

"Zur Wohnungsfrage" im 21. Jahrhundert: Marktversagen, hilflose Politik und die globale Ausbreitung von Slums

Berner, Erhard

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Verlag Barbara Budrich

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Berner, E. (2016). "Zur Wohnungsfrage" im 21. Jahrhundert: Marktversagen, hilflose Politik und die globale Ausbreitung von Slums. *PERIPHERIE - Politik, Ökonomie, Kultur*, 36(1), 10-31. <https://doi.org/10.3224/peripherie.v36i141.22863>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-SA Lizenz (Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-SA Licence (Attribution-ShareAlike). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>

Erhard Berner

„Zur Wohnungsfrage“ im 21. Jahrhundert: Marktversagen, hilflose Politik und die globale Ausbreitung von Slums

„Die Brutstätten der Seuchen, die infamsten Höhlen und Löcher, worin die kapitalistische Produktionsweise unsre Arbeiter Nacht für Nacht einsperrt, sie werden nicht beseitigt, sie werden nur – verlegt! Dieselbe ökonomische Notwendigkeit, die sie am ersten Ort erzeugte, erzeugt sie auch am zweiten.“ (Friedrich Engels, Zur Wohnungsfrage 1962 [1873]: 263)

Keywords: urban poverty, housing market failure, informal housing, slum upgrading, gentrification

Schlagwörter: Städtische Armut, Wohnungsmarkt-Versagen, Informeller Wohnungsbau, Slumsanierung, Gentrifizierung

Die Urbanisierung der Welt und das Recht auf die Stadt

Die Welt, so schrieb Kofi Annan (2001: v), ist in das urbane Jahrtausend eingetreten; dabei ist sie zu einem „Planeten der Slums“ geworden, fügte Mike Davis (2006) hinzu. Vor ein paar Jahren passierte die Menschheit einen bedeutsamen Wendepunkt: Zum ersten Mal in der Geschichte lebt heute mehr als die Hälfte der Weltbevölkerung in städtischen Gebieten. Städte, vor allem in Entwicklungsländern, haben nahezu das gesamte Bevölkerungswachstum der letzten Jahrzehnte aufgenommen und werden dies auch weiterhin tun. Die meisten Neuankommlinge finden Unterkunft in überfüllten, unterversorgten, übelriechenden und lärmigen informellen Siedlungen, an Bahndämmen, Müllkippen und anderen gefährlichen Orten, ausgebeutet von Slumlords und von der Polizei schikaniert oder gar brutal vertrieben. Das Millennium-Entwicklungsziel einer „erheblichen Verbesserung der Lebensbedingungen von 100 Millionen SlumbewohnerInnen bis zum Jahr 2015“ klang ehrgeizig, aber hätte selbst im Erfolgsfall ein Wachstum unsanierter Slums um etwa 400 Millionen EinwohnerInnen bedeutet, mit anderen Worten: eine globale Kapitulation. Seither wurde es sorglos mit dem Slogan „Städte ohne Slums“ der Cities Alliance vermennt

und dazu missbraucht, die Zerstörung der informellen Siedlungen der Armen zu rechtfertigen (Huchzermeyer 2011: 1ff).

Die Klassiker der Entwicklungstheorie stimmten darin überein, dass Urbanisierung ein wesentliches Element der Modernisierung und Zivilisierung ist. Max Weber (1956 [1921]: 749ff) pries die mittelalterliche Stadt als Fusion aus Festung und Marktplatz, die dem feudalen Umland die Zukunft wies; Karl Marx und Friedrich Engels (1959 [1848]: 466) billigten selbst der kapitalistischen Stadt zu, sie befreie viele Menschen vom „Idiotismus des Landlebens“. In jüngerer Zeit wurden Städte im Norden und zunehmend auch im Süden zu Knotenpunkten der entstehenden globalen Netzwerke. John Friedmann (1986), Saskia Sassen (1991; 1994) und andere haben das System der eng miteinander verbundenen *Global Cities* bzw. einer einzigen, geografisch verteilten „Weltstadt“ konzeptualisiert. Produktion, Handel und, wohl am wichtigsten, die *Governance* der globalen Wertschöpfungsketten sind in Metropolregionen weltweit konzentriert, und mit ihnen Reichtum und Chancen: „Trotz all der realen Schrecken des heutigen Slum-Daseins ist es allemal besser, als in einem Dorf zu bleiben.“ (Kenny 2012: 29) Mit Blick auf diese Diskrepanzen gewinnt das von Henri Lefebvre (1974) proklamierte „Recht auf die Stadt“ eine aktualisierte Bedeutung: Alle Menschen sollten berechtigt sein, StadtbewohnerInnen zu werden, wenn sie dies wünschen. Dies würde den Zugang zu einer Reihe von materiellen und immateriellen Bürgerrechten implizieren, einschließlich der Rechte auf erschwinglichen Wohnraum und grundlegende Dienstleistungen, nachhaltigen Lebensunterhalt, Gesundheit, Bildung, Mobilität und Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben sowie an Entscheidungen, die die Existenz der Menschen beeinflussen (Brown & Kristiansen 2009; Huchzermeyer 2011; Davy & Pellissery 2013).

Der Realisierung des Rechts auf die Stadt stehen jedoch hohe Eintrittsbarrieren entgegen. Etablierte StädterInnen, und städtische Eliten im Besonderen, sind nicht gewillt, Raum und Chancen mit Neuankömmlingen zu teilen, die sie als ignorant, unkultiviert und potenziell gefährlich betrachten; dies umso weniger, wenn jene einer anderen Nationalität, Ethnizität oder Religion angehören. Webers mittelalterliches Modell der ummauerten Zitadelle kann heute allenfalls in Stadtstaaten wie Singapur nachgeahmt werden, und die ständigen Anstrengungen, MigrantInnen und andere arme Menschen an marginale Standorte am Stadtrand abzuschieben, sind nirgendwo effektiv und nachhaltig. Aber Mauern und „Tortilla-Vorhänge“ (Boyle 1995) werden überall errichtet. Schwer bewachte *Gated Communities*, Wohnanlagen und Einkaufszentren haben sich in fast allen Metropolen des Südens (und zunehmend auch des Nordens) großflächig ausgebreitet; ihnen gegenüber

stehen die auf engstem Raum zusammengedrängten Siedlungen der Minderbemittelten. John Friedmann (2007) zufolge werden viele Städte nach den Bedürfnissen von nur 15 Prozent der Bevölkerung geplant, gebaut und verwaltet und der Rest absichtlich ignoriert. Eine reguläre, sichere und staatlichen Mindeststandards entsprechende Wohnung ist das Privileg einer Minderheit; Schätzungen von UN-Habitat zufolge sind in Ländern mit niedrigem Einkommen 64 % des Wohnungsbestandes und bis zu 85 % der Neubauten ungenehmigt (UNCHS 1996: 200).

Wohnungsbau in Selbsthilfe, abwertend als Squatting bezeichnet, hatte lange als Hindernis für geordnete Stadtplanung und -entwicklung gegolten. In den letzten vier Jahrzehnten wurde er zunehmend als das einzige Mittel anerkannt, um die immense Nachfrage nach erschwinglichen Wohnungen zu befriedigen. John Turners einflussreiches Buch *Housing by People* (1976)¹ und die erste Habitat-Konferenz in Vancouver 1976 waren Marksteine dieses Paradigmenwechsel hin zu einem „befähigenden Ansatz“.² Wohnungsökonomien erklärten, Squatting sei nicht Problem, sondern Lösung, und sehen es als Beweis für die Überlegenheit marktorientierter Lösungen über „verzerrende“ staatliche Interventionen: „SlumbewohnerInnen gehörten notgedrungen schon immer zu den am meisten marktorientierten Verbrauchern, weil sie keine anderen Optionen haben.“ (Buckley & Kalarickal 2005: 250) Die niedrige Qualität der meisten informellen Siedlungen, beengte Lebensverhältnisse und chronische Unterversorgung lassen jedoch erhebliche Zweifel an der Tragfähigkeit dieser „Lösung“ aufkommen.

Die Situation ist umso alarmierender, als es keine realistische Alternative zum weiteren Wachstum der Städte durch die Migration der Armen gibt. Ländliche Ökonomien sind nicht in der Lage, die dort wachsende Bevölkerung nachhaltig zu ernähren. Kommerzielle, industrialisierte Landwirtschaft – durch Strukturanpassung, Deregulierung und Exportorientierung gefördert – verbraucht große Landflächen, schafft aber weniger Beschäftigung als herkömmliche Methoden; Kleinbauern teilen ihre Grundstücke unter ihren Kindern auf, bis sie zum Überleben einer Familie unzureichend sind. „Überschüssige“ ländliche Arbeitskräfte haben keine Wahl, als in die Städte abzuwandern, und Unterkunft finden sie bestenfalls in Slums. Der UN-Habitat-Bericht *The Challenge of Slums* (2003: 46) fasst zusammen:

„Anstatt zum Fokus für Wachstum und Wohlstand sind die Städte zu Deponien für eine überflüssige Bevölkerung geworden, die unqualifizierten, ungeschützten

1 Harris (1998) wies zu Recht darauf hin, dass viele von Turners Ideen schon in den 1940er und 1950er Jahren von Jacob Crane formuliert worden waren.

2 Weltbank 1992; UNCHS 1996: 337ff; Pugh 1997; UN-Habitat 2005; Helmsing 2004.

und niedrig bezahlten Tätigkeiten in informellen Dienstleistungen und Handel nachgeht.“

Das oft gehörte Motto „das städtische Boot ist voll“ ist nichts als eine zynische und menschenverachtende Rechtfertigung der Privilegien jener, die einen Platz ergattert haben.

„So sind die Städte der Zukunft nicht aus Glas und Stahl erbaut, wie es frühere Generationen von Urbanisten vorausgesehen haben, sondern stattdessen weitgehend aus rohem Backstein, Stroh, recyceltem Kunststoff, Zementblöcken und Abfallholz. Anstatt in Städten aus Licht, die sich gen Himmel recken, hockt ein großer Teil der urbanen Welt des einundzwanzigsten Jahrhunderts im Elend, umgeben von Umweltverschmutzung, Exkrementen und Verfall.“
(Davis 2006: 19)

Oder in der nüchternen Bemerkung von Suketu Mehta (2004: 3): „Bombay ist die Zukunft der städtischen Zivilisation auf dem Planeten. Gott helfe uns.“

Das systemische Versagen des formellen Wohnungsmarkts

Die entscheidende materielle Grundlage für das Recht auf die Stadt ist der Zugang zu einer städtischen Unterkunft – eine triviale Aussage mit komplizierten Folgen für Wissenschaftler, politische Entscheidungsträger und besonders für die Armen selbst:

„Eine Voraussetzung dafür, in einem städtischen Umfeld zu überleben, ist die Erlaubnis zur Nutzung eines Stückes Land, um ein Haus zu bauen, eine Hütte zu errichten oder zumindest einen temporären Ort zum Schlafen, Essen und zur Verrichtung des Stuhlgangs zu finden. Eigentumsrechte regeln den Zugang zu städtischen Grundstücken und damit die Chance zu überleben.“
(Evers 1984: 481)

Eine große Menge an Literatur hat gezeigt, dass diese Eigentumsrechte in der Realität der Städte des Südens sehr oft unklar und umstritten, in der Praxis aber bei reichen und mächtigen Minderheiten konzentriert sind. Die Diagnose des Marktversagens beim Ausgleich von Angebot und Nachfrage von städtischen Grundstücken und Gebäuden ist keinesfalls neu, sondern wurde bereits von Friedrich Engels mit bis heute unübertroffener Klarheit gestellt:

„Die Ausdehnung der modernen großen Städte gibt in gewissen, besonders in den zentral gelegenen Strichen derselben dem Grund und Boden einen künstlichen, oft kolossal steigenden Wert; die darauferrichteten Gebäude, statt diesen Wert zu erhöhen, drücken ihn vielmehr herab, weil sie den veränderten Verhältnissen nicht mehr entsprechen; man reißt sie nieder und ersetzt sie durch andre. (...) Das Resultat ist, daß die Arbeiter vom Mittelpunkt der Städte an den Umkreis gedrängt, daß Arbeiter- und überhaupt kleinere Wohnungen

selten und teuer werden und oft gar nicht zu haben sind, denn unter diesen Verhältnissen wird die Bauindustrie, der teurere Wohnungen ein weit besseres Spekulationsfeld bieten, immer nur ausnahmsweise Arbeiterwohnungen bauen.“ (Engels 1962 [1873]: 215)

In den heutigen „modernen großen Städten“ konzentriert sich immer noch fast alle formelle Bautätigkeit in *High-End*-Märkten für Gewerbe- und Wohnimmobilien, begleitet von allgegenwärtiger Spekulation und regelmäßigen Korruptionsskandalen, hohen Leerstandsraten und dem gelegentlichen Platzen einer Blase. Der gewaltigen Nachfrage von MigrantInnen und anderen Gruppen mit niedrigem Einkommen steht kein nennenswertes formelles Angebot gegenüber. Von der Weltbank (1989; 1992) initiierte Bemühungen, die „Wohnungsmärkte für die Armen zu öffnen“, haben enttäuschende Ergebnisse erbracht, der kommerzielle Bausektor produzierte trotz innovativer Anreize weiterhin kaum preiswerten Wohnraum (Jones 1996: 248; Pugh 1995; Forrest 2013: 309).

Die Diagnose der systemischen Inelastizität des Wohnungsmarktes – eines „ständigen Zustands des Ungleichgewichts zwischen Angebot und Nachfrage“ (Baken & van der Linden 1993: 5) – ist heute weitgehend unbestritten. Da das verfügbare Bauland begrenzt ist, führt der Anstieg des Bedarfs durch die rapide Urbanisierung nicht zu einer entsprechenden Erhöhung der Produktion, mit der unvermeidlichen Folge explodierender Preise (vgl. für einen Überblick Buckley & Kalarickal 2005: 238f). Wirtschaftswissenschaftler haben überzeugende empirische Belege dafür vorgelegt, dass eine verfehlte Politik des Staates zur unelastischen Versorgung beiträgt. Das Festhalten an oft aus der Kolonialzeit übernommenen Bauvorschriften, z.B. in Bezug auf Mindestgröße, verwendbare Baumaterialien, Stromversorgung und Sanitärausstattung (Hardoy & Satterthwaite 1989: 38ff), illegalisiert alle Entwicklungen, die diesen unrealistischen Standards nicht genügen. Überdies stehen riesige Brachflächen im Besitz der öffentlichen Hand für eine produktive und sozial nützliche Verwendung nicht zur Verfügung. Nicht schlüssig ist hingegen die Evidenz über den *Grad* der Kausalität zwischen Staatsintervention und Inelastizität. Was fehlt, ist ein einziger dokumentierter Fall einer Großstadt, die es geschafft hat, durch Deregulierung und umfangreiche Privatisierung staatlichen Landes legalen Wohnraum für (fast) alle EinwohnerInnen, einschließlich der Zuwanderer und Zuwanderinnen, zur Verfügung zu stellen (Jones 1996: 248). Eine alternative Lesart der Daten legt nahe, dass auch eine optimale regulatorische Umgebung den Marktanteil der informellen Bautätigkeit auf nicht viel weniger als die von UN-Habitat als Untergrenze postulierten 60 % verringern kann; und dass er unter schlechter Regierungsführung wie in Äthiopien, Afghanistan und

im Tschad fast 100 % erreicht (Davis 2006: 23). Die Inelastizität des Angebots ist nicht (nur) das Resultat unangemessener Politik, sondern inhärente Charakteristik der essenziellen Grundlage des Wohnungsbaus, nämlich des städtischen Lands.

Land als solches kann offensichtlich nicht produziert werden. Um die nutzbare Fläche zu vergrößern, wird in innerstädtischen Gebieten immer weiter in die Höhe gebaut und am Stadtrand neues Bauland erschlossen. Beide Strategien kommen jedoch kaum der Masse der Bevölkerung zugute, sondern erweitern nur das Angebot im bereits übertourten oberen Marktsegment. Mehrstöckige Entwicklung erfordert komplette, teure Sanitär- und Elektro-Versorgung und, schon aus Sicherheitsgründen, konsequente Umsetzung der Bauvorschriften, die die Kosten weiter in die Höhe treibt. Die endlosen Reihenhaussiedlungen in den Vorstädten hingegen zwingen ihre BewohnerInnen zu stundenlangem Pendeln zum Arbeitsplatz, was nur für die motorisierte Mittelschicht praktikabel ist. Auch dort, wo öffentliche Verkehrsmittel zur Verfügung stehen, sind Kosten und Zeitaufwand und Geld für die arme Mehrheit unerschwinglich.

Das Angebot an bezahlbarem Wohnraum wird durch Spekulation weiter eingeschränkt. Land ist ein Vermögenswert, dessen „lukrativste Verwendung“ nicht unbedingt eine produktive ist (Eggertsson 1996: 9). Pal Baross (1990) bietet eine systematische Darstellung der Logik, die die Preise für ungenutztes Land in die Höhe treibt. Nach Baross ist der formelle (private wie öffentliche) Wohnungsbau durch die Sequenz Planung-Versorgung-Bau-Nutzung charakterisiert. In jeder dieser Phasen findet ein massiver Preisanstieg statt. In Rio de Janeiro zum Beispiel werden der „Land-Konversionsfaktor“ (Preiserhöhung durch Planung) auf 40 und der „Land-Entwicklungsmultiplikator“ (Preiserhöhung durch Versorgung und Infrastruktur) auf weitere 11 geschätzt (UNCHS 1996: 250f). Wer sich Bauerwartungsland frühzeitig sichert, kann somit einen schnellen und risikolosen Profit von bis zu 44.000 % einstreichen, für korrupte Regierungsangestellte und ihre Klientel eine unwiderstehliche Versuchung. Für potenzielle BauherrInnen werden die Folgen der echten und künstlichen Knappheit schließlich dadurch verschärft, dass sie die kompletten Kosten für Land, Versorgung und Bau auf einen Schlag aufbringen müssen, was zunehmend die Sparkapazität und Bonität auch regulärer ArbeitnehmerInnen in reichen Ländern überfordert:

„Die Wohnungsfinanzierung in London gilt als effizienter als in vielen anderen Städten, ohne zu erwähnen, dass die meisten Haushalte sich für etwa 20-25 Jahre verschulden müssen, dass viele dieser Schulden nur durch Erbschaften und nicht aus dem Einkommen getilgt werden können und dass bei etwa 20 Prozent der Haushalte die Schulden den Wert der Wohnung übersteigen.“ (Jones 1996: 253)

Dort und überall im Norden kann die *Subprime*-Krise nach 2008 als Mentelektel dieses Modells gelesen werden. Für die übergroße Mehrheit der Bevölkerung in den Entwicklungsstädten war, ist und bleibt der formelle städtische Wohnungsbau eine „Architektur, die *nicht* funktioniert“ (vgl. Turner 1968).

Neben der Inelastizität des Angebots tragen auch besondere Merkmale der Nachfrage nach Wohnungen zum Marktversagen bei. Die meisten Wohnungssuchenden sind auf ihre Arbeitskraft angewiesen, um die notwendige Kaufkraft zu erzeugen. Der Arbeitsmarkt in den Entwicklungsländern ist jedoch extrem elastisch – dies umso mehr nach der Ära der Strukturanpassung, die zu einem starken Rückgang der regulären Beschäftigung und damit zum „*Big Bang* der städtischen Armut“ (Davis 2006: 152) geführt hatte. Selbst in boomenden Städten reichen zusätzliche Beschäftigung und Chancen für kleine Unternehmen kaum aus, die noch schneller wachsende Zahl der Zuwanderer und Zuwanderinnen zu versorgen, mit dem Ergebnis stagnierender oder sogar fallender Realeinkommen (z.B. Benjamin 2000 über Indiens Software-Hauptstadt Bangalore). Noch schlimmer ist natürlich die Situation der Urbanisierung ohne Wirtschaftswachstum, wie sie für viele afrikanische Länder und Teile Südasiens charakteristisch ist. Durch den schiereren Mangel zur Abwanderung in die Städte gezwungen, können sich die MigrantInnen glücklich schätzen, wenn ihr Einkommen zur Befriedigung der Grundbedürfnisse ausreicht. Ebenso wie die Legionen der informellen ArbeiterInnen und SubsistenzunternehmerInnen (Berner u.a. 2011), aber auch Bauhandwerker, Fahrer, Reinigungskräfte, Wachpersonal usw. können sie nur einen Bruchteil der Kosten für reguläre Mietwohnungen aufbringen.

Schließlich sind die städtischen Armen notgedrungen fast ebenso wählend bei der Standortwahl wie kommerzielle InvestorInnen, und unglücklicherweise haben sie dieselben Präferenzen. Da sie sich weite Wege zum Arbeitsplatz nicht leisten können, müssen sie in der Nähe von Beschäftigungs- und Geschäftsmöglichkeiten bleiben und haben keine Verwendung für die Ausweichquartiere am Stadtrand, die ihnen (im besten Fall) von wohlmeinenden StadtplanerInnen angeboten werden. Das Ergebnis ist das allgegenwärtige Bild der „dualen“ oder „polarisierten Stadt“, das unmittelbare räumliche Nebeneinander von Überfluss und Elend, Hochhäusern und Hütten, Zitadellen und Ghettos (Berner 2001a; Sassen 1991; 1994; Castells 1991; Marcuse 1997). In einem in der *New York Times* erschienenen Artikel schreibt Somini Sengupta (2008) über „zwei Welten auf beiden Seiten der Straße“:

„Indien hat seit jeher seine Oberschicht sowie Legionen der ärmsten Menschen der Welt. Aber heute wird die Kluft zwischen diesen Welten durch eine Vielzahl von [*Gated Communities* wie] Hamilton Courts sichtbar gemacht, die sich gegen die Slums ihrer DienstbotInnen pressen.“

Chris Hamnett (1994: 422) hat die Allgemeingültigkeit der Dualstadt-These in Frage gestellt und postuliert, dass große, fortdauernde Einwanderung und damit ein großes Angebot an NiedriglohnarbeiterInnen Bedingungen für die Polarisierung sind. Diese Bedingungen sind offensichtlich in den meisten Entwicklungsstädten gegeben. Darüber hinaus ist dort die Ungleichheit der Wohnverhältnisse noch viel stärker ausgeprägt als die Einkommensungleichheit, da sich auch viele FacharbeiterInnen, Angestellte und KleinunternehmerInnen keine reguläre Wohnung leisten können. Das Versagen der formellen Wohnungsmärkte ist somit systemisch, strukturell und unvermeidlich.³

Leistungen und Fehlleistungen informeller Märkte

Angesichts von Marktversagen und staatlicher Fehlsteuerung müssen sich die meisten StadtbewohnerInnen in den Entwicklungsländern auf ihre Eigeninitiative verlassen, um eine Unterkunft zu finden (Fekade 2000). Ausgedehnte informelle (d.h. ungenehmigte und ungeplante) Siedlungen in den und um die meisten Städte der Welt demonstrieren die Kapazität des Selbsthilfe-Wohnungsbaus. Natürlich sind sie nach konventionellen Maßstäben schäbig, schmutzig und beengt; ihr Image als „Slums“ täuscht jedoch über ihren enormen ökonomischen Wert und ihre unverzichtbare Rolle für die städtische Wirtschaft hinweg.⁴ Nicht nur Unternehmen und Beschäftigte des informellen Sektors, sondern auch große Teile der Mittelschichten und sogar Staatsbedienstete haben keinen Zugang zu legalem und angemessenem Wohnraum. Die Rolle der Squatter-Kolonien ist eher fundamental als marginal: Die städtische Wirtschaft wird durch ihre Existenz massiv subventioniert und kann ohne diese Subvention nicht funktionieren und wettbewerbsfähig sein (Bernier 1997b: 169; Aldrich & Sandhu 1995a: 20).

Das Geheimnis der Effizienz informeller Märkte ist ganz einfach: Die herkömmliche Sequenz Planung-Versorgung-Bau-Nutzung wird im Prinzip umgekehrt. Der Prozess beginnt mit der Besetzung verfügbarer (ungenutzter, unbewachter) Grundstücke durch den Bau von Hütten und Verschlägen.

3 In vielen Ländern des Nordens hat staatlicher Sozialwohnungsbau zu – jeweils historisch temporären und umstrittenen – Lösungen der Engels'schen Wohnungsfrage beigetragen. Entsprechende Aktivitäten blieben in den (nicht-kommunistischen) Entwicklungsländern quantitativ nahezu irrelevant. Bemerkenswerte Ausnahmen waren Singapur und Hongkong, die den einzigartigen Vorteil nutzten, als Stadtstaaten die Zuwanderung und damit Nachfrage nach Wohnraum kontrollieren zu können (vgl. Forrest 2013).

4 Diese Werte werden immer noch wahllos durch Abbruch zerstört. So wurden in Mumbai allein zwischen Oktober 2004 und Januar 2005 fast eine halbe Million Slumbewohner in einer massiven und brutalen Kampagne vertrieben (Arabindoo 2011: 639).

Weitere Baumaßnahmen sowie die Verbesserung der Infrastruktur und Versorgung mit öffentlichen Dienstleistungen werden schrittweise über einen Zeitraum von 20 Jahren und mehr durchgeführt; eine Ex-post-Planung und Konsolidierung findet – wenn überhaupt – erst am Ende der Sequenz statt (Berner 2001b). Inkrementelle Entwicklung hat eine Vielzahl von Vorteilen (nicht nur) für arme StadtbewohnerInnen. Spekulation findet kaum statt, da es keinen vorhersehbaren kurzfristigen Preisanstieg gibt und unbebaute Grundstücke einfach von anderen besetzt werden können. Am wichtigsten aber ist es, dass die BesetzerInnen ihre Investitionen flexibel über einen langen Zeitraum verteilen und den Höhen und Tiefen ihres städtischen Schicksals anpassen können: sanieren und ausbauen, wenn das Einkommen dafür ausreicht, und während der unvermeidlichen Krisen durch Krankheit oder Arbeitslosigkeit pausieren.

„Letztlich ist der Unterschied zwischen den beiden Systemen wahrscheinlich nicht die Preisdifferenz an sich, sondern die Art, wie Familien mit niedrigem Einkommen ihre Ausgaben für den Wohnungsbau zeitlich strecken können.“
(Baross 1990: 7)

Die entscheidende Frage ist, wie, oder genauer gesagt *wo*, informelle Siedlungen entstehen. Die Begriffe „Spontansiedlungen“ und „heimliche Landaufteilung“ legen nahe, dass städtische Grundstücke von unternehmungslustigen Einzelpersonen und Familien einfach besetzt werden können. Dieses Bild ist irreführend. Auch für die bescheidensten Ansprüche muss ein Grundstück zwei minimale Voraussetzungen erfüllen: Verfügbarkeit von Wasser und Erreichbarkeit durch irgendeine Form öffentlicher Verkehrsmittel. Zudem darf es sich nicht allzu weit von den Orten der Beschäftigung, also Industrie-, Handels- und Dienstleistungszentren, befinden. Wenn ungenutztes, unbewachtes Land von solchen Qualitäten überhaupt vorhanden ist, dann ist es in der Regel *gefährlich*. Berghänge und Flussufer setzen ihre AnwohnerInnen dem Risiko von Erdbeben und Überschwemmungen aus, besonders in tropischen Ländern mit ausgeprägten Regenzeiten. BewohnerInnen von Mülldeponien und stark verschmutzten Industriegebieten geht es nicht viel besser, aber sie profitieren von den dort vorhandenen Erwerbsmöglichkeiten. Zu Spekulationszwecken zurückgehaltene Grundstücke in zentralen Lagen schließlich werden durch Mauern, Stacheldraht und Wachpersonal vor EindringlingInnen geschützt. Selbst für einen Schlafplatz auf dem Bürgersteig müssen Obdachlose Schmiergelder zahlen. Die Zeiten kostenloser Landnahme durch illegale SiedlerInnen sind fast überall vorbei (Murphy 1993: vii; Durand-Lasserve & Royston 2002: 5).

Stattdessen hat sich die extra-legale, kommerzielle Landaufteilung als dominanter Modus der Wohnungsproduktion etabliert: „Illegale oder informelle Bodenmärkte... haben das Land für die meisten Ergänzungen des Wohnungsbestandes in den meisten Städten des Südens in den letzten 30 oder 40 Jahren zur Verfügung gestellt.“ (UNCHS 1996: 239) Wie im Fall des informellen Sektors insgesamt ist die Definition der extra-legalen Landaufteilung grundsätzlich residual: Es handelt sich um Land-Transaktionen, die nicht von den Behörden kontrolliert und registriert werden. Dies impliziert, dass Häuser ohne Genehmigung gebaut werden und ihre Qualität sowie die vorhandene Infrastruktur unter normalen Standards liegen können – und genau dies macht sie für Gruppen mit niedrigem Einkommen erschwinglich (Payne 1989: 2). Das so genutzte Land liegt meistens am Stadtrand und ist oft für andere Zwecke ausgewiesen, z.B. für Landwirtschaft, als Freizeit- oder Naturschutzgebiet.

Neben diesen Gemeinsamkeiten gibt es bemerkenswerte Unterschiede in der Rechtsstellung der Siedlungen in einer Grauzone zwischen semilegal und vollständig illegal (Baken & van der Linden 1992: 29; Durand-Lasserve & Royston 2002: 5). Private LandbesitzerInnen können selbst als EntwicklerInnen agieren und Grundstücke unter der Hand verkaufen oder vermieten; dies Verfahren kann als halblegal angesehen werden, da keine Eigentumsrechte verletzt werden. Darüber hinaus ist diese Art von „tolerierter Invasion“ von Vorteil für alle Beteiligten. Die SiedlerInnen finden Unterkunft und relative Sicherheit vor Vertreibung zu einem (zumindest anfangs) moderaten Preis; dafür akzeptieren sie, dass sie die bestenfalls minimale Infrastruktur aus eigener Kraft schaffen und verbessern müssen. Die GrundbesitzerInnen erzielen nicht nur einen direkten Gewinn aus Vermietung oder „Verkauf“, sondern profitieren langfristig von der mit der De-facto-Umwandlung ihres Brachlands in ein Wohngebiet verbundenen Wertsteigerung. Da sie in der Regel die formellen Besitztitel behalten, können sie die Mieten kontinuierlich erhöhen und später sogar die BewohnerInnen zu illegalen BesetzerInnen erklären, um das Land nach deren Vertreibung noch einmal regulär zu verkaufen (Berner 1997a: 140ff).

Im Zuge der Kommerzialisierung der städtischen Grundstücksmärkte wird das Landaufteilungs-Geschäft zunehmend von professionellen, straff organisierten Syndikaten übernommen, die riesige Gewinne aus den Wohnbedürfnissen von Gruppen mit niedrigem Einkommen ziehen (Payne 1989; Amis 1984; Rakodi 1997). Hierzu müssen sie zunächst effektive Kontrolle über ein geeignetes Stück Land etablieren. Regelrechter Landraub gegen den ausdrücklichen Willen der BesitzerInnen scheint dabei selten zu sein, es sei denn, die Syndikate haben politische Rückendeckung (Baken & van

der Linden 1992: 23). Besonders bei Land im Besitz der öffentlichen Hand sind fast immer lokale AdministratorInnen, PolizistInnen und/oder militärisches Personal in den Syndikaten involviert – entweder aktiv oder als EmpfängerInnen von Schmiergeldern.

„Im Extremfall manipulieren PolitikerInnen und Staatsbedienstete die Regelungen, um künstliche Knappheit zu schaffen und Menschen in den informellen Sektor zu treiben, wo sie dann von den gleichen Staatsbediensteten, die als private EntwicklerInnen, aber unter Verwendung von öffentlichen Flächen auftreten, beliefert werden.“ (Jones 1996: 250)

Je nach Kultur und Rechtssystem haben weitere lokale MachthaberInnen wie Stammeshäuptlinge (die in Teilen von Afrika das traditionelle Recht haben, über die Landnutzung zu entscheiden) oder ParteifunktionärInnen (die in einigen sozialistischen Ländern die gleiche Rolle spielen) ihre Hand im Spiel.

Die Anfangsinvestitionen der EntwicklerInnen in die Infrastruktur sind auf die grundlegendsten Bedürfnisse beschränkt. Wie bereits erwähnt, steht die Verfügbarkeit von Wasser an erster Stelle; hierzu werden Brunnen gebohrt oder ein Lieferservice organisiert und aus dem Wasserverkauf zusätzlicher Profit geschlagen. Die zweite Voraussetzung ist die Bereitstellung öffentlicher Verkehrsmittel, mit denen die Menschen ihre Arbeitsplätze erreichen können; diese Aufgabe übernehmen informelle Rikschas, Motorradtaxi oder Kleinbusse. Umweltbelange, z.B. sanitäre Einrichtungen und Müllabfuhr, stehen offensichtlich auf der Prioritätenliste weit unten. Das „erschlossene“ Land kann dann unterteilt und „verkauft“ werden – was tatsächlich verkauft wird, ist die faktische Erlaubnis zur Besetzung, und niemand hält diese für einen gültigen Rechtstitel (Payne 2004). Die erste Welle der Landnahme wird üblicherweise in einer größeren Gruppe organisiert, um die Anfälligkeit der Siedlung in der kritischen Anfangsphase zu reduzieren; dieses Verfahren kann leicht für eine nicht-kommerzielle Invasion gehalten werden.⁵ Die „Schattenpreise“ in einer Stadt hängen ähnlich wie die formellen Landpreise vom Standort und der Qualität der Infrastruktur ab, außerdem von der (tatsächlichen oder vermeintlichen) Sicherheit vor Vertreibung. Die KäuferInnen sind oft MieterInnen aus anderen Slums, die genug gespart (oder Zugang zu ausreichendem Kredit) haben, um den nicht unbeträchtlichen „Eintrittspreis“ aufzubringen und in Zukunft keine Miete mehr zahlen zu müssen (van der Linden 1994).

5 Nicht-kommerzielle Invasionen kommen tatsächlich vor, aber wahrscheinlich weit weniger häufig als in der Literatur zuweilen behauptet. Darüber hinaus gibt es Hinweise darauf, dass sie bestimmte Bedingungen erfordern, etwa reichlich vorhandenes öffentliches Land von niedriger Qualität (Baken & van der Linden 1992: 23) oder besondere politische Umstände (UNCHS 1996: 244).

Einsparungen bei der Miete sind jedoch nicht die einzige Motivation für Gruppen mit niedrigem Einkommen, nach Wohneigentum zu streben. Ein Haus, und sei es nur eine Hütte in einer informellen Siedlung, ist immerhin ein Vermögenswert, der wahrscheinlich im Zuge der Stadtentwicklung weiter wachsen wird. In neueren Debatten über Armut wird der Mangel an Vermögen als wichtiger Aspekt der Vulnerabilität der Armen identifiziert (z.B. Moser 1998). Der inkrementelle Ausbau des Hauses ist aus dieser Sicht eine Form des Sparens, der Investition von Arbeit und Kapital, um den Vermögenswert zu mehren. Die Vermietung von Betten, Zimmern oder ganzen Anbauten bietet eine zusätzliche, stabile Einnahmequelle für einen ansonsten volatilen Lebensunterhalt, verschärft aber natürlich gleichzeitig die drangvolle Enge in den Slums. Jorge Hardoy und David Satterthwaite (1989: 62) zitieren einen brasilianischen *Squatter*, um zu unterstreichen, dass es nicht nur um materielle Einsätze geht: „Der Wert meines Hauses – 26 Jahre des Kampfes“.

Angesichts der eindrucksvollen Leistungen des informellen Wohnungsbaus ignorieren dessen ProtagonistInnen in der Nachfolge von John Turner (z.B. Neuwirth 2005) inhärente Mängel und Dysfunktionalitäten. *Squatting* (und von *Squatters* mieten, vgl. Rakodi 1995) ist unter dem Strich keine billige Art und Weise, in der Stadt zu leben. Zusätzlich zu „Eintrittspreisen“ und anderen illegalen Zahlungen sind die Kosten für Wasser und Strom in der Regel viel höher als für reguläre BezieherInnen. Unter Berücksichtigung der defizitären Wohnbedingungen zahlen die BewohnerInnen informeller Siedlungen oft ebenso viel Geld pro Quadratmeter wie anderswo, zuweilen sogar mehr. Der schwerwiegendste Nachteil ist jedoch die *Unsicherheit*, die unvermeidlich mit der Informalität verbunden ist. Ohne Besitztitel oder Mietvertrag haben die BewohnerInnen niemals Gewissheit, dass nicht am nächsten Tag Bulldozer vor der Siedlung auffahren und die Ersparnisse vieler Jahre vernichten. In dieser Situation sind sie gezwungen, ihr Eigentum möglichst mobil zu halten, und investieren selten Geld in produktive Maschinen und kommunale Infrastruktur. Die Slum-Ökonomie wird oft als besonders dynamisch gefeiert: „Kibera [großer Slum in Nairobi, E.B.] ist möglicherweise der unternehmerischste Ort auf dem Planeten.“ (The Economist 2012: 76) Ohne Sicherheit vor Vertreibung bleibt die Wirtschaft jedoch generell unausgewogen und involutionär. (Zu) viele Menschen engagieren sich in Handel, Dienstleistungen, Kleinhandwerk und auch Landwirtschaft, während es praktisch keine Fertigungsbetriebe gibt (Berner u.a. 2011). Schließlich ist die Unsicherheit ein wesentlicher Grund für die Persistenz von unhygienischen Bedingungen. Umweltsanierung erfordert erhebliche Investitionen und langfristiges Engagement der BewohnerInnen,

z.B. für Müllentsorgung, Sanitäreanlagen und Abwasserkanäle. Ohne die Gewissheit, die Verbesserungen langfristig genießen zu können, sind solche Beiträge nicht zu erwarten (Lee, 1998). Chronische Unterinvestition als Folge „destruktiver Unsicherheit“ (Wood 2003) wird so zu einer Hauptursache fortdauernder städtischer Armut.

Legalisierung, Sanierung – und Gentrifizierung

Seit den 1970er Jahren sind Partizipation und Selbsthilfe zu Schlagworten in der Wohnungsdebatte geworden. Großflächige Abriss- und Vertreibungsaktionen gerieten zu Recht als unmenschlich in Verruf und erwiesen sich überdies als nicht nachhaltig, da kaum eine(r) der Betroffenen dauerhaft die Stadt verließ und für jeden planierten Slum mehrere neue entstanden. Andererseits wurde die Fähigkeit der Regierungen, die Nachfrage durch öffentlichen Wohnungsbau zu bewältigen, zunehmend in Frage gestellt. Programmatisch wurde nun in Anknüpfung an John Turners Ideen ein „befähigendes“ Vorgehen gefordert, das als Slumsanierung und *Sites & Services* (S&S) Eingang in die Entwicklungspraxis fand. Die beiden Ansätzen zugrundeliegende Logik ist einleuchtend: Offensichtlich ist es effizienter, bestehende Siedlungen zu verbessern und mit Infrastruktur zu versorgen, als sie von Grund auf neu zu errichten; und rationeller, NeusiedlerInnen erschlossene Grundstücke zur Selbsthilfe zur Verfügung zu stellen, als lediglich der unkontrollierten Ausbreitung neuer Slums zuzusehen. Der überzeugenden Theorie folgte indes eine inkonsistente und von faulen Kompromissen geprägte Praxis, und über Jahrzehnte blieben die Ergebnisse von Sanierungs- und S&S-Programmen insgesamt enttäuschend (UNCHS 1996: 344ff). Besonders der letztere Ansatz, der staatlich gesteuerte Selbsthilfe-Wohnungsbau, erwies sich im Hinblick auf Effizienz und Kostendeckung als mangelhaft und ist seit langem auch von seiner Hauptprotagonistin, der Weltbank, aufgegeben worden (Zanetta 2001; UN-Habitat 2003: 127). Das Scheitern von S&S lässt sich vollständig auf Basis der bisherigen Analyse erklären: Eine inkrementelle Entwicklung *nach* dem steilen Preisanstieg durch Landkonversion und Versorgung zu beginnen, ist ein absurdes Unterfangen, und die notwendige Bereitstellung von Land zu einem Bruchteil des überhöhten Marktpreises überfordert den politischen Willen der meisten Regierungen. In der Praxis wurden fast alle S&S-Projekte in abgelegenen Randlagen durchgeführt, nicht selten 30 bis 40 Kilometer von den Stadtzentren entfernt. In einem typischen Fall aus Pakistan wurden von 15.000 entwickelten Grundstücken nur 35 von SiedlerInnen bezogen; der Rest blieb vakant (Siddiqui & Khan 1994: 279). An zentraleren Standorten

fiel das Land an wohlhabendere Gruppen, oft nachdem es durch die Hände einer Reihe von Spekulanten gegangen war (van der Linden 1986).⁶

In der Folge wurde partizipative Sanierung zur alternativlosen Wohnungsbaupolitik in den Entwicklungsländern (UN-Habitat 2003: 132; Gruffydd Jones 2012) – mit der regelrecht zynischen Implikation, dass die Produktion neuer Massenunterkünfte komplett der illegalen Entwicklung überlassen wird. Erfahrungen mit Sanierungsprogrammen sind jetzt breit und recht gründlich dokumentiert (s. für eine Sammlung Mitlin & Satterthwaite 2004). Viele Befunde sind eher kritisch. Herbert Werlin (1999) zum Beispiel geht so weit, die Slumsanierung einen „Mythos“ zu nennen. Während wir diese Kritik weitgehend teilen und sie durch ein zusätzliches Argument ergänzen werden, ist es schwierig, tatsächlich realistische Alternativen zu benennen. Wenn weder Regierungen noch der Privatsektor in der Lage sind, erschwinglichen Wohnraum zu erzeugen, dann gibt es keine andere Möglichkeit als eine Politik, die die mangelhaften Resultate der informellen Entwicklung zu verbessern sucht.

Die meisten ForscherInnen sind sich darin einig, dass Sicherheit vor Vertreibung eine wichtige Voraussetzung für erfolgreiche und nachhaltige Sanierung ist; Regularisierung hat der physischen Verbesserung *vorauszu-gehen*. Nennenswerte Eigenleistungen können von SlumbewohnerInnen nur dann erwartet werden, wenn sie einigermaßen sicher sind, die Früchte ihrer Investitionen in Renovierung und Infrastruktur auf absehbare Zeit selbst genießen zu können. Allerdings werfen Modalitäten und Preisgestaltung der Regularisierung knifflige Fragen auf. Hernando de Sotos (2000) Vorschlag, „totes Kapital“ im Wert von Billionen Dollar durch die Vergabe von Besitztiteln an informelle SiedlerInnen „wiederzubeleben“, beruht auf der Annahme, dass jenen das besetzte Land zumindest de facto gehört; in der Praxis ist dies fast nie der Fall (Gilbert 2002). Besitzübertragung ohne Entschädigung käme einer Enteignung der privaten EigentümerInnen und Amnestie für Landraub gleich oder würde den Vorwurf der Verschwendung öffentlichen Eigentums provozieren. Das Modell von Lima, wo Piraten-Urbanisationen auf peri-urbanem, aridem Regierungsland in großem Umfang legalisiert wurden, kann also nicht ohne weiteres repliziert werden.

6 Das *Khuda-ki-Basti*-Programm in der pakistanischen Stadt Hyderabad war ein interessanter Versuch, aus der Sackgasse des S&S-Ansatzes zu entkommen. In Nachahmung der illegalen EntwicklerInnen bot das Programm nur Versorgung mit Wasser und Zufahrtsstraßen; Landnutzungsrechte (keine regulären Besitztitel) waren an die tatsächliche Nutzung gebunden; und ein vierwöchiger Zwangsaufenthalt in *Reception Camps* schreckte Nicht-Bedürftige effektiv ab (Siddiqui & Khan 1994; van der Linden 1997; für eine Diskussion Berner 2001b). Trotz ihres beachtlichen Erfolgs wurde die Strategie weder in Pakistan noch anderswo repliziert.

Anderswo müssen bei den Preisverhandlungen mit den LandbesitzerInnen Kompromisse gefunden und eine Entscheidung darüber getroffen werden, ob durch öffentliche Subventionen die Erschwinglichkeit verbessert werden sollte. Nicht selten weichen Regierungen diesem Problem aus und lassen die Besitzverhältnisse ungeklärt, mit vorhersehbaren negativen Auswirkungen auf Mobilisierung und Partizipation. Es sollte erwähnt werden, dass illegale Besetzung eine unabdingbare Voraussetzung für sinnvolle Verhandlungen darstellt; ohne sie wäre kein(e) LandeigentümerIn zu Kompromissen beim Preis bereit (Mitlin & Satterthwaite 2004a: 263). Da es für die BesitzerInnen mühsam, teuer und riskant ist, effektive Kontrolle über das besetzte Land zu etablieren, gibt es einen Anreiz, einem Nachlass zustimmen. Im Fall des *Community Mortgage Program* (CMP) auf den Philippinen mussten die BewohnerInnen nur etwa 15-20 % des Marktpreises vergleichbaren Brachlands in der Nähe ihrer Siedlungen bezahlen (Berner 1997c: 223).

Ein mit der Preisfrage verbundenes, aber weit weniger gut dokumentiertes Problem der Legalisierung ist die Gentrifizierung, die sie sehr häufig zur Folge hat. Für einen erheblichen Teil der Bevölkerung eines Slums liegt das jeweils aktuelle Kostenniveau an der Belastbarkeitsgrenze, und sie sind nicht in der Lage, die im Zuge der Legalisierung fälligen Eigenbeiträge aufzubringen. Auch im Falle des CMP – weithin als Modellprogramm für umfassende Regularisierung gepriesen – war etwa ein Drittel der BewohnerInnen nicht fähig oder bereit dazu, sich an der Rückzahlung des Gemeinschaftsdarlehens zu beteiligen.

„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 innerhalb und 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.“ (Berner 1997c: 224)

In der Folge kam es zu Anfeindungen und Konfrontationen bis hin zu gewaltsamer Vertreibung. Individuelle Besitztitel in anderen Programmen veranlassen weniger wohlhabende HausbesitzerInnen zum Verkauf, spätestens in der nächsten Einkommenskrise; aufgrund von Informationsdefiziten erzielen sie dabei oft viel weniger als den Marktpreis.

Der Prozess der Verdrängung durch den Markt verschärft sich naturgemäß durch die Kosten der physischen Sanierung, verbunden mit erhöhter Attraktivität für externe InteressentInnen. Dabei wirkt sich die Regularisierung der Versorgung mit Wasser und Strom erst einmal positiv aus. Vor der Sanierung zahlen die SiedlerInnen hierfür oft sehr hohe Preise und tragen

eine schwere Gesundheitsbelastung durch unsauberes Wasser, schlechte sanitäre Anlagen und nicht existierende Müllbeseitigung. Möglichen Einsparungen steht jedoch in der Regel eine Kostenbeteiligung gegenüber. Am schwersten betroffen sind dabei die MieterInnen, die in den meisten Slums die (ärmere) Mehrheit bilden; die Verbesserung von Sicherheit und Qualität begründet massive Mieterhöhungen, nicht selten um ein Mehrfaches. Der Exodus der Armen vollzieht sich in der Regel unbemerkt von den InitiatorInnen der Projekte, seien es Regierungen oder NGOs. Eine Beschleunigung des langwierigen Prozesses der inkrementellen Verbesserung durch externe Intervention ist sicherlich wünschenswert, und ganz ohne Gentrifizierung ist Sanierung vermutlich nicht zu haben. Die Geschwindigkeit aber, mit der solche Programme bis heute implementiert werden, überfordert einen Großteil der BewohnerInnen und führt zu Verdrängung und Homogenisierung auf Kosten der Armen.

Was ist zukunftsfähige Wohnungspolitik?

Sowohl der (formelle) Markt als auch der Staat haben bei der Versorgung der wachsenden Stadtbevölkerungen mit Wohnraum auf der ganzen Linie versagt, und nichts spricht dafür, dass sich dieser Befund in den kommenden Jahrzehnten ändern wird. Von den Kräften des Marktes eine rationale Nutzung städtischen Landes zu erwarten, hat sich als Fehler erwiesen, von einer gerechten Verteilung ganz zu schweigen. Industrie-, Handels- und Dienstleistungsunternehmen können viel mehr Geld für die Nutzung des begrenzten urbanen Raums bieten als alle BewohnerInnen bis auf die reichsten Gruppen. Auch in den reichen Ländern des Nordens ist das systemische Marktversagen bei der Versorgung mit bezahlbaren Wohnungen evident; hier reagieren die Regierungen mit spezifischen Kombinationen aus Flächennutzungsplänen, Mietpreiskontrolle, Subventionen für Sozialwohnungen und Mietbeihilfen. Angesichts weit krasserer Einkommensungleichheit in den Entwicklungsstädten ist dort staatliche Intervention von noch entscheidenderer Bedeutung, aber sie muss viel durchdachter sein als die gängigen Mischungen aus fahrlässiger Toleranz, brutaler Zwangsräumung, marktfundamentalistischer Privatisierung und populistischer Verteilung von Besitztiteln. Angesichts begrenzter Ressourcen und Kapazitäten sollten Regierungen die Rolle von Wohnungsversorgern ganz aufgeben und die Richtung eines wirklich „befähigenden“ Ansatzes einschlagen (UN-Habitat 2005). Dies bedeutet zuerst und vor allem die Anerkennung der inkrementellen Entwicklung als einziges praktikables Prinzip der Produktion bezahlbaren Wohnraums. Slums mit Hütten, Plumpsklos, Brunnen und ungepflasterten Wegen sind

keine Symbole des städtischen Scheiterns, sondern vielmehr erste Schritte in Richtung Erfolg. Im Idealfall würden die Regierungen von den informellen Märkten lernen und das zu Unrecht diskreditierte Prinzip des staatlich gesteuerten Selbsthilfe-Wohnungsbaus wiederentdecken. Das Scheitern des S&S-Ansatzes war ja nach der hier vertretenen Argumentation keineswegs zwangsläufig, sondern dem Festhalten an überhöhten Marktpreisen für Bauland geschuldet. Eine innovative Politik entlang des Modells Khuda-ki-Basti (s. Fußnote 6) würde Land in geeigneten Lagen zu einem Bruchteil des Marktpreises akquirieren, die Versorgung mit Infrastruktur auf ein absolutes Minimum reduzieren, alle qualitätsrelevanten Vorschriften aussetzen und die Grundstücke mit Hilfe der Zivilgesellschaft unter bedürftigen MigrantInnen, MieterInnen und UmsiedlerInnen verteilen. Alle Ansprüche auf Land sollten an die tatsächliche Nutzung gebunden und brachliegendes Spekulationsland nach einer Warnfrist enteignet werden. Die vielbeschworene Landknappheit ist lediglich ein ideologisches Konstrukt, da der Bedarf recht begrenzt ist. In den meisten Entwicklungsstädten drängt sich die Hälfte der Bevölkerung auf 5-10 % der Landfläche, während Regierungen und Konzerne ihre riesigen Grundstücke eher extensiv nutzen; selbst eine Verdopplung der Fläche für Massenwohnungen würde niemanden zu unzumutbaren Opfern zwingen.

Angesichts des politischen Einflusses, den sowohl GrundbesitzerInnen als auch illegale EntwicklerInnen in den meisten Ländern haben, ist jedoch eine umfassende städtische Landreform keine sehr realistische Perspektive. Nur wenige Regierungen gewähren den Armen freiwillig den Zugang zu wertvollem privaten oder öffentlichen Grund und Boden. Erst nachdem jene es durch eigene Initiative und unter Verletzung der Gesetze und Vorschriften besetzt haben, gibt es Spielraum für Verhandlungen und Kompromisse. Wie ernüchternd diese Erkenntnis für StadtplanerInnen auch sein mag: Auch institutionelle Reformen und befähigende Strategien können die informellen Märkte nicht ersetzen, sondern sind fundamental abhängig von deren Funktion.

Eine Behebung der systemischen Mängel des informellen Wohnungsbaus bleibt somit die größte Herausforderung. Sanierungspolitik muss mit der Anerkennung der grundlegenden Bedeutung und des enormen wirtschaftlichen und sozialen Werts der bestehenden Wohnungen beginnen, gleichgültig ob sie legal gebaut wurden oder nicht. Dies impliziert eine großangelegte Konsolidierung und Legalisierung von *Squatter*-Siedlungen. Die latente Bedrohung durch Vertreibung und Zerstörung ist nicht nur entscheidender Faktor der Vulnerabilität, sondern wird zu einem Hindernis für Investitionen in Häuser, Infrastruktur und produktive Unternehmen. Vollständige, individuelle und veräußerbare Besitztitel sind jedoch nur in seltenen Fällen

die geeignetste Möglichkeit zur Gewährleistung von Sicherheit. Sie erhöhen die Kosten für die Regierung und/oder die Begünstigten und machen den Verkauf der Immobilie an externe InteressentInnen zu einer attraktiven Option, insbesondere für die Ärmsten. Es besteht daher die Notwendigkeit, die ganze Bandbreite von Lösungen für die Sicherheit der Wohnung, darunter Moratorien für Abbruch, langfristige Mietverträge und Gemeinschaftstitel, zu prüfen und möglicherweise von einer Option zur nächsten fortzuschreiten, während sich die Siedlung konsolidiert (Payne 2005).

Gentrifizierung ist auch bei der physischen Slumsanierung ein kritisches Thema und sollte beim Monitoring und der Evaluation aller Maßnahmen sorgfältig erfasst werden. Die Vertreibung einiger der ärmsten BewohnerInnen ist wohl nicht völlig vermeidbar, aber wenn Verbesserungen nicht maßvoll und über einen längeren Zeitraum gestreckt vorgenommen werden, wird deren Anteil massiv steigen. Inkrementelle Sanierung bedeutet einen Paradigmenwechsel für Regierungen, Spenderorganisationen und NGOs. Diana Mitlin und David Satterthwaite fordern ein „anderes Modell der externen Unterstützung als herkömmliche Projektzyklen, die durch Exit-Strategien abgeschlossen werden. Benötigt werden nicht so sehr spezifische Projekte (beispielsweise Sanierung oder die Installation von Wasserleitungen), sondern die *kontinuierliche Unterstützung* lokaler Initiativen“ (Mitlin & Satterthwaite 2004b: 295; Hervorhebung E.B.). So wie der Wohnungsbau selbst müssen Slumsanierung und Regularisierung als inkrementelle Prozesse ablaufen, die in ihrem Tempo an die Kapazitäten der Bewohner angepasst sind. Politiker und Stadtplaner müssen in Jahrzehnten statt in Monaten denken.

In nicht allzu ferner Zukunft wird rund ein Drittel der Weltbevölkerung in Slums leben, und dies ist nicht einmal eine schlechte Nachricht:

„Alles in allem ist das Wachstum der Slums eine Kraft für das Gute. Es könnte zu einem noch stärkeren Motor der Entwicklung werden, wenn unsere Führer aufhörten, Slums als ein zu beseitigendes Problem zu sehen, und sie stattdessen als Wohnorte einer Bevölkerung zu behandeln, die berechnete Ansprüche auf Sicherheit, asphaltierte Straßen, Wasser- und Abwasserleitungen, Schulen und Kliniken hat.“ (Kenny 2012: 30)

Viele dieser Slums werden Orte von Elend, Verzweiflung und Gewalt bleiben; andere werden Orte der Hoffnung sein, in denen die BewohnerInnen ihre Situation schrittweise verbessern und die unvermeidlichen Krisen überwinden; und die meisten werden sicherlich beides sein. Der Anteil der Menschen in beiden Kategorien hängt entscheidend von der Bereitschaft und Kompetenz der Regierungen ab, eine aktive, innovative und notwendigerweise redistributive Wohnungspolitik zu betreiben. Bisher gibt es weltweit nicht

allzu viele Gründe zum Optimismus bezüglich einer nachhaltigen Lösung der „Wohnungsfrage“; Engels' Analyse bleibt auch nach 140 Jahren von beklemmender Aktualität.

Literatur

- Aldrich, Brian C., & Ravinder Sandhu (1995) (Hg.): *Housing the Urban Poor: Policy and Practice in Developing Countries*. London
- Aldrich, Brian C., & Ravinder Sandhu (1995a): „The Global Context of Housing Poverty“. In: Aldrich & Sandhu 1995, S. 17-33.
- Amis, Philip (1984): „Squatters or Tenants. The Commercialization of Unauthorized Housing in Nairobi“. In: *World Development*, Bd. 12, Nr. 1, S. 87-96, [http://dx.doi.org/10.1016/0305-750x\(84\)90037-8](http://dx.doi.org/10.1016/0305-750x(84)90037-8).
- Annan, Kofi (2001): „Foreword“. In: United Nations Centre for Human Settlements – UNCHS: *Cities in a Globalizing World: Global Report on Human Settlements 2001*. London, S. v, <http://dx.doi.org/10.1080/13604813.2011.609002>
- Arabindoo, Pushpa (2011): „Rhetoric of the Slum: Rethinking Urban Poverty“. In: *City*, Bd. 15, Nr. 6, S. 636-646., <http://dx.doi.org/10.1080/13604813.2011.609002>
- Baken, Robert-Jan, & Jan van der Linden (1992): *Land Delivery for Low Income Groups in Third World Cities*. Aldershot.
- Baken, Robert-Jan, & Jan van der Linden (1993): „‘Getting the Incentives Right’: Banking on the Formal Private Sector“. In: *Third World Planning Review*, Bd. 15, Nr. 1, S. 1-22, <http://dx.doi.org/10.3828/twpr.15.1.qu1m24808613735r>
- Baross, Pal (1990): „Sequencing Land Development. The Price Implications of Legal and Illegal Settlement Growth“. In: Baross, Pal, & Jan van der Linden (Hg.): *The Transformation of Land Supply Systems in Third World Cities*. Aldershot, S. 57-82.
- Benjamin, Solomon (2000): „Governance, Economic Settings and Poverty in Bangalore“. In: *Environment and Urbanization*, Bd. 12, Nr. 1, S. 35-56, <http://dx.doi.org/10.1177/095624780001200104>.
- Berner, Erhard (1997a): *Defending a Place in the City. Localities and the Struggle for Urban Land in Metro Manila*. Quezon City.
- Berner, Erhard (1997b): „Opportunities and Insecurities. Globalisation, Localities and the Struggle for Urban Land in Manila“. In: *European Journal of Development Research*, Bd. 9, Nr. 1, S. 167-182, <http://dx.doi.org/10.1080/09578819708426682>.
- Berner, Erhard (1997c): „Armutsbekämpfung und die Bekämpfung der Ärmsten: Landtransfer-Programme in philippinischen Städten“. In: Internationales Asienforum, Bd. 28, Nr. 2-3, S. 211-228.
- Berner, Erhard (2001a): „Global Citadels and Ghettos. The Dynamics of Inclusion and Exclusion in Metro Cebu“. In: *Philippine Quarterly of Culture and Society*, Bd. 29, Nr. 2, S. 211-225.
- Berner, Erhard (2001b): „Learning from Informal Markets. Innovative Approaches to Land and Housing Provision“. In: *Development in Practice*, Bd. 11, Nr. 2-3, S. 292-307, <http://dx.doi.org/10.1080/09614520120056423>
- Berner, Erhard; Georgina Gomez & Peter Knorrinda (2011): „‘Ein bisschen weniger arm’: Die Logik der Subsistenzunternehmer“. In: *PERIPHERIE*, Nr. 121, S. 7-26.
- Boyle, Tom Coraghessan (1995): *The Tortilla Curtain*. New York, NY.
- Brown, Alison, & Anneli Kristiansen (2009): *Urban Policies and the Right to the City. Rights, Responsibilities and Citizenship*. Genf & New York, NY.

- Buckley, Robert M., & Jerry Kalarickal (2005): „Housing Policy in Developing Countries. Conjectures and Refutations“. In: *World Bank Research Observer*, Bd. 20, Nr. 2, S. 233-257, <http://dx.doi.org/10.1093/wbro/lki007>.
- Castells, Manuel (1991): *The Informational City. Information Technology, Economic Restructuring, and the Urban-regional Process*. Oxford & Cambridge.
- Davis, Mike (2006): *Planet of Slums*. London & New York, NY.
- Davy, Benjamin, & Sony Pellissery (2013): „The Citizenship Promise (Un)Fulfilled. The Right to Housing in Informal Settings“. In: *International Journal of Social Welfare*, Bd. 22, Nr. 1, S. 68-84, <http://dx.doi.org/10.1111/ijsw.12033>
- Durand-Lasserve, Alain, & Lauren Royston (2002): „International Trends and Country Contexts. From Tenure Regularization to Tenure Security“. In: Durand-Lasserve, Alain, & Lauren Royston (Hg.): *Holding Their Ground. Secure Land Tenure for the Urban Poor in Developing Countries*. London, S. 1-36.
- The Economist* (2012): „Boomtown Slum“. 22. Dezember, S. 72-76.
- Eggertsson, Thrainn (1996): „Empirical Work in Institutional Economics. An Overview“. In: Alston, Lee J.; Thrainn Eggertsson & Douglass C. North (Hg.): *Empirical Studies in Institutional Change*. Cambridge, S. 6-24.
- Engels, Friedrich (1962 [1873]): „Zur Wohnungsfrage“. In: Marx, Karl, & Friedrich Engels: *Werke*, Bd. 18. Berlin, S. 209-287, http://www.mlwerke.de/me/me18/me18_209.htm, letzter Aufruf: 15.2.2016.
- Evers, Hans-Dieter (1984): „Urban Landownership, Ethnicity and Class in Southeast Asian Cities“. In: *International Journal of Urban and Regional Research*, Bd. 8, Nr. 4, S. 481-496, <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-2427.1984.tb00621.x>
- Fekade, Wubalem (2000): „Deficits of Formal Urban Land Management and Informal Responses under Rapid Urban Growth. An International Perspective“. In: *Habitat International*, Bd. 24, Nr. 2, S. 127-150, [http://dx.doi.org/10.1016/S0197-3975\(99\)00034-X](http://dx.doi.org/10.1016/S0197-3975(99)00034-X).
- Forrest, Ray (2013): „Reflections“. In: Chen, Jie; Mark Stephens & Yanyun Man (Hg.): *The Future of Public Housing: Ongoing Trends in the East and the West*. Heidelberg, S. 303-310, http://dx.doi.org/10.1007/978-3-642-41622-4_17.
- Friedmann, John (1986): „The World City Hypothesis“. In: *Development and Change*, Bd. 17, Nr. 1, S. 69-84, <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-7660.1986.tb00231.x>.
- Friedmann, John (2007): „The Wealth of Cities. Towards an Assets-based Development of Newly Urbanizing Regions“. In: *Development and Change*, Bd. 38, Nr. 6, S. 987-998, <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-7660.2007.00461.x>.
- Gilbert, Alan (2002): „On the Mystery of Capital and the Myths of Hernando de Soto“. In: *International Development Planning Review*, Bd. 24, Nr. 1, S. 1-19, <http://dx.doi.org/10.3828/idpr.24.1.1>.
- Gruffydd Jones, Branwen (2012): „‘Bankable Slums’. The Global Politics of Slum Upgrading“. In: *Third World Quarterly*, Bd. 33, Nr. 5, S. 769-789, <http://dx.doi.org/10.1080/01436597.2012.679027>.
- Hamnett, Chris (1994): „Social Polarization in Global Cities. Theory and Evidence“. In: *Urban Studies*, Nr. 31, Bd. 3, S. 401-424, <http://dx.doi.org/10.1080/00420989420080401>.
- Hardoy, Jorge E., & David Satterthwaite (1989): *Squatter Citizen. Life in the Urban Third World*. London.
- Harris, Richard (1998): „A Crank’s Fate and the Feting of a Visionary. Reflections on the History of Aided Self-help Housing“. In: *Third World Planning Review*, Bd. 20, Nr. 2, S. iii-viii, <http://dx.doi.org/10.3828/twpr.20.3.y503khw68lr62v70>.
- Helmsing, Bert A.H.J. (2004): „Local Governance Hybrids. Enabling Policies and Citizen Approaches to Poverty Reduction“. In: Spoor, Max (Hg.): *Globalisation, Poverty And Conflict. A Critical „Development“ Reader*. Dordrecht, S. 177-198.

- Huchzermeyer, Marie (2011): *Cities with 'Slums'. From Informal Settlement Eradication to a Right to the City in Africa*. Claremont, CA.
- Jones, Gareth A. (1996): „The Difference between Truth and Adequacy. (Re)Joining Baken, van der Linden and Malpezzi“. In: *Third World Planning Review*, Bd. 18, Nr. 2, S. 243-256, <http://dx.doi.org/10.3828/twpr.18.2.w237177g148g65tw>.
- Kenny, Charles (2012): „In Praise of Slums“. In: *Foreign Policy*, Nr. 195, S. 29-30.
- Lee, Yok-Shiu F. (1998): „Intermediary Institutions, Community Organizations and Urban Environmental Management. The Case of three Bangkok Slums“. In: *World Development*, Bd. 26, Nr. 6, S. 993-1011, [http://dx.doi.org/10.1016/s0305-750x\(98\)00034-5](http://dx.doi.org/10.1016/s0305-750x(98)00034-5).
- Lefebvre, Henri (1974): *Le droit à la ville suivi de Espace et politique*. Paris.
- Marcuse, Peter (1997): „The Enclave, the Citadel, and the Ghetto. What has Changed in the Post-Fordist U.S. City“. In: *Urban Affairs Review*, Bd. 33, Nr. 2, S. 228-264, <http://dx.doi.org/10.1177/107808749703300206>.
- Marx, Karl, & Friedrich Engels (1959 [1848]): „Manifest der Kommunistischen Partei“. In: Marx, Karl, & Friedrich Engels: *Werke*, Bd. 4. Berlin, S. 459-493, http://www.mlwerke.de/me/me04/me04_459.htm, letzter Aufruf: 15.2.2016.
- Mehta, Suketu (2004): *Maximum City. Bombay Lost and Found*. Neu-Delhi.
- Mitlin, Diana, & David Satterthwaite (2004) (Hg.): *Empowering Squatter Citizen. Local Government, Civil Society and Urban Poverty Reduction*. London.
- Mitlin, Diana, & David Satterthwaite (2004a): „Addressing Deprivations in Urban Areas“. In: Mitlin & Satterthwaite 2004, S. 245-277.
- Mitlin, Diana, & David Satterthwaite (2004b): „The Role of Local and Extra-local Organizations“. In: Mitlin & Satterthwaite 2004, S. 278-306.
- Moser, Caroline O.N. (1998): „The Asset Vulnerability Framework. Reassessing Urban Poverty Reduction Strategies“. In: *World Development*, Bd. 26, Nr. 1, S. 1-19, [http://dx.doi.org/10.1016/s0305-750x\(97\)10015-8](http://dx.doi.org/10.1016/s0305-750x(97)10015-8).
- Murphy, Denis (1993): *The Urban Poor. Land and Housing*. Bangkok.
- Neuwirth, Robert (2005): *Shadow Cities. A Billion Squatters, a New Urban World*. London.
- Payne, Geoffrey (1989): *Informal Housing and Subdivisions in Third World Cities. A Review of the Literature*. Oxford.
- Payne, Geoffrey (2004): „Land Tenure and Property Rights. An Introduction“. In: *Habitat International*, Bd. 28, Nr. 2, S. 167-179, [http://dx.doi.org/10.1016/S0197-3975\(03\)00066-3](http://dx.doi.org/10.1016/S0197-3975(03)00066-3).
- Payne, Geoffrey (2005): „Getting Ahead of the Game. A Twin-track Approach to Improving Existing Slums and Reducing the Need for Future Slums“. In: *Environment & Urbanization*, Bd. 17, Nr. 1, S. 135-145.
- Pugh, Cedric (1995): „The Role of the World Bank in Housing“. In: Aldrich & Sandhu 1995, S. 34-92.
- Pugh, Cedric (1997): „The Changing Roles of Self-help in Housing and Urban Policies, 1950-1996“. In: *Third World Planning Review*, Bd. 19, Nr. 1, S. 91-109, <http://dx.doi.org/10.3828/twpr.19.1.68535555251w7183>.
- Rakodi, Carole (1995): „Rental Tenure in the Cities of Developing Countries“. In: *Urban Studies*, Bd. 32, Nr. 4-5, S. 791-811, <http://dx.doi.org/10.1080/00420989550012898>.
- Rakodi, Carole (1997): „Residential Property Markets in African Cities“. In: Rakodi, Carole (Hg.): *The Urban Challenge in Africa. Growth and Management of its Large Cities*. Tokyo, S. 371-410.
- Sassen, Saskia (1991): *The Global City. New York, London, Tokyo*. New York, NY.
- Sassen, Saskia (1994): *Cities in a World Economy*. Thousand Oaks, CA.
- Sengupta, Somini (2008): „Inside Gate, India's Good Life; Outside, the Servants' Slums“. In: *New York Times*, 9. Juni.

- Siddiqui, Tasneem A., & M. Azhar Khan (1994): „The Incremental Development Scheme“. In: *Third World Planning Review*, Bd. 16, Nr. 3, S. 277-291, <http://dx.doi.org/10.3828/twpr.16.3.156331422q67067q>.
- Soto, Hernando de (2000): *The Mystery of Capital. Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. New York, NY.
- Turner, John F.C. (1968): „The Squatter Settlement. An Architecture that Works“. In: *Architectural Design*, Bd. 38, Nr. 4, S. 357-360.
- Turner, John F.C. (1976): *Housing by People. Towards Autonomy in Building Environments*. London.
- UNCHS – United Nations Centre for Human Settlements (1996): *An Urbanizing World. Global Report on Human Settlements 1996*. Oxford.
- UN-Habitat – United Nations Human Settlements Programme (2003): *The Challenge of Slums. Global Report on Human Settlements 2003*. London.
- UN-Habitat – United Nations Human Settlements Programme (2005): *Enabling Shelter Strategies. Review of Experience from Two Decades of Implementation*. New York, NY.
- van der Linden, Jan (1986): *The Sites and Services Approach Reviewed*. Aldershot.
- van der Linden, Jan (1994): „Editorial. Where do we go from here?“ In: *Third World Planning Review*, Bd. 16, Nr. 3, S. 223-229, <http://dx.doi.org/10.3828/twpr.16.3.2680u3780294885k>.
- van der Linden, Jan (1997): „On Popular Participation in a Culture of Patronage. Patrons and Grassroots Organizations in a Sites and Services Project in Hyderabad, Pakistan“. In: *Environment and Urbanization*, Bd. 9, Nr. 1, S. 81-90, <http://dx.doi.org/10.1177/095624789700900108>.
- Weber, Max (1956 [1921]): *Wirtschaft und Gesellschaft*, Band 2. Tübingen.
- Werlin, Herbert (1999): „The Slum Upgrading Myth“. In: *Urban Studies*, Bd. 36, Nr. 9, S. 1523-1534, <http://dx.doi.org/10.1080/0042098992908>.
- Wood, Geof (2003): „Staying Secure, Staying Poor. The ‘Faustian Bargain’“. In: *World Development*, Bd. 31, Nr. 3, S. 455-471, [http://dx.doi.org/10.1016/s0305-750x\(02\)00213-9](http://dx.doi.org/10.1016/s0305-750x(02)00213-9).
- Weltbank (1989): *Malaysia. The Housing Sector, Getting the Incentives Right*. Washington DC.
- Weltbank (1992): *Housing. Enabling Markets to Work*. Washington DC.
- Zanetta, Cecilia (2001): „The Evolution of the World Bank’s Urban Lending in Latin America: From Sites and Services to Municipal Reform and Beyond“. In: *Habitat International*, Bd. 25, Nr. 4, S. 513-533, [http://dx.doi.org/10.1016/S0197-3975\(01\)00022-4](http://dx.doi.org/10.1016/S0197-3975(01)00022-4).

Anschrift des Autor:

Erhard Berner

berner@iss.nl

