

Stadtentwicklung Stadtplanung Favelas

Von Werner Rätz

Curitiba ist die Hauptstadt des Bundesstaates Paraná im Süden Brasiliens. Das hier darzustellende Forschungsvorhaben befasste sich mit der Stadt, weil ihr ein Modellcharakter in puncto Stadtplanung zugesprochen wird. „Curitiba ist bekannt geworden durch seine erfolgreichen Projekte auf dem Gebiet der Ökologie und des Umweltschutzes. Ein gut funktionierendes Programm zur Abfalltrennung und zur Abfallwiederverwertung wurde eingeführt. Das öffentliche Transportsystem ist effizient und innovativ, wie die Einführung der Expressbusse, der ‚Oberirdischen Metro‘, und die Einrichtung von reservierten Fahrspuren für Busse zeigen.“ (S.45. Die Rechtschreibung wurde hier und wird im Weiteren angepasst, da sie im Buch selbst recht willkürlich gehandhabt wird - WR.) Der öffentliche Personenverkehr befördert 2 Millionen Fahrgäste täglich (S.273).

Die Region Curitiba war sowohl in den 70ern wie in den 90ern die am schnellsten wachsende Metropolregion Brasiliens, von 1980 bis 1991 wurde es lediglich von Fortaleza und Salvador do Bahia übertroffen. Dennoch sind Stadt und Region im Vergleich zu anderen klein. Im Jahre 2000 hatte die Stadt knapp 1,6 Mio. EinwohnerInnen, die Region 2,8 Mio. (S.262f). 1971 lebten gut 11 00 der damals etwa 600 000 BewohnerInnen in Favelas, das entspricht 1,82%. Die Zahlen wuchsen kontinuierlich, heute gibt es etwa 350 Favelas mit ca. 400 000 Personen, also mehr als einem Viertel der Gesamtbevölkerung (S.285f).

Dabei hatte es schon zu Beginn der 60er erste Schritte zu einer umfassenden Stadtplanung gegeben. Diese wurden Mitte des Jahrzehnts formal beschlossen. Damals gab es einen „Vorläufigen Plan zur Stadtentwicklung“, dessen Vorteil gerade die Vorläufigkeit war, die im Laufe der Zeit Anpassungen ermöglichte. Er wurde in einem aufwändigen Diskussionsverfahren der Öffentlichkeit vorgestellt und mit viel politischer Propaganda begleitet, so dass er breite Zustimmung fand (S. 127ff). 1966 wurde er durch einen Bauleitplan ergänzt (S.139ff).

Anders als sonst oft üblich wurde die grundsätzliche Ausrichtung dieser Planungen seither mit einer kurzen Umorientierung in den 80ern beibehalten. Dazu waren zwei Voraussetzungen gegeben, die eng miteinander zusammenhängen:

1965 war das Institut für Forschung und Stadtplanung von Curitiba (Ippuc) gegründet worden. Es war verantwortlich „für die Planung der Zukunft der Stadt, für ihre funktionale Neuordnung und für ihr geordnetes Wachstum“. Kurz nach Antritt der Militärdiktatur versammelten sich dort die „Technokraten, die auf Grund ihrer akademischen Ausbildung für die Führung der öffentlichen Verwaltung und des sozio-politischen und ökonomischen Lebens in Brasilien als prädestiniert angesehen wurden.“ Der zukünftig besonders wichtige „Bauleitplan wurde durch diejenigen Techniker ausgearbeitet, die zu diesem Zeitpunkt die Elite der Stadtverwaltung bildeten und versuchten neue Richtlinien für die Bebauung der Stadt zu schaffen“.

Einer von ihnen war Jaime Lerner, der 1971 Bürgermeister von Curitiba wurde. Seither agiert er als „Kazike“ der Stadt und des Bundesstaates, dreimal war er Bürgermeister, zweimal Gouverneur. In seinem Umfeld „formierte sich eine ‚Seilschaft‘, die ab 1971 bis heute die Wahl seiner Nachfolger entscheidend beeinflusste. Davon ist einzig die Zeit von 1983 – 1988 ausgenommen.“ (alle Zitate S. 292)

Trotz dieser beiden sehr langen Kontinuitäten „droht Curitiba heute die Gefahr eines Mangels an Stadtplanung. Und zwar, weil sich das Ippuc... immer mehr in eine dienstbare Institution der Präfektur (des Bürgermeisteramtes – WR) verwandelt. Sie erarbeitet spezifische Projekte, vorwiegend zum visuellen gefallen und zur Stadtverschönerung, die durch den letzten Präfekten ‚beauftragt‘ sind.“ (S.293) Die Planungsgrundlagen sind veraltet: 1966, bei

Verabschiedung des Bauleitplanes hatte die Stadt weniger als ein Viertel der heutigen EinwohnerInnen, 1975, als die nach wie vor gültige Festlegung von Bauzonen erfolgte, waren es etwa die Hälfte (S. 294). Heute reicht auch das Gebiet der Stadt selbst als Planungsbereich nicht mehr aus. Ein großer Teil des Bevölkerungswachstums findet im Umland statt. Dort gibt es bisher keinerlei Planungen oder dafür zuständige Behörden. Eine Problemlösung ohne Betrachtung der Region wird unmöglich sein. (S. 259 – 269)

Dabei ist das zentrale Problem das der Favelas. Viele dieser „Wohngebiete mit subnormalem Standard“ (S. 56), wie die offizielle Bezeichnung lautet, liegen in gefährdeten Gebieten, in sumpfigen, überschwemmungsgefährdeten Talsohlen oder unter Hochspannungsleitungen. Es hatte immer wieder Programme zu ihrer Umsiedlung, Sanierung oder Urbanisierung gegeben, aber letztlich ohne wirklichen Erfolg. Erst recht konnte damit der wachsende Zuzug von Menschen nicht bewältigt werden. Zwei Maßnahmen stechen aus den halb oder gar nicht verwirklichten Plänen heraus.

1991 wurde das „Gesetz zur Erhöhung des Baupotentials“ beschlossen. Der Hintergrund ist, dass die alte Stadtplanung bevorzugte Entwicklungsachsen geschaffen hatte, entlang derer Mittel und Oberschicht lebten. Ihre Besiedlung war inzwischen viel zu dicht und bedrohte die eigene Funktionalität. Es war also erwünscht, dass weitere urbanisierte Stadtviertel entstanden. Dafür erlaubte die Stadtverwaltung, dass Hochhausbau möglich wurde, wo bisher strenge Geschosshöhenbeschränkung bestanden hatte. Genehmigungen dafür gab es gegen Überschreitung von Privatland in den Favelagebieten an die städtische Wohnungsbaugesellschaft. Die verfügte damit über Grundstücke, auf denen irreguläre Bebauung legalisiert werden konnte. (S. 222f)

1991 brachen Kämpfen um Land und Besetzungsaktionen durch Obdachlose aus. Bürgermeister Lerner, der im Wahlkampf 1989 „ein Grundstück für jede Familie“ versprochen hatte, geriet so unter Druck, dass er ein größeres Gebiet im Süden der Stadt, das eigentlich als landwirtschaftliche Nutzfläche ausgewiesen war, zum Bau eines neuen Stadtviertels erschließen ließ. Das *bairro novo* sollte auf 14 Teilflächen entstehen, von denen inzwischen vier erschlossen sind und vier weitere in der Errichtung. Für die restlichen sechs gibt es keine Gelder und somit eine irreguläre Besiedlung. (S. 223 – 229)

Die UNO stellte 1998 fest, dass Curitiba „unter den brasilianischen Metropolen zu denen mit der besten Lebensqualität für die Einwohner (gehört) und sich dem Standard westlicher Industrieländer (nähert)“ (S. 255). Dennoch zieht Autorin ein höchst ernüchterndes Fazit: Es „kommt nur ein Teil der Bevölkerung von Curitiba in den Genuss dieser bevorzugten Bedingungen, was beweist, dass auch hier dasselbe Muster der tiefgreifenden sozialen und ökonomischen Ungleichheiten vorherrscht, die Brasilien zerteilen. Die soziale Struktur der Segregation hat u. a. eine Zunahme der urbanen Gewalt zur Folge. Die Stadt ist in zwei Städte aufgeteilt, die parallel zueinander wachsen: Eine arme Stadt, gebildet durch den großen Anteil der von den Errungenschaften der Entwicklung ausgeschlossenen Bevölkerung. Auf der anderen Seite die reiche Stadt, gebildet durch die Mehrheit der besser gestellten Bevölkerungsschichten (Reiche und Mittelschicht), Privilegierte, die in vornehmen Stadtteilen ein Inseldasein führen, normalerweise in geschlossenen und durch private Wachmänner beschützten Wohnsiedlungen und versorgt mit exklusiven *Shopping-Centers*. Die öffentlichen Dienstleistungen wie Schulen und Krankenhäuser richten sich vorwiegend an diese Minderheit, deren Kontakt mit der armen Mehrheit sich auf das Beziehen von Dienstleistungen von den ärmeren Bevölkerungsschichten beschränkt. Diese besser gestellten Bevölkerungsschichten verfügen über den entscheidenden politischen und sozialen Einfluss. Dabei gehen sie davon aus, dass die grundlegende Aufgabe einer Munizipalregierung (Kommunalverwaltung, -regierung – WR) darin besteht, ihren aktuellen Lebensstandard mit Präventivmaßnahmen zum Verhindern einer Verschlechterung ihrer Situation zu garantieren.“ (S. 255f)

Die Arbeitshypothesen des Forschungsprojekts werden somit alle bestätigt:

- Die Stadtentwicklungspläne repräsentieren die Bedürfnisse der ärmeren Bevölkerung nicht.
- Die Armen profitieren nicht ausreichend von vorhandener Infrastruktur und Entwicklung.
- In Wohngebieten der Armen fehlen Dienstleistungen und Infrastruktur.
- Die Wiedereinführung der Demokratie in Brasilien hat die Bevölkerung nicht umfassend an der Stadtplanung beteiligt.
- Stadtentwicklung und -planung haben das Problem der Favelas nicht gelöst. (S.281f)

Angesichts dieses klaren Urteils ist es erstaunlich, dass die Autorin dennoch Vorschläge macht, wie die Stadtverwaltung und die Bezirksregierungen die Situation verbessern könnten. Zwar sind diese im Einzelnen kaum zu kritisieren – sie umfassen z. B. die „Befriedigung der Grundbedürfnisse und der von verschiedenen Bevölkerungsgruppen geäußerten Forderungen“ oder die „Sicherstellung von Gesundheitsversorgung, Bildung, öffentlichem Verkehr, Sicherheit, Erholung sowie Wohnraum in Gebieten mit ausreichender Infrastruktur für alle Bewohner der Stadt“ (S.258). Aber das klingt seltsam hohl, fast wie Wahlkampfparolen.

Dazu passt, dass die Arbeit nur ganz wenige male und ganz vorsichtig politische Zusammenhänge anspricht. So ist es für LeserInnen, die nicht über Zusatzwissen verfügen, unmöglich, zentrale politische Figuren oder Ereignisse einzuordnen. Es scheint, als habe sich Rosane Zanini verpflichtet gesehen, ihrerseits wie eine der von ihr selbst kritisierten technokratischen Stadtplanerinnen zu agieren.

Dabei verfügt sie durchaus über die Einsicht, aus welcher Richtung und von wem Lösungen zu erwarten wären, nämlich „dass jede soziale Gruppe sich selbst organisiert und Mittel und Wege sucht, um sich auf der politischen Ebene Gehör zu verschaffen. Während die gesellschaftliche Elite sich des ihr zur Verfügung stehenden legalistischen Apparates bedient, organisieren sich die armen Bevölkerungsschichten in Vereinen, Bewegungen, Clubs und anderen Interessengruppen.“ (S. 289)

Darüber hätte man gerne mehr erfahren.

Rosane M. Zanini

Stadtentwicklung. Stadtplanung. Favelas. Entwicklungsprobleme einer Hauptstadt

Das Beispiel Curitiba im Bundesstaat Paraná (Südbrasilien)

Bern 2005

356 Seiten