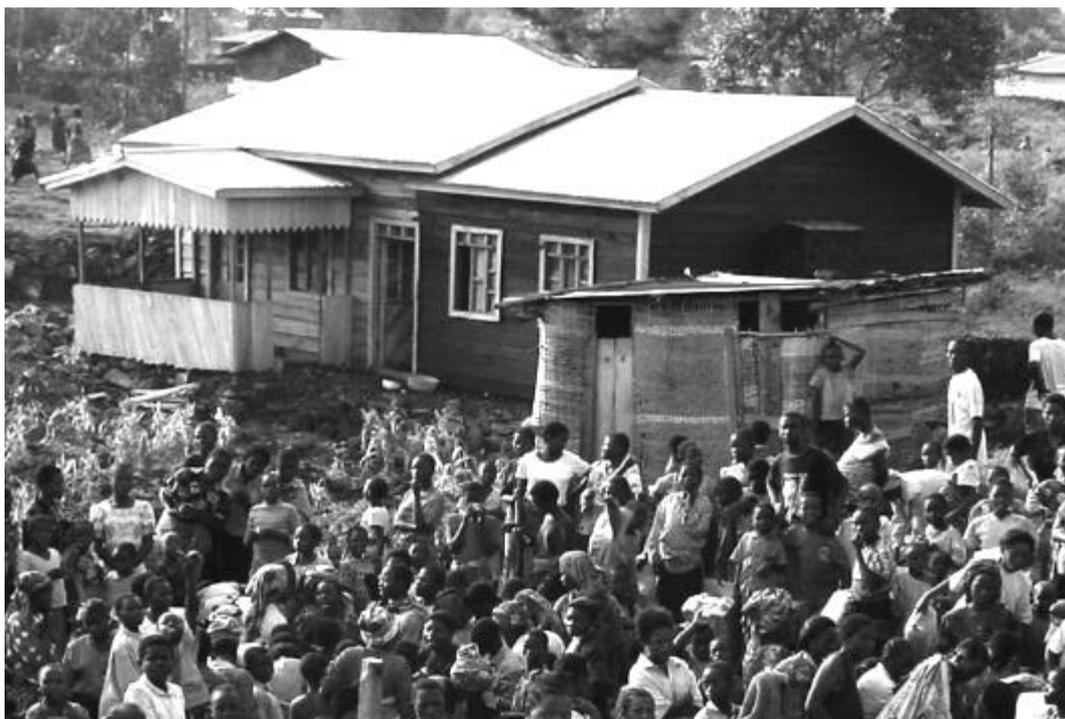
Conflicts develop not only because of different definitions and perspectives, but also due to lack of trust and credibility among the parties involved. Trust, like risk perception, correlates with gender, worldviews and affect. Both aspects – trust and credibility – are

essential for a successful communication process, as trust also influences credibility. „The limited effectiveness of risk-communication efforts can be attributed to the lack of trust. [...] If trust is lacking, no form or process of communication will be satisfactory“.<sup>24</sup> In dissolving distrust and promoting credibility, especially of scientists and government officials with the communities, a transparent communication and decision-making process is crucial. An open dialogue about the meaning of information, its accuracy and its implications is a way of creating an „intellectual capital“, or shared knowledge, among the various actors.<sup>25</sup> This, in turn, leads to a much higher acceptance of the decisions made.

## Implications for Further Research and Practice

The brief outline of the current state of the arts in risk management and its integration in urban development planning brings to light a number of issues for further research and practice. Above all, communication processes need much more investigation, both in general and regarding risk mediation in particular. The understanding of communication mechanisms, the ways agents interact, what kind of language they use, which type of media are available to them and who is interacting are central issues here. Considering this all as the main criteria, there should be an interest in analysing why and how communication processes develop or fail respectively.

Activities in practice can inform that kind of research empirically and, as such, are of great value for applied and basic research.



**22**  
Slovic, 1999, p. 689.

**23**  
Garvin, 2001, pp. 443-55.

**24**  
Slovic, 1999, p. 697.

**25**  
Innes, 1998, pp. 52-63.

Healey, Patsy, 1992, *Planning Through Debate: The Communicative Turn in Planning Theory*. In: *Town Planning Review*, 63 (2), pp. 143-62, and Healey, Patsy, 1997, *Collaborative Planning. Shaping Places in fragmented Societies*. London.

Innes, Judith E., 1998, *Information in Communicative Planning*, in *Journal of the American Planning Association*, Vol. 64 (1), pp. 52-63.

Renn 1992, *Concepts of Risk: A Classification*, in Krinsky/Golding (eds.) *Social Theories of Risk*, pp. 51-79.

Sanderson, David, 2000, *Cities, Disasters and Livelihoods*, in *Environment and Urbanization*, Vol 12 (2), pp. 93-102.

Skinner, Jonathan, 2000, *The Eruption of Chances Peak, Montserrat, and the Narrative Containment of Risk*, in Caplan, Pat (ed.), *Risk Revisited*, London: Pluto Press, pp. 156-83,

Slovic, Paul, 1999, *Trust, Emotion, Sex, Politics, and Science: Surveying the Risk-Assessment Battlefield*, in *Risk-Analysis*, Vol 19 (4), pp.689-701.

U.S. Public Health Service, 1995, *Risk Communication: Working with Individuals and Communities to weigh the Odds*, Prevention Report, February/March, (source: <http://odphp.osophs.dhhs.gov/pub/sprevrpt/95fm1.htm>).

Walter, J. (ed.), 1998, *World Disasters Report 1999*, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Switzerland.

Wratten, Ellen, 1995, *Conceptualizing Urban Poverty*, in *Environment and Urbanisation*, Vol 7 (1), pp. 11-36.

Goma, DR Congo, January 2002  
Photo: J.Yoder

**Christoph Woiwode**  
Dipl.-Ing. Urban Planning /  
M.A. Anthropology / carries  
out PhD-research on risk  
communication in planning  
processes.

Dipl.-Ing. Stadt- und Regionalplanung / M.A. Anthropologie / arbeitet an einer Dissertation zur Risikokommunikation in Planungsprozessen / **Development Planning Unit (DPU) / University College London.**  
Contact / Kontakt:  
<c.woiwode@ucl.ac.uk> or  
<christoph.woiwode@gmx.de>

# Self-determined Housing Approaches and the Role of Architects in Post-disaster Strategies

ENRIQUE ORTÍZ

## Selbstbestimmte Ansätze im Wohnungsbau und die Rolle der Architekten bei der Katastrophenbewältigung

Selbstbewusste zivilgesellschaftliche Gruppen setzen sich gegen eine Politik der ökonomischen Aufwertung zerstörter Wohnquartiere nach Katastrophen und gegen die Verdrängung der Bewohner zur Wehr. Den Architekten bieten sich zwei Optionen: Im ersten Fall bestimmen sie technokratisch und autoritär, in Vertretung formeller ökonomischer und politischer Interessen, Wege und Ziele des Wiederaufbaus - wie im Falle des Hanshin-Erdbebens in Kobe. Im zweiten Fall - für den das Beispiel Mexiko-Stadt nach 1985 steht - arbeiten sie moderierend und unterstützend mit den Bewohnern zusammen und können im Bestreben um den Verbleib im Quartier zu deren Verbündeten werden. Die Weltversammlung der Stadtbewohner sprach dazu folgende Empfehlungen aus: Notfallpläne sollten unter intensiver Beteiligung der Bevölkerung erstellt werden und sollten eine Selbstdiagnose der Risiken und Katastrophenanfälligkeit durch die Bewohner einschließen. Architekten sollten sich an der Kultur und Vielfalt zukünftiger Nutzer orientieren und deren Ressourcen und Wissen einbeziehen. Die Zusammenarbeit mit der Bevölkerung bedingt ein neues Selbstverständnis der Architekten, das sich insbesondere in deren Ausbildung widerspiegeln sollte.

## Architects at the crossroads of a new context

We are currently experiencing profound changes in ideas as well as in production and technology modes. They are linked to economic globalisation processes that appear to broaden the gap between rich and poor, the weakening of the nation-state against the growing force of the transnational corporate powers, and the assignation of new roles to cities and local power.

A disintegrating maladjustment of society is being generated by the accelerated rhythm of the changes and the almost uncontrolled speed of our processes. The space of nodes and flows is being imposed over the space of places and people. The perception of time and space is being modified and social relations are being deeply affected.

On the one side, the world is perceived as space and patrimony of all. Hopes are being globalised, and solidarities and actions are being linked towards that purpose. But on the other side, the globalisation of the powerful reveals itself as being induced by the fierce competition and economic interests of the large trans-national corporations and their allies in the international institutions and the governments.

We find ourselves submerged in the turbulent waters of change in this transition towards a new era, and it is difficult to distinguish between the diverse currents that agitate and strike us. Trends that are both contradictory and complementary coexist, intermix, confront and compete to impose themselves, resulting in a situation which can be defined as a particularly complex historical moment.

In the whirlwind of these contradictory trends we can nevertheless see how new options emerge and paths are opened, ori-

ented towards questioning and confronting the exclusionary and polarising model. Amongst the numerous characteristics of this model are the predominance of one-way-of-thinking, the generation of closed and totalitarian utopias, the subordination of social rights to the market rights of the corporations as well as an increased dependency and social passivity, irrational consumption and homogenisation of cultures, minds, products and even human beings.

A new consciousness of the universe is gradually being built which visualises our planet as the home of all. Global links are being established in defence of nature, the environment and human habitat. Likewise, organised follow-ups to world summits are taking place to reverse the depredatory and dehumanising trends, while anti-consumerism and fair and ecological trade social movements are emerging in rich countries. The international struggle against all kinds of discrimination as well as the support of women's and native people's rights is getting stronger, and the inclusion and defence of life is being promoted. Forces are uniting against forced displacement and in support of migrants and disaster victims, and other international forces are linking to promote the recognition, defence and implementation of economic, social and cultural rights. The struggle against the impacts and threats of economic globalisation, drug trafficking and money laundering is being fought in an increasingly consolidated form. Increasingly internationally active and organised civil and social networks and organisations emerge.

Thus, even as processes orientated towards the concentration, accumulation, homogenisation, exclusion and appropriation of knowledge and technology are being strengthened, and even as reality is being reduced so as to gain greater control and to impose an international market tyranny conceived as a supreme goal, processes are simul-

taneously emerging that are orientated towards the promotion of a planetary economy-ecology for life as well as a market geared towards complementarity and fair exchange. These processes recognise plurality, diversity, inclusion and tolerance, and aim to democratise access to knowledge and technological advances, as well as to potentiate popular wisdom.

One of the main challenges we face today is to know how to locate our direction amid this turbulence. While those who direct the economic globalisation processes continue to insist on homogenisation and the reduction of reality, and even as the governments insist on maintaining their sectorising actions and the old scientific rationality of prolongating specialised reductionisms and fragmented methodology of knowledge and realities, there are also others emerging concerned for the development of a new rationality. This rationality looks for the increasing confluence among disciplines so as to understand reality in all its complexity, interdependencies and dynamics. It even accepts and puts into play intuition, imagination and the affective, and is open to the unforeseen, the accident and the surprise. In diverse parts of the planet, social groups also emerging which direct innovative, self-managed and organised experiences capable of managing the complexity implied by the satisfaction of their needs and the integrated management of their productive, cultural and community living processes. Groups that direct in an organised and self-managed way, be it food production; the management of strategic environmental components such as water; the production, improvement and management of their habitat; the defence, promotion and implementation of their human rights; and the struggle against discrimination and for gender equity.

Another example of the latter breed of groups emerging are those who, in cases of natural, industrial or social disasters, struggle to remain in the places in which they have developed their lives and established their social relations. Their possibilities in achieving their goals does not depend only on the political will of the governments. It also depends on the attitude and capacity of social interaction of the professionals who intervene in these processes, on the social experience accumulated in the management and production of their living spaces, and on their political and fighting abilities in negotiating their proposals and projects.

At the dawn of the 21st Century, the production, improvement and consolidation of housing spaces - as well as the rehabilitation and repair in disaster cases - face the struggle between opposing forces. Some forces want the frame orientated towards real estate market strengthening trends, and others struggle to rescue the

right to the city and housing through participative and even self-managed processes.

The role of the architect in each of these options is completely different. In the first scenario, his participation is disposed towards dictating the ways in which the human settlements affected by social or natural disasters should be rebuilt and how their inhabitants should live in them. In the second, the architect approaches the inhabitants to hear their proposals and to work together with them towards solutions.

In the former situation, the architect adapts a role servicing the economic and urban strategies driven by political and financial interests, or simply aims to fulfil professional aspirations as an architect and urban designer irregardless of the needs and dreams of the people.

In the latter, the architect fulfils a more modest role as a facilitator and committed supporter of the affected population.

In the first situation, a determining role in the expulsion and dispersion of the poor affected inhabitants and in the imposition of unwanted ways of living is played.

In the second, the architect might become an ally in the people's struggle to retain their place in the city and to rebuild their habitat and social life in a careful and respectful way. This is in regards both to the affected as well as the urban context in which they are located.

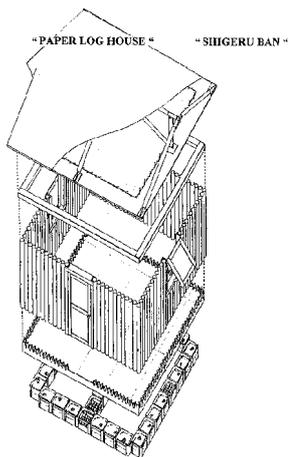
#### **Kobe and Mexico City: Case illustrations in opposing models of intervention**

Two cases exemplify this dilemma. Both concern cities hit by earthquakes measuring more than 8 on the Richter Scale which affected large quantities of low-income residents in the old downtown districts. In both cases the population wanted to remain in its neighbourhood - in its place - and struggled to rebuild the habitats and economic activities that were deeply affected by the generalised destruction. In both cases the initial solution offered by the government and its technicians was the resettlement to the city outskirts, zoning law changes and an integral redevelopment of the affected areas.

One of the cities, Mexico, is located in a country with a high level of poverty. The other, Kobe, is found in the first world. In the case of Kobe, which was hit by the great Hanshin earthquake in January 1995, the technocratic dream was fulfilled beyond repair. The people were dispersed and obligated to live in provisional housing facilities which, given their quality, would have been converted into definitive

Earthquake damage in a colonial building in the centre of Mexico City  
Photo: K. Teschner





Provisional housing facility in Kobe. Architect: Shigeru Ban

housing in Mexico. Despite the given that the authority were developing a broad new housing program, the fact that the families were forced to move permanently from their neighbourhoods and were treated as chess pawns (with no consideration shown for their cultural, social and economic relations) led the inhabitants to internationally denounce the violation of their most elemental human rights. In addition to the human losses, the survivors who lost their houses now suffered the sad consequences of the forced abandonment of the places in which they had developed their lives. With their forced departure and dispersion, they perhaps forever lost their neighbourhoods, their neighbours, their social and solidarity relations and even their closest economic and cultural ties.

Their profoundly human reaction was to demand that the authorities not add, on top of their many other sufferings, the pain of being unable to rebuild their lives in the same places and in the heart of the same communities to which they were so deeply tied. The response of the planners and authorities was that of cold logic. The city would be rebuilt according to a plan that would allow its future development to be in order with the fierce world competition for markets. During the investigatory mission carried out by Habitat International Coalition in Kobe in September 1995, some authorities told us that they understood the suffering of the people but that they could not attend to everyone. Thus, the reconstruction plan would be imposed without further consideration in order to achieve a rapid, efficient and economically reasonable reconstruction.

Confronted with such a violent imposition - which rejected all human consideration - and with the enormous suffering of the earthquake victims found at every turn, it was not difficult to identify many forms in which the most elemental human rights were violated, particularly the right to housing.

Post-disaster reconstruction in the historical centre of Mexico City / Photo: K. Teschner



Three years after the earthquake, close to 40,000 people continued to occupy the temporary housing and faced serious eviction threats. The poorest and weakest, including many elderly and disabled persons, remained. The Disaster Rescue Act was rescinded nine months after the earthquake, cancelling the rights of those who still lived in the shelters to remain there and to own a piece of property.

No one received any monetary compensation since the government asserted that in a capitalist regime personal losses could not be compensated. The efforts and the struggles of the conscience groups, as well as the supportive national and international organisations, were unable to break through the inflexibility and inhumane frigidity of any government body.

The Kobe disaster victims ran into an insurmountable barrier: that of a technocratic bureaucracy imposing its modernising project, supported by the technicians and construction companies interested in building contracts.

But we cannot put all the blame on the professionals, politicians and businessmen. The lack of organisational experience or will to struggle of the inhabitants also played a part, despite the fact that many of them were able to form and mobilise community based organisations demanding their rights to the city and housing. The generalised lack of participation of the Kobe population in public affairs, and their political apathy towards the city government - which they allowed to make decisions without taking them into account - centralised all the power in the government. Their lack of experience in self-determined housing improvement and management processes also played a role.

In the case of Mexico, amongst other buildings located in the downtown neighbourhoods that were destroyed by the September 1985 earthquakes were the old rental housing complexes. The people here also fought against plans for their eradication and defended their old neighbourhoods. In this struggle they defended their lives themselves, given that the old downtown had all the necessary services, infrastructure and facilities. But above all, the old downtown was the place in which the majority of its inhabitants had built their lives and woven their solidarity and survival networks.

A dramatic expression of this struggle occurred immediately after the earthquakes, when the inhabitants of the old neighbourhoods which had fallen down (or were in danger of doing so) occupied the streets en masse with all their possessions. They did so as to defend their right to stay in their neighbourhoods, to keep watch over the property (most of them were renters so it was not even theirs) and to demand

and fight for the right to remain in the same space. They defended the right to their place in the city, which had become theirs not through ownership but through the lives they had built there. The interesting thing is that they won. Close to 60,000 families – more than a quarter of a million inhabitants – were able to stay in their old neighbourhoods, on the same piece of land on which they used to rent a room, with their same neighbours. The new or rebuilt homes are now theirs. The most important reconstruction program, Renovación Popular Habitacional (Popular Housing Renovation), produced more than 42,000 new homes, rehabilitated 4,200, and rescued 2,500 more in historical buildings within just 13 months (April 1986 to May 1987).

In this case, various factors came together to allow the government's initial proposal to be overturned. Leading the way was the firm stance of the people, which led them not only to occupy the streets of their neighbourhoods but also to mobilise and propose an alternate project to the authorities. The closed and aggressive attitude towards the victims by a certain minister – an architect, in fact – led to his resignation when confronted with the staunch position of the people and the justice and reason of their proposals. The new minister immediately opened up dialogues with the victims and changed the government's strategy, accepting in principle the proposal of the social organisations (and those who supported their struggle) which allowed the people to remain in their neighbourhoods.

The new strategy included the expropriation of a good part of the affected buildings in favour of their inhabitants. This included the building of nearby shelters (occupying parks, avenues and a few barren plots) to substitute for new constructions and, in some cases, for the rehabilitation of old housing. It also duplicated the average liveable space per family and channelled subsidies for land purchase, demolition expenses and land preparation. The new strategy likewise channelled accessible credit to permit the reconstruction under the ownership of the former renters, and the integration of neighbourhood committees was instigated to facilitate the participation of the affected in the management of their problems and proposals, as well as in some of the decision-making.

Neither the existence of political will nor even of the experienced social movements – despite their importance in this case – are enough alone to explain these achievements. Behind them, which may also explain the positive results of this case, was close to 20 years of accumulated experience of the NGOs, social organisations and some public institutions, all of which demonstrated that it



was possible for the poor residents of the old downtown to remain in their neighbourhoods and substantially improve both their homes and their urban habitat.

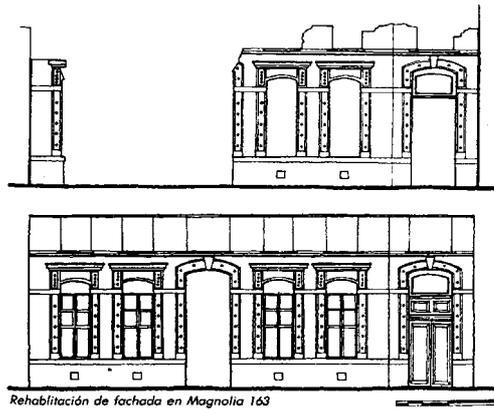
The role of interdisciplinary groups of professionals linked to the first Mexican NGOs was very relevant in these experiences. Among these were young architects interested in linking their professional experience to the popular processes. The small demonstrative experiences undertaken by the NGOs between 1969 and 1980 in downtown Mexico City served as a basis for the program of the National Popular Housing Fund (FONHAPO), the public institution in charge of financing the housing of the non-salaried and lowest-income workers in the country. It put into practice a credit program for the acquisition of the old housing complexes for the benefit of the inhabitants. This credit program could be complemented with finances designated for the substitution or rehabilitation of the old housing. This program, adopted later by the Mexico City Government, served as the basis for the technical and operative proposal for the reconstruction of the housing that was obsolete and destroyed by the 1985 earthquakes and for the negotiation of emergency credit with the World Bank.

#### **Architects once more in dilemma**

Once the principle agreements that defined the general reconstruction strategy in Mexico City were established, the dilemma again emerged: Would the housing be reconstructed through a participative process that incorporates the productive and management capacity of the social organisations, NGOs and other actors experienced in participative design and production processes, or would a

Post-disaster cooperative housing in the centre of Mexico City  
Photo: K. Teschner

Post-disaster reconstruction of historical building, Mexico City  
 source: Programa Emergente de Reconstrucción de la Ciudad de México, TRIALOG 31, 1991, p.19



more rigid technical program be implanted that would systematise the architectural projects and rigorously control the reconstruction tasks?

Given the magnitude of the program, the speed at which it was necessary to act, and the control measures demanded by the World Bank, the second option was chosen.

The strategy assumed by the government was unsatisfactory to the groups with self-management experience, and in negotiation with the government a Democratic Concertation Agreement was signed by 106 actors, including earthquake victim groups, NGOs, universities, foundations, professional associations and the government itself. This agreement, in addition to building a temporary public body in charge of reconstruction, recognised two models of action: That carried out within the criteria defined by the government, and that carried out within the more flexible model which channelled the support of the universities, NGOs, and other solidarity action groups. The first produced 46,500 homes and the second 7,547.

In the official modality, accredited architectural firms were invited to elaborate various prototypes of apartment complexes, to carry out the foundation projects and to adjust the prototypes to the specific cases. Close to 800 builders and 70 supervisory offices were convoked to build more than 3,500 apartment buildings dispersed within an area of 49 km<sup>2</sup>.

The second model allowed the better organised neighbours to decide for themselves the type of housing to be developed and to actively control the production processes. Some groups even self-built their housing and carried out neighbourhood improvement works.

The role of the architect in each modality was entirely different, as were the projects carried out and the social results.

Within the official modality, the project architect remained an abstract entity to the community, which only chose from among different

projects and decided on minor details such as colour. As a result, the housing produced was inappropriate for the users to such a degree that today many of these units are in deterioration.

The self-managed modality presented a range of approaches, from those limited to discussing and appropriating the solutions proposed by the architects, to those in which the architects fulfilled a facilitating role in participative design processes. These led to changes in the concept of housing itself, and of the components proposed by the official program to incorporate new technological options as well as to dispose differently of the housing components according to the cultural characteristics and good and bad experiences in the old neighbourhoods.

In many cases, the control of the housing production process by the users and advisors allowed for the achievement of more living space at the same cost, as well as for the solution of many flaws perceived by the residents to be in the official prototypes. These flaws included the reduced size of the kitchens, the insufficient number of bedrooms (2) for families of five or more members, the inappropriate access to the housing (which was linked to stairwells and both isolated the families and impeded the control of open spaces), the lack of flexibility in the prototypes and other details important to the communities.

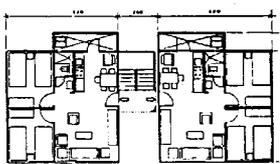
At the completion of the reconstruction, more than just new housing had been produced. Within this modality the self-esteem of the participants had been strengthened, as had their civic responsibility and their management and organisational capacity. Architects and users felt satisfied with their alliance and their joint work.

### The victims speak

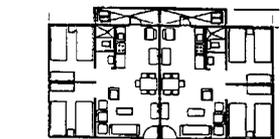
More than 160 representatives of social organisations from 35 countries met last October in Mexico to rethink the city from their own perspective and to discuss relevant themes. One of the issues debated in the workshops was that of disasters. Most of the participants in this World Assembly of Urban Inhabitants represented the vast experience in organised social housing production processes or in the participative management of the settlements and spaces in which they live. Many had faced violent eviction processes, the destructive effects of civil war, or the consequences of grave natural disasters (hurricanes, earthquakes, floods, landslides). Almost all the participants suffered the daily effects of a deeper disaster, that of growing and generalised poverty.

In their analysis of disaster situations, the participants concluded, among other aspects, that:

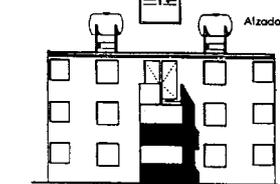
Co-operative housing for earthquake victims, Mexico City  
 source: Programa Emergente de Reconstrucción de la Ciudad de México, TRIALOG 31, 1991, p.18



Planta



Planta



Alzado

Prototipo B (Superficie Construida 48.94 m<sup>2</sup>)

- "The economic processes and the political decisions propitiate exclusion, which in turn generates the situation where important sectors of the population live or survive in dangerous areas vulnerable to the occurrence of earthquakes, floods, landslides, hurricanes and technological accidents.

Seen this way, disasters derive from a complex structural situation that originates in marginality, the modernisation of exploitation and the globalisation of poverty. This translates into economic and social policies that don't respond to the true needs of the population.

- The existence of authoritarian or semi-democratic governments further explains their paralysis, corrupt practices, and application of policies and actions that respond only to the moment without addressing the root problems, in the face of macro-emergencies. This is reflected in disaster prevention and response programs that lack strategic and operative bases in order to have real applicability. These programs in general don't consider the active participation of the affected communities or the rest of society, much less incorporate them in decision-making within the processes."

The proposals generated in the Assembly in regards to this theme are of great relevance to the professionals and technicians, such as architects, who actively intervene in determining the urban policies and norms that deal with the prevention of and response to disasters and in the subsequent reconstruction tasks.

The resolutions of the Assembly are oriented towards an attitude change by the technocrats and towards the recognition of the inhabitants and their organisations in processes of prevention, attention to emergencies and reconstruction. The following stand out:

" ...

- Territorial management by the inhabitants should include the self-diagnosis of vulnerability and risk, as a form of territorial recognition and as an instrument for the design of projects for training and for the socialisation of experiences.

- Organisational processes should be promoted based on human settlements ... incorporating risk prevention and disaster mitigation.

- Emergency management plans should not be technocratic or bureaucratic and should include broad social participation of the affected communities themselves.

- These programs should not be managed in secretive or exclusionary ways, rather they should be public domain and be put into action from the bottom up, involving the affected themselves, whose organisational, initiative and action capacities should be taken into account.

- The safe city is a goal that requires the commitment and participation of society as a whole, of the social organisations, the academics and researchers as well as civil society and non-governmental organisations."

### Architects training under question

Obviously, architects are important actors in these processes. Due to their formation, usually unlinked to the concrete reality or society's and individual people's problems, architects tend to act in an authoritarian manner, imposing their functional and formal solutions on their clients.

In the habitat field, the universities in the "developing" world, especially the private institutions, have oriented themselves towards the formation of functional technicians for housing production, conceived as object-merchandise and as a finished industrial product, linked to the concepts of economic scarcity, massive production and minimal housing. This perception generally forgets the urban dimension and systematises the objects to be produced, generating homogeneity, monotony and a state of anti-city. It is an efficientist technocratic model that impedes the participation of future users, belittling their diversity, their culture and their resources.

The intervention of the architect in disaster cases that force him or her to work with the people whose personal and family lives have been deeply shaken helps us appreciate the urgent need to make profound changes in the formation of the architect. We aren't going to change their authoritarian and self-centred attitudes by rewriting manuals and recommendations.

At the very least, it is necessary to open spaces in the universities for those interested in social issues linked to human habitat and to facilitate the development of new knowledge through the actual popular habitat population and production processes. The development and proposal of technological innovations which are adequate for the work with communities, organised groups and low-income persons is needed, as is the creation of new areas of research oriented towards social dynamics and processes linked to popular habitat. Likewise, the generation of new criteria for linkages, social service, dissemination and information is needed to orient the architect towards the strengthening of social processes in habitat management and production.

### References

- College of Architects of Mexico, "Testimonio, Renovación Habitacional Popular." CAM-SAM, Mexico, 1987.
- González Lobo, Carlos, "Vivienda y Ciudad Posibles." Escala, Santa Fé de Bogotá, 1999.
- Habitat International Coalition, "Still Waiting. Housing Rights in a Land of Plenty: The Kobe Earthquake and Beyond." HIC, Amsterdam, 1996.
- Renovación Habitacional Popular en el Distrito Federal, "Síntesis de la Memoria del Programa, Octubre 1985 - Marzo 1987." RHP, Mexico City, 1987.
- Ortiz, Enrique, "Mejoramiento habitacional en los centros urbanos: El caso de la Ciudad de México." Keynote Address presented at the National Seminar on Popular Housing, Sao Paulo, 1989.
- Ortiz, Enrique, preface to the book "Housing Rights Deprived." Katuyuki Kumano, Osaka, 1997.
- Ortiz, Enrique, "Palabras en la instalación de la Cátedra Sergio Chiapa." Metropolitan Autonomous University, Xochimilco campus, México City, 2001.
- Ortiz, Enrique, "Retos de la investigación científica en el Siglo XXI, relacionados con la producción social del hábitat." Conference at the XI Week of Scientific Investigation, Metropolitan Autonomous University, Xochimilco Campus, Mexico City, 2001.
- Yuki, Toshi et al. "Los sobrevivientes del terremoto Hanshin-Awaji en Japón y su lucha para su reubicación." In Audefroy, Joel, editor, "Vivir en los Centros Históricos." Habitat International Coalition, México City 1999.
- World Assembly of Urban Inhabitants, "Conclusions." Habitat International Coalition, photocopies. Mexico City, 2000. (consult web page: [www.laneta.apc.org/hic-al](http://www.laneta.apc.org/hic-al))

This contribution was presented at the experts' workshop "Architecture and Disaster" in Berlin in July 2001, organised by Habitat Forum Berlin in cooperation with UIA Berlin 2002.

**Enrique Ortiz**  
Architect / Habitat international Coalition, chair of Latin American Secretariat / México, D. F., Mexico.  
Architekt / Leiter des lateinamerikanischen Sekretariats der Habitat International Coalition.  
Contact / Kontakt:  
[<chm@laneta.apc.org>](mailto:<chm@laneta.apc.org>)

# Reconstruction and the Role of Architects - A report from Kobe

TOSHIO OHTSU, YUICHI NOZAKI, CAROLIN FUNCK

## Wiederaufbau und die Rolle der Architekten - ein Bericht aus Kobe

Das Große Hanshin Erdbeben von 1995 in Kobe, Japan kostete über 4500 Menschen das Leben. Überwiegend ältere Bewohner der dicht mit alten Holzhäusern bebauten Innenstadt fielen der Katastrophe zum Opfer. Vor dem Hintergrund der Wiederaufbauprozesse zeigen drei Projekte, welchen Beitrag Planer und Architekten als Experten, Berater und Mediatoren bei der Bewältigung der Katastrophe und der Entwicklung neuer Wohn-, Lebens- und Kommunikationsformen leisten können. Insbesondere haben sie die Aufgabe, ihr Fachwissen weiterzugeben und vermittelnd zwischen den Akteuren tätig zu werden. Die Erfahrungen der Architektengruppen aus Kobe wurden weltweit verfügbar gemacht.

**1** The magnitude was 7.2 on the Richter scale and peak accelerations as high as 0.80 g. were recorded in the near-fault region.

**2** The Kobe city administration had constructed new towns behind the Rokko Mountains and had used the soil to create manmade islands. This kind of double-development, a style similar to that used by private developers, was practiced for thirty years. As a result, young people moved out to live in the new towns and the population of inner city areas became characterised by a concentration of elderly residents.

The Great Hanshin Earthquake struck the Hanshin region around the city of Kobe in Japan on January 17, 1995. This was the most damaging earthquake to strike a big Japanese city since the Great Kanto Earthquake in the Tokyo area in 1923.<sup>1</sup> The city had many weaknesses, such as soft ground in alluvial areas and a concentration of both old housing stock and elderly residents in the inner city areas. 58% of those who died were 60 years old or older; 73% died from suffocation or from being crushed by collapsed houses. Obviously, the earthquake was not only a natural calamity but a man-made disaster as well.

In most big cities in Japan population increase has already come to a standstill. Typical problems associated with inner city areas have surfaced, like a decrease of population in the centre of the urbanised area and a concentration of elderly residents as well as an economic recession and decline of local communities.<sup>2</sup> Most of the inner city area is characterised by mixed-use housing, commercial spaces and small factories, as well as by a high density of wooden houses. The earthquake and the subsequent fires hit these areas especially hard, destroying closely-knit neighbourhoods and robbing elder residents their houses and also their places of daily life.

Residents in Kobe participated in volunteer work and joined Machizukuri (community development) groups. These actions are all aspects of the changes that have affected urban planning and shifted the emphasis from the government to the citizens. Before the earthquake, authorities at different administrative levels conducted urban planning through top-down management. In this paper, we - members of Kobe Recovery Workshop - give a short introduction on the disaster and the subsequent reconstruction and try to analyse the role the architects and urban planners played in this process.

## Earthquake damage in Kobe, January 17, 1995

<b>Victims:</b>	Dead: 4,571	Injured: 14,678
<b>Evacuees:</b>	236,899 persons used shelter services at peak time	
<b>Structural damage to housing:</b>	Fully collapsed: 137,000 housing units Partially collapsed: 220,000 housing units	
<b>Structural damage to buildings:</b>	Fully collapsed: 67,421 structures Partially collapsed: 55,145 structures	
<b>Fire damage:</b>	Completely burned: 6,965 structures Partially burned: 270 structures Burned area: 819,108 m <sup>2</sup> Total fires: 175 (54 fires broke out simultaneously immediately after the quake)	
<b>Temporary housing:</b>	32,346 units constructed 29,178 in Kobe 3,168 outside Kobe; all of them have been removed by now.	

Concerning the structure of the buildings that collapsed in the earthquake, three types can be identified: Japanese style houses with few walls for better ventilation, having the form of a temple with pillars and crossbeams supporting the heavy roof tiles; reinforced concrete buildings with arcades for parking-lots and shops, and extremely small houses without enough space for walls.

## Reconstruction in Kobe after the earthquake of 1995:

### Targets for the reconstruction of housing:

Number of units planned:	82,000
Already started at point of earthquake:	10,000
Newly started:	72,000
Of which:	
Public housing:	16,000
Semi-public housing:	13,500
Private housing:	31,600
Others:	10,900

Badly maintained buildings, houses with rotten pillars or those affected by termites were

also heavily damaged. Many old wooden houses collapsed and caused numerous deaths. In Sannomiya, the main commercial and business district in Kobe, reinforced concrete buildings which were built following the old earthquake-resistant standard from 1981 also collapsed.

### Urban Planning

The city of Kobe has designated the whole 5,900 ha of the afflicted urban districts as Earthquake Reconstruction Promotion Areas. Of them, 200 ha (3%) have been chosen as sites for urban redevelopment and land adjustment projects. For such projects, blocks are rearranged, buildings are made fire-proof, narrow streets are widened and spaces for disaster prevention are created. These projects are situated in severely damaged areas and in two new sub-centres to the East and West of Sannomiya.

Twenty-four districts with major damage, with a total area of 1,200 ha (21%), have been designated as areas where the adjustment of housing districts is to be promoted and crowded or inferior living environments are to be improved. In the remaining 4,700 ha (79%), improvements have been left to the initiative of the individuals. Although there are incentives for joint reconstruction of housing, the areas are still blank spots in the urban plan and are therefore called "white areas".

The urban redevelopment projects concerned mainly two districts, 26 ha in the Western and Eastern sub-centres of Kobe. Such projects aim to establish proper land use, to ensure open space and public facilities through the construction of high-rise buildings, to improve the living environment and the urban functions and to supply residences of good quality. The Eastern sub-centre is situated in a good residential area, where many residents commute to the nearby city of Osaka for work. Therefore, the construction of redevelopment buildings proceeded satisfactorily. On the other hand, many condominiums in the Western sub-centre, badly damaged by the earthquake, have not been sold because of the economic recession. The value of real estate owned by the original residents is appraised low and residents have to leave the area under the self-supporting accounting system of the urban redevelopment project. This is the reason why these projects will not succeed even if the building structures are completed. This kind of inner city needs special investment and measures to protect small real estate.

Projects according to the Land Readjustment Project Act, were designated in 6 areas (125 ha). In these projects, land can be more effectively used by changing lot configurations and land conditions. Public infrastructure, which was not satisfactorily provided in the previous



This urban plan was decided upon two months after the earthquake. It could be said that it was done so without listening to the public opinion in the afflicted areas as it was both decided upon from above and included leading projects from pre-earthquake plans. Therefore, critical voices from the population continued for up to a full year. Much time was lost because the priorities in the plan were incorrect and the whole process had been started from the wrong side. In short, the urban plan of Kobe followed the concept of administrative guidance.

environment, is created. The districts designated as land readjustment projects in the disaster-stricken area were densely built-up areas in many cases. Many discussions started about the treatment of land reconfiguration of small housing lots, land readjustment depending on the scale of the planned public facilities, and the way to rebuild the structures. Since these arguments were time consuming, the designated areas remained empty for some years and victims could not move back home. There are still some areas where arguments continue.

Fig.1: Old market in Uozaki after the Earthquake  
Photo: Y. Nozaki



**Fig. 2:** First advisory meeting with market people  
Photo: Y. Nozaki

### The role of architects and urban planners

In the immediate aftermath of the earthquake the main role for architects was to act as a technically proficient facilitator and coordinator of emergency response, particularly at the local level. However, in Japan the role of architects is not seen as a public one. Before the disaster, very few architects made commitments to the local society. As efforts moved from immediate recovery to long-term reconstruction, architects returned to their normal professional role. Since the Great Hanshin Earthquake, architects have been recognised as civic leaders and contributors to the well-being of the community as a whole. We all agree now that advance preparation and training is essential so that architects can be effective leaders in future disasters. In this chapter, we introduce a few examples of the role architects and urban planners played in the reconstruction process.

#### Kansai Volunteer Architects (Kanbora)

One week after the earthquake, the Kansai Volunteer Architects started to undertake the inspection of damaged buildings for hazardous conditions on an emergency basis as a public service. This group consisted of more than 60 young individual architects from Osaka, Kobe, Kyoto and Nara. During the first month they were sent out more than 300 times to give advice at the site according to the request of the victims. Then an urgent request for involvement arrived from the Uozaki evacuation centre in Kobe, which was set up in a primary school. Thereafter Kanbora began to offer regular consultation not only on the reconstruction of buildings, but also of neighbourhoods. At first, their members started advice work in Uozaki. After inspection at the site, they were able to set some refugees at ease about the condition of their houses. As a result, a remarkable reduction of refugees in the evacuation centre was achieved, from more than 2000 to 700. At the second stage,

Kanbora installed a huge tent, 30m in diameter, a gift from the Canadian Government, on the school ground as Uozaki Area Reconstruction Centre and held four symposiums. During these symposiums, several joint reconstruction projects were started in which owners of individual plots that did not meet the conditions of the Building Standards Law to rebuild a house agreed to reconstruct one common building on their adjoining plots. As a result, four joint housing projects were completed.

Members of Kanbora were also involved in the reconstruction of the Hanshin-Uozaki Market, established in 1935. Hit by the earthquake, the old wooden buildings collapsed. The land belongs to two landowners and the market members (18 building owners) were leaseholders. Two architects got involved in this project, one as a project consultant and the other as an architect. Without any previous experience in this kind of methodology, they conducted interviews about the intentions of all leaseholders and negotiated with the landowners to dissolve the land-leasehold. After complicated ownership adjustments, new buildings with two shops and 12 apartments were completed. This process took four years. With the support of the architects this project was carried out by the victims themselves and no developer was involved. So this project gave the citizens concerned great self-confidence and pride. In the summer of 1995, Kanbora started investigations into the situation of housing reconstruction. Based on the investigations, they selected 36 areas with a high percentage of houses that did not conform to the present Building Standards Law (this is called „existing non-conformity“), and appealed to former residents to come and receive advice. However, this project was not so successful. After that, they conducted investigations every year to watch the reconstruction process.

#### Hanshin Earthquake Supporters Network for Community Development (Machizukuri)

The Hanshin Earthquake Supporters Network for Community Development was established by urban planners, architects, landscape designers and university professors right after the disaster. It tried to assign members to all districts in the whole disaster area. These professionals supported and consulted the reconstruction of the communities. They held a meeting every month and exchanged information on the reconstruction processes. A few months later, professionals from the local government met with the group to receive advice about their reconstruction policy and to explain the city's positions. After two years, the group changed its target and concentrated on areas not included in the urban plan, the "white areas".

#### References:

- Hein, C. (2001) Toshikeikaku and Machizukuri in Japanese Urban Planning: The Reconstruction of Inner City Neighborhoods in Kobe. In: Deutsches Institut für Japanstudien der Philipp Franz von Siebold Stiftung, Tokyo (Hg.): Japanstudien. Band 13/2001 Jahrbuch des Deutschen Instituts für Japanstudien. München: Ludicium.
- Hirayama, Y. (2000) Collapse and Reconstruction: Housing Recovery Policy in Kobe after the Hanshin Great Earthquake. Housing Studies 5-1, pp. 111-128
- Hohn, U. (2001): Stadtplanung in Japan. Dortmund: Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur.
- Sorensen, A. (2002) The Making of Urban Japan: Cities and Planning from Edo to the 21st Century. London: Routledge.

## Kobe Recovery Workshop

Kobe Recover Workshop is a voluntary group that deals with different kinds of problems caused by the earthquake. Planners, architects, doctors, university teachers, journalists and so forth, who spontaneously took part in the recovering process of Kobe or who offered help in rescuing victims when the disaster happened, formed the Workshop. We make efforts to accumulate on-the-spot knowledge by discussing methods and possibilities and by sharing knowledge according to each specialty.

The 30 members are involved in several activities: Orientation for students and journalists who want to see the sites of reconstruction, organisation of meetings and appeals for better recovery policies, support for the redevelopment of communities, promotion of i-walk and aid to the Citizen Foundation, etc.

Kobe i-walk is a walk-rally conducted each year on January 17<sup>th</sup>, the memorial day of the earthquake. The aim is to walk around the disaster stricken area and to view the present recovery conditions. Entry fees are used to contribute to NPO funds. At the first event there were 3,500 entries for a 10 km course. It was a great success and brought in about US \$25,000, all of which was contributed to the intermediary, which supports activities of NPOs (established in June 1999). This is the first such citizen activity in Japan, and we hope it will be a stepping-stone for this method.

In January 2000, to help facilitate citizens' activity, the Kobe Recovery Workshop also initiated the Citizen Foundation Kobe, a foundation by and for the citizens. The Kobe Junior Chamber of Commerce is one of the founding members. As part of the process to receive subsidies, NPOs presented their activities in public; 36 NPOs received a total of 20 million yen for thirty months.

## Lessons from the disaster

At the present, the urban infrastructure has recovered 100%. Temporary housing has finished its duty. However, in the Western part of Kobe, much vacant land remains in the inner city area. Consequently, neighbourhood business has also not recovered.

Due to changes in the overall economy, the scale and plan of urban redevelopment projects have to be re-examined. As time has gone by, the target of reconstruction has changed from housing to total living, and therefore has become invisible from the outside.

After the earthquake, during the first critical few hours, we had to rely on neighbours for rescue and help. And, also, during the long hard time of recovery we learned the importance of mutual help and support. At the present, the reorganisation of such aspects as welfare, disaster-safety plans and community development is still proceeding. And, instead of large-scale development, we tend to think about small self-supporting areas. New styles of housing have also evolved. Co-operative housing was adopted in some public housing projects for elderly victims through the suggestion of architects. And now, because this style of living answers the demands of safety and communication, it has become popular in the damaged districts.

Fig.3: Making an area model of Uozaki. 1:500  
Photo: Y. Nozaki



Many lessons learned in Kobe also apply elsewhere; likewise, we have learned from international experiences too. After the Great Hanshin Earthquake, Turkey and Taiwan also experienced highly damaging earthquakes. Architects from Kobe were sent to give advice and to share the knowledge gained from the lessons they had learned. And they learned lessons from these countries as well. These lessons should become a common understanding.

Natural disaster always hits the physically and socially weak points of a society hardest. We architects should be conscious of our responsibility in both areas, physically and socially. The process and means of reconstruction should be adapted to the condition of the damaged country. Reconstruction should be organised by the victims themselves. Therefore, the highest priority is to empower the people in the disaster area and to give them self-confidence and pride.

**Yuichi Nozaki**  
Architect / general manager  
of Kobe Machizukuri Institute,  
president of Hyogo Civic Activity Committee.  
Architekt / Geschäftsführer  
des Kobe-Machizukuri Institutes /  
Präsident der Bürgerinitiative Hyogo  
Contact / Kontakt:  
<VZD07604@nifty.ne.jp>

**Toshio Ohtsu**  
Architect and Urban planner  
/ lecturer at Osaka University  
of Foreign Studies  
Architekt und Stadtplaner /  
Dozent für Auslandsstudien  
an der Universität Osaka  
Contact / Kontakt:  
<QWM10761@nifty.ne.jp>

**Carolyn Funck**  
Geoscientist, PhD / Associate  
Professor for Geography  
at Hiroshima University  
Dr., Geowissenschaftlerin /  
außerordentliche Professorin  
für Geographie an der  
Universität Hiroshima  
Contact / Kontakt:  
<funck@hiroshima-u.ac.jp>

# Reconstruction Machizukuri: Local resident participation after the Great Hanshin Earthquake

ATSUKO ITO

## Bürgerbeteiligung beim Wiederaufbau nach dem Großen Hanshin Erdbeben – das Machizukuri-Konzept

Nach dem Erdbeben von Kobe im Jahre 1995 wurden die Bewohner zunächst ohne ihre Beteiligung mit einer top-down Planung konfrontiert. Die Kontroverse zwischen Stadtverwaltung und der sich organisierenden Bewohnerschaft um die Planung eines großdimensionierten Parks und einer Hochhausbebauung führte offiziell zum modellhaften Einsatz einer Machizukuri-Organisation als Mediator und Anwaltsplaner im kommunalen Planungs- und Entwicklungsprozess. Das Machizukuri-Konzept vermochte sich in der Fogezeit für den gesamten Wiederaufbau in Kobe durchzusetzen.

The Rokkomichi station area was developed as a residential section in the east of Kobe after a railroad station was built there in 1934. Having escaped war damage, it was crowded with wooden houses. Although the urban environment was degenerating due to the aging of the population and the housing stock, it seems that the sub-centre was convenient and comfortable to the residents. The earthquake of January 17th, 1995 seriously damaged the area, so the city council designated the southern part of the area as an Urban Redevelopment Project.

Before the earthquake, about 1,400 people lived in the southern district (5.9 ha). It was damaged severely by the earthquake (80% of the houses collapsed). 80-90% of the residents were still living in the emergency shelters when the redevelopment plan was announced in February, 1995. The city's decision aroused residents' ire due to two main reasons. Firstly, the city had decided too quickly and without listening to residents' opinions. Secondly, the plan was characterised by a huge park of 1 ha and high-rise buildings, which

was very different from the pre-earthquake townscape. A few inhabitants organised „the reflection on Rokkomichi south district Machizukuri meeting“ on March 6th, 1995. They submitted 464 opinion documents that opposed the decision. However, the plan was approved formally on March 17th. Among the residents, a consciousness of „our neighbourhood“ was strengthened through the feeling of crisis and indignation towards the administration, and because their houses were in danger. The group created a new district plan in two workshops. They divided the park into small units and arranged low and middle-rise buildings.

The city government held a meeting and appealed to the residents to establish a Machizukuri organisation and insisted on a single means of mediation with the residents. Some opposing people worried that the establishment of Machizukuri would mean that they recognised the project, but finally, it was established by a residents' meeting in June 1995. The reasons were that they (1) thought that discussions were actually impossible without one, (2) realised the necessity to hear the opinion of all residents, (3) judged that it would be almost impossible to halt the project. The early organisation had not been in a position to argue constructively because residents were distrusting. Furthermore, declaring that it wasn't „a plan made by a formal Machizukuri organisation“, the government had neither reacted to the documents nor accepted the plan of the „Group to think about the Rokkomichi south district Machizukuri“. Many residents doubted that the government would really accept their decisions.

The first theme that created a conflict was the park. The city government explained that the area should play a role as a disaster prevention centre on a city level, and that the size of 1 ha was necessary to accommodate peo-

## Machizukuri in Kobe

Machizukuri (community building) is an alternative concept to traditional urban planning in Japan. Machizukuri organisations are composed of residents, private agencies and others with the common interest of creating a better living environment (in regards to welfare, education, ecology or social relations) in their neighbourhood. The Kobe city government introduced the concept in form of an ordinance in 1981. By 1995, twelve designated areas and 29 organisations formed the heart of the Machizukuri approach to post-earthquake restoration (Supporters Network 1999, p.11). After the Great Hanshin Earthquake in 1995, the number of organisations rapidly increased to 97. Reconstruction Machizukuri were established in all areas designated as Urban Reconstruction Projects, as well as some others (Hamada 1999, p.85). This was expected to decentralise power and to strengthen citizens' participation. However, some limits have since been recognised:

The position of the Machizukuri organisations in regards to the government and residents is weak because they have no legal strength. Unlike condominium associations, the Machizukuri organisations cannot act freely because they are not allowed to conduct profitable projects. Furthermore, the residents and the members of Machizukuri organisations are getting old and losing interest.

ple from a larger area. To the residents, the park should be a place for community activities as well as a local emergency centre. Many of them doubted the necessity of a 1 ha-sized park; others would not accept the concept that people from outside would also use their park.

To reach an agreement, study meetings and questionnaire research were held by the Machizukuri organisation. The earthquake experience had strengthened the residents' consciousness of a community founded on mutual respect. Therefore, they thought that a smaller park and middle-rise and low layer buildings were a suitable hard frame for their neighbourhood. But on the other hand, it was necessary - as the city government insisted - to proceed with the plan soon so as to make the people come back early. A lightened monetary burden was also necessary to facilitate the return of the many residents to the redevelopment buildings.

As the study meetings and arguments continued, the Machizukuri organisation gradually accepted the park. Though some residents still opposed the plan strongly, their interests moved to more direct concerns like the length of the construction period, floor prices and so forth. Eventually, the park plan was finalised one year after the urban planning decision and with two conditions: (1) To transform the shape of the park and (2) that the scale of the park be „about“ 1 ha. By making two conditions, though very minor ones, it seemed that residents got a little satisfaction. It was the first big decision after the Machizukuri organisation started.

After that, with the goal of building more south-facing houses, the scale of the park officially was reduced to 9,300 square meters. Such a little reduction of the park scale couldn't solve all the housing problems, but this change had a more significant meaning. The Machizukuri organisation had succeeded in changing the plan, which was supposed to be impossible. This success created more trust towards the city government and the Machizukuri organisation officers, and also created stronger confidence in the officers. After that success, the discussions shifted to the size and shape of the buildings, floor prices, the management fee, the condominium associations, and so forth.<sup>1</sup>

Further important discussions that must be mentioned were:

- "The women's meeting", which discussed details about the ground plan, the interior, the soundproofing and the specifications of the kitchen and the veranda. The city government adopted most requirements. The residents gained the right to choose the ground plan and other options such



as floor heating, etc. As a result, the apartments also became attractive for sale.

- After the residents moved into the first buildings, the management became a topic. The city government proposed a foundation as a control company, as was usually the case. However, some residents insisted in choosing a company with cheap fees and high quality by themselves. The Machizukuri organisation negotiated with several companies and chose a private one. This was an exceptional case for a project carried out by the city government.
- A „park committee“ was organised in 1997 to discuss the degree residents should engage in the management. There are problems in managing the park only with the residents. Nobody knows the new residents' level of engagement, and furthermore, the park is used by an unspecified number of people due to its scale and location near the station. As a result, the consciousness of „our park“ is bound to be weak, and it is not sure whether the park is useful as a place for community activities. It is therefore doubtful that this is a suitable model for Reconstruction Machizukuri.

The townscape is changing and half of the residents are new. These conditions make it difficult to sustain community activities. Most Machizukuri officers think that their role will be fulfilled after the reconstruction. If the organisation dissolves, jichi-kai (a fundamental neighbourhood organisation) will take over the leadership. It remains to be seen how the jichi-kai will contribute to the community and whether the park will be useful for its development.

Kansai Architects volunteer's meeting  
Photo: Y. Nozaki

<sup>1</sup>  
All the 14 new buildings will be completed in 2003.

#### References

Hamada, Yuji 1999. Jumin shutai no Machizukuri no shikumi (A system of Machizukuri centered on residents). Ikiiki shitamachi kyogikai (ed.) Machizukuri jissenn zemi. Kobeshi toshi seibi kosha Kobe Machizukuri senta.

Supporters Network for community development „Machizukuri“ 1999: Restoration from Hanshin Earthquake Disaster/ Key Terminology in Restoration from Hanshin Earthquake Disaster for „KINMOKUSEI“.

Dr. Atsuko Ito  
Assistant at / Assistent am  
"Great Hanshin-Awaji Earthquake Memorial Disaster Reduction and Human Revocation Institute"  
Contact / Kontakt:  
<itoatsuko@park.zero.ad.jp>

# Metropolitane Katastrophenrisiken in Istanbul

ORHAN ESEN

## Disaster Risks in the Istanbul Metropolitan Area

Are the people living in big cities aware of the disaster risks threatening the metropolitan areas? Are they prepared to react? Istanbul - with eleven-million inhabitants - is exposed to three predominant dangers: The frequency and scale of earthquakes, the progressive loss of water resources and the risk of oil or waste transports through the Bosphorus. During its 2,700 year history the city has been exposed to a big number of disasters. Heavy earthquakes have occurred on the average of every 100 years. When the Izmit disaster affected the metropolitan region in 1999, the big number of existing quickly-built irregular constructions (lacking sufficient earthquake-resistance) caused thousands of deaths. Future earthquakes with epicentres closer to Istanbul could have even more serious consequences. The ecology of the metropolitan region is extremely vulnerable as a result of uncontrolled urban expansion over the last decades. The water resources around the city are being contaminated and could be lost in the near future. The risk of oil tanker accidents in the Bosphorus is especially high because of the wiggly shape of the passage, which leads directly through Istanbul. Organisational skills and know-how in facing such disasters are still missing in many fields, but since 1999 awareness has slowly started to rise amongst professionals and the civil society.

Katastrophen, wie etwa die Ereignisse des 11. September 2001 in New York City, erscheinen oft als plötzliche, unvorhersehbare Bedrohungen der großen Städte und führen zur kollektiven Traumatisierung sowie zu tiefen Einbrüchen in der Kontinuität deren materieller und geistiger Kultur. Nach den extrem zerstörerischen Erdbeben vom 17. August und 12. November 1999 erfuhr auch Istanbul eine Massentraumatisierung in dicht besiedeltem urbanen Gebiet. Vor diesem Hintergrund sei hier die Frage nach dem kollektiven Bewußtsein über metropolitane Risikofaktoren sowie dem gesellschaftlichen Know-how im Umgang mit Katastrophen erörtert.

Neben der für alle Industriestädte gültigen Vulnerabilität von Industrieanlagen, Kraftwerken etc. treten im Falle von Istanbul drei spezifische Risikofaktoren besonders hervor:

- Das Erdbebenrisiko im Großraum der Stadt und der östlich anschließenden Marmara-Region ist spätestens durch die Ereignisse des Jahres 1999 weltweit bekannt. Weniger bekannt ist das gesamte Ausmaß dieses Gefahrenpotentials. Da das Epizentrum der letzten Beben nicht im unmittelbaren Stadtbereich lag, ist Istanbul gerade „noch einmal davongekommen“.
- Der Umgang mit den Ressourcen der Megastadt mag in der Liste urbaner Risikofaktoren zunächst überraschen. Die ins Umland wuchernde Siedlungsfläche der Metropole und die dadurch bewirkte Bedrohung der Wasserressourcen als urbanes Risiko gehören zu den heiss diskutierten Themen der lokalen (und auch nationalen) Politik des letzten Jahrzehnts.
- Die Risiken, die internationale Rohöltransporte durch den Bosphorus mit sich bringen, werden seit gut einem Jahrzehnt durch lokale Umweltinitiativen, international jedoch bisher kaum thematisiert.

Naturereignisse oder „Primäreinwirkungen“ drohen in der Regel erst durch menschliche Eingriffe zu Katastrophen zu eskalieren. Auch die Risiken Istanbul scheinen nur auf den ersten Blick Naturkräften oder natürlichen Voraussetzungen der Region (wie Tektonik, Topographie, geographische Lage, Klima, Bodenbeschaffenheit etc.) zuzuschreiben zu sein. Der Fall Istanbul belegt, dass Katastrophen in letzter Instanz stets auch soziale und politische Katastrophen sind.

## Zur "Katastrophenimmunität" Istanbul

Es mag überraschend erscheinen, Istanbul überhaupt unter dem Blickwinkel „Katastrophe“ zu betrachten. Hat sich die Stadt historisch nicht als „besonders katastrophenimmun“ ausgezeichnet? Tatsächlich existiert keine zweite Metropole weltweit, die über einen Zeitraum von 2700 Jahren, d.h. seit der Neugründung unter dem Namen Byzantion im 7. Jahrhundert v.u.Z., ohne Unterbrechung die Bezeichnung Groß- oder Megastadt für sich beanspruchen konnte.

Trotz aller Auf- und Abs der Weltgeschichte hat die Stadt in keinem Moment den Rang eines überregional bedeutenden urbanen Zentrums eingebüßt. Dies scheint um so erstaunlicher, bedenkt man die große Anhäufung katastrophaler Einbrüche in ihrer Geschichte, verursacht durch Kriege, Hauptstadtrevolten, Erdbeben, Seuchen, große Flächenbrände<sup>1</sup> etc.

Ein Bruchteil dessen, was sie in 27 Jahrhunderten durchgemacht hat, hätte die Bevölkerung anderer Städte zur Abwanderung und Neugründung angehalten. Die „Katastrophenimmunität“ Istanbul ist so nur mit ihrer in ökonomischer, geopolitischer und ökologischer Hinsicht günstigen, ja geradezu „gottgesegneten“ Lage zu erklären:

Das Goldene Horn ist ein erstklassiger Naturhafen auf einer der ältesten Fernhandelsrouten

der Welt. Wer diesen Hafen besaß, kontrollierte für Jahrtausende große Teile des Welthandels.

Am Bosphorus treffen über die Halbinseln Thrazien und Bythinien Europa und Asien zusammen. Die Kontrolle dieser Landbrücke ist für Militärstrategen und Weltoberer, heute würden wir sagen: Geopolitiker, schon immer sehr anziehend, ja unverzichtbar gewesen.

Thrazien und Bythinien sind mit Wäldern und ertragreichen Böden gesegnet sowie reich an Wasserquellen. Als Hinterland bieten sie optimale ökologische Voraussetzungen für die Versorgung einer Stadt mit einer Bevölkerungszahl in Millionenhöhe.

### Die „Erfolgsstory“ Istanbuls und der Schock des Erdbebens

Bis um 1950 bewegten sich die besiedelte Gesamtfläche im Großraum Istanbul und dessen Einwohnerzahlen stets innerhalb eines bestimmten Rahmens. 1950 lag die Zahl der Einwohner bei etwa einer Million, ein Wert, der in der Spätantike oder im Mittelalter schon oft erreicht oder leicht überschritten worden war. Auch die Art der menschlichen Tätigkeiten, der „Stoffwechsel“ der Stadt mit ihrer umliegenden Natur, blieb über Jahrhunderte fast unverändert.

Die moderne industrielle Massenproduktion zog relativ spät ein, aber dann recht heftig und mit allen bekannten Folgen. Die Einwohnerzahl stieg in den folgenden fünf Jahrzehnten auf elf Millionen. Das traditionelle, lose in die Natur eingebettete „idyllische“ Netzwerk Alt-Istanbuler Siedlungen im Großraum wandelte sich zu einem lückenlos gewobenen, unüberschaubaren urbanen Dschungel mit erschreckend hoher Bebauungsdichte. Letzteres geschah parallel zur Veränderung der gängigen Bautechnologie (Stahlbetonskelettbau statt Fachwerk/Ziegelbau).

Die Baugeschichte Istanbuls nach 1950 war zunächst eine „Erfolgsstory“. Wohnungsnot war in den letzten Jahrzehnten hier und in der östlichen Marmararegion weithin unbekannt. Der leichte Zugang zu schnellen und billigen Lösungen im Bausektor bedeutete die Sicherstellung einer „Behausung für alle“. Ländliche Migranten wurden zu städtischen Aufsteigern und Eigentümern. Im Metropolengebiet entstand eine große Anzahl unfertiger oder leerstehender Bauten, in den Siedlungen in Selbstbauweise, in den Wohnblöcken mittelständischer Kooperativen und in den Einfamilienhaussiedlungen am Stadtrand. Genährt durch inflationäre Erwartungen zum Stadtwachstum sorgten sämtliche Akteure, vom Selbstbauer bis zum Großunternehmer, für eine sichtbare Überproduktion. Dies hatte letztlich jedoch fatale Folgen: Die Katastropheneffektivität der urbanen Struktur

hatte drastisch gelitten, was am 17. August 1999 um 3 Uhr morgens klar bewiesen wurde.

Zur Darstellung der Hintergründe mögen einige Hinweise ausreichen. Der Zugang zu Bauland war - und ist mit Einschränkungen immer noch - relativ leicht. Dadurch und durch das für die Türkei typische „yap-sat“-System<sup>2</sup> sinken Baulandkosten auf Werte nahe Null. Auch die Baukosten sind, u.a. durch Eigenarbeit, relativ niedrig. Die strengen Baugesetze wurden in kollektiver Verantwortungslosigkeit (Bauherren, Bauunternehmer, Behörden, Fachleute) oft umgangen. Die nachträgliche „rechtliche“ Absicherung von Bauvorhaben in Bebauungsplänen war im Geflecht der Istanbuler Lokalpolitik relativ mühelos möglich. Quantität kam schlicht vor Qualität.

Dazu kommt ein weiterer, subjektiver Faktor, der die Situation kompliziert. Durch den demographischen Wandel während der Industrialisierung wurden die Übertragungsketten der historisch gewachsenen „kollektiven Weisheiten“ von einer Generation zur nächsten abrupt unterbrochen. Leidvoll erlernte Verhaltensweisen im Dienste des allgemeinen Wohlbefindens und ein mühsam erlangter Konsens im Umgang der gesellschaftlichen Klassen untereinander sowie mit den Elementen der Natur sind aus dem kollektiven Bewusstsein verschwunden. Im Vergleich zur alteingesessenen Bevölkerung war der Zustrom von Arbeitsmigranten zu hoch, als dass sich eine neue städtische Identität, unter anderem mit einem Katastrophen-Know-how, hätte herausbilden können. Auch ließ die relativ kurze Periode des Umgangs mit neuen Bautechnologien nur wenig Raum, um gesamtgesellschaftliche Erfahrungen damit sammeln zu können. Der dornenübersäte Leidensweg sozialer Lernprozesse muss heute erneut begangen werden.

Es soll also nicht überraschen, dass am 17. August 1999, genau 105 Jahre nach der Erdbebenkatastrophe von 1894 in Istanbul kein

**1** Neben ungezählten Belagerungen und Kriegsverwüstungen, neben internen Revolten, Seuchen und allein drei Stadteroberungen ereignete sich mindestens einmal im Jahrhundert ein Erdbeben von hoher Zerstörungskraft. Von der hauptstädtischen Bebauung Kaiser Konstantins war daher im hohen Mittelalter kaum noch etwas erhalten. Nach dem Erdbeben von 1509, genannt „die kleine Apokalypse“, wurde die Steinbauweise aufgegeben und zum Holzrahmen-Fachwerkbau übergegangen. Danach verwüsteten im Schnitt etwa dreimal pro Jahrhundert verheerende Großbrände ganze Teile der Stadt „von Meer zu Meer“ (vom Goldenen Horn bis ans Marmaraufer). Kaum hatte man Backstein als Baumaterial wiedereingeführt, kam es 1894 erneut zu einem gewaltigen Erdbeben.

**2** Im „yap-sat“-System wird die Bebauungsdichte auf vorhandenen Grundstücken durch Abriss und Neubau stark erhöht. Das Land wird nicht verkauft. Baunternehmer und ursprüngliche Eigentümer teilen sich die neu erbaute Geschossfläche. Die Baukosten werden durch den Verkauf der Etagenwohnungen während des Bauvorgangs finanziert.

### Erdbeben im Großraum Istanbul

Die Beben im Großraum Istanbul lassen sich auf Bewegungen der Erdkruste entlang der „Nordanatolischen Verwerfung“ zurückführen. Entlang dieser Verwerfung verhakht sich die Anatolische Platte mit der Eurasischen und bewegt sich jährlich etwa 2,5 cm nach Westen. Dabei aufgebaute Spannungen entladen sich in Erdstößen, bei denen sich die Platten ruckartig um bis zu drei Meter gegeneinander verschieben. Innerhalb der letzten 2.000 Jahre sind für die Stadt Istanbul 43 Erdbeben mit Stärken größer als 7 auf der Richterskala dokumentiert. Das Erdbeben vom 17. August 1999 mit der Stärke 7,4 hatte sein Epizentrum in der stark urbanisierten und industrialisierten Gegend um Izmit und Yalova östlich von Istanbul. Dieses Beben nahm nach 281 Jahren die Spannung von diesem Teil der Verwerfung. Auf deren westlichem Abschnitt hat es seit dem 18. Jahrhundert keine großen Beben mehr gegeben. Die hier aufgebaute Spannung könnte Istanbul nach Schätzungen von Experten der Universität Bogazici in nächster Zeit ein Erdbeben von etwa 7,5 Richter bescheren und dabei mehr als 50.000 Häuser stark beschädigen oder zerstören.

**3**  
Die Experten begnügten sich offensichtlich damit, ihre warnenden Berichte bei den zuständigen Behörden einzureichen, die diese schlicht zu den Akten nahmen. An Aufklärung und Risikominderung dachte niemand von ihnen.

**4**  
Die Boulevardpresse berichtete wiederholt von der Bereitstellung von Massengräbern und von Kalkvorräten als "Vorbereitungen auf den Ernstfall".

kollektives Katastrophenbewußtsein existierte. Von Expertenkreisen abgesehen, war weder bekannt, daß Istanbul sich im seismisch hochaktiven Terrain befindet, noch hatte die Bevölkerung eine Ahnung vom notwendigen Verhaltenskodex im Ernstfall. Die Stadt und ihre Bewohner standen zunächst unvorbereitet und hilflos da.<sup>3</sup>

Auch die Organisationen der Zivilgesellschaft waren unvorbereitet. Wohnen wurde bis zum Erdbeben nicht als Problemfeld betrachtet. Wohnungskooperativen verhalfen dem urbanen Mietmittelstand zu Eigentum, Organisationen der gecekondusiedler sorgten für die individuelle Grundbucheintragung (tapu) - danach konzentrierte sich jeder auf die maximale Ausnutzung damit erhaltener Baurechte auf dem eigenen Grundstück. Das Erdbeben schuf jedoch in 45 Sekunden unerwartet und massiv ein krasses Wohnungsdefizit. Ein zuvor unbekanntes Thema.

Zur Unterbringung der obdachlos gewordenen Bevölkerung konnte der Wohnraumüberschuss benachbarter Gemeinden nur begrenzt herangezogen werden. Wer Beziehungen im Freundes- und Verwandtenkreis hatte, konnte sich so helfen, für eine anonyme, kollektive Wohnhilfe gab es jedoch keine Mechanismen. Dazu fehlte das Organisationsvermögen und das kollektive Know-how. Statt dessen wurde ein Ressourcen verschwendender Weg gewählt, der zuerst Zeltsiedlungen, danach Containerdörfer und dann staatlich erbaute endgültige Wohnungen vorsah.

Die auf ehemals gute Agrarflächen gebauten provisorischen Siedlungen drücken die ganze Hilf- und Konzeptlosigkeit aus. Sie sind weder Not-, noch Dauerlösungen, sind nicht recycelbar, abbaubar oder wiederverwendbar. Bei ihrer Errichtung wurde nicht etwa auf Konsensbildung, Einbeziehung lokalen Know-hows und situationsgerechtes Design geachtet. Stattdessen wurden der präfabrizierenden Bauwirtschaft schnell Aufträge für standardisiert angebotene Bauarbeiterunterkünfte verschafft. So entstanden neue Elendsviertel und nachhaltiger Müll.

#### **Leben am Rande von Kontinentalplatten**

Der Großraum Istanbul und die östliche Marmararegion haben sich noch nicht von den Folgen der jüngsten Erdbeben erholt. Da die Epizentren in der Gegend von Izmit lagen, war die beachtliche Zerstörung im Jahre 1999 für die Metropole doch nur ein „Streifschuss“. Experten für Seismik und Geotektonik stimmen darin überein, dass weitere Beben mit weitaus ernsthafte Zerstörungskraft in absehbarer Zukunft zu erwarten sind. Die Bruchlinie zwischen der anatolischen und der euroasiatischen Kontinentalplatte, die allein im

20. Jahrhundert an die 100.000 Tote forderte, verläuft im Marmaragebiet in Ost-West-Richtung durch Düzce /Adapazari /Gölcük (Schauplätze der jüngsten Beben) und zieht im Meresboden knapp südlich an Istanbul vorbei. Prognosen der Experten über die Intensität und die Wahrscheinlichkeit für bestimmte Zeiträume („in den kommenden 30 Jahren“) weichen voneinander ab. Der Zustand des urbanen Baubestandes wird aber in allen Studien als problematisch bewertet, so dass sich seismische Katastrophenszenarien oft wie Horrorgeschichten lesen.<sup>4</sup>

Vernünftige Maßnahmen zur Risikominderung können nur in über den Einzelbau hinausgehenden Maßstäben erfolgen. Wie kann man in einem Gebäude sicher leben, wenn Nachbarhäuser auf dieses zu stürzen drohen, was 1999 mehrfach geschah, oder wenn andere Bauten, in denen man sich aufhalten muss, gefährdet sind? Maximal verdichtete Siedlungen ohne Frei- oder Grünflächen sind dabei besonders riskant. Die in den letzten Jahrzehnten eingespielte Siedlungskultur, die auf einem breiten, unausgesprochenen Konsens beruht, stellt so für die Risikominderung ein schwer zu überwindendes Hindernis dar. Eine Reform „von innen“ ist schwierig.

Der Staat, bis zum 17. August „Monopolversicherer ohne Prämien“, der sich für Katastrophenfälle verpflichtet hatte, alle Betroffenen mit Wohnraum zu versorgen, gab dies inzwischen auf. Eine zweite Katastrophe wäre selbst mit Hilfgeldern des IWF und der Weltbank nicht mehr zu finanzieren. Jeder muß sich nunmehr selbst versichern. Die neu eingeführte Pflichtversicherung für Gebäudeschäden ist umstritten, trägt aber zum Erkennen der eigenen Verantwortung bei.

Im individualistischen „Erfolgsmodell“ löste sich die Wohnungsfrage, ohne dass die Gesellschaft sich Gedanken über Siedlungsqualität und Kosten der Urbanisierung machen mußte. Warum sollte also die Risikominderung nicht in gleicher individueller Weise erfolgen? Genau das wird versucht. Auf Fachmessen wird Technologie zu „erdbebensicherem Bauen“ angeboten. Ingenieurbüros, die sich als Experten in Gebäudeverstärkung ausgeben, schießen wie Pilze aus dem Boden. Der Druck wächst, den von der tektonischen Bruchlinie entfernteren (ökologisch äußerst sensiblen) Norden des metropolitanen Großraums zu besiedeln. Viele sind angesichts der Erdbebenrisiken bereit, ihre Gebäude in der Stadt aufzugeben oder billig zu veräußern, um in ein Einfamilien- oder Reihenhäuser einer Waldsiedlung zu ziehen. Solch individualistische „Auswege“ umgehen jedoch die Notwendigkeit struktureller Veränderungen und lösen die Probleme nicht.

Der Schaffung einer erdbebenresistenten Stadtstruktur der Metropole setzt einen gesellschaftlichen Lernprozess voraus und ist primär eine Frage der Informationsverarbeitung, -teilung und Konsensbildung, die noch auf ihren Moderator wartet. Alle Organisationen, auch die öffentlichen, sollten dabei ihre Rollen hinterfragen, sich öffnen und Wissen sowie Informationen teilen. Erste Erfolge sind bereits sichtbar. Wenn Architekten heute ein Symposium zur erdbebensicheren Stadt veranstalten, sind auch Geo-, und Ingenieurdisziplinen dabei. Dies war kurz nach dem Erdbeben noch nicht der Fall. Statt die Schuld allein „populistischer Politik“ und den „korrupten Behörden“ in die Schuhe zu schieben, wird mittlerweile auch - noch etwas zögerlich - Selbstkritik am eigenen Berufsstand, von der Lehre bis hin zu Berufsausübung und -ethik, formuliert.

Stadtteilinitiativen (Cihangir, Kuzguncuk, Altunizade, Moda, Gayrettepe, u.a.) entstehen und verlangen nach unterstützendem Know-how. Zaghafte Pilotprojekte (Galata, Zeytinburnu) vernetzen Basis, Behörden und Experten. Das Internet wird seit dem Erdbeben besser genutzt und auch die Öffentlichkeitsarbeit der Stadt, etwa zum tektonischen microzoning des Stadtgebietes, wurde erfreulich verbessert. In 30 Jahren will man die Risiken sichtbar vermindert haben. Wenn es nicht vorher bereits zur nächsten Katastrophe gekommen ist...

#### Vom Umgang mit Land und den Wasserressourcen der Metropole

Unsere regionale Geschichte ist voller Beispiele von an Umweltkatastrophen untergegangenen Städten. Einst große und prächtige Hafenmetropolen mit weltweiten Verbindungen wie Milet, Troja und Ephesus liegen heute meilenweit von der Küste entfernt. Sie scheiterten am Raubbau mit ihren Energie- und Wasserressourcen. Sie holzten ihr Umland ab und erstickten am Ende buchstäblich hinter angeschwemmten Erosionssedimenten. Man hätte davon lernen sollen.

Nach 50 Jahren „Urbanisierung mit Gewinnbeteiligung für Alle“ steht im Großraum Istanbul ein klarer Verlierer fest: das regionale Ökosystem. Ungezügelter Landverbrauch und Oberflächenversiegelung führten zu Bodenerosion, zur Zerstörung von Naturräumen, zur Kontamination von Böden und Grundwasser. Es geht dabei nicht einmal primär um Biodiversität und Artenschutz.<sup>5</sup> Vor allem die rücksichtslose Ausweitung der Siedlungsfläche auf die Wasserschutzgebiete hat ernste Folgen für die Stadt und die Region. Einerseits beraubt sich die Stadt ihrer eigenen Existenzgrundlage, andererseits belastet sie in immer weiterem und größerem Umfang ihr Umland.

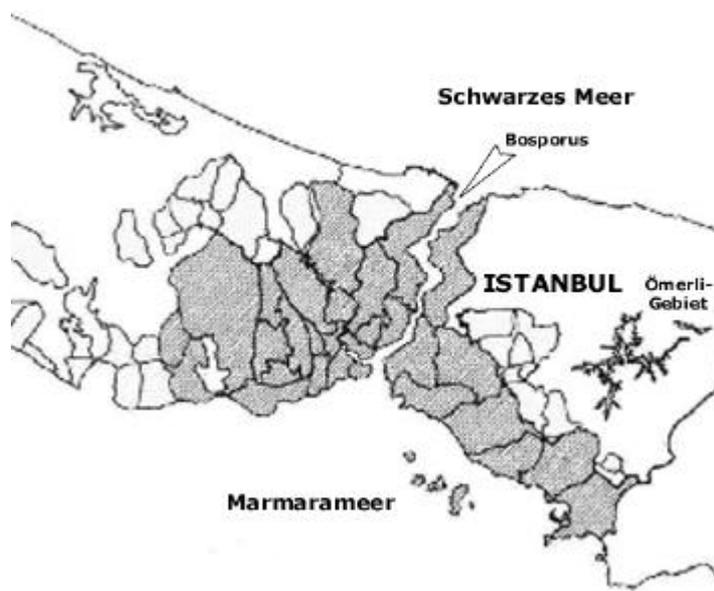


Abb.1: Der Großraum Istanbul, dicht besiedelte Verwaltungsbezirke grau

Stadtnahe Wasserreservoirs sind durch häusliche und industrielle Abwässer so stark kontaminiert, dass sie, wie im Falle Elmali, (15 Mio.m<sup>3</sup>/Jahr) schon außer Betrieb genommen werden mußten, oder wie in Ömerli (220 Mio.m<sup>3</sup>/Jahr) teure Reinigungsmaßnahmen (Gesamtinvestition 110 Mio.US \$) notwendig wurden. Schonungslose Versiegelung der Oberflächen vermindert den Wasserzufluß. Ein Kranz weiterer Reservoirs - in erster Linie Büyükkçekmece (70 Mrd. m<sup>3</sup>/Jahr) und Alibeyköy (36 Mio. m<sup>3</sup>/Jahr) - ist dadurch ebenfalls akut gefährdet. Der Ausfall dieser stadtnahen Ressourcen läßt die Stadt ihre Tentakeln Hunderte von Kilometern weit in benachbarte Provinzen ausstrecken. Aufwendige Vorhaben zum Transfer immenser Wassermengen für 11 Mio. durstige Kehlen sind geplant (z.B. Melen I – IV, insg. 1.180 Mio. m<sup>3</sup>/Jahr) oder bereits in Betrieb (Strandscha I – III, ca. 300 Mio. m<sup>3</sup>/Jahr).

Genau diese Mengen gehen der Landwirtschaft verloren, vor allem aber den Ökosystemen. Dies betrifft z.B. das Naturschutzgebiet Igneada-Auwald am Schwarzen Meer, in 300 km Entfernung. Während die Verwaltung der Nationalparks dort - mit Unterstützung der Weltbank - eine nachhaltige lokale Entwicklung auf der Basis von Naturschutz, inklusive Ökolandbau und Ökotourismus anstrebt, versucht die Wasserverwaltung der Megastadt 53 Mio. m<sup>3</sup> Wasser /Jahr abzuzweigen und in eigene pipelines zu lenken. Der Kleinkrieg unter den Behörden erfolgt hinter verschlossenen Türen. Die biologische Vielfalt hat eine schwache Lobby.

In den drei Gemeinden Sarigazi, Samandıra und Sultanbeyli im Einzugsgebiet des

<sup>5</sup> Beispielsweise sind einige der hier vorkommenden rund 2000 Pflanzenarten, darunter etwa 30 endemische, mittlerweile auf der roten Liste der bedrohten Arten aufgeführt.

**6** Bei den jüngsten Beben wurden sogar im Villenvorort Zekeriyakoy am Schwarzen Meer mehrere schlecht gebaute Häuser beschädigt. Der Wiederaufbau auf bereits besiedelten Flächen ist jedoch mühsam, erfordert Detaildenken, Kreativität, Auseinandersetzung mit der Bausubstanz und den Menschen, Faktoren, vor denen die Investoren und ihre zahlungsfähigen Kunden zurückschrecken.

Ömerli-Reservoirs, das knapp ein Viertel des Istanbul Trinkwassers (1998 insg. 920 Mio.m<sup>3</sup>) liefert, leben heute fast 400.000 Menschen. Vor dem Autobahnbau um 1990 waren es nur etwa 5.000. Noch siedeln sie auf einem Gebiet von weniger als 10 % der Gesamtfläche des Wasserreservoirs (620 km<sup>2</sup>), doch die Siedlungsfläche droht zu wachsen. Der Druck der Bau- und Bodenspekulation ist über groß, ebenso die Hilflosigkeit der Behörden.

Die tiefste Ursache der hier geschilderten Phänomene ist im traditionell verschwenderischen Umgang der Oberschicht mit der Ressource Land zu suchen. Dahinter steht deren Praxis, seit der Mitte des 19. Jahrhunderts ständig zu neu erschlossenen Wohnorten weiterzuziehen. Wer dies nicht mitmacht, ist „out“. Neureiche und Aufsteiger demonstrieren ihre Gesellschaftsfähigkeit, indem sie dieses Verhalten imitieren. Seit dem Erdbeben hat sich dies beschleunigt. Die Angst treibt arm und reich nach Norden, weg von der tektonischen Bruchlinie und arbeitet damit Spekulanten in die Hände, die immer mehr Land in den Wald- und Wasserschutzgebieten beanspruchen. Für die Erdbebensicherheit sind jedoch die Entfernung zur tektonischen Kante und selbst die Bodenbeschaffenheit absolut zweitrangig, entscheidend ist die Bauqualität.<sup>6</sup>

Der Druck auf das Ömerli-Gebiet kommt heute von zwei Seiten: den Wohlhabenden, die (erstmal nur) Villen bauen wollen und den ländlichen Migrantinnen, die zur Ausdehnung der dichten Selbstbauviertel beitragen. Gegen die

Zersiedlung der stadtnahen Wasserschutzgebiete wurde und wird - vor allem von Umweltgruppen - viel Widerstand geleistet. Die Wasserverwaltung scheint in den letzten Jahren eine klare Linie gefunden zu haben: wilde Selbstbauviertel im Bereich der Grundwassergebiete sollen eingedämmt werden, während Einfamilienhäuser auf großen Grundstücken „zum Schutz der Natur“ erlaubt sein sollen. Zum Erstaunen der Stadtväter ist der Großteil der Naturschutzbewegungen jedoch nicht bereit, diese Politik mitzutragen.

Trotz der Bedrohung der Quellen besitzt sparsamer Umgang mit Wasser keine politische Priorität und ist nur schwach im kollektiven Bewusstsein verankert. Die metropolitane Wasserverwaltung gibt ihre beträchtlichen Werbeetats nicht etwa dafür aus, den Bürgern einen verantwortungsvollen Gebrauch der Ressource nahezubringen. Ganz im Gegenteil lobpreist deren jüngste Kampagne das Getöse des Wasserflusses aus den Hähnen, erweckt den Anschein, es werde keine Wasserknappheit mehr geben und animiert zu gedankenlosem Konsum. Frühere Knappheiten seien lediglich politischer Misswirtschaft geschuldet, da zu wenig in den „Wassersektor“ investiert wurde. Die Verwaltung besitzt konsequenterweise auch keinen Katastrophenplan für den Fall eines niederschlagsarmen Jahres, als ob man Wasser dann einfach importieren könnte. Der Bürger weiß jedoch aus Erfahrung, daß im Notfall ohne Vorwarnung einfach der Hahn abgedreht wird, und setzt sich einen eigenen Tank aufs Dach.

#### **Pipeline Bosphorus: Handelsfreiheit gegen Sicherheit?**

Istanbul verdankt seine Existenz dem Bosphorus und dem Goldenen Horn, dem perfekten Hafen auf der Transitroute. Heute, nach dem Fall des sowjetischen Systems, rückt die Seeroute nach Norden erneut ins Blickfeld. Die neuen GUS-Staaten drängen mit ihren Rohölvorkommen auf die Weltmärkte und der Bosphorus ist der unschlagbar billigste Weg von den Ölquellen des Kaspischen Meers und Zentralasiens in die Weltmeere. Dies hat nur einen kleinen Haken: er führt durch die Istanbul Stadtmitte, sozusagen durchs Wohnzimmer.

Die 21 Meilen lange und teils nur 700 m breite Meerenge ist durch viele Kurven und starke, gefährliche Strömungen von bis zu 7 Knoten gekennzeichnet. Eine Durchfahrt erfordert 12 scharfe Kursänderungen, was vor allem für große Schiffe einer Fahrt auf Glatteis ähnelt. Heute durchfährt alle 12 Minuten ein Schiff den Bosphorus, jedes achte davon ist ein Tanker. Die Unfallrate liegt sehr hoch. Auf eine Million Durchfahrtsmeilen durch dieses dicht besiedelte urbane Gebiet kommen im Schnitt sechs Unfälle, doppelt so viele wie im Suezkanal,

#### **Tankerunfälle der letzten Jahrzehnte im Bosphorus:**

**Am 14. Dezember 1960** kollidierten der griechische Frachter World Harmony und der jugoslawische Peter Zoranic. 20 Seeleute, darunter die beiden Kapitäne kamen um. Öl lief aus. Wochenlang brannte es. Der Transitverkehr musste eingestellt werden.

**Am 1. März 1966** prallten zwei sowjetische Tanker im Hafen aufeinander. Zigtausende to. Öl liefen aus. Der Passagierhafen Karaköy sowie eine Personenfähre wurden im Feuer zerstört.

**Am 15. November 1979** stießen der rumänische Tanker Independenta und der griechische Frachter Evriyali aufeinander. 43 Mann der Independenta verglühten. Über 5 Mio. Scheiben zersprangen in der Stadt. Den Istanbulern lief es kalt über den Rücken, sie dachten, der 3. Weltkrieg bräche aus. Eine schwarze Wolke hing tagelang über der Stadt. Der Ölteppich hielt sich wochenlang. Das Wrack lag noch 10 Jahre danach vor Kadiköy in Nähe der Stadtmitte.

**Am 28. Oktober 1988** rammte der ammoniakbeladene Panamese Blue Star den vor Anker liegenden türkischen Rohöltanker Gaziantep. Es kam zu einer großen Ammoniakverseuchung.

**Am 29. März 1990** stießen der irakische Jambur und der chinesische Datton Shang, zusammen. Die Ölsäuberung in der Stadt dauerte wochenlang.

**Am 14. November 1991** versank der libanesische Frachter Rabunion 18 mit 21.000 lebenden Schafen nach dem Zusammenstoß mit dem philippinischen Frachter Madonna Lily.

**Am 13. März 1994** kollidierten die beiden südzypriotischen Schiffe Nassia, und Shipbroker. 29 Offiziere und Seeleute auf beiden Schiffen kamen um. 20.000 to. Rohöl liefen aus, der Brand griff aufs Festland über. Ein verheerender Waldbrand konnte nur knapp abgewendet werden.

der durch unbewohnte Wüste führt, und dreissig mal mehr als am Mississippi. Alleine zwischen 1982 und 1994 passierten 208 Unfälle mit 269 Schiffen, bei denen 47 Menschen umkamen.

Am 27. Juli 2000 entging die Stadt nur knapp einem Desaster. Der 304 m lange Mammut-tanker Iris Star, in rumänischem Besitz und unter Malteser Flagge, transportierte 135 000 Tonnen Rohöl nach Süden. An der engsten und strömungsstärksten Stelle fiel das Triebwerk aus. Nach einem gescheiterten Ankersversuch trieb er außer Kontrolle gegen die Küste. Sekunden vor der Katastrophe konnten die Lotsenboote ihn doch noch in die Fahrrinne lenken.

Obwohl 85 % aller Unfälle durch Schiffe verursacht werden, die keine einheimischen Piloten nehmen, dürfen laut Vertrag von Montreux (1936), der die Schifffahrt und den Handel durch die Meeresengen regelt, Piloten und Lotsen nicht aufgezwungen werden. Iris Star hatte zum Glück einen Piloten akzeptiert. 60 % aller Firmen wollen jedoch lieber Kosten sparen. Regulative Maßnahmen können nur beschränkt ergriffen werden. Heute fahren bereits 50.000 Schiffe pro Jahr durch den Bosphorus. Zu den Öltransporten kommen andere gefährliche Frachten. Präsident Putin erklärte unlängst, Russland wolle 20.000 to. Atommüll importieren und endlagern.

Dies sind Risiken, die Umweltaktivisten und Sicherheitsbehörden gleichermaßen beunruhigen. Kleinste Lokalakteure oder Hobbyfischer am Bosphorus finden sich im Rampenlicht der globalen Machtpolitik, wenn sie vor laufenden Fernsehkameras eine der traditionellen Transit-Blockaden mit Kuttern und Vergnügungsbooten üben. Bewegt hat sich bereits etwas. Inwieweit jedoch das jüngst installierte Passagen-Monitoring-System für höhere Sicherheit sorgen kann oder aber die geplante Pipeline von Baku über Tbilissi nach Ceyhan an der Mittelmeerküste den Bosphorus entlasten wird, muss sich noch zeigen.

Niemand hat einen Plan für den Ernstfall, bei dem ein Supertanker mit 200 000 to. Rohöl in der Stadtmitte havarien könnte. Teure Radartechnik ist hilflos gegen technische Pannen oder menschliches Versagen am Bord. Genau so machtlos ist alle Sicherheitstechnik, wenn jemand auf den Gedanken käme, Atommülltransporte „auf der Hauptstraße“ durch Istanbul zu beschleunigen - aus einem der zigttausend Fenster mit Blick auf den Bosphorus. Logischerweise kann es einfach keinen Plan für solche Fälle geben. Man denkt lieber nicht daran.

### Schlussbemerkung

Die Schilderungen erwecken den Eindruck, daß weitere Katastrophen mit schwerwiegen-



den Folgen fast schon vorgezeichnet sind. Die zu früheren Zeiten geltende „Katastrophenimmunität“ der Stadt wird wohl der organisierten Verantwortungslosigkeit und kollektiven Unvernunft heutiger Zeiten nicht mehr gewachsen sein. Gesellschaftliche Gegenimpulse fehlen zwar nicht, scheinen aber noch nicht reif genug, um die Entwicklungen in vernünftigeren Bahnen zu lenken.

Seit gut einem Jahr steckt die Türkei in einer tiefen Wirtschaftskrise. Das ist in erster Linie die Krise Istanbuls, die über die Hälfte des gesamten Bruttosozialprodukts erwirtschaftet.<sup>7</sup> Haushalte verarmen, im Bausektor und im Immobiliengeschäft herrscht Flaute. 15.000 der 25.000 Immobilienmakler der Stadt haben im Jahr 2001 ihr Geschäft aufgegeben.<sup>8</sup> Die Krise kommt vor allen den Mietern zugute: durch einen Umzug oder durch die Drohung auszuziehen können sie jetzt ihre Mietkosten senken. Verlässliche Statistiken existieren zwar nicht, aber die Anzahl derjenigen, die in die Provinz abwandern, scheint zum ersten Mal höher zu sein als die der neu Ankommenden. Einzelhaushalte werden zu WGs, Studenten kehren zurück zu den Eltern, geheiratet wird wieder eher aus Vernunft. Insgesamt ist das Bevölkerungswachstum eingedämmt und so auch die Nachfrage nach neuem Wohnraum.

Dieser „negative“ Trend scheint erst einmal für ein paar Jahre zu halten, Jahre, die der Stadt und ihrem Umland eine gute Verschnaufpause bescherten. Ob dies auch eine Chance wird, dem Teufelskreis zu entkommen, eine Chance für eine nachhaltige Entwicklung, ist allein von der Politik zu beantworten und von den Kräften, die sie beeinflussen.

**Abb. 2:** Innerstädtische Wasserwege und gefährliche Frachten  
Photo: K. Teschner

**7** Paradoxerweise fand die Regierung in Ankara kein besseres Mittel aus der Not, als das Budget der Stadt zu kürzen und in die Provinzen umzuleiten. Der Stadt droht der Verlust ihres Investitionsvermögens.

**8** Bericht der Zeitung "Radikal" vom Oktober 2001

**Orhan Esen**  
BA in social and economical history / author / study guide / lecturer / emphasis on history and urbanism  
Bachelor of Arts (BA) in Sozial und Wirtschaftsgeschichte / Freischaffender Publizist / Universitätsdozent / Studienreiseleiter / Arbeitsschwerpunkte Geschichte und Urbanistik.  
Contact / Kontakt: <orhanes@superonline.com>

# Katastrophen-Risikomanagement Maßnahmen für Häuser und Siedlungen in risikogefährdeten Gebieten

CHRISTINE WAMSLER

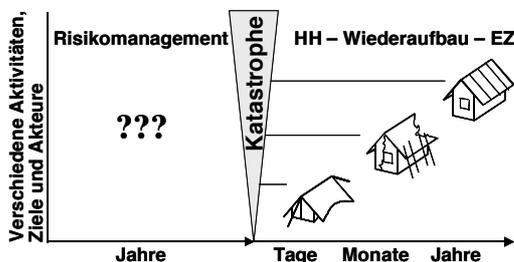
## Disaster Risk Management - Measures for Houses and Settlements in Risk Areas.

“Disaster risk management” is emerging as part of the international trend to supplement the spheres of humanitarian assistance, rehabilitation, reconstruction and development co-operation with preventative measures. The author analyses the content, objectives, strategies and realisation of disaster prevention measures, as well as the mitigation and preparedness in the housing and urban sectors, together with their acceptance. The study was incorporated in the GTZ project FEMID based in Guatemala City and included a detailed exploration of the existing concepts in disaster risk management (risk, vulnerability etc.), the existing threats in Central America and the causes and indicators of vulnerability for both settlements and houses. Finally, a range of possible measures to reduce the risk of disaster are presented. These measures can be summarised under 3 points: [1] Education of the community and manual worker (awareness-raising, risk-mapping, housing improvements, etc.); [2] Education and reorganisation on the level of the national and local authorities (specialised worker, financing systems, urban planning, etc.) and; [3] Creation of the political prerequisites to reduce vulnerability (laws, education system, decentralisation, etc.).

Abb. 1: Wohnungsbauprojekte in verschiedenen Arbeitsfeldern

Maßnahmen im Bereich Wohnbau und Stadtplanung spielen sowohl in Projekten der Humanitären Hilfe, der Rehabilitation und des Wiederaufbaus als auch in der Entwicklungszusammenarbeit eine große Rolle. Bei Projekten der Humanitären Hilfe (HH) geht es um den Bau temporärer Notunterkünfte, in der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) dagegen meist um permanente Häuser für sozial Benachteiligte. Rehabilitierungsmaßnahmen haben zum Ziel, die durch eine Katastrophe zerstörten Strukturen wiederherzustellen. Die Projekte unterscheiden sich durch ihre Zielsetzung, ihre Akteure sowie die zeitliche Dimension für Planung und Durchführung.

Der neue Arbeitsbereich “Katastrophen-Risikomanagement” („disaster risk management“) soll die genannten Arbeitsfelder durch präventive Maßnahmen ergänzen. Bislang fehlt es jedoch an klaren Konzepten und Begrifflichkeiten, während in den „alten“ Arbeitsbereichen Inhalte, Ziele und Umsetzung von Wohnungsbauprojekten durch die vorhandenen Erfahrungen relativ klar definiert sind. (siehe Abbildung 1)<sup>1</sup>



Aufgrund der genannten Problematik wurde im Auftrag der GTZ Ende 2001 eine Studie zu Maßnahmen im Bereich Wohnbau und Stadtplanung (MWS) durchgeführt.<sup>2</sup> Sie untersucht Maßnahmen der Prävention, Mitigation und Vorsorge, die direkt mit dem Wohnbau- und Stadtplanungssektor verbunden sind, auf Inhalte, Ziele, Strategien, Umsetzung sowie

ihre Akzeptanz. Im Rahmen dieser Studie wurden zunächst die im Katastrophenmanagement verwandten Begriffe untersucht sowie die in Mittelamerika existierenden Bedrohungen, Anfälligkeitsfaktoren und -indikatoren für Häuser und Siedlungen analysiert. Schließlich wurden Maßnahmen zusammengestellt, die die (Wohn-)Situation einer durch Naturkatastrophen bedrohten Bevölkerung verbessern und somit das Katastrophenrisiko reduzieren können.

## Der Workshop

Mit einem Stapel Ordnern unter dem Arm geht es los. Unser Ziel ist die Gemeinde Padrocino am Fuße des Vulkans Pacaya. Ein Workshop soll die Bewohner für die Gefahren sensibilisieren, denen sie durch den Vulkan ausgesetzt sind und ihnen zeigen, wie sie das Katastrophenrisiko eindämmen können. Padrocino ist nicht einfach zu erreichen, was in Notfällen Hilfe von außen erschwert oder unmöglich macht. In der Hoffnung, dass sich ein paar Interessierte, vor allem Maurer und Zimmerleute, zum Workshop einfänden, treffen wir nach 1½-stündiger Fahrt aus Guatemala-Stadt ein. 80 Personen unterschiedlichen Alters warten bereits auf uns. „Wo soll der Workshop stattfinden?“ „Im Schulgebäude“. Erst nach längerer Suche im ganzen Dorf findet sich der Schlüssel. Es gibt keine Stühle, aber immerhin funktionieren die Lampen auf der rechten Seite des Raumes. Der Workshop zum Thema „Mitigation und Prävention urbaner Risiken“ kann beginnen.

## Tödliche Gefahren

Der Pacaya ist einer von fünf aktiven Vulkanen in Guatemala. Durch giftige und erosionsfördernde Gase, Asche- und Steinregen, Erderschütterungen, Erdbeben sowie durch Lavaströme bedroht er die nahegelegenen Siedlungen (siehe Abbildung 2). Sein letzter, größerer Ausbruch liegt erst drei Jahre



gralen Bestandteile des Katastrophen-Risikomanagements sind. Um die Leute zu überzeugen, dass sie den Gefahren – trotz knapper Ressourcen – nicht hilflos ausgesetzt sind, sind einfache und kostengünstige Vorschläge gefordert.

### Anfälligkeit

„Das ganze Haus wackelte, immer mehr Asche setzte sich auf dem Dach ab, erste Risse entstanden, und schließlich fiel es wie ein Kartenhaus in sich zusammen – übrig blieb ein Trümmerhaufen“, berichtet der Familienvater einer achtköpfigen Familie. Am selben Ort und mit dem selben Material baut er das Haus wieder auf, während sich auf dem Nachbargrundstück eine neu hinzukommende Familie niederlässt. Mangelhaft, an einem Vulkanhang konstruierte Häuser, die sich im Weg des Lavafusses und in Reichweite möglicher Asche- und Steinregen befinden, sind offensichtlich anfällig. Trotzdem siedeln immer mehr Menschen an anfälligen Orten, sei es an Vulkan- oder Berghängen, in abgeholzten Tälern, an Flüssen oder sumpfigen Gebieten. Mangel an Wohnraum, schnelle Urbanisierung, Migration sowie Armut zwingen die Menschen, unmenschliche und oft gefährliche Wohnbedingungen zu akzeptieren. Menschliche Eingriffe verwandeln zusätzlich immer mehr Baufläche in Risikozonen. Mangelhafte Stadtplanung, das Fehlen einer effizienten Kanalisation sowie zunehmende Flächenversiegelung bewirken beispielsweise, dass Regenwasser nicht abfließen kann und können Überschwemmungen verursachen. Abholzung gefährdet die an Hängen wohnende Bevölkerung, da ohne eine schützende Vegetation schon durch leichte Niederschläge Erdbeben ausgelöst werden können.

Für die Anfälligkeit einer Wohnsiedlung wurden innerhalb der Studie folgende Indikatoren festgelegt: schnelles Bevölkerungswachstum, hohe Bevölkerungsdichte, unzureichende Stadtplanung, ökologisches Ungleichgewicht, Mangel an technischer sowie sozialer Infrastruktur, Zentralisierung politischer, ökonomischer und industrieller Einrichtungen, unkontrollierte Industrialisierung, hemmende politische Faktoren (Korruption etc.), schlechte ökonomische Situation sowie nicht angepasste Bauweise. Der zuletzt genannte Punkt muss mit Hilfe der Indikatoren für die Anfälligkeit einzelner Wohnhäuser weiter spezifiziert werden: schlechter Baugrund, unsichere Lage, ungünstige Besitzverhältnisse, unangepasstes bzw. schlechtes Baumaterial, Konstruktionsmängel, unangemessene Bautypen, sozioökonomische Probleme, Überbelegung, schlechte Wasserversorgung, mangelnde Stromversorgung und Abwasserkanalisation. Durch die Vielzahl und Spannbreite der genannten Indikatoren, die sowohl sozialer, ökonomischer, technischer, ökologischer als auch politischer

Natur sind (=Vulnerabilitätsfaktoren), wird deutlich, dass Maßnahmen zur Reduktion der Anfälligkeit äußerst komplex, umfangreich und nicht von heute auf morgen zu erreichen sind.

### Gefährdung

Überschwemmungen, Erdbeben, Waldbrände, Dürre und Stürme haben im Gegensatz zu Erdbeben und Vulkanausbrüchen neben natürlichen meist auch soziale Ursachen. Menschliche Eingriffe in die Natur fördern das Entstehen von Naturereignissen und erhöhen das Katastrophenrisiko. Beispiele sind die weltweiten Klimaveränderungen aufgrund der durch Menschen verursachten Luftverschmutzung (Treibhausgas).

### Prävention

Am „einfachsten“ kann die Gefahr, der ein Haus ausgesetzt ist, reduziert werden, indem man es verpflanzt. Zu den präventiven Maßnahmen zählen daher die Durchführung von Zonierungen und Landnutzungsbeschränkungen, welche in die Planungsgesetze verankert werden müssen sowie Absperrungen der Risikozonen und Umsiedlungen ganzer Gemeinden bedingen. Meist ist es nur kurz vor dem Eintreten einer Katastrophe möglich, die Bevölkerung davon zu überzeugen, aus ihrer Wohngegend wegzuziehen. Eine Zwischenlösung aus temporären Unterkünften muss geschaffen werden und bietet so lange Schutz, bis eine dauerhafte Lösung bereit steht (siehe Abbildung 5). Umsiedlungsprojekte reißen die beteiligten Personen aus ihrer sozialen Einbindung sowie ihrem Arbeitsumfeld, was häufig zum Scheitern der Projekte führt.

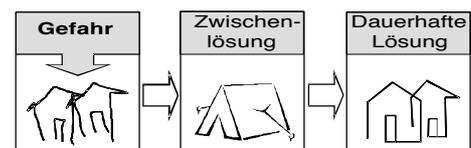


Abb. 5: Phasen eines Umsiedlungsprojektes

### Mitigation

Maßnahmen zur Reduzierung der Anfälligkeit ganzer Siedlungen oder einzelner Wohnhäuser sind im Gegensatz zu den genannten Präventivmaßnahmen vielfältiger und teilweise leichter umsetzbar. Workshops zur Aufklärung und Sensibilisierung betroffener Bevölkerungsgruppen sowie Fortbildungsmaßnahmen für Handwerker und das technische Personal der Gemeindeverwaltungen können am Anfang eines Projektes stehen. Der exemplarische Bau sicherer Modellhäuser – unter Beteiligung der betroffenen Bevölkerung – kann als integraler Bestandteil der praktischen Handwerkerfortbildung dienen. Statt neue Häuser zu bauen, können bestehende umge-

### Glossar:

**Risk:** The Risk (R) of a determined area is the outcome of one or more threats (T), vulnerability factors (V) and a lack of capability of the population living in this area to react (LR).

**Threat:** Threats represent the potential occurrence of an event, in a specific place, with a given intensity, magnitude and time span. The origin is natural or socio-natural.

**Vulnerability:** The vulnerability of an area is the result of human conduct. Exposed to a threat ("natural" event) this area is incapable to resist its effects.

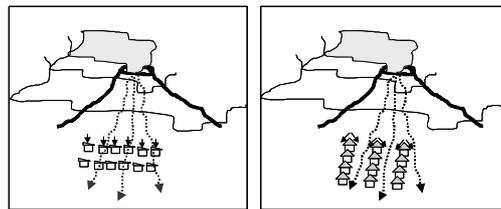
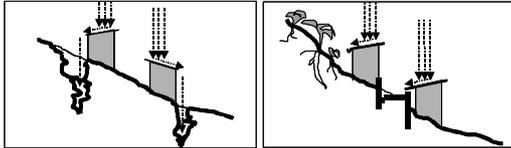
**Lack of capability to react:** Lack of capacity of the population living in a risk area to respond to or cope with disasters.

**Mitigation:** Measures taken to minimise the impact of a disaster by reducing vulnerability to it. Ranges from physical measures such as flood defences, to raising people's living standards so they no longer need to inhabit areas at risk.

**Prevention:** Measures taken to prevent or to decrease a disaster by modifying/avoiding the threat.

**Preparedness:** Measures aimed at minimising loss of life, disruption and damage through appropriate reaction.

baut, ausgebessert oder repariert werden. Die Maßnahmen können sowohl durch Fachleute, Selbstbau oder das einfache Verteilen von Baumaterial durchgeführt werden. Die Studie „Maßnahmen im Bereich Wohnbau und Stadtplanung als Teil des GKM“ listet, geordnet nach Bedrohungsarten, mit anschaulichen Skizzen eine Reihe baulicher Verbesserungsmaßnahmen auf. Zwei Beispiele sind in Abbildung 6 und 7 dargestellt.



Auch eine regelmäßig durchgeführte Wartung und Instandhaltung der Häuser kann deren Anfälligkeit deutlich verringern. Beispiele sind das Bestreichen der Wellblech-Dächer zum Schutz vor Oxidation, das Beseitigen der Asche auf den Dächern in Vulkannähe, das Imprägnieren von Holz etc. Auf nationaler Ebene können wissenschaftliche Institutionen sowie sektoral Verantwortliche bei der Ausarbeitung von Bau- und Stadtplanungsgesetzen unterstützt werden. Damit der ärmste Teil der Bevölkerung durch die Normen nicht weiter diskriminiert wird, müssen diese in den Armenvierteln an die dortigen Verhältnisse angepasst werden. Des weiteren dürfen traditionelle Materialien den Gesetzen nicht grundsätzlich zum Opfer fallen. Kanalisation des Regen- und Abwassers sowie Wiederaufforstung sind wesentliche Faktoren für die Verringerung der Anfälligkeit eines Wohnviertels gegenüber Erdbeben und Hochwasser. Die Legalisierung der Grundstücke, die Schaffung eines formal anerkannten Ausbildungsangebotes für Handwerker und Topographen sowie die Erhöhung der Koordination und Kooperation zwischen den einzelnen sektoral Verantwortlichen sind weitere Maßnahmen der Mitigation. Schließlich müssen Kontrollmechanismen zur Überwachung der Bauqualität (Konstruktion, Materialien) sowie der Einhaltung der Bau- und Stadtplanungsgesetze eingeführt werden. Grundlage zur Durchführung vieler der genannten Maßnahmen ist das Bestehen von Finanzierungsprogrammen.

#### Vorbereitung

Maßnahmen der Vorbereitung sind all diejenigen, die die Reaktionsfähigkeit der Bevöl-

kerung im Falle einer Katastrophe erhöhen. Hierzu zählen unter anderem Sensibilisierungs- und Fortbildungsmaßnahmen zu den Themen Risk-Mapping, Evakuierung, Bau- und Organisation von Notunterkünften sowie der Einsatz von Frühwarnsystemen.

#### Umsetzung

Die wichtigsten Maßnahmen für Risikozonen und -gruppen können wie folgt zusammengefasst werden: [1] Ausbildung der Bevölkerung und Handwerker (Sensibilisierung, Risk-Mapping, Hausreparaturen, etc.), [2] Ausbildung und Umstrukturierung auf der Ebene der lokalen und nationalen Entscheidungsträger (Fachpersonal, Stadtplanung, Finanzierungssysteme, etc.) sowie [3] Schaffung (entwicklungs-)politischer Voraussetzungen zur Vulnerabilitätsreduzierung (Gesetze, Ausbildungssystem, Dezentralisierung, etc.). Die Durchführung aufwendiger Maßnahmen ist in einer Situation extremer Armut nur schwer zu realisieren. Baunormen, Landnutzungsgesetze sowie weitere stadtplanerische Maßnahmen helfen nicht, um die Anfälligkeit der ärmsten Bevölkerungsschicht zu verringern. Hier müssen in einem ersten Schritt rein gemeindeorientierte Maßnahmen zur Anwendung kommen. Um möglichst schnell, breitenwirksam und nachhaltig eine Verbesserung der Situation zu erreichen, müssen Maßnahmen zur Risikoreduzierung auch in Projekte der Entwicklungszusammenarbeit, der Rehabilitation, des Wiederaufbaus und der Humanitären Hilfe integriert werden.

#### Erfolg

„Nein, es wird kein Wellblech verschenkt“ muss am Anfang des Workshops in Padrocino immer wieder betont und müssen die Ziele der Versammlung auf ein neues erklärt werden. Nachdem auch die spielenden Kleinkinder ihre Aktivitäten vor das Schulgebäude verlegt haben, kehrt Ruhe und Aufmerksamkeit ein. Die Teilnehmer tauschen Erfahrungen aus, es wird fachlich diskutiert und das ausgeteilte Arbeitsmaterial besprochen.

Nur wenn das Übel an der Wurzel, also in den Risikozonen selbst, gepackt wird, ist mit einer allmählichen Verbesserung der Situation zu rechnen. Erste Erfolge sind zu verzeichnen. Als im Januar letzten Jahres in El Salvador die Erde bebte, zeigte sich, wie sinnvoll Katastrophen-Risikomanagement eingesetzt werden kann. Auf das Naturereignis konnte schnell und effizient reagiert und so eine größere Katastrophe vermieden werden. Der Workshop in Padrocino geht zu Ende. Hände werden geschüttelt, „Vielen Dank, und Gott beschütze Sie!“ lautet es von allen Seiten. Auf die Eigeninitiative, Organisation und konkrete Aktivitäten der Bevölkerung kommt es nun an – denn – der nächste Vulkanausbruch kommt bestimmt!!

#### Weitere Information zum Katastrophen - Risikomanagement

Datenbanken der Organisationen:

HABITAT (RDMU):  
[www.unchcs.org/rdmu/level2files/links.html](http://www.unchcs.org/rdmu/level2files/links.html)

UNISDR (U.N. International Strategy for Disaster Reduction):  
[www.unisdr.org/unisdr/directory.htm](http://www.unisdr.org/unisdr/directory.htm)

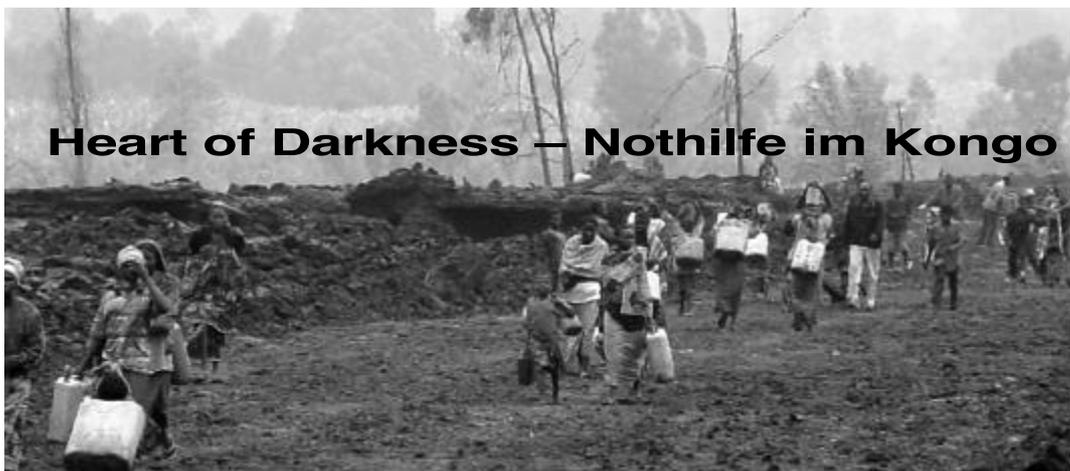
CRID:  
[www.crid.or.cr/crid/Indexen.htm](http://www.crid.or.cr/crid/Indexen.htm)

**Abb. 6:** Gefährdung durch Erdbeben (Maßnahmen: Hangbepflanzung, Befestigung der Wege, kontrollierte Regenwasserableitung (Dachrinnen, Kanalisation, Freiflächen)

**Abb. 7:** Gefährdung durch Vulkannähe (Maßnahmen: Erhöhung der Dachneigung und Bau der Häuser außerhalb der Lavalaufbahn)

**Christine Wamsler**  
 Architect and Urban Planner / M.A. in International Humanitarian Assistance / worked for the GTZ in Mexico and Central America.  
 Architektin und Stadtplanerin / M.A. in International Humanitarian Assistance / arbeitete für die GTZ in Mexiko und Zentralamerika.  
 Contact / Kontakt:  
[wamsler\\_christine@hotmail.com](mailto:wamsler_christine@hotmail.com)

## Heart of Darkness – Nothilfe im Kongo



JÖRG YODER

### Heart of Darkness - Emergency assistance in the Congo states

The author is engaged in emergency assistance projects of the International Rescue Committee (IRC) in both Congo states. The IRC already worked in Bukavu and in Gyseni when volcano Nyirangongo erupted in January 2002. As the lava flow destroyed the centre of Goma, UNOCHA managed to coordinate the big number of NGOs offering emergency assistance. IRC, in cooperation with other agencies, provided 25 stations for the distribution of healthy drinking water and successfully prevented cholera and other diseases.

In Betou, Republic of Congo, 25.000 - 30.000 refugees live along river Ubangi marking the border between the Congo states. Several aid programs were launched (medical assistance, reduction of sexual violence, improvement of sanitary conditions etc.). Schools, wells or medical centers were built. Hence, these improvements seem rather to prevent that the refugees return to their places of origin. Local population and authorities sometimes feel that assistance measures offer privileged living conditions to the refugees and tend rather to oppose than to profit from these improvements. The task is to strengthen the selfhelp potential of refugees, to encourage help offered by local population and to measure, in what degree foreign assistance is really urged.

Abb.1: Grenzgebiet im Osten der DR Kongo, im Zentrum Goma am Nordufer des Kivu-Sees

Naturkatastrophen und militärische Konflikte prägen nach wie vor das Bild der beiden Kongo-Staaten im Herzen Afrikas. Anhand von Beispielen eines Nothilfeprogramms nach der diesjährigen Vulkankatastrophe in Goma und der Arbeit mit Flüchtlingen aus der Demokratischen Republik Kongo in Betou, im Norden der Republik Kongo, sollen einige Widersprüche zwischen externer Hilfe und Förderung von Selbsthilfestrukturen vor Ort illustriert werden. Dabei dient Goma als Beispiel eines zeitlich begrenzten Einsatzes mit klar definierten Zielen, während die andauernde Präsenz von Hilfsorganisationen in Betou vermutlich mehr Selbsthilfepotential unterdrückt als kreiert.

Auf dem Gebiet der Demokratischen Republik Kongo tobt(e) jüngst Afrikas „Erster Weltkrieg“. Sieben Nationen und drei Rebellengruppen kämpf(t)en um die Vorherrschaft ökonomischer, ethnischer und staatlicher Interessen. Eines der treibenden Motive hinter diesem Krieg ist das Vorkommen wertvoller Bodenschätze in der Region. Die andauernden Auseinandersetzungen im Osten der Demokratischen Republik Kongo kosteten in den letzten vier Jahren das Leben von 2,5 Millionen Menschen. Während seit 1994 viele Flüchtlinge aus Angola und Ruanda in die Demokratische Republik Kongo (DRK) kamen, flüchteten danach wiederum Tausende vor dem Rebellenkrieg aus der Demokratischen Republik.

### Goma

Das International Rescue Committee (IRC)<sup>1</sup> began 1996 in Bukavu, der Provinzhauptstadt von Süd Kivu im Osten der DRK, Hilfsprogramme durchzuführen. Neben Impfungen, Eindämmung und Prävention von Epidemien sowie dem Bau von Notunterkünften konzentriert sich das IRC vorwiegend darauf, eine Gesundheits- und Trinkwassergrundversorgung in verschiedenen Regionen bis nach Kisangani zu sichern. Die Präsenz in Bukavu (DRK) und

Gyseni (Ruanda) erlaubte es, auf den Ausbruch des Vulkans Nyirangongo zu reagieren, der im Januar 2002 40% der Stadt Goma zerstörte. Die Hälfte der 400.000 Einwohner Gomas floh vor den Lavamassen in die ruandesische Nachbarstadt Gyseni.

Die für Katastropheneinsätze bestimmten Lagerbestände (Zelte, Wasserblasen, Pumpen, Medikamente) in Bukavu ermöglichten es, die Flüchtlinge in Ruanda relativ rasch mit Notunterkünften, Trinkwasser und einer eingeschränkten medizinischen Betreuung zu versorgen. Die temporären Flüchtlingscamps in Gyseni wurden allerdings innerhalb von Tagen vom Großteil der Flüchtlinge verlassen. Viele Kongolesen betrachten das ruandesische Militär als Besatzungsmacht im Osten der Demokratischen Republik und wollten daher nicht länger als nötig in Ruanda selbst verweilen. Nach der Rückkehr der meisten der 200.000 Flüchtlinge stellten sich als dringendste Probleme die Versorgung der Bevölkerung mit Trinkwasser, Unterkünften und medizinischer Versorgung sowie der Wiederaufbau der zerstörten Schulen.



Schätzungen zufolge nahmen 58% der noch intakten Haushalte Gomas Personen auf, deren ehemalige Unterkunft unter den Lavamassen begraben wurde. Ungefähr 27% (schätzungsweise 12.500 Familien) der Einwohner verloren ihre Unterkunft. Da das von dem öffentlichen Betrieb REGISDESO bereitgestellte Trinkwassernetz der Stadt während des Vulkanausbruchs vollständig zusammengebrochen war, versorgte das International Rescue Committee (IRC) den westlichen, OXFAM den östlichen Teil Gomas und das deutsche THW öffentliche Einrichtungen (Schulen, Hospitäler) mit Trinkwasser aus Wasserblasen, während das Internationale Rote Kreuz in Zusammenarbeit mit REGISDESO das ehemalige Leitungsnetz reparierte. Wie so oft bei Nothilfeinsätzen stellte sich Goma nach kurzer Zeit als Schauplatz vieler untereinander konkurrierender NGOs dar. Das UNOCHA (U.N. Office for the Coordination of Humanitarian Affairs) versuchte diese Organisationen in ermüdenden Sitzungen zu koordinieren. Das IRC beschränkte sich auf ein zeitlich begrenztes Engagement in den Bereichen Wasser und Gesundheit, da die Organisation in diesen Bereichen Erfahrung, Material und qualifizierte lokale Mitarbeiter zur Verfügung stellen konnte.

Die Rückkehr der Flüchtlinge erinnerte an den ruandesischen Bürgerkrieg, der 1994 bis zu 800.000 Menschen zur Flucht nach Goma gezwungen hatte. Damals führten hauptsächlich zwei Umstände zu einer der bisher größten Choleraepidemien:

- der Konsum von unbehandeltem Wasser des Kivu-Sees
- ungenügende Sanitäreinrichtungen in den Flüchtlingslagern

Während die lokale NGO Ami Kivu diesmal sofort dem See entnommenes Wasser chlorte, installierte das IRC 25 Stationen zur Trinkwasserverteilung im westlichen Teil der Stadt. Bei mehrmaligem Auffüllen der Wasserblasen aus 11 Tanklastern konnten zwischen 700 und 800 m<sup>3</sup> Trinkwasser pro Tag von der Bevölkerung gezapft werden. Damit konnten bis zu 10 l Trinkwasser pro Person verteilt werden, während 1994 selbst zwei Wochen nach dem Ankommen der Flüchtlinge kaum 2 l Trinkwasser pro Tag und Person zur Verfügung standen. Ziel war es, durch die Bereitstellung von Trinkwasser die Nutzung unbehandelten Wassers des Kivu-Sees und damit Krankheiten und Epidemien zu verhindern, was auch angesichts von bisher nur fünf bestätigten Cholerafällen erreicht wurde. Als Nothilfeinsatz konzipiert, soll das Engagement des IRC spätestens nach drei Monaten (im April) enden.

Mit dem Ziel, Choleraepidemien zu verhindern, wurden in Nachbarschaften, die vor dem Vulkanausbruch nicht an das lokale Trinkwas-

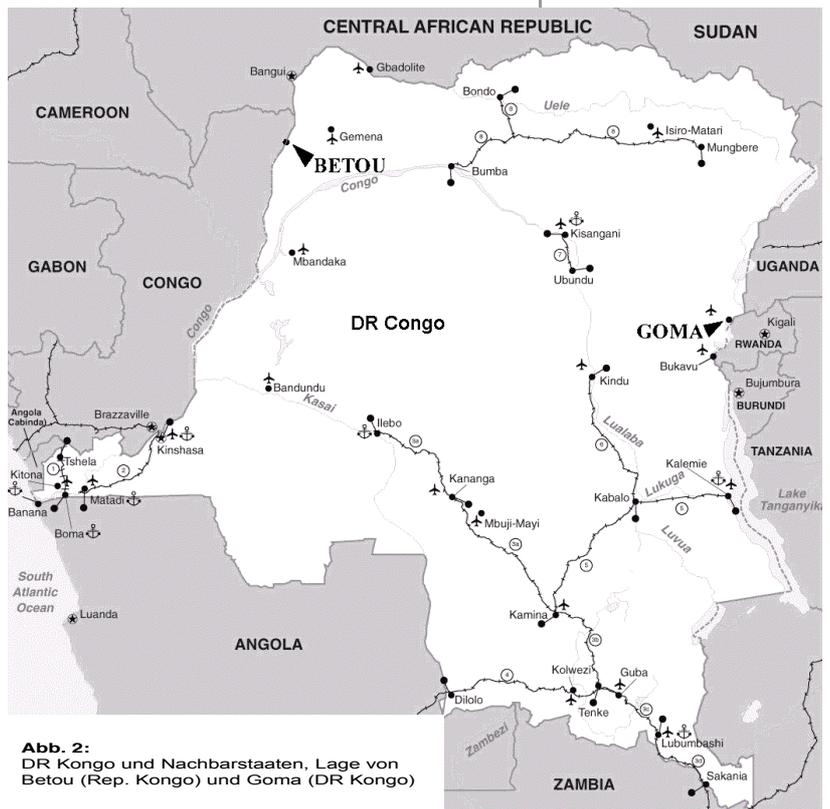


Abb. 2: DR Kongo und Nachbarstaaten, Lage von Betou (Rep. Kongo) und Goma (DR Kongo)

ernetz angeschlossen waren, Wasserblasen aufgestellt. Allerdings werden diese Nachbarschaften wohl auch nach Abzug der Blasen einen sichereren und bequemeren Trinkwasserzugang als vor der Katastrophe fordern. Somit wurden mit dieser präventiven Massnahme bereits Wünsche und Hoffnung in der Bevölkerung geweckt, die weder die NGOs noch die Stadtverwaltung zu erfüllen bereit oder fähig sind. Die RCD-Regierung (Rassemblement Congolaise pour la Democratie) hatte nach der Katastrophe entschieden, die spärliche Wasser- und Stromversorgung der Bevölkerung für einen Monat kostenlos zur Verfügung zu stellen. Nach Ablauf dieser Frist, wenn Wasser und Strom wieder bezahlt werden und das Wassernetz in einigen Teilen der Stadt notdürftig repariert ist, sollte auch das von NGOs bereitgestellte Trinkwasser mit einer symbolischen Gebühr belegt werden, um Missbrauch (Verkauf) vorzubeugen. Andererseits könnten einkommensschwache Bevölkerungsschichten dann wieder dazu übergehen, unbehandeltes Seewasser zu konsumieren.

Die Stadt ist immer wieder Opfer von Vulkanausbrüchen. Nicht zu unterschätzen sind die permanenten Beben in der Region. Standorte und Bauweise für Wiederaufbauprogramme sollten daher sorgfältig abgewogen werden. Die Hütten des Großteils der lokalen Bevölkerung stellen wohl die sinnvollste Art eines Wiederaufbaus dar. Erhöhte Fundamente aus den zahlreichen Lavasteinen der Umgebung dienen als Sockel für aus Holz gebaute Wandkonstruktionen. Solch eingeschossige, zum Schutz gegen

Abb.3 und 4: Goma, Januar 2002, Foto: J.Yoder



1 Das International Rescue Committee (IRC) ist eine private, weltweit tätige Flüchtlingshilfsorganisation, gegründet auf Initiative von Albert Einstein, um damaligen Gegnern des Nazi-Regimes zu helfen. Sie setzt sich insbesondere für ethnisch oder religiös Verfolgte ein und für Flüchtlinge aus Kriegs-, Bürgerkriegs- und Gewaltverhältnissen.

Abb.5-7: Flüchtlingslager in Betou / Republik Kongo  
Foto: J.Yoder



Insektenfraß mit Altöl geschwärzte Holzbauten erscheinen sinnvoll, da ihre Gebäudestatik sich den Erdstößen anpassen kann. Während der Großteil der Wohnhütten aus solch preisgünstigen und erdbebensicheren lokalen Materialien errichtet war, wurde das aus teuren Betonwänden konstruierte mehrgeschossige Geschäftszentrum der Innenstadt bis zum zweiten Geschoss von den Lavamassen überflutet und zum Großteil zerstört. Da kein Gebäude derart sicher gebaut werden kann, dass es Lavamassen standhalten würde, sollte sich der Schwerpunkt der Überlegungen auf die Standortfrage künftiger Siedlungen und deren ökonomische, erdbebensichere und lokal angepasste Bauweise konzentrieren.

### Betou

Als Partner des UNHCR wurde das IRC damit beauftragt die Lebens- und Gesundheitssituation von 25 bis 30.000 Flüchtlingen entlang des Grenzflusses Ubangi zu sichern und zu verbessern. Die Flüchtlinge kamen zwischen 1999 und 2000 aus der DRK und 2001 aus der ZR. Sie ließen sich entlang eines 200 km langen Flusstreifens nieder, in dessen Mitte Betou liegt. Teilweise integrierten sie sich in existierende Dorfstrukturen oder sie bauten komplett neue Dörfer (z.B. Eboko). Vielfach dominieren sie inzwischen zahlenmäßig die einheimische Bevölkerung.

Charakteristikum fast aller Siedlungen ist deren langgezogene Form. Sie resultiert aus der Notwendigkeit, möglichst nahe am Fluss zu leben. Der Fluss ist Dreh- und Angelpunkt allen Lebens, da er Wasser- und Nahrungsspender ist, Baumaterialien während der Trockenzeit zur Verfügung stellt (Sand- und Kiesbänke) und als Hauptinfrastruktur der Region dient. Betou kann vom 1040 km entfernten Brazzaville nur während der Regenzeit per Schiff, oder ganzjährig per Flugzeug erreicht werden, die 250 km lange Dschungelpiste nach Bangui ist während der Regenzeit kaum passierbar. Entlang dieser Dschungelpiste roden Einheimische langgezogene Parzellen, um Maniok anzubauen. Nur die Pygmäen leben ganzjährig im tiefen Equatorialdschungel.

Folgende Programme sollen die Lebens- und Gesundheitssituation der Flüchtlinge verbessern:

- Verteilung von überlebenswichtigen und –sichernden Non-Food-Items (NFIs), wie z.B. Decken, Plastikplanen, Seife, Kochzubehör, Wasserkannen, Macheten, Äxten, Fischnetzen, etc.
- Bereitstellung einer Basisgesundheitsversorgung mit präventivem Charakter
- Minimierung sexueller Gewalt in der (Flüchtlings-) Bevölkerung mit Hilfe von

Aufklärungskampagnen und medizinischer / sozialer Begleitung.

- Verbesserung der Wasser- und Hygienesituation der Flüchtlinge (Brunnen, Latrinen)
- Bereitstellung einer rudimentären Schulinfrastruktur (Grundschulen)
- Betreuung/Unterstützung besonders schwacher Teile der Flüchtlingsbevölkerung (alleinstehende Frauen, Alte, Behinderte, Kranke, etc.) mit Sozialprogrammen (Einkommensgenerierende Projekte, Weiterbildung, etc.)

Zwei bis drei Jahre nach der Ankunft der Flüchtlinge aus der DRK stellt sich zunehmend die Frage, ob diese Nothilfe eine Abhängigkeit schafft, die eine freiwillige oder unterstützte Rückführung verhindert. Vielen Flüchtlingen geht es mit der Unterstützung von MSF, IRC und UNHCR in der Republik Kongo selbst unter teilweise miserablen Lebensbedingungen besser als in der von den Bemba-Rebellen kontrollierten Equatorialzone auf der anderen Flussseite (DRK). Sinnvoller wären Programme auf beiden Flussseiten. Dies würde den Flüchtlingen einen Anreiz geben zurückzukehren, stellt das UNHCR und beteiligte NGOs aber vor delicate Entscheidungsprozesse. Zur Zeit kann die Sicherheitslage nicht langfristig eingeschätzt werden, Programme auf der anderen Seite könnten als Anerkennung der Bemba-Rebellen interpretiert werden und die Kabila-Regierung in Kinshasa verärgern. So gut wie alle Organisationen müssen mit Kinshasa kooperieren und kaum eine Organisation kann es sich leisten, ohne UN-„Schutz“ und Unterstützung in diesem Gebiet zu agieren.

Andererseits deutet ein reger „Regional-tourismus“ daraufhin, dass einige Flüchtlinge zumindest temporär wieder in ihre Heimat zurückkehren. Bei Verteilung von NFIs überqueren Einheimische mit Einbäumen die Flussseiten. Im Prinzip haben diese Familien ihren Flüchtlingsstatus mit der Rückkehr in die DRK verloren, versuchen aber Unterstützung zu erhalten. Zeitgleich mit dem Engagement des UNHCR und der beiden Hilfsorganisationen ließ das Selbsthilfepotential der einheimischen Kongolesen und ihrer geflüchteten Verwandten aus der DRK nach. Vor der Ankunft der Hilfsorganisationen wurden die Flüchtlinge allein durch die Dorfbewohner und die umliegenden Siedlungen Betous unterstützt. Das Anwachsen des Flüchtlingsstroms dämpfte die ehemalige Hilfsbereitschaft und mit dem Ankommen der NGOs hatte sich die Situation vollends verändert. Kongolesen aus der DRK werden jetzt eher als Konkurrenten denn als Brüder der anderen Seite betrachtet, da sie Anspruch auf Flüchtlingshilfe haben.

## Selbsthilfe

Die Verteilung von Non Food Items (NFIs) sollte das Selbsthilfepotential der Flüchtlingsbevölkerung steigern. Besonders Familien aus der DRK, die die Dschungelumgebung gewohnt und mit ihr vertraut sind, sollten mit den verteilten Macheten und Äxten ihre eigenen Hütten aus Dschungelzweigen, Ästen und Palmblättern bauen, mit Nylonschnüren Netze für den Fischfang knüpfen, Wassercontainer zur Trinkwasseraufbewahrung nutzen, mit dem Kochzubehör ihre Nahrung zubereiten etc. Dieser Ansatz greift, wie so oft bei Hilfsgüterverteilungen, nicht vollständig. Oft werden die verteilten NFIs verkauft. Besonders begehrt sind Plastikplanen, die als zusätzlicher Regen- und Sonnenschutz dienen sollten. Sie finden sich wieder auf den Lastkähnen die den Ubangi beschriften, auf Baustellen in Bangui und Brazzaville, etc. Zudem schüren sie den Neid derjenigen, die nicht in deren Genuss kamen. Auch etwa Fischnetze oder Äxte standen nicht ausreichend zur Verfügung oder wurden nicht in genügender Menge geliefert. Dieser Umstand kreiert zunehmend Probleme, da sich Flüchtlinge betrogen und ungleich behandelt fühlen.

Andererseits ermöglichen die NFIs minimale Selbsthilfeaktivitäten. Da in der Umgebung Betous nicht zu befürchten ist, dass Macheten und Äxte als Waffen missbraucht werden, können sie hier verteilt werden, was im Osten der DRK oder in Ruanda nicht möglich wäre. Dies erlaubt zumindest den selbständigen Aufbau eigener Hütten. Das Grundgerüst eines jeden Hauses wird aus jungen gefällten Baumstämmen errichtet, die mit Lianen untereinander verbunden werden. Nur in den wenigsten Fällen können die Eigentümer es sich leisten, die Verbindungen mit Nägeln zu verstärken. Das Dach als Sonnen- und Regenschutz wird meist aus einer Schicht Palmzweige und einer Schicht Plastikplane erstellt. Nur aus Palmzweigen (Paille) geflochtene Dachdeckungen sind allerdings klimatisch günstiger. Für Wandaufbauten stehen eine Vielzahl von Optionen offen. Die billigste und weitverbreitetste Art ist das Erstellen eines Astgeflechts, das später mit tonhaltigem Schlamm ausgefüllt wird und als Wand trocknet. Diese Art des Hausbaus ist sehr unterhaltungsbedürftig.

## Öffentliche Einrichtungen

Während der Selbstbau privater Behausungen relativ unproblematisch verläuft (vorausgesetzt die Flüchtlingsfamilie findet eine bebaubare Parzelle), stellen öffentliche Einrichtungen (Brunnen, Schulen, Gesundheitsposten, etc.) eine größere Herausforderung dar, da eine Genehmigung für notwendiges Land den lokalen Behörden, Stammesältesten oder dem Quartiersvorstand abgerungen werden



**Abb.8:** Schule für Flüchtlinge in Betou / Republik Kongo  
Foto: J.Yoder

muss. Falls Land für einen Gesundheitsposten oder eine Schule einvernehmlich (d.h. vom Flüchtlingskomitee, lokalen Behörden und dem IRC) gefunden und genehmigt wurde, stellt IRC die technische Hilfe zur Ausführung des Baus. D.h. IRC erstellt einen Kostenvoranschlag und eine Materialliste und stellt die notwendigen Werkzeuge, teilweise Materialien (wie z.B. Nägel; Plastikplanen), eventuelle Hilfe beim Transport und technische Beratung zur Verfügung. Die Flüchtlinge selbst schlagen das Holz im Dschungel oder schneiden die für die Holzverbindungen notwendigen Lianen. Die bis zu diesem Frühjahr ausreichend vorhandenen Plastikplanen des UNHCR (eine Spende von ECHO) wurden bis vor kurzem fast immer als Verkleidung der Aussenwände und Dächer benutzt. Sie bieten die schnellste Art und Weise einen Regen- und Sonnenschutz zu konstruieren, sind andererseits aber ein visuelles Greuel. Sie werden gerne gestohlen und verschleißten relativ schnell.

Angesichts der Gesamtkosten der Produktion der Plastikplanen und des Transports vom Produzenten bis nach Betou ist diese Art der Unterstützung schlichtweg Unsinn. Mit den Kosten, die ECHO für die Produktion und die das UNHCR für den Transport der Planen zahlt, hätten auch Dächer und Wände aus lokalen Materialien erstellt und bezahlt werden können. Die gespendeten Plastikplanen und mangelnde Mittel für die Produktion lokaler Baumaterialien verhinderten jedoch bis vor kurzem diesen Ansatz.

Das IRC baut inzwischen eine lokale Ziegelproduktion auf, um die Verwendung von Plastikplanen für öffentliche Bauten zu vermeiden. Damit sollen sowohl Kosten gespart als auch haltbarere Bauten ermöglicht werden. Zusätzlich schafft dies lokale Arbeitsplätze.

## Abbreviations / Abkürzungen

### DRK

Demokratische Republik Kongo (Hauptstadt Kinshasa) / *République Démocratique du Congo* / Democratic Republic of Congo (former Republic of Zaïre, capital Kinshasa)

### ECHO

European Commission Humanitarian Aid Office / Büro der Europäischen Kommission für Humanitäre Hilfe

### GTZ

Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit gGmbH, Eschborn / German Technical Cooperation agency

### IRC

International Rescue Committee, a private voluntary agency assisting refugees worldwide / private, weltweit tätige Flüchtlingshilfsorganisation

### MSF

*Médecins Sans Frontières*, an international agency for medical assistance / Ärzte Ohne Grenzen, internationaler medizinischer Hilfsdienst

### NFIs

Non-food items (tools, construction material, etc.) / nicht Nahrung betreffende Hilfsgüter (Werkzeuge, Planen, Baumaterial, etc.)

Abb.9: Brunnenbau in Betou / Republik Kongo / Foto: J.Yoder

Die dauerhaftesten Wände bestehen aus gebrannten Ziegeln und einem Verbund aus Tonschlamm oder Zement. Ungebrannte Tonziegel, die mittels Schlamm zu einer Ziegelwand verbunden werden, bieten eine weitere Option. Zunehmend werden Holzbauten aus dem Restholz des lokalen Sägewerks produziert. Neben IRC ist dieses Sägewerk der einzig nennenswerte Arbeitgeber der Region. Die Stämme werden in Betou für den Export nach Douala und Übersee gesägt. Das überschüssige Restholz wird vor allem von den lokalen Mitarbeitern der Holzfirma zur Konstruktion von Holzbaracken verwendet.

## Brunnenbau

Seit Juni 2001 wurde vor allem der Brunnenbau vorangetrieben, um Flüchtlingen eine sicherere Wasserquelle zu bieten. 25 Brunnen wurden in Handarbeit ausgehoben. Während der Regenzeit stieg der Wasserpegel allerdings soweit an, das an eine Fortsetzung des Grabens nicht zu denken war. Zeitgleich entschied sich MSF France in Eboko, einem der grössten Flüchtlingsdörfer (5000 Flüchtlinge), eine Wasserstation zu errichten. Das naheliegende Flusswasser wird in einen Tank gepumpt, gefiltert und mit Chlor desinfiziert, bevor es von der lokalen Bevölkerung aus Wasserblasen gezapft wird. Die Entscheidung, diese Station zu errichten, resultierte aus regelmässigen Überschwemmungen des Dorfes mit Flusswasser während der Regenzeit. Das Flusswasser würde Brunnen überschwemmen, kontaminieren und erneut Krankheiten hervorrufen. In Betou wurde für die IRC- und UNHCR-Installationen eine Sandfilteranlage aus lokalen Materialien gebaut. Dabei wird Flusswasser direkt in ein 4 m<sup>3</sup> großes Bassin gepumpt und von einer Sandschicht gefiltert. Das IRC plant

derzeit, Flüchtlingsdörfer, in denen noch kein Brunnen existiert, mit kleineren Sandfilteranlagen auszustatten. Dabei sollen 25 bis 200 l fassende Plastikcontainer zur Hälfte mit Sand gefüllt und am unteren Ende perforiert werden damit das gefilterte Wasser austreten kann.

Die Anlage in Eboko führte zur Forderung der Flüchtlingskomitees, ähnliche Anlagen in weiteren Dörfern zu installieren. Es fiel schwer, dem Komitee verständlich zu machen, dass diese Entscheidung nur aufgrund der Wasser- und Hygienesituation in Eboko getroffen wurde. Das IRC hätte mit den zur Verfügung stehenden Geldern nur eine solche Station errichten können, anstatt 25 dezentrale Brunnen zu graben. Zusätzlich muss die Frage der Nachhaltigkeit einer solchen Station betrachtet werden. Wer würde für Reparatur, Wartung, Ersatzteile, Kraftstoff, Chlor und Testing-Kits sorgen, wenn MSF und IRC nicht mehr vor Ort sind? In einem langgezogenen Dorf wie Betou müssten viele Einwohner ihr Trinkwasser kilometerweit transportieren, falls eine zentrale Trinkwasseranlage errichtet würde. Dies führte zur Entscheidung, dezentral mehrere Brunnen in verschiedenen Dörfern zu graben.

Die bereits in der letzten Regenzeit angelegten Brunnen müssen vertieft werden, da sie in der trockenen Saison kein Wasser spenden. Eine Vertiefung der Brunnen kann allerdings nur mit Hilfe gegossener Betonröhren realisiert werden, da die tieferen Sandschichten der Brunnen beim Weitergraben kollabieren. Wochenlang wurden Formschalen aus alten Benzinfässern geschweisst, um diese Röhren lokal zu produzieren. Die unteren Teile werden nach mehrmaligem Graben und Absenken mit einem Kiesbett aufgefüllt und perforiert, damit das Wasser in den Brunnen gelangen kann. Die Herstellung der 400 notwendigen Röhrenteile verlangt 65 m<sup>3</sup> Kies, 25 m<sup>3</sup> Sand und 50 Tonnen Zement. Während Sand und Kies in der Trockenzeit im Flussbett gefunden und mit Einbäumen geschifft werden kann, ist es schwierig, den notwendigen Zement zu finden und nach Betou zu transportieren.

## Schlussfolgerungen

Maßnahmen, die als temporäre Nothilfe für Flüchtlinge gedacht sind, von denen aber immer auch die lokale Bevölkerung profitiert (Brunnen, Gesundheitsposten, etc.), werden oft durch lokale Strukturen und Entscheidungsträger erschwert und blockiert. Ängste und Vorbehalte gegenüber der Flüchtlingsbevölkerung sind offensichtlich meist größer als der vorhersehbare Gewinn für alle Bevölkerungsteile.

Die Forderungen, die mögliche Schwächung oder Zerstörung lokaler Selbsthilfepotentiale



zu vermeiden, um die Abhängigkeit von externer Hilfe nicht zu verfestigen, ist nachvollziehbar leider oft sehr schwer umzusetzen. Bis zu einem bestimmten Zulauf an Flüchtlingen ist Selbsthilfe unbestreitbar die beste Lösung. Ab einer bestimmten Grenze wird das Selbsthilfepotential überschritten und die Frage nach externer Hilfe stellt sich. Andererseits zeigen Auswertungen von Dörfern der weiteren Umgebung Betous, die bis heute keine Unterstützung erhielten, ein weites Potential für Selbsthilfeaktivitäten. Das reicht von der Unterbringung neu angekommener Flüchtlinge in Privathaushalten bis zum Brunnenbau und der Einrichtung einer kollektiven Kasse, um in Bedarfsfall Schwachen und Kranken zu helfen. Vermutlich werden ähnliche Initiativen in Dörfern, in denen IRC arbeitet, zur Zeit eher geschwächt als gestärkt.

Das IRC stellt zwar das Werkzeug, Baumaterialien und technische Expertise für den Brunnen oder Schulbau zur Verfügung. Aber es ist ungleich schwerer, die eigentliche Handarbeit zu organisieren, einen Brunnen mit Schaufel und Spaten unter Beteiligung der Bevölkerung auszuheben und die Ältesten des Quartiers davon zu überzeugen, dass ein lokales Komitee nach Fertigstellung des Brunnens für die Wartung und Pflege des Brunnens verantwortlich sein soll. Im Kosovo stellte das IRC Baumaterialien für den Wiederaufbau in Eigenregie zur Verfügung, nachdem Familien vorher ausgewählt und über den Selbsthilfecharakter informiert wurden. Teilweise blieben gelieferte Baumaterialien tage- bis wochenlang liegen, weil die Familien plötzlich darauf bestanden, dass das IRC nun auch die eigentliche Wiederaufbauarbeit leisten müsste. Ähnliches ist beim Brunnen, Schul- und dem Bau von Gesundheitsposten im Kongo zu beobachten. Andererseits nehmen Geberrichtlinien

wenig Rücksicht darauf, ob ein Flüchtling es zu einer bestimmten Jahreszeit für wichtiger erachtet, sein Feld zu bestellen, als den gemeinschaftlichen Brunnen-, Latrinenbau oder Schulbau voranzutreiben. Deshalb stehen NGOs vor dem Dilemma Berichts- und Haushaltszeiträume einzuhalten und die beantragten Projekte unter Einbeziehung bezahlter Arbeitskräfte abzuschliessen, was dem Selbsthilfepotential sicherlich nicht förderlich ist.

Insofern stellt sich die praktische Frage, ab welchem Punkt eine massive externe Hilfe angebracht ist und wie diese lokale Ressourcen und Potentiale stärken und einbinden könnte. Inwieweit und wie lange sollten sich externe Hilfsorganisationen engagieren? Wie können lokale Ressourcen motiviert und mobilisiert werden?

Zum einen könnte ein flexiblerer Zeitraum für Berichts- und Erfolgskontrollen hilfreich sein, der den lokalen Lebens- und Jahreszeiten entspricht. Weiterhin sollte es möglich sein, auch Projekte zu fördern, die in Eigeninitiative der Flüchtlinge entstanden. Bis heute kann das IRC mit dem Budget des UNHCR nur Grundschulen (ab der sechsten Klasse) fördern, während in Eigeninitiative entstandene weiterführende Schulen von der Förderung ausgeschlossen werden. Schliesslich gilt es, die Flüchtlingskomitees in Planungen und Haushaltsverhandlungen aktiver einzubeziehen und kreative Ansätze zur Förderung des Selbsthilfepotentials zu entwickeln. So verlief z.B. ein Latrinenbauwettbewerb zwischen verschiedenen Dörfern im Osten der Demokratischen Republik Kongo sehr erfolgreich. Dabei wurde das Dorf, das die meisten Latrinen mit einem entsprechenden Standard baute, ausgezeichnet und mit einem Preis belohnt.

#### OXFAM

International confederation of 12 NGOs / internationaler Verband von 12 Hilfsorganisationen (Internationales Sekretariat in London)

#### REGISDESO

Public water agency in Goma / Wasserversorgungsbehörde in Goma

#### RK

Republik Kongo (Hauptstadt Brazzaville) / *République du Congo* / Republic of Congo (capital Brazzaville)

#### THW

Technisches Hilfswerk / Technical Assistance Agency, Germany

#### UNHCR

U. N. High Commissioner for Refugees / Flüchtlingshochkommissariat der Vereinten Nationen

#### UNOCHA

U. N. Office for the Co-ordination of Humanitarian Affairs / Koordinationsbüro der UN für humanitäre Angelegenheiten

#### ZR

Zentralafrikanische Republik (Hauptstadt Bangui) / *République Centrafricaine* / Central African Republic (capital Bangui)



Abb. 10: Lager für Vulkanopfer in Gyseni, Ruanda  
Foto: J.Yoder

Jörg Yoder  
Architect / Logistic expert for the International Rescue Committee (IRC) / working in Betou, Republic of Congo and Democratic Republic of Kongo.

Architekt / Logistiker des International Rescue Committee (IRC) / z.Z. in Betou, Republik Kongo und in der Demokratischen Republik Kongo.

Contact / Kontakt:  
<golfifgd@yahoo.com> or  
<COBBE@unhcr.ch>



## Heftpflaster statt Heilbehandlung?

### Kleine Anmerkungen über den großen Unterschied zwischen kurzfristiger Hast und sinnvollem Provisorium in der humanitären Hilfe.

ANDREAS SEEBACHER

#### Band-aids Instead of Therapy Remarks about the big difference between hasty short term measures and useful temporary solutions in humanitarian aid.

In the practice of humanitarian aid for countries affected by warfare, the classical phases - going from emergency assistance over reconstruction up to development - shrink together into hasty short term measures in many cases. The intervention periods are often limited to a few months, as long as donation money and media attention are still present. Even if fast aid is certainly necessary for disaster relief, such short periods of engagement do not allow any structural changes and lead to a postponement of urgent problem solutions. The author presents two examples of such insufficient interventions: The three month engagement of military forces in Afghanistan, and - from his personal experience - the EU administration in Mostar, Bosnia-Herzegovina, which was limited from 1994 to 1996. An additional problem comes from development agencies with little experience in disaster relief, which now just establish a new „branch“ of emergency assistance so as to be able to profit from the donation funds. Meaningful intervention, with the aim of enabling structural and sustainable solutions, needs clearly defined targets and a bottom-up implementation strategy.

Kriegszerstörungen in Luka, 1994  
Foto: A. Seebacher

Derzeit zeichnen sich in der internationalen Politik und im Bereich der humanitären Hilfe für kriegsbedingte Staaten mehrere Tendenzen ab, unter denen die kurzfristige Hast aller Maßnahmen als besonders befremdlich herausragt. Bei aller Anerkennung für die Notwendigkeit schneller Abhilfe in Notsituationen: Dient die Hast nicht viel mehr dazu, Probleme möglichst rasch von der Agenda zu streichen als sie zu lösen? Und soll die mit ihr gepaarte Kurzfristigkeit vieler Hilfsmaßnahmen nicht eher drohende Krisen auf später verschieben als ihren Ursachen auch nur ansatzweise strukturell beizukommen? Humanitäre Hilfe aber – hier sehr weit gefaßt, in ihrer ganzen Spannweite von der Nothilfe über Rehabilitation und Wiederaufbau bis zur Entwicklungsphase – ist nicht auf Knopfdruck zu haben, nur weil moderne schnelle Kommunikations- und Transportsysteme den sofortigen Einsatz von Hilfskräften erlauben.

Einige Tendenzen in der internationalen Politik, deren Rückwirkungen auf die humanitäre Hilfe dieser erhebliche Schwierigkeiten bereiten, sollen an zwei unterschiedlichen Beispielen verdeutlicht werden: am Fehlen einer provisorischen Fußgängerbrücke in Mostar in Bosnien-Herzegowina und am Disput um die Kommandostrukturen der in Afghanistan eingesetzten internationalen Truppen. Beide scheinen auf den ersten Blick nichts gemeinsam und wenig mit humanitärer Hilfe zu tun zu haben. Beide aber stehen im Verdacht, Ausdruck kurzfristiger Planungen für zu kurze Zeiträume und für Kompromisse zu sein, die falsche Rücksichten auf internationale Befindlichkeiten nehmen, ohne der jeweiligen Lage vor Ort angemessen zu sein.

Zunächst zum Fall 'Afghanistan': Weit entfernt davon, dem Einsatz von Militär die Qualität humanitärer Hilfe zubilligen zu wollen<sup>1</sup> - und dies noch viel weniger im Falle des Afghanistankrieges - zeigt dieses Beispiel doch drei derzeit virulente Probleme, mit denen sich vom humanitären Gedanken inspirierte HelferInnen

und Hilfsorganisationen plagen müssen. Es sind dies: die Kürze des Engagements für die Betroffenen, die Verwischung der Phasen bei der Hilfeleistung und das Auftreten neuer Akteure auf der Bühne der Nothilfe.

- Internationale Aktivitäten sollen möglichst sofort beginnen und in kürzestmöglicher Zeit abgeschlossen sein. Es ist aber nicht allein offensichtlich arrogant, in Afghanistan, einem seit langem von Kriegswirren gequälten Land, eine (hier: militärische) Unternehmung zu starten und dabei deren Kommandostrukturen auf ganze drei (!) Monate anzulegen. Sondern es ist ebenso augenfällig weder geeignet noch darauf ausgerichtet, wirkliche Verbesserungen, i. e. strukturelle Änderungen, herbeizuführen, die schon unter normalen Umständen kaum innerhalb von Jahren zu bewältigen wären.

- Die Bedeutung der eingangs erwähnten Phasen, in die Hilfeleistungen bis dato eingeteilt zu werden pflegten, schwindet immer mehr. Auch wenn sie sich bisher schon stets nur scholastisch bestimmen ließen und 'im Felde' nie klar zu trennen waren, so halfen sie doch, für ein Crescendo unter den Hilfsmaßnahmen zu sorgen und diese mit dem Ziel besserer Nachhaltigkeit zu steuern. Während man sich zu Recht das Ineinanderübergehen der Phasen zum Ziel setzt, um durch Erzeugen eines 'Kontinuums' der Hilfe effektiver zu arbeiten, so ist doch das unreflektierte Zusammenschmpfen aller Perioden auf eine Anfangsphase – in der es außer Geld auch die größte mediale Aufmerksamkeit gibt – von Nachteil, weil das Fundament der Nothilfe noch nicht gelegt ist, auf das die Wände und Dächer von Rehabilitation, Wiederaufbau und Entwicklungsphase passen.

- In engem Zusammenhang hiermit steht die Beobachtung, daß hochrangige Dele-

gationen aus Politik und Wirtschaft der Geberländer sofort nach dem Abklingen einer Krise in das betroffene Land eilen.<sup>2</sup> Das nährt in neoliberalen Zeiten den Verdacht, daß es nur eine kurze Weile noch dauern wird, bis Firmen und Konzerne selbst es sein werden, welche Spenden sammeln – und so Hilfswerke obsolet machen und ‘humanitäre Hilfe’ ad absurdum führen. Derzeit (oder war es nie anders?) wird der Begriff ‘humanitäre Hilfe’ korrumpiert durch die Interessen von Politikern und auch Militärs, die ihre an der Mehrung ihrer Macht orientierten Demarchen mit dem euphemistischen Epitheton ‘humanitär’ garnieren, um bei ihrer jeweils eigenen Bevölkerung das eigene Ansehen aufzupolieren — denn welches Ziel könnte hehrer sein, als Opfern, Armen, Verfolgten zu helfen?

Nun aber sei das Beispiel ‘Afghanistan’ verlassen, über das profundere Aussagen zu treffen es womöglich noch etwas zu früh ist. Wenden wir uns lieber dem Beispiel Mostars zu, jener vom Bürgerkrieg geteilten Stadt in Bosnien-Herzegowina, in der die EU zwischen 1994 und 1996 ihr erstes Experiment ‘Gemeinsamer Außen- und Sicherheitspolitik’ durchführte. Trotz aller im folgenden geäußerten Kritik erfolgte es durchaus in vielem zum Wohle der Stadt. Wohl gemerkt: Die EUAM<sup>3</sup> wollte den Wiederaufbau fördern und war erklärtermaßen kein Akteur auf dem Felde humanitärer Hilfe, verstanden im engeren Sinne der ‘Nothilfe’. Wohl aber agierte sie in einer sehr frühen Phase nach Ende des (örtlichen) Konfliktes, in der normalerweise die ‘klassische’ humanitäre Hilfe geleistet werden würde, und ihre Beiträge



1. Carinski-Brücke; 2. Amtssitz der EUAM; 3. Bahnhof; 4. Checkpoint an der Frontlinie (‘Grenzübergang’, nur für Frauen, Kinder und Alte offen); 5. Tito-Brücke (funktionierendes Provisorium); 6. total zerstörtes Gebiet; 7. schwer beschädigtes Gebiet; **strichpunktiert**: Demarkationslinie zwischen beiden Stadthälften (ehemalige Front).

wurden außerhalb Mostars auch meistens als solche wahrgenommen. Deshalb lassen sich hieran einige der Turbulenzen aufzeigen, in die Hilfsakteure geraten, wenn Unklarheiten über den Begriff ‘humanitäre Hilfe’ und seinen Inhalt provoziert werden. Mehrere Aspekte sind zu erwähnen, wenn man diese Unternehmung auf ihre Fehlleistungen hin untersuchen möchte.

- Die EUAM leistete, wie erwähnt, Wiederaufbauarbeit, während gleichzeitig elementarste Bedürfnisse der Bevölkerung noch nicht gestillt waren, um die sich etliche Hilfsorganisationen in Absprache mit der EUAM kümmerten. Also gab es auch hier das bereits geschilderte Problem verunklarter Phaseneinteilung. Die im allgemeinen für Wiederaufbau und Nothilfe bestehenden unterschiedlichen Standards lagen in Mostar besonders weit auseinander, weil die EUAM pro Kopf der Bevölkerung extrem viel Geld ausgab, während die implementierenden NGOs vor Ort entsprechend ihrer Statuten humanitäre Hilfe zu niedrigstmöglichem Standard bei größtmöglichem distributiven Effekt leisten wollten.<sup>4</sup> Diese Diskrepanz schien bisweilen Ursache für Versuche lokaler Funktionäre zu sein, verschiedene Hilfsakteure gegeneinander auszuspielen.
- Die Kurzfristigkeit der zwei Jahre, auf die hin die EUAM konzipiert worden war, warf sehr früh ihre Schatten. Lokale Politiker dachten von vornherein, daß sie die ihnen unangenehmen Vorgaben zur Wiedervereinigung der Stadt einfach würden aussitzen können: Zwei Jahre vergehen schnell und viele (während eines laufenden Krieges quasi vorherzusehende) Unvorhersehbarkeiten verkürzen die Zeit noch weiter. Die Mitarbeiter der EUAM ihrerseits gingen aus verständlichen Gründen nur in den seltensten Fällen strukturelle Probleme an; sie kapitulierten vor der großen Kluft zwischen Mandatszeit und Aufgabenfülle. Meistens arbeiteten sie daher nur oberflächlich an technischen Fragen der Infrastruktur.
- Der verschleppte Start der Unternehmung verknappte die Mandatszeit der EUAM gleich zu Beginn maßgeblich. Die EU-Mitgliedsstaaten entsandten ihr Personal zu spät, wodurch einige Abteilungen ihre Arbeit erst verzögert aufnehmen konnten.<sup>5</sup> Sehr gravierend war die verschleppte Entsendung der sogenannten WEU-Polizei, die in der Stadt für Sicherheit sorgen sollte. Während sie sich noch im Aufbau befand, sich mit der Lage langsam erst vertraut machte und sich danach bei der Durchsetzung der Ordnung in vornehmer Zurückhaltung übte, bauten örtliche Kriminelle zügig ihre Infrastruktur auf.

**1** Militär ist weder unabhängig noch neutral noch unparteilich, wie das für humanitäre Akteure zu fordern wäre. Es ist prinzipiell nicht von helfender Natur, auch wenn es sich in letzter Zeit wohlkalkuliert gerne von dieser Seite zeigt. Es sollte bestenfalls bei Knappheit an Transportraum und Spezialgerät zu komplementären Unterstützungsleistungen herangezogen werden — im Dienste ziviler Hilfsorgane.

**2** Man denke etwa an den Besuch einer solchen Delegation aus Deutschland im Februar 2002 in Afghanistan – keine vier Monate nach Beginn des Krieges und noch lange vor Beendigung desselben.

**3** Die EUAM (European Union Administration of Mostar) wurde auf Initiative des Washingtoner Abkommens vom März 1994 mit zweijähriger Mandatszeit geschaffen. Wirkungsgebiet war das demilitarisierte innere Stadtgebiet Mostars. Die EU entsandte einen Expertenstab unter Leitung eines mit umfangreichen Vollmachten ausgestatteten Administrators. Aufgaben waren: Reparatur der Infrastruktur, Aufbau einer gemeinsamen Stadtverwaltung, Förderung humanitärer Hilfe, Gewährung öffentlicher Sicherheit einschließlich der Bewegungsfreiheit aller BürgerInnen sowie Abhaltung demokratischer Wahlen zu einem gemeinsamen Stadtrat.

**4** Auf die Größe der Einwohnerschaft bezogen erhielt Mostar damals erheblich mehr finanzielle Zuwendungen als andere Landstriche: etwa 2.350 EURO pro Person. – Verglichen mit dem Niveau humanitärer Hilfe in anderen Regionen des Globus, wird sogar ein noch deutlicheres Gefälle sichtbar.

**5** Die Britische Regierung etwa, der es zunächst zustand, den EUAM-Pressechef zu stellen, nominierte dafür zunächst allen Ernstes einen der Landessprache nicht kundigen (!) Journalisten. Für ihn Ersatz zu finden, kostete dann wertvolle Zeit; er kam schließlich aus Österreich.

**6** so genannt nach der euro-blauen Farbe, mit der ihre Gemarkung auf den Plänen verzeichnet wurde.

**7** Statt Hilfe nach dem Gießkannenprinzip zu verteilen, kann es bisweilen geraten erscheinen, sie vielmehr an einem Ort zu konzentrieren, der aus politischer, historischer, wirtschaftlicher oder humanitärer Sicht eine Schlüsselposition einnimmt. Rehabilitationsbemühungen an diesem Ort können schon während des Krieges beginnen und einen Anstoß zur Friedenssicherung in der Region bewirken.

**8** Die Brücke war allerdings das beeindruckendste Zeichen für die Wiederaufbauleistungen der EUAM. Jenseits ihrer praktischen Bedeutung wegen der Anbindung des nahen Bahnhofes wurde sie geradezu ein Fanal für den Neuanfang und zog sogar die Kritiker in ihren Bann.

**9** In diesem Punkte muß den fast zwei Jahre später zum Zwecke der Beendigung des Bosnien-Krieges im ganzen Lande auftretenden internationalen Kampftruppen mehr Respekt gezollt und mehr Einsicht in die Lage bescheinigt werden: Sie schufen umgehend einen eigenen Sender, der die Bevölkerung mit einheimischer und internationaler Musik unterhielt und über das Tagesgeschehen informierte.

Zerstörungen 1994: Carinski-Brücke (Mitte) sowie Wohnhäuser in Carina (unten) und Ricina (oben), Sitz der EUAM im großen Gebäude links oberhalb der Brücke  
Foto: A. Seebacher



- Die EUAM arbeitete und finanzierte innerhalb enger geographischer Grenzen, nämlich der sogenannten Blue-line-Zone,<sup>6</sup> die aus Rücksichtnahme auf strategische Interessen der Kriegsgegner nicht einmal das gesamte innere Stadtgebiet, geschweige denn den ganzen Stadtkreis Mostars umfaßte. Den guten Gründen zum Trotz, die im Falle Mostars für eine Schwerpunktreakonstruktion sprachen,<sup>7</sup> benachteiligte sie jedoch deutlich den außerhalb dieser 'Insel', doch aber in ein und derselben Stadt lebenden Bevölkerungsteil, der fast keine Hilfe erhielt. Das führte zu Neid und war den Friedensbemühungen abträglich; es verursachte auch kleinräumliche Migrationsbewegungen in diese Zone hinein, denen mit einer Zugangssperre begegnet werden mußte.

- Zu Beginn der EUAM war entschieden worden, ihren Sitz an einen Ort entlang der Demarkationslinie zu verlegen. Hierfür kam schließlich ein ehemaliges Hotel bzw. Altersheim in Frage. Es lag zwar optisch unmittelbar an der ehemaligen Frontlinie, war aber von der östlichen Seite nicht direkt zugänglich, weil hier der Fluß die Stadt trennte. Die zerstörte Carinski-Brücke sollte genau an dieser Stelle, wo innerhalb des Stadtgebietes die einzige direkte Flußüberquerung zwischen West- und Ost-Mostar möglich war, als Replik der Originalbrücke wiedererstehen.<sup>8</sup> Während der Bauzeit aber hatten nur die BewohnerInnen West-Mostars ungehinderten Zugang zum Sitz der EUAM. Die BürgerInnen Ost-Mostars hingegen mußten einen langen Umweg über einen 'Grenzkontrollpunkt' zurücklegen, der sehr leicht von der Polizei der Westseite zu kontrollieren war und wiederholt nach dem Gutdünken bosnisch-kroatischer Politiker gesperrt wurde. Die sehr kurze Strecke zwischen dem europäischen Amtssitz und dem Fluß

hingegen hätte zu exterritorialem Gebiet erklärt und von internationalen Truppen gesichert werden können. Hier hätte ein kleiner Steg über den Fluß neben der Achse der im Bau befindlichen Brücke – eine Arbeit weniger Tage und zu einfach zu rechtfertigendem Preis – sichergestellt, daß stets alle Menschen der ganzen Stadt freien Zugang zur neutralen Instanz EUAM gehabt hätten; es wäre nicht die Bevölkerung einer Stadthälfte vom Gutdünken oder Übelwollen der anderen abhängig geblieben.

- Die EUAM versäumte es, sich eine eigene Stimme im lokalen Medienkonzert zuzulegen. Sie verließ sich bei der Verbreitung eigener Nachrichten und amtlicher Bekanntmachungen auf die vorhandenen Medien. Sie scheute eigenen Aufwand und hoffte darauf, daß der Nachrichten-Cocktail aus den (oft tendenziösen) Verlautbarungen beider Seiten zusammen schon ausreichte, um die Bevölkerung zu informieren. Dadurch blieb die EUAM aber abhängig vom wechselnden und zeitweise gänzlich schwindenden Wohlwollen der beiden Seiten, hatte nur das schwache Druckmittel des Protestes und verfügte über keine brauchbaren eigenen Medien. Dabei wären weder die Montage eines eigenen kleinen Senders noch sein Betrieb besonders kosten- oder arbeitsaufwendig gewesen; sie wären allemal durch den ihnen gegenüberstehenden Nutzen aufgewogen worden.<sup>9</sup>

- In Mostar gab es einige Schwerstkriminelle, die schon während des Krieges tätig waren und danach ihre Position unangefochten behalten konnten. Quasi-mafiose Verhältnisse blieben viel zu lange eine schwere Hypothek für die Stadt und die humanitäre Hilfe. EUAM und WEU-Polizei waren zu schwach, sie zu kontrollieren, und die EU übte aus Rücksicht auf andere internationale Interessen nicht ausreichend Druck auf die Zagreber Regierung aus, diese Elemente zu eliminieren. Als dies (nach Ende der EUAM) endlich geschah, schien die Stadt von einem auf den anderen Tag wie von einer Landplage befreit zu sein.

- Auf einer der EUAM übergeordneten Ebene erwies sich die unabhängig davon verfolgte Separatpolitik der einzelnen EU-Staaten gegenüber den bosnischen Fraktionen als besonders schädlich für den Wiedervereinigungsprozeß in der Stadt.<sup>10</sup> Allerdings gelang es in Mostar immerhin, die Entstehung von Einflußsphären nach national(istisch)en Gesichtspunkten zu vermeiden, in denen sich jeweils Militärs, Hilfsorganisationen, Politiker und Firmen aus einem Geberland um den Erholungsprozeß 'kümmern'.<sup>11</sup>



Wiederaufbau 1995: Carinski-Brücke im Bau  
Foto: A. Seebacher

## Schlussfolgerungen

Dieser Artikel unterstellt, daß einem weniger überstürzt begonnenen und vielmehr auf längere Sicht angelegten Unternehmen derselben Zielrichtung wie der EUAM wesentlich mehr Aufmerksamkeit bei der Vorbereitung und Durchführung der Mission zuteil geworden wäre, als dies in Mostar 1994 bis 1996 der Fall war. Und er fragt – unter ausdrücklicher Anerkennung der vielen, der großen und bedeutenden Leistungen solider humanitärer Hilfe der vergangenen Jahrzehnte –, ob das Auflegen überhafter und auf viel zu kurze Zeit angelegter Hilfsprogramme die ganze Antwort geblieben ist auf die lange, seit den späten 80er Jahren andauernde, ratlose Orientierungssuche (vulgo: Sinnkrise) der Experten im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit. Reicht es, wenn Entwicklungshilfeorganisationen eine Abteilung für Nothilfe gründen, um (trotz ihrer Unerfahrenheit auf diesem Gebiet) an den hierfür bereitgestellten Mitteln beteiligt zu werden, – und wenn sich umgekehrt klassische Nothilfeorganisationen noch möglichst lange (aber nur bedingt erfolgreich) vor Ort mit Rehabilitations- und Wiederaufbauarbeiten aufhalten, nur um sich nichts von diesem Kuchen entgehen zu lassen?

Sind Medienpräsenz, politischer wie finanzieller Gewinn und schnelle (aber oft nur vermeintliche) Erfolge der Nothilfe dermaßen verlockend, daß man darüber vergessen könnte, was die Entwicklungszusammenarbeit mühsam gelernt hat und uns in diesen Tagen zu lehren imstande wäre? Daß nämlich ein Heftpflaster für wenige Cents zwar sofort eine gewisse Linderung und ein wenig Schutz schafft, daß aber die Wunden versorgt und die Brüche gründlich ausgeheilt werden müssen, will man nach dem Unfall, nach dem Desaster alte Frische und neuen Elan wiedergewinnen. Bis dahin muss

man an Krücken gehen. Bis dahin haben 'sinnvolle Provisorien' die vitalen Funktionen einer Stadt, einer Gesellschaft zu übernehmen, die dem Anspruch längerer Überbrückung gerecht werden. Ein solches Provisorium ist auf längere Zeit zu konzipieren, als Stufenlösung. Es muss ohne wesentliche neuerliche Einwirkung von außen solange überdauern können, bis für seinen Ersatz gesorgt ist, bis feststeht ob, wann und wie eine wirkliche Lösung gefunden wird. Es muß sich im Sinne eines „perspektivischen Inkrementalismus“<sup>12</sup> einfügen in ein Bündel unterschiedlichster Maßnahmen, die vielleicht hie und da ohne direkten Zusammenhang wirken (oder wenigstens diesen Anschein erwecken), deren Erfolge wohl aber alle einem übergeordneten Ziel dienen.

Hastige Operationen und kurzfristige Notlösungen hingegen, so nötig sie bisweilen sein mögen, verhindern, daß man sich an Schlüsselfragen zur Neustrukturierung heranwagt, errichten nur – im übertragenen Sinne – potemkinsche Dörfer. Wildes Improvisieren geht zu Lasten der Effizienz und der Effektivität und damit der betroffenen Menschen. Die EUAM konnte es im Lichte der hier erhobenen Forderung nach mehr Langlebigkeit solcher Provisorien und allgemein in der humanitären Hilfe erstens deshalb verhindern, sich heute leerer Effekthascherei bezichtigen lassen zu müssen, weil nach ihrem Ende weitere, ihr ähnliche, politische Konstrukte über ihre kurze Dauer und ihre in vielem mageren Leistungen hinwegsehen halfen. Zweitens wurde der Krieg im ganzen Land schließlich beendet, und die EUAM konnte einen Teil dieses Erfolges bei sich verbuchen: immerhin den Ausbruch neuer Feindseligkeiten in Mostar verhindert zu haben und eine erste technische Grundlage in Verwaltung und Infrastruktur für den Neuanfang gelegt zu haben.

**10**  
Etwa die peinliche Leistung der italienischen und deutschen Außenpolitik bei den Verhandlungen nach dem Attentat gegen den EU-Administrator, um sich in Zagreb lieb Kind zu machen; – oder die parteiische (weil fast unverhohlenen pro-kroatische) Haltung der spanischen Regierung, die wiederholt negative Auswirkungen auf die Sicherheitslage in Mostar hatte, vor allem weil spanische UN-Truppen die Region 'sicherten'.

**11**  
Vgl. die Bildung militärischer Sektoren im Kosovo, die dann zu 'humanitären Sektoren' wurden, in denen Hilfswerke derselben Geberstaaten agierten, die jeweils die in den Sektoren wachenden Militärs stellten – all das womöglich in Vorbereitung 'wirtschaftlicher Sektoren' gleicher nationaler Sortierung?

**12**  
Vgl. Ganser/ Siebel/ Sieverts: Die Planungsstrategie der IBA Emscher Park — Eine Annäherung; in: RaumPlanung 61, 1993, 112-118.

Die hier geäußerte Meinung des Autors reflektiert nicht zwangsläufig die Politik der genannten Institutionen. Siehe dazu auch TRIALOG 64, 3/97 (A. Seebacher: "Mostar - Selbsthilfemaßnahmen bei der Wohnraumbeschaffung im Rahmen humanitärer Hilfe").

**Andreas Seebacher**  
Architect and urban planner / engaged in rehabilitation works in Bosnia and Herzegovina from 1994 to 1996 / PhD-thesis on "Housing Supply in the Frame of Post-war Humanitarian Aid" / free consultant.  
Dipl.-Ing. (Architektur, Stadtplanung) / 1994-1996 beim Wiederaufbau in Bosnien und Herzegowina tätig / Dissertation zu "Wiederbeschaffung von Wohnraum im Rahmen humanitärer Hilfe nach dem Krieg" / freier Consultant  
Contact / Kontakt:  
<andreas.seebacher@gmx.net>

# El Salvador nach den Erdbeben im Frühjahr 2001 - Erfahrungen mit einem Wiederaufbauprogramm

EIKE JAKOB SCHÜTZ / MARCELO WASCHL

## El Salvador After the 2001 Earthquakes - Experiences of a reconstruction program

In 2001, El Salvador was hit by tremendous earthquakes which destroyed around 166,000 buildings. The reconstruction program established by Misereor aimed at basic assistance for a large number of families rather than comprehensive assistance for a smaller number. Local partners in the three affected regions of the country supplied access to earthquake victims in remote areas. Most of the target group would never have received aid from other programs and would have had to rebuild their houses in a traditional, less resistant way. In the program, emphasis was placed on the self-organization of families, their involvement in all decisions, the use of local materials, and training to promote earthquake resistant construction principles in self-construction. FUNDASAL, long experienced in housing projects and a local partner of Misereor, was in charge of the training. Square basic units were erected with the assistance of experts from CRATerre. Amongst other problems, the local projects had to face skepticism in regards to the use of adobe as a building material as well as the fact that many families did not have access to land. Nevertheless, the success of the program is already visible. Participation is high and people have started to work with great enthusiasm. Other aid agencies have appraised the Misereor approach, one of them even aiming to copy its principles.

In den von Erdbeben betroffenen ländlichen Regionen von Ost-, West- und Zentral-El Salvador unterstützt Misereor ein Wiederaufbauprogramm lokaler NGOs und kirchlicher Institutionen, das in enger Zusammenarbeit mit den Opfern durchgeführt wird. In diesem Beitrag sollen sowohl positive Aspekte des noch laufenden Programms dargelegt werden als auch dabei aufgetretene Schwierigkeiten, um im Dialog mit allen daran beteiligten oder interessierten Personen und Institutionen zur Vertiefung des Themas beizutragen.

### Die Schäden

Das Erdbeben in El Salvador vom 13.01.2001 hatte eine Stärke von 7,9° auf der Richterskala, das vom 13.02.2001 von 6,6°. Am stärksten betroffen waren die drei Regionen Central, Oriente und Occidente. Gebäude jeglicher Konstruktionsart (Ziegel, Zementsteine, Beton, Bahareque<sup>1</sup>, Adobe<sup>2</sup> usw.) stürzten ein oder wurden stark beschädigt. Da in ländlichen Zonen vorwiegend aus Adobe gebaut wird, waren auch die meisten eingestürzten Häuser aus Adobe. Eine genauere Betrachtung der Schäden zeigt überall das gleiche Bild: nicht das Material ist schuld, sondern die nicht materialgerechte Konstruktion und die fehlende Bauunterhaltung (z. B. Wände ohne Fundamente, ohne Verankerung untereinander, ohne Ringbalken auf der Mauerkrone; unten sind sie vom Regen „ausgewaschen“ etc.).

Die Dächer waren vorwiegend mit „Kolonialziegeln“ (gebrannten Tonziegeln) eingedeckt, die selbst bei kleineren Erdstößen herabfallen, da sie sehr schwer und nicht an der Dachkonstruktion verankert sind. Im Gegensatz dazu haben sich Dächer aus tejas de micro-cemento<sup>3</sup> mit nur sehr wenigen Schäden bestens bewährt. Was die Wände betrifft, so erwiesen sich Häuser in bahareque- (Leichtlehmgeflecht-) Bauweise als besonders erdbebenresistent.

### Wiederaufbau

Optimistische Schätzungen rechnen damit, dass für maximal 50.000 Häuser Wiederaufbauhilfe zur Verfügung steht – staatliche, nicht-staatliche und internationale Hilfe zusammen gerechnet. Über 100.000 Familien müssen sich demnach ihr Obdach ohne Hilfe selbst schaffen. Das ist gerade den Menschen in entlegenen Orten bewusst, wie uns in vielen Gesprächen bestätigt wurde.<sup>4</sup> Im ganzen Land nahmen daher direkt nach dem Beben Familien den Wiederaufbau ihres Hauses selbst in die Hand. Hierbei handelt es sich vor allem um die Bedürftigsten, die in schwer zugänglichen Gebieten leben, unter ungesicherten Grundbesitzverhältnissen, auf gefährdeten Grundstücken und ohne wirkliche Interessenvertretung. Wegen ihrer Armut bleibt ihnen nichts anderes übrig, als auf örtlich erreichbare Baumaterialien zurückzugreifen, mit denen sie umgehen können. In den allermeisten Fällen wird wieder mit Adobe gebaut und werden die oben beschriebenen Fehler wiederholt. Beim nächsten Beben werden diese Häuser wieder einstürzen und zahlreiche Menschen unter den Trümmern begraben.

**Tabelle 1:**  
Zahl der durch das Erdbeben vom Januar 2001 in El Salvador zerstörten Häuser, Stand des Wiederaufbaus zum 08.02.2002, nach Departamentos:

Departamento	zerstörte Häuser	wieder aufgebaut oder im Bau
Ahuachapán	5.272	2.951
Santa Ana	3.695	615
Sonsonate	12.405	3.001
La Libertad	28.851	4.003
Chalatenango	37	199
San Salvador	11.441	4.027
Cabañas	687	379
Cuscatlán	16.324	2.967
La Paz	28.678	6.384
San Vicente	16.559	4.119
Usulután	33.095	6.381
San Miguel	8.540	1.294
Morazán	28	35
La Unión	917	254
nicht definiert	-	1
<b>Gesamt</b>	<b>166.529</b>	<b>36.610</b>

## Von Misereor unterstützte Wiederaufbauprojekte

Die von Misereor unterstützten Projekte beinhalteten folgende Arbeitsschwerpunkte:

- Förderung der Selbstorganisation der Familien
- Ausbildung und Beratung
- Gemeinschaftlicher Bau von Grundeinheiten („Samenkorn“) für erweiterungsfähige Häuser
- Gemeinsam mit den betroffenen Dorfgemeinschaften wurden folgende Grundsätze festgelegt:
  - Teilhabe und Mitentscheidung der Familien in allen Phasen des Projektes
  - Verpflichtung zur Gemeinschaftshilfe
  - Bereitstellung der lokalen Materialien durch die Dorfgemeinschaft
  - Unterstützung für die vom Erdbeben am meisten betroffenen Familien unter Berücksichtigung ihrer Lebensbedingungen und ihres Armutsgrades

FUNDASAL (Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima), eine im sozialen Wohnungsbau erfahrene Partnerorganisation Misereors, leitete das Ausbildungs- und Beratungsprogramm. FUNDASAL konzentrierte sich darauf, eine an die ländlichen Bedingungen und die Bewohner angepasste Methodik vorzubereiten und ein Kit mit didaktischem Material, Videos und Dias über die Bedeutung der Gemeinschaftshilfe und den Bauprozess zu erstellen. Parallel dazu wurden erdbebensichere Demonstrationsmodule in Adobe- bzw. bahareque-Bauweise gemeinsam mit den Partnern der drei Regionen erstellt. Das Modul wird semilla (Samenkorn) genannt, da es sich um die Grund-Wohneinheit eines erweiterungsfähigen Hauses handelt.

Aus Gründen der Erdbebensicherheit ist der Grundriss des Hauses quadratisch und symmetrisch. Die Grundeinheit umfasst einen Raum (3,20 m x 3,20 m) plus Veranda, der um drei Räume erweitert werden kann.

Die Erstellung dieser Module wurde von zwei Experten von CRATerre begleitet, die sich auf den Bau mit örtlich vorhandenen Materialien und erdbebensicheren Bautechniken spezialisiert haben. Diese Experten wurden im Auftrag Misereors und auf Bitten von FUNDASAL eingesetzt, um die Kenntnisse der Techniker vor Ort zu vertiefen und ihnen mehr Sicherheit bei der Durchführung der geplanten

Aktivitäten zu geben. Die genaue Dokumentation jeder einzelnen Phase des Projektes – von der Produktion des Materials bis zum Bau der Module mit all seinen technischen und baulichen Details – trug dazu bei, dass Materialien für die praktische und theoretische Ausbildung erstellt werden konnten. Ausgebildet wurden einzelne, von den Dorfgemeinschaften bestimmte Personen. Die Module sind ein gutes Anschauungsmodell, um die Betroffenen und die öffentliche Meinung zu sensibilisieren und davon zu überzeugen, dass der Einsatz lokaler Materialien bei Anwendung erdbebensicherer Techniken durchaus sinnvoll ist.

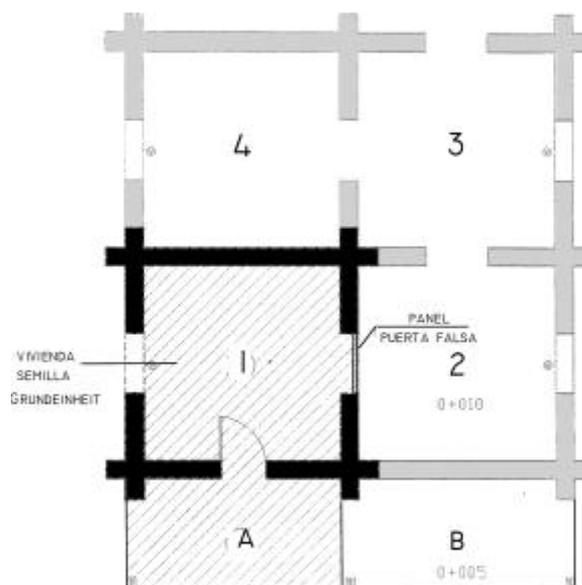
In sogenannten „Ausbildungstagen“ besuchen Promotoren und Techniker einzelne Dorfgemeinschaften, entnehmen Bodenproben, prüfen lokale Materialien auf ihre Verwendbarkeit für den Bau, geben Kurse über die Bedeutung der Gemeinschaftshilfe und der erdbebensicheren Bauweise und halten Vorträge über Mängel an den herkömmlichen Bauten sowie über bauliche Verbesserungsmaßnahmen.

Aus Projektmitteln wird der Kauf von nicht vor Ort vorhandenem Material (z. B. Zement, Stahl, Draht und Nägel) für Fundamente, Bodenplatte und Dacheindeckung ermöglicht. Damit werden danach in Gemeinschaftshilfe erweiterbare Grundeinheiten aus bis zu zwei Räumen und einer überdachten Außenveranda

- 1** in der bahareque-Bauweise bestehen die Wände aus mit Lehm ausgefülltem Flechtwerk
- 2** Adobe = luftgetrocknete Lehmziegel
- 3** Dachziegel aus Zement und Sand
- 4** Die 13 Partnergruppen von Misereor in El Salvador im Bereich „tragfähige Landwirtschaft“ sind in sehr entlegenen Gebieten mit sehr armen Kleinbauerngruppen beratend tätig. Dies kommt den Projekten zugute; allerdings sind nicht alle Beratergruppen flexibel genug, um in einem fachfremden Gebiet mit Erfolg zu motivieren und zu organisieren.

Plan einer Grundeinheit (semilla) mit Erweiterungsmöglichkeiten  
Zeichnung: W. Carazas

## VIVIENDA DE ADOBE SISMORESISTENTE



## MODELO DE VIVIENDA COMPLETA

ENTWURF: ARG. WILFREDO CARAZAS

## Strategische Grundlinien für das Wiederaufbauprogramm<sup>5</sup>

### Stufenweiser Wiederaufbau, minimale Grundeinheiten

- Angesichts der elenden Lage der Obdachlosen soll das Programm überwiegend den Wiederaufbau von Wohnhäusern beinhalten. Zielgruppe sollen diejenigen bedürftigen Familien sein, die von anderen Hilfsprogrammen nicht erreicht werden.
- Angesichts des Ausmaßes der Katastrophe kann es nicht darum gehen, mit den knappen, zur Verfügung stehenden Mitteln einigen wenigen Familien ein komplettes „familiengerechtes“ und „erdbebensicheres“ Haus zu geben, sondern möglichst vielen Familien ein Obdach zu ermöglichen.
- Um möglichst vielen Familien zu helfen, kann das Haus in einer ersten Stufe nur eine minimale Grundeinheit, die schrittweise erweitert werden kann, umfassen. Die Häuser sollen in gemeinschaftlicher Selbsthilfe errichtet werden und soweit wie möglich erdbebensicher sein.

### Nutzen von lokalen Ressourcen

- Bei der Planung des Wiederaufbaus sollte von dem ausgegangen werden, was lokal vorhanden ist. Dies gilt für das Baumaterial, für die vorhandenen Kenntnisse und für lokaler Praxis entsprechende Organisationsformen.
- Um die neuen Häuser erdbebensicherer zu bauen als die zerstörten, müssen Fortbildungsmaßnahmen in Bautechniken und der Herstellung der Dachziegel organisiert werden.

### Berücksichtigung der lokalen Bedingungen

- Die Lösungen (Wohnhäuser) müssen in ihrer Form nicht einheitlich sein. Die Qualität sollte jedoch ungefähr gleich sein.
- Es sollte angestrebt werden, den Betroffenen im Rahmen des Wiederaufbaus zu Eigentumstiteln an den Grundstücken zu verhelfen. Hierzu ist eine Zusammenarbeit mit den Alcaldías anzustreben. Wenn ein Eigentumstitel nicht nachzuweisen ist, sollte dies kein Ausschlusskriterium für eine Teilnahme am Projekt sein.
- Bei der organisatorischen Planung des Wiederaufbaus der Wohnhäuser muss der jährliche landwirtschaftliche Produktionsrhythmus berücksichtigt werden. Hiernach richten sich die zeitlichen Möglichkeiten der Kleinbauern zum Selbstbau.

### Dezentrale Durchführung

- Das Wiederaufbau-Programm soll dezentralisiert durchgeführt werden. Dezentral insofern, als es in drei selbständige regionale Subprojekte (Occidente, Centro, Oriente) und ein Projekt der Fortbildung und technischen Begleitung gegliedert wird. Innerhalb der Regionen wiederum wird die bauliche Durchführung von den beteiligten Partnergruppen, zusammen mit der Zielgruppe, eigenverantwortlich organisiert.
- Der Wiederaufbau soll in gemeinschaftlicher Selbsthilfe erfolgen. Hierzu bilden sich Selbsthilfegruppen von fünf bis zehn Familien. Jede Gruppe wählt eine oder zwei geeignete Mitglieder aus, die an Fortbildungen teilnehmen und danach ihr Wissen während des Bauens an die übrigen Mitglieder der Gruppe weitergeben.

### Vom Wiederaufbau zur lokalen Entwicklung<sup>0</sup>

- Bei der Planung, Organisation und Durchführung des Wiederaufbaus sollte das Ziel, damit einen Beitrag zu einer weiter gefassten Entwicklung der beteiligten Gruppen zu leisten, ständig bedacht und berücksichtigt werden.

gebaut. Durch die Verwendung lokaler Materialien (Lehm, bambusähnliche Rohre), bei der Ausbildung erworbene Kenntnisse und beim Bau gewonnene praktische Erfahrungen sind die Begünstigten weniger abhängig von anderen sowie freier in der späteren Gestaltung ihrer Wohnhäuser.

#### Baumaterialien: Berücksichtigung der lokalen Bedingungen

Fast überall ist Erde vorhanden (und sei es in den Trümmern), aus der Adobe hergestellt werden können. Auch Steine für Fundamente sind fast überall zu haben. Micro-

Cemento-Dachziegel können mit relativ einfachen, aus Projektmitteln finanzierten Werkzeugen lokal hergestellt werden. Das Brennen der traditionellen Dachziegel erfordert dagegen große Mengen an Holz, die nicht zur Verfügung stehen, und ist zudem ökologisch bedenklich. Das häufig benutzte Wellblech wiederum schafft unerträgliche Aufenthaltsbedingungen in den Häusern. Alternative Lösungen müssen jedoch möglich sein, falls etwa anderes Baumaterial schon vorhanden ist oder ein beschädigtes Haus repariert werden kann. Es sollte jedoch keine zu großen Qualitätsunterschiede bei den Lösungen geben, die dem Grundsatz der Gerechtigkeit widersprechen.

Familien aus der Region Occidente möchten in bahareque bauen. Hierfür ist Holz oder Bambus notwendig. Holz ist nicht vorhanden. Die Bambusart, mit der die Leute bisher bauten, ist nicht weit verbreitet. Es muss herausgefunden werden, welche der vorhandenen Bambusarten noch für den Baharequebau zweckmäßig ist. Die Anpflanzung von Bambus könnte eine neue Einkommensquelle für die Kleinbauern werden.

### Dezentrale Durchführung und Partizipation

Dezentralisierung heißt die Entscheidungsebene näher an die Problemebene zu bringen. Fehler können so schneller erkannt und korrigiert werden, gefährdet ist nicht das Gesamtprogramm, sondern eben nur ein Teil. Der Einsatz der (knappen) Ressourcen kann aus der Nähe gezielter gesteuert werden, eine



Partizipation der Betroffenen an den Entscheidungen ist effizienter möglich. Das erhöht die Identifikation mit dem Projekt. In der Gruppe können sich Fähigkeiten ausgleichen und ergänzen. Es ist für zehn Familien leichter zehn Häuser zu bauen als für eine Familie ein Haus. Die gemeinsame Arbeit stärkt die Solidarität. Das Wiederaufbauprogramm bietet so Chancen für eine weitergefasste Gemeinwesenentwicklung. Das Prinzip: „Wiederaufbau nicht für die Betroffenen sondern mit den Betroffenen“ ist ein erster Schritt hin zum gemeinsamen und selbstgesteuerten Angehen der vielen übrigen Probleme, die es zu bewältigen gilt.

### **Schwierigkeiten bei der Umsetzung des Programms**

Die in den drei Regionen für die Projektdurchführung verantwortlichen Partner wurden gebeten, den Prozess in Form von Berichten, Fotos und Videos zu dokumentieren. Dies soll ermöglichen, die verschiedenen Projektphasen zu evaluieren. Die zuständigen Misereor-Mitarbeiter und Experten planen weitere Reisen in die Regionen, um alle Schwachpunkte gemeinsam mit Partnern und Zielgruppen zu besprechen und Lösungen finden zu können.

Während der Umsetzung des Wiederaufbauprogramms traten bisher folgende Schwierigkeiten auf, die durch Projektberichte und Beobachtungen der Misereor-Referenten bestätigt wurden:

### **Rechtliche Probleme beim Landbesitz**

Zahlreiche Familien haben keinen Grundbesitztitel oder keinen Zugang zu einem geeigneten Baugrundstück. Dies gilt vor allem für die Familien der Landarbeiter („colonos“), die ihre Häuser verloren haben, die an ungeeigneten und unsicheren Stellen oder auf fremdem Grund und Boden standen. Wir halten es für notwendig, dass auch diese Familien an den Ausbildungsmaßnahmen teilnehmen und beim Erwerb von Grund und Boden oder Landtiteln unterstützt werden.

### **Misstrauen gegenüber Lehm als Baumaterial**

Dieses Problem trat vom ersten Tag der Tragödie an auf. Die meisten der durch die Erdbeben zerstörten Häuser im ländlichen Raum waren mit Lehm gebaut, meist jedoch ohne regelmäßige Reparaturen und ohne Techniken, die Erdbeben widerstanden hätten. Nur allzu verständliche Vorurteile und Zweifel bei der Zielgruppe gegenüber diesem Baumaterial sollten daher durch soziale sowie fachliche Begleitung ausgeräumt werden. Darüber hinaus muss klar sein, dass die Maßnahmen

für die Ärmsten der Armen vorgesehen sind, die keine andere (erdbebenresistente) Möglichkeit haben, ihr Wohnproblem zu lösen, als in Bauweise mit Adobe oder bahareque. Zudem ist es wichtig, dass sich die Leiter und Koordinatoren der Programme ihrer Sache völlig sicher sind. Es macht keinen Sinn, Vorteile der lokalen Baumaterialien und deren erdbebensicheren Anwendung propagieren zu wollen, von denen sie nicht selbst überzeugt wären.

### **Fehlen von Baumaterialien vor Ort**

In manchen der betroffenen Gemeinden gibt es nur wenig oder gar keine Baumaterialien. In jeder der Gemeinden ist daher eine Bestandsaufnahme der lokal vorhandenen Ressourcen und Materialien für den Wiederaufbau vonnöten, einschließlich deren Qualitäts- und Eigenschaftsprüfung. Auf dieser Grundlage kann entschieden werden, ob für die Gemeinden, in denen Materialknappheit herrscht, eine andere Form der Unterstützung gewählt werden muss oder ob Alternativen in der Bauweise in Betracht gezogen werden müssen.

### **Kleine / zu kleine Grund-Wohn-einheiten auf Grund knapper Mittel**

Der Ansatz von Misereor, den wir im Prinzip auch mit den Partnern teilen, ist es, möglichst viele Familien und nicht nur einige wenige zu unterstützen. Insofern erscheint uns der Vorschlag einiger Partner, die Zahl der Begünstigten zu reduzieren und dafür wenigen Familien größere und teure Wohneinheiten zu ermöglichen, außer in begründeten Ausnahmefällen nicht angemessen zu sein.

**5**  
Diese Grundlinien wurden gemeinsam von Projektpartnern Misereors, die seit längerem im Bereich „tragfähige Landwirtschaft“ tätig sind, Mitarbeitern von FUNDASAL, einer seit Jahren im Einfachstwohnbau tätigen NGO und zwei Mitarbeitern Misereors erarbeitet. Dies geschah während einer Reise (26.01. bis 01.02.2001) durch die vom Erdbeben betroffenen Regionen des Landes in zahlreichen Gesprächen an den Unglücksorten, in regionalen Planungsworkshops und einem die regionalen Ergebnisse zusammenführenden Workshop. Wegen der Kürze der Zeit konnte es nur darum gehen, realistische, der Situation angepasste Grundlinien zu definieren. Die Grundlage dafür waren Erfahrungen, die Misereor beim Wiederaufbau nach den Erdbeben vom März 1985 in Chile machen konnte (s. hierzu: Misereor-Aktuell Nr. 6 Nov./Dez. 1987). Eine zweite Reise (24.02. bis 02.03.2002) ermöglichte es, einen Überblick über den Stand der Arbeiten zu gewinnen und Korrekturen an den Grundlinien vorzunehmen



Natürlich ist die Grundeinheit winzig. Gegen größere Einheiten sprach unter anderem, dass im Mai die Regenzeit beginnt. Da die meisten Betroffenen in improvisierten, nicht regenfesten Zelten (von Ast zu Ast gespannte Plastikbahnen) lebten, sollten so schnell wie

Grundeinheit (1 Raum) des erweiterbaren Hauses in Adobebauweise  
Foto: W. Carazas

möglich kleine regenfeste Räume geschaffen werden. Im Nachhinein stellte sich heraus, dass auch diese kleinste Einheit nicht vor der Regenzeit gebaut werden konnte. Die Ausbildungsmaßnahmen und die Materialproduktion waren so schnell nicht zu organisieren. Da nun kein Zeitdruck mehr vorhanden ist, umfasst die endgültige Grundeinheit der Häuser zwei Räume. Auf Wunsch der Kleinbauern, die einen großen Raum bevorzugen, wird auf die Zwischenwand verzichtet.

#### **Mangel von Baufachkräften**

In manchen Fällen gibt es vor Ort keine Baufachkräfte. Der von Partnern gemachte Vorschlag, mit Universitäten zu kooperieren und Studenten, die kurz vor dem Abschluss stehen, mit der Bauleitung zu beauftragen, ist im Prinzip zu begrüßen. Dennoch kann dies die Erfahrungen eines Maurers oder Handwerkers, der ständig in dem Bereich arbeitet und die Qualität der Bauwerke kontrolliert, nicht ersetzen. Deshalb wäre es für den Fall, dass sich vor Ort keine Bauhandwerker finden lassen, wichtig, sie aus anderen Orten zu holen und einzustellen.

#### **Verzögerung beim Projektbeginn**

Obwohl die Projekte bereits kurz nach den Erdbeben bewilligt waren und die Projektmittel von Misereor bald zur Verfügung standen, dauerte es lange, bis die Partner und die betroffene Bevölkerung vor Ort die vorgesehenen Maßnahmen umsetzen konnten. Aufgrund der Regenzeit waren die Möglichkeiten zum Bauen zunächst begrenzt. Mehrere Monate vergingen, in denen sich die Partner nur auf die Vorbereitung konzentrierten, auf logistische Aufgaben, die Koordinierung der Arbeit, die Fest-

legung der Gemeinden, die Auswahl der Begünstigten und des Personals wie z. B. Sozialpromotoren und Handwerker. Die Mehrzahl der lokalen Partner hatte zuvor keinerlei Erfahrung mit dem Bau oder Wiederaufbau von Wohnhäusern, da sie normalerweise Programme im Bereich nachhaltige Landwirtschaft beraten.

Vor allem in der Vorbereitungsphase traten Engpässe auf, die aber in der Zwischenzeit zum größten Teil gelöst werden konnten. Durch fehlende Koordination zwischen den Partnerorganisationen und den Verantwortlichen für die Ausbildungsmaßnahmen war z. B. oft nicht klar, auf welches didaktische Material zurückgegriffen werden und wie ein Terminkalender für die Ausbildungsgänge aussehen kann, der sich an den Bedürfnissen der Begünstigten orientiert.

#### **Verzögerung bei der Dachziegelherstellung**

Für die Produktion des Baumaterials ist es immer besser, auf lokale Ressourcen, Geräte und Werkzeuge zurückgreifen zu können und nicht von Importen aus dem Ausland abhängig zu sein. Im Falle der Zementdachziegel fand man jedoch keine entsprechende Ausrüstung vor Ort. Die Lieferung aus dem Ausland nahm einige Zeit in Anspruch, weil die Geräte an lokale Erfordernisse angepasst werden mussten, u.a. auch, um einem größeren Produktionsvolumen zu genügen.

#### **Mangelnde Einbeziehung der Begünstigten in die Planung**

Oft musste den Partnern erst nahegebracht werden, dass es unbedingt erforderlich ist, die



Selbsthilfe beim Bau eines Hauses in Baharequebauweise  
Foto: W. Carazas

Pläne nicht nur mit Fachleuten zu diskutieren sondern die Begünstigten an der Planung der Wohnhäuser teilhaben zu lassen. Die Philosophie des Programmes, in Gemeinschaftshilfe zu arbeiten und nicht ein komplett fertiges Haus geliefert sondern nur die nicht lokal vorhandenen Materialien einer erweiterbaren Grundeinheit finanziert zu bekommen, muss den Begünstigten erklärt werden. Dazu gehört der Gedanke der Solidarität, die Möglichkeit, Kenntnisse zu erwerben und sich und anderen aus eigener Kraft zu helfen. Aufgezeigt werden können auch Vorteile der erweiterbaren Hausmodelle, eines gestiegenen Selbstwertgefühls oder einer solidarischen und organisierten Fortführung des Prozesses innerhalb der Gemeinschaft. So werden Unterschiede zu anderen Programmen deutlich, auf die sich jeder einstellen kann, um falsche Erwartungen zu vermeiden. Niemand soll sich in etwas hineingezogen fühlen, was er letztlich gar nicht will.

### Fertigbauwohnprojekte anderer Institutionen in der Region

In leicht zugänglichen Gebieten begegnet man anderen Institutionen, die Erdbebenopfern in der Region mit Fertigbauten aus Zement oder Ziegelsteinen helfen. Angesichts der großen Schäden im Land und der hohen Zahl von Opfern, die noch immer verzweifelt nach einer Lösung ihres Problems suchen, sehen wir diese Institutionen nicht als Konkurrenten zur vorgeschlagenen Bauweise mit lokalen Baumaterialien. Wir verstehen sehr gut, dass die Bereitstellung von Fertighäusern einen Einfluss auf die Entscheidung der Begünstigten haben kann. Werden ihnen in unmittelbarer Nähe Fertighäuser ohne notwendige Beteiligung bei den Bauarbeiten angeboten, so werden sie diese möglicherweise einer Grund-Wohneinheit aus Lehmziegeln vorziehen.

Dies sollte aber die Partnerorganisationen von Misereor nicht entmutigen und auch nicht von dem ursprünglich vereinbarten Weg abbringen, denn das Programm ist ja vorwiegend für solche Orte gemeint, an denen es keine alternative Hilfe gibt. Zudem zeigen sich bereits vielversprechende Erfolge bei der Förderung der Selbsthilfegruppen sowie bei der Ausbildung und Bauvorbereitung. Wir halten es für notwendig, dass ein Erfahrungsaustausch zwischen den Gemeinden stattfindet und z. B. Orte besucht werden, wo die Fortschritte am größten sind.

### Bei der Projektdurchführung erreichte Fortschritte

- Die Veranstaltungen zur Förderung der Selbstorganisation der Familien stoßen auf großes Interesse, die Teilnehmerzahlen sind hoch.



Struktur der erdbebensicheren Baharequebauweise  
Foto: W. Carazas

- Die Familien akzeptieren zunehmend, dass mit lokalen Materialien gebaut wird (Adobe oder bahareque in erdbebensicherer Bauweise).

- Bisher wurden neun Fortbildungen (drei pro Region) für die von den Dorfgemeinschaften ausgewählten Vertreter durchgeführt. Dabei ging es insbesondere um Materialproduktion und Bauausführung. Drei der geplanten erdbebenresistenten Demonstrationseinheiten zur praktischen Ausbildung in den einzelnen Regionen sind bereits erstellt.

- Obwohl der Bau der Grund-Wohneinheiten nur zum Teil begonnen hat und man im Augenblick zumeist erst in der Vorbereitung steckt (Sammeln der lokalen Materialien wie Steine, Sand und Stroh und Herstellung der Lehm- und Dachziegel unter Anleitung von Fachleuten von FUNDASAL), ist bereits jetzt ein großer Enthusiasmus bei den Begünstigten zu spüren.

- In einigen Dorfgemeinschaften diskutieren die Begünstigten mit den Fachleuten über Alternativen zum jetzigen Modell der Grund-Wohneinheit.

- In der Zwischenzeit hat das Programm zum Bau von erdbebensicheren Wohnhäusern mit lokalen Materialien einen Multiplikatoreffekt entwickelt. Es wurde von anderen Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit als nachahmenswert eingestuft. Eine internationale Institution bekundete bereits ihr Interesse daran, den Wiederaufbau von Wohnungen in ähnlicher Weise, also nach den Prinzipien des Misereor-Projektes, zu unterstützen.

Dieser Beitrag basiert auf zwei getrennten Texten der beiden Autoren. Übersetzung des Textes von Marcelo Waschl aus dem Spanischen: Catherine Rox-Dornberg

**Eike Jakob Schütz**  
Architect / expert for urban development and housing / co-ordinator of the "Urban Poverty" department of Misereor.  
Dipl.-Ing. (Architektur) / Fachreferent für Stadtentwicklung und Wohnbau sowie Koordinator des Fachbereiches "Armut in der Stadt" bei Misereor  
Contact / Kontakt: <construc@misereor.de>

**Marcelo Waschl**  
Architect / Misereor expert for urban development and housing with emphasis on Latin America  
Dipl.-Ing. (Architektur) / Fachreferent für Stadtentwicklung und Wohnbau mit Schwerpunkt Lateinamerika bei Misereor  
Contact / Kontakt: <construc@misereor.de>

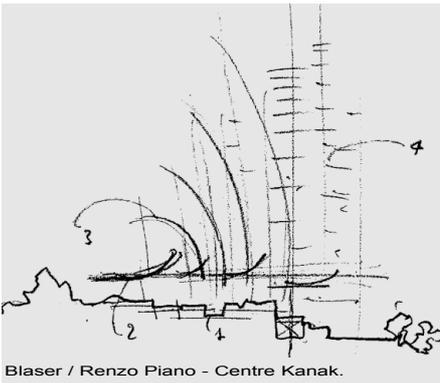
## Neue Bücher / Book reviews

### Architektur

**Oskar Spital-Frenking. Architektur und Denkmal. Entwicklungen, Positionen und Projekte. 176 Seiten, 270 Abbildungen, ISBN 3-87422-649-9, 2000. Euro 62,-. Verlagsanstalt Alexander Koch, Leinfelden [www.koch-verlag.de](http://www.koch-verlag.de)**

Der Autor leitet den Aufbaustudiengang Denkmalpflege an der Fachhochschule Trier, eine Aufgabe, die ihm sicher half, dieses exzellente und dezent-didaktische Buch herauszubringen. Der erste Teil des Bandes enthält einen Überblick über die Geschichte des Denkmalschutzes in Deutschland. Im Hauptteil werden 25 wegweisende denkmalschützerische Projekte verschiedener Architekten vorgestellt - wobei die Ebenbürtigkeit ganz unterschiedlicher bewahrender und kontrastierender Ansätze zum Ausdruck kommt. Der abschließende Teil subsumiert unter dem Thema 'alltäglicher Umgang mit der bestehenden Substanz' mehrere Aufsätze des Autors, die für verschiedene Anlässe entstanden sein mögen aber in ihrer Gesamtheit das Thema abrunden - darunter auch 10 Regeln zum Umgang mit historischer Substanz. Wichtigste Botschaft der Arbeit könnte lauten, daß es keine Standardlösungen im Denkmalschutz geben kann oder sollte, sondern Qualität am zuverlässigsten durch eine glückliche Kombination von Geschmack, Phantasie und Einfühlsamkeit erzielbar sind.

*Kosta Mathéy*

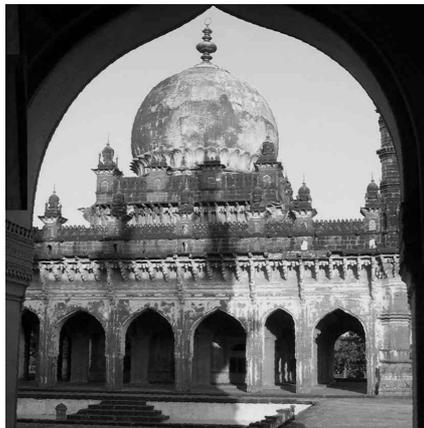


**Werner Blaser: Renzo Piano - Centre Kanak. 108 S., ISBN 3-7643-6540-4, 2001, 28 Euro. Birkhäuser Verlag, Basel [www.birkhauser.ch](http://www.birkhauser.ch)**

Das 1993-98 gebaute Kulturzentrum der Kanaken auf der Insel Nouméa (Neukaledonien) gehört sicher zu den ausdrucksvollsten Werken des renommierten Architekten Renzo Piano. Dort hat er die lokale Tradition der Holzarchitektur aufgenommen und in moderne Formensprache umgesetzt. Das imposante Bauwerk mit seinen - an den Anforderungen seines alltäglichen Gebrauchs gemessenen - maßlos übertriebenen Dimensionen, setzt einen Höhepunkt in die eher verschlafene Lagunenlandschaft des Standorts.

Der politische Entschluß zu einem solchen Schritt ist angesichts der langen Unterdrückung und Ausbeutung der Kanaken zweifellos zu würdigen, und dies um so mehr, als sicherlich nicht viele ausländische Besucher zu erwarten sind.

*Kosta Mathéy*



Renz / Geschichte und Stätten des Islam

**Alfred Renz. Geschichte und Stätten des Islam. 800 S. ISBN 3-7913-0360-0. 2001. Prestel Verlag, München [www.prestel.de](http://www.prestel.de)**

Die Bauten des Islam sind wahrscheinlich die homogene Gattung des architektonischen Weltkulturerbes mit der größten geographischen Ausdehnung. Dieses Handbuch, in seiner ersten Auflage bereits 1977 erschienen, vermittelt einen ausgezeichneten Überblick über islamische Baukultur in den Ländern zwischen Spanien und Indien. Die ersten beiden Kapitel beschreiben die Entwicklung der islamischen Religion zu Lebzeiten des Propheten und danach; darauf folgt ein Kapitel, das der Moschee als eigene Gebäude-Kategorie gewidmet ist. Kapitel 4 und 5 dokumentieren die islamischen Frühkulturen der Omayyaden (661-759) und Abbasiden (bis Ende des 9. Jahrhunderts). Einen geographischen Schwerpunkt setzt das 6. Kapitel mit der maurischen Baukunst im Maghreb. Die folgenden Kapitel ordnen sich, grob gesehen, wieder chronologisch, wobei aber regionale Charakteristika der großen Dynastien im Vordergrund stehen: die Fatimiden in Ägypten (696-1171), die Sassaniden zwischen dem Iran und der Türkei (7.-12. JH.), die Seldschuken in Klein- und Innerasien (9.-13. JH.), die Mamaluken in Ägypten (1171-1517), die Mongolenzeit im Osten (13.-15. JH.), die Osmanen in Kleinasien (durchgängig bis ins 19. JH.), die Safawiden in Persien (15.-18. JH.) und schließlich die Moghulen in Indien (12.-18. JH.). Um das Bild abzurunden, fehlt allerdings geographisch betrachtet der ostasiatische und Pazifikraum, und unter historischen Aspekten die Moderne. Aber der Band ist ohnehin schon dick genug.

*Kosta Mathéy*

### Stadtentwicklung

**Eckhart Ribbeck. Die informelle Moderne - Spontanes Bauen in Mexiko-Stadt. Informal Modernism - Spontaneous Building in Mexico-City. Deutsch/Englisch. 352 Seiten. Zahlreiche Farbabbildungen. Heidelberg 2002: awf-Verlag. ISBN 3-933093-25-2. 49 Euro.**

Das vorliegende Buch stellt mehr als nur die Dokumentation eines Forschungsprojektes 1996-99 am Städtebau-Institut der Universität Stuttgart dar, in dem es seinen Ursprung und seine Grundlagen hat. Es ist vielmehr ein umfassendes Kompendium zur mexikanischen Hauptstadt, das - in Texten ebenso wie in Bildern - die profunden Kenntnisse und Erfahrungen zum Ausdruck bringt, welche der Autor in seiner mehr als fünfzehnjährigen Auseinandersetzung mit dieser Stadt erworben hat. Die Analyse des informellen Wohnungsbaus ist dabei eingebunden in eine weitgespannte Darstellung des Planens und Bauens in Mexiko-Stadt.

Das Werk ist in seinem Aufbau in drei Teile gegliedert. Im ersten Abschnitt werden allgemeine Grundlagen zur Stadt vermittelt: Geschichte der Stadt, Programme und Projekte der Stadtentwicklung, moderne Architektur, unterschiedliche Formen und Typologien des Wohnens u.a.m. Der zweite - und ausführlichste - Teil beschreibt und analysiert das Phänomen des spontanen Bauens detailliert in differenzierten Facetten: informeller Bodenmarkt, Konsolidierungsprozesse, Siedlungsmuster, Gebäudetypologien, wachsende Häuser, Konstruktionsweisen, Formen und Farben, Nutzungsmuster, Straßen und öffentliche Räume... Der dritte Teil schließlich enthält (hier stark komprimiert wiedergegeben) die Dokumentation der fünf Fallstudien des zugrunde liegenden Forschungsprojekts: Dabei werden Kataster und Luftbilder der 70er Jahre mit heutigen Bestandsaufnahmen verglichen und auf der Grundlage dieser Untersuchung Veränderungen der Quartiere in Bezug auf Siedlungsmuster, Bautypologien, Verdichtung und Vertikalisierung dokumentiert. Das Ergebnis liefert auf unterschiedlichen Maßstabsebenen (vom Stadtteil über die Nachbarschaft und den Block bis zum individuellen Grundriss) ein aufschlussreiches Bild von den Wohn- und Lebensverhältnissen der Mehrheit der Bewohner dieser Stadt.

Über den Inhalt hinaus überzeugt die gestalterische Aufmachung des Werkes. Gut lesbare und durch einheitliche Maßstäbe vergleichbare Grundrisse, Pläne und Isometrien der untersuchten Quartiere sowie Fotos, die weitgehend in Farbe sind, vielfach im doppelseitigen Großformat und auf Papier in Kunstdruckqualität, erlauben auch dem „schnellen“ Leser, beim bloßen Durchblättern, ein Verständnis der Grundthesen des Autors. Die Zweisprachigkeit der Texte, Deutsch und Englisch, wird eine Ver-

breitung über den deutschsprachigen Raum hinaus erleichtern. Insgesamt kommt dem Buch damit ein „Lehrbuchcharakter“ zu, der über den spezifischen Studienfall hinaus ein grundlegendes Verständnis für die vielfältigen Phänomene und die Vitalität des selbstorganisierten Wohnungsbaus in den Megastädten des Südens vermittelt. Es kann allen, die sich in Studium, Praxis oder Forschung mit diesen Fragen beschäftigen, nachdrücklich empfohlen werden.

*Michael Peterek*

**UNCHS, Cities in a Globalizing World (Global Report on Human Settlements 2001). 344 S, ISBN 1-85383 806 3, 2001. Earthscan Publications, London ([www.earthscan.co.uk](http://www.earthscan.co.uk)).**

Von Zeit zu Zeit sind die UN Organisationen, darunter natürlich auch UNCHS/Habitat, verpflichtet, gegenüber der Generalversammlung der Vereinten Nationen über ihre Tätigkeit und Erfolge Rechenschaft abzulegen. So gab es z.B. einen solchen 'Global Report on Human Settlements' im Jahr 1987 (siehe Rezension in TRIALOG 18, S. 53-54) und einen weiteren zur Istanbul Konferenz 1996. Der jetzt vorliegende Bericht wurde zur sogenannten 'Istanbul +5' Konferenz in New York angefertigt, wobei die Redaktion einem externen Experten, Willem van Vliet (University of Colorado, USA) übertragen wurde. Dieser stützte sich bei der Ausarbeitung auf ein weites Netzwerk von Kollegen (fast alle Freunde von TRIALOG tauchen in den Danksagungen auf) und leistete gute Arbeit. In 17 Kapiteln werden alle zentralen Themen des Wohnungs- und Siedlungssektors angesprochen (development contrasts, impacts of globalization, global housing strategies, decentralization, rights over urban spaces, housing finance in developing countries, privatization of public housing stock in transition economies, home ownership bottlenecks in industrialized countries, health, environment, transport, energy, urban infrastructure, capacity building, post-disaster reconstruction, homelessness and the right to housing, urban management). Der 70-seitige Annex enthält die aktuellen 'shelter'-Statistiken, deren Sammlung eine der wichtigsten Aktivitäten von UNCHS ist. Interessant ist am Rande anzumerken, daß sehr wohl im Titel, aber weniger im Inhalt die 1996 von Töpfer durchgesetzte Fokussierung auf den städtischen Kontext sichtbar wird und das im Vorwort das Fortbestehen von UNCHS (ebenfalls während der Istanbul-Konferenz in Frage gestellt) beteuert wird. Obwohl extern produziert, dürfte dies eine der nützlichsten Publikationen von UNCHS sein.

*Kosta Mathéy*

**Topos - European Landscape Magazine (Hrsg.). Plätze. Urban Spaces. Plätze und städtische Freiräume von 1993 bis heute. Deutsch/Englisch. 128 Seiten. 90 farbige und 82 sw. Abbildungen. Edition Topos. München und Basel 2002: Callwey/Birkhäuser. ISBN 3-7667-1513-5. 34,50 Euro.**

Das Magazin TOPOS - European Landscape Magazine, das in München vierteljährlich in deutscher und englischer Sprache erscheint, hat sich seit seiner Gründung im Jahr 1992 als wichtige Stimme in der europäischen Fachliteratur etabliert. Zentrale Projekte und Theorien der Landschaftsarchitektur und der Freiraumplanung aus ganz Europa lassen sich hier wiederfinden.

Die vorliegende Veröffentlichung beinhaltet eine Zusammenstellung in Buchform der wichtigsten Plätze und städtischen Freiräume, die in den vergangenen Jahren in der Zeitschrift vor-

gestellt wurden. Qualitätvolle und vielfältig nutzbare öffentlichen Räume prägen ganz entscheidend die Identität und das Image einer Stadt; sie werden damit zu einem wichtigen „weichen“ Standortfaktor, sowohl in Hinblick auf die eigene Bevölkerung und potentielle Investoren als auch auf den zunehmenden Städtetourismus. Immer mehr europäische Städte haben dieses begriffen und investieren, seit über einem Jahrzehnt, verstärkt in den Umbau und die Neugestaltung ihrer öffentlichen Räume. Dabei werden gestalterische und architektonische Aspekte in den meisten Fällen auch mit stadtentwicklungspolitischen und verkehrsplanerischen Zielsetzungen verknüpft - wie z.B. den neuen Straßenbahnprojekten in den französischen Städten Strasbourg, Saint-Etienne, Nantes u.a.

Die Reihe der hier dokumentierten Beispiele setzt ein mit aktuellen Berichten aus Lyon und Barcelona, den Vorreiterstädten, welche für viele andere das ursprüngliche Vorbild abgegeben haben. Das Spektrum der Projekte reicht dann weiter von Dublin bis nach Verona, von Island bis Sizilien. Jeder der vorgestellten Plätze ist anders: in seiner Bedeutung, seiner Nutzung, seiner Gestaltung. Es gibt große, zentrale Stadtplätze (in Reykjavik, Rotterdam oder London), eher intime Quartiersplätze, besondere Plätze (Marktplatz in Dublin, Fähranlegeplatz bei Dublin, Universitätsplatz in Tromsø/Norwegen), komplexe Platzfolgen (Innenstadt in Kopenhagen, Fußgängerzone in Verona, Höfe, Terrassen und Passagen in einem als Kulturzentrum umgestalteten Landgut in Gibellina / Sizilien) und viele andere mehr. Allen Projekten gemeinsam ist das Bemühen um eine der jeweiligen spezifischen Situation angepasste, selbstbewusste Gestaltung mit zeitgenössischen Mitteln. Die praktischen Anschauungsbeispiele werden ergänzt durch einen theoretisch-kritischen Beitrag zum „Öffentlichen Raum als Ware“, in dem Bruno Flierl am Beispiel von Berlin, insbesondere des Potsdamer Platzes, die Veränderungen und Gefahren darstellt, die von einer zunehmenden Privatisierung und Gestaltung der städtischen Freiräume nach rein marktwirtschaftlichen Kriterien ausgehen.

Allen, die sich in Planungspraxis, Politik oder aus Allgemeininteresse mit dem Thema des öffentlichen Raums in unseren Städten beschäftigen, kann die vorliegende Dokumentation als anregende, umfassende und sehr gut illustrierte Zusammenstellung aktueller Beispiele und Tendenzen empfohlen werden.

*Michael Peterek*

**Colin C. Williams, Jan Windebank. Revitalizing Deprived Urban Neighbourhoods. An assisted Self-Help Approach. 220 S. ISBN 07546 1482 4, 2001. GBL 40,-. Ashgate Publishing, Aldershot ([www.ashgate.com](http://www.ashgate.com)).**

Beeindruckend an dem Buch sind besonders die Danksagungen mit der langen Liste der Institutionen, die die Arbeit der Autoren gesponsort haben. Die Ausgangsthese lautet, daß der Selbsthilfe-Ansatz in der Vergangenheit deswegen kritisiert wurde, weil er den bedürftigen Bevölkerungsgruppen unbezahlte Arbeit zumutet statt ihren Anspruch auf ein angemessenes Einkommen anzuerkennen, was ihnen erlauben würde, dieselben Leistungen auch auf dem Markt zu beschaffen. Heutzutage allerdings, so geht die Argumentation weiter, können wir die Hoffnung auf Arbeit für jeden abschreiben, womit die alte Selbsthilfe-Kritik hinfällig wird. Außerdem haben die Recherchen der Autoren ergeben, daß die Armen gar nicht an der Arbeit an sich interessiert sind, sondern nur an dem

Einkommen, das sie damit erzielen und womit sie diverse Bedürfnisse zu befriedigen suchen. Deshalb macht es im Grunde ja auch nichts, wenn diese Gruppen arbeitslos bleiben, zumal sie sich ja gerne engagieren möchten und das auch in Form von Selbsthilfe könnten, wenn nicht gewisse Hürden im Wege stünden. Diese Hürden aus dem Wege zu räumen, ist die Empfehlung der Autoren an die Politiker - also noch mehr Liberalisierung. Erwähnt werden sollte noch die hier gewählte Definition von Selbsthilfe, die mutiges Neuland betritt. Für die beiden Autoren ist nämlich jede Form von nicht-formeller Beschäftigung Selbsthilfe, also auch der gesamte informelle Sektor - mit Ausnahme bestimmter illegaler Aktivitäten (hier explizit Drogenhandel und Prostitution, nicht jedoch Steuerhinterziehung). So tauchen auch in der umfassenden Bibliographie weder die Grundlagenlektüre zur Selbsthilfe (wie John Turner, Pradilla, Burgess etc.) noch zum informellen Sektor (Ray Bromley, Caroline Moser usw.) auf, dafür zitieren sich die Autoren in aller Bescheidenheit mit 25 eigenen Veröffentlichungen.

Während das Buch, nicht zuletzt wegen der zahlreichen Wiederholungen, weitgehend aus einem Guß geschmiedet ist, fällt das Kapitel 12 aus der Reihe. Es bezieht sich auf Forschungsergebnisse von fünf anderen Wissenschaftlern und beschreibt die sogenannten 'Local Exchange and Trading Schemes (LETS)'. Das sind bargeldlose Tauschbörsen, von denen in England und Frankreich (1999) rund 300 existieren, in Australien 250, in den USA, Italien, Holland und Deutschland jeweils um die 100 und entsprechend weniger in den übrigen Industrieländern. Ebenfalls interessant sind einige Resultate aus einer empirischen Untersuchung der Autoren über bezahlte und unbezahlte Hausarbeits- und Nachbarschaftshilfe von rund 500 Haushalten in Sheffield und Southampton.

Die Tatsache, daß die Publikation in der Reihe 'Urban and Regional Planning and Development' erschienen ist, beruht sicher auf einem Versehen, so wie auch der Titel irreführend ist. Über Stadt- und Regionalplanung findet sich kein Wort, und 'Development' darf man keinesfalls mit Entwicklungsländern assoziieren, denn die alleinige Perspektive ist Großbritannien. Darüber könnte man ja großzügig hinwegsehen, wenn sich die Autoren die Mühe gemacht hätten, wenigstens die Probleme der 'Deprived Urban Neighbourhoods' vorab zu analysieren und beim Namen zu nennen, statt ihre arbeitsmarktbezogenen Mantras herunterzubeten und mit vielen Statistiken zu schmücken.

*Kosta Mathéy*

**Stefan Krätke, Medienstadt - Urbane Cluster und globale Zentren der Kulturproduktion. 267 Seiten, ISBN 3-8100-3404-5. 2002. 20 Euro. Leske und Budrich. Opladen leskebudrich@t-online.de**

Publikationen über Städte mit bestimmten Gemeinsamkeiten, wie Hafenstädte, Städte am Wasser, Weltausstellungsstädte, geteilte Städte, Städte im Krieg.... haben Konjunktur, während sie sich optisch gleichzeitig als Folge der Globalisierung ähnlicher werden. Diese Arbeit von Krätke greift als erste die Stadt als Standort für die Medienbranche auf, was angesichts des zentralen Einflusses der Medien auf Politik, Konsum und Lifestyle zu interessanten Rückschlüssen führen kann. Krätke nähert sich der Thematik im ersten Kapitel über einen institutionentheoretischen Ansatz der Geographie, wobei er die Lernfähigkeit von Regionen durch Ausbau des 'sozialen Kapitals' hervorhebt.

# 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:

- 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
- 49 Istanbul Habitat
- 50 Habitat II, Crowding and Health
- 51 Tailor-made?
- 55 Planning Local Government
- 58 Urban Heritage and Cultural Tourism
- 60 Gender and Sustainable Cities
- 63 Planning and Health
- 65 Urban Agriculture
- 66 Grassroot Urbanity. Local Heroes
- 69 South(ern) Africa
- 70 Peripheries
- 71 Eco-technology
- 72 Eco-community

Price of single issues: 10,- € (plus postage)  
Previous issues: 6,- € (plus postage)

Subscription of TRIALOG (4 issues/year)  
Normal subscription price: 35,- €  
Subscription price for institutions: 45,- €  
Subscription price for students: 20,- €

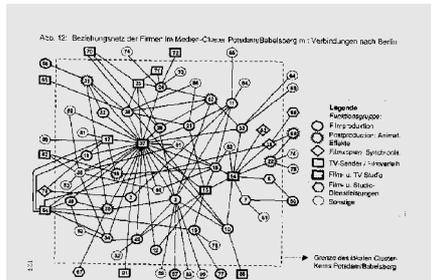
Membership in the association: 65,- €  
(annual fee, including subscription of TRIALOG)

Orders for subscription / Application for membership should be addressed to:  
TRIALOG, Gisliind Budnick, Heslacher Wand 35A,  
D-70199 Stuttgart, Tel. 0711-6071965, FAX 0711-6400354, e-mail: gb@trialog.de.eu.org

Kapitel Zwei stellt diese Qualität in den Kontext der Globalisierung, und im Besonderen der Städte in diesem Zusammenhang. Im dritten Kapitel wird die Funktionsweise der Kultur- und Medienindustrie analysiert, und die für den Sektor typischen geographisch-organisatorische Clusterbildung dargestellt. Eine Netzwerkanalyse von Produktions-Clustern und Unternehmensbeziehungen in der Filmwirtschaft wird exemplarisch am Beispiel Potsdam-Babelsberg im folgenden Kapitel unternommen. Kapitel 5 bis 7 übertragen den Ansatz auf die Vernetzungsmodelle in einer Metropole (Beispiel Berlin), im nationalstaatlichen Kontext (Beispiel Deutschland) und im globalen Maßstab. Im abschließenden Kapitel werden die Erkenntnisse der Untersuchung noch einmal zusammengefasst und in ihrer sozial-räumlichen Bedeutung gewertet.

Die Arbeit lokalisiert aufgrund der Untersuchung von 33 globalen Unternehmen der Medienwirtschaft mit zusammen rund 2800 Organisationseinheiten sieben dominante Medien-Metropolen, und zwar New York, London, Paris, Los Angeles, München, Berlin und Amsterdam. In zweiter Linie steht eine Liste von 15 'Beta-Städten' mit beschränktem bzw. eher regionalem Einfluß. Für Stadtplaner interessant sind die (leider nur spärlich eingebrachten) Feststellungen zur Konvergenz von Urbanität und Medienszene. Hierzu gehört per Definition die Disneyifizierung der Städte, was auch Schaffung von kommerziellen Räumlichkeiten unter privatwirtschaftlicher Verfügung, die sich den Schein öffentlicher Räume zulegen, einschließt. In Hinblick auf das bevorzugte medientypischen Produktionsumfeld wird festgestellt, daß die Branche die hohe Funktionsmischung in gewachsenen innerstädtischen Vierteln sowohl als Arbeits- wie auch als Wohnquartier schätzt, was u.a. den Zugang zu frischen Ideen bei unabhängigen Künstlern und Dropouts erleichtert. Kurz: eine spannende, aber nicht immer leicht zu lesende Arbeit.

Kosta Mathéy



Krätker / Medienstadt - Urbane Cluster und globale Zentren der Kulturproduktion.

**Nicholas Schoon. The Chosen City. 370 S. ISBN 0-415-25802-2. 2001. GBL 19,-. Spon Press, London.**

Der Autor war Umwelt-Journalist für die britische Tageszeitung The Independent bevor er seine jetzige Position in der Royal Commission on Environmental Pollution bezog. Mit Finanzierung der Joseph Rowntree Foundation konnte er eine Studie über die Probleme der englischen Groß- und Mittelstädte durchführen und über mögliche Lösungen derselben nachdenken. Das vorliegende Buch präsentiert das Resultat dieser Studie, wobei der journalistische Stil nicht jedermanns Sache sein dürfte. Interessant sind die historischen Betrachtungen zum Verfall der englischen Städte. Auch die ästhetischen schwarz-weiß-Fotos von David Rose, einem Fotografen des Independent, sind bemerkenswert. Unter den aufgelisteten Vorschlägen, mit denen viele typische Probleme gelöst werden können, sind

einige Ideen nicht schlecht, andere wiederum nicht mehr als fromme Wünsche. So empfiehlt er u.a., den Lehm einfach mehr zu bezahlen, um die Misere an den staatlichen Schulen in den Griff zu bekommen - ohne sich darum zu kümmern, wie eine solche Umschichtung des öffentlichen Haushaltes politisch durchzusetzen sei. Es wäre wahrscheinlich eine gute Idee gewesen, die Zielgruppe für die Arbeit von vornherein einzugrenzen, um die Übersichtlichkeit der Darstellung zu erhöhen.

Kosta Mathéy

## Wohnungsversorgung

**Purewal, N.K.: Living on the Margins: Social Access to Shelter in Urban South Asia, SOAS Studies in Development Geography, Ashgate, Aldershot 2000, 204 S., LE 39.95 (Vertrieb: Bookpoint: 130 Milton Park, Abingdon, Oxon OX14 4SB).**

Dieses Buch hätte besser die Stadt Amritsar im Titel, denn es handelt sich um eine Fallstudie von informellen Siedlungen in dieser nordwestindischen Stadt. Im Zusammenhang mit der weitgehenden Privatisierung des (ehemals öffentlichen) Wohnungsbaus wird die Frage gestellt, wie die Armen mit dieser Situation, die meist Vertreibung bedeutet, klarkommen. Die Studie weist nach, welche verzweigten Routen existieren, um an ein Dach über dem Kopf zu kommen. Und es stellt sich heraus, dass der informelle Wohnungssektor weiterhin unverzichtbar bleiben, da hier die größte Anzahl von „Wohnungen“ hergestellt wird, und jedwede Schwierigkeit auf dem (nun weitgehend) privatisierten Wohnungsmarkt wird von diesem informellen Sektor aufgefangen. Es kommt zu einer recht differenzierten Struktur der Wohnungsangebote für jede Konsumentengruppe. Trotz alledem ist der informelle Sektor kein Garant dafür, daß nun Gleichheit für alle Konsumenten auf dem Wohnungsmarkt bestünde. Der informelle Sektor ist nur wichtiger (und bislang unersetzlicher) Bestandteil eines differenzierten Angebotes. Das Buch, sicherlich eine Doktorarbeit, endet mit einer Kurzbeschreibung der untersuchten Wohngebiete.

Florian Steinberg

## Gesellschaft und Politik

**Edmundo Werna. Caring Cities. Volunteerism in Urban Development and the role of the United Nations Volunteers Programme. 68 S. 2001. UNV, Postfach 260111, D-53153 Bonn.**

Die Publikation beschreibt die Tätigkeiten der UN Volunteers im Bereich Stadtentwicklung und gliedert sich in drei Teile: Eine kurze Einleitung umreißt die Problematik der Verstädterung in der Dritten Welt, es folgt eine Klärung des Begriffs des 'Volunteerism' und schließlich wird die Organisation der UNV, ihre Aufgaben und Arbeitsweise vorgestellt. Interessant ist zunächst, dass hier freiwillige Arbeit nicht nur den klassisch wohlhabenden Bereich bezeichnet, sondern u.a. auch Selbsthilfe und den ganzen NGO und CBO Sektor. Da es die Aufgabe von UNV ist, Volunteerism zu fördern, ergibt sich somit ein sehr umfassendes Arbeitsfeld, das weit über den bekannten Einsatz von freiwilligen Entwicklungshelfern hinaus geht. Damit nicht alles so abstrakt bleibt, werden konkrete Fälle und Projekte (statt, wie üblich, in zwischengeschalteten Kästen) in einer fortlaufenden schmalen Spalte und abgesetzt in blauer Druckfarbe beschrieben. Unabhängig von der Funktion als Selbstdarstellung der UNV liegt also auch ein Fachbuch zum Thema 'Volunteerism' vor.

Kosta Mathéy

**Tatyana P. Soubbotina, Beyond Economic Growth. Meeting the Challenges of Global Development. 161 Seiten, ISBN 0-8213-4853-1. 2000. The World Bank, Washington, DC.**

Dieses Buch dürfte die typographisch bunte-stre Publikation der Weltbank sein. Es handelt sich um Lehrmaterial für Schulen, das helfen soll, die Frage von Armut, wirtschaftlicher Entwicklung und Nachhaltigkeit im Unterricht auf der Grundlage von konkreten Daten zu diskutieren. Die Kapitel heißen z.B. 'Was ist Entwicklung', 'Urbanisierung und Luftverschmutzung', oder 'das richtige Mix zwischen privaten und öffentlichen Betrieben finden'. Obwohl der Text eine Reihe von Suggestivfragen stellt, sind die Schaubilder und Tabellen für den Unterricht nützlich und regen explizit zu eigenen Rückschlüssen an. Doch die Verfasser bauen vor und warnen: 'viele der Rückschlüsse implizieren Wertungen, und können aus diesem Grund unmöglich objektiv sein' (Seite 1). Das Unterrichtsmaterial ist bereits für den Gebrauch in russischen Schulen übersetzt und angepaßt worden (vergl. [www.worldbank.org/depweb](http://www.worldbank.org/depweb)) und weitere Länderfassungen sind in Vorbereitung.

*Kosta Mathéy*

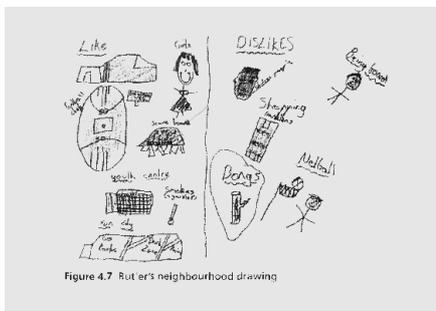


Figure 4.7 Rut er's neighbourhood drawing

Chawla / Growing Up in an Urbanized World.

**Louise Chawla (ed.). Growing Up in an Urbanized World. 256 S., ISBN 0-185383-4, 2002. GBL 19,-. Earthscan Publishing, London [www.earthscan.co.uk](http://www.earthscan.co.uk)**

Die Dokumentation über das Leben und Überleben von Kindern in modernen Großstädten nimmt Bezug auf ein UNESCO Forschungsprojekt von Kevin Lynch am MIT Boston in den siebziger Jahren, das den Namen 'Growing up in Cities' hatte. Im größeren Bezugsrahmen eines neuen, 1996 begonnenen UNESCO Programms mit der Bezeichnung 'Management of Social Transformations (MOST)', entschloß man sich, das alte Projekt über die Kinder sozusagen zu 'aktualisieren', aber den alten Forschungsansatz und auch einige von dessen Forschungsmethoden beizubehalten. Feldstudien wurden in Argentinien, Großbritannien, England, Australien, Südafrika, Indien, Norwegen, den USA und Polen in Auftrag gegeben. Jede Länderstudie gliedert sich in vier Teile: eine mehr oder weniger objektiv-wissenschaftliche Bestandsaufnahme der kindesbezogenen Umwelt in dem jeweiligen Land, Beobachtungen über die Nutzung des öffentlichen Raumes - insbesondere in Gegenwart von Kindern, qualitative Interviews mit einer Gruppe von 10 bis 15 Jahren alten Kindern (wie schon während der alten Arbeit von Lynch), und ergänzende Interviews mit erwachsenen Schlüsselpersonen (Eltern, Lehrer etc.). Eine Zusammenfassung der Erkenntnisse unternimmt den Versuch, positive und negative Indikatoren für eine kindheitsgerechte Stadt zu entwerfen. Die daraus resultierende Politikempfehlung mündet in der zentralen Forderung nach größerer

Partizipation der Kinder, und der Definition von einigen Schritten, wie man dahin kommen kann. Ein Buch das, vielleicht keine umwälzenden Erkenntnisse vermittelt, aber sicher seinen Produzenten Spaß gemacht hat und sicher auch viele Leser/innen ansprechen wird.

*Kosta Mathéy*



Ochola, Dzikus, Vanderschueren / Streetchildren and Gangs in African Cities

**Lynette Ochola, André Dzikus, Franz Vanderschueren. Streetchildren and Gangs in African Cities: Guidelines for Local Authorities. UMP Working Paper Series 18. 88 Seiten, 2000. Urban Management Programme, UNCHS, Box 30030, Nairobi. Kenia. [Ump@unchs.org](mailto:Ump@unchs.org)**

Diese Broschüre verfolgt zum Teil die Absicht, über Form und Ausmaß der Straßenkinder-Problematik in Afrika zu informieren, denn da der Urbanisierungsprozeß auf diesem Kontinent viel später als beispielsweise in Lateinamerika einsetzte, sind auch die Probleme noch nicht so weit fortgeschritten bzw. bekannt. In ihrer Analyse unterscheiden die Autoren zwischen vier Kategorien von Straßenkindern: 1. 'Children on the street'. Diese leben hauptsächlich tagsüber auf der Straße und kehren nachts in der Regel zu ihren Familien zurück. 2. 'Children of the Street'. Für diese ist die Straße das Zuhause, auch wenn sie gelegentlich ihr Elternhaus aufsuchen. 3. 'Gangs'. Hier sind Kinder gemeint, die den Kontakt zu ihren Eltern verloren haben und sich mit Gleichaltrigen einen Sippenzusammenhang aufbauen. 4. 'Straßenbabies' Diese Gruppe tritt erst seit kurzem in Erscheinung, und setzt sich aus Kindern von Straßenkindern zusammen.

In der Betreuung von Straßenkindern sind hauptsächlich NROs aktiv. Doch trotz ihren bewundernswerten Einsatzes muß deren Arbeit notgedrungen kurativ bleiben und stellt somit keine dauerhafte Lösung dar. Deshalb sind die Gemeinden gefragt, wenn sich die Situation langfristig verbessern und die UN Konvention über die Rechte der Kinder umgesetzt werden soll. Neben der direkten Betreuung von Straßenkindern müssen sie insbesondere die Ursachen des Problems durch integrierte Maßnahmen bekämpfen, wie z.B. durch die Verbesserung der Lebensbedingungen in den Elendsquartieren. Dies erfordert u.a. eine Abkehr von der traditionellen sektororientierten Intervention hin zu einem flexiblen bedürfnisorientierten Ansatz, zusammen mit einem partnerschaftlicheren Verhältnis zu anderen öffentlichen und privaten Institutionen.

*Kosta Mathéy*

**The Panos Institute: Governing our Cities, London 2000, 44 S., kostenlos: The Panos Institute, 9 White Lion Street, London N1 9PD, UK, [www.panos.org](http://www.panos.org)**

Diese Broschüre bietet einen journalistisch gut aufbereiteten Text, der zur Habitat II-Konferenz rausgekommen ist und die polemische Frage stellt, ob „Bürgerbeteiligung“ funktioniert. Der Text ist kritisch und sehr gut leserlich, konzentriert sich auf Fragen der Stadt im allgemeinen

# 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 entwicklungs-politischer 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 Hefte:

- 54 (3/97) Wiederaufbau in Kriegsregionen
- 55 (4/97) Planung kommunal
- 56 (1/98) Altstadterneuerung in Südostasien
- 57 (2/98) Lateinamerika - Wer baut die Stadt?
- 58 (3/98) Urban Heritage and Cultural Tourism
- 59 (4/98) ASA-Projekte
- 60 (1/99) Gender and Sustainable Cities
- 61 (2/99) Curitiba
- 62 (3/99) Lehre und Forschung
- 63 (4/99) Planung und Gesundheit
- 64 (1/00) Algier - Stadt, Metropole, Region
- 65 (2/00) Urban Agriculture
- 66 (3/00) Grassroot Urbanity - Local Heroes
- 67 (4/00) Transformations of Public Housing
- 68 (1/01) China
- 69 (2/01) South(ern) Africa
- 70 (3/01) Peripheries
- 71 (4/01) Eco-technology
- 72 (1/02) Eco-community

## In Vorbereitung befindlich:

- 74 (3/02) Land Tenure and Land Management
- 75 (4/02) Stadt und Wüste
- 76 (1/03) Stadterweiterungen

Einzelhefte kosten 10,- € zzgl. Porto  
Einzelhefte älterer Jahrgänge: 6,- € zzgl. Porto

Abopreise für 4 Ausgaben (1 Jahrgang):  
Standard-Abo: 35,- € incl. Versand  
Institutionen-Abo: 45,- €  
Studenten-Abo: 20,- €

Mitgliedschaft im Herausgeberverein: 65,- € / Jahr  
(beinhaltet das TRIALOG-Abonnement)

Abo, Einzelhefte und Antrag auf Mitgliedschaft:  
TRIALOG, Gisind Budnick, Heschlacher Wand 35A,  
D-70199 Stuttgart, Tel. 0711-6071965, FAX 0711-6400354, e-mail: [gb@trialog.de.eu.org](mailto:gb@trialog.de.eu.org)

- zwischen Glamour und Armut, die Rolle der Globalisierung für das Erstarren der Rolle der Städte. Danach wendet die Aufmerksamkeit sich auf das Thema der Partizipation der Bürger und Partnerschaft zwischen verschiedenen städtischen Akteuren, die immer prominentere Rolle der Frauen und Erfahrungen einer erfolgreichen Konstruktion von Partnerschaftsmodellen. Dies wird weiter am Beispiel der Wohnungsprojekte von SPARC erläutert. Als potentiell konfliktreich wird die Tendenz der Privatisierung von Infrastruktur und Dienstleistungen beschrieben, die dem Staat eine Rolle zuweist. Als entscheidend für den Erfolg von „Bürgerbeteiligung“ wird politischer Wille angesehen. Zwei Beispiele illustrieren dies: der Aufstieg und Fall von Sri Lankas Community Housing Movement, und Porto Alegres erfolgreiche, partizipative Budgetvorbereitung. Zusammenfassend wird festgestellt, daß die HABITAT II Konzepte zwar gut waren, aber ihre Umsetzung alles andere als leicht ist.

*Florian Steinberg*

**Antonio Estache, Vivien Foster, Quentin Wodon / The World Bank Institute. Accounting for Poverty in Infrastructure Reform. Learning from Latin America's Experience. 122 S. ISBN. 2002. The World Bank, Washington D.C. (www.worldbank.org)**

Infrastructure Reform ist für die Autoren ein Synonym für 'Privatisierung' - ein Wort, das in Lateinamerika nicht immer mit Jubel aufgenommen wird. Das zumindest hat die Weltbank aus der lateinamerikanischen Erfahrung gelernt. Hier wird also zunächst dargelegt, daß Privatisierung viele Gesichter haben kann, und zwar hauptsächlich (1) Management Verträge, (2) Lizenzen, (3) 'Build-Operate-Transfer' Verträge (das Eigentum geht nach Amortisierung in den Besitz der öffentlichen Hand über) und natürlich (4) den simplen Verkauf. Hauptanliegen des Bandes ist es, im Zuge einer Privatisierung für eine ausgewogene Balance zu finden zwischen den Einstiegskosten (Wasser- Strom- Telefonanschluß) und den folgenden Betriebskosten. Ist der Betrieb zu teuer für die ärmere Bevölkerung, ist der Anschluß herausgeworfenes Geld. Werden nur die Betriebskosten gesenkt bei weiterhin hohen Anschlußgebühren, profitieren möglicherweise nur die wohlhabenden Gruppen, die sich die hohen Anschluss-Investitionen leisten können. Wenn aber das politische Ziel lautet, die Infrastruktur-Versorgung der Armen zu verbessern, ist es nicht immer leicht, diese Balance herzustellen, was für die privaten Betreiber ein Risiko darstellt. Ist das Risiko zu hoch oder der zu erwartende Profit zu gering, hat auch der private Sektor kein Interesse an der Privatisierung. Deshalb, so die Empfehlung des Buches, soll die öffentliche Hand, dem Privatsektor eine Garantie für die Rentabilität gewähren.

*Kosta Mathéy*

**Daniel Gavron, The Kibbutz Awakening from Utopia. 283 S., ISBN 0-8476-9526-3. 2000. Rowman & Littlefield, Oxford & Lanham, Maryland (www.romanlittlefield.com).**

Die Kibbutzbewegung besteht seit 1910 und hat seitdem Höhen und Tiefen mitgemacht. Heute hat sie rund 120.000 Mitglieder, die in 267 Kibbutzim in allen Teilen Israels leben und mit ihren weniger als 3% an der Gesamtbevölkerung des Staates 40% der landwirtschaftlichen Produktion, 10% der Industrieproduktion und 7% der Exportprodukte beitragen. Die sozialen Einrichtungen sind vorbildlich, so daß viele außenstehende Frauen z.B. ihre Ferien zu planen, daß sie in einem Kibbutz entbinden kön-

nen. Trotzdem scheinen die Glanzzeiten der Kibbutzim auf unbestimmte Dauer passé, und die meisten Kibbutzbewohner selbst zweifeln an dem Fortbestehen der Einrichtung. Eine tragische Entwicklung für die unmittelbar Betroffenen wie auch für die Bewunderer des Systems in der ganzen Welt, für die das Kibbutz die Verwirklichung der Utopie einer besseren Welt schien. Das Kibbutz folgte in vieler Hinsicht den sozialistischen Idealen einer egalitären Gesellschaft ohne Elemente der Ausbeutung, dafür aber der gegenseitigen Solidarität und sozialer Absicherung durch das Kollektiv. Auch das Problem wirtschaftlicher Effizienz, das die Länder des Ostblocks nie erreichten, schien im Kibbutz vorbildlich gelöst. Eine Grundlage des Erfolgs war die Verteilung der anfallenden Arbeit auf alle Gemeindemitglieder je nach ihren Fähigkeiten, und die Verteilung der Früchte daraus nach den Bedürfnissen. Doch mit dem technischen Fortschritt spielt Arbeit eine immer weniger wichtige Rolle, gleichzeitig schlichen sich mit Reparationszahlungen aus Deutschland an manche Familien enorme Vermögensunterschiede bei den Bewohnern ein, und angesichts der neuen Chancen im Zuge der Globalisierung hält es die Jugendlichen nicht mehr im Mikrokosmos des Kibbutz. 'Privatisierung' greift um sich, was hier heißt, daß die Mitglieder der Kommune nicht mehr in Naturalien sondern mit Geld für Ihren persönlichen Einsatz bezahlt werden - sich aber auch finanziell ausklinken können um außerhalb einen besser bezahlten Job zu suchen. Mit dem Zerbröseln der gemeinsamen ökonomischen Basis löst sich auch die bislang selbstverständliche finanzielle wie emotionale Alterssicherung der Kibbutzmitglieder, was viele persönliche Dramen für verdiente ältere Mitglieder heraufbeschwört.

Das Buch verfolgt im ersten Kapitel die Geschichte der Kibbutzim in allen ihren zentralen Aspekten. Dann folgt die Beschreibung von 12 sehr gegensätzlichen Kibbutzim, die der Autor besucht und wo er zahlreiche Interviews geführt hat. Das Schlußkapitel vermittelt einen verhaltenen Ausblick auf eine mögliche Zukunft der Institution Kibbutz. Auch für Außenstehende eine bewegende Lektüre.

*Kosta Mathéy*

### Infrastruktur

**McGranahan, G., Jacobi, P., Songsore, J., Surjadi, C., Kjellén, M.: The Citizens at Risk: From Urban Sanitation to Sustainable Cities, Earthscan, London 2001, 200 S., L 16.95 (earthinfo@earthscan.co.uk).**

Dieses Buch ist Ergebnis einer langjährigen Vergleichsstudie, finanziert vom Stockholm Environment Institute. Unter der Leitung des IIED (London) wurden in Accra, Jakarta und Sao Paulo städtische Umweltthemen in armen Stadtteilen untersucht; speziell Themen, die eine direkte Einwirkung auf die Gesundheit haben wie Wasser, Abwasser, Luft und Abfall. Im weiteren Sinne geht es den Autoren jedoch um eine Kampagne für bessere Lebensbedingungen, um kollektive Mitspracherechte und nachhaltige Entwicklung, was als „Umweltgerechtigkeit“ verstanden wird. Die Autoren heben hervor, welche Schwierigkeiten bestehen im Kampf um bessere Umweltqualitäten und Gesundheit, was eine erneute Gesundheits- und Umweltrevolution nötig macht, und welche Dimensionen (ökologische, wirtschaftliche und soziale Aspekte) durch die Globalisierung angeschnitten werden. Die Städte werden in diesem Kontext der Globalisierung eine entscheidende Rolle spielen, wenn auch mitunter

Unklarheit besteht über das Ausmaß der ihnen noch zukommenden Relevanz. Die Autoren argumentieren, dass sich sowohl die „braune“ (Wasser, Abwasser, Luft und Abfall) wie auch die „grüne“ (Pflanzenbestand, Grünflächen, natürliche Ressourcen, etc.) Agendas in der Stadt miteinander verknüpfen müssen, wenn „Umweltgerechtigkeit“ - im Zusammenhang mit Armutsbekämpfung - erzielt werden soll.

Das Buch gliedert sich in acht Kapitel: eine konzeptuelle Einleitung; die Betrachtung der Umweltlasten in armen und reicheren Nachbarnschaften; die Wasser = Gesundheitsverbindung; die Realität der drei Städte Accra, Jakarta und Sao Paulo; die Verbesserung der Umwelt in armen Stadtteilen durch Planung, Markteinflüsse und lokale kollektive Aktionen, Techniken der Messung von kritischen Umweltfaktoren; der Rolle der Frau beim städtischen Umweltmanagement; und der „Umweltgerechtigkeit“ in einer sich verändernden Welt.

Laut den Autoren dieses Buches fehlt es in den gegenwärtigen Debatten zur nachhaltigen (Stadt-) Entwicklung an angemessenen Antworten, und sie verlangen eine mehr politisch und ethisch fundierte Herangehensweise in Entwicklungspolitik und -praxis. Dies ist sicherlich ein wichtiges Werk, wenn auch recht akademisch und theoretisch abgehoben.

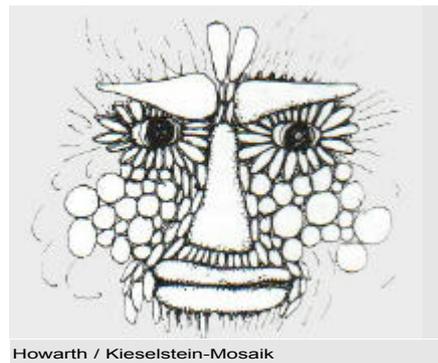
*Florian Steinberg*

### Technologie

**Maggy Howarth. Kieselstein-Mosaik.. 118 S., ISBN 3-922964-83-1. Euro 20,40. 2001. Ökobuch Verlag, Staufen (FAX 07633-50613).**

Mosaik sind, wie jeder weiß, schon seit der Antike ein kostbarer und beliebter Bodenbelag. Eine wichtige Rolle spielt - heute noch viel mehr als früher - die Festigkeit der verwendeten Steine. Deshalb bieten runde, von Wind und Wasser schon 'geprüfte' Kieselsteine optimale Qualitäten Solche Mosaik finden sich fast in ganz Europa. Gerade heute, nachdem wir uns endlich an Beton sattgesehen haben, sind Kieselmosaik für viele Anwendungen attraktiv, und eignen sich wegen der vielfältigen Gestaltungsmöglichkeiten und wegen des preiswerten Rohstoffes ausgezeichnet für die Selbsthilfe-Anwendung. Das Buch richtet sich in diesem Sinne in erster Linie an die Gruppe der Hobby-Konstrukteure und Nutzer. Der umfangreichste Teil des Buches beschreibt Geschichte und Gestaltungspotential von Ziegelmosaik. Viele perfekte Beispielfotos aus aller Herren Länder vermitteln leider nicht mehr als die Ästhetik einer Gartencentre-Idylle. Die Technik, die entscheidenden Einfluß auf die Haltbarkeit des fertigen Ergebnisses hat, findet eher beiläufige Erwähnung - ist aber dennoch ausreichend fundiert, um mit Tatendrang getränkte Leser/innen nicht im Regen stehen zu lassen.

*Kosta Mathéy*



Howarth / Kieselstein-Mosaik

**Otto Kapfinger: Martin Rauch: Lehm und Architektur. 159 S. ISBN 3-7643-6461-0. Euro 58,- Birkhäuser Verlag, Basel.**

Die Präsentation des Oeuvres des Architekten Martin Rauch, das sich durch eine moderne Interpretation der Stäpflerbauweise in Kombination mit modernen Materialien auszeichnet. Zu den vorgestellten Bauten zählen Bauten wie Außenanlagen in Deutschland, Großbritannien, Italien, Österreich und der Schweiz. Mit der 'Kirche der Versöhnung' in Berlin realisierte er den ersten tragenden Stäpflerbau in Deutschland seit mehr als 90 Jahren, später folgten experimentelle Wohnhäuser, Garten- und Freiraumanlagen sowie Hotel- Sakral und Industriebauten. Die Werke demonstrieren, daß Lehm-bau nicht notwendigerweise mit dem Image von Selbstbau oder traditioneller Architektur verbunden sein muß. Leider gibt der Band keinen Aufschluß über die Implikationen der Verwendung von Lehm auf Baukosten und Bauzeit.

*Kosta Mathéy*

**H. Preisig, W. Dubach, U. Kasser, K. Viridén. Der Ökologische Bauauftrag. 176 Seiten, ISBN 3-7667-1472-4. 2001. Callwey Verlag, München.**

Das Buch ist für potentielle Bauherren gedacht und besteht aus zwei zentralen Teilen. Unter der Überschrift 'Bauherrenforderungen' werden 18 Gebäudequalitäten vorgestellt, bei denen sich der Leser anhand einer Checkliste (in der Umschlagklappe) festlegen kann, ob sie ihm sehr wichtig sind oder weniger wichtig. Diese Qualitäten subsumieren sich unter den folgenden Aspekten; Niedrige Baukosten, Einfacher Gebäudeunterhalt, Gesunde Umwelt, Gesunder Innenraum und Niedrige Betriebskosten. Teil Zwei ist als Lexikon von knapp 60 Stichworten ausgelegt, die mehr oder weniger mit ökologischem Bauen zu tun haben. Beispiele wären da: Architektenvertrag, Betriebskosten, Elektrosmog, Energiesparverordnung, Innenlärm, Mehrgeschossigkeit, Radon, Wärmepumpe, Wasserleitung etc. Es steht nichts Falsches im Buch, aber auch nichts wesentlich Neues. In Anbetracht der avisierten Leserschaft ist das auch gut so, denn Normalverbraucher sollte man keine Verfahren empfehlen, die nicht schon zu genüge getestet und den Handwerkern zumindest halbwegs bekannt sind.

*Kosta Mathéy*

### Nachschlagewerke / Handbücher

**The World Guide, An alternative reference to countries of our planet, 609 S. ISBN 1-869847-72-5. 2001. New Internationalist Publications, 55 rectory Road, Oxford OX4 1BW, UK. www.newprint.org. Bezug in Deutschland: Lamuv Verlag, Göttingen, FAX 0551 53192.**

Dieser Welt-Almanach erschien das erste Mal 1979 in Mexico und wurde in der Folgezeit alle zwei Jahre neu herausgegeben, wofür inhaltlich ein weltweites Korrespondentennetz unter der Koordination des Instituto Tercer Mundo verantwortlich zeichnet. Eine englische Ausgabe erschien 1984 unter dem Namen Third World Guide, der aber später geändert wurde in THE WORLD GUIDE - A VIEW FROM THE SOUTH. Seit 1994 ist auch eine CD-Rom Version verfügbar. Zentrales Anliegen der Publikation ist natürlich das Länderlexikon, jeweils mit den neuesten Statistiken, einem Abriss von Geschichte, Demographie, Politik, Wirtschaft und Umwelt. Diese Datenquelle ist für Journalismus- und Dritte Welt Studien sicher das praktischste und zuverlässig-

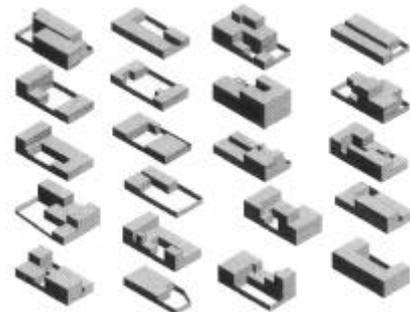
ste Referenzwerk, allein schon wegen der Aktualität. Zusätzlich zu diesem weitgehend standardisierten Inhalt gibt es sozusagen als Zugabe in jeder Neuauflage einen thematischen Vorspann, in dem aktuell zentrale Themen in der Süd-Nord Debatte aufgegriffen und aus der Sicht des Südens, d.h. meist komplementär zur Position der dominanten Nachrichtenagenturen des Nordens, dargestellt sind. Zu den vielen in dieser Neuauflage behandelten Themen gehören z.B. die Rechte indigener Völker, die Notwendigkeit der Aufnahme von Immigranten in den Ländern des Nordens aus ihrem eigenen Interesse heraus, die alarmierende Beschleunigung in der Verknappung der Trinkwasservorräte, die Wieder-Zunahme von Analphabetismus, die Frankensteinisierung der Wissenschaft, die heutige Allgegenwart der Informatik, der wundersame Schwund der Steuerzahler, und die neue Weltpolizei ohne moralischen Anspruch.

*Kosta Mathéy*

## Eckhart Ribbeck

### Die informelle Moderne Spontanes Bauen in Mexiko-Stadt

### Informal Modernism Spontaneous Building in Mexico-City



332 Seiten mit über 500 Abbildungen  
dt.-engl., 3-933093-25-2, 49,- €

### 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, Bessunger Str. 88 d, D-64285 Darmstadt  
e-mail: trialog@usa.net

Verlag: IKO - Verlag für interkulturelle Kommunikation  
Postfach 900 421, D-60444 Frankfurt/Main  
Tel: 069 - 784808, Fax: 069 - 7896575,  
e-mail: ikoverlag@t-online.de

Vertrieb: Koch, Neff & Oetinger (KNOe)  
Verlagsauslieferung, Schockenriedstr. 39,  
70565 Stuttgart, Ansprechpartnerin: Frau Dörr  
Tel: 0711-7899-2201, Fax: 0711-7899-1010  
e-mail: order@kno-va

Druck: rufdruck, Karlsruhe

ISSN Nr.: 0724-6234

V.i.S.d.P.: Klaus Teschner  
Redaktion: Thomas Kuder, Klaus Teschner  
Redaktionelle Mitarbeit:  
Annett Schafranka, Gerhard Kienast  
Satz / Layout: Umut Duyar-Kienast  
Buchrezensionen: Kosta Mathéy  
Veranstaltungen: Klaus Teschner

Titelbild / cover image: Goma 2002, Foto: J. Yoder

Die in TRIALOG veröffentlichten Artikel repräsentieren nicht zwingend die Meinung der Herausgeber/innen und der Redaktion. Nachdruck ist mit Angabe der Quelle und Zusage 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)  
Habsburger Str. 3, D-10781 Berlin  
Tel.: 030 - 216 63 55, FAX 030 - 360 31 35 196  
e-mail: KMathey@aol.com
- Klaus Teschner (Veranstaltungen)  
Grunewaldstr. 14, D-10823 Berlin  
Tel.: 030 - 215 13 05; FAX 030 - 693 31 09  
e-mail: teschner@habitat-forum-berlin.de
- Gisind Budnick (Mitgliederverwaltung, Finanzen)  
Heslacher Wand 35A, D-70199 Stuttgart  
Tel.: 0711 - 607 19 65; FAX 0711 - 640 03 54  
e-mail: gb@trialog.de.eu.org
- Michael Peterrek (Aktuelles)  
Eleonore-Sterling-Str. 8, D-60433 Frankfurt / Main  
Tel.: 069 - 530 98 328, FAX 069 - 530 98 329  
e-mail: MPeterrek@aol.com
- Antje Wemhöner (experts)  
Zwillingi-Str. 4, D-10555 Berlin  
Tel./FAX: 030 - 391 015 25  
e-mail: A.Wemhöner@gmx.de
- Jürgen Oestereich (international co-operation)  
Am Dickelsbach 10, D-40883 Ratingen  
Tel./FAX: 02102 - 60 740  
e-mail: JOestereich@aol.com
- Hassan Ghaemi  
Bessunger Str. 88d, D-64285 Darmstadt  
Tel.: 06151 - 963 707/8, FAX 06151 - 963 709  
e-mail: hassan.ghaemi@balluff-ghaemi.de
- Frank Eckardt, Europäische Urbanistik  
Bauhaus-Universität, D-99421 Weimar  
Tel.: 03643 - 88 9815, FAX 03643 - 88 98 12  
e-mail: frank.eckardt@archit.uni-weimar.de
- Hans Harms  
29 South Hill Park, London NW3 2ST, UK  
Tel./FAX -44-207 - 435 39 53  
e-mail: hharms02@aol.com
- Florian Steinberg, IHS Indonesia - IRO  
Wisma Anugraha Building, Jalan Taman Kemang  
32 B, Jakarta 12730, Indonesia  
Tel: -62-21 - 718 1361, FAX -62-21 - 717 921 72  
e-mail: ihsjro@pacific.net.id

TRIALOG kostet 10,- € / Heft zzgl. Versand  
Abopreise für 4 Ausgaben (1 Jahrgang):  
Standard-Abo: 35,- € incl. Versand  
Institutionen-Abo: 45,- €  
Studenten-Abo: 20,- €

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

Für Abo- und Vertriebsangelegenheiten wenden Sie sich bitte an den Verlag.

## Kommunale Selbstverwaltung

# Stadt- und Regionalplaner/innen Verwaltungsfachkräfte

Fachkräfte des DED unterstützen in einer wachsenden Zahl von Ländern die Reformen zur Dezentralisierung und Demokratisierung von Regierungs- und Verwaltungsstrukturen auf kommunaler Ebene.

Für die Mitarbeit, Beratung und Fortbildung zu Themen der Stadtentwicklung, Landschafts- und Raumplanung auf Kommunal- und Distriktebene, unter Einbeziehung der Vertreter ansässiger Nichtregierungsorganisationen, suchen wir:

- Stadt-, Raum- und Regionalplaner/-innen
- Verwaltungsfachkräfte und Verwaltungswissenschaftler/-innen
- Bauingenieure/-innen mit Schwerpunkt Stadt- und Regionalplanung

### Ihre Aufgaben:

- Stärkung und Modernisierung von Kommunalverwaltungen
- Beratung der Bürgermeister und Verwaltungen in Fragen der Stadtentwicklung und Verwaltungsstruktur
- Unterstützung bei der Erstellung von kommunalen Entwicklungsplänen
- Aktualisierung von Flächennutzungsplänen
- Hilfe beim Aufbau einer effektiven und bürgerfreundlichen Verwaltung



# ded

Deutscher  
Entwicklungsdienst

Fachkräfte für Afrika, Asien und Lateinamerika

Der DED entsendet berufserfahrene, sozial engagierte Fachkräfte als Entwicklungshelferinnen und Entwicklungshelfer in über 40 Länder der Erde. Ziel ist es, gemeinsam mit einheimischen Partnern Lebensbedingungen nachhaltig zu verbessern.

Voraussetzung für die Mitarbeit:

- passende Berufsausbildung
- mehrjährige Berufspraxis, auch in Verwaltungen
- gute Fremdsprachenkenntnisse

Die Mitarbeit ist auf 2–5 Jahre befristet. Auf Ihre Aufgaben werden Sie intensiv vorbereitet. Die Leistungen richten sich nach einem DED-eigenen System, inkl. Sozialversicherung.

Wenn Sie an einer Aufgabe beim DED interessiert sind, schreiben Sie uns mit detaillierten Angaben zu Ihrem beruflichen Werdegang.

Bitte übersenden Sie zunächst keine Zeugnisse oder Bewerbungsmappen und keine Plastikhüllen.

Richten Sie Ihre Bewerbung mit der Kennziffer S010 an:

Deutscher  
Entwicklungsdienst gGmbH  
Bewerberreferat  
Tulpenfeld 7, 53113 Bonn

Weitere Informationen unter:  
[www.ded.de](http://www.ded.de)



## JETZT IST DIE ZEIT GEMEINSAM ANDERS ZU HANDELN

MISEREOR ist das Hilfswerk der katholischen Kirche in Deutschland. Seit vier Jahrzehnten verfolgt MISEREOR eine armutsorientierte Entwicklungszusammenarbeit mit Partnern in Afrika, Asien und Lateinamerika.

# MISEREOR

Für unsere Geschäftsstelle in Aachen suchen wir baldmöglichst einen

## Fachreferenten (w/m) für Stadtentwicklung in Lateinamerika

Der Arbeitszeitumfang beträgt 100%.

### Aufgabenfelder:

In Ihrer Tätigkeit begleiten und qualifizieren Sie Konzepte und Maßnahmen der Armutsbekämpfung in städtischen Elendsvierteln Lateinamerikas. Dabei beraten Sie unsere Projektpartner und deren Zielgruppen und fördern den Erfahrungsaustausch und den Süd-Süd-Dialog. Sie bearbeiten und begleiten sektorspezifische Fördermaßnahmen und leisten konzeptionelle Beiträge zu Förderkonzepten für den städtischen Bereich (z.B. im Einflurwohnungsbau, im Infrastrukturbereich oder der Gemeinwesenentwicklung). Unsere Regionalreferenten finden bei Ihnen kompetente fachliche und methodische Beratung, die Sie auch in themenbezogene Arbeitsgruppen einbringen.

Sie unterstützen unsere Projektträger bei der Erschließung neuer Finanzierungsinstrumente und dem Zugang zu lokalen Ressourcen. In Deutschland und auf internationaler Ebene verstärken Sie die Anliegen unserer Partner durch Lobbyarbeit, insbesondere im Hinblick auf die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte der städtischen Armutsbevölkerung. Sie vertreten Misereor auf Tagungen und Konferenzen und bringen die Ziele und Anliegen Ihres Arbeitsbereiches in unsere Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit ein.

### Anforderungen:

Sie sind Stadt- und Regionalplanerin oder haben Architektur, Geographie oder Volkswirtschaft mit relevanten Schwerpunkten studiert. Ihre guten theoretischen Kenntnisse haben Sie in Übersee durch praktische Erfahrungen in der Stadtentwicklung in Entwicklungsländern (vor allem in Lateinamerika) vertiefen können. Ihre Schwerpunkte lagen dabei in der Zusammenarbeit mit den ärmsten Bevölkerungsgruppen.

Sie sprechen sehr gut Spanisch und Englisch und besitzen Kenntnisse in einer weiteren Fremdsprache (möglichst Portugiesisch). Ihre Kommunikationsfähigkeit und Ihr Einfühlungsvermögen für die Besonderheiten in der Zusammenarbeit mit armen und entrechteten Partnergruppen sind ausgeprägt.

Die Bewerbungen von Behinderten werden bei gleicher Eignung bevorzugt behandelt.

Ihre schriftliche Bewerbung (mit frühestem Eintrittstermin und Angabe der Konfession) senden Sie bitte umgehend an:

Bischöfliches Hilfswerk MISEREOR e.V., Personalabteilung, Postfach 14 50, 52015 Aachen, Telefon: (0241) 442-173  
Homepage: [www.misereor.de](http://www.misereor.de), E-Mail: [personal@misereor.de](mailto:personal@misereor.de)

## IKO – Verlag für Interkulturelle Kommunikation

Holger Ehling Publishing – Der Medienverlag

*Edition Hipparchia*

Frankfurt am Main · London

Wir veröffentlichen wissenschaftliche Literatur zur „Dritten Welt“, Interkulturellem Lernen, Theologie Interkulturell, Philosophie, Sprache und Literatur, Ökologie, Ökonomie und Interkulturellem Management und Entwicklungspolitik.



Anti-Rassismus Informationszentrum NRW e.V. (Hrsg.)

Mieke Besamusca-Janssen/Sigrun Scheve

**Interkulturelles Management in Beruf und Betrieb**

1999, 254 S., € 22,00,  
ISBN 3-88939-474-4



Bernd Hafner, Paul Krämer, Willi Heinzen  
**Solarkocher in Westafrika**

Grundlagen sowie praktische, sozio-ökonomische und ökologische Betrachtungen

2002, ca. 300 S., ca. 80 Abb., ca. € 20,00,  
ISBN 3-88939-640-2

erscheint Juli 2002

„Der Leitfaden ist gedacht für die gesamte Belegschaft eines Unternehmens, angefangen vom Chef über den Betriebsrat bis hin zum ‚kleinen‘ Angestellten.“ NRZ, 29.9.1999

**Frankfurt am Main**  
Postfach 900 421 · D-60444 Frankfurt/Main  
Assenheimer Str. 17 · D-60489 Frankfurt/Main  
Tel. +49-(0)69-78 48 08  
Fax +49-(0)69-789 65 75  
e-mail: [ikoverlag@t-online.de](mailto:ikoverlag@t-online.de)

**Internet:** [www.iko-verlag.de](http://www.iko-verlag.de)

**Auslieferung:** [Order@KNO-VA.de](mailto:Order@KNO-VA.de)

**London**  
4 T Leroy House · 436 Essex Road  
London N1 3QP, UK  
Phone: +44-(0)20-76881688  
Fax: +44-(0)20-76881699  
e-mail: [Holger@Ehling.com](mailto:Holger@Ehling.com)

Bitte fordern Sie unser Titelverzeichnis an!

## Veranstaltungen / Forthcoming events

### June 20-22, 2002 in Bellingham, USA

„Collaborative Planning for the Metropolitan Landscape“. 4<sup>th</sup> International Workshop on Sustainable Land Use Planning. Organised by the International Studygroup On Multiple Use of Land (ISOMUL). Contact: Susie Nelson / Robert Tibbs, Huxley College of the Environment, Western Washington Univ., Bellingham, WA 98225-9079. ☎ (1 360) 650 2132 / 2133, Fax: 650 7702 <isomul@www.edu>, [www.ac.wvu.edu/~huxley/ISOMUL](http://www.ac.wvu.edu/~huxley/ISOMUL)

### June 23 - 26, 2002 in The Hague, The Netherlands

INTA 26<sup>th</sup> Annual Congress: „Metropolisation of Urban Development in a Global Economy“. Organised by INTA (International Network for Urban Development) and the City of The Hague. Contact: INTA, Nassau Dillenburgstraat 44, NL-2596 AE The Hague, The Netherlands. ☎ (31 70) 324 4526, Fax: (31 70) 328 0727. <info@inta-net.org> [www.inta-aivn.org/20-activities/inta26.htm](http://www.inta-aivn.org/20-activities/inta26.htm)

### June 29 - 30, 2002 in Vienna, Austria

YHR Pre-Conference for PhD Students and other Young Housing Researchers. Contact: <kasper@rp.uni-dortmund.de> <Freia.Steinmetz@stud.uni-hannover.de> [www.enhr.ibf.uu.se/YHR2002.htm](http://www.enhr.ibf.uu.se/YHR2002.htm)

### July 1 - 5, 2002 in Vienna, Austria

„Housing Cultures - Convergence and Diversity“. ENHR (European Network of Housing Research) International Research Conference 2002. Venue: City Campus, Univ. of Vienna. Contact: Europaforum Wien, Rahlgasse 3/2, A-1060 Wien, Austria. ☎ (43 1) 585 8510-24, Fax: 585 8510-30. [www.enhr.ibf.uu.se/](http://www.enhr.ibf.uu.se/)

### July 7 - 13, 2002 in Brisbane, Australia

XV<sup>th</sup> ISA World Congress of Sociology, „The Social World in the 21<sup>st</sup> Century: Ambivalent Legacies and Rising Challenges“. Organised by ISA (Intern. Sociological Association). Contact: Congress Secretariat, The Meeting Planners Pty Ltd, 91-97 Islington Str., Collingwood, VIC, 3066 Australia. ☎ (61 3) 9417 0888, Fax: 9417 0899. <isa@sis.ums.es> <sociology@meetingplanners.com.au> [www.ucm.es/info/isa](http://www.ucm.es/info/isa)

### July 22 - 26, 2002 in Berlin, Germany

UIA Berlin 2002, XXI. World Congress of Architecture: „Resource Architecture“. Organised by Union Internationale des Architectes (UIA), Paris and Bund Deutscher Architekten BDA, Berlin. Contact: UIA Berlin 2002 e.V., Köpenicker Straße 48/49, D-10179 Berlin, Germany. ☎ (49 30) 278 734 40, Fax: 278 734 12; <info@uia-berlin2002.com> [www.uia-berlin2002.com](http://www.uia-berlin2002.com) Registration: DER-CONGRESS, Bundesallee 56, D-10715 Berlin. ☎ (49 30) 8579 030, Fax: 8579 0326. <der@der-congress.de> [www.der-congress.de](http://www.der-congress.de)

### July 22 - 26, 2002 in Accra, Ghana

Housing & Urban Development for Low-income Groups Sub-Saharan Africa. Organised by the Institute of Local Government Studies. Contact: The Conference Secretariat, PO Box LG 549, Madina, Accra, Ghana. ☎ (233 21) 508817, Fax: 508818. <ihs@ilgs.org> Conference brochure: [www.unhabitat.org/conference/con\\_housing.pdf](http://www.unhabitat.org/conference/con_housing.pdf)

### July 23 - 27, 2002 in La Coruña, Spain

17<sup>th</sup> Conference of the International Association for People-Environment Studies (IAPS-2002): „Culture, Quality of Life and Globalization - Problems and Challenges for the New Millennium“. Organised by IAPS. Contact: Gabriel Moser, Labor. de Psychol. Environnementale CNRS ESA 8069, Univ. Paris V, 71-75 Av. Edouard Vaillant, F-92100 Boulogne-Billancourt, France. ☎ (33 1) 5520 5820, Fax: 5520 5740. <moser@psycho.univ-paris5.fr> [www.bwk.tue.nl/iaps/home.htm](http://www.bwk.tue.nl/iaps/home.htm)

### August 26 - Sept. 4, 2002 in Johannesburg, South Africa

Johannesburg Summit 2002. UN Summit for the ten-year review of progress in implementing the outcome of the UN Conference on Environment and Development (UNCED) („Rio+10“). Contact: Johannesburg Summit Secretariat, Division for Sustainable Development, UN Department of Economic and Social Affairs, Two United Nations Plaza, DC2-2220, New York 10017. Contact: <dsd@un.org> <2002participation@un.org> Registration: <summitregister@un.org> [www.johannesburgsummit.org/](http://www.johannesburgsummit.org/)

### September 8-12, 2002 in Tianjin, China

„Urban Conditions 21“. IFHP (International Federation for Housing an Planning) World Congress. Contact: IFHP Secretariat, Wassenaarseweg 43, 2596 CG, The Hague, The Netherlands. ☎ (31 70) 324 45 57, Fax: 328 20 85. <ifhp.nl@inter.nl.net> [www.ifhp.org](http://www.ifhp.org)

### September 10-11, 2002 in Oxford, GB

Conference on Housing Education and the New Housing Management“. Contact: Jane Darke, School of Planning, Oxford Brookes University / Peter Malpass, Faculty of the Built Environment, University of the West of England. <jdarke@brookes.ac.uk> [www.york.ac.uk/inst/chp/hsa/call-a02.htm](http://www.york.ac.uk/inst/chp/hsa/call-a02.htm)

### September 23 - 25, 2002 in Oslo, Norway

Sustainable Building 2002 (SB02): The 3<sup>rd</sup> International Conference. Organised by the Norwegian EcoBuild Program and the Municipality of Oslo. Contact: Trine Dyrstad Pettersen, SB02 manager, ☎ (47 22) 965 541 <trine.pettersen@byggforsk.no> or: Synnove Brekke, SB02 secretary, ☎ (47 22) 979 830. <synnove.brekke@grip.no> [www.sb02.com](http://www.sb02.com)

### October 7, 2002 in Brussel, Belgium

World Habitat Day (WHD). The theme for this year's WHD is „City to City Cooperation“. Contact: Mr. Sharad Shankardass, Spokesperson or Ms. Zahra A. Hassan Media & Press Relations Unit, UNCHS-Habitat. ☎ (254 2) 623153, Fax: (254 2) 624060. <habitat.press@unhabitat.org> [www.unhabitat.org](http://www.unhabitat.org)

### October 18- 27, 2002 in Portugal

2nd World Convention for Sustainable Local Development. Organised by DELOS-Constellation International, Federação Minha Terra, ANIMAR, etc. Contact: Francisco Botelho, Secretariat for 2nd World Convention, R. Marquesa de Aloma, 34-2<sup>o</sup>E, P 1700-304 Lisboa. ☎ (351 21) 844 6595, Fax: (351 21) 844 6623 <emdl@delos-constellation.org> or <frbotelho@inde.pt> International Steering Committee, Martine Théveniaut-Muller, rue Cadène, F-11580 Alet-les-Bains, France. ☎ / Fax: (33 4) 6869 9288. <esta.pari@wanadoo.fr>