

# »Das Konzept Partizipation geht uns nicht weit genug«

## Innovative Ansätze des Baan Mankong Programms

**Jeder sechste Stadtbewohner Thailands lebt in massiver Armut, die Hälfte davon in illegalen Slumsiedlungen. Viele müssen mit verschiedensten Formen rechtlicher Unsicherheit bezüglich ihres Wohnraums leben. Das Baan Mankong Programm hilft den Betroffenen mittels innovativer Ansätze, ihre prekäre Wohnsituation von sich aus zu verbessern.**

**Michael Waibel & Andreas Gravert**

In den 1970er Jahren fand in der internationalen Entwicklungsdebatte ein generelles Umdenken von Top-down- hin zu Bottom-up-Ansätzen statt. Bei Projekten im Bereich des Bedürfnisfelds Wohnen kam man vom flächenhaften Abriss städtischer Slumsiedlungen und der gleichzeitigen Bereitstellung mehrgeschossiger Wohnblocks im Sinne des sozialen Wohnungsbaus weitgehend ab. Stattdessen wandte man sich zunehmend partizipativen Ansätzen zu. Mittels dieser sollte die betroffene Bevölkerung eingebunden, unterstützt und schließlich befähigt werden, ihre Wohnsituation durch eigene Anstrengungen zu verbessern. Dieses Vorgehen ist in der Entwicklungszusammenarbeit noch heute aktuell und man wird Schwierigkeiten haben, ein Projekt zu finden, das sich nicht Partizipation (gleich neben Nachhaltigkeit) auf die Fahnen geschrieben hat. Wenige Akteure nehmen diese Ansätze allerdings so wörtlich wie das *Community Organisations Development Institute* (CODI) in Thailand.

### «Making the people become key-actors»

CODI macht seit ca. 15 Jahren landesweit positive Erfahrung mit der Vergabe von (Klein-) Krediten an einkommensschwache Gemeinwesen (Communities)

und Interessengemeinschaften unterschiedlicher Art und Größe. Dieses halbstaatliche Institut arbeitet dabei vollständig ohne ausländisches Kapital und ohne ausländische Expertise.

CODI verfolgt den Bottom-up-Ansatz besonders radikal. Das erklärte Ziel ist die betroffene Bevölkerung zu »Schlüsselakteuren« ihrer eigenen Entwicklung zu machen und dies auch in ihrem Bewusstsein zu verankern. Dies fängt damit an, dass CODI keine Gemeinwesen für ihr Programm auswählt, sondern dass sich diese bewerben müssen. Dabei beschränken sich die Aktivitäten neben der Kreditvergabe im Wesentlichen auf die Förderung der Vernetzung der beteiligten Akteure sowie auf Capacity Building. Letzteres erfolgt weitestgehend durch die Gemeinwesen selbst, etwa durch das Konzept des so genannten horizontalen Lernens. Nicht die abstrakte Belehrung der Armen durch Experten, die letztendlich die Problematik der Betroffenen nur von außen kennen, sondern der Erfahrungs- und Wissensaustausch *zwischen* den Gemeinwesen steht dabei im Vordergrund. Erfolgreiche Gemeinden zeigen den anderen, was sie durch eigenes Engagement erreichen können. CODI unterstützt in diesem Zusammenhang die Gründung von Community-Netzwerken. Diese Kooperativen vergeben mittlerweile eigenverantwortlich Kredite an die Gemeinwesen und fungieren als Plattform für den Austausch von Kontakten und Erfahrungen zwischen den Gemeinden. Als weiterer Vorteil reduziert sich der Verwaltungsaufwand für CODI.

Die städtischen Armen haben dabei – wie in anderen Ländern des Südens auch – gegenüber den übrigen städtischen Bevölkerungsschichten den Vorteil, dass sie in der Regel über einen ausgeprägten Gemeinschaftssinn verfügen. Die Nutzung und die Förderung dieser informellen Governance-Strukturen ist ein weiteres zentrales Merkmal der Vorgehensweise von CODI.

Michael Waibel ([mwaibel@gwdg.de](mailto:mwaibel@gwdg.de)) ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Geographischen Institut Hamburg und Mitglied im BMBF-Forschungskonsortium »The Balance of Urban Growth and Re-development in Ho Chi Minh City – Sustainable Housing Policies for Megacities of Tomorrow«.  
Andreas Gravert ([agravert@gwdg.de](mailto:agravert@gwdg.de)) ist studentische Hilfskraft im BMBF-Forschungskonsortium.

### Das Baan Mankong Programm

Im Januar 2003 initiierte die thailändische Regierung zwei neue Programme mit jeweils grundlegend unterschiedlichen Ansätzen, um der anhaltenden Nachfrage der städtischen Armen nach Wohnraum zu begegnen. Das von der *National Housing Authority of Thailand* implementierte *Baan Ua Arthorn* (‘wir kümmern uns’) -Programm verfolgt dabei einen angebotsorientierten Ansatz und besteht im Wesentlichen aus dem staatlichen Bau von bezugsfertigen Wohnungen für Niedrigeinkommensbezieher mit regelmäßigem Einkommen. Das *Baan Mankong* (‘sicherer Wohnraum’) – Programm zielt hingegen auf den Teil der Armen, der sich selbst diese subventionierten Wohnungen nicht leisten kann und deren Siedlungen oft von Räumung bedroht sind. Das *Baan Mankong* Programm wird von CODI umgesetzt.

Nimmt CODI die Arbeit in einer Stadt neu auf, werden zunächst alle betroffenen Akteure an einen Tisch gebracht. Als Resultat dieses Treffens wird ein Komitee gegründet, welches dazu beitragen soll, den städtischen Armen mit ihren spezifischen Wohnraumproblemen eine Stimme bei

Fragen der Stadtplanung und Stadtentwicklung zu geben. Auch soll dieses Komitee Netzwerke und Pilotprojekte fördern.

Wie in den Metropolen vieler Entwicklungsländer ist die Klärung der Bodenbesitzverhältnisse von zentraler Bedeutung. In der Regel haben sich die Betroffenen illegal angesiedelt oder ihr Status beruht auf informellen Absprachen, die jederzeit gekündigt werden können. Die ständige Gefahr einer möglichen Räumung

verschafft den Bewohnern nur wenig Motivation, nachhaltig in ihren Wohnraum und ihr Wohnumfeld zu investieren. Um dies zu ändern, unterstützt CODI das betroffene Gemeinwesen bei der Aufnahme von Gesprächen mit den Landbesitzern und bei der Aushandlung eines Kauf- oder Langzeit-Pachtvertrages. Da oft beide Seiten profitieren, ist eine Einigung nicht unwahrscheinlich. Der Landbesitzer, ob staatlich oder privat, hat in der Regel höhere Einnahmen, zumal die illegalen Siedler zuvor oft gar nichts bezahlt haben. Die Bewohner erlangen hingegen Sicherheit bezüglich ihres Wohnraumstatus. Im Fall des Kaufs von Land hilft CODI durch die Bereitstellung günstiger Langzeit-

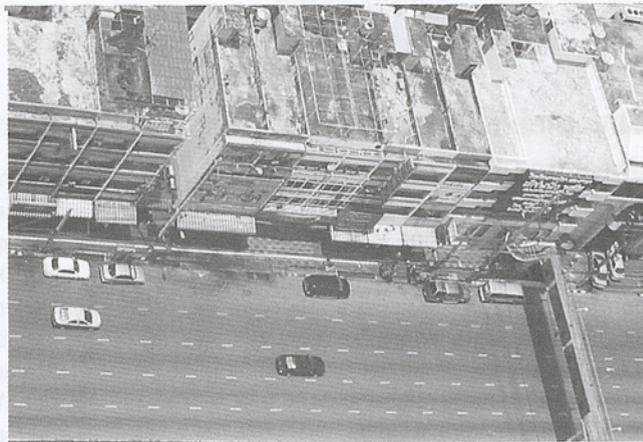
Kredite. Ist eine Räumung einer Slumsiedlung unausweichlich, versucht CODI, eine Ersatzfläche zur Umsiedlung möglichst nahe dem bisherigen Wohnstandort zu organisieren.

Eines der landesweit zehn Pilotprojekte, die bereits 2003 angelaufen sind, ist das der Bon Kai Community in der Nähe des Klong Toey Hafens sowie der Geschäftsviertel Sathorn und Silom Road in Bangkok. An diesem ca. vier Hektar großen Standort siedelten sich bereits vor über 60 Jahren die ersten Bewohner illegal an. Mittlerweile leben dort 566 Haushalte in überwiegend prekären Behausungen aus Wellblech und Holz. In den 1980er Jahren entstand in unmittelbarer Umgebung ein bedeutendes kommerzielles Zentrum, was den Räumungsdruck auf diese Slumsiedlung erheblich erhöhte. Die Bewohner kämpften seither ohne Erfolg um eine rechtliche Anerkennung. Immerhin konnten sie eine Räumung verhindern, was als große Leistung anerkannt werden kann. Diese Blockadesituation löste sich erst 2001 auf, als ein Feuer in der Siedlung ausbrach, bei dem 200 Wohngebäude zerstört wurden. Nach diesem Ereignis gründeten die Bewohner eine Kooperative und traten erneut in Verhandlung mit dem Landbesitzer, in diesem Fall das staatliche Crown Property Büro. Sie erkämpften erfolgreich einen Pachtvertrag, der auf 30 Jahre befristet wurde. Dies stellte den ersten Pachtvertrag in Thailand dar, der an ein Gemeinwesen als ganzes vergeben wurde (CODI 2004: 7). Dieses Modell ist für die Bewohner von großem Vorteil, da der Landbesitzer bei individueller Verpachtung an einzelne Familien seine Interessen leichter durchsetzen kann. Darüber hinaus zeigten sich zwei weitere wesentliche Vorzüge kollektiver Landnutzung. Zum einen stellt diese ein wirksames Mittel dar, den Zusammenhalt der Bewohner und darüber hinaus informelle Governance-Strukturen zu stärken. Zum anderen ermöglicht gemeinschaftlicher Landbesitz einen effektiven Schutz gegen Spekulation sowie Verdrängungs- und Aufwertungsprozesse, mit denen innenstadtnahe Niedrigeinkommensquartiere oft konfrontiert sind.

Die Bon Kai Community wurde aufgrund der beispielhaften Selbstorganisation im Rahmen des *Baan Mankong* Programms als zentrales Pilotprojekt ausgewählt. In Zusammenarbeit mit CODI gestalteten die Bewohner der Siedlung den Wiederaufbau der Siedlung eigenverantwortlich. Mit jungen thailändischen Architekten wurde ein Grundstücksplan entworfen, der schmale Gassen und kompakte zweistöckige Häuser auf 24m<sup>2</sup> vorsieht, wobei das zweite Geschoss extra hoch gebaut wurde, damit der Einbau eines dritten Stockwerks bei Bedarf individuell geschehen kann. Zunächst wurden 72 Häuser gebaut, um die am stärksten betroffenen Opfer des Brandes unterzubringen. In zwei weiteren Phasen sollen insgesamt 330 zusätzliche Häuser errichtet werden. Aufgrund der gemachten Lernerfahrungen aus dem ersten Bauabschnitt übernehmen die Bewohner der Bon Kai Com-



Neue Wohngebäude in der Marginalisierung Bon Kai  
Foto: M. Waibel



Räumlich fragmentierte Wohnformen in Bangkok

Foto: M. Waibel

munity im Folgenden die Errichtung weiterer Wohngebäude komplett selbst.

CODI hat die Baukosten zunächst in Form eines Kredites mit einem Zinssatz von einem Prozent pro Monat übernommen. Das Gemeinwesen gibt diesen mit einem Zinssatz von vier Prozent an die Mitglieder weiter. Mit der Differenz werden Verwaltungskosten bezahlt und gemeinschaftliche Anliegen verwirklicht. Für Grundstück und Haus zahlt jeder Haushalt derzeit ca. 43 US-Dollar pro Monat.

### Baan Mankong – ein Modell?

CODI hat sich das ehrgeizige Ziel gesetzt, bis zum Jahr 2009 300.000 Haushalte in 2.000 armen Nachbarschaften in 200 Städten Thailands mit dem *Baan Mankong* Programm zu erreichen. Das Beispiel zeigt, dass durch die Nutzung des großen Selbsthilfepotenzials der städtischen Armen flächendeckend eine massive Verbesserung der Lebens- und Wohnbedingungen erreicht werden kann.

Bislang hat das *Baan Mankong* Programm fast ausschließlich Erfolge zu vermelden. Die Kredite werden regelmäßig zurückgezahlt, die Wohnumstände haben sich in einer steigenden Zahl von Slumsiedlungen stark verbessert. Insgesamt konnte ein hoher Grad an Zufriedenheit der teilnehmenden Gemeinwesen erreicht werden. Viele Bewohner konnten einen sicheren Besitzstatus und bessere Wohnbedingungen erlangen. Die Gemeinwesenorganisationen, die ursprünglich zur Durchführung von Aufwertungsmaßnahmen und für die Vergabe von Krediten etabliert wurden, wähen fort. Sie kümmern sich nun um all die Belange, die gemeinschaftlich gelöst werden können. Bereits durchgeführte Projekte dienen anderen Gemeinwesen als Beispiel und stiften diese dazu an, ebenfalls aktiv zu werden. Durch Netzwerke, in denen verschiedene Gemeinwesen organisiert sind, verselbstständigt sich das Konzept von CODI mittlerweile.

Der so radikal wie möglich umgesetzte Bottom-up-Ansatz beugt Misserfolgen vor, die in der Vergangenheit bei vergleichbaren Entwicklungsprojekten im Bereich Wohnen auftraten. Ein zentrales Problem dieser war unverhältnismäßige Verschuldung der Betroffenen. Im Rahmen des *Baan Mankong* Programms wird diesem dadurch entgegengewirkt, dass die Betroffenen selbst alle Entscheidungen treffen. Außerdem wird durch den horizontalen Austausch von Erfahrungen zwischen den Gemeinden Fehlentscheidungen, die etwa zu einer überhöhten Verschuldung führen können, vorgebeugt. Die Gemeinwesen-Netzwerke leisten in dieser Hinsicht bereits selbstständig wichtige Arbeit und tragen den Prozess in die Breite.

Durch langjährige Erfahrungen hat CODI das erhebliche Selbsthilfepotenzial, welches einkommensschwache Nachbarschaften innehaben, erkannt. Die

Stärkung der sozialen Netzwerke innerhalb der Gemeinwesen gibt den Beteiligten Sicherheit in finanzieller und sozialer Hinsicht. Durch die Bildung von Kooperativen zur Kreditvergabe, zum Abschließen von Kauf- und Pachtverträgen oder zur Implementierung von gemeinschaftlichen Projekten wird der Zusammenhalt der Nachbarschaften demokratisch formalisiert und weiter gefördert. Die Vorteile sind vielfältig, schließlich kennt keiner die Bedürfnisse und Kapazitäten der Bewohner so gut wie sie selbst. Durch die soziale Kontrolle innerhalb der Gemeinwesen kann gewährleistet werden, dass sich kein Mitglied mit Schulden übernimmt. Die Vergabe von Krediten an Gemeinwesen hat sich als sicher und effektiv erwiesen. Schließlich konnte durch die Förderung der Selbstorganisation und der Vernetzung zwischen den Gemeinwesen eine deutliche Verbesserung der Kommunikation und Kooperation zwischen den Bewohnern auf der einen und staatlichen Behörden auf der anderen Seite erreicht werden.

Es gibt nicht viele Programme, die so konsequent und ambitioniert versuchen, die Betroffenen zu Schlüsselakteuren zu machen. In diesem Zusammenhang wird der Begriff »Partizipation« von Mrs. Boonyabanha ohnehin abgelehnt: »Es geht nicht darum, die Betroffenen in eine Entwicklung einzubinden, sondern darum, dass sie selbst ihre Entwicklung als Schlüsselakteure steuern.«

### Literatur

- Boonyabanha, Somsook (2003): A Decade of Change: From UCDO to CODI in Thailand. IIED working paper 12 on Poverty Reduction in Urban Asia. London.
- Boonyabanha, Somsook (2005): Baan Mankong: Going to scale with »slum« and squatter upgrading in Thailand. In: Environment and Urbanization Vol. 17, No. 1, 2005. pp. 21-46.
- Boonyabanha, Somsook (2001): Savings and loans: drawing lessons from some experiences in Asia. Environment & Urbanization Vol 13, No. 2, pp. 9-22.
- CODI (2004): CODI Update – Special Issue on Community Upgrading in Thailand. Bangkok.
- Malusardi, Federico and Kammeier, H. Detlev (2002): Informal Settlements in Bangkok 1960-2001 – Upgrading policies and housing development. Rome.
- Interview der Autoren mit Frau Somsook Boonyabanha am 15.8.2006 in Bangkok.