

Alternativen zum un-sozialen Wohnungsbau? Reformversuche in Pakistan und den Philippinen¹

ERHARD BERNER

1. Die Urbanisierung der Armut

*Man kann einen Menschen mit einer Wohnung
genauso erschlagen wie mit einer Axt.*

Bertold Brecht

Dass informelle Akteure sowohl dem formellen Markt als auch dem Staat bei der Versorgung der Stadtbevölkerungen mit bezahlbarem Wohnraum weit überlegen sind, ist seit Jahrzehnten bekannt. Allerdings blieben Missverständnisse und Informationslücken über die Natur dieser Akteure („Selbsthilfe“, „Invasionen“, „spontane Besiedlung“) und die Gründe ihres Wettbewerbsvorteils („Überregulierung“) verbreitet. Dem neoliberalen Zeitgeist musste zudem entgehen, dass ein freier Land- und Wohnungsmarkt in Großstädten selbst unter Wohlstandsbedingungen nicht funktionieren kann (Berner/Korff 1995; Berner 1997a: 3ff., 1997b) und dass die Produkte seiner illegalen Variante in den Entwicklungsländern systematische Defizite hinsichtlich der Lebensqualität ihrer Bewohner aufweisen. In diesem Artikel argumentieren wir, dass die unzureichende Analyse bestehender Praxis die Ursache des (relativen) Misserfolgs bisheriger Reformversuche ist. Anhand zweier Fallbeispiele aus Pakistan und den Philippinen untersuchen wir die Chancen und Grenzen einer Politik, die die Stärken des informellen Sektors nutzt und seine Defizite durch gezielte und dosierte Intervention verringert.

Die Welt ist, in den Worten von UN-Generalsekretär Kofi Annan, in das „urbane Jahrtausend“ eingetreten (UNCHS 2001: v). Schon bald werden die Bewohner der Städte die der ländlichen Gegenden an Zahl übertreffen, und nahezu das gesamte urbane Wachstum findet in den Entwicklungsländern statt. Während dieser Prozess in Lateinamerika nahezu abgeschlossen ist, holen Nachzügler wie die Länder in Afrika südlich der Sahara rasch auf.

¹ Wesentliche Hinweise und Anregungen verdanke ich Monique Peltenburg und Charlotte Koch.

Asien nimmt hier eine mittlere Position ein; es findet sich die gesamte Bandbreite von weitgehend agrarischen bis hoch-urbanisierten Gesellschaften, und wiederum sind es Nachzügler wie Bangladesch, die die höchsten Zuwachsraten aufweisen. In absoluten Zahlen allerdings findet über 90% des weltweiten Stadtwachstums in Asien statt, mit erheblichen Implikationen für die Entwicklung der dortigen Gesellschaften sowie Herausforderungen an die Politik.

Urbanisierung ist in der Vergangenheit als positives Phänomen betrachtet worden, untrennbar verbunden mit Modernisierung, Industrialisierung und globaler Integration. In den letzten Jahren wurde jedoch deutlich, dass relativ gut bezahlte und sichere Beschäftigung im öffentlichen und formellen Sektor nur für einen geringen Teil der städtischen Bevölkerung verfügbar ist. Die durch den globalen Wettbewerb angetriebene und von Struktur-anpassungsprogrammen beschleunigte ökonomische Umstrukturierung zerstört viele dieser Arbeitsplätze. Eine wachsende Zahl von Menschen ist gezwungen, ihren Lebensunterhalt durch Aktivitäten im informellen Sektor zu sichern, wo sie zunehmendem Preis- und Konkurrenzdruck ausgesetzt sind. Urbane Armut stellt eine entscheidende Herausforderung für internationale, nationale und lokale Entwicklungspolitik dar: „More than 600 million people in cities and towns throughout the world are homeless or live in life- or health-threatening situations. Unless a revolution in urban problem solving takes place, this numbing statistic will triple by the time the next century passes its first quarter.“ (N'Dow 1996: xxi)

Nur in wenigen Ländern, und auch dort nur temporär, haben urbane Krisen und Verschlechterung der Lebensumstände die Zuwanderung aus den ländlichen Gebieten gebremst. Die Städte fungieren weiterhin als Sicherheitsventile für die Agrarwirtschaft, die sich noch wesentlich schlechter entwickelt: „Most people flee to the cities because no matter how life there may be, it is generally better than the rural one they are leaving behind. Their new homes may be squalid shanties without plumbing or heat. But at least in the cities they have opportunity.“ (Newsweek: Megacities, 10. Juni 1996) Die fundamentale Voraussetzung, um solche Chancen ergreifen zu können, ist jedoch prekär, nämlich Zugang zu städtischem Land und damit Zugang zur Stadt selbst. Kolstee et al. (1994: 27) beschreiben die Politik der „geschlossenen Stadt“ wie folgt:

„The urban authorities have tried to discourage new migrants in various ways. The harshest measures include levelling illegal settlements, expelling migrants without residence permits, arresting illegal workers, campaigns against street trading, prohibiting certain occupations and mass deportation. (...) Such measures have seldom had the desired effect and certainly not permanently.“

In den meisten Entwicklungsländern hat der Mechanismus des formalen Markts bei der Befriedigung des schnell wachsenden Unterkunftsbedarfs der Bevölkerung systematisch versagt. Es wird angenommen, dass zwischen 25 und 70 % in „irregulären“ Siedlungen leben, mit steigender Tendenz (Durand-Lasserve/Royston 2002: 3); laut UNCHS (1996: 200) wurden 64 % des bestehenden Wohnraums und bis zu 85 % der Neubauten in Entwicklungsländern ohne Genehmigung errichtet. Vor seiner Umbenennung in *self-help housing* wurde *squatting* als schädlich für gesunde Stadtentwicklung und adäquate Planung bewertet. In den letzten zwei Dekaden hat sich diese Sichtweise gewandelt: Selbsthilfe wird zunehmend als einzige Möglichkeit gesehen, den immensen Bedarf an Massenunterkünften zu bewältigen, gilt also eher als eine Lösung als ein Problem. John Turners einflussreiches Buch *Housing by People* (1976)² und die erste Habitat-Konferenz in Vancouver (1976) dokumentierten einen Paradigmenwechsel hin zu einem befähigenden (*enabling*) und partizipatorischen Ansatz (UNCHS 1996: 337ff.; Pugh 1997).

Kommerziellen Wohnungsbauunternehmen die „richtigen Anreize“ zur Versorgung von Geringverdienern zu bieten – die von der Weltbank favorisierte Strategie –, hat zu keinen nennenswerten Steigerungen in diesem Marktsegment geführt (Baken/van der Linden 1993; Jones 1996: 248). In neueren Veröffentlichungen über urbanen Wohnraum (z.B. den Beiträgen in *Habitat International* 24,2 und in Durand-Lasserve/Royston 2002) findet sich eine weitgehende Übereinstimmung mit Turners (1968) früher Erkenntnis, dass Selbsthilfe immer noch die einzige „funktionierende Architektur“ zur Unterbringung der Armen ist.

Sich ausbreitende informelle Siedlungen in den und um die meisten Städte der Welt demonstrieren die Kapazität von Wohnungsbau in Selbsthilfe. Gemessen an konventionellen Maßstäben (die von Regierungen oft kritiklos übernommen werden) sind sie schäbig, oft sogar verwahrlost. Unser Bild von „Elendsvierteln“ ignoriert jedoch den enormen volkswirtschaftlichen Wert, den sie repräsentieren³, ebenso wie ihre unentbehrliche Rolle in der städtischen Ökonomie. Slums sind nicht nur die wichtigste Basis für Unternehmen des informellen Sektors, sondern in vielen Städten der Welt hat die Mehrheit der Arbeitskräfte bis hin zu Lehrern und Verwaltungsbeamten keinen Zugang zu legalem und adäquatem Wohnraum. Die Rolle der *squatter*-Kolonien ist folglich eher fundamental als marginal: Die städtische Ökonomie beruht weitgehend auf ihrer Existenz und kann ohne die implizite

² Harris (1998) macht deutlich, dass Jacob Crane schon in den 1940er und 1950er Jahren viele von Turners Ideen vorweggenommen hat.

³ Dieser Wert wird bei Räumungen immer noch gedankenlos vernichtet. Verwaltungen und Planer scheinen ihre Hinwendung zur Selbsthilfeförderung nicht allzu ernst zu nehmen, siehe den folgenden Abschnitt.

Subventionierung nicht funktionieren, geschweige denn wettbewerbsfähig sein (Berner 1997b: 118; Aldrich/Sandhu 1995: 20).⁴

Im städtischen Kontext existiert Armut in scharfem und direktem Kontrast zu Wohlstand, Modernität und Fortschritt. Urbane Armut ist eng verbunden mit physischer Segregation; wenn sie auch nicht begrenzt ist auf *shantytowns* und *depressed areas*, so ist sie doch dort in hohem Maße konzentriert. Unser Bild von Elendsvierteln reflektiert diese Realität, und es ist laut Cedric Pugh (1995: 34) so einfach und anschaulich, dass die Qualität des Verhältnisses zwischen Armut und Wohnraum selten gründlich erforscht worden ist. Die wortwörtlich fundamentale Bedeutung der Wohnsituation für das Verständnis von urbaner Armut wird zunehmend erkannt: „Housing which meets adequate standards as well as cultural definitions of security of tenure is an essential part of a decent standard of living.“ (Aldrich/Sandhu 1995: 31)

Tabelle 1 stellt das Verhältnis zwischen Wohnung und Armut, dessen Thematisierung von Pugh gefordert wird, als multidimensional dar. Informeller Wohnraum ist regelmäßig in zwei wichtigen Dimensionen mangelhaft, nämlich hinsichtlich a) Qualität, Infrastruktur und Grundversorgung und b) physischer und existenzieller Sicherheit. Beide sind Faktoren, Indikatoren und Ursachen von Armut.

Zur Klärung der folgenden Argumentation legen wir uns darauf fest, dass Wohnungsmangel im wesentlichen durch Angebot und Verteilung städtischen *Lands* verursacht wird. Die Einsicht von Hardoy/Satterthwaite (1989: 113), dass es keine „Wohnraumlücke“ gibt, sondern lediglich einen Mangel an geeignetem und bezahlbarem Bauland für Selbsthilfe, wird mittlerweile von vielen Experten und Praktikern akzeptiert (Murphy 1993: 42). Obwohl Turners Skepsis gegenüber Regierungsaktivitäten begründet war, hat seine Forderung nach einem minimalistischen Staat dem Test der Zeit nicht standgehalten (Werlin 1999). Dass die Distribution der Nutzungsrechte für Land nicht einfach dem Markt überlassen werden kann, sondern einer aktiven und gezielten Politik bedarf, ist angesichts der Forschungslage evident:

„Land, because of its unique nature and the crucial role it plays in human settlements, cannot be treated as an ordinary asset, controlled by individuals and subject to the pressures and insufficiencies of the market. Private land-

⁴ Hernando de Soto (2000) zufolge liegt in dieser Situation der Schlüssel zu nichts weniger als der Lösung des *mystery of capital*. Danach würde die Formalisierung verbreiteter de-facto-Besitzrechte Kapital in Billionenhöhe mobilisieren und so alle Armutprobleme aus der Welt schaffen. De Soto übersieht allerdings, dass den quasi naturrechtlichen Ansprüchen der Bewohner und Nutzer legale Eigentumstitel und politische Machtverhältnisse entgegenstehen, gegen die sie regelmäßig den kürzeren ziehen. Alan Gilbert (2001) hat überzeugend dargelegt, dass de Soto bei der Aufklärung der Mysteriums selbst einem Mythos aufsitzt.

ownership is also a principal instrument of accumulation and concentration of wealth and therefore contributes to social injustice; if unchecked, it may become a major obstacle in the planning and implementation of development schemes.“ (UN 1976: 61)

Tabelle 1: Dimensionen der Wohnungsarmut

Wohnung als Armutsfaktor	Mangelnde Qualität, Infrastruktur und Grundversorgung	<ul style="list-style-type: none"> • Lebensqualität wird durch Überbevölkerung, Lärm, Luftverschmutzung, Müll sowie fehlende Wasser- und Elektrizitätsanschlüsse beeinträchtigt. • Gesundheitsschäden durch verschmutztes Wasser und fehlende Abwasserentsorgung. • Eingeschränkter Zugang zu Schule und Ausbildung, verschlechterte Zukunftsaussichten.
	Unsicherheit	<ul style="list-style-type: none"> • Auch Haushalte, die gegenwärtig über die Runden kommen, können jederzeit durch Vertreibung in eine akute Notlage geraten (Verlust von Vermögen und Einkommensquellen, <i>vulnerability</i>).
Wohnung als Armutsindikator	Mangelnde Qualität, Infrastruktur und Grundversorgung	<ul style="list-style-type: none"> • Verlässlichkeit: Es kann angenommen werden, dass nur arme Menschen die oben genannten Bedingungen akzeptieren.
	Unsicherheit	<ul style="list-style-type: none"> • Aber: Empirische Forschungen haben ergeben, dass längst nicht alle Slumbewohner arm sind.
Wohnung als Armutsursache	Mangelnde Qualität, Infrastruktur und Grundversorgung	<ul style="list-style-type: none"> • Unternehmen sind auf Infrastruktur (Wasser, Elektrizität, Zugangswege) angewiesen. • Der schlechte Ruf einer Siedlung kann potentielle Kunden abschrecken.
	Unsicherheit	<ul style="list-style-type: none"> • Investitionen, besonders in immobile Produktionsanlagen und Verbesserung der Umweltbedingungen, unterbleiben wegen des Vertreibungsrisikos.

Allerdings haben bisher nur wenige nationale und lokale Regierungen bewiesen, dass sie dieser Herausforderung gewachsen sind. Wohnungsbau scheint vielmehr der Bereich zu sein, in dem die Rhetorik der Armutsbekämpfung und un-soziale Praxis am weitesten auseinanderfallen. Lösungen werden am dringendsten in asiatischen Metropolen gebraucht, wo sich durch Spekulation und explodierende Landpreise die Probleme weit mehr als anderswo verschärft haben (Evers/Korff 2000: 173), und sie sind dort auch noch am ehesten zu erwarten. Wie eingangs erwähnt befindet sich Lateinamerika bereits in einer Konsolidierungsphase, während in fast allen afrikanischen Städten (mit Ausnahme Südafrikas) bisher die Grundvoraussetzungen einer Reformpolitik fehlen. Nicht zufällig stammen die weiter unten diskutierten Fallbeispiele, anhand derer Chancen und Grenzen innovativer Wohnungspolitik deutlich gemacht werden sollen, aus dem asiatischen Bereich.⁵ Zuvor ist jedoch auf die Ursachen des systematischen Markt- und Staatsversagens, welches dem informellen Sektor nahezu vollständig das Feld überlässt, einzugehen.

2. Konventionelle Politik: Warum versagt sie?

Angesichts der Flut von Literatur könnte erwartet werden, dass während der letzten 30 Jahre effektive Politikansätze zur Selbsthilfeförderung, besonders zur Versorgung der Armen mit Bauland, entstanden seien. Dies ist jedoch nicht der Fall. In nur wenigen der *slum upgrading*- und *sites and services*-Projekte, die in den 70er und 80er Jahren u.a. von der Weltbank finanziert wurden, findet der Aspekt Land überhaupt Beachtung: „While land tenure was recognized as important, it was not seen as an essential precondition of successful slum upgrading policies.“ (Werlin 1999: 1524) Bis heute fehlen in der *Best practises*-Datenbank des UN-Habitat (www.bestpractises.org) Beispiele einer Landverteilungspolitik, ein Versäumnis, das selbst erklärungsbedürftig ist.⁶ Wir werden diesen Punkt am Ende des Artikels wieder aufgreifen.

Regierungsansätze zur Lösung der Land- und Wohnraumproblematik schwanken zwischen zwei Extremen: Wohnung als ein Menschenrecht anzusehen oder aber als eine Ware wie jede andere zu behandeln. Wenn illegales Siedeln lediglich als Verletzung privater und öffentlicher Eigentums-

⁵ Eine Vielzahl weiterer Beispiele – jedoch u.E. weniger elaboriert und konsistent – findet sich z.B. auch in Indien und Indonesien.

⁶ Evers/Korff (2000: 169) weisen darauf hin, dass in den meisten asiatischen Städten nicht einmal die bestehenden Besitzverhältnisse bekannt und der Forschung zugänglich sind.

rechte gewertet wird, dann ist vehemente und wenn nötig gewaltsame Wiederherstellung dieses Rechts die einzige denkbare Reaktion. Bis heute war der Staat tatsächlich bei der Zerstörung von Massenunterkünften erheblich effektiver als bei ihrer Produktion. Abgesehen von juristischen Gesichtspunkten werden massive Räumungen und Vertreibungen mit der Verbesserung und Verschönerung der Stadt, der Beseitigung krimineller Brennpunkte und Gesundheitsgefahrenherde sowie der intensiveren und lukrativeren Nutzung wertvoller Grundstücke gerechtfertigt (UNCHS 1996: 245f.) Von Leid und Traumatisierung für die betroffenen Menschen und der Zerstörung gewaltiger Vermögenswerte abgesehen, ist diese Politik so gut wie nie nachhaltig. Selbst wenn Ausweichgrundstücke zur Verfügung gestellt werden – und dies ist sehr selten der Fall –, sind jene fast immer unattraktiv im Hinblick auf Lage und Infrastruktur. So sind die Vertriebenen gezwungen, in die informellen Siedlungen der Städte zurückzukehren, nicht selten sogar zum Ausgangspunkt. Ein Fallbeispiel ist das Tondo-Gebiet in Manila, wo sich heute, 25 Jahre nach einem großangelegten und von der Weltbank finanzierten Umsiedlungsprojekt (Rüland 1982), nach wie vor riesige Slums befinden.

Sozialer Wohnungsbau durch den Staat ist das andere Extrem. Mit der bemerkenswerten Ausnahme Singapurs⁷ haben die Regierungen der Entwicklungsländer allerdings bewiesen, dass sie dieser Aufgabe nicht annähernd gewachsen sind. Gemeinhin bringen immense Ausgaben für Land und Produktion nur magere Ergebnisse; Gewinne werden von Spekulanten und unzureichend kontrollierten Bauunternehmern eingesteckt. Erschwerend kommt hinzu, dass die meisten Programme ihre Zielgruppe vollständig verfehlen. Ungeachtet der Subventionen machen Grundstückspreise und unangemessene Bauvorschriften (die oft bis ins Detail auf Kolonialvorbildern beruhen, vgl. Hardoy/Satterthwaite 1989: 38ff.) die „Sozialwohnungen“ für die Armen unbezahlbar, und so landen sie regelmäßig im Besitz von Regimeanhängern und anderen privilegierten Gruppen.

Seit den 70er Jahren sind Partizipation und Selbsthilfe zu Schlagworten in der Debatte um billigen Wohnraum geworden. *Slum upgrading* und *sites and services* sind die wesentlichen Ansätze zur Umsetzung in praktische Politik. Beides sind Schritte in die richtige Richtung: Offenkundig ist es effizienter, bestehende Siedlungen zu sanieren und mit Infrastruktur zu versehen, als neue am Reißbrett zu errichten; und erschlossenes Land für Selbst-

⁷ Abgesehen von Singapurs Wohlstand und den hohen Einnahmen der öffentlichen Hand, trugen eine Reihe einmaliger Faktoren zu diesem Erfolg bei. Die Regierung erhielt 40% der Landfläche von den Briten und erwarb weitere 30% durch drakonische Enteignungen kurz nach der Unabhängigkeit. Zudem kann Singapur als Stadtstaat die Zuwanderung und damit die Nachfrage nach Wohnungen kontrollieren. Ein großer Teil des Problems wird nach Johor Baru exportiert.

hilfe zur Verfügung zu stellen, scheint rationaler, als lediglich dem unkontrollierten Slumwachstum zuzuschauen. In der Praxis waren die Ergebnisse jedoch in aller Regel enttäuschend, gerade auch in den Philippinen (UNCHS 1996: 344f.). Werlin (1999) geht sogar so weit, *slum upgrading* insgesamt als Mythos zu bezeichnen.

Wie im „sozialen“ Wohnungsbau sind die Planungsstandards, die bei der Sanierung zugrunde gelegt werden, oft unrealistisch hoch, was zu steigenden Kosten und der Entwurzelung vieler Bewohner, normalerweise der Ärmsten, führt (Hasan 1992). Ihre Umsiedlung, manchmal als Mittel zur Reduktion von Überbevölkerung begrüßt, verursacht soziale, politische und finanzielle Schäden. Unangemessene Standards erhöhen zudem die notwendigen öffentlichen Zuschüsse, was entweder zu begrenzten Einzelmaßnahmen (z.B. Pflasterung von Fußwegen) führt oder aber den quantitativen Umfang der Programme erheblich einschränkt. In den meisten Städten der dritten Welt übertraf in jedem Zeitraum die Zahl der neu entstandenen Slums bei weitem die derer, die von Sanierung profitierten. Selbst das indonesische *Kampung Improvement Program* (KIP), weltweit anerkannt als eines der erfolgreichsten großangelegten *upgrading*-Programme, weist einen fundamentalen Mangel auf: Die Frage nach den Grundbesitzrechten wurde nicht geklärt, und viele der sanierten Siedlungen sind technisch gesehen nach wie vor illegal. Die daraus resultierende Unsicherheit begrenzt die Partizipation und führt zu erheblichen Problemen bei der Nachhaltigkeit (Silas/Indrayana 1988).

Der Marktwert von urbanem Land in (mehr oder weniger) attraktiver Lage behindert ebenfalls die *sites and services*-Projekte. Erstklassiges Land steht naturgemäß für solche Zwecke nicht zur Verfügung. Privateigentümer würden Entschädigung in Höhe des Marktwerts erwarten, und Regierungen sind zunehmend zögerlich, wenn es darum geht, ihren eigenen Besitz zu „verschleudern“.⁸ Tatsächlich werden die meisten *sites and services*-Projekte am Stadtrand durchgeführt, nicht selten 30 bis 40 km vom Zentrum entfernt. Nur Menschen, die keinerlei andere Wahl haben, werden solche Bedingungen akzeptieren. Ein typischer Fall aus Pakistan zeigt, dass von 1500 entwickelten Grundstücken nach fünf Jahren nur 35 bewohnt waren, die restlichen aber brachlagen (Siddiqui/Khan 1994: 279). In zentraleren Regionen enden erschlossene Grundstücke im Besitz von wohlhabenderen Gruppen, oft nachdem sie durch die Hände einer ganzen Reihe von Spekulanten gegangen sind (van der Linden 1986).

⁸ Der Druck auf Regierungen, für öffentliches Eigentum maximale Erlöse zu erzielen, hat sich im Zuge der Strukturanpassung noch erhöht.

Diese Diskussion soll nicht den Eindruck erwecken, dass überhaupt viele Regierungen eine konsequente Politik entwickelt haben. Die gängige Praxis kann schlicht als „durchwursteln“ (Alain Durand-Lasserve) bezeichnet werden und besteht aus langen Perioden von Vernachlässigung und Untätigkeit, unterbrochen entweder von gewalttätigen Kampagnen gegen die *squatters* oder durch populistische Verteilung von Geschenken an einige von ihnen. Letzteres beinhaltet vor allem in Lateinamerika die Legalisierung bestimmter Siedlungen, wobei sorgfältig vermieden wird, Präzedenzfälle und legale Ansprüche für andere zu schaffen.

Pal Baross (1990) legt eine systematische Analyse darüber vor, weshalb konventionelle Politik unweigerlich in die „zu wenig, zu teuer“-Falle führt. Laut Baross ist formelle Wohnraumentwicklung, sei sie privat oder öffentlich, charakterisiert durch die Sequenz von Planung – Erschließung – Bebauung – Einzug. Mit jedem dieser Schritte ist ein erheblicher Preisanstieg verbunden, der gewöhnlich durch Spekulation weiter verstärkt wird. In Manila als nicht einmal extremem Beispiel wird der Multiplikator für Landumwandlung (Preisanstieg durch Planung) mit 3 veranschlagt, der Multiplikator für Landentwicklung (Preisanstieg durch Erschließung) mit weiteren 7, so dass sich eine Verteuerung von nicht weniger als 2.100 % ergibt (zum Vergleich: Rio de Janeiro 44.000 %; UNCHS 1996: 250f.). Es ist besonders dieser Prozess, der legalen Wohnungsbau in der Stadt zu einer extrem teuren Angelegenheit macht, zu einer Architektur, die für einen Großteil der Bevölkerung eben nicht geeignet ist.

3. Informelle Wohnungsmärkte: Warum funktionieren sie?

Angesichts des Versagens von Markt und Staat sind die meisten Stadtbewohner auf Eigeninitiative zu ihrer Unterbringung angewiesen. Die kritische Frage ist, wie – genauer gesagt wo – informelle Siedlungen entstehen. Die Bezeichnungen „spontane Besiedlung“ und „heimliche Landverteilung“ suggerieren, dass urbanes Land von einzelnen Familien einfach in Besitz genommen werden kann. Dieses Bild ist jedoch irreführend. Sogar für die bescheidensten Ansprüche muss ein Grundstück zwei Bedingungen erfüllen: (Nah-)Verkehrsanbindung und Versorgung mit Wasser. Um attraktiv zu sein, darf es zudem nicht allzu weit von Arbeitsstellen, z.B. in Industriegebieten und Handelszentren, entfernt sein. Liegt Land mit solchen Qualitäten brach, so liegt das in der Regel am Vorhandensein von *Gefahren*. Gebiete an Berghängen und Flussufern setzen ihre Bewohner, vor allem in den Tropen mit ihrer Regenzeit, physischen Risiken aus. Anrainer von Müllhalden und Industriegebieten leiden unter erheblicher Luft- und Wasserverschmut-

zung. Wird schließlich brauchbares Land zu Spekulationszwecken zurückgehalten, wird der Eigentümer nichts unversucht lassen, um ungewollte Besetzer zu vertreiben.

Für weniger marginales oder scharf bewachtes Land ist normalerweise ein Preis zu entrichten. In Indien und den Philippinen kassieren Polizisten oder Syndikate sogar für Schlafplätze auf dem Bürgersteig regelmäßige Abgaben. Denis Murphy, einer der erfahrensten Praktiker im Bereich der Wohnungsproblematik in Asien, kommt zu dem ernüchternden Ergebnis, dass „kostenloses *squatting* nicht existiert“ (1993: vii; vgl. Berner 1997a: 69f.). Pal Baross' (1983) Unterscheidung zwischen nicht-kommerziellen und kommerziellen Formen illegaler Landverteilung wird somit fragwürdig.

Obwohl Ausmaß und Form extra-legaler Erschließung von Land zu Land (ebenso von Stadt zu Stadt und sogar zwischen einzelnen Siedlungen innerhalb einer Stadt) variieren, kann mit Sicherheit festgestellt werden, dass sie einen großen Teil der Stadtbevölkerung und insbesondere der ankommenden Migranten versorgt: „Illegal or informal land markets ... have provided the land sites for most additions to the housing stock in most cities of the South over the last 30 or 40 years.“ (UNCHS 1996: 239) Zu den wesentlichen Einflussfaktoren, die alle miteinander verknüpft sind, zählen a) ökonomische Entwicklung und politisches System eines Landes, b) Größe und Wachstum einer Stadt, c) Verfügbarkeit, Qualität und Besitzverhältnisse von unbesiedeltem Land in den und um die Städte und d) Fähigkeit und Wille der Regierung, Gesetze zur Geltung zu bringen und politische Entscheidungen durchzusetzen.

Natürlich variiert die Konstellation ständig. Die ökonomische Krise in Südostasien hat durch Reduzierung des Wettbewerbs um urbanes Land zumindest zeitweilig die Situation in den betroffenen Ländern entschärft. Die kommerzielle Erschließung verringerte sich, sogar laufende Bauvorhaben wurden eingestellt, und viele Spekulanten mussten, um den Bankrott zu verhindern, zu fast jedem Preis verkaufen. Gleichzeitig behandelten die Regierungen illegale Siedlungen mit mehr Toleranz, um etwas von ihrer Popularität, die zuvor auf kontinuierlichem Wirtschaftswachstum basiert hatte, zurückzugewinnen. Inzwischen lastet jedoch fast der gleiche Druck wie vor der Krise auf den informellen Siedlungen.

Wie für den informellen Sektor insgesamt, ist die Definition extra-legaler Landverteilung prinzipiell residual: Es handelt sich um Transaktionen von Grundstücken, die von den Behörden weder kontrolliert noch registriert werden. Ferner ist impliziert, dass Häuser ohne Genehmigung gebaut werden und ihre Qualität sowie die Versorgung mit Infrastruktur minderwertig sind, und genau dies macht sie für die Gruppe der Geringverdiener bezahlbar: „It is their ability to cut corners – and costs – which has helped the commercial

subdividers to expand their operations and to provide plots which are more appropriate, affordable and easily available than any other housing option.“ (Payne 1989: 2) Die für extra-legale Aufteilung anvisierten Gebiete sind häufig für andere Zwecke bestimmt, z.B. für Landwirtschaft, Erholung oder Naturschutz.⁹ Es ist offenkundig, dass geeignete Flächen in der Regel am Stadtrand liegen. Sie dürfen jedoch nicht zu abgelegenen sein, denn anders als in Mittelklassevororten haben die zukünftigen Käufer keine Privatfahrzeuge und können sich aus Zeit- und Geldgründen lange Anfahrtswege nicht leisten.

Abgesehen von solchen gemeinsamen Merkmalen gibt es bemerkenswerte Unterschiede im legalen Status der Siedlungen. Baken/van der Linden beobachten ein „continuum of subdivisions, ranging from almost, or partly, legal to completely clandestine“ (1992: 29). Private Grundbesitzer werden nicht selten selbst zu Anbietern und verkaufen oder verpachten Parzellen. Ihr Vorgehen ist als semi-legal zu betrachten, da es keine Eigentumsrechte verletzt. Diese Form der tolerierten Invasion hat sogar Vorteile für alle Beteiligten. Die Siedler finden Schutz und relativ sichere Unterkunft zu (zumindest anfänglich) moderaten Preisen; sie akzeptieren dafür eine bestenfalls minimale, schlimmstenfalls nicht vorhandene Infrastruktur und müssen das Gelände mit eigenen Mitteln erschließen. Die Eigentümer verdanken dem Verkauf oder der Vermietung nicht nur kurzfristigen Gewinn; vielmehr verwandeln die Siedler unfruchtbare Hänge, abgelegene Felder oder sumpfiges Gelände in Bauland, vergrößern so den Wert des Landes und schaffen ein *fait accompli* für die zukünftige Nutzung. Da das Land auch weiterhin unter dem Namen des Eigentümers im Grundbuch steht, kann dieser später den Wertzuwachs einstreichen. Wie wir dokumentiert haben, wird er, wenn sich die Stadt um die ehemals abgelegenen Gebiete ausbreitet, entweder stetig die Pacht erhöhen oder aber seine Pächter zu gesetzlosen *squatters* erklären (Berner 1997a: 143ff.).

Im Zuge der Kommerzialisierung der städtischen Grundstücksmärkte wird das Geschäft der Landumwandlung zunehmend von professionellen, straff organisierten Syndikaten übernommen, die immense Profite aus dem Wohnraumbedarf der Geringverdiener schlagen (Amis 1984; Payne 1989). Dazu müssen sie effektive Kontrolle über entsprechende Gebiete ausüben. Wiederum variieren die Strategien der *squatter*-Syndikate zwischen den Ländern und über die Zeit. Unverblümete Landbesetzungen gegen den ausdrücklichen Willen der Eigentümer scheinen selten zu sein, es sei denn, die Syndikate haben politische Rückendeckung (Baken/van der Linden 1992: 23). Besonders bei öffentlichen Grundstücken machen lokale Verwaltungs-

⁹ Hierbei handelt es sich nicht immer um ein „Vergehen ohne Opfer“: In den Philippinen wird peri-urbanes Agrarland im großen Stil umgewandelt, und so werden potentielle Begünstigte der Landreform um ihre legalen Rechte gebracht.

und Polizeibeamte sowie Militärs mit den Syndikaten gemeinsame Sache – entweder aktiv oder als Empfänger von Bestechungsgeldern. „In the extreme, politicians and officials manipulate the regulations to create artificial shortages and drive people towards the informal sector, which may then be supplied by the public officials acting as private developers but using public land.“ (Jones 1996: 250)¹⁰

Die ersten Investitionen des Entwicklers gelten ausschließlich den Grundbedürfnissen. Wie bereits erwähnt, gehört hierzu die Möglichkeit für die Menschen, zu ihren Arbeitsplätzen gelangen zu können. Eine einfache Zufahrtstrasse zieht dann die Betreiber von öffentlichen Transportmitteln, z.B. Taxis, Tricycles oder Trishaws (oftmals ebenso wenig legal) an; in Ländern, in denen die Menschen lange Wanderungen akzeptieren, reichen auch Fußwege. Die zweite Voraussetzung ist eine Wasserquelle, wofür Wasserhähne installiert oder Brunnen gebohrt werden, zumindest aber ein Lieferservice organisiert wird. Illegale Stromanschlüsse sind nichts Ungewöhnliches.

Das „erschlossene“ Land kann nun unterteilt und verkauft werden – verkauft wird eigentlich nur das „Recht zu Besetzen“, und niemand missversteht dies als legalen Anspruch (Payne 1997: 7). Es ist nicht ungewöhnlich, dass Teile des Landes zu Spekulationszwecken zurückgehalten werden (UNCHS 1996: 243). Eine andere Strategie ist *slumlordism*, d.h. eine einzelne Person erwirbt mehrere Parzellen und vermietet sie dann mit oder ohne Haus weiter. Die erste Welle von Bewohnern organisiert sich normalerweise in einer großen Gruppe, um in der kritischen Anfangsphase der Siedlung weniger verletzlich zu sein; dieses Vorgehen kann leicht als nicht-kommerzielle Invasion missverstanden werden. Die Preise für das „Landrecht“ sind innerhalb einer Stadt enorm unterschiedlich und basieren auf Lage, relativer Sicherheit und Qualität der Infrastruktur. Trotz lückenhafter empirischer Belege kann davon ausgegangen werden, dass der informelle Grundstücksmarkt im Wesentlichen wie sein regulärer Gegenpart funktioniert: Vergleichbare Grundstücke bringen ähnliche Erlöse. Kunden sind oft Wohnungsmieter aus anderen Slums, die genug gespart (oder Zugang zu ausreichendem Kredit) haben, um eine beträchtliche Summe auf einen Schlag zu bezahlen und so zukünftige Mietzahlungen einzusparen (van der Linden 1990).

Die Mietersparnis ist jedoch nicht das einzige rationale Motiv der Geringverdiener in ihrem Streben nach Eigentum. Auch wenn es sich nur um eine Hütte handelt, ist ein Haus ein Vermögenswert, der im Zuge urbaner Entwicklung fast zwangsläufig zunimmt. In neueren Debatten über Armut ist der Mangel an Vermögenswerten (*assets*) als ein wesentlicher Aspekt der

¹⁰ Finanzielles Interesse mächtiger Kreise macht das hartnäckige Fortbestehen informeller Praktiken erklärlich und bildet ein entscheidendes Hindernis für Reformversuche; siehe das abschließende Kapitel 5.

Verletzlichkeit der Armen erkannt worden. Erhöhtes Einkommen führt nur dann zu einer nachhaltigen Verbesserung der Lebensumstände, wenn zugleich Möglichkeiten zur Vermögensbildung und -sicherung bestehen (Moser 1998). Stetige Verbesserungen am Haus sind so gesehen eine Form des Sparens, da Arbeit und Kapital investiert werden, um den Vermögenswert zu steigern. Die wachsenden ökonomischen Reserven sind jedoch prekär: Erstens wäre im Fall einer Vertreibung der gesamte Besitz auf einmal verloren (was wiederum eine Form von Verletzlichkeit ist); zweitens werden die Menschen sogar im Notfall zögern, ihr Haus zu verkaufen, da dies den Zugang zu ihren Einkommensquellen in Frage stellt.

Allerdings bleibt festzuhalten, dass weder *squatting* noch mieten von *squatters* wirklich billige Möglichkeiten sind, ist in der Stadt zu leben (vgl. Rakodi 1995). Zusätzlich zu dem Preis für „Landrechte“ und diversen Schmiergeldern sind die Kosten für Wasser, Elektrizität und andere Dienstleistungen in aller Regel weit höher als für reguläre Kunden. Unter Berücksichtigung der oft schwierigen Lebensbedingungen und des Platzmangels bezahlen illegale Siedler nahezu den gleichen Preis pro Quadratmeter wie die Bewohner der legalen Wohngebiete, nicht selten sogar mehr. Der Hauptvorteil besteht in der Möglichkeit des inkrementellen Ausbaus und der Verbesserung der Gebäude, was zu einer Verteilung der Kosten über einen langen Zeitraum führt: „Ultimately, the difference between the two systems is probably not the price limit per se but the way low-income families phase their expenses for housing.“ (Baross 1990: 7)

4. Unterstützung für Selbsthilfe: Innovative Ansätze

4.1 Das philippinische Community Mortgage Program (CMP)¹¹

Die Wohnraumsituation in Metro Manila und anderen urbanen Zentren der Philippinen steht stellvertretend für die meisten Entwicklungsländer. Bis heute haben weder Markt noch Staat nennenswert zur Produktion von Massenunterkünften beigetragen. Unter Marcos' Regime blieb die Wohnraumpolitik fragmentiert und weitgehend ineffektiv (zur umfassenden Diskussion vgl. Berner 1997a: 28ff.). Ambitionierte Programme des „sozialen Wohnungsbaus“ erwiesen sich als viel zu teuer für die angebliche Zielgruppe und versorgten hauptsächlich die Vasallen des Regimes. Umsiedlung auf überwiegend unerschlossene Grundstücke außerhalb der Städte und, wesentlich häufiger, massive Räumung und Vertreibung blieben die bevorzugten „Lösungen“ des Wohnraumproblems. Letztlich lebt ungefähr die Hälfte der

¹¹ Teile dieses Abschnitts beruhen auf Berner 1997c.

urbanen Bevölkerung der Philippinen in illegalen Siedlungen auf öffentlichem oder privatem Land.

Das Community Mortgage Program ist das erste und nach wie vor (auch international) konsistenteste Ergebnis des Paradigmenwechsels hin zu einer befähigenden Wohnungspolitik, die sowohl eine gerechtere als auch rationalere Nutzung städtischen Landes anstrebt. Das Programm wurde 1988 verabschiedet und begann 1989, eine nennenswerte Implementierung fand jedoch erst nach 1992 unter der Ramos-Regierung statt. Damals wurde das CMP in das Urban Development and Housing Act (UDHA) integriert, welches zumindest im Prinzip einen ganzheitlichen Ansatz zur Problemlösung darstellt. Sowohl CMP als auch UDHA kamen vor allem durch intensive Lobbyarbeit von Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs) und Graswurzelgruppen zustande.

Vereinfacht gesagt, gibt das CMP den *squatters* die Möglichkeit, das von ihnen besetzte Land (oder wenn dies nicht möglich ist, vergleichbares Land) ohne kostensteigernde Zwangssanierung zu kaufen. Ähnlich wie in anderen neueren Kreditprogrammen müssen CMP-Teilnehmer organisiert sein, da der Landtitel nicht an Einzelpersonen oder Haushalte, sondern an Vereine übertragen wird. Nachdem sich die Bewohner und der jeweilige Landeigentümer auf einen Preis geeinigt haben, wird das Land mit Hilfe eines staatlichen Kredits bezahlt, der über einen Zeitraum von 25 Jahren zurückzuzahlen ist. Während des gesamten Prozesses spielen NGOs eine wichtige Rolle: Sie informieren die *squatters* über die legalen Anforderungen (z.B. die offizielle Registrierung der Organisation), unterstützen sie bei den Verhandlungen mit den Eigentümern, bieten Dienstleistungen wie Gutachten und Rechtsberatung an und bürgen für das Darlehen. Ein Vorteil des CMP ist seine Kosteneffizienz. Da ein Großteil des in Frage kommenden Landes staatliches Eigentum ist und private Besitzer durch Landtausch entschädigt werden können, kann mit begrenzten fiskalischen Lasten ein maximaler Output realisiert werden.

Ein innovatives Kreditschema ist jedoch keinesfalls hinreichend, den krassen Widerspruch zwischen den hohen Grundstückspreisen und den niedrigen Einkünften der Mehrheit der Bevölkerung zu lösen. Das CMP ist in fast neoliberaler Weise marktorientiert und der Kostendeckung verpflichtet und bleibt so scheinbar weit hinter – in der Regel kostenlosen – lateinamerikanischen Programmen zur Slumlegalisierung zurück. Obwohl es angeblich den ärmsten 30% der Stadtbevölkerung zugute kommen soll, ist keinerlei Preisnachlass vorgesehen. Subventionierte Zinssätze für das Darlehen wirken sich nur sehr begrenzt auf die finanzielle Belastung der Teilnehmer aus, werden aber andererseits als Gefährdung der Nachhaltigkeit des Programms kritisiert (M. Lee 1995). Da Zwangssenteignungen nicht vor-

gesehen sind, befindet sich der Grundeigentümer in einer scheinbar starken Verhandlungsposition.¹²

Der Schlüssel zum Funktionieren des CMP ist in keinem Gesetzestext und keiner Verordnung zu finden. Voraussetzung für eine sinnvolle Implementierung ist das massenhafte Vorhandensein illegaler Siedlungen und die Bereitschaft ihrer Bewohner, sich gegen Räumung und Vertreibung zur Wehr zu setzen. Diesen Widerstand zu brechen, ist für Eigentümer langwierig, riskant und kostenträchtig. Die Bewohner können mit Unterstützung durch NGOs, Medien und Kirche rechnen, und nicht selten werden selbst legale Räumungen in letzter Minute von Lokalpolitikern verhindert, die sich so als Unterstützer der Armen profilieren. Vor diesem Hintergrund sind viele Landeigentümer bereit, erhebliche Abschläge zu akzeptieren: In den von uns untersuchten Fällen bezahlten die Bewohner lediglich 15–20 % des Marktpreises für nahegelegenes ungenutztes Land. Die ihnen entstehenden Kosten sind in den meisten Fällen niedriger als die ortsübliche Miete für ein Einzelzimmer.

Somit ist das CMP keineswegs eine Alternative zum informellen Wohnungsbau, sondern setzt diesen funktional voraus, was von Amtsträgern in internen Gesprächen ohne weiteres zugegeben wird. In Manila und anderen philippinischen Städten ist das Programm deshalb recht erfolgreich, weil es einen Kompromiss zwischen widersprüchlichen Handlungslogiken ermöglicht: Eigentümer können ihr Land verkaufen und so totes Kapital ohne die unkalkulierbaren Kosten und Risiken einer Räumung „wiederbeleben“, wengleich zu reduzierten Preisen; die *squatters* können sich „Sicherheit kaufen“ und die Zerstörung ihrer Siedlung, die für sie eine ständige existenzielle Bedrohung darstellt, ein für allemal abwenden.

Eine der ungewollten Folgen des CMP ist die Entstehung von Gegensätzen und Konflikten *innerhalb* der teilnehmenden Siedlungen. Für einen signifikanten Teil der Bewohner bedeutet Legalisierung nichts anderes als zusätzliche Kosten, die besonders die Ärmsten nicht zu tragen in der Lage sind (Berner/Korff 1995: 217). Was als Prozess interner Teilung beginnt, verändert sich fast unabwendbar zum offenen und gewaltsamen Konflikt. Nach der Übertragung der Eigentumsrechte muss die Organisation für das Land bezahlen, genauer: für das *ganze* Land. Alteigentümer sind nicht daran interessiert, verstreute Parzellen zu behalten, deren Bewohner *squatters* bleiben wollen. Folglich müssen die Programmteilnehmer nicht nur für ihr eigenes Land, sondern auch für das von Nicht-Mitgliedern zahlen. Andererseits existieren

¹² Wie eng die Grenzen sind, an die bloß technische und administrative Lösungen stoßen, machen die Programme der NGO „Freedom to Build Coalition“ deutlich: Trotz Stadterne, einfachster Bauweise und günstiger Kredite sind ihre Reihenhäuser nur für Angehörige höherer Gehaltsklassen erschwinglich.

tiert innerhalb wie außerhalb der Siedlung eine rege Nachfrage nach den umstrittenen Grundstücken. Während so die marginalen Segmente der Bevölkerung von ihren Nachbarn vertrieben werden und gezwungen sind, in anderen *squatter*-Siedlungen von vorn zu beginnen, werden aus den ehemaligen Slums Mittelklassegegenden. Diese Veränderung ist ohne weiteres sichtbar: Da sie nicht länger gezwungen sind, mit ihrem gesamten Besitz mobil zu sein, investieren die neuen Landeigentümer viel Geld in Ausbau und Renovierung ihrer Häuser und in die Verschönerung der Umgebung.

4.2 Khuda ki Basti (KKB): Inkrementelle Landentwicklung in Hyderabad

Anders als das CMP und aus Gründen, die weiter unten diskutiert werden, ist das Entwicklungsschema Khuda di Basti (wörtlich: Gottessiedlung) in der pakistanischen Stadt Hyderabad eine isolierte Intervention geblieben. Dennoch werden Chancen und Grenzen einer *präventiven* Strategie gegen die Wohnungsnot, die sich die Erfahrungen aus der Analyse informeller Märkte zunutze macht, beispielhaft deutlich. Das Programm entstand 1986 als Reaktion der Hyderabad Development Authority (HDA) auf eine wohlbekanntere Situation: Die von der Regierung produzierten Sozialwohnungen waren von Mittelschichtangehörigen besetzt, *sites and services*-Projekte erwiesen sich als ungeeignet, und so wucherten illegale Siedlungen in und um Hyderabad.

Basierend auf den wegweisenden Ideen des verstorbenen Jan van der Linden, stellte die HDA 100 Hektar für das Programm zur Verfügung, etwa zwölf Kilometer außerhalb des Stadtzentrums gelegen, aber nur einen Kilometer von einer schnell wachsenden Ansammlung von *squatter*-Siedlungen entfernt. Das Land wurde in Grundstücke von 70 m² aufgeteilt und lediglich mit einer Zufahrtsstrasse und Gemeinschaftsanschlüssen für Wasser ausgestattet. Die Kosten für diese anfängliche Infrastruktur wurden durch einen moderaten „Eintrittspreis“ von 33 US \$ gedeckt, der zwei Drittel unter dem ortsüblichen Preis des informellen Markts lag (Siddiqui/Khan 1994: 283). Der informelle Sektor wurde jedoch nicht völlig ausgeschlossen; Zulieferern von einfachen Baumaterialien, Kreditgebern und Dienstleistern war der Zutritt erlaubt.

Stark vereinfachte Verwaltung und der weitgehende Verzicht auf Bauvorschriften waren die grundlegenden Voraussetzungen für den Erfolg des Vorhabens. Sowohl die HDA als auch die NGO Saipan unterhielten Büros auf dem Gelände, um die Bauherren zu beraten und die Einhaltung der (wenigen) Regeln zu überwachen. Die Teilnehmer konnten je nach individueller finanzieller Lage ihre Häuser im Lauf der Zeit verbessern; zusätz-

liche Infrastruktur wurde dann errichtet, wenn ein bestimmter Betrag an Ersparnissen – nicht Raten – aufgebracht wurde. Familien, die das Ziel von 1,75 US\$ im Monat erreichten, konnten binnen 15 Jahren in den Besitz einer schuldenfreien und komplett ausgestatteten Immobilie gelangen. Während sich eine Anzahl von Haushalten als unfähig zum Sparen erwies, häuften andere weit über das angestrebte Ziel hinaus Kapital an, um möglichst schnell an gepflasterte Wege, Elektrizität und andere Annehmlichkeiten zu gelangen.

Um die Zielgruppe zu erreichen und Spekulanten zu entmutigen, wurde das einzigartige System des *reception camp* eingeführt. Nur Familien, die mit ihrer gesamten Habe für einige Tage in diesen Lagern blieben, hatten Anspruch auf ein Grundstück. Die Nutznießer mussten sofort mit dem Bau eines Hauses beginnen, und die Besitzrechte wurden erst nach Beendigung des Hausbaus übertragen. Ein Verlassen des Grundstücks führte zum Verlust aller Rechte. Diese Methode des *self-targeting* machte das Vorhaben für Nicht-Arme unattraktiv, und dies in einem Ausmaß, das eher als *overtargeting* bezeichnet werden kann. Die Anwesenheit einiger wohlhabender Familien mit höherem Bildungsniveau in „echten“ informellen Siedlungen bringt ja Vorteile für die ganze Gemeinschaft, da jene sowohl Arbeitsplätze als auch Führungsqualitäten beisteuern (Berner 1997b: 122). KKBs ausgeprägte soziale Homogenität hatte eine geringe Intensität lokaler ökonomischer Aktivitäten zur Folge (und mag zu Schwierigkeiten bei der Organisationsbildung beigetragen haben, siehe unten). Dies wurde offensichtlich, als während der ethnischen Unruhen zwischen 1989 und 1992 die Verkehrsverbindung nach Hyderabad eingeschränkt war und fast die Hälfte der Bewohner die Siedlung verließen.

Nicht überraschend war zudem der scharfe Widerstand informeller Landentwickler gegen das Programm. Es ist einsichtig (wird aber oft übersehen), dass Syndikate und Mittelsmänner sich nicht bereitwillig „umgehen“ oder „eliminieren“ lassen. Im Falle des KKB kam die Bedrohung von *slumlords*, die mit dem Board of Revenues (in dessen vorgegeblicher Obhut sich öffentliches Land befindet) mächtige Verbündete hatten. Sie erpressten „Gebühren“ von gutgläubigen Bewohnern, drangen in Teile des Landes vor und bedrohten HDA-Angestellte mit Gewalt und Entführung. Die Einrichtung eines Polizeipostens verschlechterte die Situation eher, da sich die Polizisten auf die Seite der Syndikate schlugen und ihrerseits die Bewohner drangsalieren (Siddiqui/Khan 1994: 288). Noch bedrohlicher war der Einfluss der Syndikate auf das politische und administrative System. Mehrere Versuche, das Programm zu sabotieren oder schlichtweg abzuschaffen, konnten nur verhindert werden, weil es inzwischen sowohl nationale als auch internationale Beachtung gefunden hatte (Interview mit Monique Peltenburg, Mitarbeiterin van der Lindens). Die Tatsache, dass das KKB trotz klarer Vorteile gegenüber anderen *sites and services*-Ansätzen nicht repliziert wurde, deutet

auf die fortbestehende Macht derjenigen hin, die aus dem informellen Wohnungsmarkt in Pakistan immense Profite ziehen.

Auf einer allgemeineren Ebene macht das KKB deutlich, dass eine wirkliche Verbesserung der Wohnsituation „without basic changes in society's power structure ... and even without any definite political programme in favour of the poor“ eben doch nicht zu haben sein wird (Siddiqui/Khan 1994: 289, allerdings affirmativ). Partizipation im KKB war eher technischer Natur. Die Bewohner waren nicht in der Lage, sich effektiv zu organisieren, und blieben gefangen in der Abhängigkeit traditioneller Patron-Klient-Verhältnisse (van der Linden 1997). Anstelle der Erfüllung ihre legitimen Forderungen erhielten sie Almosen, die von keinem Rechtsanspruch gesichert waren und ihnen jederzeit wieder entzogen werden konnten.

Eine Umsetzung des Programms in größerem Maßstab, die aus den genannten Gründen unterblieb, hätte sich zudem dem Problem der Einbeziehung von Privatland und der Entschädigung der Eigentümer stellen müssen. Wie in Abschnitt 2 gezeigt wurde, führt dies unter Bedingungen eines weitgehend freien Landmarkts zwangsläufig zu absurden Resultaten. Erschwingliche Wohnungen können nur entstehen, wenn Grundeigentümer beim Verkaufspreis zu einem *Kompromiss* gezwungen werden können. Wo entsprechende Gesetze, von der Nutzungsbeschränkung bis hin zur Enteignung, nicht existieren oder zumindest nicht implementiert werden, werden die Armen auch in Zukunft keine Alternative zur illegalen Landbesetzung haben.

5. Schlussfolgerungen

Auf der Grundlage der Diskussion in diesem Artikel können einige Erkenntnisse für eine nachhaltige Politik auf dem Gebiet des Wohnungsbaus und der Landnutzung gewonnen werden, zusätzlich relevant für Länder wie Bangladesch und Vietnam, die rapide fortschreitende Urbanisierung bewältigen müssen. Mit Jan van der Lindens Worten: „What is needed in brief is a bridging of the gap between the legal and the illegal systems, starting with the recognition that illegal systems have in the past achieved far more than any official initiative.“ (1994: 225)

- Eine aktive Politik ist in städtischen Gebieten unter allen Umständen unabdingbar. Die Kräfte des Marktes sind ungeeignet, eine rationale Verteilung von urbanem Land zu erzielen, von einer gerechten zu schweigen. Industrielle und kommerzielle Unternehmen sind in der Lage, wesentlich höhere Preise für das zur Verfügung stehende Land zu bieten als Wohnungssuchende, mit Ausnahme der Allerreichsten. Sogar in den Industrieländern wird auf diese Situation durch Nutzungsbeschrän-

kungen, Land- und Mietpreiskontrolle, sozialen Wohnungsbau und/oder Mietsubventionen reagiert.

- Regierungen in Entwicklungsländern verfügen weder über die notwendigen Ressourcen noch über die Kapazitäten, um als Wohnraumversorger aufzutreten, und sollten diese Rolle gänzlich aufgeben. Mit anderen Worten: Sie sollten die „essentielle Zutat“, also Land, bereitstellen und die Bebauung oder Sanierung den Bewohnern überlassen. Effektive Kooperation zwischen Regierungen und anderen Beteiligten, wie NGOs und Privatunternehmen, ist ein essentielles Element eines befähigenden Ansatzes.
- Der konventionelle Ablauf von Planung – Erschließung – Bebauung – Einzug verwandelt einfaches Land in ein knappe und teure Ware, vor allem wenn man schwerfällige Verwaltungsprozeduren und Transaktionskosten berücksichtigt. Die Lektion aus der Analyse informeller Märkte lautet, diese Sequenz umzudrehen: Zu beginnen ist mit minimaler Infrastruktur und Versorgung, und danach gilt es, die inkrementelle Verbesserung von Wohnungen und Infrastruktur zu ermöglichen. Diese Strategie bedeutet eine grundlegende Revision von Standards und Vorschriften und die Aufhebung der meisten von ihnen.
- Die fundamentale Bedeutung und der enorme ökonomische Wert existierenden Wohnraums – gleich ob legal oder illegal entstanden – muss erkannt werden. Dies hätte eine großangelegte Konsolidierung und Legalisierung der informellen Siedlungen zur Konsequenz. Ganz abgesehen von humanitären Erwägungen und dem Mangel an Alternativen ist ständige Furcht vor Räumung eines der Haupthindernisse für Investitionen. Da die *squatters* gezwungen sind, ihren Besitz mobil zu halten, werden sie ihr Geld kaum in produktive Unternehmungen stecken.
- Die Unsicherheit der Wohnverhältnisse ist zudem eine fundamentale Ursache für das Fortbestehen gesundheitsgefährdender Umweltbedingungen. Verbesserungen, z.B. angemessene sanitäre Einrichtungen und funktionierende Müllbeseitigung, erfordern beachtliche Investitionen und langfristiges aktives Engagement der Bewohner (Y.-S.F. Lee 1998). Solche Beiträge sind unwahrscheinlich, wenn sich niemand sicher sein kann, langfristig von Verbesserungen zu profitieren.
- Wo Räumungen nach kritischer Prüfung aller Alternativen unvermeidbar sind, ist die Bereitstellung von adäquatem Ersatzland von entscheidender Bedeutung. Umsiedlungen an abgelegene Orte werden von den „Nutznießern“ nicht akzeptiert und müssen ihnen aufgezwungen werden, was hohe ökonomische, soziale und politische Kosten mit sich bringt. Darüber hinaus ist die Wirkung nicht von Dauer, da die meisten der betroffenen Familien in die Städte zurückkehren, nicht selten an eben den Ort, von dem sie vorher vertrieben wurden.

Strategien, die eine gerechte und nachhaltige urbane Entwicklung erzielen sollen, müssen zweigleisig sein: Es gilt einerseits, möglichst viel bestehenden Wohnraum zu bewahren und seine Verbesserung zu vereinfachen, ohne dass er für die ursprünglichen Bewohner unbezahlbar wird; andererseits ist ausreichend Platz für neue billige Siedlungen bereitzustellen, sei es durch die Nutzung von öffentlichem Land oder durch Enteignung. Die Beispiele aus Pakistan und den Philippinen verdeutlichen die Umsetzung dieser strategischen Orientierung in praktische Politik. Sie sind sicherlich nicht ohne Mängel, und Umfang und Implementierung lassen zu wünschen übrig. Ein umfassender Ansatz zur Bekämpfung der städtischen Armut erfordert eine Kombination verschiedener Elemente, ergänzt um Maßnahmen zur Schaffung von Beschäftigung und Einkommen und Entwicklung von Humanressourcen (UNCHS/ILO 1995). Zweifellos aber sind bzw. waren sowohl CMP als auch KKB Schritte in die richtige Richtung. Beide Programme haben die Versorgung mit Land und Wohnraum für Gruppen mit geringem Einkommen vergrößert, wenngleich in sehr unterschiedlichem Umfang.

Ihre Replikation ist nicht so sehr eine technische Frage, sondern weit eher eine des vielzitierten politischen Willens. Hyderabad ist ein Schulbeispiel dafür, wie etablierte kommerzielle Interessen von formellen wie informellen Wohnraumanbietern ernsthafte Reformen behindern und zum Scheitern bringen. Mit illegalen Siedlungen wird immens viel Geld verdient. Die Profiteure haben, sofern sie nicht selbst öffentliche Ämter bekleiden, exzellente politische Verbindungen. Nur fortwährender Druck von unten, wie auf den Philippinen durch die Allianz von NGOs und lokalen Organisationen ausgeübt, kann zu nachhaltigen Lösungen führen. Dabei stehen die Aussichten für Sanierungsprogramme deutlich besser als für die Produktion neuen Wohnraums. Dass wertvolles privates oder öffentliches Land tatsächlich den Armen zur Verfügung gestellt wird, scheint eine utopische Vorstellung zu sein. Erst wenn sie es in Eigeninitiative und unter Missachtung von Gesetzen und Vorschriften besetzt haben, sind erfolgversprechende Verhandlungen und Kompromisse möglich. So ernüchternd die Einsicht für Stadtplaner sein mag: Auch innovative Strategien zur Wohnraumversorgung können den informellen Markt nicht ersetzen, sondern beruhen letztlich auf dessen Funktionieren.

Literatur

- Aldrich, B.C. / R. Sandhu, 1995: The global context of housing poverty. In: B.C. Aldrich / R. Sandhu (eds.), 1995: Housing the urban poor: Policy and practice in developing countries. London: Zed, 17–33
- Amis, P., 1984: Squatters or tenants: The commercialization of unauthorized housing in Nairobi. *World Development* 12, 4, 87–96
- Baken, R.-J. / J.v.d. Linden, 1992: Land delivery for low income groups in Third World cities. Aldershot: Avebury
- 1993: "Getting the incentives right": Banking on the formal private sector. *Third World Planning Review* 15, 1: 1–22
- Baross, P., 1983: The articulation of land supply for popular settlements in Third World cities. In: S. Angel / R.W. Archer / S. Tanphiphat / E.A. Wegelin, (eds.): Land for housing the poor. Singapore: Select, 180–210
- 1990: Sequencing land development: The price implications of legal and illegal settlement growth. In: P. Baross / J.v.d. Linden (eds.), The transformation of land supply systems in Third World cities, Aldershot: Gower, 57–82
- Berner, E., 1997a: Defending a place in the city: Localities and the struggle for urban land in Metro Manila. Quezon City: Ateneo de Manila University Press
- 1997b: Alltagsleben, Gruppenbildung und Konflikte um städtisches Land: Lokale Organisationen in Manila. *Zeitschrift für Soziologie* 26, 2: 115–127
- 1997c: Armutsbekämpfung und die Bekämpfung der Ärmsten: Landtransfer-Programme in philippinischen Städten. *Internationales Asienforum* 28, 2–3: 211–228
- Berner, E. / R. Korff, 1995: Globalization and local resistance: The creation of localities in Manila and Bangkok. *International Journal of Urban and Regional Research* 19, 2: 208–222
- Durand-Lasserve, A. / L. Royston, 2002: International trends and country contexts: From tenure regulation to tenure security. In: A. Durand-Lasserve / L. Royston (eds.), Holding their ground: Secure land tenure for the urban poor in Developing Countries. London: Earthscan, 1–34
- Evers, H.-D. / R. Korff, 2000: Southeast Asian urbanism: The meaning and power of social space. Münster: Lit
- Gilbert, A. 2001: On the mystery of capital and the myths of Hernando de Soto: what difference does legal tenure make?, ESF/N-AERUS Workshop „Coping with Informality and Illegality in Human Settlements in Developing Cities“, Leuven, 23.–26. Mai. (www.brookes.ac.uk/schools/planning/dates/naerus/workshop2001/papers/gilbert.pdf)

- Hardoy, J.E. / D. Satterthwaite, 1989: Squatter citizen: Life in the urban Third World. London: Earthscan
- Harris, R., 1998: A crank's fate and the feting of a visionary: Reflections on the history of aided self-help housing. *Third World Planning Review* 20, 3: iii-viii
- Hasan, A., 1992: Housing policies and approaches in changing urban context. Paper prepared for UNCHS and PGCHS, Leuven: Catholic University
- Jones, G.A., 1996: The difference between truth and adequacy: (Re)joining Baken, van der Linden and Malpezzi. *Third World Planning Review* 18, 2: 243-256
- Kolstee, T. / J. Bijlmer / F. van Oosterhout, 1994: Urban poverty alleviation. The Hague: Ministry of Foreign Affairs
- Kombe, W.J. / V. Kreibich, 2000: Reconciling informal and formal land management: An agenda for improving tenure security and urban governance in poor countries. *Habitat International* 24, 2: 231-240
- Lee, M., 1995: The Community Mortgage Program: An almost-successful alternative for some urban poor. *Habitat International* 19, 4: 529-546
- Lee, Y.-S.F., 1998: Intermediary institutions, community organizations and urban environmental management: The case of Three Bangkok slums. *World Development* 26, 6: 993-1011
- Linden, J.v.d., 1986: The Sites and Services approach reviewed. Aldershot: Glover
- 1990: Rental housing of the urban poor in Pakistan: Characteristics and some trends. In: UNCHS (United Nations Centre for Human Settlements): Rental housing: Proceedings of an expert group meeting. Nairobi: UNCHS, 50-55
- 1994: Where do we go from here? *Third World Planning Review* 16, 3: 223-229
- 1997: On popular participation in a culture of patronage: Patrons and grassroots organizations in a Sites and Services project in Hyderabad, Pakistan. *Environment and Urbanization* 9, 1: 81-90
- Moser, C.O.N., 1998: The Asset Vulnerability Framework: Reassessing urban poverty reduction strategies, *World Development* 26, 1: 1-19
- Murphy, D., 1993: The urban poor: Land and housing. Bangkok: Asian Coalition for Housing Rights
- N'Dow, W., 1996: Introduction. In: UNCHS (United Nations Centre for Human Settlements, ed.): An urbanizing world: Global report on human settlements 1996, Oxford: Oxford University Press, xxi-xxiv
- Payne, G., 1989: Informal housing and subdivisions in Third World cities: A review of the literature. Oxford: CENDEP

- Payne, G., 1997: Urban land tenure and property rights in Developing Countries: A review. London: Intermediate Technology
- Pugh, C., 1995: The role of the World Bank in housing. In: Aldrich, B.C. / Sandhu, R. (eds.): Housing the urban poor: Policy and practice in developing countries. London: Zed, 34–92
- Pugh, C., 1997: The changing roles of self-help in housing and urban policies, 1950–1996. *Third World Planning Review* 19, 1: 91–109
- Rakodi, C., 1995: Rental tenure in the cities of Developing Countries. *Urban Studies* 32, 4-5: 791–811
- Rüland, J., 1982: Squatter relocation in the Philippines: The case of Metro Manila. Research Paper Nr. 5, Lehrstühle Geowissenschaften, Bayreuth: Universität Bayreuth
- Siddiqui, T.A. / M.A. Khan, 1994: The Incremental Development Scheme. *Third World Planning Review* 16, 3: 277–291
- Silas, J. / E. Indrayana, 1988: ‚Kampung Banyu Urip‘. In: B. Turner (ed.): Building community: A Third World case book. London: Habitat International Coalition, 165–183
- Soto, H.d., 2000: The mystery of capital: Why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else. New York: Basic Books
- Turner, J.F.C., 1968: The squatter settlement: An architecture that works. *Architectural Design* 38, 4: 357-360
- Turner, J.F.C., 1976: Housing by people: Towards autonomy in building environments. London: Boyars
- UN (United Nations) (ed.), 1976: Report of Habitat: United Nations Conference on Human Settlements, Preamble, Section D. New York: United Nations
- UNCHS (United Nations Centre for Human Settlements) (ed.), 1996: An urbanizing world: Global report on human settlements 1996. Oxford: Oxford University Press
- 2001: Cities in a globalizing world: Global report on human settlements 2001. London: Earthscan
- UNCHS / ILO (United Nations Centre for Human Settlements / International Labour Office) (eds.), 1995: Shelter provision and employment generation. Nairobi / Geneva: UNCHS/ILO
- Werlin, H., 1999: The slum upgrading myth. *Urban Studies* 36, 9: 1523–1534