

# VERWALTUNGSREFORM UND STADTENTWICKLUNGSPOLITIK IN EINER METROPOLITANREGION: DER FALL METRO MANILA

## 1. Vorbemerkung

Neben der Unterentwicklung auf dem Lande bestimmt in den Ländern der Dritten Welt ein rapide voranschreitender Verstädterungsprozeß einen immer stärker ins Blickfeld rückenden entwicklungspolitischen Problembereich. Die Explosivität dieses Prozesses verdeutlicht sich insbesondere in seiner demographischen Dimension: Im Jahre 2000 wird die Stadtbevölkerung in Ländern der Dritten Welt von 28 % im Jahre 1975 auf 42 % angewachsen sein. Kingsley Davis erwartet dann zwischen 330 und 420 Millionenstädte, von denen acht mehr als 30 Mio. und 50–80 mehr als 10 Mio. Einwohner beherbergen werden. 40–70 dieser Agglomerationen werden sich in der Dritten Welt befinden.<sup>1</sup> Eine davon ist Metro Manila. Auf nur 636 qkm Fläche leben in dieser „Primate City“<sup>2</sup> nach jüngsten Schätzungen etwa 8 Mio. Menschen<sup>3</sup> oder etwa 17 % der philippinischen Bevölkerung. Metro Manila wächst in einem atemberaubenden Tempo von 4,61 % pro Jahr.<sup>4</sup> Seine Slum- und Squattergebiete als sichtbarstes Zeichen des rapiden Wachstums – in ihnen lebt rund ein Drittel der Bevölkerung – wachsen gar um 12 % im jährlichen Durchschnitt. Ausgehend von den gegenwärtigen Wachstumsraten verdoppelt Metro Manila alle 15 Jahre seine Bevölkerungszahl. Im Jahr 2000 werden hier dann mehr als 15 Mio. Menschen leben.

Die aus der mittlerweile umfangreichen Literatur hinlänglich bekannten Folgeprobleme rascher Verstädterung gelten in vollem Umfange auch für Metro Manila: Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung; Verslumung; fehlende Infrastruktureinrichtungen wie Trinkwasser, Toiletten, Abwasserentsorgung, Elektrizität, asphaltierte Zugangswege zu den Wohnquartieren; eine fortwährende Verschlechterung der Gesundheitsbedingungen und der öffentlichen Hygiene; eine Verschärfung der Transport- und Verkehrsprobleme bei zunehmender Verdichtung des städtischen Raumes sowie die Bedrohung der Ökologie – um nur die wichtigsten Problemfelder zu nennen.

Am 7. November 1975 gründete Präsident Ferdinand E. Marcos durch den Erlass von Presidential Decree (PD) Nr. 824 die Metro Manila Commission (MMC) als eine supralokale Metropolitanregierung. Das Dekret selbst sowie offizielle Verlautbarungen deuteten diese Verwaltungsreform als fundamentalen Schritt in Richtung einer effizienteren Bewältigung

1 Zitiert bei Jürgen Österreich, Sackgassen der Entwicklung. Über Verstädterung in der Dritten Welt, in: Entwicklung und Zusammenarbeit 2/1976, S. 11.

2 Eine „Primate City“ ist um ein Mehrfaches größer als die nächstgrößere Stadt des betreffenden Landes. Ein weiteres Merkmal ist ihre funktionelle Dominanz. Sie beherrscht das nationale politische, ökonomische, soziale und kulturelle Leben.

3 Nach einer Bevölkerungszählung durch das National Statistics and Census Office (NSCO) im Jahre 1975 belief sich die Einwohnerzahl der Metropole auf 4 970 006. Ein im gleichen Jahr von den Nachbarschaftsorganisationen (Barangays) durchgeföhrter Zensus jedoch ermittelte mit 7 042 492 Personen eine wesentlich höhere Einwohnerzahl. Gezählt wurden dabei alle Personen, die seit mindestens sechs Monaten ihren Wohnsitz in der jeweiligen Nachbarschaft unterhalten. Aufgrund der wesentlich besseren Ortskenntnis der Barangay-Funktionäre gilt das Ergebnis des Barangay-Zensus (trotz methodischer Mängel) als zuverlässiger. Gegenwärtige Schätzwerte für die Einwohnerzahl Metro Manilas gehen von rund 8 Mio. Einwohnern aus.

4 Republic of the Philippines/NEDA/National Census and Statistics Office, 1975 – Integrated Census of the Population and its Economic Activities. Population. Metropolitan Manila. Manila 1975, S. XX.

der komplexen Folgeprobleme der rapiden Verstädterung in Metro Manila. Von einer Zentralisierung der Metropolitanverwaltung<sup>5</sup> erwartete man sich eine Metamorphose Metro Manilas von einer „dying city“ in eine „City of Man“. Erreicht werden sollte dieses Ziel durch eine generelle Verbesserung der öffentlichen Dienstleistungen sowie durch eine verbesserte und umfassende Stadtplanung für das gesamte Metrogebiet.

Die Metro Manila Commission wird von ihren Befürwortern und von Entwicklungsexperten als originelles Experiment beim Versuch, den rapiden Verstädterungsprozeß und seine Folgen durch administrative Maßnahmen unter Kontrolle zu bringen, gewertet. In Asien wurden meines Wissens derartige Versuche zur administrativen Integration einer städtischen Agglomeration bisher nur in Greater Calcutta und eben in Metro Manila gestartet. Nachdem dieser Typ einer Metropolitanverwaltung in Metro Manila nun seit annähernd fünf Jahren arbeitet, soll im vorliegenden Aufsatz der Versuch einer Bewertung unternommen werden, in welchem Umfang die vorgegebenen Ziele erreicht werden konnten. Die Leistungsevaluierung der Metropolitanverwaltung gliedert sich in vier Abschnitte. Zunächst wird ein kurzer Überblick über ihre Reorganisation von 1975 und deren strukturell-funktionelle Aspekte gegeben. Anschließend werden diejenigen Faktoren untersucht, die den Dienstleistungsoutput der Metropolitanverwaltung maßgeblich determinieren. Dazu gehören die Entwicklungsperzeption und das Selbstverständnis ihrer Beamten sowie der Ablauf der Planungsprozesse. Des weiteren werden einige Schlüsseldienstleistungssektoren wie Finanz- und Steuerverwaltung, Flächennutzung, Wohnungsbau und Infrastrukturentwicklung untersucht. An letzter Stelle steht dann der Versuch, die Ursachen für den analysierten Leistungsstandard der Metropolitanverwaltung aufzuhellen.

Die Stadtentwicklungsleistungen der Metropolitanverwaltung werden dabei an folgendem Entwicklungsbegriff gemessen: Entwicklung ist die „Verbesserung einer Vielzahl nachteiliger Bedingungen und Gegebenheiten im Sozialsystem, welche den Status der Unterentwicklung perpetuieren.“<sup>6</sup> Dies bedeutet in erster Linie die physische Verbesserung der Lebensbedingungen der großen Mehrheit der Bevölkerung, die unter oder nur knapp oberhalb der Armutsgrenze lebt.<sup>7</sup> Ihr muß Arbeit, Nahrung, Kleidung, Bildung, Gesundheitsfürsorge und Wohnraum in ausreichendem Maße zur Verfügung stehen, um einem Lebensstandard zu folgen, der oberhalb der Armutsschwelle liegt. Ausgehend von den gegenwärtigen so-zio-ökonomischen Bedingungen in Entwicklungsländern muß unter dieser Forderung eine Nivellierung der eklatanten sozialen Unterschiede und eine Umverteilung des Wohlstandes verstanden werden. Ein mit dem Entwicklungsbegriff assoziierter Wert ist auch die Entwicklung eines politischen Institutionengefüges, das der Bevölkerung Chancen der Mitbestimmung bei Entscheidungsprozessen ermöglicht, die ihren unmittelbaren Lebensbereich betreffen.

---

5 Unter dem Begriff „Metropolitanverwaltung“ wird das Verwalten der Metropole von Metro Manila im weitesten Sinne verstanden. Es umschließt damit nicht allein die Behörden, deren administrativer Kompetenzbereich mit der Metropolitan Manila Area (MMA) kongruent ist, sondern das gesamte Gefüge nationaler, metropolitaner und lokaler Behörden, die an der Verwaltung des Metrogebietes oder Teilbereichen desselben mitwirken, ebenso wie sublokale Einheiten der philippinischen Verwaltung – die Barangays.

6 Gunnar Myrdal, *Asiatisches Drama – Eine Untersuchung über die Armut der Nationen*, Frankfurt 1973, S. 43.

7 1971 lebten in Metro Manila insgesamt 59 % aller Familien unterhalb der Armutsgrenze. Infolge einer stark rückläufigen Tendenz der Reallöne dürfte sich diese Situation in der Zwischenzeit noch verschärft haben. Stauffer geht deshalb von rund 70 % der Bevölkerung Metro Manilas aus, die unterhalb oder nur unwesentlich über der Armutsschwelle leben. Vgl. Ma. Alecestis S. Abrera, *Philippine Poverty Thresholds*, in: *Mahar Mangahas* (ed.), *Measuring Philippine Development*, The Development Academy of the Philippines, 1976 Tables, Appendix 5/5 and 5/6, S. 269, 270. Siehe auch Robert B. Stauffer, *Framework for Peripheral Development*, in: John F. Doherty, S. J. (ed.), *Readings on Peripheral Development: The Role of the Multinationals*, Manila, 1979.

## **2. Die Metro Manila Commission: Supralokale Verwaltung einer Metropolitanregion**

Die MMC ist eine zentralistisch strukturierte, supralokale Metropolitanregierung für 17 Gemeinden<sup>8</sup> im Ballungsraum Manila. Sie ist direkt dem Präsidenten unterstellt, der ihr gegenüber mit personellen und funktionellen Prärogativen ausgestattet ist. PD No. 824 sieht einen Organisationsaufbau der MMC vor, an dessen Spitze ein Gouverneur, ein Vize-Gouverneur sowie je ein Beauftragter für Finanzen, Planung und Implementierung stehen. Aufgabe der Kommission ist diesem Dokument zufolge die Ausarbeitung von einheitlichen Programmrichtlinien für eine die gesamte Metropolitanregion erfassende Stadtentwicklungs politik, die integrierte Planung geeigneter Projekte und ihre zentrale Koordinierung in der Implementierungsphase.

Die Reorganisation der Metropolitanverwaltung nach zentralistischen Strukturprinzipien beschneidet in erheblichem Maße die zuvor faktisch vorhandenen Autonomien der Gemeinden im Ballungsgebiet Manila. Die im Hoheitsbereich der MMC liegenden 17 Lokalverwaltungen bestehen formell zwar fort und liefern weiterhin öffentliche Dienstleistungen, unterstehen nun aber der politischen Richtlinienkompetenz der MMC. Nach PD No. 824 ist es die MMC, die als kollegiales Organ alle exekutiven und legislativen Gewalten in sich vereinigt. Metro Manila wird regiert nach dem Prinzip der Gewalteneinheit und der Gewaltenkonzentration. Die früheren Stadtparlamente (city councils/municipal boards) der Kommunen wurden in neue Repräsentationsorgane – sog. Sangguniang Bayans – umgestaltet, die in Metro Manila aber – lediglich mit beratender Funktion ausgestattet – ohne Einfluß auf lokalpolitische Entscheidungsprozesse blieben und Anfang 1977 ihre ohnehin seltenen Zusammenkünfte gänzlich einstellten. Auch die lokale Budgetplanung wurde unter die Kontrolle der MMC gestellt. Die kommunalen Budgets und die darin vorgesehene Mittelallokation müssen mit den politischen Programmrichtlinien der MMC übereinstimmen. Neben der von der Nationalregierung ausgeübten Rechtsaufsicht unterliegen die Gemeinden Metro Manilas nun zusätzlich auch einer Rechtsaufsicht durch die MMC. Alle von ihnen verabschiedeten Resolutionen und Verordnungen sind an die Genehmigung der MMC gebunden und können von dieser gegebenenfalls modifiziert oder zurückgewiesen werden.

Ein zusätzlicher Zentralisierungseffekt ergab sich aus der Nichtimplementierung der in PD No. 824 vorgesehenen Organisationsstruktur. Durch die Ernennung seiner Gattin, Imelda Romualdez Marcos, besetzte Präsident Marcos nur den Gouverneursposten, die vier anderen Spitzenfunktionen blieben vakant. So übte die First Lady die Funktionen der MMC – vor allem aber die politische Richtlinienkompetenz – de facto allein aus. Dieser Zustand wurde später durch PD No. 1274 legalisiert, der ihr alle Funktionen überschreibt, die nach PD No. 824 der MMC als kollegialem Organ zustanden. Anstelle der vom Präsidenten zu ernennenden Beauftragten für Finanzen, Planung und Implementierung ernannte die First Lady ein „Team of Action Officers“ zur Bewältigung der administrativen Routinearbeit. Dieses rekrutierte sich überwiegend aus ranghohen Beamten der Nationalregierung, die nun in Personalunion (dual structure) die eigentliche Verwaltungsarbeit für die MMC übernahmen. Für die Metropolitanverwaltung bedeutete dies eine Zentralisierung auf der Ebene der Nationalregierung. Zu einer weiteren Zentralisierung führte die Gründung des Ministry of Human Settlements (MHS) durch Erlaß von PD No. 1396 im Juni 1978. Minister of Human Settlements wurde Imelda R. Marcos. In Zusammenhang mit der Erklärung der Metropo-

<sup>8</sup> Folgende 17 Gemeinden wurden der Metro Manila Commission unterstellt: Die vier cities Caloocan City, City of Manila, Pasay City und Quezon City sowie die 13 municipalities Las Piñas, Makati, Malabon, Mandaluyong, Marikina, Muntinlupa, Navotas, Parañaque, Pasig, Pateros, San Juan, Taguig und Valenzuela.

litan Manila Area (MMA) zur „National Capital Region“ wurde die MMC als eine „attached agency“ dem MHS unterstellt. Damit verschob sich das Entscheidungszentrum über Fragen der metropolitanen Politik von der MMC auf das MHS, obwohl die First Lady den Gouverneursposten von Metro Manila behielt. Durch das MHS-Aktionsprogramm der „11 basic needs“ – auch „Bagong Lipunan Improvement of Sites und Services“, kurz BLISS, genannt – dehnte die Präsidentenfrau ihren Einfluß auf alle Aspekte menschlichen Siedelns sowie die staatliche Sozial- und Planungspolitik aus. Damit erlangte sie auch in Metro Manila Einfluß auf fast alle Dienstleistungssektoren – selbst solche, die zuvor ausschließlich im Resortbereich nationaler Ministerien lagen.

### 3. Determinanten des Dienstleistungsoutput

#### 3.1. Selbstverständnis und Entwicklungsperzeption der Beamten<sup>9</sup>

Die Entwicklungsperzeption der leitenden Planer, Politiker und Administratoren in Metro Manila hat sich auch nach der Verwaltungsreform von 1975 kaum verändert. Administratoren, die Stadtentwicklungspläne ausarbeiten, gehören nach wie vor der gehobenen Mittelschicht oder gar der Oberschicht an. Entwicklungsprogramme werden auf der Grundlage der Primärgruppenidentifikation und des sozialen Erfahrungshorizontes häufig an den Bedürfnissen der eigenen Sozialgruppe ausgerichtet. Viele Beamte interpretieren ihre gruppenspezifischen Bedürfnisse ohne Hinterfragung als einheitliche Bedürfnisstruktur der gesamten Gesellschaft. Dahinter steht die elitistische Annahme, ihr vermeintlich größerer Erfahrungshorizont, vermittelt durch Ausbildung, Reisen, Teilnahme an Trainingsprogrammen und Studium im Ausland – vor allem in den USA, aber auch in Japan und Westeuropa – versetze sie in eine bessere Lage zu beurteilen, was ‚modern‘<sup>10</sup> ist und der Entwicklung dient. Die in den Industriestaaten entwickelten Lösungskonzepte für städtische Probleme sind für sie identisch mit ‚Modernität‘. Diese wiederum wird mit Entwicklung gleichgesetzt. Politiker und Planer forcieren den vorrangigen Ausbau von nach westlichen Mustern kopierten Stadtlandschaften. Legitimiert wird dies mit der These, daß ‚moderne‘ urbane Zentren als Schrittmacher für die Entwicklung des Hinterlandes dienen. Von der ‚Modernitätsinsel‘ springe der Impuls der Entwicklung zwangsläufig aufs Hinterland über.<sup>11</sup> Die gleiche Argumentation wird herangezogen, wenn zur Diskussion steht, in welchen Stadtteilen Stadtentwicklung bevorzugt gefördert werden solle. Auch hier gilt die Präferenz den bereits ‚modernisierten‘ Zonen der Stadt. Auch hier behaupten die Planer, Entwicklungsimpulse sprängen von den ‚modernen‘ Zonen quasi automatisch auf strukturschwache Stadtteile über. Das vorgegebene normative Entwicklungsideal, die Transformierung Metro Manilas in eine „City of Man“, geht von Entwicklungsstandards aus, die auf die Bedürfnisse der oberen 20–30 % der Einkommenshierarchie zugeschnitten sind. Dies wird deutlich, wenn über eine Architektentagung in Manila, deren Delegierte von der First Lady zur Mithilfe bei der Planung der Metropole aufgefordert worden waren, folgendes berichtet wird:

<sup>9</sup> Die Ergebnisse dieses Abschnitts wurden aus 35 Experteninterviews in der Metropolitanverwaltung gewonnen.

<sup>10</sup> Wenn hier mehrfach die Begriffe „modern“ oder „Modernität“ verwendet werden, dann heißt das nicht, daß sich der Verfasser den Modernisierungstheorien verpflichtet fühlt. Vielmehr vertritt er die Meinung, daß gerade die in den Modernisierungstheorien implizit zu Tage tretende Auffassung, der Verstärderungsprozeß in der Dritten Welt verlaufe – wenn auch zeitlich verschoben – in analogen Stadien wie in der industrialisierten Welt, zu gefährlichen Fehlschlüssen führen muß. Werden die genannten Begriffe dennoch benutzt, so soll dies ein Hinweis auf den Jargon von Beamten der Metropolitanverwaltung und die dahinterstehende Entwicklungsperzeption sein.

<sup>11</sup> Ramon D. Bagatsing, A Critical Study of the Metropolitan Manila Government, Diss. Manila 1978, S. 22.

„In the eyes of a group of architects, the whole of Metropolitan Manila, with the exception of the Makati Commercial Center, is not a truly beautiful and livable city. Much less it is a modern metropolis.“<sup>12</sup>

Dem ‚modernen‘ Makati rund um die Ayala Avenue wird damit der Status eines Modellgebiets für die von der MMC entwickelte Planungsvision einer „City of Man“ zugeschrieben. Dieses Viertel besteht aus breiten, vier- bis achtspurigen Straßen, Hochhausbauten aus Glas und Stahlbeton, teuren Appartementblocks und exklusiven Wohnvierteln im Gartenstadtstil (plush villages) wie San Lorenzo-, Urdaneta- und Dasmariñas-Village, Forbes Park oder Bel Air. Leben und Wohnen in diesen Vierteln ist aber so kostspielig, daß sich nur die einheimische Oberschicht, Ausländer und Diplomaten einen Lebensstandard leisten können, wie er den Planern einer „City of Man“ vorzuschweben scheint.

Die Ausrichtung an importierten Modernisierungskonzeptionen impliziert nicht nur, daß die unteren Einkommensgruppen nur marginal an der städtischen Entwicklung teilhaben, sondern führt vielmehr noch dazu, daß die meisten stadtplanerischen und kommunaladministrativen Maßnahmen die Lebensbedingungen dieser Gruppen verschlechtern. Im sozialen Wohnungsbau (vor allem „Urban BLISS“) sind die Design-Standards so hoch angesetzt, daß die angebotenen Wohnungen bestenfalls für mittlere Einkommensschichten erschwinglich sind. Für den größten Teil der städtischen Armen ist die einzige Alternative zum überteuerten privaten Wohnungsmarkt und zum vergleichsweise teuren sozialen Wohnungsbau das Squatten. Squatten jedoch ist gesetzlich verboten, und auf kurz oder lang sehen sich die meisten Squatters ihrer Vertreibung von dem besetzten Land und der Zerstörung ihrer Hütten durch staatliche Vollzugskräfte ausgesetzt. Der informelle Wirtschaftssektor, der vor allem der ungelernten, beschäftigungslosen Unterschicht eine Überlebensnische durch ambulanten Handel bei minimalem Einkommen bietet, sieht sich fortwährenden Repressionen durch die Stadtverwaltungen und die MMC ausgesetzt. Unter dem Vorwand, durch ihre Verkaufstätigkeit nähmen sie öffentlichen Straßen- und Gehsteigraum in Anspruch und behinderten so den Verkehrsfluß bzw. seien ein ständiges Sicherheitsrisiko für den Straßenverkehr, gestatten die Behörden der Polizei, rücksichtslos auf diese Händler Jagd zu machen, sie einzusperren und ihre Waren zu konfiszieren. Die Bequemlichkeit der sozial ohnehin privilegierten Motoristen wird damit prioritärmäßig höher eingestuft als der ökonomische Überlebenskampf einer zahlenmäßig weitaus größeren Bevölkerungsgruppe. Ebenfalls unter dem Vorwand, es behindere den Verkehrsfluß, stehen Bemühungen, das preisgünstige Jeepney-Massentransportsystem<sup>13</sup> durch transporttechnisch und raum-ökonomisch günstigere Busse zu ersetzen.<sup>14</sup> Abgesehen davon, daß ein übergangslos auf Busse umgerüsteter Personenmassentransport kaum in der Lage sein dürfte, Personen zu annähernd günstigen Tarifen zu befördern,<sup>15</sup> werden mit der Verbannung der Jeepneys von den Straßen viele Arbeitsplätze vernichtet. Der Jeepney-Verkehr (Fahrer) und die Jeepney-Industrie (Karosseriefertigungswerkstätten in Las Piñas und Zapote sowie Zuliefererbetriebe) bieten nach groben Schätzungen zwischen 100 000 und 150 000 Arbeitsplätze für zumeist ungelernte Arbeitskräfte.

In der Manila Bay findet derzeit ein ehrgeiziges Landgewinnungsprojekt statt. Das trocken gelegte Land wird nach den Plänen der Regierung der Expansion des modernen Sektors zugute kommen. Gleichzeitig aber werden die traditionellen Wirtschaftszweige in den vom

12 Daily Express, 8. März 1976, S. 1.

13 Jeepneys sind eine Art Linientaxis, die 12–16 Personen Platz bieten.

14 Verkehrsbehinderungen durch den „Jeepney“-Betrieb sind in der Realität nicht zu leugnen. Sie führen in einem für die Nationalökonomie so wichtigen Wirtschaftsraum wie Metro Manila zu einer Erhöhung der Faktorkosten für Transport und damit zu volkswirtschaftlichen Einbußen. Dieser sicher plausible Aspekt wird bei der Ausrangierung des Jeepney-Massentransportsystems aber gerade nicht hervorgehoben, sondern ausschließlich die Interessen des privaten Individualverkehrs.

Projekt betroffenen Gemeinden Parañaque, Las Piñas und Bacoor zerstört. Die Bewohner dieser Gemeinden verdienen ihren Lebensunterhalt hauptsächlich durch Salzgewinnung, Milchfischproduktion in Fischteichen sowie durch Muschel- und Austernzucht an der Küste der Manila Bay. Die Landtrockenlegung beraubt sie ihrer ökonomischen Existenzgrundlage und führt letztlich zu ihrer Vertreibung. Auf 6000 ha des neu gewonnenen Landes soll eine „New City“ entstehen. Bereits jetzt setzt auf dem Areal der Fischteiche und Salzbette die Bodenspekulation ein. Die Salzbette werden in Bauland umgewandelt, das zu Preisen veräußert wird, die für die jetzigen Nutzer des Landes unerschwinglich sind<sup>16</sup>.

Die modernistischen Entwicklungsperzeptionen der Planer und Administratoren verbinden sich mit den ökonomischen Interessen des Regimes und einer vom status quo profitierenden Oligarchie. Unternehmungen im modernen Sektor sind ungleich lukrativer als im traditionellen Sektor. Die Landtrockenlegung in der Manila Bay wird von der „Construction and Development Corporation of the Philippines“ (CDCP) durchgeführt, ein Unternehmen, das Präsident Marcos durch Rodolfo Cuenca kontrolliert. 60 % des bisher trockengelegten Landes in Pasay City gehören der CDCP. Der Profit aus dem Projekt wird durch Nutzungspläne gesichert, die maximale Bodenpreise einbringen. Bereits jetzt sind die Quadratmeterpreise auf dem trockengelegten Land mit denen in Makati (1500 Pesos/qm) vergleichbar. Wie in Makati, so soll auch auf dem trockengelegten Land ein Finanzzentrum entstehen<sup>17</sup>.

Als eine Top-Entwicklungsriorität gilt der Aufbau einer Tourismusindustrie. Auch in dieser Wirtschaftsbranche haben die Machthaber durch den Besitz diverser Fünfsternehötel vitale ökonomische Interessen<sup>18</sup>. In diesem Kontext steht die Entwicklungsprojektion, Manila zu einer führenden Kongreßstadt – zum „Genf Asiens“ –<sup>19</sup> zu entwickeln. Einheimische Sozial- und Siedlungsformen, entstanden in einer Kultur der Armut, kollidieren mit den Wertvorstellungen, Komfortanforderungen, Erwartungen und Vergnügungsbedürfnissen der Touristen. Stadtentwicklungspolitische Prioritäten räumen die Planer und Administratoren daher denjenigen Stadtteilen ein, in denen sich die Touristen aufhalten (sollen). Seit 1975 konzentrieren sich in der Tat alle Stadtverschönerungsprojekte auf die Hauptverkehrsstraßen, den „Tourist Belt“ in Ermita, sowie die zentralen Viertel in Makati und Quezon City. Ästhetische Ärgernisse wie Slums und Squattersiedlungen, die von den Touristen als Belästigung empfundene Straßenhändler oder das auf den ersten Blick für den Fremden chaotisch anmutende Jeepney-Massentransportwesen sucht man kurzerhand zu beseitigen. Elendsquartiere gelten als „peinlicher Anblick“<sup>20</sup>. In der administrativen Praxis finden diese Perzeptionen dann folgenden Niederschlag: Anlässlich des „Miß-Universum-Wettbewerbs“, der 1974 in Manila stattfand, wurden alle Squatterhütten, die entlang des Paradeweges sichtbar waren, niedergeissen. Vor dem Besuch von US-Präsident Ford am 7. Dezember 1975 kündigte die First Lady die Umsiedlung von ca. 200 000 Squatters in ländliche Gebiete an und in den zwei Wochen vor Beginn der IMF/Weltbankkonferenz im Jahre 1976 wurden 1500 Squatterfamilien aus ihren Unterkünften vertrieben. Aber nicht genug damit, daß die Armut der eigenen Bevölkerung von den Administratoren und Planern als ein Dorn

15 Die Anschaffung von Bussen erfordert hohe Investitionen, deren Amortisation zwangsläufig auf die Fahrtarife umgelegt werden müßte.

16 Randolph S. David, Development: The Distribution of its Burden. A Brief Memorandum on Some Aspects of Philippine Underdevelopment, Third World Studies, Discussion Paper No. 7, S. 7.

17 WE 25.–31. August 1979. Die restlichen 40 % des trockengelegten Landes gehen in den Besitz der Nationalregierung über.

18 Die Tourismusindustrie ist derzeit der drittgrößte Devisenbringer für die Philippinen.

19 Daily Express, 17. November 1975, S. 1.

20 Diesen Grund nennt Sebastian B. Santiago, General Manager der inzwischen aufgelösten Peoples' Homesite and Housing Corporation (PHHC), als einen von fünf Gründen, warum Squatters aus der Stadt vertrieben – im Fachjargon mit umgesiedelt umschrieben – werden müssen. Sebastian B. Santiago, Staying where the Action Is: Relocation within the City, in: Philippine Sociological Review 25, 1977, S. 46.

im Auge der fremden Besucher aufgefaßt wird; noch mehr: zur Rationalisierung dieser Maßnahmen wird die durch die strukturelle Gewaltmechanismen einer oligarchischen Gesellschaft ökonomisch und sozial marginalisierte Bevölkerung auch noch als kriminell diffamiert. Von der regimehörigen Presse werden diese Stereotypen täglich weiterverbreitet und finden bei den Angehörigen von Mittelstand und Oberschicht offenes Gehör. Aus diesen Gruppen aber rekrutieren sich wieder die Bürokraten – ein Teufelskreis. Unterdessen wird die soziale Kluft zwischen Administratoren und Planern einerseits, und großen Teilen der Bevölkerung, vor allem den armen Bevölkerungsgruppen andererseits, immer größer. Dies zeigt sich in der völligen Fehleinschätzung von Entwicklungsprojekten für die städtischen Armen, deren Designstandards in Wirklichkeit so hoch angesetzt sind, daß sie ihre Zielgruppe verfehlten müssen. Die Planung von Stadtentwicklungsprojekten findet bestenfalls unter formaler Beteiligung der Betroffenen statt. Organisierter Widerstand gegen Planungsvorhaben der Regierung wird als offene Subversion interpretiert und mit entsprechenden Mitteln (Polizei-, Armeeeinsatz) bekämpft. Forderungen der Betroffenen nach Mitbestimmung an der Planung werden mit dem Argument abgetan, als Laien mangele es ihnen an dem zur Einsicht in die komplexen Planzusammenhänge notwendigen Fachwissen, oder sie seien, wie im Falle von Squatters, als illegale Okkupanten fremden Landes gar nicht zur Mitsprache berechtigt. Zuweilen entlädt sich das schlechte Verhältnis zwischen Betroffenen und dem mit der Implementierung betrauten Feldpersonal (Ingenieure, Architekten) – wie im Falle einiger Slumsanierungsprojekte – in gewalttätigen Auseinandersetzungen<sup>21</sup>. Die durch mangelnde Kommunikation zwischen Bürokraten und Bevölkerung immer größer werdende Kluft führt geradewegs zu der absurden Behauptung von Beamten, daß seit der Einführung von Matial Law eigentlich nur noch Projekte und Programme für die unteren Einkommensgruppen vom Staat durchgeführt worden seien, nur sehr wenige dagegen für den Mittelstand. Jetzt müsse endlich einmal etwas für den Mittelstand getan werden! Das „*laissez faire*“-kapitalistische Wirtschaftssystem der Philippinen mit seiner übertriebenen Betonung des Privateigentums leitet die Bürokraten und Planer in ihrer Auffassung, daß auch Sozialprogramme dem Kostendeckungsprinzip (cost recovery) zu unterliegen haben. Mit anderen Worten, alle öffentlichen Investitionen zur Verbesserung der städtischen Infrastruktur in Elendsvierteln (Wasserversorgung, Kanalisation, WC-Einrichtungen, geteerte Zufahrtswege, Wohnstrukturen) müssen von ihren Nutznießern auf einer Amortisationsbasis zurückgezahlt werden. Familien aber, die so arm sind, daß sie diese zusätzliche Belastung ihres Budgets nicht tragen können, verlieren das Anrecht auf die Nutznießung der Einrichtungen. Dabei nimmt die Verwaltung offensichtlich in Kauf, daß im Laufe der Projektdurchführung ein ökonomischer Verdrängungsprozeß stattfindet, dem die ärmeren Familien aus der ursprünglichen Zielgruppe zum Opfer fallen. Um das Projekt „erfolgreich“ abzuschließen, läßt sie es zu, daß Angehörige der Mittelschicht (häufig Regierungsbeamte) an die Stelle der verdrängten Zielgruppe treten, obwohl sie nach den bestehenden Zuteilungskriterien gar nicht dazu berechtigt wären. Als „erfolgreich“ abgeschlossen gilt ein Projekt für die Verwaltung dann, wenn die vorgesehenen Einrichtungen geschaffen wurden und über die Mieten und Amortisationszahlungen die aufgewendeten Kosten wieder gedeckt werden können. Die dadurch bewirkte Veränderung in der Zielgruppe gilt als tolerierbares Übel. Die Benachteiligung der unteren Sozialgruppen durch das Kostendeckungsprinzip wird am besten auf dem Hintergrund der Tatsache deutlich, daß Haus- und Grundbesitzer in entwickelteren Stadtteilen bei staatlichen Infrastrukturprojekten die Entwicklungskosten nicht zurückzu-

---

21 Bulletin Today, 2. Dezember 1979, S. 40.

erstattungen brauchen. Eine zu diesem Zweck geplante Wertsteigerungssteuer (special assessment tax) erwies sich als nicht durchsetzbar.

Eine wesentliche Defizienz der in Manila vorherrschenden Entwicklungsperzeptionen ist, daß die „Modernisierung“ nach importierten westlichen Modellen auf Kosten traditionaler Gesellschaftssektoren vorangetrieben wird. Den Planern fehlt das Bewußtsein für Übergangslösungen, um die von der „Modernisierung“ verdrängten traditionalen Gesellschaftssektoren vor der abrupten sozioökonomischen Entwurzelung und Zerstörung zu bewahren. Der expandierende „moderne“ Sektor integriert nur einen kleinen Teil des traditionalen Sektors. Dadurch verstärkt sich die dualen städtische Wirtschafts- und Sozialstruktur. Diese hat bei einer Fortsetzung der gegenwärtigen Modernisierungsstrategien die Tendenz zu einer sich verschärfenden Polarisierung, da der kapitalkräftigere „moderne“ den traditionalen Sektor aus den standortgünstigeren städtischen Räumen verdrängt und damit dessen Wettbewerbsfähigkeit zunehmend reduziert. Während die an westlichen Werten orientierte Elite, die die Expansion des „modernen“ Sektors forciert, und die von ihr profitiert, zahlenmäßig relativ klein bleibt, wird eine wachsende Zahl von Menschen in einer sich verschärfenden Konkurrenzsituation auf schrumpfende und sich verdichtende Lebensräume des traditionalen Sektors zusammengedrängt. Ergebnis dieses Prozesses ist zunehmende Armut, wachsende soziale und ökonomische Ungleichheit und sich ständig verschlechternde Lebensbedingungen für einen großen Teil der städtischen Bevölkerung.

### **3.2. Koordinations- und Planungsprozesse**

Trotz der Verwaltungsreform in Metro Manila wuchert die Behördenproliferation weiter. Die Zahl der an der Verwaltung Metro Manilas mitwirkenden Behörden konnte nicht reduziert werden. Obwohl nur torsohaft ausgebaut, kam vielmehr mit der MMC eine weitere Verwaltungsebene hinzu. Gerade der nur rudimentäre administrative Verwaltungsunterbau der MMC komplizierte die Koordination von Dienstleistungen noch mehr. Außer dem Exekutivsekretär (später Vice Governor oder Assistant to the Governor), dem Action Officer for Finance, dem Action Officer Health und dem Action Officer for Operations, dem fünf Koordinationsbüros (für Müllabfuhr, Infrastrukturarbeiten, Flächennutzung, Barangay-Wesen und Verkehr) unterstellt waren, wiesen die anderen Action Officers die ihnen in der Metropolitanregion übertragenen Verwaltungsaufgaben dem Verwaltungstab ihrer nationalen Behörden zu.

Im Grunde konnte bisher nur ein Dienstleistungsbereich (Müllabfuhr) durch den „Refuse and Environmental Sanitation Center“ (RESC) in vollem Umfange auf Metroebene zentralisiert werden. Die übrigen vier Koordinationsbüros konnten ihrer Aufgabe bisher kaum gerecht werden, da sie personell unterbesetzt sind. Wie soll beispielsweise der „Plan Enforcement and Regulation Center“ (PERC) mit nur 40 Beamten, von denen die meisten als Mitarbeiter des Ministry of Public Works noch viele andere Aufgaben wahrzunehmen haben, die eingehenden Anträge auf Baugenehmigungen, die Aufsicht über die Einhaltung der Baugesetze und über die Einhaltung der Flächennutzungsverordnungen für ganz Metro Manila auch nur annähernd bewältigen? Koordinationsprobleme bei der Durchführung von Stadtentwicklungsprojekten und der Lieferung von öffentlichen Dienstleistungen erwachsen auch aus der unterschiedlichen Finanzausstattung der Gemeinden im Metrogebiet. Die Kommunen, die einen beträchtlichen Teil der von der MMC und vom MHS vorgegebenen Programme in ihrem Hoheitsgebiet implementieren sollen, sind oft finanziell nur bedingt dazu in der Lage. Die disparate Finanzausstattung bewirkt eine unzureichend ausgestattete

Verwaltungsinfrastruktur insbesondere der ärmeren Gemeinden. Da hier auch die Standards der Beamtengehälter vergleichsweise niedrig liegen, ist die logische Konsequenz ein weniger qualifiziertes, fluktuierendes Verwaltungspersonal. Allein aus diesen Sachzwängen heraus können die einkommensschwachen kleinen Gemeinden gar nicht die administrativen Leistungen erbringen, die zur Realisierung der Metroprogramme in ihrem Teilgebiet notwendig wären. Eine funktionierende Koordination in einem über die Grenzen der Lokalverwaltung hinaus ineinandergreifenden städtischen Funktionsgefüge ist nur möglich, wenn alle beteiligten Lokalverwaltungen in der Relation wenigstens annähernd in gleichem Maß mit Verwaltungsmitteln ausgestattet sind. Zu den Koordinationsproblemen trägt ebenfalls in erheblichem Maße der wenig formalisierte und institutionalisierte Informationsaustausch zwischen der MMC und anderen an Projekten beteiligten Verwaltungsebenen bei. Zu Interaktionen zwischen MMC und Gemeinden kommt es nur „when need arises“. Wann die Notwendigkeit dazu besteht, bestimmt die MMC. Besonders groß sind die Koordinationsprobleme bei öffentlichen Tief- und Straßenbauarbeiten. Viele Straßen, darunter oft wichtige Hauptverkehrverbindungen, sind ständig aufgegraben, und für den Verkehr entweder gar nicht oder nur unter großen Behinderungen passierbar. Das Manila Waterworks and Sewerage System (MWSS), die Manila Electric Company (Meralco), Manila Gas und die Philippine Long Distance Telephone Company (PLDT) erweisen sich als unfähig, aufeinander abgestimmte Durchführungspläne für ihre Tiefbauarbeiten zu erstellen. Eine dieser Behörden reißt die Straße immer eben dann auf, wenn eine andere ihre Erdarbeiten gerade abgeschlossen hat.

Da es in Metro Manila auch nach der Verwaltungsreform kein metropolitanes Planungsamt gibt, bleibt Planung ein fragmentierter Prozeß. Mehrere Behörden wirken an der Planung mit. Nach der Gründung der MMC war es zunächst der Action Officer for Planning, der durch die Human Settlements Commission, deren Vorsitzender er gleichzeitig war, an der Flächennutzungsplanung in Metro Manila teilhatte. Fast alle nationalen Regierungsbehörden, denen Action Officers der MMC angehörten, entwarfen Sektoralpläne für den ihnen überantworteten Dienstleistungssektor. Auf Initiative der Weltbank, die ein großes Stadtentwicklungsprojekt in Metro Manila finanziert und berät, wurde 1976 „Metrofinds“ als eine weitere Planungsbehörde ins Leben gerufen. Metrofinds sollte durch systematische Erhebungen in verschiedenen Dienstleistungs- und Verwaltungssektoren (Steuer- und Finanzverwaltung, Flächennutzung) die Datenbasis für eine integrierte Planung liefern. Ebenfalls auf Anregung der Weltbank erfolgte 1978 die Gründung eines „Capital Investment Folio“, das neben Koordinationsfunktionen für nationale Behörden bei der metropolitanen Infrastrukturplanung auch Funktionen der Finanzierung wahrt. CIF erstellte für alle Kapitalinvestitionen in Infrastrukturprojekte des Metrogebiets einen mittelfristigen Finanzierungsplan.

Viele Stadtentwicklungsprojekte werden ohne vorherige „feasibility studies“ durchgeführt. Beispiele dafür sind das „Urban BLISS“ – Wohnungsbauprojekt, Umsiedlungsaktionen von Squatters und das „Pasig-River“-Projekt. Laufende Projekte werden nur unzureichend evaluiert. Hinzu kommt das Bestreben der an der Projektdurchführung mitbeteiligten Lokalverwaltungen, sich durch eine ungenaue, oberflächliche Berichterstattung über den Fortgang von Projekten der von der MMC ausgeübten Kontrolle zu entziehen. Daß dies aber Rückwirkungen auf zukünftige Planungen nach sich zieht, braucht kaum betont zu werden. Folgepläne, die ohne ausreichende Informationen über die Wirkungsbereits implementierter Pläne erstellt wurden, verlieren ihren Realitätsbezug.

In einem Dilemma steckt auch die Finanzplanung, die sich häufig als rein formaler Akt erweist. Die wirtschaftlichen Probleme des Landes – eine Inflationsrate vor derzeit mehr als

20 % – lassen Entwicklungspläne wie ein Kartenhaus zusammenstürzen. Das verabschiedete Budget, das die Finanzierung der im Entwicklungsplan ausgewiesenen Projekte sichern soll, wird unter den Bedingungen wirtschaftlicher Instabilität bereits während seines Vollzugs zum wertlosen Dokument. Ständige Angleichungen des Budgets an die veränderten Bedingungen – sog. „repetitive budgeting“<sup>22</sup> sind die logische Konsequenz. Der Budgetprozeß ist also nach Verabschiedung des Budgets längst nicht abgeschlossen, sondern geht auch in der Phase des Haushaltsvollzugs ständig weiter, überlagert sich mit diesem. Begrenzte Ressourcen an ständig steigende Kosten anzugehen bedeutet die Modifikation von Projektplänen, ihre zeitliche Verschiebung oder gar Streichung. Vor allem im Rahmen einer integrierten Planung, bei der es gilt, unter einer Vielzahl von Behörden zu koordinieren, zeigen sich die destruktiven Auswirkungen einer ungesicherten Finanzierung auf die Planimplementierung besonders deutlich. Ein Eingriff in den Plan löst eine Kettenreaktion auf das ganze Planzusammenspiel aus. Die in Manila durchaus übliche Planung im Zeitrafferstil liefert unvollständige und falsche Planungsdaten und damit auch ungenaue Kostenprojektionen. Projekte und Programme werden dadurch oft viel teurer als ursprünglich geplant. Die Kosten können nicht im vorgesehenen Haushaltsjahr gedeckt werden und müssen auf folgende übergewälzt werden. Dies wiederum führt dazu, daß neue Budgets für überfällige Ausgaben verplant werden müssen. Der finanzielle Spielraum für neue Projekte schrumpft daher zusehends. Die Finanzplanung und der damit verbundene Planablauf werden zudem durch die vielen ad hoc-Projekte der First Lady ernsthaft aus dem Gleichgewicht gebracht. Ad hoc-Projekte der First Lady sind kurzfristig aus dem Boden gestampfte Projekte, die im Budgetplan des betreffenden Jahres nicht vorgesehen sind.

Einen Masterplan für die Entwicklung Metro Manilas gibt es nicht. Der als solcher bezeichnete Plan „Manila: Toward a City of Man“ ist aufbauend auf einer allgemeinen Situationsanalyse nichts weiter als ein Konglomerat politischer Absichtserklärungen. Der 63 Seiten starke Plan enthält dann auch nur ganze zweieinhalb Seiten an operativen Hinweisen zur Implementierung der zuvor dargelegten Entwicklungskonzeption. Einzig für den Verkehrs- und Transportsektor liegt mit dem „Metroplan“ – erstellt von der Consulting-Firma Freeman and Fox (Hongkong) – ein dreibändiges, über 1000seitiges Plandokument vor, das durch seinen Datenreichtum der Komplexität zeitgemäßer Planung gerecht wird.

#### 4. Die Dienstleistungsdistribution der Metropolitanverwaltung

Da im Rahmen dieses Artikels nicht alle öffentlichen Dienstleistungsbereiche in Metro Manila untersucht werden können, erfolgt eine Beschränkung auf einige der wichtigsten von ihnen. Es sind dies die Steuer- und Finanzverwaltung, Flächennutzung, Wohnungsbau und Infrastrukturrentwicklung. Ausgehend von dem der Studie zugrundegelegten Entwicklungsbegriff wird die Dienstleistungsdistribution der Metropolitanverwaltung und ihr Beitrag zur Stadtentwicklung vor allem daran gemessen, inwieweit ihre Leistungen die Lebensbedingungen derjenigen 70 % der Bevölkerung zu verbessern imstande sind, deren Lebensstandard unterhalb oder knapp über der Armutsgrenze liegt.

---

<sup>22</sup> Vgl. zu diesem Problemkomplex Naomi Caiden/Aaron Wildavsky (eds.) *Planning and Budgeting in Poor Countries*, New York 1979, S. 66 ff. und Jürgen H. Wolff, *Planung in Entwicklungsländern – Eine Bilanz aus politik- und verwaltungswirtschaftlicher Sicht*, Berlin 1977, S. 96 ff.

#### 4.1. Die Steuerverwaltung

Obwohl die Stadtverwaltung noch nicht auf Metroebene zentralisiert werden konnte, erfolgte mit der Einrichtung einer MMC-Abteilung für Steuerveranlagung (Real Property Assessment Services) ein erster Schritt in dieser Richtung. Auf einer metroweiten Basis wurden Anfang 1978 die Vermögenssteuersätze angehoben und vereinheitlicht. Während noch 1971 das zu versteuernde Vermögen erheblich unterbewertet worden war – die Höhe der veranlagten Vermögenswerte lag in fast allen Gemeinden des Metrogebiets weit unter 50 % ihres Marktwertes<sup>23</sup> – gelang es durch „multicadastral surveys“ das Veranlagungsniveau drastisch zu steigern. Außerdem wurde damit begonnen, steuerpflichtiges Vermögen mit dem Computer zu erfassen. Pilotprojekte in Makati und San Juan ließen den Anteil der tatsächlich eingezogenen Steuern von 80 auf 90 % ansteigen. Das Steuerkartenwerk (tax maps) wird gegenwärtig von Grund auf überholt. Bis Mitte 1979 konnten für sechs Gemeinden neue Steuerkarten fertiggestellt werden, während sich die Erstellung des Steuerkartenwerks in acht weiteren Kommunen in vollem Gange befindet.

**Tabelle 1**

Wert des zu versteuernden Vermögens in Metro Manila gemäß Vermögenssteuerveranlagung

Jahr	Höhe des zu versteuernden Vermögens in Mrd. Pesos
1974	15,41
1976	16
1977	18,62
1978	29

Quelle: Times Journal, 4. Juli 1978. S. 1

Dennoch stehen die Steuerverwaltungen der Gemeinden in Metro Manila wie bisher vor großen Schwierigkeiten bei der Erfassung von Vermögenswechseln. Oft wechselt Eigentum so häufig, daß sich die Veränderungen in den Steuerlisten nicht mehr niederschlagen. Auch die häufige Änderung von Straßennamen und Hausnummern trägt zur Konfusion in den Steuerlisten bei. Ein anderes Problem ist der unbekannte Wohnsitz vieler Haus- und Grundbesitzer, die Agenten mit der Einziehung der Mieten beauftragen. Die Schwierigkeiten der Vermögensidentifikation werden auch durch die neuen Steuerkarten nicht restlos behoben. Mit 1:2000 bzw. 1:3000 ist ihr Maßstab zu groß, um kleine Veränderungen der Vermögensverhältnisse erkennbar auf der Karte markieren zu können. Eine fortlaufende Aktualisierung des Kartenwerks ist so nur schwerlich zu erreichen. Das Kartenmaterial muß daher in regelmäßigen Abständen (alle drei Jahre) auf der Grundlage einer neuen Erhebung über die Vermögensverhältnisse neu gezeichnet werden. In den meisten lokalen Steuerverwaltungsbehörden des Metrogebiets konnte die Qualifikation des Außendienstpersonals noch nicht wesentlich verbessert werden. Nach wie vor liegt gerade im Bereich der Steuerveranlagung eine nur schwer zu kontrollierende Korruptionsquelle.

<sup>23</sup> World Bank, Manila Urban Sector Survey, Manila 1975, Chapter VII, S. 17.

## 4.2. Die Finanzverwaltung

Wie in vielen Kommunen von Entwicklungsgesellschaften stehen auch in Metro Manila die zu bewältigenden Aufgaben und die verfügbaren Finanzmittel in einem krassen Mißverhältnis. Präsident Marcos bezifferte die Mittel, die jährlich aufgewendet werden müssten, um Manila in eine „City of Man“ zu entwickeln, auf vier bis fünf Milliarden Pesos<sup>24</sup>. Die disponiblen Haushaltssummen der Kommunen konnte seit Gründung der MMC nur unwesentlich gesteigert werden. Setzt man das kommunale Einkommen des Jahres 1970 gleich 100, so wuchs es bis 1980 auf 474 Punkte an. Ein Vergleich der Zuwachsraten in den beiden Intervallen von 1970 bis 1975 und 1975 bis 1980 (wobei im zweiten Intervall das Einkommen des Jahres 1975 gleich 100 gesetzt wird) jedoch gibt zu erkennen, daß das kommunale Einkommen im ersten Intervall (also vor Gründung der MMC) um 106 Punkte zunahm, im zweiten dagegen mit 125 Punkten nur geringfügig mehr. Noch wesentlich ungünstiger sieht die Einkommensentwicklung für die 17 Gemeinden Metro Manilas aus, wenn der Einfluß der Inflation mitberücksichtigt wird. Danach nahmen die kommunalen Einkommen zwischen 1972 und 1979 nur um ganze 19 Punkte zu. Vergleicht man die kommunale Einkommensentwicklung in den beiden Zeitabschnitten von 1972 bis 75 und 1975 bis 79 miteinander, so zeigt sich, daß unter Berücksichtigung der geringeren Inflationsrate im zweiten Intervall und der um ein Jahr längeren Meßperiode sich die Situation nach Gründung der MMC in einem etwas günstigeren Lichte darstellt als für den Zeitraum davor. Während bis 1975 das kommunale Einkommen unter Einberechnung einer Inflationsrate von jährlich durchschnittlich 10,94 % auf 97 Punkte absank, steigerte es sich im zweiten Intervall bei einer Inflationsrate von 8,40 % im jährlichen Schnitt auf 123 Punkte<sup>25</sup>.

Ein Abbau der großen Finanzdisparitäten unter den Gemeinden des Metrogebiets konnte ebenfalls nicht erreicht werden. Ein Vergleich des Pro-Kopf-Einkommens der Gemeinden in den Stichjahren 1970, 1975 und 1980 deutet darauf hin, daß sich die Disparität der ihnen zur Verfügung stehenden Finanzressourcen seit der Gründung der MMC nur geringfügig vermindert hat<sup>26</sup>. Wiederholt befanden sich die Gemeinden des Metrogebiets auch nach 1975 in Schwierigkeiten, das Haushaltsjahr mit einer ausgeglichenen Bilanz abzuschließen. Dies veranlaßt sie zu Manipulationen in ihrem Haushalt. Zusätzliche Ausgaben, die nach Verabschiedung des Budgets anfallen (oft bedingt durch den Gemeinden überantwortete ad hoc-Projekte der First Lady), werden formal in Ergänzungsbudgets (supplementary budgets) gekleidet. Mehrausgaben erfordern aber auch Mehreinnahmen, will man die gesetzliche Vorschrift einer ausgeglichenen Haushaltsbilanz einhalten und nicht in die „roten Zahlen“ geraten. Die für Ergänzungsbudgets erforderlichen Mehreinnahmen werden oft über Manipulationen mit Gehältern und Arbeitsverträgen „erwirtschaftet“. Bereits in dem vor Beginn eines Haushaltjahres erstellten Budgets werden Gehaltsposten für vakante Stellen ausgewiesen. Eine andere Technik ist der Abschluß von Arbeitsverträgen zu einem gegebenen Datum, wobei die Lohn- und Gehaltzahlungen der Stadt an den Begünstigten erst mehrere Monate später einsetzen. Die so erzielten „Gehaltseinsparungen“ können dann als „Aktivposten“ für fällige Ergänzungsbudgets eingesetzt werden. „Einsparungen“ erzielen die Lokalverwaltungen in vielen Fällen auch durch die Aufwendung der „over-pricing“-Technik.

24 Daily Express, 7. November 1975, S. 1.

25 Vgl. Jürgen Rüland, Politik und Verwaltung in Metro Manila – Aspekte der Herrschaftsstabilisierung in einem autoritären politischen System, Diss. Freiburg 1980, S. 284.

26 S. Ebd., S. 286, 396–398.

#### **4.3. Flächennutzung und Bodenpolitik**

Bis 1977 gab es in Metro Manila keine einheitliche Flächennutzungsplanung. Flächennutzung lief nach dem „Zufalls“- (random pattern of land use) oder besser Marktprinzip ab. Flächennutzungsplanung galt bis zu diesem Zeitpunkt als eine ausschließliche Angelegenheit der Gemeinden. Aber lediglich fünf (City of Manila, Quezon City, Caloocan City, Pasig und Makati) besaßen Verordnungen über Flächennutzung (Zoning Ordinances). In den anderen Gemeinden waren es die Stadtparlamente, die entschieden, wenn ein Antrag für eine spezifische Bodennutzung vorlag. Fragen der Flächennutzung wurden von Fall zu Fall, auf einer ad hoc-Basis, ohne Einbindung in generelle Rahmenentwicklungspläne entschieden. Man bezeichnet dies als „zoning of the spot“. Die Konsequenzen einer unkontrollierten Flächennutzung haben sich in Metro Manila mittlerweile in vollem Umfang eingestellt. Die Lebensqualität für die Bewohner der Stadt vermindert sich zunehmend – hervorgerufen durch eine zu hohe Verdichtung des städtischen Raumes, Luft- und Wasserverschmutzung, chaotische Verkehrsverhältnisse, Wohnraummangel und -teuerung. Nur eine wohlgedachte Flächennutzungsplanung, die Grund und Boden als soziales Gut anerkennt, könnte verhindern, daß Verstädterung dem Menschen zwar gewisse Vorteile der technologischen und ökonomischen Entwicklung bringt, ihr rapider Ablauf aber mit ökologischen Verfallserscheinungen einhergeht.

Zur Bekämpfung der geschilderten negativen Begleiterscheinungen fehlender Flächennutzungsplanung und um zu verhindern, daß sich solche Entwicklungen verstärken, initiierte die MMC im Laufe des Jahres 1977 unter Federführung des Action Officer for Planning und der Human Settlements Commission sowie in Kooperation mit den einzelnen Lokalverwaltungen in einer sog. „Metropolitan Land Use and Zoning Study“ eine Bestandsaufnahme der bestehenden Flächennutzung. Folgendes Bild ergab sich dabei:

Tabelle 2:

#### **Flächennutzung in Metro Manila 1977**

Nutzungsart	qkm	%
Wohnnutzung	218	34,27
Unentwickeltes Land	202,7	31,87
Parks, Spiel- und Sportplätze	30,3	4,76
Institutionelle Nutzung	30	4,72
Industrielle Nutzung	27	4,25
Gewerbliche Nutzung	27	4,25
Straßen, Transportwege	23	3,62
Total	558	87,74

Quelle: Bulletin Today, 25. Oktober 1977, S. 1

Am 1. Januar 1978 verabschiedete Metro Manila-Gouverneur Imelda R. Marcos auf der Grundlage dieser Erhebung eine Flächennutzungsverordnung, die für den Geltungsbereich von Metro Manila einheitliche Nutzungsrichtlinien vorschrieb. Außerdem erstellte jede Gemeinde unter Anleitung der Human Settlements Commission eine Flächennutzungskarte (zoning map) für ihr Territorium. Die Kontrolle über die Einhaltung der erlassenen Flä-

chennutzungsrichtlinien wurde dem Plan Enforcement and Regulation Center (PERC) übertragen. Schon bald stellte sich allerdings heraus, daß die verabschiedete Verordnung nicht effizient genug war, um die Flächenutzung besser regulieren zu können. Der geringe Personalstand macht es dem PERC unmöglich, die Einhaltung der Vorschriften zentral zu überwachen und läßt bestenfalls Stichproben zu. Ohne eine ausgebauten Verwaltungsinfrastruktur ist es auch unmöglich, die sich im Laufe der Zeit verändernden Nutzungen zu erfassen und durch Fortschreibung der neuen Daten auf dem laufenden zu bleiben. Die geschilderten Probleme bei der Implementierung der Flächenutzungsverordnung führten zu Überlegungen, in naher Zukunft eine neue Erhebung zur Flächenutzung durchzuführen und neue Richtlinien zu entwerfen. Eingeleitete Maßnahmen zur Dezentralisierung und Dekonzentration bestimmter Nutzungen (Industrieansiedlung, Bildungseinrichtungen) erlangten ebenfalls nicht die erhoffte Wirkung. Im Gegenteil, die angestrebte Dekonzentration der Kernstadt wird erheblich erschwert durch Pläne, auf dem trockengelegten Land in der Manila Bay ein internationales Finanzzentrum sowie ein Zentrum für Regierungsbehörden aufzubauen. Damit werden die bisher eingeleiteten Dekontraktionsmaßnahmen wie der Aufbau eines Banken- und Gewerbeviertels in Makati, die Auslagerung nationaler Regierungsbehörden nach Diliman, Quezon City, und der Aufbau des Gewerbezentrums in Cubao, Quezon City, in ihrer Effizienz beeinträchtigt. Die Konsequenz wird vielmehr eine weiter zunehmende Verdichtung der Kernstadt sein. Da die eingeleiteten Maßnahmen zur Regulierung der Flächennutzung nicht die erhoffte Wirkung zu erzielen vermochten, verkündete Präsident Marcos am 11. September 1979 durch Proklamation No. 1893 eine städtische Landreform (urban land reform). Ziel dieser Maßnahme, so der Präsident, sei es, eine grundlegende Veränderung der Bodenbesitzverhältnisse in Metro Manila einzuleiten. Die bestehenden Besitzverhältnisse seien verantwortlich für eine unsoziale Flächennutzung, die Schwierigkeiten des Staates, regulativ in die Flächennutzung einzutreten, die hohe Verdichtung im Ballungsgebiet Metro Manila, sowie eine Bodenspekulation, die zur Verwahrlosung der vorhandenen Bausubstanz beitrage. Auf einer Pressekonferenz betonte der Präsident ergänzend, daß das traditionelle Konzept, Land als Handelsgut zu betrachten, aufgegeben werden müsse.

Die wichtigsten Bestimmungen des Landreform-Dekrets lassen sich auf folgende Kurzformel bringen:

1. Alle Immobilienbesitzer müssen ihren Besitz bei der dem MHS assoziierten Human Settlements Regulatory Commission (HSRC) registrieren lassen.
2. Grund und Boden innerhalb der städtischen Landreformzone (urban land reform zone, ULRZ) können nicht mehr ohne Einverständnis der Regierung verkauft werden.
3. Alle Veränderungen der Flächennutzung müssen von der HSRC genehmigt werden.
4. Die Regierung will Anreize dafür schaffen, daß Grundbesitzer unentwickeltes Land nach den Plänen der Regierung entwickeln.
5. Bona fide-Mieter, die mehr als 10 Jahre in der gleichen Wohnung lebten, können nicht aus ihrem Wohnraum vertrieben werden, wenn der Eigentümer das Haus oder den Grund, auf dem es gebaut wurde, für andere Zwecke nutzen will. Dasselbe gilt, wenn der Hausbesitzer sein Anwesen verkaufen will. In diesem Falle hat der bona fide-Mieter das Vorkaufsrecht.
6. Als ultima ratio ist die Enteignung zur Durchsetzung der in Proclamation No. 1893 dargelegten Grundsätze und der noch folgenden Ausführungsbestimmungen prinzipiell möglich<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> Daily Express, 12. September 1979, S. 1; Bulletin Today, 12. September 1979, S. 1.

Nur zehn Tage später, am 21. September 1979, ergänzte Präsident Marcos Proclamation No. 1893 durch die Verkündigung eines Stops für Mietpreiserhöhungen bei Mieten über 300 Pesos. Gleichzeitig ordnete er das Einfrieren der Bodenpreise an. Als Marktwert des Bodens gelte der Wert bei seiner letzten Transaktion.

Die Maßnahmen lösten in Kreisen der Bauunternehmer und Grundstücksmakler, aber in fast ebenso großem Maße in der Finanzwelt (Banken), in führenden Wirtschaftskreisen und unter den kleinen Haus- und Grundbesitzern einen Sturm der Entrüstung aus. Die Vertreter dieser Gruppen forderten Marcos auf, entweder den Erlaß ganz zurückzunehmen oder doch erheblich zu modifizieren. Exponenten der Wirtschaft sahen in der städtischen Landreform eine große Gefahr für die ökonomische Entwicklung des Landes – vor allem in seinen urbanen Zentren. Die Bautätigkeit werde dadurch äußerst negativ beeinflußt. Investoren würden abgeschreckt. Die Bauindustrie stehe vor dem Ruin. Mit ihr viele andere Wirtschaftszweige, da die Bauindustrie mit 70 weiteren Industriezweigen verflochten sei, deren Aufwärtstrends bei einer Rezession im Bausektor ebenfalls abrupt beendet würden<sup>28</sup>. Hauptgrund für die einhellige Ablehnung der Maßnahme in Wirtschaftskreisen ist die Tatsache, daß Immobilien den Banken oft als Sicherheit (collaterals) für Investitionskredite dienen. Gerade in der gegenwärtigen prekären wirtschaftlichen Situation mit zunehmender Teuerung importierter Kapitalgüter und Rohöls schrumpfen Profitmargen, Investitionsfreudigkeit und wirtschaftliches Wachstum. Die Gleichung „Investitionen plus Rendite ergeben Wachstum“ stimmt infolgedessen nicht mehr. Regime und Wirtschaft aber legitimieren den gesellschaftlichen und politischen status quo mit dem ökonomischen Wachstum als einer tragenden Säule. Wirtschaftliches Wachstum jedoch kann „künstlich“ bei steigender Verschuldung durch eine veränderte Gleichung auf Kosten der großen Bevölkerungsmehrheit manipuliert werden. Die Denklogik dieses Systems lautet dann: Hohe Sicherheiten (manipuliert durch spekulativ rapide in die Höhe getriebene Bodenpreise) sichern trotz der Rezession Kredite für Investitionen. Letztere wieder, so hofft man, münden in wirtschaftliches Wachstum und schaffen Arbeitsplätze. Wirtschaftliches Wachstum rechtfertigte sich damit als „soziale“ Maßnahme.

Die Opponenten des Landreformedikts forderten Präsident Marcos auf, die Landreform auf einige wenige „sozial besonders problematische“ Teile des Metrogebiets zu limitieren. Rafael F. Pula, Sprecher der Philippine Association of Realtors (PAREB), nannte dabei folgende Stadtteile: Tondo, St. Cruz, Sta. Ana, Pandacan und Paco, sowie Teile von Quezon City und von Mandaluyong<sup>29</sup>. Alle genannten Stadtbezirke sind besonders dicht besiedelte, heruntergekommene Wohnviertel unterer Einkommensgruppen mit hohem Squatteranteil. Da städtische Funktionen sich unter den Bedingungen eines freien Bodenmarktes auch topographisch segregieren, werden die kapitalschwächsten Funktionen in die topographisch ungünstigsten Lagen abgedrängt. Das gilt in besonderem Maße für das Wohnen der armen Stadtbevölkerung. Ihre Wohnviertel sind daher für wirtschaftliche Erschließung und als Spekulationsobjekte uninteressant. Tatsächlich setzten sich die Wirtschaftsinteressen durch. Am 25. September zog Präsident Marcos, schockiert über die von der Wirtschaft befürchteten ökonomischen Konsequenzen der Maßnahme, alle entscheidenden Punkte der Landreform zurück: Immobilientransaktionen können wie bisher ohne jede Einschränkung auf 90 % des Metrogebiets vorgenommen werden. Unter die Bestimmungen der städtischen Landreform fallen lediglich 10 % der Fläche des Metrogebiets. Es sind dies 236 Elendsvier-

---

28 Bulletin Today, 21. September 1979, S. 1.

29 Bulletin Today, 21. September 1979, S. 1.

tel, die zur Sanierung vorgesehen sind, unentwickeltes Land und Gebiete, die für staatliche Infrastrukturprojekte benötigt werden<sup>30</sup>.

Trotz der Verabschiedung von gesetzlichen Richtlinien zur Flächennutzung vollzieht sich die Bodenpolitik in Metro Manila nach wie vor über die Marktmechanismen. Boden gilt weiterhin als Handelsgut. Daher begünstigen Maßnahmen der Flächennutzungspolitik allein den „modernen“ Sektor – und damit eine Bevölkerungsminderheit. Sie fördern die ständige Expansion des kapitalkräftigen „modernen“ Sektors mit seinen extensiven Bebauungsformen und Flächennutzungen (im Vergleich zum traditionalen Sektor) auf Kosten einer fortschreitenden Verdichtung der vorwiegend traditional genutzten Flächen und der Abdrängung des traditionalen Sektors (und damit der Bevölkerungsmehrheit) auf standortungünstige städtische Räume. Dies führt in den vom modernen Sektor okkupierten Räumen auch zu einer zunehmenden Entmischung städtischer Funktionen. Nur noch die kapitalkräftigste Funktion wird sich in den Gebieten des „modernen“ Sektors behaupten und konzentrieren. In Manila sind dies in erster Linie Unternehmen des formellen Dienstleistungssektors wie Hotels, Banken, Versicherungen sowie teilweise auch Luxuswohnungen. Eine Folge der Entmischung ist die soziale Segregation. Weitere Begleiterscheinungen der derzeitigen Flächennutzung sind Bodenspekulation und die Bereicherung weniger Privilegierter. Flächennutzung nach dem Marktprinzip führt somit zur Verschärfung und schließlich Perpetuierung der ungleichen räumlichen Entwicklung in der Metropolitanregion.

#### 4.4 Die Wohnungsbaupolitik

Fortschritte in der metropolitanen Wohnungsbaukonzeption beschränken sich darauf, daß der Staat in weit stärkerem Ausmaße als vor 1975 an Investitionen im Wohnungsbausektor teilnimmt. Dadurch trägt er zu einer Vergrößerung des Wohnungsbestandes bei. Durch „upgrading“ – und „sites-and-services“-Programme wird zwar die soziale Grenze derer, denen adäquater Wohnraum nun zugänglich gemacht wird, etwas nach unten bewegt, ohne aber die Lebensbedingungen der untersten 40 % in der Sozialhierarchie entscheidend verbessern zu können. Die Probleme dieser Gruppen wurden lediglich in andere städtische Slums oder in die Resettlement-Zentren verlagert. Hauptnutznießer der staatlichen Wohnungspolitik ist die Bauindustrie. Konventionelle Bauprogramme wie „Urban-BLISS“, aber auch die „sites-and-services“-Programmen zugrunde liegenden Design-Standards und Infrastrukturprojekte bei „upgrading“-Programmen erschließen der privaten Bauindustrie Profitmargen, die diese Form des „sozialen“ Wohnungsbaus zu wirtschaftlich interessanten Objekten machen. Die personelle und institutionelle Verflechtung von Staat und privater Bauindustrie – wie das Beispiel des CREBA-Vorsitzenden<sup>31</sup> und MMC-Assistant to the Governor for Planning von Einsiedel verdeutlicht – stützt diese Konzeption der Wohnungsbaupolitik.

Bis Anfang der 1970er Jahre beteiligte sich der philippinische Staat nur in geringfügigem Maß an Wohnungsbauprogrammen. Im Zeitraum von 1948 bis 1972 wurden lediglich 13 500 Häuser vom Staat gebaut. Das sind 562 Häuser pro Jahr<sup>32</sup>. Erst etwa ab 1973 begann die Regierung sich dem sozialen Wohnungsbau zuzuwenden, nachdem man erkannt hatte, daß die Weltbank dafür günstige Kredite vergibt. Wohnungsbau- bzw. Finanzierungsprogramme staatlicher Institutionen wie das Government Security and Insurance System (GSIS), das So-

<sup>30</sup> Bulletin Today, 26. September 1979, S. 1; Daily Express, 26. September 1979, S. 1.

<sup>31</sup> Chamber of Real Estate and Builder Association.

<sup>32</sup> Information durch einen Beamten der National Housing Authority.

cial Security System (SSS) und die Development Bank of the Philippines (DBP) deckten zwischen 1968 und 1973 lediglich 16–18 % der Investitionen im Wohnungsbau ab<sup>33</sup>. Die meisten dieser Programme sind jedoch für untere Einkommensgruppen unerschwinglich. Die durchschnittliche Kredithöhe beträgt 30 000 Pesos. Aufgrund der strengen Kreditbestimmungen kommen nur diejenigen SSS-Mitglieder in den Genuss der Kredite, die mehr als 500 Pesos im Monat verdienen. Da aber nur 59 % der Bevölkerung Metro Manilas mehr als 500 Pesos Nominallohn pro Monat verdienen, bleiben 41 % davon ausgeschlossen. Sie finanzieren durch ihre Mitgliedsbeiträge die Kredite der Wohlhabenden. Mehr noch, sie trugen auch ungewollt dazu bei, das SSS-Engagement beim Bau von 15 Luxushotels in den Jahren 1975 und 1976 zu finanzieren<sup>34</sup>. Nach den Berechnungen der (National Housing Authority (NHA) aus dem Jahre 1978 betrug der Wohnungsfehlbestand in Metro Manila ca. 330 000 Wohneinheiten. Unter diese Zahl werden neben 171 000 „hidden families“ (das sind Familien, die mit anderen Familien Wohnraum teilen) auch 159 000 zerfallene, heruntergekommene Wohnstrukturen oder behelfsmäßige Squatter-Hütten subsumiert<sup>35</sup>. Etwa 55 % des Wohnraumzuwachses in Metro Manila entfällt auf provisorische Strukturen<sup>36</sup>.

Diese Daten verdeutlichen, wo das Wohnraumproblem am drängendsten ist: bei den unteren Einkommensgruppen. Daher rückten für die Metropolitanverwaltung neuerdings Programme des sozialen Wohnungsbaus in den Rang einer Priorität auf. Wenn auch die Verwirklichung des Programmes in seinem vollen Umfang zweifelhaft erscheint, so plant die NHA zwischen 1978 und 1985 den Bau von 171 000 neuen Wohnstrukturen, die Renovierung von 175 000 Wohneinheiten und die Umsiedlung von 125 000 Familien<sup>37</sup>. Noch nie zuvor wurden Wohnungsbauprogramme dieser Größenordnung vom Staat geplant und in Angriff genommen. Derzeit verfolgt die Metropolitanverwaltung vier Ansätze zur Linderung der Wohnraumproblematik: Das „Urban-BLISS“-Programm, „Slum-upgrading“ durch das „Zonal Improvement Programm“ (ZIP), das „sites-and-services“-Projekt in Dagat-Dagatan und die Umsiedlung in eigens dafür errichtete Zentren außerhalb der Stadt (resettlement). Das Bewertungskriterium für die Effizienz dieser Ansätze ist ihre Fähigkeit, den dringend benötigten Wohnraum für untere Einkommensgruppen zu beschaffen.

Alle genannten sozialen Wohnraumprogramme sind für die anvisierte Zielgruppe – Squatterfamilien und Slumbewohner – zu teuer. Nach Expertenschätzungen sind in Dagat-Dagatan (sites-and-services) und im Tondo Foreshore-Projekt (upgrading) – beide finanziert und gefördert von der Weltbank – etwa 60 % der Zielgruppe von der Vertreibung aus ihren Siedlungsstellen bedroht, da sie die Mieten bzw. Kaufmieten auf Dauer nicht aufbringen können<sup>38</sup>. Während für Squatters Mietausgaben in Höhe von 10 % ihres monatlichen Einkommens als realistisch gelten, gehen die Projektkalkulationen von einer Miet- bzw. Kaufmietbelastung von 15 bis 20 % aus<sup>39</sup>. Das monatliche Medianeinkommen von Squatterfamilien in Metro Manila liegt zwischen 250 und 290 Pesos<sup>40</sup>. Die Mieten für das Dagat-Dagatan-Projekt aber belaufen sich auf eine Größenordnung zwischen 52 und 215 Pesos/Monat, die Kaufmieten sogar auf den Bereich zwischen 71 und 413 Pesos/Monat<sup>41</sup>. Ähnliches gilt für

<sup>33</sup> Metro Manila Financing and Delivery of Services Project, Department of Public Works, Transportation and Communications, Planning and Project Development Office, Interim Report 1976, S. 110.

<sup>34</sup> Vertrauliche Information.

<sup>35</sup> Metro Manila: the First Three Years. November 1975 to December 1978, S. 11.

<sup>36</sup> Jürgen Rüland, Politik und Verwaltung in Metro Manila. Aspekte der Herrschaftsstabilisierung in einem autoritären politischen System, Diss. Freiburg 1980, S. 313.

<sup>37</sup> Metro Manila: the First Three Years. November 1975 to December 1978, S. 11.

<sup>38</sup> Dieter Oberndörfer, Strukturdaten zum Squattergebiet Tondo/Manila. Beschreibung und Analyse der amtlichen Förderungsmaßnahmen in dieser Region, Freiburg 1979, S. 12.

<sup>39</sup> National Housing Authority, The Second Feasibility Study of Dagat-Dagatan and Regional Centers, Final Report, July 1978, S. 98.

<sup>40</sup> Oberndörfer (1979), S. 12.

<sup>41</sup> National Housing Authority, The Second Feasibility Study of Dagat-Dagatan and Regional Centers, Final Report, July 1978, S. 99.

das „upgrading“-Projekt im Tondo Foreshore. Darüber hinaus wird bei Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensbedingungen in Slums und Squattersiedlungen ein großer Teil der Bevölkerung bereits a priori von der potentiellen Nutznießung der Projekte ausgeschlossen. Die Bewohner eines zur Entwicklung vorgesehenen Elendsviertels werden in „legal squatters“ und „illegal squatters“ unterschieden. Als „legal squatters“ gelten alle Haushaltvorstände, die am Stichtag eines im Projektgebiet durchgeföhrten Zensus als Besitzer einer Hütte registriert worden waren. Alle später zugewanderten Familien oder neuen Haushaltsgründungen werden als „illegal squatters“ eingestuft. Als solche besitzen sie keinen Anspruch auf Teilhabe an den Förderungsmaßnahmen. Ihnen bleibt in der Regel nur die Umsiedlung in sog. „Resettlement“-Gebiet 30 – 45 km außerhalb der Metropole oder der erneute Weg in die Illegalität des Squattens in einer anderen Squatter-Kolonie Manilas. Völlig ungeklärt blieb in allen diesen Projekten bisher die rechtliche Stellung der Squatters nach der eventuellen Amortisation ihrer verbesserten Wohnstrukturen. Werden ihnen wohl die Landtitel ihrer Strukturen überschrieben?

In den vier Umsiedlungszentren außerhalb Metro Manilas (Sapang Palay, San Pedro, Carmona, Dasmarias) leben gegenwärtig 24 567 Familien<sup>42</sup>. Resettlement ist der radikalste und zugleich unmenschlichste Ansatz zur Lösung des städtischen Wohnungsproblems. Die Betroffenen werden auf Armeelastwagen in die Resettlement-Gebiete deportiert, ihre Hütten zerstört. Im Falle des Sapang Palay- (1963/64) und der Anfänge des Carmona-Projekts (1968), aber auch vielfach bei Umsiedlungsaktionen in der jüngsten Vergangenheit, werden die Betroffenen im wahrsten Sinne des Wortes auf der „grünen Wiese“ abgesetzt und sich selbst überlassen. Hier, wo es keine Arbeitsplätze und keine Infrastrukturerschließung gibt, leben diese Menschen unter noch schlechteren Bedingungen als in den Slums der Hauptstadt. So verwundert es kaum, daß annähernd 80 % der umgesiedelten Familien in den 1960er Jahren Sapang Palay wieder verließen ebenso wie Anfang der 1970er Jahre 45 – 50 % Carmona den Rücken kehrten, um sich erneut in einem der hauptstädtischen Slums niederzulassen. Auch heute ist die Fluktuation in den Resettlement-Gebieten trotz leicht verbesserter Lebensbedingungen noch sehr groß.

Der jüngst entwickelte Ansatz zur Bewältigung der Wohnraumproblematik in Metro Manila ist das „Urban BLISS“-Programm des MHS. „Urban BLISS“ wurde als Wohnungsbauprogramm für die ärmsten 10 % der metropolitanen Bevölkerung angekündigt. Es soll einen Beitrag zur Entwicklung der physischen Umgebung armer Nachbarschaften (blighted oder depressed areas) leisten. Die Projektpläne sehen auf einer Fläche von 1 ha den Bau von jeweils vier Wohnblöcken vor. Von diesem Kern der „Modernisierung“ und „Entwicklung“ (model community), so glaubt man, gehe genügend Stimulans zur Entwicklung der angrenzenden Nachbarschaften aus. Das „Urban-BLISS“-Wohnungsbauprogramm könne darüber hinaus als Ansatzpunkt zur Ausstattung der gesamten Nachbarschaft mit den „11 basic needs“ betrachtet werden. Bis Ende 1979 plante das MHS die Erstellung von 2992 Wohneinheiten in 187 vier- (medium rise) und achtstöckigen (high rise buildings) Wohnblöcken. Die für 1979 in Metro Manila ausgewählten Projektorte befinden sich in Paco, Quiapo (beide in der City of Manila), Diliman (Quezon City), Barrio Hulo (Mandaluyong), Caloocan City, Guadalupe (Makati), Muntinlupa und Col. Licsi (Pasig).

Antragsberechtigt für „Urban-BLISS“ sind Vorstände von drei- bis achtköpfigen Haushalten, die keinen Haus- oder Grundbesitz haben, in einem Umkreis von 3 km um das Projekt herum wohnen oder arbeiten und monatlich zwischen 500 und 5000 Pesos verdienen.

---

<sup>42</sup> Auskunft von der National Housing Authority.

Im Kriterium der Einkommensqualifikation bereits zeigt sich, daß „Urban BLISS“ kein „low-cost-housing“-Projekt für die Zielgruppe der städtischen Armen sein kann. Ein Monatsverdienst von 500 bis 5000 Pesos deckt in der sozialen Schichtung von Metro Manila das Spektrum von der unteren Mittel- bis zur Oberschicht ab. Der mittelständische Charakter des Projekts wird noch deutlicher in den innerhalb dieser Einkommensspannweite vorgenommenen Abstufungen und in den Mieten. Als „low income“ gelten in „Urban BLISS“ Einkommen zwischen 500 und 1499 Pesos Monatsverdienst. Für Bewerber dieser Einkommensklasse stehen 40 % der angebotenen Wohnung zur Verfügung. „Medium income“ definiert sich als monatliches Einkommen zwischen 1500 und 2499 Pesos. Auch für diese Bewerbergruppen werden vorab 40 % der Wohneinheiten reserviert. Die restlichen 20 % entfallen auf „high-income“-Bewerber, die monatlich zwischen 2500 und 5000 Pesos verdienen. Gerechtfertigt wird die breite Einkommensspanne mit dem Argument, das Projekt solle zur sozialen Durchmischung (social mix) beitragen, und mit finanzierungstechnischen Gründen. Die Mieten sind entsprechend der drei Einkommensklassen und der unterschiedlichen Design-Standards der Wohnungen gestaffelt. In der „low-income“-Kategorie beläuft sich die monatliche Miete auf 150 Pesos, in der „medium-income“-Kategorie auf 275 Pesos und in der „high-income“-Kategorie auf 500 Pesos. Dazu kommen monatliche Abgaben in Höhe von 30 Pesos für die Wartung von Gemeinschaftseinrichtungen sowie eine vor Einzug zu hinterlegende Kaution in Höhe von zwei Monatsmieten. Mit der Staffelung der Mieten soll durch eine „internal-cross-subsidy“ die Subventionierung der Wohnung für die unterste Einkommenskategorie erreicht werden. Allerdings ist es sehr fragwürdig, von einer „internal-cross-subsidy“ zu sprechen, analysiert man die Mietskategorien in ihrer Relation zueinander. Ein Monatsverdienst von 500 Pesos vorausgesetzt, müßte eine Familie bei faktisch 180 Pesos Mietabgabe 36 % ihres Einkommens für Wohnzwecke aufwenden, eine Familie der mittleren Einkommenskategorie bei 1500 Pesos Monatsverdienst aber nur 20,33 % und eine Familie der oberen Einkommenskategorie bei 2500 Pesos monatlichem Einkommen nur 21,2 %.

Der Mietvertrag gilt für 25 Jahre. Danach ist die Wohnung amortisiert. Jedoch besitzt der Mieter keine Möglichkeit, die Wohnung als Eigentum zu erwerben. Der Mietvertrag kann lediglich verlängert werden.

Die Wohnungen weisen verschiedene Design-Standards auf, die den einzelnen Einkommenskategorien und den Mieten angepaßt sind. Für die unterste Miets- und Einkommenskategorie besteht die Wohnung lediglich aus einem 50-qm-Raum, der mit einer Naßzelle und notwendigster Infrastruktur ausgestattet ist. Der weitere Ausbau steht entsprechend seiner finanziellen Ressourcen im Belieben des Mieters. In der höchsten Miets- und Einkommenskategorie dagegen sind die Räume der Wohnungen vollständig abgeteilt, auf Wunsch mit zwei Badezimmern, Parkettboden und Badkacheln. Sowohl die Standards als auch die Kosten der Wohnungen sind für ein Programm des sozialen Wohnungsbaus unrealistisch. Bei Konstruktionskosten, die sich auf 950 Pesos/qm belaufen, kostet die 50-qm-Ausführung 47 500 Pesos und die 60-qm-Ausführung 57 000 Pesos. Diese Kosten liegen weit oberhalb der in den Philippinen bisher gängigen, ohnehin überhöhten Kostenmaßstäbe von etwa 30 000 Pesos für sozialen Wohnungsbau. Die auf der Grundlage dieser Konstruktionskosten kalkulierte monatliche Mietsbelastung ist völlig außer Reichweite für untere Einkommensgruppen. Wie bereits erwähnt, wenden Bewohner von Elendsvierteln selten mehr als 10 % ihres Monatseinkommens für Wohnzwecke auf. Angenommen, daß 180 Pesos Miete 10–15 % des monatlichen Verdienstes einer Familie ausmachen, dann müßte sie bereits über ein Einkommen zwischen 1200 und 1800 Pesos verfügen. Die unterste Grenze der Leistungsfähigkeit (affordability) – 20 % des Monatseinkommens für Wohnzwecke veran-

schlagt – dürfte bei etwa 900 Pesos liegen. Soviel verdienen aber nur etwa 32 % der Bevölkerung von Metro Manila (Nominallöhne). Wenn BLISS-Wohnungen inmitten armer städtischer Nachbarschaften gebaut werden, so bedeutet das wie im Falle des Paco-Projekts Stadt-sanierung. Den dortigen zwei BLISS-Wohnblöcken mit insgesamt 32 Wohnungen mußten 40 Squatter-Familien weichen. Da die Wohnungen nach dem Losverfahren vergeben werden, hatte – ungeachtet der finanziellen Sachzwänge – bei 20 000 Bewerbern keine der vertriebenen Squatter-Familien eine Chance, am Ort ihrer früheren Behausung neuen, verbesserten Wohnraum zu finden. Das Paco-BLISS-Projekt – in Rekordzeit fertiggestellt – diente unter der Bezeichnung „sozialer Wohnungsbau“ als Schaukastenprojekt und Systemlegitimation des Regimes während der im Mai und Juni 1979 in Manila abgehaltenen UNC-TAD-Konferenz. Alle anderen „Urban-BLISS“-Vorhaben des Jahres 1979 befinden sich im Bau. „Urban BLISS“ ist ein teures Wohnungsbauprogramm für den Mittelstand, das trotz enormer Aufwendungen aus öffentlichen Mitteln nur einen zahlenmäßig bescheidenen output an Wohnraum liefert.

#### 4.5 Die Infrastrukturpolitik

Das MMINUTE-Programm (Metro Manila Infrastructure and Utilities Engineering Program) des Ministry of Public Works (MPW) strebt die Bereitstellung grundlegendster Infrastruktureinrichtungen in strukturschwachen Stadtteilen an, die bisher noch nicht für „sites-and-services“-Projekte oder ZIP vorgesehen sind. Als Minimalprogramm sieht MMINUTE die Wasserversorgung durch öffentliche Anschlüsse, den Bau von Dränage-Anlagen, die Installierung öffentlicher Toiletten oder septischer Tanks und die Asphaltierung der Zugangswege vor. Nach Abschluß einer ersten Serie von ZIP-Projekten sollen die durch MMINUTE verbesserten Wohnviertel dann ebenfalls in ZIP-Projekte überführt werden. Insgesamt steht MMINUTE ein Etat von 230 Mio. Pesos für einen Zeitraum von fünf Jahren zur Verfügung. 65 % dieser Mittel stammen aus ausländischen Quellen (Weltbankkredite). Als recht erfolgreich gelten die Bemühungen der MMC, in Kooperation mit dem MPW, Schutzvorkehrungen gegen die in der Regenzeit ständig einsetzenden Überschwemmungen weiter Stadtteile zu treffen. Wenn auch Überschwemmungen nach wie vor beträchtliche Schäden anrichten – schätzungsweise 30 Mio. Pesos im Jahr –, so konnte doch die Anzahl der gefährdeten Gebiete reduziert werden. Auch fließt in überfluteten Gebieten das Wasser schneller ab, als dies früher der Fall war. In den ersten drei Jahren des Bestehens der MMC wurden in Metro Manila sieben große Pumpstationen fertiggestellt, drei weitere befinden sich im Bau. Außerdem wurden 21 Hauptdränagen von insgesamt 13 km Länge verlegt, die nach Verlegung von sieben weiteren insgesamt 27 km lang sein werden. Daneben wurden 77 km an Seitendränagen gesäubert, 12 größere Flussläufe und 36 esteros gereinigt und ausgebagger<sup>43</sup>.

Neue Überschwemmungsprobleme allerdings bedrohen in letzter Zeit die Gemeinden Pasig, Pateros und Tagig, die direkt an der Laguna de Bay, einem durch den Pasig-River mit der Manila Bay verbundenen Binnensee, liegen. Durch Verschlammung verlor die Laguna de Bay mehr als drei Meter an Tiefe. Nach heftigen Regenfällen führt dies stets zu Überschwemmungen<sup>44</sup>. Wenig effizient ist die Wasserversorgung der Metropole, die in vielen Stadtteilen als sehr schlecht bezeichnet werden muß. Trotz des MMINUTE-Programms gilt

43 Metro Manila: the First Three Years. November 1975 to December 1978, S. 20.

44 S. Ebd., S. 20.

dies ganz besonders für viele Squatter- und Slumgebiete und für einige Gemeinden an der Peripherie des Metrogebiets wie Novaliches, Las Piñas oder Parañaque. Nur 53 % der Bevölkerung Metro Manilas werden auf regulärer Basis durch Anschlüsse der MWSS versorgt. 1975 lag der tägliche Wasserbedarf bei 420 Mio. Gallonen, aber nur 330 Mio. Gallonen waren lieferbar<sup>45</sup>. Die „Social Survey of the Tondo Foreshore“ von 1974 beispielsweise enthüllte, daß 63 % der Bewohner ihr Wasser von Straßenhändlern bezogen. 14 % benutzten öffentliche Brunnen oder kauften es von Nachbarn, die über einen regulären MWSS-Anschluß verfügten<sup>46</sup>. Wenn sich im Tondo Foreshore im Zuge der „Upgrading“-Bemühungen die Wasserversorgungssituation auch etwas verbessert hat, so darf doch das in der Survey enthüllte Bild als typisch für die vielen noch nicht vom ZIP oder MMINUTE-Programm erreichten Elendsviertel gelten. In Barrio Escopa, einem Squatterviertel in Quezon City, betrugen die monatlichen Ausgaben mancher Familien für von privaten Wasserverkäufern bezogenes Wasser bis zu 60 Pesos pro Monat! Sie liegen damit um das Dreifache über den regulären MWSS-Tarifen. Aber auch die Familien, die einen regulären MWSS-Anschluß besitzen, stehen vor allem in der Trockenzeit großen Wasserversorgungsproblemen gegenüber. Vielfach ist der Druck so niedrig, daß das Wasser den Verbraucher nicht mehr erreicht – vor allem dann, wenn er im zweiten oder dritten Stockwerk wohnt. Verursacht wird der niedrige Wasserdruck durch undichte Rohrleitungen und unzählige illegale Anschlüsse. Normalerweise muß die Installation neuer Wasseranschlüsse vom MWSS genehmigt und durchgeführt werden. Infolge langwieriger administrativer Prozeduren tun das viele Verbraucher selbst oder beauftragen eine Installationsfirma damit. Nach Zahlung einer Besteckungssumme (ihre Höhe richtet sich nach dem Nutzungszweck – gewerbliche oder private Nutzung) wird der Anschluß dann nachträglich durch die MWSS legalisiert. Seit 1974 führt das MWSS mehrere Projekte durch, die auf eine verbesserte Wasserversorgung der Bewohner Metro Manilas abzielen. Teilfinanziert werden die Projekte von der Asian Development Bank (ADB). Die erste Projektphase von 1974–1979 sah eine Steigerung der täglichen Wasserversorgungskapazität um 240 Mio. Gallonen vor. Jedoch sind die Auswirkungen dieses Projekts auf die geographischen und sozialen Disparitäten in der Wasserversorgung bisher kaum spürbar. Die zweite Projektphase sieht bis 1985 die Versorgung von 70 % der Metropopulation mit Direktanschlüssen vor. Niemand mehr soll bis dahin von privaten Wasserverkäufern abhängen. Bis 1985 soll die tägliche Versorgungskapazität um weitere 300 Mio. Gallonen auf insgesamt 870 Mio. Gallonen gesteigert worden sein<sup>47</sup>.

## 5. Verwaltungsreform in Metro Manila: Pramat der Politik

Gemessen an dem eingangs dargelegten Entwicklungsbegriff wurde die mit der Reorganisation der Metropolitanverwaltung angestrebte Verbesserung der öffentlichen Dienstleistungen zur Bewältigung der durch einen rapiden Verstädterungsprozeß aufgeworfenen Probleme trotz punktueller Erfolge nur in unzureichendem Maße erreicht. Die Verbesserung der kommunalen Dienstleistungen wird nur für die Gruppen spürbar, die das Regime tragen und deren Unterstützung es sich auch in Zukunft versichert wissen muß. Dies sind die

---

<sup>45</sup> S. Ebd., S. 8; vgl. auch Alan Rew, Urban Water: Access, Delivery and Institutional Scarcity, in: Development Research Digest No. 1, Spring 1978, Complementary Issue, S. 39–42.

<sup>46</sup> Rew (1978), S. 39.

<sup>47</sup> Metro Manila: the First Three Years. November 1975 to December 1978, S. 18; Asian Development Bank, Appraisal of the Second Manila Water Supply Project in the Republic of the Philippines, August 1978.

<sup>48</sup> Vgl. Jürgen Rüland, Politik und Verwaltung in Metro Manila. Aspekte der Herrschaftsstabilisierung in einem autoritären politischen System, Diss. Freiburg 1980, S. 95, 335.

20–30 % der Bevölkerung, die an der Spitze der Sozialstruktur Metro Manilas stehen. Dies ist der „moderne“ städtische Sektor, der mit den wichtigen in- und ausländischen Kapitalinteressen koinzidiert sowie das Regime und die regimekonforme neue Oligarchie, auf deren ökonomische Interessen das öffentliche Dienstleistungsangebot nach der Reorganisation der Metropolitanverwaltung ebenfalls zugeschnitten wurde. Für die 70 % der Metropolitanbevölkerung jedoch, die unter oder nur knapp oberhalb der Armutsgrenze leben, bringen Verbesserungen der öffentlichen Leistungen nur in sehr geringem Maße eine Verbesserung ihrer physischen Lebensumstände mit sich. Die eklatanten sozialen Unterschiede in der Hauptstadt werden durch das auf den „modernen“ Sektor ausgerichtete Stadtentwicklungsprogramm noch eher vergrößert. Die Verwaltungsreform als Ausgangspunkt für eine Verbesserung der metropolitanen Dienstleistungen scheiterte, weil politische Funktionen der Herrschaftsstabilisierung die Dienstleistungsfunktionen überlagern und dominieren. Unter Herrschaftsstabilisierung sei hier die Kontrolle über politische Entscheidungsprozesse und ihre Implementierung in Metro Manila als Teil einer Sequenz von Schritten zur Konsolidierung<sup>49</sup> des gegenwärtigen Regimes verstanden. Dabei lässt das Regime jedoch außer acht, daß gerade auch effiziente Dienstleistungsprogramme (d. h. Dienstleistungsprogramme zum Nutzen aller Bevölkerungsgruppen) einen sozialen Pazifizierungseffekt erzielen – und somit ebenfalls zur Herrschaftsstabilisierung beitragen können. Im Zuge der seit Verhängung von Martial Law vom Regime betriebenen Penetration der Gesellschaft und der zunehmenden Zentralisierung des Regierungssystems ist die Verwaltungsreorganisation in Metro Manila eine Maßnahme zur Ausdehnung der politischen Kontrolle auf ein Ballungsgebiet mit einst politisch mächtigen Partikularinteressen und relativ autonomen Lokalverwaltungen. Die Gemeinden Metro Manilas waren vor Martial Law traditionell Hochburgen der jeweiligen Opposition und die am meisten politisierten Zentren des Landes. Das große Wählerpotential, seine wirtschaftlichen Ressourcen und seine exponierte Stellung in der philippinischen Nationalökonomie<sup>50</sup> machten Metro Manila zu einer Schlüsselregion beim Bemühen Marcos', seine autoritäre Herrschaft zu konsolidieren. Die politischen Grundüberlegungen bei der Reorganisation der Metropolitanverwaltung wurden besonders deutlich durch deren personalistische Struktur. Die Entscheidungsprozesse in der Metropolitanverwaltung stehen durch sie unter der vollkommenen Kontrolle der politischen Zentrale (Präsident, First Lady). Ein Verwaltungsunterbau zur Vorbereitung von sachgerechten Entscheidungen und Programmen zur Bewältigung der Folgeprobleme rapider Verstädterung in Metro Manila fehlt. Die Instanzen der MMC sind nur soweit ausgebaut, als sie die Kontrolle der von höchster politischer Ebene getroffenen Entscheidungen gewährleisten. Zur Anpassung an wechselnde politische Gegebenheiten werden die Verwaltungsstrukturen ständig in Fluss gehalten. In der Besetzung von Schlüsselpositionen findet das Prinzip der Ämterhäufung nach

<sup>49</sup> Der Verhängung von Martial Law folgte eine Serie von Schritten, mit denen Marcos seine diktatorischen Vollmachten absicherte. 1973 wurde eine neue Verfassung verabschiedet, die – mit Übergangsbestimmungen ausgestattet – auf die Situation des Ausnahmezustandes zugeschnitten war. Alle Legislative wurden suspendiert; die politischen Parteien formell aufgelöst. Trotz einer zivilen Suprematie erhielt das Militär ausgedehnte Machtbefugnisse. Selbst die Justiz geriet unter den Einfluß des Regimes, das zusätzlich Militärgerichte einsetzte, vor denen sich die meisten politischen Gefangen zu verantworten haben. Die Massenmedien wurden gleichgeschaltet und befinden sich nun in den Händen von Marcos' Vertrauten und Verwandten. Periodisch durchgeföhrte, in ihren Ergebnissen offensichtlich massiv vom Regime beeinflußte Referenden, versicherten dieses der Volkslegitimation. Durch Verfassungsänderungen (1976), die Einführung eines Scheinparlaments (1978) und manipulierten Kommunalwahlen (1980) versuchte Marcos seine Herrschaft dauerhaft zu festigen. Auf dem Hintergrund dieser Abfolge von Maßnahmen der Herrschaftsstabilisierung muß auch die Reorganisation des Regierungs- und Verwaltungssystems in Metro Manila gesehen werden.

<sup>50</sup> Metro Manila trägt rund 26 % zum BSP der Philippinen bei. 85 % der Einnahmen des Staates stammen aus diesem Raum. Metro Manila ist das Finanzzentrum des Landes. 40 % aller Finanzinstitutionen haben hier ihren Sitz. 68 % der gesamten Bankeinlagen befinden sich in den Banken der Hauptstadt. Aufgrund seiner infrastrukturellen Vorteile ist die Metropolitanregion der bevorzugte Ort für Gewerbe- und Industrieansiedlung bzw. Investitionen. Etwa 60 % der großen Unternehmen des Landes (über 20 Angestellte) wählen in der Metropole ihren Standort. 63 % der Bruttoerzeugung in der verarbeitenden Industrie, 71 % im Transportwesen, 69 % im Kommunikationswesen und 54 % im Dienstleistungssektor verteilen sich auf Metro Manila. Außerdem sollte nicht vergessen werden, daß auch ein beträchtlicher Anteil des Privatvermögens der Marcos- und Romualdez-Clans in Metro Manila angelegt sein dürfte.

Maßgabe der Regimekonformität Anwendung. Auch in den unteren und mittleren Verwaltungspositionen wird die Stellenbesetzung mit regimekonformen Beamten angestrebt. Die Personalpolitik nach primär politischen Zuverlässigkeit- und Verdienstkriterien allerdings geht zu Lasten der Qualifikation der Beamten und damit der administrativen Leistungsfähigkeit. Die lokalen Autonomien im Metropolitangebiet wurden im Bereich der politischen Programmgestaltung, der kommunalen Wirtschafts-, Personal- und Finanzpolitik fast völlig zerschlagen. Die Zentralisierung der Entscheidungsprozesse führte ferner zu einer Minimierung der Bevölkerungspartizipation in Fragen, die ihren unmittelbaren Lebensbereich betreffen. Vielmehr steht dem Regime durch den Aufbau eines Netzes von Nachbarschaftsorganisationen (Barangays) ein repressiver Apparat zur Verfügung, der dafür sorgt, daß die Unzufriedenheit der von den staatlichen Dienstleistungen nur unzugänglich erreichten Bevölkerungsgruppen nicht zur öffentlichen Artikulation gelangt.

Wichtige organisatorische Voraussetzungen zur Verbesserung der metropolitanen Dienstleistungen haben sich auch nach der Verwaltungsreform nicht eingestellt, ebenso wie administrative Hindernisse, die anerkanntermaßen den Verwaltungsortput beeinträchtigen, bislang nicht beseitigt wurden. Vielmehr kamen neue, die Verwaltungseffizienz beeinträchtigende Strukturdefiziten der Metropolitanverwaltung hinzu. Die Entwicklungsperzeption der leitenden Planer, Politiker und Administratoren hat sich kaum verändert. Ihre Modernisierungsvorstellungen scheinen sich im Gegenteil in noch stärkerem Maße an westlichen Entwicklungsmödellen zu orientieren als dies vor 1975 der Fall war. Gesteigertes Dienstleistungsbewußtsein bei Politikern, Administratoren und den regimebeeinflußten Medien erweist sich in der Realität als populistische Propaganda. Programme zur Verbesserung der Lebensbedingungen der unteren Sozialschichten sind in vielen Fällen schiere Palliativmaßnahmen. Die Behördenproliferation wuchert weiter. Koordinations- und Planungsprobleme behindern daher noch immer die Implementierung kommunaler Dienstleistungsprogramme, solange sie sich nicht besonderer Förderung durch die First Lady erfreuen. Auch die Finanzprobleme der Gemeinden in der Metropolitanregion konnten nicht gelöst werden. Es gibt keinen metropolitanen Finanzausgleich. Langfristige Finanzplanung ist nicht möglich. Die Unwägbarkeiten der metropolitanen Finanzplanung werden im Gegenteil noch vergrößert durch ständige ad hoc-Eingriffe der politischen Zentrale (First Lady) in den Haushaltsvollzug, um eigene Sonderprojekte zu finanzieren.

Die Bezeichnung „Verwaltungsreform“ für die 1975 im politischen Subsystem Metro Manila vorgenommene Reorganisation erweist sich so als irreführend, da sich dahinter eine Zentralisierung von Entscheidungsprozessen verbirgt, ohne daß damit eine spürbare Verbesserung der Dienstleistungen einhergeht. Das neue Regierungs- und Verwaltungssystem ist ein Gebilde, dessen Bestand und politische Funktion eng mit den derzeitigen Hauptexponenten des Regimes – nämlich dem Präsidenten und der First Lady – verknüpft ist. Sind das derzeitige politische System und seine führenden politischen Akteure erst einmal von der politischen Bildfläche verschwunden, dann steht zu erwarten, daß die gegenwärtige zentralisierte Form der Metropolitanverwaltung wieder in ein Gebilde vieler gegensätzlicher gruppen- und faktionsspezifischer, personalistischer und partikularer Interessen zerfällt.

rationalized production and consumption structure for a commodity, without the costs of rationalization being borne by producing/exporting countries which are least able to bear these costs.

## **Administrative Reform and Urban Development: The Case of Manila**

By JURGEN RULAND

Rapid urbanization in Metropolitan Manila causes multiple problems in planning, coordination and provision of services. It has been intended to tackle these problems through the reorganization of the local government system into a centralized metrowide commission-type of government (Metro Manila Commission) in 1975. The restriction of autonomy of the 17 local units, comprising the Metropolitan Manila Area, was expected to result in more comprehensive planning, more rational distribution of public resources and a greater output of public services – thus, transforming Metro Manila from a “dying city” into a “City of Man”. This article evaluates the success of this program.

The first section is devoted to the organizational changes which occurred since 1975. Thereafter those factors which primarily determine the service output will be investigated, namely, the way in which the public officials see development and the process of planning. These officials perceive development exclusively in terms of western development strategies. It is argued, however, that these strategies do not fit to the Manila setting, since they are not able to integrate the traditional and informal sectors. The ill considered adoption of ‘modern’ technocratic strategies of development promotes a further impoverishment of these sectors constituting the majority of the urban population. Both, before and after 1975, planning and project implementation has been retarded by numerous deficiencies and bottlenecks.

The third section deals with some key services (tax administration, finance, land use, housing and infrastructure). Major finding is that only a minority, 20–30 % of upper and upper middle class Manilans and the ‘modern’ sector coinciding with the major domestic and foreign business interests, benefits from the improvement of services.

Consequently the 1975 administrative reforms in Metro Manila must be considered a failure. Most of the administrative problems identified as contributing to the deterioration of living conditions in Metro Manila, still persist. It is hypothesized that the failure of the administrative reforms is due to political considerations of regime stabilization which dominate the service functions of the administration. The politically most sensitive area of the Philippines is now controlled by the regime through the domination of the decision-making processes and the implementation of decisions. Before 1972, the 17 local units in Metro Manila were highly politicized bases of the political opposition with relatively autonomous local governments. Metro Manila is the center of the Philippine economy concentrating the bulk of financial institutions, big business companies, investments, both, of the ruling oligarchy and foreign. Therefore, the reorganization of the metropolitan government along centralized lines has to be seen as one of a series of steps (1973 Constitution, suspension of the legislatures, formal disbanding of political parties, various rigged referenda and elections as a basis of legitimization, a muzzled mass media and a controlled judiciary) aiming at the consolidation of the Marcos’ Martial Law regime.