*Politische Akteure oder soziale Dienstleister?
NGOs im lateinamerikanischen Wohnungssektor
der 1990er Jahre*

vorgelegt von
Dipl.-Ing. Arch. Alexander Richard Jachnow
aus Berlin
von der Fakultät VI – Planen Bauen Umwelt
der Technischen Universität Berlin

zur Erlangung des akademischen Grades
Doktor der Ingenieurwissenschaften
- Dr.-Ing. –
genehmigte Dissertation

Vorsitzende: Prof. Dr. Dietrich Henckel
Berichter: Prof. Dr. Peter Herrle
Berichter: Prof. Dr. Uwe Altröck,
Berichter in der wissenschaftlichen Aussprache: Prof. Dr. Peter Berten
Tag der wissenschaftlichen Aussprache: 9. Dezember 2010

Berlin 2011
D 83

Danksagung

Diese Arbeit ist vor allem das Ergebnis eines intensiven Austausches mit den verschiedensten Menschen, die alle eines gemeinsam haben: Sie alle teilen mein Interesse an der Wohnungsfrage. Alle widmeten mir bereitwillig ihre Zeit, tauschten Gedanken mit mir aus, beantworteten meine vielen Fragen. Manche stürzten mich in Zweifel, ob sich meine Forschung wirklich realisieren lasse, und halfen mir zugleich, meine Fragen weiter zu entwickeln und schließlich Antworten und Erklärungsmuster zu finden.

NGOMitarbeiter zeigten mir ihre praktische Arbeit und luden mich ein, diese teilnehmend zu beobachten. Sie öffneten mir ihre Archive, in denen ich die bewegende Geschichte der Organisationen der letzten vierzig Jahre nachlesen konnte.

Von meinen Kolleginnen und Kollegen in den NGOs, in denen ich gearbeitet habe, möchte ich insbesondere Leticia Salinas in Mexiko und Thêmis Aragão in Fortaleza hervorheben, die meine langen Fragebögen gewissenhaft ausfüllten und auch kritische Themen mit mir offen diskutierten. Von den zwölf NGO- Direktoren, die sich alle viel Zeit für mich nahmen, waren das Gespräch mit Alejandro Juarez (CENVI) und das Interview mit Eicke Jakob Schütz in Misereor besonders wichtig.

Aktivisten zeigten mir ihre Siedlungen, ihre Häuser, ihre Gemeinschaftszentren, Produkte ihres Engagements und ihres Kampfes um ein besseres urbanes Habitat. Sie alle waren für mich beeindruckende Personen, die mich wie Jaime Reyes von UPREZ auf stundenlangen Fahrten in die Peripherie begleiteten. Viele erschütternde Wohnsituationen habe ich kennengelernt, viele Geschichten gehört, die mich oftmals tief bewegten. Die Menschen aus den Bewegungen - vor allem die Frauen unter ihnen - die als *líderes* oder *lideranças* mit ihrer Arbeit Welten bewegt haben und mir von all den Schwierigkeiten und zäh errungenen Erfolgen berichteten, trugen ihren ganz besonderen Teil zum Gelingen dieser Arbeit bei. Sie ist auch geschrieben im Gedenken an "El Oso", Martín Cisneros, einen Aktivist der Mieterbewegung und Mitgründer der Volksküche *Los Pibes* in La Boca, der 2004 ermordet wurde. Gerade ohne diese Menschen wäre die Arbeit nicht zustande gekommen, mehr noch, sie wäre es nicht wert gewesen, geschrieben zu werden.

Professor Dr. Peter Herrle war mir nicht nur ein Doktorvater, der mich ermunterte, dieses Thema wissenschaftlich anzugehen, er war auch stets ein kritischer Diskutant meiner Thesen und hat mich unterstützt, die Arbeit zum Abschluss zu bringen, nachdem ich die *Habitat Unit* bereits in Richtung Asien verlassen hatte. Professor Dr. Uwe Altröck hat schon früh meine Arbeit begleitet und half mir insbesondere in methodischer Hinsicht und bei der Strukturierung der Forschungsaufgaben. Ein besonderer Dank geht auch an Professor Dr. Peter Berten, der mir mit seiner spontanen Hilfsbereitschaft die Promotionsausprache am 9.12.2010 termingerecht ermöglicht hat.

Den Kolleginnen in der *Habitat Unit* gilt mein herzlicher Dank, namentlich seien hier Dr. Astrid Ley und Franziska Berger erwähnt. Die Wissenschaftler,

die mich durch die Diskussion mit ihnen wesentlich in der Erarbeitung der theoretischen Teile voranbrachten, sind Arturo Mier y Teran (UNAM, Mexiko DF), Diana Mitlin (IIED), Fernando Murillo (UBA, Buenos Aires) und Renato Pequeno (UFC Fortaleza, São Paulo). Dem DAAD bin ich sehr dafür verbunden, dass er mir die Durchführung meiner Forschungsreisen finanziell ermöglicht hat.

Vor allem aber bin ich dankbar für die Geduld meiner Familie und meinen Eltern für die Hilfe beim Korrekturlesen, insbesondere meinem Vater. Sie alle haben mir viel Zeit geschenkt.

Alle Genannten haben Anteil daran, dass ich nun mein Vorhaben erfolgreich abschließen konnte.

Alexander Jachnow

Dhaka, den 4. April, 2011

0	Vorbemerkung.....	1
1	Einführung.....	3
	1.1 Struktur der Arbeit und Inhaltsprospekt.....	3
	1.2 Überblick zu Entstehung und Entwicklung der NGOs.....	5
	1.3 Offene Fragen.....	9
	1.4 Ausgangsthese und Hypothesen der Arbeit.....	10
	1.5 Zielsetzung der Arbeit.....	11
	1.6 Eingrenzung des Forschungsgegenstands.....	11
	1.7 Kontexte der Arbeit.....	13
	1.7.1 <i>Der zeitliche Kontext</i>	13
	1.7.2 <i>Der geographische Kontext</i>	15
	1.8 Methodisches Vorgehen.....	16
2	Konzepte von Zivilgesellschaft und NGOs.....	19
	2.1 Was sind NGOs?.....	19
	2.1.1 <i>Merkmale von NGOs nach Anheier</i>	20
	2.1.2 <i>Die Anwendbarkeit der NGO-Merkmale auf die NGOs(HS)</i>	21
	2.1.3 <i>Besondere Fähigkeiten</i>	27
	2.1.4 <i>Die Generationen</i>	28
	2.1.5 <i>Die der Arbeit zugrunde liegende Definition von NGOs(HS)</i>	30
	2.2 Was ist Zivilgesellschaft?.....	32
	2.2.1 <i>Der Dritte Sektor</i>	35
	2.2.2 <i>Zivilgesellschaft, politiktheoretische Konzepte und Lateinamerika</i>	36
	2.2.3 <i>Die politische Zivilgesellschaft</i>	40
3	Zur Stadtentwicklung in Lateinamerika.....	44
	3.1 Einleitung: Die großen Städte im Fokus.....	44
	3.2 Die lateinamerikanische Kulturregion und ihre Besonderheiten.....	44
	3.3 Die Entwicklung der Städte.....	46
	3.3.1 <i>Die wirtschaftliche Entfaltung der Region</i>	47
	3.3.2 <i>Äußere Einflüsse</i>	49
	3.3.3 <i>Bevölkerungswachstum und Urbanisierung</i>	50
	3.4 Städtische Perspektiven.....	54

4	Die (zivil)gesellschaftliche Entwicklung in Lateinamerika.....	57
	4.1 Entstehung und Konsolidierung.....	57
	4.1.1 <i>Die städtischen Gesellschaften</i>	59
	4.1.2 <i>Vorläufer zivilgesellschaftlicher Formationen</i>	61
	4.1.3 <i>Die Rolle der Kirche in der Gesellschaft</i>	62
	4.2 Europa und die lateinamerikanische Zivilgesellschaft.....	63
	4.3 Die Neuorientierung im Transformationsprozess.....	66
5	Die Wohnungsfrage in Lateinamerika im 20. Jahrhundert.....	71
	5.1 Städtisches Wohnen.....	72
	5.1.1 <i>Wohnungsdefizit</i>	74
	5.1.2 <i>Kriterien der Defizitmessung</i>	75
	5.2 Armut und ihre Erscheinungsformen.....	78
	5.2.1 <i>Urbane Armut</i>	80
	5.2.2 <i>Städtische Marginalisierung</i>	81
	5.2.3 <i>Verständnis der Armut als Versorgungsproblem und die Folgen</i>	83
	5.2.4 <i>Armut und Wohnen in Lateinamerika</i>	86
	5.3 Selbsthilfe als Antwort auf das Wohnungsdefizit.....	87
	5.3.1 <i>Erscheinungsformen der Selbsthilfe</i>	88
	5.3.2 <i>Informalität</i>	88
	5.3.3 <i>Gemeinschaftshilfe</i>	90
	5.4 Die breite Betroffenheit von Wohnungsnot und NGOs(HS).....	92
6	Die Sozialen Bewegungen in den Städten.....	93
	6.1 Die historischen Wurzeln und Entstehungsmotive von CBOs.....	93
	6.1.1 <i>Die Selbstorganisation an der Basis</i>	95
	6.2 Die Struktur und Legitimität der Organisationsführungen.....	96
	6.2.1 <i>Die großen städtischen Bewegungen</i>	97
	6.2.2 <i>Heterogenität und Divergenzen</i>	98
	6.2.3 <i>Die politische Dynamik der Bewegungen: Mexiko in den 80er Jahren</i>	99
	6.3 Das Entstehen der Neuen Sozialen Bewegungen (NSM).....	101
	6.4 Auswirkungen der Transformation auf die urbanen Bewegungen.....	103
	6.4.1 <i>Die piqueteros -Bewegung in Argentinien</i>	104
	6.5 Opportunismus und Gegnerschaft im Verhältnis zum Staat.....	106
	6.6 Zwischenresümee: Bewertung der Bewegungen.....	108

7	Wohnungspolitik in Lateinamerika: Einflüsse und Entwicklung.....	109
	7.1 Die Rahmenbedingungen der Wohnungsversorgung.....	109
	7.1.1 <i>Der Anspruch auf staatliche Wohnversorgung.....</i>	110
	7.1.2 <i>Erste offizielle Ansätze zur Erfüllung des Anspruchs.....</i>	112
	7.2 Der Einfluss der UN auf die Wohnungspolitik in Lateinamerika.....	112
	7.2.1 <i>Die 1990er Jahre - Jahrzehnt der Konferenzen.....</i>	117
	7.3 Die Rolle des Staates in der Wohnungspolitik.....	120
	7.4 Der Preis des Wohnens: Politik zwischen Intervention und Investition.....	127
	7.4.1 <i>Veränderungen in der staatlichen Wohnungspolitik.....</i>	129
8	NGOs(HS): Fallbeispiele aus den Städten.....	131
	8.1 Die vier Phasen der NGO(HS)-Werdung.....	132
	8.2 Die Gründungsphasen.....	133
	8.2.1 <i>Die frühen NGOs.....</i>	133
	8.2.2 <i>Die NGOs der Bewegungen.....</i>	135
	8.2.3 <i>Die NGOs der Transformation.....</i>	140
	8.2.4 <i>Die technischen NGDOs.....</i>	141
	8.2.5 <i>Folgende Generationen.....</i>	143
	8.2.6 <i>Autonome Organisationen.....</i>	144
	8.2.7 <i>Neo-karitative Initiativen.....</i>	144
	8.2.8 <i>Relevanz der Gründungsphasen.....</i>	145
	8.2.9 <i>NGOs(HS): Umkehrung der Generationenfolge von Korten.....</i>	146
	8.2.10 <i>Anzahl, Häufigkeit und Verteilung von NGOs(HS).....</i>	147
	8.3 Sonderfall Fortaleza.....	150
	8.4 Organisation und Struktur der untersuchten NGOs.....	151
9	Fallstudien.....	154
	9.1 Auswahl der Studien und ihr Experimentalcharakter.....	154
	9.1.1 <i>Art und Auswahl der Fallbeispiele.....</i>	155
	9.2 Das Kooperativprojekt Palo Alto in Mexico Stadt.....	156
	9.2.1 <i>Kooperation und NGOs.....</i>	156
	9.2.2 <i>Geschichte und Kontext der Kooperative Palo Alto.....</i>	158
	9.2.3 <i>Der Kooperativgedanke in der Zivilgesellschaft.....</i>	159
	9.3 Mit Kleinem groß herausgekommen: Mikrofinanzierung in Fortaleza.....	161
	9.3.1 <i>Die Mutirão 50.....</i>	162
	9.3.2 <i>Die Nachhaltigkeit des NGO Erfolgs.....</i>	167
	9.3.3 <i>Eine neu geschaffene Akteurslandschaft.....</i>	168
	9.3.4 <i>Mikrofinanzierung, Mutirão und NGOs.....</i>	171
	9.3.5 <i>NGOs und Mikrokredit.....</i>	172
	9.3.6 <i>Mikrokredite in Lateinamerika.....</i>	174

9.4	Der runde Tisch von Córdoba, Argentinien.....	176
	9.4.1 Ausgangssituation und Entstehung der Mesa.....	177
	9.4.2 Die Arbeit der Mesa.....	179
	9.4.3 Verfügbare Ressourcen.....	180
	9.4.4 Projekterfolge und Wirkungen.....	181
	9.4.5 Verbreitung und Wirkungen der Erfahrung.....	182
	9.4.6 Gegenwärtige Situation und Auswirkungen der Initiative in Córdoba.....	183
	9.4.7 Entwicklungsanalyse.....	185
10	Schlussfolgerung: Die neue Rolle als Folge notwendiger Adaption.....	190
	10.1 Bewertung der Entwicklung der Rollen.....	191
	10.1.1 Die Insignifikanzfalle.....	193
	10.1.2 Mission erfüllt?.....	194
11	Notwendige Adaption an veränderte Gegebenheiten.....	196
	11.1 Eigenständigkeit.....	197
	11.2 Flexibilität in Organisationsaufbau und Personalstruktur.....	198
	11.3 Thematische Offenheit.....	199
	11.4 Positive Wahrnehmung.....	201
	11.4.1 Selbstidentifikation im Zusammenhang mit NGOs.....	202
	11.5 Diffuse Legitimierung.....	204
	11.6 Beziehungsreiche Akteure: Kooperation, Konfrontation und Vernetzung	206
	11.6.1 Das Gegen-Über: NGOs und der Staat.....	206
	11.7 Internationales Handeln.....	208
	11.7.1 Internationale Netzwerke.....	209
	11.8 Absicht und Wirkung – die Bewertung der NGO-Arbeit im internationalen Entwicklungskontext.....	211
12	Schlussbemerkung.....	215
13	Literatur.....	218
14	Verzeichnisse.....	241
	14.1 Übersicht zitierte Personen.....	241
	14.2 Abkürzungsverzeichnis.....	242

0 Vorbemerkung

Als ich 1998 in Mexiko Stadt erstmals in einer NGO (*Non Governmental Organisation*) im Wohnungssektor arbeitete, war die bestimmende öffentliche Meinung über diese *EntwicklungsNGOs* noch durchweg positiv. Der Grenzverlauf zwischen einem entwicklungspolitischen *mainstream* von staatlich-internationaler und gleichzeitig neoliberaler Prägung einerseits und den sozialen Alternativen der Zivilgesellschaft andererseits schien deutlich markiert. Der so genannte *Washington Consensus*¹ wurde von den Vertretern der Zivilgesellschaft als unsozial kritisiert. Viele Organisationen und Gruppierungen aus der NGO-Szene lehnten ein Arrangement mit neoliberaler Politik kompromisslos ab.

Allerdings passte ein Teil der Einblicke, die mir durch die Mitarbeit dort möglich waren, nicht zu dieser Auffassung. In den NGOs, in ihren Arbeitsweisen und ihrem Selbstverständnis hatte sich eine Dualität etabliert: EntwicklungsNGOs waren nicht allein die Schiedsrichter in dem Spiel um die richtigen Entwicklungsstrategien und um die Verteilung von Fonds, sondern sie waren selbst Bestandteil dieses Spiels geworden und mussten in ihrem Wirken auf mehreren Ebenen die Verantwortung für bestimmte Entwicklungen mittragen. Diese Doppelrolle wird den NGOs zunehmend zum Verhängnis bei der Verteidigung ihrer Souveränität. Da sie einerseits in die Prozesse staatlicher Politik und der Entwicklungszusammenarbeit involviert sind, mussten sie sich von ihrer Ausgangsposition zunehmend entfernen, da sie andererseits aber versuchen, eine distanzierte, kritische Perspektive zu bewahren, haben sie nicht vollständig mit ihrem unabhängigen Selbstbild gebrochen. Es hat nur ein leiser Wechsel stattgefunden, den ich mit meiner Arbeit zu fassen und zu erklären versuche.

Heute, Ende des ersten Jahrzehnts des 21. Jahrhunderts, müssen wir feststellen, dass sich das Weltbild der 1990er Jahre bereits wieder in Auflösung befindet, ohne dass ein solch hervorstechendes Ereignis diese Veränderung bedingen würde, wie es das Ende

¹ *Washington Consensus* bezeichnet eine Reihe wirtschaftspolitischer Empfehlungen, die Staatsegerungen zur Förderung von wirtschaftlicher Stabilität und Wachstum umsetzen sollten. IWF und Weltbank propagierten und förderten dieses neoliberale Konzept. Der Begriff wurde vom Ökonomen John Williamson geprägt, der diesen Konsenz auch als *universal convergence* bezeichnete: 1990 hatten sich in Washington D.C. lateinamerikanische Politiker, Vertreter internationaler Organisationen und Akademiker auf die Grundlagen dieser Empfehlungen verständigt (Williamson 1994, S. 17ff).

der Sowjetunion Anfang jenes Jahrzehnts war, das die Entstehung dieser neuen Global-situation erst ermöglicht hatte.

Für die lateinamerikanischen Zivilgesellschaften offenbarten sich die Folgen des Zusammenbruchs der osteuropäischen Staatssysteme erst allmählich, anfangs getragen von der Euphorie, dass durch das Ende des Kalten Krieges nun sozial- und umweltpolitische gegenüber machtpolitischen Interessen bestehen konnten und von einer zunehmend erstarkenden Zivilgesellschaft vertreten wurden.

Hinzu kam, dass in diesem Jahrzehnt die großen Städte als neue Akteure in einer zunehmend urbanen Welt entdeckt wurden.² Der Trend, der bis heute anhält, sieht in den Metropolen eine neue, autonome, d. h. nicht mehr nationalstaatlichen Zwängen untergeordnete Sphäre auf der internationalen Ebene, der eine eigenständige Entwicklung im globalen Zusammenhang bestimmt ist.

An dieser Wahrnehmung der großen Städte scheint mir vor allem kritikwürdig zu sein, dass der *Lebensraum Stadt* als eigenständig handelndes Subjekt personifiziert wird. Es heißt: Städte wachsen, sie verschmutzen die Umwelt, sie binden Ressourcen, sie stehen in Konkurrenz zueinander und dergleichen mehr. Tatsächlich verantwortlich sind jedoch Stadtbevölkerung, Industrie, Wirtschaft und Politik und zwar in konzertierter Weise mit beabsichtigten und unbeabsichtigten Folgen. Das bedeutet, dass die diversifizierten Akteurslandschaften, die heute die Entwicklung der Städte bestimmen, mit ihren komplexen Aushandlungsprozessen stärker wahrgenommen werden müssen. In den großen Städten funktionieren jene Modelle häufig nicht mehr, die einst für moderne Gesellschaften bzw. Staaten entwickelt wurden. Mit den neuen Herausforderungen an das urbane Zusammenleben, an die Prozesse der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung und durch Veränderungen hinsichtlich eines gesamtgesellschaftlichen Verantwortungsgefühls wächst die Bedeutung der zivilgesellschaftlichen Akteure. Deren Position zu ergründen ist daher essenziell, um Stadtentwicklung im Kontext ihrer sozialen Bedingungen zu verstehen. Dazu soll die vorliegende Arbeit beitragen.

² Vergleiche beispielsweise Peter Halls Beitrag auf der „Urban 21“- Konferenz in Berlin im Jahr 2000 bzw. das dazugehörige Dokument: URBAN 21/Hall et al. (2000): Weltbericht zur Zukunft der Städte. Berlin.

1 Einführung

„Everything you can say about India,
the opposite is also true“
Indisches Sprichwort

1.1 Struktur der Arbeit und Inhaltsprospekt

Die vorliegende Arbeit verknüpft kritisch gesichtete Forschungsergebnisse zum NGO-Sektor in Lateinamerika mit eigenen Untersuchungen und Erkenntnissen zu dessen spezifischer Rolle in Wohnungsbau und Stadtentwicklung. Ziel der Arbeit ist es, den Bedeutungswandel und die neuen Rollen dieser Organisationen in den lateinamerikanischen Städten zu erklären. Zu diesem Zweck verbindet sie eine chronologische Darstellung der Entwicklung von Zivilgesellschaft und NGOs mit einer Analyse der Handlungsmotive.

Die Arbeit besteht aus fünf Hauptteilen. Im einführenden, theoretischen Teil (Kapitel 2) werden zunächst Forschung, Erkenntnislage und methodische Einordnung von Zivilgesellschaft und NGOs geklärt. Die Arbeit klärt Konzepte und Deutungsmuster, die für das Verständnis des Themenkomplexes bedeutend sind. Konzepte von Zivilgesellschaft und zivilgesellschaftlichen Organisationen (*Civil Society Organizations*, CSOs), der die NGOs zuzuordnen sind, werden vorgestellt. Geläufige Aussagen wie einschlägige Definitionen von NGOs und Zivilgesellschaft werden dargestellt und anschließend auf ihre Anwendbarkeit für die hier untersuchte Untergruppe geprüft.

Im nächsten Teil (Kapitel 3 und 4) folgen Grundlagen zur städtischen und gesellschaftlichen Entwicklung in Lateinamerika. Aus dem Blickwinkel der lokalen städtischen Gesellschaft heraus, werden die historischen Entwicklungen in Zusammenhang mit ihrem sozialen Kontext kurz umrissen. Gegenstand der Betrachtung sind dabei auch die Funktion und Bedeutung der *sociedad civil* in Lateinamerika.

Der folgende Teil (Kapitel 5, 6 und 7) beschäftigt sich mit dem für die NGOs im Habitatbereich relevanten Wohnungssektor, den sozialen Akteuren in diesem Sektor und mit staatlicher Politik als Antwort auf das Wohnungsdefizit.

Im vierten Teil (Kapitel 8 und 9) werden die historischen Umstände der Veränderung von NGOs und ihrer Projekte erläutert und analysiert. Die Entstehungsgeschichten und die Arbeitsfelder der NGOs in Lateinamerika sollen vor allem grundlegende Fragen zum „Phänomen NGO“ und der Wahrnehmung dieser Organisationen beantworten helfen. Für die Erkenntnisfindung wesentlich waren der kontinentübergreifende Vergleich und die besonderen Bedingungen des lokalen Kontexts anhand von vier ausgewählten Städten. Wichtig war hierbei nicht die empirische Vergleichbarkeit, deren Relevanz bereits weiter oben in Frage gestellt werden musste. Stattdessen sollte aus der Vielzahl von NGOs, die in Lateinamerika in urbanen Räumen agieren, eine Auswahl getroffen werden, an denen sich Ansatz, Arbeitsweise und Ziele von NGOs in übergreifender Weise darstellen lässt. Die Fallstudien des Kapitels 9 bereiten beispielhaft die Entwicklung der NGOs im Zeitraum der 1980er und 1990er Jahre auf. Die Etablierung von NGOs als neuer Koalitionär für öffentliche und private Träger in der Stadtentwicklung wird durch drei Studien dargestellt.

Im fünften und letzten Teil (Kapitel 10, 11 und 12) werden schließlich die Erkenntnisse aus den angestellten Betrachtungen aufbereitet und zu Schlussfolgerungen summiert. Vor dem Hintergrund konkreter Projekte aus verschiedenen Zeiträumen, die von den betrachteten NGOs initiiert und implementiert wurden, wird zunächst die Bedeutung von NGOs bewertet. Genuine Aufgaben und originäre Ziele der zivilgesellschaftlichen Organisationen werden mit erworbenen neuen Eigenschaften in einem veränderten Umfeld verglichen.

Der letzte Teil bewertet die gewonnenen Einblicke vor dem Hintergrund der Ausgangsfrage nach den Umständen für die veränderte Rolle der NGOs. So sollen Veränderungen, die von außen bedingt wurden, solchen gegenübergestellt werden, die die Organisationen von sich anstrebten. Schlussfolgerungen und Ausblick resümieren die gegenwärtige Rolle der NGOs in der Stadtentwicklung.

1.2 Überblick zu Entstehung und Entwicklung der NGOs

Mitte der 1960er Jahre, teils sogar schon in den 50er Jahren des vorigen Jahrhunderts, entstanden in ganz Lateinamerika kleine Organisationen, die sich gemeinsam mit den Bewohnern der Armenviertel für eine Verbesserung der Lebenssituation engagierten. Die Ansätze dieser Organisationen waren von Anfang an vielfältig, ihnen gemeinsam aber war die Suche nach Möglichkeiten, um auf spezifische Probleme spezifisch zu reagieren – wodurch sie sich von politischen Gruppen unterschieden, die sich auf einer übergeordneten, meist staatlichen Ebene für Veränderungen einsetzten.

Die ersten Initiativen, die sich bald in Form von Organisationen dauerhaft etablieren konnten, bildeten eine sehr heterogene Gruppe, die unter dem Namen *ONGs*, der spanischen bzw. portugiesischen Entsprechung des englischen Kürzels NGOs eine gemeinsame Benennung fanden.

Die von den NGOs angestrebten Verbesserungen der sozialen Bedingungen orientierten sich an der Entwicklung von konkreten Lösungen und standen für einen neuen Umgang mit den städtischen Armen. Bisher war dieser Umgang durch die Bevormundung dieser Bevölkerungsgruppen und durch eine rein karitative Unterstützung geprägt gewesen, die als Pflicht des Staates, der traditionellen Kirche oder Organisationen zwischen diesen Institutionen gesehen wurde. Mit den jungen NGOs agierten nun in diesem Feld neue Akteure, die teils aus ethischen und humanitären, teils aus gesellschaftskritischen Motiven sich selbst zum Handeln verpflichtet fühlten.

Dabei kam insbesondere einigen katholischen Priestern eine besondere Rolle zu, die größtenteils der Befreiungskirche zuzurechnen sind (vgl. Baltes 1988) und sich besonders in der Gründungsphase der NGOs aktiv beteiligten. Es ging ihnen ebenso um die allgemeine Verbesserung der Grundversorgung als auch um die generelle Emanzipation der geförderten Gruppen und Individuen. Sie forderten unter anderem menschenwürdige Unterkünfte für die Marginalisierten. Erste Projekte unterstützten die Betroffenen entsprechend auch im Zugang zu Bauland und im Wohnungsbau.

Bis in die 1970er Jahre hinein blieb diese Arbeit der NGOs von der Öffentlichkeit eher unbeachtet. Mit der „Entdeckung“ der Selbsthilfe und der Entwicklung alternativer Strategien zum Massenwohnungsbau seit den 1960er und 70er Jahren kam ihnen jedoch erstmals eine zunehmend wichtige Rolle in der urbanen Akteurslandschaft zu. Die erste Habitat-Konferenz in Vancouver 1976 HABITAT I stellte einen Wendepunkt in der öffentlichen Wahrnehmung der NGOs dar. Während der Konferenz wurde die bisherige

Politik des staatlich initiierten und kontrollierten sozialen Wohnungsbaus in Frage gestellt und Gegenkonzepte, vor allem das der unterstützten Selbsthilfe, gefordert. Die UN richtete für diese Konferenz mit dem Habitat-Forum sogar erstmals eine Plattform für eine begleitende zivilgesellschaftliche Repräsentation ein.

In Folge von HABITAT I novellierten viele Staaten ihre Gesetze, entwickelten neue Wohnungsbauprogramme und öffneten so der nicht-staatlichen Wohnversorgung neue Förderungsmöglichkeiten. Entsprechend erhöhten sich weltweit in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre auch die Zahl der entsprechenden Organisationen und der von diesen durchgeführten Projekten.

Vorausgehend waren allerdings in den meisten lateinamerikanischen Staaten bereits vorhandene gesellschaftliche Emanzipationsversuche behindert worden. Militärdiktaturen hatten in den 1970er Jahren die Macht vor allem im *Cono Sur*³ übernommen. In Mexiko fand zwar kein Putsch statt, doch hatte auch dort mit der blutigen Niederschlagung von sozialen Protesten durch den Einparteiensstaat bereits 1968 eine Zeit der Repression eingesetzt.

Regierungsbehörden verdächtigten reformerische und sogar karitative Organisationen, sich an möglichen Umsturzvorbereitungen zu beteiligen. Die Staatsautoritäten nahmen die sozialen Probleme in der Gesellschaft in erhöhtem Maße als Gefährdung des inneren Friedens wahr und suchten nach technokratischen Lösungen wie z. B. durch den Abriss der Armensiedlungen und die Umsiedlung der Bewohner. Weiteres Stadtwachstum sollte möglichst verhindert werden. Trotzdem stieg die Zahl der urbanen Bevölkerung und gerade die der städtischen Armen in dieser Zeit erheblich an, und NGOs setzten ihre Arbeit in den Marginalsiedlungen auch unter der staatlichen Repression fort. Bewohnerorganisationen wurden oftmals als verlängerter Arm des Staates instrumentalisiert, und intermediäre Organisationen somit isoliert. Doch organisierten sich die Bewohner selbst im Verborgenen, so beispielsweise als Fussballclubs oder Nachbarschaftsvereine (Morillo 2003), die nach innen die Bewohner im Viertel unterstützten und auch politisch arbeiteten.

Noch während der Zeit der Militärdiktaturen verringerte sich allerdings die staatliche Ablehnung gegenüber den eher unpolitisch arbeitenden NGOs. NGOs substituierten auf Stadtteilebene fehlende staatliche Dienstleistungen, indem sie Projekte über ihre Nord-Partner, insbesondere über die Hilfswerke der Kirchen, finanzierten. Doch kam es in dieser Zeit kaum zu einer formellen Zusammenarbeit zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren.

³ Zum sogenannten *Südhorn* des amerikanischen Kontinents zählen die Länder Argentinien, Chile und Uruguay.

Mit der Redemokratisierung der lateinamerikanischen Staaten seit Mitte der 1980er Jahre endete zwar diese konfliktreiche Situation, der Staat wurde jedoch weiterhin als schwerfällig, korrupt und instabil kritisiert. Die neuen sozialen Bewegungen gaben aber das erklärte Ziel der traditionellen Bewegungen der Machtübernahme insgesamt auf (vgl. Grohmann 1996, S. 45), und Gegenentwürfe zum existierenden Staat wurden nicht mehr propagiert.

Stattdessen sollte die Demokratisierung eine Staatsreform ermöglichen, welche die sozialen Bewegungen mit in den Staatsaufbau einbeziehen würde. Die lateinamerikanischen Länder orientierten sich dabei an Ansätzen des *New Public Management* (NPM).⁴ Zwar waren diese Ansätze regional unterschiedlich geprägt, doch bestand – in Verbindung mit der Strukturanpassung (Schydlowksy/CEPAL1998) - für Lateinamerika ein grundlegendes gemeinsames Element in der Einführung einer korporativen Unternehmenskultur in öffentliche Institutionen im Sinne eines *New Public Managements* (vgl. Harrison 2006, S. 186f). Dieser Prozess ermöglichte den NGOs, nun längerfristige Kooperationen mit dem Staat, vorwiegend auf kommunaler Ebene, einzugehen.

In dieser Zeit rückten die NGOs in das Zentrum des Interesses der internationalen *Development Community*. Die internationale Forschung nahm sich seit Ende der 1980er Jahre zunehmend des Themas der alternativen, nicht-staatlich initiierten Lösungsansätze an. Zentrale Fragen dieser ersten Forschungsarbeiten galten vor allem der Funktion und Effizienz der kleinen EntwicklungsNGOs und den Möglichkeiten der Zusammenarbeit. Stichworte wie „soziales Kapital“⁵ und „Hilfe zur Selbsthilfe“⁶ prägten die Bewertung der Potentiale der neuen Akteure.

Die Etablierung von struktureller urbaner Armut und die Verarmung der Mittelschichten hatten bereits in der Zeit der Diktaturen begonnen. Nun lag es nahe, den lange vernachlässigten Selbsthilfeansatz aus den 1970er Jahren wieder aufleben zu lassen, um den Problemen gemeinsam zu begegnen. Das Subsidiaritätsprinzip, die Dezentralisierung, die Verlagerung von Verantwortung auf die lokale Ebene und das Auslagern öffentlicher Dienstleistungen vergrößerten den zivilgesellschaftlichen Handlungsspielraum und ihre Möglichkeiten, Alternativen zu entwickeln und umzusetzen. Bewohner von Marginalsiedlungen wurden nun beispielsweise durch die Förderung von Selbsthilfe unterstützt, vorwiegend organisiert in Partnerschaft mit NGOs

⁴ Zur Geschichte des NPM in den Ländern Afrikas und Lateinamerikas vgl. Harrison 2006.

⁵ Zur Prägung und Bedeutung des Begriffs „soziales Kapital“ und seine unterschiedlichen Konnotationen vgl. Euler 2006, S. 12ff.

⁶ Unter „Hilfe zur Selbsthilfe“ ist eine externe Unterstützung zu verstehen, die sich auf die Emanzipation des Geförderten und die Stärkung seiner eigenen Potentiale konzentriert, beispielsweise durch Mikrokredite oder begleitende Beratung (Stewart/Balchin 2002).

und Basisorganisationen (Community Based Organisations: CBOs). Kersting (1996, S. 64) spricht in diesem Zusammenhang von einem Paradigmenwechsel in der Entwicklung.

Neben den nationalen Reformen in der Wohnungsfinanzierung und der Einbindung der NGOs in die lokale Wohnversorgung erhielten diese nun auch direkte Förderungen durch die Entwicklungsbanken. Dieser Trend hielt in den 1990er Jahren an. Im Vorfeld der zweiten UN-Habitat Konferenz kam es zu einer Vielzahl vorbereitender Tagungen der NGOs. Die *Habitat International Coalition*, der internationale Zusammenschluss der Habitat-NGOs, HIC, hatte bereits seit dem Jahr 1987 einen intensiven Austausch organisiert. Regionale Netzwerke und gemeinsame Strategien ermöglichten es den diversen Gruppen, innerhalb des *Dritten Sektors* auf allen Ebenen als ein neuer Akteur aufzutreten.

Auf der HABITAT II Konferenz 1996 in Istanbul trat die erstarkte NGO-Gemeinschaft jetzt mit entsprechendem Selbstbewusstsein auf. Ihre Forderungen beinhalteten neben den bisherigen, wie z. B. nach gesicherten (Wohn)Rechten für die urbanen Armen, auch solche nach mehr Zugeständnissen für die *organisierte Zivilgesellschaft*. Die Habitat-Agenda, die erst nach langen Diskussionen zwischen den einzelnen Fraktionen zur Verabschiedung kam,⁷ nahm zumindest diese Forderung weitgehend auf.

Nach der Konferenz und mit der neu eroberten Position auf internationaler Ebene, mussten nun die NGOs auf lokaler Ebene den Beweis ihrer Eignung erbringen und die in sie gesetzten Erwartungen erfüllen. Spätestens in dieser Situation wurde es offensichtlich, wie schwer eine Beurteilung und Bewertung der NGO-Arbeit fällt, wie kleinteilig ihre Erfolge und wie abhängig diese von den umgebenden Kontexten sind. Die Rolle als entwicklungspolitische Hoffnungsträger, die Wegner bereits 1993 mit Blick auf die Entwicklungen in den Philippinen in Frage stellt (Wegner 1993, S. 14), oder als Bereiter eines Dritten Wegs haben sie nicht durchgehalten. Trotz sehr unterschiedlicher Einschätzungen ist inzwischen – im Vergleich mit der fast euphorischen Stimmung bei HABITAT II – eine allgemeine Ernüchterung hinsichtlich dieser Rolle zu beobachten.

Die Kritik an der NGO-Arbeit und an der Erreichung ihrer Ziele bleibt jedoch vordergründig. Die Hoffnung, NGOs könnten die alternativen Träger einer unabhängigen Entwicklung werden, wurde zwar enttäuscht. Diese basierte aber ebenso wie die darauf folgende Kritik nicht auf einer eingehenden Auseinandersetzung mit den vermeintlichen Stärken und Schwächen des *Dritten Sektors*.

⁷ Das zentrale Dokument der Konferenz, die Habitat-Agenda, wurde von einigen Staaten aufgrund ihrer Aussagen zum Recht auf Wohnen boykottiert und konnte erst mit abgeschwächten Formulierungen des Originaltexts verabschiedet werden (Ortiz im Interview 2007).

NGOs haben sich als seriöse Partner etablieren können, sie haben realistische, d. h. kurzfristig erreichbare Ziele, gelten ihren Kooperationspartnern als verantwortungsbewusst, füllen als Dienstleistungsorganisationen Lücken in der öffentlichen Leistungserbringung und vermitteln weiterhin zwischen Bevölkerung und Verwaltung.

Durch ihre Inkorporation in Verwaltungsstrukturen und die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben haben sie jedoch einen grundlegenden Wandel vollzogen, der ihre gesellschaftliche Bedeutung als dritte Kraft verändert hat. Heute sind NGOs Partner sowohl für die Entwicklungszusammenarbeit als auch für die lokalen und nationalen Verwaltungen der lateinamerikanischen Länder und nicht mehr deren Opponenten. Doch stellt sich angesichts der jüngeren Entwicklung nun die Frage, inwieweit sie in dieser Position verzichtbar geworden sind.

1.3 Offene Fragen

Auch wenn der Verlauf dieser Entwicklung auf wenigen Seiten darzustellen ist und die sich verändernden Stadien, welche die NGOs durchliefen, verhältnismäßig einfach aus ihrem allgemeinen Kontext heraus erklären lassen, gibt es doch Fragen, die bisher unbeantwortet geblieben sind.

Heute, wie natürlich auch in den zurückliegenden Jahrzehnten, existieren sehr unterschiedliche Einschätzungen zur Bedeutung der NGOs. Vor allem aber ist ihre Einordnung in eine neue Weltordnung als Kollaborateure des Neoliberalismus (vgl. z. B. Bergstedt 2000) oder aber als unverzichtbare Wegbereiter einer nachhaltigen Entwicklung (vgl. z. B. Jenkins 2001) vorschnell, wenn man die Ursachen für ihre heutige Position in der Akteurslandschaft unberücksichtigt lässt.

Unbeantwortet blieb bisher auch die Frage, wie sehr die Veränderungen der Umgebung die innere Verfassung der NGOs tatsächlich beeinflusst haben, oder ob sie nicht, wie von Autoren wie James Petras (1998) behauptet, nur ihren wahren Charakter zum Vorschein brachten. Dem steht eine andere These gegenüber, dass sich nämlich die NGOs von ihren ursprünglichen Zielen entfernt und damit einen Prozess der Selbstentfremdung vollzogen hätten.

1.4 Ausgangsthese und Hypothesen der Arbeit

Der Ausgangsbefund für die folgende Untersuchung ist die Tatsache, dass NGOs in den letzten zwei Jahrzehnten im Bereich Wohnungsversorgung und Stadtentwicklung Bedeutung erlangten. Etwa Anfang der 1960er Jahre begannen NGOs in Lateinamerika ihre Arbeit, seit Mitte der 1980er Jahre sind sie in ihrer Arbeit etabliert und heute gelten sie als Teil der Akteurslandschaft in den meisten Großstädten.

Dabei ist ihre Bedeutung für die Wohnungsversorgung in quantitativer Hinsicht insgesamt zu vernachlässigen. Für die Beurteilung der NGOs wesentlicher ist ihre politische und soziale Funktion. Indem sie Basisgruppen und Teile der marginalisierten Bevölkerung organisieren und vertreten, übernehmen sie eine Mittlerrolle, die über die unmittelbaren Anliegen hinausgeht. Außerdem üben sie Einfluss auf die lokalen und nationalen Regierungen aus.

Die *zentrale These* dieser Arbeit ist, dass die lateinamerikanischen NGOs sich vor allem in den 1990er Jahren grundlegend verändert haben. Es kam zu Veränderungen, die von außen bedingt wurden, aber auch zu solchen, die von innen ausgelöst wurden, beispielsweise durch eine Neudefinition des eigenen Selbstverständnisses etc.

Bei diesen Veränderungen haben Personen, bestimmte Konstellationen und die eingegangenen Koalitionen eine entscheidende Rolle gespielt. Die äußeren Einflüsse sind vielschichtig und angesichts der politischen und sozialen Entwicklungen in diesem Zeitraum kaum einzugrenzen.

Ein nicht zu ignorierender Forschungsbedarf für diese retrospektive Betrachtung ergibt sich aus der Beobachtung, dass die verschiedenen Bilder, die in den geläufigen Darstellungen, sei es durch Wissenschaftler, entwicklungspolitische Institutionen oder die NGOs selbst, immer wieder kolportiert werden, wenig mit der gegenwärtigen Wirklichkeit dieser Organisationen zu tun haben. Diese Bilder beziehen sich oft nur auf Sequenzen und Stadien, die die NGOs in ihrer Entwicklung durchlaufen haben, aus denen aber unzulässigerweise allgemeingültige Aussagen abgeleitet werden. Auch Kritik und Lob an den NGOs sind insofern gleichermaßen problematisch, als sie nicht auf einer eingehenderen Betrachtung der Möglichkeiten und Grenzen dieser zivilgesellschaftlichen Akteure in ihrem Kontext basieren und kaum die Dynamik dieser Organisationen berücksichtigen. Beispiele für die Vielfalt dieser zu kurz greifenden NGO-Darstellungen finden sich auch in der umfangreichen Bibliographie.

1.5 Zielsetzung der Arbeit

Ziel der Arbeit ist es, den Wandel der NGOs, der sich etwa Mitte der 1980er Jahre angekündigt hatte und im Wesentlichen in den 1990er Jahren vollzogen war, darzustellen, zu analysieren und kritisch zu bewerten.

Das dieser Arbeit Anlass gebende Forschungsdefizit besteht also in der bisher fehlenden Berücksichtigung von Veränderungen der NGOs(HS), die am Einzelfall zu verifizieren sind. Die Notwendigkeit für eine entsprechende Reflexion zeigte sich im Laufe des letzten Jahrzehnts, denn die Erwartungshaltung hinsichtlich der NGOs, die Kritik an ihnen und schließlich das Selbstverständnis dieser Organisationen waren entweder zu wenig kontextbezogen oder basierten nicht auf einem umfassenderen Verständnis von den Rahmenbedingungen für ihr Handeln.

Die NGOs haben diese Reflexionen auch selbst nicht vollzogen. Teils, weil sie darin keine Notwendigkeit für die Fortsetzung ihrer Arbeit sehen, teils weil das System NGO eine gewisse Unfähigkeit zur Selbstkritik in sich birgt (vgl. Kapitel 11).

Die Zivilgesellschaft gerade in Lateinamerika konnte mit der Entwicklung der letzten Jahre nicht Schritt halten. Zwar hat sie auf der Arbeitsebene multiple neue Zuständigkeiten für sich entdeckt, aber ihre gesellschaftliche Funktion noch nicht erneuert. Um sich neu positionieren zu können, muss sie in dieser Selbstfindung von außen unterstützt werden. Auch das ist ein Anliegen meiner Arbeit.

1.6 Eingrenzung des Forschungsgegenstands

Im breiten Spektrum der nichtstaatlichen und nichtprofitorientierten Organisationen finden sich auch solche lokalen Entwicklungsorganisationen, die sich im Habitatbereich engagieren. In Lateinamerika unterstützen NGOs im Wohnungssektor der armen Bevölkerungsgruppen bereits seit Jahrzehnten Selbsthilfegruppen, planen und beraten oder agieren selbst als Projekt- bzw. Bauträger. Der Anteil von kooperativen und NGO-getragenen Bauprojekten an der Summe aller Bauvorhaben in den Großstädten ist jedoch gering. Trotzdem gilt ihre Arbeit in besonderem Maße als innovative Entwicklungsstrategie und für die Armutsminderung als richtungweisend. Im Wesentlichen, da die Existenz dieser kleinen, lokal agierenden Organisationen auf die

humanitäre, altruistische oder reformerische Motivation Einzelner zurückgeht, womit diese sich von üblichen Ansätzen in der Wohnungsversorgung entscheidend absetzen.

Trotz der großen Zahl an Arbeiten und unterschiedlichen Forschungsansätzen ist bisher wenig über die langfristige Wirkung der NGO-Arbeit in der Stadtentwicklung bekannt. In Hinblick auf die Rahmenbedingungen fehlt es an einer eingehenden Betrachtung der (stadt)politischen und sozialen Verknüpfungen der einzelnen Entwicklungsorganisationen mit ihrem lokalen Umfeld und ihren Partnern im Norden. NGOs agieren nicht isoliert, sondern sind in hohem Maße geberabhängig oder orientieren sich an staatlichen oder internationalen Förderungsprogrammen.

Zwar hat eine kritische NGO-Forschung insbesondere in Europa nun begonnen, das Modell der *privaten Entwicklungshilfe* und deren Rolle und Einfluss in der sich globalisierenden Welt zu hinterfragen, doch widmet sich diese Kritik meist der Rolle der ranghohen Vertreter auf der internationalen Bühne (vgl. u. a. Brandt 2000, Altvater 2003) und weniger den kleinen südlichen Vertretern der professionellen Zivilgesellschaft: den Entwicklungs-NGOs, den *nongovernmental development organizations* (NGDOs).

Diese sind aber zu Schlüsselgrößen in vielen lokalen Entwicklungszusammenhängen, wie Bildung, Gesundheit oder Umwelt, geworden, und sie scheinen auch für die städtischen Kontexte des Südens unverzichtbar.

In dieser Arbeit sollen nun jene Organisationen eingehender behandelt werden, die in der Stadtentwicklung tätig sind und sich seit ihrer Gründung in den Sektoren Wohnungsversorgung und Wohnumfeldverbesserung engagierten. Drei Kriterien mussten die Organisationen darüber hinaus *a priori* erfüllen: Sie mussten lokal und eigenständig sein, sich in ihren Programmen und Statuten explizit auf das Wohnungsdefizit der armen Bevölkerungsgruppen beziehen und einen direkten Einfluss auf die Wohnsituation ihrer Zielgruppen ausüben können.

Für die Feldforschung wurden folglich NGOs gewählt, die sich aktiv an der Erarbeitung neuer Konzepte zur Bekämpfung der Wohnungsnot beteiligt haben und deren Arbeit nachweislich eine Vermehrung der Wohnfläche oder des Wohnwerts zur Folge hat. Das kann durch Bautätigkeiten, aber auch durch *Upgrading*-Maßnahmen, durch die Unterstützung staatlicher Regularisierungsvorhaben, die Bereitstellung lokaler Infrastruktur u. ä. erreicht werden. Denn Aktivitäten, die zur Konsolidierung einer Siedlung oder eines Stadtteils beitragen, führen erkennbar auch zur Steigerung der Wohnqualität.

1.7 Kontexte der Arbeit

Die Transformation von lateinamerikanischen NGOs im Bereich von Wohnungsbau und Stadtentwicklung kann nicht ohne Berücksichtigung vorgegebener Kontexte verstanden werden. Als besonders relevant erscheinen hier Zeit und Raum, die unter bestimmten methodischen Prämissen bei der Untersuchung miteinbezogen werden müssen.

1.7.1 Der zeitliche Kontext

Der für die Arbeit relevante Rahmen liegt in der Zeit zwischen 1987 und 1996. Die Wahl dieses Zeitfensters orientiert sich an datierbaren Ereignissen auf internationaler Ebene. Die vorliegenden Untersuchungen spannen einen Bogen vom *International Year of Shelter for the Homeless* 1987 bis über die Habitat II Konferenz hinaus, die 1996 in Istanbul stattfand.

Parallel zu diesen Meilensteinen auf internationaler Ebene gab es entsprechend bedeutende Ereignisse auf der regionalen und lokalen Ebene in Lateinamerika. Hier bedeuteten die 1980er und 1990er Jahre eine Renaissance der Zivilgesellschaft. Sehr unterschiedliche zivilgesellschaftliche Organisationen (Civil Society Organizations/CSOs⁸) waren bereits in der Zeit der autoritaristischen Regime entstanden, doch eröffneten sich ihnen nun im Zuge politischer und sozialer Reformen neue Möglichkeiten der Mitarbeit und Mitbestimmung. Die Reformen gingen einher mit wirtschaftlichen und demographischen Umbrüchen, die in der kurzen Zeit der vergangenen zwanzig Jahre die Ausgangsvoraussetzungen der Stadtentwicklung – insbesondere in den großen Städten – maßgeblich veränderten.

In dieser Zeit wurden die Neuen Sozialen Bewegungen, NSM (vgl. Kapitel 6.3) zu den wichtigsten sozialen Akteuren, getragen von der euphorischen Annahme, dass durch das Ende des kalten Krieges nun im globalen Maßstab sozial- und umweltpolitische gegenüber machtpolitischen Interessen bestehen und von einer zunehmend erstarkenden Zivilgesellschaft vertreten werden könnten.

Der Grenzverlauf zwischen staatlichen und wirtschaftlichen Interessen einerseits und den sozialen Zielen der Zivilgesellschaft andererseits schien deutlich markiert. Der

⁸ Der Begriff der CSOs umfasst sämtliche Organisationen der Zivilgesellschaft, also neben den NGOs und CBOs auch weitere nicht-staatliche und nicht-privatwirtschaftliche Initiativen, Assoziationen etc.

zentralistische und paternalistische Staat wurde ebenso wie der neoliberale Konsens von den Vertretern der Zivilgesellschaft als unsozial kritisiert. Ein Arrangement mit Bürokratie oder neoliberaler Politik wurde von vielen Gruppen und Gruppierungen aus der NGO-Szene kompromisslos abgelehnt.

Tatsächlich hatte jedoch schon in den 1980er Jahren eine gewisse Umorientierung einiger Organisationen begonnen. Gelder der Weltbank und der Interamerikanischen Entwicklungsbank BID flossen in NGO-Projekte. Die Substituierung staatlicher Leistungen durch freie Träger wurde verhandelt und die Auswirkungen der Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen durch Kooperationen mit CBOs und Stadtteilinitiativen sozial abgefedert.

Die Integration der vormals staatsoppositionellen Akteure in staatliche und wirtschaftliche Kooperationen vollzog sich in der Folge weniger Jahre und wies den NGOs eine neue Rolle zu. Gründe und Auswirkungen lassen sich entsprechend in diesem Zeitabschnitt klar belegen.

Ich gehe davon aus, dass sich die skizzierte Transformation in dem betrachteten Zeitraum von 1987 bis nach 1996 vollständig vollzogen hat. Das impliziert, dass sich seit Ende der 1990er Jahre die Rolle der untersuchten NGOs nicht mehr wesentlich veränderte. Damit vertrete ich natürlich nicht die Ansicht, dass Kontext und Zustand der lateinamerikanischen Gesellschaft seither keine bedeutenden Veränderungen erfahren hätten.

In den letzten zehn Jahren haben sich die Parameter auf dem Subkontinent erneut verändert – vor allem hat das neoliberale Modell inzwischen mehr Kritiker als Befürworter. Wirtschaftlich, politisch und sozial versuchen viele Regierungen neue Wege zu beschreiten, deshalb gehen Innovationen im Moment stärker als zuvor von staatlicher Seite aus. Die Regierungen, die in Ländern wie Venezuela, Bolivien oder Peru mit ihrem Versprechen eines Sozialismus des 21. Jahrhunderts in den letzten Jahren an die Macht kamen, stehen dem *Washington Consensus* naturgemäß ablehnend gegenüber. Wieder anders verhalten sich die linken Regierungen in Chile oder Brasilien, die das dortige Wirtschaftswachstum durch allzu radikale Reformen nicht gefährden wollen. So versuchen sie zwischen globalwirtschaftlichen Interessen und einer sozialen Gerechtigkeit im eigenen Land einen Ausgleich zu schaffen. Argentinien schließlich hat 2002 eine der schlimmsten Wirtschaftskrisen seit Bestehen der Republik überstanden. Auch hier werden die Weichen in der Sozialpolitik neu gestellt. Der mexikanischen Linken ist es nach wie vor nicht gelungen, das Land zu regieren, doch selbst hier versucht die konservative Regierung einen Kurswechsel mit der Tendenz, den nördlichen

Nachbarn USA in eine emanzipierte Partnerschaft zu zwingen, wie die NAFTA Verhandlungen unter der Regierung Fox deutlich machten (Villamar 2005, S. 65).

Mit diesen Veränderungen weist die Politik auch der Zivilgesellschaft eine neue Rolle zu. Doch für die in dieser Arbeit untersuchten NGOs haben die politischen Erneuerungsprozesse bisher zu keiner nennenswerten Umstrukturierung in den Organisationen selbst geführt. Sie haben in ihren Arbeitsweisen bisher nur sehr verhalten auf den veränderten politischen Kontext reagiert. Dass sie heute fast unverändert die gleiche Position verteidigen, die sie in den 1990er Jahren eingenommen hatten, ist dem Typ der NGO(HS), der in dieser Arbeit vorgestellt wird, offenbar immanent und wird noch näher zu betrachten sein.

1.7.2 Der geographische Kontext

Untersucht wurden NGOs in Brasilien, Mexiko und Argentinien. Darüber hinaus wurden Forschungserkenntnisse zu NGOs und zur Stadtentwicklung aus anderen lateinamerikanischen Ländern hinzugezogen. Zwischen den drei gewählten Ländern bestehen prinzipielle Gemeinsamkeiten, vornehmlich in den wirtschaftlichen Rahmendaten und Einkommensdisparitäten (vgl. UNDP 2004). Auch die politische Geschichte der Länder⁹ ist zumindest in Ansätzen vergleichbar. Andererseits bestehen aber durchaus merkliche soziokulturelle Unterschiede und gesellschaftliche Besonderheiten, die den Vergleich der lokalen Zivilgesellschaften interessant machen.

Die Städte, deren NGO-Szenen eingehender untersucht wurden, waren Mexiko Stadt, das brasilianische Fortaleza sowie die argentinischen Städte Córdoba und Buenos Aires. Während also die Rahmenbedingungen für die betrachteten NGOs entsprechend unterschiedlich ausfallen, fokussierte die Untersuchung NGO-Typen, die in mindestens zwei der vier untersuchten Städte anzutreffen waren. Somit war es möglich regionale, nationale und kontinentale Entwicklungen vor einem umfassenden (zivil)gesellschaftlichen lateinamerikanischen Hintergrund zu betrachten.¹⁰

⁹ Alle erlangten Anfang des 19. Jahrhunderts ihre Unabhängigkeit von den Kolonialmächten Spanien bzw. Portugal und durchlebten eine chaotische Zeit im Bemühen um Souveränität, wobei sich Monarchien und Republiken als Staatsform abwechselten. Sie erlebten eine massive, wenngleich späte Industrialisierung, die sich meist nur auf eine Region des Landes beschränkte, und reagierten auf soziale und gesellschaftliche Befreiungsbewegungen mit Diktaturen respektive einer autokratischen Einparteienherrschaft.

¹⁰ Für eine regional eingegrenzte Betrachtung von NGOs im Habitatbereich erscheint mir der kontinentale der maximal mögliche Untersuchungsrahmen. Die Länder des Trikont (Asien, Afrika, Lateinamerika) bzw. die Gesamtheit der Länder des Südens bieten bereits keine sinnvolle Untersuchungsebene mehr, da die historische Entwicklung und der Handlungsrahmen der Zivilgesellschaft im Allgemeinen und der im Wohnungsbau aktiven NGOs im Besonderen zu starkdivergieren.

1.8 Methodisches Vorgehen

Kritische, vor allem aber empirische Untersuchungen zu NGOs im Habitatbereich sind spärlich und für den lateinamerikanischen Kontext schwerer zu finden als beispielsweise für den südostasiatischen Raum. Daher basiert diese Arbeit auf eigenen Feldforschungen, die sich über den Zeitraum von 2002 bis 2007 erstreckten.

Die Forschungsfragen nach der Rollenveränderung sind so gestellt, dass zu ihrer Beantwortung eine Typologie herangezogen wird, die anhand einer reduzierten Menge signifikanter Merkmale die Organisationen kategorisiert und so zwischen ihnen unterscheidet. In ein und derselben Stadt arbeiten selten mehrere NGOs des gleichen Typs oder derselben Gründungsgeneration, denn NGOs bedürfen eines *Alleinstellungsmerkmals*¹¹ in ihrem jeweiligen lokalen Kontext, um sich gegenüber anderen Organisationen besser positionieren bzw. sich mit diesen im Sinne einer Aufgabenteilung arrangieren zu können. Das bedeutet jedoch im Umkehrschluss, dass sich ähnliche Typen zwar nicht in ein und derselben Stadt, wohl aber in unterschiedlichen Städten finden lassen.

Der hier verfolgte komparative Ansatz erforderte also die Betrachtung verschiedener NGOs und ihrer Szenen¹² in verschiedenen Städten. Auf diese Weise werden vergleichende Aussagen zu den einzelnen NGOs in einer Stadt und den von ihnen gebildeten komplexen Größen möglich.

Es wurde eingangs bereits hervorgehoben, dass der NGO-Sektor in hohem Maße heterogen ist und im Grunde keine NGO der anderen gleicht, selbst wenn sich viele Gemeinsamkeiten feststellen lassen. Nicht zuletzt sind sie in Inhalt, Form und Wirkung auch von den Personen abhängig, die die spezifische Organisation geprägt haben und weiter prägen. Eine Auseinandersetzung mit NGOs(HS) erfordert also zwangsläufig die Beschäftigung mit Dutzenden von verschiedenen Ansätzen und Organisationsprofilen und außerdem mit dem jeweiligen persönlichen Credo Hunderter von Mitarbeitern.

Die Forschung steht einem entsprechend komplexen Gegenstand gegenüber. Was meine eigenen Untersuchungen betrifft, war ich von vornherein gehalten, sinnvolle Einschränkungen vorzunehmen. Allein die notwendige Beachtung der spezifischen

¹¹ Das heisst in diesem Kontext, dass sich NGOs(HS) mit ihrer Arbeit gegenüber ihnen ähnlichen NGO(HS) durch mindestens ein (oder mehrere) Merkmal(e) abgrenzen und bestimmte Themen mit besonderer Expertise besetzen können.

¹² Es handelt sich hier um einen vorwissenschaftlichen Begriff, der jedoch dazu geeignet ist, den losen Zusammenhang von NGOs in einer Gruppe zu beschreiben, ohne dabei streng formale Kriterien zu berücksichtigen.

Umgebung der NGOs, d. h. der Institutionen, Organisationen und Gruppen, mit denen sie zusammenarbeiten, erforderte umfangreiche Recherchen.

Der Vergleich von NGOs in verschiedenen Ländern und Städten bedingt eine Kontextualisierung der jeweiligen lokalen NGO-Szenen. Es hätte jedoch den Rahmen dieser Arbeit gesprengt, sich mit den spezifischen Entwicklungen aller fünf Städte im Einzelnen auseinander zu setzen. Deswegen wurden die gemeinsamen (stadt)politischen, sozialen und zivilgesellschaftlichen Entwicklungen in den fünf Städten betrachtet, aufgrund ihrer nationalen Kontexte jedoch differenziert. Die Umgebung und die Beziehungen, die NGOs mit anderen städtischen und überregionalen Akteuren eingehen und die ebenso Bestandteil der Untersuchung sind, wurden aus genannten Gründen ebenfalls allgemein gefasst.

In methodischer Hinsicht wurden innerhalb der Fallstudien bestimmte Ausschnitte untersucht, die unterschiedliche Ebenen repräsentieren. Wie bereits erwähnt, sind dies (a) die gesamte Gruppe der NGOs im Habitatsektor aus den genannten Städten, (b) ausgewählte NGOs mit ihren Besonderheiten und (b) Projekte, die von diesen NGOs im untersuchten Zeitraum durchgeführt wurden.

Dabei wurden Umgebung und Beziehungen der NGOs mit anderen städtischen und überregionalen Akteuren auf ihrer jeweiligen Ebene berücksichtigt. Für dieses Vorgehen waren Gespräche mit NGO-Mitarbeitern und den genannten Akteuren der wesentliche Bestandteil der Feldarbeit. Eine zu deren Vorbereitung entworfene Fragestruktur für das verstehende Interview basierte auf Erkenntnissen der qualitativen Sozialforschung (u. a. Girtler 2002 und Lambert 1996). Gespräche wurden mit allen in Kapitel 7 vorgestellten Akteuren geführt.

Ein weiterer Teil meiner Arbeit basiert auf teilnehmender Beobachtung als Mitarbeiter in einer NGO in Mexiko und einer zweiten in Brasilien sowie als Gast bei mehreren weiteren mexikanischen, brasilianischen und argentinischen NGOs. Ich konnte so Eindrücke, Erfahrungen und Einblicke in die Alltagsarbeit sammeln und mit den erwähnten Interviews und Befragungen abgleichen.

Ergänzend zu dieser Feldtätigkeit wurde das Material aus den Archiven der NGOs ausgewertet und Projekte besucht. Von hohem Wert für die Erkenntnisgewinnung waren hier die Primärquellen (wie Aufrufe und Stellungnahmen der NGOs) und die Möglichkeit, das Umfeld mit seinen sozialen und räumlichen Entwicklungen zu erfassen.

Die so ermittelten Daten und Aussagen wurden mit denen anderer Forschungsarbeiten und Fallbeispielen aus anderen Kontexten verglichen (siehe: 1.7). Die zur Verfügung stehenden und die erhobenen Daten wurden vor allem unter zeitlichen Aspekten unterschieden, da eine zentrale Aussage der Arbeit auf der These basiert, die Rolle der

NGOs habe sich innerhalb des untersuchten Zeitraums von ca. zehn Jahren grundlegend geändert.

Die Untersuchungsergebnisse wurden in deskriptiver Form aufgearbeitet und bilden die Grundlage der Kapitel 8 und folgende. Aus den Beschreibungen ließen sich dann grundlegende Aussagen entwickeln und Folgerungen zur Arbeitsweise und zur Adaption der NGOs(HS) an die bestehenden Verhältnisse ableiten.

2 *Konzepte von Zivilgesellschaft und NGOs*

In diesem Kapitel werden zunächst die allgemeinen Merkmale, Eigenschaften und Kompetenzen von *Non-Governmental Organizations* vorgestellt und erläutert. Gleichzeitig werden diese geläufigen Beschreibungen, die für NGOs allgemein gelten sollen, mit denen der lateinamerikanischen NGOs im Habitatbereich verglichen, die das Untersuchungsobjekt der vorliegenden Arbeit sind.

Der Begriff der *Zivilgesellschaft* wird im übergreifenden Sinn betrachtet und seine Verwendung hinterfragt.

2.1 *Was sind NGOs?*

Wenngleich der Begriff der *NGO* in den vorangehenden Teilen der Arbeit bereits verwendet wurde, muss dieser noch eingehender beleuchtet werden. Zudem bleibt zu klären, ob es sich bei den untersuchten NGOs um einen besonderen Typ handelt oder ob sie den gängigen internationalen Definitionen entsprechen. Im Folgenden werden Begriff, Definitionen und Eingrenzungsversuche von NGOs erläutert und die Motivation und Verschiedenartigkeit der NGOs beschrieben.

Der NGO-Begriff wird heutzutage synonym für alle Organisationen gebraucht, die weder staatlich sind noch zur Privatwirtschaft zählen, dabei aber gesellschaftliche Interessen vertreten und/oder gemeinnützige Aufgaben wahrnehmen. Entsprechende Kriterien sollten folglich zur Abgrenzung des NGO-Sektors sowohl von staatlichen als auch profitorientierten Organisationen verwendet werden, doch gibt es in beide Richtungen fließende Grenzen und unscharfe Definitionen.

Die deutsche Bezeichnung der Nicht-Regierungsorganisation (NRO) ist als direkte Übersetzung des englischen *Non-Governmental Organization* (NGO) irreführend. Der Begriff „Regierung“ wird im Deutschen gewöhnlich im Sinne einer gewählten, oft nationalstaatlichen Führung gebraucht (wie z. B. bei den Begriffen „Regierungswechsel“, „Regierungserklärung“) und weniger für die staatliche, d. h. die behördlich-administrative und damit auch städtische Verwaltung. *Government* und auch

das spanische *Gobierno* meinen hingegen alle Organe einer staatlichen Leitung bis hin zum Bezirksamt, das im Verständnis der deutschen Sprache nicht zu den *Regierungsbehörden* zählt. Umgekehrt wird im Amerikanischen oft die gewählte Führung mit dem Verwaltungsapparat gleichgesetzt (wie z. B. *the Bush-Administration*). Der deutsche Begriff der „Nicht-Regierung“ scheint daher insbesondere für kleine, auf der lokalen Ebene agierende Organisationen ungeeignet zu sein.

Seit der Begriff der *Non-governmental Organizations* 1949 erstmals offiziell von der UNO zur Beschreibung internationaler und nationaler nichtstaatlicher Organisationen gebraucht wurde,¹³ ist er in einem Umfang verwendet worden, der spätestens in den 80er Jahren an Überschaubarkeit verloren hat. Statt zu einer allmählichen Eingrenzung des Begriffs auf eine identifizierbare Gruppe von Organisationen gleicher Prägung und Struktur, kam es im Lauf der Jahre zur Ausweitung seiner Verwendung. Inzwischen werden gelegentlich sogar Vereine bzw. ihre Vorstände, Gewerkschaften oder Verbände zu den NGOs gezählt. Es scheint daher sinnvoll, auf die grundsätzlichen Definitionen des Gegenstands noch einmal einzugehen, bevor die spezifische Gruppe der NGOs im Habitatbereich näher beschrieben werden kann.

2.1.1 Merkmale von NGOs nach Anheier

Wie ausgeführt, gibt es bislang keine verbindliche Definition für NGOs. Das negative Kriterium der Nichtstaatlichkeit von NGOs ist unzulänglich, da es eben nur ein Merkmal erfassen kann. Auch wenn implizit Organisationen mit rein wirtschaftlichen Interessen ausgeschlossen werden, bleibt ein weiter Raum für die Einordnung der unterschiedlichsten Gruppen als NGOs. Erschwerend kommt hinzu, dass auch *Staat* ein wandelbarer Begriff ist und im internationalen Kontext höchst unterschiedlich interpretiert wird und dass schließlich Organisationen, die halbstaatlich sind oder staatlich unterstützt werden, im engeren Sinne eben auch *nicht-staatlich* sein können.¹⁴

Eine allgemeingültige Kategorisierung des viel benutzten Begriffs versuchten Anheier und Salomon (Anheier 1997, S. 33ff) mit einem Definitionsgerüst aus fünf Merkmalen. Die vorwiegend qualitativen Merkmale sollen jede NGO erschöpfend und übernational gültig beschreiben können. In ihrem Modell fassen die Autoren gängige wissenschaftliche Interpretationen von NGOs zusammen und berücksichtigen auch rechtliche Auslegungen, wie beispielsweise in der nationalen Gesetzgebung

¹³ Charta der Vereinten Nationen (1949), Artikel 71

¹⁴ Für diese Organisationen kursieren Begriffe wie QUANGOs (Quasi NGOs) respektive GONGOS (Governmental Organized NGOs) u. ä.

verschiedener Länder in Bezug auf die *Nonprofits*. Im Folgenden werden die Merkmale von mir zusammengefasst:

(i) NGOs sind private Organisationen, die trotz etwaiger staatlicher Unterstützung (z. B. auch durch Personal) nicht institutionell in die staatliche Administration eingebunden sind und die trotz der Wahrnehmung staatlicher oder privater Aufträge autonom bleiben.

(ii) Sie verfügen über ein Mindestmaß an innerer Organisation in Form von internen verbindlichen Regeln und einer Struktur, die eine geregelte Kontinuität in der Arbeit gewährleistet. Ihre innere Struktur ist daher in einem gewissen Maß formalisiert und auch von außen wahrzunehmen.

(iii) Ergänzend zu ihrer Selbstbestimmung (i) sind sie selbstverwaltet, d. h. sie werden nicht von außen gesteuert und sind nicht in übergeordnete administrative Abläufe eingebunden.

(iv) Ihre Arbeit ist freiwillig.¹⁵ Damit ist weniger gemeint, dass ihre Arbeit unentgeltlich von den Mitarbeitern verrichtet würde, als dass sie auf freiwilligen Leistungen basiert, die sie durch Spenden, Arbeitseinsätze und andere Formen der Unterstützung erhalten.

(v) Schließlich wird kein Profit angestrebt. Die fehlende Gewinnorientierung wird daran festgemacht, dass es zu keinem Zeitpunkt zu einer Gewinnverteilung möglicher Überschüsse an die Mitarbeiter oder Beteiligten kommt.

Diese Kriterien sollen im Wesentlichen auf alle NGOs zutreffen. Sie sind inzwischen die etablierte Grundlage der meisten wissenschaftlichen Arbeiten über NGOs und ihre Anwendung auf den hier behandelten Forschungsgegenstand ist entsprechend zu prüfen. Es ist zunächst festzustellen, dass die Vorgaben von Anheier zur Erfüllung der Merkmale eindeutiger gefasst werden müssen, um eben auch den EntwicklungsNGOs (NGDOs) im Allgemeinen und den NGOs(HS) im Speziellen gerecht zu werden. Dabei sind die oben beschriebenen qualitativen Merkmale und ihre Verifizierbarkeit teils einzuschränken, teils zu ergänzen.

2.1.2 Die Anwendbarkeit der NGO-Merkmale auf die NGOs(HS)

Die ersten drei Merkmale sind qualitativ, sie fokussieren eher rechtliche und administrative Gesichtspunkte und orientieren sich an einem Organisationslayout, das praktisch bei allen Organisationen vorzufinden ist. Diese Kriterien sind auch für die Zusammenarbeit mit anderen Organisationen konstruktiv, denn keine Institution, sei sie

¹⁵ Eine weitere Bezeichnung, die für einen Teil der NGOs verwendet wird, ist deshalb auch die der „Voluntary Organization“ (VO).

privat oder eine Organisation der Entwicklungszusammenarbeit (EZ), würde dauerhaft eine NGO unterstützen, die nicht die ersten drei Kriterien erfüllt.

Ebenso wesentlich sind diese Kriterien für die Arbeitsfähigkeit der Organisation und ihre Möglichkeiten, ein gesetztes Ziel zu erreichen, ohne dabei durch Intervention, Bevormundung oder Kontrolle von Dritten behindert zu werden. Eine eigenständige Organisationsstruktur und die Selbstverwaltung liegen also im Wesen der NGO, sie sind in irgendeiner Form immer vorhanden und entsprechend nachweisbar. Das Maß an tatsächlicher Selbstbestimmung ist hingegen abhängig von den wahrgenommenen Aufgaben, ihrer Finanzierung und dem politischen Kontext. In ihrem Selbstverständnis wird eine NGO ihre Autonomie eventuell auch anders wahrnehmen als ein externer Betrachter. Zwar bleiben die Grenzen - beispielsweise zu Organisationen, die fast ausschließlich im staatlichen Auftrag arbeiten - unscharf doch ist hier deren Anspruch auf Autonomie, das dritte Kriterium, als entscheidend zu werten.

Undeutlicher sind hingegen die folgenden zwei Kriterien: das der Freiwilligkeit und das der Nicht-Profit-Orientierung. Diese beiden Kriterien sind zwar verifizierbar bzw. falsifizierbar, gleichzeitig lassen beide Kriterien aber graduelle Abstufungen zu und sind damit abhängig von ihrer quantitativen Bewertung.

Freiwilligkeit ist Voraussetzung bei der Entstehung einer NGO(HS). Wie im vorangehenden Kapitel ausgeführt, verfolgen Einzelne oder eine bereits bestehende Gruppe aus eigenem Antrieb und freiwillig mit der Gründung einer NGO das Ziel, eine bestimmte Ausgangssituation zu verändern oder zu verbessern. Inwieweit Freiwilligkeit aber in der etablierten Organisation noch im Vordergrund steht, ist eine Ermessensfrage. So ist z. B. unentgeltliche Arbeit, als ein Indikator von freiwilligem Engagement, bei vielen südlichen EntwicklungsNGOs eher eine Ausnahme als die Regel. Die anspruchsvollen und umfangreichen NGO-Aufgaben erfordern geschulte Fachkräfte in Festanstellung, die auf dem Arbeitsmarkt gesucht werden müssen und nicht allein durch Freiwillige realisiert werden können. Unterstützung in Form von Praktika, Freiwilligeneinsätze und Kooperationen mit anderen Institutionen, wie z. B. Universitäten, kommen häufig aus dem globalen Norden. Sie sind wesentlich, aber bei Weitem nicht ausreichend, um die Arbeit einer NGO allein darauf zu basieren.

Es gibt allerdings Formen von graduell freiwilliger Arbeit, die nur schwer messbar sind. In Lateinamerika akzeptieren NGO-Angestellte beispielsweise Arbeitsbedingungen, die gemeinhin schlechter als bei einer privaten oder staatlichen Anstellung sind. Nach der Literatur zu urteilen (z. B. Mitlin 2000, Kamps 1999, Wegner 1993), sind „NGO-Jobs“ in Afrika und Asien im Landesvergleich besser bezahlt. Höhere Positionen erhalten auch in einer lateinamerikanischen NGO in der Regel ein gutes

Honorar. Unabhängig vom Einkommen wird jedoch in einer NGO-Arbeitsstelle nicht unbedingt eine gewöhnliche Lohnarbeit gesehen, sondern eine politisch-soziale Aufgabe, wobei die Vergütung eine untergeordnete Rolle spielen kann. Das zeigte sich zum Beispiel beim freiwilligen Verzicht auf eine soziale Absicherung oder eine gesicherte Anstellung ebenso wie bei unbezahlten Überstunden. Während meiner Tätigkeit in NGOs(HS) konnte ich feststellen, dass eine ethische Verpflichtung der Arbeit gegenüber sich auch auf neue Mitarbeiter überträgt und die Grenzen zwischen Pflichterfüllung und darüber hinausgehendes Engagement fließend sind.

Weitere Ausdrucksformen von Freiwilligkeit macht Anheier an den Komponenten „Spendenbereitschaft“ und „Mitgliedschaft“ fest. Trotz diesem allen NGOs gemeinsamen Kriterium stößt man im Vergleich der Nord- mit den Süd-NGOs auf einen wesentlichen Unterschied: Wie schon die freiwilligen Arbeitsleistungen erfordert auch die Spendenbereitschaft eine Einordnung in einen geographischen Zusammenhang. Ohne die Zuwendungen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit wären NGOs in Lateinamerika nicht existenzfähig. Zu potentiellen Geldgebern aus der Privatwirtschaft haben sozial engagierte Organisationen traditionell ein distanzierendes Verhältnis, und staatliche Subventionen ohne vereinbarte subsidiäre Leistungen, wie sie in vielen europäischen Ländern für Initiativen üblich sind, stellen in Lateinamerika weiterhin eine Ausnahme dar. Sie wären im Übrigen auch nicht mit freiwilligen *Spenden* gleichzusetzen. Kleinere Spenden von Einzelpersonen, die mit der NGO(HS) in Verbindung stehen, sind die einzige Form einer lokalen Zuwendung, die sie erhalten. In Mexiko ist es außerdem üblich, dass ehemalige NGO-Mitarbeiter, die mit Unterstützung der NGO politisch Karriere machen konnten, einen Teil ihrer Diäten an die Organisation abgeben. NGOs könnten ihre Projekte jedoch nicht allein durch Mittel aus der eigenen Region finanzieren. Häufig wird vor Ort gar nicht darum geworben. Würde man also ausschließlich Spenden und freiwillige Leistungen aus dem lokalen gesellschaftlichen Umfeld zur Beurteilung zu Grunde legen, wären diese Merkmalskomponenten nicht erfüllt.

Ein Ausgleich besteht in der international organisierten Umverteilung von Spenden. Die Arbeit von Süd-NGOs wird entweder in Form von öffentlichen Aufträgen lokaler oder nationaler Institutionen finanziert oder durch Spenden, die aus dem Norden stammen. Aufgrund der Weitergabe durch Hilfsorganisationen aus dem Norden entsteht jedoch eine Kommunikationslücke zwischen Spender und Empfänger, die das Anheiersche Prinzip der unmittelbaren freiwilligen Unterstützung in Frage stellt.

Denn die Werbekampagnen dieser Hilfsorganisationen arbeiten mit sehr einfachen Botschaften. Die zuständigen Agenturen vertreten oftmals die Auffassung, die

Komplexität der Not in der dritten Welt sei den Spendern nicht vermittelbar. Tatsächlich erscheint es schwierig, Spendern in Europa begreiflich zu machen, warum beispielsweise einer Familie mit Einkommen, Kühlschrank, Fernseher und CD-Anlage, ein Eigenheim mit Hilfgeldern finanziert werden sollte. Lateinamerikanische städtische Armut entspricht nicht den europäischen Klischees von „Dritte-Welt-Armut.. Kampagnen der großen Hilfsorganisationen bleiben daher recht informationsneutral, was die Bestimmung der Mittel angeht. Die Desinformation ist strategisch notwendig, wenn nicht der von Klischees geleitete Spender, sondern die lokale Organisation über die Verwendung der Spenden entscheiden soll.

Erwähnenswert erscheint dass sich eine *Mitgliedschaft* in einer Süd-NGO aufgrund der Beschaffenheit der Organisation eigentlich ausschließt. Für die Entwicklungsländer ist es üblich (Carroll 1993, S. 11ff; Mitlin 2000, S. 5), zwischen CBOs (*Community Based Organizations*) und NGOs aufgrund des Status' ihrer menschlichen Ressourcen zu unterscheiden¹⁶: CBOs sind Mitgliederorganisationen, NGOs haben hingegen Mitarbeiter.¹⁷ Organisationen mit einer breiten Mitgliedschaftsbasis können nach Anheiers eigenem Kriterienkatalog gar nicht zu den NGOs gezählt werden. Denn die Eigeninteressen, die CBO-Mitglieder mit ihren Organisationen verfolgen, führen das Prinzip der Freiwilligkeit und der fehlenden Gewinnerorientierung *ad absurdum*. Die legitimen Interessen der Organisation sind zwar nicht im engen Sinne auf Profit gerichtet, doch zielt die Mitgliedschaft auf konkrete und materielle Vorteile, beispielsweise indem sich die CBO für ein Aufwertungsprogramm in der Siedlung engagiert, in der ihre Mitglieder leben.

Sich einer NGO zugehörig zu erklären, ist allerdings üblich. Nicht-Mitarbeiter, wie sympathisierende Akademiker oder Aktivisten aus kooperierenden CBOs treten gelegentlich im Namen einer NGO bei Versammlungen oder Konferenzen auf. Dies ist jedoch keine organisierte oder formalisierte Mitgliedschaft, wie sie bei den CBOs durch Mitgliederlisten, Ausweise, Beiträge etc. besteht. Keine der von mir untersuchten NGOs bot einen mit den CBOs vergleichbaren Mitgliedschaftsstatus.

Freiwilligkeit als das vierte Merkmal ist also in Bezug auf die untersuchte Gruppe von NGOs nur bedingt erfüllt. Hinsichtlich der Arbeitsleistung ist die Freiwilligkeit nicht

¹⁶ So schreibt Carroll in Bezug auf die Zuordnung von CBOs und intermediären NGOs: „*In the course of the debate on definitions, it has become common to distinguish membership from non-membership organisations, and 'primary grass-roots organisations' from 'intermediary support organisations'*“ (1992, S. 11).

¹⁷ Es muss hier jedoch erwähnt werden, dass andere Autoren, namentlich in Strategiepapieren der Weltbank, wiederholt auch Mitgliederorganisationen zur Gruppe der NGOs gezählt haben – allerdings im Kontext einer normativen Verallgemeinerung der „südlichen, lokalen Organisationen“ ohne eine definitorische Klärung, z. B. *Worldbank Operational Directive* 14.70, "Involving NGOs in Bank-Supported Activities," August 1989.

überwiegend, und in Bezug auf die Akquisition von Spenden ist sie nur mittelbar, da im Wesentlichen institutionalisiert.

Auch das fünfte Merkmal, die Nicht-Profitorientierung, ist diskutierbar. Zur Durchführung ihrer Projekte betreuen EntwicklungsNGOs Budgets, die ihnen von Externen zur Verfügung gestellt werden. Diese erwarten, dass möglichst alle Ressourcen direkt den „Zielgruppen“ zu Gute kommen. Allerdings benötigen NGOs für ihren Selbsterhalt Ressourcen, auch über die Projektlaufzeiten hinaus. Bereits der formale Schritt von einer losen Gruppe engagierter Experten zu einer professionellen NGO, dient meist dazu, Gelder akquirieren bzw. Einnahmen generieren zu können, um langfristig ihre Existenz zu sichern¹⁸. Das ist zunächst eine legitime und mit den Zielen der NGO vereinbare Absicht und orientiert deren Arbeit noch nicht an möglichem Profit. Auch in der historischen Betrachtung, haben EntwicklungsNGOs sich vor allem darin von privaten profitorientierten Unternehmen unterschieden, dass sie in jenen Bereichen tätig wurden, in denen es keine finanziellen Einkünfte zu erzielen gab, die auch nur annähernd die investierten Mittel gedeckt hätten. Insofern schien sich eine Profitorientierung von vornherein auszuschließen. Doch gerade weil NGOs deswegen von außen finanziert und über Projekte subventioniert werden, ist eine akkurate Budgetplanung problematisch. Schließlich wird der Wert ihrer Arbeit an den erzielten Erfolgen gemessen. NGOs, die zur Zufriedenheit ihrer Geber arbeiten, erschließen sich mehr Ressourcen, womit sie ihr Arbeitsgebiet ausweiten ihr Personal oder ihre Ausstattung verbessern können. Ihr Handeln unterscheidet sich dann nicht wesentlich von einem profitorientierten Wirtschaften. Es gibt also systemimmanente Anreize, durch erfolgreiches Arbeiten eine NGO wie ein Wirtschaftsunternehmen zu führen.

Inzwischen hat sich durch die Auslagerung staatlicher Dienstleistungen und Leistungen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit ein Markt etabliert, auf dem NGOs mit privatwirtschaftlichen Akteuren konkurrieren müssen. Das zwingt sie zur Adaption an die Mechanismen einer freien d. h. deregulierten Marktwirtschaft mit öffentlichkeitswirksamer Präsenz, gesteigerter Angebotsakquise und Expansionsstreben. Marktwirtschaftliches Handeln ist heute für EntwicklungsNGOs überlebenswichtig. Ihre Nicht-Profitorientierung ist also mit harten Kriterien nur schwer zu belegen.

Das von Anheier vorgeschlagene ergänzende Kriterium der „Nicht-Gewinnverteilung“ ist also insofern sinnvoll, weil es geeignet ist, die von der NGO intern verfolgten Absichten zu überprüfen und gegen privatwirtschaftliche abzugrenzen. Dieses Kriterium schließt eine *unmittelbare* Verteilung von Überschüssen an die Mitarbeiter von NGOs

¹⁸ Ein argentinischer NGO-Mitarbeiter stellte mir 2002 seine Organisation vor als: „sin fines de lucro – pero sin ganas de perder“, das heißt: „ohne Gewinnabsichten – aber auch ohne Lust, Verluste zu machen“.

aus. Allerdings stellen die Erhöhung der Gehälter, die Gewährung von materiellen Vorteilen (wie Wohnungszuweisungen) oder geldwerten Leistungen (wie Auslandsreisen) eine Form der Kompensation dar, die wiederum unmittelbar von der wirtschaftlichen Situation der NGO abhängig ist und Mitarbeiter in Entscheidungspositionen bevorzugt.

Letztlich ist es schwierig eine Gewinnorientierung *per se* auszuschließen. Es wurden mir von NGO Mitarbeitern Fälle geschildert, in denen Direktoren und Angestellte die Organisation zur Arbeits- und Einkommensschaffung für sich oder ihre Familien und Freunde nutzen. Diese Fälle stellen aber individuelle Kompetenzüberschreitungen dar, widersprechen den Zielen der Organisation und können in den meisten NGOs auch unterbunden werden.

Resümierend ist festzustellen, dass die Gruppe der südlichen EntwicklungsNGOs zweien der fünf von Anheier als allgemeingültig angenommenen Merkmalen von NGOs nur bedingt entspricht.¹⁹

Die festgestellten Abweichungen sind aus zwei Gründen für die Einordnung von NGOs(HS) bedeutend. Erstens wird schon durch die dargestellte Finanzierungsstruktur ersichtlich, dass zivilgesellschaftliche Organisationen auch in Abhängigkeit von externen Gebern arbeiten können, dass also die Basis ihrer Arbeit nicht notwendigerweise von der unmittelbaren gesellschaftlichen Umgebung – freiwillig – gestellt wird.

Zweitens können sich NGOs, die im Entwicklungskontext arbeiten, langfristig nicht den Mechanismen des Marktes entziehen. Sie bewegen sich auf dem schmalen Grat zwischen Gemeinnützigkeit und Wirtschaftlichkeit. Diese beiden Aspekte werden später im Resümee teil der Arbeit erneut aufgegriffen.

In der Auseinandersetzung mit dem Definitionsgerüst von Anheier und ähnlichen Modellen zeigt sich jedoch, dass NGOs nicht allein über ihre Organisationsform dargestellt werden können.

In diesem Sinne ist die Kritik an dem Anheierischen Definitionsrahmen von Illert (2000). Sie stellte fest, dass seine Kriterien nicht die Motivation der NGOs berücksichtigt, obwohl diese eine klare Unterscheidung zu anderen Organisationen ermögliche (ebd. S. 29). Dieser Gedanke ist meines Erachtens noch weiterzuführen: Alle NGOs geben sich durch ihre Motivation selbst ein Handlungsmandat, womit sie sich von staatlichen – also in einem gesellschaftlichen Auftrag handelnden – und privaten – d. h. eigennützig handelnden – Akteuren unterscheiden. Dabei ist es bedeutungslos, ob sie aus einer ethischen, politischen oder ökologischen Gesinnung heraus agieren. Entscheidend

¹⁹ Zu einer weiterführenden Auseinandersetzung mit den Merkmalen von lateinamerikanischen NGOs vgl. Illert 2000.

ist, dass sie sich weniger gegenüber sich selbst sondern vornehmlich einem Dritten gegenüber verpflichtet fühlen, ungeachtet dessen, ob es sich bei diesem Dritten nun um eine arme Bevölkerungsgruppe, um Diskriminierte oder um die Umwelt handelt.

In Verbindung mit allen voraus genannten Merkmalen ist es dieses besondere Selbstverständnis, das in der staatlichen und gesellschaftlichen Wahrnehmung oft mit „privater Gemeinnützigkeit“ gleichgesetzt wird.

2.1.3 Besondere Fähigkeiten

Auch wenn sie sich als Organisationen nicht einfach eingrenzen lassen, so werden EntwicklungsNGOs doch eine Reihe von besonderen Kompetenzen und Eigenschaften zugeschrieben, die ihren Arbeitsansatz inhaltlich klassifizieren und sie von anderen Akteuren unterscheiden sollen, namentlich von staatlichen Durchführungsorganisationen, aber auch von internationalen Institutionen der EZ, welche lokale Projekte realisieren.

Dieter Neubert fasst die Fähigkeiten von NGDOs zusammen (Neubert 1997, S. 31ff), die ich hier paraphrasiere, wobei ich auch auf eine Darstellung von Mentschel(2001) zurückgreife:

(i) Zielgruppennähe und *people-to-people approach* - aufgrund ihrer unmittelbaren Präsenz in Problemregionen erreichen NGDOs einfacher als öffentliche Institutionen ihre Zielgruppen.

(ii) armutsorientierte Themen - ihr Arbeitsschwerpunkt liegt im Bereich einer armutsorientierten Entwicklungspolitik.

(iii) weiter Erfahrungshorizont - NGDOs zeichnen sich durch ihren spezifischen Arbeitsansatz und ihre Erfahrung mit entwicklungspolitischen Aktivitäten aus.

(iv) personalintensiv – sie arbeiten unter intensivem Einsatz von Personal und nicht kapitalintensiv.

(v) bedürfnisorientiert (*demand driven*) - durch die Beteiligung der Adressaten ihrer Maßnahmen orientieren sie sich an deren Bedürfnissen.

(vi) Selbsthilfe fördernd - sie mobilisieren die Bevölkerung für Aktivitäten und fördern soziale Gleichheit.

(vii) Lösungen anpassend - sie entwickeln die notwendigen technischen Lösungen und Strategien unmittelbar für den Kontext.

(viii) unbürokratisch - sie arbeiten umsetzungsorientiert mit einem geringen Verwaltungsaufwand.

(ix) erfolgreiche Akquisiteure - NGOs erschließen sich eigenständig Ressourcen durch Spenden und durch freiwillige Leistungen.

(x) medienwirksam und sensibilisierend (*awareness raising*) - durch ihren Zugang zur Öffentlichkeit fördern sie die Akzeptanz für die gesellschaftlichen Bereiche, in denen sie agieren sowie in den Staaten des Nordens für die Entwicklungshilfe allgemein.

Es sei hier angemerkt, dass die hier wiedergegebene Darstellung stark auf Konzepten der Entwicklungszusammenarbeit aufbaut und voraussetzt,²⁰ dass in der EZ notwendige Aufgaben anfallen, die nur durch NGOs oder eben spezielle staatliche bzw. internationale Akteure wahrgenommen werden können. Dieser weit verbreiteten Ansicht ist immanent, dass die Bevölkerung auf Mediatoren angewiesen ist. Zielgruppennähe, Armutsorientierung, Partizipations- und Selbsthilfeförderung sind somit kreierte Ansprüche an denen sich die miteinander konkurrierenden Akteure messen lassen müssen. Eine Gegenposition dazu beziehen emanzipatorische Bewegungen, beispielsweise das *Colectivo Situaciones* (Brand 2003, S. 19ff), das fordert, zur Überwindung bestehender Entwicklungshemmnisse alternative Lebensformen zuzulassen, statt konventionelle Muster vorzugeben.

Diese zehn besonderen Kompetenzen, die so oder ähnlich²¹ im Zusammenhang mit den Potentialen von NGOs immer wieder genannt werden, bildeten eine der Bewertungsgrundlagen für die von mir durchgeführte Untersuchung. Diese Fähigkeiten wurden mit der Effizienz von NGOs in der Stadtentwicklung in Zusammenhang gebracht und entsprechend bewertet (Kapitel 11).

2.1.4 Die Generationen

NGOs wurden in den vorangegangenen Kapiteln als eine Gruppe von Organisationen dargestellt, die sich in Aufbau, Motivation und in ihren besonderen Fähigkeiten hinsichtlich der Entwicklungszusammenarbeit gleichen. Dass große Unterschiede zwischen den einzelnen Organisationen bestehen, versteht sich dabei von selbst. Eine grobe systematische Trennung ist daher üblich und wird hier in Bezug auf die NGOs(HS) vorgenommen.

Es zeigte sich, dass sowohl die Motivation als auch der Arbeitsansatz von NGOs im Laufe ihrer Existenz Veränderungen unterliegen können. Eine allgemein anerkannte Kategorisierung nach Motivationen, die diesen Wandel mit berücksichtigt, bot Korten (1987, S. 147-149) mit seiner Unterscheidung zwischen den Ansätze als sogenannte

²⁰ vgl. die Ausführungen zum „*big-D-Development*“ in Kapitel 11.8.

²¹ vgl. u. a. Commission on Global Governance (1995); Nuschler (1999).

Generationen. Der Begriff der *Generationen* ist jedoch nicht notwendigerweise als sukzessiv zu verstehen, sondern bezieht sich, in Anlehnung an das Modell eines Stammbaums, auf Generationen, die durchaus zeitgleich nebeneinander bestehen können. So lassen sich in den meisten Städten NGOs aller Generationen finden. Bei den dreien, die Korten 1987 definierte, handelt es sich um:

(1) *Welfare approach* - (2) *Development approach* - (3) *Empowerment approach*

1990 ergänzte er diese drei um eine vierte Generation des (4) *Independence Approach* (Korten 1990, S. 196). Zentral ist für diese letzte Generation der Gedanke, dass sich die Gesellschaft und in ihr die NGOs als zivilgesellschaftliche Akteure gleichermaßen von den schwächer werdenden Staaten wie von der erstarkenden Wirtschaft lösen müssen, um in der neuen gesellschaftlichen Konstellation eine gestaltende Rolle behaupten zu können.

Kortens Konzept zufolge reagiert jede Generation auf eine spezifische Ausgangssituation in ihrer Weise und zwar in dem Maße, in dem sie diese Situation als problematisch wahrnimmt. Die Wahrnehmung bedingt den jeweiligen Lösungsversuch.

Die *erste Generation* (Wohlfahrtsansatz) sieht ihre Aufgabe in einer gesellschaftlichen Verantwortung für die – akut oder ständig – von Armut Betroffenen. Durch ihre karitative Arbeit mildert sie die negativen Auswirkungen der Armut, ohne jedoch ihre eigentlichen Ursachen wahrzunehmen und zu bekämpfen.

Die *zweite Generation* (Entwicklungsansatz) vertritt hingegen die Auffassung, dass sich die Armen vor allem selbst helfen müssen und wollen, um eine nachhaltige Verbesserung ihrer Lebenssituation zu erreichen. Populär geworden ist die Mao Tse Tung zugeschriebene Metapher von dem Fisch und der Angel: Während die karitative Organisation dem Armen einen Fisch gibt, damit er heute satt wird, gibt die Entwicklungsorganisation dem Armen eine Angel, damit er sich in Zukunft seine Fische selbst fangen kann.

Die *dritte Generation* (Empowermentansatz) reagiert auf die im wirtschaftlichen Transformationsprozess und mit den ersten Rückschlägen der EntwicklungsNGOs evident gewordenen Probleme: Was nützt nämlich, argumentiert sie, dem Armen die Angel, wenn er mit ihr nicht umgehen kann, im See nicht fischen darf und wenn es mehr Arme als Fische im See gibt? Entsprechend gehört zu dieser Reformgeneration das *Empowerment* im Sinne einer Stärkung der Position der Benachteiligten. Die Betroffenen selbst sollen in die Lage versetzt werden, Grundrechte (wie das *Recht auf Stadt*) und Staatsreformen (Bodenreform, Umverteilung etc.) einzufordern.

Die *vierte Generation* (Unabhängigkeitsansatz) verlässt schließlich den nationalen bzw. lokalen Kontext, den sie für nicht reformfähig hält und auf den sie sich nicht

verlassen möchte. Der *Independence Approach* benötigt stattdessen internationale Bündnisse einer international agierenden Zivilgesellschaft. In der folgenden Tabelle werden die vier Generationen tendenziell ähnlichen Unterscheidungskriterien von NGOs zugeordnet.

Generation	Orientierung und Motivation	Fokus	Konzept bzw. angestrebte Innovationen	Zusammenarbeit
<i>Wohlfahrt</i>	karitativ (altruistisch, religiös)	bedürfnisorientiert (Spenden für Notleidende)	Keine Veränderungen angestrebt	mit lokalen karitativen Institutionen
<i>Entwicklung</i>	(I)politisch (Unzufriedenheit)	lokal (bottom up)	innovative Modelle und Erfahrungsaustausch auf Basis bewährter Projekte (best practice)	mit CBOs, lokalen Verwaltungen und privatem Sektor, EZ
	(II)auftragsorientiert			
<i>Reformen</i>	sozial- bzw. gesellschafts-politisch (innovative Ansätze)	regional / national (Druck auf staatliche Ebenen)	Veränderungen auf überregionaler oder gesamtstaatlicher Ebene (z. B. Dezentralisierung, Gesetzesreform)	mit Zivilgesellschaft, nationalen Netzwerken und Staat
<i>Unabhängigkeit</i>	Globale Prozesse (Einflussnahme)	Öffentlichkeit	Soziale oder umweltpolitische Visionen	mit Zivilgesellschaft, globalen Netzwerken und UNO

Tabelle 1.1: Vergleich der Generationen und unterschiedlichen Ansätze (eigene Darstellung)

2.1.5 Die der Arbeit zugrunde liegende Definition von NGOs(HS)

Die drei angeführten definatorischen Rahmen (Organisation, Kompetenzen und Generationen) mit ihren Indikatoren und Einordnungen bilden auch - trotz der vorgenommenen Einschränkungen – ein Definitionsgerüst für den spezifischen Forschungsgegenstand. Die Arbeit betrachtet jedoch ein engeres Spektrum von NGOs, die ich hier normativ definiere. In meinen Untersuchungen zum NGO-Sektor in Wohnungsbau und Stadtentwicklung in lateinamerikanischen Großstädten habe ich mich mit Organisationen beschäftigt, die sich mit der Herstellung, der Vergrößerung oder der Verbesserung von Wohnraum befassen. Diese zähle ich hier zu den NGOs(HS) (vgl. Kapitel 1.5). Ein grundlegender Indikator ist die Zusammensetzung des Personals. NGOs(HS) beschäftigen ständig oder zumindest vorübergehend Architekten oder Bauingenieure. Grenzfälle, in denen eine Organisation freiberufliche Architekten projektgebunden hinzuzieht, ohne sie anzustellen, sind in meinem Untersuchungsgebiet nicht vorgekommen. Ein Sonderfall ist die NGO CECOPAL in Córdoba, die

ausschließlich Anwälte beschäftigt. Da sie aber juristischen Beistand für Siedler zur Legalisierung ihrer Grundstücke u. ä. leistet, ihre Arbeit also somit der Sicherung von Wohnraum dient, zähle ich sie zu den NGOs(HS).

Die untersuchten NGOs sind als EntwicklungsNGOs intermediäre, professionell arbeitende Organisationen mit beratender, vermittelnder und/oder technisch ausführender Funktion. Viele NGOs(HS) arbeiten gleichzeitig noch in anderen Bereichen, sie betreuen beispielsweise die Menschen und Gruppen, mit denen sie arbeiten, auch in deren sozialen Belangen oder vertreten sie juristisch. Sie bieten Weiterbildungen zu bestimmten Themen wie *Empowerment* oder *Gender* an usw.

Der Typ der NGOs(HS) ist in dieser Form vor allem in den Ländern des Südens zu finden. Es gibt in den OECD–Staaten wenige vergleichbare Organisationen, doch wäre es falsch, das Bild der vom Wohnungsmarkt Ausgeschlossenen und der diese unterstützenden Organisationen nur auf arme und Schwellenländer zu projizieren.

Die vorliegende Arbeit setzt sich dezidiert mit den südlichen EntwicklungsNGOs auseinander, und zieht nur solche Nord-NGOs ein, die mit diesen zusammenarbeiten.

Die Größe der Stadt war kein definitorisches Kriterium, doch ist zu erwähnen, dass der hier beschriebene NGO-Typ außerhalb des Kontextes von Städten mit mehr als etwa zwei Millionen Einwohner erst sehr spät und durch andere Umstände entstand. Die Stadt als Ort des energiereichen Zusammentreffens von Akteuren bildet die Bezugsgröße der Arbeit.

2.2 Was ist Zivilgesellschaft?

Zivilgesellschaft bezeichnet eine Sphäre innerhalb der Gesellschaft, die nur schwer zu definieren ist. Es gibt keine erschöpfende und allgemeingültige Beschreibung dessen, was wir heute unter Zivilgesellschaft und ihren Aufgaben verstehen. Durch den fast inflationären Gebrauch des Begriffs in den letzten Jahren, in denen er sogar schon als Synonym für die Gesellschaft *an sich* Verwendung findet oder schlichtweg fehlinterpretiert wird,²² sind seine wissenschaftlich-definitiven Eingrenzungen aus den 1980er und 1990er Jahren (Korten 1989, Anheier 1997) bereits vom Sprachgebrauch überholt worden.

Unterschiedliche Definitionen erklären sich nicht allein durch die verschiedenen Perspektiven jener wissenschaftlichen Disziplinen, die sich mit dieser Sphäre auseinandersetzen, sondern sind auch geographisch feststellbar. Grundlegende definitorische Unterschiede bestehen zwischen Europa und den USA. Aber auch innerhalb Europas wird Zivilgesellschaft in verschiedener Weise wahrgenommen, so beispielsweise in Italien und Deutschland. (vgl. den Begriff bei Gramsci und Arendt). Unterschiedliche Auslegungen des Begriffs in der nördlichen und der südlichen Hemisphäre sind daher nur ein weiteres Beispiel für die vielfältige und unterschiedliche Wahrnehmung des Begriffs.

Generell gilt, dass sich in den Entwicklungsländern die Zivilgesellschaft heute im Wesentlichen in zwei Formen *organisiert*: in Form professioneller NGOs und der der lokalen Basisorganisationen (CBOs).²³ Doch gibt es eine Reihe weiterer zivilgesellschaftlicher Akteure, die nicht in diese beiden Kategorien passen, beispielsweise Initiativen, die themenspezifisch (Umwelt, Emanzipation etc.) auf rein freiwilliger Basis arbeiten, oder unabhängige Forschungseinrichtungen, alternative Medienmacher und ähnliche.

Dieser Arbeit liegt ein Verständnis von Zivilgesellschaft als einer Sphäre der politischen und sozialen Aktion und Kommunikation mit ihren eigenen Akteuren

²² So schreibt Ulrick Beck: „Die Rede von der Zivilgesellschaft segelt (...) vor den warmen Winden des Zeitgeistes. Das Einverständnis über die Bedeutung des Begriffs wird nur noch übertroffen vom Unbehagen, was damit gemeint ist. In meinen Augen jedoch ist das ein zentrales Argument, das für die verdeckte Programmatik dieses Begriffs spricht: Die überwiegende Mehrzahl der Deutschen kann mit dem Wort "Zivilgesellschaft" gar nichts anfangen.“ (Beck in DIE ZEIT 2000/22).

²³ Mitlin (1999, S. 2) nennt für die Gruppe der *Associations of the intended beneficiaries: membership groups, self-help groups, community based organizations, neighbourhood associations and grassroots organizations*. All diese werden hier unter dem einen Begriff der Basisorganisationen (CBOs) zusammengefasst

zugrunde, die jenseits von staatlicher Institutionalisierung und marktwirtschaftlichen Interessen steht, aber auf Politik und Wirtschaft einwirkt. Zur besseren Unterscheidung von diesen beiden anderen Sektoren kann dabei die Zivilgesellschaft aufgrund ihrer Insuffizienz definiert werden: Nur wenn sie nicht über ökonomische oder politische *Macht* verfügen, handeln die jeweiligen Akteure tatsächlich aus der organisierten Zivilgesellschaft heraus (vgl. Knittlmayer 2003, S. 28ff). Haben hingegen ihre Entscheidungen ökonomisches Gewicht oder verfügen sie über ein politisches Mandat, das sie Parteien oder staatlichen Institutionen gleichstellt, verlassen sie die genuine Sphäre der Zivilgesellschaft.

Soweit für das Verständnis der NGOs(HS) notwendig, werden im Folgenden weitere Definitionen und Modelle von Zivilgesellschaft sowie ihre zentralen Beweggründe und ihre Rolle für die gegenwärtige soziale und politische Realität in Lateinamerika zusammengefasst.

Die Mischung von sozialen und privaten Interessen, von Engagement und Kapital, von lokalem und internationalem Handeln ist kennzeichnend für die heutige Zivilgesellschaft. In diesem Sinne lässt sie sich immer noch am treffendsten *ex negativo* in zweierlei Hinsicht erfassen:

“Neither private in the sense of the market, nor public in the sense of the state.”²⁴

Auch wenn sich Zivilgesellschaft in vielfältiger Form manifestiert, so sind doch für ihre Wahrnehmung jene Organisationen entscheidend, die innerhalb des zivilgesellschaftlichen Rahmens agieren. Mittels dieser *Civil Society Organizations*, den CSOs, kann die Zivilgesellschaft eine institutionalisierte Rolle einnehmen (Carroll 1994). Das heutige Verständnis ist von der Annahme geprägt, die Zivilgesellschaft konstituiere sich in Form von Organisationen, Verbänden oder anderen dauerhaften Zusammenschlüssen. Bei der Bewertung von zivilgesellschaftlicher Einflussnahme sollten jedoch alle sich bietenden Kommunikationsmittel und Handlungsspielräume berücksichtigt werden, das heißt auch solche, die Einzelpersonen oder losen Zusammenschlüssen zur Verfügung stehen. Es ist daher zu unterscheiden zwischen der organisierten Zivilgesellschaft einerseits und ihrer eher diffusen Sphäre andererseits, in der sie als eine dritte Kraft zwischen Markt und Staat existiert, als meinungsbildende, kontrollierende, ausgleichende und zeitweise sogar die anderen beiden Kräfte substituierende Instanz.

²⁴ Wolfe, Alan (1991): *Three Paths to Development: Market, State and Civil Society*. Unpublished Paper, zitiert nach Carroll (1994), S. 11.

Es existiert keine eindeutige Bezugsebene von Zivilgesellschaft. Allein, in Gruppen oder organisiert in Netzwerken agieren zivilgesellschaftliche Organisationen (CSOs) auf lokaler, subnationaler, nationaler, (welt)regionaler und internationaler Ebene. Obwohl sie ursprünglich aus bestimmten lokalen Kontexten entstanden, sind die Arbeitsbereiche von CSOs heute nicht mehr primär ortsgebunden. Das gilt vor allem für den NGO-Sektor, der mit den Big International NGOs (BINGOs) einen global agierenden Akteur darstellt. Durch ihre überregionale Einbindung veränderte sich auch der Bezugsrahmen der südlichen, lokalen NGOs. Dies zeigt sich anschaulich im Fall der NGOs(HS). Die untersuchten NGOs stammten alle aus einer bestimmten Stadt, doch schon aufgrund ihrer Arbeit in verschiedenen Stadtvierteln oder an der Peripherie gab es keine unmittelbare Bindung an einen bestimmten Ort. Allein schon durch die Größe dieser Millionen-Metropolen, durch die Ausweitung der Arbeit auf Nachbarstädte oder die Beteiligung an nationalen Programmen, haben sie keine dauerhafte Bindung mit den Orten der von ihnen durchgeführten Projekte.

Ausnahme und Gegenpart hierzu sind die Basisorganisationen CBOs, die unmittelbar in ihrem lokalen Umfeld wirken. Doch selbst diese arbeiten inzwischen global vernetzt in Allianzen wie *Slum Dwellers International*, *Coalition for Housing Rights*, etc.

Die Mehrheit der CSOs und ihrer Netzwerke ist zunehmend über ihren lokalen Wirkungskreis hinausgewachsen. Sie sind nicht mehr nur Beteiligte, sondern selbst zu Entscheidungsträgern in der privaten Entwicklungspolitik geworden.²⁵

Die organisierte Zivilgesellschaft ist also neben Staat und Privatwirtschaft Adressat und Akteur der Entwicklungszusammenarbeit. International hat sich die Zivilgesellschaft in den letzten fünfzehn Jahren eine viel beachtete Rolle für das soziale Fortkommen in den Ländern des Südens erstritten.

Bestimmte Teile der Zivilgesellschaft werden in den Entwicklungsländern spätestens seit den Strukturanpassungsprogrammen der 1980er und 1990er Jahren zunehmend als neue Akteure anerkannt. Sie besitzen scheinbar eine größere politische und soziale Bedeutung, als das in Europa der Fall ist. Dies ist zum einen durch die Entwicklung der lateinamerikanischen Gesellschaften bedingt, wie später noch ausgeführt wird, zum anderen durch die Schwäche der anderen Akteure vor Ort zu erklären. Aufgrund der defizitären städtischen Verwaltungen, der durch die Transformation bedingten Einschränkungen in den Sozialleistungen und der im Zuge der Privatisierung

²⁵ Nach einer Studie des John Hopkins Center for Civil Society Studies war der NGO-Sektor bereits Ende des zwanzigsten Jahrhunderts der achtgrößte Wirtschaftszweig weltweit und setzte jährlich über eine Billiarde US-Dollar um. Gleichzeitig ist er einer der größten Arbeitgeber mit etwa 19 Mio. bezahlten Angestellten (John Hopkins Baltimore (1999) *Global Civil Society – Dimensions of the Non-profit Sector*). Auch wenn die Erhebung und ihre Kriterien für diese Zahlen zu hinterfragen sind, können sie doch der Orientierung dienen.

entstandenen Schwachstellen²⁶ taten sich Management- und Versorgungslücken auf, die von CSOs gefüllt wurden. Sie ergänzen oder übernehmen genuin öffentliche Aufgaben (beispielsweise Bereiche der sozialen Grundversorgung) und sind auch als Vermittler zwischen Leistungsempfängern und Leistungsverwaltern aktiv. Im Falle von failing oder fading states, dem Staatsversagen bzw. *Staatsverschwinden* in Ländern des Südens wie Somalia übernehmen zivilgesellschaftliche Organisationen zeitweise sogar nationalstaatliche Aufgaben wie beispielsweise die landesweite Organisation der Ernährungssicherung (Callaghy 2001, S. 21).

Der Bedeutungsunterschied der CSOs in Entwicklungsländern im Vergleich zu den europäischen erklärt sich dementsprechend nicht etwa durch eine größere Kompetenz, sondern durch den größeren Bedarf an Institutionen, die bereit sind, wesentliche gesellschaftliche Verantwortung zu übernehmen. In politisch und ökonomisch gefestigteren Entwicklungs- und Schwellenländern fällt die Beteiligung an Entscheidungen und die Mitgestaltungsmöglichkeiten der CSOs entsprechend geringer aus. Trotzdem ist der europäische Blick auf die organisierte Zivilgesellschaft in Asien, Afrika und Lateinamerika von der Annahme geprägt, diese hätte überall eine wichtige Rolle in der Entwicklung der Länder inne, namentlich in der Bekämpfung von Armutsfolgen und der Förderung von Demokratisierungsprozessen.

2.2.1 Der Dritte Sektor

Wie unter 1.4 bereits erwähnt, hat sich für die organisierte Zivilgesellschaft auch die Bezeichnung *Dritter Sektor* durchgesetzt. Unter Organisationen des Dritten Sektors versteht man freiwillige Vereinigungen, die Aufgaben übernehmen, welche die beiden anderen Sektoren Markt und Staat nicht oder nicht in ausreichendem Umfang erfüllen konnten oder wollten (Nuscheler 1996, S. 498). Tatsächlich sind die meisten NGOs heute gleichzeitig Organisationen des Dritten Sektors. Seit einigen Jahren arbeitet aber auch der privatwirtschaftliche Sektor in jenen Bereichen der Sozial- und Entwicklungspolitik, die vor wenigen Jahrzehnten noch wirtschaftlich vollkommen uninteressant erschienen. Mit der Privatisierung vieler ehemals staatlicher und städtischer Aufgaben hat deren Attraktivität jedoch zugenommen. In den Ländern des

²⁶ So schreibt beispielsweise die Weltbank: „Privatizations in Latin America typically led to expansions in access to services, particularly in electricity and telecommunications. In some cases, however, postprivatization increases in prices more than outweighed gains from quality and coverage, leading to widespread popular discontent. Privatizations are therefore a classic case of a policy that may or may not make sense, depending on the local context. If the public system is highly corrupt or inefficient, and one expects postprivatization regulatory capacity to be adequate, it can be a useful tool. In other cases, poorly designed privatizations may be captured, transferring public assets, at excessively low prices, into private hands“ (World Bank 2006, S. 14).

Südens kommt hinzu, dass Aufgaben wie Wohnungsbau und *Slum-Upgrading* öffentlich ausgeschrieben und international, beispielsweise von der Interamerikanischen Entwicklungsbank, finanziert werden. Damit hat der Dritte Sektor teilweise seine subsidiäre Funktion verloren, die darin bestand, sich um jene Aspekte und Teile der Gesellschaft zu sorgen, die von Staat und Markt vernachlässigt wurden. Statt nur ergänzend zu wirken, müssen viele professionelle zivilgesellschaftliche Organisationen heute mit privatwirtschaftlichen Unternehmen konkurrieren. Damit ist allerdings die vollständige Versorgung aller Teile der Gesellschaft mit sozialen Dienstleistungen in Lateinamerika nicht gesichert. Die wirtschafts- und sozialpolitische Transformation veränderte die sozialpolitische Konstitution der Gesellschaften grundlegend. Davon konnten CSOs profitieren, nicht aber im gleichen Maß deren Zielgruppen oder die wachsende Zahl städtischer Armer.

2.2.2 Zivilgesellschaft, politiktheoretische Konzepte und Lateinamerika

Auch die systematische Verortung der Zivilgesellschaft birgt ihre Schwierigkeiten, denn bereits in der Unterscheidung der drei Sphären Staat-Markt-Zivilgesellschaft liegt die Behauptung ihrer Trennbarkeit, durch die „... eine besondere Dignität der zivilgesellschaftlichen Sphäre und ihrer Unabhängigkeit gegenüber Eingriffen von außen unterstrichen werden sollen.“ (Gosewinkel et al. 2004, S. 2).

Ihre Verortung wird heute besonders durch ihre Qualität des sozialen Handelns bestimmt (ibid. S.1). Sie gilt als notwendiger Bestandteil einer demokratischen Gesellschaft, ist jedoch nicht allein auf diese Staatsform beschränkt, sondern soll bürgerliche Freiheiten und ein soziales Fortkommen prinzipiell überall dort herbeiführen, wo sie agieren kann (Bauerkämper 2003).

Der französische Jurist und Politiker Alexis de Tocqueville hat mit seiner richtungweisenden Arbeit *De la démocratie en Amérique* bereits 1835 die interdependente Beziehung zwischen Zivilgesellschaft und Demokratie beschrieben, wobei ihm die von ihm bereisten USA als Fallbeispiel dienten. Das Konzept von Zivilgesellschaft in der US-amerikanischen Forschung basiert noch heute auf diesen Vorarbeiten. Tocqueville gilt als einer der Urheber der Zivilgesellschaftstheorie, obwohl er selbst diese Bezeichnung nicht gebrauchte. Stattdessen sprach er von *Assoziationen* (Tocqueville 1850), ein Begriff, der übrigens noch heute im amerikanischen Sprachgebrauch für zivilgesellschaftliche Organisationen verwendet wird.

Tocqueville untersuchte zwei entscheidende Eigenschaften dieser Assoziationen: Zum einen wies er ein funktionales Zusammenspiel von Zivilgesellschaft und dem Staat in der

modernen Demokratie nach, zum anderen stellte er die Fähigkeit der sozialen Selbstorganisation der Gesellschaft heraus, die unabhängig von der Regierungspolitik und dem Verfassungssystem erfolgt und auf diese einwirkt (Llanque 2004, S. 42).

In seiner Arbeit unterschied er zwei Arten von Assoziationen nach ihrer politischen oder ihrer (sozial)gesellschaftlichen Motivation. Seine Arbeit wird in der Gegenwart vor allem in Hinblick auf die sozialen Fähigkeiten der Zivilgesellschaft ausgelegt, während der politische Aspekt der heutigen Zivilgesellschaft eher in Abrede gestellt wird. So werden beispielsweise politische Parteien heute nicht mehr zur Zivilgesellschaft gezählt. Der politische Einfluss der modernen Zivilgesellschaft wird in ihrem indirekten Wirken gesehen: Die Neo-Tocquevillianer gehen davon aus, dass mit Facettenreichtum und Umfang der Zivilgesellschaft auch der soziale Kitt (*the social glue*) zunimmt, der letztlich die politischen Institutionen der Demokratie am Leben hält (Llanque 2004, S. 42).

Der italienische Marxist Antonio Gramsci beschäftigte sich aus einer anderen Perspektive mit der Zivil- bzw. der bürgerlichen Gesellschaft. Bei dem Versuch, das Scheitern der sozialistischen Revolutionen in Westeuropa nach Ende des Ersten Weltkriegs zu erklären, machte Gramsci die Zivilgesellschaft für den Ausgleich zwischen dem Staat und den Massen²⁷ verantwortlich. Für das Erreichen des Ziels der Revolution sei die Zivilgesellschaft, namentlich ihre kulturelle Hegemonie, hinderlich, denn:

„Im Westen bestand zwischen Staat und Zivilgesellschaft ein richtiges Verhältnis, und beim Wanken des Staates gewährte man sogleich eine robuste Struktur der Zivilgesellschaft. Der Staat war nur ein vorgeschobener Schützengraben, hinter welchem sich eine robuste Kette von Festungen und Kasematten befand [..].“ (Gramsci 1992, S. 874)

Mit diesen bellizistischen Metaphern versuchte Gramsci die Komplexität der Gegnerschaft sozialistischer Revolten zu beschreiben: Der Staat hält nicht allein durch seine eigenen Institutionen Umsturzversuchen stand, sondern wird zudem durch jene gesellschaftlichen Kreise verteidigt und gefestigt, die ihn auf anderen Ebenen ergänzen.

Gramscis Verständnis von der Zivilgesellschaft wird hier aus zwei Gründen vorgestellt. Zum einen ist er für Lateinamerika als Theoretiker bedeutend, seine Werke wurden früh auf dem Subkontinent veröffentlicht und werden noch heute viel beachtet. Bereits 1960 erschien in Buenos Aires eine spanischsprachige Ausgabe seiner *Gefängnishefte*, ins Deutsche wurden sie erst in den 1970er Jahren übersetzt.

²⁷ Im Folgenden werden Gramscis Thesen in ihrer marxistischen Diktion wiedergegeben.

Zum anderen setzt seine Kritik nicht unmittelbar an der inneren politischen Struktur des hegemonialen Staates an, sondern an dessen *Integrativität*, d. h. an seiner gerade in Lateinamerika oft bewiesenen Fähigkeit, Opposition und Gegenbewegungen zu integrieren.

Seine Texte boten den unorthodoxen Marxisten in Lateinamerika eine Basis, um sich mit den Entwicklungen der eigenen Gesellschaften auseinanderzusetzen. Die kommunistischen Parteien in den lateinamerikanischen Ländern hatten sich seit den 1930er Jahren nicht wesentlich weiterentwickelt und waren in dem Dogma gefangen, dass ein politischer Klassenkampf nur gegen den Staat geführt werden könne. Damit konnten sie den korporatistischen Staaten in dieser Zeit jedoch nicht viel entgegensetzen. Denn den autoritären präsidentialen Regimen in Argentinien, Brasilien und Mexiko war es durch die Einbindung der verschiedenen Interessensgruppen wie Unternehmensverbänden, Gewerkschaften und sogar Teilen der politischen Opposition gelungen, gesellschaftliche Gegenbewegungen weitgehend aufzulösen bzw. in den Staat zu integrieren.

Aufstände, falls solche jemals wirklich eine organisierte Bedrohung für den Staat hätten sein können, wurden im korporatistischen Staat durch die Kombination aus Zwang und Konsens verhindert.

In den 1960er Jahren, in denen – vor allem in den Städten - Massenverelendung und die Radikalisierung weiter Teile der Bevölkerung das Modell des integrativen Staates gefährdeten, setzten sich Militärdiktaturen durch. Diese Entwicklung zeigte deutlich, dass eine gewalttätige Auseinandersetzung um die Macht im Staat von den „breiten Massen“ nicht zu gewinnen ist.

Während der langen Phase der Redemokratisierung seit den 1980er Jahren verabschiedeten sich denn auch die meisten lateinamerikanischen sozialen Bewegungen von Revolutionsideen und Konzepten der Staatsübernahme. Trotzdem bleiben diese Ideen wesentlicher Teil des politischen Gedächtnisses der lateinamerikanischen Gesellschaft. Und auch Gramscis These von der Zivilgesellschaft als dem eigentlichen Austragungsort politischer Kämpfe bleibt in der politischen Diskussion aktuell, diesmal mit einer Umdeutung der Synthese: Wenn sich die staatliche Politik mittels der Zivilgesellschaft gegen die Übernahme der beherrschten Klassen wehren kann – dann können sich diese Klassen auch innerhalb dieser Sphäre gegen eine staatliche Unterdrückung zur Wehr setzen.

Der *populare* Kampf (Weigand 2004, S. 60) wird damit Angelegenheit der linken Strömungen innerhalb der organisierten Zivilgesellschaft. Der Staat soll nicht mehr allein den Mittel- und Oberschichten dienen, sondern der gesamten Gesellschaft.

Inklusion, das heißt eine umfassende räumliche und soziale Integration marginalisierter Bewohner und ihrer Siedlungen in die Stadt, und das Recht auf Stadt sind dabei zwei der neuen Forderungen, die dieses Umdenken illustrieren (Alfredo Rodriguez im Interview).

Diese in den 1980er und 1990er Jahren sehr populäre Auffassung der zivilgesellschaftlichen Möglichkeiten machten sich sowohl radikale als auch reformistische Kreise zu Eigen. Beiden Strömungen war die Vorstellung eigen, aus der zivilgesellschaftlichen Sphäre heraus die staatliche Hegemonie übernehmen zu können (Zibechi 2003).

Aus neoliberaler Sicht wird jedoch die Möglichkeit für eine so grundlegende Transformation des Staates zugunsten der bisher benachteiligten Bevölkerungsteile in Frage gestellt. Dabei überrascht nicht die Richtung, aus der sie stammt, sondern die Begründung, mit der diese Kritik vorgebracht wird: Ähnlich wie Gramsci argumentiert William Partridge, Direktor des Ressorts für nachhaltige Entwicklung der Weltbank in Argentinien: der Wohlfahrtsstaat gehöre nur den besitzenden Schichten, sei nur für diese zuständig und werde deshalb von diesen für ihre eigenen sozialen und politischen Interessen erhalten. Die Armen, hingegen, seien niemals Kunden des Staates gewesen. Er stellt fest:

„Wenn wir die öffentlichen Investitionen der letzten fünfzig Jahre betrachten, sehen wir, dass es kaum Investitionen zur Reduzierung der Armut gab. Die Exklusion der Armen ist nichts Neues und sie ist auch nicht vollständig – denn sie sind Teil der informellen Ökonomie, [...] trotzdem sind sie von der formalen Ökonomie separiert und damit außerhalb von Einfluss und Kontrolle des Staates gestellt.“ (Partridge, in: Buthet 2001, S. 65, eigene Übersetzung)

In allen Entwicklungsländern bis auf jene in Afrika, wo der Staat weiterhin den Eliten und dem Militär gehöre, sind folglich die Mittelschichten der einzige Kunde des Staates. Staatliche Investitionen – von den Universitäten über die Krankenhäuser bis hin zur Verkehrsinfrastruktur – kommen vor allem diesen zugute. Dabei sind sie jedoch nicht nur die *Eigentümer* des Staates, sondern gleichzeitig seine Kunden, Kontrolleure und Interessenten. Es liegt nahe, diese Hegemonie der Mittelklassen vor allem in den Bereichen zu lokalisieren, die nicht unmittelbar politisch und nicht rein wirtschaftlich sind: also in der Zivilgesellschaft. Tatsächlich spricht Partridge in einem Beispiel von den *Gremien der Mittelschicht* (*gremios de la clase media*), die

„nicht zulassen, dass sich etwas ändert, während der Staat nicht die Führungsrolle oder die politische Autorität besitzt, es selbst zu tun.“ (Partridge 2001, S. 67)

Der amerikanische *Banker* sagt im Grunde nichts anderes als der italienische Marxist Gramsci: Der Staat, - ob er sich nun bourgeois oder als der Gemeinschaft verpflichteter Wohltäter gibt - dient den besitzenden Klassen und wird eben auch von jenen verteidigt.

Trotzdem ist Partrigdes Schlussfolgerung eine andere: Das neue Credo der Weltbank nach der Dezentralisierung besteht für Lateinamerika vornehmlich darin, dass zur Reduzierung der Armut nicht der Staat reformiert werden soll, sondern dass Armutsminderungsprogramme öffentlich ausgeschrieben und auch durch *zivilgesellschaftliche Organisationen*²⁸ und den privaten Sektor durchgeführt werden sollen.

„Die vielleicht einfachste und eleganteste Lösung besteht darin, den Wettbewerb [zwischen den drei Sektoren] anzufachen.“ (ibid. S. 66)

Damit wird dem Dritten Sektor eine Rolle als sozial und wirtschaftlich Handelnder zugewiesen, die er bisher nicht in dieser Form ausübte. Jedoch ignoriert dieser Vorschlag den komplexen Kontext zivilgesellschaftlichen Handelns. Als Auftragshandelnde sind CSO nicht weit genug von Markt und Staat entfernt, um diesen ihre eigenen kreativen Konzepte entgegenstellen zu können. Auch die der Argumentation zugrunde liegende These von der *ausgleichenden Gerechtigkeit eines funktionierenden Marktes* muss man nach den zahlreichen Privatisierungserfahrungen in der Grundversorgung und den Sozialsystemen auf dem lateinamerikanischen Subkontinent heute sehr kritisch bewerten.

2.2.3 Die politische Zivilgesellschaft

Selbst wenn man CSOs heute zu den vorwiegend sozial tätigen Akteuren zählt, besetzt doch die organisierte Zivilgesellschaft ganz bewusst auch die politische Sphäre. Die meisten CSOs ziehen aus ihrem sozialen Engagement eine gesellschaftliche Legitimierung, die sie um ein selbst gegebenes politisches Mandat erweitern.

Sowohl die Theorien Tocquevilles als auch die Gramscis gehen davon aus, dass das *Politische* nicht gleichbedeutend mit, sondern mehr als der Staat sei. Indem sie der Beschränkung des Politischen auf das Staatliche und Parteipolitische widersprechen, weisen sie der Zivilgesellschaft eine politische Funktion zu.

²⁸ Es liegt natürlich auf der Hand, dass er bei dieser Nennung von CSOs an die sozial agierenden NGOs mit ihren internationalen Verbindungen denkt und nicht an eine politische Zivilgesellschaft in Gramscis Sinne, die auch er als *staatstragend* erkennt und kritisiert.

Während Tocqueville dabei noch zwischen unterschiedlichen Assoziationen unterscheidet, nämlich zwischen den primär politischen und denen, die primär soziale Aufgaben wahrnehmen, sieht Gramsci in der zivilgesellschaftlichen Hegemonie einfach eine politische Institution. Beiden ist jedoch gemein, dass sie in der organisierten Zivilgesellschaft eine politische Manifestation der Gesellschaft erkennen und nicht allein eine soziale. Die Beschränkung auf das Soziale bestimmt aber wesentlich das gegenwärtige Verständnis von NGOs in Lateinamerika.

Nicht die gesamte Zivilgesellschaft, sondern eben die NGOs wurden während der Redemokratisierungsphase zunehmend als apolitisch wahrgenommen. Dies war für sie insofern nützlich und auch notwendig, da offensichtlich politische Organisationen vielerlei Beschränkungen ausgesetzt waren, einer sozialen, als gemeinnützig verstandenen, hingegen Freiräume gewährt wurden. Was die Möglichkeiten einer internationalen Vernetzung und die Zusammenarbeit mit ausländischen Institutionen angeht, wäre die Förderung einer politischen Organisation in dieser Weise kaum denkbar gewesen.²⁹ Selbst in den erstarkten Demokratien würde eine Intervention äußerer Kräfte in politisch agierende Organisationen die staatliche Souveränität im Inneren herausfordern müssen (Nelson 1995, S. 112 – 145).

Tatsächlich ist jedoch die Arbeit der NGOs(HS) durchaus politisch und nicht sozial motiviert. Das zeigt sich zunächst in ihrer Öffentlichkeitsarbeit, die als der politische Aktionsraum von NGOs gilt. Bei dem Bestreben, „den Armen eine Stimme“ (*la voz de los sin voz*) zu geben, bei Mobilisierungen von Bevölkerungsgruppen und bei der Beteiligung an Demonstrationen agieren zivilgesellschaftliche Organisationen politisch, gemäß ihrer Tradition und ihrer Herkunft aus den sozialen Bewegungen. In der Auseinandersetzung mit Staat und Markt obliegt es den CSOs, eine Gegenöffentlichkeit herzustellen, beispielsweise bei Masterplänen, die den Immobiliensektor begünstigen, bei staatlichen Versäumnissen in der Sozialpolitik etc. Auf Projekte und Programme, die aus ihrer Perspektive nicht allgemeinen, sondern partikularen Interessen dienen, reagieren NGOs öffentlich mittels Stellungnahmen über Medien und über ihre jeweiligen gesellschaftlichen Plattformen.

Die Mitarbeit in intersektoralen Gremien wie beispielsweise beim Entwurf von neuen Konzepten oder bei städtischen Planungsverfahren ist hingegen neu und indiziert eine veränderte Qualität der NGO-Arbeit. Die Einladung zur Mitarbeit gibt den

²⁹ So schreibt Henderson: “It is well known that in recent years NGOs and some “bottom-up” associational efforts have found favour with bi-lateral and multi-lateral donors in part because of their “non-political” nature but, also, due to their flexibility, volunteer status, integrity, and skill in reaching underserved populations. They have been able to move into gaps in state service delivery, to receive delegated powers, to by-pass the state in securing funding, and to mobilize poor populations in self-help projects” (Henderson 2002, S. 109).

Organisationen auch ein klar politisches Mandat im Sinne einer zivilgesellschaftlichen Repräsentation. Die politische Wirkung ihres Handelns wird angesichts der zahlreichen Facetten ihrer Arbeit auch nicht bestritten.

Für ihre gesellschaftliche Funktion haben NGOs jedoch eine primär politische Bedeutung, die wesentlicher für ihr Fortbestehen ist als ihr soziales Engagement. NGOs(HS) müssen sich politisch positionieren können, um in der städtischen Gesellschaft wirkungsvoll agieren zu können. Der Ausgleich zwischen den verschiedenen gesellschaftlichen Kräften kann im Habitatsektor am Einfachsten von Vermittlern bewirkt werden, die technisch arbeiten, sozial handeln und politisch denken.

Als ein wichtiger Beitrag von NGO-Arbeit der letzten Jahrzehnte wird stets das *refeeding* (d. h. die Rückführung von gemachten Erfahrungen in Entscheidungsprozesse) zu den Konzepten staatlicher Wohnungsversorgung gewertet. Dabei wird oft vergessen, wie wenig von den innovativen Lösungen auch tatsächlich in städtische oder staatliche Wohnungspolitik übernommen wurden. Der Staat greift nur selektiv Anregungen der Zivilgesellschaft auf und wandelt diese zudem meist stark ab, bevor er sie in eine formale Politik übernimmt. Eine langfristige Wirkung der NGO(HS)-Arbeit muss sich jedoch daran messen lassen, welche gesellschaftlich gewollten, staatlichen und städtischen Strategien in Wohnungsbau und Stadtentwicklung tatsächlich auf ihrer Arbeit basieren.

Die Arbeit der NGOs endet folglich nicht mit der Entwicklung von Alternativen in der Wohnungsversorgung, sondern sollte einer Orientierung von Politik und Entscheidungsträgern dienen. Das kann beispielsweise durch breite Koalitionen mit anderen städtischen Akteuren erreicht werden oder durch andere systemische Konstellationen, die es den CSOs ermöglichen, aus der Gesellschaft heraus mit dem Staat zu korrespondieren.

Auch vor diesem Hintergrund müssen die Arbeit und der Wandel der NGOs bewertet werden. Denn zwei verschiedene Versionen einer zukünftigen gesellschaftlichen Entwicklung sind damit denkbar: In der ersten Version könnte der Staat durch die Zivilgesellschaft reformiert werden. Das heißt, er wird sich in den Prozessen der gesellschaftlichen Aushandlung selbst im erforderlichen Maß erneuern können. Dazu müsste die Zivilgesellschaft konzertiert agieren, politisch tragfähig und vor allem in der Lage sein, die Zusammenführung der reformbereiten gesellschaftlichen Kräfte – gegebenenfalls gemeinsam mit dem Staat – zu bewerkstelligen.

Die andere Version ist hingegen den Möglichkeiten der Zivilgesellschaft gegenüber skeptisch. Die organisierte Zivilgesellschaft besteht selbst aus einer Vielzahl von Organisationen und arbeitet zu unterschiedlichsten Themen. Wenn sich also wie bisher

ihre einzelnen Bereiche nur ausschnitthaft den diversen sozialen Belangen annehmen, wird sie auch nur diese Bruchstücke in die Politik einbringen können. Statt einer Egalisierung der Gesellschaft würde also die Fragmentierung von sozialer Politik vorangetrieben werden.

Aus diesen Überlegungen stelle ich folgende Hypothesen, auf die mir im Rahmen der Bewertung von NGO-Arbeit als wichtig erscheinen:

(a) Zunächst ist die heutige Auffassung von Zivilgesellschaft als ein wichtiger gesellschaftlicher Akteur keineswegs neu, sondern hat sich im Vergleich zur früheren Wahrnehmung dieser Sphäre eher auf seine sozialen und praktisch-funktionalen Aspekte verengt.

(b) Trotzdem sind zivilgesellschaftliche Akteure weiterhin prinzipiell politisch zu bewerten. Der durch CSOs allgemein und damit auch durch die hier betrachteten NGOs(HS) ausgeübte Einfluss zielte auf politische Veränderungen bzw. konkret auf die Verbesserung eines staatlichen Angebots hin - in diesem Falle in der Wohnversorgung. Selbst wenn das Ziel heute sein sollte, die soziale Sicherung allein oder vor allem durch private soziale Akteure zu organisieren, würde dies auch nur politisch durchsetzbar sein.

3 *Zur Stadtentwicklung in Lateinamerika*

3.1 *Einleitung: Die großen Städte im Fokus*

Die internationale Stadtforschung zu Lateinamerika konzentriert sich traditionell auf die großen Städte. Das hat mehrere Ursachen. Zum einen bestimmen und entscheiden die Metropolen in hohem Maße die Entwicklung der Region und der Länder. Die besondere Führungsstellung, die *Primacy* (Spence 2009, S. 85), der lateinamerikanischen Metropolen, die oft um ein Vielfaches größer als die nächstgrößte Stadt des Landes sind, erklärt ihren Entwicklungsvorteil.

Zum anderen sind sie aber auch in höherem Maße anfällig für politische, ökonomische und soziale Veränderungen. Die Konstitution der großen Städte, ihre Komplexität und eben ihre Größe wirken nach außen wie nach innen. Schließlich sind gerade die ökologischen Probleme der großen Agglomerationen Gegenstand der Forschung.

Eine Konsequenz dieser besonderen Ausgangssituation ist, dass sich die organisierte Zivilgesellschaft vornehmlich in diesen Städten befindet. Wie später noch genauer erläutert werden wird, konzentrieren sich viele, vor allem die bedeutenden NGOs auf die Großstädte, während sich in den kleineren lateinamerikanischen Städten wenige und oftmals auch weniger bedeutende zivilgesellschaftliche Organisationen befinden.

3.2 *Die lateinamerikanische Kulturregion und ihre Besonderheiten*

Von den deutschen Humangeographen wird Lateinamerika gern als *Kulturerdteil* (z. B. Kolb 1962) dargestellt. Definiert wird dieser „Kulturraum von subkontinentalem Ausmaß“ über verbindende Gemeinsamkeiten wie „Sprache, Religion und ethnische Zugehörigkeit“ (Bähr/Mertins 1995, S. 141).

Zwar ermöglicht diese Annahme die auch für die vorliegende Arbeit notwendige Ausgangsthese von einer konvergenten Entwicklung, zumindest in Hinsicht auf die Gesellschaften in den großen Städten. Allerdings bleiben die Unterschiede der Regionen für deren Betrachtung bedeutend. Regionale Eigenarten der Länder Brasilien, Mexiko und Argentinien zeigen sich ausgeprägt in ihrer Kulturgeschichte und Ethnizität. Die

Geschichte dieser Staaten hat zwar analoge Verläufe, aber auch ausgeprägte Eigenheiten. Einerseits sind Ähnlichkeiten (Sprache, Religion) Folgen der Kolonialzeit. Andererseits gehen aber ebenso Unterschiede, z. B. in Hinsicht auf die Ethnizität der Nachkommen von Indianern, afrikanischen Sklaven und europäischen Einwanderern auf die Überprägungen durch den Kolonialismus zurück.

Die Konvergenzthese der Stadtentwicklung (vgl. Bähr/Mertins 1995) wird wieder aktuell diskutiert, auch wenn sie häufig nicht mehr so genannt wird. Jedoch ist die Auseinandersetzung mit der globalen bzw. „globalisierten“ Stadt (vgl. Manuel Castells oder Saskia Sassen) geprägt von der Auffassung, dass Städte immer offensichtlicher kongruente soziale und physische Formen annehmen. Dies impliziert allerdings auch, dass sich die These von der Konvergenz nicht mehr allein auf Städte in einem Kulturraum bezieht, sondern gleichermaßen auf alle Städte innerhalb einer globalen Entwicklung.

Zur Unterscheidung von kulturraumspezifischen (hier also *lateinamerikanischen*) und kulturraumübergreifenden (*globalen*) Faktoren differenziert Lichtenberger (1989) zwischen varianten und invarianten Strukturen und Prozessen. Als Invarianzen nennt sie die überall verfügbaren Technologien der Produktion, des Bauens, des Verkehrs, der Ver- und Entsorgung sowie von Information und Kommunikation. Zu den varianten Faktoren zählt sie unter anderem:

„die Persistenz ererbter Strukturen, wie Stadtmorphologie und Viertelsbildung, traditionelle Normen und Verhaltensweisen der Bevölkerung sowie politisch-administrative Organisationsformen, die städtebaulichen Gestaltungsprinzipien und schließlich die politischen Systeme“ (Zusammenfassung nach Bähr 2005, S. 9)

Wie noch dargestellt werden wird, sind diese Faktoren aber auch lokal variierend und zu spezifisch, um einen *Kulturerdteil* erschöpfend erfassen zu können.

Legt man das Kriterium der invarianten und varianten Faktoren für die Bewertung der Konvergenz der lateinamerikanischen Städte zugrunde, wird deutlich, dass universale Prozesse (wie Modernisierung, Urbanisierung oder Industrialisierung) nur ähnliche, nicht gleichartige Reaktionen in den verschiedenen lateinamerikanischen Gesellschaften hervorriefen, woraus sich wiederum nur eine ähnliche städtische Politik und räumliche Form ergaben. Es bleibt damit jedoch legitim, die großen Städte in Lateinamerika in ihren sozialen, ökonomischen und räumlichen Parametern und in Abgrenzung zu den Städten anderer Kontinente als eine eigenständige Gruppe zu verstehen, wengleich ich hier gleichzeitig die hohe Individualität der lateinamerikanischen wie auch aller anderen großen Metropolen hervorheben möchte.

3.3 Die Entwicklung der Städte

Die historische Entwicklung aller großen lateinamerikanischen Städte verlief in vergleichbaren Phasen. Gegründet als Kolonialstädte dienten sie zunächst zur Herrschaftssicherung bzw. –repräsentation und zur Organisation des Handels. Die Raumorganisation der Städte ist mit dem Zentrum und Hauptplatz und dem hierarchisch geordneten orthogonalen Straßenraster sogar identisch (Delgadillo 2005). Diese *Grundrisspersistenz* (Hofmeister 1991, S. 120) hat fünfhundert Jahre überdauert. Andere urbane Formen entwickelten sich jedoch in Abhängigkeit von lokalen Parametern von Stadt zu Stadt unterschiedlich, wie z. B. die städtische Dichte oder die vorherrschenden Wohnformen, so dass wir es heute mit sehr unterschiedlichen Stadttypen zu tun haben. Folglich ist der Zustand der heutigen Städte nicht gleich.

Die urbanen Kulturen prägen vornehmlich die jeweilige Eigenart der Städte, während sich die gebaute Umwelt und die sozioökonomischen Strukturen zunehmend ähneln. Lokale Kultur bewahrte sich vor allem in den stabilen sozialen Strukturen im Kleinen wie in Nachbarschaftsvereinen und in den Familien. Während in Buenos Aires und Córdoba eine Immigrantenkultur dominiert, die auch die Baustile beeinflusst hat (Trecco 1995), sind in Mexiko indigene und synkretistische Traditionen weiterhin im öffentlichen Raum manifest, etwa in Form periodischer Feste und Prozessionen. In Nordostbrasilien schließlich wird das kulturelle Erbe wie z. B. afrikanische Religionseinflüsse - als Folge Jahrhunderte langer Verfolgung - eher im Privaten lebendig gehalten. Diese landesspezifischen Eigenarten wirken auch in sozialer und gesellschaftlicher Hinsicht fort. Organisation und Tradition der armen Bevölkerung und der sozialen Bewegungen leiten sich häufig aus diesen Kulturen ab. So gehen anarchistische Elemente in der argentinischen Arbeiterbewegung auf italienische und spanische Exilanten zurück (Eckstein 2001a), erinnern die Mobilisierung und Durchführung von Demonstrationen in Mexiko oft an den Verlauf von Prozessionen (vgl. Moctezuma 2001) und agieren die Bewohner der Armensiedlungen, die *Favelados*, in Nordostbrasilien eher in kleinen Gruppen, die sich stark über direkte Vertrauensverhältnisse definieren, was im historischen Zusammenhang der Verfolgung politischer und kultureller Emanzipation steht.

Das Vorbild für Planung, Gestalt und Form der lateinamerikanischen Städte blieb jedoch die europäische Stadt – bzw. die Vorstellung von ihr. Auch nach der kolonialen Städtegründung folgten - beispielsweise in den Masterplänen des 19. und beginnenden

20. Jahrhunderts - die Proportionen von Straßen und Plätzen weiterhin idealtypischen europäischen Modellen. Gerade die repräsentative Stadt kam so durch Um- und Neubauten zu neuer, moderner Geltung.³⁰ Gleichzeitig wuchsen die Städte an ihren Rändern aber weitgehend unkontrolliert und der Übergang in die ländliche, meist armselige Umgebung blieb fließend.

Eine Fragmentierung des Stadtraums war zunächst nicht weiter wahrnehmbar, da die einzelnen Bevölkerungsschichten keine genügend große Menge bildeten, um sich zu separieren. Nur in wenigen Städten überstiegen die Bevölkerungszahlen mehr als hunderttausend Personen (Gilbert 1996).

Trotz der steilen Hierarchie in den Städten wohnten die sozialen Klassen räumlich eng beieinander. Doch bedingten unterschiedliche soziale Ausgangslagen den Zugang zu Bildung und Versorgung, was zu einer zentristischen ökonomischen Strukturierung des Stadtraums beitrug. Diese wurde aber Mitte der 50er Jahre des letzten Jahrhunderts wieder durchbrochen, als die reichen und mittleren Schichten die Zentren verließen und in neue Vororte zogen (Sanchez 1999, S. 23).

Eine Konvergenzthese für die lateinamerikanischen Großstädte lässt sich entsprechend konstruieren, wenn man für die vergleichende Betrachtung ihre sozioökonomische Entwicklung zu Grunde legt. Die wesentlichen Parameter dieser angenommenen Affinität sind die Wirtschaftsentwicklung, die makropolitischen Veränderungen vor allem in Hinsicht auf externe Einflüsse und schließlich die politischen, namentlich die stadtpolitischen Entwicklungen.

3.3.1 Die wirtschaftliche Entfaltung der Region

Die drei Staaten Argentinien, Brasilien und Mexiko, aus denen die NGO-Fallstudien stammen, gehörten während des 20. Jahrhunderts zu den wirtschaftlich stärksten Ländern der Region. Trotzdem zählen ihre Megastädte mit Ausnahme von São Paulo zur globalen Peripherie (vgl. Sassen 1996).

Die nationale Wirtschaftspolitik dieser drei Staaten und somit auch die Entwicklung der städtischen Ökonomien verliefen in vergleichbaren, wenn auch zeitlich teils versetzten Phasen. Für die städtischen Gesellschaften prägend war überall die politische Instabilität mit häufigen Regierungs- und Systemwechseln. Seit dem ersten Drittel des 20. Jahrhunderts konzentrierte sich die staatliche Nationalmacht in den Hauptstädten,

³⁰ Zur Rolle europäischer Stadtmodelle in der Entwicklungsgeschichte der spanischen Kolonialstädte in Lateinamerika bis heute vergleiche: Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo 1989.

und es bildeten sich legitime und illegitime Akteurslandschaften, die die Entwicklung der Stadt und des Landes bis heute kontrollieren.

Für die urbane Entwicklung in Lateinamerika waren zweifellos komplexe sozioökonomische Kontexte wesentlich, die hier wenigstens kurz angesprochen werden sollen.

Das Interesse Europas an Lateinamerika beschränkte sich über Jahrhunderte allein auf natürliche Rohstoffe, Boden war nur für die wirtschaftliche Subsistenz der Kolonien urbar gemacht worden. Erst im 19. Jahrhundert begann die radikale Außenmarktorientierung der landwirtschaftlichen Produktion. Die verschiedenen Wellen des Agrarbooms (wie im Falle von Zuckerrohr oder Kaffee) setzten verhältnismäßig spät ein und verhalfen auch Städten zu großer Prosperität, die zuvor weder an der Rohstoffausbeutung beteiligt gewesen waren noch administrative Schlüsselfunktionen innegehabt hatten (vgl. z. B. die Kaffeebarone in São Paulo). Das Exportvolumen Lateinamerikas stieg zwischen 1850 und 1913 um das Hundertfache. Um 1910 zählte Argentinien zu den fünf reichsten Ländern der Welt (Rostow 1978).

Mit den lateinamerikanischen Agrarexporten veränderte sich zwar die Weltwirtschaft, die feudalen und semifeudalen Arbeitsverhältnisse innerhalb Lateinamerikas blieben jedoch vorerst bestehen. Die Exportproduktion basierte nicht auf bäuerlichen Betrieben, sondern wurde auf den Plantagen, Fazendas und Fincas der Großgrundbesitzer erwirtschaftet (Topik 1998).

Bis in die 1980er Jahre waren die Mittelstädte weitgehend unbedeutend, hatten im Pro-Kopf-Vergleich zu den Metropolen ein ungleich schlechteres Bildungsangebot und brachten nur schwache soziale Bewegungen hervor, denen sich kaum Entfaltungsmöglichkeiten boten.

Seit den 1940er Jahren versprach man sich eine zügige Entwicklung der Länder durch ihre Industrialisierung. Die ersten Investitionen der Weltbank überhaupt flossen folglich seit den 1950er Jahren in Infrastrukturprojekte, vor allem im Bereich Transport, Verkehr und Energie. Viele Staaten versuchten durch ihre Exportüberschüsse aus der landwirtschaftlichen Produktion eigene Industrien aufzubauen. Die nationale Produktion schützten sie dabei durch Zölle und förderten gezielt die Substituierung von Importen. Die Industrialisierung der Länder konzentrierte sich auf die bereits existierenden Großstädte und wirtschaftlich starken Regionen und nahm so erheblichen Einfluss auf die Entwicklung der exponierten Städte.

Das wirtschaftliche Wachstum stagnierte jedoch Anfang der 80er Jahre in ganz Lateinamerika und löste eine lang andauernde Krise aus. Strukturanpassung und ein neues Wirtschaftsmodell, das auf Exportproduktion basierte, veränderten die

ökonomischen und sozialen Parameter in diesem Jahrzehnt. Freier Handel und Marktöffnung zerstörten die mit staatlicher Unterstützung aufgebauten Import substituierenden Industrien, exportorientierte Investitionen ließen erneut die landwirtschaftliche und die Rohstoffproduktion aufleben. Auch dies wirkte auf die Entwicklung der Städte zurück.

In allen Ländern haben sich die urbanen Gesellschaften weitgehend analog entwickelt. Sozial-räumlich kommt es zu einer konvergenten Entwicklung. So haben sich die verschiedenen sozialen Gruppen in allen Städten in den letzten Jahrzehnten entmischt. Die Resultate sind jedoch unterschiedlich. Beispielsweise ist in Brasilien die Fragmentierung unverhältnismäßig stark vorangeschritten, während in Mexiko ältere Selbstbauquartiere weiterhin von einer sozial eher heterogenen Bevölkerung bewohnt werden.³¹

Abschließend sei betont, dass die gemeinsame Entwicklung der *Kulturregion* Lateinamerika nicht im Sinne eines koordinierten oder stillschweigenden Einvernehmens im Inneren zustande kam, wie es z. B., wenn auch nur kurzfristig, in der Zeit der kontinentübergreifenden Befreiungskriege um 1810 der Fall war.

3.3.2 Äußere Einflüsse

Wesentlichster Faktor der gemeinsamen Entwicklung in jüngerer Zeit sind die Einflüsse von außen. Ohne hier detailliert auf die Geschichte der einzelnen Länder eingehen zu können, nenne ich nur die von den USA und Europa ausgehende Entwicklungs- und Wirtschaftspolitik seit Ende des Zweiten Weltkriegs, die in allen Ländern zu vergleichbaren Prozessen führte.

Ein besonders drastisches Ergebnis dieser Einmischung sind wohl die Militärdiktaturen, die eine linke Radikalisierung der lateinamerikanischen Gesellschaften der 1950er und 1960er Jahre mit Hilfe der US-amerikanischen Außenpolitik unterbanden. Als seit den 1980er Jahren die Staaten redemokratisiert wurden, nahm der politische Einfluss der USA wieder ab, allerdings nicht auf die enger werdenden wirtschaftlichen Verflechtungen durch die nun in der Ersten Welt heran brechende Epoche des Neoliberalismus. Wesentliche Elemente dieser neuen wirtschaftspolitischen und ideologischen Ausrichtung, die unter den Regierungen Thatcher und Reagan in Europa und den USA eine grundlegende wirtschaftliche Transformation auslöste, waren durch den Internationalen Währungsfonds (IWF) und die USA bereits seit Ende der

³¹ Zur sozialräumlichen Entwicklung der Städte in Lateinamerika vgl. Lopes de Souza (2002) für Rio, Pequeno (2001) für Fortaleza, Legorretta (1994) oder Hierneaux (1994) für Mexiko Stadt, Buthet (1999) für Córdoba und Hardoy (1992) für Buenos Aires.

1970er Jahre vielerorts mithilfe der Militärregierungen in Lateinamerika eingeführt worden. Vor allem auf dem südamerikanischen Subkontinent setzt früh ein struktureller Neoliberalismus zugunsten international agierender Konzerne (die beispielsweise die Kupferminen in Chile besitzen) ein (vgl. Jäger 2002). Auf gesamtgesellschaftlicher Ebene setzt Anfang der 80er Jahre ein regerer internationaler Kontakt und Austausch zwischen Nord- und Süd-NGOs ein.

Damit ist gleich ein weiteres Beispiel für die Einflussnahme von außen genannt. Im Hinblick auf die Entwicklung der organisierten Zivilgesellschaft in Lateinamerika ist die private Entwicklungshilfe von zentraler Bedeutung, die auf die gesellschaftlichen Bedingungen in den Städten zielte und die später noch eingehender behandelt wird. Der Austausch bezog sowohl Ressourcen aller Art als auch Wissen und Ideologien mit ein. Der Umfang dieses Nord-Süd-Austausches stieg seit den 1980er Jahren sprunghaft an und gilt seit Ende desselben Jahrzehnts als signifikant, Vorläufer einer privat initiierten Entwicklungszusammenarbeit werden vor allem von christlichen Organisationen getragen.

3.3.3 Bevölkerungswachstum und Urbanisierung

Die Bevölkerungszahl in den lateinamerikanischen Ländern hat sich im Laufe des 20. Jahrhunderts wiederholt verdoppelt.

Die nationalen Bevölkerungen auf dem Subkontinent waren dabei von Anfang an ungleich in Zahl und regionaler Verteilung. Mexiko und Brasilien werden als die zwei größten Länder von etwa der Hälfte der lateinamerikanischen Gesamtbevölkerung bewohnt. Die Bevölkerung des Subkontinents konzentriert sich in der Regel an der Küste, wo die Hälfte aller Millionenstädte liegt (z.B. Buenos Aires, und Recife), oder in den urbanen Zentren der Länder, die aufgrund einer politisch-administrativen (Mexiko Stadt, Lima) oder eher strategisch-wirtschaftlichen (Córdoba, Santa Cruz) Vormachtstellung entstanden sind. Allerdings ist in den letzten Jahrzehnten auch ein sprunghaftes Wachstum vieler kleinerer Mittelstädte zu verzeichnen. Wachstumspole verlagern sich angesichts der saturierten Agglomerationen unterstützt von einer staatlichen Steuerpolitik, die zunehmend unterentwickelte Gebiete (z. B. den Nordosten Brasiliens) begünstigt. Angesichts globaler Veränderungen entstehen außerdem neue Wirtschaftszentren, z. B. entlang von Grenzen, an geostrategischen Orten (mexikanischer Isthmo) sowie in Freihandels- und so genannten Maquiladora-Zonen.

Bereits 1950 lebten 42 Prozent aller Lateinamerikaner in Städten, inzwischen geht man von einer Zahl um 75 Prozent aus, für Südamerika, namentlich für Brasilien und

Argentinien, sogar von Werten über 80 Prozent (Montgomery 2004, S. 96). Im gleichen Zeitraum wuchs auch die Zahl der Millionenstädte von ehemals 6 auf über 50. Die damals größte Stadt, Buenos Aires, hatte bereits Mitte des zwanzigsten Jahrhunderts fast 5 Millionen Einwohner, Mexiko Stadt noch weniger als 3 Mio. Heute leben in diesen beiden Städten ca. 12,5 Mio. bzw. etwas über 20 Mio. Menschen. (Montgomery 2004, S. 97ff). Für diese so genannte „Bevölkerungsexplosion“ und ihre Konzentration auf die Städte sind vielfache Faktoren verantwortlich. In erster Linie werden sie mit der ökonomischen Entwicklung nach dem zweiten Weltkrieg erklärt. Die städtischen Wachstumsraten waren in der Tat zur Zeit der Industrialisierung sehr hoch und blieben es auch, nachdem um 1980 eine schwere Wirtschaftsrezession einsetzte. Dabei ist bemerkenswert, dass selbst in der Hochphase des ökonomischen Wachstums nur ein Teil der Zuwanderer tatsächlich Arbeit in den neuen Industrien fand. Die meisten Menschen arbeiteten in eher peripheren oder der Produktion nachgeordneten Bereichen (ILO 1999). So entstand ein diversifizierter Dienstleistungssektor für das verhältnismäßig kleine Industrieproletariat und für eine stetig steigende Zahl von öffentlichen Angestellten, denn mit der Wirtschaft wuchs auch die Bürokratie. Zu den vielen neuen Dienstleistungen, die eigeninitiativ angeboten wurden und die ökonomische Grundlage eines großen Teils der städtischen Bevölkerung war, wurde zählten beispielsweise Garküchen, klandestine Werkstätten, Straßenmärkte mit unverzollten Importwaren und ähnliches. Mit anderen Worten: Der informelle Sektor etablierte sich zeitgleich und mit der Industrialisierung (Schrader 1990).

Im Gegensatz zur europäischen Industrialisierung des 19. Jahrhunderts waren die Geburtenraten in den lateinamerikanischen Städten gleichbleibend hoch. Die Metropolen wuchsen zwar durch den Zuzug von Migranten, doch war der Anteil des natürlichen am Gesamtwachstum der städtischen Bevölkerung meist genauso hoch wie der durch Zuwanderung.

In Europa hatte nur der konstante Nachzug von Arbeitssuchenden aus ländlichen Gebieten das Negativwachstum der Stadtbevölkerung auffangen können, da in den ersten europäischen Industriestädten das städtische Bevölkerungswachstum durch zwei wesentliche Ursachen behindert wurde: Die hygienischen Bedingungen, die eine hohe Kindersterblichkeit und eine geringe Lebenserwartung zur Folge hatten, und der durch das Arbeitsplatzangebot bedingte Männerüberschuss. Zumindest in Hinsicht auf die sozialen Bedingungen des Bevölkerungssegments der Industriearbeiter verlief die Verstädterung der lateinamerikanischen Länder anders: Für diese Bevölkerung gab es eine gesicherte Versorgung, für Beschäftigte im formalen Arbeitsmarkt existierten eine fördernde Sozialpolitik und bereits seit 1925 die ersten Wohnversorgungsprogramme für

untere Einkommensschichten (Zanetta 2004, S 70). Doch auch ohne diese Anreize strömten Männer wie Frauen in die Städte. Die ankommenden Migranten waren überwiegend jung und gründeten erst in der Stadt Familien, was wiederum das urbane Bevölkerungswachstum beschleunigte.

Gründe für die kontinuierliche Migration vom Land in die Städte waren der Mangel an Existenzalternativen, die in den 1970er Jahren beginnende Industrialisierung der Landwirtschaft, ausbleibende Bodenreformen, Zerstörung der Umwelt oder der Verkauf von Almendeland, im schlimmsten Fall Bürgerkrieg und Vertreibung. Diese Pushfaktoren gehören bis heute zu den wesentlichen Motiven für die Abwanderung der Landbevölkerung. Allerdings erklären auch zahlreiche Pullfaktoren die Abwanderung in die Städte, und schließlich begünstigen bis heute Verkehrserschließung, Medien und vorhandene soziale Netzwerke die Landflucht.

Für das oben angeführte Wachstum von Mexiko Stadt um rund 700 Prozent in fünf Jahrzehnten reichte bereits eine durchschnittliche jährliche Zuwachsrate um vier Prozent. Da in den frühen 1960er Jahren die Bevölkerung der lateinamerikanischen Länder im Schnitt nationale Wachstumsraten von 2,75 Prozent jährlich erreichten (Montgomery 2004, S. 8), wuchsen die Städte mit einer enormen Geschwindigkeit selbst dann, wenn nur die überschüssige Bevölkerung vom Land einwanderte. Während Anfang des 20. Jahrhunderts noch 90 Prozent der mexikanischen Bevölkerung in Gemeinden unter 15.000 Einwohnern lebten und selbst 1940 der Anteil der städtischen an der Gesamtbevölkerung gerade erst 20 Prozent erreicht hatte, kehrte sich das Verhältnis etwa 1977 um: Seither lebt die Mehrheit der Mexikaner in Städten (Ziss 1986, S. 33).

Von den wirtschaftlichen Krisen in den 80er Jahren war in erster Linie die städtische Bevölkerung betroffen. Trotzdem nahm das urbane Wachstum kaum ab. Größer als der Zuwachs durch Migration ist seit Mitte der 80er Jahre jedoch das natürliche Bevölkerungswachstum in den Städten, doch auch dieses ist inzwischen rückläufig. Insgesamt wachsen die Städte nicht mehr so rasant wie zuvor, doch bedeutet eine Wachstumsrate von zwei Prozent in einer Millionenstadt immer noch eine jährliche Zunahme um Zehntausende.

Kennzeichnend für die heutige Bevölkerungsdynamik sind interurbane Bewegungen. Die Zuwanderung in die Metropolen sank drastisch zugunsten der Mittelstädte und es kam zu Abwanderungsbewegungen, meistens jedoch nur in das Umland. Trotzdem behaupten die sogenannten *Primate Cities* ihre Vormachtstellung und behalten wichtige Wettbewerbsvorteile (vgl. Myers/Dietz 2002) allem aufgrund der zentralen Verwaltungen und eines oftmals zentralistisch gesteuerten Wirtschafts- und Bankwesens. Allerdings verlor dort die produzierende Wirtschaft zugunsten des

Dienstleistungssektors an Bedeutung. Die Tertiärisierung des Arbeitsangebotes der großen Städte war begleitet von der massiven Abwanderung der Industrie ins Umland oder in andere Städte. Die neuen Industrien sind vor allem Manufakturen und Montagebetriebe (*Maquiladoras*).

Die neuen Wanderungsbewegungen machen sich statistisch jedoch kaum noch im Verstärkerungsgrad der Länder bemerkbar. Auch wird bereits seit Mitte der 90er Jahre von vielen Metropolen angenommen, dass diese ihren Saturierungsgrad erreicht hätten (vgl. Satterthwaite/ United Nations 1996). Urbane Zentren wie São Paulo oder Mexiko Stadt ziehen nur noch eine geringe Binnenwanderung auf sich, Buenos Aires hat sogar in den Jahren der Wirtschaftskrise um 2002 negative Wachstumszahlen verzeichnet. Dafür nehmen internationale Migrationsströme, beispielsweise von Paraguay und Bolivien nach Argentinien und Brasilien, aber auch die Migration aus Lateinamerika in die USA und nach Europa kontinuierlich zu (Solimano/CEPAL 2003). Neue Wachstumszentren in Lateinamerika sind hingegen bereits seit über fünfzehn Jahren die Mittelstädte und Zonen, die durch ihren besonderen Status oder ihre Lage Zuwanderung auf sich ziehen. Das sind, wie erwähnt, Grenzgebiete zu anderen Staaten, Zentren entlang großer (land)wirtschaftlicher Entwicklungsachsen oder Einzugsgebiete der *Maquiladoras*, die billige Arbeitskräfte an sich binden.

Das Wachstum dieser Gebiete stellt besondere Anforderungen an den Umgang mit den neuen Agglomerationen, die nicht mehr aus Kernstädten erwachsen und eine entsprechend andere Gesellschaftsstruktur hervorbringen. So fehlt es beispielsweise in diesen Regionen an Bildungsinstitutionen, an regionalen Verwaltungsstrukturen etc. Es mangelt zudem an sozialen Bewegungen und zivilgesellschaftlichen Strukturen, die in diesen Städten erst allmählich und meist vollständig neu entstehen. Beim rasanten Wachstumsprozess der Mittelstädte wiederholen sich jene infrastrukturellen und sozialen Engpässe, mit denen die Metropolen schon in den fünfziger und sechziger Jahren zu kämpfen hatten.

Entwicklungsschwierigkeiten resultieren im Wesentlichen aus der Unfähigkeit der lokalen Verwaltungen, die Dynamik zu steuern und voraussehend und strategisch zu planen. Daraus ergibt sich ein hohes Konfliktpotential, besonders in den Bereichen Bodenverwaltung und öffentliche Versorgung.

3.4 Städtische Perspektiven

Angesichts der wachsenden verarmten Bevölkerung in den 1980er und 90er Jahren wurden auch die Besonderheiten urbaner Armut deutlicher. Die Lebensbedingungen in den Städten verschlechterten sich aufgrund fallender Reallöhne, zunehmender Arbeitslosigkeit und Kürzungen in den sozialen Dienstleistungen. Die größere Abhängigkeit der Städter von öffentlicher Versorgung und vor allem von staatlicher direkter oder indirekter Unterstützung wurde besonders evident. Auf dem Land bot die Subsistenzwirtschaft zumindest eine Linderung der prekären Situation, und auch der Wohnungsnot konnte man traditionell mit Selbsthilfe begegnen. Von der Verheißung der modernen Stadt auf Wohnung und Arbeit für alle blieb nun offensichtlich nur das leere Versprechen (Balbis 2006). Dies zeigte sich besonders im Wohnungssektor. Der kaum entwickelte soziale Wohnungsbau wurde noch stärker reduziert, staatliche Subventionen für die Wohnungsversorgung wurden immer spärlicher (Zanetta 2005). Auch an der umgebenden städtischen Infrastruktur wurde gespart, zumindest dort, wo sie für vorerst entbehrlich gehalten wurde (Gilbert 1996).

In dieser Situation zeigten sich erste Anzeichen einer dualen Stadtplanung in der Infrastrukturversorgung. Informelle Gebiete blieben weiße Flecken auf den Stadtentwicklungsplänen und entwickelten sich nun weitgehend selbständig – wenn auch nicht unabhängig von staatlicher Kontrolle und Intervention (Fernandes 1988). Auch in der formalen Stadt wurde immer stärker zwischen Gebieten mit Entwicklungspotentialen und sukzessive aufgegebenen Bereichen, wie z. B. den verfallenden Altstädten, unterschieden. Die neue Stadtentwicklungspolitik war geprägt von Begriffen wie „punktueller Eingriffe“, „Entwicklungachsen“ oder „Subzentrenentwicklung“, die alle die Strategie verfolgten, durch die Schaffung lokaler Anreize auch die städtische Umgebung zu fördern bzw. die Region einzubinden (Delgado 1999, S. 193ff). Dabei wurden besonders kommerzielle und Dienstleistungszentren gefördert. Privaten Investoren, die als *Developer* agierten, wurden zunehmend Stadtplanungsaufgaben übertragen. Die Gesamtstadt profitierte von diesen Konzepten allerdings wenig. Stattdessen verschärften sich die sozialen Unterschiede im urbanen Raum, denn die Gebiete, die zwischen diesen Entwicklungspolen lagen, konnten deren Potentiale nicht für sich nutzen. Die jüngste Phase städtebaulicher Entwicklung in Lateinamerika ist demzufolge geprägt von einer fortschreitenden Entmischung der sozialen Schichten, von Fragmentierung und räumlich-sozialen Konflikten.

Die Zersplitterung des Stadtraums ging dabei weit über die bis dahin bekannten Phänomene der Segregation hinaus. Die soziale Segregation, wie sie in allen amerikanischen Städten schon frühzeitig beobachtet wurde, ist anfangs stärker mit der Tendenz des gemeinsamen Rückzugs bzw. Zusammenziehens von homogenen Gruppen in Verbindung gebracht worden. Die Chicagoer Schule und einer ihrer hervorragenden Vertreter, Louis Wirth, entwickelten folglich Erklärungsmodelle der Segregation für die Städte in den USA auf Basis von ethnisch-kulturellen Unterschieden (Wirth 1938, S. 24ff).

In Lateinamerika variieren die Ursachen – wie beispielsweise die Ausprägung ethnischer Unterschiede - von Land zu Land. Die wenig durchlässigen Macht- und Bildungsstrukturen geben aber der Segregation über die ethnische Komponente hinaus eine manifeste sozioökonomische Motivation. Arme und reiche Schichten tendieren immer stärker dazu, in separaten Stadtquartieren zu wohnen. Die sozialen Unterschiede verschärfen sich zudem seit den 1970er Jahren. Das Auseinanderdriften der gesellschaftlichen Schichten manifestiert sich im städtischen Raum und erreicht dabei eine neue Dimension. Die konzentrische Struktur der Städte wird abgelöst von einer Stadtlandschaft aus hunderten von kleinräumigen Zonen und Quartieren. Die Stadt als Gesamtorganismus „zerfällt“ somit im Extremfall quasi in einzelne Zellen, die ohne ersichtliche Beziehung zueinander stehen und nur noch selbstbezogen operieren.

Förderte die Heterogenität in der Stadt zuvor die produktive Auseinandersetzung mit dem gemeinsamen Lebensraum, trägt sie nun zu seiner Fragmentierung bei. Das Nebeneinander von Erster und Dritter Welt bzw. die Parallelität vieler Welten auf so engem Raum führt zu signifikant unterschiedlichen Lebenssituationen. Die verschiedenen Klassen haben immer weniger sozialen Umgang miteinander (Portes 2003, S 41ff), denn den geschlossenen *Condominios* der Mittelschicht liegen die verbarrikierten Hüttensiedlungen der Armen auf besetztem Land gegenüber, Shopping-Malls mit ihrem privatisierten öffentlichen Raum kontrastieren mit den so genannten *No-go-areas* in Vierteln mit hoher Kriminalitätsrate.

Es bleibt jedoch anzumerken, dass diese räumlich und sozial wahrnehmbare Fragmentierung auf der ökonomischen Ebene nicht ihre Entsprechung findet. Die Arbeit der Billigkräfte, Informellen und Illegalen trägt einen wesentlichen Teil zum wirtschaftlichen Funktionieren der Städte bei und bildet sogar die Basis der städtischen Gesamtökonomien. Der informelle Sektor avancierte in vielen Metropolen aufgrund der anhaltenden wirtschaftlichen Krisen inzwischen zum größten Arbeitgeber. Im mittelamerikanischen San Salvador sind es beispielsweise nahezu 80 Prozent der

erwerbstätigen Bevölkerung, die einer Arbeit ohne Arbeitsvertrag und ohne soziale Absicherung nachgehen (Marcoullier 1997, S. 92). Trotzdem wächst die Stadt.

Zwar erscheint die Informalität als Auffangbecken für die Ausgeschlossenen vordergründig positiv, doch tragen die Bedingungen, die sie schafft und forciert, natürlich kaum zur Überwindung der sozialen Misere bei. Die Armen sind nicht immer Initiatoren und Träger des informellen Sektors, sondern werden oftmals durch diesen ausgebeutet.

Spätestens in den 1990er Jahren wurde in Städten wie Buenos Aires und Mexiko Stadt offensichtlich, dass die städtische Armut kein vorübergehendes Phänomen, sondern ein dauerhaftes Entwicklungshindernis darstellt, dem sich die Stadtentwicklung unausweichlich stellen muss. Zwar wächst einerseits die Chance auf einen Ausweg aus der Armut durch die Migration in die Stadt, andererseits steigt jedoch die Zahl derjenigen, die in den Städten unter der Armutsgrenze leben. Die Armut in den Ländern Lateinamerikas wird auf diese Weise lediglich urbanisiert.

Die hier dargestellten komplexen Ausgangsbedingungen wirkten auf die Konstituierung sowie die Veränderung der städtischen Gesellschaft hin und bedingen gleichzeitig die zivilgesellschaftlichen Aktivitäten auf dem Subkontinent. Im nun folgenden Kapitel wird dargestellt, wie die verschiedenen Akteure auf diese Problemkonstellationen reagierten und wie sich die Zivilgesellschaft in den Städten entwickelte.

4 *Die (zivil)gesellschaftliche Entwicklung in Lateinamerika*

4.1 *Entstehung und Konsolidierung*

Nach der Behandlung wichtiger Präliminarien der sozio-ökonomischen Befindlichkeit Lateinamerikas und der Herausbildung der politischen Kultur kann nun gezielt auf die dortige (zivil)gesellschaftliche Entwicklung eingegangen werden.

Die Geschichte der lateinamerikanischen Gesellschaften beginnt im 16. Jahrhundert mit der Entdeckung des amerikanischen Kontinents durch die Europäer. Von Anfang an ist diese Geschichte geprägt durch Abhängigkeiten von außen und der Kontamination alter bzw. der Kreation neuer Kulturen. Die amerikanischen Kolonien erlangten zwar ihre formale politische Unabhängigkeit schon zu einer Zeit, in der anderen Teilen der Welt wie Afrika oder die Pazifikregion die Kolonialisierung durch die europäischen Ländern teilweise noch bevorstand. Doch kein Kontinent ist länger von einem anderen aus beherrscht worden als Amerika, zweifellos ist es die Weltregion mit dem stärksten europäischen Einfluss, wenn man von britischen Empire-Staaten wie Australien und Neuseeland absieht.

Art und Dauer des Einflusses sind dabei in den amerikanischen Territorien verschieden, denn Großbritannien, Spanien und Portugal verloren ihre Kolonien zu unterschiedlichen Zeiten. Nachdem 1776 die Vereinigten Staaten von Amerika proklamiert wurden, griff die Unabhängigkeitsbewegung auch auf die südlichen Nachbarn über. Neben den Vorbildern der nordamerikanischen Unabhängigkeit und der französischen Revolution bot die Besetzung Spaniens und Portugals durch Napoleon um 1808 den entscheidenden Anstoß, sich aus der europäischen Vormundschaft zu lösen, da während der europäischen Kriege die Kontrolle über die Kolonien nicht mehr vollständig aufrecht erhalten werden konnte.

Als eines der ersten Länder erlangte Argentinien 1816 seine Unabhängigkeit als *República de la Plata*, Brasilien, das sich 1822 von Portugal lossagte, erlebte aber noch ein Dasein als Kaiserreich bis 1889, auf dessen Thron sich der aus Portugal vertriebene portugiesische König setzte. Die Unabhängigkeit Mexikos wurde zwar 1810 proklamiert, doch verhinderten langwierige und blutige Kämpfe eine Stabilisierung des jungen Staates. Erst 1821 wurde er vom letzten spanischen Vizekönig anerkannt. In dichter

Folge wechselten hier Präsidenten mit Monarchen, der österreichische Prinz Maximilian wurde sogar von europäischen Königshäusern als Kaiser eingesetzt. Nur wenige Jahre, nachdem unter dem indianischen Präsidenten Benito Juárez 1867 die Republik wieder hergestellt worden war, putschte sich General Porfirio Díaz als Diktator an die Macht. Das Land konnte sich unter seinem Regime zwar wirtschaftlich zunächst gut entwickeln, gleichzeitig wuchsen jedoch die sozialen Gegensätze zwischen Oligarchie und Volk. Insbesondere die ländliche Armut nahm zu und führte zu sozialen Unruhen und Aufständen. Die mexikanische Revolution begann schließlich 1910, das Land kam erst Mitte der zwanziger Jahre wieder zu Ruhe.

Zu den nachhaltig wirkenden Geschehnissen der Kolonialzeit zählen zweifellos die Genozide an der eingeborenen Bevölkerung und die sprachliche und kulturelle Überprägung der Überlebenden. Der amerikanische Kontinent ist gleichzeitig die Weltregion mit der größten Zahl europäischer Einwanderer und als Sklaven verschleppten Afrikaner. In den Jahrhunderten überquerten Millionen Menschen den Atlantik. So wanderten beispielsweise allein in den Jahren von 1901 bis 1910 je eine halbe Million Italiener und Spanier nach Argentinien aus (Germani 1978, S. 246). Auch aus anderen Kontinenten gab es wiederholt große Einwanderungswellen bzw. im Falle Afrikas die Versklavung und Verschleppung von Arbeitskräften in die Neue Welt. Asiaten wie Chinesen, Japaner und Koreaner sowie Araber aus dem Nahen Osten gehören zu den jüngeren großen Kontingenten neuer Lateinamerikaner. Als Arbeiter, Kleingewerbetreibende und Händler kamen viele erst im 20. Jahrhundert und befinden sich teils noch im Prozess der Assimilierung. Doch die Nachkommen gehören heute zur lateinamerikanischen Gesellschaft, wie die beachtlichen Karrieren der Expräsidenten von Peru und Argentinien markant zeigen. Der Peruaner Fujimori wurde als Sohn japanischer Einwanderer geboren, während der Argentinier Carlos Menem syrischer Abstammung ist. Die zentralen Leitbilder und Vorstellungen der amerikanischen Gesellschaften sind aber in ihrer Basis noch immer europäisch mit synkretistischen Elementen in einer hybriden Kultur.

Von Anfang an waren die jungen amerikanischen Staaten beeinflusst von europäischen Philosophien und Ideologien, denn ihrer bald 200jährigen politischen Unabhängigkeit geht eine 300jährige Beherrschung durch die europäischen Kolonialmächte voraus. Die Bindungen zur alten Welt wurden auch mit der Unabhängigkeit nicht gelöst oder wenigstens gelockert, besonders in den oberen gesellschaftlichen Kreisen fühlte man sich weiterhin den eurozentristischen Weltanschauungen gegenüber verpflichtet.

Aus diesem Umstand ergeben sich zwei Momente, die für das Verständnis der lateinamerikanischen Gesellschaften wesentlich sind. Einerseits haben die Länder in

hohem Maße die europäische Kultur absorbiert, andererseits sehen sie heute auf eine lange Zeit zumindest semi-independenter Entwicklung und staatlicher Souveränität zurück.

Die lateinamerikanische Gesellschaft, namentlich die ihr immanenten zivilgesellschaftlichen Strömungen, konnte sich kaum unabhängig entwickeln. Eine soziopolitische Selbstfindung wurde durch beständige äußere Einflüsse erschwert. Andererseits greift aber die häufig zu findende Gleichsetzung von europäischer und lateinamerikanischer Zivilgesellschaft zu kurz, da sie den besonderen transatlantischen Elementen der Gesellschaftswendung wie der Tradition von Fremdbestimmung und der fehlenden Autonomie der Zivilgesellschaft nicht Rechnung trägt. Diana Davis formulierte in Bezug auf die sozialen Bewegungen Lateinamerikas:

“Most scholars who work on Latin American social movements borrow frameworks developed by those who study Europe and North America. Little effort has been made to formulate alternative models deliberately sensitive to the unique political, social, cultural, and economic developments in Latin America.” (Davis 1999, S. 585)

Diese Beobachtung zu den sozialen Bewegungen ist meines Erachtens auf die gesamte lateinamerikanische Zivilgesellschaft auszuweiten. Und auch innerhalb des Kontinents müssen regional bedingte Differenzen berücksichtigt werden. In Lateinamerika, das sich seit Beginn seiner Kolonialisierung in ethnischer und kultureller Hinsicht anders entwickelte als die nordamerikanischen Kolonien, hat sich die regionale Diversität stärker erhalten. Auf dörflicher, aber auch auf städtischer Ebene hat sich das Erbe präkolumbischer und afro-amerikanischer Kulturen bewahrt und mit den Einflüssen der Kolonialherren und Immigranten vermischt. Trotz teils willkürlicher oder geomorphologischer Grenzziehungen in Lateinamerika während und nach der Zeit des Kolonialismus blieben kulturelle Eigenarten der einzelnen Länder erhalten. Diese lokalen Kulturen spielten, wie bereits ausgeführt, auch bei der Konstituierung einer modernen Zivilgesellschaft eine Rolle.

4.1.1 Die städtischen Gesellschaften

Die iberamerikanischen Kolonialstädte dienten in erster Linie als Sitz der aus Europa gesteuerten lokalen Hierarchien, die sich in direkter Abhängigkeit zum spanischen bzw. portugiesischen Königshaus befanden. Vor allem die Verwaltung der Kolonien war auf Stützpunkte und Städte als Basis und Wirtschaftszentren angewiesen. Zur besseren Kontrolle und zur Begünstigung der eigenen Gefolgschaft wurden wichtige Positionen in

häufigem Wechsel mit Adligen aus Europa besetzt. So konnte lange Zeit verhindert werden, dass die kreolische Elite größere Unabhängigkeit erlangte. Trotzdem errangen die *Criollos* - die in Lateinamerika geborenen Nachkommen der europäischen Herrschaftsschichten, - nach und nach Anteil an der weltlichen und kirchlichen Macht. Die gesellschaftliche Rangordnung basierte aber bis zur Unabhängigkeit auf der Abstammung und wurde auch danach vorerst nur formell aufgehoben. Neben den steilen Hierarchien in den städtischen Gesellschaften gab es soziale Barrieren in einer ethnisch getrennten Gesellschaft, die es nur wenigen gestattete, sich aus der eigenen sozialen Schicht zu lösen.

Auch eine progressive Entwicklung der Landwirtschaft war zunächst sozial und technisch behindert worden. Die riesigen Haciendas und Plantagen, in die das Land unterteilt war, benötigten zwar eine große Zahl von Arbeitskräften, doch war der Bedarf in den meisten Kolonien bereits Ende des 19. Jahrhunderts saturiert, während die Zahl der Tagelöhner und abhängigen Arbeiter und ihrer Familien weiter zunahm. So setzte ein durch Geburtenüberschuss genährte Landflucht ein, die sich auf jene Städte richtete, die historisch oder wirtschaftlich bereits die regionale Führung angetreten hatten.

Dadurch blieb die Entwicklung Lateinamerikas sozial und räumlich bis in die Gegenwart sehr unausgewogen, was sich auch in der Entstehung und der Arbeit von sozialen Organisationen widerspiegelt. Gerade EntwicklungsNGOs sind nicht gleichmäßig in den jeweiligen Ländern verteilt, sondern konzentrierten sich in bestimmten Städten. In vielen kleineren Städten gründeten sich unabhängige soziale Organisationen erst in den letzten Jahren und oft nur mit externer Unterstützung. Zwar gibt es im ländlichen Bereich bedeutende soziale Organisationen (wie die Landlosenbewegung MST in Brasilien mit mehreren hunderttausend Mitgliedern), doch NGOs haben sich meist wegen der Standortvorteile nur in den großen Städten, die beispielsweise eine Vernetzung mit anderen Organisationen und den Zugang zu vielfältigen Ressourcen boten, etablieren können. Bis in die 1990er Jahre hinein blieb eine zivilgesellschaftliche Professionalisierung auf die Großstädte beschränkt. Der organisierten Zivilgesellschaft in den Mittelstädten fehlte es an Ressourcen, fachlicher Kompetenz und Erfahrung, um ein Gegengewicht zu der häufig selbst nur mangelhaft ausgestatteten öffentlichen Verwaltung bilden zu können.

Die Entstehung der organisierten Zivilgesellschaft ist also eng mit der raschen und auf die großen Städte konzentrierten Urbanisierung des Kontinents verbunden, was auch deren andersartig gestaltete Entwicklung im Vergleich zu anderen Weltregionen begründet.

4.1.2 Vorläufer zivilgesellschaftlicher Formationen

Die im globalen Maßstab vergleichsweise frühe Phase der Gründung von Republiken im ersten Drittel des 19. Jahrhunderts unterstützte zweifellos die gesellschaftliche Reformierung. Die lateinamerikanischen Befreiungskriege können als Ausgangspunkt für die Herausbildung sowohl von Nationen als auch von nationalen Bürgergesellschaften betrachtet werden (Portes 2003).

Gleichzeitig konnten die kreolischen Eliten dank der frühen Unabhängigkeit ihre Vormachtstellung fortsetzen und ausbauen. So entstanden vorwiegend paternalistische Staaten, in denen die Hauptstädte als Machtzentren etabliert wurden, während separatistische und föderalistische Bewegungen, die die zentralistischen Staaten bis hin zum Bürgerkrieg bekämpfen, scheiterten.

Das Patronat, das die Beziehungen zwischen den sozialen Schichten Jahrhunderte lang dominiert hatte, war zunächst auch das Modell für das gesellschaftliche Leben der Stadt, welches von der kreolischen Oberschicht beherrscht wurde. Indianer, Mestizen, Schwarze und Mulatten bildeten die Unterschicht. Die Viertel und Stadtgebiete entwickelten sich in sehr unterschiedlichen Formen und Richtungen. Eine gesellschaftliche Verantwortung für die arme Bevölkerung war anfangs allein karitativ und fiel als Aufgabe traditionell den Ehefrauen der lokalen und nationalen Machthaber, den *primeras damas*, zu. Die christlich bzw. philanthropisch motivierte Karitas ging freilich nicht über die Grundversorgung derjenigen Armen und Elenden hinaus, die selbst darum ersuchten, und leitete sich in seiner Struktur aus dem patronistischen Fürsorgeprinzip ab (Morello 2003). Die herrschaftliche Wohltätigkeit wurde jedoch im 20. Jahrhundert allmählich in staatlicher Verantwortung institutionalisiert. Für die *Asistencia*, also die Unterstützung der Armen, bestanden die Grundaufgaben in *socorrer, corregir y educar* - retten, verbessern und erziehen (Guadarrama 2001, S. 88f). Als Ursache von Armut betrachtete man schlechte Einflüsse oder eine falsche Lebensweise, die der Arme teils selbst verschuldet haben sollte und die besonders durch eine angemessene Erziehung in Hospizen, Armenhäusern und Erziehungsanstalten zu korrigieren seien (ibid.). Neben der hoheitlichen Fürsorge gab es auch eine Zahl privater karitativer Initiativen, die sich in ähnlicher Weise der Armen annahmen.

4.1.3 Die Rolle der Kirche in der Gesellschaft

Eine zwiespältige Rolle bei der Herausbildung altruistischer Aktivitäten spielte zweifellos die katholische Kirche, da sie seit Beginn der Kolonialisierung ein Forum für Menschen mit einer philanthropischen Gesinnung bot, während sie sich andererseits selbst machtpolitisch und ökonomisch an der Eroberung des Kontinents beteiligte. Es sind aber vor allem Priester und Laien, die das Elend der autochthonen Bevölkerung in Lateinamerika auch in Europa bekannt machten und vor Ort zu lindern versuchten. Diese teils karitativen, teils schon auf die Anerkennung einer universellen Menschenwürde zielenden Initiativen fanden bereits frühzeitig in Form von Bruderschaften, *Capellanías* oder *Cofradías* (Dussel 1978) statt. Trotzdem ist in diesen Ansätzen noch nicht eine Zivilgesellschaft im neuzeitlichen Sinn zu erkennen, da die Organisationen nicht aus der Sphäre einer unabhängigen Bürgergesellschaft heraus agierten, sondern selbst Teil der Kolonialisierung waren.

Die katholische Kirche begründete zwar den Humanismus in Lateinamerika, behinderte aber zunächst aktiv die Loslösung von der Beherrschung des Subkontinents durch Europa. Ebenso stellte sie sich der eigenständigen gesellschaftlichen Entwicklung in den Vizekönigreichen in den Weg, indem sie beispielsweise den Nicht-Europäern höhere Kirchenämter verwehrte.

Eine erwähnenswerte Ausnahme innerhalb der Kolonialpolitik der Kirche stellte jedoch schon seit dem 17. Jahrhundert der Jesuitenorden dar. Er ist bis heute eng mit der sozialen Geschichte Lateinamerikas verbunden. Seit Gründung dieses Ordens widmeten sich Jesuiten den Ausgegrenzten, in der Zeit der Kolonialisierung des Subkontinents zunächst der indigenen Bevölkerung, die sie vor der Gewaltherrschaft der *Conquistadores* schützten. Der Orden setzte den spanischen und portugiesischen Kolonien einen *Jesuitenstaat* im Landesinneren Südamerikas entgegen. Seine Reste erstrecken sich heute über Teile Boliviens, Paraguays, Argentiniens und Brasiliens, seine Bewohner waren zum überwiegenden Teil Guarani-Indianer. Die *Reduktionen* genannten stadtstaatenähnlichen, autarken Ansiedlungen mit teilweise mehreren zehntausend Bewohnern ermöglichten es der missionierten Bevölkerung, ein Leben außerhalb der von den Kolonialherren etablierten Klassengesellschaft zu führen.³²

Die iberischen Königshäuser betrieben jedoch die machtpolitische Marginalisierung des Ordens und zerschlugen den Jesuitenstaat 1767 schließlich militärisch. 1773 erließ der Papst ein Aufhebungsdokument. Erst im neunzehnten Jahrhundert konnten die Jesuiten wieder in Lateinamerika Fuß fassen. Im zwanzigsten Jahrhundert waren es vor

³² Für eine ausführlichere Darstellung der Staatsideen und Funktion der Reduktionen aus einer modernen Interpretation vgl. Hartmann (1994).

4 Die (zivil)gesellschaftliche Entwicklung in Lateinamerika

allem Angehörige dieses Ordens, welche sich in den städtischen Armutsgebieten engagierten und Organisationen initiierten, die bis heute bestehen.

In den Kolonialstädten unternahmen Angehörige der Kirche derweil dissidente Aktivitäten: Da der Klerus die gebildete Gesellschaftsschicht stellte, war er in dieser Eigenschaft bedeutend für die intellektuelle Vorbereitung der Unabhängigkeitsbewegungen. Viele lateinamerikanische Bischöfe und Priester unterstützten die Autonomiebestrebungen. In allen revolutionären Kreisen, sei es in Südamerika oder in Mexiko, verkehrten katholische Priester (Dussel 1978).

Nach der Erringung der Unabhängigkeit wurden die jungen Republiken laizistisch, und die Kirche verlor an Einfluss, wenngleich sie als Institution weiterhin wichtige Funktionen erfüllte. Sie einte die Region nach innen und verband sie mit vielen Ländern Europas. Über diese Verbindungen etablierte sich später, insbesondere seit Anfang der 1960er Jahre, eine karitativ orientierte Entwicklungshilfe der kirchlichen Missionswerke. Mit der Befreiungskirche und den Solidaritätsbewegungen der 1970er Jahre kam eine eher auf die Stärkung der Gemeinden gerichtete Zusammenarbeit zwischen lateinamerikanischen und europäischen Gemeinden hinzu. Diese *Dritte-Welt-Arbeit* hatte unmittelbaren Einfluss auch auf die Tätigkeit der Zivilgesellschaft in ganz Lateinamerika. So hat beispielsweise Misereor als das deutsche Hilfswerk der Bischofskonferenz viele der hier betrachteten NGOs teils über lange Zeiträume gefördert und in ihrer Arbeit unterstützt. Es ist insofern nicht überraschend, dass sich die NGOs trotz der teils sehr unterschiedlichen Ausgangsbedingungen in vielen Bereichen in ähnlicher Weise entwickelt haben.

4.2 Europa und die lateinamerikanische Zivilgesellschaft

In den ersten hundert Jahren der politischen Unabhängigkeit Lateinamerikas bestand in Europa nur geringes gesellschaftliches Interesse an dem Subkontinent. Kontakte waren beinahe ausschließlich ökonomisch und politisch motiviert. So engagierte sich beispielsweise Großbritannien als Hauptabnehmer der in Iberoamerika geförderten Rohstoffe beim Aufbau von Infrastruktur und Transportwesen und versuchte so seine Interessen politisch, teils sogar militärisch, durchzusetzen.

Auch andere europäische Länder verfolgten eher fernimperialistische Ziele ohne unmittelbare Interventionen und zeigten wenig Interesse an einem kulturellen oder sozialen Austausch mit dem Subkontinent. Auch aufgrund der Entfernung wusste man in Europa nur wenig über die soziokulturelle Realität, Lateinamerika galt weiterhin – wie

4 Die (zivil)gesellschaftliche Entwicklung in Lateinamerika

schon die Jahrhunderte zuvor – als exotisch und wurde als *Neue Welt* mystifiziert, wobei gewiss auch die staatliche Propaganda - beispielsweise von Chile und Argentinien - eine Rolle spielte, die um europäische Siedler zur Besiedlung des Hinterlandes warb (Lattes 1994, S. 110f).

Das europäische Interesse an der gesellschaftlichen Entwicklung Lateinamerikas nahm erst in den Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg zu, als die eigenen wirtschaftlichen Engpässe nach dem Wiederaufbau überwunden waren, gleichzeitig in prosperierenden Ländern wie Argentinien, Brasilien und Mexiko die ökonomische Entwicklung stagnierte und die lateinamerikanischen Staaten nun erstmals als „Entwicklungsländer“ in den Wahrnehmungshorizont rückten. Die beginnende bilaterale Zusammenarbeit zwischen den europäischen Ländern und den USA auf der einen und den lateinamerikanischen Staaten auf der anderen Seite sollte die Entwicklungshemmnisse der letztgenannten überwinden helfen.

In diese Zeit fallen auch die Anfänge einer transkontinentalen Zusammenarbeit zwischen den Zivilgesellschaften in Lateinamerika und Europa. Die Motivation der europäischen Zivilgesellschaft war es, zur Verbesserung der Lebensverhältnisse in Lateinamerika beizutragen. Die humanistischen Leitgedanken der Organisationen orientieren sich dabei an den zivilisatorischen Ansprüchen der Moderne. Der katholischen Kirche kam bei der Vermittlung zwischen den Kontinenten durch die Kontakte und Kanäle ihrer Organisationen in den einzelnen Ländern erneut eine Schlüsselrolle zu.

Die ersten Ansätze zur Bekämpfung der Wohnungsnot durch nicht-staatliche und meist karitative Organisationen entstanden so im Umkreis der Kirche. In Chile, Kolumbien und Mexiko waren es wiederum Jesuiten, die sich als erste mit der prekären Wohnsituation der armen städtischen Bevölkerung auseinandersetzten und sie zu verbessern versuchten.

Eine zweite Welle der zivilgesellschaftlichen Solidarität Westeuropas mit der lateinamerikanischen Bevölkerung entstand in der Zeit der Radikalisierung und später als Antwort auf die Verfolgung unter den Militärdiktaturen: Sie war nunmehr politisch motiviert. Seit den 1960er Jahren erfuhren die revolutionären Bewegungen auf dem Subkontinent ideologische und auch materielle Unterstützung von Gleichgesinnten in Europa (Bennholdt-Thomsen 1978). Organisationen und Gruppen in Frankreich, Deutschland und vielen anderen europäischen Ländern beschäftigten sich zunehmend mit Lateinamerika. Dabei galt ihre solidarische Unterstützung einerseits den neuen Staaten wie Kuba, Chile unter Allende und später Nicaragua und andererseits den oppositionellen Bewegungen oder Guerillas wie in den Fällen Brasiliens oder El Salvadors. Die lateinamerikanischen Bewegungen übten auf die europäische Linke einen

starken Reiz aus undbesaßen Identifikationscharakter. Die Solidarität wuchs mit der mitempfundenen Ungerechtigkeit. Der Putsch in Chile 1973 wurde von Europas Linker als Wende zum Staatsterrorismus wahrgenommen und bildete die Basis für eine kontinuierliche „Soli-Arbeit“ mit Opposition und Widerstand, beispielsweise in Deutschland mit der Gründung der seither erscheinenden Monatszeitschrift *Chile-Nachrichten*, den heutigen *Lateinamerikanachrichten* (Kranz 2003).

Die Kritik an den lateinamerikanischen Staatssystemen basierte dabei auf der Dependenztheorie, die die Ungerechtigkeit als Fortsetzung der historischen Abhängigkeit von Europa und später den USA erklärt. Einer der herausragenden intellektuellen Vertreter dieser Theorie, der Uruguayer Eduardo Galeano, publizierte 1971 eine historische Aufarbeitung der Dependenz mit dem Titel „Die offenen Adern Lateinamerikas“, in der er u. a. die Kontinuität der Verflechtung von lokalen Eliten mit den in den ehemaligen Kolonialstaaten ansässigen, international agierenden Konzernen darstellte (Galeano 1971).

Die europäische Linke rechtfertigte ihre ideologischen Stellvertreterkriege, die sie gegen den so definierten Imperialismus in Lateinamerika zu führen gedachte, mit der Annahme, dass sich zunächst die abhängige Welt befreien müsse, damit auch dem Westen ein Neuanfang gelingen könne. Entsprechend hatte die Unterstützung aus Europa die Befreiung der lateinamerikanischen Völker vom Imperialismus zum Ziel (vgl. z. B. Kaeselitz 1973).

Neben der Unterstützung der sozialistischen Länder Kuba und Nicaragua richteten sich Hilfeleistungen und Aktionen an Bewegungen, die noch „vor ihrer Befreiung“ (dann nicht eher „Befreiung“ in Gänsefüßchen?) standen. Die in Deutschland in diesem Kontext wohl bekannteste Aktion war 1980 der Spendenaufruf *Waffen für El Salvador* der Tageszeitung taz, durch die innerhalb weniger Monate mehrere Millionen D-Mark für die salvadorianische Guerilla gesammelt wurden (taz vom 3.11.1980).

Die Staaten des Warschauer Paktes unterstützten sozialistische Parteien und Gruppen weltweit. Im Kalten Krieg konnten die osteuropäischen Staaten zusätzliche Sympathien der europäischen Linken erwerben, indem sie sich besonders den lateinamerikanischen Genossen gegenüber als Antiimperialisten profilierten. Die DDR beteiligte sich an Aufbauprogrammen und entsandte Entwicklungshelfer, unter anderem für die Baubrigaden in Nicaragua. Solidaritätsarbeit war in den osteuropäischen Ländern staatlich organisiert und richtete sich vornehmlich an junge sozialistische Staaten in Afrika und Asien. wie Vietnam oder Moçambique Eine zivilgesellschaftliche Kooperation, freies Engagement in der Entwicklungszusammenarbeit wie beispielsweise kirchliche Gemeindeparterschaften, wurden systematisch unterbunden. Die staatsgelenkte Zusammenarbeit wurde der politischen Erziehung zur *internationalen*

Solidarität der eigenen Bevölkerung nutzbar gemacht, in den lateinamerikanischen Ländern verfolgte man keine gesellschaftspolitischen Ziele (Schramm 2005).

Zwei Phänomene im Hinblick auf die NGOs sind in der Zeit der politisierten Unterstützung interessant. Zum einen wurden NGOs noch selten als eigenständige Akteure wahrgenommen. Weder die westliche noch die östliche Solidaritätsbewegung sahen die NGOs als Träger einer alternativen Entwicklung, sondern als Unterstützer der sozialen Bewegungen. In den 1970er und 1980er Jahren wurden die lateinamerikanischen Gesellschaften von Europa aus vor allem über die politischen Bewegungen, die internationale Veränderungen anstrebten, und ihre Widersacher, die Oligarchien und Militärs, wahrgenommen.

Die Kontinuität der NGO-Arbeit im Bereich Armutsbekämpfung wurde fast ausschließlich durch europäische Hilfswerke und Nicht-Regierungsorganisationen finanziert und gewährleistet. Diese Aktivitäten verliefen jedoch politisch deutlich zurückhaltender. als zum Beispiel die Kampagne *Waffen für El Salvador*.

4.3 Die Neuorientierung im Transformationsprozess

Während der Phase der Redemokratisierung in Lateinamerika Mitte der 1980er bis Anfang der 1990er Jahre bestand ein gesellschaftlicher und politischer Konsens in der Überzeugung, dass die organisierte Zivilgesellschaft für den Transformationsprozess eine gewichtige Rolle spielen müsse. In diesem Kontext wurde die Vielfalt an Organisationen und politischen Ausrichtungen als ein Gewinn betrachtet, der sich noch vermehren lassen würde, würden die Organisationen diesen Prozess erst verantwortlich mitgestalten können. Die zivilgesellschaftlichen Kräfte sollten sich sozusagen aus einer freien Position in eine politische Neuordnung einfinden. Die reformierte staatliche Verfassung sollte auch eine neue Gesellschaft prägen können, jenseits der parteipolitischen Sphäre. Diese Haltung entstand unter anderem aus der Angst heraus, wieder in klientelistische Parteistrukturen zurückzufallen, die das politische System eher geschwächt als gestärkt hatten. Konservative, liberale und linksorientierte Strömungen sahen in einer erstarkten Zivilgesellschaft eine Garantie dafür, die Demokratie zu festigen und von parteipolitischen Interessen unabhängig zu halten.

Die Aufgaben, die die diversen Organisationen im Transformationsprozess übernahmen, fielen dabei sehr verschieden aus. Von herausragender Bedeutung für die Konsolidierung der jungen Demokratien war zunächst das Engagement von Menschenrechtsorganisationen und insgesamt von Organisationen, die sich ethischer und

4 Die (zivil)gesellschaftliche Entwicklung in Lateinamerika

politischer Aufgaben annahmen, um den sozialen und gesellschaftspolitischen Zusammenhalt wieder herzustellen. Die Militärdiktaturen hatten tiefe Gräben in der Gesellschaft hinterlassen, die es durch eine Aussöhnung zu überwinden galt. Diese Prozesse waren in Argentinien und Brasilien aufgrund der jüngst überwundenen Diktaturen markanter als in Mexiko. Jedoch erscheint es angesichts der Entstehung einer parlamentarischen Opposition und deren Wahlerfolg 1988 legitim, auch in Mexiko von einer allmählichen Demokratisierung des Landes zu sprechen. Es gilt als wahrscheinlich, dass 1988 und auch im folgenden Wahljahr 1994 die Regierungspartei PRI sich nur noch durch Wahlbetrug an der Macht halten konnte, doch war die Tendenz zur Demokratisierung von Staat und Gesellschaft in den oppositionellen Bewegungen erkennbar.

NGOs, die primär soziale Dienstleistungen anboten, wurden in dieser Situation als weiterhin notwendig, nicht aber als für die politische Transformation bedeutend angesehen. Allerdings beteiligten sich viele der NG(D)Os, die sich – wie ausgeführt – nicht ausschließlich auf nur einzelne Tätigkeitsbereiche festgelegt hatten, an einer politischen Neuorientierung, indem sie versuchten, ihre Rolle für den Transformationsprozess zu definieren.

Soziale Konflikte hatten sich überall durch die Wirtschaftskrisen der 1980er Jahre verschärft. Die Verantwortung für das Allgemeinwohl sollte nun gemeinsam mit dem Staat wahrgenommen werden. Eine Annäherung an den Staat und seine Institutionen schien in dieser Situation zwingend erforderlich, um die Integration der gesamten Gesellschaft zu erreichen und die politischen Entwicklungen mitsteuern zu können. Ebenso galt die Förderung der NGOs durch deren externe Partner und Förderer nun diesem Prozess.

So sind es die frühen 90er Jahre, in denen auch die Rolle der NGOs zu einer neuen Entfaltung kommt. Die vielen und unterschiedlichen Aufgaben und Themen der Arbeit einer NGO werden euphorisch beschrieben, beispielsweise wie folgt:

„In den Vierteln der lateinamerikanischen Städte widmen sich soziale und nicht-staatliche Organisationen vielen Aufgaben. Sie planen und bauen Häuser, Straßen und Wege, sie installieren Trink- und Abwasserleitungen und Stromanschlüsse, sie verbessern das Wohnumfeld, sie stellen sich besonderen Herausforderungen wie Erdbeben, Flutkatastrophen, Wirtschaftskrisen und Bürgerkriegen, sie kümmern sich um Nahrungsversorgung und Gesundheitsvorsorge, sie lehren die Ausarbeitung und das Management von sozial orientierten Projekten, sie formulieren Vorschläge und erarbeiten Studien, sie revitalisieren kleinteilige Wirtschaftskreisläufe auf nachbarschaftlicher Ebene, sie halten Treffen ab und machen städtische Probleme öffentlich, verlangen Lösungen und unterstützen die Bildung von Gruppen,

4 Die (zivil)gesellschaftliche Entwicklung in Lateinamerika

sie verknüpfen Institutionen und fördern den Verhandlungsraum für einen multilateralen Dialog, sie entwerfen, formulieren und managen soziale Projekte gemeinsam mit staatlichen Institutionen, sie akquirieren öffentliche und andere verfügbare Ressourcen, und sie beabsichtigen bei all dem, wiederholbare Prozesse zu entwickeln.“ (Ediciones SUR 1996, S. 36, eigene Übersetzung).

Gleichzeitig setzte die lang geforderte staatliche Dezentralisierung der Verwaltung ein. Die zentralistischen Staaten reformierten ihren Aufbau (inwiefern den Aufbau jenseits der Verwaltungsstrukturen?) und ihre Verwaltungsstrukturen. Damit kamen sie einerseits einer politischen Forderung der Opposition und der Zivilgesellschaft aus den 1980er Jahren nach, andererseits gehörte die Dezentralisierung zu den Zielen der von Weltbank und IWF festgelegten Strukturanpassungsprogrammen (Siebold 1995, S. 46). Durch die Dezentralisierung und Machtweitergabe „nach unten“ diversifizierte sich die städtische Akteurslandschaft.

Viele Städte in Lateinamerika kamen trotz ihres hohen Anteils an der Gesamtbevölkerung der einzelnen Länder erst in dieser Phase zu einer administrativen und politischen Eigenständigkeit. So wurde die Wahl für das Amt des Bürgermeisters bzw. Stadtregerungschefs in Buenos Aires 1996 und in Mexiko Stadt 1998 erst im Zuge dieser staatlichen Dezentralisierung eingeführt. Zuvor wurden diese Positionen durch die Nationalregierung kommissarisch besetzt. Entsprechend gering fühlten sich Amtsinhaber gegenüber der städtischen Bevölkerung. verpflichtet.

Durch die Dezentralisierung der staatlichen Verwaltung wurden neue Anforderungen insbesondere an die kommunale Ebene gestellt. Die Reformen sollten mehr Mitbestimmung ermöglichen, die den Bürger vom Leistungsempfänger zum Beteiligten am Leistungsangebot werden lässt. Bürgerbeteiligung wurde teils durch die lokalen Regierungen selbst eingefordert, wie z. B. in der brasilianischen Stadt Porto Alegre, in der 1986 die Arbeiterpartei PT den Bürgerhaushalt einführte. Teils wurde sie durch nationale Regierungen, die im Zuge der Dezentralisierung Entscheidungen auf die bundesstaatliche oder kommunale Ebene übertrugen, wenigstens ermöglicht. So sind heute annähernd überall Bürgerentscheide und eine Planungsbeteiligung gesetzlich vorgesehen.

Schließlich wurden entsprechende partizipative Elemente auch durch den Druck internationaler Institutionen, unter anderem der Weltbank und der Interamerikanischen Entwicklungsbank, BID in die Planung eingeführt, die sich von der Bürgerbeteiligung eine größere Transparenz und eine bessere „Kundenorientierung“ versprachen.

Mit dieser neuen Politik ging auch eine grundlegende Veränderung der sozialen Organisationen einher. Bürger mussten sich nicht mehr in Organisationen selbst

zusammenfinden, um Gehör zu bekommen, sondern wurden zumindest temporär in öffentliche Institutionen wie Bürgerversammlungen oder Betroffenenvertretungen eingebunden.

Neben der beschriebenen politischen Transformation vollzogen sich ebenso tief greifende wirtschaftspolitische Veränderungen. Die Reorganisation des Staates war an die Abgabe von Funktionen an nicht-staatliche Akteure geknüpft. Die *Verschlinkung des Staates* und das *New Public Management* (NPM)³³ konnten nur durch ein Subsidiaritätsprinzip ermöglicht werden, das auch die Privatwirtschaft mit einbezog. An der Privatisierungspolitik wird immer wieder kritisiert, dass sie die Einnahmen generierenden Aufgaben an privatwirtschaftliche Unternehmen abgibt, unwirtschaftliche soziale Dienstleistungen aber an die Kommune delegiert, die ihrerseits wiederum auf Unterstützung der Kirche, der Zivilgesellschaft oder der Bevölkerung selbst angewiesen ist. Tatsächlich verläuft die Privatisierung in den meisten lateinamerikanischen Staaten sehr unbefriedigend³⁴. Die Übernahme staatlicher und städtischer Aufgaben durch den Privatsektor gestaltet sich oft zum Nachteil für die Bevölkerung. Dienstleistungen wie Müllentsorgung und Nahverkehr verteuern sich ohne signifikante Verbesserungen und benachteiligen ärmere Stadtquartiere. Zudem bedienen die Regierungen und Verwaltungen Lobbyinteressen und begünstigen Beziehungen von Politikern und Abgeordneten (Altimir 1997). Gegen zahlreiche lateinamerikanische Präsidenten, unter anderem Brasiliens, Mexikos, Argentiniens und Perus, die in den 1990er Jahren Wirtschaftsreformen durchführten, ermittelte inzwischen die Staatsanwaltschaft.

Besonders gravierend ist, dass die Profite des neoliberalen Wirtschaftsmodells nicht vergesellschaftet wurden, stattdessen wuchsen materielle Not der Bevölkerung und die Staatsverschuldung. So berichtete beispielsweise die argentinische Tageszeitung Clarin während der Wirtschaftskrise 2001/2, dass die akkumulierte Auslandsverschuldung Argentiniens in Höhe von 143 Milliarden Dollar in etwa dem Kapital entspreche, welches die argentinische Oligarchie in der vergangenen Dekade auf ausländische Konten geschafft hat (El Clarin, 21.11.2002, S.10). Die Weltbank kommt in ihrem Entwicklungsbericht für das Jahr 2005 zu der Erkenntnis, dass die soziale Kluft zwischen Arm und Reich größer ist als je zuvor (Fay 2005).

Der Prozess der marktwirtschaftlichen und politischen Transformation barg viele Konflikte in sich (Waismann 2006, S. 10f) und bewirkte eine grundlegende Veränderung in der Zusammenarbeit der städtischen Akteure. Die neu angenommenen bzw. zugewiesenen Rollen haben sowohl die einzelnen Akteuren als auch ihre Beziehungen untereinander qualitativ nachhaltig geändert.

³³ vgl. Fußnote 4 zu Phillip Harris

³⁴ vgl. Zitat in Fußnote 18

4 Die (zivil)gesellschaftliche Entwicklung in Lateinamerika

Diese neuen Bedingungen und die Beziehungskonstellationen sollen vor dem beschriebenen Hintergrund einer allgemeinen Transformation in der vorliegenden Arbeit eingehend betrachtet werden.

5. *Die Wohnungsfrage in Lateinamerika im 20. Jahrhundert*

Die verschiedenen gesellschaftlichen Dimensionen des Wohnens sind oft beschrieben und bewertet worden. Eine in dieser Diskussion allgegenwärtige Dichotomie ist dabei die Einordnung des Gutes Wohnung aufgrund seines Wertes als Ware oder seines Wertes für die soziale Grundversorgung (z. B. Großkopf/König 2001, S. 76).

Wohnen und die Produktion von Wohnraum haben gleichermaßen eine ökonomische, soziale und politische Dimension. Hinzu kommen Fragen nach dem geographischen, kulturellen und rechtlichen Bezugsrahmen, der sich in einer Reihe von Faktoren niederschlägt: Ansprüche an das Wohnen und Wohnweisen, Miet- und Besitzformen, Boden- und Erbrechte - um nur einige der zahlreichen Facetten des Wohnens zu benennen.³⁵

Das knappe Gut Wohnung ist im 20. Jahrhundert zu einem zentralen Element des sozialen Versorgungsanspruchs geworden, es wurde zu einem Instrument der politischen Manipulation und wird zunehmend für börsennotierte Unternehmen zu einem kapitalintensiven Geschäft mit weit reichenden Auswirkungen, wie 2007 die durch US-amerikanische Immobiliengeschäfte ausgelöste Bankenkrise bewies (vgl. Kiff/Mills in IMF Working Paper, 2007).

Die zahlreichen soziopolitischen Komponenten des Wohnens haben in Lateinamerika das Wachstum der Städte und ihrer Gesellschaften bestimmt. Heute manifestieren sich die erheblichen Probleme in diesem Sektor vor allem in einem akkumulierten Defizit und einem armutsbedingten Ausschluss (*Exklusion*) von der adäquaten Befriedigung des Grundbedürfnisses *Wohnen*. In den folgenden Kapiteln wird dies erläutert.

³⁵ Im Hinblick auf die Implikationen von Wohnen als Gut, Investition, Immobilie und Besitz vgl. Häußermann/Siebel (1996); für die soziale Dimension vgl. Häußermann/Siebel (2000).

5.1 Städtisches Wohnen

Nicht nur die Struktur der Städte Lateinamerikas, auch die Anforderungen an den Wohnraum wurden stark durch die spanische Kolonialisierung geprägt. Die Eroberungspolitik des Zerstörens und Substituierens des Fremden durch das Eigene manifestierte sich von Anfang an vor allem im städtischen Habitat.

Die für die hispanische Kolonialstadt typischen zentral-peripheren Sozialgradienten (Hofmeister 1996, S. 121) strukturierten die Verteilung der urbanen Bevölkerung im Stadtraum. Die soziale Abstufung der Viertel am Stadtrand hat schon früh die Peripherie zum Synonym für sozial untenstehend gemacht. Andere erhaltene Elemente der von den Europäern induzierten Mischung aus idealtypischer Stadtanlage und übernommenen maurischen Siedlungsformen sind neben dem „Schachbrettmuster“ der Straßen, der weitgehende Verzicht auf öffentliche Gemeinschaftsflächen, und das von der Straße abgewandte Wohnen (Hofmeister 1996, S. 122f.).

Bis in das 20. Jahrhundert waren die Patio-Häuser, die Hofhäuser der spanischen und *kreolischen* Familien, d. h. die in der neuen Welt geborene Nachkommen europäisch stämmiger Oligarchien, das allgemeingültige Vorbild städtischen Wohnens in Lateinamerika. Die im 19. und 20. Jahrhundert wachsende Zahl von Mietshäusern kopierte zunächst dieses Muster des introvertierten Hofhauses (Bähr/Mertins 1995, S. 15).

Gleichzeitig „urbanisierten“ die Wohnhäuser der ärmeren Bevölkerungsschichten an den Peripherien (Arredondo 2005, S. 98-111). Durch das städtische Bevölkerungswachstum und sozioökonomische Veränderungen, wie z. B. die Entstehung der Lohnarbeit in den Industrien, stieg der Bedarf an billigem Wohnraum. In den ersten dreißig Jahren des 20. Jahrhunderts waren es noch die Mietwohnungsbauten, die das steinerne Wachstum der Städte bestimmten, zugleich wurden die ländlichen Einfachbauten an der Peripherie dichter gebaut oder durch neue Vorstädte innerhalb einer geplanten, an europäische Modelle angelehnten Stadterweiterung ersetzt. Die in Selbsthilfe erstellten Bauten der Armen hingegen waren in den Augen der Planer nur ordnungslose Bauten aus einfachen Materialien wie Holz und Lehm und wurden nicht als Bestandteil der Stadt wahrgenommen. Erst die massive Verwendung von Zement seit den 1930er Jahren revolutionierte die Möglichkeiten der *autoconstrucción* und ließ das heute typische Siedlungsbild der ein-, zwei- oder sogar dreigeschossigen

Selbstbauhäuser entstehen, das die Peripherien der lateinamerikanischen Metropolen prägt.

Doch noch Mitte des 20. Jahrhunderts wohnten mehr als zwei Drittel der lateinamerikanischen Stadtbevölkerung zur Miete. Dass das Eigenheim in lateinamerikanischen Städten zum traditionellen Erbe gehöre, ist nur eine oft kolportierte Fehlannahme,³⁶ denn erst in den 1970er und 80er Jahren hatte sich der Trend aufgrund massiver staatlicher Interventionen umgekehrt. Während Anfang der 1950er Jahre sowohl in Mexiko Stadt als auch in Buenos Aires lediglich 27 Prozent der Bewohner die Wohnung (oder das Haus) besaßen, in denen sie lebten, waren es um 1980 bereits 64 Prozent in Mexiko Stadt und in Buenos Aires 1985 sogar 73 Prozent (Gilbert 1996, S. 87). Inzwischen befinden sich als Folge einer auf Eigentum orientierten Wohnungspolitik in beiden Städten über 80 Prozent des Wohnbestandes in Privateigentum (vgl. INEGI 2000; INDEC 2001). Allerdings legen entsprechende Statistiken nur das Besitzverhältnis *eines* Eigners zu seiner Wohnung oder zu seinem Haus zugrunde und beachten beispielsweise Untermiete oder Miteigentum nicht. Die meisten Menschen, die in Eigentumswohnungen leben, besitzen diese nicht, sondern sind Familienangehörige oder nicht-registrierte Mieter. Die Ziffer der letztgenannten ist gerade in den peripheren Siedlungen des Sozialwohnungsbaus besonders hoch, da die zugewiesenen Wohnungen aufgrund ihrer Lage oder Größe für die Empfänger häufig nicht nutzbar sind und daher unter der Hand weitergegeben oder vermietet werden (Rocha, R. et al. in CEDE 2007).

Entscheidenden Anteil am zunehmenden Privatbesitz hatte der Umgang mit den informellen Siedlungen. Durch die *Regularisierung* bzw. Legalisierung dieser Gebiete zugunsten ihrer Bewohner bot sich hier gerade für die ökonomische Mitte der Bevölkerung eine günstige Option, ein Heim zu bauen, das später als ihr Eigentum anerkannt wurde.

Durch die Besiedlung vergleichsweise großer Parzellen an den städtischen Randlagen durch junge, d. h. noch kleine, Familien, die aus den Innenstädten abwanderten, wuchs die Stadtfläche proportional schneller als die Stadtbevölkerung. Damit wurde eine städtische Entdichtung ausgelöst, die sich seit den 1970er Jahren statistisch niederschlug. In Mexiko Stadt beispielsweise lag die städtische Dichte im Bundesdistrikt DF 1980 bei 123 Personen pro Hektar. In den zehn folgenden Jahren bis 1990 kamen auf jeden neu besiedelten Hektar jeweils nur 52 zusätzliche Einwohner (Mercado 1997a; Jachnow 1999, S. 24).

³⁶ vgl. Zanetta 2004, S. 15 und Weltbank 1994.

Mit dem unverhältnismäßigen Flächenwachstum der Städte wurden neben der bevorzugten Wohnform vor allem Standortfaktoren bedeutend. Auf das *urban sprawling*, die Zersiedlung des Umlands, reagieren heute inzwischen städtische Programme, die eine *redensificación*, eine Rückverdichtung, zum Ziel haben.³⁷

5.1.1 Wohnungsdefizit

Während heute in Städten wie Mexiko Stadt die Wohnungspolitik zu Stadtentwicklungszwecken genutzt wird, hat die institutionelle und politische Entkopplung der beiden Bereiche zunächst lange Zeit große Entwicklungsschwierigkeiten provoziert. Dies lag vor allem am Verständnis der Wohnungsnot als Defizit: In ihrer Wahrnehmung neigten die politisch Handelnden dazu, die vielschichtigen Probleme im städtischen Habitat auf ihre quantitative Dimension reduzieren zu wollen. Das Ausmaß des Problems ist zwar messbar (vgl. das folgende Kapitel), aber nicht allein durch die Produktion von neuem Wohnraum lösbar. Die übliche Charakterisierung der Wohnmisere allein durch Zahlen führte daher zwangsläufig zu jenen misslichen Ergebnissen, wie sie der Massenwohnungsbau in den lateinamerikanischen Städten illustriert.

Die Produktion von großen Kontingenten billiger Wohnungen galt lange Zeit als fortschrittlich und politisch wie gesellschaftlich opportun. Dieses Konzept lebt noch heute in manchen strategischen Entscheidungen fort, wie beispielsweise in der chilenischen Wohnungspolitik (vgl. Rodríguez/Sugranyes 2005) oder in den 2002 begonnenen Wohnungsbauprojekten der Interamerikanischen Entwicklungsbank (spanische Kurzform BID) in Córdoba (Boito et al. 2007, S. 3).

Der Staat konnte die Nachfrage weder quantitativ noch qualitativ durch den subventionierten Massenwohnungsbau im *sozialen Interesse*³⁸ befriedigen. Warum und in welcher Weise staatliche Wohnungsbauprogramme versagten und die enormen Wachstumsraten der Städte nicht durch zentrale Planung aufgefangen werden konnten,

³⁷ Ein besonders drastisches Beispiel für ein solches Programm war der sogenannte *Bando 2*, eine Verordnung, die in Mexiko Stadt 2000 erlassen wurde. Sie regulierte das Flächenwachstum durch einen Genehmigungsstopp für Bauvorhaben außerhalb der vier zentralen Bezirke, die gemeinsam etwa ein Drittel der gegenwärtigen Stadtfläche der mexikanischen Megacity bilden (Delgadillo 2003).

³⁸ „Vivienda de interés social“ ist der im spanisch- und portugiesischsprachigen Lateinamerika geläufige Begriff für Sozialwohnungsbau bzw. die staatlich geförderte Wohnraumproduktion für untere Einkommenschichten.

hat vielschichtige Ursachen, die in den folgenden Kapiteln in Ansätzen beleuchtet werden.³⁹

Von dem Mangel an günstigen Wohnungen waren nicht nur die Armen betroffen. Auch viele Menschen aus der unteren Mittelschicht, Familien mit Mehrfacheinkommen etc. konnten auf dem freien Markt keine Wohnung finden. Die hohen Akquisitionspreise schlossen große Teile der Bevölkerung vom Erwerb einer städtischen Wohnung aus. Folglich wuchs das Defizit im Spannungsfeld zwischen unerreichbaren Angeboten des Marktes und einem unzureichenden staatlichen Sozialwohnungsbau beständig.

5.1.2 Kriterien der Defizitmessung

Das quantitative Defizit an Wohnraum wird als zentrale Herausforderung und seine Überwindung entsprechend als Aufgabe der Wohnungspolitik verstanden. Um dafür geeignete Strategien zu entwickeln, haben alle lateinamerikanischen Staaten ihre eigenen Methoden entwickelt, um das Defizit möglichst realitätsnah berechnen zu können.⁴⁰

Dabei muss scharf zwischen Nachfrage und Bedarf unterschieden werden. Defizite, die aufgrund einer gestiegenen Nachfrage entstehen, beispielsweise durch die phasenweise Nachfrage nach bestimmten Wohnungsgrößen in den klassischen Industrieländern, treten in Städten wie Mexiko Stadt oder Buenos Aires nicht in dieser Weise auf. Das Angebot an Wohnungen auf dem freien Markt ist dort generell größer, die Nachfrage solventer Käufer kann meist schnell befriedigt werden.⁴¹

Das Defizit in Lateinamerika äußert sich nur zu einem geringen Teil in Form einer aktiven aber erfolglosen Wohnungssuche. Es besteht in einem größeren Maß in der einkommensbedingten Optionslosigkeit der Menschen ohne eigene Wohnung, d. h. es begründet sich durch die ökonomischen Beschränkungen jener Bevölkerungsteile, die

³⁹ Staatliches Unvermögen in institutioneller und systemischer Hinsicht ist sicher eine der Ursachen, jedoch wäre eine Ableitung aus der Antithese falsch, die Wohnungsversorgung sei nun allein durch den ersten und dritten Sektor zu lösen (vgl. Kapitel 7 zur Wohnungspolitik). Zum Verständnis dieser komplexen Problematik siehe z. B. Ziccardi/Mier y Terán 2005.

⁴⁰ Ein anschauliches Beispiel lieferte Schütz in Hinblick auf die Berechnungen des nationalen Defizits in Chile (1987, S. 200).

⁴¹ Der lateinamerikanische Wohnungsmarkt für eine solvente Käuferschaft ist bestimmt durch die Vermarktung von als amerikanisch oder europäisch verstandene Wohnmodelle. Bauunternehmen und Projektentwickler wecken Begehrlichkeiten in Verkaufsständen oder Beiträgen in Wohnmagazinen von spekulativen Projekten, die erst gebaut werden, wenn etwa zwei Drittel der geplanten Wohneinheiten verkauft sind.

nicht von sich aus in den Besitz einer eigenen adäquaten Wohnung kommen können,⁴² jedoch einer solchen bedürfen.

Da aber Familien, die auf dem Markt keine eigene Wohnung erwerben können, zum Großteil trotzdem irgendwo wohnen, kann ein Defizit nur durch die Festlegung der grundlegenden Konditionen einer angemessenen Wohnung ermittelt werden, um dann die Bevölkerung zu erfassen, die unterhalb dieses festgelegten Standards lebt. Eine solche Festlegung kann höchst unterschiedlich ausfallen. Beispielsweise bezifferte das brasilianische Städteministerium für das Jahr 2004 den Anteil von inadäquaten Wohnverhältnissen am gesamten Hausbestand auf 41 Prozent. Demnach waren in Brasilien ca. 70 Millionen Menschen unzureichend untergebracht (Folha de São Paulo, 10.6.2005).⁴³ Hierbei gehörten zu den Bewertungskriterien für die Angemessenheit von Wohnraum jedoch auch die sanitären Bedingungen (Wasserver- und Abwasserentsorgung, sanitäre Installationen im Haus). Waren diese nicht hinreichend oder lediglich nicht an zentrale Systeme angeschlossen, wurden ansonsten intakte Häuser dem Defizit zugerechnet. Ein Teil dieser Wohnungen wäre also durch entsprechende Maßnahmen einfach instand zu setzen.⁴⁴

Ein Mindestmaß an Wohnraum und Wohnkomfort sind jedoch nicht die einzigen Bewertungskriterien. Hinzu kommen Zugang und Verfügbarkeit städtischer Infrastruktur, die Begrenzung von Belastungen wie Kontaminationen etc. Angesichts der vielen Kriterien wird offensichtlich, dass die Definition einer adäquaten Wohnung angesichts der realen und der normativen Wohnbedürfnisse in der Bevölkerung Schwierigkeiten aufwirft.

Auch die Überbelegung in vielen Haushalten ist schwer messbar, da ein Normhaushalt zu Grunde gelegt werden muss, der oft den sozialen und wirtschaftlichen Realitäten nicht entspricht. Es wären also differenziertere Definitionen des Hausstandes erforderlich. In Argentinien kommen beispielsweise drei verschiedene Kriterien zur Erfassung der Haushalte gleichzeitig zur Anwendung, um die Überbelegung eines Hausstandes mit mehreren Haushalten ermitteln zu können (Murillo 2007, S. 8):

⁴² In der NGO FVC berichtete man mir von einem Lehrerehepaar, beide voll berufstätig, die sich nach Wohnungsbauprojekten für arme Bevölkerungsgruppen erkundigten, da sie nicht mehr ihre Miete bezahlen konnten. Die verarmte Mittelklasse wird in Argentinien seit den 1990er Jahren als „nuevos pobres“ (die Neuarmeren) genannt, ein Wortspiel in Anlehnung an den Begriff der „Neureichen“.

⁴³ Auch daran wird nochmals deutlich, dass zu den *Favelas* nur die sehr prekären Gebiete gezählt werden. Die Zahl der Bewohner, der *Favelados*, wird mit ca. 6 Mio. Menschen angegeben (IBGE 2005).

⁴⁴ Von einer ähnlich irreführenden Defizitberechnung in Fortaleza (Brasilien) berichtete der Architekt Marcelo Mota Capasso: Alle „Nicht-Wohnungseigner“ gelten als „wohnungslos“ - also auch Personen, die zur Miete leben, selbst wenn der Zustand der Wohnung gut und folglich der Mietpreis hoch ist (Capasso im Gespräch am 14.10.2007).

Ökonomisch eigenständiger Haushalt: Dazu zählen die Personen, die gemeinsam mit einem Einkommen wirtschaften.

Räumliche Einheit der Wohnung: Befinden sich in einem Haus oder auf einem Grundstück mehrere Wohnungen, so werden z. B. die vorhandenen Küchen oder die separat zugänglichen Bereiche gezählt.

Soziale Zusammengehörigkeit: Zur *Kernfamilie* werden oft nur zwei Elternteile, wenn diese überhaupt in einem gemeinsamen Haushalt leben, und deren Kinder gezählt. Eventuell kommen weitere abhängige Erwachsene (wie erwerbslose alte Menschen, erwachsene Behinderte etc.) hinzu.

Bei allen Formen der Defizitmessung ist zusätzlich die zukünftige Entwicklung des Haushalts zu berücksichtigen. Für den zukünftigen Wohnbedarf ist die Geschwindigkeit, mit der die im Haushalt lebenden Kinder eigene Familie gründen und dann eine eigene Wohnung beanspruchen, einzukalkulieren. Obwohl es in Lateinamerika relativ effizient arbeitende staatliche Statistikinstitute wie z.B. das mexikanische INEGI oder das brasilianische IBGE gibt und Daten meist durch regelmäßige Haushaltsbefragungen erhoben werden, wird aus den vielen weichen Kriterien ersichtlich, dass diese Daten auch manipuliert und missbraucht werden können. Oftmals werden Defizitangaben durch Partikularinteressen interpretiert, beispielsweise um neue Programme durchzusetzen oder um für die Herabsetzung der Mindestnormen zu argumentieren.

Doch die Zahlen offenbaren zumindest das dramatische Ausmaß des Versorgungsproblems und den Aufwand, mit dem es bekämpft werden müsste. Die Wohnsituation in den Städten ist jedoch hochdynamisch und flexibel. Das ermittelte Defizit bildet also nicht die realen Wohnverhältnisse ab, denn große Teile der Bevölkerung sind imstande, ihre Wohnungsnot aus eigener Kraft in der Informalität zu überwinden.⁴⁵

⁴⁵ Es darf jedoch nicht vergessen werden, dass andere Teile der Bevölkerung aus den verschiedensten Gründen überhaupt nicht die Möglichkeit zur Selbsthilfe haben. Und für *alle* Betroffenen bedeutet die mangelhafte Wohnungsversorgung zumindest vorübergehend, Einschränkungen ertragen zu müssen.

5.2 Armut und ihre Erscheinungsformen

Unter Armut versteht man im Allgemeinen eine Unterversorgung mit materiellen und immateriellen Ressourcen. Sie betrifft bestimmte Gesellschaftsgruppen, die gegenüber anderen, besser ausgestatteten Gruppen, benachteiligt werden. Armut wird entweder als absolut oder als relativ gewertet: Der absolute Armutsbegriff ist an einem definierten Existenzminimum ausgerichtet. Die Weltbank legte beispielsweise eine universelle Armutsgrenze bei einem Tageseinkommen unter einem US Dollar fest (WB 2001, S. 3).⁴⁶ *Absolut arm* sind aber auch alle Menschen, denen der Zugang zu den grundlegenden Versorgungsleistungen (Wohnung, Nahrung, Wasser, Grundbildung, Gesundheitsvorsorge) aufgrund der individuellen ökonomischen Situation verwehrt bleibt. Eine solche Definition ist aber problematisch, da sich formelle und informelle Versorgungsstrategien gegenüberstehen bzw. miteinander verknüpft sind. In den Ländern Lateinamerikas versorgen die Armen sich oftmals selbst in der Informalität: Die benötigten Güter werden beispielsweise in Form von Selbsthilfebauten, informellen Garküchen und Hausgärten, angezapften Wasserleitungen oder sogar von selbst organisierten Kindergärten und Grundschulen bereitgestellt. Damit bleibt ihre Versorgungslage weiterhin defizitär, die Selbsthilfeleistung lindert aber die Armutsauswirkungen und vermittelt gleichzeitig nach außen das Bild einer letztendlich doch erträglichen Situation.

Im Wohnungssektor Lateinamerikas ist ein Großteil der vom Wohnungsdefizit Betroffenen nicht im absoluten Sinn arm. Menschen, die einer Arbeit nachgehen, ein kleines Einkommen und Familie haben, können sich keine eigene Wohnung leisten. Das macht sie in erster Linie zu Opfern der ineffizienten Sozialpolitik, ihre Situation ist durch die gesellschaftlichen Verhältnisse konditioniert, die es nicht vermögen, einen sozialen Ausgleich herzustellen. Obgleich sie also *de facto* mit einem Familieneinkommen im Werte mehrerer Mindestlöhne nicht arm sind, leiden sie doch unter den Auswirkungen des Wohnungsmangels. Damit ergibt sich eine Korrelation zwischen unbefriedigtem Wohnungsbedarf und Armut.

⁴⁶ In anderen Staaten wird die Quantifizierung der absoluten Armut noch weiter nach unten gesetzt. In Bangladesch wird beispielsweise die Armut anhand der Kilokalorien gemessen, die eine Person täglich zu sich nimmt. Wenn diese bei einem Erwachsenen unter 1.805 Kilokalorien liegt, dann gilt er als „hardcore poor“ (Mahbub 2004, S. 1)

Das Konzept der *relativen Armut*, wie es z. B. in den OECD-Staaten Verwendung findet, orientiert sich hingegen an gesellschaftlichen Vergleichsgrößen, wie z. B. dem nationalen Durchschnittseinkommen. In Deutschland liegt die Armutsgrenze bei 60% des äquivalenzgewichteten Median-Nettoeinkommens (vgl. Bundesregierung 2005). Sie wird sinnvollerweise national definiert oder sogar auf bestimmte Regionen oder Städte beschränkt. Festlegungen von relativer Armut anhand von Durchschnittswerten sind aber nur in solchen Staaten realistisch, in denen das Bild nicht verzerrt wird, beispielsweise durch eine besonders reiche Oberschicht oder einen sehr großen mittellosen Bevölkerungsanteil.

Schließlich gibt es neben den ökonomischen Faktoren auch weitere Armutskennzeichen, denen eher soziokulturelle Wertungen zugrunde liegen. Ökonomische Verarmung und der Mangel an gesellschaftlicher Teilhabe bedingen sich jedoch gegenseitig. In den kapitalistischen Gesellschaften in Lateinamerika, in denen ein großer Teil der Aktivitäten und Optionen für den Einzelnen durch dessen Liquidität bestimmt wird, bleiben arme Menschen von vielen gesellschaftlichen Prozessen ausgeschlossen. Armut ist somit auch eine Hauptursache für die Vertiefung der Gräben in der Gesellschaft. Der mangelhafte soziale Zusammenhalt (*social cohesion*) gilt heute als das größte Entwicklungshemmnis des Subkontinents (IDB 2003, S. 4).

Die Perspektivlosigkeit verstärkt besonders die *strukturelle* Armut, d. h. die von Generation zu Generation weitergegebene Mittellosigkeit. Strukturell Arme wurden in eine ökonomische Mangelsituation hineingeboren und können daraus nicht entkommen. Die strukturelle Armut hat in Lateinamerika in den letzten dreißig Jahren zugenommen und die transitorische, d. h. vorübergehende, Armut überflügelt, die in den Städten Lateinamerikas in den 1940er und 60er Jahren verbreiteter war.⁴⁷

Viele Konzepte der Armutsbekämpfung in den lateinamerikanischen Armensiedlungen und die heutige Bewertung von Selbsthilfe gehen wesentlich auf Erfahrungen mit transitorischer Armut zurück. So sind die Beobachtungen zur Selbsthilfe in Lima von John F. Turner in den 1960er Jahren gemacht worden, als die Stadt einen wirtschaftlichen Aufschwung erlebte. Auch viele positive NGO-Erfahrungen in Mexiko mit der *sozialen Produktion von Habitat* in den 1970er und 80er Jahren an die kurzen Phasen eines wirtschaftlichen Wachstums gekoppelt.⁴⁸ In Peru wie in Mexiko wurde die Wohnungsnot junger Menschen oder ihr geringes Einkommen auch lange Zeit gar nicht als endgültiger Ausschluss von der Gesellschaft empfunden. Sie galten als eine

⁴⁷ Zu Zahlen und Werten vgl. folgendes Kapitel

⁴⁸ Suarez, im Interview über CENVI.

erschwerte Ausgangslage, die aber mit gegenseitiger Unterstützung, mit Ausdauer und mit der Zeit zu überwinden sei.

Dass die Konsolidierung und nachhaltige Verbesserung von ehemaligen Armensiedlungen in erster Linie von den Entwicklungsmöglichkeiten ihrer Bewohner selbst abhängt – und erst an zweiter Stelle von unterstützenden Maßnahmen von außen – sollte auch nicht weiter verwundern. Doch in vielen Armutsbekämpfungsprojekten, sei es von NGOs oder staatlichen Agenturen der Entwicklungszusammenarbeit (ODAs), wird der jeweiligen Beschaffenheit der dort herrschenden Armut oft nicht die notwendige Aufmerksamkeit zuteil. Die wirtschaftliche Situation der von Armut Betroffenen wird nur als Momentaufnahme registriert, ohne ihre Perspektiven – oder den Mangel an diesen – ausreichend zu berücksichtigen.

Im Kontext der Armutforschung ist schließlich noch erwähnenswert, dass diese sich erstmals in den 1950er Jahren mit den Entwicklungsländern befasste und zur eigenständigen Disziplin entwickelte, als der Anthropologe Oscar Lewis aus den USA die Lebensbedingungen der urbanen Armen in Mexiko Stadt erforschte (Nivón/Mantecón 1994). Lewis erzählte in dem Buch „Los Hijos de Sanchez“ (spanische Ausgabe, Mexiko 1980), die Biographien einer armen mexikanischen Familie und provozierte damit die politischen aber auch die intellektuellen Kreise in Mexiko – dies jedoch weniger aufgrund des Tabubruchs, so negativ über das Nachbarland berichtet zu haben, als durch die aus seinen Feldstudien abgeleiteten Thesen. So vertrat er beispielsweise die Auffassung, dass der *culture of poverty* (Lewis et al. 1972) der Wunsch nach einer unmittelbaren Bedürfnisbefriedigung immanent sei und daher die Armen nicht in der Lage seien, langfristig zu planen und sich und die folgenden Generationen aus der Armut zu befreien. Obwohl sie diese Unterstellung einer *armutsbedingten Unfähigkeit zur Entwicklung* scharf zurückwies, übernahm die entstehende organisierte Zivilgesellschaft im Mexiko der 1960er Jahre doch Lewis' These von der Notwendigkeit zur Intervention und initiativen Führung der Armen von außen (vgl. Martínéz 1997).

5.2.1 Urbane Armut

Armut wird zunehmend zu einem urbanen Problem. Zwar sind in ganz Lateinamerika weiterhin besonders die Landbewohner von geringen Löhnen, schlechter Versorgung und Ernährung sowie unzureichendem Zugang zur Bildung und zur Gesundheitsversorgung betroffen, doch verschlechtert sich auch in der Stadt die Versorgungssituation der wachsenden armen Bevölkerungsteile. Schon vor einem Jahrzehnt war festzustellen, dass

die „grundbedürfnisorientierte Entwicklungspolitik Gruppen in Marginalsiedlungen zunehmend in den Mittelpunkt der entwicklungspolitischen Diskussion“ stellt (Kersting 1996, S. 5).

Armut in den lateinamerikanischen Städten bedeutet Wirtschaften mit knappen Ressourcen. Da in den Städten die - durchaus vorhandene - Subsistenzwirtschaft (wie Gemüsegärten und Viehhaltung etc.) nicht ausreicht, sind die armen Bevölkerungsschichten in hohem Maße abhängig von eigenen Fähigkeiten und den sich ihnen bietenden Arbeitsoptionen. Diese beiden stehen wiederum in direktem Zusammenhang zu den Beziehungen und sozialen Netzwerken, die arme Menschen mit anderen gesellschaftlichen Schichten verbinden. Besonders hart trifft der ökonomische Mangel also jene Menschen, die in ihren Fähigkeiten oder in ihrem Zugang zum (informellen) Arbeitsmarkt eingeschränkt sind. Das kann durch ihren Zustand oder ihre Verfassung begründet sein (Kinder, Alte, Kranke), durch ihre Stellung in der Gesellschaft (ethnische Vorurteile, soziales Geschlechterverhältnis) oder andere individuelle Gründe haben, die zur gesellschaftlichen Isoliertheit führen.

5.2.2 Städtische Marginalisierung

Der Wohnungsmangel in den Metropolen hat auch stadträumliche Auswirkungen. Bodenverfügbarkeit und -preise, die Konkurrenz zu anderen Nutzungen, beispielsweise durch Geschäfte und Büros in zentral gelegenen Gebieten, die Unvereinbarkeit des Wohnens mit emittierenden Nutzungen⁴⁹ etc. verdrängen den Wohnbestand, behindern seine Entwicklung oder senken die Lebensqualität unter die jeweils geltenden Mindeststandards (vgl. folgende Kapitel).

In der Organisation des Stadtraums, die vorwiegend marktwirtschaftlichen Gesetzmäßigkeiten folgt, ist die Lage und Qualität der armen Wohngebiete somit vorgezeichnet. Ohne Wahlmöglichkeiten werden arme Menschen oft in Gebiete abgedrängt, die ihre ökonomische Benachteiligung sozial und gesundheitlich noch verstärken oder negativ auf die Stadtentwicklung rückwirken. Flächenfraß an den Peripherien, Besiedlung und Versiegelung von Grün- und Naturschutzflächen sowie den Rändern von Frischwasserreservoirs, Überlastungen durch Verkehr und Ähnliches haben unmittelbare Auswirkungen auf die Stadt. Andererseits fehlt es in den Armensiedlungen an Infrastruktur und öffentlichen Transportangeboten. Die Städte Lateinamerikas, insbesondere in Brasilien, erleben seit den 1990er Jahren eine beschleunigte Fragmentierung, die kaum überwindbare Grenzen geschaffen hat. Armutsgredienten bis

⁴⁹ Damit sind v. a. Gewerbe und städtische Infrastruktur gemeint, die Schall, Erschütterungen, Licht, Wärme, Strahlung, Gerüche oder Substanzen erzeugende Emissionen verursachen.

hin zur Exklusion und *Informalisierung* finden ihren Ausdruck in der *residentiellen Segregation* (vgl. Jäger et al. 2001). Mit der sozialen Trennung entstehen zahlreiche weitere Probleme, allen voran Probleme der Sicherheit (vgl. Lopes de Souza 2006).

Zwar gibt es weiterhin ein hohes Maß an sozialer und ökonomischer Interaktion zwischen den verschiedenen Stadtteilen, wie beispielsweise in Brasilien aus den Favelas heraus, die die umgebenden Viertel mit Arbeitskräften versorgen. Doch hat in ganz Lateinamerika seit den 1990er Jahren die Tendenz der Abschirmung zugenommen. Die Trennung zwischen unterschiedlich ökonomisch geprägten Gebieten hat mehrere Ursachen: zum einen ist der Abstand zwischen Arm und Reich durch die gesamtökonomische Entwicklung ausgeprägter geworden (Fay 2005), zum anderen trägt die ökonomische Ungleichheit, besonders aber die Chancenlosigkeit besonders unter armen Jugendlichen zu einer Verschärfung der Sicherheitslage bei. Drittens sind schließlich durch den sozialen Abstieg der Mittelschicht ganze Stadtteile von einer Degradierung betroffen, die ihrerseits wieder zu einem Anstieg an Gewalt und Kriminalität geführt hat.

Die neue Situation prägt auch die Wohnformen der Reichen: Phänomene der 1990er Jahre sind die *Condominios Verticais*, Hochhausbauten, und die *Countries*, d. h. Vororte außerhalb der Stadtgrenzen. Beide verfügen, durch Mauern und Wachtürme geschützt, über ihre eigenen *Facilities* wie Swimming Pool, Gärten, Grill- und Kinderspielplätze und erklären sich somit autark vom öffentlichen Raum.

Die geschlossenen Shopping Malls und Marts in den reicheren Außenvierteln mit ihrer privatisierten Öffentlichkeit gehören zu dieser neuen Lebensweise ebenso wie die wachsenden Kontingente der Privatpolizei. In Mexiko Stadt beispielsweise gibt es mehr private Sicherheitskräfte als Polizisten. Hinzu kommt der Aspekt der teilweise mangelhaften Qualität der Polizeiarbeit (Korruption, niedrige Verbrechensaufklärungsraten), welche sich in einer verstärkten Substitution durch private Sicherheitsdienstleister widerspiegelt (vgl. Folha de São Paulo 22.09.96).

Wenn sozioökonomische Kriterien für die Wohnortwahl eine bedeutendere Rolle spielen als andere, dann werden Städte in sich räumlich polarisiert. Die voranschreitende Marginalisierung wird zunehmend ein psychologisch wirkendes Phänomen. So hat Janice Perlman in einer vergleichenden Studie über den Zeitraum von fast dreißig Jahren in den Favelas von Rio beobachtet, dass deren Ausgeschlossensein aus der formellen Gesellschaft Teil der Lebenskultur der *Favelados* geworden ist (Perlman 1976 und 2002).

Auch wenn die hier berichteten Phänomene in den meisten wissenschaftlichen Kreisen als bekannt vorausgesetzt werden dürfen, gibt es doch berichtenswerte Abweichungen in der Wahrnehmung der Wirkungskreisläufe städtischer Armut.

So schreibt Thakoor Persaud, der als Wirtschaftsexperte der Weltbank im *Finance, Private Sector and Infrastructure Department* für Lateinamerika und die Karibik (LAC) in den 1990er Jahren unter anderem für Wohnbau- und städtische Transportprojekte verantwortlich war und das *Housing Indicators Paper* der Weltbank für die LAC-Staaten koordinierte, Folgendes:

“Poor people live in the areas in which they perceive that they can maximise the overall benefits of the money they spend at their income level and on their preferred consumption ‘baskets’, e.g., food, shelter and municipal services.”(Persaud 2001, S. 26)

Zwar weist Persaud auch auf mögliche Beschränkungen bei dieser Ortswahl hin, andererseits konstatiert er diese „bis zu einem gewissen Grad“ auch bei allen anderen Einkommensgruppen. Da er der Überzeugung ist, dass Arme ihre Siedlungen unter ökonomischen Gesichtspunkten suchen, empfiehlt er entsprechend, Arme durch mehr Einkommen zu befähigen, sich durch den Markt eine bessere Ausgangssituation zu verschaffen. Der Staat soll dafür als flankierende Unterstützung beispielsweise dem Privatsektor Land zur Verfügung stellen und die Baunormen senken (ibid. S. 30).

Was Persaud jedoch nicht anerkennt, ist die Zwangslage, in der sich arme Stadtbewohner befinden. Das Konzept baut daher auf der meines Erachtens falschen Annahme auf, Arme würden ihre Wohnquartiere selbst wählen. Vor allem aber profitieren sie nicht von der „günstigen“ Umgebung in diesen Siedlungen: Untersuchungen von Transport- und anderen Lebenshaltungskosten (Fay 2005, S. 37) haben jedoch gezeigt, dass die alltäglichen Ausgaben in peripheren Armutssiedlungen deutlich höher liegen als in zentralen Gebieten. Wirkliche Optionen im Hinblick auf die Beschaffenheit ihrer Wohnorte haben die urbanen Armen nicht. Dem Privatsektor Land an der Peripherie zur Verfügung zu stellen, hatte die Weltbank bereits Anfang der 70er Jahre mit ihren Site&Service Programmen versucht. Das Modell ist gescheitert.

5.2.3 Verständnis der Armut als Versorgungsproblem und die Folgen

Die lateinamerikanischen Reformkräfte in Staat und Zivilgesellschaft sahen noch in den 1960er und 70er Jahren die Benachteiligung der Bevölkerungsmehrheit vor allem darin, dass die nicht-besitzenden Schichten von der staatlichen Macht ausgeschlossen

seien (Gledhill 1995 S. 44ff). Dieses Bild wandelte sich in den 1980er Jahren. In der Transformationsphase und unter dem Einfluss der internationalen Geber wurde die Benachteiligung der Armen zunehmend durch ihr Ausgeschlossensein vom Markt begründet.⁵⁰ Zwar verläuft diese Wahrnehmungsveränderung mit den zeitgleich stattfindenden Reformprozessen, namentlich der Redemokratisierung vieler Staaten, doch heben diese weder die soziale noch die ökonomische Dualität in der lateinamerikanischen Gesellschaft auf.

Die Inklusion der armen Bevölkerung in die Gesellschaft sollte nun über den ökonomischen Weg erreicht werden – als aktiv Beteiligte an der wirtschaftlichen Entwicklung der Länder. Entsprechend wurden auch die Ziele und Strategien dieser neuen Interpretation der gesellschaftlichen und räumlichen Exklusion angepasst. Neben ihren politischen Rechten und einer größeren Teilhabe an gesellschaftlichen Entscheidungen sollte den ökonomisch Benachteiligten gleichzeitig eine stärkere Integration in die Marktwirtschaft ermöglicht werden.

Die Wahrnehmungsveränderung setzte sich im Rahmen der politischen und ökonomischen Transformation gesellschaftlich durch. Internationaler Währungsfonds und Weltbank forcierten dies durch unterschiedliche Programme, doch ebenso gab es eine entsprechende Bereitschaft seitens der jungen Demokratien, das Problem der fragmentierten Gesellschaft als politisch überwunden, und ökonomisch als noch überwindbar zu begreifen, wobei der Status quo der besitzenden Schichten und insbesondere der Eliten jedoch nicht in Frage gestellt wurde.

Ein hervorstechendes Beispiel ist die Propagierung des *Landtitling* durch Hernando de Soto. Der Schweizer Wirtschaftsexperte peruanischer Abstammung vertritt seit Ende der 1980er Jahre die These von der Marktinklusion durch Hypotheken (de Soto, 1992): In Peru hat er das nationale Grundstückstitel-Programm mit initiiert. Den Bewohnern informeller Siedlungen sollte der Eintrag ins Grundbuch helfen, ihre Parzellen zu beleihen und dieses Geld in ihr wirtschaftliches Fortkommen zu investieren. Allerdings ist der bisher gemessene Erfolg mäßig, generell hat sich die Lebenssituation der Empfänger von Grundstückstiteln nicht verbessern können, viele Menschen sind durch die Hypothek in eine Schuldenfalle geraten (Durand-Lasserve/Tribillon 2001).

Auch die Zivilgesellschaft hatte einen Anteil an den konzeptionellen Veränderungen. Die Arbeit der NGOs konzentrierte sich nun stärker auf die Schaffung sogenannter „best practice“. Die Projekte verfolgten zunehmend die lokale Förderung ihrer *Zielgruppen* in

⁵⁰ Siehe Ausführungen zu Persaud (2001) im vorherigen Kapitel.

einem begrenzten Rahmen und bedienten sich Instrumenten, die oft ausschließlich auf die materielle Verbesserung der Ausgangslagen zielten.

Der Übergang von eher politischen zu marktwirtschaftlichen Strategien beim Versuch der Überwindung der gesellschaftlichen Exklusion ist dabei nur eine Facette eines grundlegenden Wandels, den die NGOs begleiteten, mittrugen und der sie selbst prägte.

Wenn ich hier eine Wahrnehmungsveränderung in der Gesellschaft diagnostiziere, dann beziehe ich dies vor allem auf jene Politiker, Experten und Aktivisten, die sich in progressiver Form um eine Verbesserung der Situation der Armen bemühten. Die große Mehrheit der besser gestellten Schichten in Lateinamerika hat eine meist sehr abfällige Meinung von den Armen. Es gibt dazu nach meiner Kenntnis leider keine ausreichenden empirischen Studien. Neben den eigenen Gesprächen, die ich mit Angehörigen der Mittel- und Oberschicht in Lateinamerika führen konnte, sind es die Berichte anderer Wissenschaftler, auf denen meine schwer zu verifizierende Einschätzung fußt, denn die entsprechende Haltung manifestiert sich nur im vertraulichen Gespräch. Viele machen dabei oft noch einen deutlichen Unterschied zwischen den ihnen bekannten, „einfachen Menschen“ (wie ihrem Hausmädchen und anderem Dienstpersonal) und der unbekanntem Masse der Armen in den stigmatisierten Siedlungen (wo dieses Dienstpersonal im Übrigen lebt).

Der mexikanische Architekt und Stadtplaner Gustavo Romero (2003, S. 70) begründet das „... Unverständnis und die Ablehnung“, die die meisten Menschen und auch staatlichen Vertreter aus Mittel- und Oberschicht gegenüber dem Phänomen der *Welt der Armen* empfinden, mit deren eigenen Worten:

„Die Armen sind verantwortlich, dass solche Siedlungen existieren, die unsere Städte verunstalten, [...] Sie sind, was sie sind: Faul und zurückgeblieben in der Art, wie sie arbeiten und was sie betreiben, unverantwortliche Säufer und natürlich unmodern und nicht so zivilisiert wie die herrschenden Schichten.“⁵¹

Zum Armutsproblem in den Städten gehört somit auch diese Wahrnehmung und die daraus resultierende soziale Segregation und die Verweigerung einer gesamtgesellschaftlichen Kommunikation. Nur sehr langsam werden diese Schichten für die Situation der Armen sensibilisierter.

⁵¹ Text im Original: „...reflejan sin duda la incomprensión del fenómeno y el rechazo social al mundo de “los pobres”, quienes son responsabilizados por la existencia de esta clase de asentamientos y por afear nuestras ciudades; a su vez, se los hace responsables de su situación “por flojos”, “por atrasados en sus formas de trabajo y de producción”, “por borrachos e irresponsables” y, en fin, “por no ser modernos y civilizados” como las clases dominantes.”

Angesichts der sozialpolitischen Herausforderung werden bis heute weiterhin viele Reformgedanken vornehmlich von der Zivilgesellschaft getragen (wie z. B. im *Foro da Reforma Urbana*⁵²), die lebendig und politisch blieben und auch in Form der Partizipation und der Bürgerhaushalte teilweise institutionalisiert werden konnten.

5.2.4 Armut und Wohnen in Lateinamerika

Die vielfältigen Formen des Wohnens von armen Stadtbewohnern sind bereits eingehend und erschöpfend von Autoren wie Gilbert (1996; 1998), Schütz (1987), Dietz (1999), Kroß 1992 oder Santos (1980) beschrieben worden.

Ich möchte mich daher in dieser Arbeit auf eine kurze Beschreibung und Definition der unterschiedlichen Formen der *Selbsthilfe* beschränken. Es gibt daneben eine Reihe weiterer Wohn- und Siedlungsformen der Armen, die vor dem Hintergrund staatlicher Wohnungspolitik als problematisch zu betrachten sind. Die eigeninitiative Wohnversorgung ist zwar in ganz Lateinamerika vorherrschend, aber nicht die einzige Option der Armen. Weitere Beschaffungs- und Nutzungsformen von Wohnraum finden sich z. B. in Form der Miete, des Besetzens von Grundstücken und Häusern, in der Zweckentfremdung von Gebäuden (Fabrikhallen u. ä.) zu Wohnzwecken oder der Bodenpacht in den *ciudades perdidas*, d. h. in Elendsvierteln, in denen man einige Quadratmeter für einen begrenzten Zeitraum mieten kann, um seine Hütte darauf zu stellen. All diese Formen sind meist illegal oder zumindest informell. Weder Mietwohnungsbau, noch Aneignung und Umnutzung von bestehenden Bauten konnten jedoch eine nennenswerte Relevanz für die Arbeitsansätze der NGOs(HS) erlangen. Die Organisationen arbeiteten fast ausschließlich entweder im subventionierten Wohnungsneubau (mit anschließender Übergabe der Wohnungen an ihre Besitzer) oder –seit den 1990er Jahren zunehmend – in Verbesserungsprogrammen von Häusern, die bereits im Besitz ihrer Bewohner waren.

⁵² Das brasilianische *Forum der städtischen Reform* hat maßgeblich die Verabschiedung des brasilianischen Stadtstatuts, einem der modernsten Planungsgesetze der Welt, vorangetrieben und will den städtischen Armen eine Stimme geben.

5.3 Selbsthilfe als Antwort auf das Wohnungsdefizit

Die selbständige Organisation und eigenverantwortliche Planung und Verwaltung des eigenen Hausbaus - kurz Selbsthilfe - ist ein weltweit anzutreffendes Phänomen und maßgeblicher Faktor städtischen Wachstums in den meisten urbanisierten bzw. urbanisierenden Entwicklungsländern. Diese Art der Selbstversorgung wird allgemein als die Antwort der Armen auf ihr Wohnungsproblem betrachtet, doch ist sie nicht auf die armen Bevölkerungsgruppen beschränkt. Sie findet sich in vielen Varianten auch in anderen Schichten. Selbsthilfe ist ein Konzept, das sich einerseits mit marktorientierten Förderungsstrategien (*pro-poor approach*⁵³), andererseits aber auch mit emanzipatorischen politischen Perspektiven verträgt.⁵⁴

Eine wissenschaftliche und politische Diskussion darüber wird seit der „Entdeckung“ der Selbsthilfe durch westliche Architekten in den 1960er Jahren geführt. Sie hat Ende der 1990er Jahre mit dem Begriff der „sozialen Produktion des Habitats“ einen neuen Höhepunkt erreicht (vgl. Trialog 03/2003). Diese Form eines selbst verantworteten und selbst organisierten Bauens ist zu einem zentralen Gegenstand des Interesses in Entwicklungsländern geworden, die konstant mit hohem städtischem Wohnungsbedarf konfrontiert sind.

Die Verklärung der Selbsthilfe zu einer unabhängigen Lebensform von selbständigen Menschen ignoriert jedoch die Gemeinschaft als Ganzes: Die meisten Formen der Selbsthilfe setzen körperliche oder andere Arbeitsleistungen der Bewohner voraus und schließen so die schwachen Mitglieder der Gesellschaft, wie alte Menschen oder allein stehende Frauen und Kinder, von Anfang an aus (Burgess 1982, S. 14-28). Und auch bei den Arbeitsfähigen besteht ein Problem in ihrer geringen Spezialisierung bzw. Kompetenz, so dass Selbsthilfe oft ineffizient ist und häufig teurer und schlechter ausfällt, als wenn die Wohnungen durch Facharbeiter gebaut werden.

⁵³ vgl. World Development Report der Weltbank (2001), S. 61ff.

⁵⁴ vgl. ERSATZSTADT oder *Colectivo Situaciones*. Das Initiativprojekt der Kulturstiftung des Bundes „Ersatzstadt“ war eine Veranstaltungsreihe an der Berliner Volksbühne zu alternativen Lebensweisen und Überlebensstrategien in den Städten von heute. Das *Colectivo Situaciones* ist eine in Buenos Aires entstandene Gruppe von Künstlern und Autoren, die durch „militante Forschungsmethoden“ und durch Gesellschaftskritik zur Formulierung neuer Anforderungen und Auslotung neuer Handlungsperspektiven beitragen wollen

5.3.1 Erscheinungsformen der Selbsthilfe

Oft wird Selbsthilfe als Synonym für die aktive Beteiligung am Bau des eigenen Hauses betrachtet und Selbsthilfe-Baugruppen werden entsprechend mit Baukooperativen gleichgesetzt (vgl. UNCHS/HABITAT 1984a). Der Begriff der Selbsthilfe bezieht sich aber auch auf die Steuerung und Verantwortung des Bauprozesses und wird für die meisten nicht-staatlichen und nicht-profit-orientierten Projekte verwendet, an denen die zukünftigen Bewohner teilnehmen. Ergebnis des Bauens in Selbsthilfe ist traditionell ein langsam mit den Bedürfnissen der Bewohner wachsendes Haus auf einer Parzelle. Jedoch gibt es auch andere Organisationsformen in der Selbsthilfe, beispielsweise in Form von Kooperativen mit entsprechend anderen Ergebnissen wie Reihenhäusern oder Geschossbauten. Schließt sich eine Gruppe zusammen, um eine gegenseitige oder externe Unterstützung zu organisieren, so spricht man von organisierter Selbsthilfe, die Mitarbeit im tatsächlichen Baugeschehen fällt dabei häufig geringer aus.⁵⁵

Insbesondere in den Großstädten wird der Hausbau auf der eigenen Parzelle aufgrund des fortschreitenden Flächenverbrauchs immer kostenintensiver. Dies gilt für ausgewiesenes Bauland ebenso wie für informelle Parzellierungen. Eine ungünstige Korrelation besteht auch zwischen Transportweg und Grundstückspreis: Spart man bei den Ausgaben für eine Parzelle an der Peripherie, erhöhen sich die Transportkosten.

5.3.2 Informalität

Individuelle Selbsthilfe ist in der Informalität entstanden. Seine Behausung in Selbsthilfe und informell zu erstellen, ist gewissermaßen eine Alternative in der Alternativlosigkeit. Der Begriff der Informalität ist dabei jedoch zu dekodieren – denn Informalität kann nur dort bestehen, wo etwas formell definiert ist. Regel- und Gesetzesverstöße haben Armensiedlungen von Anfang an begleitet – doch kommt erst mit der modernen Stadtplanung im 20. Jahrhundert eine Art der Formalisierung von Siedlungsentwicklung auf, die sich spätestens seit den 70er Jahren auch in der Unterscheidung zwischen formell und informell widerspiegelt (van Horen 2004, S. 23). Seither gibt es eine Reihe regelmäßiger Verstöße gegen formale Festlegungen (wie

⁵⁵ Gustavo Romero schlägt vor, statt des im Spanischen geläufigen Begriffs der „autoconstrucción“ (= Selbstbau), den Begriff der „Autoproducción“ (= Eigenproduktion) zu verwenden, um den zahlreichen Facetten dieses selbst gesteuerten Prozesses gerecht zu werden (vgl. Romero 2003, S.71). Im Grunde hat sich diese Begrifflichkeit auf einer anderen Ebene durchgesetzt, indem man heute vermehrt von der „Sozialen Produktion des Habitat“ spricht (Romero im Interview vom 14. 9. 2001).

Baulandausweisungen, Planungs- und Baugenehmigungen, Baunormen etc.). Hierin liegt die Informalität von Siedlungen begründet (vgl. Jachnow 2002).

Sehr reduziert dargestellt, wird also die Informalität durch die Formalisierung von Prozessen geschaffen, indem definiert wird, was formell und damit gesellschaftskonform ist.

Die Informalität der Siedler wurde in den 1960er und 70er Jahren von den Behörden oft als deren Rechtlosigkeit ausgelegt, um die Siedlungen zu kontrollieren und die Bewohner zu dominieren (Moctezuma 1999). In Mexiko spielte die Regularisierung der Siedlungen auch eine entscheidende Rolle bei der Inkorporation von Gruppen und Organisationen (vgl. Suarez 1996; Coulomb 1994).

Bereits seit den 1960er Jahren wurde das bauliche Potential der Selbsthilfe ersichtlich: Die Akzeptanz gegenüber manchen Siedlungen und dem Selbsthilfeansatz wuchs, solange soziale Fragen nicht berührt wurden, wie beispielsweise die Frage nach dem Recht auf Zugang zu Boden und Grundversorgung. Mit der Regularisierung dieser geduldeten Parallelstrukturen wurde die Ausgangsvoraussetzung dafür geschaffen, dass sich die Siedlungen konsolidieren konnten, um in die formelle Stadtstruktur integriert zu werden.

Doch die Hypothese vom temporären Charakter der Hüttensiedlung, die zum Stadtviertel wird, blieb häufig unbestätigt. Gerade an Peripherien oder in schlecht erschlossenen Stadtgebieten verzögerte sich ein solcher Wandel oder setzte gar nicht erst ein. Das ungleiche Verhältnis von konsolidierten zu den – neuen und alten - prekären Siedlungen verbesserte sich nicht. Auch sind die heutigen Bewohner der etablierten Stadtviertel, die aus illegalen Parzellierungen entstanden sind, nicht vollständig identisch mit den Besetzern und Siedlungspionieren. In den zentralen Siedlungen der untersuchten Städte ist es meist nur ein Teil, der sich dort langfristig halten konnte.⁵⁶ Die anderen haben aufgrund ihrer gleich bleibend schlechten Einkommenssituation ihre Grundstücke und Häuser wieder verkauft und sind in ärmere Siedlungen oder Landbesetzungen gezogen.

Obwohl die Erfolgsgeschichte der konsolidierten Siedlungen somit nur ein Teil der städtischen Wirklichkeit war, wurde die Selbsthilfe schnell zu einer generellen Lösungsstrategie umgedeutet. Die *autoconstrucción* wurde zunehmend anerkannt. Bereits in den 1970er Jahren wurde die „Hilfe zur Selbsthilfe“ zu einem Förderschwerpunkt in der weltweiten Entwicklungszusammenarbeit (Gilbert 1994, S. 80-83 und 96-101).

⁵⁶ .vgl. für Mexiko z. B. Conolly 1982, S. 147ff oder Scheingart 1989, für Córdoba Buthet 1998.

Wie später noch erläutert wird, war die Imitation einiger ihrer Parameter wie z.B. durch *Sites&Services* oder *corehouse* Projekte u. ä., jedoch nicht erfolgreich. Viele begleitende Faktoren und Voraussetzungen wurden vernachlässigt, die Kritik an der Förderung und an der Selbsthilfe selbst nahm in der Folge zu.

Erfolgreicher gestaltete sich die Investition in bestehende Siedlungen in Form von Verbesserungsprogrammen. Staatliche Behörden ermöglichten ihre Legalisierung, statt sie aufgrund ihres informellen Charakters zu bekämpfen und sicherten sich so eine glänzende Bilanz: In den Defizitberechnungen wurden in vielen Staaten legalisierte Siedlungen als neu geschaffener Wohnraum geführt (vgl. Legoretta 1994).

Ziss beschreibt schon in den 1980er Jahren immanente Probleme der Selbsthilfe: Zum einen sind die Investitionen in Material und Arbeitskraft durch den verzögerten Prozess auf Dauer recht kostspielig. Zum anderen kritisiert er die These von der angeblichen Freiheit und Kontrolle über die eigenen Bedürfnisse im Selbsthilfebau (Ziss 1986, S. 28). Tatsächlich emanzipiert sind die Siedler in der Realität eher selten.

5.3.3 Gemeinschaftshilfe

Letztendlich bedeutet die sogenannte „individuelle Selbsthilfe“ die zumindest zeitweilige Zugehörigkeit zu einer Gruppe. Ob gezwungenermaßen oder freiwillig ist von Fall zu Fall unterschiedlich. Dabei besteht ein proportionaler Zusammenhang zwischen dem Ausmaß der Armut und dem Maß an Abhängigkeit, in die sich einzelne Familien fügen müssen: Je illegaler die Landnahme, je schwieriger die begleitenden Umstände, desto stärker sind meist auch der Einfluss von selbsternannten Führern und desto größer auch das Maß an Willkür.

Lokale Führer treten nicht selbstverständlich als Interessensvertreter der Siedler in Erscheinung. Inkorporierte Organisationen schaffen lediglich die politisch günstigen Voraussetzungen, um Land zu erwerben oder zu besetzen. Für beide Seiten ergeben sich begrenzte Synergien aus der Zusammenarbeit: Für die Führungen birgt die Kontrolle über eine Gruppe ein entsprechendes Machtpotential in sich, während die Siedler durch die klientelistischen Strukturen, in denen ihre Führer agieren, geschützt werden.

Korporatistische Staaten haben dieses System lange Zeit begünstigt. Die Führungen sozialer Organisationen wurden oft inkorporiert oder gegeneinander ausgespielt. Innerhalb der korporatistischen Organisationen in Mexiko traten und treten in informellen Siedlungsgebieten meist sogenannte *Kaziken* (caciques) auf, denen die Siedlungen zugeteilt wurden (Pedro Moctezuma 1999). Diese werden weder gewählt noch stammen sie aus der Gruppe der Siedler, sondern kommen von außen, meist von

politischen Parteien. Aber allein durch die Existenz von hierarchischen Strukturen ist die Bevölkerung der Siedlung noch nicht organisiert. Das Spektrum der Organisationsführer ist groß und reicht von charismatischen Vertretern bis hin zu Lokalgrößen politischer Parteien, die Land oder Siedlungen als Pfründe zugespielt bekommen, um Abgaben einzutreiben (Legoretta 1994, S. 7-12). Sie leben außerhalb der Siedlung und wenden nur unmittelbare Bedrohungen – wie Vertreibung – ab. Oft haben diese kein Interesse an der Legalisierung und Anerkennung der Siedlung, weil sie damit ihre Macht verlieren würden.

Es gab jedoch auch zahlreiche Organisationen, die sich unabhängig und aus der Gruppe der Betroffenen heraus entwickelten. Mit deren Entstehung und Werdegang wird sich noch das Kapitel 6 zu den Sozialen Bewegungen beschäftigen. Die unabhängigen Organisationen erstarkten im Spannungsfeld zwischen ungelöster Wohnungsfrage, Informalität und Aberkennung der eigenen Rechte sowie der Bevormundung und Manipulation durch externe Interessen. Durch die Organisation und Vernetzung der einzelnen autonomen Gruppen entstand eine Basis, auf der NGO-Aktivitäten möglich und wesentliche Erfahrungen gesammelt wurden (Ziccardi/Mier y Teran 2005, S. 54f).

Aus diesem Zusammenhang stammen Ansätze und Strategien, die heute in der EZ unverzichtbar erscheinen. Diese Erfahrungen waren allerdings an ihren Kontext gebunden: Aus den Überlebensstrategien in der Informalität wurden Konzepte der Selbstbestimmung und Selbstorganisation. Die *organisierte* Selbsthilfe verband die Aktivitäten von Selbsthilfegruppen und den sie unterstützenden NGOs. Der Fokus auf diese Form der kooperativen Zusammenarbeit bestimmte die zivilgesellschaftlichen Aktivitäten in den 1970er und 80er Jahren.⁵⁷

Basisorganisationen agieren selten vollständig auf sich selbst gestellt. Sie fügen sich in übergeordnete Strukturen ein, die ihnen einen größeren Handlungsspielraum ermöglichen, ganz gleich, ob dies nun in Form von parastaatlichen Bündnissen oder in Gestalt großer Volksbewegungen erfolgt.

Bei weitem nicht alle im Habitatbereich engagierten Basisorganisationen sind Selbsthilfe-Kooperativen oder in die Verbesserung ihrer Siedlungen involviert. Große Organisationen ermöglichten es ihren Mitgliedern, staatliche Sozialwohnungen zu erhalten, indem sie diese in kleineren Gruppen organisierten und entsprechende Aushandlungsprozesse mit dem Gewicht der ganzen Organisation führten. Damit ist ein wesentlicher Grund genannt, warum viele große Organisationen in den 1980er Jahren

⁵⁷ Vgl. die Fallstudie zu Palo Alto, Kapitel 9.2

einen regen Mitgliederzulauf hatten: Aufgrund der individuellen Betroffenheit von der Wohnungsnot suchten diese Menschen in den Organisationen konkrete Unterstützung.

5.4 Die breite Betroffenheit von Wohnungsnot und NGOs(HS)

Wie in der vorhergehenden Darstellung erwähnt, ist Wohnungsnot und Marginalität kein Problem, das ausschließlich *Arme* - verstanden z. B. im Sinne der 1 U\$-Dollar-Grenze der Weltbank - betrifft.

Keine der in meiner Arbeit untersuchten NGOs hat sich gegründet, um sich erklärtermaßen für „Armutsbekämpfung“ oder für die Minderung der Auswirkungen von Armut zu engagieren. Es wurde auch nicht dezidiert eine spezielle soziale oder anders definierte Bevölkerungsschicht zur Zielgruppe der Aktivitäten erklärt. Stattdessen stand – zumindest im hier untersuchten Habitatbereich – für die NGOs und die mit ihnen arbeitenden CBOs die Gewährleistung von alternativem Wohnraum im Mittelpunkt. Denn die strukturelle Wohnungsnot, d. h. die Vernachlässigung der Wohnungsbedürftigen durch staatliche Programme betraf einen Großteil der Stadtbewohner, begonnen bei den Unterschichten bis hin zur unteren Mittelschicht, die zusammen die Bevölkerungsmehrheit in den Städten stellt. NGOs(HS) entstanden nicht im unmittelbaren Zusammenhang mit ökonomischer Armut, sondern sie entstanden mit und aus den sozialen Bewegungen.

6 Die Sozialen Bewegungen in den Städten

Mit dem beschleunigten Wachstum und einer modernisierungsgeprägten Entwicklung der Städte begannen sich seit den 1920er Jahren des vorigen Jahrhunderts die bisherigen gesellschaftlichen Strukturen in den lateinamerikanischen Städten zu verändern: Neue Schichten und soziale Gruppierungen entstanden, die sich erst noch gesellschaftlich positionieren mussten, die das bisherige Sozialgefüge hinterfragten und herausforderten und im wörtlichen Sinn ihren Platz in der städtischen Gesellschaft suchten.

6.1 Die historischen Wurzeln und Entstehungsmotive von Basisorganisationen

Soziale Bewegungen existierten in Lateinamerika im Grunde seit seiner Kolonialisierung. Indianische Aufstände oder die Selbstorganisation in den Quilombos, den Fluchtdörfern der afrikanischen Sklaven, sind ebenso lebendiger Teil der sozialen Geschichte des Kontinents wie die Befreiungskriege und Revolutionen: An allen waren immer auch soziale Bewegungen beteiligt. Die entsprechenden Auseinandersetzungen wurden vor allem von der Landfrage und der Forderung nach Selbstbestimmung („*Tierra y Libertad*“) dominiert.

Erste Auseinandersetzungen der Bewegungen mit dem Staat in der Moderne waren Arbeitskämpfe wie beispielsweise der Bergarbeiterstreik von Cananea in Nordmexiko, der 1906 blutig niedergeschlagen wurde (Kallert-Dietrich 2002, S. 12).

In den Städten manifestierte sich nun aber eine neue Dimension der Gruppenbildung und Selbstorganisation. Anlass für die Gründung erster Vereinigungen und Organisationen in den Städten gaben dabei, anders als in Europa, nicht primär mit der Lohnarbeit verbundene Konflikte, sondern vor allem die dringliche Boden- bzw. Wohnungsfrage, über die sich diese Organisationen definierten (Suarez 1997, VI-2): Mieter und Landlose organisierten sich in den Innenstädten, Kooperativen und Neusiedler an den Peripherien.

Mit der Verstärkung der Gesellschaft bekam auch das urbane Wohnen bzw. das Heim als Lebensmittelpunkt der Familie eine zentrale gesellschaftspolitische Bedeutung. Die an die Wohnungsversorgung erhobenen Ansprüche basierten auf einer Melange aus christlich-ethischen Werten, materiellen Bedürfnissen und sozialen Prämissen (Colomb 1994, S. 65ff). Um diese Themen gruppieren sich die neuen Organisationen, die in ihren Ansätzen entsprechend heterogen waren. Ihren Mitgliedern ging es zunächst um die Lösung individueller Probleme. Doch bereits früh widmeten sich die Organisationen auch den gesellschaftlichen Aspekten der Wohnungsfrage und begannen, die Erfüllung staatlicher Verantwortung einzufordern.

Angesichts des rasant steigenden Bedarfs an Wohnungen ist dies nicht verwunderlich (vgl. Kapitel 5.1.1). Hervorzuheben bleibt, dass der Themenbereich um das städtische Habitat bis in die 1990er Jahre hinein von konstanter Aktualität war und dass er die Identität der sozialen Akteure und die Identifikation ihrer gemeinsamen Ziele bestimmte: Mit anderen Worten, die Forderung nach einer umfassenden Verbesserung der Wohnsituation blieb das verbindende Element zwischen den städtischen Bewegungen.⁵⁸

Die Antagonisten der Organisationen der sozialen Bewegungen waren zunächst Haus- und Grundbesitzer und deren Zwischenhändler, dann aber - und vor allem langfristiger - der Staat und seine zahlreichen Institutionen. So mussten sich die neuen Siedler an der Peripherie, um in den Genuss staatlicher Versorgungsleistungen zu kommen, mit den verschiedenen staatlichen Institutionen wie den städtischen Wasserwerken oder lokalen Verwaltungen - angefangen bei den Bezirksadministrations bis hin zur Stadtregierung und teils noch darüber hinaus - verständigen. Aussichten auf den Verhandlungserfolg waren dabei immer abhängig von der Fähigkeit zur Selbstorganisation und der politischen Konjunktur. In demokratischen Phasen wurde der Zugang zu den politischen Verantwortungsträgern durch die Option des Stimmenkaufs erleichtert (für Rio z. B. bei Souza 1989, S. 198-203). Doch auch in den Diktaturen gab es Nischen, in denen sich die Bevölkerung organisieren konnte, um gemeinsam für eine materielle Verbesserung ihrer Lebenssituation einzutreten.

Aus dieser Situation entwickelten sich Klientelismus und Korporatismus in den verschiedensten Spielarten. Aushandlungsprozesse bestimmten den politischen Alltag der Organisationen. Erst an zweiter Stelle der Aktivitäten stand eine Art

⁵⁸ In Mexiko spricht man von diesen städtischen Bewegungen manchmal als *movimientos viviendistas*: den Wohnungsbewegungen (Suarez 1997, VI-3).

klassenkämpferische Gesinnung,⁵⁹ die nach einer grundlegenden Veränderung der bestehenden Verhältnisse trachtete. Doch musste man sich zunächst mit den Vertretern der Gegenseite zur Bewältigung der Alltagsprobleme arrangieren.

In den Städten manifestierte sich das klassenkämpferische Element der Bewegung im Wesentlichen in der Diktion der Gruppen (vgl. z. B. Eckstein 2001a, S. 352ff), es schlug aber auch immer wieder in unmittelbare Konfrontationen um und führte zu Aufständen wie den *Cordobazo*⁶⁰ im Jahr 1969 in Argentinien oder Anschlägen einer militanten Stadtguerilla.⁶¹

6.1.1 Die Selbstorganisation an der Basis

Für die Entstehung der Basisorganisationen waren zwei Aspekte ausschlaggebend: verbindende soziale Elemente ihrer Mitglieder nach innen und inhaltsstiftende Einflüsse von außen.

Vereint durch gemeinsame soziale und materielle Bedürfnisse, organisierten sich Menschen mit ähnlichen Lebensbedingungen oder Ausgangslagen in einer Gruppe. Dabei spielten soziale Motive wie z. B. Gemeinsamkeiten oder Nachbarschaft eine Rolle.⁶² Insbesondere die lokal geteilte Realität erzeugte eine verbindende Identität. Die Mitgliederorganisationen agierten lokal, betrieben beispielsweise einen Kindergarten,

⁵⁹ Es ist in der internationalen Lateinamerika-Forschung nicht unbedingt üblich, von Klassen zu sprechen. Zur Benutzung des Klassenbegriffs für Lateinamerika schreibt beispielsweise Portes: "The class structure of these societies could not and has not remained impervious to these major changes in their productive organization and global trade patterns. While international organizations such as the International Labour Office (ILO) and the United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) have tracked the evolution of poverty and inequality in the region, their analytic approach has precluded them from analyzing these trends from a systematic class perspective (ECLAC 2000, S. 53; ILO 1999, S. 12). The concept of class is commonly excluded from these official publications because of its Marxist origin and consequent evocation of notions of conflict, privilege, and exploitation." (Portes 2003, S. 42)

⁶⁰ Der Aufstand „el Cordobazo“ fand am 29. Mai 1969 in der argentinischen Stadt Córdoba statt. Er richtete sich, gewerkschaftlich organisiert, gegen die arbeiterfeindliche Politik der Militärregierung Onganía (vgl. Brennan/Gordillo 1994)

⁶¹ Als Stadtguerilla bezeichneten sich erstmals die „Tupamaros“ in Montevideo/Uruguay, die in den 1960er Jahren zunächst gewaltfrei Widerstand gegen die bestehende Militärdiktatur leisteten. Stadtguerilla waren Ende der 1960er und Anfang der 1970er Jahre in den großen Städten Argentiniens, Uruguays und Brasiliens aktiv. In den 1970er Jahren fanden die Ideen und Strategien Nachahmer in Europa, unter anderem die Rote Armee Fraktion [RAF] (Werz 2005, S. 158-170).

⁶² Ein Forschungsinteresse an den urbanen Armen entstand bereits in den frühen 1950er Jahren (vgl. Kapitel 2.X zu Oscar Lewis). Etwa Mitte der 1970er werden solidarische Netze und reziproke Beziehungen zum Gegenstand dieser Sozialforschung. In den 1990er Jahren wird schließlich das „social capital“ zum wesentlichen Erklärungsmodell sowohl der Ersatzökonomien als auch der eigenständigen Entwicklungsmöglichkeiten der Armen (vgl. Lanz 2004).

oder insistierten bei den zuständigen Behörden, ihre Siedlung an die öffentlichen Wasserversorgungssysteme anzuschließen.

Wichtige Impulse kamen in der Gründungsphase von Basisorganisationen aber ebenso von außen: beispielsweise durch einzelne Personen wie Priester oder Aktivisten die diesen Prozess begleiteten, oder durch eine generelle religiöse, ethische oder politische Beeinflussung. Basisorganisationen entstanden und entstehen aber gemeinhin nicht allein aus weltanschaulicher Gesinnung, sondern durch einen konkreten Handlungsbedarf.

Schließlich kommt noch der zeitliche Aspekt hinzu, der bei der Konsolidierung der anfänglich losen Initiativen eine Rolle spielte: Da die schwierige Situation des städtischen Habitats nicht *ad hoc* gelöst werden konnte, aber mit der Selbstorganisation die eigenen Handlungsmöglichkeiten stiegen, gewannen die Organisationen an Rückhalt in der Bevölkerung, konnten Teilerfolge erzielen und vielleicht auch eine Unterstützung von außen organisieren: so beispielsweise durch karitative Organisationen und NGOs, aber auch durch das politische System oder gar durch kriminelle Strukturen, wie im Falle von innerstädtischen Armensiedlungen, die von der Drogenmafia, Schmugglern oder Hehlern als Operationsbasis genutzt werden.

6.2 Die Struktur und Legitimität der Organisationsführungen

An der Spitze der Basisorganisationen stehen in Lateinamerika meist selbsternannte *líderes* bzw. *lideranças*, die von den Bewohnern als Führungspersonen akzeptiert werden. Es ist leicht vorstellbar, wie vielgestaltig Führungsanspruch und Führungsrolle in diesem Bereich ausfallen. Sowohl eingesetzte Führungen als auch die im Einvernehmen mit der Bevölkerung handelnden Gruppensprecher erhalten ihre Legitimation durch ihren Umgang mit „außen“. Allerdings aus folgenden, recht gegensätzlichen Motivationen:

Die kooptierten Organisationsführer sicherten sich ihre Stellung vor allem durch ihre Möglichkeiten, Vorteile für die Organisation auszuhandeln. In den 1940er und 50er Jahren standen viele von ihnen in enger Verbindung mit den politischen Machthabern. Beispielsweise war es dem korporatistischen mexikanischen Staat gelungen, die unabhängigen Organisationen der Mieter im Zentrum von Mexiko Stadt an sich zu binden. Um die Mieter zufrieden zu stellen, wurden per Gesetz die Möglichkeiten der Mieterhöhung stark eingeschränkt und dem Mietwucher so ein Ende gesetzt. Allerdings

führte diese populistische Politik zu einer weiteren Verschlechterung der Wohnverhältnisse, viele Hausbesitzer zeigten nun überhaupt kein Interesse mehr an der Instandhaltung der historischen Gebäude.

Um sich den Popularitätsgewinn unter der Bevölkerung langfristig zu sichern und die Basisorganisationen besser zu kontrollieren, gründete die Mexikanische Regierung 1943 die Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP; *Nationales Bündnis der Volksorganisationen*) mit dem Ziel, alle gesellschaftlichen Ebenen bis hin zu den unteren Einkommensschichten in die von der Regierungspartei PRI dominierten Staatsgesellschaft zu integrieren (Meffert 1989, S. 37). In Brasilien und Argentinien wurden unter den Präsidenten Vargas und Perón ähnliche „breite Bündnisse“ gegründet bzw. inkorporiert und somit kontrolliert.

Die ständige Bevormundung und Manipulation durch die Kooptation trug langfristig aber zum Misstrauen der Bevölkerung gegenüber den kollaborierenden „Volksführern“ bei. Führungspersonen, die unabhängige Organisationen leiteten, konnten hingegen auf eine breitere Anerkennung durch die Basis bauen. Die *dirigentes* wurden gerade durch den Konflikt mit dem paternalistischen Staat legitimiert, denn diese lokalen Führungen gefährdeten sich mit ihren Aktivitäten häufig selbst und wurden daher von der Bevölkerung als ihre Sprecher akzeptiert und unterstützt.

Obwohl auch in den unabhängigen Organisationen eine Wahllegitimation meist fehlte, wurden von den Leitungen konsensorientierte Entscheidungen angestrebt. Verschiedene Strömungen wurden durch unterschiedliche Personen präsentiert, so dass in den Basisorganisationen und ihren Netzwerken auch eine die Bewegungen bestimmende Meinungsbildung stattfinden konnte.

Die Darstellung der Organisationen als Volksbewegungen sollte jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass nur bestimmte Teile der Bevölkerung regelmäßig an den Prozessen der Entscheidungsfindung partizipierten. Aktiv beteiligt war immer nur ein Teil der Bevölkerung (vgl. Dietz 1999; Perlman 1976; Sperberg 2000). Ein Vertretungsanspruch oder die Legitimationsbeziehungen der Basisbewegungen für die Bevölkerung sind also von sehr besonderer Qualität und empirisch nur schwer nachweisbar.

6.2.1 Die großen städtischen Bewegungen

Unterschiedliche politische und soziale Ideale verfolgend und um diverse Themen gruppiert, waren die staats-oppositionellen Volksbewegungen in sich nicht geeint, sondern eine Bewegung mit vielen Facetten. Neben dem Einfluss durch gesellschaftliche

Gruppen und politische Strömungen war auch der gegenseitige Einfluss von den Basisorganisationen und städtischen NGOs für diesen Facettenreichtum bedeutend.⁶³ Die verschiedenen politischen gesellschaftlichen Entwicklungen werden im Folgenden an konkreten Ereignissen erläutert.

6.2.2 Heterogenität und Divergenzen

Die diversen Gruppen und Organisationen in den großen Städten traten in den 1960er und 70er Jahren zunächst selten vereint auf. Ideologische Unterschiede wurden von den antistaatlichen Gruppierungen sogar hervorgehoben, manche Gruppen bekämpften sich gegenseitig massiv. Andere wieder lehnten radikale Positionen ab, und schließlich waren viele auch durch die Nähe zu politischen Parteien geprägt. Die Fragmentierung der sozialen Bewegungen erstreckte sich bis hin zu christlichen Organisationen und der Kirche, die seit dem Aufkommen der Befreiungstheologie in den 1960er Jahren (Werz 2005, S. 209f) in Lateinamerika selbst zutiefst gespalten war.

Trotzdem kam es immer wieder zu größeren, unterschiedlich stark konsolidierten Koalitionen zwischen den einzelnen Organisationen. Meist waren es lose Zusammenschlüsse, doch haben beispielsweise in Mexiko Stadt das *Movimiento Urbano Popular* (MUP)⁶⁴ und in Buenos Aires das *Movimiento de Ocupantes e Inquilinos* (MOI)⁶⁵ als städtische Volksbewegungen eine Vielzahl verschiedener Gruppen über Jahre hinweg in sich vereinigen können.

Die unterschiedlichen Lebensumstände der Mitglieder, die als Mieter, Siedler oder Besetzer organisiert waren, erschwerten zwar die gemeinsame Verfolgung konkreter Ziele, half den Volksbewegungen aber, sich in den politischen Auseinandersetzungen gesellschaftlich breit zu positionieren. Ihre Heterogenität verhalf ihnen zu erheblicher Akzeptanz seitens großer Teile der nichtorganisierten Bevölkerung und zu legitimer Repräsentanz.⁶⁶

Neben der Anerkennung durch die „popularen“ Kreise der Bevölkerung, wurden die Bewegungen auch von Teilen der reforminteressierten Mittelschicht (und ihre radikalen Söhne und Töchter) begrüßt, die in diesen die Hoffnungsträger für eine Verbesserung der

⁶³ In der Literatur zu den NGOs werden NGOs(HS) meist zu den städtischen Bewegungen gezählt, zumindest werden ihre unterstützende Funktionen, teils als Intermediatoren, teils als beteiligte Organisationen in den Bewegungen erwähnt (vgl. Moctezuma 1999; Eckstein 2001a, S. 329-350). Interessanterweise tauchen umgekehrt in vielen Arbeiten zu den sozialen städtischen Bewegungen die NGOs als Akteure gar nicht auf (Meffert 1989, S. 35-40; Portes/Hoffman 2003, S. 41ff).

⁶⁴ dt. „städtische Volksbewegung“

⁶⁵ dt. „Bewegung der Besetzer und Mieter“

⁶⁶ Schulte-Sasse im Interview 2002

gesellschaftlichen Verhältnisse sahen. Die städtischen Bewegungen wurden folglich von studentischen Gruppen und Universitätsangehörigen unterstützt und mitgetragen. Beispielsweise fanden in der Nationaluniversität Mexikos, UNAM, über Jahre hinweg Seminare des sogenannten *autogobiernos*⁶⁷ statt, in denen Mitarbeiter der NGO(HS) CENVI selbst organisierte Kurse anboten. Teilnehmer dieser Seminare kamen auch aus den Basisorganisationen (Suarez im Interview, 2002).

Enzástiga beschreibt jedoch die Mitarbeit der Studenten aus der Mittelklasse in den Siedlerorganisationen als eher problematisch: Die politisch engagierten Studenten hatten „zunächst mit revolutionärer Ungeduld und dann mit ökonomischem Dogmatismus und besserwisserischem Paternalismus“ die sozialen Bewegungen zu vereinnahmen versucht (Enzástiga 1986, 127).

In der Zeit der Erstarkung der Bewegungen gelang es den Organisationen jedoch, innere konfliktive politische Interessen auszugleichen und sich nicht vereinnahmen zu lassen. Nicht zuletzt, weil der alle einende gemeinsame Feind, der paternalistische oder diktatorische Staat, selbst nicht in der Mitte der Gesellschaft verankert war, sondern nur durch Aggression und Aushandlung über die Gesellschaft herrschen konnte.

6.2.3 Die politische Dynamik der Bewegungen: Mexiko in den 1980er Jahren

Eine der mitgliederstärksten mexikanischen Organisationen, die *Revolutionäre Volksunion Emiliano Zapata* (UPREZ) war 1981 an der Gründung des *Movimiento Urbano Popular* (MUP bzw. CONAMUP, CONA für *nationale Koordination*), als der größten städtischen Bewegung von Mexiko, beteiligt. Eine Vielzahl von Organisationen war über Jahre hinweg in der MUP vereinigt.

Das Erdbeben von 1985 in Mexiko Stadt erschütterte jedoch die breite Basis der Bewegungen.⁶⁸ Die CONAMUP, die eher auf die Organisationen an der Peripherie gestützt war, versuchte den Erdbebenopfern in der Innenstadt mit einem Solidaritätskomitee zu helfen. Bereits einen Monat nach dem Erdbeben, am 19. Oktober 1985, ging aus diesem Solidaritätskomitee die stadtweite Dachorganisation der

⁶⁷ Bereits 1972 begann eine Bewegung aus Dozenten und Studenten in der UNAM, neue Formen der Lehre in gesellschaftlich wichtigen Bereichen zu erproben. In der Architekturfakultät entstand das "Autogobierno de la Facultad de Arquitectura", parallel zum akademischen Lehrangebot (vgl. Jimenez 1988, S.19f).

⁶⁸ Die Auffassung, dass sich erst durch das Erdbeben die großen urbanen Bewegungen gebildet hätten, ist entsprechenden Medienberichten geschuldet. Vielen Journalisten waren offensichtlich erst in dieser besonderen Notlage die Selbstorganisation der *Vecindades*, die Viertelinitiativen und die politischen Organisationen aufgefallen. Tatsächlich existierten diese lange zuvor. Daher konnten sie so schnell auf die Katastrophe reagieren (Enrique Ortiz im Interview, 2007).

Erdbebengeschädigten (CUD) hervor. Sie bildete 1987 ihrerseits die Basis für das größte städtische Netzwerk, die *Asamblea de Barrios y Organizaciones Vecinales* (Meffert 1989, S. 38).

Andererseits wirkten die Folgen des Erdbebens negativ auf die Organisationsfähigkeit der Bewegungen: Plötzlich strömten in einige Organisationen erhebliche finanzielle Mittel, staatliche Hilfgelder ebenso wie private Spenden. Die Erfassung der Erdbebenopfer und die Verteilung der schnell errichteten Ersatzwohnungen verursachten Probleme. Die Organisationen wollten an den Entscheidungen teilhaben, machten sich damit aber in der Wahrnehmung ihrer Basis zu Kollaborateuren und Nutznießern der staatlichen Zuwendungen (Suarez 1997; Meffert 1989, S. 40).

In den Netzwerken fanden die einzelnen Organisationen zwar zueinander und unterstützen sich gegenseitig in ihren Aktivitäten, allerdings gab es keine Abgabe von Führungskompetenzen nach oben, jede Organisation blieb für sich autark und das Netzwerk damit facettenreich. Gleichzeitig, aber weniger wahrnehmbar, fand im selben Jahrzehnt ein qualitativer Wandel der Ziele und Strategien der Bewegungen statt (vgl. folgendes Kapitel zu den New Social Movements).

Die „alten“ sozialen Bewegungen waren noch klassenkämpferisch aufgetreten und waren in ihren Forderungen stärker selbstbezogen, da sie sich als Vertreter eines Teils der Gesellschaft gegenüber anderen Teilen sahen. Die großen Bündnisse hingegen veranlassten die Organisationen, stärker konsensorientiert zu arbeiten und auf Reformen zu drängen, die eine gesamtgesellschaftliche Perspektive haben sollten. Ihre Arbeit wurde inhaltlicher. Es fand folglich eine wichtige qualitative Änderung der Aktivitäten der *Asamblea de Barrios* zu Ende der 1980er Jahre statt:

„Nicht nur das politische Klima lässt größere Kreativität zu, es erfordert geradezu die Erarbeitung von Verhandlungskonzepten. Auch die Handlungsoptionen haben sich entscheidend erweitert, nicht zuletzt mit der seit dem 6. Juli 1988 erstmals deutlich gewordenen Möglichkeit eines politischen Machtwechsels infolge von Wahlen: Dies hat allmählich ein Umdenken in vielen auf Systemkritik, Konfrontationskurs und Wahlboykott eingestellten Köpfen eingeleitet im Sinne von konstruktiven weit reichenden Definitionsversuchen alternativer Politik.“ (Meffert 1989, S. 35)

Die Änderung ihrer Konzeption führte auch zu neuen Strategien. Von der *Asamblea* wurde nun stärker auf politische Happenings wie z. B. in Form des Superhelden

*Superbarrio*⁶⁹ gesetzt. Sichtbarkeit und Medienwirksamkeit sollten helfen, die Gesellschaft für sich zu gewinnen.

6.3 Das Entstehen der Neuen Sozialen Bewegungen (NSM)

In den 1970er und 80er Jahren hatten sich soziale Organisationen insbesondere in den Zentren und in den *Colonias Populares* gegründet. In Städten wie Mexiko, Buenos Aires und Montevideo organisierten sich zudem die Mieter, die in den Innenstädten oft noch heute den Hauptanteil der Bewohner stellen, mit ihren sozialen Anliegen. In diesen zwei Jahrzehnten begannen die neuen unabhängigen Bewegungen in Lateinamerika auch mit NGOs zusammenzuarbeiten, die in derselben Zeit entstanden oder erstarkten.⁷⁰

Mit den breiten Bündnissen und dem Einfluss progressiver gesellschaftlicher Kreise kamen seit Mitte der 1980er auch neue Themen auf die Agenda der Basisorganisationen. Die Themen dieser „Neuen Sozialen Bewegungen“ (*New Social Movements*, NSM) berührten vorwiegend ethische Probleme, nicht mehr allein politische im Sinne der Erstellung von Gegenmodellen zum herrschenden Staatssystem. Auf die Agenden der Organisationen gelangten sodann soziale Themen wie beispielsweise Gender, Habitat, Umwelt und Menschenrechte.

Die Entstehung der NSM in Lateinamerika wird unterschiedlich datiert. Sie wird meist mit einer neuen Qualität der sozialen Probleme in Verbindung gebracht, die sich durch die gesellschaftliche Transformation zum Ende der Diktaturen und dem Beginn der Demokratisierung der Länder abzeichneten. Im Gegensatz zu ihren Vorgängern, den traditionellen sozialen Bewegungen wie beispielsweise Gewerkschaften, verfolgten die NSM nicht mehr einen primär materiellen Ansatz, sondern waren inhaltlich festgelegt, in dem Sinn, dass sie ihre Arbeit auf ganz bestimmte Themen orientierten (Mamay 1999).

⁶⁹ Der „Superbarrio“, eine Mischung aus einem Superhelden und einem Wrestlingstar, ist ein wie Spiderman verkleideter Aktivist der *Asamblea*. Er erscheint auf Demonstrationen und beispielsweise in räumungsbedrohten Häusern, um auf die Situation der Armen, vor allem in den *Vecindades* der Innenstadt, mehr Aufmerksamkeit zu lenken. (vgl. Daniels 1989). Sein phantomhaftes Erscheinen ist hoch medienwirksam. Während der Habitat II Konferenz in Istanbul 1996 hat er sogar die mexikanischen Bewegungen vertreten.

⁷⁰ In diesem Kapitel wird die Transformation der Bewegungen nur in ihren Umrissen dargestellt. Für eine eingehendere Literatur zu den lateinamerikanischen Besonderheiten und zur Identität der Neuen Sozialen Bewegungen in der Demokratisierung ist Escobar (1992) zu empfehlen. Für den argentinischen Kontext gibt es zudem eine tiefgehende Analyse über die *Genealogie der Revolte* von Raúl Zibechi (2003).

Meffert (1989, S. 40) nennt einen so frühen Zeitpunkt wie das Jahr 1968 mit der blutigen Niederschlagung der Protestbewegung auf dem Platz von Tlatelolco als Auslöser für die Renaissance der unabhängigen Bewegungen und als Geburtsstunde der NSM in Mexiko, nachdem die Basisorganisationen über zwanzig Jahre lang erfolgreich kooptiert worden waren. Gleichzeitig sind eben jene von Meffert genannten Strategieänderungen (s. oben) ein Anhaltspunkt für die Entwicklung der Asamblea zu einer Neuen Sozialen Bewegung, während in der MUP Anfang der 1980er Jahre noch deutlicher traditionelle Elemente erkennbar waren.

Es änderten sich also während der Redemokratisierung nicht so sehr die Organisationen, sondern vielmehr deren Strategien. Den neuen zivilgesellschaftlichen Kräften wird im Übergang zu einer vorsichtigen Reformpolitik eine andere Form der Verbindlichkeit in der Zusammenarbeit mit dem Staat abverlangt. Auch das Ende der Sowjetunion führte in Lateinamerika zur endgültigen Abkehr von den revolutionären Zielen der sozialistisch orientierten Bewegungen. Die Basisorganisationen setzten zwar in der Transformationsphase ihre Arbeit fort, änderten aber gleichzeitig ihre Weltanschauung. In der Retrospektive wird beispielsweise die marxistische Ideologie nur noch als identitätsstiftend gewertet. So berichten Francisco Saucedo und Guillermo Rodriguez, die in den 1980er Jahren führende Aktivisten in den Basisbewegungen von Mexiko Stadt waren:

„Sicherlich haben wir brav diesen ganzen Kram von Marx und Lenin geschluckt, das mit „dem Volke dienen“. Aber nicht nur weil wir einen Bezug dazu als dirigentes der Bewegung hatten, sondern auch weil wir andere Genossen kannten, die wir vielleicht nur alle zwei Monate mal sahen, aber mit denen uns [eben diese] Ideen verbanden, die uns halfen, eine gemeinsame Identität aufzubauen.“ (Saucedo/Rodriguez 1997 S. 9, eigene Übersetzung).

Angesichts der unklaren Kriterien, die die NSM definieren, ist es im Habitatbereich schwer, ihre Entstehung mit den Zielen neuer Organisationen zu definieren bzw. die Zeit der Wandlung der traditionellen Sozialbewegungen festzumachen. Aufgrund des größeren zeitgeschichtlichen Rahmens werden jene sozialen Organisationen, mit denen NGOs(HS) in den 1980er und 90er Jahren arbeiteten, jedoch generell zu den NSM gezählt. Konstante Größe vieler Gruppen blieb dabei ihre aktive Auseinandersetzung mit der Wohnungsfrage. Bis in die 1980er Jahre hatten die sozialen Bewegungen ihre strategischen Konzepte dabei mit politischen Zielen verknüpft, die eine gesamtgesellschaftliche Umgestaltung verfolgten. Das Spektrum des Engagements der Organisationen reichte von der Forderung nach der staatlichen Bereitstellung von

Wohnraum bis hin zur selbstinitiativen Entwicklung von Siedlungen und Stadtquartieren.

6.4 Auswirkungen der Transformation auf die urbanen Bewegungen

Die großen städtischen Bewegungen und ihre Entstehung müssen in dem politischen Kontext verstanden werden, in denen ihnen ein starker gemeinsamer Gegner gegenüberstand. War in den paternalistischen Staaten noch ein einfacher Konsens innerhalb der Bewegungen möglich, wurde es in der Redemokratisierung zunehmend schwerer, gemeinsame Ziele zu verfolgen. Das Modell der Kooptation wurde mit dem der Kooperation ausgetauscht. Die Zusammenarbeit mit dem Staat führte zwar nicht mehr zu Gesichtsverlust und Einschränkung der Eigenständigkeit, doch begann nun eine Konkurrenz unter den Organisationen. Der vereinende Gegner fehlte.

Eine Spaltung der Bewegungen wurde in Mexiko zudem durch ganz konkrete politische Veränderungen unausweichlich. Im Vorfeld der Präsidentschaftswahlen von 1988 spaltete sich der reformistische Flügel der PRI von der Staatspartei ab und forderte den Ein-Parteien-Staat heraus. Unter Führung des PRI-Dissidenten Cuauhtémoc Cárdenas gewann das Nationale Demokratische Bündnis (FDN) die Wahlen, wurde aber durch Wahlbetrug an der Übernahme der Regierung gehindert. Aus dem losen Bündnis FDN wurde die Partei PRD, welche zunehmend soziale Organisationen in sich aufnahm. Doch die Idee einer politischen Opposition innerhalb des Staates widersprach dem antistaatlichen Prinzip vieler „revolutionärer“ Organisationen. Ähnliche Koalitionen entstanden in derselben Phase in Brasilien und Argentinien.

Mit den wirtschaftlichen und sukzessiven sozialen Veränderungen in den Ländern Lateinamerikas (der „Transformation“) verloren gerade in Hinblick auf die Wohnungsversorgung die großen sozialen Bewegungen eine wesentliche Legitimität ihres Handelns. Hatten sie bisher den Staat zur Erfüllung ihrer Forderung nach einer angemessenen Wohnversorgung zu zwingen versucht, spielten sie in den dezentralisierten und politisch differenzierten Versorgungssystemen nur noch eine nachgeordnete Rolle. Die Organisationen verloren an Attraktivität, die Veränderungen der Einkommensstrukturen, insbesondere die geschwächte Position vieler Arbeitnehmer und eine generell attestierte Abnahme der Bereitschaft zu Selbstorganisation und sozialem Engagement („Ende des solidarischen Jahrhunderts“, „Privatisierung der

Zivilgesellschaft“ (Jäger 2002)) führten zu massivem Mitgliederschwund. Die aktiven Mitglieder in den städtischen Bewegungen waren gleichzeitig immer auch Wohnungssuchende, deren soziale Motivation mit dem Interesse verbunden war, durch die Organisation zu einer Wohnung zu kommen. Ganz im Sinne der NSM wurden ihre Aufgaben nun stärker auf dieses Feld fokussiert, was langfristig zu einem weiteren Bedeutungsverlust führte.

Die großen sozialen Bewegungen wie das mexikanische CONAMUP, dem Mitte der 1980er Jahre Schätzungen zufolge über die in ihm vertretenen Organisationen mehrere 100.000 Mitglieder angehörten (Pedro Moctezuma im Interview 2001), zerbrachen. Politische Machtwechsel fanden in den Demokratien nun durch Wahlen statt, von denen immer nur ein Teil der zivilgesellschaftlichen Organisationen profitierte.

In den 1990er Jahren gab es zahlreiche Ansätze der Zusammenarbeit zwischen zivilgesellschaftlichen Organisationen und öffentlichen Institutionen. Städtische oder staatliche Initiativen, die die Zivilgesellschaft in die Entwicklung oder Verantwortung von städtischen Programmen integrieren wollten, entschieden dabei oftmals selbst, wen sie für das jeweilige Projekt hinzuzogen. Damit wuchs auch unter den CBOs ein Konkurrenzdruck, der ein gemeinschaftliches Vorgehen erschwerte (vgl. Fallstudie 9.4 zur *Mesa de Concertación de Córdoba*).

6.4.1 Die *piqueteros* -Bewegung in Argentinien

Durch die Wahlsiege der von einigen CBOs und NGOs unterstützten reformistischen Kräfte wie z.B. der PRD in Mexiko Stadt (1997) oder der PT in Brasilien (2000) zerbrachen die breiten Bündnisse der zivilgesellschaftlichen Organisationen. In Mexiko und Brasilien wurden herausragende Vertreter der Sozialen Bewegungen in die Regierungen eingebunden, was zu einem Verlust der Schlagkräftigkeit der Zivilgesellschaft beitrug.

Eine Ausnahme stellte in dieser Hinsicht jedoch Argentinien dar, wo die stärker akademisch geprägte organisierte Zivilgesellschaft sich eher im Gegenkurs zu allen parteipolitischen Strömungen befand. Obwohl auch in Buenos Aires und Córdoba die Trennung zwischen Zivilgesellschaft und politischer Macht permeabel war, unterstützten die NGOs doch nicht vorbehaltlos die Opposition, so wie es zeitweise in Brasilien und in Mexiko geschah. Allerdings blieb die Unabhängigkeit eher den kleinen NGOs vorbehalten, während die CBOs (vgl. auch Kapitel 2.1) oft politisch opportun agieren mussten, damit wenigstens ein Teil ihrer Forderungen erfüllt wurde.

Die autonome Bewegung der sogenannten *Piqueteros* beweist allerdings, dass eine Kombination verschiedener Ansätze möglich ist und sich sogar eine politische Beteiligung mit der Unabhängigkeit ihrer Forderungen vereinbaren lässt (Mosquera 2001).

Piqueteros organisierten sich bereits seit Mitte der 1990er Jahre in verschiedenen Organisationen, v. a. im Großraum von Buenos Aires, aber auch in einigen anderen argentinischen Provinzen. Als „Arbeitslosenbewegung“ sind sie vor allem die Basis für die durch die wirtschaftsliberalen Strukturreformen aus dem formellen Arbeitsmarkt verdrängten und verarmten Arbeiterfamilien (Schneider/Conti 2003, S. 27-29).

Sie protestierten gegen die Schließung von Fabriken und den massiven Abbau der sozialen Sicherungssysteme. Während der Krise 2001/02 wurden sie Teil einer starken sozialen Bewegung, die das Überleben der Menschen durch Tauschmärkte sicherte, Stadtteilversammlungen und besetzte Betriebe dezentral organisierte und öffentliche Aufgaben übernahm.

Die breite Masse der Piquetero-Organisationen ist antistaatlich und kombiniert Ansätze der neuen wie der traditionellen Bewegungen.⁷¹ Das heißt, die Organisationen arbeiten zu gesellschaftsrelevanten Themen, verstehen sich aber gleichzeitig als eigenständige soziale Gruppierung und stellen auf der Straße eine Art außerparlamentarische Opposition dar. Gleichzeitig ließen sich Führer der Organisationen aber mitunter auch in das politische System einbinden. Der Piqueteroführer Luis D'Elia war beispielsweise Abgeordneter der Provinz Buenos Aires für die *Frente para el Cambio* und Stadtrat der Koalition während der Alianza-Regierung. Trotzdem stand seine Organisation der Regierung kritisch gegenüber. Während die meisten großen Gewerkschaften erneut vom Staat kooptiert werden konnten, haben sich die *piqueteros* bis heute weitgehend ihre Distanz zum Staat erhalten können.

Allerdings ist diese argentinische Bewegung noch erheblich jünger als die vergleichbaren Netzwerke in Mexiko oder in brasilianischen Städten. Sie hat auch bereits Rückschläge hinnehmen müssen. Als große städtische Bewegung gelingt es ihr aber weiterhin, politische Entwicklungen kritisch zu begleiten.

⁷¹ Jedoch verfolgen sie keine ideologischen Gegenmodelle. So äußerten sich beispielsweise die Besetzer einer selbstverwalteten Fabrik in Buenos Aires 2003 dahin gehend, dass sie die Verantwortung und Leitung ihres Arbeitsplatzes gern wieder einem Patrón überlassen würden, da sie unter der doppelten Arbeitsbelastung – als Arbeitnehmer und Arbeitgeber – litten (vgl. Dilger, in: Lateinamerikanachrichten Nr. 348).

6.5 Opportunismus und Gegnerschaft im Verhältnis zum Staat

Wissenschaftler wie Davis (1999) haben versucht, die Sozialen Bewegungen aufgrund ihrer Haltung gegenüber dem Staat in korporatistische und „echte“ Gegenbewegungen zu unterteilen. Zur Erklärung der Strategien einer Bewegung in Zusammenarbeit mit dem Staat nutzen einige Autoren wie Putnam und Davis den Begriff der *Political Opportunity Structure* (POS).⁷² Das POS-Modell betont die Möglichkeit sozialer Organisationen, durch Aushandlungsprozesse im kleinen Rahmen ihre Ziele zu erreichen. Dabei ist die Nähe zum Staat und seine genaue Beobachtung unabdingbare Kondition, um günstige politische und soziale Umstände nutzen zu können und den Staat zu einer konkreten Reaktion auf die Forderungen der Organisationen zu bewegen, bestenfalls also deren vollständige Erfüllung. Das kann durch punktuell ausgeübten Druck oder eine partielle Zusammenarbeit erreicht werden, impliziert aber immer ein Arrangement zwischen den Beteiligten.

Die „echten“ Gegenbewegungen halten hingegen Distanz zum Staat, bestehen auf ihrer politischen Unabhängigkeit und entsprechen eher dem Modell Tocquevilles von den sozialgesellschaftlich engagierten Assoziationen (vgl. 2.1.2). Sie werden insofern schlechthin mit den Neuen Sozialen Bewegungen NSM gleichgesetzt (vgl. Arato/Cohen 1995). Das „Neue“ an diesen Bewegungen ist ihre Autonomie, die sie durch ihre *civil society-centeredness* (Davis 1999, S. 586) erlangen und verteidigen. Damit meint Davis, dass sich die NSM einerseits nicht mehr in politische, namentlich in parteipolitische Strukturen einbinden lassen und andererseits eine partikulare soziale Basis organisieren, mit der und für die sie partikulare Ziele verfolgen (Kallert-Dietrich 2002, S. 2). Man könnte sie insofern auch als autonom-oppositives Modell bezeichnen.

Das POS-Modell wird häufig mit den rechtsbeugenden paternalistischen Systemen und einem gewissen Maß an Kooptation in Verbindung gebracht: Den Bewegungen stand ein populistischer und paternalistisch bis diktatorischer Staat gegenüber. Mit der Transformation und der Entwicklung zu einem erklärtermaßen modernen Rechtsstaat schien der strukturelle *Ansatz politischer Opportunität* obsolet zu werden.

Daran wird erkennbar, in welchem Maß die Strategien der Sozialen Bewegungen durch den Charakter des Staates, in dem sie existieren, bestimmt sind. Die Beurteilung

⁷² Für die europäische und die amerikanische Diskussion vgl. Klandermans et al. (1988). Für die Bewertung der Übertragbarkeit des Modells auf lateinamerikanische Bewegungen vgl. Davis (1999, S. 586).

der zivilgesellschaftlichen Organisationen aufgrund eines Schemas *POS* oder *NSM* kann ihnen daher nicht gerecht werden. Zwar wurden in der Zeit, in der die Staatsregierungen die Möglichkeiten und Mechanismen der Beteiligung von sozialen Bewegungen willkürlich bestimmen konnten, die sozialen Organisationen politisch inkorporiert, jedoch blieb der Grad ihrer Abhängigkeit nach *innen* höchst unterschiedlich. In Zeiten der Ein-Parteien-Regierung in Mexiko arbeiteten beispielsweise Organisationsführer direkt mit Parteikadern der PRI zusammen und erhielten Weisungen aus diesem Apparat, die sie in ihre Strukturen umsetzten. Gleichzeitig gab es aber unabhängige Organisationen, die auch mit dem Staat verhandelten und sich damit zumindest nach außen politisch opportunistisch verhielten.

Ein frühes Beispiel für eine solche Organisation war die *Unión de Colonos de San Miguel Teotongo*. Diese Bewohnervereinigung engagierte sich nicht allein für die Wohnhäuser, die ihre Mitglieder an der Peripherie von Mexiko Stadt in Selbsthilfe bauten, sondern darüber hinaus für die Einrichtung von Grunddienstleistungen wie Schulen und Gesundheitsposten, sowie Grünanlagen und Märkten (Samayoa 2001, S. 248). Das tat sie mit einer Mischung aus politischem Druck, sozialen Forderungen, Kooperation mit anderen Gruppen und Netzwerken und dem gezielten Ansprechen von wichtigen Einzelpersonen im Staatssystem. Ein bedeutendes Teilergebnis auf dem Weg zur Konsolidierung dieser Colonia wurde die Enteignung des ehemaligen Grundbesitzers und die Regularisierung zugunsten der Bewohner durch den Staat (Legorreta 1992).

In Argentinien waren diese Aushandlungsprozesse nie so intensiv entwickelt. Dort galt es unter den unabhängigen Organisationen lange Zeit als Verrat an der Bewegung, mit den staatlichen Organen zu verhandeln. Trotzdem funktionierte hier auch der POS-Ansatz, beispielsweise durch die staatliche Förderung bestimmter Organisationen und vor allem durch gewerkschaftliche Strukturen. Die wirklich unabhängigen Organisationen blieben jedoch aus diesem System ausgeschlossen. Erst Mitte der 1990er Jahre und dann besonders mit dem Einsetzen der Wirtschaftskrise errangen die autonomen städtischen Bewegungen wie die *piqueteros* die politische Macht einer Massenbewegung.

6.6 *Bewertung der Bewegungen*

Die Sozialen Bewegungen in Lateinamerika bilden ein wesentliches Moment im sozialen Entwicklungsprozedere der verschiedenen Staaten. Dabei sind recht unterschiedliche Beziehungen zur Staatsmacht zu beobachten. Allgemein kann gelten, dass der Alltag der Sozialen Bewegungen von Aushandlungsprozessen mit dieser bestimmt wurde und wird. Stark geprägt wurden Entstehung und Entwicklung der Bewegungen durch die übergreifenden politischen Verhältnisse in Lateinamerika. Insbesondere die wirtschaftliche und politische Öffnung zu Ende der 1960er Jahre, die darauf folgende Unterdrückung und die neuerliche Liberalisierung seit den 1980er Jahren haben den Handlungsspielraum für die großen städtischen Bewegungen jeweils stark determiniert.

In ihren Strategien mussten sie ständig zwischen den beiden Extremen der Konfrontation und der Inkorporation bzw. Zusammenarbeit wechseln. Mächtig waren die sozialen Bewegungen dann, als ihnen ein gemeinsamer Gegner gegenüberstand, der sich entweder bis zu einem gewissen Grad reformbereit (die Regierung von Miguel Madrid in Mexiko 1972 – 76) oder in hohem Maße politisch ungeschickt (die Vallata-Diktatur in Argentinien von 1978 - 82) zeigte.

In der Transformationsphase Ende der 1980er und Anfang der 1990er Jahre erlebten die Organisationen eine verzögerte Krise: Zwar taten sich neue Möglichkeiten auf, namentlich in Form der Zusammenarbeit mit den staatlichen Behörden, doch wurden ihrem Handlungsrahmen und ihrer Legitimität nun ebenso neue Grenzen gesetzt, was in den folgenden Kapiteln noch näher ausgeführt wird.

Die heutige Position der NGOs in der Gesellschaft geht im Wesentlichen auf die Entwicklung der Sozialen Bewegungen zurück. NGOs werden oft als Erben oder Nachfolger der sozialen Bewegungen verstanden, gleichgültig, ob sie unmittelbar aus ihnen hervorgingen, bereits in der Zeit vor den großen urbanen Bewegungen entstanden waren oder erst danach. Eine wesentliche Legimität der NGOs(HS) basiert auf diesem geschichtlichen Hintergrund. Wie die NGOs sich seither entwickelt haben, behandelt das Kapitel 10. Zunächst wird aber die Politik des Staates im Habitatbereich wiedergegeben, um sie den Strategien der zivilgesellschaftlichen Organisationen und namentlich der NGOs gegenüberzustellen.

7. Die lateinamerikanische Wohnungspolitik: Einflüsse und Entwicklung

7.1 Die Rahmenbedingungen der Wohnungsversorgung

Die Wohnungsversorgung und ihr thematisches Umfeld ist der primäre Handlungsraum der NGOs(HS). Im Folgenden werden daher die rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen und die Entwicklung der Wohnungspolitik in Lateinamerika dargestellt. Für die Untersuchung der NGO-Aktivitäten sind dabei die lokale und die städtische Ebene prioritär, wenngleich man diese beiden nicht isoliert betrachten sollte.

Zum Spektrum der Wohnungspolitik gehört eine Vielzahl von weiteren politischen Strategien und Steuerungsinstrumenten. Beispielsweise haben Bodenregulierung, Dezentralisierungspolitik, wirtschaftliche, soziale und umweltpolitische Entscheidungen Einfluss auf die Gestaltung der sozialen Wohnungsversorgung. Besonders die Involvierung der verschiedenen staatlichen Ebenen und die Gewichtung der Teilhabe von Privatwirtschaft, Zivilgesellschaft und internationalen Geberorganisationen sind richtungsweisend für die Gestaltung der jeweiligen Strategie.

Doch nicht nur die Akteure an sich, sondern auch die Ebene der Intervention sind prägend für die Art und Weise der Implementierung von Wohnungsprogrammen. Seit den 1990er Jahren gibt es in den drei betrachteten Ländern keine nationale Einheitlichkeit in der Gestaltung von Wohnungsbauprojekten mehr. Als Folge der Dezentralisierung (vgl. Zanetta 2005). können sie heute von lokalen Verwaltungen, von den Bundesstaaten oder auf föderaler Ebene initiiert und verantwortet werden. Damit hat sich eine solch diffuse Komplexität entwickelt, dass sie sich im Folgenden kaum vertiefend darstellen lässt. Ich konzentriere mich daher in den folgenden Passagen auf die steuernde Sphäre staatlicher Wohnungspolitik ohne Erläuterungen über die

verantwortlichen Akteure im Hintergrund⁷³ und betrachte diese Politik im Kontext der Einflüsse von außen (im Wesentlichen der UN) und von unten (im Sinne der CBOs/NGOs).

Die horizontalen und vertikalen Verflechtungen der lokalen Sphäre, insbesondere die globalen Netzwerke und ihre Unterstützung durch internationale Akteure waren in den 90er Jahren von entscheidender Bedeutung für die Entwicklung lokaler Strategien, sowohl für den öffentlichen Sektor als auch für die NGOs(HS)-Aktivitäten. Der Einfluss der UN-Konferenzen und globaler Strategien auf die lokale Ebene in Lateinamerika soll hier in einer kurzen Übersicht dargestellt werden. Schließlich gehören zum Kontext staatlicher Wohnpolitik die Sozialen Bewegungen als Gegengewicht und wichtiger Faktor für politische und soziale Veränderungen und Reformen. Ihre Teilhabe an der Gestaltung der Wohnungsversorgung war bedeutend.

Die historische Entwicklung und die Relevanz der Strategien von den drei Akteuren Staat, internationale Ebene und Soziale Bewegungen im Habitatbereich stelle ich hier getrennt dar, um zu vermeiden, dass durch eine inhaltliche Verwebung der unterschiedlichen, zeitlich parallelen Prozesse wechselseitige Wirkungen angedeutet werden, die über das Maß tatsächlicher gegenseitiger Beeinflussung hinausgehen.

Entsprechend werden zunächst die wesentlichen Informationen zu jedem der drei Akteure zusammengefasst, um dann in den folgenden Kapiteln die Sphäre von Interventionen und Friktionen genauer zu betrachten und schließlich Kausalketten zu konstruieren bzw. diese zu hinterfragen.

Die Sozialen Bewegungen wurden im vorherigen Kapitel bereits in ihrem historischen Kontext dargestellt, im Verlauf dieses Kapitels folgen Erläuterungen zur Wohnungspolitik auf staatlicher und internationaler Ebene.

7.1.1 Der Anspruch auf staatliche Wohnversorgung

Vor 1976 hatte sich keiner der lateinamerikanischen Staaten verbindlich für die Wohnungsversorgung der gesamten Bevölkerung verantwortlich erklärt. Zwar wurde eine solche rechtliche Verbürgung von den Sozialen Bewegungen gefordert, doch gab es hinsichtlich dieser Frage keinen gesellschaftlichen Konsens. Das Thema war in den 1950er und 60er Jahren stark politisiert worden, in der Wohnungsfrage wurden von

⁷³ Zu solchen Akteuren im Hintergrund zählen in besonderem Maße die multi- und bilateralen Geber, namentlich Weltbank und Interamerikanische Entwicklungsbank (zu der von diesen verfolgten Politiken vgl. Zanetta 2005). In meinen Ausführungen ordne ich jedoch deren Einfluss der dependenten nationalstaatlichen und neoliberalen Sphäre zu, die die Wohnungspolitik in allen betrachteten Ländern in den 90er Jahren geprägt hat.

verschiedenen politischen Strömungen unterschiedliche Absichten verfolgt. So machte sich der Populismus als ein zentrales Element der lateinamerikanischen Regierungsführung (Sachs 1990, S. 11ff.) die Wohnungsfrage zu nutze. Staatliche Wohnungsversorgungsprogramme wurden häufig zur Versorgung der eigenen Klientel missbraucht. Ein allgemeingültiger Anspruch von jedem Staatsbürger auf eine menschenwürdige Unterkunft blieb jedoch unerfüllt.

Die Forderung nach der Befriedigung der Grundbedürfnisse für alle Menschen wurde in den 1950er Jahren zudem mit gegenstaatlichen Strömungen in Verbindung gebracht und entsprechend von den regierenden Oligarchien bekämpft. Die verschiedenen gesellschaftlichen Schichten waren trotz ihrer räumlichen Nähe in den Städten getrennt. Arme, indigene und schwarze Bevölkerungsteile hatte sich in den meisten Ländern noch nicht emanzipieren können, und die politischen und wirtschaftlichen Führungen versuchten, diesen Status quo zu erhalten, der bestenfalls auf dem Konstrukt einer angeblich einheitlichen Nation basierte, aber die Rechte der Unbemittelten weitgehend ignorierte.

Im Laufe der 1960er Jahre, ausgelöst durch die Revolution in Kuba und kommunistische oder einfach emanzipatorische Bewegungen einerseits und durch eine modernisierungswilligere Ober- und Mittelschicht andererseits, kam es in allen Ländern des Kontinents zu einer erhöhten Reformbereitschaft. Im Zuge von Modernisierungsbestrebungen, die gleichzeitig alle gesellschaftlichen Bereiche berührten, begannen die Regierungen, die wachsende Gruppe der Marginalisierten und die Implikationen ihrer Lebenssituation stärker zu beachten. Allerdings war diese Beachtung für die betrachteten Objekte nicht immer positiv. Denn je nach politischem Credo der Machtinhaber wurde entweder in Reformen und Programmen eine Lösung für die informellen Siedlungen und prekären Wohnviertel der Armen gesucht oder aber durch Umsiedlung, Vertreibung und Entrechtung hinsichtlich des Wohnens die Marginalität der Betroffenen zementiert.

Schließlich wurde jedoch von den lateinamerikanischen Staaten ein Wohnungsgrundversorgungsanspruch aller Staatsbürger auf Wohnen während der HABITAT I Konferenz anerkannt – aber noch nicht notwendigerweise in der Verfassung verankert.

7.1.2 Erste offizielle Ansätze zur Erfüllung des Anspruchs

Zunächst verbriefen neue Gesetze im Bereich der Wohnversorgung die staatliche Verantwortung, allen Einwohnern eine adäquate Wohnung zugänglich zu machen.

So galt beispielsweise die *Ley de la Vivienda* von 1976 in Mexiko als besonders innovativ und richtungweisend, da sie erstmals die Bedeutung der Wohnung als Lebensmittelpunkt und Grundvoraussetzung der sozialen Entwicklung anerkannte.⁷⁴

Es wurde somit erst nach 1976 überhaupt möglich, eine Versorgung mit Wohnraum durch die öffentliche Hand zu beanspruchen. Jedoch lag das *Recht* auf Wohnen noch im Bereich staatlicher Faktibilität und unterlag somit der politischen Entscheidung. Trotzdem bedeutete bereits der zumindest theoretische Grundversorgungsanspruch, dass ab diesem Zeitpunkt die NGOs durch ihre Wohnungsbauprojekte die staatliche Versorgungspflicht substituierten. Die Position der organisierten Zivilgesellschaft als ein sozialer Akteur im öffentlichen Interesse wurde entsprechend gestärkt.

Wie bereits diese Anstöße durch die Konferenzen von Stockholm 1972 und Vancouver zeigen, gingen auch weitere Impulse für nationale Reformen des Wohnungssektors in Lateinamerika von UN-Konferenzen aus, weshalb im Folgenden auf den Einfluss der UNO-Konferenzen auf die Wohnungspolitik eingegangen wird.

7.2 *Der Einfluss der Vereinten Nationen auf die Wohnungspolitik in Lateinamerika*

Die Vereinten Nationen trugen wesentlich zur Diskussion und damit zur erhöhten Wahrnehmung der Wohnungsmisere in den Entwicklungsländern bei. Vier Jahre vor der ersten HABITAT-Konferenz 1976 wurde auf der ersten Umweltkonferenz 1972 in Stockholm die Notwendigkeit erkannt, die Entwicklung der natürlichen und der von Menschen geschaffenen Umwelt gemeinsam zu gestalten. Eine der Kommissionen dieser Konferenz beschäftigte sich mit menschlichen Siedlungen (*human settlements*) und

⁷⁴ Die Zeit nach der ersten Habitat-Konferenz ist in Mexiko insgesamt von der staatlichen Bereitschaft gekennzeichnet, den Sektor zu reformieren. Das 1977 gegründete *Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas* (SAHOP) lädt sogar ausgewählte NGO-Vertreter ein, an der Gestaltung einer neuen Politik im Bereich Wohnungsbau teilzunehmen. Dies jedoch in der Funktion als „erfahrene Experten“ (Pelli et al. 1994, S. 32), nicht als Vertreter der Zivilgesellschaft.

schlug vor, diesem Thema eine eigene Konferenz zu widmen, die dann 1976 als erste HABITAT-Konferenz in Vancouver stattfand (Putten 2002, S. 5).

Gerade in den vier Jahren zwischen beiden Konferenzen kam es zu einer Vielzahl von neuen Ideen und Vorschlägen zur Lösung der Wohnungsnot. So wurde mit dem *Institute for International Environment and Development* IIED 1971 ein wichtiger unabhängiger Think Tank in London gegründet, der sich auch an der Entwicklung der Konferenzthemen auf Einladung der kanadischen Regierung beteiligte und dabei die beiden Themen Umwelt und menschlicher Lebensraum in Zusammenhang brachte (Barbara Ward, IIED 1974).⁷⁵

John F. Turner veröffentlichte 1976 sein viel beachtetes Programm zum alternativen Wohnungsbau in seinem Buch *Housing by People* (Turner 1976), in dem er den staatlichen zentralistischen Wohnungsbau kritisierte und die begleitete Selbsthilfe als dezentrale Versorgungsstrategie vorschlug. Auch er war mit seinen Thesen auf der Habitat-Konferenz vertreten. Schließlich geht die Gründung der *Habitat International Coalition* (HIC), damals noch eine von der UNO geladene Kommission zur Repräsentation der Zivilgesellschaft, ebenso auf die HABITAT I-Konferenz zurück. Dieser Zusammenschluss von NGOs im Habitatbereich fungierte als Gegenpart zu der ebenso zu diesem Zeitpunkt gegründeten *UN Commission on Human Settlements* (UNCHS/UN-HABITAT), die durch Vertreter der teilnehmenden Staaten repräsentiert wurde. HIC wurde 1978 zu einer unabhängigen Netzwerkorganisation von sozialen Organisationen und einzelnen Personen im Bereich Wohnversorgung und Siedlungsentwicklung (HIC Bulletin 2004).⁷⁶

Anders als bei der Stockholmer Umweltkonferenz lag bei der HABITAT I ein Schwerpunkt auf den Städten in den Entwicklungsländern – die in dieser Zeit durch die Migrationsströme vom Land rasant wuchsen. Gleichzeitig gewann das Thema „Wohnen“ in der Diskussion an Raum. Ein Resultat von richtungsweisender Bedeutung war die *Declaration on Human Settlements* von Vancouver.

⁷⁵ Neben der Präsidentin Barbara Ward, die sich bereits 1972 an der inhaltlichen Ausrichtung der Stockholmer Konferenz beteiligt hatte, gehörte auch David Satterthwaite zu den ersten Mitarbeitern des IIED. Seit 1978 arbeitete Satterthwaite mit dem Urbanisten und argentinischen Exilanten Jorge Hardoy zusammen, welcher wiederum 1979 in Buenos Aires die Außenstelle IIED-AL (AL für *America Latina*) gründete.

⁷⁶ HIC war als Koordinatorin der NGO-Aktivitäten in Lateinamerika von großer Bedeutung. In der Zeit von 1989 bis 1999, in der Enrique Ortiz als einer der wichtigsten Protagonisten im lateinamerikanischen Habitatbereich Generalsekretär der Organisation wurde, wechselte das HIC-Büro nach Mexiko Stadt und wurde zu einer wichtigen Drehscheibe für den Austausch zwischen den NGOs(HS).

Eine nächste internationale Zusammenkunft zivilgesellschaftlicher Initiativen fand jedoch erst 1987 statt, um Lösungen für die sich stetig verschlechternde Situation im Habitatbereich näher zu kommen.

UNCHS hatte in den 1980er Jahren begonnen, eine dezidierte staatliche Förderung der Selbsthilfe der armen Stadtbevölkerung zu fordern und ebnete damit auch den intermediären NGOs den Weg in die Verwaltungen. Schlüsseltexte für diese neuen Politiken entstanden um 1987 (UNCHS 1986; UNCHS 1988), dem Internationalen Jahr der Wohnungslosen, das eigentlich zum zehnjährigen Jubiläum der HABITAT I Konferenz geplant gewesen war, aber um ein Jahr verschoben wurde (Putten 2002, S. 5f.).

Zur Lösung ihrer Wohnungs- und Siedlungsprobleme schlug UNCHS den Regierungen in den Entwicklungsländern vor, stärker die Emanzipation der armen Bevölkerung zu fördern. Die sogenannten *enabling policies* bildeten dabei den Kern der neuen Strategie und wurden definiert als

“policies that are used as a guiding and stimulating mechanism that create an environment in which the resources of the poor are given their full potential to develop.”(UNCHS 1988, S. 11)

Die Notwendigkeit einer grundlegenden Strategieänderung wurde dabei durch Argumente untermauert, die auf den damaligen Erfahrungen basierten und unmittelbar auf die administrativen und finanziellen Probleme der Staaten Bezug nahmen. Zu den wesentlichen Schwierigkeiten wurde gezählt, dass (1) die finanziellen Mittel, die den meisten Regierungen in Entwicklungsländern zur Verfügung stehen, nicht für Wohnungsbauprogramme im erforderlichen Umfang reichen, dass (2) die öffentlichen Kapazitäten in Hinblick auf Verwaltung und Personal zu begrenzt sind, um viele kleinere Projekte durchführen zu können und dass (3) die damalige Gesetzgebung und die administrativen Verfahren keinen Raum für alternative Vorgehensweisen lassen.⁷⁷ (UNCHS 1988, S. 14f.)

Das Zusammenwirken dieser Schwierigkeiten machte eine ausreichende Wohnungsversorgung der armen Bevölkerung unmöglich. Weder konnte der Staat die

⁷⁷ Das Argument der generell fehlenden Ressourcen traf so zwar nicht auf die untersuchten Länder zu, wohl gab es aber eine Ressourcenverschwendung. Ineffiziente, überdimensionierte und bürokratische Institutionen, die für die Umsetzung der Wohnungsbauprogramme verantwortlich waren, sind gerade im sozialen Wohnungsbau nicht nur für die Entwicklungsländer symptomatisch, sondern haben sich weltweit zu einem Problem für eine transparente und effiziente Regierungsführung entwickelt. Da die drei Länder seit den 1980er Jahren von Wirtschaftskrisen gebeutelt werden, sind sie für eine Abkehr ihrer bisherigen teuren Wohnungsbaupolitik auch leicht zu gewinnen.

Leistung erbringen, noch konnten die Armen sich selbst in einer erlaubten Art und Weise mit Wohnraum versorgen, da Baubestimmungen und Normen jene Bauweisen und Strukturen, die sich die Armen leisten können, verbat.

Eine Lösung wurde entsprechend vor allem darin gesehen, Bewohnerinitiativen Unterstützung von Geldinstituten zu gewähren, um Projekte durchzuführen, die dann auch staatlicherseits anerkannt werden sollten (UNCHS 1983).

Die Kritik an der durch die bisherige staatliche Politik gegebene Ausgangssituation begründet sich auch aus den damals vorherrschenden Entwicklungsstrategien: So galt zu diesem Zeitpunkt ein stärker auf einzelne Projekte fokussierter Ansatz als erfolgreicher als der bisherige Massenwohnungsbau (Bähr/Mertins, in: Geographische Rundschau 2000, S. 22-24). Überschaubare Projekte, beispielsweise in Form von Kooperativsiedlungen für vielleicht hundert Familien, implizierten aber Kleinteiligkeit, einen vergleichsweise hohen externen Verwaltungsaufwand, aber auch eine maximale Nutzung der vorhandenen Ressourcen (*social capital*, Selbstbeteiligung und Selbstverwaltung, Verwertung der bestehenden Bausubstanz bei *Upgrading*-Projekten etc. (vgl. Ortiz 1998)).

UNCHS forderte somit den Zugang für Arme zu Finanzinstitutionen (*financial institutions*), wobei in diesem Zusammenhang interessant ist, dass dabei offen gelassen wurde, ob es sich dabei um öffentliche oder um private Institutionen handeln sollte. Wenige Jahre später nahm die Weltbank diesen Ansatz in dem Strategiepapier *Housing: Enabling markets to work* (Weltbank 1992) auf, in dem sie eine Orientierung der privaten Geldwirtschaft auf die unteren Marktsegmente empfahl.

Den UNCHS-Initiativen und ihren zahlreichen Mitstreitern auf allen Ebenen und in anderen Institutionen ist es jedoch zu verdanken, dass seit den 1980er Jahren die Miteinbeziehung der Armen in ihre eigene Entwicklung auch Eingang in staatliche Politik fand und sich auch die Erkenntnis verbreitete, dass die Armen selbst den Hauptbeitrag erbringen können, um ihre Lebensbedingungen – aber auch die Gesamtsituation in den Städten – zu verbessern.

Die Rolle des Staates blieb dabei teils ungeklärt. Staatliche Politik sollte sich dahingehend verändern, als dass eine entsprechende Gesetzgebung und eine unterstützende Förderung, wie beispielsweise durch Landvergabe, die Selbsthilfe ermöglicht. Behörden sollten als Agenturen fungieren, die die Armen beraten, wie sie ihre Arbeit und ihr Potential besser nutzen können (UNCHS 1988, S. 14). Der Abbau der bürokratischen Verfahren, der normativen Richtlinien und der Vormundschaft der Regierungen entließ diese jedoch nicht aus ihrer grundlegenden Verantwortung für die Grundrechte aller Staatsbürger.

Die Entwicklung von neuen Finanzierungsmodellen oder die Befähigung der betroffenen Bevölkerung, zum Beispiel durch Schulungen, Workshops und ähnlichem wurde aber keinem Akteur konkret zugeschrieben, was letztendlich auch von den NGOs als Aufforderung verstanden wurde, sich in diesen Bereichen stärker als Dienstleistungsanbieter einzubringen.

Zum „Internationalen Jahr der Menschen in Wohnungsnot“ lud UNCHS 57 NGOs aus 40 Ländern nach Kenia ein. Die Interimskonferenz von Nairobi im April 1987 lag zeitlich elf Jahre nach Vancouver und neun vor Istanbul. Unter Leitung der Koalition HIC verfasste die NGO-Versammlung im benachbarten Limuru die *Declaration of Limuru*, die zwar nicht dieselbe Beachtung in den lateinamerikanischen Staaten fand wie seinerzeit die Erklärung von Vancouver. Doch wurde das Thema Habitat in diesem Jahr wiederbelebt und stärkte die Position der Reformbewegung. So wurde beispielsweise das soziale Menschenrecht auf Wohnen durch Brasilien ratifiziert.⁷⁸ Im Juni 1987 fand in Berlin eine Generalversammlung von HIC statt, die das *Habitat Forum Berlin* ausrichtete. Dieses Forum besteht seither als gemeinnützige Institution und Teil von HIC. Auf dieser Versammlung kamen Hoffnungen und Forderungen zum Ausdruck, die richtungweisend für die Positionierung der NGOs(HS) in der folgenden Dekade waren (vgl. Abschlusspapier HABITAT FORUM BERLIN, Ernst 1987).

Vor allem sollten die Staaten und Regierungen die Armen und ihren Vertretern verstärkt zuhören, sie unterstützen und mit ihnen gemeinsam nach Lösungen und Wegen aus der Armut suchen.

Neben diesen Grundforderungen nach mehr Anerkennung, Legitimität und Integration in Entscheidungsstrukturen wurden weitere Strategien diskutiert: Die Schlüsselrolle von NGOs als Mediatoren im Prozess einer „bürgernahen“ Entwicklung wurde betont und die damit einhergehende Befähigung von CBOs, sodass diese stärker als zuvor selbst bestimmt und selbst verwaltet arbeiten können (ibid S. 24).

Der experimentelle Ansatz der NGO-Wohnungsprojekte wurde herausgestellt und mit der Aufforderung an die politische Ebene verknüpft, stärker diese an den Kontext angepassten Projekte in die staatliche Wohnungspolitik zu integrieren. Dazu sollten auch die Forschungsabteilungen der NGOs als unabhängige, praxisorientierte Institutionen gestärkt und ausgebaut werden.

Schließlich wurde die Abkehr vom teuren schlüsselfertigen Wohnungsbau verlangt, der nie das Defizit der Länder hatte ausgleichen können. Stattdessen sollten die

⁷⁸ Festgehalten in den Artikeln 182 und 183 der brasilianischen Verfassung von 1988, die die „soziale Funktion“ von Boden höher einstuft als die Rechte des Grundstücksbesitzers.

Behörden eine Strategie der Bereitstellung verfolgen, damit die Bevölkerung mit Unterstützung der NGOs und CBOs ihre Häuser in Selbsthilfe bauen. (ibid S. 14)

Interessant sind auch die Klagen, die während dieses Plenums erhoben wurden. So wurde der Mangel an Fonds, die die Arbeit von NGOs unterstützen könnten, als ein wesentliches Arbeitshemmnis genannt (ibid S.25). Die Effizienz der Arbeit von NGOs und CBOs wurde in enger Verbindung mit der Verfügbarkeit internationaler Finanzmitteln gesehen. Es wurde bemängelt, dass nur zwei bis vier Prozent des globalen Entwicklungshilfebudgets für Wohnungsbau verwendet würden (ibid S. 55).

Es wurde sogar diskutiert, dass Geber Mittel zur Lösung der Landfrage zur Verfügung stellen sollten, denn die mangelnde Bodenverfügbarkeit stellte eine Schwierigkeit gerade für die Selbstbau-Kooperativen dar. Eine entsprechende Forderung wurde von HIC 1992 nochmals wiederholt und konkretisiert (vgl. Putten 1992): Da der Staat diesen Sektor vernachlässigte, sollten diese Geber im großen Maßstab Land an den Peripherien erwerben und den CBOs zur Verfügung stellen. Da aber nicht vorhersehbar war, welche Implikationen ein solcher Landerwerb für die staatliche Souveränität und die städtische Entwicklung an sich bedeuten könnte, wurde die Idee schließlich fallen gelassen.

7.2.1 Die 1990er Jahre - Jahrzehnt der Konferenzen

Die „Dekade der UN Konferenzen“ widmete sich den großen Entwicklungsherausforderungen unserer Zeit und schuf einen bedeutenden Aktionsraum für zivilgesellschaftliche Akteure.⁷⁹ Die zweite Konferenz für Umwelt und Entwicklung, in Nachfolge zu Stockholm, fand 1992 in Rio de Janeiro statt, eine Menschenrechtskonferenz 1993 in Wien, 1994 eine Konferenz zur Weltbevölkerung in Kairo, 1995 der Sozialgipfel in Kopenhagen und die Frauenkonferenz von Beijing und schließlich die HABITAT II in Istanbul im Jahr 1996.

Bei all diesen Konferenzen wurde die Lebens- und Wohnsituation der armen Bevölkerung in den Entwicklungsländern thematisiert. In Folge der zweiten HABITAT-Konferenz wurde schließlich mit der *Habitat Agenda* ein politisch bedeutendes Dokument mit konkreten Vorschlägen zur Verbesserung der menschlichen Siedlungen verfasst, wenngleich diese Vorschläge für die Nationalregierungen nur Empfehlungen darstellten. Viele dieser Empfehlungen wurden tatsächlich von den lateinamerikanischen

⁷⁹ “The United Nations Conference Decade of the 1990s accelerated the global associational revolution by affirming the right of nongovernmental actors to participate in shaping national and global policies on the environment, population, human rights, economic development, and women. On their part, civil society actors had also discovered the power of international support, resources, and intervention in strengthening local work or fighting local repression.” (Batliwala 2002, S. 394).

Staaten in ihre nationale Politik aufgenommen, jedoch nur in unbefriedigendem Maße umgesetzt.

Vor allem aber wurde auf der HABITAT II Konferenz das Recht auf Wohnen als Menschenrecht bestätigt und die Sicherheit der Nutzungsrechte sowie die Verbesserung der lokalen Selbstverwaltung als vordringliche Ziele benannt (Putten 2002, S. 6).

Ein weiterer Schritt, der für die internationale Situation des städtischen Habitats bedeutend ist, war die Millenniumsversammlung der UN im Jahr 2000, auf der sich die teilnehmenden Staats- und Regierungschefs zu acht Jahrtausendentwicklungszielen (Millennium Development Goals) verpflichteten. Diese beinhalten unter anderem die Beseitigung von extremer Armut und Hunger, die Halbierung der Zahl der Haushalte ohne Zugang zu sicherem Trinkwasser und eine substantielle Verbesserung der Lebensbedingungen von mindestens hundert Millionen Slumbewohnern (ibid S. 6).

Zur Jahrtausendwende wurde jedoch ein Trendwechsel in der Bedeutung der UN-Konferenzen spürbar: Themen wurden neu definiert und die Entwicklungszusammenarbeit davon stark beeinflusst. Laut dem damaligen EU-Beauftragten in diesem Feld, Louis Michel, stellte der Prozess eine historische Wende dar:

„World leaders met in New York in September 2000 and adopted the Millennium Declaration and the Millennium Development Goals. For the first time in the history of mankind, the international community agreed on a set of universal development objectives. For the first time in the history of development cooperation, we undertook commitments to achieve them. The Millennium Development goals are a major source of inspiration and action for both developing and developed countries.”⁸⁰

Zu den Wirkungen der MDGs und der Möglichkeiten für ihre Erreichbarkeit gibt es zahlreiche Studien, ein abschließendes Urteil ist im Kontext dieser Arbeit nicht angebracht. Festzuhalten ist jedoch eine gewisse Abkehr von den Zielen einer allgemeinen Wohnungsversorgung hin zur Verbesserung der Lebensverhältnisse der *absolute poor* (vgl. Kapitel 6.2).

Der Habitatbereich spielte nur noch eine untergeordnete Rolle, keines der acht MDG geht direkt auf die Wohnverhältnisse der Bevölkerung in den Entwicklungsländern (oder den klassischen Industriestaaten) ein.

⁸⁰ European Commission (2004): Report on Millennium Development Goals 2000-2004. Brüssel, S.1

7 Die lateinamerikanische Wohnungspolitik: Einflüsse und Entwicklung

Die UN-Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung in Monterrey 2002 brachte keine nennenswerten neuen Perspektiven für den Habitatsektor. Verbindliche Entscheidungen zur Erhöhung der Budgets für die staatliche Entwicklungszusammenarbeit wurden umgangen, und die Fragen nach einem Ausgleich zwischen den ökonomischen Zwängen und der sozialen Entwicklung in der Zeit der Globalisierung, blieben unbeantwortet. Diese Konferenz zeigte schließlich, dass die Zeit einer internationalen Politikentwicklung (Brunnengräber et al. 2005, S. 10 u. S. 298ff), gebremst durch gegenläufige Interessen auf der nationalstaatlichen Ebene, ihr vorläufiges Ende gefunden hatte.

Der langjährige Präsident und Mitbegründer von HIC, Han van Putten, fasste die geringen Erfolge der Konferenz lapidar zusammen:

„Jene, die gehofft hatten, dass die reichen Länder der Welt die Monterrey-Konferenz dafür nutzen würden, ihre Solidarität mit den Armen zu zeigen, wurden enttäuscht.“ (Putten 2002, S. 6)

Die in New York stattfindende *Istanbul + 5* Konferenz, hatte bereits ein Jahr zuvor die Fortschritte überprüfen wollen, welche die Regierungen seit HABITAT Istanbul gemacht hatten. Sowohl die Evaluierung des Erreichten als auch das Aufzeigen der Perspektiven war allerdings nach Aussage verschiedener Autoren (vgl. z. B. Teschner 2001) enttäuschend.

Insgesamt ist das Engagement der UN in diesem Bereich verhalten positiv einzuschätzen. Die Diskussionen in ihrem Rahmen reflektieren eine Wahrnehmung und ein kritisches Verständnis von Stadtentwicklung sowie ein internationales Problembewusstsein jenseits staatlicher Politik.

Die Empfehlungen zum Umgang mit menschlichen Siedlungen durchliefen verschiedene Phasen:

„So suchte man eine Lösung zunächst im Bau sogenannter Niedrigkosten-Häuser, dann darin, dass die Behörden Grundstücke für den Selbstbau erschließen und schließlich in der Aufwertung der Slums, um hier nur die drei großen Meilensteine in der Wohnungspolitik für die Dritte Welt zu nennen“ (Putten 2002, S. 5)

Die UN-Vorschläge brachten aber auch andere Strategien auf die Agenda der Staaten, so beispielsweise die Sicherung der Nutzungsrechte, da die Erfahrung zeigte, dass die Bewohner konstruktiver agieren und in ihre Häuser investieren, wenn sie vor

Vertreibung geschützt sind. Schließlich propagierte die UNCHR schon früh die Rolle der Bewohner als Subjekt und Akteur im Prozess.⁸¹

Zwar ergibt sich durch die Regelmäßigkeit der Konferenzen und durch Evaluierungen in deren Vorfeld in gewissem Sinne eine Rechenschaftspflicht für die teilnehmenden Staaten. Doch verläuft die Erfüllung der Vorgaben langsam und wurde, wie viele derartige internationale Vereinbarungen auf Basis einer Selbstverpflichtung, von einzelnen Staaten boykottiert. Ein weit bekannteres Beispiel dafür als die Habitat-Agenda ist das Kyoto-Protokoll. Bei der Istanbul-Konferenz wurden Forderungen nach verbindlicheren staatlichen Verpflichtungen zur Sicherung des Wohnrechts von Ländern wie den USA blockiert, da diese rechtlich einklagbare Konsequenzen fürchteten (Putten 2002, S. 5).

Zentrales Verdienst der großen UN-Konferenzen bleibt es, eine Diskussion über die gemeinsamen Herausforderungen angeregt und zur öffentlichen Wahrnehmung der lokalen Problemkonstellationen auf internationaler Ebene beigetragen zu haben.

Schließlich boten sie den Organisationen der Zivilgesellschaft eine internationale Plattform und trugen somit wesentlich zu deren Vernetzung und Professionalisierung bei. Gerade aus der Verbindung der internationalen mit der zivilgesellschaftlichen Ebene ergaben sich im Verlauf der 1990er Jahre Synergien und neue Konzepte: Beispielsweise entstand so der *Best Practice*-Ansatz mit dem Ziel, gute Projekt- und Programmverfahren auf andere Kontexte zu übertragen und zu verbreiten. Ein weiteres Beispiel sind die *Urbanen Observatorien* als Schnittstellen für Informationsaustausch, Beobachtung und Steuerung hinsichtlich städtischer Entwicklung, an denen zivilgesellschaftliche und öffentliche Akteure beteiligt sind.

7.3 Die Rolle des Staates in der Wohnungspolitik

Die Anfänge sozial motivierter staatlicher Interventionen im lateinamerikanischen Wohnungsmarkt datieren verhältnismäßig früh auf die Industrialisierung in den 30er und 40er Jahren des zwanzigsten Jahrhunderts. Die Regierungen hatten zunächst versucht, den privaten Sektor zum Bau von günstigen Wohnungen für die Arbeiter zu animieren (zu Mexiko: Cervantes/Maya 2007, zu Brasilien: Bonduki 1998). Dazu kamen

⁸¹ Eine UNCHS-Publikation zeigt anhand von Fallbeispielen sehr konkret die Möglichkeiten und Grenzen von kooperativer Selbsthilfe auf und promoviert ihre Ausweitung (vgl. UNCHS 1984)

Steuerungsinstrumente zur Anwendung wie beispielsweise Steuervergünstigungen oder Bodenmarktinterventionen zugunsten entsprechender Wohnbauprojekte (Murillo 2007, S. 23). Aufgrund ihrer Vergangenheit als Kolonien waren die lateinamerikanischen Staaten selbst Großgrundbesitzer. Mitte des zwanzigsten Jahrhunderts befanden sich noch weitläufige Areale in und bei den Städten in Besitz von Staat, Bundesstaaten oder Städten und Landkreisen. Damit bot sich diesen drei Ebenen die Möglichkeit einer gezielten Siedlungspolitik durch Interventionen auf dem Bodenmarkt, ohne dabei hohe Kosten für den Haushalt zu verursachen. Doch wurde dieses Potential nicht ausgeschöpft. Denn als die Privatwirtschaft sich nicht im erhofften Ausmaß ins niedrigpreisige Segment des Wohnungsbaus einbrachte, begannen viele Staaten, durch eigens geschaffene staatliche Institutionen einen sozialen Wohnungsbau im großen Umfang mit schlüsselfertigen Wohnungen selbst zu finanzieren. In Argentinien und Südbrasilien war dies in erheblichem Umfang möglich, da die Regionen bereits seit 1890 durch landwirtschaftliche Exporte prosperierten und in den 1930er Jahren zu den reichsten Nationen der Welt gehörten (vgl. Clark 1939). Über den Staatshaushalt wurden zunächst ehrgeizige öffentliche Bau- und Infrastrukturprojekte verfolgt, aber auch die Entwicklung anderer gesellschaftlicher Bereiche wurde vorangetrieben: Allgemein zugängliche Schulen und Universitäten und eine öffentliche Gesundheitsversorgung ermöglichten eine stetig wachsende Mittelschicht. Doch blieben die auf Export-Import ausgerichteten Nationalökonomien der Staaten von den Industrienationen abhängig.

Erst als Antwort auf die Weltwirtschaftskrise um 1930 wurden eigene importsostituierende Industrien aufgebaut, die wiederum mit den Industriearbeitern eine neue gesellschaftliche Klasse schufen, ein Umstand, der propagandistisch genutzt wurde, um den Sprung in die Moderne zu deklarieren.

In ähnlicher Weise machten die Präsidenten Argentinien, Mexikos und Brasiliens staatliche, auf die Arbeiter ausgerichtete Wohnungsbauprogramme zu einem zentralen Bestandteil ihrer Sozialpolitik. Die Wohnungsvergabe wurde staatlich, jedoch klientelistisch organisiert, und wurde schließlich zum politischen Instrument, beispielsweise um Gewerkschafter der staatsnahen Organisationen zu bevorzugen. Arbeiterwohnungen wurden verteilt, ohne ernsthaft Miete oder andere geregelte Formen von Zahlungen dafür zu verlangen.

Die insgesamt hohen Staatsausgaben, verbunden mit Bürokratie, Korruption und Selbstbereicherung im Staatsapparat führten die Nationalhaushalte der Länder bald in eine Krise. In den 1960er Jahren begann in Südamerika die Zeit der Militärdiktaturen, die vorübergehend wieder von demokratisch gewählten Regierungen abgelöst wurden. Während der Phase der politischen Instabilität in Argentinien und Brasilien wurde zwar

weiterhin eine Wohnungsversorgung staatlich organisiert, doch wurden die Normen im Sozialwohnungsbau weiter herabgesetzt. Zur Bekämpfung des Defizits begann eine moderne Wohnungsbauproduktion im Sinne der *Charta von Athen*. Wohngrundrisse und das Design der Siedlungsanlagen wurden auf Kernfamilien ausgelegt. Mit neuen Technologien und Konzepten war das neue Modell nun der Geschosswohnungsbau in großen Wohnblöcken. Bestes Beispiel dafür war die neue brasilianische Hauptstadt Brasilia. Bei den Siedlungen für die unteren Bevölkerungssegmente wurde freilich durch die Reduzierung von Qualität und Größe der Wohnungen sowie durch die günstigeren Bodenpreise an den städtischen Peripherien gespart. Die kleinen Wohnungen konnten das Defizit statistisch gesehen jedoch gar nicht auffangen. Sie waren vor allem eine Option für die erwachsenen berufstätigen Kinder aus Mehrgenerationshaushalten, nicht aber für die stetig wachsende Zahl der Langzeitwohnungslosen, die in prekärer Situation in den Armenvierteln lebten.

Die Vergabe von Wohnungen war jenseits der gewünschten populistischen und klientelistischen Effekte von dem Anspruch begleitet, den Menschen durch modernes Wohnen zu ermöglichen, sich aus ihrem Elend zu lösen und ihre Armut zu überwinden. Die gesellschaftlichen Modernisierungsversprechen schlossen somit auch die Wohnungspolitik mit ein. Doch aufgrund der bereits Ende der 1970er Jahre einsetzenden wirtschaftlichen Rezession, begleitet von einem konstanten Bevölkerungswachstum, kam es selbst unter quantitativen Gesichtspunkten nicht einmal annähernd zu einer Bedarfsdeckung (Gilbert 1996, S. 80-82).

Ineffizient war die staatliche Wohnungsversorgungspolitik vor allem aus zwei Gründen: Sie war zu teuer, und darüber hinaus förderte ihre intransparente bürokratische Struktur Korruption und Misswirtschaft.

Ähnliches fand im politisch gefestigteren Mexiko statt, mit dem Unterschied, dass die PRI im Einparteiensstaat versuchte, die öffentlichen Ausgaben durch die Einnahmen aus dem Erdöl zu finanzieren, was nur kurzzeitig gelang. Ähnlich wie die südamerikanischen Militärdiktaturen ging man dazu über, Kredite aufzunehmen und sich in bisher unbekanntem Ausmaß im Ausland zu verschulden.

Als erfolgreichster „Wohnraumversorger“ hatten sich hingegen bereits seit den 1950er Jahren die illegalen Landverkäufer hervor getan: Seitdem billige innerstädtische Mietwohnungen keine unbeschränkt verfügbare Option für die gering verdienenden Schichten mehr darstellten, wurde es in den lateinamerikanischen Ländern üblich, dass private Landbesitzer mittels illegaler Parzellierungen (*Lotificaciones*) an den Peripherien, d. h. der Aufteilung von großen Grundstücken in kleine Parzellen, den Armen Bauland unter der Hand anboten. In den 70er Jahren erreichte diese Form der

Urbanisierung des Umlands ihren Höhepunkt und wurde zu einer offensichtlich dauerhaften Lösungsstrategie. Man vermied nun Bezeichnungen wie *Spontansiedlungen*. Stattdessen benutzte man den Ausdruck der informellen Siedlung bzw. der *asentamientos irregulares*. Womit das wesentliche Problem dieser Siedlungen benannt war, denn die irregulären Gebiete waren zunächst nicht anerkannt und blieben somit von der städtischen Infrastruktur ausgeschlossen. Für die inneren Strukturen der Siedlungen wirkte dieser Umstand gemeinschaftsbildend: Viele Stadtteilorganisationen entstanden in den *colonias*, wie die Bewohner ihre Siedlungen selbst bezeichneten, um ihre Integration in die städtische Struktur und den Anschluss an deren Infrastruktur zu fordern.

Die staatliche Wohnpolitik versuchte die Verwendung der Matrix der Parzellierungen und dem damit verbundenen Selbstbau a priori zu kontrollieren: Als günstigere Alternative zum Geschosswohnungsbau waren die beiden Strategien *lotes y servicios básicos* (Grundstücke mit Basisinfrastruktur) bzw. *vivienda progresiva* („Wachsende Wohnung“) entwickelt worden. Diese Programme boten entweder nur ein kleines, infrastrukturell angeschlossenes Grundstück – international als *Site and Services* bezeichnet – oder versahen dieses bereits mit einem Kernhaus, das von den Bewohnern in Eigenleistung erweitert werden sollte. Im Prinzip bestanden solche Projekte darin, Siedlungsflächen mit einer Basisinfrastruktur zu erschließen und diese den Siedlern als Baugrund zur Verfügung zu stellen. Schlossen die Projekte den Bau einer Sanitäreinheit (meist ein Toilettenhäuschen) und einen Wohnraum mit ein, galten sie bereits als *vivienda progresiva*.

Beide Initiativen blieben jedoch sehr unpopulär, sowohl für die Empfänger der Grundstücke als auch für die staatlichen Institutionen, angefangen von den verwaltenden und verantwortlichen Körperschaften bis hin zu den Regierungen. Trotzdem versuchte die Weltbank in den 1970er Jahren offensiv, diese Programme in ganz Lateinamerika zu implementieren.⁸² Besonders negativ fällt bei den *Site-and-Service*-Programmen die Lage der Gebiete weit außerhalb der städtischen Struktur auf. Schütz (1987, S. 203ff) kritisiert zudem, dass wegen der Umsiedlung der Bewohner kein soziales Gefüge mehr gegeben sei und das Entstehen eines solchen auch nicht gefördert würde. Somit verloren die Bewohner ersatzlos ihre sozialen Netze und blieben unorganisiert.

⁸² Romero (2003, S. 8) schreibt die Entstehung der Programme auch einer Weltbankinitiative zu. Schütz (1987, S. 202) kritisierte sie in diesem Kontext ebenfalls: „Diese Art von Projekten ist sicher ein großer Fortschritt gegenüber solchen, die aus dem Verkauf schlüsselfertiger Häuser bestehen. Doch ist auch dieser Projekttyp, wie die inzwischen vorliegenden Erfahrungen besonders bei den großen, durch die Weltbank finanzierten Projekten lehren, mit erheblichen Problemen für die Siedler verbunden“. Allerdings sind gerade die Versuche mit wachsenden Häusern im Umfeld von NGOs zu finden. Letztendlich sind auch sie ein Derivat von John F. Turners These der organisierbaren Selbsthilfe.

In den 1970er Jahren begann die repressive Politik der Militärregierungen in Brasilien und Argentinien gegenüber den informellen städtischen Siedlungen, wodurch der Druck auf die unteren Segmente des Wohnungsmarktes zusätzlich erhöht wurde. Für die antikommunistischen, rechtskonservativen Kreise, die in diesen Jahren die Politik dominieren, liegen in den *colonias*, den *villas* und den *asentamientos irregulares* die Brutherde des Widerstands (Gallo 2005, S. 206-217; Wacquant 2005, S. 134f.). In Brasilien hingegen arrangierten sich die Bewohner der *favelas* notgedrungen mit der Militärdiktatur durch die *cabos eleitorais* (vgl. Berenstein 2004).

In den politischen und gesellschaftlichen Krisen der 1980er Jahre kulminierte das Wohnungsdefizit und wurde zu einem eklatanten Hindernis für die soziale Entwicklung in den genannten Ländern.

Die auf die Militärdiktaturen folgenden demokratischen Regierungen bemühten sich zunächst, alternative Antworten zu finden, und begannen, ganz im Sinne der UNCHS-Empfehlungen, mit Pilotprojekten zur Aufwertung von informellen Siedlungen. Gleichzeitig wurden die Zuständigkeiten für die Wohnungsversorgung dezentralisiert und an die bundesstaatliche und die municipale Ebene abgegeben, womit diese zunächst institutionell und personell überfordert waren (vgl. Murillo 2001). Gleichzeitig begann die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen, und soziale Sicherungssysteme wurden abgebaut.

Der *Washington Consensus* hatte ganz unmittelbare und schwerwiegende Auswirkungen auf die soziale Situation der drei Länder Argentinien, Brasilien und Mexiko in den 1990er Jahren. Der Abbau staatlicher Sozialleistungen resultierte aus einer beabsichtigten Verlagerung von Zuständigkeiten im Rahmen der Strukturanpassung und war insofern nicht gleichzusetzen mit einem Generalrückzug des Staates aus der politischen Verantwortung. Trotzdem schwächte er zunächst die öffentlichen Institutionen. In dieser Zeit wurde der organisierten Zivilgesellschaft eine allgemeine Bereitschaft zur Kooperation signalisiert. Denn das defizitäre Angebot von öffentlichen Dienstleistungen erforderte entweder Eigeninitiative im weiteren Sinne, also ein Ausweichen auf Eigenleistungen (wie z. B. die Selbsthilfe im Wohnungsbau) oder die Substituierung von öffentlichen Dienstleistungen durch nicht-staatliche Akteure, d. h. privatwirtschaftliche oder soziale.

Im sozialen Wohnungsbau zeichnete sich ein besonderes Bild ab. Auch dieser Bereich wurde reformiert, doch durch die besondere Beschaffenheit dieses Sektors wurde eine Entstaatlichung dieser öffentlichen Versorgungsleistung erschwert. Die lokale Ebene war durch die Dezentralisierung zwar entscheidungskompetenter gemacht, in Hinblick auf die zur Verfügung stehenden Ressourcen aber nicht wesentlich gestärkt worden. Daher

erschlossen sich die lokalen Regierungen nun durch Einbindungsverfahren die Möglichkeit, andere Akteure zu beteiligen.

Ein Teil der Institutionen staatlicher Wohnbauförderung, wie Fonds für öffentliche Angestellte oder für andere Arbeitnehmer aus dem formellen Sektor, banden durch individuelle Kreditvergaben an ihre Klienten den Privatsektor bereits im Vorfeld ein und finanzierten so den Bau neuer Siedlungen.

Doch die Bauwirtschaft zeigte zunächst kein Interesse im untersten Wohnungsmarktsegment tätig zu werden, die Gewinnerwartungen waren nicht ausreichend. Ähnlich stellte sich die Situation für die Finanzdienstleister dar: Die Banken waren weder dazu bereit, in den sozialen Wohnungsbau zu investieren noch an Geringverdienende Kredite zu vergeben. Mitte der 1990er Jahre, als staatliche Institutionen beispielsweise in Mexiko Stadt versuchten, private Banken in die Vergabe von staatlichen Krediten zu involvieren, widersetzten sich diese mit dem Argument, die Kosten für die Verwaltung dieser geringen Kreditsummen würden ihre Gewinnmargen überschreiten. Tatsächlich spielten in dieser Zeit zwei weitere Befürchtungen eine Rolle: Familien, die zur Schuldentilgung mehrere Niedrigeinkommen kombinieren mussten, von denen viele noch dazu im informellen Sektor erwirtschaftet wurden, entsprachen nicht den Vorstellungen der Banker von Kreditwürdigkeit und der Aussicht auf Rückzahlung (Corona 1998). Zweitens waren ihre rechtlichen Möglichkeiten gegenüber Zahlungsausfällen etc. aufgrund des gesetzlichen Schutzes der Bewohner gegenüber Räumung eingeschränkt.

Damit ging an den gesellschaftlichen Rändern die Rolle des „Wohnungsversorgers im öffentlichen Interesse“ (*interés público*) an die NGOs – oder in anderen Ländern auch an die internationale Entwicklungszusammenarbeit.

Es kam also in dieser Zeit zu einer Interessenskongruenz aller drei Sektoren, des Staates, des Privatsektors und der NGOs. Die zentralistischen Staaten hatten bisher für die zivilgesellschaftlichen Akteure nur Nischen geboten, beispielsweise aufgrund schwacher Durchführungsorganisationen vor Ort oder einfach per Duldung durch die lokale Regierung. Nun wollten die dezentralisierten Verwaltungen gern andere Akteure zur Mitarbeit heranziehen und waren auch bereit, diese gegebenenfalls im Rahmen ihrer Möglichkeiten entsprechend zu *befähigen*, dass heißt, sie mit den notwendigen Ressourcen (Informationen, Kenntnissen, Finanzmitteln etc.) zu versorgen.

Das Ziel der staatlichen Wohnungspolitik der 1990er Jahre in Lateinamerika war jedoch von Anfang an, den Privatsektor zum Haupt- wenn nicht sogar alleinigen Wohnungsversorger aller Schichten der Bevölkerung zu machen. Dazu musste eine entsprechende Attraktivität der Marktsegmente für die arme Bevölkerungsmehrheit erst

künstlich hergestellt werden, was nur durch staatliche Zuschüsse und weitere Anreize erreicht werden konnte. Vor allem aber musste bewiesen werden, dass auch auf diesem Markt Investitionen in Bauprojekte sicher sind, obwohl die Kunden aufgrund ihrer Beschäftigungsverhältnisse und ihrer unregelmäßigen Einkommen als nicht kreditwürdig galten. Es ist das unbestreitbare Verdienst der NGO(HS)-Initiativen, die Wirtschaftlichkeit solcher Vorhaben unter Beweis gestellt zu haben.

Im Zusammenhang mit der Dezentralisierung und den grundlegenden Einschnitten in die bisherige soziale Wohnungsbaupolitik öffnete sich so ein Gelegenheitsfenster für eine zivilgesellschaftliche Mitarbeit an städtischen Konzepten, wie auch zwei meiner Fallstudien belegen: Der Runde Tisch von Córdoba (Kapitel 9.5), das Wohnungsverbesserungsprogramm *Casa Melhor* von Fortaleza (Kapitel 9.3), sowie auch das *Programm Mejoramiento de Vivienda* in Mexiko Stadt, das von 1998 bis 2006 großmaßstäblich durchgeführt wurde. Erstere entstanden 1992 aus der Situation einer staatlichen *Kooptation* heraus. Trotzdem änderte sich nicht das erklärte Ziel der Staaten, weniger in die Grundversorgung zu intervenieren und stattdessen den privaten Wohnungsmarkt zu fördern.

In der Tätigkeit der NGOs(HS) wurde eine mögliche Entwicklung von Alternativen aus der Gesellschaft heraus verkannt, die ein Vorbild für staatliche Modelle hätte sein können. Stattdessen verhielten sich staatliche Institutionen in dieser Zeit der NGO-Tätigkeit gegenüber indifferent oder sahen deren Projekte als temporäre Lösungsmöglichkeiten, die den Druck des wachsenden Wohnungsdefizits auffangen konnten. Die Regierungen verfolgten bereits in den 1990er Jahren die Absicht, den Markt stärker einzubinden. Den NGOs waren diese Pläne bekannt.

Die Regierungen begriffen CBOs und NGOs nicht als Ausführende einer neuen Wohnungspolitik, sondern als deren Entwickler. Hätten die Verantwortlichen in der Arbeit der NGOs von vornherein eine Antwort auf die Wohnungsfrage gesehen, hätte die staatliche Unterstützung anders gestaltet werden müssen. Beispielsweise wurde die Förderung von Kooperativen abgebaut und Wohnungskredite individualisiert. Damit waren den von der Zivilgesellschaft der 1980er Jahre entwickelten erfolgreichen Modellen wie den Gemeinschaftlichen Wohnbauprojekten und den Genossenschaften die Grundlage entzogen. Auch die internationalen Finanzierungsinstitutionen zeigten sehr eindeutig, dass sie an der Entmischung von marktwirtschaftlichen und sozialen Leistungen interessiert waren und gaben dabei sehr deutlich der Entwicklung der Märkte den Vorrang (vgl. World Bank 1994). Die Entscheidung gegen Gemeinschaftskredite in Mexiko-Stadt wurde beispielsweise durch Weltbankauflagen gegen die Vorschläge der Wohnungsbaufonds erzwungen (Ortiz 1996 , S. 42).

Für die Finanzierbarkeit von privatwirtschaftlich getragenen Wohnprojekten für die unteren Schichten bestanden schon Erfahrungen, insbesondere aus Chile. Das zugrunde liegende städtebauliche Muster der monotonen Vorortsiedlung mit tausenden von Haushalten ist viel kritisiert worden. Die „erfolgreiche Wohnungspolitik“ vor allem in Santiago wird jedoch bis heute praktiziert und die Erfolge finden in der Defizitbekämpfung immer wieder Anerkennung auf allen Ebenen und allen Sektoren (vgl. Gonzales 1999, S. 145ff). Eine umfangreiche Literatur setzt sich mit dieser Politik kontrovers auseinander (vgl. Ducci 1997).

7.4 Der Preis des Wohnens: Politik zwischen Intervention und Investition

In den drei untersuchten Ländern Argentinien, Brasilien und Mexiko bestanden zwar nicht kontinuierlich, doch über längere Zeiträume des zwanzigsten Jahrhunderts hinweg sowohl finanziell als auch legislativ die Grundvoraussetzungen, um eine umfassende Wohnungsversorgung in den Städten einzuleiten: In Argentinien und Brasilien in den 1950er und 60er, in Mexiko vor allem während des Erdölbooms in den 70er Jahren. Der Mangel an adäquatem Wohnraum ist daher nicht auf eine verfehlte Stadtentwicklungs- und Wohnungsbaupolitik zurückzuführen, die über 30 Jahre lang kontinuierlich zu Verbesserungen beitrug (vgl. Gilbert 1995, S.78), sondern auf die fehlende Bereitschaft der Nationalstaaten, genügend Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Das Wohnungsdefizit in seinen quantitativen und qualitativen Ausmaßen war auch eine Folge der fehlenden, bzw. sehr verzögerten Fiskaldezentralisierung in Lateinamerika.

Auch zu Beginn der 1990er Jahre waren die volkswirtschaftlichen Voraussetzungen für eine Verbesserung öffentlicher Dienstleistungen durchaus vorhanden. Trotz ökonomischer Krisen gelang es Argentinien Anfang und Brasilien sowie Mexiko Ende der 1990er Jahre, ihre Wirtschaft zu stabilisieren und auszubauen. Doch die staatlichen Investitionen in die öffentliche Grundversorgung blieben gering. Dafür ist eine Reihe komplexer Ursachen verantwortlich, von denen hier zwei näher beschrieben werden.

Die Steuerquote in Lateinamerika von 1990 - 2005 lag bei durchschnittlich 15 % der jeweiligen nationalen Wirtschaftsleistung (Klein 2007, S. 121-123). Bei den OECD-Ländern lag sie im selben Zeitraum bei 36%. Zwar haben sich die Steuerquoten langsam erhöht, trotzdem gehören sie in Ländern wie Mexiko und Argentinien weiterhin zu den weltweit geringsten (ibid., S. 123).

Die Staaten berauben sich so selbst ihrer Möglichkeit, Gewinne aus den Nationalökonomien sozial umzuverteilen. Zudem kommen öffentliche Ausgaben oft eher den Mittelschichten als den ökonomisch benachteiligten Schichten zugute. In Brasilien, dessen Steuerquote heute immerhin mit 35,9% im Schnitt der OECD Länder liegt, konzentrierten sich die Ausgaben des Staatshaushalts seit den 90er Jahren auf die „formelle Stadt“ (vgl. Fernandes 1998). Das heißt, es wurden Bereiche entwickelt, die vor allem den Mittel- und Oberschichten zugute kamen: beispielsweise die *zentralen Geschäfts- und Büroviertel* in den Innenstädten oder die Infrastruktur für den privaten Autoverkehr wie z. B. das zweite Geschoss der Stadtautobahn Periférico in Mexiko Stadt. Auch wurde zunehmend in städtische Sicherheit investiert und Ähnliches mehr. So wurden also soziale Dienstleistungen selbst Gegenstand einer sozial ungerechten Verteilung. Sogar die zentral gelegenen Sozialwohnungen in São Paulo sind heute, nach Wegfall der Sozialbindung, scheinbar vollständig in die Hände der Mittelschichten übergegangen (Bonduki 1998)..

Ein zweiter Grund für die Schwierigkeiten, die Wohnungspolitik in Lateinamerika besser zu gestalten, besteht in den Besonderheiten der Materie selbst. Die Bereitstellung einer adäquaten Wohnung und die damit zusammenhängenden Aufgaben sind die kostenintensivsten Bereiche innerhalb der Sozialversorgung und beinhalten zahlreiche Verflechtungen mit anderen sensiblen Bereichen wie Boden, Umwelt oder dem Sozialgefüge der Städte. Die Grundstücksakquirierung oder die Urbanisierung der Peripherie, die Klärung technischer und juristischer Fragen, der Anschluss an städtische Versorgungssysteme und die Bereitstellung von sozialen Einrichtungen benötigen, wenn sie zentralistisch organisiert werden, hohe Investitionsvolumen und ein hohes Maß an Verwaltungskompetenz. Öffentliche Gelder, meist aus dem staatlichen oder dem Haushalt der Provinzen/Bundesstaaten, müssen zudem durch eine Zahl von Institutionen und Hände gehen, bevor sie ihre Bestimmung erreichen. Wohnungsbauprogrammen sind insofern zahlreiche Anfälligkeiten immanent. Viele Entscheidungen etwa im Zusammenhang mit der Vergabe von Aufträgen an Bauunternehmen oder dem Erwerb von Grundstücken, der Wahl des Wohnungstyps oder des verwendeten Materials, bleiben oft intransparent und eröffnen den damit betrauten Stellen Möglichkeiten, nachlässig oder sogar betrügerisch mit den Geldern umzugehen. Vetternwirtschaft, Selbstbereicherung, Spekulation und Korruption sind einige der Phänomene, die sich im Umkreis des sozialen Wohnungsbaus finden lassen (vgl. Legoretta 1994, S. 30 und S. 117ff).

Selbst ohne illegale und kriminelle Machenschaften seitens der Verantwortlichen sind die Gewinnmöglichkeiten im Wohnungsbau unverhältnismäßig hoch, wenn sie durch

öffentliche Gelder subventioniert werden. So erzielten z. B. in Site-and-Service-Projekten, die die Weltbank gemeinsam mit nationalen Wohnungsbauinstituten finanzierte (Schütz 1987, S. 205), die durchführenden Unternehmen mit der Verdopplung der Bodenpreise durch den Bauprozess hohe Gewinne.

Im mehrgeschossigen Sozialen Wohnungsbau sind die Margen sogar noch höher. Beispielsweise wies UPREZ 1998 in Mexiko Stadt nach, dass für rund 60% des von privaten Unternehmen veranschlagten Preises für eine 45 m² große Geschosswohnung in einer Siedlung eine qualitativ bessere und 7 m² größere Wohnung in unmittelbarer Nachbarschaft gebaut werden konnte (Jachnow 1999, S. 30).

7.4.1 Veränderungen in der staatlichen Wohnungspolitik

In seiner umfangreichen Analyse der Wohnsituation Lateinamerikas am Ende der 1980er Jahre und der Perspektiven für eine nach seiner damaligen Beobachtung wachsenden Gemeinschaftshilfe stellte der langjährige Misereor-Mitarbeiter Eike Jakob Schütz fest:

„Die Tatsache, daß heute unzählige Familien keinen Raum haben, der ihnen eine gesunde menschliche und soziale Entwicklung ermöglicht, hat aber noch eine weitere Ursache, die häufig übersehen wird: Offensichtlich sind die üblichen Konzepte der „Wohnraumversorgung“ für die Mehrzahl der Bürger wirkungslos und damit falsch. Nicht nur das, oft verhindern gerade sie eine umfassende Lösung des Problems.“ (Schütz 1987, S. 199)

Die Kritik an diesen Konzepten war sicherlich berechtigt. In der politischen Reform der genannten Staaten versuchte man zunächst, die Effizienz der lokalen Ebenen zu erhöhen, indem adaptierte Lösungen entwickelt werden sollten. Mit der wirtschaftlichen Transformation ging gleichzeitig auch die Abkehr vom Wohlfahrtsstaat, bzw. vom paternalistischen und korporatistischen Staat, einher. Die gesellschaftlichen Aushandlungsprozesse bekamen eine neue Qualität (Wehrhahn 1988, S. 229-235).

Zwar entstanden durch die Privatisierung neue Oligarchien, doch blieben die alten neben diesen bestehen. Die politische Macht im Staat wurde in den 1990er Jahren durch beide Kräfte gestützt. Die Regierungen von Menem in Argentinien, von Cardoso in Brasilien und von Salinas in Mexiko waren Teil dieser Sphäre, und sie machten die staatlichen Strukturanpassungen ihrer eigenen Interessenagglomeration zunutze. Mit der Herausbildung neuer politischer Eliten veränderten sich auch die Rahmenbedingungen für die politische Partizipation der Zivilgesellschaft. Seitens des Staats aber fehlte

7 Die lateinamerikanische Wohnungspolitik: Einflüsse und Entwicklung

weiterhin der politische Wille, die Wohnungsnot und die wachsende Armut in der Bevölkerung effektiv zu bekämpfen.

Im Prozess der Abkehr des Staates von der öffentlichen Versorgung wurden auch NGOs und Selbsthilfeansätze als Teil der neuen „privaten“ Wohnversorgung verortet. Diese Wahrnehmung, die im Übrigen von vielen NGOs und Forschern (vgl. Mathéy 1993a) als eine neue Entwicklungschance interpretiert wurde, ist insofern besonders verhängnisvoll, als sie letztlich die Aufkündigung staatlicher Verantwortung für die Wohnungsfrage der Bevölkerung vorwegnahm und das wesentlich soziale Element des Gesellschaftsvertrags eliminierte: die Umverteilung.

8 NGOs(HS): Fallbeispiele aus den Städten

Im vorigen Kapitel wurden die wesentlichen Parameter des städtischen Habitats im 20. Jahrhundert dargestellt: Dessen zentrale Herausforderung besteht in der Überwindung des Defizits an verfügbarem adäquatem Wohnraum, wobei dieses Problem nicht allein materiell-quantitativ zu lösen ist, da es in hohem Maße mit gesellschaftlichen und sozialen Entwicklungen zusammenhängt. Ebenso wurde die Situation der betroffenen Bevölkerung geschildert, aus der sich die sozialen urbanen Bewegungen als ein eigenständiger Akteur entwickelt haben. Der hauptverantwortliche Akteur der Wohnungspolitik, der Staat mit seinen verschiedenen Ebenen, musste sich in den letzten dreißig Jahren immer stärker (1) den Forderungen von unten, (2) den aus der politischen und wirtschaftlichen Transformation erwachsenden gesellschaftlichen Ansprüchen und schließlich (3) den neuen globalen Vorgaben, wie durch IWF oder multilaterale Geber formuliert, stellen. In diese komplexe Situation hatten seit den 1970er Jahren NGOs eingegriffen, indem sie ebenfalls aus den drei genannten Positionen heraus die staatliche Politik kritisierten, gleichzeitig aber auch vermitteln und kooperieren wollten.

Der zusätzliche Akteur NGO agiert so in einer selbst geschaffenen Sphäre und legitimiert sich durch seine vermittelnde Rolle in der Zivilgesellschaft. Als zentraler Gegenstand meiner Untersuchungen sollen nun anhand von ausgewählten NGOs im Habitatbereich die Entstehung, Organisationsstruktur und Arbeitsweisen dieses städtischen Akteurs vorgestellt werden.

Die Fallbeispiele an NGOs(HS)⁸³ wurden in den vier Städten aufgrund ihres Tätigkeitsfelds ausgewählt. Bei den Organisationen handelt es sich um EntwicklungsNGOs, *Nongovernmental Development Organisations* (NGDOs), die sich im „Habitat Sektor“ (HS) engagieren.⁸⁴ Eigenschaften dieses sehr speziellen Typs werde ich in diesem Kapitel noch genauer klären.

Bei der Beschreibung der Verschiedenartigkeit der untersuchten NGOs(HS) steht zunächst ihr historischer Werdegang im Mittelpunkt der Betrachtung.

⁸³ Zur begrifflichen Unterscheidung spreche ich bei den untersuchten NGOs(HS) von *Fallbeispielen* und bei ausgesuchten Projekten, die ich in diesem Teil der Arbeit vorstellen werde, von *Fallstudien*.

⁸⁴ Dieser Auswertung lagen die Daten folgender NGO(HS) zugrunde (in alphabetischer Reihenfolge): *Casa y Ciudad* (M), *CEARAH Periferia* (F), *CENVI* (M), *AVE-CEVE* (C), *COPEVI* (M), *FVC* (B), *IIED – AL* (B), *Madre Tierra* (B), *SEHAS* (C), *SEDECA* (B) und *SERVIPROH* (C).

8.1 Die vier Phasen der NGO(HS)-Werdung

Obwohl NGOs(HS) in unterschiedlichen Kontexten entstanden sind und ihre jeweiligen Gründungsdaten auf eben diesen Kontext und damit auf ihre Gründungsmotivation schließen lassen, sind spätestens seit den 1990er Jahren die Unterschiede oder Ähnlichkeiten zwischen den einzelnen NGOs nicht notwendigerweise auf ihre Geschichte als Organisation zurückzuführen. Jedoch besteht auch heute noch ein Zusammenhang zwischen ihrer Arbeit und ihren ursprünglichen Zielen.

Die Differenzierung nach den politischen und gesellschaftlichen Ausgangsbedingungen dient also einer ersten Orientierung und stellt die einzelnen Organisationen⁸⁵ im Kontext ihres Entstehens vor. In einem zweiten Schritt wird eine Unterscheidung zwischen ihren Ansätzen und Arbeitsweisen vorgenommen, um dann die untersuchten NGOs nach diesen Kriterien zu ordnen. Trotz der Ähnlichkeiten in Bezug auf Organisationsstruktur, Aktionsradius und durchgeführte Projekte gibt es insbesondere bei den thematischen Ansätzen Unterschiede.

Wie eingangs erläutert, ist es innerhalb der einzelnen Städte relativ einfach, die jeweiligen Arbeitsschwerpunkte der einzelnen Organisationen zu differenzieren. Dies ist ursächlich auf eine ganz pragmatische Entwicklung zurückzuführen, da sich durch die Komplementarität der NGO-Arbeit innerhalb einer Stadt Konkurrenzen in einem gewissen Maße verhindern lassen. Obwohl die Organisationen in ähnlicher Weise im Wohnungsversorgungssektor agieren, verfolgt jede einzelne ihre eigenen Schwerpunkte oder hat einen besonderen Zugang zu bestimmten Gebern, Partnern oder Zielgruppen. So illustriert beispielsweise die Szene in Córdoba sehr evident eine funktionale Aufgabenteilung. Hier kooperieren die einzelnen Organisationen miteinander und arbeiten auch an bestimmten Themen gemeinsam in einem Forum. In ihrer Alltagsarbeit haben sie sich aber thematisch spezialisiert: Die Organisationen arbeiten innerhalb des Habitatbereichs entweder an technischen (CEVE) oder an sozialpolitischen Fragen (SEHAS), an der organisatorischen Betreuung von Kooperativen und Sozialen Bewegungen (SERVIPROH), an rechtlichen Aspekten im Habitat (CECOPAL) und schließlich an emanzipatorischen Ansätzen und Fragen der Gleichberechtigung (CISCSA).

⁸⁵ Die zwölf Organisationen (siehe Einleitung), die empirisch untersucht wurden, sind bei ihrer ersten Erwähnung im folgenden Kapitel „Gründungsphasen“ unterstrichen.

Inwieweit diese Arbeitsthemen sich nun aus der Geschichte der jeweiligen Organisation ergeben haben, wird im Folgenden zunächst dargestellt, um dann näher auf die inhaltlichen Arbeitsfelder einzugehen.

8.2 Die Gründungsphasen

Es werden hier insgesamt vier Gründungsphasen unterschieden, die sich zeitlich aufgrund von makropolitischen Ereignissen trennen lassen. Dies sind (1) die frühe Phase, (2) die Phase der großen sozialen Bewegungen, (3) die Phase der Transformation und schließlich (4) die Phase der technischen Kooperation.⁸⁶ Diese Phasen einer zeitlich-funktionalen Zuordnung überschneiden sich natürlich bei den einzelnen Organisationen in Hinblick auf ihre Ausgangsmotivation. Wenn ich hier von (Gründungs)Generationen spreche, beziehe ich mich ausdrücklich *nicht* auf die Generationen nach der Definition Kortens (vgl. 2.1.5 und die folgenden Ausführungen), sondern auf eine von mir vorgenommene, im Wesentlichen nur für die lateinamerikanischen EntwicklungNGOs zutreffende Einteilung.

8.2.1 Die frühen NGOs

Die ersten NGOs, die sich in den untersuchten Städten (vgl. Kapitel 1.8) im Habitat Sektor engagierten, entstanden in den 1960er Jahren. Die meisten dieser frühen NGOs gingen aus dem Umfeld der katholischen Kirche hervor. Dabei waren es insbesondere Jesuiten (vgl. auch Kapitel 4.1.3), die sich der Schwierigkeiten der Menschen in den „Elendsquartieren“ und „Spontansiedlungen“ annahmen, wie die Wohnorte der urbanen Armen in dieser Zeit klassifiziert wurden (Kroß 1992).

⁸⁶ Die ersten drei Phasen wurden in Kapitel 6 bereits ausführlich dargestellt. Die vierte Phase, die den Rückzug der einst politischen zivilgesellschaftlichen Organisationen auf funktionale und technische Aspekte bezeichnet, wird in diesem und im folgenden Kapitel weiter behandelt.

Zu den Jesuitenpatern zählen Joss van der Rest⁸⁷ (Hogar de Cristo), Jorge Anzorena (SELAVIP Asien und Mitgründer von ACHR⁸⁸) und Carlos Mujica, der 1971 in Buenos Aires die *Fundación Vivienda y Comunidad* (FVC) mitbegründete und während der Militärdiktatur ermordet wurde. Auch José Meisegeier, bekannt als *Padre Pichi*, ist eine zentrale Figur für das zivilgesellschaftliche Engagement im Wohnungssektor und Mitbegründer von SEDECA (Ortiz; Zarate 2002 S.27).

Eine der ersten NGOs in ganz Lateinamerika überhaupt, COPEVI, entstammt der katholischen Kirche. Sie ging 1961 aus dem Secretaría Social der mexikanischen Bischofskonferenz hervor. Die Kirche baute in Mexiko Stadt mit dem *Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento*, COPEVI, eine Einheit auf, die sich mit Lösungen für die Wohnungs- und Bevölkerungsfrage auf der operativen Ebene beschäftigen sollte. COPEVI wurde in den 1970er Jahren zunehmend eigenständig und hat Anfang der 1980er Jahre auch die Gründung der CONAMUP (vgl. Kapitel 6.3) mitinitiiert.

In Brasilien sind es ebenso engagierte Priester, die eine der ersten und heute eine der größten sozialen Organisationen gründeten: Die Organisation FASE entstand 1963 im Spektrum der katholischen Kirche. FASE hat sich heute organisatorisch von der Kirche gelöst und arbeitet beispielsweise in der Organisation der Bevölkerungsbeteiligung bei der Masterplanung von Recife mit (Adelmo Araújo im Interview 2004).

Die Intention dieses frühen Engagements entsprang zwar einer christlichen Motivation, ist aber nicht mit dem karitativen Ansatz in der katholischen Kirche zu verwechseln, der sich aus dem Konzept der Almosen bzw. der *Misericordia* speist, und dessen Ziel es ist, Armut zu lindern aber nicht prinzipiell zu beheben. Die Befreiungskirche und ihr Umkreis nahmen hingegen die gesellschaftlichen Verhältnisse als sozial ungerecht wahr und traten auch gegenüber dem Staat für die Einhaltung der Menschenrechte ein.

Konkret versuchten die christlichen Initiativen mit der betroffenen Bevölkerung selbst, die Wohnsituation in den Quartieren erträglicher zu machen. Dabei wurden sowohl

⁸⁷ P. Josse van der Rest, ist eine beinahe mythisch zu nennende Figur der Habitat-Bewegung. Der 1924 in Belgien geborene Jesuit war in Ecuador fünf Jahrzehnte Kaplan von Hogar de Cristo, eine von dem inzwischen heilig gesprochenen Jesuitenpater Alberto Hurtado in Chile ins Leben gerufene Initiative für die Armen. 1970 war van der Rest maßgeblich an der Gründung der „Fundación de Viviendas Hogar de Cristo“ beteiligt, eine der ältesten NGOs im Habitatbereich. Er nahm an allen Habitat-Konferenzen teil, bei denen er sich für die Wohnungsversorgung der armen Bevölkerung engagierte. Da er dem belgischen Familienunternehmen ETERNIT entstammt, überredete er seine Familie, den Grundstock für SELAVIP zu spenden, dessen Direktor er bis heute ist. Dieser *Servicio Latinoamericano de Vivienda Popular*, heute noch mit dem Zusatz „Africano y Asiático“, finanzierte zahlreiche Wohnungsbauprojekte für besonders arme Bevölkerungsgruppen, allein in den letzten sieben Jahren etwa 250 Vorhaben. (Joan Mac Donald im Interview 2004).

⁸⁸ Asian Coalition for Housing Rights

soziale und organisatorische als auch technische Lösungen gesucht. Beispielsweise entwickelte die Wohnungsbaustiftung von *Hogar de Cristo* einfache Hausprototypen, die von der durch die Padres organisierten Bevölkerung in Selbsthilfe aufgebaut wurden.

Die Suche nach technischen Lösungen war auch das Motiv der nicht-kirchlichen Organisationen, die in derselben Zeit entstanden. Sie gründeten sich oftmals aus dem akademischen Bereich heraus als Assoziationen oder Laboratorien, um Einfachbauten bzw. *Low-Cost-Housing* Typen zu entwickeln und dergestalt des Versorgungsproblems Herr zu werden. In Córdoba steht am Anfang der NGO(HS)-Geschichte die aus der katholischen Universität von Córdoba hervorgegangene Organisation *Centro Experimental de la Vivienda Económica*, CEVE, als ein – so der Name - *Zentrum für experimentelles Bauen für kostengünstige Wohnungen*. 1967 hatte Horacio Benaretta, Professor der Universidad Católica, bei der deutschen Stiftung Misereor zunächst vergeblich die Einrichtung eines solchen Zentrums in der Architekturfakultät beantragt. Benaretta gründete dann CEVE außerhalb der Universität mit der Erwartung, von Misereor gefördert zu werden. Da CEVE aber nicht unmittelbar mit der armen Bevölkerung arbeitete, sondern sich auf die experimentelle Entwicklung von neuen Bauformen, wie beispielsweise einem patentierten Wandsystem, konzentrierte, ist es nie von Misereor gefördert worden, erhielt aber partiell dänische und holländische Finanzierung (Schütz im Interview 2003).

1973 begann sich CEVE in freier Trägerschaft als NGO zu etablieren. Als juristische Person wurde die *Gesellschaft für kostengünstige Wohnungen* (Asociación de Vivienda Económica - AVE) gegründet, die 1977 zugelassen wurde.

Die Nähe zur Universität behielt AVE-CEVE bei, die NGO wurde in Córdoba eine der Zweigstellen von CONICET, dem nationalen Forschungsrat für Wissenschaft und Technik in Argentinien. Die akademische Ausrichtung erschwerte aber die Einwerbung von Mitteln der privaten Entwicklungshilfe.

8.2.2 Die NGOs der Bewegungen

Eine zweite Generation entstand in den 70er Jahren noch vor der Zeit der Militärdiktaturen und Repression. Anders als die christlich motivierten frühen, die oft mit einer unorganisierten Bevölkerung arbeiteten, sahen diese NGOs die sozialen Bewegungen als ihre Basis, ihre Gefährten im Wohnungskampf, oder sie gingen unmittelbar aus diesen hervor. Ihre Arbeit als Intermediatoren und Unterstützer der *Movimientos* war somit politisch motiviert und vor allem auf eine technische und organisatorische Unterstützung ausgerichtet.

Die neue Richtung brach mit der altruistischen und pazifistischen Grundhaltung der frühen NGOs, die Radikalisierung mancher sozialer Bewegungen griff auch auf NGO-Mitglieder über. So verließ in Mexiko Stadt ein Teil der Mitarbeiter COPEVI und gründete das *Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos*, CENVI, um enger mit Kooperativen zusammenarbeiten zu können (Suarez im Interview 2002).

In Córdoba entstand die Organisation SERVIPROH zunächst in offenem Dissens zu Arbeitsweisen und Selbstverständnis von AVE-CEVE. Misereor intervenierte in der Person von Eike Jakob Schütz um Richtungsstreitigkeiten zu schlichten und die Organisationen so zu positionieren, dass die deutsche Organisation auch Projekte von SERVIPROH finanzieren konnte.⁸⁹

1979 wurde im Gegenzug und aus der Notwendigkeit einer Umorientierung CEVEs die NGO(HS) SEHAS von dem CEVE-Mitarbeiter Carlos Buthet gegründet. Auch SEHAS war es nun möglich, von Misereor geförderte Projekte durchzuführen (Schütz im Interview).

Gemeinhin entstand diese zweite Generation vor allem durch Auseinandersetzungen innerhalb der bestehenden NGOs bzw. zwischen deren Mitarbeitern und Direktoren. Die Brüche endeten jedoch nur selten in einem dauerhaften Zerwürfnis, die abgespaltenen Organisationen arbeiteten oft weiterhin mit ihren „Mutterorganisationen“ auf anderen Ebenen zusammen. Die NGO-Szenen in den Städten wurden aber zunehmend differenzierter.

Die neuen NGOs unterstützten zunächst kooperative Organisationen in ihrer Forderung nach Wohnraum. Die Bildung und Organisation von Kooperativen einer landlosen Bevölkerung fällt naturgemäß schwer. Obwohl Hunderttausende in den lateinamerikanischen Metropolen vor dem gleichen Problem stehen, finden sie nicht ohne weiteres zueinander. Eine Schlüsselposition nehmen daher Gruppen ein, die sich bereits aus anderen Kontexten kennen und somit einfacher Kooperativen oder andere Basisorganisationen bilden können.

Ein erstes Beispiel für eine solche Wohnkooperative ist die Initiative im Viertel Tepito, einem der prekären Viertel im Nordwesten des historischen Zentrums von Mexiko Stadt (vgl. Becker et al. 2008, S. 205). Dort wurde ein Wohnhaus von seinen Mietern übernommen, indem sie einen öffentlichen Kredit zum Kauf des Hauses beantragten und in dem Gebäude Wohnungen instand setzten und neue dazu bauten

⁸⁹ In diesem Zusammenhang hatte sich in Córdoba eine besondere Situation ergeben: Von Anfang an wurden die Basisorganisationen und nicht die NGOs von Misereor gefördert, da die Gefahr bestand, dass sich die NGOs ein Klientel [an Basisorganisationen] verschaffen um an „internationale Knete ranzukommen“ (Schütz im Interview).

(Florescano 1993, S. 205). Ein richtungsweisender Erfolg der Initiative war die von der Verwaltung erteilte Erlaubnis, von den rigiden Baubestimmungen für historische Gebäude abzuweichen, um es besser an die tatsächlichen Bedürfnisse seiner Bewohner anzupassen. Dabei wurden sie maßgeblich von COPEVI unterstützt. Gemeinsam mit dem Neubauprojekt Palo Alto (vgl. Fallstudie) gelten die Erfahrungen aus Tepito als Initiation der partnerschaftlichen Kooperation zwischen NGOs und CBOs in Mexiko (Romero 2002).

Während sich in beiden Projekten vor allem die angestammte Stadtteilbevölkerung organisiert hatte, begannen sich mit den 70er Jahren die Gruppen von Wohnungssuchenden auch stadtweit zu organisieren, wovon ein wichtiger Impuls für die Entstehung der städtischen Bewegungen ausging. Den NGOs kam in dieser Situation eine Koordinationsrolle zu, da sie für die losen Initiativen eine feste Anlaufstelle und auch Medien zur Kommunikation untereinander, meist in Form einfacher Zeitungen mit wenigen Seiten, boten (Romero 2002, Suarez im Interview 2002).

1975 bildet sich in Mexiko Stadt die Kooperative *Guerrero*, die zunächst von COPEVI und dann, nachdem ein Teil der COPEVI-Mitarbeiter diese Organisation gegründet hatte, von CENVI begleitet wurde.⁹⁰ SEDECA entstand in Buenos Aires mit einem ähnlichen kooperativen Ansatz 1980 noch während der Militärdiktatur.

Außer von der Absicht einer unmittelbaren Unterstützung der Bewegungen wurden diese neuen NGOs auch vom Wunsch nach grundlegenden Reformen getrieben. Zu den wesentlichen Merkmalen der Bewegungs-NGOs zählten sowohl perzeptive Veränderungen als auch systemische Ansätze, sowohl in ihrem praktischen Arbeiten als auch in ihrem politischen Diskurs:

Allgemein setzte sich bei den NGOs(HS) seit der HABITAT Konferenz von 1976 das Verständnis vom „Wohnen als Prozess“ durch, beziehungsweise - in der Turnerschen Formulierung – vom *housing as a verb* (Turner 1978). Damit begannen auch zahlreiche Experimente der *unterstützten* Selbsthilfe. So wurden Methoden entwickelt, um eine Wohnung schrittweise zu schaffen,⁹¹ wobei möglichst auf die vorhandene Bausubstanz

⁹⁰ Die Kooperative erhielt Kredite des staatlichen Wohnungsbaufonds INFONAVIT und konnte mithilfe der NGOs eigenständig einen Haustyp entwickeln. Der von den NGOs als partizipativ deklarierte Entwurf (Romero 2003) griff auf eine Methode des Architekten Habraken zurück (Habraken 1972): Dabei wurden die Außenwände der Reihenhäuser über zwei Geschosse gebaut, so dass die Bewohner zu einem späteren Zeitpunkt noch Zwischendecken einziehen konnten. Das System konnte sich nicht durchsetzen, die Nutzer empfanden die extreme Raumhöhe des Grundtyps als störend, große Sparpotentiale oder eine wesentlich verbesserte Flexibilität für das weitere Wachstum des Hauses bot dieses System auch nicht. Trotzdem verteidigten viele Architekten und NGO-Mitarbeiter weiterhin den Entwurf als partizipativ und progressiv. Darin drückt sich jedoch eine gewisse Neigung aus, Partizipation in dem Sinne zu verstehen, dass die zukünftigen Nutzer durch professionelle NGO-Mitarbeiter von der Richtigkeit des innovativen Ansatzes zu überzeugen seien.

⁹¹ vgl. auch die Ausführungen zu den sites & services aus Kapiteln 5.3.2 und 7.3

und Siedlungsstruktur zurückgegriffen wurde. Ohne dass die NGOs Landnahmen oder illegale Parzellierungen gefördert hätten, mussten sie sich in vielen Upgrading-Projekten nun dieser besonderen Thematik stellen.

Aus dem daraus resultierenden Konflikt um Boden bzw. um Bleiberechte auf besetzten oder informell erworbenen Grundstücken ergab sich eine zweite Säule der Reformbestrebungen der Zivilgesellschaft: Es wurde nun eine systematische Regularisierung⁹² des Bodens und die legale Anerkennung der Basisorganisationen, die zu dieser Zeit noch vorwiegend als Kooperativen oder Bauvereine in Erscheinung traten, gefordert.

Dies sollte ihnen ermöglichen, Baukredite und andere Formen staatlicher Unterstützung außerhalb der klientelistischen Netzwerke zu erhalten. Konkret wurde auch die Einrichtung von Fonds für die Wohnbaufinanzierung der ökonomisch benachteiligten Bevölkerung gefordert, die bisher in den Kreditlinien des staatlichen Wohnungsbaus unberücksichtigt geblieben waren.⁹³ In diesem Zusammenhang verlangten nun die NGOs(HS) tiefer gehende Reformen staatlicher Wohnungspolitik: Gerade in den Jahren nach HABITAT I war die Einlösung des Versprechens einer Gesetzesreform, das viele Staaten in Vancouver gegeben hatten, ein wesentlicher Bestandteil der Auseinandersetzung zwischen staatlicher und zivilgesellschaftlicher Sphäre.

In den frühen 80er Jahren kam es auch zu Veränderungen innerhalb der NGOs: Einige von ihnen versuchten ihre Organisationsform zu demokratisieren, beispielsweise indem sich das Direktorium nun zur Wahl stellen musste. Nicht immer wurde dieser Kurs jedoch beibehalten, da er Richtungskonflikte verstärkte, die Organisationen damit schwächte oder sie sogar spaltete. Als ein Ergebnis dieser Entwicklung ist die „Vermehrung“ der NGOs in den 1980er Jahren zu betrachten (Delgado im Interview 2003).

Die Chance, Wohnungspolitik als Schlüssel für eine integrative Stadtentwicklung zu begreifen, wurde jedoch zunächst versäumt. Die Ziele der modernen Stadtplanung basierten auf Funktionstrennung und Hygiene. Leitbilder wie die autogerechte Stadt und Strategien wie Neubau statt Instandsetzung oder die Entmischung von Wohn- und

⁹² Als Regularisierung wird der nachträgliche Eintrag der Grundstücke oder Wohnungen in die entsprechenden Kataster oder Grundbücher bezeichnet.

⁹³ Die Gründung des *Fondo Nacional de las Habitaciones Populares* (FONHAPO) in Mexiko geht unter anderem auf diese zivilgesellschaftlichen Interventionen zurück. Er wurde von Enrique Ortiz geleitet, einer der herausragenden Persönlichkeiten im zivilgesellschaftlichen Habitatbereich. Auch Gustavo Romero, der später FOSOVI gründete, arbeitete unter Ortiz bei FONHAPO. Die Institution vergab in den ersten zehn Jahren ihres Bestehens (1982-1992) um die 2.000 Kredite, die etwa einem Kreis von 150.000 Personen zugute kam (Romero 2003, S.9).

Arbeitsgebieten wurden innerhalb der formalen Stadt umgesetzt, während an den Peripherien die abgedrängten ärmeren Schichten unterkamen. Diese Planung wurde von den NGOs als ungerecht kritisiert, ohne jedoch die Richtung dieser Planung in Frage zu stellen oder ihr einen holistischen und sozialen Entwurf von Stadtentwicklung entgegenzusetzen, der über einige Schlagworte hinausging.

Es wird – anders als in Europa – Anfang der 80er Jahre von den progressiveren Kreisen noch nicht über eine alternative Stadtplanung nachgedacht und die NGOs, die selbst zum Teil aus den Sozialen Bewegungen hervorgegangen waren, nahmen sich zu diesem Zeitpunkt noch nicht des Themas in seiner Komplexität an (Bähr/Ullrich 2006).

Die 1980er Jahre werden oft als das „verlorene Jahrzehnt“ für die Entwicklung Lateinamerikas bezeichnet (Portes 2005, S.45) womit eine Stagnation gemeint ist, die zwar eine wirtschaftliche Umorientierung ermöglichte, allerdings viele soziale und entwicklungsrelevante Bereiche nicht erfasste (Rauber 2003). Dieses Urteil fällten einige der im Habitatbereich Engagierten auch über das Engagement der NGOs, wie z. B. der damalige Generalsekretär von HIC, Han van Putten, beim HABITAT Forum 1987:

“During the last ten years [...] there was relatively little interest in world-wide human settlement problems both among governments and in the NGO world...”(Zitiert aus Ernst/Habitat Forum 1987, S.17).

Die ersten Projekte der NGOs(HS) waren vergleichsweise zaghaft und in Hinblick auf ihre Breitenwirkung auch nicht ehrgeizig. Wie aus den frühen Projekten ersichtlich wird, ging es zwar um die Entwicklung von Alternativen, nicht aber im Sinne einer Substitution der bestehenden Versorgungssysteme. Die staatliche Wohnungspolitik wurde kritisiert um zu ihrer Reformierung beizutragen. Das allgemeine Ziel blieb, dass günstiger Wohnungsneubau im größeren Umfang durch den Staat bereitgestellt werden sollte. Die kooperativen und kleinen Vorhaben zur Wohnungsversorgung boten hingegen eher Nischen und die Möglichkeit, mit Alternativen zu experimentieren. Deutlich wird dies unter anderem am experimentellen genossenschaftlichen Wohnungsbau wie in Palo Alto (vgl. Kapitel 9.2)

Beide Typen, die frühen und die Bewegungs-NGOs, erfuhren jedoch einen tiefen Einschnitt in ihrer Entwicklung, als sich die Militärs an die Macht putschten bzw. in Mexiko auch Ende der 70er Jahre erneut konservative Kräfte die Reformierung der staatlichen Versorgung stoppten und einem zivilgesellschaftlichen Engagement ein vorläufiges Ende gesetzt wurde. Einige von diesen überlebten die Diktaturen, in denen sie ein Schattendasein führten, oder sie wurden danach neu gegründet. Andere verschwanden – und teils auch die Personen, die sie gegründet und geleitet hatten.

Aus Brasilien und Argentinien, Chile und Uruguay gingen in den 1970er Jahren viele Aktivisten ins Exil. Mexiko, das den verfolgten Südamerikanern aus seiner politischen Tradition heraus Asyl anbot, wurde so zu einem Auffangbecken für die reformorientierten Urbanisten, Soziologen und Architekten aus ganz Lateinamerika, die sich in Mexiko Stadt in der *Grupo Latinoamericano de Investigación Urbana* zusammenfanden (Coalición Hábitat México 1997, S. 12-44). Diese Gruppe bestand vorwiegend aus Akademikern, die jedoch vielfältige praktische Erfahrungen aus ihren Ländern mitbrachten und damit viele Strategien im populären Habitatbereich Mexikos beeinflussten. Die Gruppe löste sich mit der Redemokratisierung in Südamerika wieder auf, und die meisten Mitglieder kehrten in ihre Heimatländer zurück. Obwohl sich heute kaum noch Dokumente von ihr finden lassen, stellte sie doch in gewisser Weise einen Kulminationspunkt der zivilgesellschaftlichen Diskussion zur lateinamerikanischen Siedlungsentwicklung dar. Organisiert in verschiedenen Foren und losen Zusammenschlüssen, arbeiteten seit Ende der 60er Jahre in ganz Lateinamerika Akademiker und andere Intellektuelle an sozialen Themen der Stadtentwicklung.

8.2.3 Die NGOs der Transformation

Nach den Diktaturen bzw. repressiven Systemen setzte erneut eine NGO-Gründungsphase ein – diesmal von Aktivisten initiiert, die teils schon während der Repression ihre Arbeit begonnen hatten und deren Organisationen nun im Laufe der Demokratisierung Mitte und Ende der 80er Jahre formell als sogenannte „zivile Assoziationen“ zugelassen wurden. Diese agierten als Befürworter und Träger des Demokratisierungsprozesses und beteiligten sich vor allem im Rahmen der nationalen Möglichkeiten und mit teils guten Kontakten zu den neuen demokratischen Regierungen an der Entwicklung alternativer und neuer Konzepte in der Wohnungsversorgung.

In Mexiko Stadt können *Casa y Ciudad* (1985) und FOSOVI (1987) zu den Transformationsträgern gezählt werden, in Córdoba entstanden CECOPAL (1985) und CISCSA (1988). In Buenos Aires wagten bereits während der Diktatur die Organisationen IIED-AL (1979) und SEDECA (1980) einen zivilgesellschaftlichen Neuanfang und begleiteten den politischen Transformationsprozess, der 1982 begann. Madre Tierra entstand 1985 in der Provincia de Buenos Aires.

Die politischen und wirtschaftlichen Transformationen waren tiefgreifend und veränderten die Rolle der NGOs im soziopolitischen Konzert maßgeblich. Gleichzeitig förderte die Dezentralisierung die Eigenständigkeit der Verwaltungen. So etablierten sich demokratische kommunale Strukturen und führten ihrerseits zu einer verstärkten

parteilichen Orientierung auf soziale Themen, die für die Wahlen zur Stadtregierung bald entscheidend wurden. Die Heterogenität der Akteurslandschaft wurde in alle Richtungen erweitert: Deutliche Zeichen dafür sind eine formalisierte Bevölkerungsbeteiligung und das erhöhte Engagement des privaten Sektors in der öffentlichen Versorgung.

Auch die steuernden Instrumente der Stadtentwicklung wurden während der 1990er Jahre neu gestaltet. So wurden z. B. die Förderbedingungen im sozialen Wohnungsbau reformiert und Verantwortungen verlagert. Die Transformation hat somit unmittelbare Auswirkungen auf das Arbeitsspektrum der NGOs(HS): Zunächst wurde die Zivilgesellschaft stärker eingebunden und konnte auch die lokale Wohnungspolitik – zumindest in den benachteiligten Stadtgebieten - mitgestalten. Dann jedoch, angesichts des Bedeutungsverlustes der sozialen Bewegungen, die ihre breite Mitgliederbasis nicht halten konnten (vgl. Kapitel 6.5), wurden NGOs(HS) als umgängliche Legitimationsbasis für verantwortliches Regierungshandeln und als Vermittler zu den städtischen Armen wahrgenommen. Während also die NGOs ihre gesellschaftliche Rolle spezifizieren konnten, verschwand zunehmend die Selbstorganisation der Repräsentierten.

Eine neu hinzukommende Definition der Arbeitsweise von NGOs wird seit den 1990er Jahren von der Vorstellung geprägt, sie seien die Substituenten für anfallende öffentliche Aufgaben. Dieses Konzept dominiert auch die heutige Wahrnehmung von NGO-Arbeit, im Grunde auf allen Kontinenten (Brunnengräber 2001, S. 109f). Der ehemalige UN-Generalsekretär Kofi Annan brachte anlässlich eines Besuchs von NGOs in Buenos Aires diese Haltung auf eine kurze Formel:

„Eine NGO sollte sich dadurch auszeichnen: sich all dessen anzunehmen, was die Regierungen nicht aus eigener Kraft zu tun in der Lage sind.“⁹⁴

8.2.4 Die technischen NGDOs

Die in den 80er und 90er Jahren stattfindenden politischen und wirtschaftlichen Reformen und die zeitgleichen Veränderungen in der internationalen Entwicklungspolitik (vgl. Kapitel 7.2) blieben also nicht ohne Wirkung auf die bestehenden Organisationen.

Bedingt durch diese Transformation und folgerichtig angesichts der neuen Erwartungen, die an NGOs gestellt wurden, entstand ein vierter Typ, der in dieser neuen

⁹⁴ Kofi Annan, 20.03.2003 in Buenos Aires; eigene Übersetzung.
(<http://www.raoulwallenberg.net/?es/quienes/gacetillas/kofi-annan-visito-buenos-aires.2020302.htm>)

Sphäre eher in technischer als in sozialpolitischer Beziehung aktiv wurde: Durch die neuen Möglichkeiten, die der kooperative Staat sowie die bilaterale, multilaterale und internationale Zusammenarbeit boten, übernahmen nun Entwicklungs- und DienstleistungsNGOs vermehrt städtische Aufgaben. Die NGOs schienen den lokalen politischen Rahmenbedingungen weitgehend entwachsen zu sein. Mit ihrem technischen Fokus konnten sie sich in der Politik unabhängiger bewegen und sich auch einfacher um externe Mittel, beispielsweise von der Weltbank, der IDB oder der privaten Entwicklungshilfe, bewerben.

Zu NGO-Neugründungen kam es nun unter diesen veränderten Bedingungen. Der Typ der vierten Phase entstand besonders in den stark durch das Ausland geförderten armen Ländern wie den Staaten Mittelamerikas oder Bolivien (Balbis 2001, Kap. 1.2). Viele wurden im Unterschied zu den Organisationen der dritten Phase - von *außen*, das heißt mit erheblicher Förderung und Begleitung durch ausländische Institutionen oder andere Organisationen geschaffen.⁹⁵ In Brasilien wurde 1991/2 *CEARAH Periferia* mit Unterstützung der französischen NGO GRET (*Gruppe für Forschung und technischen Austausch*) gegründet.

Die ersten Organisationen, die Innovationen im Bereich der Bautechnik, des Materials oder des Layouts bzw. der Grundrisse der Häuser verfolgten, hatten sich 1987 im HABYTED zusammengefunden, einem internationalen Subprogramm von CYTED, das die Absicht verfolgt, „Wissenschaft und Technologie in den Dienst der Entwicklung Iberoamerikas“ zu stellen (*Ciencia y Tecnología para el Desarrollo en Iberoamérica - CYTED*). In dem Programm sind neben 19 lateinamerikanischen Staaten auch Portugal und Spanien vertreten. Es dient vor allem als iberosprachiges Netzwerk für die Forschung und die Verbreitung von Innovationen und technischen Entwicklungen im Wohnungsbau. Neben staatlichen und privaten Institutionen und Organisationen gehören auch einige NGO(HS) zu CYTED wie z. B. FOSIVI in Mexiko, FUNDASAL in El Salvador und CEVE.⁹⁶

Neben dem Schwerpunkt der technischen Neuerungen engagierte sich die vierte Generation auch in rechtlichen Aspekten im Wohnungssektor und in der Implementierung von internationalen Praktiken („good practise“). Die Organisationen aus den anderen Phasen übernahmen die neuen Arbeitsansätze oder positionierten sich ähnlich in dem neuen Konzert städtischer Akteure, um weiterhin eine Rolle in der Stadtentwicklung einnehmen zu können. Die zahlreichen technischen Aufgaben banden

⁹⁵ Die hier vorgenommene Unterscheidung zwischen dritter und vierter Phase basiert also im Wesentlichen auf dem Anstoß für ihre Gründung, weniger auf dessen Zeitpunkt. Sie hat trotzdem eine zeitliche Komponente, da die dritte Generation informell oftmals bereits während der Diktaturen arbeitete bzw. sich aktiv am Beginn des Transformationsprozesses beteiligte.

⁹⁶ Vgl. z. B. das vorbereitende Dokument für die UN-Konferenz in Istanbul (vgl. CYTED 1995).

jedoch die Kapazitäten der NGOs(HS) und erschwerten die Wahrnehmung ihrer sozialpolitischen Arbeit. Wirtschaftliche und politische Veränderungen, z. B. die Einführung neuer Finanzierungsinstrumente, erweiterten zwar die Bandbreite ihrer Möglichkeiten, gleichzeitig dämmten sie aber die politische Einflussnahme der Zivilgesellschaft ein.

In diesen Kontext fällt die Tendenz lateinamerikanischer NGOs, sich aus Strategien und Reformen, die die Stadtentwicklung betreffen, zurückzuziehen und sich stärker der konkreten Wohnungsproduktion zu widmen.

8.2.5 Folgende Generationen

Natürlich hörte nach der politischen Transformation die Gründung von NGOs nicht plötzlich auf. Gerade in vielen Mittelstädten entstanden noch Ende der 90er Jahre erstmals NGOs(HS). Deren Gründung war teils von außen motiviert, wie für die NGDOs der vierten Generation dargestellt. Teils wurde ihre Entstehung aber durch nationale Netzwerke angestoßen, womit sie eher der dritten Generation zuzuordnen wären. Schließlich entstanden einige von ihnen aus der lokalen Zivilgesellschaft heraus, wobei auch staatliche Reformen oder Programme, wie beispielsweise eine partizipative Planung, Bürgerhaushalte oder bestimmte Wohnungsbauprogramme einen Bedarf erzeugt hatten, auf den bereits engagierte Einzelpersonen mit der Etablierung einer Organisation reagierten.

Neu ist an diesen NGOs(HS) lediglich der Rahmen ihres Entstehens. Mittelstädte im Bereich von 50.000 bis 500.000 Einwohner hatten zuvor kaum eine Grundlage für eine professionell arbeitende NGO mit bezahlten Angestellten geboten. Durch Programme und internationale Zuwendungen wurde nun ihre Finanzierung gesichert. Inhaltlich orientiert sich ihre Arbeit jedoch an den zwei letztgenannten Generationen.

Vor der bzw. um die Jahrtausendwende entstanden jedoch zwei weitere Typen, die sich von den bestehenden „alten NGOs“ bewusst distanzieren. Das sind zum einen autonome Gruppen und zum anderen neue Wohnbau-Initiativen. Miteinander haben diese nicht viel gemein, doch beide sehen sich nicht in der Tradition der bisherigen NGO-Ansätze und wollen erklärtermaßen auch nicht die staats- oder stadtpolitische Ebene reformieren helfen. Sie arbeiten distanziert zu diesem Modell zivilgesellschaftlicher Beteiligung und nennen sich meist selbst nicht NGO, obwohl sie zumindest nach den Anheierischen Kriterien (vgl. Kapitel 2.1.2) diesen zuzuordnen wären.

8.2.6 Autonome Organisationen

Die *grupos autónomos* entstanden vorwiegend in Verbindung mit schweren sozialen Krisen in den Armenvierteln der Großstädte. Zu ihren Mitgliedern zählen Aktivisten aus den *Barrios* ebenso wie Studenten und andere Sympathisanten aus der formellen Stadt. Ihr wesentlicher Unterschied im Vergleich zu den hier untersuchten NGOs ist, dass sie nicht mit Geldern aus der Entwicklungszusammenarbeit arbeiten und auch städtische oder staatliche Zuwendungen sehr genau daraufhin prüfen, inwieweit sie die Gelder selbstbestimmt verwenden und wie stark sie durch diese korrumpiert werden können.⁹⁷ Obwohl ihre Tätigkeiten stärker um kulturelle und politische Aspekte kreisen, gilt doch ein Teil ihrer Aktivitäten der Wohnumfeldverbesserung und organisierten nachbarschaftlichen Selbsthilfe.

In Argentinien erlebten diese Bewegungen während der großen Wirtschaftskrise 2001/2002 einen Höhepunkt.⁹⁸ Ihre Aktivitäten konzentrierten sich in dieser Zeit in einem außerstaatlichen Spektrum, das heißt außerhalb der etablierten Strukturen der politischen und ökonomischen Hegemonie von Staat und Markt. Dazu gehörten Parallelstrukturen wie zum Beispiel Tauschringe mit einer eigenen Währung. Mit der Wiedererstarkung der formellen Kräfte und der Ökonomie des Landes wurde diesen Initiativen ein schnelles Ende bereitet, doch haben sie sich in Bereiche zurückgezogen (Kommunalradios, Bewohnerinitiativen etc.), aus denen heraus sie weiterhin agieren.

8.2.7. Neo-karitative Initiativen

Die als *iniciativas nuevas* klassifizierbaren Gruppen stammen hingegen aus einem bürgerlichen Kontext. Sie sind eher unpolitisch und in ihrem Selbstverständnis mehr der Idee eines karitativen Fürsorgeansatzes verhaftet. Bestes Beispiel ist die Organisation *un techo para mí país* (UTPMP), deren Ursprünge in der Studentenschaft der Eliteuniversität PUC in Santiago de Chile liegen. Die zunächst nur auf nationaler Ebene agierende Organisation *un techo para Chile* hat inzwischen Schwesterorganisationen in zwölf lateinamerikanischen Ländern, die alle nach dem gleichen Schema arbeiten: Mit lokalen Spenden wird städtischen Armen ein Haus gebaut.⁹⁹ Die Armen haben dafür

⁹⁷ Carlos Sorino im Interview 2002.

⁹⁸ Eine solche autonome Organisation ist beispielsweise PRO TECHO in Buenos Aires. Sie arbeitet nur mit Freiwilligen und bietet bei Räumungen und in anderen Notsituationen technische Unterstützung sowie soziale und rechtliche Beratung und Fortbildungen an.

⁹⁹ *Un Techo para Chile* stand anfänglich in engem organisatorischen Zusammenhang mit dem oben erwähnten chilenischen *Hogar de Cristo*, jedoch wurden dessen ursprüngliche Ziele in der neuen Organisation nicht mehr im Sinne einer gesellschaftlichen Sozialethik fortgesetzt.

zwei Bedingungen zu erfüllen: Zunächst müssen sie ein Grundstück stellen, wobei unberücksichtigt bleibt, ob sie dieses besitzen, pachten oder besetzen und zweitens muss ihre bisherige Behausung auf dem Grundstück prekärer sein, als das von UTPMP zur Verfügung gestellte. Der Bausatz – ein Holzhaus, das mit vorgefertigten Wand- und Dachelementen aus der Schreinerei geliefert wird – wird von ungelerten Kräften (vor allem Studenten und Bewohnern) in drei bis vier Tagen auf dem Grundstück errichtet und umschließt einen einzigen Raum von achtzehn Quadratmetern und circa zwei Metern Raumhöhe an den Breitseiten. Dabei kümmern sich die Mitglieder der Organisation nicht um die Gegebenheiten des Umfelds oder um siedlungsplanerische Aspekte. Die Bereitstellung von Infrastruktur oder beispielsweise die Nachrüstung eines Innenbads werden nicht vorgesehen. Spenden werben die Mitglieder meist in der reichen Verwandtschaft oder bei mittelständischen Unternehmen in ihrer Heimatstadt. Pro Haus darf nur eine Summe von 700 US\$ aufgewendet werden. Die Initiatoren des Projekts demonstrieren so, dass sie bestehende Verhältnisse weitgehend akzeptieren: Eine soziale Unterstützung geht nicht über die Organisation von Nachhilfeunterricht im Viertel hinaus.

Diese beiden so grundsätzlich unterschiedlichen NGO(HS)-Typen werden in meiner Arbeit nicht weitergehend betrachtet, da sie in ihrer Arbeit keine Ziele verfolgen, die zu dem hier betrachteten zivilgesellschaftlichen Ansatz zu zählen wären. Sie sind aufgrund ihrer hohen personellen Fluktuation und der besonderen Dynamiken als Organisation wenig gefestigt und sie stehen weder im Kontext einer staatlich-zivilgesellschaftlichen Reformpolitik noch sind sie in Netzwerke integriert, die Veränderungen im Sinne einer sozial inklusiven Stadtentwicklungspolitik von der internationalen Ebene aus anstreben.

8.2.8 Relevanz der Gründungsphasen

Mit der vorgenommenen Einteilung sollte nicht der Versuch unternommen werden, die Unterschiede zwischen den einzelnen Typen allein in ihrer Entstehung oder anfänglichen Entwicklung zu suchen. In den 90er Jahren haben oftmals die verschiedenen Typen in ähnlicher Weise zu gleichen Themen gearbeitet. Die Gründungsphase stellte nur einen bestimmten Ausgangspunkt dar. Trotzdem bleibt der Hintergrund ihrer Entstehung für die Organisationen von nachhaltiger Bedeutung. Dafür lassen sich mindestens zwei Ursachen anführen, die jedoch relativiert werden müssen.

Zum einen hilft der individuelle Ausgangspunkt der jeweiligen Organisation, sich gegenüber anderen abzugrenzen und ihre Arbeit in den besonderen Kontext ihrer inzwischen historischen Absichten zu stellen. Doch waren bereits in früheren Phasen die

Unterschiede zwischen den einzelnen Generationen nicht besonders ausgeprägt. Das zeigt sich beispielsweise, wenn man bei der Betrachtung der Biographien von vielen Gründungsmitgliedern der zweiten und dritten Generation feststellen muss, dass sie bereits in früheren NGOs aktiv waren und alle Generationen in ihren Statuten recht ähnliche Ziele verfolgten.

Zum anderen sind ihre Entstehungsumstände wichtig, da die beiden älteren Generationen durch ihre Vorgeschichte die Möglichkeit haben, sich als Avantgarde der modernen zivilgesellschaftlichen Entwicklung in Lateinamerika zu präsentieren, was letztendlich für die gesamte NGO-Szene nützlich ist. Die Gründung und ihre Begleitumstände bilden in gewisser Weise eine Art „Entstehungsmythos“, der gleichzeitig eine historische Legitimierung beinhaltet.

Die unternommene Einteilung nach Generationen trägt also auch dem Selbstverständnis der NGOs Rechnung und bietet sich insofern an, als sich – mit Ausnahmen – auch die politischen Absichten und die gesellschaftliche Relevanz aus diesem auf den Gründungsumständen basierenden Selbstverständnis herleiten lassen. Letztlich bleibt die Unterscheidung jedoch normativ und wäre als analytisches Modell nicht ausreichend, um eine NGO ohne eingehendere Betrachtung einer der vier Generationen zuordnen zu können.

8.2.9 NGOs(HS): Umkehrung der Generationenfolge von Korten

Bei der Darstellung ihrer geschichtlichen Entwicklung wird deutlich, wie wenig sich die untersuchten NGOs(HS) in Kortens Generationenmodell (vgl. Kapitel 2.1.4) fügen. Die von diesem angebotene Folge: *karitativ – entwicklungsorientiert – reformorientiert* lässt sich auf die Entwicklung dieser Gruppe nicht anwenden. Das hängt mit der spezifischen Problemstellung und den möglichen Lösungsansätzen im Bereich Wohnungsversorgung zusammen.

Die Bereitstellung einer Wohnung ist teuer. Daher war es zu Anfang mit den zu Verfügung stehenden Mitteln nicht möglich, an Bedürftige Wohnungen zu vergeben. Es gab keine NGO, die in den 60er oder 70er Jahren schlüsselfertige Wohnungen für diese hätte bauen können. Die Übergabe fertiger Wohnungen war hingegen der staatliche Ansatz, um das akkumulierte Wohnungsdefizit zu beheben. Bekanntermaßen verfügte jedoch auch der Staat langfristig nicht über die Mittel für einen nicht refinanzierten Wohnungsbau.

Dass die Bedürftigen ihre Wohnungsnot in Selbsthilfe befriedigen konnten, wurde allerdings bereits in der Zeit erkannt, als die ersten NGOs(HS) entstanden.¹⁰⁰ Die frühen Organisationen machten sich schon aus ganz pragmatischen Gründen die Strategien der Selbsthilfe zu Eigen und integrierten so von vornherein Elemente des *development approach* wie Hilfe zur Selbsthilfe, *capacity building* u. ä.

Die zweite Generation der NGO(HS) teilte dann stärker die politischen Forderungen der Bewegungen beispielsweise nach grundlegenden gesellschaftlichen Veränderungen. Sie bezog so einen übergeordneten politischen Ansatz in ihre Arbeit mit ein, der von Korten erst der dritten, d. h. der Reformgeneration, zugeschrieben wird. Oder die NGOs(HS) operierten eher als technische Berater in der Wohnungsversorgung der Armen, organisierten Kooperativen und andere Baugruppen, um mit dem vorhandenen Selbsthilfepotential die Wohnungsfrage der in den sozialen Bewegungen Aktiven zu lösen.

Erst in einer Phase, in der die lateinamerikanischen Staaten bereits weitgehend reformiert waren und sie den NGOs eine Mitwirkung gewährten, begannen die NGOs, aus Gründen, die noch erklärt werden müssen, mit Bau und Vergabe von schlüsselfertigen Wohnungen, was nach Korten dem Ansatz der ersten Generation entspricht.

8.2.10 Anzahl, Häufigkeit und Verteilung von NGOs(HS)

Wie beschrieben, kamen in den verschiedenen Phasen immer einige neue NGOs(HS) zu den alten hinzu, doch stets in sehr überschaubaren Größenordnungen. Im Gegensatz zu anderen CSOs (z. B. solchen, die im Bereich von Demokratisierung, Umweltschutz oder Gleichberechtigung aktiv sind) sind NGOs(HS) kein Phänomen mit quantitativ bedeutenden „Ausschlägen“ auf der Zeitskala. Beschreibungen des „Mushrooming“, wie sie von zivilgesellschaftlichen Organisationen anderenorts oder in anderen Themenbereichen existieren (Harrison/Huchzermeyer 2006), treffen auf diese Gruppe nicht zu. Auf die Ursachen und entsprechende Erklärungsmodelle werde ich später noch eingehen.

Die Entstehungsphasen von NGOs(HS) sind nicht unmittelbar an besonders markante geschichtliche Ereignisse gekoppelt. NGOs reagieren zweifellos auf einen besonderen Leidensdruck in der Bevölkerung, doch lässt es sich nicht nachweisen, dass NGOs(HS)

¹⁰⁰ Bereits vor den viel beachteten Publikationen von John F. Turner hatte Abrams (vgl. Abrams 1966b) während seiner Arbeiten für die UN das Prinzip der Hilfe zur Selbsthilfe für den Wohnungsbau vorgeschlagen. Auch der Autor des Buchs „Latin American Squatter Settlements: A problem and a solution“, William Magin, der Mitte der 60er Jahre die Potentiale der informellen Siedlungen zur Lösung der Wohnungsnot erforschte, ist heute eher vergessen (Magin 1967, S. 65-98).

beispielsweise in Zeiten besonders ausgeprägter Krisen vermehrt entstanden wären. Gründungen müssen zwar im Zusammenhang mit politisch-gesellschaftlichen Bedingungen gesehen werden, sind aber ebenso eng an lokale Gegebenheiten und Entwicklungen gebunden. Letztendlich ist für ihre Entstehung immer die individuelle Initiative einiger Engagierter verantwortlich. Neben der persönlichen, sozialen oder politischen Motivation der NGO-Gründer gibt es offensichtlich auch positive Einflüsse aus der Umgebung wie das Vorhandensein von Hochschulen am Ort, eine besondere lokale politische Konjunktur oder auch nur Möglichkeiten, Ressourcen vor Ort erschließen zu können.

In Lateinamerika gibt es in den 1990er Jahren generell nur eine geringe und vor allem eine relativ konstante Zahl von NGOs, die sich auf Wohnungsbau und Wohnumfeldentwicklung spezialisiert haben (Mitlin 1999, S. 27). Richmond nennt beispielsweise für Bolivien lediglich sechs NGOs(HS) (1997, S. 128), in Chile werden in einer IIED-Studie von 1998 sogar nur fünf angeführt (vgl. Mitlin 1999, *ibid.*).

Hinzu kommt, dass es, wie erwähnt, keine gleichmäßige Verteilung von NGOs(HS) über die Länder gibt. Es gibt weder eine quantitative Relation zu der (städtischen) Bevölkerung noch zur Zahl der Marginalisierten oder Wohnungslosen in den Städten. Die Entstehung und Entwicklung von NGO(HS) hat in den Haupt- und Universitätsstädten stattgefunden, nicht aber beispielsweise in den produzierenden Großstädten des Hinterlandes.

Ein im Auftrag der Weltbank erstelltes Verzeichnis der NGOs von Buenos Aires benennt 491 Organisationen mit ihren Themenfeldern.¹⁰¹ Obwohl fünfzehn von diesen NGOs unter ihren Arbeitsbereichen auch Wohnungsversorgung (*vivienda*) aufführen, sind es 1999 nur acht Organisationen, deren *Schwerpunkt* im Habitatbereich liegt. Die anderen sieben sorgen entweder für die Unterbringung einer spezifischen Zielgruppe (Behinderte, Kinder) oder sie sehen als Organisationen der Nachbarschaftshilfe eine ihrer Aufgaben in der Betreuung von Wohnungen, beispielsweise im Sinne ihrer Ausstattung oder kleinerer Maßnahmen ihrer Instandhaltung.

Unter den acht in der Wohnungsversorgung aktiven NGOs wird neben der bereits erwähnten SEDECA auch die Organisation "EL CEIBO" geführt, die aus einer Basisorganisation hervorging und v. a. soziale Viertelarbeit ausführt, darüberhinaus aber auch Wohnungen baut.

Die restlichen sechs Organisationen haben eine eher karitative Ausrichtung und sind in ihrer Mehrheit katholischen konservativen Strömungen zuzuordnen, so beispielsweise

¹⁰¹ CIOBA - *Centro de Información sobre Organizaciones que operan en la Ciudad de Buenos Aires*, 1999, Referenznummer 109)

eine Stiftung wohltätiger Damen (*Fundación Damas de la Providencia / Foyer Francais*) oder die Organisation Maria Hilf (*Maria Auxiliador*), die laut ihren Statuten ausschließlich verheiratete Paare mit Kindern und zweijährigem stabilem Eheleben bei dem Erwerb einer Wohnung unterstützt.

Da dieses Verzeichnis im Wesentlichen aufgrund des Rücklaufs von versandten Fragebögen erstellt wurde, bestehen Zweifel an seiner Vollständigkeit. Außer SEDECA werden die zur Kerngruppe in Buenos Aires zählenden NGOs(HS) von der CIOBA Studie gar nicht erfasst: FVC, Madre Tierra, IIED-AL und MOI sind nach eigenen Untersuchungen (und weiteren unvollständigen Listen) die zivilgesellschaftlichen Hauptakteure im Problemfeld der urbanen Wohnungsfrage.¹⁰²

In den ärmsten Städten Argentiniens (wie Formosa oder Salta) im Norden des Landes gibt es hingegen selten mehr als eine NGO(HS), von denen die meisten sogar erst in der argentinischen Transformationsphase Ende der 1980er Jahre oder später gegründet wurden. Manche armen Gegenden des *Interiors*, des argentinischen Hinterlands, werden von NGOs(HS) aus Buenos Aires oder Córdoba betreut.¹⁰³

In Mexiko ist die Konzentration der NGOs(HS) in der Hauptstadt noch ausgeprägter: Außerhalb der Metropole gibt es keine etablierte Szene. In Millionenstädten wie Guadalajara oder Acapulco arbeiteten in den letzten zwanzig Jahren selten mehr als zwei oder drei NGO(HS) gleichzeitig und ohne vergleichbare Kontinuität.

Das widerspricht dem Bild einer direkten Beziehung von NGOs zu den Armen, das häufig vermittelt wird. Die Reichweite städtischer NGO(HS)-Arbeit bleibt begrenzt, und ist auf bestimmte Kontexte beschränkt. NGOs(HS) sind häufig gerade dort nicht vorhanden, wo eine unterstützende bzw. verändernde Intervention dringend notwendig wäre.

Gemeinhin haben NGOs(HS) aber auch gar nicht das Organisationsprofil, um beispielsweise schnelle, unbürokratische Hilfe in Form von privaten Notprogrammen anbieten zu können. Ihre Effizienz ist in dieser Hinsicht nicht bewertbar. Für das adäquate Verständnis von NGOs(HS) ist es wesentlich, sie nicht in Relation zu Faktoren oder Indikatoren zu stellen, die nur das Ausmaß der stadtpolitischen Probleme ausdrücken wie z. B. das jeweilige Defizit an Wohnraum oder die Anzahl der informellen Gebiete in der Stadt. Sie entstanden also nicht aufgrund ansteigender Not,

¹⁰² Hilda Herzer hat eine der umfassendsten Rechercharbeiten zu den NGOs(HS) für Argentinien erstellt - aber auch hier sind nicht alle Organisationen gleichermaßen berücksichtigt (Herzer 1997).

¹⁰³ So erarbeiteten die Cordobeser NGOs(HS) AVE-CEVE und SEHAS 1998 nach einer Hochwasserkatastrophe entlang des Flusses Paraná ein alternatives Versorgungsprogramm „für Wohnungsbau, Arbeit und soziale Entwicklung“. Die Nothilfe für die Provinzen Corrientes, Santa Fe, Chaco y Entre Ríos, hunderte Kilometer von Córdoba entfernt, wurde von den beiden NGOs gemeinsam mit staatlichen Institutionen umgesetzt, lokale CBOs wurden einbezogen, örtliche NGOs waren laut Aussage von CEVE entweder nicht vorhanden oder nicht interessiert.

sondern in bestimmten Phasen, in denen ihre Gründer Chancen erkannten, in bestehende Verhältnisse zu intervenieren.

Außerdem ist für die Kategorisierung der NGOs(HS) auch ihre lokale Zuordnung bedeutend. Lokale Organisationen gibt es im Norden wie im Süden.¹⁰⁴ NGOs(HS) in den Städten des Südens stehen in unmittelbarer Abhängigkeit ihres lokalen Kontextes und somit auch in engem Kontakt mit den anderen NGO(HS) aus ihrer Stadt.¹⁰⁵

8.3 *Sonderfall Fortaleza*

In drei der vier untersuchten Städte entwickelten sich seit den 70er Jahren komplexere NGO-Szenen. In Mexiko Stadt, Buenos Aires und Córdoba entstanden, wie dargestellt, in allen Phasen neue NGOs.

Die Stadt Fortaleza im unterentwickelten Nordosten Brasiliens ist hingegen trotz ihrer 2,3 Millionen Einwohner eher ein Beispiel für das beschriebene Phänomen der unterentwickelten organisierten Zivilgesellschaft der Mittelstädte. Zwar gab es seit den 60er Jahren aktive soziale Bewegungen, es engagierten sich katholische Priester für eine sozial gerechtere Gesellschaft und es war auch die politische Konjunktur in der Stadt immer wieder von reformistischen Strömungen geprägt. Die linken politischen Parteien PT und PCdB gewannen nach der Diktatur an politischer Geltung.¹⁰⁶

Doch für professionelle NGOs(HS) fehlte es in der Stadt zunächst an jenen Rahmenbedingungen, die deren Arbeit dauerhaft hätten ermöglichen können: Trotz vorhandener Bundesuniversität bestand im Studiengang Architektur und Stadtplanung ein vergleichsweise geringes Interesse am Habitat der armen Bevölkerung. Hinzu kam das Desinteresse ausländischer Geber an Standort und Themenfeld, da das Ausmaß der negativen Folgen der städtischen Entwicklung mit dem ländlichen Elend im Hinterland, dem Sertão, konkurrierte. In den 70er und 80er Jahren richtete sich die Landflucht der

¹⁰⁴ Die Nord-Süd Unterscheidung ist jedoch kein echtes geographisches Kriterium, sie steht vielmehr für die Schwierigkeit, zwischen den reichen traditionellen Industrieländern und den spät industrialisierten Ländern zu unterscheiden. Letztere sind entweder volkswirtschaftlich arm oder ihr Reichtum ist in markanter Weise ungleich verteilt.

¹⁰⁵ Die großen Internationalen NGOs (Big International NGOs / BINGOs) haben ihren Sitz hingegen meist im Norden, d. h. außerhalb der Entwicklungsländer, doch sind in den letzten Jahrzehnten zu den vielfältigen Formen von CSOs auch einige Süd-BINGOs (wie z. B. ENDA) hinzugekommen. Diese konzentrieren sich auf die peri-globalen Städte der südlichen Hemisphäre wie Mexiko Stadt, Porto Alegre, Bombay, Nairobi oder Johannesburg. Auch HIC ist eine Internationale zivilgesellschaftliche Organisation, ohne eigene Investitionsmittel jedoch keine BINGO, sondern ein Netzwerk.

¹⁰⁶ So wurde hier 1986 landesweit erstmalig mit Maria Luíza Fontenelle eine Kandidatin der PT zur Bürgermeisterin gewählt.

Nordestinos, der Bewohner Nordostbrasilien, vorwiegend auf die städtischen Zentren des Südens wie Rio oder São Paulo. Zwar hatte Fortaleza bereits Ende der 1980er Jahren mehr Einwohner als das argentinische Córdoba, doch setzte das schnelle Wachstum durch Zuwanderung erst spät ein.

Heute ist Fortaleza die siebtgrößte Stadt Brasilien, hat aber weiterhin nicht eine vergleichbare regionale Bedeutung wie die von Córdoba, das mit der Stadt Rosario um die Position der größten und wichtigsten Stadt nach Buenos Aires wetteifert.

8.4 Organisation und Struktur der untersuchten NGOs

Im Folgenden ist der strukturelle, personelle und finanzielle Rahmen dargestellt, in denen die untersuchten Organisationen arbeiten. Dieser Darstellung liegt die Auswertung der Befragungen von zwölf NGOs(HS)¹⁰⁷ zu Grunde. Da es sich hierbei nicht um reine Durchschnittswerte handelt, werde ich im Folgenden von üblichen Organisations- und Personalstrukturen sprechen.

NGO(HS) haben üblicherweise zwischen acht und 25 Mitarbeiter. Selten geht ihre Anzahl über 40 hinaus und dann nur kurzfristig und in Situationen, in denen sie gleichzeitig eine große Zahl von Projekten oder Programmen durchführen. Meist werden jedoch nicht mehr als drei bis fünf Arbeitslinien zur gleichen Zeit verfolgt. In einem einzelnen Projekt sind selten mehr als zehn Personen tätig. Es kam bei allen untersuchten NGO(HS) aber auch zu Krisensituationen, in denen der Mitarbeiterstamm bis auf das Direktorium zusammenschmolz. In Situationen mit weniger als acht Mitarbeitern ist eine NGOs im Prinzip nicht mehr in der Lage, eigene Projekte umzusetzen.

Einer NGO in der Krise verbleiben noch die Forschung und Öffentlichkeitsarbeit als sinnvolle Tätigkeiten bzw. die Restrukturierung und Werbung um neue Ressourcen, die es ihnen ermöglichen, erneut zu expandieren.

¹⁰⁷ vgl. Fußnote 95

Die Verteilung aller Mitarbeiter auf jeweils nur ein Projekt ist eher selten. Meist arbeiten nur ein oder zwei Personen Vollzeit in einem Projekt, während die anderen Mitarbeiter ihre Arbeitszeit auf mehrere Projekte verteilen und dabei für bestimmte inhaltliche Aufgaben zuständig sind.¹⁰⁸

Eine übliche personelle Zusammensetzung in einem mittelgroßen Wohnungsbauprojekt (das heißt zwischen etwa 80 bis 200 Wohnungen) besteht aus zwei Architekten/Urbanisten in verantwortender Position, einem kleinen Team aus Sozialarbeitern/Soziologen, die in bestimmten Phasen (beispielsweise zur Datenerhebung, zu Sensibilisierungskampagnen, zu Schulungen oder zur Evaluierung) herangezogen werden, sowie einer dritten Gruppe aus technischen Zeichnern, Baufachleuten und weiteren Architekten zur Bauaufsicht etc.. Schließlich ist noch in Form der institutionellen und administrativen Infrastruktur der NGO (Buchhaltung, Anträge, Berichte, Kommunikation) eine vierte Arbeitsgruppe in den Projektablauf involviert.

Wie bereits ausgeführt, sind NGOs also ständigen Veränderungen ihrer Größe und Kapazitäten unterworfen. Die Stabilität ihrer Arbeitsweisen hängt immer ab von den Möglichkeiten einer langfristigen Finanzierung. Nur wenige große NordNGOs, wie beispielsweise Misereor, sind überhaupt bereit, einer NGO auf Jahre hinweg eine institutionelle Förderung zuzusagen.

NGOs(HS) verfügen üblicherweise über ein Jahresbudget von 80.000 bis 250.000 US-Dollar¹⁰⁹, womit sie ihren inneren Personalstamm, der nicht in Projekte eingebunden ist und aus diesen finanziert wird, und ihre laufenden Kosten decken können. Meist stehen nicht mehr als die Direktoren, Sekretärinnen und Buchhalter etc. auf der Gehaltsliste der NGO. Sächliche Kosten ergeben sich vor allem aus der Miete (oder der Abzahlung eines Kaufkredits) für die Büros, aus der allgemeinen Infrastruktur, aus der Anschaffung von Computern und Fahrzeugen sowie deren Instandhaltung. Hinzu kommen kleine Projekte, die die NGO aus ihrem eigenen Budget entweder voll oder teilweise finanzieren muss oder interne Weiterbildungsangebote und Schulungen für Mitarbeiter oder kooperierende *dirigentes* der CBOs, Aktivitäten in der Öffentlichkeitsarbeit (Zeitungen, Flugblätter etc.), Veranstaltungen etc.

Tatsächlich ist es aufgrund der häufigen Misch- und Querfinanzierung sehr schwierig, die echten Kosten eines Projekts zu beziffern. Studien zur Kosteneffizienz lassen diese

¹⁰⁸ Bei einem Gespräch mit Mitarbeitern von SERVIPROH erhoben diese - scherzhaft - für sich den Anspruch, das *Multi-Tasking* bereits in den 70er Jahren erfunden zu haben. Tatsächlich ist der Abwechslungsreichtum der parallel zu erledigen Aufgaben, der wechselnden Arbeitsebenen und der fachlichen Vielfältigkeit seit ihrem Bestehen typisch und beeindruckend für NGOs.

¹⁰⁹ Eigene Erhebungen in Mexiko (2001), Argentinien (2002) und Brasilien (2004).

besonderen Konstellationen oft außer Acht, wie beispielsweise die Bezahlung von einem Teil der Mitarbeiter aus projektfremden Ressourcen.¹¹⁰

¹¹⁰ Von einem besonders eklatanten Beispiel ständiger Querfinanzierung erhielt ich in Brasilien 2005 Kenntnis: Eine renommierte Stadtteil-NGO mit als *best practises* ausgezeichneten Projekten, arbeitet seit 2002 auch als Bank für die Bewohner des Viertels, in der sie ansässig ist. Sie hat dafür eigenes Geld in Umlauf gebracht, vergibt Kredite und sogar Kreditkarten. Allerdings hatte sie kein ausreichendes Sockelkapital und musste so eine Reihe anderer Ressourcen zur Deckung der Kredite verwenden. Bisher konnte sie sich jedoch aufgrund ihrer sehr erfolgreichen Lobby-Arbeit und durch die akribische Verfolgung der „Moden“ auf dem Entwicklungsmarkt immer die benötigten Gelder beschaffen. Beispielsweise hat sie, als das Thema „Urbane Landwirtschaft“ aufkam, einen etwa 20 m² großen „Lehrgarten“ eingerichtet, in der sie die interessierten Bewohner schult, Tomaten und Kartoffeln anzubauen. Für dieses Projekt erhielt sie mehrere 10.000 US-Dollar, die nun helfen, ausbleibende Rückzahlungen für die vergebenen Kredite aufzufangen.

9 Fallstudien

9.1 Auswahl der Studien und ihr Experimentalcharakter

Neben Mexiko-Stadt, das einen Schwerpunkt der Arbeit bildet, wurden hier die NGO-Szenen aus den argentinischen Städten Córdoba und Buenos Aires und dazu ergänzend der besondere Fall Fortalezas in Brasilien betrachtet. Für die Fallstudien wurden für lateinamerikanische NGO-Arbeit typische Projekte gewählt, die jeweils eine Arbeitsweise von NGOs(HS) wiedergeben. Mit diesen Fallstudien beleuchte ich gleichzeitig den Prozessverlauf dieser Projekte und baue damit auf den im vorhergehenden Kapitel nur strukturell dargestellten Arbeitsansätzen auf.

Weder sind diese Ansätze auf die Stadt beschränkt, aus der die jeweilige Fallstudie stammt, noch sind sie notwendigerweise dort ursprünglich entwickelt worden. Alle drei Studien zeigen typische Merkmale der NGO-Arbeit der 1980er beziehungsweise der 1990er Jahre. Sie sind auch typisch für bestimmte zeitliche Phasen in der Entwicklung der NGOs. Diese Chronologie wird hier auch durch Reihenfolge und Auswahl der Fallbeispiele wiedergegeben, die drei Arbeitsansätze behandeln: die Unterstützung einer Kooperative, Baufinanzierung durch Mikrokredite und die Beteiligung an Aushandlungsprozessen an einem *Runden Tisch*.

Alle drei Fallstudien sind als *good practises* internationalausgezeichnet worden. Dies ist jedoch für ihre Beschreibung und Bewertung in diesem Kontext nicht wesentlich, denn für die Bewertung von NGO-Arbeit *an sich* dienen die ausgewählten Fallstudien nicht. Sie eignen sich jedoch aufgrund ihres Erfolges und ihrer Außenwirkung gut als typische Arbeitsproben, jenseits der andernorts diskutierten Schwierigkeiten und Unzulänglichkeiten bei zivilgesellschaftlich getragenen Wohnungsbauprojekten.

Die vorgestellten Projekte haben Experimentalcharakter, was bei NGO geführten Wohnbauprojekten eher die Regel als die Ausnahme ist, meist mit dem erklärten Ziel den Projektansatz später zu optimieren und auszuweiten. Meist bleiben jedoch nicht mehr als einige Arbeitserfahrungen und Strategievorschläge für das nächste Projekt.

Die Fortsetzung der Arbeit durch weitere Experimente hat aber System. Insofern sind die Fallbeispiele auch als Glieder einer Kette von Entwicklungen zu verstehen, was besonders im brasilianischen Beispiel offensichtlich wird.

9.1.1 Art und Auswahl der Fallbeispiele

Die erste Fallstudie stellt die Zusammenarbeit einer Baukooperative mit einer NGO in Mexiko dar. Für beide Seiten - die Basisorganisation und die NGO – war dies eine erstmalige Zusammenarbeit in einer solchen Konstellation. Dieses Hausprojekt wurde Mitte der 1980er fertiggestellt. Grundlegend für sein Gelingen auf einem rechtlich nicht gesicherten Gelände und gegen den Widerstand Dritter, namentlich der zuständigen Behörden, war das Vorhandensein einer breiten Unterstützung und eines Kooperativbaufonds.

Die zweite Studie verfolgt den Fall einer durch eine NGO geförderten nachbarschaftlichen Selbsthilfe und daraus resultierende weitere Projekte in Fortaleza. Die Ausgangslage ist der ersten Studie ähnlich, doch wird hier von vornherein mit staatlichen Stellen zusammengearbeitet. Der Sprung von der Konfrontation zur Kooperation Ende der 1980er verläuft zeitgleich mit der Individualisierung von Wohnungsbaukrediten, wodurch das Kooperativmodell de facto abgeschafft wird. Die nur noch einzelnen Familie zugesprochenen Kredite schränken die Möglichkeiten der Basisorganisationen ein. Gleichzeitig beteiligt sich der öffentliche Sektor nun stärker an der Projektsteuerung und nicht mehr allein als Opponent in Aushandlungsprozessen. Die Bedeutung anderer Akteure nimmt zu und diversifiziert sich sowohl auf Seiten des Staates als auch bei den CSOs.

Ein Ergebnis dieser Entwicklung sind Runde Tische, wie bereits einer für Fortalza kurz vorgestellt wird. Die dritte Fallstudie greift daher das Beispiel des Runden Tisches von Córdoba auf, der sich Mitte der 1990er Jahre zusammenfand, um für die Großstadtregion die dringlichen Wohnungsfragen der armen Bevölkerung zu lösen. Auch diese Studie reflektiert generelle Herausforderungen für NGOs zu diesem Zeitpunkt. Mitte der 1990er werden Wohnungsbauprojekte im Niedrigkostenbereich inzwischen verstärkt von der Privatwirtschaft durchgeführt. NGOs kommt nun die Rolle eines Beraters für Basisgruppen und Staat zu, die nur noch punktuell in die Umsetzung von Baumaßnahmen involviert sind. Diese letzte Studie schließt die Betrachtung der NGO Entwicklung der 1990er auch inhaltlich ab.

9.2 *Das Kooperativprojekt Palo Alto in Mexiko Stadt*

9.2.1 Kooperativen und NGOs

Kollektive Selbsthilfe, basierend auf nachbarschaftlicher Hilfe oder indem sich Betroffene in Spargruppen oder in Kooperativen organisierten, war immer schon ein Ausdruck organisierter Zivilgesellschaft. Kooperativen gehören zur modernen Tradition der meisten Länder Lateinamerikas und haben sowohl außerhalb des Staates als auch integriert in sozialstaatliche Systeme existiert. Die wesentlichen Elemente dieses alternativen Bauens sind dabei die Nutzung ihres sozialen Kapitals, die Zusammenarbeit der Gruppen, die Egalität unter den Mitgliedern. Die Organisationsform ist zwar weitgehend unabhängig, seit den 1920er Jahren erhielten Kooperativen aber auch eine rechtliche Anerkennung und Förderungen durch den Staat.

Kooperativen sind die älteren Vertreter der organisierten Zivilgesellschaft im Habitatbereich. Die ersten NGOs haben sich mit dem Problem der Wohnungsversorgung vor dem Hintergrund der Möglichkeiten von kooperativer Arbeit in den 1960er Jahren auseinandergesetzt. Das war nahe liegend, weil sich im Kooperativismus zwei wesentliche Motivationen der frühen NGOs wiederfanden: Kooperativen bildeten politische und soziale Gemeinschaften und lösten ihre Probleme eigeninitiativ und emanzipatorisch und bildeten damit das Gesellschaftsbild ab, das die intellektuellen NGOs anstrebten. Die nachbarschaftliche Selbsthilfe passte sowohl in die sozialreformerischen als auch das Verständnis der Befreiungskirche der 1960er und 1970er Jahre. In diesen Zeitraum fallen entsprechend die ersten Kooperationen von Baugruppen mit NGOs.

Die Kooperativen verfolgten aber zunächst vorwiegend pragmatische Ziele: Anders als bei der individuellen Selbsthilfe war es einfacher, innerhalb von Baugruppen zu arbeiten. Das gemeinsame Bauen bot mehr Gestaltungsraum für den Entwurf der gemeinsamen Flächen der Siedlung, durch das kollektive Wirtschaften wurde kostengünstiger geplant und gebaut, schließlich bot die Organisation auch eine bessere Voraussetzung dafür, überhaupt wahrgenommen zu werden und beispielsweise den Erwerb von Grundstücken auszuhandeln. Ebenso pragmatisch ist im Anfang die Einbeziehung von NGOs, die oft auf die Initiative der Kooperativen zurückging. Aus dieser Zusammenarbeit ist eine politische Konstellation entstanden, die den zivilgesellschaftlichen Habitatbereich vor den 1990ern Jahren wesentlich bestimmt hat. Beide Seiten haben sich gegenseitig befruchtet, die Entwicklung der einen wäre heute ohne die andere nicht mehr denkbar.

Die von NGO unterstützten Kooperativprojekte in ganz Lateinamerika sind dabei einander bis in die 1980er Jahre in erstaunlicher Ähnlichkeit. Die hier nur kurz wiedergegebene Fallstudie ist typisch in ihrem Verlauf. Das hat zunächst mit ähnlichen Ausgangsbedingungen in den Ländern zu tun, sowohl in Hinsicht auf materielle und humane Ressourcen, als auch politische und rechtliche Rahmenbedingungen.

Zivilgesellschaftliche Zusammenschlüsse zwischen einer eher *popularen* Basis und den eher intellektuellen Organisationen, entstanden in der bereits beschriebenen Oppositionshaltung zum paternalistischen Staat. Im Wesentlichen war die Zusammenarbeit durch gemeinsame Interessenslagen bedingt. Die kleinen Basisorganisationen suchten nach Unterstützung, die sie sich meist durch politische Netzwerke erschlossen. In der Wahrnehmung der kleinen, erst in ihrer professionellen Etablierung begriffenen NGOs waren die Basisgruppen sowohl ein aktiver Opponent, als auch gleichzeitig ein Opfer der verfehlten staatlichen Sozialpolitik. Die NGOs nahmen vor allem diese beiden Aspekte der Basisgruppen wahr, während der dritte Aspekt, der der ökonomischen Marginalisierung, noch in den Hintergrund trat. Die Zusammenarbeit zwischen CBOs und NGOs war also nicht karitativ, sondern vielmehr sozialetisch motiviert. Die Armen wurden nicht als Hilfsbedürftige wahrgenommen, sondern als Menschen, die ihrer Rechte beraubt wurden. Diese Interpretation nahm bereits den Menschenrechtsansatz (*Human Rights Approach*) vorweg, der erst sehr viel später in der Entwicklungszusammenarbeit prominent diskutiert werden sollte. Innerhalb der Zivilgesellschaft überlebte dieser Ansatz in verschiedenen reformerischen Initiativen, z. B. dem "Recht auf Stadt".

Veränderungen in der Wahrnehmung der Siedler kommen erst in der etablierten Zusammenarbeit mit staatlichen Stellen, aber auch mit Nord-NGOs, durch die Notwendigkeit, die „Zielgruppen“ zu definieren. Zunächst nur um zu vermeiden, dass Menschen aus der Mittelschicht sich Hilfsleistungen erschleichen, aber auch, um die begrenzten Mittel möglichst effizient für die „Armutsbekämpfung“ einzusetzen. Zunehmend wurden Bauprojekte unter Einbeziehung der sozio-ökonomischen Situation der künftigen Siedler evaluiert, womit sich langfristig aber auch die Wahrnehmung veränderte, mit der NGOs ihren „Zielgruppen“ entgegentraten. Das ehemalige Verständnis einer Partnerschaft, wie es in den Anfängen der Zusammenarbeit mit Kooperativen vorhanden war, veränderte sich zugunsten einer Sichtweise, in der Geber Klienten und Teilnehmer an Wohnungsbauprogrammen Begünstigte sind.

9.2.2 Geschichte und Kontext der Kooperative Palo Alto

Palo Alto liegt im Westen Mexiko Stadt inmitten von Wohngebieten der Mittel- und Oberschichten. Die Siedlung existierte bereits seit den 1960er Jahren, als das Gebiet noch an der Peripherie des Bundesdistrikts lag.¹¹¹ Vor allem Migranten aus dem Bundesstaat Michoacán wurden dort ansässig, um in einer Sandgrube zu arbeiten. Zunächst in Erdlöchern, später in prekären Behausungen, siedelten sie in unmittelbarer Nähe zur Grube auf Grundstücken, die sie vom Grubenbesitzer pachten mussten. Die gemeinsame Herkunft und Tätigkeit der Siedler von Palo Alto machte aus den Arbeitern der Sandgrube eine Lebensgemeinschaft, lange bevor die Kooperative gegründet wurde.

Als 1969 die Sandförderung eingestellt wurde, war die Grube bereits von Villen und teuren Wohnsiedlungen umgeben. Der Besitzer der Grube versuchte daher, seine ehemaligen Arbeiter zu vertreiben, um selbst von der besonderen Lage des Grundstücks zu profitieren, für das er allerdings keinen Besitztitel vorweisen konnte.

Die Bewohner organisierten sich, um den Boden selbst zu beanspruchen und begannen einen langjährigen Rechtsstreit mit dem Besitzer und den städtischen Behörden um die Bodenregulierung. Es ging ihnen dabei zunächst nur um ein Bleiberecht auf dem Grundstück, um nicht in die entfernter gelegenen und für die Besiedlung ungeeigneten Berge vertrieben zu werden.

In dieser Zeit entstanden die ersten Kontakte mit der NGO COPEVI, die eine der ersten, kirchlich orientierten Habitat-NGOs in Mexiko ist. In der Kooperative waren 317 Familien, insgesamt 2.250 Menschen, organisiert. Das Durchschnittseinkommen lag bei 110 US Dollar, wobei etwa 80% der arbeitenden Bevölkerung im informellen Sektor tätig waren. Verhandelt wurde mit dem Besitzer und der Regulierungsbehörde, die als klientelistisch und korrupt galt. Dabei kam es zeitweise zu massiven Spannungen unter den Parteien. Das Gebiet wurde zeitweise „besetzt“, um es gegen eine polizeiliche Räumung zu verteidigen. Die städtischen sozialen Bewegungen aus anderen Gebieten, verfolgten die Entwicklungen, thematisierten die Ereignisse und beteiligten sich an Protesten, um Druck auf die Behörden auszuüben. COPEVI begleitete auch diese politische Arbeit und organisiert die Öffentlichkeitsarbeit.

Schließlich erfolgte am 11. März 1974 die formelle Übertragung des Bodens vom Grubenbesitzer an die Kooperative in Gegenwart der Stadtverwaltung. Dies schaffte eine wesentliche Grundvoraussetzung für die Kreditwürdigkeit der Bewohner für den nun folgenden Bau von konsolidierten Wohnhäusern. Vier Bauphasen folgten in der Zeit von

¹¹¹ Die folgende historische Darstellung inklusive der genannten Zahlen und Daten basiert auf Lombera 1987, Romero 2002 und Gesprächen mit Axel Schulte-Sasse.

1975 bis 1985. 1986 bekamen die Kinder der ersten Siedler einen Kredit für Wohnhäuser von FONHAPO.

Seit 1975 entwickelten Mitarbeiter von COPEVI Vorschläge zur Verbesserung der Siedlung. Es werden Spargruppen eingeführt und Ansätze entwickelt, um beispielsweise durch alternative Bauformen (wachsende Häuser, Gemeinschaftsproduktion, alternative Materialien) den armen Siedlern den Neubau ihrer Häuser zu ermöglichen.

In jeder Phase organisierten sich die Bewohner anders, da sie das Bauvorhaben jeweils an die zur Verfügung stehenden Finanzierungsmöglichkeiten anpassen mussten. Während am Anfang noch die Finanzierung aus angesparten Eigenmitteln dominierte und die Häuser entsprechend langsam gebaut wurden, wurde über die Jahre der Zugang zu staatlichen Krediten erleichtert. In der ersten Phase wurden alle Häuser, in Größe und Form gleich, als einfache Kernhäuser gebaut, die später von den Bewohnern ausgebaut werden konnten. Auf den jeweils 108 Quadratmeter großen Grundstücken wurden zunächst 52 Quadratmeter Wohnfläche errichtet. Gebaut wurde in Kleingruppen von 8 bis 15 Familien. Während COPEVI die technische Leitung und das Baumanagement innehatte, organisiert die Kooperative die Gruppen und deren Beteiligung an dem Gesamtvorhaben.

9.2.3 Der Kooperativgedanke in der Zivilgesellschaft

Vorläufer von Baugruppen gehen bis in die präkolumbinische Zeit zurück, die nachbarschaftliche Selbsthilfe in Brasilien (Mutirão) und in Mexiko und Argentinien (Ayuda Mutua) sind autochthone Organisationsformen der ländlichen Bevölkerung. Wohnungsbau in nachbarschaftlicher Gemeinschaftshilfe ist eine weltweit anzutreffende Strategie dörflicher Gesellschaften, um die arbeitsintensive Tätigkeit des Hausbaus sinnvoll auf die verfügbaren Arbeitskräfte zu verteilen. Die in Anspruchnahme der gemeinsamen Arbeit ist eine reziproke Verpflichtung gegenüber einer Zweckgemeinschaft, Umfang und Prozess des Hausbaus werden meist durch streng definierten und teils ritualisierte Regeln definiert. Die Organisationsform etablierte sich auch in den modernen Staaten, teils mit ideologischen Wurzeln, besonders im südlichen Lateinamerika durch anarchistische und syndikalistische Einflüsse aus Europa. Gleichzeitig zeugten ihre Erfolge auch von der Zweckmäßigkeit des Ansatzes und sorgten so für eine weitere Verbreitung auch über die Grenzen ihres ideologischen Hintergrunds hinaus.

Die kollektiv organisierte Wohnungsversorgung für Einkommensschwache lag auch im Interesse des Wohlfahrtsstaats. Die lateinamerikanischen Staaten unterstützten bereits

in den 1940er Jahren Kooperativen, sei es in Form von finanziellen Zuschüssen zum Bau oder in der Bereitstellung von Bauland und Infrastruktur für den Selbstbau.

Interessant ist, dass die lateinamerikanischen Wohlfahrtsstaaten in den 1950er Jahren eine Bevormundung und Zwangskollektivierung von Baugruppen beginnen, ähnlich wie es teils in den 1990er Jahren durch breitere Konstellationen mit Beteiligung von NGOs zu beobachten war. Auch die Tendenz, nicht Wohnraum zur Verfügung zu stellen, sondern den Kauf einer Wohnung zu subventionieren ist eine Erscheinung dieser frühen „Verstaatlichung des Kooperativansatzes“.

Die Wohnungsversorgung wurde staatlicherseits durch zentrale Wohnbauinstitutionen oder staatliche Bausparkassen organisiert, die auch die Rolle der Banken übernahmen. Wie in Kapitel 7 ausgeführt, waren diese staatlichen Wohnbauunternehmen jedoch langfristig nicht in der Lage, die kulminierten Defizite zu bekämpfen. Durch hohe Kosten, die sich aufgrund von Bürokratie, hohen Baustandards und Ineffizienz in der Umsetzung ergaben, wirkten die Programme nicht. Manche staatliche Bausparkassen, die beispielsweise wie das mexikanische INFONAVIT mit Pflichtabgaben von Angestellten und Arbeitern operierten, waren nur in der Lage etwa jeden hundertsten Bausparer mit einer Wohnung zu versorgen (Ferguson, 1997, S.194).

Unabhängige Vorhaben der Zivilgesellschaft konnten daher leicht mit ihrer unmittelbaren Kontrolle über Ressourcen und den Fortschritt des Bauprozesses dieser staatlichen Versorgung eine Alternative entgegensetzen – und begründeten das Engagement der NGOs im Habitatbereich.

Die Entstehung von „bauenden NGOs“ geht dabei wie in der Fallstudie beschrieben im Wesentlichen auf die Kooperation mit Kooperativen zurück. Aus diesen ersten Ansätzen eines NGO-Wohnungsbaus entwickelten sich unterschiedliche Schwerpunkte. Manche NGOs(HS) spezialisierten sich auf den Wohnungsneubau, während andere sich stärker der Entwicklung von bereits bestehenden Siedlungen widmeten, indem sie beispielsweise Verbesserungsprogramme von Häusern initiierten oder Gemeinschaftseinrichtungen bauten. Zwischen professionellen NGOs, die hauptsächlich bauen, und eher sozial engagierten NGOs, die „nebenbei“ auch Baumaßnahmen durchführen, gibt es ein weites Spektrum an Schwerpunktsetzungen, die nicht nur von Organisation zu Organisation variieren, sondern auch mittelfristig in den NGOs selbst.

Zur Peripherie der Gruppe der „bauenden NGOs“ sind dabei zwei weitere Typen zu zählen. Zum einen jene, die sich auf die Entwicklung technischer oder kostensparender Lösungen spezialisiert haben, wie z. B. CEVE, aber diese Techniken nicht selbst in großem Umfang umsetzen. Zum anderen schließlich jene, deren Hauptaktivität in der

Organisation von Gruppen, beispielsweise von Baugruppen oder von Nachfragenden für staatlich geförderte Sozialwohnungen. Diese NGOs überlassen den Bau der Wohnungen dem privaten Sektor, betreuen aber die Gruppe, beispielsweise bei der Klärung der gewünschten Wohngrundrisse, der Kreditbeschaffung oder dem Erwerb von Bauland. Nicht zu vernachlässigen ist auch die Bedeutung von NGOs bei der Beschaffung von weiteren finanziellen Ressourcen, die die Teilnehmer an den Wohnungsbauprogrammen nicht zurückzahlen müssen.

Im Kontext der Altstadterhaltung entstanden ebenso die ersten Ansätze einer alternativen Stadtentwicklung mit dem experimentellen Siedlungsbau der Kooperativen, die über eine reine Wohnungsversorgung hinausgingen.

9.3 *Mit Kleinem groß herausgekommen: Mikrofinanzierung in Fortaleza*

Für den wesentlichen Erfolg der NGOs(HS) Anfang der 1990er Jahre waren jene Alternativen ausschlaggebend, die von den NGOs teils entwickelt, vor allem aber experimentell verbessert und verbreitet wurden. Diese Alternativen reagierten auf die Herausforderungen der Transformationsphase und der Neukonstellation von Staat und Gesellschaft. Entscheidend für die Umsetzbarkeit der Alternativen war die Vereinbarkeit der Ziele und Strategien beider Seiten. Den NGOs gelang es, innerhalb eines neoliberalen Marktmodells Ansätze zur *Sozialen Produktion des Habitats* weiterzuentwickeln. Der Staat auf zentraler und lokaler Ebene konnte diese neuen Strategien in seine eigene Wohnungsbaupolitik inkorporieren und die Verantwortung, die er bisher für Entwicklung, Implementierung und Finanzierung allein hatte tragen müssen, mit anderen Akteuren teilen. Eine solche Alternative war auch die Mikrokreditfinanzierung für den Wohnungsmarkt. Weltweit war dieses neue Instrument mit solchem Erfolg für die organisierte Zivilgesellschaft verbunden, dass sich in den 1990er Jahren manche NGOs dauerhaft in Finanzinstitute umstrukturierten.

Das hier behandelte Projekt in Fortaleza ist dabei nicht nur eines der ersten Beispiele für die erfolgreiche Implementierung einer solchen innovativen Alternative im lateinamerikanischen Habitatbereich, sondern darüber hinaus modellhaft für den wesentlichen Bedeutungsgewinn von NGOs(HS) in der Entwicklungszusammenarbeit der 1990er Jahren.

Das Beispiel Fortaleza wird hier ohne nähere Erläuterung der komplexen und auch regional stark divergierenden Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik Brasiliens dargestellt.¹¹² Für tiefere Einblicke sind unter anderem die Arbeiten über Mutirão von Paula Santos und über moderne Stadtentwicklung von Marcelo Lopes de Souza empfehlenswert.

9.3.1 Der Mutirão 50

In der metropolitanen Region der Stadt Fortaleza, die von 1980 bis 2000 von 1.3 Millionen auf 2,3 Millionen Einwohner wuchs, wohnte Mitte der 1990er Jahre ca. ein Fünftel der Bevölkerung in Favelas.¹¹³ Schätzungen zufolge lebten davon mehr als 150.000 Einwohner in prekären, menschenunwürdigen Verhältnissen (Pequeno 2001).

Zwar gab es bereits seit den 1950er Jahren städtische soziale Bewegungen in Fortaleza (Barreira 1982), eine zweite Phase urbaner *Movimentos* ergänzte diese traditionelleren Organisationsformen jedoch seit den 1980er Jahren. Diese zweite Generation im Sinne der neuen *popularen* Bewegungen (vgl. Kapitel 6.3) formierte sich im Zusammenhang mit der fortschreitenden Urbanisierung und Redemokratisierung, und ihr Erscheinen war oft an konkrete Ereignisse gekoppelt.

Ein solches war die Zwangsumsiedlung von ca. 18.000 Familien im Jahr 1986. Die mittellosen Familien waren aus dem Zentrum Fortaleza vertrieben und ihre informellen Siedlungen für ein Strassenbauprojekt geräumt worden. Die Bewohner hatten 19 km außerhalb der Stadt in der randstädtischen Gemeinde Caucaia ein leeres Baugrundstück ohne Infrastruktur zugeteilt bekommen. Im August 1986 diskutierte die französische NGO *Groupe de Recherche et d'Echanges Technologiques* (GRET) mit der Präfektur von Fortaleza über Möglichkeiten der Zusammenarbeit im Habitatbereich und schlug

¹¹² Die Vernachlässigung der nationalen Ebene für die Betrachtung der NGO Entwicklung Fortaleza ist durch die ausgeprägte Eigenständigkeit der brasilianischen Städte, ihrer Verwaltung und Entscheidungshoheit gerechtfertigt. Stadtentwicklung ist in Brasilien eine historisch gewachsene Aufgabe der Stadtverwaltung. Weltweit bekannt sind z. B. die ökologischen Stadtentwicklungsstrategien von Curitiba oder der Bürgerhaushalt von Porto Alegre, die eben aufgrund der dezentralen Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik überhaupt erst möglich sind.

¹¹³ Als Favelas werden in Brasilien die prekärsten der informellen Siedlungen bezeichnet. Obwohl es keine eindeutige Definition gibt und die Bezeichnung „Favela“ in Hinsicht auf Alter, Lage oder Größe aussagegelos bleibt, verbindet man mit ihr bestimmte Merkmale. Neben der schlechten Bausubstanz, dem Mangel an sozialer Infrastruktur und der Dichte der Bebauung, sind es die fehlende öffentliche Ver- und Entsorgung, die Isolation der Gebiete und die Illegalität der Siedlung, die eine Favela kennzeichnen. Sie entstehen auf gefährdeten und insofern wertlosen Flächen (wie Überschwemmungsgebieten, Wanderdünen etc.) oder sie gehen aus Besetzungen von öffentlichen oder privaten Grundstücken hervor. In selteneren Fällen entstehen sie aus illegalem Landverkauf oder sogar aus öffentlichen Wohnversorgungsprojekten, die im Laufe der Zeit degradierten.

Ende des Jahres Rondon für eine Pilotmaßnahme vor, das Viertel in Caucaia, in dem die Vertriebenen Bauland zugewiesen bekommen hatten. GRET wurde mit dieser Initiative erstmalig in Fortaleza aktiv. Die Bewohner wurden im „Volksrat von Rondon“, dem *Consejo Popular de Rondon* (CONPOR) organisiert, um mit den Behörden über die Unterstützung ihres erzwungenen Neuanfangs zu verhandeln. Als Mittler trat GRET in den Verhandlungen auf und wurde 1987 von der Präfektur beauftragt, ein Sozialwohnungsbauprogramm in nachbarschaftlicher Selbsthilfe durchzuführen. GRET agierte vorwiegend über eine entsandte Fachkraft, Yves Cabannes, der später die Erfahrungen zahlreich dokumentieren und veröffentlichen sollte.

Nachdem GRET 1987 die benötigte finanzielle Unterstützung vom französischen Außenministerium und von einem französischen Hilfsfonds eingeworben hatte, wurde 1988 eine Vereinbarung zwischen der Präfektur von Fortaleza und GRET zur Durchführung eines „Innovationsprogramms für Sozialwohnungsbau (PIMP)“ unterzeichnet. GRET verpflichtete sich darin, die Gemeinschaft technisch zu beraten.

Schwierigkeiten vor allem weiterhin im Zusammenhang mit dem Rechtsstatus des übertragenen Grundbesitzes aber auch mit der Auswahl und Organisation der Teilnehmer am *Mutirão* verhinderten jedoch die Umsetzung des Vorhabens, viele Familien verließen die Basisorganisation und begannen, ihre Häuser in individueller Selbsthilfe zu errichten. Im April 1989 wurde nach einem Regierungswechsel ein neuer Vertrag mit der neuen Stadtregierung unterzeichnet und die ersten Häuser fertiggestellt, allerdings weiterhin ohne Infrastrukturanbindung. Im März 1990 gründeten die Beteiligten auf Initiative von GRET ein Mikro-Unternehmen für die Herstellung von Baustoffen in Rondon. Der Betrieb stellte vor allem preisgünstig Zementsteine her. Gleichzeitig richtete CONPOR mit GRETs Unterstützung eine gemeinschaftliche Koordinierungsstelle für den Wohnungsbau ein, die insbesondere die Kredite verwaltete. Doch weiterhin litt das Projekt unter bürokratischen Hürden und dem geringen Engagement der Gemeinschaft. Die Schwierigkeiten wurden erst überwunden, als ein Vertrag mit der Gemeinde Caucaia zustande kam, der die Baugrundstücke legalisierte und den Bewohner ein Nutzungsrecht (*direito real de uso*) zuerkannte.

Erst damit konnten die Baumaßnahmen im vollen Umfang beginnen. Der Bau der insgesamt 50 Wohneinheiten in nachbarschaftlicher Selbsthilfe dauerte bis 1992. Die Häuser wurden als Doppelhaushälften errichtet und verfügten über ein Wohn- und zwei Schlafzimmer, sowie Küche und Bad auf insgesamt 33 Quadratmetern. Gleichzeitig wurde ein Wirtschaftszentrum im Viertel errichtet, in dem Kleingewerbe, Manufakturen und Läden untergebracht wurden.

Für die Finanzierung der Häuser wurde den Bewohnern ein Paket angeboten, das es ihnen ermöglichte, die etwa 1.000 US Dollar für den Hausbau aufzubringen. Diese Mischfinanzierung bestand im Wesentlichen aus zwei Formen der Zuwendung und einer Form der Selbstbeteiligung. Gestützt durch Gelder aus der französischen Entwicklungszusammenarbeit und kombiniert mit Querfinanzierungen aus der gemeinschaftseigenen Baustoffproduktion und den Einlagen der Bewohner in einen routierenden Fonds, konnte die finanzielle Belastung minimiert und die Rückzahlung über mehrere Jahre verteilt werden, was selbst Geringverdienern die Teilnahme am „Mikrokreditprogramm“ ermöglichte. Drei Jahre später war auch die infrastrukturelle Grundversorgung mit Straßen, Strom- und Wasserversorgung für das gesamte Gebiet fertiggestellt.

Inspiziert durch den Erfolg der Initiative und interessiert an weiteren Zusagen der französischen Entwicklungszusammenarbeit schlug die Stadtverwaltung von Fortaleza 1991 eine weitergehende Kooperation mit GRET vor. Das *Programa Comunidades* sollte die grundlegenden Komponenten des *Mutirão 50* aufnehmen und sie auf die metropolitane Region ausweiten. Das Programm wurde in Partnerschaft mit der Regierung des Bundesstaates Ceará, mit Fortaleza und vier Munizipien initiiert. Das ambitionierte Ziel der NGO war es, dass Steuerungsgremium des Programs als einen Integrationsrat mit zivilgesellschaftlichen Vertretern zu gestalten. Erst 1993 wurde endgültig über die Struktur des Rates entschieden, der schließlich 1994 durch den Gouverneur des Bundesstaates genehmigt wurde. Dieser neu gegründete „Integrationsrat“ zur Koordinierung des Programms wurde vom Staatssekretariat für Planung (einem bundesstaatlichen Planungsministerium entsprechend) geleitet und bestand aus 14 Repräsentanten mit paritätischer Sitzverteilung für Landesregierung, Gemeinden und Basisverbände mit je vier Sitzen sowie einem Sitz für den Vertreter der Trainingsmaßnahmen und schließlich – ohne Stimmrecht – für einen internationalen Berater: den GRET-Repräsentanten. Der Rat tagte einmal im Monat und zeichnete verantwortlich für die Aufstellung von Leitlinien und Verfahren im Programm, koordinierte die Aktionen der verschiedenen Institutionen, stimmt sie aufeinander ab, wies Ressourcen zu und beantragte Entwicklungsgelder. Die Basisverbände bzw. Nachbarschaftsorganisationen waren die lokalen Träger, Vermittler und teils auch Empfänger der Zuwendungen. Der Fonds wurde zu gleichen Teilen aus Mitteln der Stadtverwaltungen, der Bewohner¹¹⁴ und der internationalen EZ gespeist. Auch dieses Programm verfolgte neben dem Wohnungsneubau Ausbildungs- und

¹¹⁴ Die Bewohner mussten zunächst eine Spareinlage beisteuern, bevor sie einen teilsubventionierten Kredit bekamen. Mit den Beiträgen des öffentlichen Sektors wurde v. a. die Bereitstellung der Infrastruktur finanziert.

Beschäftigungsmaßnahmen sowie andere kleine Initiativen zur Einkommensschaffung in insgesamt acht Stadtentwicklungsprojekten. Das Konzept hinter dem *Comunidades*-Ansatz war laut GRET,

„die Zivilgesellschaft und die Bürgerschaft zu stärken und den Zugang zu erschwinglichem Wohnraum, Beschäftigung und Ausbildung“

zu erreichen (Cabannes 1997). Breit angelegt und partizipativ in der Entscheidungsfindung, gelang es der Initiative, bis zu ihrer Prämierung im Jahr 1995 in Fortaleza und den vier anderen Gemeinden etwa eintausend Wohnhäuser zu bauen. Zusätzlich wurden ca. fünfhundert Arbeitsplätze geschaffen.

Der Wohnungsneubau erwies sich langfristig jedoch als nicht finanzierbar. Hinzu kamen dieselben Schwierigkeiten, die bereits beim *Mutirão 50* zu erheblichen Verzögerungen beigetragen hatten: Wo der Grundstücksbesitz ungeklärt blieb, konnte nicht gebaut werden. Als 1996 die französischen Zuwendungen ausgesetzt wurden, kam das Programm zum Erliegen.

Es hatte sich aber bereits seit etwa 1993 ein weiteres Programm entwickelt, das auf Wohnungsverbesserungsmaßnahmen für – weitgehend mittellose - Hausbesitzer zielte. Der Wohnbauverbesserungsfonds *Casa Melhor* („besseres Haus“) stand ebenfalls im Zusammenhang mit den Erfahrungen mit der Mikrofinanzierung des *Mutirão 50*, und er ist das erste „echte“ Mikrokreditprogramm der drei beschriebenen Initiativen. *Casa Melhor* richtet sich allerdings an eine andere Zielgruppe: Es arbeitete in Siedlungen, die sich langsam konsolidierten und bot den Hausbesitzern die Möglichkeit, ihre Wohnungen zu verbessern und auszubauen – ungeachtet der Bodenbesitzverhältnisse.

Das Programm arbeitete mit Spar/Kreditgruppen in denen sich zwischen 15 und 30 Familien unter Anleitung der verantwortlichen Bewohnerorganisation zusammenschlossen. Zur Teilnahme am Programm gehörte zunächst die Evaluierung der Familien. Interessierte Familien mussten Fragebögen ausfüllen, um ihre sozio-ökonomische Situation von der Bewohnerorganisation mit Unterstützung der Mitarbeiter des Programms bewerten zu lassen. Die Daten wurden analysiert, und jede Familie wurde von Sozialarbeitern des Programms besucht, um die Wohnverbesserungsmaßnahmen gemeinsam zu planen. Die anfallenden Kosten für die Baumaßnahmen wurden berechnet und ein Finanzierungsplan erstellt. Der mögliche Höchstbetrag für einen Kredit aus dem Programmfonds richtete sich nach den vorhandenen Ersparnissen und dem Durchschnittsverdienst der Familie. Auch die Spar/Kreditgruppe wurde konsultiert, um die Zahlungsfähigkeit der einzelnen Familie sicherzustellen. Folgekredite waren nur genehmigungsfähig, wenn alle Familien ihren

ersten Kredit zurückgezahlt hatten. Die Gruppe half auch, behördliche Hürden zu meistern. In manchen Familien hatte beispielsweise niemand Ausweispapiere, für diese konnten dann andere Mitglieder der Gruppe zunächst bürgen, während sich die Bewohnerorganisation um die Ausstellung von Papieren für die erwachsenen Familienangehörigen bemühte. Die Registrierung der Familien wurde als ein wichtiger Aspekt ihrer urbanen und sozialen Integration gesehen. Zu Umfang und Wachstum des Programms schreibt Cabannes (1997, S.52):

„By May 1996, the programme was operating in 41 barrios and involved 90 grassroots organizations. By September 1996, some 7,000 households had attended meetings about the programme and some 5,000 had expressed an interest in taking part. Seventeen hundred households had completed socio-economic forms and about 1,000 had completed the plan for improving their houses. Eight hundred loans had been granted. Some 57 community based organizations had formed savings groups and a further 100 had expressed an interest in participating.”

Auch im Gebiet des *Mutirão 50* wurde das *Casa Melhor* angeboten. Aus dem Zentrum vertriebene Familien, die nicht am Wohnungsbauprogramm teilgenommen hatten, hatten ihre Häuser in Selbsthilfe errichtet. Nun nahmen ab 1994 zunächst einige hundert dieser Haushalte an dem Wohnungsverbesserungsprogramm *Casa Melhor* teil, das von der Bewohnerorganisationen vermittelt wurde. Später nahmen auch Besitzer von *Mutirão 50*-Häusern Kredite auf, um den Wohnraum zu vergrößern, womit sich der Kreis der durch die Programme angebotenen Maßnahmen schließt.

Alle drei Programme wurden in der UNCHS Liste der 100 weltweit *best practices* aufgenommen und sind während der Habitat II Konferenz vorgestellt worden. Hervorgehoben wurden das ganzheitliche Konzept, die Einrichtung einer akteursübergreifenden Institution zur Steuerung der Programme und der Aufbau eines Wohnungsverbesserungsprogramms für Einkommensschwache. Alle drei basierten zu wesentlichen Teilen auf der Idee der Mikrofinanzierung, jedoch mit unterschiedlich ausgeprägten Beteiligungsmodellen. Während der *Mutirão 50* die „Urbanisierung der Peripherie“ durch aus dem Zentrum vertriebene Familien verfolgte, arbeitete das *Comunidades* Programm mit Nachbarschaftsorganisationen in bereits bestehenden, langsam wachsenden Siedlungen. Mit dem Integrationsrat im *Comunidades* Programm wurde gleichzeitig ein Gremium institutionalisiert, das eine Zusammenarbeit von Basisorganisationen, professioneller Zivilgesellschaft und dem öffentlichen Sektor ermöglichte. Schließlich änderte das dritte Programm wiederum die Zielgruppe, indem

es nun individuellen Haushalten Kredite für Wohnungsverbesserungsmaßnahmen anbietet.

9.3.2 Die Nachhaltigkeit des NGO Erfolgs

Die Ergebnisse des *Mutirão 50*, sowohl die sichtbaren, wie die Häuser und die Infrastruktur, als auch die ideellen, wie der hohe Einfluss auf Folgeprogramme in Fortaleza, lassen sich auf die gute Planung und die Ganzheitlichkeit des Ansatzes zurückführen. Die zeitliche Verzögerung, die bürokratischen Schwierigkeiten und der mit 50 Wohneinheiten nicht überwältigend große neugeschaffene Wohnraum zeigen aber, dass der wesentliche Erfolg des Projekts nicht sein quantitativer Umfang, sondern sein Modellcharakter war.

Zwei wesentliche Ergebnisse des Projektes sind gleichzeitig Gründe für dessen Erfolg: die Zusammenführung unterschiedlicher Akteure und die Einführung eines neuen komplexen Instrumentes: Die Mikrofinanzierung machte durch die Einzahlungen der Teilnehmer, durch Einsparungen bei Bau und Materialproduktion und durch externe Unterstützung den Wohnungsneubau für eine Bevölkerungsschicht erschwinglich, die mit zwei bis drei Mindestlöhnen als Familieneinkommen sich sonst nur informell versorgen könnte.

Der *Mutirão 50* kann als Beginn erheblich umfangreicherer Initiativen der 1990er Jahre gewertet werden, die auch in anderen Bundesstaaten Brasiliens umgesetzt wurden und teils bis heute fortbestehen. Unmittelbares Folgeprogramm des *Mutirão 50* war jedoch wie beschrieben das Programa Comunidades, das von 1994 bis 1998 in Fortaleza und vier Kleinstädten des Umlands aktiv war. Bereits im *Mutirão 50* waren alle wesentlichen Elemente des *Comunidades* Programms vorhanden gewesen, und sie wurden zahlreich wiederholt und variiert, angefangen beim gleichen Haustyp bis hin zur Bereitstellung derselben sozialen Infrastruktur. Auch im Casa Melhor Programm werden Steuerungs- und Finanzierungsstrategien von den Vorläuferprogrammen übernommen.

Dass Strategien, die GRET gemeinsam mit dem öffentlichen Sektor entwickelt hatte, in städtische und sogar in die staatliche Wohnungsbaupolitik übernommen wurden, beweist nicht nur die gute Qualität der Planung und der Strategien selbst, sondern auch den Erfolg der NGO bei der Vermarktung der Projekte. Meine Analyse dieser Projekte konzentriert sich hier auf die besondere Stellung, die sich NGOs in einer solchen Konstellation erarbeiten können.

9.3.3 Eine neu geschaffene Akteurslandschaft

Die Kombination verschiedener Themen und Arbeitsbereiche und das Zusammenführen unterschiedlicher Akteure waren ein wesentliches Element des Projekts. Sachlichkeit und die Zusammenarbeit mit dem Staat sind ganz im Sinne der Neuen Sozialen Bewegungen (*New Social Movements*, vgl. Kapitel 6.3) und waren somit Ende der 1980er Jahre „zeitgemäß“. Der ganzheitliche Ansatz verfolgte über die Bereitstellung von Wohnung und Basisinfrastruktur hinaus auch Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung und Ausbildung der Bewohner. Die Bereitstellung und Verbesserung von sozialen Einrichtungen und Dienstleistungen wurden zu Bestandteilen der Projektaktivitäten. Damit war ein wesentliches Prinzip der NGO-Arbeit das Subsidieren von staatlichen Aufgaben in Zusammenarbeit mit dem Staat. Einer der maßgeblich Beteiligten und treibenden Kräfte dabei war die französische NGO GRET, die weit über ihre formale Beteiligung hinaus diese neuen Konzepte eingeführt hatte und zunächst im *Mutirão 50* erproben konnte. Formell in ihrer Mitarbeit auf den Kapazitätsaufbau beschränkt, initiierte sie eine Anzahl von weiteren Kooperationen und integrierte so neue Themen in das zentrale Ziel der Wohnungsversorgung. GRET verband nicht nur die lokalen Akteure miteinander, sondern brachte auch internationale Erfahrungen und neue Strategien mit ein. Über lateinamerikanische NGO Netzwerke kam beispielsweise auch die argentinische NGO CEVE aus Córdoba nach Fortaleza. Mitarbeiter von CEVE (vgl. Kapitel 8.2.1) berieten in Zusammenarbeit mit der bundesstaatlichen Universität von Ceará das Mikro-Unternehmen bei der Baustoffproduktion mit innovativen Technologien und die Architekten beim Hausentwurf. Die Partner lieferten wichtige Inputs für die Inbetriebnahme des Unternehmens und für Qualifizierungsmaßnahmen.

Die einflussreiche Rolle der NGO scheint hier entscheidend für den Erfolg des Projekts. Die begleitete Selbsthilfe als klassische Kernkompetenz der NGOs im Habitatbereich und die Intermediation als Antwort auf die neuen gesellschaftlichen Anforderungen verband GRET mit technischen und fiskalischen Innovationen. Cabannes führt die zentrale Bedeutung der NGO in diesem Kontext selbst an, mit dem Hinweis, dass dieser Akteur entsprechend anerkannt – und finanziert werden müsse:

„The Fortaleza experiments have demonstrated the important part played by the NGOs GRET Brazil and Cearah Periferia both in implementation and in increasing the scale of projects. The role of NGOs should be given proper recognition as: 1) inter-institutional coordinators and catalysts of community movements; 2) teachers and trainers of the various actors involved in community based housing projects; and 3) producers of participatory methods and know-how relevant to such community projects.

The strengthening of their role is probably enhanced by government recognition of the concept of public service in the broadest sense of the term. It is also affected by access to public funds in the form of budget allocations to projects and programmes. A (variable) proportion of investment in housing must be managed with the support of professional advisory groups not motivated by gain. But these advisory groups must also be paid for their services.” (Cabannes 1997, S. 56)

Es sei hier hervorgehoben, dass die *community movements* sozusagen als Grundbaustein für die inter-institutionelle Koordination dienen. Indem sie die beteiligten Akteure zusammenführt, gibt sich die NGO selbst die Rolle des Mittlers, um die verschiedenen Interessen auszutarieren. Die Zusammenarbeit mit einer Basisorganisation im *Mutirão 50* war für den Erfolg der NGO entsprechend bedeutend: Der Volksrat CONPOR war eine Neugründung, die sich auf die Lösung der spezifischen wirtschaftlichen Probleme der Wohnungsversorgung konzentrierte und dabei allein mit Unterstützung von GRET und später CEARAH Periferia arbeitete. Zu einer Kooperation mit anderen Basisbewegungen in Fortaleza kam es nicht. Da die Dokumentation der Anfangszeit spärlich ist, blieb meine Beschreibung der Entstehung auf mündliche Berichte und teils widersprüchliche schriftliche Quellen gestützt.¹¹⁵ So ist beispielsweise 18 Jahre später nicht mehr nachzuvollziehen, ob GRET den Volksrat gegründet hat, oder ob dieser tatsächlich aus der Eigeninitiative der Bewohner heraus entstanden ist. Wesentlich ist hier jedoch nicht das initiale Moment, sondern der Prozess. Es gelang im *Mutirão 50*, pragmatische Lösungen über Konfliktlinien hinweg zu entwickeln. Eine rechtskonservative Regierung mit erklärtem Desinteresse an der Mitwirkung der urbanen Armen bei öffentlichen Entscheidungsprozessen, arbeitete mit vertriebenen Landlosen zusammen und urbanisierte die Peripherie. Die Rolle des Mittlers wurde dabei erfolgreich von GRET und später von CEARAH Periferia eingenommen.

Auch die Integration des *Gegenübers* der zivilgesellschaftlichen Organisationen in die Projektverantwortung ist ein unbestrittener Erfolg der Intervention der ausländischen NGO. Stadtverwaltung bzw. Stadtregierung ließen sich von dem externen Akteur im Wesentlichen aus drei Gründen dazu bewegen, das Projekt aktiv zu unterstützen. Extern subventioniert, von einer professionellen Organisation verantwortet und von den Bewohner technisch und finanziell mitgetragen, wird das wesentliche Motiv der

¹¹⁵ In einer gemeinsamen Veröffentlichung der Präfektur und GRET vom April 1991 „Do Mutirão 50 ao Residencial Nova Alvorada“, werden als Unterzeichnende der Vereinbarung zur Durchführung des „Innovationsprogramms“ vom 25.2.1988 lediglich die Präfektur und GRET angegeben (Seite 27). In einem der verbreitetsten Texte zum *Mutirão 50*, der auch heute noch im Internet kursiert, und vermutlich auf eine Zusammenfassung des ehemaligen GRET Mitarbeiters Cabannes zurückgeht, heißt es hingegen, der Vertrag sei zwischen der Bewohnerorganisation CONPOR, der Stadt und GRET geschlossen worden.

absehbare Erfolg gewesen sein, der das Projekt für die damalige Präfektur weitgehend risikolos machte. Im *Mutirão 50* finanzierte die Stadtverwaltung im Wesentlichen lediglich die Infrastruktur, das heißt, Straßen, Strom und Kanalisation, die langfristig ohnehin hätte bereitgestellt werden müssen – und auch das nur sehr verzögert.

Bei der Habitat-Auszeichnung für den *Mutirão 50* wurden die Sparpotentiale betont, die durch die Beteiligung der Gemeinschaft bei Planung und Entscheidungsfindungen erschlossen wurden. Ein gutes Ressourcenmanagement war tatsächlich zum primären Anliegen der Bewohner geworden, denn ihre finanzielle Beteiligung und die praktizierte Gruppentätigkeit bei der Rückzahlung der Kredite machten sie zu den Risikoträgern des Projekts. Das neue Finanzierungsmodell veränderte vor allem die Verantwortlichkeiten, wobei der NGO wieder eine Schlüsselrolle zukam. Durch ihre direkte Lobbyarbeit in Frankreich war es GRET gelungen, finanzielle Ressourcen einzuwerben, womit sie die Implementierung des Projekts ermöglichte. Mit der Mikrofinanzierung brachte sie ein neues Finanzierungsmodell mit ein, das im brasilianischen Wohnungssektor bis dato weitgehend unbekannt war und der Basisorganisation CONPOR für die Zeit des Projekts zumindest formell die Hauptverantwortung innerhalb der Akteurskonstellation zuwies.

CONPOR ist seit Mitte der 1990er Jahre weitgehend inaktiv. GRET hatte sich 1991 an der Gründung von CEARAH Periferia maßgeblich beteiligt (vgl. Kapitel 8.2.4) und fusionierte institutionell mit der neuen lokalen NGO und teilt sich seitdem auch das Büro mit ihr. Das „Abkommen zur institutionellen Zusammenarbeit“ wurde zeitgleich mit CEARAHs Gründung unterzeichnet und legte u. a. folgende Aktivitäten in der Kooperation fest:

„Erfahrungsaustausch, regelmäßige Kommunikation und die gemeinsame Entwicklung von Programmen und Projekten in den Aktionsfeldern von CEARAH Periferia und GRET.“ (Convênio de Cooperação Técnica, 1991)

Nach 1994 war GRET *Urbano* in Brasilien nur noch mit einem festen Mitarbeiter, Yves Cabannes, vertreten. Kurz nach dessen Weggang im Jahr 1997 zu UN Habitat/UNDP, für die er das Urban Management Programm für Lateinamerika koordinierte, kam es in CEARAH Periferia zu einem Machtkampf, den die jüngeren brasilianischen Mitarbeitern gegen ihre älteren und teils ausländischen Kollegen für sich entschieden. Seither hat sich CEARAH Periferia deutlich von seinem Mitgründer distanziert. CEARAH hat inzwischen auch die Beteiligung an den staatlichen Wohnungsförderungsprogrammen eingestellt und arbeitet nun vor allem mit den Sozialen Bewegungen und für deren Mitwirkungsmöglichkeiten in der Stadtentwicklung.

9.3.4 Mikrofinanzierung, *Mutirão* und NGOs

Auch wenn das *Mutirão 50* nicht primär als Mikrokreditprogramm geplant war, so war es doch Auslöser oder zumindest Katalysator für eine Reihe weiterer Wohnungsbauprogramme in Ceará, die mit ähnlichen Finanzierungsmodellen arbeiteten. Die Applikation der Idee der Mikrofinanzierung im Wohnungsbau ist zwar nicht auf eine einzelne Organisation zurückzuführen, aber die vereinzelt Experimente, die zeitgleich in Lateinamerika in den 1980er Jahren begannen, waren zunächst von NGOs initiiert - und gehen auf die Unterstützung durch Nord-NGOs oder bi- und multilaterale Geber zurück.

Seit der Einführung der Mikrofinanzierung für arme Haushalte wurde von den Kreditnehmern in den Wohnungsbau investiert – selbst wenn die Kredite eigentlich für andere Zwecke, beispielsweise für Kleingewerbe und Arbeitsbeschaffung, vergeben wurden (Ferguson 1999, S. 191). Der wesentliche Unterschied zur Wirtschaftsförderung durch Kredite bestand im Habitatsbereich allerdings in der Inwertsetzung der Investition in das nicht-produktive Gut Wohnung. Den Kreditnehmern lag an der Verbesserung ihrer Wohnsituation so viel, dass sie bereit waren, sich dafür zu verschulden, ohne zusätzliches Einkommen zu generieren.

GRET hatte sich seit 1991 stark im Mikrofinanzsektor engagiert und bereits in den 1980er Jahren Erfahrungen im ländlichen Kontext, u. a. in Haiti und Kambodscha, gemacht. Mikrokredite waren für die aktive Einkommensbeschaffung also bereits erprobt. Auch die Möglichkeiten für Kleinkreditinvestitionen in den Wohnungsbau waren seit den 1980er Jahren bekannt. Es ist anzunehmen, dass GRET auf diesen Erfahrungen aufbaute, als die NGO 1988 der Präfektur in Fortaleza die Durchführung eines „Innovationsprogramms für Sozialwohnungsbau (PIMP)“ mit eben diesem Finanzierungsmodell vorschlug.

Zu den Programmen in Fortaleza ist besonders viel publiziert worden, und die lokalen Programme dort scheinen in der lateinamerikanischen NGO-Szene breiter diskutiert worden zu sein als von den lokalen Organisationen in dieser Stadt selbst. Fortaleza, wo vor GRETs Auftreten keine NGO explizit im Habitatbereich tätig gewesen war, wurde so ein Experimentierfeld für innovative Modelle. Die großen internationalen und lateinamerikanischen Netzwerke wie HIC (siehe Kapitel 7.2) CYTED (Kapitel 8.2.4) oder der Brasilianische NGO-Dachverband ABONG besuchten die Stadt eigens, um mehr über die Ergebnisse und Erfahrungen der Programme zu lernen

9.3.5 NGOs und Mikrokredite

Instrumente der Mikrofinanzierung¹¹⁶ sollen im Rahmen dieser Arbeit nicht weiter dargestellt werden. Dazu gibt es seit über fünfzehn Jahren eine stetig wachsende, umfangreiche Literatur.¹¹⁷ Für die Auswertung der Fallstudie steht hier die Relevanz des Ansatzes und der spezifische Beitrag der NGOs im Vordergrund.

Das zugrundeliegende Konzept in seinem Kern ist nicht neu, sondern eine Variation der „sozialen Produktion des Habitat“. Wie die von Turner Anfang der 1970er vorgeschlagene begleitete Selbsthilfe steht auch die Mikrofinanzierung im Kontext der Förderung der Eigenpotentiale. Anders als bei den noch in den 1970er und 1980er Jahren von UNCHS und anderen multilateralen und internationalen Institutionen propagierten Spargruppen (z. B. UNCHS 1984a), überbrücken Mikrokredite das zeitintensive Ansparen, da Wohnraum schnell benötigt wird, die Mittel um eine solche zu bezahlen aber nur sehr langsam angespart werden konnten. Eine kurze Bewertung der Implikationen von Mikrofinanzierung aus zivilgesellschaftlicher Perspektive soll hier vorgenommen werden. Es ist dabei naheliegend, dass zu den besonderen Herausforderungen bei Mikrokrediten neben den eher technischen Aspekten (wie z. B. die Modalitäten der Rückzahlung, auch eher soziale Aspekte (wie z. B. die Auswahl und die Rechte der Kreditnehmer) zählen. Für zivilgesellschaftliche Organisationen, CBOs wie NGOs, liegt die besondere Herausforderung des Mikrokreditwesens im Ausgleich zwischen Interessen des Marktes und den sozialen Interessen der Zielgruppen.

Bei Mikrokreditsystemen handelt es sich im Wesentlichen um eine Verfeinerung des Selbsthilfeansatzes, jedoch mit einer wesentlichen Änderung in Hinsicht auf die Beteiligung. Anders als die gegenseitige, nachbarschaftliche Hilfe in einer Kooperative, die sich – wie im Falle von Palo Alto - stark nach innen orientiert, fließt hier Kapital von

¹¹⁶ “Micro-finance” of housing means small loans – typically US\$ 300 to US\$ 3,000 - at market rates of interest amortized over short terms - of two to ten years. These microloans can rotate, that is, after paying off one loan, the household becomes eligible for another. (...) Sometimes, specialized NGOs accustomed to working with low/moderate-income households package these loans and provide technical assistance to households. This technical assistance can involve the loan and the building process, ranging from the preparation of plans and cost estimates for construction work to reconstructing self-employed income and other necessary documentation for the credit file so that the loan can be underwritten.(...). Loans are small, incremental and, hence, affordable to low/moderate-income households. Standards for underwriting and establishing appropriate collateral are highly flexible. Self-employment, an incomplete structure and para-legal title to property are the norm for micro-finance, while they typically disqualify households for traditional home-lending.” (Ferguson 199, S. 190)

¹¹⁷ Die ersten internationalen Fallstudien wurden von Cabannes/Mathéy 1995 veröffentlicht. Diese und eine folgende Veröffentlichung von Mitlin (1996) publizierten vor allem Beiträge von den projektdurchführenden NGOs. Als ein wichtiges Indiz für den Bedeutungsgewinn der „alternativen Finanzierung“ kann ein gemeinsam von HIC und Misereor durchgeführter Workshop gelten, zu dem 1993 NGO-Vertreter aus Südafrika, Namibia, Mexiko, Kolumbien, Thailand, den Philippinen, England and Fortaleza zusammen kamen (Cabannes 1997, S. 45).

außen hinzu und muss auch wieder als Kapital zurückfließen. Die physische, reziprok gemeinte Beteiligung am Gemeinschaftsvorhaben wird durch das nachträgliche Abzahlen des Kredits ersetzt. Damit ist beispielsweise die Möglichkeit des Abarbeitens, der sogenannten *sweat equity* wie es in den meisten Kooperativvorhaben zumindest den ärmeren Familien angeboten wird, hier nicht gegeben. Die individuellen Freiräume für die einzelne Familie sei es in Hinsicht auf das Bauvorhaben, seine Gestaltung oder die Bemessung der benötigten Mittel sind jedoch erheblich größer. Der Mikrofinanzierung liegt vor allem aber das Angebot an Menschen ohne entsprechende finanzielle Ressourcen zugrunde, mit dem Zugang zum Kapitalmarkt auch den Bau oder Ausbau einer Wohnung zu ermöglichen. Dabei werden individuelle Gestaltungsmöglichkeiten vom jeweiligen Programm vorgegeben. Insbesondere staatliche Mikrokreditprogramme sind weitgehend optionslos, die bereitgestellte Qualität der Häuser aufgrund des begrenzten Budgets schlecht, was oft auch zur Aussetzung der Zahlungen durch die Empfänger führte. Zivilgesellschaftliche Initiativen in kleinem Rahmen haben sich in Mikrokreditprogrammen am Besten bewährt und wurden daraufhin auch in staatliche Programme inkorporiert (vgl. Ziccardi/Mier y Terán 2005, S 51 - 55):

Mit einer Vielzahl sich ergebender Möglichkeiten in der Mikrofinanzierung ist weltweit experimentiert worden. So verzeichnete die Einführung von Mikrokreditschemen weltweite Erfolge bei Konsolidierungsstrategien in armen Vierteln (vgl. z. B. Romaya/Rakodi 2002). Kleinstkredite wurden daher im neuen Jahrtausend vor allem für Wohnungsverbesserungsprogramme genutzt. Ebenso wie das *Casa Melhor* in Brasilien ist auch das *Mejoramiento de Casa* in Mexiko Stadt im Grunde nichts anderes als ein begleitetes Mikrokreditprogramm. Die Kreditnehmer können individuell und dezentral Mikrokredite aufnehmen, die meist revolving sind – also nach der Abzahlung eines bestimmten Teils des ersten Kredits, zur Aufnahme eines neuen berechtigen. Die Begleitung besteht - wie beim *Casa Melhor* Programm beschrieben – aus einer technischen Beratung sowohl zur Finanzierung als auch zu den Baumaßnahmen. Eine weitere Besonderheit besteht darin, dass die Verantwortung für die Maßnahme beim Kreditnehmer liegt. Dieser kann seine Entscheidung auch gegen die Expertenmeinung treffen. Im Kontext von Konsolidierungsprogrammen funktioniert die Soziale Produktion des Habitat folglich gut, denn hier werden geringe Mittel individuell ausgeschüttet und im Sinn des Hauseigners verwendet.

Finanzen und Beratung lassen sich stärker auf die individuellen Bedürfnisse und die Belastbarkeit der Empfänger zuschneiden. Mit Grundstück und Haus bietet der Kreditnehmer auch Sicherheiten. In einigen Programmen müssen Hypotheken aufgenommen werden, jedoch ist das nicht die Regel. Die Sesshaftigkeit der Bewohner,

das heißt ihr Interesse an ihrem Besitz und an der Lokalität des Hauses, dessen Wert den Kredit um ein Vielfaches übersteigt, garantiert gemeinhin schon, dass die Maßnahmen durchgeführt und die Kredite zurückgezahlt werden.

Wohnungsbau auf Schuldenbasis ist jedoch nicht in allen Situationen gleichermaßen erfolgreich. Im Wohnungsneubau sind beispielsweise aufgrund der benötigten Investitionsvolumen gleich zu Anfang des Vorhabens Kleinkredite oftmals nicht ausreichend. Daneben sind Neubauvorhaben auch mit den rechtlichen Fragen des Bodenbesitzes und mit der Notwendigkeit, Bewohnergruppen erst noch zu gründen, ganz andere Hürden gesetzt. Diese Aspekte konnten durch den *Mutirão 50* aufgrund seiner besonderen Umstände gelöst werden. Der Boden wurde den Siedlern nach langwierigen Verhandlungen zuerkannt und mit der Vertreibung aus dem Zentrum hatte sich bereits eine Leidensgemeinschaft zusammengefunden. Diese Bedingungen sind gleichzeitig ein Grund für den Erfolg des *Mutirão 50* und ein Indiz dafür, dass ohne derartige Bedingungen seine Replizierbarkeit nur schwer zu erreichen ist.

9.3.6 Mikrokredite in Lateinamerika

Private Geldanleihen, wie beispielsweise bei Verwandten oder Nachbarn, waren in informellen Siedlungen immer üblich und sind eine nicht-organisierte Form von Mikrokrediten. Durch fehlende Sicherheiten und die armutsbedingte geringe Verfügbarkeit von Kapital beschränkt, gehörte diese zu den Eigeninitiativen und Selbsthilfestrategien der Armen. Vom Zugang zu Banken waren die meisten armen Stadtbewohner jedoch weitgehend ausgeschlossen. Bis Anfang der 1990er Jahre war es praktisch nicht möglich, den Finanzmarkt an der Wohnungsversorgung der unteren Einkommenssegmente zu beteiligen, da Grundvoraussetzungen nicht gegeben waren. Denn Baufinanzierungen im formalen Markt werden üblicherweise durch Hypotheken abgesichert, was zwangsläufig bedingt, dass der Kreditnehmer einen legalen Grundstückstitel besitzt. Der formale Bodenmarkt ist jedoch in den meisten Ländern für einkommensschwache Familien nicht zugänglich, städtischer Bodenbesitz bleibt für diese unerschwinglich. Bewohner von geduldeten Siedlungen oder auf staatlichem zugewiesenem Land, wie im Falle der erzwungenen Umsiedlung in Fortaleza, besitzen einen derartigen, vor allem einen individuellen Rechtstitel in der Regel nicht.

Selbst wenn entsprechende Garantien vorlagen, war es für die meisten Banken und andere Kreditinstitutionen weitgehend uninteressant, den hohen Verwaltungsaufwand bei so geringen Summen auf sich zu nehmen, insbesondere bei Kunden, die keine geregelten formalen Einkommen nachweisen konnten. Der Begriff der

Mikrofinanzierung reflektiert daher auch eher die Perspektive der Banken, nicht die der Kreditnehmer, die meistens erhebliche Teile ihres Einkommens, um die 20 bis 40 Prozent, zur Kreditdeckung aufbringen müssen. Auch die sehr hohen Zinsen von Mikrokrediten, häufig um die 20 Prozent Jahreszins für Kredite mit Laufzeiten unter 2 Jahren, erklären sich aus der besonderen Situation der niedrigen Summen bei hohem administrativen Aufwand.

Es liegt nahe, dass mit den veränderten Staats- und Wirtschaftsmodellen der 1990er auch nach alternativen Lösungen in der Finanzierung des Wohnungsbaus für Einkommensschwache gesucht wurde. Änderungen in der Finanzierung des Wohnungsmarkts für Geringverdienende wurden erforderlich und möglich. Die Banken mussten zunächst mit staatlichen Subventionen darauf vorbereitet werden, während zivilgesellschaftliche Organisationen wie im beschriebenen Beispiel die Rolle von Finanzierungsinstitutionen übernahmen.

Während kreditfinanzierter Wohnungsneubau als Strategie in der Armutsbekämpfung umstritten bleibt, gelten Mikrokredite als Brücke, um marginalisierte Familien in ökonomische Kreisläufe einzubinden. Aufgrund der Überschaubarkeit der Geldflüsse ist auch die Korruptionsanfälligkeit geringer. Mikrokredite sind Subventionen, die meist unmittelbar investiert werden. Wohnungsverbesserungsprogramme helfen, unsachgemäß gebaute oder mit anderen Mängeln behaftete Häuser, in den formalen Wohnungsmarkt zu integrieren. Aufgrund der genannten Aspekte tragen Mikrokredite dazu bei, die unteren Segmente des Wohnungsmarkts stärker marktwirtschaftlich auszurichten. Sie sind somit weniger eine soziale als eine ökonomische Lösung, wie unter anderem Mathey feststellt:

„Critical voices, on the other hand, may rightfully remind us that each coin has two sides. For example, extending the formal credit system into a context where a strong element of subsistence forms of production (as we can interpret many self-help and self-build efforts in the informal settlements in the South) still exists, represents yet another instance of commodification (Fiory & Ramírez, 1992). The replacement of local and traditional savings-and-credit schemes through formal arrangements represent the most visible instance of commodification. Certainly, commodification, representing one facet of globalization processes, can imply real advantages for the affected poor on an individual base, and allow to take advantage of economic niches and loopholes that always exist. But it also smoothens and reinforces capitalist forms of production which very likely brings about a higher degree of exploitation and alienation for the population in the whole. In any case it will make people more dependend on the labour 'market'.“ (Mathey 1999, S. 136).

9.4 Der Runde Tisch von Córdoba, Argentinien

Der *Runde Tisch zur Sozialpolitik der Stadt Córdoba (Mesa de Concertación de Políticas Sociales de la Ciudad de Córdoba)* war eine gemeinsame Initiative von zivilgesellschaftlichen Organisationen¹¹⁸ und staatlichen Institutionen in den 1990er Jahren in Argentinien.

Federführend bei der Durchführung war die NGO(HS) SEHAS. Zu den weiteren Mitgliedern des Runden Tisches zählten die CBO zweiten Grades UOBDS¹¹⁹ und vier weitere NGO(HS): die mit rechtlichen Fragen beschäftigte NGO(HS) CECOPAL, die NGO(HS) SERVIPROH sowie die kleinen NGOs Mutual bzw. Taller Carlos Mugica und die Cooperativa La Minga, die beide bisher eher assistenzialistische Arbeit in Armenvierteln geleistet hatten und selbst aus CBOs hervorgegangen waren. Die Mutual Carlos Mugica betreibt mit *FM La Ranchada* auch ein Kommunalradio.

Von Seiten der staatlichen Institutionen nahmen am Runden Tisch vor allem Vertreter des Sozialentwicklungsministeriums des Bundesstaates teil. Die Provinz Córdoba hatte in den 90er Jahren eine relativ konstante Bevölkerung um die 3,4 Millionen Einwohner, von denen etwa 3 Millionen in Städten lebten (Buthet et al. 2000). Von diesen entfielen mehr als 45 Prozent auf den Großraum der gleichnamigen Provinzhauptstadt, deren Verwaltung sich jedoch erst in der zweiten Phase an der Finanzierung der Maßnahmen beteiligte.

Ziel des Runden Tisches war es, gemeinsam eine kohärente Sozialpolitik für die prekären Stadtviertel und ihre Bewohner zu entwickeln, um deren Grundbedürfnisse befriedigen zu können sowie ihre soziale Inklusion zu gewährleisten. Zielgruppe und gleichzeitig aktiv an den Maßnahmen beteiligt war die arme – organisierte – Bevölkerung,¹²⁰ deren Lebensqualität nachhaltig verbessert werden sollte.

Diese „ärmsten und marginalisiertesten“ Teile der Bevölkerung Córdoba (los sectores más pobres y excluidos (ibid. S. 5) sollten dazu im Zusammenwirken und Konsens mit den NGOs und dem Sozialentwicklungsministerium adäquate Lösungen entwickeln, um

¹¹⁸ Zur Beschreibung von SEHAS und den folgenden NGOs CECOPAL und SERVIPROH vgl. das vorhergehende Kapitel 8.

¹¹⁹ Die *Unión de Organizaciones de Base por los Derechos Sociales* „Vereinigung der Basisorganisationen für soziale Rechte“ ist ein Zusammenschluss von 110 Organisationen aus den *villas* und Armenvierteln, den *barrios carenciados*, in der Stadt Córdoba. Da die Mitglieder dieser CBOs automatisch auch dem Netzwerk zugehören, spricht man hier von einer Organisation zweiten Grades (z. B. Carroll, S. 11).

¹²⁰ Wörtlich wird in den Akten der *Mesa de Concertacion* von den „organisierten Bevölkerungsgruppen in Armutslagen“ (las poblaciones organizadas en situación de pobreza) gesprochen, (Buthet 2004, S. 2)

umfassende Maßnahmen und Strategien implementieren zu können. Zur Erreichung dieses Zieles wurden juristische, planerische und technische Instrumente entwickelt und für die anfallenden Ausgaben wurde ein spezielles Budget im bundesstaatlichen Haushalt geschaffen.

9.4.1 Ausgangssituation und Entstehung der *Mesa*

Bereits in den Jahren zuvor hatte in vielen *villas de emergencia* und Armenvierteln eine Anzahl von Sensibilisierungsmaßnahmen, von Fortbildungen und Kursen stattgefunden, durchgeführt von den NGO(HS), die in diesem Themenbereich in Córdoba seit den 70er und 80er Jahren aktiv waren. Auch die Kontakte zur Lokalverwaltung und zu öffentlichen Stellen hatten sich durch den Prozess der Dezentralisierung, der Ende der 80er Jahre langsam einsetzte, verbessert.

Die komplexe Problematik dieser Stadtviertel und Siedlungen veranlasste die Akteure, ihre Arbeit stärker aufeinander abzustimmen. Gleichzeitig vereinbarten auch die NGOs untereinander, ihre Zusammenarbeit besser zu koordinieren und ihre Ziele konzertiert zu verfolgen. In einem ersten Schritt zur Verbesserung der Koordination von Aktivitäten organisierten daher vier NGOs im September 1992 einen gemeinsamen Workshop, zu dem sie mehr als 60 Basisorganisationen aus den villas und Armenvierteln einluden. Diskutiert wurden die armutsspezifischen Problemlagen dieser Siedlungen, sowie die Notwendigkeit und die Möglichkeiten für Interventionen der Stadtverwaltung und der Provinzregierung.

Aus diesem Workshop ging wenig später die UOBDS als eine Organisation der sozialen Bewegung bzw. des zweiten Grades hervor, die als Repräsentantin der betroffenen Bevölkerung am Runden Tisch fungierte. In dieser Unión schlossen sich zunächst 82 Basisorganisationen noch im Jahr 1992 zusammen. Die Bildung der Organisation förderte auch die Wahrnehmung der mannigfaltigen Probleme in diesen Siedlungen und half, öffentliche Institutionen zu erreichen.

Treibende Kraft für die Einberufung eines Runden Tisches war jedoch das neue Ministerium für Sozialentwicklung auf Bundesstaatsebene und seine Besetzung mit dem Rechtswissenschaftler José Cafferata Nores. Als Minister für Sozialentwicklung lud er die sozialen Bewegungen ein, an der Entwicklung von Armutsbekämpfungsstrategien teilzunehmen. Seine Kompetenz als Universitätsprofessor für Jura, seine Erfahrungen in Menschenrechtsausschüssen und seine Tätigkeit als Berater für International Development Agencies (IDAs) unterschied ihn von den meisten Politikern und

Amtskollegen auf diesem Gebiet. Sein Interesse galt pragmatischen Lösungen im Habitatbereich. Im November 1992 begann so der Runde Tisch seine Arbeit mit der UOBDS, den vier genannten NGOs und Vertretern des genannten Ministeriums. Der Bürgermeister der Stadt unterstützte die Initiative formell, ohne jedoch selbst einen ständigen Repräsentanten zu entsenden. Obwohl fast alle Maßnahmen in das Zuständigkeitsgebiet des Munizips fielen, verblieb so die Arbeit der *Mesa* im politischen und administrativen Zuständigkeitsbereich der Provinzregierung.

Die Stadtregierung verfolgte andere Themen in der Stadtentwicklungspolitik. So wurde im Juli 1994 die Dezentralisierung der Stadtverwaltung begonnen: Das Territorium des städtischen Munizips Córdoba wurde in zehn Bürgerpartizipationszentren, *Centros de Participación Comunal* (CPC), unterteilt. Von der Dekonzentration der städtischen Verwaltung versprach man sich größere Bürgernähe und eine bessere Ausgangslage, um auf spezifische Probleme lokal reagieren zu können. Es gab jedoch keine dezidierte Politik hinsichtlich der villas und Armenviertel. Tatsächlich wurden vor allem administrative und operative Vorgänge in die dezentrale Verwaltung verlagert. Beispielsweise konnten die Bürger einen Teil ihrer Behördengänge nun in den CPCs erledigen. Abteilungen des Standesamts, der Gesundheitsvorsorge u. ä., vergleichbar den Bürgerämtern in Deutschland, wurden aus der Zentralverwaltung im Stadtzentrum ausgelagert. Für eine tatsächliche Partizipation bieten die CPCs jedoch kein Forum, die Interaktion blieb begrenzt.

Von der Dezentralisierung der städtischen Verwaltung blieb die Arbeit des Runden Tisches weitgehend unberührt. Ebenfalls im Jahr 1994 wurde er von der Bundesstaatsregierung per Dekret institutionalisiert. Als nun eigenständige Körperschaft erhielt er durch dieses decreto provincial ein eigenes Budget innerhalb des Haushaltsplans der Provinz. Da seine Institutionalisierung zeitlich kurz vor die Neuwahlen fiel, kann sie als Versuch gewertet werden, die Arbeit der *Mesa* von der jeweiligen Regierung weitgehend unabhängig zu machen.

Ein Jahr später, im Juni 1995, wurde im Bundesstaat tatsächlich eine neue Regierung gebildet. Obwohl die gleiche Partei bei den Wahlen bestätigt worden war, waren die personellen Veränderungen so einschneidend, dass auch die Arbeit der *Mesa* zunächst unterbrochen wurde. Der Konflikt wurde durch den neuen Repräsentanten der Regierung am Runden Tisch ausgelöst. Dieser hatte zwar vor, die *Mesa* weiterzuführen, doch verlangte er, in Zukunft die Auswahl der Projekte und Programme allein vornehmen zu können. Dem Runden Tisch sollte nur noch eine konsultative, nicht mehr eine - im wörtlichen Sinne - entscheidende Rolle zukommen. Daraufhin verließen die Organisationen zunächst aus Protest das Gremium. Das genannte Dekret der

Vorgängerregierung wurde allerdings nicht geändert oder außer Kraft gesetzt, die Auflösung des Tisches war nur temporär.

Aufgrund des sozialen Drucks, der mit einer Verschärfung der bereits angespannten wirtschaftlichen Situation der Provinz Córdoba korrelierte, nahm die *Mesa* schließlich Ende 1996 ihre Tätigkeit wieder auf – allerdings mit einem stark reduzierten Budget. Bis 1999 konnte sie ihre Arbeit fortsetzen, dann kulminierten die Schwierigkeiten, die durch personelle Veränderungen in den staatlichen Institutionen, durch eine allgemeine Ressourcenknappheit, durch Konflikte unter den NGOs und durch Schwierigkeiten bei der Implementierung an der Basis hervorgerufen wurden.

9.4.2 Die Arbeit der *Mesa*

Die Basisorganisationen, die sich in der UOBDS organisiert hatten, definierten 1992 den Habitatbereich als prioritär für die Arbeit des Runden Tisches. Gemeinsam versuchte man, Strategien und Programme dergestalt zu entwickeln, dass die CBOs in partizipativen Prozessen Projekte vor Ort formulieren konnten, wobei sie von den NGOs unterstützt wurden. Die Projekte richteten sich auf die Bereiche Wohnungsbau, Wohnumfeldverbesserungen, soziale Grunddienstleistungen und Fortbildung. Eine Besonderheit bestand in der Orientierung der Finanzierung auf kollektive Maßnahmen. In den 90er Jahren war es bereits üblich, Förderungen nur individuell zu vergeben (*subsidio individual*). In diesem Fall war das Budget jedoch projekt- und nicht personengebunden – mit der nahe liegenden Ausnahme des Wohnungsbaus. Entsprechend waren die Gemeinschaften vor Ort Empfänger der Maßnahmen.

Die so von den CBOs entwickelten Projekte wurden einem Plenum der in den UOBDS vertretenen Organisationen vorgestellt, das über ihre Durchführung abstimmen sollte. Vom Plenum angenommene Projekte wurden den verantwortlichen öffentlichen Stellen zur Approbation vorgelegt. Die letztendliche Entscheidung wurde über die Zuteilung des Jahresbudgets durch die *Mesa* getroffen.

Alle Akteure waren unmittelbar an Umsetzung und Evaluierung der Projekte beteiligt. Andere Organisationen und Institutionen wie öffentliche Dienstleistungsunternehmen, weitere NGOs etc. wurden nur temporär hinzugezogen, um jeweils anfallende Aufgaben zu übernehmen. Die Verantwortung für die zugewiesenen Mittel wurde vollständig in die Hände der Projekt-durchführenden CBO gelegt: Mit Unterstützung von einer der vier NGOs musste sie auch Rechenschaft gegenüber den finanzierenden öffentlichen Stellen ablegen. Evaluiert wurde das abgeschlossene Projekt schließlich durch eine Kommission aus Vertretern der Regierung, der UOBDS und der NGOs.

9.4.3 Verfügbare Ressourcen

In der ersten Phase seiner Existenz von 1992 bis 1995 erhielt die *Mesa* etwa 10,5 Mio USD aus dem Bundesstaatshaushalt. Weitere 910.000 US-Dollar akquirierten die NGOs für ihre Arbeit aus der internationalen Entwicklungszusammenarbeit, wobei sie vor allem durch die holländische katholische Organisation CEBEMO, heute Cordaid, unterstützt wurden.

In der zweiten Phase, nach den Konflikten, den Schwierigkeiten mit dem Provinzhaushalt und der vorübergehenden Auflösung des Runden Tisches, wurde das Budget drastisch verringert. In den Jahren von 1996 bis 1999 standen für die Umsetzung der Maßnahmen noch 5,6 Mio US-Dollar zur Verfügung, die zu gleichen Teilen aus dem nationalen, dem bundesstaatlichen und dem kommunalen Haushalt stammten. Von der internationalen Kooperation kamen für die Arbeit der NGOs noch 620.000 US-Dollar hinzu.

Zudem wurden in den Projekten in erheblichem Umfang geldwerte Arbeitsleistungen durch die CBOs und die Bevölkerung erbracht. Die Basisorganisationen beteiligten sich an den anfallenden Bauarbeiten, der Verwaltung und dem Management der Projekte. Sie partizipierten an den Aktivitäten des Runden Tisches und dessen internen Entscheidungsprozessen und übernahmen organisatorische Aufgaben wie z. B. bei der Ausformulierung der Projekte, bei der Erarbeitung von Gesetzesinitiativen bis hin zu Verhandlungen mit den Behörden.

Die Einsparungen durch diese freiwilligen Arbeiten bezifferten die NGOs auf etwa ein Drittel des Budgets im Vergleich zu staatlichen Projekte ohne Partizipation (Buthet 2000, S. 4). Die zahlreichen Arbeitsleistungen der Basis wurden jedoch nicht entlohnt, was teilweise zu Missstimmungen besonders unter den Führungen der CBOs beitrug. Deren Mitglieder engagierten sich mit großem Zeitaufwand, wurden aber für die so entstehenden Ausfälle bei ihren Erwerbstätigkeiten nicht entschädigt.¹²¹

Die NGO-Arbeit wurde durch IDAs und NordNGOs finanziert. Nach eigenen Aussagen wollten sie so ihre Eigenständigkeit und Autonomie gegenüber den staatlichen Ebenen und insbesondere den politischen Parteien wahren. Vertreter der staatlichen Seite äußerten aber auch Bedenken (z. B. Graciela Llinas, im Interview 2003), dass die Finanzierung der NGO Arbeit aus dem Budget des *Mesas* hätte übernommen werden können.

¹²¹ Dieser Umstand gab Anlass zu Diskussionen in diversen Kontexten über die Vereinbarkeit von Freiwilligkeit und Armut einerseits bzw. über die Möglichkeit der geldlichen Kompensierung von Führungspositionen in freiwilligen nachbarschaftlichen Vereinigungen andererseits.

9.4.4 Projekterfolge und Wirkungen

In insgesamt siebzig *villas de emergencia* und *barrios carenciados* der Stadt Córdoba wurden die Projekte der *Mesa* umgesetzt, wobei sich die durchgeführten Maßnahmen an den von den Bewohnern formulierten Prioritäten orientierten. Unter anderem wurden die Grundstücke in informellen Parzellierungen an die Bewohner transferiert, es wurde technische Infrastruktur eingerichtet bzw. nachgerüstet und es wurden Wohnungen und Gemeinschaftszentren gebaut. Etwa 7.000 Familien kamen diese Maßnahmen unmittelbar zugute.

Die beteiligten Organisationen sahen aber auch in der Arbeit als solcher einen Gewinn für die Konstituierung sozialer Bewegungen in Córdoba. Für die Organisationen und insbesondere die Vertreter des Netzwerks UOBDS bot der Runde Tisch eine einmalige Gelegenheit, direkten Einfluss auf die politische Ebene auszuüben und mit Regierungsvertretern über Strategien zur Verbesserung der Lebensqualität in den prekären Vierteln auf einer sachlich konstruktiven Ebene zu diskutieren.

Carlos Buthet, Mitarbeiter von SEHAS und maßgeblich an der Entstehung und an der Arbeit des Runden Tisches beteiligt, beschreibt den Prozess als emanzipatorisch:

„Auf diese Weise entstehen partizipative und transparente soziale Beziehungen, die unersetzlich für den Aufbau einer modernen Demokratie sind. Dies verwirklicht sich im Kontext verstärkter Bemühungen, die Zivilgesellschaft zu stärken und die öffentliche Sphäre auszuweiten, die beide essentiell für den Aufbau einer demokratischeren, pluralistischen und gerechten Gesellschaft sind.“¹²²

Sowohl in der Unión als auch in den Mitgliederorganisationen fanden derartige Lern- und Emanzipationsprozesse statt. Die CBO-Führungen wuchsen an ihren Aufgaben. Besonders das Management und die Verwaltung der Fonds stärkte ihre Selbstwahrnehmung. Von der beteiligten Bevölkerung wurde hervorgehoben, wie sich ihre Reflektion über die Situation und Problematik ihrer Lebensumstände veränderte und mit der Aussicht verband, sich aktiv an deren Besserung zu beteiligen. Besonders die Entwicklung und Formulierung von adaptierten Lösungen erhöhten die Akzeptanz der Maßnahmen und wirkten auf die Bevölkerung wie eine Rückkopplung zu ihrer Integration in die Prozesse des policy-making.

¹²² Wörtlich schreibt er: “De esta manera se generarán, también, relaciones sociales más participativas y transparentes, insustituibles para la construcción de una democracia moderna. Todo ello se realiza en un contexto de una fuerte apuesta al fortalecimiento de la sociedad civil y a la ampliación del espacio público como tareas políticas esenciales para la construcción de una sociedad cada vez más democrática, pluralista y equitativa.” (Buthet 2004)

Die NGO-Vertreter betonten im Interview, dass für sie die größte Schwierigkeit in ihrer neuen Rolle bestand, im laufenden Prozess sowohl das Netzwerk UOBDS und seine Mitgliederorganisationen als auch die Regierung zu beraten. Aus der Überschaubarkeit ihrer bisherigen Projekte kommend und mit eher technisch orientierten Projekten betraut, mussten sie sich selbst zunächst in die Aufgaben des Intermediators einfinden. Somit war auch für die NGOs die Zusammenarbeit mit anderen von Lernprozessen begleitet. Die Arbeit mit anderen NGOs bewirkte eine hohe Effizienz und verminderte die durch Konkurrenz entstandenen Reibungsverluste, während sie gleichzeitig eine Komplementarität ihrer vielschichtigen Arbeitsansätze ermöglichte. Schließlich waren sich alle Beteiligten auch darin einig, dass gerade mit der gemeinsamen Arbeit beider zivilgesellschaftlicher Sphären, nämlich der organisierten betroffenen Bevölkerung und der unterstützenden professionellen Organisationen, ein besonderes Synergiefeld erschlossen werden konnte.

Auch für die NGOs bot sich mit der *Mesa* eine erste Gelegenheit, auf der Mikroebene gemachte Erfahrungen in einen Policy-Prozess auf der Mesoebene zu führen und zu Vorschlägen für einen verbesserten legislativen und exekutiven Rahmen einer städtischen Sozialpolitik zu verdichten.

Dass beide Seiten, staatliche Bürokratie und zivilgesellschaftliche Organisationen, zunächst ihre herkömmlichen Arbeitsmethoden in einem bestimmten Maße überwinden mussten, trug zur Veränderung der Sicht ihres Gegenübers bei.

9.4.5 Verbreitung und Wirkungen der Erfahrung

Das Beispiel der konzertierten Zusammenarbeit in Córdoba wurde auch über seinen unmittelbaren Wirkungskreis hinaus bekannt und diente in anderen Kontexten zumindest als Referenz. Es half, gegenseitige Abwehr- und Erwartungshaltungen zu relativieren und bisherige Verhaltensmuster zu ändern. Vergleichbare Prozesse fanden in Argentinien in verschiedenen Regionen und auf verschiedenen Ebenen sowie parteiübergreifend statt.

Nachdem die erste Phase 1995 ein vorläufiges Ende gefunden hatte, wurde es ein erklärtes Ziel der NGOs, die gemachten Erfahrungen zu verbreiten und in die internationalen Diskussionen einzuspeisen. Das Vehikel, um die Erfahrungen in die interessierte Öffentlichkeit zu transportieren, sind im Wesentlichen Publikationen und Fortbildungsseminare, die sich an Organisationen aus anderen Städten richteten.

Die Idee des Runden Tisches wurde von vielen argentinischen Kommunen als Anregung aufgenommen, die mit adaptierten Versionen experimentierten. Eine

vergleichbar konstante Zusammenarbeit zwischen CSOs und staatlichen Institutionen ist aber nicht mehr zustande gekommen. Der hohe Bekanntheitsgrad der *Mesa* in anderen Städten und sogar anderen Staaten zeigt jedoch zumindest die Bedeutung, die Dritte dieser Erfahrung zumessen. Die *Mesa* ist ein wichtiges Beispiel für einen innovativen Ansatz, dem auch multilaterale Akteure Aufmerksamkeit schenkten: So ließen Weltbank und BID die Erfahrungen auf ihre Verwertbarkeit als ein Modell für alternative Sozialpolitik hin untersuchen (Aquin/Gonzales 1998).

Auf internationaler Ebene wurde die *Mesa* als ein *good practise* in die relevanten Debatten eingeführt.¹²³ Eine Wiederholung der in Córdoba gewonnenen Erfahrungen hat es nach meinem Kenntnisstand zwar nicht gegeben, doch kehren Teilaspekte in anderen konzertierten Gremien unter Beteiligung der Zivilgesellschaft wieder, die in ihrer Entstehung zumindest Bezug auf den Cordobaer *Mesa de Concertación* nehmen (z. B. in den Städten Villa Maria und Formosa).

In Córdoba selbst gibt es heute, 2007, eine Zahl bundesstaatlicher Programme, die inhaltlich die Arbeit in den villas weiterführen, allerdings ohne eine institutionalisierte Beteiligung von CSOs. Insofern ist der Prozess im Sinne einer strukturellen Veränderung in der Stadtentwicklungspolitik in Córdoba nicht nachhaltig, jedoch ist das Dekret zur *Mesa de Concertación* auf Bundesstaatsebene weiterhin gültig.

9.4.6 Gegenwärtige Situation und Auswirkungen der Initiative in Córdoba

Das Netzwerk UOBDS hat seine Bedeutung als soziale Bewegung eingebüßt und war zeitweise sogar vollständig inexistent, jedoch gibt es inzwischen Versuche seiner Mitglieder, es mit neuen Inhalten und Aufgaben zu füllen, wobei es von den NGOs unterstützt wird.

Das Ministerium für Sozialentwicklung führt in seiner Abteilung *Habitat und soziale Notlagen* (hábitat y emergencias sociales) Programme mit ähnlicher Ausrichtung durch. So beispielsweise das Programa de Mejoramiento de Barrio, PROMEBA, ein Wohnumfeldverbesserungsprogramm mit vorwiegend technischen Komponenten (Infrastruktur, Wege), das sich jedoch nach Aussage von Ministeriumsvertretern in seiner Konzeptionierung eher am Favela-Barrio- Programm aus Rio de Janeiro als an den lokal gemachten Erfahrungen orientiert. Auch die Bodenregularisierung wird mit dem Programa NUESTRA TIERRA (*Unser Land*) weitergeführt. Das weitaus größte

¹²³ Auszeichnung als *good practise* beim DUBAI INTERNATIONAL AWARD FOR BEST PRACTICES TO IMPROVE THE LIVING ENVIRONMENT (DIABP) 2000 des UN HABITAT Best Practise Programms und der Stadt Dubai; zahlreiche Veröffentlichungen und Erwähnungen (z. B. Thompson (1995), Larregle 1995, SUR (1996), CEBEMO (n.y.), GADIS (2004) S. 61 – 68.

Programm im Habitatbereich MI CASA, MI VIDA (*Mein Haus, mein Leben*) baut in großem Umfang neue Vorortsiedlungen mit Einfachhäusern und wird im Wesentlichen von der BID finanziert. Es wurde 2003 mit dem Ziel begonnen, etwa 12.000 Familien umzusiedeln.

Während MI CASA, MI VIDA von Vertretern der Basisorganisationen als unsozial, autoritär geführt und an den Bedürfnissen der Bevölkerung vorbeigehend kritisiert wurde, wurde es vom privaten Sektor euphorisch begrüßt. So kommentierte der Vizepräsident der Baugewerbekammer, Mario Butigliengo, die Vertragsunterzeichnung im April 2003 mit folgenden Worten:

“Für uns Vertreter der Bauindustrie ist heute ein Festtag (...). [Die Vertragsunterzeichnung] zeugt von den mannigfaltigen Wohltaten, die der Staat durch öffentliche Investitionen für die Gesellschaft erreichen kann, wenn die Investitionen mit dem Verständnis [des Staates] für die prioritären Bedürfnisse [der Bevölkerung] ausgearbeitet und unbeirrt durchgeführt werden (...).”¹²⁴

Seine Erklärung illustriert den Rückschritt der Stadtentwicklungspolitik und ist in hohem Maße konträr zu den Intentionen, die der Runde Tisch verfolgt hatte. Dessen strategische Ansätze hatten ganz andere Ziele. Die verfügbaren öffentlichen Mittel sollten in möglichst geringen Mengen und nicht massiv investiert werden, sie sollten an Gruppen – und nicht an Einzelpersonen - vergeben werden, man hatte versucht, Bausubstanz zu erhalten und Umsiedlungen zu vermeiden, und schließlich war die *Mesa* ein Gremium, das die notwendige Vermittlung zwischen staatlicher Wahrnehmung und bedürftiger Bevölkerung organisiert hatte. Das Grundverständnis der *Mesa* sah also einen Orientierungs- und Vermittlungsbedarf für die staatliche Ebene, um die Bedürfnisse der Armen zu kennen.

¹²⁴ Das gesamte Zitat lautet im Original: “Para quienes conformamos la industria de la construcción, hoy es un día de fiesta, porque este importante proyecto público de desarrollo de infraestructura social de nuestra Provincia, a través de la firma de los respectivos contratos y el inmediato comienzo de los trabajos, se transforma en una concreta realidad. Una realidad que exhibe con contundencia los múltiples beneficios que para la sociedad puede lograr el Estado mediante las inversiones públicas, cuando son formuladas con la clara percepción de las necesidades prioritarias y ejecutadas con firmeza e imaginación ante la escasez de los recursos financieros”. Veröffentlicht in der Gacetilla de Prensa vom 30.04.2003 herausgegeben von der Provinzregierung Córdoba, Ministerio de Obras Públicas.

Angesichts dieses nachträglichen Kurswechsels¹²⁵ in Hinblick auf Partizipation, Konzepte der Stadtentwicklung und Integration der verschiedenen Sektoren, muss die Arbeit der *Mesa* als weiterhin exzeptionell gewertet werden. Sie konnte sich weder auf Dauer konstituieren noch neue Formen von urban politics in den Politikdiskurs langfristig einführen.

9.4.7 Entwicklungsanalyse

Eine Auswertung des konkreten Fallbeispiels muss also insbesondere hinterfragen, warum nach der sechsjährigen, weitgehend erfolgreichen Arbeit des Gremiums zivilgesellschaftliche Organisationen in Córdoba erneut den Zugang zu bundesstaatlicher und städtischer Politik verloren haben.

Ein wesentlicher Impuls für das Funktionieren der Initiative war seinerzeit vom Minister für Sozialentwicklung ausgegangen. Nicht unbedeutend war für die Provinzregierung dabei auch die Möglichkeit durch dieses Gremium an der Kommunalregierung der Stadt Córdoba vorbei, soziale Projekte im städtischen Kontext zu implementieren. Gleichzeitig führte die Arbeit des Ministeriums zu einem Popularitätsgewinn innerhalb bestimmter Teile der Bevölkerung, die jedoch mit Popularitätsverlusten bei anderen Schichten einhergingen, die weniger Verständnis für die aufwändigen Verhandlungen und Investitionen zeigten. Die Bevölkerung der villas stellte um 1992 etwa 8 Prozent der Einwohner Córdobas. Für sie bot die Bereitschaft des Ministeriums, mit einer neuen Stadtteilentwicklungspolitik zu experimentieren, um effizientere und effektivere Strategien zu entwickeln und auszubauen, eine bisher unbekannt Form aktiver Partizipation.

Die Projekte erreichten zwar nur einen Teil der über die Union organisierten Bewohner, denn nicht alle vertretenen CBOs wurden zur Umsetzung eines Projekts autorisiert. Trotzdem werteten die Organisationen ihre Teilnahme als positiv. Allein die Möglichkeit, den Prozess aktiv zu begleiten, hatte für die Mitglieder einen hohen Stellenwert und half den Organisationen, sich weiter zu entwickeln.

Die Fachleute, die seitens der NGOs für die Durchführung verantwortlich waren, sahen jedoch eine wesentliche Schwierigkeit in der Enge des verhandelbaren Rahmens. Legislative Verbesserungen, z. B. zur Bodenregulierung, blieben im unmittelbaren

¹²⁵ Eine politische Wende bleibt aber nicht auf Córdoba beschränkt. Auch in anderen Städten kehrt ein Teil der politischen Eliten nach einer Phase der Öffnung während der Redemokratisierung zu einem autoritär - bürokratischen Führungsstil zurück. So beschreiben beispielsweise De Luca / Jones 1998 für die Stadt Buenos Aires ähnliche Veränderungen in der politischen Mitwirkung (De Luca/Jones et al. 1998, S. 64ff.).

Kontext der Siedlungen und tiefer gehende Eingriffe in die administrativen und stadtpolitischen Prozesse standen nicht zur Diskussion.

Auch die Bestimmung des Budgets wurde nicht zuvor auf die aktuellen Bedürfnisse der einzelnen Gruppen abgestimmt, sondern periodisch mittels eines Verteilungsschlüssels den involvierten Organisationen zugeteilt. Auf der Basis der Formulierung und Beantragung der Projekte wurde dann noch über den Inhalt, aber nicht mehr über den Umfang der Arbeit entschieden. Damit verblieb der staatlichen Seite, als dem Verwalter der Ressourcen, die Investitionsentscheidung, während die Maßnahmen selbst auf der lokalen Ebene entwickelt, implementiert und verantwortet werden mussten. Besonders die Basisgruppen forderten wiederholt eine flexiblere Handhabung der Ressourcen, eine größere Mitbestimmung und eine Kompensation ihres Engagements.

Ebenso wurde in der Union Unzufriedenheit über die Möglichkeiten, tatsächlich stadtentwicklungspolitische Entscheidungen mittragen zu können, geäußert. Die Aktivitäten des Runden Tisches blieben für einige Vertreter der UOBDS ambivalent: Aus der traditionellen und ideologischen Position der Sozialen Bewegungen heraus wurde in der *Mesa* vor allem der Versuch gesehen, die unerträglichsten Auswirkungen der Strukturanpassung zu lindern und die reale Armut zu verschleiern, um politisch den wirtschaftlichen Reformkurs durchzusetzen. Auch die Separation des Themas Armutsbekämpfung von anderen Bereichen der Stadtentwicklung wird kritisiert.

Als der Runde Tisch 1999 aufgelöst wurde, kam es unter den Beteiligten zu gegenseitigen Schuldzuweisungen, teils auch der CSOs untereinander. So wirft SEHAS den kleineren der beteiligten NGO(HS) Profilierungsversuche auf Kosten der Entscheidungsfähigkeit der *Mesa* vor. Die größte Instabilität ergab sich jedoch aus der Abhängigkeit von prozessexternen Ereignissen, im konkreten Fall weiteren personellen Wechseln im Ministerium für Sozialentwicklung, einer angespannten wirtschaftlichen Situation und dem zunehmenden Desinteresse der Politik, die *Mesa* weiterzuführen. Da auch multilaterale Geber wie die BID ausblieben, entschieden sich die staatlichen Akteure schließlich, den Runden Tisch zum zweiten Mal auszusetzen. Bis heute wurde dieses Gremium nicht mehr einberufen.

Stadtentwicklung und insbesondere der Umgang mit Armenvierteln und informellen Siedlungen gestalten sich in den argentinischen Städten seit jeher schwierig. Kernbereiche einer kohärenten Sozialpolitik sind nicht mit Hilfe staatlicher Versorgungsleistungen konsolidiert und bleiben abhängig von den in schneller Folge wechselnden Projekten und Programmen der politischen Machtverwalter. Die geschilderten negativen Erfahrungen mit der *Mesa* zeigen das unausgewogene Verhältnis

unter den beteiligten Gruppen deutlich. Vor allem die Abhängigkeit der zivilgesellschaftlichen und sozialen Akteure von den politischen Entscheidungsträgern im Bereich der *urban politics* kann nicht überwunden werden. Die gewählten Regierungen bestehen auf ihrem Anspruch, die einzigen Volksvertreter zu sein, der Zivilgesellschaft wird keine mitgestaltende Rolle zuerkannt. Durch die komplexen Einbindungen der Politiker aller Parteien in andere Ebenen und Interessenssphären werden Entscheidungen oftmals aus dem Zusammenhang der unmittelbaren Umstände herausgenommen. Das führt im Bereich der Armutsbekämpfung immer wieder entweder zu klientelistischer Politik oder zur Tendenz, das Problem zu „entfernen“ – beispielsweise mittels Umsiedlung und Abriss der prekären Siedlungen.

Bei dem Runden Tisch von Córdoba zeigte sich eine weitere Schwierigkeit in der politischen Struktur des Landes: Die politische Ebene der Provinz hatte die *Mesa* initiiert und sich über den gesamten Zeitraum ihrer Existenz aktiv an ihr beteiligt. Die administrative Ebene blieb an der *Mesa* hingegen weitgehend unbeteiligt und stellte seit 1996 lediglich Gelder aus ihrem Haushalt zur Verfügung. Es bleibt Spekulation anzunehmen, dass die aktive Einbindung – also eine Beteiligung der städtischen und bundesstaatlichen oder sogar der nationalstaatlichen Ebene, die über die Finanzierung hinausginge, – eine Kontinuität der *Mesa* hätte sichern können. Der Versuch, den Runden Tisch in Entscheidungsprozesse zu inkorporieren und sogar mit einem eigenen Budget zu versehen, war jedenfalls nicht ausreichend. Das Dekret des Bundesstaates zur Einrichtung der *Mesa* von 1995, zeugt von einem wichtigen politischen Zugeständnis, allerdings ohne für die Regierung bindend zu sein und damit ohne Garantie für ihr Fortbestehen. Besonders ihre finanzielle Abhängigkeit machte die *Mesa* auch von der politischen Ebene abhängig. Die NGOs hatten sich vergeblich um eine externe Finanzierung bemüht, die aus zwei Gründen nicht zustande kam: NordNGOs waren zwar bereit, v. a. das Capacity Building und die Begleitung der CBOs durch die NGOs zu finanzieren, sahen ihr Mandat aber nicht in einer *Budgetfinanzierung* für ein Gremium, an dem staatliche Akteure maßgeblich beteiligt waren. Die multilateralen Geber, vor allem die BID, hingegen sahen in der zivilgesellschaftlichen Teilhabe an der *Mesa* zwar ein richtungsweisendes Konzept für eine neue Sozialpolitik (vgl. *Ediciones SUR* 1996) eine Vereinbarung zur Finanzierung ihrer Projekte hätte aber nur mit der politischen Ebene getroffen werden können.

Durch die Begrenzung der Zusammenarbeit auf die beteiligten Akteursgruppen, die CBOs als Betroffenenvertreter, die NGOs(HS) als Berater und die Provinzregierung als Initiatoren, bleibt auch die Wirkung der *Mesa* beschränkt. So hätte durch die Einbindung von anderen relevanten Akteuren, vor allem der Stadtverwaltung oder der neu

geschaffenen CPCs, eine demokratischere Repräsentation der Stadtviertel erreicht werden können. Dass die Stadtverwaltung sich nicht aktiv am Runden Tisch beteiligt hatte, schwächte diesen von vornherein. Darüber hinaus fehlte es aber auch an Versuchen, Anwohner und Nachbarn der Siedlungen in die Prozesse einzubeziehen, um so die Integration der Siedlungen in ihre städtische Umgebung zu fördern.

Trotz anders lautender Absichtserklärungen¹²⁶ war auch das inhaltliche Spektrum sektoral, der Radius der umgesetzten Projekte blieb auf die Bereiche technische und soziale Infrastruktur beschränkt, wobei der Schwerpunkt deutlich auf dem ersten Bereich lag. Neben den technischen und baulichen Maßnahmen (im Wesentlichen Neubau, Infrastruktur, Wohnumfeldverbesserungen) wurde noch eine ergänzende soziale Infrastruktur (Gemeinschaftslokale, Volksküchen für Kinder) eingerichtet. Weitergehende integrative Strategien zugunsten der sozialen Entwicklung der Bevölkerung wurden jedoch nicht verfolgt, wie es beispielsweise Fort- oder Weiterbildungen mit Aussicht auf eine Arbeitsmarktintegration, die Förderung von Mikrounternehmen u. ä. hätten darstellen können. Es überrascht daher nicht, dass die vor zehn Jahren so intensiv geförderten *villas* auch heute noch auf den Armutskarten der Stadt als solche geführt werden (vgl. Buthet 1999).

Damit soll hier nicht in Abrede gestellt werden, wie wichtig die baulichen Eingriffe aufgrund der prekären Wohnsituation in den *villas* waren. Das Vorgehen der *Mesa* entsprach auch der allgemeinen Problemwahrnehmung dieser Zeit und integrierte innerhalb seiner reaktiven Lösungsweisen zudem innovative Ansätze. Zwar ließ sich durch die Bau- und Infrastrukturmaßnahmen die Lebenssituation der Menschen zunächst verbessern, da diese aber allein konsumtiv blieben und nicht auch Produktionsmittel bereitstellten oder beispielsweise edukative Elemente integrierten, konnte die strukturelle Armut in den Vierteln nicht überwunden werden.

Bei punktuellen Befragungen von Bewohnern, die ich selbst in verschiedenen Jahren (1995, 2002, 2005) in den *villas* von Córdoba durchführte, wurde eine Reihe weiterer Probleme mit mindestens derselben Frequenz genannt wie der Habitatbereich. Herausragend schienen mir vor allem die Sorge um die Entwicklung der Kinder (schulische Förderung, Drogenprävention) und Probleme aus dem Bereich der (reproduktiven) Gesundheit bzw. einer entsprechenden Für- und Vorsorge. Diese Themen waren jedoch vom Runden Tisch nicht aufgegriffen worden. Nur

¹²⁶ Ein deutliches Indiz für umfassendere Arbeitsziele drückt sich in der Namensgebung der UOBDS aus, die sich 1992 immerhin mit vollem Namen „Vereinigung der Basisorganisationen für Soziale Rechte“ nannte. Allerdings verwundert es nicht, dass bereits in ihrem Entstehungsprozess die UOBDS gerade den Habitatbereich als prioritär definierte, wenn man bedenkt, dass an diesem Prozess vier NGOs(HS) mit entsprechendem Fokus maßgeblich beteiligt waren.

Ernährungsberatung wurde für kurze Zeit Bestandteil der von der *Mesa* initiierten Programme.

Von den externen Einflüssen, die letztlich auch die Erfolge der *Mesa* schmälerten, ist vor allem die makroökonomische Entwicklung zu nennen. Anfang der 90er Jahre erlebte das Land ein künstlich geschaffenes wirtschaftliches Wachstum, das im Zusammenbruch der Nationalökonomie und in einer der schwersten Wirtschaftskrisen seit Bestehen des Staates endete. Noch bevor die Regierung Argentiniens 2001 ihren Bankrott erklärte, waren die Anzeichen einer wirtschaftlichen Notlage schon manifest, besonders deutlich zeugten die Armutsindizes von einer Fehlentwicklung. In der Zeit der Existenz des Runden Tisches in den Jahren 1992 – 1999 hatte sich die Zahl der *villas* in Córdoba und ihrer Bewohner verdoppelt. Das stellte die Struktur und die Zuständigkeit des *Mesas* vor eine besondere Herausforderung. Zwar konnten sich auch neue *villas* der UOBDS anschließen, aber Konflikte zwischen „alten“ und „neuen“ villeros waren vorprogrammiert. Da viele Projekte nicht im gleichen Jahr der Antragsstellung implementiert werden konnten, entstand eine Art Warteliste der Dringlichkeiten, die es den neuen *villas* schwerer machten, berücksichtigt zu werden. Der Streit um die knapper werdenden Ressourcen und die gleichzeitige Zunahme der ökonomischen Schwierigkeiten für die Bewohner der *villas* zeigten schnell die Grenzen der *Mesa* als ein erklärtermaßen sozialpolitisches Instrument. Die vorwiegend nicht-produktiven Komponenten der Viertelsentwicklung lösten die dringlichsten Bedürfnisse der Bevölkerung wie deren Ernährungssicherung nicht. Für eine Bevölkerung, die mit einer drastischen Verelendung zu kämpfen hat, ist die bauliche Gestaltung ihres Gebiets nicht mehr die erste Priorität. Zwar wurden auch Volksküchen gebaut und Ernährungsberatungsprogramme angeboten, es wurde aber gleichzeitig offensichtlich, wie gering die Wirkungen des Maßnahmenkatalogs der *Mesa* angesichts der wachsenden sozialen Probleme in der argentinischen Gesellschaft waren.

10 Schlussfolgerung:

Die neue Rolle als Folge notwendiger Adaption

In den Fallstudien zeigt sich, dass NGOs sich in den unterschiedlichen Konstellationen aus öffentlichen Institutionen, Basisorganisationen und in Abhängigkeit von externer Unterstützung immer so positionierten, dass sie den jeweils veränderten Anforderungen gerecht werden konnten. Aus dieser Betrachtung der NGOs(HS) in den 1990er Jahren werden die Strategien deutlich, die ihr Überleben gesichert haben.

Ein zentrales Merkmal jeder NGO ist ihre Autonomie, das heißt hier ihre politische und ökonomische Unabhängigkeit. Ihre Eigenständigkeit qualifiziert eine NGO erst als eine solche: In den Grundlagen wurde sie als eines der fünf Merkmale (Kapitel 2.1.1) in der NGO-Definition von Anheier vorgestellt. Die mit ihr verbundene Flexibilität im Sinne einer unabhängigen Selbstbestimmung gehört zu den Kerneigenschaften, die das Überleben der NGOs in den 1990er Jahren sichern konnten. Dabei zeigt sich ein für diesen Sektor spezifisches Dilemma: Trotz ihrer Autonomie sind NGOs nur in wenigen Bereichen tatsächlich autark. Als ökonomisch und politisch schwache Organisationen sind sie in höherem Maße und in kürzeren Intervallen von anderen Akteuren abhängig als marktwirtschaftliche und staatliche Durchführungsorganisationen. Weder produzieren sie im ökonomischen Sinne einen Mehrwert, der ihnen eine finanzielle Unabhängigkeit gewähren könnte, noch sind sie reguläre Verwalter öffentlicher Ressourcen. Damit sind sie dauerhaft abhängig von der Zuwendung von Dritten. Defizitär sind sie aber nicht nur in Hinblick auf ihre haushälterische Basis. Auch die fehlende Legitimation durch eine breitere Öffentlichkeit oder durch Wahlen macht sie in ihrer Funktion als sozialer Akteur abhängig von Dritten, beispielsweise von einer Basisorganisation oder einer Stadtverwaltung, die ihnen diese Legitimation stellvertretend verleihen. Bei beiden Beziehungen, also den Subventions- und den Legitimationsbeziehungen, basiert die Zusammenarbeit auf einer komplexen Beziehungsgeschichte, in der Momente wie erworbenes und gegebenes Vertrauen, Kontrollmöglichkeiten und gemeinsame Ziele wesentliche Rollen spielen.

In der Tat gibt es einen wiederkehrenden Katalog von entsprechenden Eigenschaften, der es den NGOs ermöglicht, sich in ihrem Umfeld und gegenüber ihrem jeweiligen

Partner so erfolgreich zu behaupten. Daraus ergibt sich, dass die Vorgehensweisen von NGOs nicht eindeutig fassbar sind (vgl. Kap. 1), denn die verschiedenen Kooperationen, die sie lokal oder auf der internationalen Ebene eingehen, bedürfen unterschiedlicher Strategien, die abhängig von den jeweiligen Akteuren sind.

Die im Folgenden genannten Eigenschaften haben sich bei erfolgreichen NGOs im Laufe der 1990er Jahre herausgebildet und stellen heute die Basis ihrer neuen Rolle dar. Das den analytischen Teil abschließende Kapitel befasst sich mit dieser besonderen Konstellation von Organisationsformen, Handlungsweisen und Implementierungsstrategien und der immer wiederkehrenden Frage nach Legitimation und Auftrag. Wiederum gilt hier die Einschränkung, dass es sich um kein allumfassendes Erklärungsmodell handelt, welches auf alle NGOs gleichermaßen zuträfe.

10.1 Bewertung der Entwicklung ihrer Rolle: Die Relevanz von NGOs

Die politische Selbstfindung Lateinamerikas pendelte im 20. Jahrhundert zwischen zwei unvereinbaren Ideologien. Auf der einen Seite fanden populistische Vorstellungen von einer egalitären Gesellschaft den Zuspruch der Massenbewegungen. Deren Zenit lag zwischen den 30er und 60er Jahren mit Regierungen, deren sozialistische Ansätze teils auch nationalistische Züge trugen. Im Falle von Argentinien mit Perón, von Brasilien mit Vargas und von Mexiko mit Cardenas, handelte es sich im Prinzip um kapitalistische Wohlfahrtsstaaten mit ausgeprägtem Dirigismus und autoritaristischen und paternalistischen Momenten. So bestand in Brasilien mit dem „*Estado Novo*“ der Versuch, jegliche politische Bewegung durch Vereinnahmung zu inkorporieren. Die Beinamen des brasilianischen Präsidenten Vargas wie *wohlwollender Diktator* oder *Vater der Armen*, illustrieren dies deutlich. Damit war der Zivilgesellschaft außerhalb von Wohlfahrt und Interessensvertretungen kaum noch Raum gelassen. Eine umfassende staatliche Sozialpolitik sollte mithilfe des Wirtschaftswachstums finanziert und gesichert werden, dafür sollte die Bevölkerung die Verzögerung der gesellschaftlichen Emanzipation hinnehmen.

Dabei entwickelten sich bereits in den 1950er Jahren liberale Ideen. Die wirtschaftliche Zukunft der Länder sollte durch ihre Integration in den Weltmarkt gesichert werden. Und auch die Wirtschaftsliberalen entwickelten eigene Konzepte zur Sozialpolitik, die die Versorgung der Bevölkerung, einschließlich der Wohnversorgung, durch den Markt vorsahen. Der neoliberale Staat in Lateinamerika, wie er bereits in den

1970ern entstand, ging nicht mit politischer Liberalität einher, sondern etablierte sich zunächst in den Diktaturen Argentiniens, Brasiliens und besonders deutlich in Chile unter Pinochet.

In Militärdiktaturen wie in Argentinien (1976 bis 1983) wurden zivilgesellschaftliche Aktivitäten fast vollständig in den Untergrund gedrängt. In den neuen Demokratien – und bei Beibehaltung des neoliberalen Wirtschaftsmodells - wurde ihre Arbeit jedoch zunehmend anerkannt und gefördert.

Der autoritäre Wohlfahrtsstaat hatte zudem die Tendenz, zivilgesellschaftliche Organisationen langfristig in die eigenen Versorgungssysteme zu inkorporieren. Während der korporatistische Staat geneigt war, die Organisationen auch politisch zu indoktrinieren, wurden im liberalen Staatsmodell Kooperationen mit NGOs zur Unterstützung (bis hin zur Substituierung) von öffentlichen Versorgungsleistungen in Form vornehmlich technischer Zusammenarbeit akzeptiert. Dies trug zur Apolitisierung der Organisationen bei. Durch die staatliche Priorisierung einer marktwirtschaftlichen vor der sozialen Entwicklung wurde zivilgesellschaftliche Organisationen zwar mehr Verantwortung übertragen, gleichzeitig verschlechterten sich aber die Rahmenbedingungen für die marginalisierte Bevölkerung.¹²⁷

NGOs wurden in Lateinamerika in den 1980er und 1990er Jahren zu *transitional actors*, sie waren für den Transformationsprozess wichtig und haben sich an wesentlichen Aufgaben in der Staatsreformierung beteiligt. So analysiert McElhinny:

“One might conclude that NGOs emerged in the most difficult, contentious stages of democratic reform and as institutions have achieved a certain level of democratic legitimacy, fewer NGOs are needed. In this view, NGOs might be viewed as a transitional actor, strengthening the link between state and civil society as democratic practices take root. However, the persistence of NGOs suggests two alternative hypotheses. One equally plausible explanation is that NGOs were never instrumental to the democratization of leading Latin American countries such as Costa Rica, Uruguay and prior to recent events, Venezuela. This is not to say these transitions were exclusively an elite affair. Rather, this second view suggests that the role of NGOs as catalysts of democratic development in Latin America is less than clear. A third hypothesis is that democracy itself might be the cause of NGO formation rather than the reverse.”(McElhinny 2006, S. 115)

¹²⁷ Die Einbindung des privaten Sektors war ebenso Grundlage wie Bedingung der neoliberalen Staatsreformen. Eklatanter wurden damit auch die Mängel im Bereich der Versorgung der armen Bevölkerungsteile vieler Städte. In Bezug auf die Wohnsituation wurden die Auswirkungen dieser Politik schnell offensichtlich. Die seit jeher schlechte Ver- und Entsorgung kam in manchen Vierteln gänzlich zum Erliegen; zur Teilhabe an der nunmehr privaten Infrastruktur wurden Gebühren verlangt. In Lateinamerika zeigten sich die Auswirkungen der Privatisierung und Dezentralisierung dermaßen stark, dass alle Beteiligten später Fehler einräumten (z. B. WB 2005).

Die NGOs, mit ihrem Schwerpunkt in der Durchführung sozialer Maßnahmen, konnten einen relevanten Beitrag leisten, vor allem, indem sie neue Perspektiven aufzeigten und die öffentliche Wahrnehmung kritischer Themen (wie z. B. des Umgangs mit städtischen Armutssiedlungen) schärfen konnten.

10.1.1 Die Insignifikanzfalle

Aus dem früheren konflikträchtigen Verhältnis des paternalistischen Staates zu einer im weitesten Sinne „außerparlamentarischen Opposition“ aus Basisbewegungen und deren nicht-staatlichen Unterstützern, hat sich in Lateinamerika vielerorts die Auffassung erhalten, dass Staat und zivilgesellschaftliche Organisationen Opponenten seien.

Die Bedeutung sowohl der staatlichen Kontrolle als auch der gesellschaftlichen Einflussnahme auf die Entwicklungsdynamik wurden dabei aber überschätzt. So musste man zur Jahrtausendwende erkennen, dass andere, vor allem soziale und wirtschaftliche Prozesse die Entwicklungsländer und vor allem deren Städte entscheidender prägen als Staat oder Gesellschaft. Die Stadt ist kein Ort mehr, um wirtschaftliche und soziale Prozesse zu organisieren, sondern sie ist primär selbst Ergebnis wirtschaftlicher Dynamik.

Folglich scheint sich das Modell der NGOs der 1990er Jahre im 21. Jahrhundert bereits überlebt zu haben. Unabhängig davon, wie man sich zur Frage der Substituierung von staatlichen öffentlichen Aufgaben durch private Träger positioniert, ist es heute evident, dass das Engagement von NGOs im Wohnungsbau kaum eine unmittelbare gesellschaftliche oder sozialpolitische Wirkung hat.

In der etwas naiven Darstellung der langfristigen Ziele von NGOs führt Kamps (2000, S. 266) an, dass diese eigentlich bezwecken würden, sich selbst überflüssig zu machen – als Konsequenz ihrer *Intermediation* und des erfolgreichen *Empowerments* ihrer Zielgruppen. Dieser Idealzustand ist, trotz der vielen positiven Signale im Bereich der Bürgerbeteiligung, nicht erreicht worden. Nichtsdestotrotz scheinen die NGOs heute zu einem gewissen Grad nicht mehr nötig zu sein. Die NGOs in Lateinamerika sind lokal insignifikant geworden.¹²⁸

¹²⁸ Global wurde Mitte der 1990er bereits die Irrelevanz von NGOs diskutiert. Messner (1996) spricht sogar von der Irrelevanzfalle, mit dem Argument, ihre ehemals entscheidende Rolle in der Transformation eingebüßt zu haben. Dies lässt sich aber nicht grundsätzlich auf die Situation der lokalen NGOs(HS) übertragen. Ich unterscheide daher begrifflich zwischen irrelevant und insignifikant: ihre Arbeit ist meines Erachtens im städtischen Kontext weiterhin relevant – signifikant ist sie nicht.

Dafür sind im Wesentlichen zwei Gründe verantwortlich. Eine allgemeine Verlagerung von administrativen und politischen Zuständigkeiten hat in *zwei* Richtungen stattgefunden: zunächst hat die organisierte Zivilgesellschaft in der Demokratisierungsphase viele Gestaltungsräume an politische Parteien verloren sowie an einen erstarkten Dienstleistungssektor, zu dem der Privatsektor ebenso wie professionalisierte NGOs gehören. Der Niedergang von alternativen sozialen Modellen im vorherrschenden neoliberalen *Consensus* der 1990er Jahre hat gleichzeitig die Basisbewegungen geschwächt, die ihrerseits eine wesentliche Plattform für zivilgesellschaftliche Einflussnahme geboten hatten.

Zweitens hat neben der Dezentralisierung in Lateinamerika mit entsprechenden Auswirkungen für das städtische Management gleichzeitig eine „Internationalisierung“ bestimmter Tätigkeitsfelder durch die Entwicklungszusammenarbeit stattgefunden. Die Lösung von globalen – im Sinne von weltweit gemeinsamen - Entwicklungsproblemen, wird seit den 1990er Jahren als internationale Aufgabe verstanden, viele Probleme im Habitatbereich gehören dazu. Dies hatte zwar den Austausch unter den NGOs verstärkt, die spätestens seit Istanbul 1996 als *eine* Akteursgruppe wahrgenommen werden, andererseits sind sie in den immer professioneller organisierten und international finanzierten Programmen zu Dienstleistern geworden. Durch ihre Handlungsautonomie waren NGOs zwar fähig, ihre Rolle selbst zu bestimmen, gleichzeitig aber auch, ihnen zugewiesene anzunehmen. So konnten NGOs(HS) relativ unbemerkt zu integrierten Teilhabern an der Entwicklungszusammenarbeit werden, jedoch verbunden mit dem Verlust der Möglichkeit, lokal mit Lösungen zu experimentieren und tatsächliche Alternativen aus dem eigenen Kontext zu entwickeln.¹²⁹

10.1.2 Mission erfüllt?

Yves Cabannes, ehemaliger Mitarbeiter von GRET, Mitbegründer von CEARAH Periferia und von 1997 bis 2003 Regional Coordinator von UN Habitat/UNDP im Urban Management Program für Lateinamerika, sprach 2007 auf einer N-AERUS Tagung von einer endgültigen stadtpolitischen Wende in Brasilien: Bürgerhaushalte seien landesweit eingeführt, Partizipative Planung gesetzlich vorgeschrieben. Dass die *Reforma Urbana* noch auf wackligen Füßen steht, zeigt sich zwar weiterhin immer wieder bei

¹²⁹ Raúl Fernández Wagner, ein argentinischer Experte aus dem Habitatbereich, sprach in diesem Zusammenhang auf einem Wohnungsbauseminar an der UNAM von der “Dekonstruktion des Systems des popularen Wohnungsbaus” (Architekturfakultät der UNAM, Mexiko-Stadt im Juli 2001).

Regierungswechseln.¹³⁰ Trotzdem bescheinigt Cabannes mit dieser Aussage dem *Foro Nacional de Reforma Urbana*, dem größten zivilgesellschaftlichen Zusammenschluss Brasiliens, seinen wichtigsten Erfolg. Gleichzeitig bedeutet das Erreichen solcher wesentlicher Ziele des *Foro* wie die Institutionalisierung von Partizipation, dass das freiwillige zivilgesellschaftliche Engagement für die Umsetzung vor Ort nicht mehr erforderlich ist – es sei denn im öffentlichen Auftrag zur Organisation der Bürgerbeteiligung.

Auch international hat sich die Rolle der NGOs, die man zum Zeitpunkt ihrer internationalen „Entdeckung“ als wichtige Akteure konstatierte, zunächst gewandelt – dann aber nicht mehr weiterentwickelt. Der grundlegende Wandel bestand in der Aufnahme von globalen Themen in ihre Arbeitsportfolien und durch ihre Integration in eine international agierende Zivilgesellschaft. In Kapitel 7.2.1 zum Jahrzehnt der UN-Konferenzen wurde schon herausgestellt, wie eingeschränkt der Aktionsradius internationaler Gremien unter Beteiligung der Zivilgesellschaft im Habitatbereich bereits ist.

Daher bleibt für eine abschließende Bewertung der NGO-Rolle vor allem die Beobachtung, dass die massiven Veränderungen in der Situation der NGOs keine besonders markanten Spuren in ihrer Verfassung selbst hinterlassen haben. Angesichts der sozialen Transformationsprozesse, der wirtschaftlichen Neuordnung, neuer politischer Prämissen und veränderter Vorzeichen in der internationalen staatlichen Zusammenarbeit bleibt die Frage, wie NGOs in ihrer Form so langfristig erfolgreich bestehen konnten.

¹³⁰ Beispielsweise hatte 2006 nach der Abwahl der PT in der Stadt São Paulo die neue Präfektur den in den Jahren zuvor mit hohem Aufwand partizipativ erarbeiteten *Plano Diretor* nicht anerkannt.

11 Die notwendige Adaption an veränderte Gegebenheiten

Bereits in den grundlegenden Betrachtungen zum NGO-Sektor, wurden die *besonderen Fähigkeiten* von NGOs erwähnt und besprochen (Kapitel 2.3.3). Fähigkeiten, wie ihre Zielgruppennähe oder ihre besondere fachliche Kompetenz in der Entwicklungszusammenarbeit, machen NGOs zu wichtigen Partnern für die Zusammenarbeit sowohl mit staatlichen und städtischen Institutionen als auch mit internationalen Gebern. In Ergänzung zu diesen Fähigkeiten sind es aber vornehmlich ihre *besonderen Eigenschaften*, die sie befähigen, *dauerhafte* Akteure in den verschiedenen Konstellationen einer global-lokalen Stadtentwicklung zu sein. Diese Eigenschaften determinieren in hohem Maß ihre neue Rolle und lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. unabhängig und eigenständig
2. flexibel in Organisationsaufbau und Personalstruktur
3. thematisch offen
4. positiv wahrgenommen
5. diffus legitimiert
6. beziehungsreich
7. international agierend

Die ersten drei sind vornehmlich nach innen gerichtete organisatorische bzw. taktische Eigenschaften, die es den NGOs ermöglichen, Entscheidungen schnell und pragmatisch zu treffen. Dabei hilft eine relativ straffe Hierarchie und eine ergebnisorientierte Themen- und Personalpolitik (s. dazu auch die folgenden Kapitel). Die nächsten zwei Eigenschaften bestimmen vor allem die Wirksamkeit der NGOs als bekannter Akteur. Positiv werden sie wahrgenommen als moralisch und ethisch legitimierte Organisationen. Fehlende dauerhafte Rechenschaftsbeziehungen und damit zusammenhängend Legitimationsdefizite bzw. ein unbestimmtes gesellschaftliches Mandat finden sich jedoch in all ihren Beziehungen. Diese diffuse Legitimation ist allerdings nicht nur ein Hindernis, sondern sie wird auch genutzt, um auf allen Ebenen mit unterschiedlichen Mandaten agieren zu können.

Die Interaktion mit den verschiedenen Akteuren schließlich bestimmt die zwei letzten Eigenschaften in dieser Liste. Beziehungen existieren auf verschiedenen Ebenen und mit unterschiedlichen Intentionen. Dabei ist eine Balance zwischen Agitation und Konformität auf einer städtischen - teils staatlichen oder sogar kontinentalen -Ebene notwendig, um mit dem unmittelbaren Arbeitsumfeld bzw. dem geographischen Wirkungskreis adäquat umgehen zu können.

Schließlich hat ihre internationale Vernetzung, die siebte der hier genannten Eigenschaften, die NGOs in den 1990er Jahren lokal unabhängiger gemacht und sie zu Akteuren einer internationalen Entwicklungszusammenarbeit werden lassen.

Hervorzuheben ist, dass die aufgezählten Eigenschaften der NGOs sich wechselseitig bedingen beziehungsweise sich stark beeinflussen. Sie können aber auch miteinander konfliktieren und so aus globaler Perspektive widersprüchlich wirken. Die Eigenschaften und deren Implikationen werden in den folgenden Kapiteln weiter ausgeführt.

11.1 Eigenständigkeit

Die Balance zwischen einer konzeptionellen Eigenständigkeit und ihrer Abhängigkeit von Zuwendung und Ressourcen von außen, lösen NGOs erfolgreich auf der Ebene des Dialogs mit den Partnern. Die Überzeugungen und Wertvorstellungen, die maßgeblich für die Entstehung der NGOs mitbestimmend waren, wurden damit nicht zur Diskussion gestellt. Internationale NGOs und andere Geber akzeptierten diese Eigenständigkeit als Teil eines zivilgesellschaftlichen lokalen Ausdrucks. Der den NGOs zugestandene Freiraum nach innen wie beispielsweise ihre Führungsstrukturen, die Pflege ihrer ideologischen Herkunft/Wurzeln oder ein anderweitiges Engagement ihrer Mitarbeiter, beispielsweise in Parteien, werden weitgehend ignoriert, soweit diese nicht unmittelbar mit den vereinbarten Zielen der Finanzierung in Konflikt stehen. So ist es möglich, dass beispielsweise eine im lokalen Kontext antiamerikanisch argumentierende argentinische Organisation von der *Ford Foundation* unterstützt wird oder erklärte Atheisten von einem katholischen deutschen Hilfswerk gefördert werden.

Die Unabhängigkeit ermöglicht aber vor allem klare Hierarchien und den Machterhalt der Direktoren. Da insbesondere die Leitungen keine Notwendigkeit für einem inneren Erneuerungsprozess sehen, haben sich viele NGOs lediglich nach außen mit den neuen Arbeitsbedingungen und Gebern arrangiert. Es gab Reformversuche in manchen Organisationen, die allerdings kaum Wirkungen erzielten. In der turbulenten Zeit der

Transformation waren Demokratisierungsversuche in den NGOs gescheitert. Wegen fehlender Möglichkeit für die Mitarbeiter, an wichtigen Entscheidungen zu partizipieren, besteht jedoch die permanente Gefahr der Spaltung. So gibt es regelrechte Stammbäume in den Entstehungsgeschichten von NGOs, die auf eine Neugründung durch frustrierte Mitarbeiter zurückgehen (z. B. COPEVI – CENVI – FOSOFI - CASA y CIUDAD).

Das wird besonders deutlich bei der Betrachtung des Führungspersonals. Die vierzehn Direktoren von NGOs, die ich in der Zeit von 2002 bis 2007 interviewte, waren teils in den 1980er Jahren in das Direktorium aufgestiegen, und die meisten von ihnen hatten ihre Position bereits vor der Habitat-Konferenz in Istanbul (1996) inne gehabt. Der Prozess der politischer Selbstfindung, die Abspaltungen und Neugründungen haben viele Direktoren zu „Besitzern“ ihrer NGOs gemacht.

Diese Personalpersistenz in den Führungen mag einer der wesentlichen Gründe dafür sein, dass sich das Arbeitsumfeld für NGOs so stark hat verändern können, trotzdem aber weitgehend gleiche Konzepte verfolgt werden. Gleichzeitig sind die Ansprüche seitens der NGOs an die Wirkung ihrer Arbeit und die damit verbundenen gesellschaftlichen Veränderungen geringer geworden, denn statt der Radikalität und Jugend der NGOs Ende der 1980er Jahre dominieren in den Direktorien im 21. Jahrhundert vor allem Überlegungen, wie die eigene Existenz konsolidiert werden kann.

11.2 Flexibilität in Organisationsaufbau und Personalstruktur

Dem Konzept der NGO immanent und offensichtlich ein wesentlicher Faktor in ihrer Daseinssicherung sind ihre Möglichkeiten, sich an die Veränderungen ihres Umfelds organisatorisch anzupassen. Denn für die Akquise von Ressourcen und die Besetzung der „richtigen“ Themen ist es notwendig, auf politische und administrative Entwicklungen und die Trends in der Entwicklungszusammenarbeit reagieren zu können.¹³¹ Um die finanzielle und thematische Flexibilität sicher zu stellen, ist vor allem der Umgang mit dem Personalstamm ausschlaggebend. Im Vergleich zu traditionellen Organisationen und Institutionen, die im Entwicklungs- oder im karitativen Bereich (beispielsweise in staatlicher oder kirchlicher Trägerschaft) tätig sind, sind NGOs ungleich freier in Auswahl und Verpflichtungen ihrem Personal gegenüber. Arbeitsverträge werden meist nur für ein Jahr geschlossen, viele Fachleute werden für

¹³¹ In Mittelamerika kursiert der Witz, das Kolumbus' Expedition die erste NGO war: Er wusste nicht wirklich, wo er hinfuhr, hatte nur eine ungefähre Idee, wie er dort ankommen könne und akquirierte trotzdem externe Finanzierung.

Projekte lediglich als freie Mitarbeiter beschäftigt und das hohe Engagement bis hin zur Bereitschaft, unbezahlt zu arbeiten, gleicht die Lücken aus, die durch das fragile Personalgerüst entstehen. Es ist z. B. üblich, unbezahlt teilweise mehrere Monate weiterzuarbeiten, bis die nächste Finanzierung gesichert, bzw. das nächste Projekt bewilligt wurde.

Mit dem Personalwechsel sind auch Themenwechsel möglich. So lassen sich an der Personalzusammensetzung Entwicklungen der Organisation und ihres Umfelds einfach ablesen. Beispielsweise hat das mexikanische CENVI den Anfang der 1990er Jahre von Architekten dominierten Mitarbeiterstamm in wenigen Jahren mit Ökonomen und Sozialwissenschaftlern ausgetauscht, als Armutsrelevanz und Partizipation in den Projekten eine zunehmende Rolle spielten. Mit der Beteiligung am städtischen *Mejoramiento*-Programm in diesem Jahrtausend dominieren dann aber wieder Architekten auf der Gehaltsliste.

Die Schnelligkeit des Wechsels von Themen und Personen birgt natürlich Schwierigkeiten für die Erreichung der Ziele und für die Qualität der Arbeit in sich. Eine spezialisierte, thematisch festgelegte Organisation würde in ihrer konstanten Arbeit vermutlich bessere Ergebnisse erzielen. So aber müssen Mitarbeiter immer wieder neu eingearbeitet werden bzw. diese müssen selbst neue Themen erst noch einführen und gestalten. Das mag ein Grund dafür sein, dass manche NGOs mit dreißigjähriger oder längerer Organisationsgeschichte in gewisser Hinsicht noch immer amateurhaft wirken. Dies ist jedoch für die kooperierenden Partner und Geber durch den Experimentalcharakter, den die Projekte haben dürfen, gerechtfertigt. Letztlich ist es ihre Unabhängigkeit und Flexibilität, die den Organisationen graduelle Abstriche in ihrer Effizienz und Effektivität erlauben.

11.3 Thematische Offenheit

Neben der ökonomischen Notwendigkeit, sich neuer Themen anzunehmen, ist es zunächst eine originäre Eigenschaft von NGOs, ihre Themen selbst bestimmen zu können. Das trifft im Prinzip auf alle NGOs gleichermaßen zu, wobei die Varianz hinsichtlich der Themenbereiche mehr oder weniger beschränkt sein kann. Denn NGOs sind meist in einem bestimmten Sektor (Habitat, Menschenrechte, Umwelt etc.) engagiert, der ihre Handlungsfelder entsprechend determiniert. Wie die Betrachtung der neuen Themen von NGOs(HS) zeigte (Kapitel 6.3), sind deren genaue Aufgaben jedoch

wenig festgelegt. Die Hinzunahme von Querschnittsthemen (z. B. Umwelt, Armut, Gender etc.) erweitern zusätzlich ihre Handlungsfelder und –ebenen. So darf es nicht verwundern, dass eine Habitat-NGO zum informellen Straßenhandel forscht (William 2006), einen Schulgarten für urbane Landwirtschaft betreibt (Barth/Brose 2002, S. 134) oder ihre Mitarbeiter an der Universität unterrichten (Ortecho 2006).

Sie sind im Prinzip jederzeit in der Lage, Themen aus ihrem Umfeld zu wählen, die sie als besonders wichtig für die Erreichung ihrer Ziele betrachten, und diese zu gestalten. Sie tun in dieser Hinsicht also nur, was sie tun wollen. Ihr Handeln dient aber übergeordneten Zielen, insbesondere dem Gemeinwohl. Ihre Aktivitäten können also nicht allein Mittel zu einem Zweck sein, sondern sie sollen *an sich* gut sein. Das entspricht dem Kantschen kategorischen Imperativ. Dem freien Willen gibt Kant die Handlungsmaxime, das zu tun, wovon man „*wollen kann, dass es ein allgemeines Gesetz werde*“ (Kant 2004, S. 50). Ihre theoretischen Konzepte, ihre häufig der staatlichen Politik entgegenstehenden Meinungen und ihre konkreten Projekte verstehen die NGOs als Ausdruck ihres Willens, zum gesellschaftlichen Wandel beizutragen.¹³² Und dies machte sie zu wichtigen Partnern für die Organisationen, die ebenso politische Reformen anstreben. Im 21. Jahrhundert liegen ihre Arbeitsschwerpunkte jedoch eher im Kernbereich einer armutsorientierten Entwicklungspolitik. Bei dieser geht es nicht mehr um einen grundsätzlichen Wandel, sondern um die Verbesserung beispielsweise von Dienstleistungen (wie die Grundversorgung von peripheren Siedlungsgebieten) oder von relevanten Gesetzen (beispielsweise bei Baunormen und partizipativer Stadtplanung).

Die Themenwahl fokussiert sich oft auf Bereiche, in denen die NGO nicht mit den Interessen anderer kollidiert, sondern eher sinnvoll bestehende Strukturen ergänzen kann. Beispielsweise stellt die Arbeit von NGOs in Landbesetzungen aufgrund deren hohen Konfliktpotentials eine Ausnahme dar. Auch wird die Auswahl der in den Projekten behandelten Themen von den Gebern determiniert. Internationale Organisationen können die Umsetzung von globalen Themen nur unter der Voraussetzung unterstützen, dass die lokalen Organisationen auf der Projektebene vorwiegend apolitisch agieren. Die NGOs müssen sich entsprechend anpassen. Über die beschriebene Flexibilität in der Personal- und Beschäftigungspolitik ist das Profil der NGO jedoch schnell auswechsel- oder erweiterbar und entsprechend kooperativer beziehungsweise gegebenenfalls konfrontativer gestaltbar. Der kategorische Imperativ ist folglich individuell, das heißt er ist NGO abhängig. Weder die gesellschaftlichen Kräfte, die die NGOs unterstützen, noch die verfolgten Intentionen sind dabei immer im

¹³² Auf ihrer Homepage beschreibt z. B. die NGO CENVI ihre Mission als „gemeinsam mit anderen Akteuren zum demokratischen, equitativen und inklusiven Wandel der mexikanischen, Städte beizutragen“(eigene Übersetzung). (<http://www.cenvi.org.mx>).

gleichen politischen Lager zu suchen. Einige NGOs wurden von reaktionären Gruppen (wie die katholische NGDO *Manos Unidas*) oder von Unternehmerverbänden (wie die *Fundación Holguines* in Cali) gefördert oder sogar gegründet, um brennende soziale Probleme zu mildern und aufrührerischen Bewegungen den Zulauf zu schmälern.

Ihre thematische Offenheit ist der Schlüssel für ihre Vielfalt. Die Handlungsmaxime einer gesellschaftlichen Selbstverpflichtung macht sie zu ethischen Organisationen. Gemeinsam wirken diese Aspekte ihrer Arbeit als Garanten dafür, dass sie kontinuierlich positiv wahrgenommen werden.

11.4 Positive Wahrnehmung

Gründer und Mitarbeiter von zivilgesellschaftlichen Organisationen finden ihre Motivation gemeinhin in ihren altruistischen Anschauungen, ihrer Empathie für Benachteiligte und ihrem Interesse an gesellschaftlichen Entwicklungen. Diese besondere Einstellung von sozialen Organisationen wird prinzipiell nicht in Frage gestellt, denn zu eindeutig sind die ökonomischen und gesellschaftspolitischen Nachteile bei gleichzeitig intensiver Arbeitsbelastung, die für das Individuum mit zivilgesellschaftlichen Tätigkeiten meist verbunden sind (vgl. z. B. Anheier/Raj-Isar 2007). Aufgrund besonderer Kontexte, beispielsweise in armen Staaten mit hoher Geburtenrate, in denen lokale NGOs profitorientiert und vielleicht weniger gemeinnützig arbeiten, kann es Abweichungen von dieser Regel geben. Damit ändert sich die Meinung von der an-sich-gut-meinenden Zivilgesellschaft jedoch nicht grundlegend.

Diese positive Wahrnehmung, also das passive positiv Wahrgenommenwerden, von NGOs ist ein wesentliches Kapital für ihre Arbeit und half ihnen, sich in der Öffentlichkeit als starker Akteur zu etablieren. Damit ist hier ihre besondere Eigenschaft, selbst als positiv wahrgenommen zu werden, gemeint, nicht ihre besondere Fähigkeit zur Medienwirksamkeit, wie sie von Neubert (1997, S. 32) definiert wird (vgl. Kapitel 2.1.3, Punkt 10). Ihre gutmenschliche Motivation und moralische Position werden zwar auch belächelt, jedoch bieten sie keine wirkliche Angriffsfläche.

Im Gegensatz zu den sozialen Bewegungen, deren politische Arbeit sich auf grundlegendere Reformen bezog und daher konfliktträchtiger war, engagierten sich NGOs in thematisch begrenzten Bereichen. Trotzdem wurden alle zivilgesellschaftlichen Organisationen in Lateinamerika mit dem Prozess der Redemokratisierung in Verbindung gebracht. Als *Changemaker* konnten NGOs so den Wunsch der meisten Akteure nach Veränderungen bedienen und zu sichtbaren Vertretern der Zivilgesellschaft

werden. Empathie und Aktionismus haben ihre gesellschaftliche Legitimation geschaffen.

„Gerade diese Leistungen und das spezifische Potenzial von NGOs an Unabhängigkeit, Risikobereitschaft, Flexibilität und Bürgernähe begründen ihr Gruppencharisma. Daraus wächst das Vertrauen der Bürger in ihr Engagement. Der Grad gesellschaftlicher Anerkennung und Unterstützung für NGOs, der ihre wichtigste Legitimationsgrundlage darstellt, kann unmittelbar an der Mitgliedschaft, aber auch an den Ergebnissen von Spenden, Briefkampagnen und Umfragen gemessen werden. Die Legitimität von NGO-Handeln ist insofern solange gegeben, wie es ihnen gelingt, die Gesellschaft davon zu überzeugen, dass ihr Bestehen notwendig ist.“ (Schrader 2000, S.12)

Zwar wird von manchen - insbesondere von öffentlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren - an den positiven Attributen wie beispielweise der altruistischen Gesinnung oder der Effizienz von zivilgesellschaftlichen Organisationen gezweifelt, und das *per se* positive Bild ist inzwischen erheblich differenzierter geworden. In vielen Kreisen, wie Entwicklungsforen oder politischen Zirkeln, wird seit längerer Zeit schon zwischen „guten“ und „schlechten“ NGOs unterschieden (Fernando/Heston 1997, S. 75). Schraders Feststellung bleibt aber zeitlos: Ihre Anerkennung durch Gesellschaft und Unterstützer kann jede NGO weiterhin erwerben, solange die Notwendigkeit ihres Bestehens nicht in Frage gestellt wird. Darüber hinaus muss die NGO vor allem erreichen, dass ihre Arbeit als sinnvoll d. h. förderungswürdig erachtet wird. Wie eingangs in Kapitel 10 dargestellt, sind dazu die Subventionsbeziehungen und die Legitimationsbeziehungen von existenzieller Bedeutung. Die Basis für diese beiden Momente gründet vor allem auf der Nähe der eigenen zu den Zielen und Interessen der Unterstützer.

11.4.1 Selbstidentifikation im Zusammenhang mit NGOs

Im Gegensatz zu den Schwierigkeiten, die eine allgemeingültige klare Definition von NGOs mit sich bringt (vgl. Kapitel 2.1), scheint es einfacher zu sein, eine generelle Meinung über sie zu fassen. Forscher, EZ-Experten oder europäische Hilfsorganisationen haben oft ziemlich präzise Vorstellungen, was NGOs sind, wie sie arbeiten und was sie erreichen können.

Interessant ist es dass die jeweiligen Personen oder Institutionen - zumindest im Zeitraum der 1990er Jahre - immer eine Nähe der NGO-Arbeit zu ihrem eigenen Ansatz gesehen haben. Die Selbstidentifikation mit den Zielen von NG(D)Os ist symptomatisch

für die Arbeit mit ihnen. Die meisten Menschen, die die Arbeit der NGOs schätzen, sehen in ihr eine Weiterführung oder eine Beteiligung an den Aufgaben, die auch sie tun oder gern tun möchten. So erwarten basisdemokratische Kreise aus dem Norden, dass NGOs im Süden Alternativen jenseits staatlicher Kontrolle erschließen können. Fachleute aus den OECD Ländern heben besonders hervor, dass NGOs bei ihrer Arbeit auf internationale Erfahrungen zurückgreifen, die sie an den lokalen Kontext anzupassen vermögen. So gelten NGOs meist als progressiv, manchen als linksorientiert und oppositionell, anderen eher als apolitisch und wertebewahrend. Entscheidend ist hier nur, *wer* sie positiv wahrnehmen will.

Die Weltbank fällt in ihrer Bewertung der Stärken und Schwächen der NGOs noch 2001 ähnliche Urteile, wie sie in den 80er Jahren zur „Entdeckung“ des Non-Profit Sektors durch die bi- und multilateralen Institutionen getroffen wurden. Sie definiert NGOs als

“private organizations that pursue activities to relieve suffering, promote the interests of the poor, protect the environment, provide basic social services, or undertake community development“ (WB: Operational Directive 14.70, 2001)

und nennt damit gleichzeitig eine Reihe von Zielen in der internationalen Armutsbekämpfung, die auch für die Weltbank prioritär sind. Ähnliche Belege lassen sich für Nord-NGOs und bilaterale Entwicklungsagenturen finden, doch ist die positive Wahrnehmung seitens der Banken besonders bezeichnend für eine neue Form der Inkorporation der Zivilgesellschaft. Zu den Kernaufgaben der Interamerikanische Entwicklungsbank (IDB) und WB gehört zwar auch der Aufbau von demokratischen und partizipativen Strukturen. Gleichzeitig finanzieren sie aber Großprojekte, die oft den Protest von NGOs und CBOs hervorgerufen haben.

Dessen ungeachtet lässt das Bild, das die Entwicklungsbanken von den NGOs zeichnen, sie zu einem Bestandteil einer neuen gesellschaftlichen Ordnung werden, ohne ihnen die Möglichkeit einer Mitgestaltung zuzugestehen. Offensichtlich ist diese Beschränkung einerseits der tatsächlichen Wahrnehmung der kleinen lokalen NGOs als amateurhaft geschuldet, andererseits aber auch Indikator für das Verständnis der multilateralen Geber, dass die lokale Akteurslandschaft nur sehr bedingt fähig ist, auf „globale“ Probleme zu reagieren. Eine Schwäche sieht die Weltbank entsprechend bei den NGOs darin, dass es ihnen an einem umfassenderen Verständnis der sozialen und ökonomischen Zusammenhänge mangle (ibid.). Bezeichnend ist hier, wie häufig bi- und multilaterale Geber die Professionalität von NGOs gering schätzen, gleichzeitig aber Sympathie für die unterstellte amateurhafte Bearbeitung ihrer Aufgaben bekunden (u. a.

Hinrichsen 2000, World Bank Group 2000). Als positiv gilt dabei die den NGOs nachgesagte Experimentierfreudigkeit mit neuen Ansätzen, beispielsweise mit partizipativen Methoden. Dies trifft für die gesamte Gruppe der Geber, privat, bi- und multilateral zu. Sie werden als beweglicher und engagierter bei der Suche nach langfristigen Lösungen wahrgenommen als staatliche oder städtische Institutionen. Ein weiterer Grund für das Interesse der Geber, die NGO–Arbeit zu finanzieren, ist auch die Kosteneffizienz, die vor allem in der Vermeidung von Bürokratie – und auch Korruption – gesehen wird (World Bank Group 2000) bzw. durch die Umgehung einer staatlichen Kontrolle. Die Nähe zu den Zielgruppen und die unmittelbaren und praktischen Erfahrungen mit der Projektimplementierung galten und gelten als die zentralen Stärken der NGOs. Sie sollen und können als Arm ihrer Geber fungieren, der bis zu den originären Zielgruppen hin reicht.

11.5 Diffuse Legitimierung

Die sieben hier genannten Eigenschaften werden unter dem Aspekt ihres jeweiligen Nutzens für das Fortbestehen der NGOs betrachtet. Für die Strategie der NGOs ist nun bestimmend, wie sie mit ihren Legitimationsdefiziten umgehen und wie sie sowohl die Diffusität als auch das Defizit nutzen, um fortbestehen zu können.¹³³ Für die Strategie der NGOs ist bestimmend, wie sie selbst mit den Legitimationsdefiziten umgehen und wie sie sowohl die Diffusität als auch das Defizit nutzen, um fortbestehen zu können.

Schrader (2000, vgl. Zitat in Kapitel 11.4) bezeichnet Anerkennung und Unterstützung für NGOs als deren wichtigste Legitimationsgrundlage. NGOs sind jedoch nicht als Vertreter durch die Bevölkerung legitimiert, für die sie arbeiten, sondern bestenfalls durch die Vertretungsstrukturen der Basisgruppen, mit denen sie arbeiten. Die Vorsitzenden oder Präsidenten dieser Basisgruppen arbeiten zwar mit NGOs zusammen, stehen den NGOs jedoch keine dauerhafte Vertretungsrolle zu. Arbeiten NGOs im Auftrag des öffentlichen Sektors, fehlt auch hier das Mandat zur Repräsentation der sogenannten Zielgruppen. Die Einbeziehung des Dritten Sektors zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben ist immer ein subsidiäres Auftragshandeln. NGOs sind dann Intermediatoren, nicht Vertreter der einen oder anderen Partei. Beispielsweise können sie für eine Stadtverwaltung partizipative Stadtplanung organisieren oder ein

¹³³ Zu der Frage der Legitimationsbeziehungen gibt es inzwischen umfangreiche Literatur, wie z. B. Knittlmeyer, 2003.

Verbesserungsprogramm implementieren, werden dann aber nicht die Interessen der Bevölkerung gegen die ihres Auftragsgebers vertreten.

Es fehlen also sowohl die dauerhafte Zustimmung der Basis im Sinne einer Legimitation ihres Vertretungsanspruchs als auch die normative Anerkennung als Bevölkerungsvertreter seitens des öffentlichen Sektors, die die Legitimität ihrer Rolle bestätigen würde. Erschwerend kommen die fehlenden Rechenschaftsbeziehungen hinzu: zum Berichten über ihre Aktivitäten sind die NGOs nur ihren Auftrags- oder Geldgebern gegenüber verpflichtet, nicht aber gegenüber ihren „Zielgruppen“. Umso bedeutender ist das zumindest zeitlich begrenzte Vorhandensein einer Legimitation (im Sinne der mandatierten Wahrnehmung der Interessen von Dritten) oder einer Legitimität (im Sinne der ethischen oder sozialen Rechtfertigung ihrer Intervention oder ihres Auftrags). Mit einer der beiden ist ihr Handeln ausreichend gerechtfertigt. Dabei ist die Anerkennung ihrer – moralischen – Legitimität ihre gesicherte Rückfallposition. Der Mangel an demokratischer Legimitation ist hingegen angreifbar. Dieser Mangel wird gerade in Auseinandersetzungen mit gewählten Vertretern – vom Bürgermeister bis zum Stadtteilrat – gern als Argument gegen sie verwendet, doch wird aufgrund der Nützlichkeit ihrer Arbeit das Dasein der NGOs nicht dauerhaft in Frage gestellt. Darin zeigt sich, dass sie bereits durch ihr Handeln *an sich* legitimiert genug sind, um die Notwendigkeit ihres Bestehens zu begründen.

Ihr demokratisches bzw. ihr Rechenschaftsdefizit macht sie auch weniger angreifbar gegenüber den Partnern, mit denen sie unmittelbar zusammenarbeiten. Legitimationsbeziehungen funktionieren in beide Richtungen: nördliche Geber nehmen die Anerkennung der NGO seitens der Betroffenen wahr – während die Betroffenen sich natürlich auch bewusst sind, dass die NGO jene Ressourcen verwaltet, mit denen sie ihre Lebenssituation verbessern können. Zur Rolle des Intermediären gehört diese diffuse Legitimation: Zwei Parteien, die nicht unmittelbar miteinander in Beziehung treten können, bedienen sich eines beiderseits anerkannten Mittlers. Dem kommt die Aufgabe zu, die jeweiligen Interessen des anderen zu vermitteln. Damit wird der NGO ein ganz besonderer Gestaltungsraum zugestanden: Trotz der Rolle als Intermediator kann eine NGO die Interessen der beiden Parteien interpretieren und weitgehend eigenständig handeln.

Die formalen Beziehungen der staatlichen nationalen Ebene zu NGOs sind von einer Politik gekennzeichnet, die sich in der Regel durch das Zugestehen kontrollierter Freiräume oder durch eine zweckorientierte Zusammenarbeit auszeichnet. Generell versuchen staatliche Stellen seit den 1990er Jahren möglichst viele Aufgaben „nach unten“ abzugeben – durch eine intensive Dezentralisierung und die Einbindung des

Zweiten und „Dritten Sektors“ (vgl. Kapitel 2.2.1). In allen untersuchten Ländern sind in den letzten Jahren spezielle Gesetze entstanden oder bestehende soweit angepasst worden, dass *Nonprofits* als solche agieren können. Dass NGOs heute an staatlichen Programmen beteiligt sind, spricht für die Anerkennung ihrer Professionalität und Operationsstrukturen sowie für ihre Eignung als Bindeglied zur Gesellschaft. Ihre gesellschaftliche Legitimierung lässt sich daraus nicht ableiten, dafür bedarf es weiterhin der Pflege ihrer Legitimationsbeziehungen.

11.6 Beziehungsreiche Akteure:

Kooperation, Konfrontation und Vernetzung

NGOs gelten als Teil einer facettenreichen Akteurslandschaft. Ihr Beitrag zu einer heterogenen Stadtentwicklungskultur wird immer wieder herausgestellt (s. Romaya/Rakodi 2002, Carley/Jenkins/Smith 2001). Die in sich selbst heterogene Gruppe unabhängiger Organisationen hat nach dem „verlorenen Jahrzehnt“ der 1980er Jahre eine besondere Fähigkeit entwickelt, die gesellschaftlichen Differenzen nicht mehr zu polarisieren, sondern sie zu mildern oder teils sogar zu neutralisieren.

Andere Akteure sind seither hinzugekommen, der private Sektor ist zunehmend an der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben beteiligt, städtische Dienstleistungen werden von zivilgesellschaftlichen, halbprivaten und parastaatlichen Organisationen und Institutionen angeboten. Da sie mit dem zweiten Sektor und mit Organisationen des dritten, d. h. des eigenen Sektors, in Konkurrenz stehen, haben sich NGOs entweder auf bestimmte Aufgaben spezialisiert oder ihre Angebote breiter gefächert, um sich gegenüber den anderen Beteiligten, seien es Auftraggeber, Klienten oder Konkurrenten, besser positionieren zu können. Weiterhin ist im Habitatbereich aber der Staat mit seinen verschiedenen Ebenen der unmittelbare Partner in den Aushandlungsprozessen der NGOs.

11.6.1 Das Gegen-Über: NGOs und der Staat

Die Beziehung zwischen Staat und Zivilgesellschaft ist naturgemäß außerordentlich komplex. Hier stehen sich zwei gesellschaftliche Systeme gegenüber, die durch eine Vielzahl von Institutionen und Organisationen, von Handlungsebenen sowie Handlungsansätzen und Zielen ineinander verschränkt sind. Auf der lokalen Ebene

stehen dabei konkrete Handlungsmöglichkeiten und Beziehungen bis hin zu den persönlichen,¹³⁴ auf der nationalen mehr die Rahmenbedingungen im Vordergrund. Im Abwägen der Interessen zwischen Gesellschaft und Staat, kam den NGOs eine eher vermittelnde als polarisierende Rolle zu, wobei sie sowohl offensive als auch defensive Position bezogen. Der Staat war Gegner und Verteidigter zugleich und wurde auch von Vordenkern der NGOs(HS) wie Enrique Ortiz nicht als von der eigenen Sphäre getrennt gesehen, sondern als ein schlecht funktionierender Teil der Gesellschaft (Ortiz 1996). Während NGOs eher offensiv agieren, um neue Räume für die Gesellschaft zu erobern, begann Mitte der 1990er Jahre gleichzeitig ihr Einsatz für die Erhaltung und Verteidigung von bestehenden gesellschaftlichen Errungenschaften wie Mietrechte, soziale Sicherung und öffentliche Dienstleistungen .

Auch die lateinamerikanischen Staaten haben sich im Verlauf der letzten vierzig Jahre mehrfach neu hinsichtlich ihres Umgangs mit zivilgesellschaftlichen Organisationen positioniert (Kapitel 10.1). Im Zuge von Demokratisierung und Dezentralisierung sind lokale Administrationen und Regierungen immer eigenständiger geworden, mit entsprechenden Folgen für die Möglichkeiten aber auch Beschränkungen einer Kooperation mit der Zivilgesellschaft. Damit ist sowohl die Zahl der Akteure gewachsen als auch die Notwendigkeit, neue Beziehungskonstellationen einzugehen.

Die Arbeitsweise der NGOs(HS) ist weder unabhängig vom staatlichen System noch an sich unpolitisch. Politische Akteure waren sie insbesondere in der Phase der Transformation, als sie sich an den Diskussionen über Möglichkeiten und Formen des „Dritten Wegs“ und in Ländern wie Mexiko und Brasilien an der Formierung einer politischen Opposition beteiligten. In der Zeit der Etablierung staatlich-zivilgesellschaftlicher Zusammenarbeit gab es zwei typische Konstellationen in diesem Verhältnis, die vor allem abhängig von der politischen Prägung der regierenden Parteien waren.

Eher linke Regierungen versuchten, NGOs stark ins eigene Regierungshandeln einzubinden, was langfristig meist eine Schwächung und Aushöhlung der NGO-Szene zur Folge hatte (Beispiele dafür findet man nach den Wahlerfolgen der PRD in Mexiko-Stadt (1998) oder der PT in Brasilien (Porto Alegre 1984, Nationalwahlen 2003)). Zudem unterband die Regierungsbeteiligung von NGOs zentrale Elemente ihrer zivilgesellschaftlichen Rolle (vgl. Kapitel 6.4). Das *Mejoramiento de Casa* Programm in Mexiko-Stadt (Ziccardi/Mier 2005, S. 51ff.), das sich aus einer Initiative des NGO-

¹³⁴ Die Fallstudie zum Mesa de Cordoba illustriert, in welchem Maße politische Prozesse in Lateinamerika immer auch durch Personen getragen werden. Das Interesse des Ministers Cafferata ermöglichte zunächst einen koordinierten Prozess zwischen Staat, Zivilgesellschaft und betroffener Bevölkerung, gefährdete ihn aber nach seinem Ausscheiden aus dem Amt, da Nachfolgeregierungen meist prinzipiell nicht bereit sind, Projekte und Programme der Vorgänger zu übernehmen.

Netzwerks Coalición Habitat México unter der linksliberalen PRD zu einem großen politischen Erfolg entwickelte, führte gleichzeitig als arbeitsintensive Lösung zur Überlastung und damit zu einem Rückgang gesellschaftspolitischer Wirkungen der NGOs.

Eher konservative Regierungen suchten von vornherein Formen einer stärker technisch-funktional orientierten Zusammenarbeit. Im Vordergrund stand die effiziente Umsetzung der Projekte. Die Sozialen Wohnungsprogramme sollten nicht grundsätzliche Reformen - etwa im Hinblick auf den Landbesitz - anstoßen. Ein Beispiel hierfür ist das beschriebene *Casa Melhor* Programm in Fortaleza unter der rechtspopulistischen Regierung PMDB (dos Santos 1998).

Das Aushandeln von Kompromissen mit dem öffentlichen Sektor auf dem Hintergrund ständiger Konfrontation und Kooptation prägt die NGO-Arbeit. Ein weiterer erheblicher Faktor für diese Arbeit sind die Ressourcen der NGO, die sich durch ihre Substitutionsbeziehungen ständig und erfolgsabhängig ändern. Der Erfolg einer NGO wird dabei von dem beurteilt, der sie fördert, und daran, wofür er sie fördert. Beides, Mittel und Erfolgskriterien, werden heute vorwiegend durch internationale private oder multilaterale Organisationen vorgegeben.

Zivilgesellschaftliche Organisationen bedürfen eines weiten Beziehungsgeflechts um ihre Existenz zu sichern. So sind auch die Beziehungen untereinander, in Form ihrer Netzwerke (vor allem Süd-Süd) oder ihrer Transaktionen (vor allem Nord-Süd) Teil ihrer Legitimation. Daran hat sich nach der politischen und ökonomischen Transformation in Lateinamerika nichts grundlegend geändert. Jedoch ist mit den 1990er Jahren eine neue Qualität in den internationalen Interaktionen hinzugekommen.

11.7 Internationales Handeln

Wie ausgeführt (Kapitel 2 und 7.2.1), etablierten sich in den 1990er Jahren NGO-Netzwerke international. Dadurch haben sich vor allem ihre Wahrnehmung und ihre allgemeine Anerkennung als wichtige Akteure verbessert, gleichzeitig haben sich ihre Strategien stärker an globalen Konzepten orientiert. Die internationale Zusammenarbeit, die Förderung von bestimmten Themen und eine internationale Habitat-Diskussion hat, wie im letzten Kapitel erwähnt, die Qualität ihrer Netzwerke um eine globale Dimension erweitert. Das neue Engagement ging jedoch einher mit dem Verlust der Basis in ihren

lokalen Kontexten, was inzwischen dazu geführt hat, dass NGOs(HS) heute nicht mehr primär lokale Akteure sind.

Zum Verlust ihrer Rolle als lokal bedeutende Akteure trug die Beschaffenheit ihres Umfelds bei. Stadtentwicklung war und ist immer ein im hohen Maß politisierter Bereich, der jenseits von politischen, wirtschaftlichen und sonstigen partikularen Interessen nicht denkbar ist. NGOs(HS) konnten solange notwendiger Bestandteil der Akteurslandschaft in der Stadtentwicklung sein, wie diese Interessen noch verhandelbar blieben. Ihre Interventionen rechtfertigten sich daraus, dass sie Aufgaben wahrnahmen, die von den übrigen Akteuren nicht oder nicht hinreichend erfüllt wurden. NGOs mussten in der Transformationsphase als Mittler zwischen der Bevölkerung und den städtischen Institutionen fungieren und die zivilgesellschaftliche Basis für deren Integration und Beteiligung organisieren. Doch in den jungen Demokratien westlicher Ausrichtung und populistisch-klientelistischer Prägung, wie sie sich in Lateinamerika in den 1990er Jahren etablierten, wurde es für die Bewegungen zunehmend schwerer, sich ihre Unabhängigkeit und den Zulauf aus der Bevölkerung zu sichern. Die neuen Anforderungen an die Stadt, an ihre Regierbarkeit bzw. Gobernabilität erforderten zwar weiterhin die Beteiligung der Zivilgesellschaft – allerdings in einer anderen Qualität. In den Städten etablierte sich eine „übergreifende“ Subsidiarität, die nicht nur staatliche bzw. öffentliche Ebenen einbezog, sondern darüber hinaus auch die private, zivilgesellschaftliche und wirtschaftliche Ebene in sich aufnahm. Damit geraten die unterschiedliche Logik der marktwirtschaftlichen und die der öffentlichen Versorgung miteinander in Konflikt.

Dies ging einher mit dem Verlust der Relevanz von NGOs für gesellschaftliche Umgestaltungsprozesse in den Städten (vgl. Pearce 1997). Während sie heute als unabhängige Akteure in lokalen urbanen Prozessen weit weniger bedeutend sind, haben ihnen globale Trends und die „NGOisierung der (Welt)Politik“ (Messner 1996) in der Entwicklungszusammenarbeit neue Aufgabenfelder erschlossen.

11.7.1 Internationale Netzwerke

Es gibt eine Vielzahl von Netzwerken und Zusammenschlüssen von NGOs(HS), die sich sowohl thematisch wie regional gruppieren. In der NGO-Szene gibt es selten hierarchische, sehr wohl jedoch durch Wahlen bestätigte Koordinierungsgremien, die teils auch repräsentative Aufgaben für ihre Mitglieder wahrnehmen und somit in deren Namen handeln. Die für den lateinamerikanischen Raum im Habitatbereich bedeutendste ist die erwähnte Habitat International Coalition, HIC (Kapitel 7.2). Netzwerke haben

allerdings oftmals die Schwäche, dass sie nur wahrgenommen werden, wenn sie unmittelbar mit einem konkreten Anlass – wie beispielsweise der gemeinsamen Vorbereitung auf eine UN-Konferenz – verbunden sind. Diese Beschränkung gilt sowohl für das Umfeld und andere Akteure als auch für die Mitglieder selbst. Gibt es kein Grossereignis, ist die Beteiligung in den Netzwerken schwach. Beiträge werden nicht bezahlt, Treffen sind oft schlecht besucht bzw. werden immer von denselben Personen frequentiert. Trotz des scheinbar geringen Interesses an den Netzwerken halten die meisten NGOs ihre formale Mitgliedschaft jedoch aufrecht. Nach dem Grund hierfür befragt, gaben die meisten NGO-Mitarbeiter an, dass die Netzwerke den Austausch von Information ermöglichen. Für den Arbeitsalltag der NGOs wesentliche transferierbare Informationen sind vor allem Strategien, Konzepte und Erfahrungen, deren Inhalt auch über die lokale Situation hinaus für die Netzwerkpartner relevant ist.

Der Informationsfluss und das Wissensmanagement allgemein sind jedoch in hohem Maße abhängig von internen Kapazitäten und nicht zuletzt auch von der Relevanz der Informationen für die jeweiligen NGOs. Die Dokumentation ist meist unvollständig, so dass eine Partizipation an den Lernerfahrungen erschwert wird. Da Außenstehende auf die Inhalte zugreifen können, wird vermieden, über Störfaktoren oder Auseinandersetzungen in Projektabwicklungen zu berichten, ebenso wie über Misserfolge oder möglicherweise über Erfolge, die beispielsweise nur durch eine besondere Geberkonstellation oder günstigen Ausgangsbedingen zustande kamen.

Durch die Unabhängigkeit der vielen kleinen NGOs(HS) und die latente Konkurrenz zwischen ihnen wird ein wirklich offener Erfahrungsaustausch erschwert. Auch in den Netzwerken bleibt die Selbstdarstellung prioritär. Netzwerke dienen oder entstehen sogar explizit zur Repräsentation der Mitgliederorganisationen auf den jeweiligen überregionalen oder thematischen Ebenen. Diese Etablierung von Repräsentationsorganen ist durch die Habitat-Konferenzen und die UNO wesentlich gefördert worden. Die Vertretung der eigenen Interessen und Ansprüche an ein Gremium zu delegieren, wird aber von den meisten Organisationen kritisch gesehen und nicht langfristig geduldet, was wiederum deren eigenständigen Charakter bezeugt.

Netzwerke von NGOs im Habitatbereich sind - beispielsweise im Vergleich mit Umwelt- oder Menschenrechtsverbänden - schwach. International haben sie wenig Möglichkeiten und Ansatzpunkte für eine globale Lobbyarbeit. Auf nationaler Ebene sind Dachorganisationen wie das Foro Urbano in Brasilien oder die mexikanische Coalición Hábitat zwar in der Lage, Druck auf die staatliche Wohnungsbaupolitik auszuüben. Doch sind die Möglichkeiten dieser Zusammenarbeit von NGOs begrenzt. So wird z. B. in Argentinien die Wohnungspolitik von den Provinzen und den

Stadtverwaltungen gesteuert – weshalb es beispielsweise keine politische Zusammenarbeit zwischen den NGOs in Córdoba und Buenos Aires gibt. Lokal bestehen in den NGO-Szenen, aufgrund der Unterschiede in Arbeitsansätzen und der Überschneidungen in Arbeitsbereichen, eher Konkurrenz und widerstreitende Interessenlagen als ein hohes Interesse an Kooperation. Schließlich wirkt sich auch in den NGO-Foren die Zerstrittenheit unter den Basisgruppen und politischen Lagern negativ aus. Netzwerke helfen jedoch bei der Kommunikation mit anderen Akteuren und nicht zuletzt wird eine lokale Organisation durch die Mitgliedschaft in einem anerkannten Netzwerk legitimiert.

Somit bleibt festzustellen, dass trotz der angeführten Einschränkungen der Wechsel ihres Handlungsfeldes von der lokalen auf die internationale Ebene die Wahrnehmung von NGOs im Allgemeinen wesentlich verbessert hat und die Arbeitsebene der Netzwerke durchaus genutzt wird. Die Internationalisierung kann außerdem als eine der besonderen Eigenschaften gewertet werden, die das Überleben der NGOs in den 1990er Jahren gesichert haben.

11.8 Absicht und Wirkung – die Bewertung der NGO-Arbeit im internationalen Entwicklungskontext

Im Kontext der veränderten Position von NGOs wurden in diesem Kapitel bisher die besonderen Eigenschaften betrachtet, mittels derer sie auf die neuen Rahmenbedingungen in der Transformation und die neuen Akteurskonstellationen reagieren konnten. Die veränderte Rolle als solche ist in der bisherigen analytischen Bewertung also als eine Folge der Adaption an einen veränderten Kontext betrachtet worden. Ursache und Wirkung können jedoch nicht so leicht unterschieden werden, denn auch die Geisteshaltung und das Verständnis der NGOs von Entwicklung haben sich in diesen Prozessen gewandelt. Das Selbstverständnis von ihrer Wirkung geht einher mit der Globalisierung und der internationalen Verbreitung und Dominanz der Entwicklungstheorien der 1990er Jahre (Leys 2006, S. 109 – 126).

Mitlin et al. (2006) verweisen auf die zwei gegensätzlichen Denotationen des Begriffs der „Entwicklung“ und ziehen zwei Konzepte zu ihrer Belegung heran: die historische Aufarbeitung der Entwicklungsdoktrinen von Cowen and Shenton (1996, 1998) und die Reflexion von Hart (2001) zur heutigen Verwendung des Terminus.

Cowen und Shenton unterscheiden zwischen zwei Bedeutungen des Entwicklungsbegriffs: zum einen verstanden als ein absichtsloser Prozess, der im Grunde jeder zeitlichen Abfolge immanent ist, und zum anderen verstanden als intendierter Fortschritt (Cowen et al. 1998, S. 50).

Hart führt die im Englischen benutzte Unterscheidung (Mitlin et al. 2006 S. 7) zwischen *development* und *Development* (also markiert durch die Groß- und Kleinschreibung des Wortes) aus: Während das *little d* sich auf eine Reihe geographisch zu unterscheidender, jedoch weltweit stattfindender, zutiefst konträrer Prozesse bezieht, die die – gegenwärtig kapitalistische - Entwicklung des Globus bedingen und begleiten, steht das *big D* für die Interventionsmission in der Dritten Welt, die im Kontext der Entkolonialisierung und des kalten Krieges begonnen hat und sich bis heute in Form von *Entwicklungszusammenarbeit* fortsetzt (Hart 2001, 650).

Mitlin et al. resümieren zu den beiden Konzepten folgendes:

“They each insist on distinguishing between notions of intervention and of political economic, structural change when thinking about development, without losing the sense that there are clear, if non-deterministic, relationships between these two faces of development.” (Mitlin et al. (2006) S. 7)

Geht man von einem Unterschied im Verständnis des Begriffs von *Entwicklung* aus, ist dieser auch in der Arbeitsintention und dem Arbeitskontext von NGOs vorhanden, denn NGOs gehören zu beiden Gesichtern der Entwicklung. Als Beauftragte, Ausführende oder Initiatoren von Entwicklungsprojekten sind sie unmittelbare Vertreter der *Development Community*. Ihre politischen Aktivitäten im nationalstaatlichen oder regionalen Rahmen zielen auf eine absichtsvolle und progressive Entwicklung. Zu Entwicklungsorganisationen macht sie vor allem die Herkunft der ihnen zur Verfügung stehenden Finanzmittel, ihre Tätigkeit zielt explizit auf eine von außen gestützte Entwicklung von Alternativen, ihre Arbeitsweise ist somit interventionalistisch. Auch in ihren globalen Strukturen agieren NGOs als “Entwicklungspolitiker“. Doch bleibt ihr Anspruch, eine alternative Entwicklung zu fördern, auf der Implementierungsebene ihrer Maßnahmen ambivalent.

Die Arbeitsumgebung determiniert die Aktivitäten von NGOs. Sie sind Teil der lokalen, politischen, sozialen und ökonomischen Konstellationen, in denen sie sich für Veränderungen einsetzen. Nicht zuletzt besteht durch die Personen, die in den NGOs arbeiten, eine enge Verbundenheit mit den lokalen Strukturen. Sie sind in den lokalen Kontext unmittelbar integriert, ihr gesellschaftliches Verhalten ist in diesem relevant. In

ihrer Selbstwahrnehmung und in der Wahrnehmung durch die Development Community werden NGDOs jedoch häufig auf ihre Position als externe Akteure mit unmittelbarem Zugang zu den endogenen Kontexten reduziert. Das liegt unter anderem daran, dass die Bewertung von Entwicklungsarbeit prinzipiell eng an kontextgelöste Zielvorgaben gebunden sind (wie z. B. die MDGs), die die Geber einbringen. Eine Gemeinsamkeit der NGDOs mit ihren Gebern ist dabei die interventionalistische Promotion der Entwicklung von Alternativen im Rahmen des Möglichen.

Escobar (1995, S 14) nennt die Infragestellung der global dominanten Prozesse „Alternativen zur Entwicklung“ im Gegensatz zu den Entwicklungsalternativen, also Konzepten innerhalb eines entwicklungspolitischen Reformansatzes. Die Divergenz zwischen den beiden, die Möglichkeit zu einem Dritten Weg beizutragen, oder eine besondere Wirkung innerhalb der Entwicklungsalternativen erzielen zu können, wird in der Zivilgesellschaft ergebnislos diskutiert.

Generell ist es für NGDOs schwierig, Alternativen zur Entwicklung zu formulieren und umzusetzen. Im Verständnis der Entwicklungsanthropologen wie Escobar sind solche Alternativen zunächst nur aus einem lokalen bzw. spezifischen Kontexts heraus möglich.

Jede alternative Entwicklungsoption setzt dabei zunächst die Existenz herkömmlicher Vorgehensweisen voraus, die es im Rahmen der Möglichkeiten von NGOs zunächst auf experimenteller Ebene zu variieren gilt. Alternativen sind aber nicht nur im Sinne eines lokalen Ansatzes denkbar, beispielsweise alternativ zu einem bestehenden Programm der Wohnungsversorgung. In dieser Konstellation experimentieren NGOs eher mit in der EZ erprobten Ansätzen, den Entwicklungsalternativen, wie z. B. mit Mikrokrediten, Upgrading etc., als dass sie neue Alternativen aus dem lokalen Kontext entwickeln würden. Wenn NGOs als *big-D* Akteure handeln, liegt ihr Fokus auf dieser Ebene mit der Absicht, den alternativen Ansatz bei Erfolg auszuweiten. Dies kann durchaus sinnvoll sein. Viele Projekterfahrungen lassen sich auch auf andere Kontexte übertragen und ermöglichen auch - beispielsweise aufgrund der internationalen Aktualität des Themas oder einem besonderen Geberinteresse – einen einfacheren Zugang zu Ressourcen. Die Verschiebung des Arbeitsfokus von der Alternativentwicklung auf die Umsetzung von bekannten Alternativen beispielsweise aus einem *good practise* Pool, ist immer dann zu beobachten, wenn eine NGO(HS) wirtschaftlicher arbeiten muss oder offensiver auf konkrete handlungsbezogene *urban politics* Einfluss nehmen will.

Trotzdem würde ich ihr Tun insofern als ambivalent verstehen, da sie in dieser Rolle einen Fortschritt innerhalb der ausgetretenen Wege der Entwicklungszusammenarbeit suchen, statt gleichzeitig nach wirklichen Alternativen innerhalb ihres eigenen

gesellschaftlichen Kontextes zu suchen. NGOs beabsichtigen, einen Beitrag zu einer progressiven Politik zu leisten, beschränken diesen Beitrag aber oft auf reformerische und partielle Alternativen und stehen damit vor einem Dilemma.

Ein typisches Beispiel für eine *Development Alternative* ist die Entwicklung und Verbreitung von Mikrokreditschemen, die Bewohnern von Armutssiedlungen die Verbesserung ihres eigenen Hauses ermöglicht. Damit werden aber eben nicht jene erreicht, die kein Wohneigentum haben, beispielsweise Mieter oder Besetzer. Zwar arbeiten einige Organisationen, auch NGOs, wiederum mit diesen Gruppen, oder es gibt zusätzliche Programme für sie, doch entwickelt sich meist kein komplementäres Zusammenspiel aus diesen Einzelprojekten, was die politische und gesellschaftliche Wirklichkeit in einer viel stärker konzentrierten Form gezielt verbessern könnte.

Letztendlich müssten NGOs, um die Potentiale ihrer Sonderstellung wirklich nutzen zu können, auch nach Alternativen zum big D-Development suchen. Big-D-Ansätze greifen nur bedingt in Prozesse *ungewollter Entwicklung* ein, wie z. B. die Verarmung großer Teile der städtischen Bevölkerung. Zwar haben gerade die multilateralen Geber Weltbank und IWF in Lateinamerika die Strukturanpassungsprogramme und weitere im Wortsinn unpopuläre Entscheidungen mit Druck durchgesetzt, doch taten sie das nicht in einer Funktion als Entwicklungshelfer sondern erklärtermaßen als Wirtschaftsförderer. Der von diesen Institutionen propagierte *triple-down* Effekt hat sich jedoch nicht eingestellt, die Diskrepanz zwischen arm und reich ist weiter gewachsen.

Trotzdem widmeten sich viele NGOs während dieser allgemeinen sozioökonomischen Verschlechterung in den 90er Jahren weiterhin kleinteiligen Verbesserungen der Wohnkonditionen eines bestimmten Teils der Bevölkerung, statt viel massiver an systemischen Veränderungen zu arbeiten. Das hat ihnen den Vorwurf eingebracht, Begleiter und sogar Wegbereiter der neoliberalen Reformen zu sein.

Der Reformansatz in Kortens Sinn (Kapitel 3.1.5) ist tatsächlich als eine prominente Qualität vieler heutiger CSOs dem big-D artverwandt. Diese Qualität ist aber meines Erachtens mehr dem Glauben an die Wirksamkeit allmählicher Veränderungen geschuldet, als der von radikalen Kritikern unterstellten Absicht, die negativen Wirkungen der Strukturanpassung zu verschleiern (z. B. Malcher 2003 oder Portes/Hoffmann 2003).

12 Schlussbemerkung

Die Erwartungen, die an die Zivilgesellschaft bzw. an den dritten Sektor gestellt werden, sind ebenso unterschiedlich und in sich widersprüchlich wie die zivilgesellschaftliche Sphäre selbst. Es ist offensichtlich nicht möglich, NGOs als soziale Akteure und gleichzeitig als Dienstleister zu bewerten. Für die teilnehmende Rolle in gesellschaftlichen Gestaltungsprozessen und bei der Umsetzung von Projekten gibt es keine gemeinsamen qualifizierbaren oder gar quantifizierbaren Indikatoren des Erfolgs.¹³⁵

Dies wurde erstmals auf der Habitat II Konferenz einem internationalen Forum bewusst, in deren Folge auch Kritik am Selbstverständnis des NGO-Sektors geübt wurde, teils von NGOs selbst. Die Kritik nahm seither noch zu. Die Bewertungen, die in den 1980er und Anfang der 1990er Jahren fast durchweg positiv ausfielen, sind heute erheblich zurückhaltender, oder es wird überhaupt eine kritische Auseinandersetzung vermieden.

Der sehr sensible gesellschaftliche Bereich von Wohnungsversorgung und Stadtentwicklung hat in den letzten Jahren vor allem darunter gelitten, dass eine soziale Gesamtvision für den Organismus der Stadt von den meisten Akteuren gar nicht diskutiert wurde. In Lateinamerika wurden diese Entwicklungen noch verstärkt durch eine privatwirtschaftlich orientierte Deregulierung des Bodenmarktes und aufgrund der Resignation städtischer Behörden, die den Bedarf an öffentlichen Dienstleistungen nicht mehr in erforderlichem Umfang decken konnten. Hinzu kommen mannigfaltige soziale Probleme, die sich im urbanen Raum manifestieren wie die Exklusion städtischer Armutssiedlungen.

Diese gesellschaftlichen Herausforderungen sind in Lateinamerika weder auf der lokalen noch auf der nationalen Ebene allein lösbar. Dies hat die Entstehung einer zunehmend internationalen Service-Zivilgesellschaft begünstigt, die ihrerseits dazu beitrug, dass auf der globalen Ebene das nunmehr gängige Verständnis von

¹³⁵ Interessant bleibt aber, dass es in der Wahrnehmung von NGOs eine klare Trennung ihrer Rolle als Entwicklungsträger einerseits und als Vertreter der Zivilgesellschaft andererseits gibt. Es wird zwar erkannt, dass es sich vielerorts um dieselben Organisationen handelt, doch wird scharf zwischen den Aufgabenbereichen der Projektimplementierung und einer zivilgesellschaftlichen Repräsentation unterschieden. Die daraus resultierenden Widersprüche werden aber nicht aufgelöst.

„Entwicklung“ zunehmend als alternativlos gewertet wird. In der vorliegenden Arbeit wird aber auch deutlich, dass ein strategisches und langfristig geplantes vor allem aber konzertiertes Vorgehen des NGO-Sektors nicht möglich ist.

Diese den NGOs als Gruppe immanente Einschränkung ist somit nachweislich systemisch bedingt, da sie als Konkurrenten gegeneinander und in der politischen Sphäre miteinander arbeiten müssen. Dass sie aus dem Ausland finanziert werden, ist in vielen lateinamerikanischen Staaten offensichtlich, aber selbst in den hier betrachteten reichsten Staaten des Subkontinents, Brasilien und Mexiko, gehören NGOs zu Empfängern entweder einer karitativ, christlich oder politisch motivierten privaten Gebergemeinschaft oder sie erhalten Mittel aus der Entwicklungszusammenarbeit.

In diesem Resümee sind mir abschließend zwei Bemerkungen wichtig:

Beide eingangs erläuterte Theorien von Gramsci und Toqueville hinsichtlich der Funktion und Wirkung zivilgesellschaftlicher Organisationen, konnten bestätigt werden. Ihre jeweiligen Einschätzungen erwiesen sich in der Praxis der hier untersuchten NGOs in lateinamerikanischen Städten als gerechtfertigt, denn der Wirkungsrahmen dieser NGOs ist sowohl ein politischer als auch ein sozialer: Sie haben staaterhaltende wie auch sozialetische Funktionen und sind Ausdruck einer aktiven Gesellschaft. Sie sind Bestandteil einer politischen Sphäre und erhärten damit die These beider Theoretiker, dass Politik mehr ist als der Staat und seine Institutionen und Parteien. Aussagekräftig für die Wirkung von NGO-Arbeit sind also weniger ihre faktischen Produkte als vielmehr ihre soziopolitische Effizienz. Es gibt genügend ästhetisch gelungene, funktionale und preisgünstige Beispiele von Wohnungsversorgung, als dass diese tatsächlich noch experimentell erarbeitet werden müssten.

Sodann erklärt sich der Grund, warum NGOs weiterhin in dieser Form existieren, aus dem komplexen Geflecht von Privatwirtschaft, Zivilgesellschaft und Staat, in dem NGOs zu formalen Vertretern der ehemals „großen Bewegungen“ geworden sind. Das bedeutet nicht, dass sie notwendigerweise in der Lage sind, der zivilgesellschaftlichen Sphäre noch einen besonderen Ausdruck zu verleihen, solange eine tiefergehende Diskussion um die (entwicklungs)politische Dimension der Wohnungsfrage vermieden wird. Das gegenwärtige Subsidieren staatlicher Fürsorgeleistungen kann dabei nur vordergründig soziale Probleme beheben. Dies hat auch die vierte Generation der NGOs bemerkt und sich entsprechend für Reformen engagiert. Eine Re-Politisierung des Dialogs zwischen Gesellschaft und Staat wurde in jüngster Zeit vor allem durch politische Parteien vorangetrieben. Hier kommt auf die organisierte Zivilgesellschaft wieder eine wichtige intermediäre Rolle zu. Gleichzeitig findet ein biologisch bedingter Wechsel der Direktoren vieler der untersuchten NGOs statt. In diesem Sinn bleibt es spannend, die

Entwicklung der lateinamerikanischen Zivilgesellschaft in Zukunft weiter zu beobachten.

13 Literatur

- Abrams, Charles (1966a): *Housing in the Modern World*, London.
- Abrams, Charles (1966b): *Squatter Settlements: the Problem and the Opportunity* (for the Office of International Affairs, Dept. of Housing and Urban Development), Washington D. C.
- ACHR (2000): *Face to Face. Notes from the Network on Community Exchange* (irregular newsletter of the Asian Coalition for Housing Rights), Bangkok.
- Alderete, Ana M./ Marcela Rodríguez, Alberto Taborda (1995): *Procesos de Organizaciones de Base. Diagnóstico, evaluación de técnicas e instrumentos*, Córdoba.
- Aldrich, Brian/Ranvinder Sandhu (eds.) (1995): *Housing the Urban Poor. Policy and Practice in Developing Countries*, London.
- Allmand, Mónica (1998): *Networking Civil Society in Latin America*, in: Bernard et al. (eds.) (1998): *Civil Society and International Development*, Paris, pp. 121-126.
- Alonso, W. (1964): *Location and Land Use. Towards a General Theory of Land Rent*, Cambridge.
- Altimir, Oscar (1997): *Desigualdad, empleo y pobreza en América Latina: Efectos del ajuste y del cambio en el estilo de desarrollo*, in: Tokman, V./ G.O`Donnel, (1997): *Pobreza y desigualdad en América Latina*, Buenos Aires/Barcelona/México, pp. 23-54.
- Altwater, Elmar et al. (Hrsg.)(2000): *Vernetzt und verstrickt*, Münster.
- Álvarez, Augusto H. (1994): *Historia oral de la ciudad de México. Testimonios de sus arquitectos (1940-1990)*, México D.F.
- Anheier, Helmut/Matthias Freise (2004): *Der Dritte Sektor im Diskurs des Dritten Weges*, In: Beckert, Jens et al. (Hrsg.)(2004): *Transnationale Solidarität, Chancen und Grenzen*, Frankfurt/Main, S. 109-128.
- Anheier, Helmut/Lester Salamon (1992): *In Search of the Nonprofit Sector 1: The Question of Definitions*. Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project Working Paper 2, Baltimore.
- Anheier, Helmut/Lester Salamon (1994): *The Emerging Sector. The Nonprofit Sector in a Comparative Perspective - An Overview*, Baltimore.
- Anheier, Helmut/Lester Salamon (1997): *Defining the Nonprofit Sector. A Cross-National Analysis*, Manchester.
- Anheier, Helmut/ Raj Isar Yudishthir (2007): *Conflicts and Tensions*. Sussex,
- Annis, Sheldon (1987): *Can Small-Scale Development be a Large-Scale Policy? The Case of Latin America*, in: *World Development* (1987) Vol. 15, Nr. 1, pp. 129-134.
- Anzorena, Jorge et al. (1998): *Reducing Urban Poverty: Some Lessons from Experience*, in: *Environment and Urbanization* (1998), Vol. 10, Nr. 2, S.167-186.
- Aquin, Nora/Cristina Gonzáles (1998): *Mesa de concertación de políticas sociales. ¿Modelo para replicar?*, Buenos Aires.
- Arantes, Otília et al. (eds.) (2002): *A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos*, Petrópolis.
- Arato, Andrew/Jean Cohen (1995): *Civil Society and Political Theory*, Cambridge.
- Arriagada Luco, Camilo (2003): *América Latina: información y herramientas sociodemográficas para analizar y atender el déficit habitacional*. Proyecto Regional de Población CELADE-UNFPA (Fondo de Población de las Naciones Unidas) Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía [CELADE], Santiago de Chile.

- Arrossi, Silvana et al. (1994): Funding Community Initiatives. The Role of NGOs and other intermediary institutions in supporting low-income community organisations in improving housing and living conditions in the Third World, London.
- Arroyo, Daniel/María Elena Estébanez (1997): El perfil de las ONGs en la Argentina, La Plata.
- Arteaga Arredondo, Isabel (2005): De perifería a ciudad consolidada: estrategias para la transformación de zonas urbanas marginales, in: Revista Bitácora Urbano Territorial (2005), Nr. 9, pp. 98-111.
- Audefroy, Joel/Cesare Ottolini (eds.) (1998): Vivir en los Centros Históricos. Experiencias y luchas de los habitantes para permanecer en los Centros Históricos, México D.F.
- Augel, Johannes et al. (Hrsg.) (1986): Die verplante Wohnmisere: urbane Entwicklung und "armutsorientierter" Wohnungsbau in Afrika und Lateinamerika, Saarbrücken
- Bähr, Jürgen (1976): Neuere Entwicklungstendenzen lateinamerikanischer Großstädte, In: Geographische Rundschau (1976), Nr. 4, S. 125-133.
- Bähr, Jürgen (1988): Wohnen in lateinamerikanischen Städten = Housing in Latin American Cities, Kiel.
- Bähr, Jürgen (1997): Bevölkerungsgeographie, Stuttgart.
- Bähr, Jürgen/Günter Mertins (1981): Idealschema der sozialräumlichen Differenzierung lateinamerikanischer Großstädte, in: Geographische Zeitschrift, Nr. 69, S. 1-33.
- Bähr, Jürgen/Günter Mertins (1995): Die lateinamerikanische Gross-Stadt. Verstädterungsprozesse und Stadtstrukturen, Darmstadt.
- Bähr, Jürgen/Günter Mertins (2002): Marginalviertel in Großstädten der Dritten Welt. In: Geographische Rundschau (2002), Nr. 52, Heft 7-8, S. 19-26.
- Bähr, Jürgen/Ulrich Jürgens (2005): Stadtgeographie II. Regionale Stadtgeographie, Braunschweig.
- Bähr, Jürgen/Ulrich Jürgens (2006): Grenzenloses Wachstum in den Metropolen des Südens? Sozialräumliche und planetarische Konsequenzen im Vergleich zwischen Lateinamerika und dem subsaharischen Afrika. Deutscher Geographentag 55, S. 237-238.
- Balbis, Jorge (2006): NGOs, Governance and Development in Latin America and the Caribbean, http://www.unesco.org/most/seminar_montevideo_en.pdf
- Baldeaux, Dieter (1983): Entwicklungspotentiale in Slumgebieten, München.
- Baltes, Elisabeth (1988): La urbanización informal - ein alternatives Siedlungsprojekt der kolumbianischen SERVIVIENDA, in: Bähr, Jürgen (Hrsg.) (1988): Wohnen in lateinamerikanischen Städten / Housing in Latin American cities, S. 261-274, Kiel.
- Banuri, Tariq et al. (eds.) (2002): Civic Entrepreneurship - A Civil Society Perspective on Sustainable Development. Vol. 3, Latin America Report, Stockholm.
- Baraban, Vilma (ed.) (2003): Fortalecimento da Sociedade Civil em regiões de extrema pobreza, São Paulo
- Barreira, Irllys A. F. (1982): Movimentos urbanos e contexto sócio-político em Fortaleza. Espaço e Debates, São Paulo, n. 5, 1982.
- Barth, Jutta/ Markus Brose (2002): Participação e desenvolvimento local: balanço de uma década de cooperação alemã no Rio Grande do Sul. Porto Alegre
- Batliwala, Srilatha (2002): Grassroots Movements as Transnational Actors. Implications for Global Civil Society, in: Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations. Vol. 13, Nr. 4, S. 393- 402. <http://www.wiego.org/about/Batliwala%20Voluntas%20art.pdf>
- Bau, M. (1981): Politische Partizipation und Entwicklung. Kritik theoretischer und empirischer Befunde zur politischen Partizipation marginaler Gruppen in Lateinamerika, Darmstadt.
- Bauerkämper, Arnd et al. (2003): Die Praxis der Zivilgesellschaft : Akteure, Handeln und Strukturen im internationalen Vergleich. Frankfurt/Main.
- Bazant, Jan/Enrique Espinosa/Ramiro Dávila/José L. Corres (1978): Tipología de vivienda urbana. Análisis físico de contextos urbano - habitacionales de la población de bajos ingresos en la ciudad de México. México D.F.

- Beasley, Jeffrey (n.y.): Social Movement Organizations and Collective Action in Mexico: a Comparative Analysis of Urban and Rural Cases (Paper). Kansas.
- Bebbington, Anthony (2004): NGOs and Uneven Development. Geographies of Development Intervention, in: Progress in Human Geography, Vol. 28, Nr. 6, pp. 725-745.
- Bebbington, Anthony/Diana Mitlin (1996): NGO Capacity and Effectiveness: A Review of Themes in NGO-related Research Recently Funded by ESCOR, London, p. 42.
- Becker, Joachim (2002): Der progressive erweiterte Staat: Zivilgesellschaft, Lokalstaat und partizipatives Budget in Porto Alegre, <http://www.memo.uni-bremen.de/docs/m1101.pdf>.
- Benitez, Raul/José Morelos (eds.) (1988): Grandes Problemas de la Ciudad de México, Mexico D.F.
- Bennholdt-Thomsen, Veronika et al. (Hrsg.) (1978): Internationale Verflechtung und soziale Kämpfe. Lateinamerika - Analysen und Berichte 2, Berlin.
- Berenstein Jacques, Paola (2004): Eine Ästhetik mit Hüftschwung. Von den Favelas lernen, in: Lanz, Stephan (Hrsg), City of Coop - Ersatzökonomien und städtische Bewegungen in Rio de Janeiro und Buenos Aires, Berlin, S. 61-73.
- Berger, Johannes (2004): Expandierende Märkte, schrumpfende Solidarität? Anmerkungen zu einer aktuellen Debatte, in: Beckert, Jens et al. (Hrsg.), Transnationale Solidarität. Chancen und Grenzen, Frankfurt/M., S. 246-262.
- Bernard, Amanada et al. (eds.) (1998): Civil Society and International Development, Paris.
- Bischöfliches Hilfswerk MISEREOR e.V., Kath. Zentralstelle f. Entwicklungshilfe e.V., Helder-Camara-Stiftung (2003): MISEREOR. Jahresbericht 2002, Aachen.
- Blessing, Karlheinz (1987): Die Zukunft des Sozialstaats. Grundlagen und Vorschläge für eine lokale Sozialpolitik, Opladen.
- BMZ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Hrsg.) (1986): Wohnungsversorgung und Selbsthilfe. Entwicklungspolitische Zusammenarbeit zur Verbesserung der Wohnverhältnisse in Entwicklungsländern, Bonn.
- BMZ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Hrsg.) (1989): Förderkonzept Stadtentwicklung, Bonn.
- BMZ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Hrsg.) (2000a): Eine Zukunft für Städte schaffen. Entwicklungspolitik im urbanen Jahrhundert, Bonn.
- BMZ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Hrsg.) (2000b): Journalistenhandbuch Dritte Welt, Berlin.
- Boito, María Eugenia et al. (2007): Subjetividades y contextos de pobreza. Indagación sobre los sentires vivenciados por los actores involucrados en las políticas habitacionales de la ciudad de Córdoba, Córdoba.
- Böll, Winfried (1991): Staat und Nichtregierungsorganisationen in der Entwicklungspolitik - Komplementarität oder Konkurrenz?, in: von Hauff, Michael/Werner Heinecke (Hrsg.)(1991): Komplementarität oder Konkurrenz? Zum Verhältnis von staatlichen und privaten Organisationen in der Entwicklungszusammenarbeit, Ludwigsburg/Berlin, S. 3-34.
- Bonduki, Nabil (1998): Origens da habitação social no Brasil – Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria. Estação Liberdade, São Paulo.
- Bongartz, Heinz/Dev Raj Dahal (1996): Self Help Organizations, NGOs and Civil Society, Kathmandu.
- Boonyabanha, Somsook et al. (1998): Sustainability through people's participation in urban development in Selected Asian Cities: The Thai Experience, London.
- Boris, Dieter(1998): Soziale Bewegungen in Lateinamerika, Hamburg.
- Borja, Jordi (1999): Urbanismo. La ciudad del deseo, Barcelona.
- Borsdorf, Axel (1978): Population Growth and Urbanization in Latin America. Geo-Journal Nr.2, pp. 498 – 501.
- Borsdorf, Axel (1978): Städtische Strukturen und Entwicklungsprozesse in Lateinamerika, in: Geographische Rundschau Nr.30. S. 309-313.

- Borsdorf, Axel (1982): Die lateinamerikanische Großstadt. Zwischenbericht zur Diskussion um ein Modell, in: Geographische Rundschau Nr. 34, S. 498-501.
- Borsdorf, Axel/Rodrigo Hidalgo (2006): Der Faktor Kultur in der Stadtgestalt. Wechselnde Erscheinungsformen von Privatheit und Exklusion als Kennzeichen der Stadtstruktur in Spanisch-Amerika, in: Kieler geographische Schriften, Band 111, S. 329-349.
- Brand, Ulrich (1999): Nichtregierungsorganisationen, Staat (ensystem) und ökologische Krise. Konturen kritischer NROForschung, das Beispiel der biologischen Vielfalt, Frankfurt/M.
- Brand, Ulrich, Alex Demirovic, Cristoph Görg, Joachin Hirsch (2001): Nichtregierungsorganisationen in der Transformation des Staates, Münster.
- Brand, Ulrich/Werner Raza (2003): Fit für den Postfordismus? Theoretisch-politische Perspektiven der Regulationstheorie, Münster.
- Brennan, James/Monica Gordillo (1994): Working Class Protest, Popular Revolt, and Urban Insurrection in Argentina. The 1969 Cordobazo, in: Journal of Social History Vol. 27, pp. 477 – 498.
http://findarticles.com/p/articles/mi_m2005/is_n3_v27/ai_15324639/?tag=content;col1
- Brett, S. (1994): Low Income Urban Settlements in Latin America: The Turner Model, in: De Kadt/Willians (Hrsg.): Sociology and Development. London, pp. 112-121.
- Breuer, Bernd (1984): Seminar Vermittlung von Kleinkrediten für den Informellen Sektor in Lateinamerika, Berlin.
- Breuer, Bernd / Fernando Osorio (1992): Evaluación y monitoreo de proyectos de organizaciones no gubernamentales, Bonn.
- Breuer, Bernd/ Cinthia Worschitz (1986): El fomento del Tercer Sector en áreas urbanas. Una alternativa de desarrollo en América Latina, del 14 al 23 de Julio de 1986; Ciénega/Lasso y Quito – Ecuador, Berlin.
- Brot für die Welt/Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisation [VENRO], Politische Zivilgesellschaft und Entwicklung (2000): Beiträge für eine Anhörung des Deutschen Bundestages über die „Bedeutung der Zivilgesellschaft für nachhaltige Entwicklung in den Entwicklungsländern“, <http://www.venro.org/download/VENRO-AwZ.pdf>.
- Brunnengräber, Achim (Hrsg.) (2001a): NGOs als Legitimationsressource. Zivilgesellschaftliche Partizipationsformen im Globalisierungsprozess, Opladen.
- Brunnengräber, Achim (2001b): NGOs unter Ökonomisierungs- und Anpassungsdruck, in: Brunnengräber, Achim (Hrsg.): NGOs als Legitimationsressource, Opladen, S. 95-111.
- Brunnengräber, Achim (Hrsg.) (2005): NGOs im Prozess der Globalisierung, Wiesbaden.
- Brunnert-Bastian, Barbara (1986): Selbsthilfe in Entwicklungsländern. Infrastruktur u. Stadtplanung, Stuttgart.
- Bruno, Eugen/Arnold Körte/Kosta Mathéy (Hrsg.) (1984): Umgang mit städtischen Wohnquartieren unterer Einkommensgruppen in Entwicklungsländern. Materialien des Fachgebietes Planen und Bauen in Entwicklungsländern, Darmstadt.
- Budde, Martina (1993): Stadtentwicklung unter den Bedingungen Ecuadors - Eine Fallstudie von Quito, Berlin.
- Budnik, Gisliind (1986): Stand und Perspektiven der Habitat-Forschung. Ein Trialog-Positionspapier, in: Trialog, Nr.10, S. 30-31.
- Buko et al. (1995): Aktions-Handbuch Dritte Welt. 8. Auflage, Stuttgart.
- Bundesregierung (2005): Lebenslagen in Deutschland. Der 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Berlin.
- Burchhardt, Hans-Jürgen(2001):Dezentralisierung und local governance. Empirische Befunde und neue theoretische Anforderungen. Das Beispiel Lateinamerika, in: Journal für Entwicklungspolitik, Nr. 3-4, S. 329-351.
- Burgess, Rod (1978): Petty Commodity Housing or Dweller Control? A Critique of John Turner's View on Housing Policy, in: World Development, Nr.6, pp. 105–33.

- Burgess, Rod (1982): *Self-Help Housing Advocacy: A Curious form of Radicalism. A Critique of the Work of John F. C. Turner*, in: P.M. Ward (ed.): *Self-help Housing. A Critique*, London, pp. 56-97.
- Burgess, Rod (1984): *The Limits of State Self-help Housing Programs*, in: *Development and Change*, Vol. 16, Nr.2, pp. 271-312.
- Burgess, Rod (1988): *Helping Some to Help Themselves. Third World Housing Policies and Development Strategies*, in: *Trialog* Nr.18, S. 4-8.
- Burgess, Rod (1996): *An Adjustable Agenda?*, In: *Trialog* Nr. 50, S. 8-9.
- Buthet, Carlos/José Scavuzzo (eds.) (1996): *Encuentros. Seminario sobre alianzas entre ONGs y el sector público para reducir la pobreza*, Washington D.C.
- Buthet, Carlos. (ed.) (1998): *Dirigentes sociales, prácticas barriales y hábitat popular*, Córdoba.
- Buthet, Carlos (1999): *Pobreza urbana y políticas sociales en la ciudad del 2000. Declarado de Interés Parlamentario por el Honorable Congreso de la Nación el 9 de diciembre de 1998*, Córdoba.
- Buthet, Carlos (2004): *Participación en políticas habitacionales dirigidas a los sectores más pobres de la población. Experiencia en Córdoba (Argentina) 1992 y 1999*, in: SUR- ALOP- HIC (eds)(2004): *El Problema de los con Techo. Seminario Internacional organizado por, SUR- ALOP- HIC*, Santiago de Chile.
- Buthet, Carlos/Marta de Borri/Graciela Maiztegui (eds.) (1999): *Pobreza urbana y políticas sociales en la ciudad del 2000*, Córdoba.
- Buthet, Carlos/José Scavuzzo (2001): *Perfil de la pobreza en Córdoba. Localización urbana y diagnóstico socio habitacional del sector de barrios pobres e inquilinatos*, Córdoba.
- Cabannes, Yves (1995): *Community-Based Housing Finance: A Step Ahead, Who Kows the Direction? Lessons and Limits Learned from the Experience*, in: *Trialog* 47, pp. 54-58.
- Cabannes, Yves (1996): *From Community Development to Housing Finance: From Mutirões to Casa Melhor in Fortaleza, Brazil. Working Paper*, London.
- Cabannes, Yves (1997): *How does a Partnership Work? The Mutirão 50 Experience in Brazil. Habitat Debate*, Vol. 3 No. 1, 1997 – Partnerships, Habitat 1997
- Cabañas, D. Andrés et al. (eds.) (2001): *El Mezquital – A Community`s Struggle for Development*, London.
- Callaghy, Thomas M. et al. (2001): *Intervention and Transnationalism in Africa: Global-Local Networks of Power*, Cambridge.
- Caminos, Horacio et al. (1969): *Urban Dwelling Environments. An Elementary Survey of Settlements for the Study of Design Determinants*, Cambridge.
- CARITAS BRASILEIRA (ed.) (2002): *Intervenção nas áreas urbanas de risco. Um exemplo de "Bon Sucesso" em Fortaleza-CE, Brasília*.
- Carley, Michael/Paul Jenkins/Harry Smith (2001): *Urban Development and Civil Society. The Role of Communities in Sustainable Cities*, London.
- Carroll, Thomas F. (1992): *Intermediary NGOs: The Supporting Link in Grassroots Development*, West Hartford.
- Castells, Manuel (1983): *The City and the Grassroots*, London.
- CEARAH Periferia (1996): *Programa comunidades*, Fortaleza.
- CEARAH Periferia (2004): *Regimento Interno. Aprovado na Assembléia Geral Ordinária de 4 de dezembro de Fortaleza ICE*, Fortaleza.
- Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos, A.C. (ed.) (2000): *Entre lo Cívico y lo Gubernamental. Análisis de la relación entre el gobierno y las organizaciones civiles en el Distrito Federal, Ciudad de Mexico*.
- Centro de Investigaciones CIUDAD (ed.) (1996): *Memorias del Encuentro de "una ciudad para la vida". América Latina y El Caribe hacia Habitat II*, Quito.

- Cervantes, Jorge/Esther Maya (2007): Construcción del derecho a la habitabilidad y la calidad de vida en la vivienda de interés social en megaconjuntos habitacionales de México.
<http://www.invi.uchile.cl/derechociudad/ponencias/Jornada/Panel%201%207.%20Cervantes,%20Maya.pdf>.
- CHRISTIAN AID (1993): A Review Report of Christian Aid/Joint Funding Scheme. Urban Community Development Projects in Thailand, Chile, and Bolivia. Bolivia, submitted to the ODA Joint Funding Scheme, November 1993.
- Cities Alliance – Cities Without Slums (2004): Integrando os Pobres. Urbanização e Regularização Fundiária na cidade de São Paulo, São Paulo.
- Clark, Colin (1939): Conditions of Economic Growth, London.
- Clemente, Adriana/ María Bertolotto (2001): Medio ambiente y urbanización. Gestión Urbana, género y programas sociales, Buenos Aires.
- Coalición Hábitat México (1997): Seminario en la Area de Educación / Casa y Ciudad: La historia de la vivienda en México y el labor de las ONGs, México D.F. (Manuskript)
- Cocato, Marcelo (1996): Alternatives to Home Ownership. Rental and Shared Sub-marktes in Informal Settlements, <http://www.mcgill.ca/mchg/student/alternatives/>.
- Cohen, Monique / Katie Wright (2003): How do Microfinance Organisations Become More Client-Led? Lessons from Latin America, in: IDS Bulletin, Band 34, Heft Nr. 4, pp. 94-105.
- Cohen, Michael (ed.) (1991): Urban Policy and Economic Development - An Agenda for the 1990s, Washington D.C.
- Colectivo Situaciones (2003): Que se vayan todos! Krise und Widerstand in Argentinien, Berlin.
- Commission on Global Governance (1995): Our Global Neighbourhood, Stockholm.
- Conolly, Prissilla (1982): Uncontrolled Settlements and Self-Build. What Kind of Solution? The Mexico City Case, in: Ward, Peter M. (ed.): Self-Help Housing. A Critique, London, pp.141-174.
- Consejo Nacional de Población (ed.) (1998): Escenarios demográficos y urbanos de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, 1990-2010. Síntesis. Mexico D.F.
- Coscio, Luis Pérez (ed.) (1999): Construyamos para la vida. Foro Nacional Hábitat II, Buenos Aires.
- Coscio, Luis Pérez/Adriana Clemente (1998): Pobreza Urbana Desarrollo, Buenos Aires.
- Coulomb, René (ed.) (1992); Pobreza Urbana, Autogestión y Política, Mexico D.F.
- Coulomb, René (1994): Vivienda en renta, dinámica habitacional y periferia urbana, in: Hiernaux, Tomas(ed.) (1994): Cambios económicos y periferia de las grandes ciudades. El caso de la ciudad de México, México D.F., pp. 62-78,
- Coulomb, René (1997); La vivienda en la crisis. México, 1982-1997, in: Diseño y Sociedad, Nr. 7, pp. 29-36.
- Coulomb, René/María Emilia Herrasti (1997): ONG's y políticas habitacionales en México (1970 – 1996), in: Coalición Hábitat México (1997): Seminario en la Area de Educación / Casa y Ciudad: La historia de la vivienda en México y el labor de las ONGs, Mexico D.F.
- Cowen, Michael P./Robert W. Shenton (1996): Doctrines of Development, London.
- Cowen, Michael P./Robert W. Shenton (1998): Agrarian Doctrines of Development: Part 1., Journal of Peasant Studies, 25, pp. 49-76.
- Cuenya, Beatriz: (1988) Aportes para la reflexión sobre proyectos de hábitat, Buenos Aires.
- Cuenya, Beatriz (1997): Reestructuración del estado y política de vivienda en Argentina, La Plata.
- Cuenya, Beatriz (2004): Fragmentos sociales. Problemas urbanos de la Argentina, Buenos Aires.
- Cuenya, Beatriz et al. (1990): Land invasions and grassroots organization: the Quilmes settlement in Greater Buenos Aires, Argentina, In: Environment and Urbanization, Vol.2, Nr.1, Buenos Aires, S.61-73.
- Cuenya, Beatriz/Ana Falú (eds.) (1996): Reestructuración del estado y política de vivienda en Argentina, Buenos Aires.

- Cummings, Scott, et al. (1988): Community development in a Mexican squatter settlement: A program evaluation. In: Population Research and Policy Review. Band 7, Heft 3, October 1988, pp. 159-188.
- CYTED (1995): Hacia Hábitat II. El rol asignado a la participación popular en las políticas de vivienda en América Latina. Estudio de Casos, El Salvador.
- Daniels, Paul (1989): Superbarrio. Der Schreck der Häusermelker von Mexiko, in: *Dialog* Nr. 22, S. 33-35
- Davis, Diane E. (1999): The power of distance. Re-theorizing social movements in Latin America. *Theory and Society* Nr. 28, pp. 585-638.
- Davis, Mike (2006): *Planet of Slums*, London.
- De Luca, Mark/Jones, Mark (1998): La ciudad de Buenos Aires, política y gobierno en su último Medio Siglo, Buenos Aires.
- De Soto, Hernando (1992): *El otro sendero Sudamericano*, Buenos Aires.
- De Soto, Hernando (2002): *Freiheit für das Kapital!*, Berlin.
- De Vita, Carol J./Fleming, Cory (eds.) (2001): *Building Capacity in Nonprofit Organisations*, Washington D.C.
- Deai, Vandana (1995): *Filling the Gap. An Assessment of the Effectiveness of Urban NGOs. Final Report to the Overseas Development Administration (UK)*, Sussex.
- DED Brasil/Fundação Konrad Adenauer / Universidade Federal do Ceará-UFC (2005): Os novos instrumentos do esenvolvimento urbano no Brasil. 19 e 20 de maio de 2005, Fortaleza-Ceará, Fortaleza-Ceará.
- Delgado, Víctor (2003): *Housing Rehabilitation in Mexico City`s Historical Downtown*, Second International Seminar on Housing and Urbanism, organized by the National University of Mexico (UNAM), México. <http://www.sephis.org/pdf/delgadoenglish.pdf>
- Delgado, Javier (1988): La estructura segregada de la Ciudad de México 1979 – 1988, in: Benitez / Morelos (eds.) (1988): *Grandes problemas de la Ciudad de México*, México D.F.
- Delgado, Javier (1998): *Ciudad-región y transporte en el México Central. Un largo camino de rupturas y continuidades*, Mexico D.F.
- Delgado, Javier/Blanca Ramírez, (1998); *Ciudad - región y transporte en el México Central. Un largo camino de rupturas y continuidades*, México D.F.
- Delgado, Javier/Blanca Ramírez (coord.)(1999): *Transiciones: Territorio y cultura en la ciudad de México (Tomo 1)*, México D.F.
- Delgado, Víctor (2005): *Centros históricos de América Latina, riqueza patrimonial y pobreza social: la rehabilitación de vivienda en Buenos Aires, ciudad de México y Quito, en el periodo 1990 -2003*, tesis doctoral en Urbanismo. México D.F.
- Demirovic, Alex (2003): Stroboskopischer Effekt und die Kontingenz der Geschichte. Gesellschaftstheoretische Rückfragen an die Regulationstheorie, in: Brand/Raza (2003): *Fit für den Postfordismus? Theoretisch-politische Perspektiven der Regulationstheorie*, Münster, S.45-57.
- Devas, Nick, et al. (2001): *Urban Governance and Poverty. Lessons from a Study of Ten Cities in the South*, Birmingham.
- Devas, Nick/Carole Rakodi (1993): *Managing Fast Growing Cities. New Approaches to Urban Planning and Management in the Developing Countries*, Essex.
- Dietz, Jürgen (1999): *Stadtentwicklung, Wohnungsnot und Selbsthilfe in Rio de Janeiro. Bewertung und Evaluierung von Favela Programmen und Projekten*, Erlangen-Nürnberg.
- Dilger, Gerhard (2003): *Recht auf Arbeit gegen Recht auf Eigentum. Der lange Kampf der Brukman-Frauen*, in: *Lateinamerika Nachrichten*. <http://www.lateinamerikanachrichten.de/index.php?artikel/438.html>.
- Directório Nacional do Partido dos Trabalhadores (Hrsg.) (2004): *Cidades Vivas. Revista sobre as administrações municipais do PT*, São Paulo.

- Dirmoser, Dietmar et al. (Hrsg.) (1990): Vom Elend der Metropolen, Hamburg.
- Dos Santos, Anna Lúcia Florisbela (2001): Der städtische informelle Sektor in Brasilien. Das Fallbeispiel Rio de Janeiro, Oldenburg.
- Dos Santos, Paula/Birgit Laue (eds.) (1998): Mutirão: Alternativo para moradia popular. Experiências em Fortaleza (Conjunto das Goibeiras, Mutirão do Pirambu, Conjunto dos Tres Núcleos da Barra), Fortaleza.
- Drabek, Anne Gordon (ed.) (1987): Development Alternatives. The Challenge for NGOs, Oxford/London.
- Ducci, María Elena (1997): Chile. El lado oscuro de una política de vivienda exitosa, in: Eure, Nr. 69, pp. 99-115.
- Durand-Lasserve, Alain/Jean-François Tribillon (2001): Coping with Illegality in Human Settlements in Developing.
- http://www.n-aerus.net/web/sat/workshops/2001/papers/Durand-Lasserve_Tribillon_EN.rtf.
- Dussel, Enrique D. (1978): Historia de la Iglesia en América Latina, Bogotá.
- E+Z. Entwicklung und Zusammenarbeit (2003): Schwerpunkt Partizipation und Zivilgesellschaft, Heft 5.
- Eckstein, Susan (1977): The Poverty of Revolution: The State and the Urban Poor in Mexico, Princeton.
- Eckstein, Susan (2001a): Poor People versus the State and Capital. Anatomy of a Successful Community Mobilization for Housing in Mexico City, in: Eckstein, Susan (ed.) (2001c), Protest. pp. 329-350.
- Eckstein, Susan (2001b): Where Have All the Movements Gone? Latin American Movements at the New Millennium, in: Eckstein, Susan (ed.) (2001c), pp. 351-406.
- Eckstein, Susan (2001c): Power and Popular Protest. Latin American Social Movements, Berkley/Los Angeles/London.
- Economic Commission für Latin America and the Caribbean [ECLAC] (2000): Social Panorama of Latin America, 1999-2000. Annual Report, Santiago de Chile.
- http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/6002/lcg2068i_1.pdf
- Edelman, David/E. Frank (1996): Towards a Definition of Best Practices in Urban Environmental Planning, in: Trialog Nr. 49, pp. 53-55.
- Edelman, Marc/Angélique Haugerud (2005): The Anthropology of Development and Globalization: from Classical Political Economy to Contemporary Neoliberalism. Oxford.
- Ediciones Sur (1996): Patrimonio societal e intervenciones urbanas. Trece experiencias en América Latina, Santiago de Chile. **AUTOR?**
- Eibenschutz Hartman, Roberto (ed.) (1997): Bases para la planeación del desarrollo urbano en la ciudad de México. Tomo I: Economía y sociedad en la Metrópolis. Tomo II: Estructura de la ciudad y su región, Mexico, D.F.
- Encuentro de Entidades No Gubernamentales Para El Desarrollo (ed.) (1997): Jornadas de Reflexión de Organizaciones No Gubernamentales. Agravamiento de la Pobreza. Un Desafío para Todos, Córdoba.
- Ernst, Rainer (1984): Stadt in Afrika, Asien und Lateinamerika, Berlin.
- Ernst, Rainer (1987): Habitat Forum Berlin `87 - Learning from One Another, Berlin.
- Escobar, Arturo/Sonia E. Alvarez (1992): The Making of Social Movements in Latin America. Identity, Strategy and Democracy, Colorado.
- Escobar, Arturo (1995): Encountering Development. The Making and Unmaking of the Third World, Princeton.
- Eszlinger, Norbert (2004): Northern based Development NGOs zwischen politischer Kooperation und Konfrontation. Ein strategischer Balanceakt, Frankfurt am Main.
- Fay, Marianne (ed.) (2005): The Urban Poor in Latin America, Washington.
- Feldbauer, Peter (1997): Mega-Cities. Die Metropolen des Südens zwischen Globalisierung und Fragmentierung, Frankfurt.

- Ferguson, Bruce (1999): *Micro-Finance of Housing: A Key to Housing the Low or Moderate-Income Majority?*, in: *Environment and Urbanization* Vol. 11 No. 1, April 1999, pp. 185-199.
- Fernandes, Edésio (ed.) (1998): *Illegal Cities - Law and Urban Change in Developing Countries*, London.
- Fernandes, Kenneth (1997): *How Communities Organize Themselves. Stories from the Field*, Karachi.
- Fernando, Jude L./Alan W. Heston (eds.) (1997): *The Role of NGOs: Charity and Empowerment*. University of Sussex, Sage Publications.
- Filmus, Daniel et al. (1997): *El Perfil de las ONGs en Argentina*, Buenos Aires.
- Fortaleza Cidade Saudável (ed.) (1991): *Do "Mutirão 50" ao "Residencial Nova Alvorada"*, Fortaleza-Ceará-Brasil.
- Fowler, Alan F. (1998) *Authentic NGDO Partnerships in the New Policy Agenda for International Aid. Dead End or Light Ahead?*, in: *Development and Change*, Vol.29, Nr.1, pp. 137-159.
- Fowler, Alan (2000): *Civil Society, NGDOs and Social Development. Changing the Rules of the Game*, Genf.
- Frantz, Christiane/Anette Zimmer (Hrsg.) (2002): *Zivilgesellschaft International. Alte und neue NGOs*, Opladen.
- Frieden, Bernard J./Robert Morris (eds.) (1968): *Urban Planning and Social Policy*, New York.
- Friedmann, J. (2005): *Civil Society Revisited. Travels in Latin America and China*, in: Keiner, M. et al. (eds.) (2005): *Managing Urban Futures. Sustainability and Urban Growth in Developing Countries*, Burlington pp. 127-142.
- Fuhr, Harald (2000); *Institutional Change and New Incentive. Structures for Development: Can Decentralization and Better Local Governance Help?* in: *Welt Trends* Nr. 25, Winter 1999/2000.
- Gajanayake, Stanley/ Gajanayake, Jaya (1993): *Community Empowerment*, New York.
- Galeano, Eduardo (1971): *Las venas abiertas de América Latina*, La Habana.
- Gallo, Martín (2005): *¿Qué somos? Historia, política y trabajo social en Argentina*, Rosario.
- Gamm, Ulrich/Günter Mertins (1988): *Genossenschaften und/oder alternative Organisationsformen kollektiver Selbsthilfe zur Wohnraumversorgung in Ländern der Dritten Welt?*, in: *Dialog* Nr.16, S. 5-10.
- Gazzoli, Rubén (1996): *The Political and Institutional Context of Popular Organizations in Urban Argentina*, in: *Environment and Urbanization*, Vol.8, Nr.1, pp. 159-166.
- Germani, Gino (1978): *Authoritarianism, Fascism, and National Populism*, Washington.
- Gibbs, Sara et al. (eds.) (2000): *Decentralised NGO Management*. INTRAC, Oxford.
- Gilbert, Alan (1985): *Housing, the State and the Poor. Policy and Practice in three Latin American Cities*, Cambridge.
- Gilbert, Alan (1994): *The Latin American City*, London.
- Gilbert, Alan (ed.) (1996a): *The Mega-City in Latin America*, Tokyo/New York/Paris.
- Gilbert, Alan (1996b): *Land, Housing, and Infrastructure in Latin America's Major Cities*, in: Gilbert, A. (ed.) (1996a): *The Mega-city in Latin America*, Tokyo/New York/Paris, pp. 73-109.
- Gilbert, Alan (2005): *Sustaining Urban Development in Latin America in an Unpredictable World*, in: Keiner, M. et al. (eds.) (2005): *Managing Urban Futures. Sustainability and Urban Growth in Developing Countries*, Burlington, pp. 37-46.
- Gilbert, Alan (2007): *Shelter and the Development Agencies in Latin America. Changing Policies for Changing Times or a Case of Papering over the Cracks?*, in: *Dialog* Nr. 93, pp. 4-11.
- Gilbert, Alan/Peter Ward (1982): *Residential Movement Among the Poor. The Constraints on Housing Choice in Latin American Cities*, in: *Transactions of the British Institute of Geographers*, Nr.7, pp.129-149.
- Girtler, Roland (2001): *Methoden der Feldforschung* (4. Auflage), Wien.
- Glagow, Manfred (1999): *Nichtregierungsorgansiationen und kein Ende*, in: *epd-Entwicklungspolitik* Nr. 5, S. 23 – 27.

- Gledhill, John (1995): "(Re)conformación del poder local en época de exclusión política y polarización social", *Ciudades* Nr.25, pp. 44–51.
- Guadarrama, Gloria (2001): *Entre la caridad y el derecho. Un estudio sobre el agotamiento del modelo de asistencia social*, Mexico.
- Gobierno del Distrito Federal [GDF] (1999): *Ley del desarrollo urbano del Distrito Federal Mexico, D.F.*, México D.F.
- Gordon, David/Paul Spicker (eds.) (1999): *The International Glossary on Poverty*, London. Gormsen, Erdmann (1990): *Strukturwandel und Erneuerung lateinamerikanischer Kolonialstädte*, in: *Die alte Stadt*, Jg.17, Heft 1, S. 331-345.
- Gormsen, Erdmann (Hrsg.) (1992): *Zivilgesellschaft und Staat in der Dritten Welt*, Mainz.
- Gormsen, Erdmann (Hrsg.) (1994): *Megastädte in der Dritten Welt*, Mainz.
- Gormsen, Erdmann (Hrsg.) (1995): *Mexiko. Land der Gegensätze, Land der Hoffnungen*, Gotha.
- Gormsen, Erdmann/Andreas Thimm (1994): *Mexiko*, in: Gormsen (1994): *Megastädte in der Dritten Welt*, Mainz, S. 73-117.
- Gosewinkel, Dieter/, Sven Reichardt (Hrsg.) (2004): *Ambivalenzen der Zivilgesellschaft. Gegenbegriffe, Gewalt und Macht*, WZB discussion paper 2004, Berlin, S. 501 - 522.
- Gramsci, Andrea (1999): *Gefängnishefte* (dt. Ausgabe), Band 1-9, Hamburg/Berlin.
- Grohmann, Peter (1996): *Soziale Bewegungen und städtische Umwelt*, in: Grohmann, P. et al. (Hrsg.): *Andere Städte, anderes Leben. Stadtentwicklung, Umweltkrise u. Selbsthilfe in Afrika, Asien und Lateinamerika*, Saarbrücken, S.39-65.
- Grohmann, Peter et al. (Hrsg.) (1996): *Andere Städte, anderes Leben. Stadtentwicklung, Umweltkrise und Selbsthilfe in Afrika, Asien und Lateinamerika*, Saarbrücken.
- Guadarrama, Gloria (2001): *Entre la caridad y el derecho. Un estudio sobre el agotamiento del modelo de asistencia social*, Mexico D.F.
- Habermas, Jürgen. (2001): *Diskursive Politik und Zivilgesellschaft. Über die Rolle der Bürger-Assoziationen in der Demokratie*, in: *E+Z*, Jg. 42, Nr. 12., S. 356-357.
- Habitat International Coalition [HIC] (ed.)(1991): *How Common Is Our Future? Human Settlements, Development and Environment*. International Forum Mexico March 4-7, 1991, Mexico D.F.
- Habitat International Coalition [HIC] (ed.)(1992): *Human Settlements, Environment and Development HIC/HEC, HIC Perspective*. México D.F.
- Habitat International Coalition [HIC] (ed.) (1995): *Programa comunidades. Avaliação do Conselho de Integração como instrumento de gestão compartilhada de programas urbanos participativos*, Fortaleza.
- Habitat International Coalition [HIC] (ed.)(1998): *Construyendo la ciudad con la gente. Nuevas tendencias en la colaboración entre las iniciativas comunitarias y los gobiernos locales*, México D.F.
- Hamdi, Nabeel (1991): *Housing without Houses - Participation, Flexibility, Enablement*, New York.
- Hanisch, Rolf (Hrsg.) (1994): *Nichtregierungsorganisationen und Entwicklung*, Hamburg.
- Hardoy, Jorge et al. (1992): *Environmental Problems in Third World Cities*, London.
- Hardoy, Jorge (1993): *Theory and Practice of Urban Planning in Europe, 1850 - 1930. Its Transfer to Latin América*, in: Hardoy, J. (1993): *Rethinking the Latin American City*, Washington, pp. 20-49.
- Harrison, Philip (2006): *Integrated Development Plans and Third Way Politics*, in: Pillay/Tomlinson/du Toit (eds.) (2006): *Democracy and Delivery. Urban Policy in South Africa*, Cape Town, pp. 186-207.
- Harrison, Philip/Marie Huchzermeyer/Mzwanelle Mayekiso (2003): *Confronting Fragmentation. Housing and Urban Development in a Democratising Society*. Cape Town.
- Hart, Gillian (2001): *Development Critiques in the 1990s: culs de sac and Promising Paths*, in: *Progress in Human Geography*, 25/4, pp. 649-658.
- Hartmann, Phillip (1994): *Der Jesuitenstaat in Südamerika 1609-1768. Eine christliche Alternative zu Kolonialismus und Marxismus*. Weißenhorn

- Hauff, von, Michael (Hrsg.) (1991): Komplementarität oder Konkurrenz? Zum Verhältnis von staatlichen und privaten Organisationen in der Entwicklungszusammenarbeit, Berlin.
- Häußermann, Hartmut/Siebel, Walter (2000): Soziologie des Wohnens, Weinheim.
- Heins, Volker (2002): Weltbürger und Lokalpatrioten. Eine Einführung in das Thema Nichtregierungsorganisationen, Opladen.
- Helbling, Richard (1992): Nachhaltigkeit in der Zusammenarbeit mit Nicht-Regierungs-Organisationen. In: Stockmann, R. (1992): Die Nachhaltigkeit von Entwicklungsprojekten, Opladen.
- Henderson, Keith (2002): Alternative Service Delivery in Developing Countries: NGOs and Other Non-Profits in Urban Areas, in: Public Organization Review. Vol 2, Number 2, pp.99 -116
- Hengstenberg, Peter et al. (2000): Zivilgesellschaft in Lateinamerika. Interessenvertretung und Regierbarkeit, Frankfurt/Main.
- Herrasit, María, Emilia/Judith Villavicencio (eds.) (1998): La política habitacional en México y América Latina, México D.F.
- Herrle, Peter (1996): Die Dominanz der Städte, in: Akzente. Aus der Arbeit der GTZ, S.36-39.
- Herrle, Peter/Uwe-Jens Walther (eds.) (2005): Socially Inclusive Cities: Emerging Concepts and Practice. Habitat- International, Bd. 3, Berlin.
- Herzer, Hilda/Maximo Lanzetta/María Carla Rodriguez (1997): Diagnóstico de situación y políticas para el hábitat de los sectores populares del área metropolitana de Buenos Aires y caracterización de las organizaciones no gubernamentales intervinientes, Buenos Aires.
- Hiernaux, Daniel/Francois Tomas (eds.) (1994): Cambios económicos y periferia de las grandes ciudades. El caso de la ciudad de México, Coyoacán, Mexico D.F.
- Hinrichsen, Isabel (2000): Armut, Süd-NRO und TZ. Orientierung und Leitfragen zur Diskussion. GTZ, Eschborn.
- Hofmeister, Burkhard (1996): Die Stadtstruktur. Ihre Ausprägung in den verschiedenen Kulturräumen der Erde, Darmstadt.
- Holtmann, Martin / Rochus Mommartz (1996): Technical Guide for Analyzing the Efficiency of Credit Granting Nongovernmental Organizations (NGOs), Saarbrücken.
- Homeless International (2006): Response to DFID White Paper, Coventry.
- Horen, Basil van (2004): Community Upgrading and Institutional Capacity Building to Benefit the Urban Poor in Asia. Paper Presented in New Delhi, India. India Habitat Centre, 24-25 June, 2004.
- Huchzermeyer, Marie/Aly Karam (eds.) (2006): Informal Settlements: A Perpetual Challenge? Kapstadt.
- Hulme, David/Michael Edwards (eds.) (1997a): NGO's, States and Donors. Too Close for Comfort? New York /London.
- Hulme, David/Michael Edwards (1997b): NGOs, States and Donors. An Overview, in: NGOs, States and Donors. Too Close for Comfort?, New York/London,pp. 3-15.
- Hurrelmann, Klaus (Hrsg.) (2000): Soziologie des Wohnens. Eine Einführung in Wandel und Ausdifferenzierung des Wohnens, München.
- Illert, Jutta (2000): Nichtregierungsorganisationen und Demokratisierung in Lateinamerika. Länderstudie Uruguay, Münster.
- Ilon, Lynn (2002): Can NGOs Provide Alternative Development in a Market-Based System of Global Economics?, Buffalo.
- Instituto Nacional de Estadística y Censo [INDEC] (2001): Cuadro 4.9, Provincia de Buenos Aires. Hogares por tipo de vivienda según régimen de tenencia de la vivienda, Año 2001, Buenos Aires.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática [INEGI] (1996): Distrito Federal. Conte 1995. Resultados definitivos tabulados básicos, México D. F.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática [INEGI] (2000): Porcentaje de viviendas particulares habitadas por entidad federativa según tipo de tenencia, 2000, México D.F.
- Interamerican Development Bank [IDB] (2003): Inequality, Exclusion and Poverty in Latin America and the Caribbean. Implications for Development, Brüssel.

- International Labour Office [ILO] (1999): Panorama laboral. La estructura del empleo urbano en el período 1990-1998. Report of the ILO Regional Office, Lima, www.ilolim.org.pe/panorama/1999.
- Itriago Machado, Antonio L./Miguel Ángel Itriago Machado (2001): La filantropía empresarial: un deber moral, social y legal, in: *The International Journal of Not-for-Profit Law* Vol. 4, 1, September 2001.
- Jacobson, Ruth/Jenny Pearce (2002): Helping Them to Be More like Us. Development and the Securitization of Western Aid, in: *Conflict and Development in Latin America and Africa*, 2002. Lectures at Bradford University, <http://plaza.ufl.edu/bmistler/files/papers/MoreLikeUs-58.pdf>
- Jäger, Jürgen et al. (2001): Sozialpolitik in der Peripherie. Entwicklungsmuster und Wandel in Lateinamerika, Afrika, Asien und Osteuropa, Frankfurt/Main.
- Jimenez, Edith (1988): New Forms of Community Participation in Mexico City: Success or Failure?, in: *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 7, Nr. 1, pp. 17-31.
- Jornadas de Reflexión de Organizaciones No Gubernamentales (eds.) (1997): Agravamiento de la pobreza. Un desafío para todos, Córdoba.
- Kaeselitz, Rudi et al. (1973): *Der antiimperialistische Kampf in Lateinamerika*, Berlin.
- Kaller-Dietrich, Martina/David Mayer (2005): *Geschichte Lateinamerikas im 19. und 20. Jahrhundert. Ein historischer Überblick*, <http://www.lateinamerikastudien.at/content/geschichtepolitik/geschichte/geschichte-titel.html>
- Kamps, Ortrud (2000): *Die Rolle von NGOs in der Entwicklungspolitik. Am Beispiel der Desertifikationsbekämpfung in Kenia*. Heidelberger Studien zur internationalen Politik, Münster.
- Kandell, Jonathan. (1999): Mexico's Megalopolis. In: IAI (1999): *Ibero-Analysen. Dokumente, Berichte und Analysen aus dem Ibero-Amerikanischen Institut*, Berlin, S. 181-201.
- Kant, Immanuel (orig. 1787; 2004): *Grundlegung zur Metaphysik der Sitten*. Bd. 3 der Sammlung Philosophie des Verlags Vandenhoeck&Ruprecht, Göttingen.
- Kersting, Norbert (1996): *Urbane Armut - Überlebensstrategien in der "Dritten Welt"*, Saarbrücken.
- Khan, Azeez Mehdi (1997): *Shaping Policy. Do NGOs Matter? Lessons from India*, New Delhi.
- Keuling, Katja Katinka (2005): *Partizipative Elemente der internationalen Zusammenarbeit. Die Zusammenarbeit der Weltbank mit Nichtregierungsorganisationen*, Bonn.
- Kirsch, Otfried C. /Paul G. Armbruster/Gudrun Kochendörfer-Lucius (1983): *Selbsthilfe-einrichtungen in der Dritten Welt. Ansätze zur Kooperation mit autonomen, leistungsfähigen Trägergruppen*. Forschungsberichte des BMZ. Bd.49.
- Klandermans, H. Kriesi/S. Tarrow (eds.) (1988): *From Structure to Action. Comparing Movements Across Cultures*, Connecticut.
- Klein, Wolfram (2007): *Steuergerechtigkeit für Lateinamerika*, in: *E+Z*, Jg. 48, Nr.3. S. 121-123 <http://www.inwent.org/ez/articles/056718/index.de.shtml>
- Knapp, E. (1982): *Housing as a Verb. John Turner's Theories as a Framework for the Analysis of Housing Processes in the Third World Countries*, in: Knapp, E, et al. (Hrsg.): *Wohnprobleme in der Dritten Welt*. Arbeitsbericht des städtebaulichen Instituts der Universität Stuttgart. Nr. 39, S.34-44.
- Knittlmayer, Herbert. (2003); *Der Dritte Sektor zwischen Merkantilisierung, Bürokratisierung und Intimisierung. Eine ordnungstheoretische Analyse der Steuerungs- und Kontrollprobleme im Dritten Sektor*, Freiburg.
- Knoll, Susan [BMZ] (1990): *Armutsbekämpfung durch Selbsthilfe - Selbsthilfebewegungen als Partner der Entwicklungszusammenarbeit*, Bonn.
- Kohlhepp, Gerd (1982). *Bevölkerungswachstum und Verstädterung in Lateinamerika. Ablauf, Ursachen und Konsequenzen eines problematischen Entwicklungsprozesses*, in: *Der Bürger im Staat* Nr.32, S.60-96.

- Kohlhepp, Gerd (1985): Bevölkerungsentwicklung, Verstärkerungsprozeß und Metropolenwachstum in Lateinamerika, in: Zürcher Geogr. Schriften 11, S. 27-65.
- Kohlhepp, Gerd (2005): Wirtschafts- und sozialräumliche Strukturwandlungen und Interessenkonflikte in Lateinamerika. Beiträge zur geographischen Entwicklungsforschung, Tübingen.
- Korten, David C. (1987): Third Generation NGO Strategies. A Key to People-Centered Development, in: Drabek, Anne Gordon (ed.) (1987): Development Alternatives. The Challenge for NGOs, Oxford/London, pp. 140 – 163
- Korten, David C. (1990): Getting to the 21st Century. Voluntary Action and the Global Agenda, Manila.
- Kranz, Peter (2003): Vor 30 Jahren – wie alles anfing. Von den Chile-Nachrichten zu den Lateinamerikanachrichten, in: Lateinamerikanachrichten 2003, Nr. 348, S. 42 - 50
- Kroß, Eberhard (1992): Die Barriadas von Lima. Stadtentwicklungsprozesse in einer lateinamerikanischen Metropole, Paderborn.
- Kroß, Eberhard (2006): Modelle im Geographieunterricht. Das Beispiel der lateinamerikanischen Stadt, in: Kieler geographische Schriften, Band 111, S. 491-508.
- Krugmann-Randolf, Inga (1986): Ist der NRO-Mythos gerechtfertigt? Die Zukunft der Basisinitiativen - ihre Stärken und Schwächen. In: E+Z, Nr.1, S. 14-15.
- Landauer, Harald (Hrsg.) (1993): Vergessene Dritte Welt? - Perspektiven nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, Pfaffenweiler.
- Landim, Leilah (1987): Non-Governmental Organizations in Latin America, in: Drabek, Anne Gordon (ed.) (1987): Development Alternatives. The Challenge for NGOs, Oxford/London.
- Landolf, Dani/Michael Fankhauser (1996): Gekaufte Entwicklungshilfe? Die (Un-)Abhängigkeit der Nichtregierungsorganisationen von Geld und Einfluss der staatlichen Entwicklungspolitik, Bochum.
- Lanz, Stephan (2004): Wie die Favela siegte, in: Lanz (Hrsg.) 2004: City of Coop - Ersatzökonomien und städtische Bewegungen in Rio de Janeiro und Buenos Aires, Berlin.
- Lattes A./Recchini de Lattes Z. (1994): International Migration in Latin America: Patterns, Determinants and Policies, in: Macura, Miroslav/ David Coleman (eds.) (1994): International Migration: Regional Processes and Responses, United Nations. United Nations Economic Commission for Europe/United Nations Population Fund Economic Studies No. 7, New York.
- Lauth, Hans-Joachim/Wolfgang Merkel (Hrsg.) (1997): Zivilgesellschaft im Transformationsprozeß. Länderstudien zu Mittel-, Ost- und Südeuropa, Asien, Afrika, Lateinamerika und Nahost, Mainz.
- Legorreta, Jorge (1994): Efectos ambientales de la expansión de la Ciudad de México 1970 – 1993, Mexiko D.F.
- Lentzen, Marcus (2001): Die Rolle der NGOs in der Entwicklungszusammenarbeit. Münsteraner Diskussionspapiere zum Nonprofit-Sektor, Nr. 17, Münster.
- Lewis, David/Tina Wallace (eds.) (2000): New Roles and Relevance. Development NGOs and the Challenge of Change, Connecticut.
- Lewis, Oscar (1980): Los hijos de Sánchez, México D. F.
- Lewis, Oscar/ K. S. Karol /C. Fuentes (1972): Pobreza, burguesía y revolución, in: Lewis, Oscar (ed.) (1972): La cultura de la pobreza, Barcelona.
- Leys, Collin (1996): The Rise and Fall of Development Theory, Nairobi, Bloomington, Oxford.
- Lichtenberger, Elisabeth (1989): Stadtentwicklung in Europa und Nordamerika. Kritische Anmerkungen zur Konvergenztheorie, in: Heyer Rolf /Manfred Hommel (Hrsg.) (1989): Stadt und Kulturraum, Bochum, S. 113-129.
- Link, Götz (ed.) (1994): International Round Table. Sustainable City Development - from Urban Crisis to Healthy Cities, Berlin.
- Livingston, Rodolfo (1995): El Método, Caracas.
- Lombera G., Rocío (1987): Palo Alto esfuerzo colectivo y organizado, Mexico D. F.

- Macêdo, Antonio Luiz/ Filho Silva (2004): Fortaleza. Imagens da Cidade, Fortaleza.
- Maggio di, Paul/Helmut Anheier (1990): The Sociology of Non Profit Organizations and Sectors, in: Annual Review of Sociology Vol. 16, Palo Alto.
- Magin, William (1967): Latin American Squatter Settlements. A Problem and a Solution, in: Latin American Research Review, Nr. 2, pp. 65–98.
- Malcher, Ingo (2003): Kontinuitäten und Brüche der neoliberalen Hegemonie in Lateinamerika, in: Peripherie, Band 23, Nr.90/91, S. 311-327.
- Mamay, Sergey (2009): Theories of Social Movements and their Current Development in Soviet Society. <http://lucy.ukc.ac.uk/csacpub/russian/mamay.html>
- Mansilla Schneider, Iván/Conti, Rodrigo Adrián (2003): Piqueteros, Buenos Aires
- Marcouiller, Douglas/Verónica Ruiz de Castilla/Christopher Woodruff (1995): Formal Measures of the Informal-Sector Wage Gap in Mexico, El Salvador, and Peru, in: Economic Development and Cultural Change, Vol. 45, Nr. 2., pp. 367-92.
- Marcuse, Peter (1990): Why Self-Help Won't Work. In: Trialog Nr. 23/24, S. 10-13.
- Martínez, Juana/Arturo Castro (eds.) (1997): Copevi 1961-1996. Reencuentro con una historia, Mexico D.F.
- Mathéy, Kosta (1988): Selbsthilfe mit Hand und Kopf. Positionen und Stationen in einer wohnungspolitischen Debatte, in: Trialog Nr. 18, S. 43 – 51.
- Mathéy, Kosta (ed.) (1990): Beyond Self-Help Housing, London.
- Mathéy, Kosta (1993a): Kann Selbsthilfewohnungsbau sozial sein? Erfahrungen aus Cuba und anderen Ländern Lateinamerikas, Hamburg/Münster.
- Mathéy, Kosta. (1993b): Selbsthilfestrategien als Element der Wohnungspolitik in Entwicklungsländern. Bibliographie mit Anmerkungen zum Stand der Forschung. Reihe LADOK, Kassel.
- Mathéy, Kosta (1999): The Decentralization of Housing Finance, in: Carmona, Marisa (ed.) (1999): Globalization: Urban Form and Governance. Delft, pp. 135-140.
- Mathéy, Kosta/Eckhardt Ribbeck (1993): Architektur, Wohnungs- und Städtebau in Lateinamerika. Überblick und Bibliographie zur wissenschaftlichen Forschung im deutschsprachigen Raum. Karlsruher Städtebauliche Schriften, Bd. 1.
- Mathéy, Kosta/Florian Steinberg (1989): Editorial: Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs) und Basisorganisationen (CBOs) im Habitatbereich, in: Trialog Nr. 22, S. 2-5.
- Maya, Esther (1999): El Sector privado y la Vivienda de Interés Social en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. México D.F.
- McCarney, P. L.. (1996): Cities and Governance. New Directions in Latin America, Asia and Africa, Toronto.
- McElhinny, Vincent J. (2006): Inequality and Empowerment: the Political Foundations of Post-War Decentralization and Development in El Salvador 1992 – 2000. Pittsburgh.
- Meffert, Karin. (1989); Die Stadtteilbewegung in Mexiko. Eine politische Genealogie Trialog Nr.22, S. 35-39.
- Meffert, Karin (1992): Städtische Volksbewegung in Mexiko, Heidelberg, (unveröffentlichtes Manuskript).
- MejorHab (ed.) (2001): Mejor Hábitat y Ciudad para Todos, São Paulo.
- Mentschel, Stefan (2001): NGOs in der Entwicklungszusammenarbeit. Versuch einer kritischen Wertung. <http://www.suedasien.info/analysen/658>
- Mercado, Angel (1997a): Ciudad de México. Escenario programático de vivienda 1998- 2020. Corto, mediano y largo plazos, Mexico D.F.
- Mercado, Angel (1997b): Reservas territoriales para usos urbanos en el Distrito Federal. In: Eibenschutz Hartman, Roberto (1997): Bases para la planeación del desarrollo urbano en la ciudad de México, Tomo II, México D.F.
- Mertins, Günter (1980): Typen inner - und randstädtischer Elendsviertel in Großstädten des andinen Südamerika, in: Lateinamerika Studien, Band 7, S. 269-295.

- Mertins, Günter (1985): Marginalsiedlungen in Großstädten der Dritten Welt, in: Geographische Rundschau Nr.36, S. 434–442.
- Mertins, Günter (2003): Jüngere sozialräumlich-strukturelle Transformationen in den Metropolen und Megastädten Lateinamerikas, in: Petermanns Geographische Mitteilungen, Band 147, Nr. 4, S. 46-55.
- Messner, Dirk (1996): Politik im Wandel. NGOs in der Irrelevanzfalle oder NGOisierung der (Welt-) Politik?, in: FES (Hrsg.) (1996): Globale Trends und internationale Zivilgesellschaft oder: die NGOisierung der (Welt-)Politik?, Bonn.
- Meyer-Kriesten, Kerstin et.al. (2004): Wandel der Stadtstruktur in Lateinamerika. Sozialräumliche und funktionale Ausdifferenzierungen in Santiago de Chile und Lima, in: Geographische Rundschau, Band 56, Heft Nr. 6, S. 30-36.
- Myers, David J./ Henry A. Dietz (2002): Capital City Politics in Latin America: Democratization and Empowerment, Boulder.
- MICROENERGIA. International Network of Research & Action (Hrsg.) (2002): El barrio microempresario. ProMesa o espejismo de desarrollo sustentable para países periféricos en el siglo XXI?, Buenos Aires/Cali/David/Kigali/Gaza.
- Ministério das Cidades (ed.) (2003): Programa Nacional de Regularização de Terra Urbana, Brasília.
- Ministério de Obras Públicas y Urbanismo (1989): El sueño de un orden. La Ciudad Hispanoamericana, Madrid.
- Miranda, Liliana/Michaela Hordijk (1998): Let us build Cities for Life. The National Campaign of the Local Agenda 21 in Peru. IIED, London.
- Mitlin, Diana (ed.) (1996): Housing Finance and Resource Mobilization: Recent Innovations, London.
- Mitlin, Diana (1998): The NGO-Sector and its Role in Strengthening Civil Society and Securing Good Governance, in: Bernard et al. (1998): Civil Society and International Development, Paris, pp. 81-98.
- Mitlin, Diana (1999): Civil Society and Urban Poverty. IIED, London.
- Mitlin, Diana/Sam Hickey/Anthony Bebbington (2006): Reclaiming Development? NGOs and the Challenge of Alternatives, Manchester.
- Mitlin, Diana/John Thompson (1995): Participatory Approaches in Urban Areas. Strengthening Civil Society or Reinforcing the Status Quo?, in: Environment and Urbanization, Vol. 7, Nr. 1, pp. 231-250.
- Moctezuma Barragán, Pedro (1999): Despertares. Comunidad y organización urbano popular en México 1970-1994, México D.F
- Moctezuma Barragán, Pablo (2001): El futuro de la participación ciudadana. Foro sobre la reforma política del Distrito Federal (2001), México D.F.
- Montgomery, Mark R. et al. (eds.) (2003): Cities Transformed: Demographic Change and Its Implications in the Developing World. Washington D.C.
- Morillo, Gustavo (2003): Cristianismo y revolución: Los orígenes intelectuales de la guerrilla Argentina. Córdoba.
- Morse, Chuck (2001): Resistencia libertaria. La oposición anarquista a la última dictadura argentina,in: Guadarrama, Gloria (2001): Entre la caridad y el derecho. Un estudio sobre el agotamiento del modelo de asistencia social, México, pp. 88-89. <http://www.newformulation.org/3morselopez-spanish.htm>.
- Mosquera, Raúl E. (2001): Uso de la negociación para resolución de conflictos sociales-piquetes, Buenos Aires.
- Müller, Ullrich (1994): Stadtentwicklung und Stadtstruktur von Groß-San Miguel de Tucumán, Argentinien, Marburg.
- Müller-Plantenberg, Clarita/Rolf Hempel (Hrsg.) (1984): Soziale Bewegungen und räumliche Strukturen in Lateinamerika, Kassel.
- Murillo, Fernando (Hrsg.) (2001): „Mejores Prácticas“de producción de hábitat social. Evaluación de operaciones público-privadas recientes en la ciudad de Buenos Aires, Buenos Aires.

- Navarro, Bernado/Pedro Moctezuma (1989): *La Urbanización Popular en la Ciudad de México*. Mexico, D.F.
- Nelson, Paul J. (1995): *The World Bank and Non-Governmental Organizations. The Limits of Apolitical Development*, in: *International Political Economy Series*, London.
- Netherlands Development Assistance Research Council [RAWOO] (2005): *The Urban Challenge. A Question of Knowledge. Rethinking the Role of Knowledge in Poverty Alleviation*, The Hague.
- Neubert, Dieter (1997): *Entwicklungspolitische Hoffnungen und gesellschaftliche Wirklichkeit*, Berlin.
- Newton, Kenneth (1997): *Capital and Democracy*, in: *American Behavioral Scientist*, Nr. 40, pp. 575-86.
- Niermann, Manfred (2006): *Reducing Urban Poverty. Some Lessons from Experience*, in: *GTZ, Division 42. Governance and Democracy*, Eschborn.
- Nivón, Eduardo/Ana Rosas Mantecón (1994): *Oscar Lewis revisitado*, in: *Alteridades Vol. 4, Nr. 7*, pp. 5-7.
- Nohlen, Dieter/Franz Nuscheler. (1992): *Handbuch der Dritten Welt. Drei Bände*, Bonn.
- Nord, Bruce (1996): *Mexico-City's Alternative Futures*, London/New York.
- North-South Institute (1996): *Civil Society. The Development Solution? Working Paper for a Workshop in Sussex, England 1996*, Ottawa.
- Nunnenkamp, Peter (2003): *Ausländische Direktinvestitionen in Lateinamerika. Enttäuschte Hoffnungen trotz attraktiver Standortbedingungen?*, in: *Lateinamerika-Analysen*, Nr. 5, S. 25-60.
- Nuscheler, Franz (2000): *NGOs in Weltgesellschaft und Weltpolitik. Menschenrechtsorganisationen als Sauerteig einer besseren Welt?* <http://www.oneworld.at/ngo-conference/discussion/Nuscheler.htm>.
- O'Gorman, Juan (2003): *Los talleres de capacitación del CENVI en el programa de vivienda en lote familiar del INVI. Hacia una mayor participación de la familia acreditada*, Ciudad de México.
- OECD (1997): *International Co-operation for Habitat and Urban Development. Directory of Non-Governmental Organisations in OECD Countries*, Paris.
- Oesterreich, Jürgen (1996): *From Habitat I to Habitat II. The Waltz from Vancouver to Istanbul*, in: *Trialog Nr. 49*, pp. 56-62.
- Olinger, David S. (2006): *The Role of the Private Sector in Delivering Low Income Housing in Developed and Developing Countries*. Prepared for *The World Urban Forum III*, Vancouver.
- Organization for Economic Cooperation and Development [OECD] (1988): *Voluntary Aid for Development. The Role of Nongovernmental Organizatons*, Paris.
- Ortecho, Enrique L. et al. (2002): *Reconocimiento de dificultades que abren camino a nuevas oportunidades. La deestructuración del profesional ante la realidad del poblador*, Córdoba.
- Ortecho, Enrique/Paula Peylobet/Laura de Salvo (2006): *Ciencia y tecnología para el hábitat popular: Construcción y participación del conocimiento: Compilación de trabajos presentados en el "Seminario Iberoamericano de ciencia y tecnología para el hábitat popular"*, Córdoba.
- Ortiz Flores, Enrique (1996): *FONHAPO. Gestión y desarrollo de un fondo público en apoyo de la producción social de vivienda*, Mexico D.F.
- Ortiz Flores, Enrique (1997a): *¿Qué es la producción de vivienda?*, in: *Coalición Hábitat México (1997): Seminario en la Area de Educación / Casa y Ciudad: La historia de la vivienda en México y el labor de las ONGs*, Mexiko D.F.
- Ortiz Flores, Enrique (1997b): *Orígen y desarrollo de la coalición internacional del hábitat*, in: *Coalición Hábitat México (1997): Seminario en la Area de Educación / Casa y Ciudad: La historia de la vivienda en México y el labor de las ONGs*, Mexiko D.F.
- Ortiz Flores, Enrique/María Lorena Zarate (2004): *De la marginación a la ciudadanía. 38 casos de producción y gestión social del hábitat*, Barcelona.

- Park, Robert Ezra et al. (1925): *The City*, Chicago.
- Parnreiter, Christof (2003): Entwicklungstendenzen lateinamerikanischer Metropolen im Zeitalter der Globalisierung, in: *Mitteilungen der Österreichischen Geographischen Gesellschaft*, Band 145, S. 63-94.
- Parsdorfer, Christine (1996): Libertäre Schimäre. Die neue zivilgesellschaftliche Internationale. *Blätter des iz3w* Nr. 216, September 1996, S. 34 -37.
- Patrón, Pepi (1998): Peru: Civil Society and the Autocratic Challenge, in: Van Rooy, Alison (1998): *Civil Society and the Aid Industry*, London, pp.168–191.
- Pattnazak, Satya R. (ed.) (1996): *Globalization, Urbanisation and the State*, New York.
- Payne, Geoffrey (1997): *Urban Land Tenure and Property Rights in Developing Countries – A Review*, London.
- Payne, Geoffrey/Michael Majale (2004): *The Urban Housing Manual. Making Regulatory Frameworks Work for the Poor*, Sterling.
- Pearce, Jenny (1997): Between Co-option and Irrelevance? Latin American NGOs in the 1990s. in: Hulme, David/Michael Edwards (eds.) (1997): *NGO's, States and Donors. Too Close for Comfort?*, New York/London, pp. 257-285.
- Pearce, Jenny (ed.) (2000): *Development, NGOs, and Civil Society. Selected Essays from Development in Practice*, Oxford.
- Peattie, Lisa (1990): Participation. A Case Study of How Invaders Organize, Negotiate and Interact with Government in Lima- Peru, In: *Environment and Urbanization*, Vol. 2, No. 1, pp. 19-30.
- Pelli, Victor S. et al. (1994): Reflexiones sobre la autoconstrucción del hábitat popular en América Latina. <http://www.yorku.ca/hdrnet/images/uploaded/REFLEXIO.pdf>, (09.07.09)
- Pequeno, Renato (2001): *Desenvolvimento e degradação no espaço intra-urbano de Fortaleza*, São Paulo.
- Vite Pérez, Miguel Angel (1998): *Vivienda escasa y cara. El déficit habitacional en la ciudad de México*. <http://www.mexicocity.com.mx/vivienda.html>
- Perlman, Janice (1976): *The Myths of Marginality. Urban Poverty and Politics in Rio de Janeiro*, Berkeley.
- Perlman, Janice E. (2002): *Marginality: from myth to reality in the Favelas of Rio de Janeiro 1969-2002*, Rio de Janeiro.
- Persaud, Thakoor (2001): *Housing and the Poor –What Has Been Learned and What Can Be Done*, Washington, D.C.
- Petras, James (1997): *Imperialism and NGOs in Latin America*, <http://www.rebellion.org/hemeroteca/petras/english/ngola170102.htm>
- Pfeifer, Karl-Ernst (1992): *Nichtregierungsorganisationen - Protagonisten einer neuen Entwicklungspolitik?*, Münster.
- Polanco, Victor Delgadillo (1998): *Habitat II. Declaraciones, compromisos y estrategias para la acción*, México D.F.
- Portes, Alejandro/Kelly Hoffman (2003): Latin American Class Structures. Their Composition and Change during the Neoliberal Era, in: *Latin American Research Review*, Vol. 38, Nr. 1, pp. 41-82.
- Pugh, Cedric (1995): The Role of the World Bank in Housing, in: Aldrich, Brian/Ranvinder Sandhu (eds.) (1995): *Housing the Urban Poor. Policy and Practice in Developing Countries*, London, pp. 34-92.
- Putnam, Robert D. (1995): *Bowling Alone: America's Declining Social Capital*, in: *Journal of Democracy* Vol. 6, Number 1, January 1995, pp. 65-78.
- Putten, van, Han (2002): *Was haben die UN-Konferenzen gebracht?*, in: *Forum Umwelt & Entwicklung* (Hrsg.): *Eine bewohnbare Erde für alle – Vision und Wirklichkeit der nachhaltigen Siedlungsentwicklung*, Bonn.
- Ramírez, Blanca (1997): Diagnóstico integrado, in: Eibenschutz Hartman, Roberto (1997): *Bases para la planeación para el desarrollo urbano en la ciudad de México*, México D.F. S. 353 – 412.

- Rauber, Isabel (2005): *Movimientos sociales, genero y alternativas populares en Latinoamerica y El Caribe*. – IUED, Geneve.
- Ré, María Cecilia/Taquela, Maria Eugenia. (1998): *Acceso a la tierra y construcción ciudadana. Sistematización de una experiencia en servicios legales alternativos*, Córdoba.
- Reiß, Stefanie (1997): *Zivilgesellschaft in Lateinamerika: Der Fall Mexiko*, in: Lauth, Hans-Joachim/Wolfgang Merkel (Hrsg.) (1997): *Zivilgesellschaft im Transformationsprozeß. Länderstudien zu Mittelost- und Südeuropa, Asien, Afrika, Lateinamerika und Nahost*, Mainz, S. 69 -91.
- Rempel, Rudolf (Hrsg.) (1981): *Arbeiterviertel und Wohnungsbaugenossenschaften in Mexiko*, Berlin.
- Renner, Monica (2005): *Sustainability in Latin American Countries: Challenge and Opportunities for Argentina*, in: Wilderer, Peter A. et al. (eds.) (2005): *Global Sustainability*, Weinheim, pp. 171-186.
- Rhyne, Elisabeth (2001): *Mainstreaming Microfinance - How Lending to the Poor Began, Grew, and Came of Age in Bolivia*, Bloomfield.
- Rivero, Alicia V. (1993): *Wohnungsprobleme in Lateinamerikanischen Städten – der geförderte Selbstbau als Alternative zum Habitat Popular*, Bonn.
- Rodriguez, Marcela et al. (2004): *Indicadores de resultados e impactos. Metodología de aplicación en proyectos participativos de hábitat popular*, Córdoba.
- Rodriguez, Alfredo/, Ana, Sugranyes (eds.) (2006): *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social*, Santiago de Chile.
- Roitter, Mario M./ Inés Gonzales Bombal, (eds.) (2000): *Estudios sobre el sector sin fines de lucro en Argentina*, Buenos Aires.
- Romaya, Sam/Carole Rakodi (eds.) (2002): *Building Sustainable Urban Settlements: Approaches and Case Studies in the Developing World*, Glasgow.
- Romero, Gustavo (2002): *La producción social del hábitat: reflexiones sobre su historia, concepciones y propuestas*”, in: Ortiz, Gustavo et al. (2002): *Vivitos y coleando, 40 años trabajando por el hábitat popular en América Latina*, Mexico D.F
- Romero, Gustavo (2003): *Social Production of Habitat: Reflections on its History, Conceptions and Proposals*, in: TRIALOG 78, S. 8-15.
- Rooy van, Alison (ed.) (1998): *Civil Society and the Aid Industry*. Earthscan, London.
- Rostow, Walt W. (1978): *The World-Economy: History and Prospect*, Austin.
- Sachs, Jeffrey (1990): *Social Conflict and Populist Policies in Latin America*, San Francisco.
- Samayoa, Dina/Alejandro Meave, (2001): *“La Participación de las Organizaciones Sociales en la Producción Social de Vivienda”*, Santa Fe.
http://www.arqdis.uia.mx/foro_vivienda/ponencias/antologia/m6%20alejandro%20meave.doc
- Santandreu, Alain (2003): *La mano izquierda del Estado: Políticas Sociales para el combate a la pobreza*, Montevideo.
- Santos, Milton (1980): *A urbanização desigual*, São Paulo.
- Satterthwaite, David/United Nations (1996): *Will Most People Live in Cities?*, in: *An Urbanizing World: Global Report on Human Settlements*, Oxford.
- Satzinger, Walter (1990); *Stadt und Land im Entwicklungsland*, Saarbrücken.
- Saule Jr., Nelson (2004): *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*, Porto Alegre.
- Saucedo, Francisco/Guillermo Rodríguez (1997): *Las ONG’s vistas desde las organizaciones sociales*, in: *Coalición Hábitat México (1997): Seminario en la area de educación / Casa y Ciudad: La historia de la vivienda en México y el labor de las ONGs*, Mexico D.F.
- Scheinson, Mariano (2006): *El desafío de la complejidad. La incidencia del pensamiento reduccionista en la conceptualización de las Metrópolis del Sur: el caso de Buenos Aires*, Buenos Aires.
<http://www.n-aerus.net/web/sat/workshops/2006/papers/scheinson.pdf>

- Schmidt-Rehlenberg, Norbert, et al (1980): Selbstorganisation der Armen. Ein Bericht aus Venezuela, Frankfurt/Main.
- Schneider, Bertrand (1995): Krieg den Hütten, München.
- Schrader, Achim (1990): El estado y el sector informal en la economía de America Latina, in: Wissenschaftliche Zeitschrift der Universität Rostock, Rostock.
- Schramm, Gotthold (Hrsg.) (2005): Flucht vor der Junta, Berlin.
- Schteingart, Martha (1989): Los productores del espacio habitable. Estado, empresa y sociedad en la Ciudad de México, Mexico D.F.
- Schteingart, Martha (1993): La incorporación de la tierra rural de propiedad social a la lógica capitalista del desarrollo urbano: el caso de México, Mexico D.F.
- Schtulmann, Alejandro/Melanie Schneider (1999): Global Civil Society – Dimensions of the Nonprofit Sector, Baltimore.
- Schütz, Eicke Jakob. (1987): Städte in Lateinamerika: Barrio-Entwicklung und Wohnbau. Misereor, Aachen.
- Schütz, Eicke Jakob (1996): Verbesserung der Wohnsituation benachteiligter Bevölkerungsgruppen, in: Trialog 49, S. 47- 52.
- Schuurman, Frans (1988): A short phenomenology of urban social movements in the Third World, in: Bähr (1988): Wohnen in lateinamerikanischen Städten. Housing in Latin American cities, Kiel, S. 275-287.
- Schydlowsky/CEPAL (1998): Tensions in Latin American Structural Adjustment: Allocation versus Distribution, CEPAL Review No. 65, pp. 59 – 69.
- Scrivas, Hari (2000): World Bank's and other definitions of an NGO. <http://www.soc.titech.ac.jp/ngo/wbdefine.html>
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda [SEDUVI] (1995): Subcentro Urbano: Ejército Constitucionalista “Cabeza de Juárez”, Mexico, D.F.
- Seralgeldin, Ismail (ed.) (1997): The Architecture of Empowerment: People, Shelter and Livable Cities, London.
- Servicio Habitacional y de Acción Social [SEHAS] (1995): Experiencia institucional de SEHAS en apoyo a la Producción Social del Hábitat. Caso: Cooperativa "El Progreso", La Habana.
- Servicio Habitacional y de Acción Social [SEHAS] (ed.) (1998): 2do Seminario –Taller. „Análisis de la Misión y Estrategias de ONGs de Argentina“. 29 al 31 de Marzo 1998. Córdoba. (Continuación del Proceso de Diálogo P.M.E.), Córdoba.
- Siebold, Thomas (1995): Die sozialen Dimensionen der Strukturanpassung - eine Zwischenbilanz. INEF-Report Nr. 13, Duisburg. <http://www.inef.uni-duisburg.de/page/documents/Report13.pdf>
- Siembieda, William J./Eduardo López Moreno (1997): Expanding Housing Choices for the Sector Popular: Strategies for Mexico, in: Housing Policy Debate Vol. 8. Issue 3, pp. 651-677.
- Silva-Herzog, Jesús et al. (1977): Asentamientos humanos, urbanismo y vivienda (Cometido del poder público en la segunda mitad del siglo XX), México.
- Skinner, Reinhard J./ John L. Taylor./Emiel A. Wegelin (eds.) (1987): Shelter Upgrading for the Urban Poor. Evaluation of Third World Experience, Manila.
- Smillie, Ian (1999): Stakeholders, London.
- Smillie, Ian/Henny Helmich (eds.) (1993): Non-Governmental Organisations and Governments: Stakeholders for Development, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- Solimano, Andrés (2003): Globalization and International Migration: The Latin American Experience, in: CEPAL Review, No. 80, pp. 53-70.
- Souza, Marcelo Lopes de (1989): Armut, sozialräumliche Segregation und sozialer Konflikt in der Metropolitanregion von Rio de Janeiro, Tübingen.
- Souza, Marcelo Lopes de (2002): Mudar a cidade - Uma introdução crítica ao planejamento, Rio de Janeiro.

- Souza, Marcelo Lopes de (2006): O prisão e a ágora, Rio de Janeiro.
- Sperberg, Jaime (2000): Von den Stadtteilbewegungen zur Zivilgesellschaft: Urbane Armut und politische Partizipation in Chile, Hamburg.
- Stein, Alfredo/Luis Castillo (2003): Innovative Financing for Low-Income housing. Lessons from Central America, in: Building Issues, 1, 2003, Vol. 13, Lund.
- Stewart, Jill/Paul Balchin (2002): Community Self-Help and the Homeless Poor in Latin America, in: The Journal of the Royal Society for the Promotion of Health 2002 No 122, pp. 99-107.
- Stockmann, Reinhard (1992): Die Nachhaltigkeit von Entwicklungsprojekten, Opladen.
- Suárez, Alejandro (1997): Procesos de urbanización y el movimiento vivandista, in: Coalición Hábitat México (1997): Seminario en la Area de Educación/Casa y Ciudad: La historia de la vivienda en México y el labor de las ONGs, Mexiko D.F.
- Take, Ingo (2002): Es ist nicht zu fassen - oder doch? Vorschläge, das Phänomen NGO definitorisch in den Griff zu bekommen, in: Take, Ingo (2002): NGOs im Wandel, Opladen, S. 37-57.
- Taylor, Jonathan/INTRAC (2000): NGOS In THE CITY: NGO Policy Briefing Paper No.2, January 2000. For the NGO Sector Analysis Programme, Oxford, pp.1-4.
- Teichman, Judith (2001): Latin America in the Era of Globalization: Inequality, Poverty and Questionable Democracies, in: CIS Working Paper 2001-2.
- Teschner, Klaus/Marco de la Torre (1998): Bauliche Verdichtung in Mexiko-Stadt und Lima. unveröffentlicht, Berlin.
- Teschner, Klaus/Knut Unger(2001): Papp-Hütte aus UN-Dokumenten errichtet (08.06.2001). <http://www.habitantsnrw.de/international/ungass2001/HIDpe080601.htm>
- The Johns Hopkins University (1999): Global Civil Society – Dimensions of the Nonprofit Sector.
- Tocqueville, Alexis de (1850): De la démocratie en Amérique 4 Vols. Paris 1835, 1840. Deutsch: Über die Demokratie in Amerika (Hrsg. von Mayer, J. P.), 2 Bde. Stuttgart 1959, 1962.
- Topik, Steven C./Allen Wells (1998): The Second Conquest of Latin America. Coffee, Henquen, and Oil during the Export Boom 1850-1930, Austin.
- Töpfer, Barbara /Urs Müller-Plantenberg (eds.) (1994): Transformation im südlichen Lateinamerika. Chancen und Risiken einer aktiven Weltmarktintegration in Argentinien, Chile und Uruguay, Hamburg.
- Torres, Rino (2006): La producción social de vivienda en México. Su importancia nacional y su impacto en la economía de los hogares pobres, Ciudad de México.
- TRIALOG 57 2/1998: Latinoamérica - construyendo la ciudad. Latin America - Building the city. Wer baut die Stadt?, Darmstadt.
- TRIALOG 66 3/2000: Grassroot Urbanity Local Heroes, Darmstadt.
- TRIALOG 70 3/2001: Peripheries, Darmstadt.
- TRIALOG 78 3/2003: Social Production of Habitat in Latin America, Darmstadt.
- TRIALOG 90 3/2006: Urban Coalitions, Darmstadt.
- Turner, John F.C. (1972) Housing as a verb. In: Turner, J. F. C./R. Fichter (eds.) (1972): Freedom to Build. Dwellers Control of the Housing Process, London, pp.148-175.
- Turner, John F.C./Tomasz Sudra (1976): Housing Priorities and Demand of Lower Income Households in México City. The World Bank, Urban and regional report, Washington D. C.
- Turner, John F.C. (1978): Verelendung durch Architektur: Plädoyer für eine politische Gegenarchitektur in der Dritten Welt, Hamburg.
- Tvedt, Terje (2002): Development NGOs: Actors in a Global Civil Society or in a New International Social System?, in: Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations Vol. 13, No. 4, December 2002.

- United Nations Centre for Human Settlements [HABITAT] (ed.) (1984a): Community Participation in the Execution of Low-Income Housing Projects, Nairobi.
- United Nations Centre for Human Settlements [HABITAT] (ed.) (1984b): Promoting Organized Self-Help through Co-Operative Modes of Participation, Nairobi.
- United Nations Centre for Human Settlements [HABITAT] (ed.) (1993): Directory of Non-Governmental Organizations in the Field of Human Settlements, Nairobi.
- United Nations Centre for Human Settlements [HABITAT] (ed.). (1996a): An Urbanizing World: Global Report on Human Settlements; Oxford.
- United Nations Centre for Human Settlements [HABITAT] (ed.) (1996b): Habitat II Conference Report Istanbul. New York.
- United Nations Centre for Human Settlements [HABITAT] (ed.) (1988): Shelter for the Homeless - the Role of Non-Governmental Organizations [NGOs], Nairobi.
- Urban 21/Weltkommission (2000): Weltbericht für die Zukunft der Städte, Berlin.
- Veltmeyer, Henry (2005): Democratic Governance and Participatory Development: The Role of Development NGOs, in: Seton Hall Journal of Diplomacy and International Relations, Vol. VI, No.2, Summer/Fall 2005.
- Verhagen, Koenraad (1987): Self-Help Promotion - a Challenge to the NGO Community; Integrated Report of a Study Conducted by Three Non-Governmental Organizations in Brazil, Indonesia and Thailand, Amsterdam.
- Villamar, Alejandro (2005): NAFTA-„Plus“ – ein neues Minus? Mexiko steht durch die geplante Erweiterung des Freihandelsabkommens vor einer neuen Herausforderung. Lateinamerika Nachrichten Ausgabe 373/374.
- Villaseñor G., Elio (2007): La sociedad civil como actor de interés público. Experiencias y Reflexiones. Colonia Independencia México, México D.F.
- Wacquant, Loïc (2005): Zur Militarisierung städtischer Gewalt, in: Das Argument 263/2005, S. 131-147.
- Wahl, Peter (2000): Die NRO als neues gesellschaftliches Phänomen. Ein neuer Stern am Firmament des Fortschritts? www.oeku-buero.de/.../nro-als-neues-gesellschaftliches-phaenomen.html
- Ward, Peter M. (1976a): Intra-City Migration to Squatter Settlements in Mexico City, in: Geoforum 7 pp. 369-382.
- Ward, Peter M. (1976b): The Squatter Settlement as Slum or Housing Solution: The Evidence from Mexico City, in: Land Economics, No. 3, vol. 53, pp. 330-346.
- Ward, Peter M. (1990): Mexico City: the Production and Reproduction of an Urban Environment, London.
- Ward, Peter M. (1997): Mexico-City, Chichester.
- Ward, Peter M. (1978): Self-help housing in Mexico City: social and economic determinants of success. In: Town Planning Review, Jg. 49, Nr. 1. S. 38-50.
- Ward, Peter M. (ed.) (1982): Self-Help Housing. A Critique, London.
- Ward, Peter/Sylvia Chant, (1987): Community Leadership and Self-Help Housing, London.
- Wegner, Rodger (1993): Nicht-Regierungsorganisationen als entwicklungspolitische Hoffnungsträger. Eine Studie zur Wirksamkeit privater Entwicklungshilfe auf den Philippinen. Münster, Hamburg.
- Wehrhahn, Rainer (1988): Sozialer Wohnungsbau in São Paulo, in: Kieler Geographische Schriften 68, S. 223-236.
- Wehrhahn, Rainer (2004): Global Cities in Lateinamerika?, in: Geographische Rundschau, Band 56, Heft 4, S. 40-46.
- Wertz, Nikolaus (2005): Lateinamerika: Eine Einführung, Baden-Baden.
- Wetter, Manfred (1985): Der Mythos der Selbsthilfe: illegale Siedlungen und informeller Sektor in Nairobi, Saarbrücken.

- White, Benjamin (1989): International Experience with NGO's Active in Developing Countries, in: *Triolog* 22, 3/1989, S.22 –25.
- Williams, Mary/Francisco Javier Zárata Rivera (2006): Comercio callejero en la delegación Coyoacán y microterritorios: enfoques para el desarrollo de políticas públicas, México D. F.
- Williamson, John (2002): *Did the Washington Consensus Fail?*, Washington DC.
- Wirth, Louis (1938): *Urbanism as a Way of Life*, Chicago.
- Wit, Joop de (1997): *Decentralization, Empowerment and Poverty Alleviation in Urban India: Roles and Responses of Government, NGOs, and Slum Communities*, Den Haag.
- World Bank (1994): *Housing: Enabling Markets to Work*, Washington D.C.
- World Bank (2/2000): *The World Bank Operational Manual. Good Practices Involving Non-governmental Organizations in Bank-Supported Activities.*
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/EXTPOLICIES/EXTOPMANUAL/0,,contentMDK:20064711~menuPK:4564189~pagePK:64709096~piPK:64709108~theSitePK:502184,00.html>
- World Bank (2000): *World Development Report - Attacking Power*, Washington D.C..
- World Bank (2005): *Pro-Poor Growth in the 1990s. Lessons and Insights from 14 Countries*, Washington D.C. http://siteresources.worldbank.org/INTPGI/Resources/342674-1119450037681/Pro-poor_growth_in_the_1990s.pdf
- World Bank (2006): *World Development Report 2006 . Equity and Development*, Washington D.C.
- World Bank Group (2000): *The World Bank Group: For Nongovernmental Organizations/Civil Society* 30. 5. 2000.
<http://wbln0018.worldbank.org/essd/essd...f70a3749c7852567ed004c48b4?OpenDocument>
- Zanetta, Cecilia (2005): *Determinants of National Housing Policies in the Context of Economic Reform Programs: A Comparison of Mexico and Argentina during the 1980s and 1990s*, Knoxville.
- Zanetta, Cecilia (2004): *The Influence of the World Bank on National Housing and Urban Politics - the Case of Mexico and Argentina during the 1990s*, London.
- Zibechi, Raúl (2003): *Genealogía de la revuelta. Argentina: la sociedad en movimiento (Genealogy of the Revolt: Argentina, Society in Movement)*, Montevideo/La Plata/Buenos Aires.
- Zibechi, Raúl (2004): *The Impact of Zapatismo in Latin America*, in: *Antipode* Bd. 36, Heft Nr. 3, S. 392-399.
- Ziccardi, Alicia (ed.) (2004): *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales/Consejo Mexicano de Ciencias Sociales/Instituto Nacional de Desarrollo Social, Mexico D.F.
- Ziccardi, Alicia/Arturo Mier y Terán, (2005): *Poverty and Policies of Social Inclusion in Mexico City – "Mejoramiento de Viviendas" Upgrading Scheme*, in: Herrle, Peter/Uwe-Jens Walther (eds.) (2005): *Socially Inclusive Cities: Emerging Concepts and Practice*. *Habitat - international* Bd. 3, Berlin, pp. 51-72.
- Ziss, Roland (1986): *Baumaterialien und Selbsthilfe: Probleme des Wohnungsbaus in mexikanischen Mittelstädten, Saarbrücken*.

Presse

- Bergstedt, Jörg, *NGO ist ein Arbeitsstil - und immer falsch*, in: *Der Freitag* 14.02.2000
- Moisés, Naím, *Washington Consensus: A Damaged Brand*, in: *Financial Times* 28.10.2002
- Petras, James, *Las dos caras de las ONG*, in: *La Jornada* 08.08.2000
- Pires do Rio Caldeira, Teresa, *A cidade fortificada*, in: *Folha de São Paulo* 22.09.1996
- Ruy Martins Altenfelder Silva, *Guerra contra a miséria*, in: *Folha de São Paulo* 10. 6. 2005

Schmidt, Michael, Kontinent der Verlierer, in: Der Tagesspiegel 10.12.2006

Schrader, Lutz, Eine neue Gesellschaft in Sicht?, in: Der Freitag 28. 1. 2000

Waffen für El Salvador, Spendenaufruf, in: TAZ 3. 11. 1980

Wahl, Peter, Ein neuer Stern am Firmament der Weltveränderung, in: Der Freitag 7. 1. 2000

14 Verzeichnisse

14.1 Übersicht zitierte Personen

(Position oder Organisation sind angemerkt, wenn sie für die Aussage relevant sind)

Araújo, Adelmo; FASE Pernambuco, interviewt 2004 in Recife

Capasso, Marcelo; CEARAH Periferia, 2005 in Fortaleza,

Delgado, Javier; 2001 in Mexiko Stadt

Llinas, Graciela; 2003 in Cordoba

Marques, Olinda; Direktorin CEARAH Periferia, 2005 in Fortaleza

Mac Donald, Joan; Präsidentin von SELAVIP, 2004 in Fortaleza

Mitlin, Diana; IIED, 2007 in London

Moctezuma, Pedro; 2001 in Mexiko Stadt

Ortiz, Gustavo; FONHAPO, HIC LA, 2007 in Mexiko Stadt

Rodriguez, Alfredo; Direktor NGO SUR, 2007 in Berlin

Salinas, Leticia; CASA y CIUDAD, 2002, 2007 in Mexiko Stadt

Schulte-Sasse, Josef; 2002 in Mexiko Stadt

Schütz, Eike-Jakob; MISEREOR, 2003 in Aachen

Sorino, Carlos; 2002 in Buenos Aires

Suarez, Alejandro; Direktor, CENVI, 2002 in Mexiko Stadt

Sugranyes, Ana; Generalsekretärin HIC, 2004 in El Salvador, 2007 in Berlin

14.2 Abkürzungsverzeichnis

AVE	Asociación de Vivienda Económica
CEARAH Perifería	Centro de Estudos, Articulação e Referência sobre Assentamentos Humanos
CECOPAL	Centro de Comunicación Popular y Asesoramiento Legal
CENVI	Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos
CEVE	Centro Experimental de la Vivienda Económica
CISCSA	Centro de Intercambio y Servicios Cono Sur Argentina
CNOP	Confederación Nacional de Organizaciones Populares
CONAMUP	Coordinación Nacional Movimiento Urbano Popular
COPEVI	Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento
CPC	Centros de Participación Comunal
GRET	Groupe de Recherches et d'Echanges Technologiques
IIED	International Institute for Environment and Development
IIED-AL	International Institute for Environment and Development - America Latina
NGO	Non-Governmental Organization
NGO (HS)	Non-Governmental Organization (Habitat Sector)
NPM	New Public Management

NSM	New Social Movement
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
POS	Political Opportunity Structure
SEDECA	Secretariado de Comunidades Autogestionárias
SEHAS	Servicio Habitacional y de Acción Social
SERVIPROH	Servicio en Promoción Humana
UNDP	United Nations Development Programme
UOBDS	Unión de Organizaciones de Base por los Derechos Sociales
UPREZ	Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata