

Friedrich Graf-Götz

Vom Süden lernen

Modelle der Stadtentwicklung in Brasilien

Aus: Zukunft 3/2010

Friedrich Graf-Götz

Vom Süden lernen

Modelle der Stadtentwicklung in Brasilien

Das Renner-Institut führte am 17. November 2009 gemeinsam mit dem Klimabündnis eine Veranstaltung mit dem Titel „Vom Süden lernen“ durch, bei der einleitend der Film „Curitiba ist möglich“ von Jörg Pibal und Paul Romauch vorgestellt wurde. Der Film demonstrierte, dass fortschrittliche Stadtentwicklung auch unter den schwierigen Bedingungen eines Schwellenlandes möglich ist.

Fallbeispiele fortschrittlicher Kommunalpolitik sucht man in der Regel in den reichen Industriestaaten. Dass auch auf der Südhalbkugel unseres Planeten, in Entwicklungs- und Schwellenländern vorbildliche, für uns interessante Stadtentwicklungen geschehen könnten, erscheint allein auf Grund der materiellen Situation des Südens ausgeschlossen. Verschiedene Beispiele brasilianischer Städte zeigen allerdings, dass manche Kommunen der südlichen Hemisphäre trotz (oder vielleicht auch wegen?) ihrer schwierige Finanzlage mit einfachen, kreativen Lösungen antworten und das, obwohl sie unter typischen Dritte-Welt-Problemen leiden, wie Armut, Korruption, exorbitantes Bevölkerungswachstum, Umweltschäden usw. Weltweit beachtete Stadtentwicklungen haben in Curitiba, in Porto Alegre, in Santos, zuletzt auch in Bogota, Kolumbien stattgefunden.

Im Folgenden wird das Beispiel der südbrasilianische Millionenstadt Curitiba, Hauptstadt des Bundesstaats Paraná beschrieben. Ihre auf einem Gesamtplan beruhende Entwicklung begann schon 1970, noch in der Zeit der Militärdiktatur, bevor die brasilianische Verfassung zur Festigung der brasilianischen Demokratie den Gemeinden einen hohen Grad an Autonomie zuschrieb.

Schon zwei Jahrzehnte später, nämlich 1990, erhielt die Stadt den Umweltpreis der Vereinten Nationen. Und 1996, ein paar Jahre danach, wurde Curitiba auf dem Kongress der Stadtplaner in Istanbul zur „innovativsten Stadt der Welt“ gekürt. Arthur Eggleton, der frühere Oberbürgermeister von Toronto, einer Stadt also, die selbst in Städterankings vorderste Plätze einnimmt, bezeichnete Curitiba als Musterstadt und als „eine der angenehmsten Städte“. Was also zeichnet die Stadtentwicklung Curitiba aus, dass sie weltweit zu so hoher Anerkennung kommt?

Im Jahr 1960 hatte die Stadt noch 345.000 EinwohnerInnen. Heute zählt die Stadt 1,8 Millionen EinwohnerInnen, sie hatte also einen enormen Bevölkerungszuwachs zu verkraften und benötigte daher eine visionäre und zugleich auf rasche Umsetzung orientierte Stadtpolitik. Die planerische Grundlage dazu wurde 1965 von einer Expertengruppe um Jaime Lerner, einem Architekten, geliefert, der bald darauf zum Vorstand eines neu gegründeten Instituts für städtische Planung und Forschung (IPPUC) bestellt wurde. Das Institut wurde als autarke Einrichtung konzipiert und besaß eine exklusive Kompetenz für Stadtplanung, sodass es trotz seines externen Status langsam in die Rolle einer der Stadtverwaltung übergeordneten Einrichtung wuchs. Nachdem der vom IPPUC für Curitiba entwickelte Plano Diretor (Gesamtplan) in Form eines Gesetzesbeschlusses angenommen worden war und in weiterer Folge Jaime Lerner 1971 durch den Gouverneur des Bundesstaats Parana als Bürgermeister eingesetzt worden war, stand der Realisierung der geplanten Projekte nichts mehr im Wege. Lerner war zwar erst 33 Jahre alt, erfüllte aber in den Augen der herrschenden Militärs alle Voraussetzungen, die Stadtoberhäupter zu erfüllen hatten: Er gehörte keiner politischen Partei an und war als Stadtplaner Experte. Nachdem es Strategie der

damaligen Machthaber war, mit dem Hinweis auf die Vordringlichkeit rationaler Planung Forderungen nach einer freien Betätigung der Parteien und Wiederherstellung der Demokratie abzutun, war für sie Lerner an der Spitze der Stadtregierung eine ideale Besetzung.

Der unter Jaime Lerner eingeleiteten Stadtentwicklung käme jedoch nicht die ihr heute zugemessene Bedeutung zu, wenn sie ausschließlich die Wünsche der Militärs nach Funktionieren und wirtschaftlicher Expansion erfüllt hätte und nicht die Bedürfnisse der in der Stadt wohnenden Menschen im Mittelpunkt gestanden wären. Schon in seiner Antrittsrede von 1971 formulierte Lerner letztlich demokratische Grundsätze für seine Stadtpolitik: „... die Stadt – mit all ihren Funktionen – muss den Menschen dienlich sein und der Mensch darf sich dem Stadtzwang nicht lediglich als Zuschauer unterordnen.“¹ Anstelle der verbotenen demokratischen Prozesse organisierte er Planungsprozesse, um die Bedürfnisse der Bevölkerung zu ermitteln und ihre Beteiligung an der Stadtentwicklung zu sichern.

Im Stadtentwicklungsplan dominierten einfache und auch billige Lösungen. Statt neuen, breiten Straßenbauten, großen Brücken, teuren U-Bahnen oder aufwändigen Wasserbauten wurden Projekte vorgeschlagen, die finanzierbar und gleichzeitig hocheffizient waren.

Das Schlüsselprojekt, dessentwegen Curitiba weltweit bekannt wurde, war der Aufbau einer neuen Verkehrsinfrastruktur, die auf Eindämmung des Individualverkehrs und Schaffung eines leistungsfähigen öffentlichen Omnibus-Netzes zielte. Die entlang zentraler Verkehrsachsen kursierenden Expressbuslinien verfügen über eigene Fahrspuren und besitzen eigens entwickelte, das Ein- und Aussteigen beschleunigende, röhrenförmige Busstationen, mit Hilfe derer das System eine hohe Beförderungskapazität erreichen konnte. Neben den Expressbuslinien gibt es andere, mittels verschiedener Farben gekennzeichnete Buslinien, die jeweils eigene Verkehrsaufgaben übernehmen. Das System gewährleistet, dass mit den öffentlichen Verkehrsmitteln jeder Punkt der Stadt zu einem Einheitspreis zu erreichen ist. Besonders stolz ist die Stadtverwaltung von Curitiba darauf, dass dieses mittlerweile weltweit von 83 Städten kopierte Verkehrssystem nur ein Zwanzigstel eines vergleichbaren U-Bahnnetzes kostete und täglich von durchschnittlich 2,2 Millionen Menschen genutzt wird. Erwähnenswert ist auch, dass der öffentliche Busverkehr von privaten Unternehmen betrieben wird und von der Stadt nicht bezuschusst werden muss. Alternativ zu Bus und Auto gibt es übrigens auch ein gut ausgebautes Radwegenetz.

Der Stadtentwicklungsplan verbannte die Autos aus der Stadtmitte, führte Fußgängerzonen ein und setzte auf eine bunte Mischung der Funktionen, Stile, Kulturen und Ethnien. Klar abgegrenzt wurden nur die Industriegebiete, die sich am Stadtrand befinden.

Die Berücksichtigung unterschiedlicher Funktionen hat vor allem im historischen Stadtzentrum Früchte getragen. Die Förderung der Ansiedlung von Wohngebäuden, Restaurants, Kinos, Theatern und Bibliotheken trägt dazu bei, dass die Innenstadt auch nach Feierabend und an Wochenenden belebt bleibt. Lerner ging bei der Umsetzung seiner Pläne auch große Risiken ein. Die Fußgängerzone, eine der ersten weltweit, wurde inklusive der Pflasterarbeiten, der Aufstellung von Laternen und des Blumenschmucks während eines Wochenendes in 72 Stunden realisiert. Mit diesem Gewaltakt wollte er der Bevölkerung und den Geschäftsleuten die Möglichkeit geben, positive Erfahrungen mit dieser neuen städtischen Ruhezone zu machen, bevor ein

¹ Jaime Lerner, zitiert in Clovis Zimmermann: Politische Partizipation in Brasilien. IKO-Verlag, Frankfurt/London 2006, S. 211)

richterlich verfügter Baustopp der Innovation ein Ende bereitet hätte. Die Rechnung Lerner ging auf, da sich schon nach den ersten Geschäftstagen sowohl Kaufleute als auch BesucherInnen von der neuen Einrichtung begeistert zeigten. Die gerichtlichen Einsprüche wurden daher auch schnell zurückgezogen.

Als weiterer besonders attraktiver Anziehungspunkt im Zentrum hat sich die 24-Stunden-Straße entpuppt, eine 120 m lange, mit Glas überdachte Galerie, in der sich verschiedenste, rund um die Uhr geöffnete Geschäfte versammeln.

Die Stadtplaner achteten darauf, dass sich die Investitionen auf die gesamte Stadt verteilen und auch in den Außenbezirken für die BürgerInnen notwendigen Einrichtungen geschaffen wurden. Rafael Graeca, der Nachfolger von Jaime Lerner und selbst Bauingenieur, schuf zu diesem Zweck die Bürgerschaftsstraßen und die „Leuchttürme des Wissens“. Die Bürgerschaftsstraßen sind Außenstellen der Stadtverwaltung, in denen sich Sozialbehörden, Wohnungsamt, Stadtwerke, Polizeiposten usw. befinden, in denen aber auch Veranstaltungsräume, Sportanlagen und verschiedene Läden angesiedelt wurden. Sie ermöglichen den Menschen einen schnellen und unbürokratischen Zugang zu kommunalen Dienstleistungen und bieten verschiedene, die Lebensqualität verbessernde Freizeitangebote. Die Leuchttürme des Wissens wiederum sind über die Stadt verteilte Bildungszentren, die neben Büchern auch öffentlichen Internetzugang bieten. Sie sind im Stadtbild an ihren Leuchttürmen zu erkennen, die als Symbol für die Verbreitung von Wissen stehen.

All diese Angebote sowie die sorgfältig restaurierten historischen Gebäude, neu errichtete architektonisch interessante Bauten wie zum Beispiel die ganz aus Eisenröhren und Glas erbaute Oper, die Umweltuniversität, das Gewächshaus und die Anlage zahlreicher Grünflächen machen die Stadt auch für den Tourismus attraktiv.

Die Grünflächen entstanden als Ergebnis auf der Suche nach einfachen Lösungen zur Verhinderung der bei starkem Regen auftretenden, häufigen Überschwemmungen. Statt Flüsse zu vertiefen und zu kanalisieren, legte die Stadt in den Überschwemmungsgebieten Grünflächen und zahlreiche Seen an, die eine regulierende Funktion erfüllen und bewohnte Flächen vor Hochwasser schützen. Gleichzeitig wurden mit diesen Maßnahmen beliebte Freizeitanlagen für die Bevölkerung geschaffen. Die Stadt verfügt heute über ca. 55 m² Grünfläche pro EinwohnerInnen.

Auch für die soziale Besserstellung der armen Bevölkerung wird viel getan. Wie in anderen brasilianischen Städten gibt es auch in Curitiba zahlreiche Armensiedlungen (Favelas), die am Rande der Stadt in infrastrukturell schlecht ausgestatteten Gebieten liegen. Eine Verbesserung der Wohnsituation der dort wohnenden Menschen wurde durch Legalisierung der bebauten Böden und Infrastrukturmaßnahmen erreicht. Zum Teil wurden unter Mitarbeit der späteren BewohnerInnen einfache, kostengünstige Neubauten geschaffen. Als zentrale Maßnahme für die arme Bevölkerung erwies sich jedoch die Einführung des „grünen Tauschs“. Dabei erhalten die EinwohnerInnen, die recycelbaren Müll bei einer der Sammelstellen abgeben, Gutscheine zur Benutzung der öffentlichen Busse oder zum Bezug von Lebensmitteln und Schulmaterial. Die aus dem Müll aussortierten Grundstoffe werden von der Stadt an die lokale Industrie verkauft. Das Tauschsystem hat dazu geführt, dass in Curitiba nicht nur 75 Prozent des Mülls sortiert werden, sondern auch die Lebenssituation der ärmeren Bevölkerung verbessert werden konnte. All diese Maßnahmen haben dazu geführt, dass Curitiba weit unterhalb der Kriminalitätsraten liegt, die in anderen brasilianischen Millionenstädten zu finden sind.

Da die Müllsortierung auch zu einem höheren ökologischen Bewusstsein führte, ist die Umweltverschmutzung Curitiba um ein Vielfaches niedriger als in anderen brasilianischen Städten. Dazu trägt auch die unter Jaime Lerner im Jahr 1992 gegründete Freie Umweltuniversität bei, deren Aufgabe es ist, verschiedenen Berufsgruppen, aber auch allen interessierten EinwohnerInnen die ökologischen Auswirkungen alltäglicher Verrichtungen näherzubringen. Bei einigen Berufen wie beispielsweise den TaxifahrerInnen ist der Besuch von Kursen der Umweltuniversität Voraussetzung für die Erteilung einer Konzession.

Die positiven ökologischen und sozialen Folgen der Stadtentwicklung lockten viele Betriebe an. Siemens und Bosch gehörten zu den ersten Konzernen, die sich im Industriepark von Curitiba ansiedelten. Allein Bosch beschäftigt dort 5.000 Menschen. Später errichteten auch VW, Audi, Renault und Volvo am Stadtrand moderne Werke und tragen wie der traditionelle Handel mit landwirtschaftlichen Produkten aus dem Umland zur positiven wirtschaftlichen Entwicklung der Stadt bei. Allein zwischen 1975 und 1995 wuchs das Bruttosozialprodukt in Curitiba pro Kopf um 75 Prozent schneller als im ganzen Land.

Heute präsentiert sich Curitiba als ökologische und soziale Hauptstadt Brasiliens. Ihr Status als Modell für eine nachhaltige Stadtentwicklung wird auch von allen KritikerInnen anerkannt, wenngleich der Vorwurf zu hören ist, dass die Stadtregierung gerne Projekte aufgreife, die sich als Postkartenmotive eignen, und weniger in nicht so gut sichtbare Verbesserungen investiere, wie etwa in eine dringend notwendige Kanalisation. Neben dem forcierten Stadtmarketing wird der Stadtregierung auch mangelnde BürgerInnenbeteiligung vorgeworfen. Die Partizipation der Bevölkerung beschränke sich allzu sehr auf eine bloße Bedürfnisermittlung und schließe die BürgerInnen von den demokratischen Prozessen der Willensbildung und Entscheidungsfindung aus. Damit wäre sie nach wie vor den aus der Zeit der Militärs stammenden technokratischen Planungsprozessen verhaftet und hätte noch nicht zurückgefunden zu einem zeitgemäßen Modell kommunaler Demokratie, wie das vorbildlich in Porto Alegre, einer anderen Millionenstadt Brasiliens, geschehen ist, in der das international beachtete Modell des Bürgerhaushalts² entwickelt wurde. Die Kritik an Curitiba Stadtregierung wurde nicht nur von der politischen Opposition vorgebracht, sondern findet sich auch in unabhängigen Untersuchungen.³

Wie die oben beschriebenen Maßnahmen aber zeigen, wurden in Curitiba viele höchst innovative, einer breiten Bevölkerung zugute kommende Projekte realisiert, die als wegweisend für moderne Stadtentwicklung angesehen werden können. Nicht ohne Grund wurde Jaime Lerner auch nach Beendigung des Militärregimes auf spektakuläre Weise in demokratischen Wahlen wiedergewählt. Seine Stadtplanung blieb richtungweisend und wurde auch von allen seinen Nachfolgern weitergeführt und ausgebaut. Auch die von der politischen Opposition und vor allem von der Arbeiterpartei (PT) eingeforderte BürgerInnenbeteiligung fand durch die Installierung verstärkter Partizipation Berücksichtigung.

² Die Bevölkerung entscheidet auf mehreren Diskussionsebenen nach einer festgelegten Verfahrensstruktur über den Haushalt und den Investitionsplan der Stadt.

³ Klaus Frey: Deliberative Demokratie und städtische Nachhaltigkeit. In: Lateinamerika Analysen. Jg. 1, Nr. 1, Februar 2002. Clovis Zimmermann: Politische Partizipation in Brasilien. IKO-Verlag, Frankfurt/London 2006

So verdankt auch der gegenwärtige Bürgermeister Carlos Alberto Richa, Bauingenieur und Kandidat der sozialdemokratischen Partei (PSDB)⁴ seinen Erfolg der Fortführung der unter Lerner eingeführten Stadtplanung. Schwerpunkt seiner Politik ist die Förderung infrastrukturschwacher Stadtteile und sozial benachteiligter Bevölkerungsgruppen in den Bereichen Bildung, Gesundheit, öffentlicher Wohnungsbau, Lebensmittelversorgung, Sicherheit und öffentlicher Verkehr. Für diese Maßnahmen setzte Richa 70 Prozent der Haushaltsmittel ein. Auch intensivierte er den Dialog mit den EinwohnerInnen, indem er in Anlehnung an das Bürgerbeteiligungsmodell Porto Alegres die Bevölkerung Curitiba an der Erstellung des Haushaltsplans beteiligte.

2008 begann Carlos Alberto Richa nach erfolgreichen Wahlen seine zweite Amtszeit als Stadtoberhaupt von Curitiba. Richa setzte sich mit großer Mehrheit gegen Gleisi Hoffmann, die Kandidatin der Arbeiterpartei (PT) durch. Auch unter seiner Amtsführung konnte die Stadt über die Zeit des charismatischen Jaime Lerner hinaus ihren Ruf als international beachtete Modellstadt für nachhaltige Entwicklung behaupten. Von Curitiba kann auch so manche europäische Stadt lernen.

⁴ Die PSDB wurde 1988 in Abgrenzung zum sozialistischen Partido dos Trabalhadores (PT) gegründet. Sie steht weiter rechts als ihre sozialdemokratischen Schwesterparteien in Europa. In ihr sammeln sich SozialdemokratInnen, Sozialliberale, ChristdemokratInnen und vor allem viele Mitglieder der vormals einzigen Oppositionspartei, des Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Die Partei hat Beobachterstatus in der Christlich Demokratischen Internationale.