# Manila – Urbanisierung findet statt

Martin Heintel und Günter Spreitzhofer

**Inhalt**

1. Vorbemerkung ..... 323
2. Fragestellungen ..... 325
3. Stadtentwicklung ..... 326
   3.1 Bevölkerung ..... 326
   3.2 Squatters ..... 329
   3.3 Migration und Stadt-Land-Interaktion ..... 331
4. Ökonomische Internationalisierung und die Auswirkungen auf die „National Capital Region“ (NCR) ..... 334
   4.1 Die nationale Vormachtstellung der Metropolitanregion Manila ..... 335
   4.2 Maßnahmen: Bekenntnisse versus Realität ..... 337
5. Resümee ..... 338
6. Literatur ..... 340

## 1. Vorbemerkung

Zunehmende Urbanisierung gilt als eines der großen Problemfelder der Dritten Welt. Nach den Angaben der Vereinten Nationen leben seit 2008 weltweit erstmals mehr Menschen in Städten als in ländlichen Räumen. Megastädten – Städten mit mehr als zehn Millionen Einwohnern – kommt dabei eine übergeordnete Entwicklungsdynamik zu, da in diesen in der Regel der Kulminationspunkt der landesweiten Bevölkerungsdichte liegt. Der Begriff der „Hyper-Urbanization“ prägt die jüngsten Stadtentwicklungsdebatten. Laut Hochrechnungen soll im Jahr 2025 in Südostasien der Anteil der städtischen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung bei 53,2 Prozent liegen, das entspricht fast einer Vervierfachung der urbanen Bevölkerung seit dem Jahr 1950 (Jones 2002, S. 120). Metro Manila hat hier eine (zweifelhafte) Vorreiterrolle inne – sowohl auf nationaler Ebene als auch im internationalen Vergleich.

Es ist aber nicht primär die quantitative Komponente der Bevölkerungsumverteilung vom Land in die Stadt, hervorgerufen durch Binnenmigration und zusätzliches natürliches Bevölkerungswachstum, die zur Akkumulierung vieler Facetten des urbanen Chaos beiträgt, sondern vielmehr sind es qualitative Komponenten einer weltweiten Globalisierung, die in Megastädten ihre Ausformungen finden. Soziale, räumliche und ökonomische Disparitäten innerhalb der Megastädte, aber auch zwischen Stadt und Hinterland sind Ausdruck einer Entwicklungsdynamik, die nicht abgekoppelt von weltwirtschaftlichen Dynamiken gesehen werden darf.

Dennoch nehmen die Philippinen im südostasiatischen Gefüge eine Randposition im globalen Wettbewerb ein. Unabhängig davon, ob es sich um internationale Investitionen, Tourismus oder wirtschaftliche Wachstumsraten handelt, die Philippinen und eben auch Metro Manila führen ein Schattendasein gegenüber den benachbarten Tigerstaaten. Das Positive der vergleichsweise geringeren Wachstumsraten der Vergangenheit liegt zumindest darin, von der Asienkrise Ende der 1990er-Jahre nicht so stark betroffen gewesen zu sein. Die langen Schatten der Weltwirtschaftskrise 2008/09 auf die Philippinen gilt es erst abzuwarten.

Auch die direkten wirtschaftlichen Verflechtungen des südostasiatischen Inselstaates mit anderen Partnerstaaten in Südostasien sind relativ gering. Zur Zeit der Asienkrise – im Jahr 1998 – lag die reale Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts der Philippinen bei –0,5 Prozent, im Vergleich dazu in Indonesien bei –13,7 Prozent, in Malaysia bei –6,6 Prozent und in Thailand bei –8,0 Prozent (The Economist Intelligence Unit Limited 1999, S. 19). Zwischenzeitlich ging es mit dem Wachstum bis auf 7,2 Prozent wieder steil bergauf (2007). Im Jahr 2008 lag das Wachstum bei 4,6 Prozent, die Prognosen für 2009 liegen jedoch auch für die Philippinen im Minusbereich.

Am Beispiel des gigantischen Großraumes der *„National Capital Region"* (NCR) auf Luzon soll nun in diesem Beitrag versucht werden, den Zusammenhang von Stadtentwicklung, Migration und ländlicher Veränderung auf den Philippinen aufzuzeigen (vgl. dazu auch Heintel und Spreitzhofer 2002; Spreitzhofer und Heintel 2001). Globalität auf der einen und Lokalität auf der anderen Seite bilden hier das Spannungsfeld. Aber auch die unmittelbaren Gegensätze in den Städten selbst tragen zu einer ständigen Polarisierung des Soziallebens bei. Stadtentwicklung und Migration stehen in Megastädten der Dritten Welt in sehr engem Wechselbezug. Migration wird im Rahmen dieses Beitrags jenseits klassischer Push-Pull-Modelle verstanden, indem globale ökonomische Rahmenbedingungen den Kontext zum Migrationsverhalten herstellen und nicht so sehr der immer wieder zitierte „individuelle Wanderungsentscheid", der die Basis vieler Analysen darstellt.

Die Fokussierung der wirtschaftlichen Investitionen im Großraum der NCR in den letzten 30 Jahren hat die Arbeitsmarktstruktur des ganzen Landes massiv beeinflusst. Es gilt nun zu erörtern, inwieweit eine internationalisierte Wirtschaft das Migrationsverhalten bestimmt und die bisherige Kluft zwischen urbanen und peripheren Gebieten strukturell manifestieren oder verringern kann.

Die weiteren Ausführungen richten sich auf den Zusammenhang von getätigter Wanderung und Familienstrukturen. Es wird die Frage aufgegriffen, inwieweit Migration auf den Philippinen zu einer Entwurzelung der gewanderten Personen beigetragen hat und ob neue Formen der Migration wie etwa in Indonesien („Zirkuläre Migration") (Heintel und Spreitzhofer 1999a) entstanden sind und somit auch neue Formen der (groß)familiären Organisation mit sich gebracht haben. Letztendlich gilt es, die durch Migration mithervorgerufenen (geschlechtsspezifischen) Veränderungen des urbanen Arbeitsmarktes darzustellen.

## 2. Fragestellungen

Verstädterung in der Dritten Welt ist ein Phänomen, das mit der zunehmenden Globalisierung von Wirtschaft, Kultur und Politik zusammenhängt. Aufbauend auf den bereits umfassenden Forschungstätigkeiten des Instituts für Geographie und Regionalforschung der Universität Wien über Megacities in Süd(ost)asien[1] gilt es nun, das Stadtwachstum in Manila zu analysieren. Konkret soll im Rahmen der Untersuchungen folgenden Forschungsthemen und -fragen nachgegangen werden:

- Megacitymanagement hat sich als Schlagwort der Stadtforschung Mitte der 1990er-Jahre etabliert. Wie reagiert nun die nationale und lokale Politik der Philippinen auf Aspekte der Großraumentwicklung der NCR? Wie ist das Verhältnis von öffentlichen Institutionen zueinander (politischen Einrichtungen, Stadtplanungsbehörden etc.), und welche Rolle übt dabei der private Sektor (nicht-staatliche Industrie, ausländisches Direktkapital in Form von Investitionen etc.) zum Beispiel für Flächennutzung, Arbeitsmarkt und Kapitalakkumulation aus?
- In den Staaten Südostasiens zeichnen sich vergleichbare (ähnliche) Trends von Megastadtentwicklung ab, trotz erheblicher Unterschiede bezüglich historischer, räumlicher und (sozio)kultureller Eigenheiten. Die Auslagerungen von Produktionen multinationaler Unternehmen auf die Philippinen und ausländische Direktinvestitionen führen zur Entwurzelung breiter Bevölkerungssegmente am Land, zu ihrer nur partiellen Integration in die moderne Wirtschaft und die „urban society" sowie zur (weiteren) Verschärfung der Disparitäten zwischen Stadt und Land. Die Megastadt selbst unterliegt einem weiteren Zentralisierungsschub und ökonomischen Verdichtungsprozess. Ist es von nationaler Seite überhaupt möglich, mit der Zielsetzung der Großraumentwicklung der NCR zum Wachstumspol („Cities are the engines of economic growth that propel a country. ... They attract the ablest and the best people. ... The economic growth of the country is dependent on the development of cities.") regionale Disparitäten abzubauen und für einen innerstaatlichen Ausgleich an Industrialisierung, Investition etc. zu sorgen? Zu untersuchen ist hier, inwieweit eine gesteuerte Megaagglomerationsbildung (Wachstumspolförderung) eine weitere Konzentration forciert und nationales Ungleichgewicht hervorbringt.
- Neben der Megastadt als primärem Forschungsfeld gilt es, den wirtschaftlichen und soziokulturellen Wandel des ländlichen Raumes im Stadtumland und in der ländlichen Peripherie näher zu analysieren. Welchen Wandel hat der ländliche Raum (Beschäftigungsstruktur, Familienleben etc.) seit dem rasanten Wachstum der NCR vollzogen?
- Trotz der schon angesprochenen ähnlichen Trends der Megastadtentwicklung in anderen Staaten Südostasiens kommt es zu lokalen Besonderheiten. Die ökonomische Randstellung der Philippinen in Südostasien wurde bereits kurz angedeutet. Auch die jeweiligen (Staats)Religionen spielen unterschiedliche Rollen im Kontext von marktwirtschaftlicher Integration, Internationalisierung und städtischem Sozialleben in den

[1]) Siehe dazu u.a. Husa und Wohlschlägl 1997, 1999; Nissel 1997, 1999; Spreitzhofer und Heintel 1997, 2000.

Staaten Südostasiens. Hier gilt es zu untersuchen, inwieweit nationale Spezifika globale Trends überlagern und inwieweit hier Unterschiede zu anderen südostasiatischen Ländern festgemacht werden können bzw. in welchen Bereichen globale Trends regionale Strukturen unterlaufen haben.

## 3. Stadtentwicklung

Die Abgrenzung und Größenbestimmung ist für fast alle Megastädte der Welt, ob in Afrika, Asien oder Lateinamerika, gleichermaßen ein Definitionsproblem – diesbezügliche Versuche sind substanziell auch nicht wirklich sinnstiftend. Wo endet eine rasch wachsende Stadt, wo beginnt das Stadtumland, der suburbane Bereich, und wie sind zusammenwachsende Neusiedlungsgebiete und gewachsene Städte im Umland miteinander verflochten?

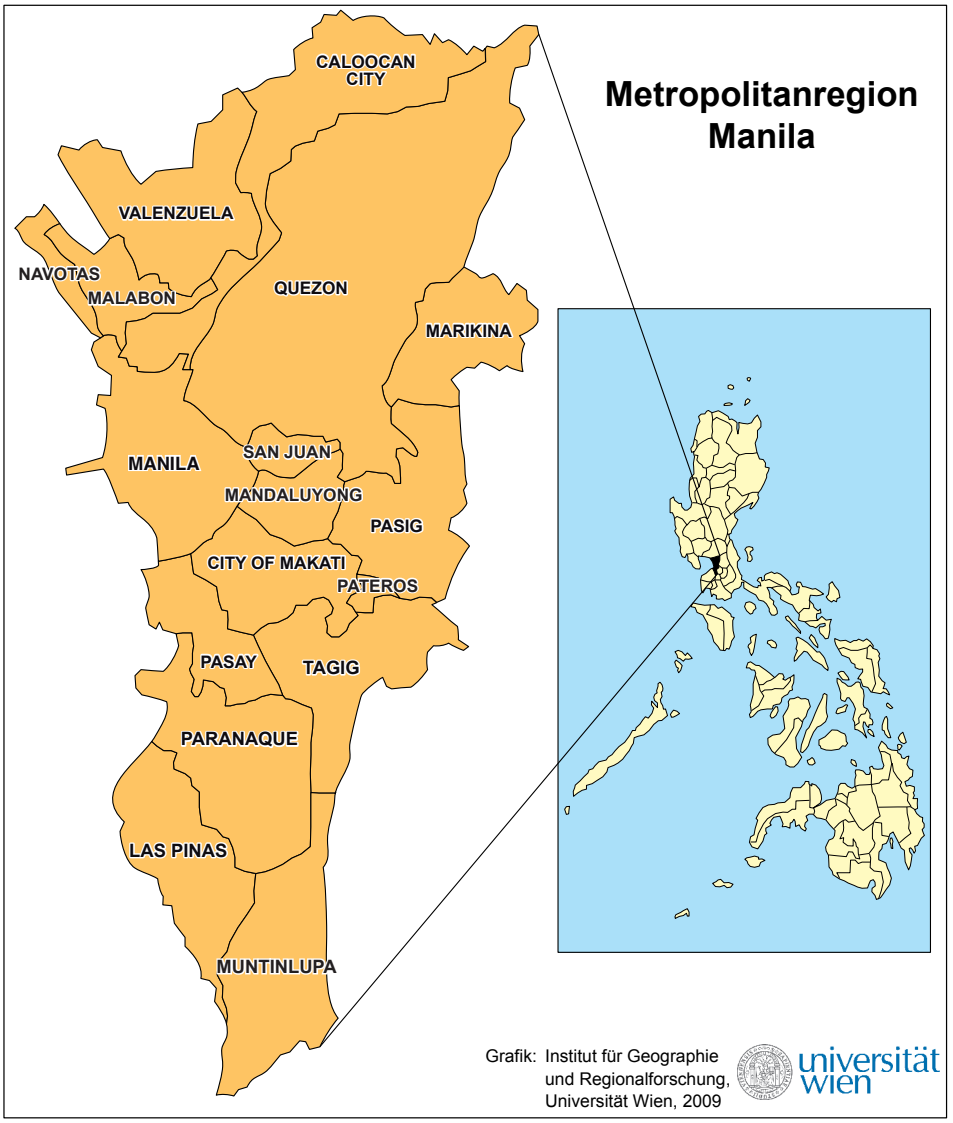
Das rasante Stadtwachstum der letzten 30 Jahre in vielen Staaten Asiens hat jedenfalls historisch definierte Gebietseinheiten gesprengt, und sozialräumliche Interaktionen haben vielfach an „Übersichtlichkeit" verloren (Murakami et al. 2005). Meist macht es keinen Sinn mehr, von einer Stadt zu sprechen, sondern – wie auch im Fall der Metropolitanregion Manila – von einer Stadtagglomeration. Einen Kernstadtbereich isoliert von seinem Umland zu analysieren, besonders wenn es um Fragen der Migration, der Neubesiedlung, um Infrastrukturmaßnahmen, Landnutzung (Kelly 2003) und ökonomische Erschließung geht, ist hier nicht zielführend.

Die *„Metropolitan Manila Area"* („Metro Manila", „National Capital Region") wurde als Verwaltungseinheit im Jahr 1975 gegründet. Seither ist die „Metropolitan Manila Development Authority" für die Administration der Städte Manila, Quezon City, Caloocan, Pasay, Mandaluyong, Makati, Pasig, Marikina, Muntinlupa, Las Piñas, Parañaque, Valenzuela, Malabon, Taguig, Navotas und San Juan sowie für die Gemeinde Pateros verantwortlich (vgl. Abb. 1). Metro Manila zählt – ähnlich wie Jakarta in Indonesien – zu jenen Megastädten, die heute eine unglaubliche funktionale Dominanz und Vormachtstellung im nationalen Gefüge innehaben. Vergleichbar mit dem wirtschaftsstarken West-Ost-Korridor in Java/Indonesien (Serang – Jabotabek – Cirebon) wird nun in Luzon von der „National Capital Region" gesprochen, die zukünftig einen megaurbanen Agglomerationsraum in Nord-Süd-Erstreckung von Dagupan über Manila bis hin nach Lucena bilden wird, in dem schon jetzt die höchste Konzentration von wirtschaftlicher Investition des Landes angesiedelt ist. So werden etwa 40 Prozent der nationalen Industrie und Dienstleistungen der Philippinen in diesem Großraum (raum)wirksam. Die nationale Entwicklung der Philippinen ist untrennbar mit jener der Megacity Manila verbunden – und das im doppeldeutigen Sinn.

### *3.1 Bevölkerung*

Die hohe Konzentration der philippinischen Bevölkerung in der Hauptstadtregion ist eine Entwicklung der letzten 50 Jahre. Noch im Jahr 1903 (erster Zensus) betrug der Anteil

**Abb. 1: Die „National Capital Region“ (NCR) – Lage und Ausdehnung**

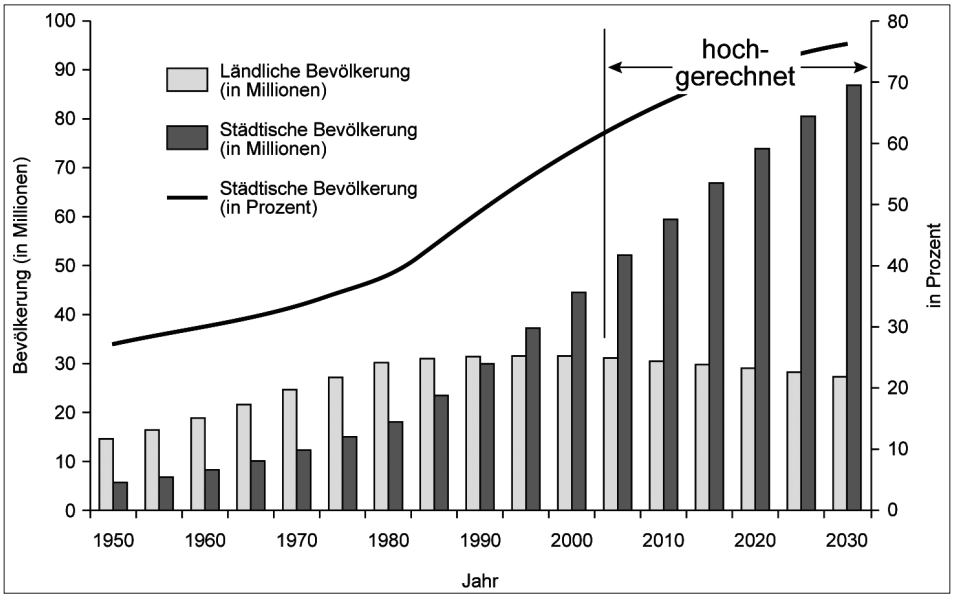



der Bevölkerung Manilas an der Gesamtbevölkerung des Landes nur vier Prozent. Die Philippinen hatten noch in jüngster Vergangenheit relativ hohe Bevölkerungswachstumsraten. Zwischen 1990 und 1995 lag die jährliche Wachstumsrate der philippinischen Gesamtbevölkerung im Schnitt bei 2,32 Prozent. Die durchschnittliche Wachstumsrate für die NCR betrug im selben Durchrechnungszeitraum schon 3,3 Prozent. Befürchtungen des „National Statistics Office“ aus dem Jahr 1997, dass sich die philippinische Bevölkerung innerhalb der nächsten 30 Jahre verdoppeln würde (NSO 1997, S. 298), müssen

aus heutiger Sicht jedoch revidiert werden. Im Jahr 2009 lag das Bevölkerungswachstum des Landes nur noch bei 1,8 Prozent (PRB 2009) – Tendenz weiter sinkend. Das jährliche Durchschnittswachstum für den Zeitraum 2010–2015 wird mit 1,68 Prozent prognostiziert (United Nations 2009). Die Bevölkerungsdichte[2] lag in Metro Manila im Jahr 2007 bei rund 18.100 Personen/km² – die Hauptstadtregion ist somit die mit Abstand dichtest besiedelte Region des Landes.

Der Grad der Urbanisierung betrug auf den Philippinen im Jahr 2000 noch 58,5 Prozent, im Jahr 2010 lag er bereits bei 63 Prozent. Für 2020 wird davon ausgegangen, dass er knapp 75 Prozent erreicht (Mangahas 2006, S. 273). Auch im internationalen Vergleich handelt es sich hier bereits um sehr hohe Grade der Urbanisierung (vgl. Abb. 2).

**Abb. 2: Ländliche und städtische Bevölkerungstrends (absolut und in Prozent)**




Quelle: Mangahas 2006, S. 274.

Von 1970 bis 1990 hat sich die Bevölkerungszahl allein im Kernstadtbereich von Metro Manila verdoppelt – sie liegt dort bei etwa acht Millionen Einwohnern –, während sie sich von 1960 bis heute im urbanen Großraum mehr als vervierfacht hat. Die exakten Daten zur gegenwärtigen Bevölkerungszahl Manilas unterscheiden sich je nach Quelle und Flächenbezug. Es wird jedoch davon ausgegangen, dass 2009 bereits wesentlich mehr als zwölf Millionen Menschen in Manila lebten. Der Zensus von 2007 erbrachte eine Bevölkerungszahl Metro Manilas von 11,55 Millionen.

[2]) Quelle: National Statistics Office of the Philippines, Zensus vom 1. August 2007.

### *3.2 Squatters*

Die Siedlungsentwicklung in Megastädten des Südens muss immer im Kontext einer internationalisierten und globalisierten Wirtschaft gesehen und analysiert werden. Die Verdichtung vieler Menschen auf engem Raum und die illegale Besetzung von Land stehen in engem Wechselbezug zum jeweiligen Hinterland, zur Situation der Landwirtschaft (unter dem Einfluss des weltweiten Agrarbusiness) und vor allem zu den multinationalen Konzernen und den Industrien, die im Stadtumland die verlängerten Werkbänke eröffnen.

Mit der steigenden weltwirtschaftlichen Integration Manilas steigen nicht nur die Preise für das Land im urbanen Bereich, dieses wird gleichzeitig auch zunehmend knapper. Laut Studien von Berner (1996, 1997a, 1997b) leben mehr als die Hälfte der Einwohner Manilas als „squatters" in illegalen Siedlungen auf öffentlichem oder privatem Land. Zugeteilte Landflächen im suburbanen Raum wurden nicht angenommen, da Arbeitsmöglichkeiten fehlten, was wieder zu verstärkter Rücksiedlung in die Stadtgebiete führte. Diese Situation bedingt das Phänomen von extrem hohen Bodenpreisen mit extrem niedrigen Lohnkosten, die Globalisierungsgewinner für sich zu nutzen wissen. Ein Schlüssel zur Bekämpfung der städtischen Armut wird daher seit längerem im individuellen und kollektiven Landbesitz gesehen.

Wie in anderen Megastädten Südostasiens auch (z. B. Jakarta und Bangkok) wurde zwar partiell in Slumsanierung, Neustadtgründungen, sozialen Wohnbau und andere „Improvement"-Programme investiert, in Wirklichkeit wurde dadurch aber ausschließlich die besser verdienende Mittelschicht gefördert; oft gingen auch Baufirmen zugrunde oder die Wohneinheiten in den fertiggestellten Siedlungen waren lange Zeit nicht vermittelbar.

Von Seiten der philippinischen Regierung wurde sukzessive versucht, eine Legalisierung des illegalen Landbesitzes voranzutreiben, nicht zuletzt, um die durch Nachbarschaftshilfe errichteten Siedlungen in ihrem volkswirtschaftlichen Gesamtwert zu erhalten. Wenn täglich Gefahr droht, das eigene Hab und Gut vor den staatlichen Schleifungskompanien in Sicherheit bringen zu müssen, dann wird auch nur das Nötigste in die Erhaltung des Hauses selbst und die Infrastruktur des unmittelbaren Wohnumlandes investiert – so die praktischen Erfahrungen der Stadtplanungsbehörden.

„Squatting" galt – gemäß einem Dekret des früheren Präsidenten Marcos – als illegales Vergehen (Presidential Decree PD 772). Unrechtmäßig besiedeltes Land stempelte Siedler somit zu Kriminellen. Die 1975 gegründete „National Housing Authority" (NHA) trat mit dem Ziel an, 30 Prozent der ärmsten Stadtbevölkerung mit Wohnraum zu versorgen. Bis 1985 gelang es, im Schnitt etwa 400 Wohneinheiten pro Jahr zu schaffen, und das bei einem – zusätzlich zu den bereits vorhandenen „urban poor" – jährlichen Zuzug hunderttausender Menschen aus dem ruralen Umland.

Noch bis Ende der 1980er-Jahre ignorierte die philippinische Regierung und Stadtplanung die Bedürfnisse der „urban floating mass". Ähnlich wie beispielsweise in Jakarta wurde von Regierungsseite in Prestigeprojekte mit internationaler Vorzeigbarkeit inves-

tiert. Gleich, ob BLISS („Bagong Lipunan [New Society] Improvement of Sites and Services"), die Vorbereitungen zur Miss Universum-Wahl im Jahre 1974, der Staatsbesuch des US-Präsidenten Ford 1975 oder die Weltbankkonferenz 1976 – all dies hat das Stadtbild Manilas verändert und zu einer Realitätsverdrängung beigetragen. Zehntausende wurden aus ihren Häusern gedrängt, da diese in der Nähe oder entlang von Repräsentations- und Paraderouten lagen oder das Umfeld der internationalen Gäste hätten stören können (Berner 1997, 218f). Derartige Radikalmaßnahmen haben jedoch weder das städtische Wohnungsproblem gelöst noch internationale Reputation und „ein schönes neues Manila" (so der Wunsch der damaligen Gouverneurin Imelda Marcos) hervorgebracht. Auch Slumsanierungen mittels APD-Programmen („Areas for Priority Development") in den späten 1970er- und 1980er-Jahren können als Fehlschlag eingestuft werden.

Seit 1988 besteht durch das „Community Mortgage Program" (CMP) für die Kommunen die Möglichkeit, mit Hilfe diverser NGOs und unter staatlicher Anleitung das illegal besetzte Land zu erwerben. „The Community Mortgage Program seeks to help residents of blighted or depressed areas who have organized themselves into community associations to own the lots they occupy and eventually improve their housing conditions." (National Statistics Office 1997, S. 925). Das Ziel liegt in der gemeinsamen Organisation der Squatter, da das zu erlangende Besitzrecht nur an Organisationen („kommunale Strukturen"), nicht jedoch an Einzelpersonen übertragen wird. Das CMP gilt auch in anderen philippinischen Städten als recht erfolgreiche Kombination der beiderseitigen Bedürfnisbefriedigung. Landbesitzer können ihr (bisher für sie wertloses) Land in flüssiges Kapital umwandeln, ohne Widerstände der Bewohner und etwaige gewaltsame Räumungen und damit verbundene Kosten in Kauf nehmen zu müssen, wenngleich der Kaufpreis ein geringerer als der Marktpreis ist. Kommunen können sich eigenen Besitz schaffen und individuelle Existenzbedrohung abwenden.

Die Theorie, dass Eigentum als Schlüssel für Ordnung, Mitgestaltung und geringfügigen Wohlstand gilt, ist ebenso alt wie ambivalent. Besitz schafft zwar bis zu einem gewissen Grad Verantwortung, diese wird aber eben nur von jenen wahrgenommen, die auch etwas besitzen. Besitzlose sind nach wie vor von Grund und Boden ausgeschlossen. Nur die, die sich in irgendeiner Form am Ankauf mitbeteiligen können und einen Beitrag zur allgemeinen Organisation der Siedlungen leisten, werden sich das Wohnrecht auf Dauer sichern können. Es beginnt eine Ausdifferenzierung innerhalb der Armen, durch die noch Ärmere schließlich erst wieder in unterprivilegiertere Siedlungen verdrängt werden. Gesellschaftliche Segregation geht Hand in Hand mit einer physischen Segregation, die wiederum einen schlechteren Zugang zum urbanen Arbeitsmarkt mit sich bringt. Gegenorganisationen und Konflikte sind dann die logische Konsequenz. Umgekehrt werden zum Teil ehemalige Slums zu Mittelstandswohngebieten.

Die „National Housing Authority" betreut gegenwärtig unterschiedliche Programme („The Slum Upgrading Program", „The Sites and Services Program", „The Relocation and Resettlement Program", „The New Construction Program", „The Livelihood Development Program", „The Community Organization and Social Services Program"), denen allen ein Oberziel zugesprochen werden kann: Sanierung und Legalisierung des Wohnwesens in Metro Manila (National Statistics Office 1997, S. 926f). Alle genannten Maßnahmen können jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass im Großraum Manila

eine extreme Polarisierung der metropolitanen Gesellschaft stattgefunden hat. Städtische Armut ist nach wie vor ein Massenphänomen. Die Sicherung der täglichen Grundbedürfnisse der Bevölkerung, wie die Versorgung mit Trinkwasser, sanitären Anlagen oder Strom, ist in vielen Teilen der Stadt nicht gewährleistet (Bronger 2007).

Auffallend in Manila ist das „dichte unmittelbare Neben- bzw. Durcheinander" unterschiedlicher Lebensformen von Arm und Reich bzw. eine – oben bereits erwähnte – Heterogenität, die Ausdrucksformen von städtischer Armut noch zusätzlich ausdifferenziert. Während das optische Stadtbild von Bangkok und Jakarta vergleichsweise noch geordnet erscheint, ist Manila von grenzenlosem Nebeneinander, Durcheinander und Chaos gekennzeichnet. Fast allerorts, wo sich Platz auftut, wird dieser (illegal) zur vorübergehenden Besiedlung in Besitz genommen. Eine klare Trennung zwischen Slums, Geschäftsdistrikten und beispielsweise Touristengebieten ist in Manila so einfach nicht möglich. Auch die Dichte der Obdachlosen (vor allem Kinder und Jugendliche) scheint in Manila weit über den beiden eben erwähnten Städten zu liegen. Statistiken dazu fehlen. Das zweifelhafte Bedürfnis von Seiten vieler Stadtplanungsbehörden von Drittweltstädten, international vorzeigbare Stadtteile zu konstruieren, wo das Elend draußen bleibt, ist in Manila nur ansatzweise im Stadtteil Makati „gelungen".

### *3.3 Migration und Stadt-Land-Interaktion*

Der Schwerpunkt der folgenden Betrachtungen liegt auf der Binnenmigration und ihrem Einfluss auf die Entwicklung der NCR. „Internal migration brings about not only demographic but also socioeconomic implications. The flow of people from rural areas to urban industrial districts is very prevalent in the Philippines." (National Statistics Office 1997, S. 312). Die NCR absorbiert schon traditionell die mit Abstand höchste Zahl der philippinischen Binnenmigranten, zusätzlich gefolgt von den räumlich benachbarten Zensuseinheiten Southern Tagalog und Central Luzon, die der NCR einen zusätzlichen Wachstumsschub bringen.

Folgende Trends sind unter dem Aspekt der Formierung neuerer Migrationsmuster auf den Philippinen festzustellen:

- Die Globalisierung im Allgemeinen und die Integration in die Mechanismen der globalen Wirtschaft im Rahmen bilateraler Abkommen etc. bedingen vor allem für Arbeitnehmer ein hohes Maß an geforderter, aber tendenziell ungewollter Flexibilität und damit verbundener räumlicher Mobilität. Die ländlichen Räume sind bezüglich internationaler ökonomischer Trends und wegen der nationalen Konzentration der wichtigsten Aktivitäten in der NCR nach wie vor besonders betroffen. Da der Konzentrationsprozess ökonomischer und sonstiger Aktivitäten im Agglomerationsraum der Metropolitanregion Manila weiter voranschreitet, ist auch in naher Zukunft keine Entspannung für ländliche Räume – egal ob im Stadtumland oder der Peripherie – in Sicht. Die Kombination von Arbeitskräftenachfrage und individueller Not in den ländlichen Räumen bedingt wohl auch in naher Zukunft keinen wirklichen Trendwechsel des Mobilitätsverhaltens auf den Philippinen.

- Im Gegensatz zu Indonesien (hier vor allem Jakarta und Java) scheint – als These formuliert – die „nicht permanente Migration" (Heintel und Spreitzhofer 1999b, S. 177) zwischen ländlichen und städtischen Gebieten auf den Philippinen eine untergeordnetere Rolle zu spielen. Die Gründe dafür mögen unterschiedlich sein: Zum einen – und das ist ein sehr banaler Grund – ist der öffentliche Transport in und aus der Metropolitanregion Manila so katastrophal wie in keiner vergleichbaren Stadt Südostasiens. Selbst kurze Distanzen (etwa 100 km) werden häufig zu Tagesreisen aufgrund des ständig stockenden Verkehrs, der das individuelle Zeitbudget enorm belastet. Allein 50 Prozent der landesweit verfügbaren Straßenfahrzeuge befinden sich in der Metropolitanregion Manila. Die Durchschnittsgeschwindigkeit beträgt hier 12 km/h. Auch die Frequenz der jeweiligen Transporte ist im Vergleich zu benachbarten Ländern eher gering. Ein zweiter Grund könnte in der Familienorganisation und dem religiösen Hintergrund zu finden sein. Katholizismus auf den Philippinen (84,1 Prozent der landesweiten Gesamtbevölkerung sind Katholiken) bringt anders gelagerte Familienstrukturen und Netzwerke mit sich als beispielsweise in Thailand (94 Prozent der landesweiten Gesamtbevölkerung sind Buddhisten) oder Indonesien (86,9 Prozent der landesweiten Gesamtbevölkerung sind Muslime) vorhanden sind. In Indonesien gibt es beispielsweise nach wie vor einen sehr innigen großfamiliären Kontakt auch über größere Distanzen und längere Zeiten der Abwesenheit. Das bedeutet aber nicht, dass es auf den Philippinen keine Beziehungen von Familienmitgliedern zwischen städtischen und ländlichen Gebieten gibt. Bereits in Städte gewanderte Familien bilden auch hier vor allem für Einzelpersonen Auffangnetze für die erste Kontaktaufnahme im städtischen Milieu.

- Sind Migranten einmal im Metropolitanraum Manila angelangt, versuchen sie dort tendenziell – vor allem mittels informeller Ökonomie – Fuß zu fassen. Gelingt das im Kernstadtbereich nicht wegen Vertreibung, mangelnder Arbeitsmöglichkeit etc., so findet eher eine Rückwanderung in ein suburbanes Gebiet der NCR („metropolitan shadow regions adjacent to Metro Manila") statt als in die ländliche Heimatregion. Das Ausklinken aus dem ruralen Arbeitsmarkt, bei generell sich verschlechternden Bedingungen für den Agrarsektor und somit auch für den ländlichen Raum insgesamt, macht eine Reintegration in vormals ausgeübte Arbeitsfelder immer schwieriger. Zaghafte Maßnahmen im Kernstadtbereich, wie die bereits angedeutete Legalisierung von Landbesitz (bzw. Landbesetzung), die zur Verbesserung der individuellen Lebenssituationen hätten beitragen sollen, haben jedenfalls den Trend der Suburbanisierung weiter unterstützt. Die NCR erfährt eine flächenmäßige Ausdehnung, die Kernprobleme werden innerstädtisch räumlich verlagert bzw. ausgeweitet, beinhalten jedoch keine substanzielle Lösung oder erkennbare Strategie.

- (Ehemals) Ländliche Räume in Central Luzon und Southern Tagalog gerieten – und geraten nach wie vor – unter den steigenden Druck der vom metropolitanen Zentralraum Manila ausgehenden voranschreitenden Industrialisierung. Die lokal ansässige Bevölkerung wird hier zunehmend in ihren gewohnten, traditionellen Arbeitsstrukturen untergraben, was eine räumliche und soziale Loslösung bedingt und zur Entwurzelung breiter Bevölkerungssegmente im Stadtumland beiträgt. Nicht nur der zunehmende Landverbrauch prosperierender Industrien, sondern auch die darin liegenden Folgen sind negativer Bestandteil dieser Entwicklung. Wasserverbrauch und Abwas-

serbeseitigung sind nur ein Bereich, der massive Einschnitte in eine gewachsene landwirtschaftlich orientierte Struktur mit sich bringt. Die hier freigesetzten Arbeitskräfte absorbiert entweder die (neu entstandene) Industrie oder sie drängen (existenziell bedingt) auf den urbanen Arbeitsmarkt.

- Interessant ist auch die Ausdifferenzierung der gewanderten Personen nach dem Geschlecht. Nicht nur im landesweiten Schnitt gibt es mehr Migrantinnen, sondern vor allem die NCR ist es, die Migrantinnen in Überzahl absorbiert. 58,2 Prozent Immigrantinnen stehen 41,8 Prozent Immigranten gegenüber. Mitverantwortlich dafür sind unter anderem die sinkenden Arbeitsmöglichkeiten der Frauen am Land, vor allem in der Landwirtschaft, und die verlängerten Werkbänke vor allem im suburbanen Raum der NCR. Aber auch Naturkatastrophen haben einen schon fast traditionellen Anteil am Binnenwanderungspotenzial der Philippinen.

- Werden die Hauptwanderungsströme nach Herkunfts- und Zielregion analysiert, so zeigt sich das – beispielsweise auch in Jakarta und seinem Umland stark zur Wirkung kommende – Phänomen, dass die Wanderungsfrequenz zwischen der NCR und den benachbarten Zensuseinheiten Southern Tagalog und Central Luzon auffallend hoch ist. Das lässt zwei Schlüsse zu: Zum einen dienen die genannten Zählgebiete als Übergangsregionen, Zwischenstationen vom Land zur Metropolitanregion Manila, zum anderen gibt es auch einen starken Rücklauf von der NCR in die umliegenden Provinzen, der die Schwierigkeit, in der Megastadt Manila Fuß zu fassen, zum Ausdruck bringt.

- Untersuchungen auch in anderen philippinischen Städten (United Nations 1992, S. 32f) zeigen, dass es sich bei Migrantinnen vergleichsweise häufig um junge, nicht verheiratete und ein geringes Ausbildungsniveau aufweisende Frauen handelt, die dann demzufolge auch schlechter entlohnt werden als Nichtmigrantinnen in der Stadt. Aufgrund der steigenden Exportorientierung mancher stark wachsender arbeitsintensiver Industrien werden Frauen – mehr als Männer – vor allem bei Fabriksarbeit ausgebeutet. „The labour market is clearly segmented according to gender." Dies analysiert etwa Kelly (1999a, S. 60). Während im mittleren und höheren Management so gut wie ausschließlich Männer zu finden sind, finden sich die Frauen vor allem auf den verlängerten Werkbänken und bilden das stets flexible Arbeitskräftepotenzial für globale Ökonomien.

- Die Philippinen sind in Südostasien das Auswanderungsland par excellence („[...] the Philippines can be considered one of the top emigration countries in the world." Battistella 1999, S. 230). Überseemigration ist zwar nicht Thema der dargestellten Ausführungen, sie bildet jedoch auch Kontexte zum Binnenmigrationsverhalten. Durch die weltweit recht gut organisierten „Philippine Communities" gibt es auch auf den Philippinen selbst vielfältige Informationen über ein Leben anderswo. Ob Hong Kong, Taiwan, der Mittlere Osten, USA, Kanada, Australien oder Westeuropa, direkter Informationstransfer, Medien und eine „global culture" schaffen neue Bilder und suggerieren bisher nicht geglaubte Möglichkeiten. Die Metropolitanregion Manila ist dann vielfach Zwischenstation oder Sprungbrett in eine neue Welt, jedenfalls temporärer Teil der Auswanderung, womit hierdurch zusätzlicher Druck auf den

urbanen Arbeitsmarkt erzeugt wird. Globale Wirtschaftskrisen, wie jene Ende der 1990er-Jahre in Südost- und Ostasien oder die ökonomische Krise 2008/09, tragen verstärkt zu einer solchen Dynamisierung dieser Trends bei.

## 4. Ökonomische Internationalisierung und die Auswirkungen auf die „National Capital Region" (NCR)

Schon das Kabinett der früheren philippinischen Regierung unter Ex-Präsident Estrada setzte seit 1998 auf die national-wirtschaftspolitische Vision „Prosperty for all" und auf eine Sozialreform. Das Ziel war es, „to establish reforms adressing poverty and implement a development agenda with a definite pro-poor bias" – so die damaligen Worte Estradas (Cousart 1999, S. 79). Unter den Aspekten von geringerem Wirtschaftswachstum, den langen Schatten der Asienkrise bis weit über den Jahrtausendwechsel hinweg, geringerem Steueraufkommen und rückläufiger nationaler Kaufkraft, einer Bankenkrise, einer langandauernden Trockenheit bei gleichzeitigen Taifunschäden und Schäden durch Vulkanausbrüche setzt auch die gegenwärtige Regierung bis heute auf eine weitere Marktöffnung und fortgesetzte Liberalisierung des Handels. Trotz des – wie im Folgenden noch näher ausgeführt wird – Bekenntnisses, vor allem neue Arbeitsmöglichkeiten und Investitionsförderungen in ländlichen (rückständigen) Räumen zu schaffen, gilt das Hauptaugenmerk der Investoren jedoch nach wie vor der NCR und den beiden angrenzenden Provinzen.

Die Bilanz – ländliche Räume und ärmere Teile der Bevölkerung zu fördern – sieht demgemäß aus heutiger Sicht eher schlecht aus. Ärmere Regionen des Landes werden nach wie vor nicht gezielt finanziell gefördert, der Hauptteil der Ausgaben konzentriert sich wie bisher in Luzon und der Metropolitanregion Manila. Mehr als 50 Prozent des Budgets gehen traditionell allein nach Luzon (Frehner und Meyer 1999, S. 32). Das Budget für Landwirtschaft (2005 waren landesweit 37 Prozent der Gesamtbevölkerung allein in diesem Wirtschaftssegment tätig) fällt weitaus geringer aus. Die ländlichen Räume der Philippinen sind nach wie vor primär landwirtschaftlich genutzter Raum (anders als in Industrienationen) und vergleichsweise auch überproportional von ärmeren Segmenten der Bevölkerung bewohnt (im Vergleich zu urbanen Räumen).

Weiters zielt die Kritik dahin, dass es sich um Regierungsprogramme handelt, die Eliten bevorzugen. Öffentliche Angestellte, Beamte und Militär sind hier die Nutznießer eines Systems, das wiederum primär im Kernstadtbereich überproportional repräsentiert ist. Weiters vermutet die Opposition versteckte öffentliche Gelder im „Rural-Urban Development Infrastructure Fund" als „Korruptionsrücklage" und zur Selbstbedienung für Kongressabgeordnete. Selbst die Weltbankfinanzierungshilfen gehen nur zum geringen Teil in Richtung der armen Bevölkerung, etwa zur Hälfte dagegen in den maroden Bankensektor. Nepotismus und Günstlingswirtschaft sind auch – wie in den meisten anderen südostasiatischen Ländern üblich – Grundlage eines politischen Systems, das auf den Philippinen momentan zumindest scheinbar noch von der „breiten Masse" toleriert wird.

## *4.1 Die nationale Vormachtstellung der Metropolitanregion Manila*

Schon beim ersten im Jahr 1903 durchgeführten Zensus wurde die funktionale Dominanz von Manila sichtbar. Obwohl erst vier Prozent der landesweiten Bevölkerung in Manila lebten, beherbergte die Stadt bereits etwa 40 Prozent der landesweiten Betriebe des produzierenden Gewerbes, etwa 80 Prozent der Banken und 90 Prozent der Zeitungsredaktionen des Landes. Der Hafen Manilas setzte 90 Prozent der landesweit gehandelten Güter um, und auch zwei Drittel aller Patienten des Landes wurden in Krankenhäusern Manilas behandelt (Bronger und Engelbrecht 1997, S. 39). Die heutige Konzentration von ökonomischen Aktivitäten und Entscheidungsstrukturen ist somit im historischen Kontext zu interpretieren. Die Unterentwicklung des eigenen Hinterlandes wurde durch die ungebrochene funktionale Hegemonie der kolonialen Hauptstadt („parasitic city") über Jahrhunderte gefestigt.

Die nationale Vormachtstellung der heutigen Metropolitanregion Manila ist somit kein ausschließliches Produkt gegenwärtiger Globalisierungstendenzen. Kolonialzeitlich forcierte Städte der Dritten Welt können häufig im weltweiten Vergleich einen Entwicklungsvorsprung gegenüber dem jeweiligen Hinterland erringen, vor allem dann – und dies trifft in der Regel zu – wenn es sich dabei um Hafenstädte handelt, über die ein Großteil des Außenhandels „monopolartig" kontrolliert und abgewickelt wurde bzw. wird. Interner Kolonialismus (die Hegemonialmacht gegenüber dem eigenen Land) und die Abhängigkeit gegenüber der Kolonialmacht stehen häufig in engem Wechselbezug. Klassisch über Jahrhunderte aufgebaute wirtschaftliche Knotenpunkte und gefestigte hierarchische Strukturen werden nicht so schnell aufgebrochen – weder durch gesteuerte Maßnahmen im Zuge politischer Transferleistungen, noch durch wachsende weltwirtschaftliche Anteilnahme peripherer Regionen.

Die innerstaatliche Dominanz der Metropolitanregion Manila kommt auch heute in unterschiedlichen Facetten zum Ausdruck und gilt als typisch für schnellwachsende Metropolen in Drittweltländern. Die funktionale „Primacy" überlagert in ihrer Bedeutung die demographische „Primacy" bei weitem. „NCR is characterized by the concentration of economic, social and political activities as evidenced by the presence of 90 out of the 100 biggest corporations in the country, all major newspapers, radio and TV networks and 60 percent of the country's nonagricultural labour force. The area serves as the distribution center for exports and capital goods. In addition, about 90 percent of internal revenue collections for the entire country is taken from the area and almost 80 percent of the national imports enter through its harbours. The NCR is also the nation's center for nonprimary production, providing almost half of the total national output in manufacturing, commerce and services." (National Statistics Office 1996). Auch die nationale Vormachtstellung am Bildungssektor ist offenkundig. Die starke Konzentration der dargestellten Aktivitäten bedingt jedoch keinesfalls automatisch die internationale Geltung im weltweiten Wettbewerb von Metropolitanregionen.

Vor allem im ökonomischen Bereich nimmt die Metropolitanregion Manila – wie bereits kurz angedeutet – eine landesweite Vormachtstellung ein, die ihre funktionale „Primacy" erst so richtig zum Ausdruck bringt. „National economic growth in most developing

countries is becoming more and more dependent on the ability of urban centers to perform key production and trade functions within the macro and regional economies and to lead the national development effort. Production activities tend to be concentrated in urban centres. The National Capital Region (NCR) of the Philippines accounts for about onethird of the country's Gross Domestic Product (GDP) generated by more than thirteen percent of the country's population. The highly urbanized regions combined – NCR, Regions 3, 4, 7 – account for more than sixty percent of the country's GDP." (Ramos 1996, S. 13). An der Wirtschaftsleistung der NCR gegenüber dem Hinterland hat sich bis heute nichts geändert (Michel 2006, 2007). Die Tatsache der überproportionalen Konzentration wirtschaftlicher Aktivitäten und Wachstumsorientierung auf die NCR unterscheidet sich auch in der Entwicklung und damit verbundenen Problemlagen von langsam(er) wachsenden (Industrie)Nationen. Der Focus der Entwicklung auf einen so engen Kernraum bedingt eine „Agglomerations-Wirtschaft" im nationalen Gefüge als spezifische Wirtschaftswachstumsform.

Die Auswirkungen einer konzentrierten wachstumsorientierten Ansiedlungspolitik können demnach auch im Segment neu geschaffener Arbeitsplätze identifiziert werden. Im landesweiten Vergleich schöpft auch hier die NCR mit dem benachbarten Central Luzon und Southern Tagalog den Löwenanteil ab. So kann beispielsweise mehr als die Hälfte der landesweit neu geschaffenen Jobs für diese Region verbucht werden. Die Einkommensdisparitäten zwischen der NCR und ländlich peripheren Regionen heben die Vormachtstellung der Hauptstadtregion weiter hervor. Das Pro-Kopf-Einkommen in der NCR, der reichsten Region des Landes, ist siebenmal höher als in den vier Provinzen der autonomen Muslimregion in Mindanao. Zehn Prozent der reichsten Bevölkerung (gemessen am Pro-Kopf-Einkommen), die primär dem urbanen Bereich zuzuordnen sind, haben ein 24-fach höheres Einkommen als die ärmsten zehn Prozent, die wiederum größtenteils im ländlichen Raum leben (The Economist Intelligence Unit Limited 1999, S. 19).

Das Wachstum der gesamt-philippinischen Wirtschaft ist somit eng mit dem Wachstum der Metropolitanregion Manila verknüpft. Seit etwa Mitte der 1990er-Jahre bestimmen vor allem internationale Direktinvestitionen – wie auch in anderen Staaten Südostasiens – das Geschehen der wirtschaftlichen Entwicklung der NCR. Der mit Abstand größte Investor auf den Philippinen ist Japan, gefolgt von Südkorea, Taiwan und Hongkong. Die USA und die EU spielen im Vergleich zu asiatischen Staaten eine eher geringe Rolle im „Investment-Poker" der Philippinen (Kelly 1999b, S. 287). Die Wirtschaftspolitik sieht in ihrem Paradigma „the opening of restricted or banned sectors to foreign investment" weitere Schritte der Liberalisierung vor (The Economist Intelligence Unit Limited 1999, S. 20).

Wie in anderen südostasiatischen Staaten auch werden von offizieller Regierungslinie Auslandsinvestitionen als Ergebnis eigener stabilisierender innenpolitischer Maßnahmen gesehen. Die magischen „four Ds" („decentralization", „deregulation", „devolution" und „democratization") gehen als offizielles staatspolitisches Paradigma Hand in Hand mit der wirtschaftlichen Entwicklung des Landes, unabhängig von der jeweiligen Staatsführung der letzten 20 Jahre. Zu sagen bleibt, dass Forderungen von Dezentralisierung wohl kaum über wirtschaftliche Konzentrierung im Rahmen internationaler Investitionen nachgekommen werden kann – ein Widerspruch in so vielen Ländern der Dritten Welt,

der von „außen“, von Investitionsseite, und von „innen“, von staatspolitischer Seite, immer gleichermaßen vor sich hergetragen wird. Demokratisierung über wirtschaftliche Fremdinvestitionen einzuleiten bzw. zu steuern, ist ebenfalls ein äußerst problematisches Feld, das an dieser Stelle nicht näher erörtert wird. Vorhandene Rohstoffe und verlängerte Werkbänke als Entwicklungsfaktor zu sehen, ist in einem Zeitalter, in dem (technische) Innovationen und gehobene Dienstleistungen mehr und mehr den internationalen Wettbewerb bestimmen, ein weiterer nicht unproblematischer Faktor von Entwicklungsleitlinien.

Als Nebeneffekt dieser starken Fokussierung wirtschaftlicher Aktivitäten auf relativ engem Raum hat sich um Megastädte wie Jakarta, Bangkok und eben die Metropolitanregion Manila auch ein neuer Raumtyp herausgebildet, der Ausdruck sowohl nationaler Planungsmaßnahmen als auch internationaler Investitionen ist. „Such industries have exhibited a heavy concentration in the national core region centred on Manila. The result has been a surge of construction and redevelopment activities in the urban core, but also a regionalization of the urbanization process into adjacent agricultural areas.“ (Kelly 1999b, S. 283). Der Charakter einer „desakota-Region“ oder Region, in der sich Stadt und Land in vielfältiger Weise vermischen, ist typisch für rasch wachsende Agglomerationen im südostasiatischen Gefüge. Eine derartige Region stellt einen neuen Typ im suburbanen Raum dar, der weder Stadt noch Land ist, sich rasch verändert und unter dem Einfluss einer globalisierten Weltwirtschaft seine Ausformungen findet. Kelly (ebd.) spricht in diesem Kontext vom Phänomen der „Agro-Industrialisierung“ Manilas. Die Verdrängung weiterer Arbeitskräfte aus der Landwirtschaft wird durch die sukzessive Umstellung der Landwirtschaft seit den 1960er-Jahren (siehe u.a. Estudillo und Otsuka 1999) weiter unterstützt.

### *4.2 Maßnahmen: Bekenntnisse versus Realität*

> *„Considering the dominance of Metro Manila in terms of the concentration of population and economic activities, the Philippine Government has, since the last 20 years adopted regional development both as goal and strategy in the attainment of balanced development in the country. The thrust is to disperse development in selected centers outside the primate city through rural development and industrial dispersal policies. These efforts have in one way or another contributed to the emergence of new big cities and urban centres outside of the nation's capital as indicated by the shift in urban population noted previously.“*
> *(Sobrepeña 1994)*

Das staatspolitische Bekenntnis des stellvertretenden Generaldirektors der „National Economic and Development Authority“ (NEDA), Sobrepeña, im Jahr 1994 steht freilich im Widerspruch zur vorherrschenden realen Entwicklungsdynamik. Das sei weniger als Kritik erwähnt, sondern soll vielmehr die Schwierigkeit und Persistenz der Problemstellung aufzeigen. Maßnahmen zur Eindämmung der Binnenmigration und des fokussierten wirtschaftlichen Wachstums werden nur ansatzweise sichtbar und sind auch zum Teil wenig erfolgreich. Ein Beispiel ist die Landreform. Ähnlich der bereits dargestellten Legalisierung von Landbesitz im urbanen Raum gab es auch seit 1988 im Rahmen einer

Landreform Bestrebungen der philippinischen Regierung, landwirtschaftlich genutztes Land neu zu verteilen und die Rechte der Farmer zu stärken (The Hongkong and Shanghai Banking Corporation Limited 1996, S. 9) – nicht zuletzt mit dem Ziel, den ländlichen Raum aufzuwerten und der Binnenmigration entgegenzuwirken. Unterstützt und koordiniert wurde das Zehnjahresprogramm von der „Land Bank of the Philippines", dem „Department of Agriculture" und dem „Department of Agrarian Reform" (DAR). 730.000 Hektar landwirtschaftliches Nutzland wurden so an 400.000 Bauern im gesamten Staatsgebiet verteilt (ebd.). Aber auch hier gibt es zahlreiche Konflikte, Korruption und politische Intrigen, so dass die Effizienz des Vorhabens rückblickend angezweifelt werden darf (Institut für Asienkunde 1999, S. 94).

Gegenwärtige Landreformen dürfen aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass sie in sehr engem Zusammenhang zur Kolonialpolitik beispielsweise der US-Amerikaner stehen (Almeda Martin 1999). Globalisierung ist kein zufälliges Produkt der Gegenwart, sondern steht vor allem in ehemaligen Kolonien in sehr direktem Bezug zur Vergangenheit. Auch wenn es heute zu einer stärkeren Dynamisierung und Verdichtung von Veränderungsprozessen kommt, sind damals geschaffene Strukturen vielfach auch heute noch strukturbestimmend. Kolonialzeitliche Strukturen von Organisationen und Besitzverhältnissen sind dann zu den lokalen Eliten übergewechselt. „The Philippine has developed into a political economy dominated by and centered around the country's aristocracy and their interests. As a result, policy and implementation have been captured by minority elite interests, with grave results for the majority, the poor population." (Storey 1998, S. 271f). Gewachsene Strukturen im Sinne eines paradigmatischen Wechsels zu verändern, ist jedoch ein Projekt über Generationen.

Generell bleibt aber zu sagen, dass die gleichzeitig stattfindende staatliche Förderung und Neuimplementierung von Industriegebieten vor allem im suburbanen Raum alles andere bedingt, als Binnenmigration, Entwurzelung und die Zerstörung ehemals gewachsener Sozialstrukturen zu unterbinden. Daher wird gegenwärtig die Forcierung kleinerer und mittlerer Unternehmen – nach japanischem und taiwanesischem Vorbild – als effizientestes Mittel gesehen, um einerseits Wachstum und andererseits einen gewissen sozialen Ausgleich zu ermöglichen. Das gilt auch für den Bereich der Landwirtschaft, wo „the promotion of rural industries" als „one the most effective means to alleviate rural poverty and pathological urban growth" gesehen wird (Hayami et al. 1998, S. 132).

## 5. Resümee

Die Metropolitanregion Manila war in den letzten Jahrzehnten durch eine unglaubliche demographische, ökonomische und funktionale Wachstumsdynamik charakterisiert, die als noch nicht abgeschlossen zu betrachten ist. Dennoch ist die internationale Integration der Philippinen – und eben allen voran der NCR – in das globale ökonomische System nicht so fortgeschritten wie die „benachbarter" Agglomerationen im (süd)ostasiatischen Raum. Unabhängig davon, ob die Betrachtung auf Staatenebene (z. B. Tigerstaaten) oder

auf der Vergleichsebene von Städten (z. B. Bangkok, Jakarta, auch Shanghai etc.) erfolgt, liegen die Philippinen bzw. die NCR im internationalen Abseits. Wirtschaftswachstum, Öffnung der lange geschützten Sektoren für ausländische Investitionen und Beteiligungen, somit weitgehende Liberalisierung der Wirtschaft, sind Paradigmen der jüngsten Regierungsstrategien, wie auch in der „Manila 2007 Declaration“[3] festgehalten.

Maßnahmen der Stadtentwicklung (z. B. öffentlicher Verkehr, Verteilung von Landrechten, Slumsanierung etc.) gelten als immer noch unzulänglich, um der vorherrschenden Wachstumsdynamik gerecht zu werden. Kaum anderswo wird Armut in einer derartigen Ausdifferenziertheit und Heterogenität sichtbar wie in der Metropolitanregion Manila. Das Scheitern vieler Ansätze der „Metropolitan Manila Authority“ geht Hand in Hand mit der unkontrollierbaren Eigendynamik der Stadtentwicklung.

Die Vormachtstellung der „National Capital Region“ im nationalen Kontext ist dermaßen erdrückend, dass sämtliche Bekenntnisse zur Dezentralisierung, Umverteilung und zu den notwendigen Infrastrukturinvestitionen im ländlichen Raum als „Tropfen auf den heißen Stein“ bzw. Lippenbekenntnisse der Regierung anzusehen sind. Der Widerspruch zwischen Wachstumspolförderung (NCR) und propagiertem Ausgleich nationaler Disparitäten ist eklatant und scheint sich in naher Zukunft eher zu verstärken.

Die Philippinen sind – vergleichbar mit anderen Staaten Südostasiens – ähnlichen Einflüssen von politischer räumlicher Machtkonzentration, Vetternwirtschaft und Korruption ausgesetzt. Alles Dinge, die Konzentration eher erhalten, als dass sie Hierarchien – auch im räumlichen Verständnis – abzubauen in der Lage sind. Dass es hier bislang zu vergleichsweise geringen Spannungen – trotz verbreiteter Armut und religiös motivierten Differenzen – innerhalb des Landes gekommen ist, kann ohnedies als kleines Wunder gewertet werden.

Globalisierung als ein Schlagwort des neuen Jahrtausends im Sinne einer weltweiten Durchdringung von ökonomischen Prozessen darf in ehemals kolonialen Städten nicht als ein Produkt der jüngsten Gegenwart betrachtet werden. Die nahe Zukunft wird zeigen, inwieweit es gelingen kann, einen eigenständigen Weg der Wirtschaftsentwicklung zu gehen, der nicht primär seine Impulse in ausländischen Direktinvestitionen sieht. Die Abhängigkeit von globalem Kapital steht in sehr engem Bezug zu national-räumlichen Entwicklungsoptionen – diese Tatsache wird durch die Weltwirtschaftskrise der Jahre 2008/09 eindrucksvoll bestätigt. Investiert wird nach wie vor dort, wo ein Optimum an billigem Boden und billiger Arbeitskraft, gekoppelt mit günstigen anderen Standortvorteilen wie Häfen, technischer Infrastruktur und anderen Verkehrsanbindungen, gegeben ist. Gelingt es nicht, ein landesweites Mindestniveau an diesbezüglicher Infrastruktur und Grundversorgung sicherzustellen, steht dem fortschreitenden ökonomischen und demographischen Konzentrationsprozess auf die NCR nichts im Wege. Die Gefahr, sich mit weiteren Investitionen in verlängerte Werkbänke (arbeitsintensive Industrien) mittelfristig in das weltwirtschaftspolitische Abseits zu manövrieren, sei als These unter der Berücksichtigung unmittelbarer Konkurrenten wie beispielsweise China nur am Rande angedacht.

---

[3]) www.citiesalliance.org/doc/events/2007/ppf/manila_07_declaration_fullversion.pdf (Zugriff: 30.04.2009)

## 6. Literatur


Almeda Martin, A. L. (1999): Philippine Land Reform Cycles: Perpetuating U.S. Colonial Policy. In: Philippine Studies 47, Manila, S. 181–205.

Battistella, G. (1999): Philippine Migration Policy: Dilemmas of a Crises. In: Sojourn 14 (1), Singapore, S. 229–248.

Berner, E. (1996): Legalizing Squatters, Excluding the Poorest: Urban Land Transfer Programs in the Philippines. Bielefeld (= Universität Bielefeld, Working Paper 257).

Berner, E. (1997a): Opportunities and Insecurities: Globalization, Localities and the Struggle for Urban Land in Manila. In: European Journal of Development Research 9, Basingstoke, UK, S. 167–182.

Berner, E. (1997b): Alltagsleben, Gruppenbildung und Konflikte um städtisches Land: Lokale Organisationen in Manila. In: Zeitschrift für Soziologie 26 (2), Stuttgart, S. 115–127.

Bronger, D., Hrsg. (2007): Marginalsiedlungen in Megastädten Asiens. Berlin: LIT-Verlag (= Asien Wirtschaft und Entwicklung 4).

Bronger, D. und K. Engelbrecht (1997): Metro Manila als Primatstadt im Lichte der Entwicklungstheorie. In: Geographie und Schule 110, Köln, S. 39–45.

Cousart, E. A. (1999): Poverty Alleviation in the Philippines; The Social Reform Agenda and the Role of the Private Sector. In: Regional Development Dialogue 20 (1), Nagoya, S. 79–93.

Estudillo, J. P. und K. Otsuka (1999): Green Revolution, Human Capital, and Off-Farm Employment: Changing Sources of Income among Farm Households in Central Luzon, 1966–1994. In: Economic Development and Cultural Change 47 (3), Chicago, S. 499–523.

Frehner, W. und W. Meyer (1999): Die politische Situation der Philippinen nach dem Wahljahr 1998. In: KAS-Auslandsinformationen 4, Sankt Augustin, S. 23–42.

Hayami, Y., Kikuchil, M. und E. B. Marciano (1998): Structure of Rural-based Industrialization: Metal Crafts Manufacturing on the Outskirts of Greater Manila, the Philippines. In: The Developing Economies 36 (2), Chiba, S. 132–154.

Heintel, M. und G. Spreitzhofer (1999a): Megastadtentwicklung, Globalisierung und Migration – Fallstudie Jakarta. In: Husa, K. und H. Wohlschlägl (Hrsg.): Megastädte der Dritten Welt im Globalisierungsprozess; Mexico City, Jakarta, Bombay – Vergleichende Fallstudien in ausgewählten Kulturkreisen. Wien, S. 199–346 (= Abhandlungen zur Geographie und Regionalforschung 6).

Heintel, M. und G. Spreitzhofer (1999b): Migration und Stadtentwicklung; Agglomerationsbildung und ländliche Neuordnung in Java. In: Mitteilungen der Österreichischen Geographischen Gesellschaft 141, Wien, S. 155–186.

Heintel, M. und G. Spreitzhofer (2002): Metropolitanregion Manila; Demographische und ökonomische Aspekte einer Funktionalen Primacy. In: asien afrika lateinamerika 30 (1), Berlin, S. 31–48.

Husa, K. und H. Wohlschlägl (1997): „Booming Bangkok“: Eine Megastadt in Südostasien im Spannungsfeld von Metropolisierung und Globalisierung. In: Feldbauer, P., Husa, K., Pilz, E. und I. Stacher (Hrsg.): Mega-Cities. Die Metropolen des Südens zwischen Globalisierung und Fragmentierung. Frankfurt a. M.: Brandes & Apsel, S. 113–150.

Husa, K. und H. Wohlschlägl, Hrsg. (1999): Megastädte der Dritten Welt im Globalisierungsprozess. Mexico City, Jakarta, Bombay – Vergleichende Fallstudien in ausgewählten Kulturkreisen. Wien: Institut für Geographie und Regionalforschung (= Abhandlungen zur Geographie und Regionalforschung 6).

Institut für Asienkunde, Hrsg. (1999): Südostasien aktuell 15 (1–2).

Jones, G. W. (2002): Southeast Asian Urbanization and the Growth of Mega-Urban Regions. In: Journal of Population Research 19 (2), Heidelberg, S. 119–136.

Kelly, P. F. (1999a): Rethinking the „Local" in Labour Markets: The Consequences of Cultural Embeddedness in a Philippine Growth Zone. In: Singapore Journal of Tropical Geography 20 (1), Singapore, S. 56–75.

Kelly, P. F. (1999b): Everyday Urbanization: The Social Dynamics of Development in Manila's Extended Metropolitan Region. In: International Journal of Urban and Regional Research 23 (2), Oxford, S. 283–303.

Kelly, P. F. (2003): Urbanization and the Politics of Land in the Manila Region. In: The Annals of the American Academy of Political and Social Science 590, Thousand Oaks, Calif., S. 170–187.

Mangahas, J.V. (2006): The Philippines. In: Urbanization and Sustainability: Case Studies of Good Practice. Manila: Asian Development Bank, S. 273–307.

Michel, B. (2006): Intramuros; Gated Communities und Stadtentwicklung in Manila. In: Südostasien 2/2006, Essen, S. 81–83.

Michel, B. (2007): Metro Manila zwischen „dying city" und „center of global capitalism". In: Pacific News 27, Hamburg, S. 6–10.

Murakami, A., Zain, A. M., Takeuchi, K., Tsunekawa, A. und S. Yokota (2005): Trends in Urbanization and Patterns of Land Use in the Asian Mega Cities Jakarta, Bangkok, and Metro Manila. In: Landscape and Urban Planning 70, London / New York, S. 251–259.

NSO – National Statistics Office, Hrsg. (1996): NCR Profile, National Capital Region, Manila.

NSO – National Statistics Office, Hrsg. (1997): 1997 Philippine Yearbook. Manila.

Nissel, H. (1997): Megastadt Bombay – Global City Mumbai? In: Feldbauer, P., Husa, K., Pilz, E. und I. Stacher (Hrsg.): Mega-Cities. Die Metropolen des Südens zwischen Globalisierung und Fragmentierung. Frankfurt am Main: Brandes & Apsel, S. 95–111.

Nissel, H. (1999): Megastadtentwicklung, Globalisierung und Migration – Fallstudie Bombay. In: Husa, K. und H. Wohlschlägl (Hrsg.): Megastädte der Dritten Welt im Globalisierungsprozess. Mexico City, Jakarta, Bombay – Vergleichende Fallstudien in ausgewählten Kulturkreisen. Wien: Institut für Geographie und Regionalforschung, S. 347–432 (= Abhandlungen zur Geographie und Regionalforschung 6).

PRB – Population Reference Bureau (2009): World Population Data Sheet 2009. Washington.

Ramos, N. R. (1996): Urban Land Development Trends in the Philippines. In: Philippine Planning Journal 27 (2), Manila, S. 13–26.

Sobrepenã, A. M. (1994): Pathways for Urban Development in the Philippines. In: National Economic Development Authority (Hrsg.): National Urbanization Strategies and Local Government Development in the Context of Decentralization. Country Paper Philippines. Manila.

Spreitzhofer, G. und M. Heintel (1997): Jakarta: Der „Big Apple" Südostasiens? In: Feldbauer, P., Husa, K., Pilz, E. und I. Stacher (Hrsg.): Mega-Cities: Die Metropolen des Südens zwischen Globalisierung und Fragmentierung. Frankfurt am Main: Brandes & Apsel, S. 151–175.

Spreitzhofer, G. und M. Heintel (2000): Metro-Jakarta: Zwischen Nasi und Nike. Suhartos „Neue Ordnung" als Motor der Regionalentwicklung in Westjava? Frankfurt/M.: Peter Lang Verlag.

Spreitzhofer, G. und M. Heintel (2001): Metro Manila. Megastadt als Spielball postfeudaler Zwänge, neokolonialer Interessen und globaler Vernetzungen. In: Mitteilungen der Österreichischen Geographischen Gesellschaft 143, Wien, S. 35–62.

Storey, D. (1998): Housing the Urban Poor in Metro Manila. In: Philippine Studies 46, Manila, S. 267–292.

The Economist Intelligence Unit Limited (1999): EIU Country Profile 1999–2000; Philippines. London.

The Hongkong and Shanghai Banking Corporation Limited (1996): Business Profile Series Philippines, Third Quarter. Hongkong.

United Nations (1992): Migration and Urbanization: Interrelations with Socio-economic Development and Evolving Policy Issues. Report of the Pre-conference Seminar held at Seoul, Republic of Korea, 21–25 January 1992. New York (= Asian Population Studies Series 114).

United Nations (2009): World Population Prospects. The 2008 Revision – Highlights. New York.