Städtische Arme auf der Suche nach Sicherheit und die kenyanische Sozialpolitik¹

Dieter Neubert

Pädagogische Hochschule Heidelberg, Fachbereich IV, Keplerstr. 87, D-6900 Heidelberg

Zusammenfassung: Neue Konzepte in der Entwicklungspolitik, wie Grundbedürfnisstrategie, sollen die Selbsthilfkräfte der Ärmsten stärken. Die erwarteten Erfolge sind aber bislang ausgeblieben. Die zugrunde liegenden Probleme können anhand der Maßnahmen untersucht werden, die in Kenya diesem Konzept folgen. Dabei zeigt es sich, daß politische Programme nur dann erfolgreich sind, wenn bei der Konzeption der Angebote die Handlungsstrategien der späteren Nutzer, in diesem Falle sind dies Arme, berücksichtigt werden. Die Nutzer kombinieren, um ihr Überleben zu sichern, Einkommen aus verschiedene Ressourcen. Neben ökonomischen Aktivitäten, bestehenden oder neu aufzubauenden sozialen Netzen und kooperativen Organisationen stellen öffentliche Leistungen nur eine Ressource unter anderen dar. Im Gegensatz zu anderen Überlebensressourcen ist die Nutzung öffentlicher Leistungen höchst unsicher. Sie verfehlen deshalb die auf die Herstellung von Sicherheit ausgerichteten Handlungsstrategien der Nutzer und bleiben weitgehend ineffektiv.

Einleitung

Die Analysen der Lage der Armutsbevölkerung in den Städten der Dritten Welt thematisierten lange Zeit die direkt ersichtlichen Lebensbedingungen. Entweder wurde angenommen, daß die städtischen Armen in einem Teufelskreis der Armut leben, der seinen Ausdruck in einer von Fatalismus und Apathie geprägten „Kultur der Armut“ (Lewis) findet, oder es wurde auf das politische Protestpotential der städtischen Armen, auf den „Zorn der Verzweiflung“ (Gutkind 1973) hingewiesen. Die Entwicklungspolitik zielte angesichts dieser Analysen auf die Beseitigung der (illegalen) Squattersiedlungen, ohne den Bewohnern eine andere Unterkunft zu bieten. Mangin (1967) und Turner (1967; 1969; 1972) stellten dem entgegen, daß die Lebensform der städtischen Armen effektiv an ihre Situation angepaßt ist. Sie sahen deshalb in den Squattersiedlungen kein Problem, sondern einen Ansatz zur Verbesserung der Lage städtischer Armer. Die von Lewis unterstellte Marginalität wurde als Mythos (Perlman 1976) qualifiziert. Hake (1977) beschreibt in seiner faszinierenden Arbeit über Nairobi ausführlich die Anpassungsfähigkeit der städtischen Armutsbevölkerung. Der Einfallsreichtum und die Selbstorganisationsfähigkeit der städtischen Armen führt zur Entstehung der ‚Self-Help-City‘ im Hinterhof der Städte der Dritten Welt. Es entsteht der Eindruck einer ärmlichen, aber eigenständigen und erstar-

kenden Welt für sich. Hake sieht diese ‚Self-Help-City‘ und ihr ökonomisches Rückgrat, den informellen Sektor, (er spricht vom ‚transitional sector‘) als einen entscheidenden Faktor für eine zukünftige urbane Entwicklung der Dritten Welt an (Hake 1977, 244–252, Hake/Ross 1970).

Diese These wurde durch den Bericht einer Studiengruppe der Internationalen Arbeitsorganisation über Kenya unterstützt (ILO 1972). Dabei wurde erstmals das zu dieser Zeit unter Beteiligung des ‚Institute for Development Studies‘ an der Universität von Nairobi entwickelte Konzept des ‚informellen Sektors‘² angewandt. Die ILO schlug in ihrem Bericht vor, das Entwicklungspotential des informellen Sektors durch Abbau von Restriktionen und durch gezielte Förderung zu erschließen (ebd. 105–329). Bemerkenswert war dabei die besondere Betonung sozialer Entwicklungsziele (ebd. 109f). Damit erhält Entwicklungspolitik zu weiten Teilen einen sozialpolitischen Charakter. Die wachsende Bedeutung von sozialpolitischen Fragen in der Dritten Welt zeigt sich zudem anhand erster Arbeiten, in denen bisher getrennt behandelte sozialpolitische Arbeitsbereiche gemeinsam untersucht werden (Gil 1976; Hardiman/Midgley 1983; Jones 1983; MacPherson 1982).

Sozialpolitische Programme und Maßnahmen werden jedoch geplant, ohne die spezifischen Handlungsstrategien der Nutzer zu berücksichtigen.

¹ Vortrag, gehalten auf der Tagung der Sektion Entwicklungssoziologie in Bonn vom 2. 5. bis 4. 5. 1985. Für kritische Hinweise danke ich Manfred Herzer, Irene Sehr und einem anonymen Gutachter der ZfS.

² In diesem Zusammenhang muß auf Keith Harts Studie (Hart 1973) zu Ghana hingewiesen werden, bei der ebenfalls das Konzept des ‚informellen Sektors‘ Verwendung fand.

Diesem Tatbestand soll hier, am Beispiel städtischer Armer in Kenya, nach einem kurzen Blick auf die Debatte um den informellen Sektor und auf Implementationsprobleme der Sozialpolitik in der Dritten Welt (I) genauer nachgegangen werden. Analysiert werden daran anschließend die Überlebensressourcen der städtischen Armen (II) und deren typische Handlungsrationalität (III)³.

I. Die Debatten um den informellen Sektor und um Implementationsprobleme der Sozialpolitik

Die Idee, über die Förderung des informellen Sektors sowohl die Lage der Armutsbevölkerung zu verbessern als auch Impulse für die wirtschaftliche Entwicklung zu geben, wurde nicht realisiert.

Denn die neuere Kritik am Konzept des informellen Sektors zeigt, daß dieses Konzept nicht präzise genug war, um als Grundlage für gezielte politische Maßnahmen zu dienen. Zum ersten ist der Begriff des informellen Sektors nur als deskriptive Kategorie brauchbar. „Informell ist jener Bereich der Ökonomie, der von staatlichem Handeln (. . .) nicht oder nur unterdurchschnittlich schwach erfaßt wird“ (Elwert/Evers/Wilkens 1983, 283). Die Entstehungsbedingungen des informellen Sektors sind hingegen nicht ausreichend durchdrungen, so daß die Chancen und die positiven Auswirkungen einer Entwicklung des informellen Sektors auf die Armutsbevölkerung überschätzt wurden. Wie eine genauere Analyse zeigt, ist der informelle Sektor sowohl auf dem Land als auch in der Stadt als eine Folge von Unterentwicklung bzw. Peripherisierung anzusehen. Dabei stellt er billige Güter und Dienstleistungen für die Unternehmen und Beschäftigten des formellen Sektors zur Verfügung und hat zugleich in besonderem Maße die Risiken des Marktes zu tragen (Evers 1981; Elwert/Evers/Wilkens 1983, Leys 1975, 266–269; Sandbrook 1982, 58–68).

Zum zweiten ist der informelle Sektor zutiefst kapitalistisch und basiert auf massiver Ausbeutung von extrem schlecht bezahlten Lohnarbeitern (Leys 1975, 266–269). Die Förderung des informel-

len Sektors kommt diesen Lohnarbeitern nicht unbedingt zugute, denn ein möglicher Wettbewerbsvorteil der Unternehmen dieses Wirtschaftsbereiches basiert gerade auf deren geringen Löhnen. Eine wirkliche Verbesserung der Lage der Ärmsten würde die Änderung der gesamten Produktionsstruktur erfordern, z. B. im Sinne eines arbeitsorientierten Entwicklungsweges mit dem Ziel, einer produktiven Beschäftigung breiter Bevölkerungsgruppen und einer gebrauchswertorientierten Produktion mittels angepaßter Technologie (zusammenfassend: Neuhoß 1982). Angesichts der bestehenden Machtverhältnisse kommt dieser Idee allenfalls die Bedeutung einer konkreten Utopie (ebd. 228) zu.

Und zum dritten konzentrierte sich durch das Konzept des informellen Sektors die Analyse der Lage der Armutsbevölkerung auf die Zugehörigkeit zu einem bestimmten Wirtschaftsbereich, nämlich den informellen Sektor. Zwar korreliert dies ‚irgendwie‘ mit dem Augenschein (Elwert/Evers/Wilkens 1983, 283), aber die Armutsbevölkerung ist auf diese Weise nur unzureichend bestimmt. Denn dazu rechnen besonders auch schlechtbezahlte Lohnarbeiter des formellen Sektors, und in den Haushalten finden sich häufig Einkommen aus beiden Sektoren (ebd. 283f). Elwert (1981) verweist dagegen auf Unsicherheit als Erkennungsmerkmal der Armutsbevölkerung in der Dritten Welt, die er als ‚Schicht der Ungesicherten‘ bezeichnet. Diese können ihr Überleben nur durch konstantes strategisches Handeln sichern, indem sie verschiedene Überlebensressourcen kombinieren (Elwert/Evers/Wilkens 1983, 284). Auf diese Weise bestimmen Elwert/Evers/Wilkens (ebd.) die Schicht der Ungesicherten auf der Ebene der Handlungsstrategien der Haushalte und nicht über die Zuordnung zu einem Wirtschaftsbereich. Dieser Ansatzpunkt wurde bei der Konzeption sozialpolitischer Maßnahmen bisher nicht berücksichtigt.

Weitere Faktoren für den mangelnden Erfolg der Sozialpolitik in der Dritten Welt wurden von der Implementationsforschung erfaßt. Denn das Problem der Bewirkbarkeit bestimmter Veränderungen (Kaufmann 1977, 64) stellt sich für die Dritte Welt ebenso wie in den Industrieländern. Sozialpolitik ist in diesem Zusammenhang als ein „mehrstufiger Prozeß der Politikerzeugung und Verwirklichung“ zu verstehen, in dessen Verlauf es zu Zielverschiebungen, Vollzugsdefiziten und Nebenwirkungen kommen kann (Kaufmann 1982, 59; vgl.: Dahme/Grunow/Hegner 1980; Mayntz 1980b). Einige Untersuchungen belegen die

³ Ein großer Teil des Materials stammt aus einem fünf-wöchigen Feldaufenthalt im Sommer 1984. Während dieser Zeit wurden Interviews mit Vertretern der Verwaltung, der kenyanischen Non-Governmental-Organisations, mit Sozialarbeitern und Führerinnen von Frauengruppen durchgeführt. Ausführliche Informationen finden sich in Neubert 1986a, Kap. 6.3; 1986b; 1986c.

Fruchtbarkeit dieser implementationstheoretischen Perspektive:

- Die konkreten Programme der internationalen Entwicklungsorganisationen konnten die postulierten Ziele nicht einlösen, denn sie verfehlten schon von ihrer Anlage her gerade die ärmsten Bevölkerungsteile (zur Weltbank: Tetzlaff 1980).
- Die Bereitschaft der Regierungen in den Ländern der Dritten Welt den Strategiewandel der Entwicklungspolitik mit der Betonung sozialpolitischer Inhalte mitzuvollziehen, erwies sich als eng begrenzt (Sandbrook 1982, 98–114; zu Kenya: Ghai/Godfrey/Lisk 1979; Lisk 1984; Neubert 1986a, Kap. 6).
- Und bei der Umsetzung der wenigen verabschiedeten Programme ergaben sich vielfältige Probleme, so daß eine breite Realisierung meist nicht möglich war (Grindle 1980a; zu Kenya: Neubert 1986a, Kap. 7).

Darüber hinaus beweisen implementationstheoretische Überlegungen ebenso wie die Kritik am Konzept des informellen Sektors auf die ungenügende Berücksichtigung der konkreten Lebenssituation der Nutzer von Sozialpolitik. Denn selbst wenn sozialpolitische Maßnahmen tatsächlich zur Realität werden, ist deren Wirkung nicht klar vorgegeben. Sie treffen auf ein „bereits strukturiertes soziales Feld“, das die letztlich Folgen der Politik wesentlich beeinflußt (Kaufmann 1982, 63; 1983; ähnlich: Grindle 1980b, 13). Im Gegensatz zu den anderen angesprochenen Problemen ist dieser Sachverhalt kaum genauer untersucht. Mit der Kategorie der ‚Schicht der Ungesicherten‘ und deren Bestimmung auf der Ebene der Handlungsstrategien bietet sich ein konkreter Ansatzpunkt zur Analyse des Zusammenwirkens von Sozialpolitik und strukturiertem sozialen Feld.

II. Überlebensressourcen

Sozialpolitische Programme sind für die Schicht der Ungesicherten und somit auch für die städtischen Armen nur eine von mehreren Überlebensressourcen. Ausgehend von Elwert/Evers/Wilkens (1983, 284) lassen sich verschiedene Wege, Überleben zu sichern, identifizieren. Sie nennen erstens wechselnde Verbindungen ökonomischer Aktivitäten und zweitens kooperative (genossenschaftliche, syndikalistische) sowie korporative (staatlich organisierte) Netzwerke der Sicherung. Für die hier vorzunehmende Analyse soll diese erste Typologie modifiziert werden. Von besonderer Bedeu-

tung für die Überlebenssicherung sind in Kenya traditionelle und neue soziale Netzwerke, die auf informellen und zum Teil sehr engen sozialen Bindungen beruhen. Sie sind von den eher formell organisierten kooperativen Zusammenschlüssen zu unterscheiden. Sozialpolitische Programme bzw. ähnliche Leistungen von Non-Governmental-Organizations (NGOs, vergleichbar mit Wohlfahrtsverbänden) stellen zusammen eine weitere Ressource dar, hier wird von öffentlichen Leistungen gesprochen. Dagegen sind korporative Strukturen (z. B. Handelskammern, Sozialversicherung) für die Schicht der Ungesicherten in Kenya weitgehend bedeutungslos, da ihnen der Zugang verstellt ist. Es lassen sich somit vier Ressourcen für die Überlebenssicherung der städtischen Armen identifizieren:

- ökonomische Aktivitäten
- soziale Netze
- kooperative Organisationen
- öffentliche Leistungen

Diese Aufgliederung ist nicht ganz trennscharf und viele konkrete Aktivitäten bewegen sich zugleich in mehreren Bereichen (z. B. Überschneidung zwischen ökonomischen Aktivitäten und sozialen Netzen in einem Familienbetrieb).

Vor dem Blick auf die hier besonders interessierten öffentlichen Leistungen werden kurz wesentliche Informationen zu den anderen Ressourcen gegeben.⁴

Ökonomische Aktivitäten umfassen zum kleineren Teil schlecht bezahlte und meist unsichere Beschäftigung im formellen Sektor und zum größeren Teil entsprechen sie den Tätigkeiten, die mit der Kategorie des informellen Sektors beschrieben werden. Einkommen aus dem formellen und informellen Sektor ergänzen sich dabei häufig. Eine Vielzahl der Kleinstunternehmen im informellen Sektor verstößt gegen kommunale Verordnungen (fehlende Lizenzen, Aufbau von Verkaufsständen ohne Erlaubnis) und besonders Prostitution und Bierbrauen, die Einkommensquellen einer beträchtlichen Anzahl von Frauen in den Squattergebieten sind illegal. Das gilt natürlich auch für Kriminalität, die durchaus als eine ökonomische Aktivität angesehen werden kann.⁵ Allen diesen Tätigkeiten ist gemeinsam, daß sie auf einen extrem

⁴ Ausführlich Neubert 1986a, Kap. 8.

⁵ Gute Beschreibungen des informellen Sektors in Nairobi finden sich bei: Chana/Morrison 1975; Hake 1977, 171–225; House 1984; Nelson 1979.

kompetitiven Markt bezogen sind. Der Zwang auf diesem Markt, in Konkurrenz zu anderen zu bestehen und bemerkenswerte Erfolge einzelner Kleinstunternehmer (House 1984), führen zu einer individualistischen Unternehmerideologie, die mit der Hoffnung auf einen sozialen Aufstieg gekoppelt ist (Bujra 1978; Sandbrook 1982, 173).

Soziale Netze schließen in ihren Strukturen an das Muster der traditionellen Solidarität (Elwert 1980) an. Die verschiedenen Formen traditioneller Hilfsstrukturen sind jedoch in Kenya deutlichen Veränderungen unterworfen (Ferraro 1971; Nelson 1977, 190–285). Familie und Verwandtschaft sind weiterhin die wichtigsten sozialen Netze für die Sicherung des Überlebens. Da die kenyanische Gesellschaft in den letzten Jahrzehnten durch soziale Aufstiegsprozesse eines bemerkenswert großen Teils ihrer Bevölkerung gekennzeichnet ist (Berg-Schlosser 1979, 321; Hofmeier 1982; Zwanenberg 1974, 172) reichen viele der Familienbeziehungen über Schicht- und Klassengrenzen hinweg. Innerhalb von Familie und Verwandtschaft kommt es bis jetzt noch zu begrenzten sozialen Ausgleichsprozessen, von denen die ärmeren Gruppenmitglieder profitieren. Die Austauschlogik, die der traditionellen Solidarität zugrunde lag, ist allerdings aufgelöst; es handelt sich bei den Leistungen vielmehr um eine einseitige Hilfeabgabe. Und mit der Verfestigung der Einseitigkeit geht die Bereitschaft zur Hilfe merklich zurück. Innerhalb der Schicht der Ungesicherten, mithin auch bei den städtischen Armen, gilt die Austauschlogik weiterhin, beide Partner sind immer wieder einmal auf Hilfe dieser Art angewiesen. Die städtischen Armen halten diese Beziehungen auch über große Entfernungen aufrecht und erwarten von Familie und Verwandtschaft in hohem Maße Hilfe. Ergänzt werden Familie und Verwandtschaft durch enge und dauerhafte Freundschaften, meist zwischen Mitgliedern derselben Ethnie, die ähnliche Funktionen übernehmen wie Familie und Verwandtschaft. Als weiteres Netz finden sich lockere nachbarschaftliche Beziehungen, die für kleine Hilfeleistungen aktiviert werden, Ausleihen von Nahrung, Beaufsichtigung der Kinder, Absprache über Termine des Bierbrauens (um Konkurrenz zu vermeiden) sowie Warnung vor Polizeikontrollen. Nachbarschaftsbeziehungen kommen schnell zustande und lösen sich ebenso schnell beim Wegzug aus dem Wohngebiet wieder auf. Alle diese sozialen Netze werden bewußt aufrecht erhalten bzw. sie werden bewußt und gezielt aufgebaut, um gegen Krisen gesichert zu sein (Nelson 1977, 142).

In Nairobi finden sich verschiedene Formen von **kooperativen Organisationen**. Es gab ethnische Organisationen, die schon während der Kolonialzeit gegründet wurden und zunächst die Pflege der Tradition (Sicherung trad. Eheschließung, Organisation von Begräbnissen im Heimatgebiet usw.) sowie soziale Leistungen für Angehörige der Ethnie (Stipendien, Hilfen in finanziellen Notlagen) geboten haben. Bald kamen auch politische und ökonomische Funktionen hinzu (Hake 1977, 226–232; Parkin 1978, 165–213; Southall 1979; Tamarin 1973). Sie erlangten in Kenya jedoch zu keiner Zeit dieselbe Bedeutung für die soziale Organisation, wie sie Little für West-Afrika schildert (Little 1962). Trotzdem dienten die Organisationen als Instrumente in tribalistisch gefärbten Regionalkonflikten und wurden deshalb im Jahr 1980 verboten. Es gibt inzwischen nur noch Holding-Gesellschaften zur Verwaltung der zum Teil beträchtlichen Besitztümer der Organisationen (Weekly Review 1980, 3.10.; 19.10.; 26.10.). Aber auch als diese Organisationen noch tätig waren, hatten es die städtischen Armen schwer, Leistungen zu erhalten. Voraussetzung für die Hilfe war die Akzeptierung traditioneller Normen und Werte, die Lebensformen der städtischen Armen wichen aber davon ab. Es gibt einen großen Teil alleinstehender Frauen mit unehelichen Kindern, die Ehen sind nur selten nach traditionellen Riten geschlossen und oft auch nur von begrenzter Dauer, und besonders Prostitution ist mit den traditionellen Moralvorstellungen unvereinbar. Kirchengemeinden übernehmen ähnliche soziale Funktionen wie die ethnischen Organisationen (Hake 1977, 233–243, Welbourn/Ogot 1966). Aber auch hier kollidiert die Lebensform der städtischen Armen mit christlichen Moralvorstellungen, so daß die städtischen Armen von den solidarischen Hilfeleistungen abgedrängt werden können. Allerdings bieten viele der Gemeinden auch karitative Hilfen an, die den Charakter öffentlicher Leistungen haben. Sowohl für ethnische Organisationen als auch für Kirchengemeinden gilt, daß die Ungesicherten eine Außenseiterrolle einnehmen, die es ihnen nicht erlaubt, die Entscheidung für oder gegen Hilfe maßgeblich zu beeinflussen.

In den meisten Squattersiedlungen finden sich kooperative Strukturen in Form von Selbstorganisation. Die Bewohner wählen ein Dorfkomitee sowie Führer, die gemeinsame Belange vertreten, Selbsthilfemaßnahmen organisieren und Konflikte regeln sollen. Die Macht und die Anerkennung dieser informellen Führer variiert erheblich. Zu-

mindest über eine Siedlung (im größten Squattergebiet Mathare Valley) wird von einer differenzierten inneren Organisation berichtet (Hake/Ross 1970; Ross 1973a; 1973b). Zusätzlich zum Dorfkomitee gab es zur Zeit der Untersuchungen einen gewählten Schiedsmann, eine Dorfpolizei (Mitglieder der Jugendorganisation der Einheitspartei KANU, die einen kleinen Lohn für ihre Arbeit erhielten) einen eigenen Ortsverein der KANU, einen Kindergarten und ein Gemeindezentrum, in dem regelmäßig Tanzveranstaltungen durchgeführt wurden. Die Einnahmen aus den Veranstaltungen dienten dazu, Strafen für Siedlungsbewohner zu bezahlen, die wegen illegalen Bierbrauens verhaftet worden sind, bzw. um Kontrollen der Polizei durch Bestechungsgelder zu verhindern.⁶ Die Hilfe beim Zahlen von Strafen ist in Notlagen von hoher Bedeutung, und bei der Allgemeingültigkeit dieser Regel auch einigermaßen verlässlich.

Als letztes soll noch auf kooperative Unternehmen hingewiesen werden; häufig gibt es Hausbaugesellschaften, die das eingezahlte Geld der Mitglieder zum Kauf von Land und zum Bau von Häusern in den Squattergebieten verwenden, die dann vermietet werden (Chana/Morrison 1973; 222; Hake 1977; Ross 1973a, 91, 136). Den Ärmsten fehlen allerdings die Mittel, um sich an diesen erfolgreichen Unternehmen zu beteiligen.

Die kooperativen Organisationen sind nicht zwangsläufig egalitär strukturiert (Elwert/Evers/Wilkens 1983, 290). Vielmehr sind sie in hierarchische Patron-Klient-Verhältnisse eingegliedert (Chege 1981; Nelson 1977, 274; Ross 1973a, 111f). Von den verschiedenen Formen der kooperativen Organisation sind nur Selbstorganisation und kooperative Unternehmen von den Beteiligten städtischen Armen zu beeinflussen, allerdings sind die verfügbaren Ressourcen für Hilfe relativ gering bzw. werden eigene Investitionen gefordert. Der Beitrag dieser Organisationen zur Herstellung von Sicherheit ist besonders bei den Ärmsten begrenzt.

Zu den **öffentlichen Leistungen** gehören alle sozialpolitischen Maßnahmen staatlicher, privater und kirchlicher Träger. Der Staat tritt aber nicht nur als Leistungsanbieter der Schicht der Ungesicherten gegenüber, sondern staatliches Handeln insgesamt hat ambivalente Wirkung auf die Suche

nach Sicherheit, es wirkt als Hilfe und als Bedrohung (Gilbert/Gugler 1982, 134) zugleich.

Für die städtischen Armen gibt es mehrere Felder, in denen sie mit öffentlichem Handeln zusammentreffen; bei ökonomischen Aktivitäten, in der Frage der Squatter-Siedlungen, bei Hilfemaßnahmen und sozialen Dienstleistungsangeboten.

Bei den typischen ökonomischen Aktivitäten der städtischen Armen ist der Staat in erster Linie eine Bedrohung. Wegen der Halblegalität der Unternehmen des informellen Sektors sind Zahlungen als Strafe oder als Bestechung sowie vorübergehende Verhaftung an der Tagesordnung (Elkan/Ryan/Mukui 1982, 253–255; House 1984, 282). Trotz erster Förderungsmaßnahmen für Kleinstunternehmer sind die Kontrollmaßnahmen noch nicht abgeschafft. Frauen, die vom verbotenen Bierbrauen leben, sind in noch weit größerem Ausmaß staatlicher Kontrolle und Polizeiwillkür ausgesetzt (Hake 1977, 115; Nelson 1979, 287; Sidhom 1966, 5f; Ross 1973a, 107, 147–150). Die Polizisten gehören einerseits zu den Kunden und sind so bestens über das Geschäft informiert, andererseits führt die Polizei immer wieder Razzien durch. Massive Geldstrafen und der Verlust des gebrauten Bieres stellen hohe finanzielle Risiken dar, die durch Bestechung der Polizisten abgewendet werden sollen. Hake (1977, 160) nimmt an, daß die Hälfte des Verkaufsgewinns für Strafen und Bestechungsgelder ausgegeben werden muß.⁷ Besonders bedrohlich für die städtischen Armen ist die Haltung des Staates zur typischen Wohnform der Squatter-Siedlung. Über lange Jahre war der Großteil der Squatter-Siedlungen immer wieder Zerstörungsmaßnahmen ausgesetzt, die die Situation in der Regel verschlimmerten, da die Bewohner sich mit allereinfachsten Hilfsmitteln an anderer Stelle einrichten mußten (Hake 1977, 101–162). Inzwischen sind Squatter-Siedlungen weitgehend geduldet. Dies lindert zwar die Bedrohung, aber solange es partiell weitere Zerstörungsaktionen gibt, bleibt die prinzipielle Unsicherheit

⁶ Nach Angaben von Sozialarbeitern ist diese Siedlung bis heute wohlorganisiert. In anderen Squattersiedlungen finden sich zumindest Selbsthilfe-Kindergärten und Gemeinschaftszentren.

⁷ Die Verfolgung durch die Polizei ist jedoch nicht völlig regellos. Im oben beschriebenen Village II in Mathare Valley gab es eine Abmachung, daß der Verkauf von selbstgebrautem Bier im Gemeinschaftszentrum von der Polizei geduldet wurde. Die Razzien im Dorf selbst dienten in erster Linie dem Effizienznachweis gegenüber den Vorgesetzten. Übergriffe der Polizisten wurden aber auch von denselben Vorgesetzten mißbilligt, da sie ein gutes Auskommen mit den Führern des Dorfes erreichen wollten (Ross 1973a, 107, 149).

bestehen, besonders, wenn die Bewohner nicht über Landrechte verfügen. Im September 1984 zum Beispiel wurden einige Häuser abgerissen (von ca. 300 Bewohnern), um Platz für das neue Gemeindehaus, einer Kirchengemeinde zu machen, obwohl das Gebiet seit über 80 Jahren von Squattern besiedelt war.⁸

Hilfemaßnahmen und soziale Dienstleistungsangebote stoßen alle auf eine rege Nachfrage, denn sie sind durchaus auf die Erfüllung von Grundbedürfnissen wie z. B. Wohnen, Gesundheit, ökonomische Notlagen gerichtet (Zum sozialpolitischen Konzept Kenyas siehe u. a.: Fuchs 1985; Development Plan 1979–83; Kenya Government 1965; 1973; Neubert 1986a, Kap. 5). So gesehen sind die Programme zu begrüßen und zumindest in Teilen erfolversprechend. Die Inanspruchnahme der gebotenen Leistungen ist aber noch kein hinreichender Indikator für eine problemangemessene Konzeption der Maßnahmen. Denn die Nutzer sind auf jede erreichbare Hilfe angewiesen und greifen notgedrungen auch auf Maßnahmen zurück, die ihre Lebensbedingungen nur unzureichend berücksichtigen.

Besonders nach Site & Service Projekten⁹ besteht bei den städtischen Armen große Nachfrage. Für die 6000 Parzellen eines 1975 gestarteten Projekts wurden 26.000 Anträge gestellt (Chana 1984, 21). Obwohl nur ein Teil der Armen in der Lage ist, mit Hilfe des Kredits ein Haus zu bauen, finden mitunter auch die Ärmsten einen Weg, diese Ressourcen zu nutzen, sofern sie eine der begehrten Parzellen erhalten. Sie verkaufen trotz eines Verbots ihre Parzelle sofort weiter und haben damit ein einmaliges, aber gutes Geschäft gemacht. Käufer sind häufig Mittelschichtangehörige, die das Haus als Geldanlage betrachten. Einige der besser gestellten Armen bauen das Haus und vermieten es vollständig, sie selbst leben weiter in der Squattersiedlung. Nur ein Teil der eigentlichen Adressaten der Site & Service Projekte bewohnt das neu erbaute Haus selbst (Chana 1984, 29, 32; Harris

1972, 427; Kayongo-Male 1978, 87; Weisner 1976, 84–86).

Ein ebenfalls beträchtliches Interesse besteht am Ausbau der Infrastruktur mit Hilfe der NGOs und der Behörden. Die ersten Projekte dieser Art kamen nur zögernd als Reaktion auf massive und akute Probleme zustande, beispielsweise wurde der Anschluß von Mathare Valley an die öffentliche Wasserver- und -entsorgung erst nach Ausbruch einer Cholera-Epidemie ermöglicht (Hake 1977, 157). Allerdings gibt es in Mathare Valley, aber auch in Dagoretti (einem weiteren Squattergebiet in Nairobi) inzwischen zusätzliche Angebote. Dabei handelt es sich um einzelne Projekte mit medizinischen Versorgungsangeboten, Ernährungsprogrammen, Alphabetisierungskursen, Familienplanung und Sozialarbeit (Gemeinwesenentwicklung, Einzelfallhilfe). Die Angebote sind allerdings in ihrer Kapazität unzureichend und bestehen mitunter nur über begrenzte Zeiträume. Selbsthilfemaßnahmen der Squatter werden im Gegensatz zu Selbsthilfeinitiativen in ländlichen Gebieten nur zögernd unterstützt. Umfangreiche Vorleistungen der Squatter können die Chance, Hilfe für die Selbsthilfeprojekte zu erhalten, verbessern, bieten aber keine Garantie für öffentliche Förderung (Hake/Ross 1970; Mbithi/Rasmusson 1971; NCKK 1983, 35–48; Orara/Spiegel 1979; Thomas 1981).

Neu sind einkommensschaffende Frauengruppen und Kreditprogramme für Kleinstunternehmer. In den Frauengruppen¹⁰ werden einfache Produkte z. B. Flechtarbeiten für den Verkauf hergestellt. Diese Gruppen stoßen auf großes Interesse, versprechen sie doch einen zusätzlichen Beitrag zur Überlebenssicherung durch eigene Arbeit. Doch der Markt ist begrenzt und der Absatz der Produkte relativ schwierig. Das Engagement richtet sich deshalb bald auf die Erlangung von Hilfen bei der Vermarktung und zur Anschaffung von Arbeitsmaterial durch die NGOs und Behörden. Mit Erfolg agieren allenfalls die oben genannten kooperativen Unternehmen. Diese Unternehmen, aber auch individuelle Kleinstunternehmer werden durch die Vergabe von Krediten ohne übliche Sicherheiten unterstützt (Kirui/Kogo 1984; NCKK 1983, 49–53). Aber die Kredite und die Hilfen für Frauengruppen stehen nur in geringem Umfang zur Verfügung, so daß der Zugang unsicher und somit der Erfolg besonders bei den mit viel Enthu-

⁸ Daß diese Zerstörungsmaßnahme von einer christlichen Kirche ausging, erklärt sich möglicherweise durch den moslemischen Glauben dieser Squatter (Standard 14., 15., und 16. 9. 1984).

⁹ Ein neu erschlossenes Wohngebiet wird von einem öffentlichen Bauträger mit einer Basisinfrastruktur (Straßen, Wasser, Kanal evtl. auch Schulen und Kindergärten) versehen, in kleine Parzellen aufgeteilt und an Interessenten vergeben. Der Bau des Hauses erfolgt in Selbsthilfe und wird durch einen Kredit unterstützt.

¹⁰ Zu Frauengruppen in Kenya siehe auch: Meyer-Mansour 1985; Wachtel/Wachtel 1977.

sasmus gestarteten Frauengruppen häufig fraglich ist. Einige der öffentlichen Angebote leisten direkte Hilfe zum Überleben. Die NGOs bieten nach den häufigen Bränden in den Squattergebieten Notmaßnahmen an, die für viele die einzige Chance sind, das Leben in der Stadt neu zu organisieren (NCKK 1983, 42–43). Aber auch Ernährungsprogramme und finanzielle Unterstützung im Rahmen der Einzelfallhilfe können vorübergehend das Haushaltsbudget entlasten. Die Erlangung persönlicher Hilfen ist jedoch schwierig und aufwendig. Um Doppel- oder Fehlnutzungen zu verhindern, werden oft mehrere intensive Gespräche geführt, die Sozialarbeiter sind nur schlecht erreichbar, und häufig fehlen die Mittel, so daß der Interessent weiterverwiesen werden muß. Diese Hilfeleistungen können wichtige Ressourcen zum Überleben sein, aber sie erfordern viel Zeitaufwand, den sich viele der Armen nicht leisten können, da sie ihrem Gewerbe nachgehen müssen. Zudem ist das Ergebnis dieser aufwendigen Bemühungen nicht vorhersehbar.

Öffentliche Leistungen werden jedoch nicht nur rein instrumentell bewertet. Die erste Sozialarbeiterin, die in Mathare Valley tätig wurde (Donna Haldane im Jahr 1968 für das NCKK) hatte auch noch einige Jahre später hohes Ansehen bei den Frauen in der Siedlung. Die Frauen identifizierten sich mit ihr und sahen den selbstgebauten Kindergarten als einen gemeinsamen Erfolg an (Nelson 1977, 64).

Öffentliche Leistungen bleiben wegen gravierender Kapazitätsmängel aber auch aufgrund verfehlter Konzeption ohne überzeugende Erfolge. Sie erfordern zudem Investitionen im Sinne von Bemühungen um Hilfe, Vorleistungen bei Infrastrukturprojekten oder Grundkapital bei einkommenschaffenden Projekten, die nur von einem Teil der Armutsbevölkerung erbracht werden können. Und auf die öffentlichen Leistungen besteht kein Rechtsanspruch. Nur wenige der Antragsteller sind bei ihren Anfragen oder Anträgen vom Glück begünstigt und viele der Initiativen müssen trotz ihrer Vorleistungen auf die erhofften öffentlichen Leistungen verzichten. Öffentliche Leistungen sind somit für die Nutzer kaum kalkulierbar und sie werden nie kontinuierlich erbracht. Sie bieten den städtischen Armen allenfalls ein willkommenes zufälliges Zubrot in der Art eines Lotteriegewinnes. Das zentrale Problem der städtischen Armen, die Herstellung von Sicherheit, wird durch Sozialpolitik nicht gemildert.

III. Die Handlungsrationalität der Ungesicherten

Die Vielfalt der Überlebensressourcen und die Möglichkeit, flexibel zu reagieren, sind nicht gleichbedeutend mit Effizienz. Vielmehr deuten sie auf die geringe Leistungsfähigkeit der einzelnen Überlebensressourcen hin. Die Unsicherheit resultiert aus der Begrenztheit und mangelnden Verlässlichkeit der Überlebensressourcen, z. B. den geringen Gewinnchancen und Verdienstaussichten im informellen Sektor, der Lockerung vormals klar definierten familiärer Verantwortlichkeit, der nicht gesicherten Stabilität neuer sozialer Netze und der Spezialisierung von neuen Organisationsformen in Teilbereichen des Lebens. Sicherheit muß dabei erst durch **individuelles Handeln** hergestellt werden, denn die Ressourcen stehen nicht wohlgeordnet nebeneinander. Sie überschneiden sich in Bezug auf Leistungen und Anforderungen und sind nach völlig unterschiedlichen Prinzipien strukturiert. Die ökonomischen Aktivitäten sind nur dann erfolgreich, wenn eigene Interessen als Einzelunternehmer oder als Miteigentümer eines kooperativen Unternehmens konsequent am Markt verfolgt und etwaige Gewinne wieder an das Unternehmen investiert werden. Die Forderungen, von Verwandten, Freunden und Bekannten am Erfolg teilzuhaben, gilt es abzuwehren. Soziale Netze erfordern dagegen das Gefühl der Verbundenheit oder gemeinsamen Betroffenheit sowie ein Verhalten, daß „sich spontan an angenommenen gemeinsamen Interessen, Normen und Wertorientierungen“ ausrichtet und eigene Interessen zurückstellt (Kaufmann 1983, 483). Jedes Individuum muß immer wieder neu entscheiden, welcher Handlungsorientierung es folgen will.

Knüpft man an die oben getroffene Feststellung an, daß das Handeln der Ungesicherten weitgehend situationsangemessen und rational ist, so stellt sich die Frage, wie die Schicht der Ungesicherten mit diesen Problemen umgehen kann und welche Kriterien sie bei ihren Handlungsentscheidungen zugrundelegen. Turner (1972, 164–172) zeigt am Beispiel der Wahl einer angemessenen Wohnung, welche Kriterien bei dieser Entscheidung von Bedeutung sind. Er nennt Identität (im Sinne des Anspruchsniveaus), Opportunität (welche Jobs gibt es in der Nähe) und Sicherheit. Je nach der sozialen Lage variiert die Bedeutung der einzelnen Kriterien. Weitet man Turners Feststellung auf andere Handlungsentscheidungen aus, so wird deutlich, daß bei der Suche nach Sicherheit ein komplexer Entscheidungsprozeß vonstatten

geht. Bezieht man auch die aktuellen Zwänge mit ein, so lassen sich vier wesentliche Kriterien entwickeln, die bei den Handlungsentscheidungen auf der Suche nach Sicherheit herangezogen werden.

Direkte Überlebenssicherung (aktuelle Zwänge): Für das handelnde Individuum müssen Basisbedürfnisse sofort befriedigt werden: Essen, Kleidung, Schlafen; es geht zunächst um das reine Überleben. Gesundheit gehört nicht dazu, denn, um Überleben zu sichern, werden gesundheitsbedrohende Arbeit und Lebensumstände akzeptiert. Erst wenn direkte Überlebenssicherung vorübergehend erreicht ist, werden die anderen Kriterien relevant.

Langfristige Überlebenssicherung (Sicherheit): Der Handelnde muß zukünftige Notlagen berücksichtigen, die die direkte Überlebenssicherung und den erreichten Lebensstandard infrage stellen. Es gilt Vorsorge zu treffen für das Alter, für den Erhalt der Arbeitsfähigkeit, für den Krankheitsfall und für ökonomische Notlagen durch Sparen, Investition in Land und Unternehmen, Erhaltung und Aufbau von sozialen Beziehungen und kooperative Organisationen.

Schaffung weiterer Handlungsmöglichkeiten (Opportunitäten): Die zukünftige Lage wird weitgehend von globalen Rahmenbedingungen bestimmt (Arbeitsmarkt, Wirtschaftsentwicklung, Wohnungsmarkt, Landknappheit usw.). Diese entziehen sich der Steuerung durch den einzelnen. Innerhalb dieser gesetzten Grenzen hängen die späteren Möglichkeiten auch von den eigenen Handlungsentscheidungen ab, z. B. Loslösen von sozialen Verpflichtungen, um in ein eigenes Unternehmen zu investieren oder der Aufbau von Beziehungen, die für das Geschäft instrumentalisiert werden können.

Übereinstimmung mit dem individuellen Lebensentwurf (Identität): Das Handeln wird auch vom angestrebten Ziel beeinflusst. Sicherheit kann auf unterschiedliche Weise gesucht werden, z. B. durch einen Arbeitsplatz im formellen Sektor, durch ein eigenes erfolgreiches Unternehmen im informellen Sektor oder durch Landbesitz. Diese Lebensentwürfe (z. B. Orientierung auf eine Beschäftigung im formellen Sektor) sind relativ stabil. Sie werden zunächst auch dann aufrechterhalten, wenn die eigenen Erfahrungen gegen eine Realisierung sprechen. Langfristig sind sie allerdings Veränderungen unterworfen (siehe unten). Im Entscheidungsprozeß bewirken sie ein gewisses Maß an Beständigkeit.

Im wesentlichen wird zukunftsorientiert gedacht. Elwert/Evers/Wilkens sprechen vom strategischen Handeln der Ungesicherten (1983, 284). Angestrebt wird dabei ein essentielles komplexes Ziel, das sich nicht auf Gewinnung einer sicheren ökonomischen Position reduzieren läßt und normativ abgesichert und legitimiert ist (Evers/Schiel 1984, 20f; Schiel 1985, 8). Die langfristige Zielsetzung besteht hier in der Herstellung von Sicherheit innerhalb des gewählten Lebensentwurfes. Die Schaffung neuer Handlungsmöglichkeiten hat dabei weitgehend instrumentellen Charakter. Im Blick auf die langfristige Orientierung des Handelns dürfen aber die aktuellen, kurzfristig wirksamen Handlungszwänge nicht vergessen werden, die immer wieder Unsicherheit hervorbringen. Entscheidend für das Handeln ist das erfolgreiche Abwägen von strategischen Überlegungen und aktuellen Zwängen. Die Ungesicherten müssen schnell und scharf denken und entscheiden (Sidhom 1966, 5). Die Versuche, langfristig Sicherheit herzustellen, scheitern häufig, oder der Erfolg ist über lange Zeit zweifelhaft. Sidhom (ebd.) zitiert einen jungen Mann, der sein Handeln beschreibt:

„Do we worry? No. Despair? Yes. We are at it every minute. We move, grope, search, devise, manoeuvre, plan, day dream, have hallucinations, boast, exaggerate – you name it, we have it – and when it all backfires (as it always does) we start all over again.“

Nelson (1977, 289–324) gebraucht für diese immer wieder währenden und auch weitgehend erfolglosen Versuche, die vorhandenen Ressourcen zum direkten Überleben und zur dauerhaften Sicherung der Existenz zu nutzen, den Begriff **„Strategizing“**. Einen Eindruck von der tatsächlichen Bewertung verschiedener kurz- und langfristiger Bedürfnisse und die Reihenfolge der Investitionen in Ressourcen zur langfristigen Sicherung läßt sich aus einer Befragung von Squattern ersehen, die das NCKK im Jahr 1971 durchgeführt hat (Hake 1977, 99; Kayongo-Male 1978, 94).

Als unbedingt erforderlich wurden genannt:

1. Nahrung
2. Erhaltung des aktuellen Wohnstandards
3. Finanzierung des Schulbesuchs
4. Kleidung

Wünschenswert waren:

5. Kauf von Land
6. Beiträge für die erweiterte Familie
7. Investitionen zur Erweiterung des Geschäfts

8. Anbau eines weiteren Raumes
(evtl. zur Vermietung)
9. Bessere Wohnung
10. Besseren Transport zum Arbeitsplatz

Das heißt, aktuelles Überleben dominiert. Nur die Finanzierung des Schulbesuchs der Kinder ist als Investition für die Zukunft bei den Basisbedürfnissen genannt. Dies ist erstens das Resultat der allgemeinen hohen Bewertung von Bildung als Basis für Aufstiegschancen, zweitens ist die Finanzierung des Schulbesuchs ein Dauerproblem, weil die Zahlungen regelmäßig geleistet werden müssen. Die anderen Investitionen für die Zukunft sind hingegen an keinen bestimmten Zeitpunkt gebunden. In dieser Bedürfnishierarchie wird das typische langfristige Lebensziel deutlich. Angestrebt ist die soziale Sicherung durch Land und durch die Familie. Die notwendigen Eigenbeiträge für eine Sicherung durch die Familie rangieren noch vor weiteren ökonomischen Aktivitäten und der Verbesserung des Lebensstandards.

Die Wege, auf denen Land und Familienbindung angestrebt werden, differieren. Beim ‚Strategizing‘ werden unterschiedliche Ressourcen erschlossen und aktiviert. Das notwendige Einkommen für den Landkauf will ein beträchtlicher Teil der jungen Männer durch einen Arbeitsplatz im formellen Sektor erreichen. Beschäftigung im informellen Sektor wird nur als ein Übergang gesehen. Etwas überschüssige Einkünfte werden für modische Kleider, moderne Konsumprodukte usw. ausgegeben, um ihren angestrebten sozialen Status zu dokumentieren. Die Hoffnung auf eine gesicherte Stellung macht vorerst Vorsorge unwichtig. Die Fehleinschätzung wird oft über lange Zeit nicht erkannt. Um die unangenehme Realität zu verdrängen, tritt an die Stelle der Orientierung auf einen guten Job die irrealen Hoffnung auf das große Geschäft. Dagegen suchen viele der Frauen, die Männer, die schon länger in der Stadt wohnen, und die anderen jungen Männer Sicherheit im informellen Sektor mit eigenen profitablen Unternehmen. Dies sind Handwerksbetriebe bei den Männern oder Handel und Bierbrauen in großem Umfang bei den Mathare-Frauen (Bromley/Gerry 1979b, 11; House 1984, 296; Nelson 1979, 298).

Zumindest bei einem Teil der Frauen ist ein neues Ideal vom unabhängigen Leben entstanden. Die Stadt bietet die Chance, aus den festgefügt traditionellen Frauenrollen auszubrechen. Die schlechte Arbeitsmarktlage für Frauen macht dies jedoch extrem schwer, so daß viele doch eine Ehe eingehen (Thadani 1978). Bei den Frauen von Mathare

wird die Unabhängigkeit oft realisiert, allerdings bei extrem niedrigem Lebensstandard. Für sie sind die Chancen im Vergnügungsgewerbe attraktiver als eine Ehe. In Mathare Valley existiert ein neues Frauenbild, indem die typischen Erwerbsmöglichkeiten, Bierbrauen, und besonders Prostitution jetzt positiv bewertet werden (es ist eine Sache, die im Grunde alle Frauen tun) (Nelson 1977, 325–381; 1978). Zumindest bei Frauen aus der Schicht der Ungesicherten scheint diese neue Lebensform einige Bedeutung zu erlangen (Ferraro 1978, 10; Parkin 1975, 39).

Alle diese Lebensentwürfe haben einen individuellen Charakter. Entscheidend ist das Handeln des Individuums, das Nutzen von Chancen: Es wird versucht, möglichst vielfältige Handlungsalternativen offen zu halten. Der Aufbau und der Erhalt von sozialen Netzen und die Beteiligung an kooperativen Aktivitäten zielen, ebenso wie individuelle ökonomische Aktivitäten auf die Verbesserung der sozialen Lage des Individuums und seiner Familie. Nicht die Welt, sondern die individuelle Lebenssituation gilt es zu ändern (Ross 1973a, 72). Es gibt so kein ‚Klassenbewußtsein‘ der städtischen Armen (Bujra 1978; Sandbrook 1982, 124, 156–168, 173f)¹¹. Die Nelson-Studie über Frauen von Mathare bietet ein gutes Beispiel, wie ‚Strategizing‘ eingesetzt wird, um den Lebensentwurf zu realisieren (1977, 289–324). Am Beginn stehen verschiedene Gelegenheitsliebschaften mit oder ohne Bezahlung. Die Frauen leben bei einer Verwandten oder einer Freundin. Das erste Ziel ist es, einen eigenen Raum zu mieten, selbst Bier zu brauen und zu verkaufen. Ein Freund (lover oder town bwana) als regelmäßiger Ernährer ist willkommen. Die Einkünfte werden genutzt, um weitere Geschäfte in Gang zu setzen und möglicherweise einen eigenen Raum zu besitzen. Wenn dies erreicht ist, verliert der Freund als kurzfristige Sicherheit an Bedeutung. Entscheidend für den weiteren geschäftlichen Werdegang und für die Herstellung von Sicherheit, sind Kontakte zu Frauengruppen, kollektiven Unternehmungen und zu den erfolgreicherer Unternehmerinnen (mama mkubwa). Gleichzeitig gilt es, ‚Rechte an Kindern‘ zu erhalten – eigene Kinder oder Pflegekinder. Diese sollen später einmal gemeinsam mit dem eigenen kleinen Unternehmen soziale Sicherheit herstel-

¹¹ Diese individuelle Orientierung des Handelns ist vermutlich ein wichtiger Faktor, der bisher dazu beigetragen hat, daß die Schicht der Ungesicherten noch kein organisiertes Protestpotential darstellte.

len. Die sozialen Beziehungen werden dabei bewußt eingesetzt, um ökonomisch zu profitieren (ebd. 142). Aber nur wenige der Frauen schaffen es tatsächlich, zu erfolgreichen Unternehmerinnen zu werden und die angestrebte Sicherheit zu erreichen. Die anderen verbleiben im Stadium des ‚Strategizing‘. Immerhin gelingt es ihnen meist, ein eigenes Haus aus einfachsten Materialien (card board house) oder ein semipermanentes Haus zu erwerben. Nur ganz wenige sind im Alter völlig hilflos und verelendet. Nelson nennt in dem von ihr untersuchten Teil von Mathare Valley (mit mehreren Tausend Einwohnern) nur zwei bis drei Fälle (Nelson 1977, 303; siehe auch: Bujra 1978, 58; die Einschätzungen der Sozialarbeiter gehen in dieselbe Richtung). Dies belegt, daß es möglich ist, trotz andauernder Unsicherheit extremste Notlagen zu vermeiden.

‚Strategizing‘ erfordert einen rationalen Einsatz der Mittel. Es will wohlüberlegt sein, welche sozialen Beziehungen aufrechterhalten und verstärkt werden und welche von vorübergehender Dauer sind. Die primären Familienbeziehungen sind offenbar besonders belastungsfähig und können auch noch nach längeren Ruhephasen in Notlagen wieder aktiviert werden. Die Beziehungsnetze der Mathare-Frauen erweisen sich in Bezug auf die soziale Stellung der Beteiligten als relativ homogen (Nelson 1977, 185–285)¹². Sie sind eng mit der Mathare-Ökonomie verbunden oder wie bei den Verwandtschaftsbeziehungen wegen des spezifischen Lebenswandels sozial selektiv. Das Gefühl der Zusammengehörigkeit wird durch gemeinsame Betroffenheit bestärkt. Die Verlässlichkeit der Hilfe in sozial homogenen Strukturen nimmt zu, weil beide Partner, der bedürftigere und der helfende, die Notwendigkeit direkt erkennen, und das System des reziproken Ausgleichs tatsächlich zum Zug kommt.

IV. Folgerungen

Im Rahmen des ‚Strategizing‘ nehmen die Angebote der grundbedürfnis-orientierten Sozialpolitik nur eine Nebenrolle ein. Für die Schicht der Ungesicherten ist es zunächst wichtiger, die sozialen Netze, wie Familie, zu erhalten, neue soziale Netze, z.B. Freundschaften, aufzubauen und wirtschaftlichen Erfolg im informellen Sektor anzustreben. Die Beteiligung an Selbsthilfeprojekten kann darüber hinaus einen Beitrag zur Verbesserung der Lebensbedingungen leisten und die soziale Stellung in der Squattersiedlung stärken. Öffentliche Leistungen sind dagegen nicht von entscheidender Bedeutung. Das Angebot ist viel zu gering, so daß nur wenige die Chance haben, öffentliche Leistungen zu nutzen. Zudem ist es wegen der undurchsichtigen Vergabepraxis der Leistungen nicht möglich, gezielt auf die Nutzung öffentlicher Leistungen hinzuwirken. Im Falle von Notlagen ist deshalb völlig offen, inwieweit öffentliche Hilfen zur Milderung der Probleme zugänglich sind, und wie lange die Hilfe in Anspruch genommen werden kann. Bei der Vergabe von Mitteln für Selbsthilfegruppen und für Kleinstunternehmer werden diejenigen begünstigt, die in der Lage sind, eigene Vorleistungen zu erbringen und auf diesem Wege den öffentlichen Geldgebern Aussicht auf Erfolg vermitteln können (Neubert 1986a, Kap. 7.2.2.)¹³. Was bleibt ist eine ‚Lotterie der öffentlichen Leistungen‘, eine Lotterie mit wenigen Gewinnen und ungleich verteilten Chancen. Für eine effektive Sozialpolitik in der Dritten Welt sind mithin mehrere Faktoren entscheidend. Die Angebote müssen auf die konkreten Bedürfnisse der Nutzer zugeschnitten sein, die Nutzer tatsächlich erreichen und über ausreichende Kapazitäten verfügen. Darüber hinaus ist es notwendig, die Handlungsstrategien der Nutzer einzubeziehen. Im Blick auf die Armutsbevölkerung der Dritten Welt, die Schicht der Ungesicherten, bedeutet dies in erster Linie Verlässlichkeit und Kontinuität der Angebote. Nur dann können sie von den Nutzern bei ihrer Suche nach Sicherheit als eine Überlebensressource gezielt eingeplant werden.

¹² Dies gilt im Blick auf die gesamte Gesellschaft Kenyas. Innerhalb der relativen sozialen Homogenität gibt es wiederum soziale Abstufungen. Die Beziehungsnetze schließen z. B. auch erfolgreiche Unternehmer im informellen Sektor ein. Ihr Erfolg basiert auch darauf, Ansprüche soweit abzuwehren, daß sie ihre unternehmerische Handlungsfreiheit behalten, die Ansprüche aber gleichzeitig soweit erfüllen, daß ihre soziale Anerkennung wächst (Bujra 1978, 60f).

¹³ Mitunter erweist sich die vermeintliche Hilfe durch öffentliche Leistungen sogar als zusätzliche Belastung, wie bei den einkommensschaffenden Frauengruppen, die bei der Wahl ihres Tätigkeitsfeldes falsch beraten werden.

Literatur

- Berg-Schlosser, D., 1979: Soziale Differenzierung und Klassenbildung in Kenya – Entwicklungen und Perspektiven. In: Politische Vierteljahresschrift 20: 312–329.
- Bromley, R. & C. Gerry (Hg.), 1979a: Casual work and poverty in Third World cities. Chichester usw.
- Bromley, R. & C. Gerry 1979b: Who are the casual poor? In: Bromley/Gerry 1979a: 3–23.
- Bujra, J. M., 1978: Proletarianization and the 'informal economy': case study from Nairobi. In: African Urban Studies 3: 47–66.
- Chana, T. S., 1984: Nairobi Dandora and other projects. In: G. Payne (Hg.): Low-income-housing in the developing world. Chichester usw.: 17–36.
- Chana, T. & H. Morrison, 1973: Housing systems in the low income sector of Nairobi. In: Ekistics 36: 214–222.
- Chana, T. & H. Morrison, 1975: Nairobi's informal economic sector. In: Ekistics 40: 120–130.
- Chege, M., 1973: Systems management and the plan implementations process in Kenya. In: African Review 3: 595–610.
- Chege, M., 1981: Electoral politics in Mathare and Dagoretti. In: Review of African Political Economy no. 20: 74–88.
- Dahme, J., D. Grunow & F. Hegner, 1980: Aspekte der Implementation sozialpolitischer Anreizprogramme. Zur Überlappung von Programmentwicklung und Programmimplementation am Beispiel der staatlichen Förderungsprogramme für Sozialstationen. In: Mayntz 1980a: 154–175.
- Development Plan 1979–83, 1979: Republic of Kenya. Nairobi
- Elkan, W., T. C. I. Ryan & J. T. Mukui, 1982: The economics of shoe shining in Nairobi. In: African Affairs 81: 247–256.
- Elwert, G., 1980: Die Elemente der traditionellen Solidarität. Eine Fallstudie in Westafrika. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 32: 681–704.
- Elwert, G., 1981: Die Dreierschichtung von Proletariat und kleinen Warenproduzenten in der Dritten Welt. In: W. Schulte (Hg.), Soziologie in der Gesellschaft. Referate aus den Veranstaltungen der Deutschen Gesellschaft für Soziologie, der Ad-hoc-Gruppen und des Berufsverbandes Deutscher Soziologen beim 20. Deutschen Soziologentag in Bremen. Bremen: 599–604.
- Elwert, G., H.-D. Evers & W. Wilkens, 1983: Die Suche nach Sicherheit: kombinierte Produktionsformen im sogenannten informellen Sektor. In: Zeitschrift für Soziologie 12: 281–296.
- Evers, H.-D., 1981: Zur Theorie der urbanen Unterentwicklung. In: Die Dritte Welt 9: 61–68.
- Evers, H.-D. & T. Schiel, 1984: Strategische Gruppen, Klassenbildung und gesellschaftliche Entwicklungen. Vortrag auf dem 22. Soziologentag in Dortmund 1984. (Ms. vervielfältigt).
- Ferraro, G. P., 1971: Kikuyu kinship interaction: a rural-urban comparison. Diss. Syracuse Univ.
- Ferraro, G. P., 1978: Nairobi: overview of an East African city. In: African Urban Notes 3: 1–13.
- Fuchs, M., 1985: Soziale Sicherheit in der Dritten Welt. Zugleich eine Fallstudie Kenia. Baden-Baden.
- Ghai, D., M. Godfrey & F. Lisk, 1979: Planning for basic needs in Kenya – performance, policies and prospects. Geneva.
- Gil, D. G., 1976: Social policy strategies for social development. In: Community Development Journal 11: 86–94.
- Gilbert, A. & J. Gugler, 1982: Cities, poverty and development, urbanization in the Third World, London usw.
- Grindle, M. S. (Hg.), 1980a: Politics and policy implementation in the Third World. Princeton.
- Grindle, M. S., 1980b: Policy content and context in implementation in the Third World. In: Grindle 1980a, 3–39.
- Gutkind, P. C. W., 1973: From the energy of despair to the anger of despair: the transition from social circulation to political consciousness among urban poor in Africa. In: Canadian Journal of African Studies 7: 179–198.
- Hake, A., 1977: African Metropolis. Nairobi's self-help-city. London.
- Hake, A. & M. H. Ross, 1970: Mathare Valley: a case of the transitional urban sector. In: D. Oloo (Hg.), Urbanization. Its social problems and consequences. Report of the seminar on social problems of urbanization held in Nairobi. Nairobi: 99–122.
- Hardiman, M. & J. Midgley, 1982: The social dimensions of development: social policy and planning in the Third World. Chichester.
- Harris, J.-R., 1972: Housing policy for Nairobi. In: J. Hutton (Hg.), The urban challenge in Africa. Nairobi: 39–56.
- Hart, K., 1973: Informal income opportunities and urban employment in Ghana. In: Journal of Modern African Studies 11: 61–69.
- Hofmeier, R., 1982: Kenya. In: D. Nohlen & F. Nuscheler (Hg.), Handbuch der Dritten Welt, Bd. 5: Ostafrika und Südafrika. Hamburg: 131–152.
- House, W. J., 1984: Nairobi's informal sector: dynamic entrepreneurs or surplus labour. In: Economic Development and Cultural Change 32: 277–302.
- ILO (International Labour Office) (Hg.), 1972: Employment, incomes, and equality. A strategy for increasing productive employment in Kenya. Report of an inter-agency team. Geneva.
- Jones, H., 1983: Some factors in Third World social policy. In: Social Policy and Administration 17: 106–117.
- Kaufmann, F. X., 1977: Sozialpolitisches Erkenntnisinteresse und Soziologie. Ein Beitrag zur Pragmatik der Sozialwissenschaften. In: C. v. Ferber & F. X. Kaufmann (Hg.), Soziologie und Sozialpolitik. Sonderheft 19, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie: 35–75.

- Kaufmann, F. X., 1982: Elemente einer soziologischen Theorie sozialpolitischer Intervention. In: F. X. Kaufmann (Hg.), *Staatliche Sozialpolitik und Familie*. München: 49–86.
- Kaufmann, F. X., 1983: Steuerungsprobleme im Wohlfahrtsstaat. In: J. Matthes (Hg.), *Krise der Arbeitsgesellschaft. Verhandlungen des 21. Deutschen Soziologentages in Bamberg 1982*. Frankfurt: 474–490.
- Kayongo-Male, D., 1978: Urban squatters in Nairobi and policies for improving on their conditions. In: G. W. Kanyeihamba & J. P. W. P. McAuslan (Hg.), *Urban legal problems in Eastern Africa*. Uppsala/New York: 85–103.
- Kenya Government, 1965: Sessional Paper no. 10 of 1965 on African socialism and its application to planning in Kenya. Nairobi.
- Kenya, Government, 1973: Sessional Paper no. 10 of 1973 on employment. Nairobi.
- Kirui, J. & K. Kogo, 1984: Report of the evaluation of the social impact of the small scale business enterprises projects of the urban community improvement programme. National Council of Churches of Kenya. o.O. (Ms. vervielfältigt).
- Leys, C., 1975: Underdevelopment in Kenya – the political economy of neo-colonialism, 1964–1971. London usw.
- Lisk, F. 1984: Sectoral basic needs performance and policies: nutrition, health, education, housing and water. Paper prepared for the national seminar on employment and basic needs planning in Kenya. Eldoret, Kenya. Employment and Development Department ILO. Geneva (Ms. vervielfältigt).
- Little, K., 1965: West African urbanization. A study of voluntary associations in social change. Cambridge.
- MacPherson, S., 1982: Social policy in the Third World: the social dilemmas of underdevelopment. Brighton.
- Mangin, W., 1967: Latin American squatter settlements: a problem and a solution. In: *Latin American Research Review* 2: 65–98.
- Mayntz, R. (Hg.), 1980a: Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte. Meisenheim.
- Mayntz, R., 1980b: Die Entwicklung des analytischen Paradigmas der Implementationsforschung. In: Mayntz 1980a: 1–17.
- Mbithi, P. M. & R. Rasmusson, 1977: Self reliance in Kenya. The case of Harambee. Uppsala.
- Meyer-Mansour, D., 1985: Frauenselbsthilfegruppen in Kenia. Hamburg.
- NCCK (National Christian Council of Kenya) (Hg.), 1983: General Assembly, 5th – 8th July 1983. 40th Anniversary. Reports for 1982. o.O. (Ms. vervielfältigt).
- Nelson, N. 1977: Dependence and independence: female household heads in Mathare Valley, an squatter community in Nairobi, Kenya. Diss. Univ. of London.
- Nelson, N., 1978: Female centred families: changing pattern of marriage and family among 'buzza' brewers of Mathare Valley. In: *African Urban Studies* 3: 85–103.
- Nelson, N., 1979: How women and men get by: the sexual division of labour in the informal sector of an Nairobi squatter settlement. In: Bromley/Gerry 1979a: 283–302.
- Neubert, D., 1986a: Sozialpolitik in Kenya. Münster.
- Neubert, D., 1986b: Social work in Kenya. Schriftenreihe des Pädagogischen Instituts der Johannes Gutenberg-Universität in Mainz. (im Erscheinen).
- Neubert, D., 1986c: Sozialarbeit und Entwicklung in Kenya. In: *Neue Praxis* 16 (im Erscheinen).
- Neuhoff, H.-P., 1982: Der arbeitsorientierte Entwicklungsweg – Grundlagen einer alternativen Entwicklungspolitik. In: Nohlen/Nuscheler 1982a: 211–230.
- Orara, H. O. & H. B. C. Spiegel, 1979: 'Harambee' Selbsthilfe – Entwicklungsprojekte. In: *Internationales Afrika Forum* 15: 55–63.
- Parkin, D., 1975: Town and country in Central and Eastern Africa. Introduction. In: D. Parkin (Hg.), *Town and country in Central and Eastern Africa*. London: 3–44.
- Parkin, D., 1978: The cultural definition of political response: lineal destiny among the Luo. London.
- Perlman, J. E., 1976: The myth of marginality: urban poverty and policies in Rio de Janeiro. Berkley usw.
- Ross, M. H., 1973a: The political integration of urban squatters. Evanston.
- Ross, M. H., 1973b: Community development in an urban squatter settlement (Kenya). In: *Comparative Political Studies* 6: 296–328.
- Sandbrook, R., 1982: The politics of basic needs: urban aspects of assaulting poverty in Africa. London usw.
- Schiel, T., 1985: Wo findet man heutzutage noch Sicherheit? Strategien der Lebensgewinnung in 'System' und 'Lebenswelt'. Arbeitspapier Nr. 62. Forschungsschwerpunkt Entwicklungssoziologie. Univ. Bielefeld.
- Sidhom, S., 1966: Pumwani. An East African urban community. Dept. of Biblical Study and Research of the NCCCK, o.O. (Ms. vervielfältigt).
- Southall, A. W., 1979²: From segmentary lineage to ethnic association – Luo, Luhya, Ibo, and others. In: M. Owuso (Hg.), *Colonialism and change*. The Hague usw.
- Tamarkin, M., 1973: Tribal associations, tribal solidarity and tribal chauvinism in an Kenya town. In: *Journal of African History* 14: 257–274.
- Tetzlaff, R., 1980: Die Weltbank: Machtinstrument der USA oder Hilfe für Entwicklungsländer? Zur Geschichte und Struktur der modernen Weltgesellschaft. München.
- Thadani, V., 1978: Woman in Nairobi: the paradox of urban 'progress'. In: *African Urban Studies* 3: 67–84.
- Thomas, B., 1981: Local organization, politics and participation in rural development. A study of Harambee self-help in Kenya. Diss. Brandeis Univ.
- Turner, J. F. C., 1967: Barriers and channels for housing development in modernizing countries. In: *Journal of the Institute of Planners* 33: 167–181.
- Turner, J. F. C., 1969: Uncontrolled urban settlements: problem and policies. In: G. Breese (Hg.), *The city in*

- newly developing countries: readings on urbanism and urbanization. Prentice Hall: 507–531.
- Turner, J. F. C., 1972: Housing as verb. In: J. F. C. Turner & R. Fichter (Hg.), *Freedom to build*. New York: 148–175.
- Wachtel, E. & A. Wachtel, 1977: Woman's co-operative enterprise in Nakuru, Discussion paper no. 250. Institute for Development Studies. Nairobi.
- Weisner, T. S., 1976: Kariobangi: the case history of a squatter resettlement scheme in Kenya. In: W. Arens (Hg.), *A century of change in East Africa*. The Hague/Paris/New York: 77–99.
- Welbourn, F. B. & B. A. Ogot, 1966: A place to feel at home: a study of two independent churches in western Kenya. London.
- Zwanenberg, R. M. A. v., 1974: Neocolonialism and the origin of the national bourgeoisie in Kenya between 1940–1973. In: *Journal of Eastern African Research and Development* 4: 161–186.