

Armutsbekämpfung und die Bekämpfung der Ärmsten: Landtransfer-Programme in philippinischen Städten¹

ERHARD BERNER

Einleitung

Habitat II, die UN-Konferenz über Siedlung und Entwicklung in Istanbul, hat den rapiden Urbanisierungsprozeß und die Frage nach der Zukunft der Städte ins Zentrum der Aufmerksamkeit gerückt. Die bevorstehende Jahrhundertwende stellt einen wesentlichen Einschnitt dar: Zum ersten Mal wird die Mehrheit der Weltbevölkerung in großen Städten (*cities*) leben, deren Wachstum in erster Linie in den Entwicklungsländern stattfindet. Als Ursache ist neben der fortschreitenden Landflucht der Geburtenüberschuß der relativ jungen Stadtbevölkerung zu nennen (UNFPA 1996). Migration und demographische Entwicklung tragen gemeinsam dazu bei, daß die städtischen Armen die am schnellsten wachsende Bevölkerungsgruppe in den meisten Entwicklungsgesellschaften sind. Die Armut in den Städten wird in zunehmendem Maße zur Herausforderung für nationale und internationale Entwicklungspolitik.

In diesem Artikel verfolge ich das Argument, daß konventionelle Ansätze zur Armutsbekämpfung nicht ohne weiteres auf die Städte übertragen werden können. Die Stadt selbst ist ja in diesem Zusammenhang das bei weitem wirksamste Instrument. In den Philippinen wie in anderen Entwicklungsländern fungieren die Städte als Auffangbecken für eine stagnierende ländliche Ökonomie, die den Bevölkerungsüberschuß seit langem nicht mehr ernähren kann. Jedes Jahr migrieren Hunderttausende von Menschen nach Manila und in einige andere urbane Zentren, um der absoluten Armut auf dem Lande zu entkommen und sich, mit den Worten einiger meiner Informanten, auf die Suche nach „grünere Weiden“ zu machen.

¹ Dieser Artikel beruht auf umfangreichen eigenen Forschungen in Manila und Cebu City, die von der Deutschen Forschungsgemeinschaft finanziert wurden. Eine umfassende Darstellung der Resultate findet sich in Berner (1995)

Viele von ihnen scheitern und kehren entweder in die Provinz zurück oder leben in Schmutz und Elend auf der Straße. Eine weit größere Anzahl schafft es jedoch, die Chancen der Metropole zu nutzen und sich eine, in der Regel allerdings sehr niedrig bezahlte, Beschäftigung zu sichern. Aus diesen Migranten rekrutiert sich der größte Teil der städtischen Armen. Im Laufe der Jahre passen sie sich der städtischen Umgebung an, gewinnen Zugang zu weiteren Ressourcen und Erwerbsmöglichkeiten und bekämpfen oft erfolgreich und mit sehr viel Kreativität ihre eigene Armut.

Die grundlegende Bedingung dieses Prozesses, der Zugang zu städtischem Land und damit zur Stadt selbst, ist jedoch prekär. Bis heute haben weder Markt noch Staat nennenswerte Erfolge bei der Versorgung der Stadtbevölkerung mit Wohnraum erzielt; mehr als die Hälfte der Einwohner Manilas lebt als *squatters* in illegalen Siedlungen auf öffentlichem oder privatem Land. Frühere Umsiedlungsprogramme sind gerade deshalb gescheitert, weil die Teilnehmer in den ihnen zugewiesenen Gebieten außerhalb der Stadt keine Erwerbsquellen fanden und in Scharen nach Manila zurückkehrten (Rüland 1989). *Squatting* wurde lange als Hauptproblem der Stadtplanung und -entwicklung gesehen. Vor dem Hintergrund rapide steigender Landpreise bei niedrigem Lohnniveau – Bedingungen, die für eine aufstrebende Metropole charakteristisch sind² – stellt sich die Frage, ob es überhaupt Alternativen gibt.

Programme zur dauerhaften Bekämpfung städtischer Armut müssen dem Landproblem aus einer Reihe von Gründen einen zentralen Stellenwert einräumen, die in den weiteren Abschnitten dieses Artikels näher diskutiert werden:

- Die Zielgruppe wird durch den Zugang zu Land definiert. In den Philippinen werden die Begriffe *squatters* und *urban poor* als Synonyme verwendet, und wie ich zeigen werde, gibt es auch keine tragfähigen Unterscheidungskriterien.
- Eine Lösung des Landproblems ist entscheidend dafür, die Zielgruppe zu erreichen. Allzuvielen Projekten des sozialen Wohnungsbaus und zur Slumsanierung haben ausschließlich die obere Mittelschicht begünstigt, weil der geschaffene Wohnraum schon aufgrund des Landpreises für die Armen unbezahlbar war.
- Die Zielgruppe selbst sieht das Landproblem als besonders dringlich an. Für die meisten meiner Interviewpartner in Slumgebieten Manilas und Cebus ist der Zugang zu sicherem und bezahlbarem Wohnraum problematischer als die Sicherung ihres Lebensunterhalts.

² Ein extremes Beispiel ist Shanghai, wo die Büromieten inzwischen die von Manhattan übersteigen, während Arbeitskräfte extrem billig sind.

- Schließlich ist die Unsicherheit des Wohnens ein wesentliches Investitionshindernis. Da *squatters* gezwungen sind, ihr Eigentum mobil zu halten, investieren sie nur sehr selten in produktive Unternehmungen.

Mit dem *Community Mortgage Program* zeigt die philippinische Regierung, daß sie aus vergangenen Mißerfolgen gelernt hat und bereit ist, auf die Forderungen von Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs) und Graswurzel-Gruppen einzugehen. Der Schwerpunkt des Programms liegt auf der Legalisierung und Entwicklung bestehender *squatter*-Siedlungen, wodurch immense, durch Wohnungsbau in Selbsthilfe geschaffene volkswirtschaftliche Werte erhalten bleiben. Dennoch ist das Programm kein Allheilmittel für die chronische Unterversorgung mit städtischem Wohnraum. Von Implementations- und Finanzierungsproblemen abgesehen, schließt es größere Teile der Bevölkerung aus und führt zu Gegensätzen und Konflikten innerhalb der scheinbar homogenen Gruppe der städtischen Armen – oder genauer, es deckt sie auf. Diese nicht intendierten Folgen von Landtransfer-Programmen sind das Thema des letzten Abschnitts.

Wer sind die städtischen Armen? Überlegungen zu einem nicht trennscharfen Begriff

Konventionelle Definitionen städtischer Armut kombinieren häufig impressionistische Beschreibungen und analytische Kategorien in bezug auf physische, soziale und ökonomische Aspekte des Problems. Ein recht typischer Ansatz findet sich in der philippinischen Zeitschrift *Anawim* (3/1987: 4):

„The urban poor have been commonly associated with unemployment, shanties, overcrowding, filth, stink of uncollected garbage, lack or total absence of social services, malnutrition and just about everything that makes life miserable. The urban poor are usually migrants from the provinces who end up as vendors, scavengers, baggage boys, hawkers, laundrywomen, shoeshiners, car-watchers and beggars. For some who are lucky enough to land in regular jobs, they are the low-income industrial and service workers.“

In anderen Definitionen werden zusätzlich mangelhafte Bildung und Ausbildung und eine hohe Kriminalitätsrate als Merkmale der Armen genannt.

Folgen wir diesen Konzepten, so scheinen die städtischen Armen außer dem Mangel an Geld nichts gemeinsam zu haben. Einige sind unterbeschäftigt oder im informellen Sektor tätig, aber andere sind Fabrikarbeiter, Büroangestellte oder Wachleute; viele sind aus den Provinzen zugewandert, aber es ist kein Schutz gegen Armut, in Manila geboren zu sein; Elementarschul-Absolventen und die wenigen Analphabeten sind besonders häufig von Armut betroffen, aber es gibt nicht wenige Inhaber von Highschool- und

sogar College-Abschlüssen unter den Armen; und schließlich werden hohe Kriminalität und allgemein niedrige Lebensqualität oft einfach unterstellt, ohne hinreichend empirisch untermauert zu werden. „*In short, the urban poor are heterogeneous, even in any one city*“ (Nelson 1979: 6); ein Ergebnis meiner Untersuchung ist eine frappierende Heterogenität und Vielfalt in jeder einzelnen kleinen Siedlung.

Das verbleibende gemeinsame Merkmal, nämlich niedriges Einkommen, zur Basis der Definition zu machen, führt gleichfalls in eine Sackgasse. Es gibt grundsätzlich zwei Verfahren, die sogenannte „Armutsgrenze“ festzulegen: Der relativistische Ansatz definiert die ärmsten 30% (bzw. ein Drittel, die Hälfte etc.) der Bevölkerung als arm, wodurch sich Debatten über die Zahl der Armen erübrigen. Objektivistische, elaboriertere Verfahren addieren die Preise als notwendig angesehener Güter des täglichen Bedarfs, von Nahrung und Kleidung über Verkehrsmittel bis zur Erziehung, zu einem Betrag, der ein „menschenwürdiges Leben“ ermöglichen soll; Familien, denen weniger zur Verfügung steht, gelten als arm. Es muß nicht näher erläutert werden, daß beide Verfahren absolut willkürlich sind und auf politischen anstatt auf analytischen Entscheidungen beruhen. In den Philippinen wird meist der objektivistische Ansatz verfolgt, wobei jedoch von Konsistenz keine Rede sein kann: In den 80er Jahren gab es gleichzeitig mindestens 11 verschiedene Armutsgrenzen oder -standards (Ramos-Jimenez et al. 1986: 14), und bis heute konkurrieren eine Vielzahl staatlicher und privater Institutionen um die „richtige“ Definition von Armut.

Dennoch ist die unvermeidliche Willkür nicht einmal der schwächste Punkt des Armutsgrenzen-Ansatzes. Schwerer noch wiegt die Tatsache, daß es über das Einkommen eines großen Teils der Stadtbevölkerung keinerlei verlässliche Informationen gibt. Staatliche Statistiken über städtische Armut sind vollständig irreführend. Die Zensusdaten, auf denen sie beruhen, werden nicht nur von kaum geschulten, schlecht bezahlten und wenig motivierten Interviewern erhoben, sondern sind in doppelter Weise erheblich verzerrt: Sie unterschätzen systematisch die Zahl der Armen, und das erfaßte Einkommen ist ebenso systematisch niedriger als das tatsächliche. In Übereinstimmung mit meinen eigenen Ergebnissen stellt Murphy (1993: 15) fest, daß bestimmte Gruppen durch offizielle Erhebungen regelmäßig nicht erfaßt werden:

„Interviews showed that many urban families were not included in the official national census of 1990. Regularly, census takers interviewed the owners of squatter houses but not the families renting or sharing the houses with them. Renters and sharers make up about a half of the squatter population.“

In meinen Forschungsgebieten in Manila und Cebu City wurden mindestens 15% der Bevölkerung nicht für den Zensus befragt; Neusiedlungen, die erst seit wenigen Jahren bestehen, wurden häufig gar nicht erfaßt.

Daß überdies Angaben über Einkommen mit großer Vorsicht zu behandeln sind – und dies um so mehr, wenn sie gegenüber staatlichen Stellen gemacht werden –, ist Sozialforschern wohlbekannt. Evers/Korff (1986; vgl. Evers 1981) haben gezeigt, daß Subsistenzproduktion, also produktive Aktivität, die kein Geldeinkommen einbringt, aber die Ausgaben zu senken hilft, auch in den Städten zum Überleben vieler Haushalte beiträgt. Zudem werden unregelmäßige Einkommensquellen nur selten in formalen Interviews erwähnt, von illegalen ganz zu schweigen. In einer empirischen Studie über einen Slum in Bangkok fand Korff (1990: 173) heraus, daß beinahe 20% des von den Haushalten ausgegebenen Gelds aus informellen Krediten, *share games* und Glücksspielen stammte.

Die städtischen Armen sind folglich eine kaum greifbare Analyseeinheit, nicht nur für die Forschung, sondern auch für praktische Politikmaßnahmen. Auch wenn Armut in philippinischen Städten weit verbreitet und sichtbar ist, bilden die Armen kein definierbares Segment, das als Zielgruppe für Entwicklungsmaßnahmen verwendet werden könnte. Einem Positionspapier der *Presidential Commission on the Urban Poor* zufolge haben inkonsistente Definitionen eine fragmentierte Formulierung und Implementation von Plänen und Programmen zur Armutsbekämpfung verursacht: „*This situation has not in any way yielded a long-term impact for the entire urban poor sector, but has produced only stop-gap solutions.*“ (Nario 1990: 1)

Zugang zu Land als Schlüsselfaktor des Überlebens in der Stadt

Einen gangbaren Ausweg aus diesen Konzeptualisierungsproblemen bietet der Umstand, daß die Armen in bestimmten Teilen der Städte leben und zu anderen kaum Zugang haben. Städtische Armut ist eng mit physischer Segregation verbunden; sie ist zwar nicht auf die Enklaven von Slums und *depressed areas* beschränkt, aber dort in erheblichem Maße konzentriert. Obwohl *squatter* ein juristisches Konzept ist, *slum dweller* auf physische Merkmale des Wohnorts referiert und *urban poor* sich in irgendeiner Weise auf das Einkommen bezieht, unterscheidet die philippinische Literatur nicht zwischen diesen Ausdrücken, sondern verwendet sie synonym. Was wie eine weitere Ungenauigkeit der Terminologie aussieht, macht auf den zweiten Blick Sinn: Die alles entscheidende Grenze in der Stadt trennt diejenigen, die legitimen und sicheren Zugang zu Land haben, von allen anderen. Evers (1984:481) unterstreicht die grundlegende Bedeutung von städtischem Land:

„A precondition for subsisting in an urban environment is access to the use of urban land to build a house, to put up a hut, or at least to find a temporary

space for sleeping, eating and defecating. Property rights regulate this access to urban land and thereby the chance to subsist, or at least to be physically present. From this point of view access to urban land becomes the most basic human need in an urban area.“

Angesichts rapide steigender Landpreise im Verlauf von Globalisierung und ökonomischer Erholung hat der Marktmechanismus bei der Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum systematisch und vollständig versagt (Berner/Korff 1995: 209ff.). Besitzrechte sind offensichtlich ein unzureichender Mechanismus zur Regulierung des Zugangs zu Land in den Metropolen. Die Ausbreitung von *squatter*-Gebieten, gleichbedeutend mit einer großflächigen Verletzung dieser Rechte, kann nicht länger als zeitweilige Anomalie gesehen werden, die im Verlauf der Entwicklung verschwinden wird. Die Rolle dieser Siedlungen ist eher fundamental als marginal, denn sie schaffen die Bedingungen, die es erlauben, Löhne und Preise niedrig zu halten. Die metropolitane Ökonomie wird so durch ihre Existenz in erheblichem Maße subventioniert und könnte ohne diese Subvention keinen Tag lang funktionieren (Berner 1995: 16).³

Allerdings ist die Unsicherheit des Wohnens ein Investitions- und Entwicklungshemmnis erster Ordnung. In meiner Studie fand ich einen bemerkenswerten Unternehmergeist unter den *squatters*, ebenso wie ein nicht unerhebliches finanzielles Potential. Da sie jedoch immer damit rechnen müssen, ihr gesamtes Eigentum kurzfristig vor einem Abrißkommando in Sicherheit bringen zu müssen, investieren sie kaum in Produktionsanlagen und beschränken sich auf Einzelhandel und kleine Transportunternehmen.

In den vergangenen Jahrzehnten sind die *squatters* zu aktiven und relativ erfolgreichen Teilnehmern in den Auseinandersetzungen um städtisches Land geworden. Trotz wachsender Konkurrenz haben viele Siedlungen seit 30 Jahren überlebt. Ihr Fortbestand ebenso wie eine Vielzahl von Neubesetzungen ist eine Herausforderung für die Soziologie und wirft schwerwiegende Probleme für Politiker und Stadtplaner auf. Hollnsteiner hat dies in ihrer bemerkenswerten Arbeit *The Case of „The People Versus Mr. Urbano Planner Y Administrador“* (1977: 308) unübertroffen deutlich gemacht:

„Squatting represents the only means available for achieving that anticipated rise in income and social status that marks the central point of the urban dream. Mr. Urbano Planner Y Administrador does not, however, see it that way. His dreams revolve around a beautiful and orderly city with law-abiding people facilitating easy management of public affairs. It is easy to understand, therefore, that the estimated 201,000 squatter families in Metropolitan Manila drive him into a state of anger and frustration. Feeling duty-

³ Auf der anderen Seite haben individuelle Landbesitzer natürlich kein Interesse daran, daß diese Subvention auf ihre Kosten geht.

bound to eradicate them from view, he adopts a strategy geared to a form of substitute housing more pleasing to the educated eye. And there lies the crux of the problem.“

Zuckerbrot und Peitsche: Konventionelle Antworten auf das squatter-Problem

Zumindest bis 1988 waren die Anstrengungen der philippinischen Regierung, das Wohnungsproblem in den Städten zu lösen, durch vollständige Ignoranz, Inkompetenz und Ineffektivität gekennzeichnet. Marcos' berüchtigtes *Presidential Decree* (PD) 772 (das bis heute nicht außer Kraft gesetzt wurde) steht beispielhaft für die gesamte Politik: Es machte *squatting* zum kriminellen Vergehen und jene, die unrechtmäßig und ohne ausdrückliche Erlaubnis des Eigentümers auf öffentliches oder privates Land eindringen (*encroach*), zu Straftätern.⁴ Hollnsteiner (1974) argumentiert, daß die Stadtplanung in Manila gerade deshalb scheiterte, weil sie die Wohnungsbedürfnisse der *masa* (Massen) ignorierte oder sogar gegen sie arbeitete; eine gangbare Alternative zu *squatting* wurde so niemals angeboten. Die gewaltsame Umsiedlung von *squatters*, die in der Regel auf Flächen ohne Infrastruktur 30 bis 40 km außerhalb der Stadt einfach abgeladen wurden, erwies sich als nicht nur unmenschlich, sondern auch als ineffektiv: Die Menschen, die zuvor von den Chancen und Möglichkeiten der Metropole angezogen worden waren, kehrten massenhaft zurück, nicht selten in ihre alten Siedlungen.

Die Peitsche des PD 772 wurde mit dem Versprechen auf Zuckerbrot kombiniert: Zum ersten Mal überhaupt wendete der Staat unter Marcos nennenswerte Geldmittel für den Wohnungsbau auf (Rüland 1982a: 217). Die *National Housing Authority* (NHA) wurde 1975 gegründet und hatte das explizite Ziel, zur Versorgung der ärmsten 30% der Stadtbevölkerung mit Wohnungen beizutragen. Ihre Leistungen während der Marcos-Periode können jedoch nur als völlig unzulänglich bezeichnet werden: Zwischen Oktober 1975 und Dezember 1985 wurden insgesamt 4.054 Wohnungen, also etwa 400 pro Jahr, in NHA-Projekten erstellt (NSO 1987: 611). Zu allem Überfluß waren die Baukosten viel zu hoch, als daß sich die Zielgruppe die Wohnungen hätte leisten können.

⁴ Nach meiner Kenntnis hatte nur Südafrika zeitweilig vergleichbare gesetzliche Bestimmungen. Seltsamerweise kam es jedoch erst 1987, also nach dem Sturz des Marcos-Regimes, zur ersten Verurteilung auf der Basis von PD 772: Ein Gericht verurteilte 28 *squatters* zu einer Geldstrafe von je 1000 Pesos (ca. US\$40) und führte zur Begründung aus, es könne die „Weisheit der Gesetzgebung“ (*wisdom of legislation*) nicht in Frage stellen (Intersect 1/3, Oktober 1987: 7).

Ein Extrembeispiel war *Urban BLISS* (Bagong Lipunan [New Society] Improvement of Sites and Services), das ehrgeizige Lieblingsprojekt der Gouverneurin Imelda Marcos. Ebenfalls angeblich für die Armen vorgesehen, waren die charakteristischen vierstöckigen BLISS-Gebäude derart kostenaufwendig, daß sie ausschließlich von Vasallen des Regimes und anderen privilegierten Gruppen bezogen wurden. Für die insgesamt gebauten knapp 2.500 Einheiten wurden erheblich mehr *squatter*-Häuser abgerissen, so daß von einem positiven Effekt des Programms auf die Wohnungssituation nicht die Rede sein kann.

In den späten 70er Jahren wurden die Philippinen zum Schauplatz der Pilotprojekte, mit denen die Weltbank neue Strategien der Stadtentwicklung erprobte. In Anlehnung an Turners Konzept des „*housing by people*“⁵ wurde *squatting* in „*self-help housing*“ umbenannt; die Anstrengungen sollten sich nicht mehr auf staatliche Wohnungsproduktion, sondern auf die Sanierung und Entwicklung bestehender Siedlungen richten. Der erste Schritt bestand in der Identifikation von 415 *blighted areas* in Manila mit einer Gesamtbevölkerung von 1,6 Millionen, von denen 253 als *Areas for Priority Development* (APDs) benannt wurden. Der zweite Schritt war der Versuch, den gigantischen Slum von Tondo nahe Manilas Nordhafen zu sanieren und die Bewohner in das nahegelegene, neuentwickelte Wohngebiet Dagat-Dagatan umzusiedeln. Obwohl das Projekt immense Summen verschlang, waren die Resultate weder in Tondo noch in Dagat-Dagatan zufriedenstellend, und so führte der dritte Schritt zurück zum Ausgangspunkt: Die Masse der folgenden *Sites and Services*-Programme wurde in Umsiedlungsgebieten außerhalb Manilas durchgeführt (NSO 1987: 610f.). Die Investitionen tröpften direkt aufwärts in die Taschen von Landeigentümern und Bauindustrie. Bis heute sind die meisten APDs so überfüllt und baufällig wie eh und je; 1989 galten nur 10% von damals 316 als „vollständig entwickelt“ (Zablan 1990: 8).⁶

Während das Zuckerbrot ein leeres Versprechen blieb, wurde die Peitsche umfassend eingesetzt. Imelda Marcos' Vorstellungen über ein schöneres und moderneres Manila umfaßten keine ausgedehnten Slums. Ihr angebliches Marie-Antoinette-Zitat „Wenn die Armen kein Brot haben, sollen sie doch Kuchen essen“ wurde in den Philippinen ebenso berühmt wie die Bezeichnung *plain landgrabbers* für die *squatters* (Rüland 1989: 10). In

⁵ In einer absurden Reflektion des verbreiteten Klischees, das Slums als „Elendsviertel“ bezeichnet, wurde Turners Buch *Housing by People* in Deutschland unter dem Titel „Verelendung durch Architektur“ (1978) veröffentlicht.

⁶ Daß das vollständige Scheitern konventioneller Strategien zur Lösung des Wohnungsproblems nicht auf das Marcos-Regime oder die Philippinen im allgemeinen beschränkt ist, macht Rondinelli (1990) deutlich.

einer Potemkinschen Verschönerungskampagne wurden die Hüttenstädte durch weiße Zäune, Plakatwände oder Betonmauern vor den Augen von Ausländern und wohlhabenden Filipinos versteckt. Einige der Mauern verschönerte man weiter durch aufgemalte Palmen, Papageien und gutaussehende Menschen: „Die Mauern hatten das, was hinter ihnen lag, verbergen sollen; jetzt lösten sogar sie sich in Illusionen auf“ (Daus 1987: 153).

Für viele Slumbewohner bedeutete der Versuch, eine präsentable Metro-pole zu schaffen, jedoch Schlimmeres; Abriß in großem Maßstab blieb die bevorzugte Lösung. Während der Vorbereitungen zur Miss Universum-Schönheitskonkurrenz 1974 verloren Zehntausende ihre Häuser, weil sie an der vorgesehenen Paraderoute lagen. Ähnliche Vorkehrungen wurden vor dem Staatsbesuch des US-Präsidenten Ford 1975 und der IWF-Weltbank-Konferenz 1976 getroffen (Bello et al. 1982: 107). Das Jahr 1982 sah schließlich die letzte *tour de force* des Regimes, bevor es sich nach der Ermordung Ninoy Aquinos auf pure Selbsterhaltung beschränkte. In der sogenannten *last campaign* gegen *squatting* wurden eine Reihe von Slums in verschiedenen Teilen Manilas abgerissen. Vorgebliches Ziel waren *professional squatters*, also „(persons who) make a living out of squatting by going from one land to another and selling their land“ (zit. in van Naerssen 1989: 210).⁷ Es kann kaum überraschen, daß die „letzte Kampagne“ ebensowenig zu einer Lösung des Problems beitrug wie irgendeine andere zuvor, auch wenn in ihrem Verlauf weitere 46.000 Familien ihre Wohnungen verloren (Rüland 1982b). Statt dessen wurde die Kampagne zum Ausgangspunkt der Entstehung organisierten Widerstandes gegen Vertreibungen, der im Mittelpunkt meiner Arbeit steht.

Über die enttäuschenden Leistungen und gebrochenen Reformversprechungen der Aquino-Administration, die ihre Amtszeit mit vielen Vorschußlorbeeren begonnen hatte, ist viel geschrieben worden. Die beiden Hauptforderungen der städtischen Armen, nämlich die Außerkraftsetzung von PD 772 und ein Abriß-Moratorium, wurden nicht erfüllt: „*This situation, characterized by evictions and demolitions without the availability of well-prepared relocation sites, does not differ much from the one during Martial Law.*“ (van Naerssen 1989: 215; vgl. Murphy 1993: 9f.) Schlimmer noch: die Stagnation der philippinischen Wirtschaft und der unverminderte

⁷ Es gibt allerdings in der Tat Menschen, die ihren Lebensunterhalt durch *squatting* bestreiten. Neue *squatter*-Gebiet werden in der Regel durch Syndikate erschlossen, die Polizisten und Bürokraten bestechen, grundlegende Infrastruktur (vor allem Wasserversorgung) bereitstellen und in den ersten kritischen Monaten die Verteidigung koordinieren. Ihre Dienstleistungen lassen sie sich von den Zuzüglern teuer bezahlen. Die Existenz professioneller *squatters* wird bis heute oft als Rechtfertigung von Slumabrissen herangezogen (Karaos 1993); es bleibt allerdings unerfindlich, wie diejenigen, die ihr Land verkauft haben und weitergezogen sind, durch die Vertreibung der *Käufer* getroffen werden sollen.

Zufluß von Migranten führten zu einer weiteren Verschlechterung der Lebensbedingungen in den Slums.

Bei aller Kritik sollten jedoch die Leistungen der Aquino-Regierung nicht unterschätzt werden. Die Aufhebung repressiver Maßnahmen erlaubte es den rasch an Bedeutung gewinnenden Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs) und ihren Verbündeten aus Kirche und Medien, die Bedürfnisse der städtischen Armen als legitime Interessen zu formulieren und auf allen Ebenen der Administration Lobbyarbeit für sie zu leisten. Wichtiger noch: Die Regierung nahm zum ersten Mal überhaupt zur Kenntnis, daß das Problem weniger in einem Fehlbestand an Wohnungen besteht als in einem akuten Mangel an verfügbarem Land. Die illegal gebauten Häuser wären auf andere Weise überhaupt nicht gebaut worden; *squatting* erfüllt so eine gesellschaftliche Funktion, die von der Regierungspolitik auch unter besten Bedingungen nicht übernommen werden könnte.⁸ Es wird oft übersehen, daß die von *squatters* produzierten Häuser einen immensen volkswirtschaftlichen Wert darstellen:

„The demolition of shanty towns is a waste of housing stock and property, because squatters frequently make considerable investments in their houses. Moreover, ... existing employment opportunities within the cleared areas were also destroyed“ (Rüland 1989: 11).

Die Legalisierung der *squatters*: Das *Community Mortgage Program*

Angesichts eines Fehlbestands von mehreren Millionen Wohnungen und beschränkter finanzieller Möglichkeiten für alle Regierungsinstitutionen liegt es auf der Hand, daß durch konventionelle Politik allenfalls punktuelle und temporäre Resultate erzielt werden können. Nur eine Strategie, die auf die Selbsthilfepotentiale der Betroffenen setzt und sie durch Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen unterstützt, kann das strukturell bedingte Versagen des Markts bei der Versorgung der Stadtbevölkerung mit Wohnraum auffangen. Experten und Amtsträger stimmen mittlerweile darin überein, daß städtisches Land das „*essential ingredient*“ (Murphy 1993: 42) ist

⁸ Singapurs erfolgreiche Wohnungsbaupolitik ist nur scheinbar ein Gegenbeispiel. Selbst wenn die Philippinen ebensoviel Geld für die Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum ausgeben könnten – was in näherer Zukunft ohnehin unwahrscheinlich ist –, so wären sie immer noch nicht in der Lage, wie ein Stadtstaat den Zufluß der Migranten vom Lande zu kontrollieren. Manila allein wächst jedes Jahr um mehr als die Einwohnerzahl von Hannover.

und nichts geringeres als eine „Landreform in den Städten“ auf der Tagesordnung steht.

Als ein erstes Resultat dieser neuen Sichtweise wurde 1988 das *Community Mortgage Program* (CMP) verabschiedet, das *squatters* die Möglichkeit bietet, unter staatlicher Regie das von ihnen besetzte Land zu erwerben. Implizit gab die Regierung den (ohnehin fiktiven) Anspruch auf, einen Mindeststandard des Wohnens und der Versorgung mit Infrastruktur zu garantieren⁹ (Baken/van der Linden 1992: 21f.). Kostspielige, obligatorische Sanierungsmaßnahmen und zwangsweise *decongestion* hatten bei früheren Programmen dazu geführt, daß ein Teil der Bewohner sofort vertrieben wurde, während ein anderer später fortzog, weil sie die gestiegenen Kosten nicht tragen konnten; der Verzicht darauf stellt daher für sich schon einen Fortschritt dar.

Die Implementation des Programms ist auf die aktive Partizipation der Bewohner ausgerichtet. Das CMP setzt voraus, daß die *squatters* organisiert sind, denn die Landtitel werden nicht an Individuen, sondern an Organisationen übertragen, die nach dem *Grameen*-Prinzip auch als Kreditnehmer auftreten. Nachdem sich die Bewohner und der jeweilige Landeigentümer auf einen Preis geeinigt haben, wird das Land durch ein staatliches Darlehen bezahlt, das über einen Zeitraum von 25 Jahren zurückgezahlt werden muß. In allen Stadien dieses Prozesses spielen NGOs eine wichtige Rolle: Sie informieren die *squatters* über die legalen Erfordernisse (z.B. die offizielle Registrierung der Organisation), unterstützen sie bei den Verhandlungen mit dem Landeigentümer, bieten Dienstleistungen wie Landvermessung und Rechtsberatung an und treten als Bürgen für das Darlehen auf.¹⁰ Das grundlegende Problem aller Kreditprogramme zur Armutsbekämpfung – das Fehlen von Sicherheiten bei der Zielgruppe, das zu schlechten Rückzahlungsquoten führt – wird so vermieden: Erstens ist der Landtitel selbst eine Sicherheit, da fortgesetztes Nichtzahlen zu seinem Verfall führt, und zweitens üben die bürgenden NGOs Druck auf die lokalen Organisationen aus, den diese an ihre säumigen Mitglieder weitergeben. Die nicht selten inhumanen Konsequenzen dieses Verfahrens werden im letzten Abschnitt dieses Artikels angesprochen.

⁹ Das CMP sieht allerdings vor, daß nach dem Landerwerb (Stufe I) zwei weitere Stufen folgen: Infrastrukturentwicklung (Abwassersystem, Straßenbau) sowie Hausrenovierung und -ausbau. Bisher wurden jedoch nahezu alle Kredite für Stufe I verwendet, und es kann davon ausgegangen werden, daß der Landtransfer der entscheidende und bei weitem umfangreichste Teil des Programms bleiben wird.

¹⁰ NGO-Beteiligung ist allerdings keine notwendige Bedingung. Ich habe den Fall einer *squatter*-Vereinigung dokumentiert, die den ganzen Prozeß des Landerwerbs ohne jede Unterstützung von außen abwickelte. Hinter diesem Erfolg stand ein Kommandeur der Philippine Army, selbst *squatter*, der vor seiner militärischen Karriere Jura studiert hatte.

Ein Vorteil des CMP ist seine Kosteneffizienz: Da ein Großteil des in Frage kommenden Lands dem Staat gehört und private Eigentümer durch Landtausch entschädigt werden können, kann mit begrenzten fiskalen Lasten ein maximaler Output erzielt werden, indem unproduktives öffentliches Eigentum kapitalisiert wird. Dennoch ist das Programm bei oberflächlicher Betrachtung weit von seinem proklamierten Ziel einer „städtischen Landreform“ entfernt. Es ist in seinen Zielen selbst eher konventionell, marktorientiert und auf langfristige Kostenneutralität ausgerichtet. Obwohl die Zielgruppe angeblich aus den ärmsten 30% der Stadtbevölkerung besteht, gibt es keinerlei Subventionen; das Darlehen muß sogar verzinst werden. Da keine Zwangsenteignungen vorgesehen sind, kann der Eigentümer erwarten, den vollen Wert seines Lands erstattet zu bekommen. Mit anderen Worten: das CMP allein ist nicht geeignet, den sich verschärfenden Widerspruch zwischen explodierenden Landpreisen und den niedrigen Einkommen der Mehrheit der Bevölkerung zu lösen. Unter Marktbedingungen könnten bestenfalls Mittelklassen-Siedlungen am Stadtrand produziert werden.

Zugang zu städtischem Land – oder das „Recht auf die Stadt“, wie sich Lefebvre (1974) ausdrückt – wird jedoch nicht ausschließlich über den Marktmechanismus reguliert, sondern ist ein eminent politisches Problem. Die Verteilung von Raum in der Stadt kann nicht ohne die zusätzliche Dimension des Konflikts verstanden werden (Berner 1995: 55; vgl. Castells 1983: 3). Die Existenz von potentiell und tatsächlichem Widerstand gegen Vertreibung ist eine Vorbedingung, die eine sinnvolle Implementation des CMP erst möglich macht. Die Besetzung durch *squatters* drückt den Preis von Land erheblich nach unten, da es dem Markt nicht ohne weiteres zur Verfügung steht. In erheblichen Teilen der Stadt ist der Marktwert eine bloße Fiktion: Ein Eigentümer, der zu diesem Preis verkaufen oder das Land selbst profitabel nutzen will, muß es zunächst *besitzen*, also tatsächliche Kontrolle darüber etablieren.

Dieser Prozeß ist langwierig, kostspielig und riskant. Ein Räumungsurteil gegen die *squatters* muß erwirkt und, wesentlich schwieriger, durchgesetzt werden. Da die Bewohner oft wohlorganisiert und in der Lage sind, Verbündete unter NGOs, Vertretern von Medien und Kirche sowie lokalen Politikern zu mobilisieren (Berner und Korff 1995), ist der Ausgang eines Vertreibungsversuchs für den Eigentümer kaum kalkulierbar. Das *Urban Development and Housing Act* (UDHA) von 1992 hat die Verhandlungsposition der *squatters* weiter verbessert. Das Gesetz bezeichnet Vertreibung und Abriß als unerwünschte Praxis, die nur unter bestimmten Voraussetzungen zulässig ist (Article VII, Sec. 28). Die Vorschrift, nach der den *squatters* Ersatzgrundstücke zur Verfügung gestellt werden müssen, treibt die Kosten für eine Räumung weiter in die Höhe.

Vor diesem Hintergrund sind die Eigentümer zu erheblichen Preisnachlässen bereit: In den von mir untersuchten Fällen mußten die Bewohner nur etwa 15-20% des Marktpreises für vergleichbare, ungenutzte Grundstücke in der Nähe ihrer Siedlung bezahlen. Die für sie entstehenden Kosten sind in der Regel deutlich niedriger als die ortsübliche Miete für ein einziges Zimmer. Das CMP ist in Manila und anderen philippinischen Städten deshalb recht erfolgreich, weil es einen Kompromiß zwischen zwei widersprüchlichen Handlungslogiken ermöglicht: Die Eigentümer können ihr Land verkaufen und so totes Kapital ohne die unkalkulierbaren Kosten und Risiken einer gewaltsamen Räumung „wiederbeleben“, wenn auch zu reduzierten Preisen; die *squatters* können sich „Sicherheit kaufen“ und die Zerstörung ihrer Siedlung, die für sie eine immer gegenwärtige und existentielle Bedrohung ist, ein für alle mal abwenden.

Die Vertreibung der Armen: Das CMP als Konfliktauslöser

Die Verteidigung des eigenen Wohnorts ist das ursprüngliche und wichtigste Ziel von *squatter*-Organisationen. In den meisten Slums von Manila wurden Vereinigungen nicht erst gegründet, um den Anforderungen des CMP zu genügen, sondern existieren seit vielen Jahren. Die permanente Bedrohung durch Vertreibung ist ein wirksamer Anreiz, sich zu organisieren, ein gemeinsames Interesse, das interne Differenzen als unwichtig erscheinen läßt (Berner 1995:212). Der Anspruch der Organisation, alle Bewohner zu vertreten, wird von jenen auch dann als legitim angesehen, wenn nur eine begrenzte Zahl etablierter und relativ wohlhabender Haushalte aktiv beteiligt ist. Dieses Bild von Einheit und Solidarität wird durch das CMP erschüttert:

„Ironically, the ultimate success of one local organization – the legal purchase of the locality land through the Community Mortgage Program – had a deeply disruptive impact on the community. For about one third of the population, mainly the poorer ones, it meant that they had to pay for the land they used to live on for free, and pay more than they could afford.“
(Berner / Korff 1995:217)

Zu beobachten ist der Verlust an Integrationskraft schon zu Beginn des Verhandlungsprozesses, der der Organisation eine strikte Formalisierung und ihren Mitgliedern substantielle finanzielle Belastungen (Anzahlung, obligatorisches Sparen) auferlegt. Das Resultat ist ein Kontraktionsprozeß: Während die sozialen Beziehungen innerhalb des „Kerns“ aus Funktionsträgern und Aktivisten enger und intensiver werden, werden die nominellen Mitglieder, viele von ihnen arm und ungebildet, immer weiter an den Rand gedrängt. Je konkreter die Vorstellungen über zukünftige Zahlungsver-

pflichtungen werden, desto mehr Familien wird deutlich, daß sie die notwendigen Einschränkungen beim täglichen Konsum nicht hinnehmen können oder wollen.

Die Zahlungswilligkeit ist abhängig vom „sozialen Wert“ des Lands für die Bewohner, und dieser ist keineswegs für alle gleich. Eine Familie mit ausreichenden Einkommensquellen innerhalb der Siedlung oder ihrer näheren Umgebung wird freiwillig viel mehr zahlen als jene, die weite Strecken zu ihrem Arbeitsplatz zurücklegen müssen oder überhaupt keine regelmäßige Arbeit haben. Indem die Organisation einem Kaufpreis zustimmt, der für den Landeigentümer akzeptabel ist, schließt sie freiwillig oder unfreiwillig einen Teil der Bewohner aus. Sie gibt so ihren Anspruch auf, Vertretung der ganzen Gemeinschaft zu sein, und wird zum Instrument der Gruppe der CMP-Teilnehmer – oft die Mehrheit, immer unter Einschluß der wohlhabendsten und mächtigsten Haushalte, aber dennoch nur eine Untergruppe.

Was als Prozeß interner Differenzierung beginnt, oft begleitet von der Gründung von Gegenorganisationen, führt beinahe unabwendbar zu offenen und gewaltsamen Konflikten. Nach dem Transfer der Besitzrechte muß die Organisation für das Land zahlen, genauer: für das *ganze* Land; Eigentümer haben kein Interesse daran, verstreute Kleinstgrundstücke zu behalten, deren Bewohner *squatters* bleiben möchten. Die Programmteilnehmer müssen folglich nicht nur für ihr eigenes Land bezahlen, sondern auch für das, auf dem Nichtmitglieder leben. Auf der anderen Seite existiert eine rege Nachfrage nach den umstrittenen Grundstücken sowohl innerhalb als auch außerhalb der Siedlung. Viele Bewohner wollen ihre bedrängten Wohnverhältnisse verbessern, Räume zur Vermietung ausbauen oder Verwandte aus der Provinz nach Manila holen; für andere ist das ehemalige *squatter*-Land einfach ein extrem preiswertes Angebot.

Das Ergebnis ist eine heftige Kampagne gegen die „*squatters*“, die mit Beleidigungen und Drohungen beginnt und oft in Gewalt und Blutvergießen endet. In einem CMP-Gebiet in Quezon City stellten die neuen Landbesitzer ein Plakat mit Marcos' PD 772 auf und forderten damit implizit den Staat auf, gegen ihre „kriminellen“ Nachbarn aktiv zu werden. Schuurman (1989: 19) berichtet von ähnlichen Erfahrungen in Lateinamerika: „*As long as the struggle is taking place the state is viewed as the foe. The moment land titles are granted the state is supposed to protect this private property.*“

Schlußfolgerungen

Das Ergebnis des CMP ist eine Entdifferenzierung in den betroffenen Siedlungen, die die enorme Differenzierung der sogenannten *urban poor* ans Licht bringt: Während die marginalen Segmente der Bevölkerung von ihren Nachbarn ausgestoßen und gezwungen werden, in anderen *squatter*-Gebieten Unterkunft zu suchen, werden die früheren Slums zu Mittelklasse-gebieten.¹¹ Dieser Vorgang ist nicht als Invasion oder Gentrifizierung zu fassen, denn er wird von einem großen Teil der Bewohner – auch und besonders von den Trägern der Organisation – in ihrem Streben nach Sicherheit und Respektabilität aktiv betrieben. Das „kleinbürgerliche Bewußtsein“ der städtischen Armen, das von vielen Beobachtern kritisiert wird (z.B. T. Evers 1985; Goss 1990: 520), reflektiert somit den Tatbestand, daß viele von ihnen Kleinbürger *sind*, die nur durch das Fehlen bezahlbarer Wohnungen in der Stadt in einen Gegensatz zum System geraten.

Eine Einschätzung des CMP und der damit verbundenen Gesetzgebung muß folglich ambivalent sein. Auf der einen Seite richtet sich die Politik tatsächlich auf das drängendste Problem der städtischen Armen, den prekären Zugang zur Stadt; auf der anderen dient sie vor allem den Interessen einer faktisch zu den Mittelklassen gehörenden *squatter*-Elite und schließt ärmere *squatters* und Mieter aus.¹² Die Allianz aus NGOs und lokalen Organisationen, oft als „Bewegung“ der städtischen Armen bezeichnet, hat den Stadtplanern und Landbesitzern erhebliche Konzessionen abgerungen. Ob die Bewegung durch ihren eigenen Erfolg geschwächt werden wird, bleibt abzuwarten; da viele der aktivsten und schlagkräftigsten Organisationen zu legalen Landeigentümern werden, laufen die Schwachen und Marginalen Gefahr, im Regen stehenzubleiben.

¹¹ Dieser Wandel ist auch äußerlich sichtbar: Nicht länger gezwungen, ihr Eigentum mobil zu halten, investieren die neuen Besitzer erhebliche Summen in die Renovierung und den Ausbau ihrer Häuser.

¹² Die Zielgruppe der „Ärmsten der Armen“ kann durch die diskutierten Maßnahmen ohnehin nicht erreicht werden, denn sie leben nicht in Slums und *squatter*-Siedlungen, sondern haben als Obdachlose einen noch weit prekäreren Zugang zur Stadt.

Literatur

- Baken, R.-J. / Linden, J. van der, 1992: Land Delivery for Low Income Groups in Third World Cities. Aldershot/Brookfield/HongKong/ Singapore/Sidney: Avebury
- Bello, W. / Kinley, D. / Elison, E., 1982: Development Debacle: The World Bank in the Philippines. San Francisco: Institute for Food and Development Policy
- Berner, E., 1995: A Place to Live in the City of Man: Localities and the Struggle for Urban Land in Metro Manila (Dissertation). Bielefeld: Universität Bielefeld (erscheint 1997 bei Ateneo de Manila University Press)
- Berner, E. / Korff, R., 1995: Globalization and Local Resistance: The Creation of Localities in Manila and Bangkok. In: International Journal of Urban and Regional Research 19, 2: 208-222
- Daus, R., 1987: Manila: Essay über die Karriere einer Weltstadt. Berlin: Opitz
- Evers, H.-D., 1981: The Contribution of Urban Subsistence Production to Incomes in Jakarta. In: Bulletin of Indonesian Economic Studies 17, 2: 89-96
- Evers, H.-D., 1984: Urban Landownership, Ethnicity and Class in Southeast Asian Cities. In: International Journal of Urban and Regional Research 8, 4: 481-496
- Evers, H.-D. / Korff, R., 1986: Subsistence Production in Bangkok. In: Development 4, 1: 50-55
- Evers, T., 1985: Identity: The Hidden Side of New Social Movements in Latin America. In: D. Slater (ed.), New Social Movements and the State in Latin America. Amsterdam: CEDLA, 43-72
- Goss, J.D., 1990: Production and Reproduction Among the Urban Poor of Metro Manila: Relations of Exploitation and Conditions of Existence (Dissertations). Lexington: University of Kentucky
- Hollnsteiner, M. R., 1974: Urban Planning: A Curbside View. In: Philippine Planning Journal 5, 1: 65-72
- Hollnsteiner, M. R., 1977: The Case of „The People Versus Mr. Urbano Planner Y Administrador“. In: J. Abu-Lughod/R.Hay (eds.), Third World Urbanization. Chicago: Maaroufa, 307-320
- Karaos, A. M. A., 1993: Ramos, the Elite and the Urban Poor. In: Intersect 7, 12: 8-29

- Korff, R., 1990: Social Creativity, Power and Trading Relations in Bangkok. In: S. Datta (ed.), *Third World Urbanization: Reappraisals and New Perspective*. Stockholm: HSFR, 168-185
- Lefebvre, H., 1974: *Le droit à la ville suivi de Espace et politique*. Paris: Anthropos
- Murphy, D., 1993: *The Urban Poor: Land and Housing*. Bangkok: Asian Coalition for Housing Rights
- Naerssen, T. van, 1989: Continuity and Change in the Urban Poor Movement of Manila, the Philippines. In: F. J. Schuurman/T. van Naerssen (eds.), *Urban Social Movements in the Third World*. London/New York: Routledge, 199-219
- Nario, N. F., 1990: The Urban as Defined: Various Perceptions. Abschnitt XI in: PCUP (Presidential Commission for the Urban Poor, ed.): *Compilation of PCUP Studies Based on Secondary Data on Urban Poverty (Unveröffentlichte Diskussionspapiere)*. Manila: PCUP
- Nelson, J. M., 1979: *Access to Power: Politics and the Urban Poor in Developing Nations*. New York: Princeton University Press
- NSO (National Statistics Office, ed.) 1987: *Philippine Yearbook 1987*. Manila: NSO
- Ramos-Jimenez, P./Chiong-Javier, M. E./Sevilla, J. C. C., 1986: *Philippine Urban Situation Analysis*. Manila: UNICEF
- Rondinelli, D. A., 1990: Housing the Urban Poor in Developing Countries: The Magnitude of Housing Deficiencies and the Failure of Conventional Strategies are World-wide Problems. In: *American Journal of Economics and Sociology* 49, 2: 153-166
- Rüland, J., 1982a: *Politik und Verwaltung in Metro Manila: Aspekte der Herrschaftsstabilisierung in einem autoritären Regime*. München/Köln/London: Weltforum
- Rüland, J., 1982b: *Squatter Relocation in the Philippines: The Case of Metro Manila*. Research Paper Nr. 5, Lehrstühle Geowissenschaften, Bayreuth: Universität Bayreuth
- Rüland, J., 1989: Housing Policies in the Philippines. In: E. Schmidt (ed.), *Squatters' Struggles and Housing Policies in Asia: Experiences from Five Countries in Southeast and South Asia*. Dortmunder Beiträge zur Raumplanung, Dortmund: IRPUD, 7-25
- Schuurman, F. J., 1989: Urban Social Movements: Between Regressive Utopia and Socialist Panacea. In: F. J. Schuurman/T. van Naerssen (eds.), *Urban Social Movements in the Third World*. London/New York: Routledge, 9-26

- Turner, J.F.C. 1978: Verelendung durch Architektur: Plädoyer für eine politische Gegenarchitektur in der Dritten Welt. Hamburg: Rowohlt
- UNFPA (United Nations Fund for Population Activities, ed.), 1996: World Population Report 1996. New York: UNFPA
- Zablan, A.I.E., 1990: Vital Issues of the Urban Poor. PULSO Monograph No. 4. Quezon City: ICSI