



universität
wien

DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

„Der Verstädterungsprozess in Lateinamerika
am Beispiel Bogotá“

Verfasserin

Brunhilde Schiller

angestrebter akademischer Grad

Magistra der Philosophie (Mag. phil.)

Wien, im Oktober 2008

Studienkennzahl lt. Studienblatt:

A 300 295

Studienrichtung lt. Studienblatt:

Politikwissenschaft

Betreuer:

DDr. Ingrid Schütz-Müller

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	S 3
1. Theoretische Aspekte des Verstädterungsprozesses in der Dritten Welt	S 7
1.1. Entwicklungstheorien und –strategien	S 7
1.2. Begriff ‘Verstädterung’ und Verstädterungsthesen	S 16
2. Verstädterungsprozess am Beispiel Bogotá	S 24
2.1. Bevölkerungswachstum und Migration vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen und politischen Entwicklung	S 24
Exkurs: Die wichtigsten Daten des „Censo Nacional“ von 1993	S 47
2.2. Stadtentwicklung von Bogotá	S 55
2.2.1. Staatliche Wohnbaupolitik und die Institutionen des sozialen Wohnbaus	S 57
2.2.2. Spontane Wohnformen – Umgang mit illegalen Siedlungen	S 71
2.2.3. Reforma Urbana 1995	S 80
3. Die Rolle des informellen Sektors	S 88
3.1. Der politische Aspekt	S 94
3.2. Der wirtschaftliche Aspekt	S 95
3.3. Der soziale Aspekt	S 96
4. Resümee und Schlussfolgerungen	S 100
Literaturverzeichnis	S 110
Zusammenfassung	S 113
Lebenslauf	S 114

Einleitung

Während der vergangenen Jahre habe ich mehrmals Bogotá besucht und konnte dabei beobachten, wie dramatisch sich das Stadtbild in immer kürzeren Zeitabschnitten verändert, wie schnell die Verbauung voranschreitet und wie rasch die Bevölkerungszahl offensichtlich wächst. Diese persönliche Erfahrung mit dem Phänomen 'Mega-City' hat mich dazu bewogen, mich mit der Verstädterung Bogotás näher auseinanderzusetzen.

Das Phänomen der Verstädterung ist als Folge einer sehr komplexen Entwicklung zu sehen: sie muss daher unter verschiedenen Teilaspekten, wie beispielsweise der Landflucht, der Migration oder der randstädtischen Verelendung beziehungsweise Marginalisierung gesehen werden.

Im Rahmen der vorliegenden Arbeit soll nun versucht werden, diese verschiedenen Teilaspekte aufzuzeigen und zwar vor dem Hintergrund der historischen Gegebenheiten des Landes und seiner spezifischen Eigenart.

Der Bevölkerung in den städtischen Elendsvierteln, die am meisten unter den Auswirkungen der Verstädterung zu leiden hat, kommt dabei insofern besondere Bedeutung zu, als man anhand der gesellschaftspolitischen Konfliktlösungsstrategien, den politischen 'Reifegrad' einer Regierung ablesen kann. So ist auch die Bedeutung des informellen Sektors zu sehen, dessen Wertigkeit sich in den letzten Jahren sehr geändert hat. Ob der informelle Sektor im Falle Bogotás eine Chance für die Bevölkerung darstellt oder nicht, soll untersucht werden. Die daraus resultierenden Erkenntnisse sollen unter dem Aspekt der besonderen Stellung Kolumbiens analysiert und mögliche Lösungsstrategien entwickelt werden.

1. Zentrale Forschungsfragen, die im Rahmen dieser Arbeit beantwortet werden sollen

Es erhoben sich für mich folgende Fragen, denen ich mich im Rahmen dieser Arbeit widmen möchte:

Gab es während der vergangenen Jahrzehnte überhaupt ein kommunalpolitisches Gesamtkonzept für Bogota, oder beschränkte sich die Politik darauf, Planungsprogramme nur für einzelne Viertel zu erarbeiten?

Ist es angesichts des Bevölkerungswachstums überhaupt möglich, eine aktive Stadtplanungspolitik zu betreiben und umzusetzen, oder ist passive Kommunalpolitik -illegale Bautätigkeit und Siedlungsformen zu tolerieren und im Nachhinein zu legalisieren- die einzige Möglichkeit, mit dem Problem der Verstädterung in der Millionenstadt Bogota realistisch umzugehen?

Welche Rolle spielt der informelle Sektor bei der Verstädterung Bogotá?

Welche Auswirkungen hat die Tatsache, dass die Behausungen (in den "barrios piratas") selbst zwar nicht mit staatlicher Genehmigung erbaut werden, aber immerhin auf legal erworbenem Boden stehen, auf die Integration dieser "barrios piratas" in das städtische Kommunalwesen?

Welche Anstrengungen wurden unternommen, um den Migrationsfluss (Land-Stadt) einzudämmen? Wie effektiv waren entsprechende Maßnahmen? Recherchen über relevante staatliche Maßnahmen während der letzten Jahre sowie ein Vergleich der Zuwanderungsraten in den 1980er und 1990er Jahren mit Hilfe des statistischen Materials von DANE (Departamento Aministrativo Nacional de Estadística; statistisches Zentral-amt Kolumbiens) sollen darüber Aufschluss geben.

Ist, unter dem sozialen Aspekt gesehen, die Integration der Bevölkerung aus den randstädtischen Elendsvierteln und ein damit verbundener sozialer Aufstieg überhaupt möglich und wo sind seine Grenzen?

2. Zur Struktur der Arbeit

Im theoretischen Teil der Arbeit beschäftige ich mich zunächst mit dem dependenztheoretischen Ansatz und setze mich dann mit der Definition des Begriffs Verstädterung sowie mit Verstädterungsthesen näher auseinander.

Im nächsten Kapitel wird die Verstädterung Bogotás behandelt. Zu Beginn wird die Stadtentwicklung aufgezeigt, wobei der geschichtliche Hintergrund ebenso wie wirtschaftliche und politische Aspekte dargestellt werden sollen. Es wird auf die Sonderstellung der kolumbianischen Hauptstadt eingegangen. Das Bevölkerungswachstum der Stadt, die verschiedenen Arten von Migration, Wohnformen und Wohnviertel sowie die innerstädtische Mobilität werden ausführlich behandelt. Das Hauptaugenmerk richtet sich dabei auf die Elendsviertel am Stadtrand.

Im folgenden Kapitel befasse ich mich mit dem Phänomen des "Informellen Sektors", seiner wirtschaftlichen Relevanz und seiner Bedeutung in kommunalpolitischer Hinsicht. Der enge Zusammenhang zwischen informellem Sektor und Marginalität wird dabei näher untersucht.

Im abschließenden Resümee möchte ich analysieren, inwieweit meine Forschungsfragen durch die Ergebnisse meiner Recherchen beantwortet werden.

3. Rahmenbedingungen

Zu Beginn meiner Arbeit, als es um die Darstellung theoretischer Aspekte ging, hatte ich kaum Schwierigkeiten, an die relevante Literatur heranzukommen.

Als ich mich jedoch konkret mit dem Prozess der Verstädterung Bogotás auseinanderzusetzen begann, musste ich feststellen, dass ich nur auf Daten zurückgreifen konnte, die bereits einige Jahre alt sind. Zieht man die Wachstumsdynamik lateinamerikanischer Städte ins Kalkül, so wird klar, dass

solche Daten (betreffend Bevölkerungswachstum, Migrationsströme, Beschäftigungsrate, sozialer Wohnbau, etc.) im Detail nicht mehr wirklich aktuell sind, wenngleich sie ganz klar einen Trend aufzeigen.

Es gibt in Wien (Institutsbibliotheken, Uni-Bibliothek, Lateinamerika-Institut, ÖFSE, usw.) zwar diverse Literatur zur Verstädterung in der Dritten Welt, zu Bogota und zum Themenbereich "Informeller Sektor" in Entwicklungsländern, bei genauerer Beschäftigung mit dieser Literatur stellte sich jedoch heraus, dass das vorhandene Material nicht ausreichend und somit ein Recherchieren vor Ort unumgänglich war.

Im Zuge mehrerer längerer Aufenthalte in der kolumbianischen Hauptstadt Bogota, hatte ich die Gelegenheit, detaillierte Daten sowie Informationen von Mitarbeitern des nationalen statistischen Zentralamtes DANE zu bekommen, die sich - im Rahmen einer eigenen Abteilung - speziell mit dem Problem der Verstädterung auseinandersetzen.

1. Theoretische Aspekte des Verstädterungsprozesses in der Dritten Welt

1.1. Entwicklungstheorien und -strategien¹

Verstädterung in der dritten Welt ist zu einem wesentlichen Element der Entwicklungsproblematik geworden, daher werden im Folgenden Verstädterungsthesen vor dem Hintergrund der Entwicklungstheorien der vergangenen Jahrzehnte dargestellt.

Die ersten Jahrzehnte des 20. Jahrhunderts waren von neoklassischen Vorstellungen dominiert. Aufbauend auf der Theorie der komparativen Kostenvorteile, sollten alle Beteiligten im Rahmen der internationalen Arbeitsteilung profitieren, also auch die weniger entwickelten Länder, wenn sie Rohstoffe exportierten und Fertigwaren importierten. Das Ziel war dabei der Abbau der Handelsschranken und somit letztlich Freihandel.

Es kam zu einem Exportboom in Übersee, der aber durch die Weltwirtschaftskrise ein abruptes Ende fand; die Industrieländer ergriffen protektionistische Maßnahmen, das Exportwachstumsmodell war somit gescheitert.

Keynes entwickelte daraufhin ein Modell, das – im Gegensatz zum neoklassischen Modell aufzeigte, dass wirtschaftliches Gleichgewicht auch bei nicht voller Auslastung der Produktionsfaktoren möglich ist, also auch bei hoher Arbeitslosigkeit und nicht ausgeschöpften Kapazitäten; der Wachstumsprozess sollte durch staatliche Anreize wieder in Gang gesetzt werden.²

Basierend auf dem keynesianischen Modell stellten Harrod / Doman eine Wachstumstheorie auf, derzufolge Wachstum (in den Entwicklungsländern) v.a. durch die Anhebung der Sparquote angekurbelt werden könne. Da

¹ Siehe zu den folgenden Ausführungen zu Entwicklungstheorien: Ulrich Menzel, „40 Jahre Entwicklungsstrategie = 40 Jahre Wachstumsstrategie, in, in: NOHLEN Dieter/NUSCHELER Franz (Hrsg.), „Handbuch Dritte Welt“, Bonn 1993; S 134ff.

² Siehe dazu Menzel in: Nohlen: Handbuch Dritte Welt, S 135

Besonders Bezieher höherer Einkommen die Möglichkeit hätten, zu sparen, würde es anfangs sogar zu einer Vergrößerung der Einkommensunterschiede kommen, was allerdings für das Wirtschaftswachstum von Vorteil sei; langfristig werde dieses Wachstum dann auch zu einer Erhöhung der niedrigen Einkommen und somit zu einer Umverteilung führen.³

In den 50er und 60er Jahren - also zu Beginn der internationalen Entwicklungspolitik - standen diese Modernisierungstheorien im Vordergrund, die Entwicklung ausschließlich mit wirtschaftlichem Wachstum, einer Steigerung des Pro-Kopf-Einkommens, der Industrieproduktion, der Ertragssteigerung in der Landwirtschaft, sowie eine Verbesserung der 'terms of trade' (= Verhältnis des Export- zum Importgüterpreisindex) gekoppelt mit dem entsprechenden Technologietransfer gleichsetzten.⁴ Im Sog dieses wirtschaftlichen Aufschwungs der Entwicklungsländer sollten auch politische und soziale Probleme des jeweiligen Landes zu lösen sein und so der Entwicklungsrückstand aufgeholt werden. Die Strategie lautete also: Wachstum zuerst, (Einkommens-) Umverteilung später.

Besonders in Lateinamerika versuchte man, von der Position eines reinen Rohstoffproduzenten wegzukommen und sich statt dessen auf die Entwicklung des Binnenmarktes und den Aufbau einer eigenen Industrie zu konzentrieren; diese Strategie wird als 'Importsubstitutionsindustrialisierung' bezeichnet.⁵

Dieser Entwicklungskeynesianismus, der auf Wachstumsförderung durch Forcierung der Industrialisierung setzte, dominierte schließlich die Entwicklungsstrategien der 50er und 60er Jahre.

Den Modernisierungstheorien lag letztlich auch die Vorstellung zugrunde, dass die 'unterentwickelten' Länder ihre 'Rückständigkeit' durch Einsatz von Kapital und Transfer von technischem Know-how, aber auch durch die Übernahme von Wertvorstellungen, Normen und Verhaltensweisen der

³ Siehe dazu: Menzel in : Nohlen, Handbuch Dritte Welt, S 135/136

⁴ Siehe zu den folgenden Ausführungen: Dieter NOHLEN (Hrsg.): Lexikon Dritte Welt; Länder, Organisationen, Theorien, Begriffe, Personen; Hamburg 2000; S 216 ff. sowie S 730

⁵ Menzel, in Nohlen: Handbuch Dritte Welt, a.a.O., S 136

westlichen Industriestaaten überwinden sollten – die westlichen Demokratien, allen voran die USA stellten dabei das Ideal dar, das es zu erreichen galt. Die Entwicklungsländer sollten zeitversetzt die Entwicklung der jetzigen Industrieländer nachvollziehen.

Ende der 60er, Anfang der 70er Jahre begann man die bisherigen Entwicklungstheorien kritisch zu hinterfragen, da die Wachstumsstrategien nicht den gewünschten Erfolg einer grundlegenden Verbesserung der Situation der Entwicklungsländer gebracht hatte, die Entwicklungsländer keine essentiellen Fortschritte machten.⁶

In diesem Zusammenhang erhebt sich die Frage, ob Vorgaben von außen überhaupt zielführend sein können, da diese Vorgangsweise einer Fremdbestimmung gleichkommt und möglicherweise eine gegenteilige Wirkung auf die betroffene Gesellschaft hat. Die Phase des Reifungsprozesses der Gesellschaft, im Sinne des Formulierens und Umsetzens eigener Ideen, Reformen und Gesetze wird de facto übersprungen.

Der nach seinem Verfasser benannte Pearson-Bericht von 1969 äußerte erste Zweifel, ob Wachstum in den Entwicklungsländern quasi automatisch zu Entwicklung führe – die Bedeutung weltwirtschaftlicher Handlungszusammenhänge würden dabei unterschätzt. Der Club of Rome zeigte 1973 in seinem Bericht „Grenzen des Wachstums“ auf, dass das bisher propagierte 'unbegrenzte Wachstum' auch ökologisch negative Konsequenzen hatte.⁷

In den Entwicklungsländern selbst war der Aufbau einer Konsumgüterindustrie zwar gelungen, nicht jedoch der einer Investitions- und Grundstoffindustrie; auch von Umverteilung und Demokratisierung als mittelfristiger Folgeerscheinung des wirtschaftlichen Wachstums waren die Entwicklungsländer weit entfernt. Die wirtschaftliche Entwicklung hatte also

⁶ Dies wurde u.a. im Jackson-Report über die erste Entwicklungsdekade; vergleiche dazu: Nohlen: Lexikon Dritte Welt, a.a.O.; S 208

nicht die nötige Dynamik entwickelt, um auch politisch etwas zum Positiven zu verändern.

Der Versuch der vergangenen Jahrzehnte, die Länder der Dritten Welt an den Entwicklungsstand der Industrieländer heranzuführen, hatte gezeigt, dass die Entwicklungsländer in ihrer eigenständigen Entwicklung gehindert und somit die 'Unterentwicklung' vergrößert wurde, statt sie zu verringern. Dies wiederum hatte auch Auswirkungen auf die Industriestaaten selbst, wodurch eine wechselseitige Abhängigkeit von Industrie- und Entwicklungsländern offenkundig wurde.

Basierend auf dieser Erkenntnis wurden von lateinamerikanischen Sozialwissenschaftlern die Dependenz-Theorien entwickelt, die die bisherige Sichtweise revolutionierten. Diesen – im Detail ziemlich unterschiedlichen – Theorien ist gemeinsam, dass sie im Verhältnis zwischen Zentrum (= Industrieländer) und Peripherie (= Entwicklungsländer), genauer gesagt der dabei beobachteten Abhängigkeit der Peripherie vom Zentrum die Hauptursache des Problems der Unterentwicklung sahen. „Unterentwicklung wurde nicht mehr als bloßes Zurückbleiben hinter dem Entwicklungsstand moderner Industrieländer und als Folge einer mangelhaften Integration in die moderne Welt interpretiert, sondern umgekehrt als Konsequenz einer sehr effizienten Integration der Entwicklungsländer (...) in den von den kapitalistischen Industrieländern (...) beherrschten Weltmarkt.“⁸

Aus einem wachsenden Selbstbewusstsein der Entwicklungsländer heraus (erfolgreiche OPEC-Politik, wesentlich stärkere Position in der UNO als Folge des Entkolonialisierungsprozesses, Etablierung der Blockfreienbewegung, Gründung der Welthandels- und Entwicklungskonferenz UNCTAD), wurde nun auf globaler Ebene die Änderung der internationalen Arbeitsteilung gefordert, mit dem Ziel der Etablierung einer „Neuen Weltwirtschaftsordnung“. Diese Neue Weltwirtschaftsordnung, die 1974 von der UN-Generalversammlung verabschiedet wurde, zielte auf eine Demokratisierung

⁷ Siehe zur Kritik an den Entwicklungstheorien- und strategien: Menzel in: HDW, S 131ff.

⁸ Nohlen, Lexikon Dritte Welt, S 559

der internationalen Handelsbeziehungen ab (u.a. durch die Öffnung der Märkte der Industrieländer für Produkte der Entwicklungsländer). Die westlichen Industrieländer zeigten sich – nicht zuletzt unter dem Eindruck der Ölkrise – kooperativ; auch der Brandt-Bericht von 1980 unterstützte die Neue Weltwirtschaftsordnung und versuchte aufzuzeigen, dass sie auch den Interessen der Industrieländer diene, da Entwicklungspolitik u.a. einen positiven Einfluss auf die weltweite Konjunktur haben könnte.

Im Lauf der 80er Jahre änderte sich die Haltung der Industrieländer jedoch allmählich: „Die UNCTAD VII (1987) machte mit ihrer Betonung der Eigenanstrengung der Entwicklungsländer, die lediglich durch Beiträge der Industrieländer und der internationalen Institutionen zu unterstützen seien, den neuerlichen Paradigmenwechsel und die Abkehr von der Betonung der außenwirtschaftlichen Rahmenbedingungen perfekt.“⁹

Theoretiker wie Samir Amin und Dieter Senghaas suchten einen anderen, radikaleren Ausweg aus der Krise; lt. Senghaas sollte die Strategie lauten: „(...) Abkoppelung (Dissoziation), interne Restrukturierung und regionale Kooperation.“¹⁰ Da dieser Ansatz in letzter Konsequenz auch Enteignung ausländischer Unternehmen und radikale Agrarreformen bedeutete, stellte er letztlich nur für sozialistische Länder eine Option dar und wurde auch von einigen dieser Länder, allen voran der Volksrepublik China und Kambodscha umgesetzt. Wie das Beispiel dieser Länder zeigt, war dieses Konzept meist nur mit Repressalien gegenüber der Bevölkerung umsetzbar und letztlich auch ökonomisch wenig erfolgreich.

Wie Menzel aufzeigt, wurde aufbauend auf dieser Idee der Abkoppelung das Konzept einer kollektiven Self-Reliance, also einer verstärkten Süd-Süd-Kooperation entwickelt, das eine wichtige Rolle in der Theoriendiskussion der 70er Jahre spielte; wenngleich wirtschaftlich nicht sehr erfolgreich, ist doch

⁹ Menzel in: Handbuch Dritte Welt, S 144

¹⁰ Menzel in: Handbuch Dritte Welt, S 145; siehe auch zu den folgenden Ausführungen zum Konzept der Abkoppelung und der darauf aufbauenden Idee der kollektiven Self Reliance: ebenda, S 145-147

positiv zu sehen, dass es die Beziehungen zwischen den Entwicklungsländern auf eine neue Ebene stellte.

Internationale Organisationen wie z.B. die ILO und die FAO zogen wiederum andere Schlüsse aus dem offensichtlichen Scheitern der Modernisierungsstrategien der letzten Jahrzehnte.

Das Scheitern der Modernisierungsstrategien¹¹ hatte sich vor allem darin gezeigt, dass zwar das durchschnittliche Wachstum des Volkseinkommens pro Kopf in vielen Entwicklungsländern gestiegen war – in Kolumbien etwa betrug die Steigerung im Zeitraum 1965-73 3,8 %, 1973-80 3,1 % und 1980-87 immerhin noch 1,3 % - dass jedoch in vielen Entwicklungsländern das Wachstum durch die ungleiche Einkommensverteilung nur einem kleinen Teil der Bevölkerung zu Gute kam, die schwachen Einkommensschichten jedoch wenig oder gar nicht profitierten, zum Teil sogar weiter verarmten; Der GINI-Koeffizient, der die personellen Einkommensverhältnisse eines Landes in einem einzigen Indikator ausdrückt, zeigt, dass dieses Phänomen von Wachstum bei gleichzeitiger Verarmung großer Teile der Bevölkerung, auf Grund der bestehenden ungleichen Einkommensverteilung v.a. in lateinamerikanischen Ländern, darunter auch Kolumbien, zu beobachten war. Angesichts dieser Situation kehrten internationalen Organisationen wie die oben erwähnten ILO und FAO wieder zur Strategie Wachstum mit Umverteilung zurück. Man kam zu dem Schluss, dass diese Strategie nur erfolgreich sein könne, wenn es nicht zu einem 'urban bias', d.h. einem einseitig auf die Städte konzentrierten Wachstum des modernen, weltmarktorientierten, industriellen Sektors komme; „(...) um den urban bias (...) zu vermeiden, sei eine Wachstumsstrategie zu verfolgen, die sich auf die Produktivitätssteigerung der ländlichen wie städtischen Armen (den sog. 'informellen' Sektor) konzentriert. Zur Erreichung dieses Zieles seien Bodenreformen, Ausbau des Bildungswesens, Dezentralisierung von Entscheidungsinstanzen, Förderung arbeitsintensiver und kleinbetrieblicher

¹¹ Siehe zum Scheitern der Modernisierungsstrategien und zu den GINI-Werten: Menzel in: Handbuch Dritte Welt, a.a.O., S 147 – 150 und Lexikon Dritte Welt, a.a.O., S 303

Fertigung u.a. notwendig.“¹² Eine zentrale Rolle bei der Umverteilung zugunsten des traditionellen (-informellen) Sektors sollte dabei der Staatshaushalt spielen.

Die `integrierte ländliche Entwicklung´ wurde zum Leitgedanken; durch eine Verbesserung der Situation der Armen – Investition in arbeitsintensive Bereiche, statt in den industriellen Bereich sollte die Arbeitsproduktivität der Armen gesteigert und so Wirtschaftswachstum erzielt werden. Die Eliten der Entwicklungsländer sahen darin den Versuch, eine eigenständige Industrialisierung der Entwicklungsländer zu unterdrücken – sie unterstützten diese Strategie nicht und trugen damit zu ihrem Scheitern bei.¹³

Weil sich in dieser Periode die Situation der ärmsten Bevölkerungsschichten in vielen Entwicklungsländern radikal verschlechtert hatte, und statt Wachstum Stagnation oder sogar Rezession zu beobachten war, spricht man von den 80er Jahren auch als `verlorenem´ Jahrzehnt.¹⁴

Die Konsequenz daraus war, dass man sich wieder der neoklassischen, rein wachstumsorientierten Theorie besann, Wachstumsförderung sollte, ebenso wie zu Beginn der Entwicklungspolitik in den 50er Jahren, wieder absolute Priorität haben, wobei allerdings nun Exportwachstum statt früher Importsubstitution den wirtschaftlichen Aufschwung bringen sollte.¹⁵ Als `examples of good practise´ galten dabei die vor allem die weltmarktorientierten ostasiatischen Schwellenländer.

Internationale Organisationen wie die Weltbank und der IWF knüpften ihre Finanzhilfe an harte Sparprogramme, `Austerity´-Politik war gefragt. Die meisten Entwicklungsländer mussten sich diesen Bedingungen unterwerfen – sie hatten dem politisch wenig entgegenzusetzen, denn die starke Position, die die Entwicklungsländer noch in den 60er Jahren innegehabt hatten, war

¹² Menzel in: Handbuch Dritte Welt, S 150

¹³ Siehe zur Strategie der Forcierung des traditionellen Sektors und deren Misserfolg v.a. Menzel in: Handbuch Dritte Welt, S 151

¹⁴ Ebenda, S 152

¹⁵ Siehe zum `Come-back´ rein wachstumsorientierter Konzepte in den späten 80er Jahren: Menzel in: Handbuch Dritte Welt, S 152ff.

aufgrund der geänderten internationalen politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen längst verloren gegangen.

Ab den 90er Jahren stellte sich die Situation so dar, dass sich innerhalb der Entwicklungsländer die Gegensätze zwischen den Ländern- bzw. Ländergruppen verschärften. Entwicklungsländer, die für die westlichen Industrieländer wirtschaftlich oder strategisch bedeutend waren, wurden verstärkt gefördert, andere, vor allem die ärmsten Entwicklungsländer vernachlässigt.

Entwicklungstheorien und –strategien im Spiegel der Politik der Vereinten Nationen:

Die verschiedenen Entwicklungstheorien und- strategien spiegeln sich auch in den Zielvorgaben der Entwicklungsdekaden der Vereinten Nationen wider:

Vorrangige Ziele der ersten Entwicklungsdekade der Vereinten Nationen (1961 - 1971) waren die jährliche Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens um 3%, die jährliche Anhebung der industrie- und landwirtschaftlichen Produktion um 8,5% bzw. 4% und die Verbesserung der 'terms of trade' um 10% pro Jahr.¹⁶

Da die Wachstumsstrategien - vor allem in Lateinamerika – durchaus erfolgreich waren, wurden diese Zielvorstellungen für die zweite Entwicklungsdekade (1971-1981) im Prinzip beibehalten, wobei nur die Werte – zumeist geringfügig – nach oben revidiert wurden. Zudem sollte die interne Sparquote der Entwicklungsländer jährlich um etwa einen halben Prozentpunkt steigen. Die Hilfe vonseiten der Industriestaaten sollte 0,7% des BIP nicht unterschreiten.

In der dritten Entwicklungsdekade versuchten die Vereinten Nationen der Erkenntnis, dass weltmarktorientierte Entwicklung allein kein Allheilmittel ist,

¹⁶ Siehe zu den Ausführungen über die Entwicklungsdekaden v.a.: Nohlen: Lexikon Dritte Welt, a.a.O.; S 208

Rechnung zu tragen: die Entwicklungsstrategie zielte daher auf die Durchsetzung der Grundbedürfnisse der Bevölkerung der Dritten Welt ab. Die Entwicklungspolitik sollte sich, über die bisherigen Ziele hinausgehend an diesen Grundbedürfnissen orientieren. Verstärktes Augenmerk wurde auf die Erreichung sozialer Ziele (z.B. die Verringerung der Kindersterblichkeit und die Erhöhung der Lebenserwartung) gerichtet. Durch die während der 80er Jahre einsetzende Weltwirtschaftskrise blieb die Erreichung dieser Ziele Utopie.¹⁷

In den 90er Jahren war keine klare Strategie erkennbar.

Die gegenwärtig aktuellen UNO-Millenniumsziele¹⁸, die am UNO-Millenniumsgipfel 2000 beschlossen wurden und bis zum Jahr 2015 realisiert werden sollen, sehen u.a. die Halbierung der Armut und des Hungers, den Zugang für Arme zu sauberem Trinkwasser, Bildung und Gesundheitseinrichtungen, nachhaltige Entwicklung und eine Verbesserung der Lebenssituation der Slumbewohner sowie Schuldenstreichung für arme Länder und eine Verstärkung der Entwicklungszusammenarbeit vor.

Zusammenfassend kann man konstatieren, dass für die bisherigen Entwicklungsdekaden ebenso wie für die Millenniumsziele der Vereinten Nationen, basierend auf den jeweils dominierenden Entwicklungstheorien, zu hohe Ziele gesteckt wurden; die Vereinten Nationen hatten die gängigen Entwicklungstheorien (meist unkritisch) übernommen und sind letztlich an den eigenen, hohen Ansprüchen gescheitert.

1.2. Begriff 'Verstädterung' und Verstädterungsthesen

Der Begriff Verstädterung geht über jenen des bloßen 'Städtewachstums' hinaus. Für das Städtewachstum in der Dritten Welt sind vor allem drei Faktoren von Bedeutung: das natürliche Wachstum der ansässigen

¹⁷ Siehe dazu: Nohlen: Lexikon Dritte Welt, a.a.O.; S 208

¹⁸ Zu den Millenniumszielen der Vereinten Nationen siehe Dossier „Millennium-Entwicklungsziele der UNO“:

<http://www.interportal.ch/de/hemen/dossiers/millenniumsziele/#die-acht-ziele-im-wortlaut>

städtischen Bevölkerung, die Eingemeindung der Stadt vorgelagerter Siedlungen und schließlich die Zuwanderung aus ländlichen Gegenden.

Letztgenannter Faktor ist sehr wesentlich für das Anwachsen der Bevölkerung, wobei allerdings festzustellen ist, dass aufgrund der Tatsache, dass es sich bei den Zuwanderern meist um junge Menschen handelt, die bald Familien gründen, in den letzten Jahren auch das natürliche Wachstum der Städte (denn die Kinder der Zuwanderer sind ja bereits der ansässigen Bevölkerung zuzurechnen) sehr stark zugenommen hat.

Der Begriff 'Verstädterung' im demographischen Sinn steht also für das Phänomen des Städtewachstums in Ländern der Dritten Welt in seinem nationalen Kontext.

"(...) urbanization in a demographic sense, is defined as a process of growing population concentration whereby the proportion of the total population which is classified as urban is increasing.¹⁹

In einer weitgefassten Definition beinhaltet der Begriff 'Verstädterung' nicht nur ein überproportionales Anwachsen der städtischen Bevölkerung, sondern auch die zunehmende Konzentration wirtschaftlicher, politischer und administrativer Handlungszusammenhänge. Diese Konzentration von Handlungszusammenhängen in Großstädten kann zum Teil als eine der Ursachen der Landflucht, zum Teil aber auch als deren Folge und als Motor für weitere Zuwanderungsbewegungen gesehen werden.

Was den Unterschied zwischen Verstädterung in Entwicklungsländern und in Industrieländern betrifft, kommen George S. Tolley und Vinod Thomas im Rahmen eines Berichtes anlässlich eines Weltbanksymposiums 1987 zu folgendem Schluss: " The difference lies in the much larger absolute sizes of a few cities and of urban agglomerations in the developing countries today. The urban populations constitute a relatively low share of the national totals,

¹⁹ David DRAKAKIS-SMITH (Hrsg.): Urbanization in the Developing World, Kent, 1986; S 8

however, as a result of significant population increases from large basis in the rural areas.”²⁰

David Drakakis veranschaulicht die Wichtigkeit der Unterscheidung zwischen den Begriffen ‘Städtewachstum’ und ‘Verstädterung’ für die Entwicklung(spolitik): ”(...) in a policy context perceptions of high rates of urban growth largely connected to high rates of natural population increase can lead to calls for population control, whereas high rates of urbanization can stimulate policies aimed at the decentralisation of economic growth and rural development.”²¹

Der Begriff ‘Verstädterungs(sprozess) in der Dritten Welt’ könnte als Terminus definiert werden, der für ein Phänomen der (Bevölkerungs-) Konzentration in städtischen Bereichen als Folge nationaler und internationaler Entwicklungen steht.

Der ‘Urban-rural-duality’-These zufolge würden in den Entwicklungsländern die Städte, welche die unmittelbaren Nutznießer von Modernisierungsmaßnahmen sein sollten, in der Folge quasi automatisch eine Vermittlerrolle im Prozess der Modernisierung der ländlichen Gebiete übernehmen.

”Within this vision, development should come through the positive diffusing influence of the city acting on the countryside as a catalyst of transformation.”²²

Sehr bald jedoch musste man erkennen, dass der erhoffte Wandel – im Sinne einer positiven Entwicklung, die ihren Ausgang von den Städten nehmen sollte – nicht eintrat, sondern, dass das Gegenteil der Fall war: die Städte wurden als Folge der Modernisierungsmaßnahmen selbst zu einem Anziehungspunkt, sodass es zu einer rapiden Beschleunigung des Verstädterungsprozesses kam, während sich die Situation in den ländlichen Gebieten kaum verbesserte.

²⁰ George S. TOLLEY, Vinod Thomas :”The Economics of Urbanization and Urban Policies in Developing Countries; The World Bank, Washington D.C., 1987; S 1

²¹ Drakakis-Smith, Urbanization in the Developing World, a.a.O.; S 9

²² Drakakis-Smith, Urbanization in the Developing World, a.a.O.; S 9

Von einer erfolgreichen Katalysator-Funktion der Städte konnte also keine Rede sein.

Sowohl die 'Urban-rural-duality'-These als auch in einem weit größeren Kontext die Modernisierungstheorie selbst scheiterten wohl nicht zuletzt deshalb, weil sie der Komplexität der Problembereiche (Verstädterung, bzw. Entwicklungsprozess an sich) durch ihre relativ simplen Erklärungsversuche und Lösungsvorschläge nicht gerecht werden konnten.

Etwa zu Beginn der 80er Jahr entstanden die ersten Studien, die sich mit dem Verstädterungsprozess in der Dritten Welt als einem der zentralen Probleme im Entwicklungsprozess auseinander setzten. Zu diesem Zeitpunkt traten zwei Umstände immer deutlicher hervor: Erstens, dass Großstädte in der Dritten Welt überdurchschnittlich schnell anwuchsen, und zweitens, dass ihre Entwicklung zum Teil unter anderen Voraussetzungen erfolgte, als jene der Großstädte der heutigen westlichen Industriestaaten im Laufe ihrer historischen Entwicklung.²³ Der von McGee geprägte Begriff 'Pseudoverstädterung' versuchte, diesen Unterschied zwischen der 'klassischen' Verstädterung und jener in der Dritten Welt wie er sich zu dieser Zeit darstellte, zum Ausdruck zu bringen. Er nannte drei wesentliche Unterscheidungsfaktoren:²⁴

1. einen demographischen: Das Bevölkerungswachstum erfolgte ungleich schneller.
2. einen wirtschaftlichen: Die Stellung der Entwicklungsländer (wobei es innerhalb dieser Gruppe ganz erhebliche Unterschiede gibt) innerhalb des internationalen Wirtschaftssystems unterschied sich – auf negative Art und Weise – ganz grundlegend von jener der heutigen Industriestaaten. Das hatte auch die Ausbildung gänzlich anderer wirtschaftlicher Strukturen zur Folge, und ließ somit eine 'Kopie' der industriellen

²³ Warwick ARMSTRONG / T.G.McGEE: Theatres of Accumulation, a.a.O.; S 1

²⁴ Armstrong / McGee: Theatres of Accumulation, a.a.O.; S1

Revolution, wie sie in den Industriestaaten zu beobachten gewesen war, unwahrscheinlich scheinen.

3. einen industriellen: der institutionelle Rahmen für die Etablierung neuer Unternehmerklassen war in vielen Entwicklungsländern kaum vorhanden. Die Situation der lateinamerikanischen Staaten war allerdings überdurchschnittlich gut, da sie schon wesentlich länger unabhängig waren als andere Entwicklungsländer und sich entsprechende Institutionen zum Teil bereits entwickeln konnten.

Dieser Versuch einer Charakterisierung der Verstädterung in der Dritten Welt zeigt vor allem in Punkt 2 eine Affinität zu Dependenztheorien.

Der ebenfalls mit den Dependenztheorien in engem Zusammenhang stehende 'world political economy'-Theorieansatz zur Verstädterung in der Dritten Welt ist insofern besonders interessant, als er versucht, der Komplexität des Themas in einem höheren Ausmaß gerecht zu werden, als die oben erwähnten theoretischen Überlegungen.²⁵

Den Theoretikern des 'world political economy approach', wie etwa Frank, Amin, Wallerstein und Warren ist gemeinsam, dass sie sich damit auseinander setzten, in welcher Weise Städte in der Dritten Welt die Rolle des jeweiligen Staates im internationalen Wirtschaftssystem widerspiegeln, und, dass sie dem Kapitalismus im wesentlichen negativ gegenüberstehen.

Die Erkenntnisse, zu denen sie gekommen sind, unterscheiden sich jedoch ganz grundlegend; während Frank und Amin davon sprechen, dass den Dritte-Welt-Städten aufgrund des hier akkumulierten Kapitals, das in der Folge in die Zentren der Industriestaaten abfließt, eine zentrale Rolle in der Unterentwicklung der Entwicklungsländer zukommt, sieht Warren sie als wichtige Faktoren im Prozess einer unabhängigen kapitalistischen Entwicklung. Die Städte der Dritten Welt verfügen nach Ansicht von Frank und Amin über institutionelle Strukturen, die den Abfluss des hier

²⁵ Siehe zu den folgenden Ausführungen zum 'world political economy approach': Armstrong/McGee: Theatres of Accumulation, a.a.O.; S 11

akkumulierten Kapitals in die Zentren der Industriestaaten ermöglichen, wohingegen Warren meint, dieses Kapital werde für einen Industrialisierungsprozess der Entwicklungsländer verwendet.²⁶

Eine weitere Richtung der theoretischen Überlegungen, die den Prozess der Verstädterung im Rahmen eines größeren Gesamtzusammenhanges, nämlich des Entwicklungsprozesses an sich, betrachtet, weist den Städten eine bedeutende Rolle bei der notwendigen Einkommensverteilung zugunsten der armen Bevölkerung zu.²⁷ Demzufolge kommt den Städten die Aufgabe zu, für die Grundbedürfnisbefriedigung jenes – beträchtlichen – Teils benachteiligter Bevölkerungsschichten zu sorgen.

Im Verlauf der 70er Jahre setzten sich verschiedene Theoretiker mit dem informellen Sektor auseinander. Ihr Konzept beruhte auf der Annahme eines Dualismus von formellem und informellem Sektor.

Die offensichtliche Teilung in einen 'modernen', formellen und einen 'traditionellen' Sektor, mit vielen informellen Charakteristika, wurde als Ausdruck mangelnder Entwicklung gesehen. Da die niedrige Produktivität des letztgenannten Sektors ein bedeutendes Hindernis für die wirtschaftliche Entwicklung sei, müsse der Beseitigung des informellen Sektors Priorität zukommen.²⁸

Zusammenfassend kann man konstatieren, dass die in den vergangenen Jahrzehnten angestellten theoretischen Überlegungen im wesentlichen folgende Gemeinsamkeiten aufweisen:²⁹

- Die – mehr oder weniger ausgeprägte – Überzeugung, dass Städte die Art und Weise, mit der das jeweilige Land mit dem internationalen Wirtschaftssystem verknüpft ist, widerspiegeln.
- Die verstärkte Betonung der Bevölkerungsmobilität innerhalb städtischer und ländlicher Gebiete und zwischen beiden.

²⁶ Armstrong / McGee: Theatres of Accumulation, a.a.O.; S 11

²⁷ ebenda, S 12

²⁸ Siehe dazu: Andrea KOMLOSY / Christof PARNREITER / Irene STACHER / Susan ZIMMERMANN: Ungeregelt und unterbezahlt, Frankfurt 1997, S

²⁹ Siehe zum Konzept des informellen Sektors: Armstrong / McGee: Theatres of Accumulation, a.a.O.; S 12

- Die Forcierung von Studien zur Erforschung der Ursachen des Prozesses, der zu räumlichen und strukturellen Ungleichgewichten in Entwicklungsländern führt.

Verstädterung in der Dritten Welt ist ein sehr komplexes Phänomen, das nicht auf einzelne Faktoren wie z.B. die wirtschaftliche Entwicklung reduziert werden kann. Die Entwicklung der Theoriediskussion während der vergangenen Jahrzehnte hat gezeigt, dass in den letzten Jahren versucht wurde, der Komplexität des Phänomens 'Verstädterung in der Dritten Welt' in zunehmendem Maße gerecht zu werden.

Besonders interessant ist in diesem Zusammenhang, dass sich die Beurteilung der Rolle des informellen Sektors grundlegend gewandelt hat: wurden in den letzten Jahrzehnten vor allem die Nachteile des informellen Sektors (Ausbeutung der sozial Schwachen durch mangelnde soziale Absicherung, Umgehung der Mindestlöhne, etc.) gesehen, ist man sich in den letzten Jahren verstärkt der Chancen bewusst geworden, die der informelle Sektor trotz aller negativen Seiten, der ärmsten städtischen Bevölkerung bietet.

Für neoliberale Theoretiker ist die informelle, deregulierte Wirtschaft keine Etappe auf dem Weg zur Entwicklung sondern das Ziel, denn sie stellt „(...) die einzige denkbare Perspektive zur Überwindung von wirtschaftlichen Problemen allgemein und der derzeitigen Krise im besonderen dar.“³⁰ Informalität ist also nicht mehr Ausdruck von Marginalität und Unterentwicklung, sondern im Gegenteil, ein Weg zur Entwicklung.³¹

Diese grundsätzlich positive Einschätzung deckt sich mit eigenen Erkenntnissen im Zuge der Vor-Ort-Recherchen für die vorliegende Arbeit.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass das Problem der Verstädterung lange nicht in seiner wahren Dimension erkannt wurde, später wurde dann

³⁰ Komlosy / Parnreiter / Stacher / Zimmermann in: Ungeregelt und unterbezahlt, a.a.O. S 16

³¹ ebenda, S 18

die Geschwindigkeit der Entwicklung und deren enorme soziale, politische und wirtschaftliche Auswirkungen unterschätzt.

Die Eigendynamik, die der Verstädterungsprozess in den Ländern der Dritten Welt entwickelte, brachte die Industrieländer in die Position eines Reagierenden statt eines Agierenden.

In Statistiken der Vereinten Nationen über den Verstädterungsgrad, in die Städte ab einer Bevölkerungszahl von mehr als 20.000 Einwohnern miteinbezogen werden, wird die dramatische Entwicklung³² deutlich: zählten 1960 nur 15% der Einwohner von Entwicklungsländern zur städtischen Bevölkerung, so hatte sich bis 1980 ihr Anteil bereits auf 28% erhöht. Zwischen 1950 und 1985 vervierfachte sich die städtische Bevölkerung in Entwicklungsländern von 286 Mio. auf 1,14 Mrd. 1996 lagen 11 der 15 größten Millionenstädte in Entwicklungsländern, nicht wenige darunter in lateinamerikanischen Ländern (z.B.: Mexiko City oder Buenos Aires). Für das Jahr 2005 wurde erwartet, dass von einer Weltbevölkerung von ca. 6 Mrd. etwa 3,3 Mrd. in Städten leben.

Besonders hoch ist der Verstädterungsgrad in Lateinamerika; dies zeigt sich am dramatischen Anstieg der Zahl der städtischen Armen von etwa 44 Mio. im Jahr 1970 auf 115 Mio. im Jahr 1990.³³

Bähr rechnet mit einem Verstädterungsgrad von 77% für Lateinamerika zur Jahrtausendwende und führt weiters aus: „Auch in Lateinamerika hat die Zuwachsrate von Bruttosozialprodukt und Beschäftigung bei weitem nicht mit der Zunahme der städtischen Bevölkerung Schritt halten können.“

Aufgrund dieser extremen Missverhältnisse, die auf eine lang andauernde Entwicklung zurückzuführen sind, spricht er von „Hyperurbanisierung“.³⁴

³² Dieter NOHLEN (Hrsg.): Lexikon Dritte Welt; Länder, Organisationen, Theorien, Begriffe, Personen; Hamburg; S 701

³³ J.Opitz: „Grundprobleme der Entwicklungsregionen. Der Süden an der Schwelle zum 21. Jahrhundert“, München, 1997; S 136ff.

³⁴ Jürgen BÄHR / Günter MERTINS: „Die Lateinamerikanische Großstadt“, Darmstadt, 1995; S 26 ff.

2. Verstädterungsprozess am Beispiel Bogotá

2.1. Bevölkerungswachstum und Migration vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen und politischen Entwicklung

Geographische Determinanten

Kolumbien erstreckt sich über eine Fläche von 1,14 Millionen km² und hatte Ende der 1990er Jahre eine Bevölkerung von über 40 Millionen Menschen, wovon etwa die Hälfte bereits in Orten von 20.000 Einwohnern oder mehr lebt. Das durchschnittliche jährliche Wachstum der Bevölkerung im Zeitraum 1989 – 1990 betrug 2,1 %.³⁵

In Kolumbien gibt es keine ausgeprägte „Primat-City“, sondern vier große Millionenstädte. Die Reihenfolge nach demographischen Kriterien aber auch nach der Bedeutung ist folgende: Bogotá, die Hauptstadt Kolumbiens, steht an erster Stelle, gefolgt von Medellin, an dritter Position befindet sich Cali und an vierter Stelle ist Barranquilla.

Ursache für die Herausbildung dieser regionalen Zentren sind die geographischen Determinanten für die Migrationsflüsse in die vier größten Städte. Es handelt sich dabei um das atlantische Becken von Barranquilla, die Becken von Medellin und Cali und die Hochebene mit umliegendem Becken von Bogotá.

Bogotá liegt auf einem Andenplateau in ca. 2.500m Höhe. Die Stadt hatte im Jahr 1900 rund 150.000 Einwohner, mittlerweile ist die Einwohnerzahl auf etwa 7 Millionen Menschen gestiegen; das Bevölkerungswachstum hat sich im Laufe der Jahrzehnte verlangsamt: es betrug während der 60er und 70er Jahre pro Jahr durchschnittlich etwa 7,3 %, fiel dann in den 80er Jahren auf etwa 3% und hat sich seitdem weiter verlangsamt.³⁶

³⁵ Siehe zur Geschichte Kolumbiens v.a.: Peter WALDMANN (Heinrich-Wilhelm KRUMWIEDE) (Hrsg.): Politisches Lexikon Lateinamerika, München 1982; S 187

³⁶ „1984-1986 Programa del Nuevo Liberalismo para Bogotá“, S 6 u. S 10

Die Zielrichtung der Migrationsflüsse war also seit jeher vorgegeben. Das Zentrum des jeweiligen Beckens war von der Zuwanderung aus den entsprechenden, ländlichen Einzugsgebieten betroffen.

Die Hauptstadt Bogotá nimmt insofern eine Vormachtstellung ein, da die Stadt Hauptsitz der Verwaltung und des Finanzwesens ist und politisches Zentrum des Landes.

Bevor ich mich mit den Migrationswellen auseinandersetze, ist es notwendig, sich die historische Entwicklung und die politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen näher anzusehen, die diese Migrationswellen beeinflussten.

Historischer Rückblick

Seit der Zeit der Kolonisation hat sich innerhalb der kolumbianischen Gesellschaft eine Drei-Teilung der Macht herausgebildet, die weitgehend bis in die heutige Zeit erhalten geblieben ist, und die gleichzeitig auch die politische Struktur des Landes, und den Umgang mit gesellschaftspolitischen Problemen erklärt:³⁷

- Eine Machtsäule war die Agraroligarchie (kreolischer Abstammung) aus Popayán, das ist die Hauptstadt des südlichen Departamentos Cauca. Diese Familien hielten die politischen Zügel von Beginn des 19. bis in die Mitte des 20. Jahrhunderts fest in ihren Händen und bestimmten entscheidend die Entwicklung Kolumbiens.
- Die zweite Säule der Macht war die Katholische Kirche, die ein sehr mächtiger Großgrund- und Immobilienbesitzer war, und der seit der Zeit der Kolonisierung ein sehr einflussreicher Status beigemessen wurde. Werner Hörtner stellte dazu fest: „In der ersten Verfassung von 1821 wurde der Katholizismus zur Staatsreligion erhoben, und die Kirche konnte in der Folge ihre gesellschaftliche und wirtschaftliche Vormachtstellung weiter ausbauen. Sie war der einzige

³⁷ Interview mit Ricardo Rodríguez, dem Sohn eines Armee-Generals aus Bogotá über die Hintergründe der Machtverteilung (Bogotá, Sommer 2005)

Steuereintreiber, der im ganzen Land vertreten war, und auch das wichtigste Finanz- und Kreditinstitut.“³⁸

- Als drittes Standbein der Macht ist das Militär zu sehen, das in Kolumbien eine nicht wirklich offensichtliche Position einnimmt, sondern seit je her im Hintergrund agiert.

Die 1810 ausbrechenden Unabhängigkeitskämpfe führten 1819 zur Gründung der Republik Kolumbien; sie umfasste das heutige Kolumbien, Venezuela, Ecuador und ab 1822 auch Panama.³⁹ Bereits elf Jahre später kam es zur Sezession Venezuelas und Ecuadors, und 1903 spaltete sich schließlich auch Panama ab.

Mitte des vergangenen Jahrhunderts entstanden jene beiden Parteien, die noch heute das politische Geschehen in Kolumbien bestimmen: die Liberale Partei und die Konservative Partei. Die Konservative Partei hatte von Beginn an eine besonders enge Beziehung zur katholischen Kirche und es war vor allem diese 'religiöse Frage', die aus der Konkurrenz der beiden Parteien schon bald so etwas wie Feindschaft entstehen ließ, und so zu einer Polarisierung der Bevölkerung führte.

Als in der Mitte des 19. Jahrhunderts die endgültige Trennung von Kirche und Staat erfolgte, und die Verfassung wesentlich liberalere Tendenzen aufwies, waren die Großgrundbesitzer die eigentlichen Nutznießer dieser Staatsreform, da sie von der Enteignung der kirchlichen Landbesitzungen profitierten.⁴⁰

Der große Verlierer hingegen war die indigene Bevölkerung, da der Ausbeutung und dem „Landraub“ keinerlei staatlicher Einhalt mehr geboten wurde.

³⁸ Werner Hörtner: Kolumbien verstehen“, Zürich 2006; S 56

³⁹ Siehe zur Geschichte Kolumbiens v.a. Peter Waldmann(Hrsg.): Politisches Lexikon Lateinamerika, a.a. O.; S 187

⁴⁰ W.Hörtner: Kolumbien verstehen, Zürich 2006; S 57ff.

Der Schutz dieser Gesellschaftlichen Gruppe war weder der katholischen Kirche noch den beiden politischen Parteien, den Konservativen und den Liberalen, ein Anliegen.

Durch die Verfassung und das Konkordat von 1886 gelang es dann aber für einige Jahrzehnte – relative – politische Stabilität zu erreichen.

Nach einer Reihe von Präsidentschaften konservativer Politiker kam in der 1930er Jahren ein liberaler Präsidentschaftskandidat, Lopez Pumarejo, an die Macht. Die konservativen Politiker hatten zwar eine Reihe von Wirtschaftsreformen realisiert, zu den von den Bauern geforderten Sozialreformen war es jedoch nicht gekommen. Lopez Pumarejo nahm diese Sozialreformen sofort in Angriff. Das Ausmaß der Reformen war jedoch selbst in seiner eigenen Partei umstritten. Die parteiinternen Querelen bildeten dann auch den Grundstein für die Wahlniederlage der Liberalen bei der Präsidentschaftswahl 1946.

Die Polarisierung der Bevölkerung hatte sich im Zuge des Wahlkampfes so verschärft, dass es zum Ausbruch eines offenen Bürgerkrieges kam. In den 10 Jahre währenden, sehr grausamen Kämpfen (die Zeit wird auch 'la violencia' genannt) kamen über 200.000 Menschen ums Leben. 1948 kam es in Bogotá nach der Ermordung des sehr populären Politikers Jorge Elcór Gaitán zu einem spontanen, blutigen Aufstand, dem 'Bogotazo', dem binnen weniger Tage hunderte Menschen zum Opfer fielen. Die gerade in Bogotá stattfindende '9. Internationale Konferenz Amerikanischer Staaten' musste für geraume Zeit unterbrochen werden.⁴¹

Erst ein Putsch der Streitkräfte 1953, und die daraus resultierende Gefahr für beide Parteien, für lange Zeit aus dem politischen Geschehen ausgeschlossen zu bleiben, führt zum Ende des Bürgerkrieges. Die Liberale und die Konservative Partei einigten sich 1956 auf die Bildung einer

⁴¹ Frank NIESS: Der Koloß im Norden. Geschichte der Lateinamerikapolitik der USA, Köln 1986; S 227f.

‘nationalen Front’; auf Basis dieses Übereinkommens übten die beiden Parteien vier Regierungsperioden hindurch gemeinsam die Macht aus.⁴²

Wenngleich sie nicht mehr von den beiden größten politischen Parteien ausgeht, stellt politische Gewalt für Kolumbien noch immer ein großes Problem dar. Guerilleros und vor allem die Drogenkartelle versuchen immer wieder, das Land durch Terrorakte wie die Zerstörung von Sachgütern (z.B. Erdöl-Pipelines), die Entführung von Politikern (wie z.B. Ingrid Betancourt) und sogar die Ermordung von Politikern (z.B. des Präsidentschaftskandidaten Galán) zu destabilisieren.

Das politische System Kolumbiens⁴³

Kolumbien verfügt über ein Präsidialsystem. Der Präsident steht an der Spitze der Exekutive und ist zugleich Staatsoberhaupt, Regierungschef und Oberbefehlshaber der Armee. Er wird vom Volk direkt gewählt und amtiert für eine Regierungsperiode von vier Jahren.

Das Amt des Präsidenten ist mit einer Reihe von Vollmachten ausgestattet – u.a. kann der Präsident bei Unruhen den Ausnahmezustand verhängen und bei wirtschaftlichen Krisen den Notstand erklären. Um Machtmissbrauch zu verhindern, müssen alle diesbezüglichen Regierungsverordnungen vom Obersten Gerichtshof auf ihre Vereinbarkeit mit der Verfassung geprüft werden. Im August 1991 wurde der nahezu permanente Notstand (estado de sitio) formell aufgehoben.

Der Kongress besteht aus Senat und Repräsentantenhaus und übt die legislative Gewalt aus. Seine Stellung im Rahmen des kolumbianischen Präsidialsystems ist deutlich schwächer als jene des Präsidenten. Der Präsident ist dem Kongress nicht verantwortlich, in Fällen von Amtsmissbrauch kann der Kongress jedoch seine Amtsenthebung beschließen.

⁴² W.Hörtner, Kolumbien verstehen, Zürich 2006; S 88ff.

⁴³ Siehe dazu: Waldmann: Politisches Lexikon Lateinamerika, a.a.O.; S 187

Präsident und Vizepräsident werden im direkten Mehrheitswahlverfahren bestimmt. Wahlen auf nationaler Ebene finden alle vier Jahre statt, bei Nichterreichen der absoluten Mehrheit, findet eine Stichwahl zwischen den beiden erstplazierten Kandidaten statt. Die Senatoren werden im Abstand von drei Jahren -nach dem Listenverhältnismehrheitswahlrecht- in den Kongress gewählt. Wahlberechtigt sind alle Kolumbianer und Kolumbianerinnen, die das achtzehnte Lebensjahr vollendet haben.

Das politische System wird von der Liberalen und der Konservativen Partei dominiert. Die Wählerschaft der Liberalen findet sich vor allem im Bereich der städtischen Mittelschicht und der Arbeiter, während die Konservative Partei traditionell von der Landbevölkerung unterstützt wird.⁴⁴

Dieses duale Parteiensystem war die Basis für ein Abstimmen der unterschiedlichen Interessen der Oberschichten für eine sehr lange Periode in der Geschichte Kolumbiens. Die politische Organisation der Arbeiter in Gewerkschaften und die Etablierung von Linksparteien hatten zur Folge, dass soziale und gesellschaftliche Probleme auf breiterer Basis diskutiert werden mussten, was oft nicht konfliktfrei erfolgte.

In der neuen Verfassung von 1991 wurde versucht, den unterschiedlichen Interessensvertretungen die politische Partizipation zu erleichtern und auch die Bevölkerung vermehrt zu einzubinden. Dies zeigte sich auch darin, dass die neue Verfassung die Installierung eines Ombudsmanns (im Sinne eines Volksanwaltes - 'defensor del pueblo') vorsah, um so der Bevölkerung einen direkten Rechtszugang zu ermöglichen.

Gleichzeitig forcierte die neue Verfassung auch den Dezentralisierungsprozess; dies zeigte sich beispielsweise darin, dass die Gouverneure nun direkt von der Bevölkerung gewählt werden konnten; Indios und anderen Minderheiten wurden im Rahmen gestärkter Autonomierechte, politische Repräsentation auf nationaler und lokaler Ebene ermöglicht.

Einen weiteren Schritt in Richtung Demokratisierung stellt die stärkere Verankerung von Freiheits- und Grundrechten sowie Sozialrechten in der neuen Verfassung dar.

Die Verfassung von 1991 sah auch die Einrichtung eines Verfassungsgerichtshofes vor, letzte Instanz blieb jedoch der Oberste Gerichtshof.

Man hoffte auf diesem Weg die Korruption auf den unterschiedlichsten Ebenen einigermaßen in den Griff zu bekommen.

Die Entwicklung Kolumbiens in Richtung Demokratie ist sicherlich zu einem Großteil der vermehrten Aktivität der politisch neuen Kräfte im Land zuzuschreiben und ist das Ergebnis eines langwierigen Prozesses, der durch politische Unruhen gekennzeichnet war und noch immer nicht abgeschlossen ist.

Die verschiedenen Machteliten, die jeweils ihren eigenen Gesetzen folgen, sind ein in sich geschlossenes System und kämpfen mit allen ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln um ihre Rechte, den Ausbau ihres sozialen Status quo und die Wahrung ihrer Interessen. Darin liegt eine der Ursachen für die Vertreibung der Landbevölkerung, die in den 70er Jahren ihren Anfang nahm und bis in die heutige Zeit andauert.

Traditioneller Weise sind die Vertreter der wichtigsten Interessenverbände (Industrie, Handel, Kaffeeproduktion, Viehzucht und Landwirtschaft) eng mit den Vertretern der beiden führenden Parteien verbunden.⁴⁵

Diese wechselseitige Abhängigkeit von Politik und Wirtschaft wird durch die institutionelle Korruption weiter forciert und erschwert das Umsetzen von Reformen. Große Teile der Bevölkerung bleiben somit vom – wirtschaftlichen – Fortschritt ausgeschlossen.

⁴⁴ Waldmann: Politisches Lexikon Lateinamerika, a.a.O.; S 187

⁴⁵ Politisches Lexikon Lateinamerika ; S 196 ff

Die Migrationswellen im 20. Jahrhundert

Die Zuwanderung der ländlichen Bevölkerung nach Bogotá erfolgte in drei großen Wellen: die erste Migrationswelle setzte in den 30er Jahren ein, die prozentuell höchste Zuwanderung erfolgte in den 50er bis 60er Jahren und der letzte größere Migrationsschub fand in den 80er Jahren statt.

EXKURS: Die wirtschaftliche Entwicklung in den 1930er Jahren:

Im Rahmen der Handelsbeziehungen am Ende des 19. Jahrhunderts fand ein Austausch von Primärgütern aus den Entwicklungsländern und Fertigprodukten aus den Industrieländern statt. Für Kolumbien war der Export von Kaffee die Basis der Industrialisierung, da er dem Land eine sichere Position am Weltmarkt garantierte. „Seitdem teilen sich Plantagen und Kleinbauern die Produktion des wichtigsten Agrar- und Ausfuhrprodukts Kolumbiens, das zeitweise bis 85% der Exporterlöse einbrachte.“⁴⁶

Die durch die Weltwirtschaftskrise bedingte Phase der Importsubstitution hatte den Aufbau einer industriellen Produktion zur Folge, die sich an den Bedürfnissen der eigenen Bevölkerung orientierte. Dies bedeutete eine Abkehr vom Modell der internationalen Arbeitsteilung.

Aufgrund des florierenden Kaffeeexportes in Kolumbien und den daraus erzielten Erlösen, kam es zu einer vermehrten Nachfrage nach Konsumgütern, was zur Gründung erster Textilfabriken in der Provinz Antioquia, der Kernzone der ersten Industrialisierung führte. Folge davon war in diesem Gebiet ein Rückgang der handwerklichen Produktion, die nicht mehr profitabel war.

Die 30er Jahr leiteten in Kolumbien eine Neuorientierung in wirtschaftlicher Hinsicht ein. Die, durch die zunehmende Industrialisierung notwendig gewordenen Umstrukturierungen, wurden unter den liberalen Regierungen der Präsidenten Herrera und Pumarejo in Angriff genommen. Die

Regierungen schufen die wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen für den Industrialisierungsprozess: Einführung eines direkten Besteuerungssystems, Einhebung von Einfuhrzöllen auf importierte Industriegüter zum Schutz der nationalen Produktion, staatliche Kontrolle des Wechselkurses, Abschluss von Handelsabkommen und Maßnahmen zur Unterbindung des Devisenabflusses.⁴⁷

In sozialpolitischer Hinsicht wurde in der liberalen Regierungsperiode eine Modernisierung durchgeführt. Die Gründung von Gewerkschaften, der „Confederación de Trabajadores de Colombia“, folgte, ebenso wie die gesetzliche Verankerung des Arbeitsrechts und eines Mindestlohns. Gleichzeitig wurden verschiedene Industriellenvereinigungen ins Leben gerufen, die einige Jahre später unter der Dachorganisation „ANDI – Asociación Nacional de Industriales“ vereint wurden. Der erwartete Erfolg dieser wirtschaftspolitischen Modernisierungsmaßnahmen stellt sich jedoch nicht in dem Ausmaß ein, als man es erhofft hatte.

Die erste Migrationswelle vor dem Hintergrund der Landflucht

Die Migration großer Teile der ländlichen Bevölkerung in den 30er Jahren hatte ihre Ursache vor allem in der schwierigen Situation der Kleinbauern.

Diese war gekennzeichnet von der Abhängigkeit von den

Großgrundbesitzern, fehlendem Eigenkapital, sehr hohen Pachtzinsen und einer daraus resultierenden Verschuldung der Landbevölkerung.

Präsident López Pumarejo, der seinerseits aus der Finanzoligarchie kam, erkannte die Dringlichkeit einer Umwandlung der halbfeudalen in kapitalistische Produktionsmethoden.⁴⁸

Seine Intention war es, mit der **Agarreform** von 1936 die Abhängigkeitsverhältnisse innerhalb der Gesellschaft zu lösen und die Besitzverhältnisse

⁴⁶ Lexikon Dritte Welt, Dieter Nohlen, a.a.O.; S 475

⁴⁷ Kolumbien heute: S 259 ff

⁴⁸ Siehe zu den folgenden Ausführungen über die Reformen von Präsident Pumarejo: Hörtnner, Kolumbien verstehen; a.a.O.; S 74ff

neu zu regeln. Er versuchte durch die geplante Neuordnung der Besitzverhältnisse im ländlichen Raum eine soziale Verantwortung der Kleinbauern zu schaffen.⁴⁹

In einem weiteren Schritt sollte die Produktivität der Landwirtschaft durch einen höheren Technisierungsgrad gesteigert werden. Somit sollten auch zusätzliche Arbeitskräfte für die wachsende Industrialisierung in den Städten gewonnen werden. Die Abhängigkeitsverhältnisse innerhalb der Gesellschaft waren für López Pumarejo der Hauptgrund für das schleppende Umsetzen von Reformen beziehungsweise deren Undurchführbarkeit.

Bereits damals wurde aus einer sozialen Notwendigkeit heraus, eine Enteignung von brachliegenden Grundstücken mit einer Fläche von über 300 Hektar gegen Entschädigung gesetzlich verankert, denn der Grundbesitz und dessen Nicht-Nutzung war der Stein des Anstoßes.

Durch die erstmalige Verankerung des Terminus der so genannten „sozialen Funktion des Eigentums“ in der Verfassung wurden in der Agrarreform von 1936 Eigentumsrechte beschränkt, das bedeutet, dass Enteignungen aus „sozialem Interesse“ ermöglicht wurden.

Dies ist in so fern einzigartig, da das Territorium erstmals unter staatliche Oberhoheit gestellt wurde, was bis zum damaligen Zeitpunkt noch nie der Fall war.

Der große Schwachpunkt dieser Agrarreform von 1936 lag darin, dass sie nicht durch umfassende Begleitmaßnahmen der damaligen Regierung unterstützt und umgesetzt wurde, sodass etwa nur 20 000 Campesinos (Bauern) davon profitierten, was für eine erfolgreiche Reform eine viel zu niedrige Quote war.

Die Umsetzung des Agrarreformgesetzes scheiterte aber auch daran, dass die Großgrundbesitzer erfolgreich versuchten, den Kleinbauern ihre gesetzlich verankerten Ansprüche auf Grund und Boden abzukaufen. Die

⁴⁹ Kolumbien heute, a.a.O. S 127

Großgrundbesitzer verfügten im Latifundienwesen über großen wirtschaftlichen und politischen Einfluss, aber auch soziale Macht und die 'padrons' bedienten sich aller Mitteln, um die Agrarreform zu verhindern.

Die prekäre Situation des Agrarsektors war also die Hauptursache für die erste Migrationswelle.

Die Notwendigkeit einer weiteren Agrarreform im Sinne einer nachhaltigen Änderung von Besitzverhältnissen sowie unterstützende Begleitmaßnahmen, die diese Umstrukturierung erfordert, erkannte man daher bald: „Ausgehend von einem Situationsbericht der UN und FAO über die Lage der Agrarwirtschaft in den Entwicklungsländern wurde auf der ersten internationalen Konferenz über Agrarreform 1951 Agrarreform bereits verstanden im Sinne obiger Definition, das heißt über die bloße Landumverteilung oder auch Neulandgewinnung weit hinausreichende Maßnahmenerfordernisse.“⁵⁰

Maßnahmen wie etwa offizielle Kolonisierungen und die Erweiterung der Agrargrenze stellten Strategien dar, die vertriebene bäuerliche Bevölkerung wieder aufzufangen,⁵¹ die Agrarstruktur ist aber auch heute noch gekennzeichnet durch starke Besitz- und Einkommenskonzentration; die Tatsache, dass etwa die Hälfte der Landbevölkerung keinen Zugang zu Grund und Boden hat, ist eine der Hauptursachen für Landflucht.⁵²

Die politischen Rahmenbedingungen sind einer der Gründe für das Fehlen einer Neuordnung der Besitzverhältnisse, aber nicht ausschließlich dafür verantwortlich zu machen, dass Reformen nicht wirksam umgesetzt werden; die Interessen der betroffenen Eliten sind meist wesentlich an ihrem Scheitern beteiligt. Die Landarbeiter werden in diesem System der

⁵⁰ Nohlen, Lexikon Dritte Welt, a.a.O.; S23 ff.

⁵¹ ESCOBAR Nora Segura, „Flucht und interne Vertreibung in Kolumbien“, in: GABBERT Karin, GABBERT Wolfgang und HOFFMANN Bert et.al. (Hrsg.), „Lateinamerika , Analysen und Berichte – Migration“, Band 23, Horleman, Unkel; S114 ff.

⁵² Siehe zu den Agrarstrukturen in Kolumbien: Nohlen, Lexikon Dritte Welt, S 434

Subsistenzwirtschaft an einer eigenständigen Weiterentwicklung im Hinblick auf Kapitalbeschaffung, Kreditaufnahme und die Übernahme neuer Technologien, gehindert.

Die Bewirtschaftung kleiner Flächen geringwertigen Bodens dient ausschließlich der Eigenversorgung der `campesinos`, die Arbeit auf den Flächen des Großgrundbesitzers bringt keinen wirtschaftlichen Ertrag. An einer Änderung dieser Gesellschaftsstruktur sind die Großgrundbesitzer nicht interessiert und wissen die Agrarreformen Kraft ihres politischen Einflusses immer wieder zu verhindern. Solange diese Besitzverhältnisse und die damit verbundene Splittung der ruralen Gesellschaft in zwei ungleiche Teile bestehen bleibt, wird die soziale Weiterentwicklung der Gesellschaft hintangehalten, ebenso wie die wirtschaftliche Partizipation der Mehrheit der ländlichen Bevölkerung.

„Nach wie vor ist die Agrarstruktur durch eine starke Besitz- und Einkommenkonzentration geprägt; nach dem letzten Zensus verfügen 0,7 % der Betriebe über 41 % der Flächen, während sich 60 % der Betriebe auf 4 % der Flächen zusammendrängen und die Hälfte der Landbevölkerung keinen Zugang zu Land hat.“⁵³

Dies ist auch der Hintergrund für die Akzeptanz der Lebensumstände und der Armut großer Teile der aus ländlichen Gebieten stammenden Bevölkerung in den Städten.

Was sich hingegen geändert hat im Gegensatz zu den ländlichen Herkunftsgebieten sind die Bedingungen der Abhängigkeit. Dies erklärt die Bedeutungszunahme des informellen Sektors, da die arme Bevölkerung erstmals in Eigenverantwortung handeln konnte bzw. musste.

„Die Konsolidierung des Großgrundbesitzes und der Handel mit Grund und Boden, bei dem die Eigentumstitel nicht völlig abgesichert sind, erzeugen richtige Bewegungen einer Gegen-Agrarreform, während die Entvölkerung

⁵³ Nohlen, Lexikon Dritte Welt, Hamburg 2006; S 475

der ländlichen Regionen die Arbeitslosigkeit und die Armut in Dörfern und Städten durch die Zuwanderung der Vertriebenen ansteigen lässt.“⁵⁴

Zusammenfassend muss man konstatieren, dass in Kolumbien größere Umverteilungsreformen ausblieben; die Agrarreform, die an der hohen Besitzkonzentration kaum etwas änderte, ist ein Musterbeispiel dafür.⁵⁵

Die Aussichtslosigkeit der wirtschaftlichen und sozialen Situation, das Fehlen von Zukunftsperspektiven, die zunehmende Arbeitslosigkeit im ländlichen Raum, veranlasste die Menschen zur Abwanderung. Nicht der Mangel an Grund und Boden, sondern die Verfügbarkeit über ihn war das eigentliche Problem. Die fehlende Umsetzung der Agrarreform, die eine Neuordnung der Besitzverhältnisse bringen hätte können, war einer der Hauptgründe für die Abwanderung.

Das von Bähr / Mertins zitierte „push-pull-Modell“⁵⁶ zählt die obengenannten Beweggründe für Land-Stadt-Migration zu den „push-Faktoren“. Die „pull-Faktoren“ umfassen die positiven Anziehungseffekte, die von den Städten ausgehen. In erster Linie erhofften sich die Migranten in den Städten eine Verbesserung der Arbeitsmöglichkeiten, der Schulbildung, der Wohnsituation, kurz gesagt eine Anhebung des Lebensstandards; an dieser Attraktivität der Städte hat sich bis heute nichts geändert. Einige Autoren sprechen in diesem Zusammenhang auch vom "bright-light“-Effekt⁵⁷ von Städten. Die push-Faktoren stellen in gewisser Weise den Grund der Abwanderung dar, die pull-Faktoren können als unmittelbarer Anlass gesehen werden.

Die zweite Migrationswelle

⁵⁴ Escobar, Flucht und interne Vertreibung in Kolumbien, a.a.O., S 119

⁵⁵ Politisches Lexikon Lateinamerika, a.a.O.; S 194

⁵⁶ Vergleiche dazu: Jürgen BÄHR / Günter MERTINS: „Die lateinamerikanische Großstadt. Verstädterungsprozesse und Stadtstrukturen“, Darmstadt 1995; S 48ff.

⁵⁷ Siehe zum „bright-light“-Effekt von Städten: Gilbert: Latin American City, a.a.O.; S 97

Die bis dato größte Migrationswelle in den 50er und 60er Jahren ist vor allem auf das natürliche Bevölkerungswachstum und die zunehmende Industrialisierung zurückzuführen; eine nicht unwesentliche Rolle spielte jedoch auch die sogenannte 'violencia', ein brutaler Bürgerkrieg, der etwa von Ende der 40er bis Mitte der 60er Jahre dauerte und viele Menschen zur Flucht in die (sichereren) Städte veranlasste.

Das natürliche Wachstum der Bevölkerung stieg in den 50er Jahren sprunghaft an. Dies ist auf den Rückgang der Sterberate einerseits, und einer gleichzeitig stark steigenden Geburtenrate zurückzuführen. Die medizinische Versorgung wurde auf große Teile der Bevölkerung im städtischen Raum ausgeweitet. Impfungen, Gesundheitsvorsorgeprogramme und hygienische Maßnahmen wurden in dieser Zeit von staatlicher Seite organisiert. Zwischen 1960 und 1965 reduzierte sich die Säuglingssterblichkeitsrate um mehr als die Hälfte von 85 % auf 40 %. Im selben Zeitraum stieg die Lebenserwartung der Frauen von knapp 62 auf 71 Jahre und die der Männern von 58 auf 65,5 Jahre.⁵⁸

Die Gesamtbevölkerung betrug im Jahr 1964 etwa 17,5 Millionen, im Jahr 1973 etwa 20,6 Millionen, 1985 27,8 Millionen und 1993 35,8 Millionen Menschen.⁵⁹

Nach dem Ende des II. Weltkrieges wurde der staatliche Einfluss auf die Wirtschaft, und hier besonders auf die Industrie immer stärker. In zunehmendem Maße wurde die Produktion der Zwischengüter forciert. Der Außenhandel, die Einfuhr von Gebrauchsgütern, das Kreditwesen, die Festsetzung der Wechselkurse und die Abwertung der Währung, wurden staatlich gelenkt. Die wirtschaftliche Entwicklung erfolgte unter einer weitgehenden Abschottung vom Weltmarkt. Der abgekoppelte Ausbau der eigenen Industrie sollte zu wirtschaftlicher Eigenständigkeit führen und das Land international konkurrenzfähig machen.

⁵⁸ Vergleiche dazu: „Kolumbien heute“, a.a.O. S 27

⁵⁹ Siehe dazu den Exkurs zur den Daten des Zensus von 1993 (S 37 der vorliegenden Arbeit)

„Die Industrialisierung wurde nun direkt Aufgabenfeld staatlicher Politik, die sich in ihren Konzepten, neuartigen Institutionen und administrativen Instrumenten an die in dieser Zeit durch die Comisión Económica Para América Latina (CEPAL) entwickelten und in Lateinamerika verbreiteten Konzepte importsubstituierender Industrialisierung anlehnten.“⁶⁰

Von der zunehmenden Industrialisierung versprach man sich ein Ende der Massenarmut in den großen Städten und in weiterer Folge eine Integration der unqualifizierten Arbeitskräfte in den Arbeitsmarkt.

Doch die Abhängigkeit im Technologiesektor blieb ebenso weiter bestehen, wie die im Rohstoff- und Zwischengüterbereich. Ausländisches Kapital wurde benötigt, um technisches Know-How ins Land zu holen.

Im Zuge dessen kam es zur Gründung von Firmenniederlassungen internationaler Konzerne, die wesentlich am Ausbau der heimischen Produktionseinrichtungen beteiligt waren. Dies betraf in erster Linie Bereiche wie die Schwerindustrie und Automobilindustrie, aber auch die verarbeitenden Industriezweige. Der Zeitraum 1945-1974 ist von beträchtlichem Wachstum und Diversifizierung der Industrie gekennzeichnet. „Die Beschäftigung im verarbeitenden Gewerbe wuchs zwischen 1945 und 1978 von 464.000 auf über 1,4 Millionen (oder 18% der Erwerbsbevölkerung).“⁶¹ Die Phase des industriellen Auf- und Ausbaues war Mitte der 70er Jahre zu Ende.

Die unmittelbare Folge verstärkter Industrialisierung war, dass auch die Beschäftigungsstrukturen und der Produktionsablauf nach marktwirtschaftlichen Kriterien ausgerichtet wurden, was Rationalisierungsmaßnahmen auf breiter Ebene nach sich zog.

Auch auf den ländlichen Raum hatte die Industrialisierung Auswirkungen:

⁶⁰ Kolumbien heute: S 260

⁶¹ ebenda, S 262

Als Folge der Technisierung der Landwirtschaft - Ertragssteigerung konnte mit dem entsprechenden technischen Know-how auch mit wesentlich weniger Arbeitskräften erzielt werden, nahm Arbeitslosigkeit stark zu.

Das Problem der ländlichen Arbeitslosen hoffte man durch Integration dieser Bevölkerungsgruppe in die städtischen Produktionsformen lösen zu können.

Sowohl die nun freigewordenen Arbeiter als auch große Teile der seit ihrer Ankunft in den Städten arbeitslosen Bevölkerung fanden im „informellen Sektor“ - in Kleinstbetrieben, Werkstätten und im Produktions- und Dienstleistungsbereich, der größtenteils keinerlei spezifische Qualifikation erforderte – Beschäftigung.

Die Importsubstitutionsphase vermochte also die Probleme des Landes nicht zu lösen und dies aus mehreren Gründen:

Die Abhängigkeit von ausländischem Kapital, die auf das Fehlen einer eigenständigen, inländischen Kapitalgüterindustrie zurückzuführen ist, hatte zur Folge, dass Direktiven und Strukturen übernommen werden mussten, die kapitalorientiert waren. „Dann setzte ein massiver Zustrom von US-Kapital und damit die Denationalisierung der Industrie ein.“⁶²

Die arbeitskraftintensive Produktion wurde zurückgedrängt, erwirtschaftete Erlöse flossen größtenteils wieder ins Ausland ab. Dadurch war eine eigenständige Entwicklung des Binnenmarktes, gekoppelt mit entsprechenden Umverteilungsmechanismen unter sozialen Kriterien, nicht möglich. Dies hatte wiederum negative Auswirkungen auf die Kaufkraft im eigenen Land.

Die lange Phase der Importsubstitutionsindustrialisierung hatte auch Auswirkungen auf den Agrarsektor, da sich die „terms of trade“ für die landwirtschaftlichen Produkte negativ entwickelten.⁶³

Die einseitige Orientierung am industriellen Wachstum, die Vernachlässigung des mittelständischen Gewerbes bei gleichzeitigem Fehlen sozialpolitischer Begleitmaßnahmen, und das Tolerieren der Verschlechterung der Situation

⁶² Nohlen, Lexikon Dritte Welt, a.a.O.; S 476

⁶³ Gilbert: Latin American City, S 44

des Agrarsektors waren letztlich ausschlaggebend für die mangelnde Effizienz der Importsubstitutionsphase.

Große Teile der Bevölkerung blieben von einer Partizipation am wirtschaftlichen Aufschwung ausgeschlossen – aus der Zielvorgabe der Vereinten Nationen für die erste Entwicklungsdekade: „Wachstum zuerst, (Einkommens-) Umverteilung später“, wurde in Kolumbien – wie auch in vielen anderen Entwicklungsländern: „Wachstum: ja, (Einkommens-) Umverteilung: nein“.

Das Zusammenwirken der negativen Begleiterscheinungen der Importsubstitutionsphase und des rasanten Bevölkerungswachstums, hat den Verstädterungsprozess wesentlich beschleunigt.

Die dritte Migrationswelle

In den 80er und 90er Jahren war Kolumbien erneut mit einer Migrationswelle in die großen Städte konfrontiert, diesmal jedoch hatte sie vor allem innenpolitische Ursachen, denn die wirtschaftliche Entwicklung Kolumbiens in den 70er und 80er Jahren vermittelt auf den ersten Blick ein sehr positives Bild.

Die Neuorientierung der kolumbianischen Wirtschaft am neoliberalen Modell in den späten 70er Jahren, bedeutete eine Öffnung des Marktes für den internationalen Warenaustausch und Kapitalfluss. „Die Definition dieser Politik beruhte auf der gewohnten Diagnose der Weltbank, die das Problem der mangelnden Dynamik des Industriesektors auf die zu langsame Einführung von modernen Technologien – bedingt durch den übermäßigen Schutz der lokalen Produktion und der mangelnden Expansionsmöglichkeiten eines beschränkten Binnenmarktes – zurückführte.“ ⁶⁴

⁶⁴ Kolumbien heute: S 287

In den 80er Jahren verfolgte Kolumbien eine Strategie der Exportdiversifizierung und konnte damit die höchsten Wachstumsraten in ganz Lateinamerika erzielen.⁶⁵

Der erhoffte weitere wirtschaftliche Aufschwung blieb jedoch aus, denn eine Importflut, die auf die Aufhebung der Einfuhrzölle zurückgeht, setzte ein, während die Exporte stagnierten, beziehungsweise einen rückläufig waren. Das Bauwesen und der Dienstleistungsbereich wiesen die höchsten Wachstumsraten auf.

Trotz dieser Trendwende in der Wirtschaftspolitik, im Sinne einer weitgehenden wirtschaftlichen Liberalisierung, ist es noch immer nicht gelungen, die Armut in den Griff zu bekommen und den Lebensstandard der marginalisierten Bevölkerung spürbar anzuheben. „Die große Mehrheit der Kolumbianer führt eine Unterschichtexistenz. Nach neueren amtlichen Angaben leben 46% der Bevölkerung in Armut, die Hälfte davon ist extrem arm. In den Städten bilden die „kleinen Selbständigen“ (trabajadores por cuenta propia) einen bedeutenden Anteil der Erwerbstätigen und der Armen.“⁶⁶ Die soziale Mittelschicht in der Bevölkerungsstruktur weist einen geringen Anteil auf, was Aufschluss über die sozialen Aufstiegsmöglichkeiten gibt, denn nahezu die Hälfte der kolumbischen Bevölkerung lebt in ständiger Armut.

Trotz des beachtlichen Wirtschaftswachstums wurde also der Unterschied zwischen Arm und Reich nicht geringer. Das hat bis heute Gültigkeit: „Zwei Drittel der Bevölkerung müssen sich mit weniger als 300 US-Dollar p.a. begnügen: 40 % der Gesamtbevölkerung und ca. 65 % der Landbevölkerung leben unterhalb der offiziellen Armutsgrenze von 150 US-Dollar im Jahr. Die reichsten 5 % bringen 40 % des Volkseinkommens an sich.“⁶⁷

⁶⁵ Nohlen, Lexikon Dritte Welt; S 435

⁶⁶ Politisches lexikon Lateinamerika, a.a.O. ; S 194

⁶⁷ Nohlen, Lexikon Dritte Welt, a.a.O.; S 476

Die Hauptursache der dritten Migrationswelle war jedoch nicht der fehlende “trickle-down“-Effekt des kolumbianischen Wirtschaftswachstums in den 80er Jahren, sondern die innenpolitische Entwicklung.

In den 80er Jahren flammten im ländlichen Raum bewaffnete Auseinandersetzungen auf. Die Guerillagruppen formierten sich und finanzierten ihre Ausbildung und Bewaffnung durch Entführungen, Erpressungen, Attentate oder Sprengungen von Erdölpipelines; dies geschah teilweise in Zusammenarbeit mit den Drogenkartellen von Medellín oder Cali. Die Bildung von bewaffneten Interessensvertretungen und paramilitärischen Verbänden trug wesentlich zur Verschärfung der Situation bei und führte zu einer Destabilisierung; von Seiten des Staates wurde versucht, mit Hilfe der Streitkräfte gegenzusteuern.

“Die perverse Dynamik des Krieges erhielt zusätzliche Schubkraft mit dieser Entwicklung und Ausweitung der paramilitärischen Gruppen, die seit ihrer Gründung in den siebziger Jahren eng mit dem Drogenhandel und den Interessen der Viehzüchter und der Großgrundbesitzer verbunden sind.”⁶⁸

Die politische Situation in einigen departamentos war unüberschaubar und verworren – es war nicht mehr ersichtlich, wer wessen Interessen vertrat und wer wofür kämpfte.

Die betroffene Bevölkerung versuchte, dieser Gewalt durch Flucht zu entkommen. “In diesem Klima entwickeln sich vielfältige Formen der organisierten Kriminalität, die sich wechselseitig ergänzen, und es entstehen unterschiedliche Banden, deren Mitglieder hin und her wechseln. Das alles wirkt sich auf die Vertreibung der Bevölkerung aus.”⁶⁹

In den 80er und 90er Jahren war man mit einer enormen Zahl von Neuankömmlingen in den Städten konfrontiert, sodass Handlungsbedarf bestand; die Besonderheit lag darin, dass unter den Zuwanderern überproportional viele Frauen mit Kindern waren, deren Männer im Zuge der

⁶⁸ Nora Segura Escobar, Flucht und interne Vertreibung in Kolumbien, S 118

⁶⁹ Nora Segura Escobar, S 119

Auseinandersetzungen entweder von den Guerillas rekrutiert oder ermordet worden waren.

“Mit dem Begriff der ‘Vertriebenen’ (desplacados) berücksichtigte man den Hintergrund dieser Zwangsmigrationen und schrittweise wurde für diese Bevölkerung eine besondere Politik entwickelt, die schließlich auch ihren gesetzlichen Niederschlag fand (Gesetz 387 vom 18. Juli 1997)”.⁷⁰

Präsident Betancur's Bemühungen, die eskalierende Gewalt in den Griff zu bekommen, die in den achtziger Jahren als Folge seiner fehlgeschlagenen ‘Politik des nationalen Dialogs’ ausbrach, blieb zunächst erfolglos. Im Gegenteil es kam erneut zum Aufflammen des Terrors. Durch die staatliche Reaktion - militärische Bekämpfung der Guerillas und der Drogenmafia - drehte sich die Spirale der Gewalt weiter.⁷¹

Erfolgreicher als Betancur bei der Erzielung von Friedensabkommen mit der Guerilla waren die Präsidenten Barco und Gaviria. Gaviria war zu einem Kompromiss mit der Drogenmafia bereit und stimmte dem geforderten Auslieferungsverbot an die USA zu. Die Auswirkungen dieses Waffenstillstandes zwischen Regierung und Drogenmafia, bei gleichzeitiger Duldung der Drogengeschäfte, hatten einen positiven Einfluss auf die Befriedung des Landes.⁷²

„Ende der 1980er Jahre stellte der Kampf gegen die Drogenmafia, die einen erheblichen Anteil an der Wirtschaft (rund 60 Milliarden US-Dollar Vermögen) und ganze Landstriche kontrollierte, das vorrangige Problem dar.“⁷³

Die weitgehende Zerschlagung ihrer Organisationsstrukturen zu Beginn der 90er Jahre schwächte die Position der Drogenkartelle von Medellín und Cali über Jahre hinweg und sorgte für eine weitere Beruhigung der Situation.

⁷⁰ Nora Segura Escobar, S 114

⁷¹ Siehe dazu: ‘Regierungen und politische Prioritäten’, Politisches Lexikon Lateinamerika, S 199

⁷² Siehe zu den Bemühungen zur Befriedung des Landes: Politisches Lexikon Lateinamerika, S 200

⁷³ Nohlen, Lexikon Dritte Welt, Hamburg 2002; S 477

Dies war eine der grundlegenden Voraussetzungen dafür, den enormen Zuzug in die städtischen Ballungszentren in Angriff nehmen zu können.

Die achtziger Jahre waren nicht nur gekennzeichnet von innenpolitischer Gewalt, sondern auch von einer Reihe von Naturkatastrophen, die ebenso eine Abwanderung in die Städte zur Folge hatten. Obwohl die Opfer erstmals staatliche Unterstützung erhielten, kam es als unmittelbare Folge zu mehreren Flüchtlingswellen. In diesem Zusammenhang ist vor allem der Vulkanausbruch in Armero zu nennen, der etwa 25.000 Tote forderte und zigtausende Menschen obdachlos machte, die in den großen Städten Zuflucht suchten.

Zu Beginn der 90er Jahre ebnete der Migrationsstrom allmählich ab, hörte aber bis heute nie ganz auf.

Charakteristika der verschiedenen Migrationswellen / sozialer Strukturwandel

Zu Beginn der Migrationswellen, Anfang dieses Jahrhunderts, wanderten Menschen aus dem näheren Umland der Städte zu, erst in den 50er bis 70er Jahren auch aus den entlegenen Zonen. Die soziale Komponente der Migration weist insofern ein Gefälle auf, als zuerst die gesellschaftliche höher stehenden Schichten aus den ruralen Gebieten abwanderten; die unteren sozialen Gruppen folgten erst später.

Die Abwanderung war oftmals nur zeitlich begrenzt, das heutige Pendant dazu ist die saisonale Beschäftigung. Erst in der Mitte des 20. Jahrhunderts, war die dauerhafte Abwanderung, also eine Verlagerung des Lebensmittelpunktes festzustellen. Auch das Wanderungsverhalten der Menschen änderte sich im Laufe der Zeit. Wurden in der Anfangsphase die nächstgrößeren Städte als Zwischenstationen auf dem Weg nach Bogotá, Cali, Medellín oder Barranquilla gesehen, erfolgte in den 50er bis 70er Jahren die Abwanderung direkt in eine dieser Zielstädte. Dieser Übergang von der Etappen- zur Direktwanderung ist auf vermehrte Information und verbesserte

Transportmöglichkeiten, aber auch auf Kontakte zu bereits abgewanderten Freunden oder Verwandten zurückzuführen.⁷⁴

Migration impliziert ein weiteres wesentliches Faktum; den Transformationsprozess, also den sozialen Strukturwandel einer Gesellschaft. Der Wechsel von einer ruralen zu einer urbanen Gesellschaftsstruktur inkludiert eine Neuorientierung an städtischen Normen und Werten und eine dadurch verursachte anfängliche Desorientierung und kulturelle Identitätskrise, die jahrelang andauern kann.

Dies zeigen die Bevölkerungspyramiden von 1938, 1951, 1964, 1973 und 1985.⁷⁵ Der Transformationsprozess befand sich 1964 in einer sehr frühen Phase, was aus dem hohen Anteil (46 %) der unter 15-Jährigen hervorgeht. Der Vergleich der Wachstumsraten von 1951 bis 1993 in den großen Städten Kolumbiens zeigt, dass ab dem Jahr 1973 die jährliche Bevölkerungsrate rückläufig ist, sich de facto halbiert. Der Anteil der unter 15-Jährigen an der Gesamtbevölkerung beträgt im Jahr 1993 nur mehr 34 %. Der Transformationsprozess der Gesellschaft findet in den 70er Jahren einen ersten Niederschlag in der Statistik. Dies spricht von einer langsamen Akzeptanz städtischer Lebensformen, die mit der Anzahl der Kinder pro Familie, also einem Rückgang der Geburtenrate korreliert.

Im Gegensatz zu Europa änderten sich in der Anfangsphase die sozialen Lebensbedingungen der zugewanderten Bevölkerung ebensowenig wie ihre Normen und Werte. Das bedeutet beispielsweise, dass nachwievor eine größere Anzahl von Kindern als entsprechende Altersversorgung gesehen wurde.

Der Anteil der ländlichen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung betrug im Jahr 1993 nur mehr rund ein Viertel. Das bedeutet, dass drei Viertel der kolumbianischen Bevölkerung in Städten lebt, und davon wiederum die

⁷⁴ Vergleiche dazu auch: Mertins in: Marburger Geographische Schriften, a.a.O.; S 23ff.)

⁷⁵ Quelle: Material von DANE, 1985

überwiegende Mehrheit in den vier großen Städten Bogotá, Medellín, Cali und Barranquilla.

Somit leben etwa 30 von insgesamt über 40 Millionen Kolumbianern in den städtischen Ballungsräumen, davon mehr als 7 Millionen in Bogotá. Im Jahr 1985 lag der Anteil der städtischen Bevölkerung noch bei zwei Drittel, der der ländlichen Bevölkerung bei einem Drittel.

Es fand somit eine völlige Umkehr der Bevölkerungsverteilung statt, denn noch zu Beginn des 20. Jahrhunderts lebte die Bevölkerung „(...) zu 85% verstreut auf dem Lande, teils als freie Kleinbauern wie in Antioquia, der späteren Kernregion der ersten Industrialisierung, teils als Pächter oder ‘peones’ in halbfeudalen Beziehungen.“⁷⁶

Die Gründe für das überdurchschnittlich hohe Anwachsen der Bevölkerung in den großen Städten sind somit breit gefächert und unter dem Aspekt interner und externer Einflussfaktoren zu sehen. Das Zusammenwirken dieser Faktoren vor dem Hintergrund der nationalen und internationalen Entwicklung und ihrer wechselseitigen Einflussnahme, ist von entscheidender Bedeutung.

Die weltweite Bedeutungszunahme der ökonomischen Entwicklung stellte das auslösende Moment dar, die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Gegebenheiten des Landes trugen jedoch wesentlich zur Verschärfung der Situation bei. Die Bevölkerungsverdichtung im städtischen Raum stellt die unmittelbare Folge dieses Entwicklungsprozesses dar.

⁷⁶ „Kolumbien heute“, a.a.O., S 258

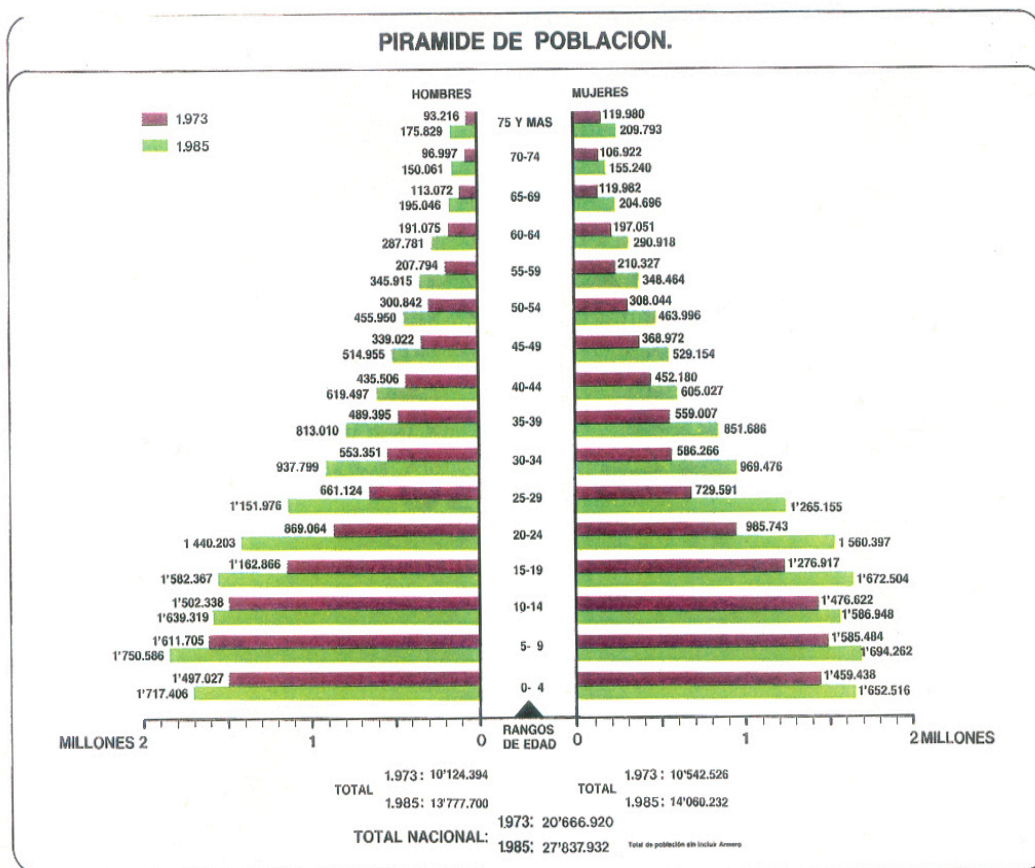
EXKURS:

Der wichtigsten Daten des „Censo Nacional“ von 1993 ⁷⁷

Im Jahre 1993 wurde in Kolumbien eine Volkszählung („censo“) durchgeführt. Im Zuge der umfangreichen landesweiten Erhebungen sammelte man genaue Daten unter besonderer Berücksichtigung der Hauptstadt Bogotá und verglich sie mit Ergebnissen anderer Volkszählungen.

1973 bezifferte man die Bevölkerung mit rund 21 Millionen Menschen, 1985 zählte man landesweit bereits fast 30 Millionen. Die folgende DANE-Grafik veranschaulicht das Bevölkerungswachstum unter dem Gender-Aspekt:

Bevölkerungswachstum zwischen 1973 und 1985

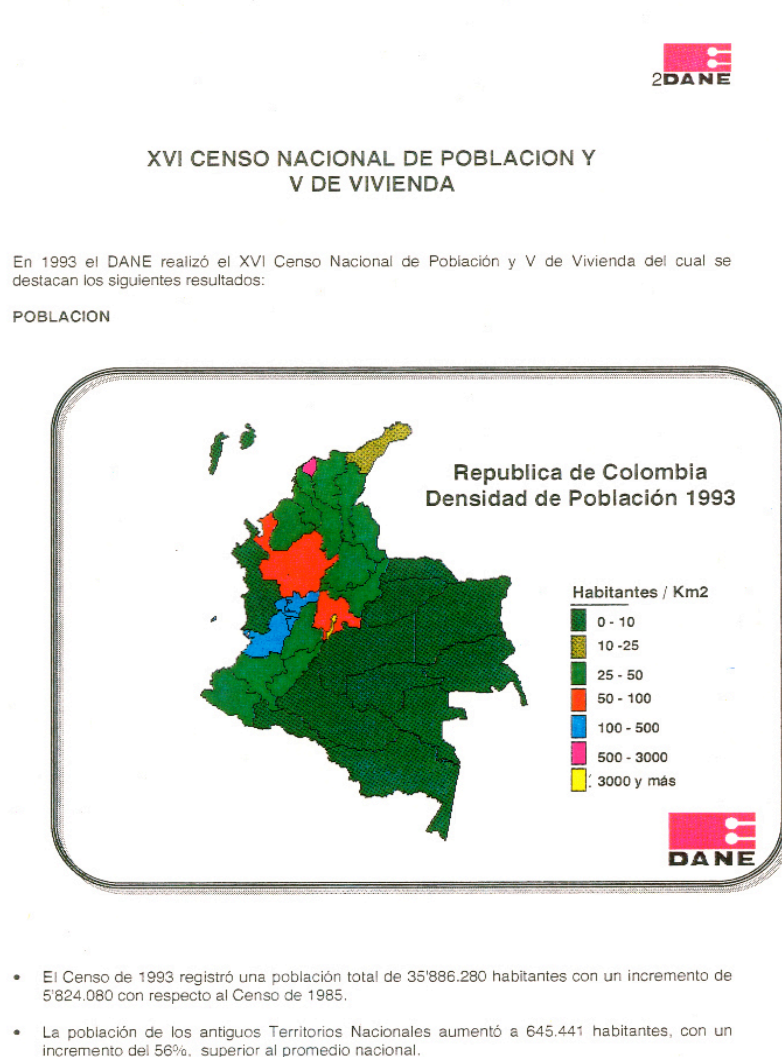


⁷⁷ Siehe zu den Ausführungen über den Zensus von 1993 v.a.: DANE: „Numero De Viviendas – Aumentan Mas Rapido Que La Poblacion“ in: CENSO NACIONAL DE POBLACION Y DE VIVIENDA“, Bogotá 1993 (ohne Seitenangabe); Die abgebildeten Grafiken basieren auf Original-Unterlagen, die ich im Zuge meiner Forschungsaufenthalte in Bogotá von DANE erhalten habe.

1993 zeigten die Ergebnisse des „Censo“, dass die Bevölkerung Kolumbiens im Vergleich zum Jahre 1985 um 16,28% angewachsen war.

Wie sich 1993 die nunmehr knapp 36 Mio. Einwohner auf Kolumbien verteilen, veranschaulicht die folgende Darstellung.

Bevölkerungsdichte Kolumbien 1993



Der „XVI CENSO NACIONAL DE POBLACION Y VIVIENDA“ gab auch detaillierten Aufschluss über bildungsrelevante Fragen wie Anteil der

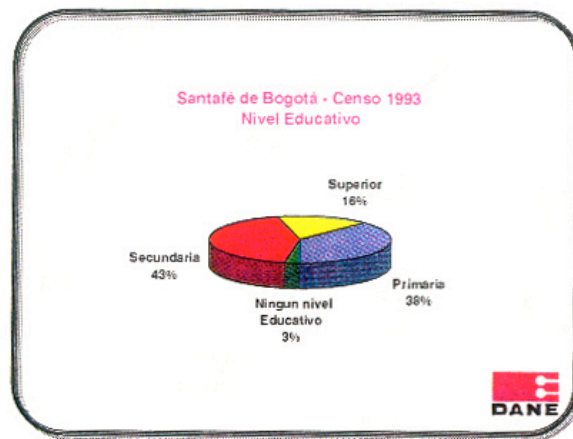
alphabetisierten Bevölkerung und Aufteilung der Bevölkerung auf die verschiedenen Bildungsniveaus.

Die folgenden Angaben veranschaulichen die Situation in Bogotá:

Bildungsniveau der Einwohner von Bogotá

EDUCACION

- El 93,7 % de la población mayor de cinco años es alfabeta.
- El 34,7% de la población mayor de cinco años asiste a un plantel educativo.
- El 43,3% cuenta con un nivel educativo de secundaria.



Wie die Grafik zeigt, liegt der Anteil der Analphabeten bei rund 6 %, etwa 43% der Bevölkerung der Hauptstadt verfügt über eine Sekundarausbildung.

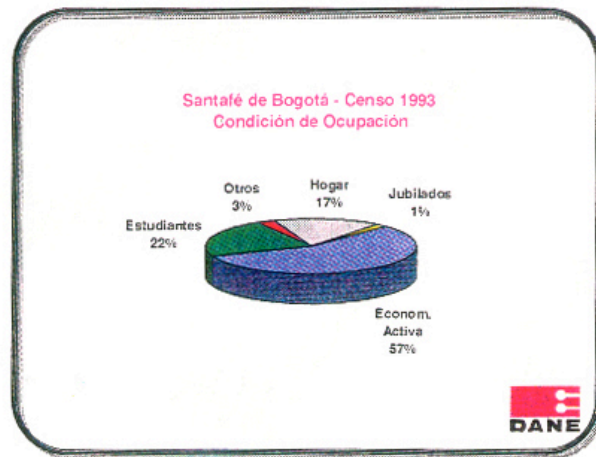
Von besonderem Interesse war auch die Frage, wie groß der Anteil der erwerbstätigen Bevölkerung ist.

Die folgende Grafik beantwortet diese Frage im Hinblick auf die Hauptstadt:

Erwerbstätigkeit in Bogotá

OCUPACION

- El 56,8% de la población está económicamente activa, mientras que el 1,4% corresponde a jubilados y pensionados.



Wie die Grafik zeigt, waren 1993 knapp 57 % der Bevölkerung erwerbstätig, rund 22% waren in Ausbildung (von der Volksschule bis zu tertiären Bildungseinrichtungen).

Erstmals im Jahr 1964 schienen in einer landesweiten Erhebung die Aspekte „vivienda“ (Wohnen) und „servicios basicos“ (elementare, d.h. öffentliche Dienstleistungen) auf.

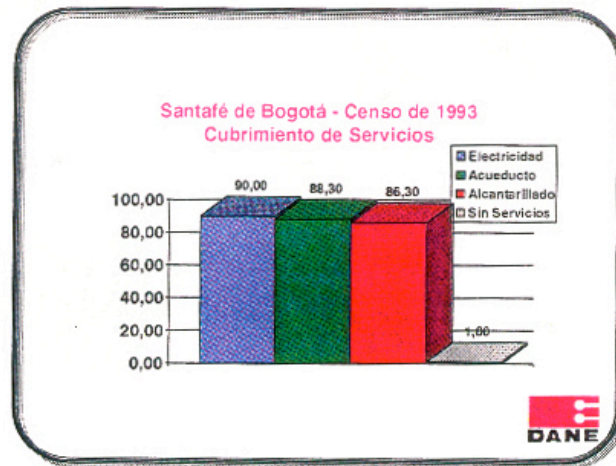
Es wurden daher auch im Rahmen des Zensus 1993 Daten erhoben, die für die städtische Entwicklung von Bedeutung sind. Sie betreffen u.a.:

- den Zugang zu öffentlichen Diensten, wie Elektrizitäts-, Wasserversorgung und Kanalisation
- die Erschließung von Grund und Boden und
- die Wohnsituation.

Energieversorgung der Bevölkerung von Bogotá

SERVICIOS

- El 90,0% de las viviendas censadas cuentan con conexión a la energía eléctrica, 88,3% al acueducto y 86,3% al alcantarillado. Un 1,0% no cuenta con ninguno de los servicios anteriormente enunciados.



Die Darstellung zeigt, dass rund 90 % der Bevölkerung Bogotá an das Elektrizitätsnetz und die Wasserversorgung angeschlossen sind.

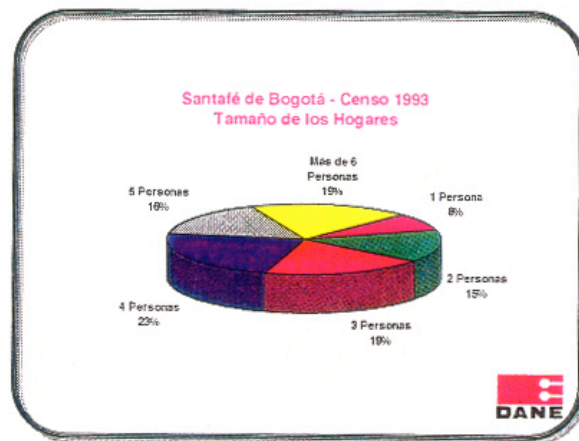
Zwischen 1985 und 1993 stieg die Zahl der Behausungen um 25,02%,⁷⁸ wie sich im gleichen Zeitraum die durchschnittliche Anzahl der Personen pro Haushalt veränderte, zeigt die folgende Darstellung.

Anzahl der Personen pro Haushalt

⁷⁸ DANE, ebenda (ohne Seitenangabe)

TAMAÑO DE LOS HOGARES

- Con el Censo 93 se encontró que los hogares están constituidos por 6 o mas personas en un 18,7%, por 4 personas en un 22,7% , por 3 personas en un 19,4%, por 5 en un 16,3 %, por 2 en un 14,8% y por 1 en un 8,1 %.



Während 1985 die Anzahl der Personen pro Haushalt mit durchschnittlich fünf bis sechs beziffert wurde, fiel dieser Wert 1993 auf durchschnittlich vier bis fünf Personen.

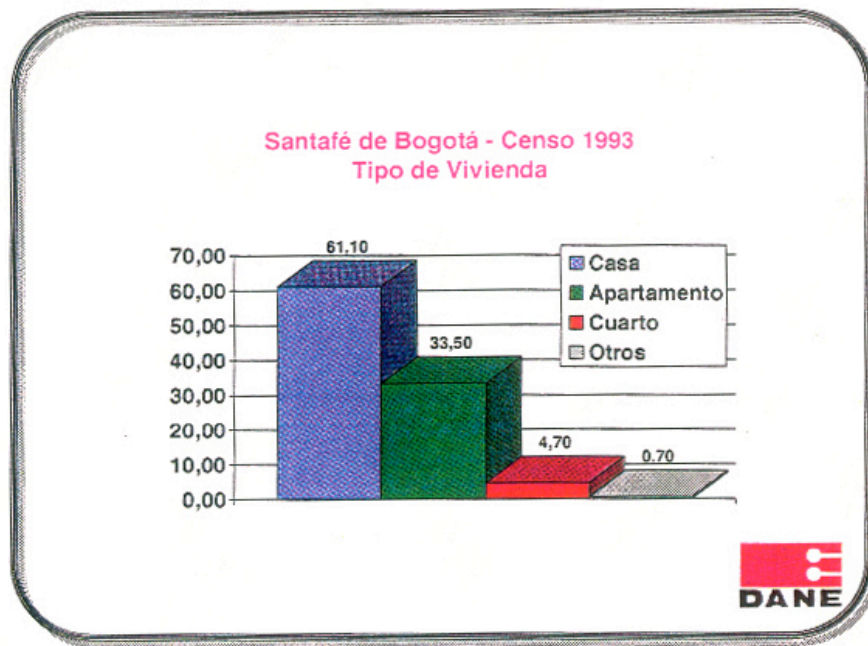
Dies zeigt, dass die enorme Zunahme von Wohneinheiten darauf zurückzuführen war, dass seit 1985 nicht nur die Bevölkerung stark angewachsen ist, sondern, dass parallel dazu auch die Anzahl der in einem Haushalt lebenden Personen rückläufig war. Der stetig steigende Bedarf an neuen Wohneinheiten hat dem zu Folge also zwei Ursachen.

Wie sich die Bevölkerung von Bogotá auf die verschiedenen Wohnformen verteilt, wird in folgender Grafik dargestellt:

Verteilung der Bevölkerung Bogotá auf die verschiedenen Wohnformen

VIVIENDA

- En 1993 se censaron un total de 1.101.737 viviendas.
- El 61,1 % de las viviendas censadas corresponden al tipo casa, contra un 33,5% el tipo apartamento.



- El 96,8% de las viviendas son de ladrillo y el 0,5% están construidas con zinc o material de desechos.
- En cuanto al material utilizado para los pisos de las viviendas censadas, se encontraron los siguientes:

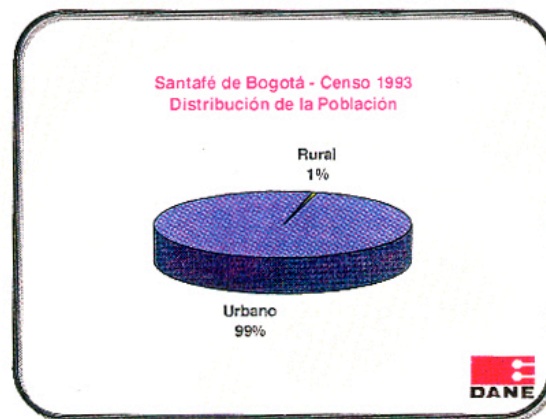
- Tierra y arena	3.3 %
- Madera burda	8.9 %
- Otros materiales	87.8 %

Wie die Daten belegen, leben über 60 % der Bevölkerung in eigenen Häusern, 33,5 % in Wohnungen.

Wie sehr sich die Bevölkerung auf den städtischen Ballungsraum konzentriert, machen die folgenden Zahlen deutlich:

Verteilung der Einwohner Bogotá auf städtische und ländliche Zonen

- En 1993 el 99,5% de la población de Santafé de Bogotá vive en la cabecera municipal, mientras que tan sólo un 0,5% en el resto del municipio.



Wie der Zensus von 1993 ergab, leben 99% der Einwohner Bogotá im städtischen Bereich.

Ziel des „censo“ war es, präzise Informationen über das Land und die Einwohner zu liefern, Wissenswertes und Charakteristika über die Bevölkerungszusammensetzung und die Lebensbedingungen der Menschen zu erfassen und bereits Vorhandenes und mögliche neue Kapazitäten aufzuzeigen, um Informationen zu sammeln, die für eine künftige Planung und eine effektive Ergänzung in einer nationalen Konstitution für Kolumbien erforderlich sein könnten.

2.2. Stadtentwicklung von Bogotá

Muster einer kolonialen Stadt⁷⁹

Die Grundstruktur einer kolonialzeitlichen Stadt war folgende: der Grundriss war schachbrettartig konzipiert und entweder in quadratischer oder rechteckiger Form angelegt. Das Zentrum bildete die „plaza“ (ein großer Platz), um die die wichtigsten Verwaltungsgebäude, aber auch eine Kirche und ein Kloster angeordnet waren. In unmittelbarer Nähe zu diesem Zentrum befanden sich die Palazzos der führenden Eliten. Kennzeichen dieser ein- oder mehrstöckigen Paläste war die großzügige Anlage, meist mit einem Brunnen in der Mitte des Innenhofes, Arkaden und separaten Wirtschaftsgebäuden.

Auf dieses Stadtmuster wird bis in die heutige Zeit zurückgegriffen, was sowohl in den Satelliten-Städten als teilweise auch in den „barrios“ festzustellen ist.

Dass der Verstädterungsprozess in lateinamerikanischen Städten ähnlich verläuft hat vor allem folgende Gründe:

Die Kolonisierung des südamerikanischen Kontinents wurde von nur zwei Kolonialmächten durchgeführt. Spanier und Portugiesen übten einen ähnlichen Einfluss auf die Entwicklung der örtlichen Strukturen und den Aufbau der Gesellschaft aus.

Politische und wirtschaftliche Entscheidungen wurden nach annähernd gleichen Prinzipien getroffen, daher wurden in Lateinamerika die Besitzverhältnisse auf einheitliche Art geregelt und feudale Strukturen geschaffen.

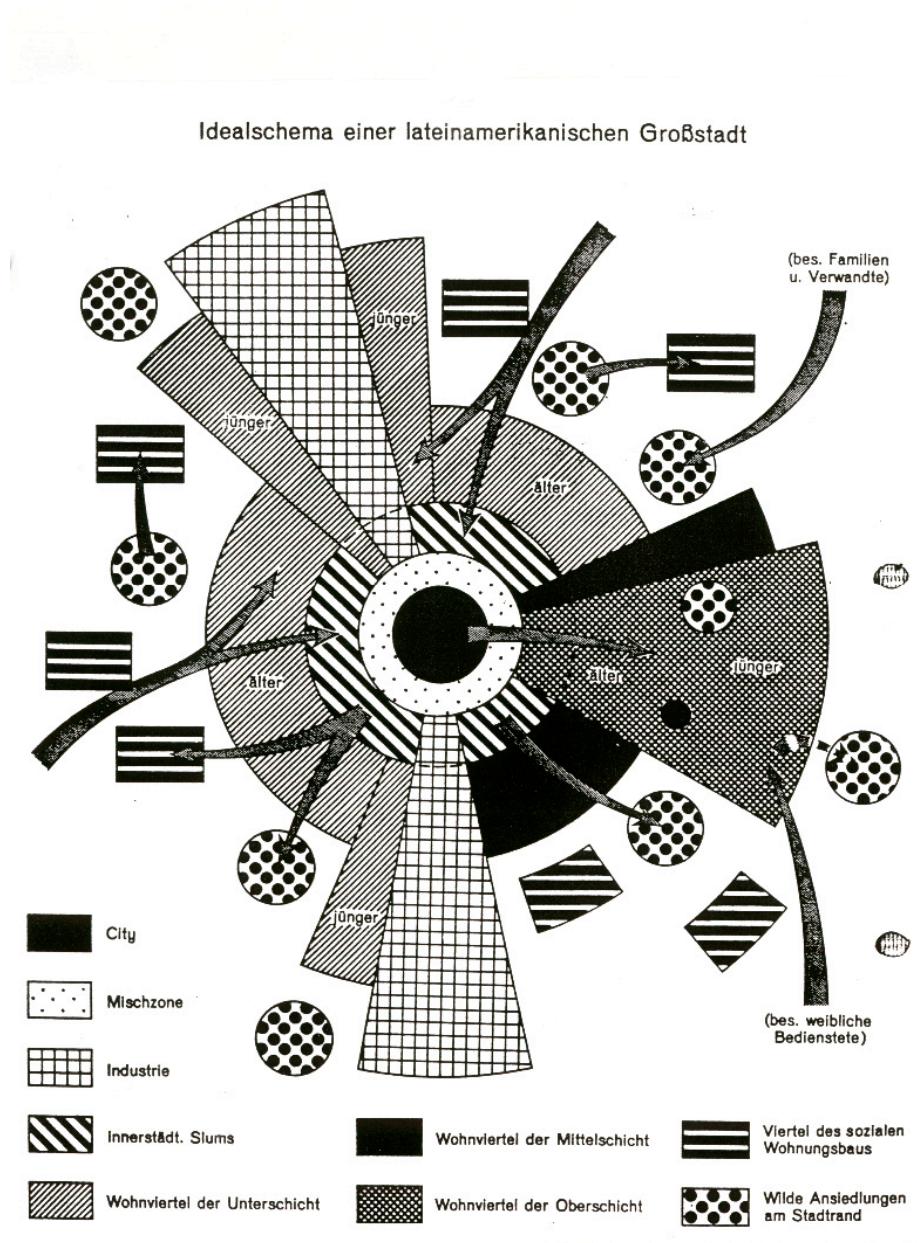
Diese seit der Kolonialisierung Südamerikas vorgegebenen Rahmenbedingungen waren ausschlaggebend für eine in weiten Teilen des Kontinents parallel verlaufende Entwicklung. Da in der kolonialen Phase ein gut verteiltes Städte-System aufgebaut wurde, gibt es auch nicht die typische

⁷⁹ siehe dazu. G. Mertins in: Marburger Geographische Schriften, Heft 77

Vormachtstellung einer einzigen Stadt, wie dies in anderen Ländern der Dritten Welt der Fall ist.

Stadterweiterung und Segregation

Mertins „Idealschema einer lateinamerikanischen Großstadt“⁸⁰ trifft im wesentlichen auch auf Bogotá zu:



⁸⁰ G. Mertins in: Marburger Geographische Schiften, Heft 77, S 5ff.

Im Gegensatz zu Mertins Idealschema wuchs die 1538 von den Spaniern gegründete Stadt allerdings nicht kreisförmig, da eine Erweiterung in östlicher Richtung aufgrund der geographischen Gegebenheiten (Gebirgszug) nicht möglich war.

Das Modell von Mertins zeigt die Dimension der Stadterweiterung und die schichtenspezifische Besiedelung:

Die Besiedelung des Stadtkerns und der Gebiete um die Industriezonen erfolgte im Rahmen der ersten Migrationswelle.

Die Oberschicht, die traditioneller Weise im Zentrum, der im Kolonialstil erbauten „Candelaria“ angesiedelt war, begann in den Norden der Stadt abzuwandern. Ihr ehemaliger, sehr großzügig angelegter Wohnbereich wurde in kleinste Wohneinheiten gegliedert und an Mieter („inquillinos“) vergeben. Die „Candelaria“ beherbergte überdurchschnittlich viele Bewohner der untersten Einkommens- bzw. Sozialschicht und erweckte teilweise einen ziemlich verwahrlosten und heruntergekommenen Eindruck.⁸¹ Es kam zu einer innerstädtischen Slumbildung, denn für die Migranten bestand der Vorteil einer Unterkunft im Zentrum gegenüber einer dem Stadtrand darin, dass sie in bereits erschlossenem Wohngebiet sesshaft werden konnten.

In den letzten Jahrzehnten siedelten sich die Migranten in den freien Zonen nahe des Stadtkerns, vor allem aber am Stadtrand Bogotás an; randstädtische Elendsviertel entstanden. Es setzte eine verstärkte innerstädtische Migration vom Zentrum in Richtung Stadtrand ein; ausschlaggebend dafür waren die beengten Wohnverhältnisse im Zentrum und Familiengründungen der Migranten.

Die innerstädtische Migration findet auch zwischen den Unterkünften der sozialen Unterschicht statt, die unterschiedlichen Wohnstandard aufweisen.

⁸¹ An dieser Stelle sei erwähnt, dass in den letzten Jahren mit der teilweisen Revitalisierung der Candelaria begonnen wurde; die „inquillinos“ begannen in die benachbarten Stadtteile abzuwandern.

Die Auswirkungen der Zuwanderungswellen auf das Umland Bogotá

Der rapide Verstädterungsprozess hat nicht nur eine entscheidende Veränderung des Stadtbildes, sondern auch des Umlandes von Bogotá zur Folge.⁸²

Die Sabana, das Umland von Bogotá, ist für die Stadt von großer Bedeutung, da es sich um ein sehr fruchtbares Gebiet handelt, das seit jeher landwirtschaftlich genutzt worden ist. Es stellt die Versorgungsgrundlage für die Hauptstadt dar. Der typische Charakter der Sabana – ausgedehnte fruchtbare Abschnitte, bewaldete Gebiete und sumpfige Zonen – blieb bis zur Mitte des 20. Jahrhunderts weitgehend erhalten. Die Hauptgebiete der Neuansiedlungen lagen zwar seit jeher im Süden und Südwesten der Stadt, also in der Sabana selbst, da sich die Migration jedoch bis zu dieser Zeit in Grenzen hielt, hatte dies keine nachhaltigen Auswirkungen auf die Sabana.

2.2.1. Staatliche Wohnbaupolitik und die Institutionen des sozialen Wohnbaus⁸³

Die Gründung des „**Instituto de Credito Territorial**“ (ICT) 1939 war die Grundsteinlegung für den sozialen Wohnbau in Bogotá.

Staatliche Finanz-Unterstützung und Kredite von Banken und Sparkassen sollten die Verbesserung der desolaten Wohnverhältnisse für die einkommensschwache Bevölkerung ermöglichen. Zunächst wurden der Bau von Straßen und die Planung von Ver- und Entsorgungseinrichtungen forciert. In weiterer Folge realisierte man schließlich den eigentlichen Wohnbau.

⁸² Im Zuge mehrerer Besuche der charakteristischen Plätze Bogotá (Stadtviertel, Randzonen, Sabana) konnte ich mich von den im Folgenden beschriebenen Gegebenheiten selbst überzeugen. Die Erläuterungen verdanke ich Ortsansässigen (Interviews im Sommer 2005 in Bogotá).

⁸³ Die folgenden Ausführungen zum staatlichen Wohnbau und zu den Institutionen des sozialen Wohnbaus stützen sich in großen Teilen auf: G. Mertins, Marburger geographische Schriften, Heft 77, a.a.O.

Diese zirka 40m² großen, ein- bis zweigeschossigen Wohneinheiten – angelegt in Form von Häusern für ein oder zwei Familien- wurden größtenteils von den zukünftigen Eigentümern selbst errichtet.

1970 betrug der Mindestbeitrag zur Subsistenzsicherung einer kolumbianischen Durchschnittsfamilie mit 5,8 Personen pro Haushalt etwa 850 Pesos pro Monat; Ausgaben für das Wohnen wurden dabei nicht berücksichtigt. Bis zu diesem Zeitpunkt wurden nur 1,1% der erbauten ICT-Einheiten an Familien mit einem Monatseinkommen unter 1000 Pesos vergeben.⁸⁴ Das zeigt sehr deutlich, dass das soziale Wohnbauprogramm des Staates wieder nicht für die einkommensschwächste Bevölkerungsschicht konzipiert war, für die es eigentlich gedacht war, und die dringendst einer finanziellen Hilfe und Unterstützung von Seiten des Staates bedurft hätte. Die finanziellen Leistungen, die von den Familien zu leisten gewesen wären, konnten von dieser Gruppe der Bevölkerung nicht erbracht werden. Dem zu Folge kam selbst für diese unterste Klasse der ICT-Wohnbauten eine Familie mit einem Monatseinkommen von 500 bis 1000 Pesos nicht in Frage, geschweige denn Familien, deren Einkommen unter 500 Pesos pro Monat lag. Zuzüglich zu den Materialkosten und eventuellem Arbeitslohn waren monatlich 367 bis 400 Pesos pro Wohneinheit nur an Zinsen und Versicherung zu bezahlen, bei einem angenommenen Herstellungspreis von 40.000 Pesos im Jahr 1976.⁸⁵

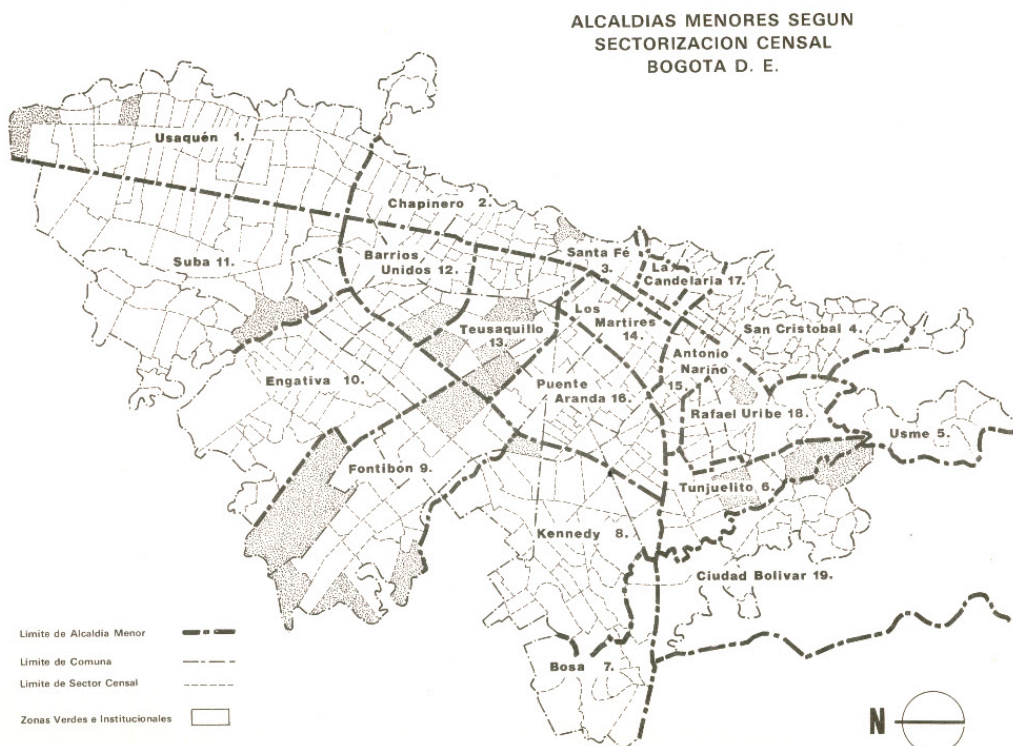
In diesem Zusammenhang ist es auch nicht verwunderlich, dass sich viele Familien, deren Einkommen über 1000 Pesos pro Monat lag, durch die Vermietung eines Zimmers weiterhalfen, um die finanzielle Belastung tragen zu können. Das „Inquilino-Wesen“ (die Aufnahme eines Mieters) in ICT-Siedlungen war daher entsprechend hoch.

⁸⁴ Mertins, 1978, S 66-70 „Zum Verstädterungsprozeß im nördlichen Südamerika“, Marburger Geographische Schriften, Heft 77, Marburg 1978

⁸⁵ Mertins 1978, S 60-70

In den 50er und 60er Jahren, der Hauptperiode der Zuwanderung versuchte die Regierung mit Hilfe sozialer Wohnbauprojekte den enormen wohnraumbedarf zu decken. Das größte und bekannteste dieser Projekte war die „Ciudad Kennedy“⁸⁶.

Die DANE-Abbildung zeigt die Lage der im Folgenden genannten „barrios“:



„Kennedy“ war das größte geplante Sozialwohnbauprojekt. Die Pläne existierten bereits in den 50er Jahren, realisiert wurde das Projekt zu Beginn der 60er Jahre.

Finanziert wurde die „Ciudad Kennedy“ größtenteils aus Mitteln der „Allianz des Fortschritts“, daher erfolgt anlässlich einer Konferenz der Allianz 1961 in Bogotá durch Präsident J.F. Kennedy die Grundsteinlegung, die die

⁸⁶ Die folgenden Ausführungen zur „Ciudad Kennedy“ sowie zu den anderen genannten barrios wie „Garces Navas“, „El panelito“, „El minuto de Dios“, basieren auf G. Mertins,

Zusammenarbeit der Allianz mit der ICT bekunden sollte. Kolumbien erhielt in den Jahren 1961/62 12 Millionen US-Dollar für wenig begüterte Familien.⁸⁷

„Kennedy“ war als Satellitenstadt konzipiert und lag außerhalb der damaligen Stadtgrenze von Bogotá, auf dem ehemaligen Flughafengelände `el techo`.

Auf ca. 400 Hektar wurden in einem Zeitraum von sechs Jahren über 10.000 Wohneinheiten errichtet. Baubeginn war 1962, Recherchen bei DANE ergaben, dass Anfang der 70er Jahre bei einer durchschnittlichen Familiengröße von 5,8 Personen etwa 120.000 Personen in „Kennedy“ wohnten. Die Anlage umfasste nicht nur Wohneinheiten, sondern auch die notwendige Infrastruktur: Sozialzentren zur ärztlichen Versorgung, ein Spital, Schulen, Einkaufsmöglichkeiten und Kirchen. Angrenzend an Kennedy baute man das barrio „Timiza“ mit ca. 2.800 Wohneinheiten, quasi eine Ergänzung zu Kennedy.

Auch auf die sozialen Bedürfnisse der Bevölkerung wurde Rücksicht genommen, in Form gemeinnütziger Einrichtungen und Zentren. Die ICT leistete auch Sozialarbeit; dies betraf die Abhaltung von Kursen zu Erziehung, Ernährung und Gesundheit, aber auch Alphabetisierungsprogramme und vieles mehr. Auf diesem Weg sollte ein Gemeinschaftsgefühl entwickelt werden, denn die Bewohner stammten aus den unterschiedlichsten Regionen Kolumbiens.

Die Häuser waren ein bis zweistöckig –am Rand der Siedlung teilweise auch mehrstöckig- und hatten an der Vorder- und Rückseite kleine Gärten. „Kennedy“ war teilweise bereits an das öffentliche Verkehrsnetz der Hauptstadt angeschlossen, die Entfernung zur Innenstadt Bogotás und zu den Arbeitsplätzen war jedoch sehr groß.

Sieht man „Kennedy“ heute, so hat sich die Anlage aufgrund von Augenzeugenberichten im Vergleich zu den 60er Jahren kaum verändert; der zentrale Teil blieb erhalten, wurde teilweise renoviert und wieder saniert, das typische `Stadtbild` hat sich aber nicht gewandelt.

Marburger Geographische Schiften, Heft 77, S 71ff. sowie auf persönlichen Recherchen (Interviews mit DANE-Mitarbeitern und persönlichem Lokalaugenschein)

Zubauten erfolgten jedoch an den Grenzen von „Kennedy“, sodass dieses Viertel heute nicht weit vom eigentlichen Zentrum Bogotás entfernt liegt; integriert in die Millionenstadt Bogotá stellt es dennoch eine `Stadt in der Stadt` dar.

Inwiefern war Kennedy `sozialer` Wohnbau? Die künftigen Mieter mussten nachweisen, dass ihr Einkommen eine bestimmte Höhe hatte, und sie einer geregelten Arbeit nachgingen. Da es eine große Anzahl von Bewerbungen gab, wurden die künftigen Bewohner mitunter auch nach dem Zufallsprinzip ausgewählt. Im Rahmen von Interviews war in Erfahrung zu bringen, dass teilweise auch Lotteriespiele bei der Vergabe von Wohneinheiten eine Rolle gespielt haben. Die Kreditzinsen waren äußerst niedrig, daher hatten auch Familien mit mehreren Kindern keine Probleme, die Raten zurückzuzahlen und den Kindern einen regelmäßigen Schulbesuch zu ermöglichen.

Ciudad Kennedy war ein Projekt des ICT. Zu dieser Zeit war den politischen Parteien Kolumbiens die Stadtplanung ein wirkliches Anliegen. Es wurden Überlegungen angestellt, in welchen Teilen der Sabana und in welcher Form die Stadt weiterwachsen soll.

Die staatlichen Programme für den sozialen Wohnbau waren jedoch bereits in den 60er Jahren bei weitem nicht bedarfsdeckend, da die Nachfrage das Angebot bei weitem überstieg. Diesen Umstand machten sich die `urbanizadores piratas` zu Nutze; die Tatsache, dass Ciudad Kennedy in der Nähe eines Überschwemmungsgebietes angelegt wurde, hinderte sie nicht daran, die an Ciudad Kennedy anschließenden Grundstücke, die sich in Risikozonen befanden, zu verkaufen.⁸⁸

Die nicht den Bedürfnissen der Bevölkerung gerecht werdende staatliche Wohnbaupolitik hatte also die Entstehung informeller Wohnviertel zur Folge und erklärt auch die, einem Änderungsprozess unterliegende Reaktion des Staates, wie an späterer Stelle aufgezeigt werden soll.

⁸⁷ Thomas FISCHER: „Kolumbiens Außenbeziehungen“, in: Kolumbien heute, S 161

⁸⁸ Vergleiche dazu: Stuttgarter Geographische Studien; S 26. Auf das Entstehen sogenannter `barrios piratas` wird im folgenden Kapitel näher eingegangen.

Kennedy ist ein Musterbeispiel für den sozialen Wohnbau und in seiner Art einzigartig in Kolumbien, denn bis zum heutigen Tag ist im Gegensatz zu später errichteten Viertel des sozialen Wohnbaus hinsichtlich Lebensqualität ein deutlicher Unterschied festzustellen.

Ciudad Kennedy macht einen in sich geschlossenen und aus sozialer Perspektive gewachsenen Eindruck. Dies ist insofern festzustellen, als sich die Bewohner mit ihrem Stadtteil identifizieren und ihnen die Erhaltung der Atmosphäre nach wie vor ein wichtiges Anliegen ist. Dies merkt man sowohl an Sanierungsarbeiten und der Gestaltung der Gärten, aber in erster Linie am Umgang der Menschen miteinander, denn das kommunikative Moment ist in der kolumbianischen Bevölkerung von großer Bedeutung.

Diesem Anspruch wurde Kennedy insofern gerecht, als man auf die traditionelle Bauweise Rücksicht genommen hat, die ein- oder zweigeschossig und daher flächendeckend ist. Eine Ausstattung des Wohnviertels mit kleinen Geschäften und anderen Versorgungseinrichtungen aber auch Schulen, u.s.w. verleiht Kennedy den Charakter einer Kleinstadt. Von der Anonymität einer Millionenstadt ist in Ciudad Kennedy nicht viel zu merken.

Diese Erkenntnis gewinnt man im Gegensatz zu anderen, später errichteten Wohngebieten, die im Vergleich dazu einen nüchternen und zweckrationalen Eindruck hinterlassen. Das Fehlen einer Integrationsarbeit auf sozialer Ebene und ihre dringende Notwendigkeit werden angesichts dieser Umstände offenkundig und damit auch der wesentliche Unterschied zu „Ciudad Kennedy“, die heute noch gerne als Wohnziel angepeilt wird, eben aus diesem Grund.

Die Homogenität von Ciudad Kennedy ist bis zum heutigen Tag trotz Sanierung und Instandhaltungsarbeiten erhalten geblieben.

Andere Projekte des sozialen Wohnbaus, wie „Garcés Navas“⁸⁹ (zunächst 5.000 Wohneinheiten, später Ergänzung durch 2.000 weitere) und „El

⁸⁹ Siehe dazu: Mertins, Marburger geogr. Schriften, Band 77; S 72ff

Punuelito“ (für 105 Familien) folgten. Beide Projekte stellten in der Entwicklung des sozialen Wohnbaus eine Besonderheit dar.

„Garcés Navas“ wurde Anfang der 70er Jahre in zwei Phasen errichtet und umfasste knapp über 5.000 Wohneinheiten. Im ersten Abschnitt wurden Einfachst-Häuser für die untere Einkommensschicht gebaut. Die ICT ging dazu über, einfachere Bauarbeiten, unter Anleitung von Fachkräften, von den künftigen Bewohnern, die der Unterschicht angehörten, selbst durchführen zu lassen.

Auffällig ist bei dieser Anlage, dass die zentrale Plaza fehlt und der schachbrettartige Grundriss des Stadtviertels durch ein kreuzungsfreies Straßennetz ersetzt wurde. Die Gemeinschaftseinrichtungen reduzierte man auf ein Minimum. Viele der Häuser sind nur auf Fußwegen zu erreichen, freie Plätze werden von der Bevölkerung auf unterschiedlichste Art und Weise genutzt (Spielplatz, Fußballfeld, Mülldeponie). Der andere Teil dieses Wohnviertels wurde in einer weiteren Bauperiode für die Bevölkerung der Mittelschicht errichtet; dies ist an der Bauweise der mehrgeschossigen Häuser und der Breite der Straßen zu erkennen und auch die öffentlichen Zonen sind gestaltet.

„Garces Navas“ ist ein Wohnviertel, in dem erstmals auf engem Raum Unterkünfte für unterschiedliche soziale Schichten zu finden sind. Während die Unterkünfte für die Mittelschicht im Originalzustand erhalten geblieben sind, lässt sich bei den Wohneinheiten der Unterschicht ein unterschiedlicher Ausbaugrad beobachten: viele Bewohner haben `in Eigenregie` versucht, durch Zu- und Umbauten den Wohnstandard zu verbessern oder auch Raum für `inquillinos` zu schaffen; diese Bautätigkeiten lassen sich bis heute beobachten. Für die Unterschicht-Familien bedeutete dies eine entscheidende Verbesserung in finanzieller Hinsicht.

Die Gegebenheiten in „El Panuelito“⁹⁰ waren völlig andere: Dieses Gebiet war eines der typischen randstädtischen Elendsviertel, das auf illegale

⁹⁰ Siehe dazu: Mertins, Marburger geogr. Schriften, Band 77; S 76ff

Landnahme und wilde Besiedelung zurückging, also ein klassisches Invasionsviertel ('barrio de invasion', siehe an anderer Stelle dieser Arbeit).

In Zusammenarbeit mit privaten Organisationen (Rotary Club, Chrysler Colmotores und Spenden der „Banco de la Republica“) sanierte die ICT 1974 dieses barrio. Baumaterial für die Errichtung von Reihenhäusern wurde ebenso zur Verfügung gestellt wie finanzielle Mittel für die Einrichtung. Grund und Boden wurden den künftigen Bewohnern kostenlos übertragen (Schenkung des Rotary-Clubs).

Unter Aufsicht von Fachleuten wurden die, von der Bevölkerung zu leistenden, Bauarbeiten durchgeführt. Für zusätzliches Baumaterial und den Wasseranschluss war ein Kredit zurückzuzahlen. Nach Abschluss dieser Arbeiten und des Umzugs in die neu errichteten Häuser, wurde das Hüttenviertel abgerissen; eine eigenständige Erweiterung war auf Grund der riskanten Lage (Hanglage) verboten, die durch den Abriss frei gewordene Fläche wurde daher zur Grünzone.

Da der ursprüngliche Standort im Fall „El Panuelito“ somit beinahe derselbe war, blieben die Arbeitsplätze im nahegelegenen Steinbruchgelände und jene in den benachbarten Wohnvierteln der Oberschicht erhalten. Auch das soziale Gefüge der Bewohner blieb im wesentlichen unverändert.

Die „**Caja de la Vivienda Popular**“ (**CVP**) war die zweit wichtigste Institution des sozialen Wohnbaus.

Sie gewährte den einkommensschwächsten Familien, deren Etat unter 500 Pesos pro Monat lag, Unterstützung in folgender Form: Der Bau beziehungsweise die Restaurierung von einfachsten Behausungen erfolgte unter der Anleitung von Fachleuten, die die CVP zur Verfügung stellte, daher waren die Kosten für Material und den Erwerb eines Grundstücks sehr gering. Eine Form dieses Wohnbaus waren mehrstöckige Mietshäuser für zirka 15 Familien mit einem etwa 12m² großen Wohnraum; der Sanitärbereich, Kochgelegenheit und Waschplatz waren in Form von Gemeinschaftseinrichtungen in jedem Stock angelegt. Auf diese Form des Wohnens griffen

in erster Linie Familien mit einem Monatseinkommen von unter 500 Pesos zurück.⁹¹

Mitte der 60er Jahre wurde die CVP mit der Sanierung der Elendsviertel in Bogotá betraut (Dekret von 1966).⁹² Bei der Durchführung dieses Vorhabens ließ man, ähnlich wie bereits im Fall „El Panuelito“ die Behausungen - unter Anleitung von Fachkräften - von der betroffenen Bevölkerung selbst errichten, wodurch die Rückzahlungsraten niedrig gehalten werden konnten, da nur mehr der Grundstückspreis und die Materialkosten zurückgezahlt werden mussten. Da jedoch sehr viele Familien unter dem Existenzminimum lebten, waren sie selbst mit diesen Raten noch finanziell überfordert.

Im barrio ‘Las Colinas’⁹³, einem bereits vorhandenen, illegalen Siedlungsgebiet stellte die Regierung den Bewohnern öffentliche Mittel zur Verfügung, mit Hilfe derer die Bewohner die dringend notwendigen Sanierungsmaßnahmen selbst durchführen konnten. Nach Abschluss dieser Verbesserungsarbeiten wurden die Bewohner zu rechtmäßigen Besitzern erklärt.⁹⁴ ‘Las Colinas’ war – ebenso wie später „El Panuelito“ - ein barrio, bei dem ein, durch illegale Landnahme besetztes Gebietes zunächst unter Einsatz öffentlicher Mittel saniert und dann legalisiert wurde, ohne dass die Eigentümer für den Grund und Boden bezahlen mussten. Während in „El Panuelito“ der Besitz von Grund und Boden auf eine Schenkung des Rotary-Clubs – nach vormaligem rechtmäßigem Erwerb durch den Club – zurückgeht, wurden die Bewohner von „Las Colinas“ aufgrund der vorangegangenen öffentlich subventionierten Sanierung, rechtmäßige Eigentümer.

⁹¹ Mertins 1978, S 78-80

⁹² Mertins, in: Marburger Geographische Schriften, Heft 77, a.a.O.; S 78ff.

⁹³ ebenda, S 78

⁹⁴ Mertins in: Marburger Geographische Schriften, Heft 77, a.a.O.; S 79

Der Tatsache, dass die Betroffenen gelernt hatten, sich selbst zu helfen, trug die dritte Säule des sozialen Wohnbaus, das „**Servicio de Vivienda Popular**“ (**SERVIVIENDA**) Rechnung: Servivienda bietet so genannte „Einfachsthäuser“ aus vorgefertigten Eternitteilen an, mit einer Wohnfläche von zirka 15m² bis 30m², die zum Selbstkostenpreis erworben werden können. Den Grund und Boden bereitet der Käufer selbst vor, Ver- und Entsorgungseinrichtungen (Leitungen) sind nicht vorhanden. Interessant in diesem Zusammenhang ist, dass derartige Häuser auch auf illegal besetztem Grund und Boden aufgestellt werden.⁹⁵

Doch selbst mit diesem Konzept der „Einfachsthäuser“ ist es nicht möglich, all jene Familien zu erfassen, die buchstäblich von der Hand in den Mund leben, denn selbst diese niedrigen Raten für ein derartiges Haus sind finanziell nicht leistbar.

Der 1974 erfolgte Regierungswechsel zog eine Trendwende in der staatlichen Wohnbaupolitik nach sich, die sich in einer beträchtlichen Kürzung der finanziellen Mittel für den sozialen Wohnbau manifestierte. Die Gründe dafür waren, dass die politisch Verantwortlichen versuchten, einerseits die Abwanderung der Bevölkerung Bogotás in kleinere Städte zu forcieren und andererseits den wirtschaftlichen Schwerpunkt auf den Ausbau der Industrie zu legen, wodurch der Bausektor an Bedeutung verlor.

Bilanz des sozialen Wohnbaus

Verfolgt man die Entwicklung des sozialen Wohnbaus in Bogotá, so lässt sich folgende Bilanz ziehen:

Die Projekte des sozialen Wohnbaus waren nicht für die einkommensschwächste Bevölkerungsschicht konzipiert, da die Institutionen nicht nach sozialen, sondern betriebswirtschaftlichen Kriterien geführt wurden.

⁹⁵ Mertins 1978, S 90ff

Kennzeichen der staatlichen Wohnbaupolitik war, dass sie keine konkreten Flächennutzungspläne vorlegte, und Stadtentwicklungskonzepte nur nach rein ökonomischen Gesichtspunkten erstellt wurden. Dementsprechend legte man die Verwirklichung von sozialen Wohnbauprojekten in die Hand von Institutionen, die ebenfalls nur nach wirtschaftlichen Richtlinien agierten.

Die eigentliche Zielgruppe war die Mittelschicht und hier vor allem die untere Mittelschicht. Die sozialen Wohnbauprojekte waren nie als Unterkünfte für die Unterschicht vorgesehen, die Wohnsituation dieser Bevölkerungsschicht wurde jahrzehntelang vernachlässigt.

Ein weiteres Faktum ist, dass der Bedarf an Wohneinheiten bei weitem nicht abgedeckt werden konnte; den Fehlbestand bezifferte man in den 80er Jahren des 20. Jahrhunderts mit mehr als einer Viertelmillion.⁹⁶

Nach heutigen Schätzungen dürfte die Zahl mehr als doppelt so hoch sein. Schließlich stellt die Eingliederung einzelner Siedlungen in ein städtebauliches Gesamtkonzept, das beinhaltet auch die Anbindung an das Verkehrsnetz und die anderen infrastrukturellen Gegebenheiten, wie Wasserversorgung und Stromnetz, ein weiteres Problem dar.

Man kann von einem Gefälle des Errichtungsniveaus sprechen, was auf wirtschaftliche Gründe zurückzuführen ist. Vergleicht man die oben genannten Wohnbauprojekte, fällt eine verstärkte Eigenleistungskomponente der zukünftigen Bewohner in der Bauphase auf.

Während die Bewohner in Kennedy in bezugsfertige Wohneinheiten einziehen konnten, mussten sie im Falle „Garces Navas“ aktiv mitarbeiten und im Falle „El Panuelito“ die Wohneinheiten – unter Anleitung – sogar selbst errichten.

Die ICT hatte offensichtlich ihre Strategie aus kostentechnischen Überlegungen geändert bzw. ändern müssen, da die Rückzahlungsraten – obwohl sie sehr niedrig waren – von den Angehörigen der untersten Einkommensschicht nicht immer regelmäßig, wenn überhaupt geleistet

⁹⁶ Mertins, 1978 S 87ff

werden konnten. Die wesentlich höheren Rückzahlungen für die im selben Wohnviertel errichteten Unterkünfte für die Mittelschicht erfolgten hingegen in der Regel pünktlich und stellten für die ICT bis zu einem gewissen Grad eine finanzielle Kompensation dar.

Die ICT stand in den 70er Jahren vor der schwierigen Aufgabe, in immer kürzerer Zeit immer mehr Wohneinheiten für einkommensschwächere Bevölkerungsschichten zu errichten. Aufgrund dieser Tatsache arbeitete sie vermehrt mit anderen staatlichen Einrichtungen zusammen. Dem Problem des sozialen Unterschiedes der verschiedenen Schichten und dem damit korrelierenden Ausbildungsniveau versuchte man durch vermehrte Sozialarbeit beizukommen. Bis Mitte der 70er Jahre errichtete die ICT in Bogotá zwischen 25 und 35% der neu gebauten Wohneinheiten mit etwa 25 bis 50% der zur Verfügung stehenden finanziellen Mitteln.

„The great number of units built in Bogotá was about 10.000 in 1962; it varied between 3.000 and 5.000 throughout the late 1960s up to the mid 1970s, a period, when a number of households was increasing by about 40.000 to 50.000 annually in Bogotá.”⁹⁷

Vor dem Hintergrund einer sehr positiven Wirtschaftsentwicklung in Kolumbien wurde ein Konzept entwickelt, dass darauf aufbaut, dass die städtischen Armen binnen weniger Jahre zur (unteren) Mittelschicht zählen würden, die sich Unterkünfte des sozialen Wohnbaus leisten konnten, und der Anteil der wirklich armen Bevölkerung beträchtlich sinken würde.

Unter dem Aspekt des wirtschaftlichen „Hinaufarbeitens“ armer Bevölkerungsgruppen ist der Vier-Stufenplan von Pastrana aus dem Jahr 1973 zu sehen:

1. Ankurbelung der Industrie durch die Errichtung neuer Wohneinheiten.
2. Positive Auswirkung auf die Beschäftigungssituation unqualifizierter Arbeiter.

⁹⁷ MOHAN Rakesch: Understanding the Developing Metropolis, Oxford 1994; S 148

3. Verstärkte Nachfrage an Konsumgütern.
4. Positiver Effekt auf andere Industriezweige.

Zur Umsetzung dieses Plans wurden folgende Maßnahmen gesetzt:

1970 wurde die „**Unidad de Poder Adquisitivo Constante**“ (**UPAC**) gegründet, ein Spar- und Darlehensinstitut, das die Bevölkerung ermutigen sollte, die Ersparnisse inflationsgesichert anzulegen.

Die Gründung von entsprechenden Bankinstitutionen war die Folge, die Einlagen der privaten Sparer waren nur für Wohnbauprojekte bestimmt. Die Spar- und Darlehensverträge wurden in sogenannten UPACs – einer fiktiven Einheit, die an den kolumbianischen Pesos gebunden war, abgeschlossen. Während die Sparer von der Abwertung des Pesos profitierten, bedeutete sie für jenen Personenkreis, der ein Darlehen aufgenommen hatte, einen erheblichen finanziellen Nachteil, da ein wesentlich höherer Pesos-Betrag zurückgezahlt werden musste.

Viele einkommensschwache Familien wurden auf diese Weise in den finanziellen Ruin getrieben, da sie die Rückzahlungen nicht mehr leisten konnten. Dadurch wurde eine Abkehr vom ausschließlich staatlich finanzierten Wohnbau vollzogen. Das Kapital der UPAC war ebenfalls nicht für die Errichtung von Unterschicht-Unterkünften gedacht.

Die Zunahme der Bautätigkeit, die auf die Einführung des UPAC-Systems zurückzuführen ist, hatte auch eine Zunahme der Arbeitsplätze im Bausektor – jährlich etwa 6,2 % - zur Folge.⁹⁸

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sich der soziale Wohnbau überhaupt nicht an den Bedürfnissen der einkommensschwächsten Bevölkerungsschichten orientiert. Das Wohnproblem und die Wohnungsnot der ärmsten Bevölkerungsgruppe hat sich im Laufe der vielen Jahre, in denen die verschiedenen Wohnkonzepte nur sehr schleppend auf die tatsächlichen Bedürfnisse der Betroffenen abgestimmt wurden, zusehends verschärft.

⁹⁸ Vergleiche dazu: Carmenza Robledo Abad, in: Stuttgarter Geographische Schriften, Stuttgart 1996; S 27

Programme wurden zum Teil im Sinne eines „Nachbesserns“ erst dann entwickelt, wenn sich die unmittelbar Betroffenen schon selbst in irgendeiner Weise geholfen haben. Es scheint daher, dass die Problemlösungsstrategien der Regierung nicht vorausschauend erfolgen, denn selbst wenn Stadtplanungskonzepte vorliegen, dauert es viel zu lange bis man beginnt, sie tatsächlich zu realisieren.

So gesehen kann man von einem Reagieren anstelle eines Agierens auf Seiten der Regierungsverantwortlichen sprechen. Diese Tatsache erklärt auch, dass sich die Wohnsituation der untersten Bevölkerungsschicht über die Jahrzehnte gesehen nicht verbessert, sondern im Gegenteil permanent und drastisch verschlechtert hat.

2.2.2. Spontane Wohnformen – Umgang mit illegalen Siedlungsformen

Das staatliche Wohnbauprogramm war bei weitem nicht ausreichend. Die Besiedlung des Umlandes von Bogotá – und zwar in wesentlich größerem Ausmaß, als dies bis Mitte des Jahrhunderts der Fall war- war die unmittelbare Folge. Die Landnahme in der Sabana erfolgte ohne behördliche Genehmigung und gesetzliche Grundlagen.

An den Randgebieten der Stadt haben sich zwei Niederlassungsformen entwickelt:

Zum einen, wie bereits erwähnt, die illegalen „barrios de invasion“⁹⁹, die teilweise sehr nahe an Mülldeponien, an steilen Abhängen oder in Sumpfgebieten entstehen; diese Form der Besiedelung ist im Südwesten von Bogotá zu finden, ansonsten jedoch nur selten. Was den Abbruch oder das Niederreißen derartiger Behausungen betrifft, so kann die Regierung zwar an besonders gefährlichen Stellen (etwa an abrutschgefährdeten Hängen) eingreifen; sobald sich aber eine große Anzahl von Menschen niedergelassen

⁹⁹ Mertins in: Marburger Geographische Schriften, Heft 77, a.a.O.; S 45

hat - was sehr, sehr rasch erfolgen kann – ist der Handlungsspielraum der Regierung in der Praxis äußerst beschränkt.

In diesen Siedlungen gibt es keinerlei Infrastruktur, weder Wasser- und Stromversorgung noch geregelte Müllabfuhr oder sonstige öffentliche Dienste. Die Menschen in diesen Gebieten versuchen, in irgendeiner Form den nächsten Tag zu erleben, Gewalt und Verbrechen sind an der Tagesordnung.

Zum anderen die semi-legalen „barrios piratas“¹⁰⁰, deren Besonderheit darin liegt, dass der Erwerb des Bodens legal erfolgte, die Bautätigkeit hingegen illegal war, da sie nicht den gesetzlichen Vorschriften entsprach.

Die Stadterweiterung in den „barrios piratas“ verlief völlig ungeplant. In diesen „barrios piratas“ entstanden im Laufe der Zeit die unterschiedlichsten Arten von Behausungen. Man sieht sowohl einfache Hütten, gemauerte Bauten aber auch Bretterverschläge und Kartonbehausungen. Anzumerken ist dabei, dass das soziale Gefälle vom Zentrum des „barrios“ zum Rand verläuft; Neuzugezogene lassen sich am Rand nieder, mit der Zeit versuchen sie sich näher dem Zentrum des barrios anzusiedeln.

Die Erschließung eines derartigen Viertels hatte zu Beginn einen illegalen Status, da sie ohne Genehmigung erfolgte. Alle infrastrukturellen Maßnahmen, die Beseitigung von Müll und Abwässern, die Versorgung mit Strom und Wasser aber auch die Errichtung von Behausungen jeglicher Art spielten sich im Bereich des „Informellen Sektors“ ab und wurden vonseiten der Regierung toleriert.

Die Anbindung an das öffentliche Verkehrsnetz erfolgte oft erst nach Jahren.

Im Zuge der Eingliederung eines „barrios“ in den städtischen Bereich, wurde es legalisiert. Das bedeutete auch, dass alle Leistungen des öffentlichen Dienstes auf das Viertel ausgedehnt wurden, was auch den Bau von

¹⁰⁰ Mertins in: Marburger Geographische Schriften, Heft 77, a.a.O.; S 46

Spitälern und Schulen betraf, sofern sie nicht durch vorangegangene Privatinitiativen (Kirche oder andere Förderer) ohnedies schon vorhanden waren.

Diese Form der Stadterweiterung in Bogotá hat sich seit den 60er Jahren durchgesetzt und ist zu einem Charakteristikum der Stadt geworden, da seit diesem Zeitpunkt auf Regierungsseite konkrete Stadtplanungskonzepte fehlen, und die Verantwortlichen nur im Sinne einer „Schadensbegrenzung“ agieren.

Der offizielle Umgang mit dem Problem der illegalen Besiedelung unterlag einem Wandlungsprozess auf politischer Ebene, der im Folgenden chronologisch dargestellt werden soll.

Die große Zahl an Neuzuwanderern in Bogotá zwang die verantwortlichen Politiker in den 60er Jahren zu einer Änderung der bis dahin gültigen Gesetze aus dem Jahr 1945. Diese legten Standards für den Ausbaugrad der Erschließung eines Gebietes fest, betreffend den Straßenbau, die öffentlichen Dienste, die Anlage öffentlicher Plätze und Zonen und vor allem die Bauweise und Anordnung der Häuser.¹⁰¹ Da jedoch die betroffene Bevölkerung diese gesetzlichen Auflagen nicht erfüllen konnte, sah man sich 1961 gezwungen, die Standards herabzusetzen und sprach erstmals von einer „Institutionalisierung der Abnormität“.

Bis zu diesem Zeitpunkt galt die Art der Besiedelung, die den Standards nicht entsprach als illegal. Eine legale Entwicklung eines barrios, im Sinne einer Einbindung in das Kommunalwesen war aufgrund der Gesetzeslage nicht möglich gewesen.

Im 1961 verabschiedeten Gesetz (accuerdo 30 von 1961) wurden die Mindeststandards folgendermaßen definiert: es mussten eine öffentliche

¹⁰¹ Siehe zum Umgang mit illegalen Siedlungsformen v.a. Drakakis-Smith: Urbanisation in the Developing World“, a.a.O.; S 187 ff.

Wasserentnahmestelle, elektrische Stromversorgungseinrichtungen und private Latrinen im Siedlungsgebiet vorhanden sein.

Da sich auch diese Mindeststandards als zu hoch erwiesen, wurden sie 1972 erneut herabgesetzt (acuerdo 20 von 1972). Ein Jahr später erfolgte eine abermalige Modifizierung in Form der Dekrete 1259 und 1260, die lediglich den Erwerb des Grund und Bodens regelten und die, wie auch immer geartete Erschließung des Gebietes erlaubten.

Die Reaktion der beiden größten Institute für den sozialen Wohnbau auf die geänderte Gesetzeslage war folgende:

Ab dem Jahr 1972 bot das ICT ein Grundstück mit Ver- und Entsorgungsleitungen sowie eine Kreditfinanzierung der Baumaterialien an, das Haus war von den künftigen Bewohnern selbst zu errichten. Diese Art des sozialen Wohnbaus lief unter dem Begriff „lote con servicio“.¹⁰²

Das zweite Institut, die CVP bot ein Grundstück mit überdachter Fläche und Anschlussmöglichkeiten an das Ver- und Entsorgungssystem an.

Diese neuen gesetzlichen Bestimmungen für Behausungen der untersten Einkommensschicht waren die Voraussetzung für die staatlichen Erschließungsgesellschaften tätig werden zu können. Die Erschließung erfolgte auf sehr niedrigem Niveau und wurde zum Teil aus Mitteln, die im Zuge der Errichtung von Wohnviertel für die Ober- und Mittelschicht erwirtschaftet wurden, finanziert.

Die beiden großen Erschließungsgesellschaften EAAB (staatliche Wasser- und Kanalisationsgesellschaft) und EEEB (staatliche Stromgesellschaft), deren Zusammenarbeit mit dem staatlichen Planungsbüro und der Zentralbank (SIB) gesetzlich vorgeschrieben war, hatten aus finanziellen Gründen größtes Interesse an der Erschließung möglichst vieler derartiger Gebiete, da sie sich im Zuge späterer Ausbauarbeiten hohe Gewinne erwarteten.

¹⁰² G. Mertins in: Marburger geographische Schriften, S 89

Die engen Beziehungen der beiden Gesellschaften zum Planungsbüro und zur Zentralbank erleichterten die Integration der „barrios“ in den städtischen Bereich.

In einem 1968 verabschiedeten Gesetz war der Bank sowohl die finanzielle Abwicklung als auch die rechtliche Verantwortung in Fragen der Stadterweiterung und Erschließung neuer Wohngebiete für die einkommensschwache Bevölkerung überantwortet worden. Die Kontrollfunktion über den komplexen Bereich der Stadterweiterung von Bogotá lag somit in einer einzigen Hand.

Über einen nur sehr kurzen Zeitraum von einigen Jahren konnte die SIB dieser Aufgabe gerecht werden, dann unternahm sie nur mehr in groben Fällen von Gesetzesübertretungen rechtliche Schritte gegenüber Grundstücksmaklern und Spekulanten, die teilweise mit vorgetäuschten Eigentumstiteln, Land besiedeln ließen, dass dann aufgrund der Gesetzeslage erschlossen werden musste.

Schließlich überantwortete die SIB den Aufgabenbereich der „wildten Besiedelung“ weitgehend der ICT. Interessenskonflikte zwischen diesen beiden Institutionen erschwerten die Zusammenarbeit und führten letztendlich dazu, dass jede Institution selbständig agierte und eigene Makler mit ihren Interessen betraute. Diese Entwicklung führte dazu, dass die Gesetze sehr unterschiedlich ausgelegt wurden und der staatliche Einfluss daher immer mehr zurückgedrängt wurde.

Die Gesetzeslage machte den Verkauf von bisher landwirtschaftlich genutzten Flächen der Sabana äußerst interessant, denn das veräußerte Land war automatisch „Bauland“, da eine vorangehende Erschließung nicht mehr erforderlich war.

Ein sehr wesentlicher Punkt in diesem Zusammenhang ist, dass große Teile der Sabana in privatem Besitz einiger weniger Familien waren. Entschloss sich nun ein Grundbesitzer, einen Teil seines Landes an einen Makler zu verkaufen, hatte die Regierung keinerlei Möglichkeiten regulativ einzuwirken.

Da die Fläche im Großraum Bogotá begrenzt war, der Bedarf an Wohnraum ständig wuchs, und gleichzeitig dem Bausektor absolute Priorität eingeräumt wurde (siehe dazu den oben genannten „Vier-Stufen-Plan“ Pastranas), schnellten die Grundstückpreise in die Höhe.

Wirtschaftliche Interessen der an der Erschließung beteiligten Gesellschaften und der Landeigentümer beschleunigten die rasante Entwicklung –immer mehr Grund und Boden wurde zu Bauland, enorme Gewinne wurden erzielt.

Der Versuch der Behörden, die illegale Besiedelung in den Griff zu bekommen bestand also in der stufenweisen Herabsetzung der gesetzlich vorgeschriebenen Mindeststandards für legale Siedlungen. Ziel der etappenweisen Herabsetzung der Mindeststandards war es also, den Behausungen der einkommensschwächsten Bevölkerungsschichten einen legalen Status zu verleihen.

Die staatliche Reaktion auf das kontinuierliche Anwachsen illegaler Siedlungsformen bestand lediglich darin, die Gesetzeslage den herrschenden Gegebenheiten anzupassen. Die Bewohner sollten nicht aufgrund ihrer Wohnsituation in die Illegalität gedrängt werden, derartige Wohnviertel sollten durch die Anbindung an die vorhandenen infrastrukturellen Einrichtungen im nachhinein integriert werden.

Langfristig wurden somit illegale Siedlungsformen vermieden, an einer grundlegenden Verbesserung der Wohn- und Arbeitsbedingungen der zugewanderten und größtenteils sehr armen Bevölkerung war man jedoch kaum interessiert.

Die Modifizierung der Mindeststandards hatte eine positive Auswirkung auf die privaten Initiativen zu Verbesserung der Wohnsituation in Bogotá, denn sie erleichterten ihre Aktivitäten insofern, als sie sich nicht mehr in einer gesetzlichen Grauzone abspielten.

Die bekannteste private Organisation ist die bereits erwähnte `Servivienda`, die von den Jesuiten gegründet wurde. Sie stellte in eigener Produktion

Eternit-Fertigteilhäuser her, die sehr rasch aufgestellt werden konnten. Die Abzahlung der Häuser erfolgte in Form von Ratenzahlungen.

Die Häuser wurden auch in illegal in Besitz genommenen Vierteln aufgestellt.

Eine ebenfalls auf kirchliche Initiative zurückgehende Institution, die sich die Verbesserung der Wohnsituation der ärmsten Bevölkerung zum Ziel gesetzt hat, ist die von dem Priester Garcia Herreros 1956 gegründete „El Minuto de Dios“

In einer ersten Bauphase wurden im gleichnamigen barrio nur Behausungen für die unterste Schicht errichtet, später auch für die Mittelschicht. Finanziert wurde die Organisation mit Hilfe eines sogenannten „Millionenbanketts“, zu dem Vertreter aus Politik und Wirtschaft gebeten wurden, aber auch durch Spenden und Grundstücksschenkungen.

Die Besonderheit dieser Institution lag darin, dass sie Arbeitsplätze für handwerkliche Tätigkeiten schuf, kleine Gewerbebetriebe gründete und für den Verkauf von Erzeugnissen im In- und Ausland sorgte. Die wirtschaftliche Autonomie des barrios sollte den Fortbestand sichern und die Basis für den Aufbau von Schulen, eines Spital und eines Kulturzentrums schaffen. Das Wohnviertel wurde bis Mitte der 70er Jahre - im Sinne des Gedankengutes des Gründers - laufend erweitert.

Die geänderte Gesetzeslage bezüglich der Mindeststandards hat sich auch Präsident Belisario Bentancur zu Nutze gemacht, als er anlässlich seines Wahlkampfes wiederholt erklärte: „Si se puede“ (d.h.: es ist doch möglich!).

Gemeint war damit, dass er dafür sorgen werde, dass jeder Kolumbianer in der Lage sein werde, ein eigenes „Haus“ zu bewohnen. Er veranlasste den Bau der „**Ciudad Bolívar**“, die in krassem Gegensatz zur „Ciudad Kennedy“ steht.

Im Südwesten von Bogotá gab es zu dieser Zeit einige verstreut liegende „barrios de invasion“, die zueinander keine Verbindung hatten. Präsident Betancur gab grünes Licht für die Besiedelung dieses Gebiets nach Klärung der Besitzfrage und Finanzierung.

Auf Basis der gesetzlich verankerten „normas minimas de urbanismo“ fand eine teilweise Erschließung auf sehr einfachem Niveau statt. In einigen Abschnitten wurden lediglich die Mindestnormen erfüllt, was die Anschlussmöglichkeiten an das Versorgungsnetz und die Überdachung einer als Unterschlupf dienenden Fläche betrifft, eine flächendeckende Erschließung gab es jedoch nicht. Die in dieses Gebiet strömenden Menschenmassen waren daher in einigen Zonen mit unerschlossenem Gebiet konfrontiert.

Das hatte zur Folge, dass die Menschen gezwungen waren, eigene Überlebensstrategien zu entwickeln. Vieler Orts waren daher Formen der Subsistenzwirtschaft zu finden, ländliche Lebensgewohnheiten wurden einfach in den städtischen Raum verlagert, da man keine Alternative hatte. Teilweise wurden kleine Felder rund um die Wohnfläche angelegt und Nutztiere gehalten. Diese rurale „Organisationsform“ des Alltags war in diesem Stadtteil Bogotá's Gang und Gebe. Die Umstände, unter denen die Menschen in „Ciudad Bolívar“ zu leben hatten, waren unvorstellbar.

Die Beschaffung und der Transport von Trinkwasser, von verschiedenartigen Baumaterialien und Brennholz, aber auch die Beseitigung von Müll wurden auf informeller Ebene organisiert und mit Pferde-, Muli- oder Esel-Fuhrwerk durchgeführt. Teilweise wurde auch Abfall aus dem eigentlichen Stadtgebiet Bogotá's ins Siedlungsgebiet gebracht, um den Restmüll zu verwerten. In all diese Tätigkeitsbereich waren selbstverständlich auch bereits kleinere Kinder eingebunden.

Eine Hilfestellung im Sinne einer verstärkten Sozialarbeit bei der Integration in die urbane Gesellschaft und ein Vertrautmachen mit städtischen Lebensformen erhielten die Menschen von „Ciudad Bolívar“ nicht. Sie griffen daher auf Formen des täglichen Lebens zurück, die ihnen vertraut waren und ihnen halfen, ein Zusammengehörigkeitsgefühl zu entwickeln. Das

Traditionieren gewohnter Verhaltensweisen im Falle einer Verlagerung des Lebensmittelpunktes und das manchmal extreme Festhalten an alten Normen und Werten ist ein bekanntes Phänomen, da es für die Betroffenen die einzige soziale Sicherheit darstellt.

Durch die „Ciudad Bolívar“ wurde das Elend, unter dem die Bevölkerung in diesem Gebiet zu leiden hatte, einer breiten Öffentlichkeit bekannt.

Die Verwirklichung dieses Projekts war in Bogotá sehr umstritten und wird bis heute nicht wirklich gut geheißen, denn die Lebensbedingungen waren und sind teilweise bis zum heutigen Tag menschenunwürdig.

Dieses Projekt zeigt den Unterschied zu den anfänglichen Formen des sozialen Wohnbaus sehr anschaulich. Denn im Falle von „Ciudad Bolívar“ wurde lediglich Grund und Boden zur Verfügung gestellt, die gesamte Bautätigkeit und teilweise Erschließung in infrastruktureller Hinsicht wurde der Bevölkerung überlassen.

„Ciudad Bolívar“ war das Ergebnis eines vordergründig und oberflächlich geführten Wahlkampfes, und gewissermaßen eine Bankrotterklärung der Regierung, im Sinne einer Kapitulation vor den unlösbar scheinenden Problemen, mit denen man in der Millionenstadt Bogotá konfrontiert war, nämlich der explosionsartig gewachsenen Bevölkerung genügend adäquaten Wohnraum zur Verfügung zu stellen und ihr entsprechende Arbeits- und Lebensbedingungen zu ermöglichen.

In gewisser Weise hat man sich auf politischer Ebene darauf verlassen können, dass die Menschen, die unter derart desolaten Umständen leben müssen, selbst die Initiative ergreifen würden, um einen Ausweg aus ihrer aussichtslosen Situation zu suchen.

Der vorhandene Verwaltungsapparat war und ist meist viel zu wenig auf die Bedürfnisse des Landes und besonders auf die der einzelnen Regionen abgestimmt, Konzepte für die aktuellen Problembereiche fehlen in der Regel. Das was gemacht wird ist der Versuch, Einzelproblemlösungen anzubieten, die dann neue Schwierigkeiten nach sich ziehen.

2.2.3. Reforma Urbana – Gesamtkonzept oder Stückwerk? ¹⁰³

Die Stadtentwicklungspolitik ist vor dem Hintergrund des politischen Systems und der damit zusammenhängenden Kompetenzverteilung zu sehen.

Kolumbien war und ist ein zentralistisch organisiertes Staatswesen, das föderale Element ist nicht sehr ausgeprägt. Für Stadtplanung, Wohnungswesen, Stadtentwicklung und öffentliche Dienste bedeutet dies, dass der Staat relativ stark involviert ist.

Die kleinste administrative Verwaltungskategorie des Staates ist das 'municipio', mehrere municipios sind zu einem 'departamento' zusammengefasst, dessen rechtlicher Status zweigeteilt ist. Das departamento hat einen eigenen, festgelegten Verwaltungs- und Entscheidungsbereich, ist jedoch in anderen Belangen von der Zentralmacht abhängig; dies ist in Art. 311-321 der Verfassung von 1991 festgelegt.

Eine weitere Verwaltungseinheit – dies sei ergänzend erwähnt – sind die 'territorios indigenas', die insofern eine Sonderstellung einnehmen, als sie nur in Steuer- und Gesetzgebungsangelegenheiten der Zentralmacht unterstellt sind, ansonsten aber das Recht zur Ernennung einer eigenen Regierung haben.

Eine hierarchische Ordnung zwischen den genannten Verwaltungseinheiten besteht nicht.¹⁰⁴

Die gesplittete Kompetenzverteilung auf Verwaltungsebene zwischen Zentral- und Regionalmacht zieht Probleme nach sich, da politische Entscheidungen auf staatlicher Ebene getroffen werden, die nicht immer mit den örtlichen Erfordernissen korrelieren.

¹⁰³ Das folgende Kapitel basiert im Wesentlichen auf „1984 – 1985 – Programa des Nuevo Liberalismo para Bogotá. Documento elaborado por el Consejo Asesor“ (keine Jahresangabe) / „Plan de Desarrollo Económico Social Y de Obras Públicas para Santa Fé de Bogotá, D.C., 1995-1997 / „Forma Ciudad“ (Presentado al Consejo Territorial de Planeación), Alcaldía Mayor, Santa Fé de Bogotá, D.C., 1995; Departamento Administrativo de Planeación Distrital

¹⁰⁴ Siehe zu den Verwaltungsstrukturen: Carmen Robledo Abad: Die Entwicklung informeller Wohnviertel in Bogotá, in: Stuttgarter Geographische Studien, a.a.O.; S 118ff.

Die weitverzweigte Bürokratie erschwert das Umsetzen vorliegender Pläne zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung zusätzlich, das sie es aus verwaltungstechnischen Gründen weiter verzögert. Das hat zur Folge, dass vorliegende Konzepte noch vor ihrer Verwirklichung von der Realität eingeholt werden.

Informelle Wohnviertel, beispielsweise entstehen binnen kürzester Zeit – manchmal auch innerhalb weniger Tage oder sogar über Nacht – und führen ein existierendes Raumordnungskonzept ad absurdum.

Bogotá nimmt eine Sonderstellung ein: als 'Distrito Capital' ist es zugleich Hauptstadt und Zentrum des Landes und Hauptstadt des departamentos Cundinamarca. Diese Sonderstellung ist in Art. 322 der Verfassung von 1991 verankert.¹⁰⁵

Durch die Sonderstellung erhält Bogotá zusätzliche finanzielle Mittel aus der Staatskasse (aus dem 'situato fiscal', im weitesten Sinne vergleichbar dem Bund-Länder Finanzausgleich) und auch einen Teil der in Bogotá eingenommenen Steuern, der sich an der Einwohnerzahl orientiert und daher für die Stadtkassa von entscheidender Bedeutung ist.

Durch die Sonderstellung ist es auch möglich, Kredite beim Staat oder bei ausländischen Banken, Kreditinstituten und Entwicklungsinstitutionen aufzunehmen.

Schließlich erhält Bogotá als dessen Hauptstadt auch Finanzmittel des departamento Cundinamarca.

Die Zweckgebundenheit der eingenommenen Steuern ist in den Artikeln 336 und 356 der Verfassung von 1991 geregelt und legt die Verwendung der Gelder für das Gesundheitswesen, die Ausbildung und Erziehung fest.. Die aus dem Finanzausgleich anfallenden finanziellen Mitteln sind für die teilweise Finanzierung von Vor- und Grundschulen bestimmt.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Siehe zur Sonderstellung Bogotás: Carmenza Robledo Abad, Informelle Wohnviertel in Bogotá, a.a.O.; S 59

¹⁰⁶ Carmenza Robledo Abad, Informelle Wohnviertel in Bogotá, a.a.O.; S 60

Die Stadtentwicklung Bogotás weist, was die Planung betrifft insofern ein Kontinuum auf, als die gesetzlichen Rahmenbedingungen für die Stadterweiterung immer wieder verankert wurden, man sich jedoch nur ansatzweise daran hielt. Das bedeutet, dass die Verstädterung größtenteils unkoordiniert verlief, da auch ungesetzliche Aktionen in keiner Weise sanktioniert wurden.

Die Schaffung eines gesetzlichen Rahmens zur Ausarbeitung eines **Plans für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Stadt** erfolgte bereits im Jahr **1968** (Dekret 3133)¹⁰⁷, doch diese Gesetz bestand wieder nur auf dem Papier, während Bogotá unkontrolliert weiterwuchs. Die Administration, die daran gewöhnt war zu improvisieren, ging nach dem Dringlichkeitsprinzip vor und setzte eigene Prioritäten, was Grund für den diskontinuierlichen Ablauf der Planungsvorhaben war. Nicht zuletzt waren auch persönliche Interessen von Politikern ausschlaggebend für so manches „Prestige-Projekt“ (siehe „Ciudad Bolívar), das ohne eingehende Überlegungen realisiert wurde, weil es im Wahlkampf versprochen worden war.

Der Bedarf an einem umfassenden ökonomischen und sozialen Entwicklungskonzept ist größer denn je. Ein derartiger Plan sollte abgesehen von Rentabilitätsmerkmalen auch Kriterien des sozialen Nutzens und der Umweltverträglichkeit erfüllen und eine effektive Partizipation der Gemeinde ermöglichen.

Die Stadtentwicklungspolitik Bogotás geht auf den „**Plan Piloto de le Corbusier**“ zurück, dem ein Prozess der Sektorisierung der Stadt nach (beruflichen) Aktivitäten zugrunde liegt.¹⁰⁸ Die Folge davon ist heute, dass die Menschen innerhalb der Stadt enorme Distanzen zurückzulegen haben, um ihren Arbeitsplatz zu erreichen, was die Transportkosten im privaten Bereich und auch für den öffentlichen Verkehr enorm ansteigen ließ.

Eine Reorganisation der Stadt wäre dringend erforderlich, im Sinne eines Zulassens vieler Aktivitäten direkt in den barrios, was bedeuten würde, dass

¹⁰⁷ Programa del Nuevo Liberalismo para Bogotá; S 14

¹⁰⁸ Programa del Nuevo Liberalismo para Bogotá, S 22

die enormen Distanzen zwischen Arbeitsplatz und Wohnstätte wegfallen würden.

Abgesehen davon, markiert die heutige Nord-Süd-Teilung der Stadt eine soziale Segregation (Reich /Arm), die eine Planung moderner barrios unabdingbar macht. So könnte ein weit größerer Teil der Bevölkerung von den Komplementärservices profitieren (Parkanlagen, Theater, Supermärkte) als bisher. Doch nach wie vor wird bei aktuellen Bauprojekten das tradierte Kriterium der Segregation beibehalten. Die örtliche Trennung der ergänzenden Leistungen des öffentlichen Dienstes vom Wohnort führt dazu, dass die barrios tagsüber menschenleer sind, und die Menschen nur zum Schlafen kommen.

Es besteht aufgrund der Gesetzeslage (vergleiche dazu die Ausführungen über Mindeststandards) keine Verpflichtung für Bauträger wie beispielsweise die ICT, im Zuge der Errichtung eines Wohnviertels, Schulen, Spitäler, Parks und andere Einrichtungen der öffentlichen Hand zu bauen, was sich negativ auf die Integration derartiger Ensembles auswirkt.

Die Stadt selbst ist „halbfertig“, das heißt, die unbebauten Grundstücke innerhalb des verbauten Gebiets, die keine soziale Funktion erfüllen und die die Verfassung für Eigentum vorsieht, nehmen in etwa die Hälfte der aktuellen Größe Bogotás ein; das sind beispielsweise die „Estación del Ferrocarril“, die „Plaza de España“, die barrios „Santá Bárbara“ und „Chapinero“ und das „centro principal de la ciudad“, Plätze und Gebiete, die im 20. Jahrhundert wichtige Funktionen hatten.¹⁰⁹

Auf nahezu $\frac{3}{4}$ der Fläche Bogotás befinden sich barrios, die Mehrzahl von ihnen hat, was die Erschließung betrifft, ein oder mehrere verschiedene Leistungen des öffentlichen Dienstes zur Verfügung. Mehr als 50 barrios sind nicht offiziell anerkannt; diese „barrios de invasión“ haben keinerlei

¹⁰⁹ Programa del Nuevo Liberalismo para Bogotá, S 23

Möglichkeit, die öffentlichen Dienste in Anspruch zu nehmen, es gibt auch diesbezüglich keine Pläne von Seiten der verantwortlichen Politiker.¹¹⁰

Die Wohnbauprogramme von staatlicher Seite sind chaotisch und ineffizient, da sie sich auf das Mindestmaß an Erschließung für bereits vorhandene barrios beschränken.

Für die Gruppe von Menschen, die sich in großer Zahl an der Peripherie von Bogotá niederlässt, die „tugorios“ (Neuankömmlinge) gibt es keinerlei Wohnbauvorhaben von staatlicher Seite. Somit wird eine eigene soziale Schicht in den peripheren Zonen der Stadt geschaffen, die völlig mittel- und rechtlos ist, und die ihren eigenen Weg aus der Misere finden muss. Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang den Tätigkeiten im informellen Sektor zu, auf den an späterer Stelle eingegangen wird. Grund dafür ist die verfehlte Politik des Wohnbaus und der Stadterweiterung, was die Neuankömmlinge betrifft, denn bis zu dem Zeitpunkt, wo sich Familien eine Sozialunterkunft leisten können, vergeht einige Zeit, in der sie sich völlig selbst überlassen sind.

Eine Politik des sozialen Wohnbaus mit einer dualistischen Struktur auf zwei Ebenen, einem öffentlichen und einem privaten Sektor, der Unterkünfte einerseits für die arme, bereits in Bogotá lebende Bevölkerung und andererseits Auffangquartiere für die neu zuziehenden Menschen zur Verfügung stellt, gibt es nicht.

Das wäre eine Notwendigkeit in sozialpolitischer Hinsicht, der von staatlicher Seite keinerlei Rechnung getragen wird, die aber im Sinne einer den Anforderungen gerecht werdenden Politik des sozialen Wohnbaus dringend erforderlich wäre.

Die Bedürfnisse dieser „neuen“ städtischen Gesellschaft zeigen drastisch, dass die Politik die Bereitstellung öffentlicher Mittel für den Wohnbau reformiert und den Gegebenheiten angepasst werden muss. Obwohl im Zuge des Verstädterungsprozesses ein bestimmter Grad an Stabilität in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht erreicht wurde, besteht dennoch akuter

¹¹⁰ Programa del Nuevo Liberalismo para Bogotá, S 26ff.

Handlungsbedarf. Denn beispielsweise die Eingliederung der Frauen in die Arbeitswelt erfordert von den Behörden die Schaffung von Kinderbetreuungsplätzen.

Den sozialpolitischen Anforderungen, die im Zuge des Anwachsens der städtischen Bevölkerung verstärkt an die Behörden herangetragen werden, wird der Staat bis zum heutigen Tag nicht gerecht, was letztendlich auf ungelöste Kompetenzfragen und Finanzierungsprobleme zurückzuführen ist.¹¹¹

Daher muss die Politik der öffentlichen Ausgaben in Bogotá reformiert werden, um den sozialen Diensten Priorität einräumen zu können; dies betrifft auch die exakte Festlegung des Aufgabenbereichs von Staat und Gemeinde. Denn Charakter und Modalität der öffentlichen Dienste sind eindeutig lokal bestimmte Determinanten, daher müssen die Kompetenzen der Stadt diesbezüglich erweitert werden, da in erster Linie die Gemeinde die den Bedürfnissen der Bevölkerung entsprechende Politik formulieren und die erforderliche Administration kontrollieren kann. Dieser Umstrukturierungsprozess erfordert jedoch Zeit und setzt ein gesellschaftspolitisch verantwortungsvolles Agieren auf politischer Ebene voraus.

Im **Programm zur Entwicklung der Stadt Bogotá für den Zeitraum 1995 bis 1997** sind konkrete Ziele in wirtschaftlicher und sozialpolitischer Hinsicht formuliert.¹¹² Der Entwicklungsplan beinhaltet in erster Linie eine generelle Strategie, die Objekte beschreibt, Prioritäten und Durchführungsmaßnahmen festsetzt und die politischen Richtlinien für die Erfüllung dringend erforderlicher Notwendigkeiten im sozialen Bereich formuliert.

Der zweite Teil gibt Aufschlüsse über geplante Projekte und finanzielle Ressourcen. Breiter Raum wird der „städtischen Kultur“ gewidmet, durch Festlegen von Richtlinien für die allgemeine Sicherheit, das Transportwesen, die Eindämmung der Umweltverschmutzung, Bildung, den Wohnsektor und

¹¹¹ ebenda S 10ff.

den Gesundheitsbereich. Detailliert werden die Programme zur Verbesserung der Wohnsituation und der Erweiterung des sozialen Netzes für die peripheren Zonen präsentiert; beispielsweise welche barrios zu legalisieren sind und welche Sanierungsmaßnahmen wo und in welchem Umfang gesetzt werden und in welchen Stadtgebieten soziale Unterstützung gewährt wird.

Im Zuge einer abschließenden Betrachtung muss man feststellen, dass sich die Politiker der Probleme der Mega-Stadt Bogotá sehr wohl bewusst sind und Programme zur Verbesserung der Allgemeinbedingungen erarbeiten lassen. Die verstärkte Betonung und der Ausbau des sozialen Bereichs ist auf die Unerträglichkeit der Umstände zurückzuführen.

Die Regierungsverantwortlichen nützten jedoch die Phase des überdurchschnittlich hohen Zustroms der ländlichen Bevölkerung in den Jahren 1950 bis 1970, der ein Ausmaß erreichte, mit dem niemand gerechnet hatte, und dessen Folgen nicht abzusehen waren, zu ihrem eigenen Vorteil und verfolgten vorwiegend persönliche Interessen im Sinne der Profitmaximierung.

Dies hatte zur Folge, dass der soziale Wohnbau sehr reduziert wurde, Stadtplanungsprojekte wurden ad acta gelegt. Dies betraf nicht nur den Wohnbau, sondern auch den Neubau von Schulen, Spitälern und anderen gemeinnützigen Einrichtungen.

Es entsteht sogar im Verlauf von Gesprächen mit direkt Betroffenen der Eindruck, dass diese Situation gezielt herbeigeführt wurde, denn mit der Aufteilung brachliegender Flächen in sehr kleine Einheiten und deren Verkauf, konnten zusätzlich lukrative Geschäfte gemacht werden, die nachfolgende "Verelendung" nahm man aber in Kauf.

¹¹² Plan de Desarrollo Económico Social y de Obras Públicas para Santa Fé de Bogotá, D.C. 1995-1997, Santa Fé de Bogotá, 1995

Durch die Tatsache, dass der Gesamtzusammenhang der Problemfelder nicht berücksichtigt wird, können die zahlreichen Probleme der Millionenstadt nicht effizient gelöst werden.

Dies betrifft Bereiche wie die Ansiedlung neuer Industriebetriebe, das Verkehrs- und Transportwesen, die Schaffung neuen Wohnraums, die Errichtung von Schulen und Spitälern, den Anschluss an die öffentliche Strom- und Wasserversorgung aber auch an die Kanalisation und das Telefonnetz, die im Gesamtzusammenhang geplant und realisiert werden sollten, um einen möglichst reibungslosen Ablauf zu ermöglichen.

So wurde beispielsweise das neue Stadtviertel „Suba“, ein Wohngebiet für die gehobene Mittelschicht, weit außerhalb von Bogotá errichtet. Die Arbeitsplätze aber waren nach wie vor in der Stadt selbst, was für die dort lebenden Menschen einen relativ langen und zeitintensiven Weg zur Arbeit zur Folge hatte. Die Hauptverbindungsstraße zum Zentrum, und die Zahl der Anschlussverbindungen standen in keinem Verhältnis zum eigentlichen Verkehrsaufkommen. Die Menschen standen vor folgenden Problemen und lösten sie auf ihre Art:

Einerseits war man gezwungen, sich auf öffentliche Verkehrsmittel zu verlassen, die nicht immer zu den vorgesehenen Zeiten zur Verfügung standen oder dermaßen überbesetzt waren, dass sie gar nicht anhielten, um neue Passagiere aufzunehmen. Andererseits bestand nicht die Möglichkeit, den Individualverkehr zu forcieren, denn das erforderliche Straßennetz war noch nicht in ausreichendem Ausmaß vorhanden.

Es blieb also der Privatinitiative und dem Einfallsreichtum der betroffenen Bevölkerung überlassen, das Verbindungsproblem zum nächsten Zentrum und damit den Anschluss an die Stadt zu lösen; zahlreiche private Busunternehmer nützten diese Chance und setzten oft veraltetes, den Anforderungen nicht mehr entsprechendes Material ein und suchten eigene, nicht überlastete Wege ins nächste Zentrum. Später wurden dann diese Wege asphaltiert und in das örtliche Straßennetz integriert.

3. Die Rolle des informellen Sektors¹¹³

Die Zunahme der Tätigkeiten im „Informellen Sektor“ war die logische Konsequenz der immer größer werdenden Verelendung eines Großteils der Bevölkerung, und der Kampf gegen die menschenunwürdigen Lebensbedingungen. Die Chance eines persönlichen Aufstiegs für den einzelnen und die Verbesserung der allgemeinen Lebensumstände, sowohl in wirtschaftlicher als auch sozialer Hinsicht, die sich den Bewohnern eines „barrios“ eröffnet, ist nicht von der Hand zu weisen, da der Beschäftigung und den Verdienstmöglichkeiten auf dem „Informellen Sektor“ keine Grenzen gesetzt sind.

Der „Informelle Sektor“ hat aber nicht nur in Kolumbien lange Tradition. Die Menschen haben gelernt, ihre ökonomischen Bedürfnisse auf eigene Faust zu befriedigen und ihre persönlichen Interessen gegenüber anderen durchzusetzen, wenn nötig auch mit Gewalt. Die erforderliche Kontrolle vonseiten des Staates, und eine Sanktionierung im Falle einer Gesetzesübertretung war seit jeher nicht sehr effizient. Im Gegenteil die politischen Kräfte des Landes waren über Jahre hindurch selbst in Machtkämpfe verwickelt und handelten nach demselben Prinzip.

Die Einstellung der Menschen gegenüber dem Staat und seinen ausführenden Organen einerseits, und die Sichtweise der Politiker andererseits, ist ausschlaggebend für die Etablierung des Informellen Sektors, aber auch verantwortlich für den Stellenwert, den er mittlerweile einnimmt. Dem Bereich der „Schattenwirtschaft“, der von den Industrieländern zunächst eher negativ bewertet wurde, wird heute eine andere Bedeutung beigemessen.

Der vorhandene Verwaltungsapparat war und ist meistens viel zu wenig auf die Bedürfnisse des Landes insbesondere der einzelnen Regionen

¹¹³ Die folgenden Ausführungen zum informellen Sektor stützen sich u.a. auf: Nohlen, Lexikon

Dritte Welt, a.a.O. S 339ff / Robledo/Abad, Stuttgarter Geogr. Schriften, Band 125; S 36 ff./

abgestimmt, da Gesamtkonzepte für die aktuellen Problembereiche in der Regel fehlen. Das was gemacht wird, ist der Versuch, punktuelle Lösungen zu finden.

Auf Grund von Recherchen vor Ort ist der Bereich des Informellen Sektors eine der wenigen Möglichkeiten für die Menschen der untersten sozialen Schicht, zu überleben. Die Tätigkeit im „Informellen Sektor“ sichert in vielen Fällen nur das Überleben am nächsten Tag, was sowohl Erwachsene als auch Kinder betrifft.

Menschen, die nur in diesem Bereich tätig sind, sind nicht kranken- und unfallversichert, können keine Pensionsansprüche geltend machen und haben keinerlei Anspruch auf irgendeine Sozialleistung. Auch ärztliche Leistungen können aufgrund der finanziellen Situation der Betroffenen nicht bezahlt werden.

Dass diese Situation für den Großteil der unter diesen Umständen lebenden Menschen noch immer eine Verbesserung – im Sinne von mehr Sicherheit - darstellt, ist eine erschütternde Tatsache. Denn in den Gebieten, aus denen sie gekommen waren, herrschte oftmals nur Angst und Terror.

Der informelle Bereich der Wirtschaft birgt folgende **Problembereiche** in sich:

- Er drückt die Löhne und Gehälter im formellen Sektor, durch das Überangebot an Arbeitskräften.
- Die Auswirkungen auf den Beschäftigungsstand sind deutlich ersichtlich, denn ein verlässlicher Arbeiter, der keine steuerlichen Aufwände erfordert, wird natürlich bevorzugt.
- Die Abwanderung in den „Informellen Bereich“ ist verlockend, da die Verdienstmöglichkeiten teilweise besser sind.

Die Merkmale des informellen Sektors sind: „...arbeitsintensive Produktion, einfache Technologie, geringe oder gar nicht vorhandene Qualifikation der Arbeitskräfte, schlechte Bezahlung, geringer gewerkschaftlicher Organisationsgrad, fehlende Kranken- und Altersversicherung; so wie die

Hardy/Razeto, Neue soziale Subjekte im informellen Wirtschaftssektor,a.a.O.

Umgehung von Arbeitsschutzbestimmungen. Im Handels- und Dienstleistungsbereich arbeiten die meisten im informellen Sektor Tätigen“. ¹¹⁴

Die Entstehung des informellen Sektors ist demnach auf eine Verknüpfung (Verflechtung) mehrerer Problembereiche zurückzuführen: ökonomische und soziale Faktoren sind entscheidend für das Entstehen dieses Bereiches (der so genannten Schattenwirtschaft) aber auch politische Einflüsse spielen eine wichtige Rolle, wie bereits an anderer Stelle erwähnt.

Wirtschaftlich gesehen ist oftmals eine kapitalintensive Industrialisierung ausschlaggebend für ein Abwandern von Arbeitskräften in den informellen Bereich.

Neue Technologien und Rationalisierungsmaßnahmen multinationaler Konzerne sind verantwortlich für das Schließen einheimischer Handwerks- und Industriebetriebe. Bei fehlender Qualifikation sind die Arbeiter gezwungen, in den informellen Sektor abzuwandern, um ihre Existenz zu sichern.

Der informelle Sektor umfasst die verschiedensten Arten der Produktion und Distribution von Waren und Dienstleistungen, die nicht den formalrechtlichen Regelungen des jeweiligen Landes gemäß organisiert sind.

Dieser, von der ILO zu Beginn der 70er Jahre geprägte, Terminus „Informeller Sektor“ ist sehr breit gefächert.

Im Zusammenhang mit dem Begriff informeller Sektor spricht man auch von dem **Phänomen „Marginalität“**; wobei Marginalität die Entstehung des informellen Sektors bedingt beziehungsweise ihm zu Grunde liegt.

Unter Marginalität ist zu verstehen, „...“, dass Lebens-, Arbeits- und sozialpolitische Artikulations- und Integrationsbedingungen entzogen oder verweigert werden, weil die betroffenen Gruppen nicht unmittelbar für Profiterzielung, Kapitalakkumulation, Unterstützung oppositioneller Eliten

¹¹⁴ „Lexikon Dritte Welt“, Dieter Nohlen Hamburg, 1993 / S 339

u.s.w. „verwertet“ werden müssen, sondern dies vielmehr belasten würden; ihre Ausgliederung sichert die Vorteile des Zentrums.“¹¹⁵

Die ursprüngliche Begriffsbezeichnung „Marginalität“ galt für jene Bevölkerungsgruppe, die sich im Zuge der Landflucht am Rande einer Großstadt ansiedelte; dies war im wörtlichen Sinne der Bedeutung zu verstehen.

In den 60er Jahren erfuhr der Begriff der Marginalität einen Bedeutungswandel. Er wurde nicht mehr nur im lokalen Sinn des Wortes verstanden, sondern vielmehr sozialpolitisch interpretiert; das heißt, dass nun jener Sektor der Bevölkerung gemeint war, der nicht in den realpolitischen Ökonomieprozess eines Landes integriert werden konnte, was unter dem Aspekt der weltwirtschaftlichen Abhängigkeit der Entwicklungsländer zu verstehen ist, die dieses Phänomen bedingt.¹¹⁶

In den marktwirtschaftlich orientierten Ökonomien der Entwicklungsländer liegt der temporäre Prozess des „an den Rand gedrängt Werdens“ einer gesellschaftlichen Gruppe -auf Grund mangelnder Qualifikation- der Etablierung der so genannten „Schattenwirtschaft“ zu Grunde.

Sowohl der mangelnde Zugang zu Produktionsmitteln, als auch soziale, politische und kulturelle Unterschiede innerhalb der Gesellschaft bedingen das Phänomen der Marginalität in den Entwicklungsländern.

Teile der Bevölkerung sind dem zu Folge von der gesellschaftlichen Antizipation ausgeschlossen und somit auch vom formellen Sektor, was zwangsläufig die Entstehung eines informellen Sektors nach sich zieht.

Der informelle Sektor kann daher als eigenständiges System der Produktion, Verteilung und des Konsums einer gesellschaftlichen Gruppe gesehen werden, die Strukturen geschaffen und Methoden entwickelt hat, um abgekoppelt von der traditionellen wirtschaftlichen Produktion des Landes,

¹¹⁵ „GANTZEL K.J.: „Zu herrschaftssoziologischen Problembereichen von Abhängigkeitsbeziehungen in der gegenwärtigen Weltgesellschaft“, in: Senghaas D. (HRG.)

„Imperialismus und strukturelle Gewalt“, FF am Main, 1976, S 107

¹¹⁶ Nohlen, „Lexikon Dritte Welt“, a.a.O., S 459

eine „autonome Wirtschaftsform“ zu etablieren, da sie vom formalen Sektor ausgeschlossen wurde.

Gesellschaftliche Gruppen, die in den Informellen Sektor gedrängt werden, sind folgende:

1. Arbeiter, die auf Grund wirtschaftlicher Rationalisierungsmaßnahmen ihre Existenzgrundlage verloren haben. Sie sind mit den Organisationsstrukturen des formellen Sektors vertraut und können daher selbständig und sehr effizient agieren.
2. Jugendliche und teilweise auch Kinder, die auf Grund der prekären finanziellen Situation ihrer Familien gezwungen sind, selbst für ihr Überleben zu sorgen. Ihnen ist es nicht möglich, einen Schulabschluss zu erreichen, der ihnen eine Weiterbildung ermöglicht und somit auch eine bessere berufliche Qualifikation garantiert.
3. Frauen, die auf Grund des eingeschränkten Zugangs zu Schul- und Berufsausbildung keine Qualifikation aufweisen können.
4. Zuwanderer beziehungsweise „desplacados“ (Vertriebene) aus den ländlichen Gebieten, die von ihrem traditionellen Lebensbereich vertrieben werden und gleichzeitig von den Möglichkeiten, die die Großstadt bietet, angezogen werden.

Für alle Gruppen gilt, dass die Erwartungen der Menschen, die letztlich in den informellen Sektor gedrängt werden, was die Möglichkeiten der einfachsten Existenzbewältigung betrifft, größtenteils erfüllt werden.

Der informelle Sektor ist letztlich jene Zone, die den Betroffenen die Chance eröffnet, eigenständig den Alltag in irgendeiner Form zu bewältigen und so das Überleben ermöglicht.

Die Flexibilität und Improvisationsfähigkeit, die die Menschen im Zuge dieser Lebensform entwickeln, kann vor allem von Jugendlichen genutzt werden.

Dies ist einer der möglichen Gründe dafür, dass der Wechsel vom informellen Sektor zum formellen Sektor durchaus denkbar und möglich ist.

Sehr viele, wenn nicht die meisten Projekte der internationalen Entwicklungshilfe-Organisationen zielen auf diese Gruppe der Gesellschaft ab und sind speziell auf sehr jungen Menschen abgestimmt, denn sie stellen das „förderungswürdige“ Potential der im informellen Sektor Tätigen dar, da sie noch die Möglichkeit haben, ihre Zukunft unter besseren Vorzeichen und anderen Perspektiven zu gestalten.

„As children or young adults they begin to contribute to household earnings through jobs in informal sector activities. With increasing age, experience and (sometimes) education or training they may move into formal sector employment; later, because of age or failing health, they return into informal sector activities.“¹¹⁷

Das bedeutet, dass ein Wechsel vom informellen zum formellen Sektor durchaus möglich ist, der auch einen sozialen Aufstieg impliziert.

Ob sich jemand im formellen Sektor behaupten kann, hängt sicherlich von mehreren Faktoren und Umständen ab. Einerseits ist zunächst das persönliche Engagement in puncto Fort- und Weiterbildung aber auch die Akzeptanz neuer Ordnungsformen und Strukturen, also eine Integrationswilligkeit auf persönlicher Ebene erforderlich; andererseits hängt eine erfolgreiche Behauptung im formellen Sektor natürlich auch von den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ab, auf die der einzelne keinen direkten Einfluss hat.

Ein weiterer Aspekt in Bezug auf die „Verflechtung“ beziehungsweise Verknüpfung von informellem und formellem Sektor ist sehr viel breiter gefasst, da er von der Koexistenz beider Sektoren ausgeht und deren teilweiser Zusammenarbeit. In der Literatur wird in diesem Zusammenhang vom so genannten „subcontracting“ gesprochen, was als „Subvention des dominanten Bereichs durch die subordinierten Aktivitäten“ gesehen werden könnte.¹¹⁸

Darunter versteht man also die offensichtliche Verflechtung beider Sektoren.

¹¹⁷ LINN N.V.: „Informal Markets in Developing Countries“, New York 1987, S 40

3.1. Der politische Aspekt

In gewissem Sinn kann man von einer Stabilisierungsfunktion des informellen Sektors sprechen, denn es ist den offiziellen Stellen schlicht und einfach nicht mehr möglich, jene große Gruppe innerhalb der Bevölkerung, die sich zunehmend selbst organisiert hat, zu ignorieren.

Aus politischer Sicht betrachtet, weiß man, welches Konfliktpotential ein, an den Bedürfnissen der Betroffenen vorbei agierendes, Handeln in sich birgt. Das erklärt auch die vielen Gesetzesnovellen und Verordnungen, die illegale Zustände im Nachhinein legalisieren und auf diesem Weg in das System integrieren. Denn die Menschen, die in den informellen Sektor gedrängt wurden, haben einfach buchstäblich nichts mehr zu verlieren. Politische Sanktionen, welcher Art auch immer, wären äußerst kontraproduktiv.

In so ferne kann man von dieser oben genannten Funktion des informellen Sektors sprechen, denn er hält dieses potentielle Konfliktpotential, das auf Grund von grenzenloser Armut und unvorstellbarer Verelendung großer Teile der Bevölkerung entstanden ist, in Grenzen, da er eine Alternative für sehr viele Menschen ist.

Der informelle Sektor hat in gewisser Weise auch die Funktion eines Auffangbeckens für all jene, die einerseits von der Arbeitslosigkeit im formellen Sektor, und oder von der Beschäftigungslosigkeit in der Landwirtschaft oder der Industrie betroffen sind.

Märke spricht in diesem Zusammenhang von einer möglichen Gefahr, die eine Institutionalisierung des informellen Sektors mit sich bringt:

„Der informelle Sektor hat für die weiter rationalisierende Großproduktion de facto die Funktion einer Pufferzone bzw. eines Auffangbeckens, das die wegrationalisierten bzw. chancenlosen Arbeitskräfte absorbiert; der informelle

¹¹⁸ E. MÄRKE: „Ein Weg aus der Abhängigkeit? Die ungewisse Zukunft des Informellen Sektors in Entwicklungsländern“, Heidelberg, 1986; S 69

Sektor ist damit das Sicherheitsventil der Großindustrie, dessen Erhalt dazu beiträgt, die bestehenden Verhältnisse zu stabilisieren.“¹¹⁹

Darüber hinaus kommt dem informellen Sektor auch eine gewisse Versorgungsfunktion zu, denn er bedeutet nicht nur die Sicherung der Existenz für einen Großteil der Bevölkerung, sondern gleichzeitig auch die Billigst-Produktion von Konsumgütern und Dienstleistungen aller Art.

Auf diese Weise stellt er auch eine gewisse Gefahr für den formellen Sektor dar, denn durch das sehr niedrige Preisniveau des informellen Sektors, bedingt durch große Konkurrenz und kleinste Einkommen, werden auch die Löhne des formellen Sektors beeinflusst.¹²⁰

Möller und andere Autoren sprechen von einem Anteil von 40 bis 50 Prozent der Arbeitsplätze im informellen Sektor in den Großstädten Lateinamerikas, wobei es sich hier um einen Schätzwert handelt.

3.2. Der wirtschaftliche Aspekt

Folgende Vergleichsgrößen werden zur Charakterisierung der Produktionseinheiten im informellen Sektor herangezogen: Produktivität, Kapitalverfügbarkeit, Kapitalbildung und die Anzahl der Mitarbeiter.¹²¹

Die Diskrepanz betreffend die Technologie zwischen informellem und formellem Sektor hat eine wesentlich geringere Produktivität des Informellen Sektors zur Folge und ist 5 bis 6 Mal geringer als die des formellen Sektors. Um dieses Manko auszugleichen, ist der Einsatz der Arbeitskraft höher.

Während die Kapitalausstattung pro Arbeitsplatz im informellen Sektor bei zirka 350 US\$ liegt, wird sie im informellen Sektor mit etwa 20.000 US\$ beziffert.¹²²

¹¹⁹ Märke E.: „Ein Weg aus der Abhängigkeit? Die ungewisse Zukunft des informellen Sektors in Entwicklungsländern.“, a.a.O., S 58

¹²⁰ Möller S./Schlegel W./Schleich B./Wallenborn M.: „Wie kann man durch Berufsbildung den informellen Sektor fördern?“ DSE Mannheim, 1991, S 39

Daher ist es nahezu unmöglich, Kapital zu bilden. Das hat zur Folge, dass es keine Ansparungen für etwaige Investitionen gibt, die eine Produktivitätserhöhung nach sich ziehen würden. Teilweise wird sogar unter des Produktionskosten verkauft, denn der Erlös wird ehebaldigst benötigt. Dies hat selbstverständlich auch Auswirkungen auf die Anzahl der Mitarbeiter. Sie wird mit weniger als 10 Personen angegeben. Die Familienmitglieder arbeiten in der Regel unentgeltlich.

Von der ILO wird für Kolumbien angegeben, dass das durchschnittliche Einkommen pro Person im formellen Sektor doppelt so hoch ist als im informellen Sektor.¹²³

Es ist, was Zahlen, die den informellen Sektor betreffen, angeht, äußerst schwierig, an genaue Daten heranzukommen, denn es liegen lediglich Annäherungswerte und Schätzungen vor.

3.3. Der soziale Aspekt

Der informelle Sektor ist seinerseits durchaus strukturiert und folgt seinen eigenen Gesetzen und Regeln. Das Ausbildungsniveau, aber in erster Linie persönliche Beziehungen sind maßgebend für den Erfolg des einzelnen und somit auch für eine adäquate Entlohnung.

Im Zuge der starken Konkurrenz, der im informellen Sektor Tätigen, hat sich besonders in den Großstädten Lateinamerikas –das gilt dem zu Folge auch für Bogotá- eine spezielle Art der Organisation entwickelt, die als „Basisorganisationen“ bezeichnet werden. „Zum Selbstverständnis dieser

¹²¹ Möller S./Schlegel W./Schleich B./Wallenborn M.: „Wie kann man durch Berufsbildung den informellen Sektor fördern?“ DSE Mannheim, 1991, S 47ff

¹²² Vergl. Möller u.a., Wie kann man durch Berufsbildung den informellen Sektor fördern, a.a.O.; S 47ff.

¹²³ ILO (1981) zit. nach Möller u.a., a.a.O., S 65

Organisationen gehören die nicht individualistischen Werte der Solidarität, der gegenseitigen Hilfe, der Zusammenarbeit und der Selbstverwaltung.“¹²⁴

Daraus lässt sich ableiten, dass der Grad der Selbstorganisation dieser Bevölkerungsschicht ein doch recht hohes Ausmaß angenommen hat. Dies bezieht sich primär auf die wirtschaftliche Ebene, erstreckt sich aber mittlerweile auch auf kommunalpolitische Bereiche wie Gesundheitswesen, Erziehung, Selbsthilfegruppen, die sich mit der Organisation verschiedenster sozialer Bereiche befassen, wie beispielsweise Versorgung, Betreuung Ausbildung und Ähnliches mehr.

Dies geschieht zumeist in Form einer Zusammenarbeit mit Menschen, die bereits Erfahrungen im formellen Sektor erworben haben oder kirchlichen Mitarbeitern, die mit den Organisationsformen auf staatlicher Ebene vertraut sind. Diese Strukturierung verleiht den Menschen, die dem informellen Sektor zuzurechnen sind, selbstverständlich immer größere Bedeutung und dadurch auch mehr indirekten politischen Einfluss.

„Die Praxis dieser Gruppen hat bereits so viel Gewicht, dass das Volk in den Armenvierteln in allen zukünftigen Entscheidungsprozessen berücksichtigt werden muss und zwar als aktives Subjekt und nicht nur als passives Objekt einer staatlichen Sicherheits- und Sozialpolitik.“¹²⁵

Resümierend können die Vor- und Nachteile des informellen Sektors folgender Maßen subsumiert werden:

Als Vorteil werden die sehr hohe Flexibilität der Arbeitskräfte, die breit gefächerte Produktionsvielfalt, die jederzeit verfügbare Arbeitskraft, sowie die große Absorptionskapazität für Arbeitslose des formellen Sektors und das sich daraus ergebende enorme Kooperationspotenzial mit dem formellen Sektor.

¹²⁴ Hardy Clarisa/Razeto Luis: „Neue soziale Subjekte im informellen Wirtschaftssektor, in: Dirmoser D. (Hrsg.), Lateinamerika, Analysen und Berichte 10, Hamburg 1986, S 51

¹²⁵ Hardy C./Razeto L, a.a.O.; S 50

Zum Nachteil gereichen den Menschen, die im informellen Sektor tätig sind folgende Fakten:

Die direkt Betroffenen können keinerlei arbeitsrechtliche Absicherungen in Anspruch nehmen, was die Auszahlung und Höhe der Löhne betrifft, sie unterliegen keinen Schutzbestimmungen in puncto Arbeitszeit oder etwaigen Versicherungen und sind auch nicht durch eine Organisation vertreten, die sich für ihre Rechte einsetzt.

Bei stärkerer Zusammenarbeit zwischen dem formellen und dem informellen Sektor erwachsen den Klein- und Kleinstbetrieben des informellen Sektors in so ferne Nachteile, als Großunternehmen, die ihrerseits für Lohnnebenkosten aufkommen müssen, das finanzielle Risiko auf die informellen Betriebe abwälzen, in dem sie verstärkt das Lohnniveau drücken.

Mögliche Perspektiven

Bei zunehmender Zusammenarbeit von Betrieben beider Sektoren, ist es unumgänglich, dass der Staat seine Verantwortung wahrnimmt, in dem er gesetzliche Sonderregelungen trifft, die auf die Situation der Betroffenen abgestimmt sind und gegebenenfalls auch Kosten und Risiken übernimmt, sollte keine andere Institution dazu bereit sein.

Nach heutiger Sicht, eines marktwirtschaftlich-liberal orientierten Entwicklungsverständnisses, werden in modifizierter Form Konzepte von Entwicklungsstrategen –wie beispielsweise der Weltbank und der ILO- weiter verfolgt. Die vergangenen Entwicklungsdekaden der UNO haben gezeigt, dass die Strategien zur Überwindung der Unterentwicklung, die sich an dem Konzept der Modernisierungstheoretiker orientieren, dem Liberalismuskonzept, obsolet scheinen.

Abschließend lässt sich festhalten, dass es letztlich doch der „bequemere“ Weg für internationale Institutionen war und ist, das sich selbständig entwickelte Wesen des informellen Sektors zu übernehmen, und es als

„ausbaufähig“ zu bewerten. Man hat sich des Resultats einer Entwicklung bedient, das nicht das Ergebnis geglückter Entwicklungshilfe-Strategien war, sondern hat sich dazu entschlossen, vor Ort entstandene Verhältnisse und Zustände zu akzeptieren und sie zu interpretieren. Die Verantwortung dabei wird erneut dem jeweiligen Staat übertragen.

Angeichts der rasanten Entwicklung des informellen Sektors, des „galoppierenden“ Bevölkerungswachstums und der Verselbständigung der Situation im informellen Bereich, kann meiner Auffassung nach nur eine gezielte Zusammenarbeit des Staates, internationaler Organisationen und all deren, die Hilfe in der unterschiedlichsten Form leisten, eine spürbare Verbesserung der Lebensbedingungen der ins Abseitsgedrängten Bevölkerungsschicht des informellen Sektors bringen, anderenfalls könnte es zu einer Eskalation kommen, deren Folgen unabsehbar sein könnten.

4. Resüme und Schlussfolgerungen

Die Bekämpfung der Armut, die Integration aller Bevölkerungsschichten, und die wirtschaftliche, politische und soziale Weiterentwicklung Kolumbiens sind durchaus realistische Ziele, wenn sich die verantwortlichen Politiker des Landes, und somit auch die Führungseliten folgender Fakten bewusst werden:

1. Die seit Jahrhunderten tradierte und bis heute praktizierte strikte Aufteilung der Macht zwischen Konservativen, Liberalen und der katholischen Kirche verzögert die soziale Entwicklung des Landes entscheidend und unterbindet sie sogar in mancher Hinsicht.
Für eine Weiterentwicklung des Landes im sozialen Bereich bedarf es eines schrittweisen Übergangs zu mehr Eigenverantwortung, verbunden mit der Umsetzung der in der Verfassung verankerten Rechte und Pflichten der mittellosen Bevölkerung im ländlichen, vor allem aber im städtischen Raum.
2. Die Realisierung des Gleichheitsgrundsatzes und somit die Gleichwertigkeit und Gleichstellung aller Einwohner Kolumbiens ist von entscheidender Bedeutung. Der Gleichbehandlung aller Mitglieder der Gesellschaft und dem Schaffen eines Klimas der Toleranz und sozialen Verantwortung muss oberste Priorität eingeräumt werden – weil ohne sie keine wirtschaftliche, politische und soziale Weiterentwicklung Kolumbiens möglich ist und das wiederum auch für die Führungseliten von Nachteil ist.
3. Ein weiteres Kriterium im Zuge einer sozialen Veränderung in Richtung Emanzipation aller Bevölkerungsgruppen, ist die Beendigung der „Akzeptanz der Gewalt“ als politisches Instrument zur Durchsetzung der Interessen der jeweiligen Führungsschichten.

Ein derartiger Prozess kann nur von den Führungseliten und politisch Verantwortlichen ausgehen, da sie die bestimmenden Elemente in der Politik sind. Initiiert werden kann er nur in der Funktionsperiode eines Präsidenten, der einerseits über genügend Unabhängigkeit verfügt, andererseits ausreichendes Durchsetzungsvermögen hat, so dass es ihm gelingt, die Gratwanderung zwischen einer Realisierung der Grundbedürfnisse der armen Bevölkerung und der Befriedigung der Interessen der Eliten, erfolgreich zu bewältigen.

Wie die Erfahrung gezeigt hat, muss die Veränderung des status quo in der Gesellschaft Kolumbiens als „top-down“-Prozess erfolgen, der sich über etliche Jahre und mehrere Präsidentschafts-Perioden erstreckt.

Eine erfolgreiche Bekämpfung der sozialen Ungleichheit erfordert eine umfassende Lösungsstrategie, die in mehreren Schritten erfolgen müsste:

Politisch und juristisch müssen die Grundlagen für den einzelnen Bürger geschaffen werden: das bedeutet zunächst einmal die Umsetzung der in der Verfassung verankerten Grundrechte aller Einwohner Kolumbiens, dann die Ausweitung dieser Grundrechte.

Wesentliche Ansatzpunkte für die Bekämpfung der sozialen Ungleichheit stellen vor allem die bereits erwähnte Agrarreform von 1936 und die Arbeitergesetzgebung von 1944/45¹²⁶ dar.

Wie an früherer Stelle aufgezeigt wurde, war die vor dem Hintergrund der Weltwirtschaftskrise in den 1930er Jahren beschlossene Agrarreform teilweise durchaus ambitioniert, sie scheiterte jedoch in der Umsetzung.

Ähnliches trifft auch auf die Arbeitergesetzgebung der Jahre 1944/45 zu:

Obwohl erstmals die „...Festlegung eines Mindestlohns, Bestimmungen über Arbeitsunfälle, Überstunden, Nachtarbeit, bezahlten Urlaub und vieles mehr...“¹²⁷ erfolgte, blieb es bei der gesetzlichen Verankerung, eingehalten wurden die Bestimmungen nur teilweise, sanktioniert wurde die

¹²⁶ Hörtner Werner: Kolumbien verstehen, Zürich 2006 S74 ff

¹²⁷ ebenda, S 75

Nichteinhaltung von staatlicher Seite nicht, denn das lag nicht im Interesse der Industriellen.

Die Probleme sind damals wie heute sehr ähnlich, denn sowohl in den ländlichen Gebieten als auch in den Städten kämpfen Menschen um ihre Existenz und das tägliche Überleben.

Der große Unterschied besteht darin, dass die Dimension eine völlig andere ist: Die Zahl der unter unvorstellbar schlechten Bedingungen lebenden Menschen ist auf ein Vielfaches angestiegen und bewegt sich in der Größenordnung von einigen Millionen allein in Bogotá.

Die Rolle des Staates ist in diesem Zusammenhang von entscheidender Bedeutung, da sie über das Gelingen von Reformen entscheidet: Hat der Staat nicht nur die gesetzliche Kompetenz regulierend einzugreifen, sondern gleichzeitig auch die politische Stärke, diese Kompetenz durchzusetzen, kann er den Reformen zum Durchbruch verhelfen. Dies gilt für soziale Belange aber auch für den Wirtschaftsbereich, die Industrie und das Finanzwesen.

Solange der Präsident von unterschiedlichen Machteliten unterstützt wird und daher auf deren Ziele Rücksicht nehmen muss, bleibt er auch deren politischer Spielball.

Umfassende und weit reichende Reformen zur spürbaren Verbesserung der Situation der mittellosen Bevölkerung, was letztlich der gesamten Gesellschaft zu Gute kommt, zeitigen nur dann den gewünschten Erfolg, wenn das Gemeinwohl an erste Stelle rückt, und die unterschiedlichen Interessen der einzelnen Eliten hintangestellt werden.

Eine **Drei-Punkt-Strategie** scheint bezüglich der Umsetzung sozialer Reformen zielführend:

1. Die **Neuordnung der Besitzverhältnisse in ländlichen Gebieten** unter staatlicher Führung und mit finanzieller Unterstützung bei der Existenzgründung, gekoppelt mit einer Entschädigung der

Großgrundbesitzer. Dadurch könnte eine Lebensgrundlage für die rurale Bevölkerung geschaffen werden. Damit derartige Reformen im Gegensatz zu früheren Versuchen nicht scheitern, müsste man eine Reihe von begleitenden Maßnahmen umsetzen. So müsste etwa der Staat die landwirtschaftliche Produktion fördern und Absatzmöglichkeiten schaffen, den Status der ländlichen Bevölkerung in Bezug auf Selbständigkeit und Eigenverantwortung heben und für die Umsetzung und Einhaltung der Gesetze sorgen.

Dringend erforderlich ist in diesem Zusammenhang auch ein Minderheiten-Schutzprogramm für die indigene Bevölkerungsgruppe. Eine Rückkehr zu den so genannten „Resguardos“ wäre vorstellbar. Darunter verstand man die Lebensräume der Indios, vorwiegend in den Andenregionen aber auch in anderen ländlichen Gebieten, die der indigenen Bevölkerungsgruppe vorbehalten waren.

Sie müssten die Chance bekommen, ihre traditionell kommunale Form der Landnutzung ausüben zu können. Diese Art der „Terassen-Landwirtschaft“ wurde über Jahrhunderte erfolgreich praktiziert und wies auch eine sehr starke soziale Komponente auf, da das Zusammenleben mehrerer Generationen mit einer arbeitsteiligen Gesellschaftsstruktur gekoppelt war; was den Indios auch die Möglichkeit zur wirtschaftlichen Selbständigkeit und somit auch zu einer gewissen Unabhängigkeit eröffnet hat.

Der Hauptgrund für die fehlende Umsetzung staatlicher Reformen ist die ungleiche Bevölkerungsverteilung in Kolumbien. Auf Grund der äußerst geringen Besiedelung großer Teile des Landes besteht das Problem der Unkontrollierbarkeit weiter Gebiete Kolumbiens. Das erklärt auch das Faktum, dass viele gesetzlich verankerten Reformen nur auf dem Papier bestehen.

2. Der wohl umfangreichste und bedeutendste Bereich ist die **Hebung des Lebensstandards in den Elendsvierteln der Großstädte.**

Abgesehen von Reformen betreffend die Arbeitergesetzgebung, müsste eine umfangreiche Sozialreform eingeleitet werden, verbunden mit einer Sanierung der Elendsviertel und der Entwicklung und Umsetzung eines städtebauliches Gesamtkonzepts, um jenen Teil der Bevölkerung zu integrieren, der seit etlichen Jahren gezwungen ist, unter unvorstellbaren Bedingungen zu leben.

Dies kann gelingen, wenn:

- staatliche und nicht-staatliche Organisationen kooperieren und zwar
- unter der Leitung einer übergeordneten, zentralen Stelle, die die Aufgaben beider Bereiche koordiniert und in der Umsetzung unbürokratisch agieren kann.
- internationale Entwicklungshilfe-Projekte miteingebunden werden.

Die Aufgaben des Staates wären:

- Die Bereitstellung finanzieller Mittel zur Sanierung der Elendsviertel.
- Die Zur-Verfügung-Stellung von Grund und Boden im Stadtgebiet, der bereits erschlossen ist beziehungsweise wird. Im Zuge eines Beschäftigungsprogramms könnten Arbeitslose in einem ersten Schritt zu diesen Arbeiten herangezogen werden, gesetzliche Mindestlöhne müssten dabei garantiert werden.
- Die schrittweise Absiedelung von Menschen aus den Armenvierteln in die erschlossenen Gebiete mit gleichzeitig anlaufenden Sozial-Projekten, getragen von staatlichen Stellen, NGOs und anderen Organisationen unter Einbindung von Entwicklungshilfe-Projekten.
- Gleichzeitig damit verbunden wäre eine Sanierung der „alten“ Elendsviertel, um qualitativ höherwertigen Lebensraum zu schaffen.

- Die Ansiedelung von Industriebetrieben (mit Hilfe staatlicher Förderung) aber auch Kredite der Weltbank wären mit Sicherheit erforderlich, um eine finanzielle Existenzgrundlage für die Menschen zu schaffen.
- Die Anbindung alter und neuer Wohnviertel der mittellosen Bevölkerung an das Verkehrsnetz und andere öffentlichen Einrichtungen, also eine Ausweitung der Infrastruktur auf diese Siedlungsgebiete, um eine Ghetto-Bildung zu unterbinden.
- Die Verabschiedung eines umfangreichen Sozialprogramms, das auch den Bau von Schulen, Kindergärten, Spitälern beinhaltet. In einem ersten Schritt kann dies auch die Zur-Verfügung-Stellung von Räumlichkeiten bedeuten, in denen diese sozialen Dienste angeboten werden können. Begleitend dazu müsste auch ein finanzieller Anreiz für Fachkräfte aus dem Bereich des Gesundheits- und Bildungswesens geboten werden, damit auch für sie die Tätigkeit in diesen Gebieten attraktiv wird.

Auch eine finanzielle Unterstützung der Familien und Alleinerzieherinnen mit mehreren Kindern wäre eine dringende Notwendigkeit, um die Lebensbedingungen dieser Menschen entscheidend zu verbessern.

- Ein weiterer wesentlicher Faktor ist die finanzielle Unterstützung bei Betriebsgründungen und in weiterer Folge eine Forcierung von Ausbildungsprogrammen von Arbeitern, Jugendlichen, die in den Arbeitsprozess einsteigen und vor allem von Frauen, die auf Grund der großen Kinderanzahl nur sehr beschränkte Möglichkeiten haben, für ihren eigenen Lebensunterhalt zu sorgen.

3. Als drittes Standbein einer effektiven Reform ist die **Eindämmung von Gewalt jeglicher** Art unabdingbar. In Kolumbien ist das Phänomen der Gewalt ein besonderes. Man setzt seit der Gründung des Staates nicht nur die Streitkräfte bei friedenssichernden Aktionen ein, sondern delegiert teilweise Aufgaben an bewaffnete Verbände oder Gruppen,

die für die jeweiligen Eliten, deren Machtansprüche gewaltsam durchsetzen.

Ein wesentlicher Aspekt ist daher der, von allen gesellschaftlichen Gruppierungen verpflichtend einzuhaltende Gewaltverzicht.

Es würde den Rahmen dieser Arbeit bei weitem sprengen, über die Tätigkeiten und Ziele der diversen Guerilla-Bewegungen zu berichten, doch eines sei angemerkt, ihre Beweggründe waren dieselben: Es war – zumindest zu Beginn – eine Auflehnung gegen die soziale Ungerechtigkeit, die grenzenlose Armut und nicht zu letzt die politische Ohnmacht der betroffenen Bevölkerung mit gewaltsamen Mitteln.

Dieser soziale „Basiskonflikt“ innerhalb der kolumbianischen Gesellschaft wurde nie gelöst, und es ist den politisch Verantwortlichen auch absolut kein Anliegen.

Die durch die Tätigkeit der Guerilla begründete Landflucht hat nicht unwesentlich zur geradezu explosionsartigen Verstädterung Bogotás beigetragen.

Im Bewusstsein der Migranten ist mit ziemlicher Sicherheit ein hohes Maß an Resignation bezüglich der eigenen hoffnungslosen Situation verankert.

Dies scheint in so ferne ein sehr wesentlicher Aspekt, als in der Großstadt das Abhängigkeitsverhältnis nicht beendet, sondern nur verändert wird: Waren es in den ländlichen Gebieten die Großgrundbesitzer oder lokale Machtstrukturen, denen man sich unterordnen musste, sind es in den Städten diffizilere Geflechte, denen man sich ausgeliefert sieht. Das System der Korruption beispielsweise erstreckt sich von höchster, politischer Ebene, bis in die unterste Gesellschaftsschichten und ist sehr verzweigt.

Der Existenzkampf in der Großstadt findet unter ähnlichen Abhängigkeitsverhältnissen wie auf dem Land statt.

Die Akzeptanz dieser politischen Ohnmacht und das Dulden der sozialen Ungerechtigkeit auf Seiten der Armen kann als ein „Sich fügen“ in gegebene Umstände gesehen werden, da man sehr gut die Sanktionen im Falle eines Einsetzens für die eigenen Rechte kennt.¹²⁸

Daran wird sich, meiner Einschätzung nach, auch in Zukunft nichts Wesentliches ändern.

Die einzig denkbare und gleichzeitig realistische Variante wäre, dass vermehrt Entwicklungshilfe-Projekte, initiiert von NGOs, gestartet werden, die den Staat durch Ihre Präsenz und Aktivitäten verstärkt mit der Notwendigkeit einer politischen Unterstützung der mittellosen Bevölkerung konfrontieren und auf diesem Weg verstärkt einen indirekten Druck auf die Regierung ausüben, um im Sinne eines menschenwürdigen Daseins zu agieren. Die Gründung eines internationalen Büros für Menschenrechte in Bogotá hat sicherlich wesentlich dazu beigetragen, die gesellschaftlichen Missstände aufzuzeigen und zu hinterfragen.

In den folgenden Ausführungen setze ich mich mit den zu Beginn der Arbeit formulierten Forschungsfragen auseinander.

- Ein **komunalpolitisches Gesamtkonzept** für Bogotá gab es zur Zeit der einzelnen Migrationswellen nicht. Erst durch die Konfrontation mit den akuten Missständen betreffend die Lebensbedingungen der zugewanderten Bevölkerung wurden erste staatliche Schritte gesetzt (vergl. dazu: Kapiel über die Gründung von Institutionen des sozialen Wohnbaus 9. Folgende Gründe waren dafür ausschlaggebend. Zum einen erfolgte die Zuwanderung einer sehr großen Anzahl von Menschen in die Hauptstadt in relativ kurzen Zeitabständen, zum anderen war die Zahl der Zuwanderer überaus hoch. Die Regierung war mit der Situation überfordert und reagierte viel zu spät, indem sie die Institutionen des

¹²⁸ Diese Beobachtungen wurden mir im Rahmen ausführlicher Gespräche mit dem Geistlichen Padre Baron, der im sozialen Bereich sehr engagiert war, und mit Betroffenen in verschiedenen „barrios“ mitgeteilt.

sozialen Wohnbaus ins Leben rief. Man hoffte, durch nachträgliches Sanieren und Eingliedern von „barrios“ die Situation in den Griff zu bekommen.

- Aufgrund der im Zuge meiner Recherchetätigkeit gewonnenen Erkenntnisse würde ich die Frage, ob eine **aktive bzw. sogar proaktive Stadtplanungspolitik** angesichts des enormen Bevölkerungswachstums überhaupt möglich ist, mit nein beantworten und zwar vor allem weil die erwähnte Schaffung notwendiger Rahmenbedingungen vom ökonomischen Standpunkt aus kaum finanzierbar ist.#
- Der Bedeutungswandel, den der **informelle Sektor** im Laufe der letzten Jahrzehnte erfuhr, zeigt, dass auch auf internationaler Ebene erkannt wurde, dass diese Art der Existenzbewältigung die einzige Möglichkeit für die marginalisierte Bevölkerung einer Millionenstadt wie Bogotá ist. Die daraus resultierenden Nachteile nimmt man bewusst in Kauf. Der informelle Sektor war auch der Grund dafür, dass die gesellschaftspolitische Situation nicht eskalierte, ihm kam somit eine Stabilisierungsfunktion im Prozess der Verstädterung zu.
Für die Zukunft wird es allerdings wichtig sein, dass sich der Staat nicht seiner Verantwortung entzieht, denn die schlechten Arbeits- und Lebensbedingungen im informellen Sektor stellen ein nicht zu unterschätzendes gesellschaftspolitisches Gefahrenpotential dar.
- Die **fehlende staatliche Genehmigung zur Errichtung von Behausungen** auf legal erworbenem Boden hat zur Folge, dass die Integration von semi-legalen Siedlungsgebieten in das städtische Kommunalwesen erst sehr viel später erfolgt; und zwar meist erst zu einem Zeitpunkt, zu dem die Lebensbedingungen in den „barrios“ aufgrund der ständig weiter wachsenden Bevölkerungszahl unerträglich geworden sind.
- Ernsthafte politische **Anstrengungen, den Migrationsfluss (Land-Stadt)** einzudämmen, vermisst man. Es mangelt einerseits an der

Umsetzung einer Agrarreform, andererseits verschärfen die gewaltsamen Auseinandersetzungen im Land (Guerilla-Tätigkeit, paramilitärische Aktivitäten und andere bewaffnete Konflikte) die Migrationssituation zusätzlich. Die relevanten staatlichen Initiativen und Maßnahmen sind nicht ausreichend.

- Die **Integration der marginalisierten Bevölkerung** ist nur begrenzt möglich. Das ist einerseits auf das niedrige Bildungsniveau und die geringe berufliche Qualifikation zurückzuführen und andererseits auf die starren Gesellschaftsstrukturen.

Im Einzelfall ist jedoch, meist verbunden mit einem Wechsel in den formalen Sektor, ein sozialer Aufstieg durchaus möglich.

Literaturverzeichnis

ALCALDIA MAYOR, Departamento Administrativo de Planeación Distrital (Hrsg): "Formar Ciudad" (Presentado al el Consejo Territorial de Planeación); Santa Fé de Bogotá, 1995

ARMSTRONG Warwick, T.G. MC GEE: „Theatres of Accululation,,; London 1986

BÄHR Jürgen / MERTINS Günter: „Die lateinamerikanische Großstadt“, Darmstadt 1995

DANE-Materialien zum XVI. Zensus von 1993, CENSO NACIONAL DE POBLACION Y DE VIVIENDA, Bogotá 1993

DILGER Gerhard: „Kolumbien,, (Beck´sche Reihe Länder); München 1996

Dossier „Millenium- Entwicklungsziele der UNO“:

<http://www.interportal.ch/de/hemen/dossiers/millenniumsziele/#die-acht-ziele-im-wortlaut>

DRAKAKIS-SMITH David; „Urbanisation in the Developing World,,; Kent 1986

ESCOBAR Nora Segura, „Flucht und interne Vertreibung in Kolumbien“, in: GABBERT Karin, GABBERT Wolfgang und HOFFMANN Bert et.al. (Hrsg.), „Lateinamerika , Analysen und Berichte – Migration“, Band 23, 1999, Bad Honeff

FISCHER Thomas, Kolumbiens Außenbeziehungen“, in: ALTMANN Werner u.a. (Hrsg.), „Kolumbien heute. Politik – Wirtschaft- Kultur“, Frankfurt am Main 1997“

GALEANO Eduardo: „Die offenen Adern Lateinamerikas,, Wuppertal 1986

GANTZEL Klaus Jürgen, „Zu herrschaftssoziologischen Problembereichen von Abhängigkeitsbeziehungen in der gegenwärtigen Weltgesellschaft“, in: SENGHAAS Dieter (Hrsg.), „Imperialismus und strukturelle Gewalt. Analysen über abhängige Reproduktion“, Frankfurt a.M. 1976

GILBERT Alan (Hrsg), „The Latinamerican City“, London 1998

- HARDY Clarisa / RAZETO Luis, „Neue soziale Subjekte im Informellen Wirtschaftssektor“, in: DIRMOSEER Dietmar (Hrsg.), Lateinamerika, Analysen und Berichte 10, Hamburg 1986
- HOPFINGER Hans, KOPP Horst: „Wirkungen von Migration auf aufnehmende Gesellschaften“, (Neustadt an der Aisch 1996)
- HÖRTNER Werner, „Kolumbien verstehen“, Zürich 2006
- KNABE Ricarda: „Drogen, Guerilla und Gewalt“, Münster, Hamburg 1994
- KOMLOSY Andrea / PARNREITER Christof / STACHER Irene, „Ungeregt und unterbezahlt“, Frankfurt 1997
- LINN, „Informal Markets in Developing Countries“, New York 1987
- MÄRKE Erika, „Ein Weg aus der Abhängigkeit? Die ungewisse Zukunft des informellen Sektors in Entwicklungsländern“, Heidelberg 1986
- MERTIUS Günter: „Zum Verstädterungsprozess im nördlichen Südamerika“, in: „Marburger geographische Schriften“, Heft 77 (Hrsg.: C. Schitt; Marburg, Lahn 1978)
- MERTIUS Günter, SKOCZEK Maria: „Migraciones de la población Latinamericana y sus efectos socio-económicos“, Warszawa 1998
- MOHAN Rakesch: „Understanding the Developing Metropolis“, Oxford 1994
- MÖLLER Sigrid / SCHLEGEL Wolfgang / Schleich Bernd / WALLENBORN Manfred, „Wie kann man durch Berufsbildung den informellen Sektor fördern“, DSE Mannheim, 1991
- NIESS Frank, „Der Koloß im Norden. Geschichte der Lateinamerikapolitik der USA“, Köln 1986
- NOHLEN Dieter / NUSCHELER Franz (Hrsg.), „Handbuch Dritte Welt“, Bonn 1993
- NOHLEN Dieter: „Lexikon Dritte Welt“, Reinbeck bei Hamburg 2000
- OPITZ Peter J., „Grundprobleme der Entwicklungsregionen. Der Süden an der Schwelle zum 21. Jahrhundert“, München 1997

PLAN DE DESAROLLO ECONOMICO SOCIAL Y DE OBRAS PUBLICAS
PARA SANTA FÈ DE BOGOTÀ D.C. 1995-1997 (keine Jahresangabe)

PROGRAMA DEL NUEVO LIBERALISMO PARA BOGOTÁ 1984-1985
(Documento elaborado por el Consejo Asesor, keine Jahresangabe)

PRUTSCH Ursula: „Arbeit als Machtinstrument,, Frankfurt a.M. 2000

ROBLEDO ABAD Carmenza, „Die Entwicklung informeller Wohnviertel in
Bogotá, Kolumbien. Eine stadtgeographische Untersuchung am Beispiel des
Barrio Jerusalem“, in: Stuttgarter geographische Studien, Band 125; Stuttgart
1996

SEVILLA Rafael / VON HALDENWANG Christian / PIZARRO
Eduardo: „Kolumbien - Land der Einsamkeit?; Unkel/Rhein, Bad Honnef 1999

TOLLEY George S., THOMAS Vinod: „The Economics of Urbanization and
Urban Policies in Developing Countries,,; Washington D.C. 1987

WALDMANN Peter / KRUMWIEDE Heinrich-Wilhelm: „Politisches Lexikon
Lateinamerika,,, München 1992

Zusammenfassung:

Diplomarbeit: „Der Verstädterungsprozess in Lateinamerika am Beispiel Bogotá

Die vorliegende Arbeit befasst sich zunächst mit dem theoretischen Aspekt des Themas. Die Entwicklungstheorien und -strategien der letzten Jahrzehnte und die damit eng verbundenen Verstädterungstheorien werden skizziert, um den Kontext des Verstädterungsprozesses in Bogotá aufzuzeigen.

Das zweite Kapitel setzt sich zunächst mit dem Bevölkerungswachstum und der Migration vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen und politischen Entwicklung auseinander und widmet sich dann der Stadtentwicklung Bogotás. Dabei wird der Bogen von der staatlichen Wohnbaupolitik über die illegalen Wohnformen („barrios piratas“, „barrios de invasion“) bis zur „Reforma Urbana“ von 1995 gespannt.

Die im Rahmen eines Forschungsaufenthalts in Bogotá gesammelten Daten und Pläne sowie die Ergebnisse von Interviews finden Eingang in diesen Teil der Arbeit.

Das dritte Kapitel beschäftigt sich mit dem aus politikwissenschaftliche Sicht besonders interessanten informellen Sektor und seinem Zusammenhang mit der Verstädterung.

Im Schlusskapitel „Resümee und Schlussfolgerungen“ wird herausgearbeitet, dass es nach Ansicht der Verfasserin kein einfaches Patentrezept für die Lösung der Verstädterungsproblematik gibt, sondern dass Verstädterung ein sehr komplexer Prozess ist, der nur durch ein Bündel an – nicht leicht umzusetzenden – Maßnahmen verlangsamt und dadurch entschärft werden kann.

Lebenslauf

Brunhilde Schiller: geb. am 27. Juli 1961 in Wien
Matr. Nr.: 8050329
Studienkennzahl: A 300 295

Berufliche Erfahrungen

Seit 1984: Volksschullehrerin
1980 - 1982 jeweils im Sommer: Ferialpraktika bei der
Girozentrale
1982-1984 Werkstudentin (Studentenjobs bei
Gerngross)

Ausbildung

SS 2007 Wiederaufnahme des Studiums der
Politikwissenschaft (berufsbegleitend)
Juli/Aug. 1997 und 2006 Forschungsaufenthalte in Bogotá
11. Februar 1986 1. Diplomprüfung Politikwissenschaft
SS 1984 Beginn des Studiums der Politikwissen-
schaft/Publizistik
4. Juni 1984 Lehramtsprüfung für Volksschulen mit
Auszeichnung
WS 1982/83 –SS 1984 Studium an der Pädagogischen Akademie
der Erzdiözese Wien, 1210 Wien,
Mayerweckstraße 1
WS 1980/81 – SS 1982 Studium der Handelswissenschaften an der
Wirtschaftsuniversität Wien
12. Juni 1980 Matura am BORG I, 1010 Wien,
Hegelgasse 14

Berufliche Weiterbildung

SS 2007 Akademielehrgang „Begabtenförderung“