

Lehrstuhl für Forstpolitik und Forstgeschichte

Kooperative Planung im Kontext informeller Siedlungen in Porto Alegre, Brasilien –

Eine Fallstudie zu Möglichkeiten und Grenzen von
Beteiligungsansätzen in der raumbezogenen Umweltplanung

Andrea Zellhuber

Vollständiger Abdruck der von der Fakultät Wissenschaftszentrum Weihenstephan für Ernährung, Landnutzung und Umwelt der Technischen Universität München zur Erlangung des akademischen Grades eines Doktor-Ingenieurs (Dr.-Ing.) genehmigten Dissertation.

Vorsitzender: Univ.-Prof. Dr. rer. nat. Jörg Pfadenhauer

Prüfer der Dissertation:

1. Univ.-Prof. Dr. rer. silv., Dr. rer. silv. habil. Michael Suda
2. Univ.-Prof. Dr. rer. pol. Ingrid Krau

Die Dissertation wurde am 21.03.2006 bei der Technischen Universität München eingereicht und durch die Fakultät Wissenschaftszentrum Weihenstephan für Ernährung, Landnutzung und Umwelt am 03.07.2006 angenommen.

Vielen Dank – Muito obrigada!

Diese Doktorarbeit wäre nicht möglich gewesen ohne die Unterstützung von vielen Menschen. An dieser Stelle möchte ich besonders meinem Doktorvater Prof. Dr. Michael Suda für die Betreuung dieser Arbeit, die stete Unterstützung und Ermutigung danken. Für die Übernahme des Zweitgutachtens danke ich Frau Prof. Dr. Ingrid Krau. Mein besonderer Dank gilt auch Frau Profa. Dra. Maria Luisa Porto und Prof. Dr. Jörg Pfadenhauer, die mir die Teilnahme an dem Kooperationsprojekt zwischen der Technischen Universität München und der Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) ermöglicht haben. Insbesondere die tatkräftige Unterstützung von Profa. Maria Luisa Porto in organisatorischen Fragen hat maßgeblich zur effektiven Gestaltung der Forschungsaufenthalte in Porto Alegre beigetragen. In diesem Zusammenhang gilt mein Dank auch dem Deutschen Akademischen Austauschdienst (DAAD) für das Auslandsstipendium sowie der Technischen Universität München für die Gewährung des Promotionsstipendiums.

Ganz besonders danken möchte ich Andréa Oberrather, Cléia Hausschild de Oliveira und Zé Guilherme Fuentefria, die maßgeblich zur Durchführbarkeit meiner Arbeit beigetragen haben. Nur durch ihr Interesse an meinem Forschungsvorhaben konnte ich die Fallstudie in dieser Intensität durchführen und über viele Monate aktiv an dem Beteiligungsprozess im Stadtteil Lomba do Pinheiro teilnehmen. Ihr Engagement und ihre Begeisterung haben mich entscheidend in meiner Feldforschung motiviert.

Außerdem möchte ich mich bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Stadtverwaltung von Porto Alegre für die vielen interessanten und aufschlussreichen Gespräche bedanken. Besonders hervorheben möchte ich in diesem Zusammenhang Aldovan de Oliveira Moraes, Betânia de Moraes Alfonsin und Jairo Menegaz. In besonderem Maße danke ich meinen Interviewpartnern der lokalen Planungsgruppe der Lomba do Pinheiro, die mir so große Offenheit und Herzlichkeit entgegengebracht haben. So viele interessante und faszinierende Persönlichkeiten kennen gelernt zu haben, hat nicht nur mein Forschungsvorhaben, sondern vor allem mich selbst in persönlicher Hinsicht sehr bereichert.

Ein „muito obrigada“ geht auch an Daniela Borsato für die Transkription der Interviews, sowie an Rogério Mororo, Patrick Laigneau und Dr. José Carlos da Silva Filho für den Erfahrungsaustausch zu ihrer Forschungstätigkeit in Porto Alegre. Wertvolle inhaltliche Anregungen verdanke ich außerdem Prof. Marcelo Kunhrath Silva (UFRGS), Prof. Heinrich Hasenack (UFRGS) und Prof. Dr. João F. Rovatti (UFRGS).

Meinen besonderen Dank für die gute und fruchtbare Zusammenarbeit möchte ich meinen Projektkollegen Dr. Gerhard Overbeck, Wolfram Adelman, Dr. Matthias Drösler, Dra. Sandra Müller und Eduardo Forneck aussprechen. Auch meinen Kollegen vom Lehrstuhl für Forstpolitik, besonders Alexandra Sauer, Dr. Klaus Wagner, Florian Zormaier, Bernhard Goodwin und Björn Lindemann möchte ich für die vielen wertvollen Hinweise, den regen Gedankenaustausch und die stete Hilfsbereitschaft danken.

Nicht zu letzt möchte ich meinen Eltern und allen Menschen, die mir nahe stehen, für den emotionalen Rückhalt danken. Fernando Lopes de Souza danke ich für seine Geduld und sein Verständnis dafür, dass ich über lange Zeit sehr stark von dieser Arbeit vereinnahmt war,...

...und Max Mornau für die Energiepakete, die mich die schwierigen letzten Monate der Endphase haben überstehen lassen!

Verzeichnis der Abbildungen und Fotos:	v
Verzeichnis der Tabellen:	vi
Abkürzungsverzeichnis	vii
I. Problemstellung, theoretische und methodische Grundlagen	1
1. Problemstellung und Ziele.....	1
2. Forschungsfragen und Aufbau der Arbeit	5
3. Theoretische Einbindung und Forschungsstand	9
3.1 Politikanalyse	13
3.2 Räumliche Analyse.....	15
4. Methodik der Arbeit.....	17
4.1 Forschungsdesign der Fallstudie	18
4.2 Teilnehmende Beobachtung	19
4.3 Explorative und teilstrukturierte Interviews	20
4.4 Komplementäre quantitative Daten.....	22
II. Raumnutzungskonflikte zwischen illegaler Siedlungsentwicklung und Naturschutzbelangen.....	23
1. Räumliche Muster der Siedlungsentwicklung	23
1.1 Suburbanisierung der brasilianischen Metropolen.....	23
1.2 Suburbanisierungstendenzen in Porto Alegre	24
2. Siedlungsformen der Peripherie.....	29
2.1 Landbesetzungen	30
2.2 Illegale Landparzellierungen	32
2.3 Legale Hüttenviertel	33
3. Die Siedlungsentwicklung in Porto Alegre im Kontext des brasilianischen Verstädterungsprozesses.....	35
3.1 Bedeutung der Landflucht für die Siedlungsentwicklung.....	35
3.2 Auswirkungen der sozialräumlichen Segregation und der innerstädtischen Migration	38
4. Leitbilder und Phasen der Stadtpolitik im Umgang mit illegalen Siedlungen	43
4.1 Ignorierung der Wohnungsnot und Vertreibung der Bewohner der Armensiedlungen	43
4.2 Staatlich finanzierte Umsiedlungspolitik	44
4.3 Förderung von Selbsthilfebau und Legalisierung von Spontansiedlungen	46
5. Instrumente der Siedlungspolitik und ihre Auswirkungen.....	51
5.1 Umsiedlungsprojekte.....	51
5.2 Legalisierung und Aufwertung von illegalen Siedlungen.....	52
5.3 Förderung von genossenschaftlichem Wohnungsbau	55
5.4 Fazit zur Siedlungspolitik.....	56
6. Determinanten der illegalen Siedlungsentwicklung	57
6.1 Folgen des Immobilienmarktes	57
6.2 Auswirkungen der Stadtpolitik.....	58
6.2.1 Staatliche Toleranz gegenüber illegalen Siedlungen	58
6.2.2 Überreglementierung der Siedlungsbau	61
6.3 Fazit zu Determinanten der Siedlungsentwicklung	62

7.	Umweltpolitische Aspekte des Suburbanisierungsprozesses.....	65
7.1	Raumnutzungskonkurrenz zwischen Suburbanisierung und Naturschutzbelangen....	65
7.1.1	Naturräumliche Charakteristika des Munizips Porto Alegre und bestehende Schutzgebiete	65
7.1.2	Zersiedlungseffekte im städtischen Umland.....	67
7.1.3	Phasen des Siedlungswachstums in den verschiedenen Teilbereichen der Peripherie	69
7.1.4	Städtische Expansionsgebiete im Südosten des Munizips	69
7.2	Raumbezogene umweltpolitische Instrumente und ihre Limitationen.....	74
7.2.1	Gesetzlich verankerte Schutzbestimmungen mit Relevanz für das Untersuchungsgebiet	74
7.2.2	Flächennutzungsplanung und Genehmigungsverfahren in Porto Alegre.....	76
7.2.3	Institutionelle Aspekte der kommunalen Umweltpolitik	81
7.2.3.1	Strukturelle Mängel der Stadtverwaltungen in Brasilien.....	82
7.2.3.2	Institutionelle Probleme der Umweltpolitik im Speziellen	82
8.	Fazit: Herausforderungen an die raumbezogene Umweltplanung aufgrund der Siedlungsentwicklung	85
III.	Soziale Bewegungen und ihre Bedeutung für Stadtentwicklungsprozesse.....	89
1.	Relevanz der Analyse sozialer Bewegungen für die Fallstudie	89
2.	Die politische Kultur in Brasilien.....	91
3.	Verschiedene Ausprägungen städtischer sozialer Bewegungen in Brasilien.....	95
3.1	Städtische Volksbewegungen.....	96
3.1.1	Politische Aktionsformen und Handlungsstrategien der städtischen Volksbewegungen	97
3.1.1.1	Klientelistisch geprägten Organisationen	97
3.1.1.2	„Kämpferische“ Selbsthilfeorganisationen	98
3.1.2	Gründe für die Demobilisierungstendenzen der städtischen Volksbewegungen	101
3.2	Bedeutung der Stadtteilbewegungen in Porto Alegre	104
3.3	Die brasilianische Umweltbewegung	106
3.3.1	Anfänge der brasilianischen Umweltbewegung.....	106
3.3.2	Politisierung der Ökologie-Bewegung und neue sozial-ökologische Organisationen.....	107
3.3.3	Aktuelles Spektrum der Umweltbewegung	108
3.3.4	Die Bedeutung der Umweltorganisationen in Porto Alegre	112
4.	Fazit zu städtischen sozialen Bewegungen.....	114
IV.	Theoretische Vorüberlegungen zu Bürgerbeteiligung	115
1.	Theoretische Einordnung der Fallstudie zur Bürgerbeteiligung.....	115
1.1	Das Konzept der Partizipation als zentrales Element der <i>good governance</i>	115
1.1.1	Der Begriff der Partizipation im Zusammenhang mit Dezentralisierungstrends	117
1.1.2	Verschiedene Stufen der Partizipation.....	120
1.2	Partizipation in der Stadt- und Umweltplanung – kooperative Planung	123
1.3	Partizipation in Umweltpolitik, Naturschutz und Ressourcenmanagement	125
1.4	Participatory Learning and Action-Methoden	129
1.5	Kriterien zur Bewertung von Partizipationsvorhaben	130
1.5.1	Fairness und Kompetenz als grundlegende Voraussetzungen	133
1.5.1.1	Zielgruppenanalyse und Mobilisierung der Teilnehmer	134
1.5.1.2	Stellung der Akteure im Prozess und Transparenz der Rollenverteilung.....	136
1.5.1.3	Qualität des Kommunikationsprozesses	136
1.5.1.4	Zugang zu dem für den Entscheidungsprozess relevanten Wissen und Berücksichtigung des lokalen Wissens	137

1.5.2	Outcome-Kriterien	137
1.5.3	Gegenseitiges Lernen	138
1.5.4	Delegation von Entscheidungsmacht und Empowerment.....	139
1.5.4.1	Erwartungssicherheit über den Grad der Beteiligung	139
1.5.4.2	Empowerment durch Förderung des politischen Bewusstseins und des Sozialkapitals	142
1.5.5	Effizienz-Kriterien	144
2.	Ermöglicht Bürgerbeteiligung eine verstärkte Einbeziehung von Umweltbelangen in die Stadtplanung?	147
2.1	Kontroverse zu Zusammenhängen zwischen Armut und Umwelterstörung.....	147
2.2	Verteilungskonflikte als Ursachen städtischer Umweltprobleme	148
2.3	Stellenwert von Umweltthemen für benachteiligte Bevölkerungsgruppen	152
V.	Bürgerbeteiligung in der Umweltplanung – eine Fallstudie	155
1.	Rahmenbedingungen der Fallstudie: Partizipative Elemente der Stadtpolitik in Porto Alegre	155
1.1	Der Beteiligungshaushalt – <i>Orçamento Participativo</i> (OP)	156
1.2	Partizipation in der Stadtplanung: Stadtkongresse und regionale Planungsforen.....	160
1.3	Kommunale Räte - <i>Conselhos Municipais</i>	161
2.	Partizipatives Planungsprojekt in der Peripherie von Porto Alegre	165
2.1	Überblick über das Projektes „Lomba der Zukunft“	165
2.2	Bürgerbeteiligung im Planungsprozess des lokalen Entwicklungsplans	168
2.2.1	Partizipative Erhebung	168
2.2.2	Flächenplanung des linearen Schutzgebietes Arroio Taquara	172
2.2.3	Sanierungsplanung für die <i>Favela Recreio da Divisa</i>	174
2.2.4	Förderung lokaler Arbeits- und Einkommensmöglichkeiten	175
2.3	Ziele des partizipativen Vorgehens	175
2.3.1	Effizienzbezogene Argumentationsweise.....	175
2.3.2	Argumente mit Bezug auf Empowerment.....	177
3.	Bewertung des Teilnahmeverfahrens.....	179
3.1	Überprüfung der Bewertungskriterien	179
3.2	Fairness der Verfahrensmodalitäten	180
3.2.1	Motivation der Teilnehmer und Auswahl der Zielgruppe	180
3.2.1.1	Auswahl der Teilnehmer der GPL.....	180
3.2.1.2	Charakterisierung der Teilnehmer.....	180
3.2.1.3	Schwierigkeiten der Mobilisierung.....	186
3.2.1.4	Verschiedene Motive für die Beteiligung.....	187
3.2.2	Das unterschiedliche Rollenverständnis innerhalb des Teilnahmeprozesses	191
3.3	Informationsvermittlung und Qualität des Kommunikationsprozesses.....	194
3.3.1	Kompetenz der Teilnehmer	194
3.3.2	Spezifische Kommunikationsprobleme des Planungsprojektes	195
3.3.3	Zugang zu Fachwissen.....	196
3.3.4	Informationsgewinn der Bürgervertreter durch das Verfahren	197
3.3.5	Berücksichtigung des Laienwissens	198
3.4	Ergebnisse des Teilnahmeverfahrens	199
3.4.1	Erreichte Konsensentscheidungen und klar definierte Ergebnisse	200
3.4.2	Dilemma der Teilnehmer im Bezug auf Umsiedlungsmaßnahmen.....	202
3.4.3	Kritik an fehlender Umsetzung der geplanten Maßnahmen	206
3.4.4	Politische Effektivität des Verfahrens in der gesamten Stadtverwaltung	207
3.5	Das Teilnahmeverfahren als Lernprozess	211
3.5.1	Entwicklung eines gemeinsamen Problemverständnisses.....	211
3.5.2	Bedeutung von Planung	214
3.6	Demokratisierung der Stadtplanung.....	215
3.6.1	Grad der Beteiligung	216

3.6.1.1	Kritik an der mangelnden tatsächlichen Entscheidungsmacht	218
3.6.2	Entwicklung von Gemeinsinn und Kooperation unterschiedlicher Akteure (Sozialkapital)	219
3.6.3	Gradwanderung zwischen Kooptation und Kooperation	221
3.6.4	Förderung demokratischer Kompetenzen	224
3.6.5	Gestärktes kritisches politisches Bewusstsein der Bewohner	224
3.7	Effizienzkriterien.....	225
3.8	Spezifische Auswirkungen der sozialen und politischen Rahmenbedingungen in Porto Alegre auf den kooperativen Planungsprozess	227
3.8.1	Verdacht der parteipolitischen Instrumentalisierung von Bürgerbeteiligung	227
3.8.2	Konflikte zwischen und innerhalb von Stadtteilorganisationen.....	229
4.	Wahrnehmung der Umweltprobleme, Umwelteinstellungen und Umwelthandeln.....	231
4.1	Affektive Aspekte	232
4.2	Kognitive Aspekte	234
4.3	Wertebasis.....	237
4.4	Konative Aspekte	239
4.5	Umwelthandeln	241
4.6	Fazit zu den einstellungsbezogenen Voraussetzungen des Beteiligungsprozesses	243
VI.	Zusammenfassung der Ergebnisse und Schlussfolgerungen.....	245
1.	Dilemma der staatlichen Siedlungs- und Umweltpolitik.....	245
1.1	Geringes staatliches Steuerungspotential	245
2.	Möglichkeiten und Grenzen von kooperativer Steuerung im Kontext informeller Siedlungen.....	247
2.1	Repräsentativität der Beteiligung	247
2.1.1	Zentrale Rolle der Stadtteilorganisationen	248
2.2	Inhalte der Planung	249
2.3	Nötige Koevolution der Verwaltung.....	250
2.4	Eigendynamik des Beteiligungsprozesses	252
3.	Spezifische Auseinandersetzung mit Umweltproblemen innerhalb des Beteiligungsprozesses	253
4.	Fazit	255
	Zusammenfassung	257
	Abstract	259
	Resumo	261
	Literaturverzeichnis.....	263
	Anhang 1: Liste der Interviewpartner	279
	Anhang 2: Interview-Leitfäden.....	281

Verzeichnis der Abbildungen und Fotos:

Abbildung I-1:	Aufbau der Arbeit	7
Abbildung II-1:	Metropolitanregion von Porto Alegre.....	26
Abbildung II-2:	Wachstumsraten der Bevölkerung von Porto Alegre im Vergleich zum Rest der Metropolitanregion.....	27
Abbildung II-3 :	Zonierung in dichte und dünn besiedelte Stadtflächen (links) sowie siedlungsstrukturelle Makrozonen (rechts), eigener Entwurf, Quelle: PMPA (2000a, Art. 27), verändert.....	28
Abbildung II-4:	Entwicklung der Bevölkerung in den <i>vilas irregulares</i> in Porto Alegre im Vergleich zum Rest der Stadt, Quelle: Bevölkerungsstatistik IBGE und Moraes/Anton (1999, 4-23)	37
Abbildung II-5:	Durchschnittlichen jährliche Wachstumsraten der Bevölkerung von Porto Alegre	38
Abbildung II-6:	Sozialräumliche Segregation in Porto Alegre dargestellt anhand der Einkommensverteilung gemäß der Zensus-Daten aus dem Jahr 2000, Quelle: IBGE (2001), eigene Darstellung	40
Abbildung II-7:	Modell der Dynamik der Stadtstruktur in Porto Alegre, eigener Entwurf.....	42
Abbildung II-8:	Wandel der Siedlungspolitik in Porto Alegre, Quelle: eigener Entwurf in Anlehnung an Alfonsin (2003, 172)	49
Abbildung II-9:	Determinanten der Siedlungsentwicklung in der Peripherie.....	63
Abbildung II-10:	Übersichtskarte von Porto Alegre: Lage der Hügelkette, der Squattersiedlungen und des Untersuchungsgebietes Lomba do Pinheiro; eigene Darstellung, Quellen: PMPA (2000a) und Moraes und Anton (2000) ..	66
Abbildung II-11:	Zunahme der Siedlungsfläche im Gebiet der Lomba do Pinheiro von 1966 bis 1999. Eigener Entwurf, Quellen: Kartierung Adelman (2006) und PMPA (2003b).....	70
Abbildung II-12:	Siedlungsstruktur der Lomba do Pinheiro, Eigener Entwurf, Quellen: PMPA (2003b) und PMPA (2005)	71
Abbildung II-13:	Abwassersystem in der Lomba do Pinheiro, Eigener Entwurf, Quellen: Kartierung PMPA (2003b) und PMPA (2005)	72
Abbildung II-14:	Bebaute Schutzzonen (APP-Flächen) in der Lomba do Pinheiro. Eigener Entwurf, Quellen: Kartierung Adelman (2006) und PMPA (2003b).....	76
Abbildung II-15:	Vorrangflächen für Naturschutz, eigene Darstellung, Quellen: PDDUA (1999) sowie Moraes und Anton (2000), eigener Entwurf	78
Abbildung IV-1:	Stufenmodell der Partizipation nach Arnstein (1969, 217).	121
Abbildung IV-2:	Fließender Übergang zwischen den verschiedenen Graden von Partizipation, verändert nach Borrini-Feyerabend (1996, 17), Pimbert and Pretty (1997) und Mannigel (2004).....	123
Abbildung IV-3:	Verschiedene Arten von Konflikten, die nachhaltige Entwicklung erschweren, nach Campbell (1996, 298).....	151
Abbildung V-1:	Vorschlag für Zonierungsplanung. Gebiete mit Potential für intensive Bebauung sind orange, Vorrangflächen für Naturschutz grün, bereits intensiv bebaute Flächen weiss und für dünne Besiedlung geeignete Bereiche rot dargestellt. Quelle: PMPA (2005, 69).	167

Abbildung V-2:	Teilgebiete der Lomba do Pinheiro und Ergebnisse der „Leitura da Paisagem“, Quelle PMPA (2005, 63 u. 86).....	171
Abbildung V-3:	Flächenplanung des linearen Schutzgebietes Arroio Taquara	174
Abbildung V-4:	Teilnehmerzahl der GPL Versammlungen im Jahr 2004	182
Foto II-1:	Landbesetzung im Stadtteil Lomba do Pinheiro	31
Foto II-2:	Illegale Landparzellierung im Stadtteil Lomba do Pinheiro.....	32
Foto V-1:	Befragung der Bewohner durch die Teilnehmer der lokalen Planungsgruppe.....	172
Foto V-2:	Besiedlung entlang des Baches Arroio Taquara.....	175
Foto V-3:	Versammlung der lokalen Planungsgruppe.....	181

Verzeichnis der Tabellen:

Tabelle II-1:	Bevölkerungsentwicklung in den <i>vilas irregulares</i> in Porto Alegre. Zusammengestellt aus den Quellen: DMCA (1964), DEMHAB (1973), SPM (1982), Moraes/Anton (2000).....	37
Tabelle III-1:	Typen von Umweltorganisationen, vereinfacht nach Grohmann (1995, 52) und Boris (1998, 227-229)	109
Tabelle IV-1:	Zusammenfassung der verfahrens- und ergebnisbezogenen Kriterien zur Analyse des kooperativen Planungsprozesses	132
Tabelle V-1:	Chronologischer Ablauf der Veranstaltungen der lokalen Planungsgruppe (GPL). Die Veranstaltungen, die mittels teilnehmender Beobachtung der Autorin untersucht werden konnten, sind grau hinterlegt.	169

Abkürzungsverzeichnis

AEIS	<i>Áreas de interesse social</i> – Flächen von sozialem Interesse, eine Art Vorranggebiete für Sanierung von illegalen Siedlungen, die von den städtebaulichen Bestimmungen ausgenommen werden, um die Legalisierung zu erleichtern
AGAPAN	Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural, Umweltorganisation in Porto Alegre
APP	<i>Área de proteção permanente</i> – Dauerschutzgebiete: nach dem Waldgesetz geschützte Bereiche entlang von Flüssen, Hügelkuppen und Steillagen
BNH	<i>Banco Nacional de Habitação</i> – Nationale Bank für Wohnungsbau
CAN	<i>Coordenação do Ambiente Natural</i> – Koordinierungsstelle für die natürliche Umwelt. Sie ist innerhalb der Umweltbehörde in Porto Alegre vor allem für die Schutzgebiete zuständig.
CAR	<i>Centro Administrativo Regional</i> – Regionalbüro der Stadtverwaltung
CEB	<i>Comunidades Exlesiais de Base</i> – Basisgemeinden der katholischen Kirche
CRC	<i>Coordenação das Relações com a Comunidade</i> – Koordinierungsstelle für Öffentlichkeitsarbeit in Porto Alegre
COP	<i>Conselho do Orçamento Participativo</i> - Rat des Beteiligungshaushaltes
DEMAE	<i>Departamento Municipal de Águas e Esgotos</i> – Kommunale Gesellschaft für Wasserversorgung und Abwasserentsorgung
DEMHAB	<i>Departamento Municipal de Habitação</i> - Städtische Wohnungsbaubehörde, zuständig für Umsiedlungsprojekte, Legalisierung informeller Siedlungen und sozialen Wohnungsbau
DRP	<i>Diagnóstico Rápido Participativo</i> , partizipative Erhebung angelehnt an PRA-Methoden
EMATER	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural – Landwirtschaftliche Beratungsorganisation
GPL	<i>Grupo de Planejamento Local</i> – lokale Planungsgruppe
HDI	Human Development Index
IBGE	<i>Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística</i> – Brasilianisches Institut für Geographie und Statistik (brasilianische statistisches Bundesamt)
IUCN	International Union for Conservation of Nature
IPTU	<i>Imposto Predial e Territorial Urbano</i> - Grundstücks- und Gebäudesteuer
METROPLAN	<i>Fundação Metropolitana de Planejamento</i> – Regionalplanungsbehörde der Metropolitanregion von Porto Alegre
NGO	Non-Governmental Organization
OP	<i>Orçamento Participativo</i> – Beteiligungshaushalt

PDDUA	<i>Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental</i> – Stadtentwicklungsplan bzw. Flächennutzungsplan von Porto Alegre
PLA	Participatory Learning and Action - partizipative Erhebungsmethoden
PMPA	<i>Prefeitura Municipal de Porto Alegre</i> - Stadtverwaltung von Porto Alegre
PRA	Participatory Rural Appraisal – partizipative Erhebungsmethoden
PT	Partido dos Trabalhadores – Arbeiterpartei
PV	<i>Partido Verde</i> – Partei der Grünen
RMPA	Região Metropolitana de Porto Alegre – Metropolitanregion von Porto Alegre
R\$	<i>Reais</i> : brasilianische Währung
SFH	<i>Sistema Financeiro de Habitação</i> – Finanzierungssystem für sozialen Wohnungsbau
SM	<i>Salário Mínimo</i> – gesetzlich festgelegter Mindestlohn
SMAM	<i>Secretaria Municipal do Meio Ambiente</i> – städtisches Umweltamt
SMOV	<i>Secretaria Municipal de Obras e Viação</i> – städtische Baubehörde, zuständig für Baugenehmigungen
SPM	Secretaria de Planejamento Municipal, Amt für Stadtplanung
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Nationales Schutzgebietssystem)
UAMPA	<i>União das Associações de Moradores de Porto Alegre</i> – Dachorganisation der Stadtteilvereinigungen in Porto Alegre
UNCED	United Nations Conference on Environment and Development
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

I. Problemstellung, theoretische und methodische Grundlagen

1. Problemstellung und Ziele

Brasilien ist heute eines der am meisten verstädterten Länder der Welt. Mehr als 81% der Bevölkerung leben in Städten (IBGE 2001). Das Land vollzog in wenigen Jahrzehnten einen rasanten Transformationsprozess von einer überwiegend ländlichen in eine städtische Gesellschaft. Dieser hatte neben den enormen sozialen Problemen der städtischen Armut, Wohnungsnot, sowie der großen Defizite an städtischen Dienstleistungen und Infrastruktur auch beträchtliche Umweltprobleme in den Städten und deren Umland zur Folge. Im Bereich der Luft- und Wasserverschmutzung konnten bereits umweltpolitische Fortschritte erzielt werden. Der enorme Flächenverbrauch im Umfeld der Städte wurde jedoch bisher wenig thematisiert. Aufgrund des unregulierten, weitläufigen Ausufers der städtischen Peripherie, insbesondere in Form von informellen Siedlungen, kommt es im Umfeld der Städte zu starker Fragmentierung der Landschaft und Zerstörung von Habitaten. Landschaftsfragmentierung gilt als eine der Hauptfaktoren für den Verlust an Biodiversität (Jentsch et al. 2003, 123). Die brasilianischen Kommunen stehen hier vor großen Herausforderungen, die nicht allein mit Methoden des technischen Umweltschutzes gelöst werden können, sondern ein komplexes Ineinandergreifen von Siedlungspolitik und Umweltplanung erfordern. Die Fragen des Ressourcen- und Biodiversitätsschutzes sind hier eng mit sozialen Problemen verwoben. Denn die Siedlungsstruktur der Großstädte Brasiliens und ihr un gelenktes Wachstum sind ein räumliches Spiegelbild der sozialen Ausgrenzungsprozesse der brasilianischen Gesellschaft.

Dieser Raumnutzungskonflikt zwischen Expansion von Spontansiedlungen am Stadtrand und flächenbezogenem Naturschutz wird im Folgenden untersucht am Beispiel von Porto Alegre, der 1,3 Millionen-Einwohner zählenden Hauptstadt des südlichsten brasilianischen Bundesstaates Rio Grande do Sul. Im gesamtbrasilianischen Vergleich nimmt Porto Alegre hinsichtlich seiner Stadtpolitik eine herausragende Stellung ein. Die Stadt wurde weit über die Grenzen Brasiliens bekannt für die Entwicklung des Beteiligungshaushaltes¹ (vgl. Baiocchi 2003; Abers 2000; Misereor et al. 2002).² Diese Erfahrungen mit direkter Demokratie sowie die Fortschritte in der Müll- und Abwasserentsorgung werden international als positive Beispiele des Stadtmanagements gerühmt (Hardoy et al. 2001, 17). In den Rankings der brasilianischen Metropolen zu Lebensqualität, berechnet nach dem Human Development Index (HDI),³ steht Porto Alegre an erster Stelle. Auch die aktuelle Siedlungspolitik wird als innovativ bewertet (Alfonsin 2003, 169-170). Im Umweltbereich gilt Porto Alegre schon seit langem als Vorreiter der brasiliani-

¹ Im Portugiesischen: *Orçamento Participativo*; alle Übersetzungen in vorliegender Arbeit stammen von der Autorin.

² Unter anderem wurden die Entwicklung des Partizipativen Haushaltes in Porto Alegre in die *Best Practices for Human settlements* - Datenbank der UNESCO aufgenommen (UNESCO 2005). Nähere Erläuterungen zum Beteiligungshaushalt folgen in Kapitel V.1.1.

³ In den letzten zehn Jahren war Porto Alegre an der Spitze dieser Rangfolge (PNUD 2003). In diesen Index gehen Indikatoren der Lebenserwartung, des Bildungs- bzw. Alphabetisierungsgrads sowie des Pro-Kopf-Einkommens ein.

schen Städte. So entstanden dort in den frühen 70er Jahren die erste städtische Umweltbehörde Brasiliens sowie einflussreiche Umweltverbände⁴ (Mortari 2002, 30).

Doch trotz dieser positiven Rahmenbedingungen findet man auch in Porto Alegre die für lateinamerikanische Großstädte typischen gravierenden Probleme der Siedlungsentwicklung. Obwohl sich das Bevölkerungswachstum in den letzten Jahrzehnten deutlich stabilisiert hat, hält der Flächenverbrauch durch die Expansion der Stadt ungemindert an. Hauptgrund dafür ist die Verdrängung einkommensschwacher Bevölkerungsteile an den Stadtrand. In den peripheren Gebieten der Stadt breiten sich großflächig illegale Siedlungen verschiedener Ausprägung aus, in denen am Immobilienmarkt vorbei überwiegend durch Selbsthilfewohnungsbau Wohnraum geschaffen wird. Dieser Prozess der sozialen Ausgrenzung der einkommensschwachen Bevölkerungsschichten in den informellen Siedlungen⁵ der städtischen Randgebiete, in denen selbst Mindeststandards von Lebens- und Wohnqualität nicht erfüllt sind, mündet in einer fragmentierten Siedlungsstruktur, die von Bähr und Mertins (1995) als sozialräumliches Modell der lateinamerikanischen Stadt beschrieben wurde. In jüngster Zeit kommt außerdem die Tendenz hinzu, dass sich großflächige Siedlungskomplexe der Mittel- und Oberschicht in Form von *gated communities* verstärkt im Stadtumland und am Stadtrand ausbreiten.

Die rasante Expansion der Peripherie geht mit einem großen Landschaftsverbrauch einher. Der Stadtrand ist geprägt durch einen massiven Verlust an Lebensräumen, fortschreitender Fragmentierung der Landschaft und Zunahme von abiotischen Umweltbelastungen. Davon ist besonders das naturschutzfachlich als sehr schützenswert eingestufte Mosaik aus subtropischen Wäldern und Grasländern der stadtnahen Hügellandschaft betroffen.

Die Versuche in Porto Alegre, auf das unkontrollierte Ausufer der Peripherie planerisch zu reagieren, erwiesen sich bisher als unzureichend. Zwar zeichnet sich Porto Alegre im gesamtbrasilianischen Vergleich durch eine lange Tradition in der Auseinandersetzung mit dem Schutz seiner naturnahen Freiflächen⁶ aus, doch erweist sich dessen Umsetzung nach wie vor angesichts des großen Siedlungsdrucks als sehr problematisch. Der Einsatz ordnungsrechtlicher Instrumentarien reicht angesichts des offenkundigen Mangels an finanziellen Mitteln für Flächenankauf sowie an Personal für die Kontrolle von Schutzbestimmungen nicht aus, um eine Umsetzung von Naturschutzzielen zu gewährleisten. Angesichts der eklatanten Umsetzungs-

⁴ Bereits 1971 formierte sich in Porto Alegre die Umweltschutzgruppe *Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural* (AGAPAN), aus der sich innerhalb weniger Jahre eine differenzierte Ökologie-Bewegung entwickelte (Brocke 1993, 4).

⁵ Der Überbegriff „informelle“ Siedlungen wird hier im Sinne von nicht offiziell, ohne Berücksichtigung von formalen Vorgaben und Regeln verwendet. In der Literatur ebenfalls als allgemeiner Begriff üblich sind die Bezeichnung „illegale Siedlungen“ oder „Marginalsiedlungen“, wobei bei ersterem Begriff stärker die rechtliche Situation dieser Siedlungen im Konflikt mit dem geltenden Boden-, Planungs- und Baurecht und bei letzterem die räumliche und soziale Marginalisierung und gesellschaftliche Ausgrenzung in den Vordergrund gerückt wird. Die Bezeichnung „informelle Siedlung“ blendet dagegen den legalen Aspekt aus und impliziert nach Ribbeck (2002, 66), dass man die „informelle Stadt“ nicht mehr ausgegrenzt und als Bedrohung der „formellen Stadt“ sieht, sondern als eine Überlebenspraxis der einkommensschwachen Massen akzeptiert oder zumindest toleriert. Die genannten Begriffe werden hier, trotz ihrer unterschiedlichen Färbung gleichbedeutend als Überbegriffe verwendet. In Kap. II.2 folgt eine genauere begriffliche Auseinandersetzung mit den verschiedenen Typen dieser Siedlungsformen, die sich in unterschiedlicher Ausprägung durch planlose Gründung, Ungesetzlichkeit der Landnahme, Abweichungen vom geltenden Planungs- und Baurecht sowie improvisierte Bautätigkeit auszeichnen (Ribbeck 2002, 66).

⁶ Ein Beleg dafür ist die bereits 1972 veröffentlichte Studie über die Schutzwürdigkeit der Hügelkette von Porto Alegre (Mohr & Angelin 1972).

defizite der Stadt- und Umweltplanung entwickelte die Stadtverwaltung in jüngster Zeit alternative Ansätze in der raumplanerischen Steuerung: Durch die Beteiligung der Bevölkerung an Planungsprozessen hofft man auf erhöhte Umsetzungschancen und stärkere Effektivität.

Häufig wird jedoch die Abkehr von Top-down-Ansätzen und die Beteiligung der Vertreter der neuen sozialen Bewegungen, insbesondere der Ökologie-Bewegung und der Nachbarschaftsvereine an Entscheidungsprozessen als allgemeingültige Lösung für Umsetzungsdefizite im Umwelt- und Naturschutz sowie Landnutzungskonflikte dargestellt (vgl. Schlüter 1995, 89; Jacobi 1996, 186). Es wird vereinfachend die Annahme getroffen, dass durch eine stärkere Demokratisierung des Naturschutzes ein Konsens für naturschutzpolitische Maßnahmen geschaffen werden kann (Alonso & Costa 2002, 121; Lafferty & Meadowcroft 1997, 2). Dabei werden die äußeren Handlungszwänge der Bewohner⁷, die trotz der Beteiligung weiter bestehen, übersehen. Es fehlt an kritischer, wissenschaftlicher Auseinandersetzung mit der Frage, welche konkreten Auswirkungen Bürgerbeteiligung auf Landnutzungskonflikte, insbesondere im Hinblick auf Naturschutzbelange, mit sich bringt. Aus den offensichtlichen Unzulänglichkeit autoritärer, Top-down-Naturschutzpolitik kann man nicht automatisch auf eine Korrelation zwischen Partizipation und verstärkter Akzeptanz von Naturschutzmaßnahmen schließen (Alonso & Costa 2002, 122).

Ziel der Dissertation ist es deshalb, an einer konkreten Fallstudie die Möglichkeiten und Grenzen von Bürgerbeteiligung in der Umweltplanung zu untersuchen. Vor dem Hintergrund der komplexen Raumnutzungskonkurrenzen in der dynamisch expandierenden Peripherie einer brasilianischen Großstadt wird untersucht, ob kooperative Ansätze in der Planung zu einem effektiveren Flächenschutz führen können. Zum genaueren Verständnis der Ausgangssituation für derartige Planungsansätze ist zunächst eine eingehende Analyse der räumlichen Effekte der Siedlungs- und Landnutzungspolitik auf die Landschaftsfragmentation sowie der bestehenden Umsetzungsschwierigkeiten und Konflikte der Umweltplanung in der städtischen Peripherie nötig.

Es geht dabei vor allem darum, die Schnittstellen zwischen städtischer Umwelt- und Siedlungspolitik im Kontext ungebremsten Stadtwachstums zu beleuchten. Dabei wird davon ausgegangen, dass es für die Entwicklung einer effektiven städtischen Umweltpolitik im brasilianischen Kontext nicht nur der Erhebung ökologischer und naturwissenschaftlicher Entscheidungsgrundlagen bedarf, sondern ebenso einer eingehenden Auseinandersetzung mit den Schwächen des politisch-administrativen Systems und den gegebenen Macht-konstellationen (vgl. Frey 1997, 225-226). Ausgehend von einer Analyse der politischen Rahmenbedingungen und der Steuerungsdefizite in der Siedlungsentwicklung werden in vorliegender Arbeit anhand einer Fallstudie neuere Ansätze der kooperativen Steuerung untersucht. Die Auseinandersetzung mit dem Fallbeispiel für Bürgerbeteiligung zielt darauf ab, allgemeine Hypothesen zu formulieren, die in zukünftigen Forschungsvorhaben weiter überprüft werden können. Mit dieser hypothesengenerierenden Fallstudie (vgl. Lamnek 1989, 25) wird

⁷ Sofern nicht spezifische geschlechtsbezogene Unterschiede hervorgehoben werden, wird im Folgenden grammatikalisch vom Geschlecht der Akteure abstrahiert. Es ist aus sprachlichen Gründen nicht möglich, die weibliche Form im Text immer explizit zu nennen. Wenn z.B. von Bürgern und Bewohnern gesprochen wird, ist dabei impliziert, dass den Bürgerinnen und Bewohnerinnen eine gleichberechtigte Rolle zukommt. Leider kann dies nicht immer wieder sprachlich dargestellt werden.

dadurch ein Beitrag zur gegenstandsbezogenen Theoriebildung (siehe *grounded theory* Kap. I.4) angestrebt.

Insgesamt soll diese Arbeit einen Beitrag zur sozialwissenschaftlichen Auseinandersetzung mit Naturschutz und Umweltplanung in Entwicklungsländern leisten und praxisnahe Erkenntnisse zu Bürgerbeteiligungsverfahren in diesem Kontext liefern. Sie soll damit zur Debatte um interdisziplinäre Herangehensweise an Fragen des Biodiversitätsschutzes und die Betrachtung von Naturschutz im Kontext gesellschaftlicher Prozesse beitragen (vgl. Jentsch et al. 2003, 126).

2. Forschungsfragen und Aufbau der Arbeit

Die zentrale Arbeitshypothese der vorliegenden Arbeit besagt, dass kein automatischer Zusammenhang zwischen verstärkter Bürgerbeteiligung und verbesserter Umsetzbarkeit umweltpolitischer Maßnahmen besteht. Die Wirksamkeit von Beteiligungsprozessen in der Steuerung von Landnutzungskonflikten hängt von zahlreichen Faktoren ab. Um diese bewerten zu können, geht der Fallanalyse eine eingehende Auseinandersetzung mit den Hintergründen des bestehenden Landnutzungskonfliktes voraus. Es lassen sich folgende Forschungsfragen formulieren, die die Grobstruktur der gesamten Arbeit vorgeben:

- Welche raumbezogenen Umweltauswirkungen hat die Siedlungsentwicklung in der Peripherie und durch welche Triebkräfte und sozialen Prozesse wird sie beeinflusst?
- Über welche Steuerungsinstrumente verfügt die städtische Siedlungs- und Umweltpolitik, um in diesen Zersiedlungsprozess durch illegale Siedlungsentwicklung zu modifizieren?
- Welche Bedeutung haben soziale Bewegungen für die Prozesse der Siedlungsentwicklung und die städtische Umweltpolitik und wie beeinflussen sie die Voraussetzungen für Beteiligungsverfahren in der Stadtplanung?
- Welche Möglichkeiten und Grenzen beinhaltet ein kooperativer Planungsansatz, die Mechanismen der informellen Siedlungsentwicklung zu beeinflussen?
- Können Bürgerbeteiligung und partizipative Planung dazu beitragen, die unterschiedlichen Ansprüche an den Raum verhandelbar zu machen und die Umsetzungschancen flächenbezogener Umweltplanung zu erhöhen?

Basierend auf diesen Forschungsfragen ergibt sich eine Gliederung der Arbeit in folgende fünf Abschnitte. Nach diesem einleitenden Kapitel zur theoretischen und methodischen Einordnung der Arbeit (Teil I) wird im Teil II die Raumnutzungskonkurrenz zwischen überwiegend illegaler Siedlungsentwicklung und Naturschutzbelangen in der Peripherie von Porto Alegre untersucht. Aufbauend auf der Zusammenfassung des Forschungsstandes zu Stadtentwicklung in Brasilien werden in diesem Abschnitt die zeitlichen und räumlichen Prozesse der Siedlungsentwicklung in Porto Alegre dargestellt und den staatlichen Planungs- und Rechtsvorgaben gegenübergestellt. Im Mittelpunkt steht dabei die Policy-Analyse sowohl der städtischen Siedlungspolitik als auch der naturschutzrelevanten Umweltpolitik. Darauf aufbauend kann das Ineinanderverwirken dieser Politikfelder untersucht werden, wobei ihre räumlichen Auswirkungen auf die Landschaftsfragmentierung im Vordergrund stehen.

Im Teil III geht es zunächst darum, die allgemeinen Rahmenbedingungen der politischen Kultur in Brasilien darzustellen, die für die in der Fallstudie untersuchten Verfahren der Bürgerbeteiligungsverfahren relevant sind. Dabei wird schwerpunktmäßig untersucht, welche Voraussetzungen im Hinblick auf soziale Netze, zivilgesellschaftliche Institutionen und soziale Bewegungen im Kontext der Marginalsiedlungen in Brasilien allgemein und in Porto Alegre im Besonderen gegeben sind. Diese Auseinandersetzung mit den bestehenden Organisationsformen der Bewohner des engeren Untersuchungsgebietes stellt eine wichtige Grundlage für die Bewertung des Partizipationsprozesses dar. Denn dadurch werden zum einen die dortigen,

spezifischen Rahmenbedingungen für Bürgerbeteiligung deutlich und zum anderen die typischen Beziehungsmuster zwischen dem Staat und den Bewohnern der Peripherie dargestellt.

Im Abschnitt IV folgt als Grundlage für die Analyse der Fallstudie eine theoretische Auseinandersetzung mit verschiedenen Ansätzen und Konzepten von Bürgerbeteiligung, auf deren Basis die Bewertungskriterien für die Analyse der untersuchten Fallstudie erarbeitet werden.

Im Teil V, dem empirischen Schwerpunkt der Arbeit, wird die Fallstudie zu partizipativen Ansätzen in der Stadt- und Umweltplanung in der Peripherie von Porto Alegre behandelt. Nach einer Beschreibung des untersuchten integrierten stadt- und umweltplanerisches Projektes in einem illegalen Siedlungsgebiet am Stadtrand von Porto Alegre werden die aus der Theorie abgeleiteten Kriterien auf das spezifische Beteiligungsprojekt angewandt und kontextbezogen erweitert. Im Vordergrund steht dabei, Ansätze der kooperativen Planung im Hinblick auf ihr Konfliktlösungspotential in der Umweltplanung zu analysieren. Es wird untersucht, welchen Beitrag partizipative Planungsansätze für die Umsetzung von umweltpolitischen Maßnahmen und eine Politik der nachhaltigen Stadtentwicklung leisten können. Im Teil IV werden schließlich die Ergebnisse zusammengefasst und vor dem Hintergrund der vorangegangenen Abschnitte diskutiert.

Diese umfangreichen und vielschichtigen Fragestellungen, die aus der Komplexität des Problemfeldes resultieren, positionieren die vorliegende Arbeit an eine thematische Schnittstelle zwischen Sozial-, Umwelt- und Planungswissenschaften. Dadurch ist auch der Rückgriff auf verschiedenste theoretische Ansätze aus unterschiedlichen Wissenschaftsdisziplinen nötig, die in folgendem kurz dargestellt werden.⁸ In Abbildung I-1 ist der Aufbau der Arbeit als Übersicht dargestellt.

⁸ Da für die verschiedenen inhaltlichen Schwerpunkte unterschiedliche theoretische Ansätze herangezogen werden müssen, werden die im ersten Teil der Arbeit allgemein dargestellten theoretischen Bezüge (siehe Kap. I.1.3) in den jeweiligen Kapiteln noch weiter ausgeführt.

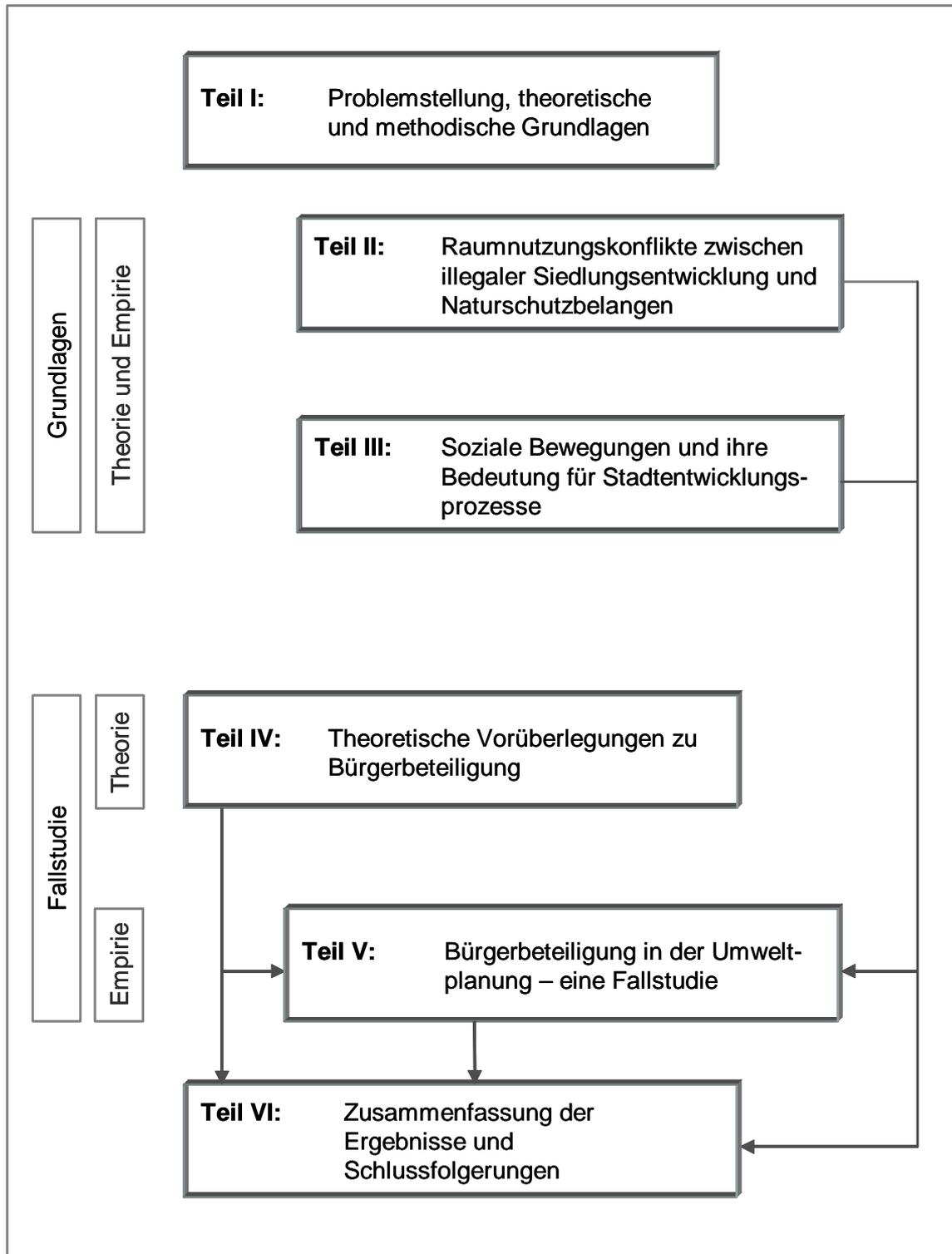


Abbildung I-1: Aufbau der Arbeit

3. Theoretische Einbindung und Forschungsstand

Zentraler Forschungsgegenstand der vorliegenden Arbeit sind Umweltkonflikte in der städtischen Peripherie und der umweltpolitanerische Umgang mit diesen Konflikten. Dabei wird hier ein weit gefasstes Begriffsverständnis von Umweltkonflikten zugrunde gelegt. Es werden damit nicht nur Konflikte um die Bewertung von umweltrelevanten großtechnischen Vorhaben bezeichnet,⁹ sondern allgemein Konflikte, die sich aus individuellen und kollektiven Vor- und Nachteilen bei der Nutzung von Ressourcen ergeben (vgl. Zilleßen 1998, 12). Wichtige Komponenten sind dabei häufig sowohl umweltbezogene Verteilungs- bzw. Interessenkonflikte als auch Werthaltungskonflikte hinsichtlich der natürlichen Umwelt. Sie können ausgelöst werden durch umweltpolitische Maßnahmen, Gesetzesinitiativen oder durch Differenzen über die Ausgestaltung von Interpretationsspielräumen gesetzlicher Regelungen zum Beispiel in der Landnutzung sowie durch Standortentscheidungen z.B. für Müllverbrennungsanlagen oder Klärwerke sowie durch Kompetenzstreitigkeiten und Abstimmungsprobleme staatlicher Institutionen im Umweltbereich (GTZ 1996a, 4). Bei der zu untersuchenden Fallstudie handelt es sich um einen Landnutzungskonflikt¹⁰, bei dem Allgemeinwohlinteressen der (raumbezogenen) Umweltbelange bzw. der ökologisch nachhaltigen Stadtentwicklung den Interessen der Wohnraumbeschaffung gegenüberstehen. Manifest wird dieser Konflikt bei der Durchführung umweltpolitanerischer Maßnahmen zur Regelung dieser Raumnutzungskonkurrenz in Form der planerischen Festlegung zu schützender Bereiche sowohl zwischen den verschiedenen zuständigen Ressorts der Stadtverwaltung als auch zwischen den Behörden und der betroffenen Bevölkerung.

Da die städtische Umweltplanung demzufolge sowohl als Konfliktauslöser als auch als Instrument der Konfliktlösung im Zentrum der folgenden Betrachtungen steht, bedarf es an dieser Stelle einer begrifflichen Klarstellung.

Das Politikfeld der Umweltplanung wird in der Literatur sehr unterschiedlich eingegrenzt. Im deutschen Planungsjargon werden sowohl der Begriff der Umweltplanung als auch der Landschaftsplanung als Bezeichnung für querschnittsorientierte, umweltbezogene Teilbereiche der Raumplanung verwendet (vgl. Haber 1999, 64-65).¹¹ Der Begriff Landschaft betont dabei stärker ästhetische und kulturelle Aspekte, beispielsweise der Kulturlandschaft. Der Begriff der

⁹ Die Literatur zu Umweltmediation konzentriert sich sehr stark auf diese Art von Umweltkonflikte, da für diese in den Industrieländern am häufigsten Mediationsverfahren eingesetzt werden.

¹⁰ Darunter wird ein sozialer Konflikt verstanden, der sich aus unterschiedlichen Ansprüchen an den Raum ergibt. Als sozialen Konflikt bezeichnet man allgemein nach Giesen (1993, 92) soziale Beziehungen und Prozesse, in denen zwei oder mehrere Individuen oder Gruppen mit gegensätzlichen Interessen an bestimmten Problemlösungen voneinander unterschieden werden können. Der Begriff Landnutzungskonflikt wird im Folgenden synonym mit dem in der Geographie gebräuchlichen Ausdruck der Landnutzungskonkurrenz verwendet.

¹¹ Der Begriff der Umweltplanung wird jedoch häufig auch als Sammelbegriff für verschiedene Fachplanungen mit Umweltbezug verstanden. Das Umweltbundesamt definiert Umweltplanung als die Gesamtheit der auf den Umweltschutz ausgerichteten raumbezogenen Planungen, bei denen der Umweltschutz Primärziel oder Begleitziel ist. Hierzu gehören u.a.: Abfallentsorgungsplan, Abwasserbeseitigungsplan, Agrarleitplan, Bauleitpläne, Bewirtschaftungsplan, wasserwirtschaftlicher Rahmenplan, Energiekonzept, Forstlicher Rahmenplan, Waldfunktionsplan, Lärminderungsplan, Landschaftsprogramm, Landschaftsrahmenplan, Landschaftsplan, Grünordnungsplan, Luftreinhalteplan, Verkehrsentwicklungsplan sowie Programme und Pläne der Landesplanung (Hülsmann 1995, 49).

Landschaftsplanung kann jedoch auch weiter gefasst werden als das gesamte Spektrum raumbezogener umweltrelevanter Entscheidungen, für die landschaftsökologische Grundlagen von Bedeutung sind (Oppermann 2001, 4). Landschaftsplanung in diesem Sinne bezeichnet also eine querschnittsorientierte Umweltplanung, die über sektorale Umweltfachplanungen hinaus, eine ganzheitliche Betrachtung der ökologischen Zusammenhänge in die Raumplanung einbezieht (vgl. Riedel & Lange 2002, 271).

Landschaftsplanung als spezifisches Planungsinstrument kennt man jedoch in Brasilien nicht.¹² Es wird vielmehr als integraler Bestandteil der städtischen Flächennutzungsplanung gesehen. Das Gewicht von Umweltfragen innerhalb der räumlichen Planung divergiert sehr stark zwischen den einzelnen Kommunen. Allgemein spricht man von *planejamento ambiental*¹³, wenn von umweltbezogener räumlicher Planung die Rede ist. In einer der wenigen brasilianischen Veröffentlichungen zu dem Thema definiert Franco (2001, 34-35) Umweltplanung als alle Bemühungen um Bewahrung und Schutz der natürlichen Ressourcen in einem Gebiet und als Planung, die sich an den ökosystemaren Zusammenhängen orientiert und die Grenzen der Belastbarkeit der Ökosysteme berücksichtigt. Eine rechtliche Verankerung der Umweltplanung im brasilianischen Planungsrecht gibt es jedoch nicht. Raumbedeutsame Steuerungselemente als Fachplanung des Naturschutzes sind wenig entwickelt. Im untersuchten Fallbeispiel in Porto Alegre hat man versucht umweltplanerische Aspekte in den Stadtentwicklungsplan zu integrieren (PMPA 2000a, 3), wobei diesbezügliche Festlegungen jedoch relativ vage blieben (siehe Kap. II.7.2.2).¹⁴

Der Begriffsverwendung im brasilianischen Kontext entsprechend liegt auch der vorliegenden Arbeit eine sehr weite Definition von Umweltplanung zugrunde: sie umfasst hier alle Formen von Raumplanung, bei der Umweltfragen zum Tragen kommen und einbezogen werden. In brasilianischen Veröffentlichungen wird städtische Umweltplanung außerdem häufig in einem Zug mit dem Leitbild der nachhaltigen Stadtentwicklung genannt (vgl. MMA et al. 2000). Da dieses allgemeine Prinzip auch dem in der Fallstudie untersuchten Projekt zu Grunde liegt, soll hier auch kurz auf diesen sehr vielschichtigen Begriff eingegangen werden, ohne jedoch die gesamte Dimension der umfangreichen wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit nachhaltiger Stadtentwicklung wiedergeben zu können.

Die einzelnen Definitionen des Begriffs nachhaltige Stadtentwicklung als die Konkretisierung des Prinzips der nachhaltigen Entwicklung im urbanen Kontext variieren beträchtlich (Keiner & Schmid 2003, 51). Mitlin und Satterthwaite (1996, 31-32) nennen als Kriterien die Erfüllung der gegenwärtigen Bedürfnisse der Stadtbewohner im ökonomischen, sozialen und gesundheitlichen Bereich sowie die Garantierung ihrer politischen Mitbestimmung, ohne die Möglichkeiten der zukünftigen Generationen zu beeinträchtigen, deren eigene Bedürfnisse zu erfüllen. Das

¹² Der geringe Stellenwert landschafts- bzw. umweltplanerischer Fragestellungen spiegelt sich auch darin wieder, dass es in Brasilien keine integrierte, eigenständige Ausbildung der Landschaftsplanung, wie wir sie in Deutschland kennen, gibt (Hartoch 1996, 24). Aufgaben der Freiraum- und Objektplanung werden allgemein von den Fachbereichen Architektur und Städtebau übernommen, landschaftsökologische Fragen häufig von Agrarwissenschaftlern und Biologen mit landschaftsökologischer Spezialisierung bearbeitet.

¹³ Dt.: Umweltplanung.

¹⁴ Als umweltpolitische Steuerungsmaßnahmen überwiegen Umweltgutachten in Genehmigungsverfahren von einzelnen Projekten bzw. ordnungsrechtliche Ge- und Verbote (vgl. Rodrigues 1992, 246). Ausführlicher wird darauf in Kapitel II.7.2 eingegangen.

schließt die Minimierung der Abfallproduktion und Verbrauch nicht erneuerbarer Ressourcen sowie die nachhaltige Nutzung erneuerbarer Ressourcen ein. Kommunale Nachhaltigkeit bedarf der Innovationsbereitschaft, der Bewahrung der Ökosysteme, der effizienten Ressourcennutzung wie auch der Förderung geschlossener kleinräumiger Wirtschafts-(Produktions-, Distributions- und Konsum-) Kreisläufe. Die Umsetzung konkreter Maßnahmen zur Erreichung einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung sollte auf dem Prinzip der Freiwilligkeit, der öffentlichen Debatte, der Partizipation sowie der Partnerschaft zwischen Stadtverwaltung, Wirtschaft und Verbänden beruhen (Keiner & Schmid 2003, 52). Zentrale Ziele nachhaltiger Stadtentwicklung sind nach Mertins (1998, 308) ressourcenschonende und umweltverträgliche Flächennutzung durch möglichst kompakte Stadtstruktur, verbesserte Wohn-, Gesundheits- u. Lebensqualität und Ressourcensicherung. Viele Autoren betonen in diesem Zusammenhang, dass nachhaltige Entwicklung der Partizipation der Bevölkerung und der Demokratisierung der planerischen Entscheidungen bedarf (siehe Kap. IV.1.3).

Die bisherige wissenschaftliche Auseinandersetzung mit städtischer Umweltplanung in Brasilien konzentriert sich zum einen auf sektorale Fragen des technischen Umweltschutzes (z. B. Wehrhahn 1998). Zum anderen gibt es umfangreiche Literatur aus der Perspektive der Stadtgeographie, die Fragen der sozialräumlichen Segregation in den Mittelpunkt stellt und dabei deren Umweltauswirkungen nur am Rande erwähnt (vgl. Souza 1993; Coy & Zirkel 2001; GTZ & BfN 2000; Pimbert & Pretty 1997). Spezifische Studien zu städtischen Umweltkonflikten in Entwicklungs- und Schwellenländern beziehen sich überwiegend auf Umweltverschmutzung (vgl. IBASE 1997; Fuks 2001; Amend 1999; Alber & Eckert 1999). Eine erheblich umfangreichere Literatur setzt sich mit Landnutzungskonflikten in ländlichen Regionen sowie in Großschutzgebieten in Entwicklungs- und Schwellenländern auseinander (vgl. Fisher et al. 1999; Wehrhahn 1994; Kaiser 1995; Dünckmann 1998; Mannigel 2004; Castro & Nielsen 2003). Flächenschutz und raumbezogene Ressourcenkonflikte in Ballungsgebieten werden dagegen sehr wenig thematisiert. Die Analyse von Landnutzungskonflikten im städtischen Kontext, wie sie die vorliegende Arbeit anstrebt, kann also als Forschungslücke angesehen werden. Die Übertragung von Erkenntnissen aus dem ländlichen Landnutzungskontext ist dabei nur sehr eingeschränkt möglich, da aufgrund der vielfältigen Interessen und Ansprüche an den Raum in Stadt- bzw. Stadtrandgebieten Naturschutzbelange mit erheblich komplexeren Raumnutzungskonkurrenzen konfrontiert sind.

Doch gerade im Bezug auf die Auseinandersetzung mit der Bewohnerproblematik in Schutzgebieten liefert die Naturschutzliteratur einige wertvolle Anregungen für die gegebene Problemstellung. In der angewandten Naturschutz-Forschung ist generell eine Hinwendung zu sozialwissenschaftlichen Fragestellungen zu verzeichnen (vgl. Borrini-Feyerabend 1997; Stoll-Kleemann 2002; Pimbert & Pretty 1997; Hagmann & Amend 2000; McNeely 1995). Sowohl auf internationaler Ebene als auch im lateinamerikanischen Kontext wurde, angesichts der fortbestehenden Umsetzungsprobleme, die Notwendigkeit der intensiveren sozialwissenschaftlichen Auseinandersetzung mit der Naturschutzthematik in den letzten Jahren erkannt (Röper 2001, 6). Allgemein gewinnen in der internationalen Naturschutzdebatte Ansätze stark an Bedeutung, in denen die Einbeziehung der Interessen der lokalen Bevölkerung in die Schutzkonzepte hohe Bedeutung beigemessen wird. Dabei handelt es sich um so genannte *community-based* oder *people included conservation strategies*, die sich abgrenzen von den

sich allein auf ökologische Prinzipien berufende *ecology-first* Ansätzen (Stoll-Kleemann 2002, 1-2; vgl. O'Riordan & Stoll-Kleemann 2002; Röper 2001, 73).

Zwar bemängelt Röper (2001, 6), dass in der wissenschaftlichen Diskussion um Naturschutz nach wie vor die Bemühungen um eine naturwissenschaftliche Fundierung der naturschutzfachlichen Praxis im Vordergrund stehen (vgl. Stoll-Kleemann 2002, 153), doch sind in der Naturschutzpraxis deutliche Anzeichen der stärkeren Berücksichtigung der sozialen Aspekte von Schutzmaßnahmen zu verzeichnen. Besonders deutlich wird dieser Wandel in den Richtlinien internationaler Geberorganisationen (z.B. Weltbank oder GEF) und Nichtregierungsorganisationen (WWF, IUCN), die bei Förderprogrammen und -projekten die Beteiligung der lokalen Bevölkerung betonen (Stoll-Kleemann 2002, 1-2; Kaiser 1995, 8; Militin & Thompson 1995, 232). Von einer verstärkten Bürgerbeteiligung im Naturschutz verspricht man sich insbesondere in Entwicklungsländern¹⁵, wo schwache staatliche Naturschutzinstitutionen besonders starken, oft Grundbedürfnisse der Bevölkerung betreffenden Interessenskonflikten gegenüberstehen, eine erhebliche Steigerung der Effektivität von Naturschutzpolitik (vgl. Pimbert & Pretty 1997, 308). Defizite im Bezug auf Finanz- und Personalmittel sollen durch vermehrte Übernahme von Verantwortung auf Seiten der lokalen Akteure langfristig ausgeglichen werden (Borrini-Feyerabend 1996, 26). Diese hohen Erwartungen und vereinfachenden Lösungsansätze gilt es jedoch hinsichtlich ihrer tatsächlichen Wirkung zu analysieren. In diesem Zusammenhang gewinnen sozialwissenschaftliche Analyse-Methoden in der naturschutzbezogenen Forschung zu Landnutzungskonflikten und ihrer Steuerung durch kooperative Managementverfahren zunehmend an Bedeutung.

In diesem Zusammenhang bestehen auch theoretische Anknüpfungspunkte zu dem Konzept der Politischen Ökologie.¹⁶ Dieser Forschungsansatz, der in den letzten Jahren vor allem in der Geographie (der Entwicklungsländer) weiter entwickelt wurde, betont den sozialen und politischen Charakter der Mensch-Umwelt-Beziehungen (Röper 2001, 24; Bryant & Bailey 1997). Dabei ist er vor allem auf die Analyse der Akteure ausgerichtet (Röper 2001, 25). Arbeiten, die sich an dem Analyserahmen der *Political Ecology* orientieren, fragen sehr differenziert nach Akteuren, Interessen, Möglichkeiten der Interessensdurchsetzung sowie den wechselseitigen Auswirkungen auf die Umwelt und auf die beteiligten Akteure.

Durch ihre problemorientierte Herangehensweise kann die politische Ökologie nicht eindeutig einer Fachrichtung zugeordnet werden, sie ist daher in allgemeiner Form als sozialwissenschaftliche Forschungskonzeption zu verstehen (Röper 2001, 23). Die Aufmerksamkeit der früheren politisch-ökologischen Arbeiten richtete sich auf die Rolle der politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen und der übergeordneten Entwicklungsdiskussion bei der Entstehung von Umweltproblemen (Röper 2001, 23). Ab Mitte der 80er Jahre erweiterte sich

¹⁵ Trotz der berechtigten Kritik und Unzulänglichkeiten des Überbegriffes „Entwicklungsländer“ kann er aufgrund fehlender begrifflicher Alternativen hier nicht vermieden werden. Zur kritischen Auseinandersetzung mit den Begriffen „Entwicklungsländer“ und „Dritte Welt“ siehe Nuscheler (1991, 48 ff.) sowie Nohlen und Nuscheler (1992, 14 ff.). Im Bezug auf Brasilien, das aufgrund seiner wirtschaftlichen Indikatoren und seiner Position als Industrienation sicherlich präziser als Schwellenland zu bezeichnen ist (Nohlen & Nuscheler 1992, 24), rechtfertigt sich die Zuordnung zu „Entwicklungsländern“ aufgrund der extreme sozialen Ungleichheit und der starken sozioökonomischen Disparitäten innerhalb des Landes“.

¹⁶ Bryant und Bailey (1997) diskutieren die unterschiedliche Bedeutung des Terminus *Political Ecology* in verschiedenen Kontexten.

das Spektrum der theoretischen Auseinandersetzungspositionen und bezieht vor allem Theorien zu neuen sozialen Bewegungen in Entwicklungsländern mit ein (Röper 2001, 24).

“The phrase ‘political ecology’ combines concerns of ecology and a broadly defined political economy. Together this encompasses the constantly shifting dialectic between society and landscape-based resources, and also within classes and groups within society itself.” (Blaikie & Brookfield 1987, 17)

3.1 Politikanalyse

Der zentrale theoretische Rahmen der vorliegenden Arbeit ist die Politikanalyse, bei der es um die Untersuchung des Zusammenhangs zwischen politischen Institutionen, dem politischen Prozess und Politikinhalt geht (Windhoff-Héritier 1987, 7). Dieser Ansatz ist zum einen wichtig für die Analyse der politischen Prozesse, die den oben beschriebenen Umweltkonflikt bedingen. Zum anderen liefert er das theoretische Gerüst für die Beurteilung, inwiefern durch Bürgerbeteiligung auf diesen Prozess Einfluss genommen werden kann. Es wird also der *policy impact bzw. der policy output*¹⁷ der Bürgerbeteiligung auf den politischen Prozess analysiert.

Die Politikanalyse unterscheidet zwischen drei analytischen Dimensionen der Politik (Prittwitz 1994, 11; Frey 1997, 19):

- das öffentliche Handeln, *public policy* (die Politikinhalt, politische Programme),
- den ungesteuerten, in der Regel konflikthaften Prozess, *politics* (der politische Prozess der Durchsetzung von Zielen und Inhalten) und
- die institutionelle Politikdimension, *polity* (die Ordnung des politischen Systems).

Im zweiten Teil der Arbeit stehen bei der Analyse der Siedlungspolitik sowie der räumlich wirksamen Umweltpolitik in Porto Alegre zum einen die Policy- und zum anderen die Polity-Dimension im Vordergrund. Zunächst werden auf der Policy-Ebene Sachprobleme, Ziele, Strategien und Instrumente des öffentlichen Handelns im Bezug auf das geschilderte Problemfeld dargestellt (vgl. Prittwitz 1994, 12). Da vor allem die Umweltpolitik in Brasilien ein neues, wenig konsolidiertes Politikfeld darstellt und die politisch-institutionellen Entscheidungsstrukturen wenig gefestigt sind (Frey 1997, 19-20), kommt auch der Analyse der institutionellen Dimension (*polity*) eine große Bedeutung für das Verständnis des politischen Prozesses zu. Es geht dabei um die Darstellung der rechtlichen Strukturen und den Aufbau der städtischen Behörden und ihrer Kompetenzen. Insbesondere die schwachen staatlichen Umweltinstitutionen sind ein wesentlicher Faktor für das Verständnis der städtischen Umweltkonflikte.

Der dritte Teil der Arbeit liefert schließlich Beiträge zur Analyse der *politics*-Dimension, indem die Bedingungen des mehr oder weniger konflikthaften politischen Prozesses thematisiert werden (vgl. Prittwitz 1994, 12). Es stehen dabei Akteurskonstellationen und Akteurshandeln, die Interessen der Akteure, ihre Wertorientierung sowie ihr Einfluss im Vordergrund. Außerdem werden die Auswirkungen der sozioökonomischen und soziokulturellen Rahmenbedingungen

¹⁷ Diese Kriterien der Handlungswirkung einer bestimmten Politik beziehen sich nach Prittwitz (1994, 63) darauf, ob die Adressaten öffentlichen Handelns erreicht werden bzw. im angestrebten Sinn zu agieren beginnen (*policy impact*) oder ob die Verwaltungseinheiten des jeweiligen Handlungsprogramms aktiv werden (*policy output*). Der *policy outcome*, das heißt die tatsächlichen sachlichen Veränderung im dargestellten Problemfeld sind aus der dagegen nur langfristig zu beurteilen, dafür war der zur Verfügung stehende Untersuchungszeitraum nicht ausreichend.

der Akteure auf den politischen Prozess thematisiert und damit auch Bezug auf Kapazitätstheorie und zur Theorie des postmaterialistischen Wertewandels genommen (vgl. Prittitz 1994, 46). Da zu den zentralen Akteuren des betrachteten politischen Prozesses städtische soziale Bewegungen gehören, ist auch eine Auseinandersetzung mit Theorien und Stand der Forschung zu sozialen Bewegungen nötig (z.B. Castells 1983; Boris 1998; Kowarick 1985). Hier ist besonders die Auseinandersetzung mit dem von sozialen Bewegungen thematisierten Prinzip der *Environmental Justice* von Bedeutung, das eines der zentralen Forschungsgegenstände der politischen Ökologie darstellt (vgl. Escobar 1998, 69; Taylor 2000, 508; Campbell 1996, 307).

Zur Politikanalyse der brasilianischen Umwelt- und Siedlungspolitik gibt es wenig internationale Veröffentlichungen.¹⁸ Laut Frey (1997, 35-36) gibt es zum einen generell wenig verallgemeinerbare Studien zur Kommunalpolitik in Brasilien, da die Unterschiede zwischen den Kommunen sehr groß sind. Denn den Gemeinden wurde in der Bundesverfassung von 1988 das Recht zugestanden, eigene kommunale Verfassungen (*Lei Orgânica*) zu erlassen, was zu einer umfassenden kommunalen Autonomie und einer Vielzahl institutioneller Arrangements führte. Außerdem erschwert der andauernde demokratische Transformations- und Konsolidierungsprozess nach 20-jähriger Militärherrschaft den Rückgriff auf bereits durchgeführte Analysen der institutionellen Strukturen und politischen Prozesse¹⁹, da diese nach wie vor einer großen Dynamik und Instabilität ausgesetzt sind (Frey 1997, 35-36).

Zwar gibt es ausführliche Analysen der Entwicklung der brasilianischen Umweltpolitik auf Bundesebene (z.B. Guimarães 1991; Eglar 2002), doch bleiben dabei Auswirkungen und Bezüge zu städtischer Umweltpolitik weitgehend unberücksichtigt. Aus umweltsoziologischer Perspektive kritisiert Alonso (2002, 120) die einseitige Ausrichtung der brasilianischen Umweltsoziologie auf die Analyse des Umweltbewusstseins und der umweltrelevanten Wertvorstellungen und plädiert für eine stärkere Auseinandersetzung mit den politischen Prozessen in der brasilianischen Umweltpolitik.

Für den städtischen Kontext liefert die fallstudienbezogene Arbeit von Frey (1997) wertvolle Erkenntnisse, wobei jedoch die in der vorliegenden Arbeit im Zentrum des Interesses stehenden räumlichen Aspekte der städtischen Umweltpolitik nicht explizit thematisiert werden. Etwas umfangreicher ist die Literatur zu Siedlungspolitik in Brasilien, was unter anderem auf den regen akademischen Diskurs um die Stadtreform (*reforma urbana*) zurückzuführen ist. Wichtige Informationen liefern die Arbeiten von Friedrich (1999) und Coy und Zirkel (2001), Arretche (1993), Ribeiro (1993), Maricato (2001a) und Alfonsin (1997) sowie für den lokalen Kontext aktuelle Studien zur Wohnungspolitik in Porto Alegre (Alfonsin et al. 2002; Instituto Polis 2004). Die räumlichen Auswirkungen der Siedlungspolitik und die Schnittstellen zur städtischen Umweltpolitik werden darin jedoch nicht thematisiert.

Für die Analyse des Beteiligungsprozesses im vierten Teil der Arbeit ist außerdem eine theoretische Auseinandersetzung mit Planungstheorie zu kooperativen Ansätzen nötig. Auf den Stand der Forschung zu Bürgerbeteiligung wird in Teil IV genauer eingegangen. Der spezielle Bezug partizipativer Verfahren zu städtischer Umwelt- und Siedlungspolitik, wie er in der folgenden

¹⁸ Als brasilianische Veröffentlichungen zu städtischer Umweltpolitik seien an dieser Stelle Ribeiro (1992) und Ribeiro und Vargas (2001) genannt.

¹⁹ Dazu trägt auch das Aufkommen immer neuer politischer Akteure in Form von verschiedenen sozialen Bewegungen bei, die in Brasilien sehr dynamisch sind (Frey 1997, 36).

Fallstudie gegeben ist, wurde jedoch in der bisherigen wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit Partizipationsverfahren noch wenig untersucht. In dieser Hinsicht zeichnet sich der vorliegende Forschungsansatz durch einen besonderen Blickwinkel auf Beteiligungsinstrumente aus, da diese vor dem Hintergrund spezifischer Umweltkonflikte analysiert werden. Der Partizipationsprozess wird hier in seiner Wirkung auf den *policy process* untersucht.

3.2 Räumliche Analyse

Der vorliegende Forschungsansatz beschränkt sich, wie oben dargestellt, auf die raumbezogenen Aspekte der Umweltkonflikte im Zusammenhang mit der illegalen Siedlungsentwicklung. Ausgangspunkt für die Untersuchung der städtischen Umwelt- und Siedlungspolitik sowie deren Beeinflussung durch Verfahren der Bürgerbeteiligung ist deshalb eine räumliche Analyse der Siedlungsentwicklung und deren Auswirkungen auf die Landschaft. Für das Verständnis dieser Problemzusammenhänge ist zunächst eine Auseinandersetzung mit den räumlichen Mustern der Siedlungsentwicklung in Porto Alegre nötig. Hierzu wird das verfügbare kartographische Material mit Hilfe von geographischen Informationssystemen analysiert. Die Charakteristika des Stadtwachstums in Porto Alegre werden dabei in Bezug gesetzt zum Stand der stadtgeographischen Forschung zu Stadtentwicklung in Lateinamerika (z.B. Bähr & Mertins 1995; Borsdorf et al. 2002; Gilbert 1998; Gilbert 1996). Dabei spielt besonders die Auseinandersetzung mit Erklärungsansätzen der sozialräumlicher Segregation eine große Rolle (z.B. Souza 1993).

4. Methodik der Arbeit

Die methodische Herangehensweise an die genannten Fragestellungen orientiert sich in seiner Grundhaltung an der *Grounded Theory*. Dabei handelt es sich um einen Forschungsansatz, der schon während der Erhebung Schritte der vorwiegend induktiven Konzept- und Theoriebildung zulässt (Mayring 2002, 103-104). Diese sozialwissenschaftlichen, vor allem auf handlungs- und interaktionsorientierten Theorien gründende Verfahren eignen sich insbesondere zur Untersuchung bislang wenig erforschter Problemfelder, für die keine Ableitung von Hypothesen aus bestehenden theoretischen Annahmen möglich ist und über die auch mit quantitativen Methoden wenig Aufschluss erreicht werden kann (Strauss & Corbin 1996, 3). Es handelt sich dabei grundsätzlich um einen zirkulären Forschungsprozess, bei dem die Erhebungsschritte selbst und die theoretische Aufarbeitung stufenweise aus den bereits erhobenen Informationen abgeleitet werden. Datenerhebung und Auswertung finden zeitlich parallel statt, wobei sich im Laufe der Datenerhebung ein theoretischer Bezugsrahmen herauskristallisiert, der schrittweise modifiziert und vervollständigt wird (Mayring 2002, 104; vgl. Lamnek 1988, 113-114).

Dieses zirkuläre Vorgehen wurde in vorliegender Arbeit durch zwei zeitlich versetzte Forschungsaufenthalte im Untersuchungsgebiet ermöglicht. Die während des ersten Aufenthaltes in Porto Alegre (März 2002 bis April 2003) generierten Hypothesen konnten nach genauer Interpretation und Auswertung der Daten in einer zweiten Feldforschungsphase (September 2004 bis Dezember 2004) überprüft und erweitert werden. Bereits während des ersten Erhebungszeitraums waren aus den vorläufigen Auswertungen gewonnene Erkenntnisse maßgeblich für das weitere Vorgehen und die Gestaltung des Forschungsprozesses. Neue Impulse für die Datenerhebungen, die im Vorfeld nicht geplant waren, ergaben sich beispielsweise hinsichtlich des Einflusses der Legalisierungsverfahren illegaler Siedlungen auf die aktuelle Siedlungsentwicklung oder auch im Hinblick auf die Bedeutung der Nachbarschaftsvereine und anderer sozialer Bewegungen für die Stadtentwicklungsprozesse. Die induktive Vorgehensweise zeigt sich unter anderem auch darin, dass die einzelnen thematischen Blöcke der Arbeit nicht auf einer vorab festgelegten Arbeitshypothese basieren, sondern sich erst im Laufe der Untersuchung als bedeutsam herausstellten, da während des Forschungsprozesses inhaltliche Zusammenhänge erkennbar wurden (z.B. zwischen sozialen Bewegungen und der Mobilisierung der Bewohner für den Beteiligungsprozesse). Obwohl Erkenntnisse aus bisherigen Studien zu lateinamerikanischen Städten zumindest für den ersten thematischen Abschnitt der Arbeit durchaus ein an Theorien und Arbeitshypothesen orientiertes Vorgehen erlaubt hätten, folgt auch dieser Teil der Untersuchung einer induktiv-explorativen Logik, um auch unvermutete Zusammenhänge aufzudecken zu können.

4.1 Forschungsdesign der Fallstudie

Aus dem Gesamtforschungsprojekt²⁰, bei dem es um naturschutz- und umweltplanerische Konzepte für die Peripherie von Porto Alegre geht, ergab sich die handlungsbezogene Fragestellung nach möglichen Umsetzungsstrategien für derartige Planungen und dem diesbezüglichen Potenzial von Beteiligungsverfahren. Als grundsätzliches Forschungsdesign für diese sehr anwendungsbezogene Fragestellung wurde die Fallstudie gewählt. Dieser Ansatz bot sich an, da zum einen die Zahl der empirisch verfügbaren Fälle nicht groß genug für eine quantitative Analyse war und zum anderen der bisher wenig erforschte Untersuchungsgegenstand eine auf bestehenden theoretischen Konzepten beruhende Reduktion auf wenige Variablen weitgehend ausschloss. Für die gegebene Fragestellung wurde deshalb eine tiefe, kontextbezogene Durchdringung eines einzelnen Falles als adäquate Untersuchungsform erachtet. Der Forschungsansatz einer Fallstudie beinhaltet die Analyse besonders interessanter Fälle hinsichtlich möglichst vieler Dimensionen, wobei es insbesondere darum geht, ein umfassendes und realistisches Bild der sozialen Welt zu zeichnen (Lamnek 1989, 5).

Als zu untersuchendes Fallbeispiel von Bürgerbeteiligung in der Umweltplanung im Kontext der städtischen Peripherie von Porto Alegre bot sich das von der Stadtverwaltung initiierte Projekt im Stadtteil Lomba do Pinheiro an (siehe Kap. V.2). In einem peripheren Siedlungsgebiet, das bisher von Seiten der Stadtplanung weitgehend vernachlässigt wurde, initiierte die Stadtverwaltung im Jahr 1999 ein Pilotprojekt, in dem es um Strategien für die nachhaltige Entwicklung dieses Stadtteils geht. In diesem Zusammenhang wurde beschlossen, ab September 2002 eine partizipative Analyse (*Diagnóstico Rápido Participativo*) für diese Region durchzuführen, mit dem Ziel, durch die Einbeziehung der Bevölkerung in Planungsprozesse nachhaltige Lösungen für die komplexen Probleme dieser Region zu finden. Dieses Vorhaben erwies sich aus mehreren Gründen ideal für eine Fallstudie.

Zum einen stellt das Stadtrandgebiet Lomba do Pinheiro für die gegebene Fragestellung ein besonders geeignetes Untersuchungsgebiet dar, da es sich einerseits durch eine hohe Dynamik der Siedlungsentwicklung und einen hohen Anteil an illegaler Siedlungstätigkeit auszeichnet und zudem landschaftlich und ökologisch repräsentativ für das Wald-Grasland-Mosaik der Hügellandschaft von Porto Alegre ist. Zum anderen koinzidierte die Initiierung des Beteiligungsverfahrens mit dem geplanten Forschungsaufenthalt, wodurch eine Untersuchung des Partizipationsprozesses von dessen Beginn an möglich war. Und nicht zuletzt ermöglichten die große Offenheit und das Interesse des Projektteams an einer wissenschaftlichen Begleitung des Vorhabens die persönliche Teilnahme der Autorin an den Projektaktivitäten und eine enge Zusammenarbeit mit den Verantwortlichen.²¹

Da Fallstudien, wie oben erwähnt, den umfassenden Anspruch haben, alle relevanten Aspekte und Dimensionen des Untersuchungsobjektes zu erfassen, sind sie multimethodisch anzulegen

²⁰ Projekttitle: „Schutz und Management von naturnaher Vegetation in der Region von Porto Alegre, RS, Brasilien - auf der Basis von Untersuchungen zu Muster und Dynamik der Vegetation“. Dabei handelt es sich um ein Kooperationsprojekt der Universität Porto Alegre mit der Technischen Universität München, das im Rahmen des Austauschprogramms PROBRAL durch den Deutschen Akademischen Austauschdienst (DAAD) sowie *Coordenação de aperfeiçoamento de pessoal de nível superior* (CAPES) gefördert wird.

²¹ Für den Zeitraum von August 2002 bis April 2003 wurde diese Zusammenarbeit in Form eines Volontariats bei der Stadtplanungsbehörde offiziellisiert.

(Lamnek 1989, 5). Eine so genannte Methodentriangulation²² hilft außerdem Fehlinterpretationen, die auf einer einzigen Erhebungsmethode beruhen, zu verhindern und Informationen, die mit einer Methode nicht zu gewinnen sind, komplementär durch eine andere verfügbar zu machen (Lamnek 1989, 5 u. 24-25). So können beispielsweise bei den Befragungen durch den Einfluss des Interviewers Fehleinschätzungen entstehen, die durch zusätzliche Beobachtung vermieden werden können. Deshalb kam bei vorliegender Fallstudie ein Methodenmix verschiedener Instrumente der qualitativen Sozialforschung zur Anwendung. Als zentrale Erhebungsmethoden wurden, wie es bei qualitativen Einzelfallstudien häufig der Fall ist, die offenen und naturalistisch-kommunikativen Verfahren der teilnehmenden Beobachtung und der teilstrukturierten Interviews angewandt (vgl. Lamnek 1989, 7). Diese beiden Methoden wurden dabei komplementär zueinander eingesetzt, d.h. die in den Befragungen gewonnenen Erkenntnisse wurden durch Beobachtung validiert und aus der teilnehmenden Beobachtung konnten Fragen für die Interviews abgeleitet werden. Ergänzend kamen außerdem die Methoden der Dokumentenanalyse bzw. der qualitativen Inhaltsanalyse zur Anwendung, um die theoretische Konzepte und ausreichendes Hintergrundwissen für die Interviews bzw. die Beobachtung zu gewinnen (Quellenanalyse). Dabei wurden unter anderem der gültige Stadtentwicklungsplan und relevante Gesetzestexte, bestehende planerischen Vorgaben, Veröffentlichungen der Stadtverwaltung sowie interne Berichte der Organisationsgruppe des untersuchten Beteiligungsverfahrens und Protokolle der Bürgerversammlungen analysiert und inhaltlich strukturiert.²³ Der methodische Schwerpunkt lag allerdings auf teilnehmender Beobachtung und teilstrukturierten Interviews, weshalb in folgendem näher auf diese Techniken eingegangen wird.

4.2 Teilnehmende Beobachtung

Die Technik der teilnehmenden Beobachtung kam vor allem bei der Untersuchung der Bürgerversammlungen im Untersuchungsgebiet, die im Zusammenhang mit dem Partizipationsverfahren standen, und in Besprechungen der Projektkoordinatoren im Stadtplanungsamt zum Tragen. Die Charakterisierung *teilnehmend* bezieht sich dabei auf die Tatsache, dass der Beobachter selbst Element des zu beobachtenden sozialen Feldes wird (Lamnek 1989, 24; Mayring 2002, 80). In der vorliegenden Untersuchung war das dadurch gegeben, dass die Autorin als freiwillige Mitarbeiterin in das Projekt integriert wurde und somit ein sehr guter Zugang zum zu beobachtenden Feld möglich war. Im Zeitraum zwischen August 2002 und März 2003 sowie von September 2004 bis Dezember 2004 ermöglichte der offizielle Status der Projektassistenz einen unmittelbaren Einblick in die Projektorganisation. Die Mithilfe bei der Vorbereitung der Bürgerversammlungen und bei deren Dokumentation erleichterte den Zugang zu Daten hinsichtlich des Verfahrensverlaufes. Außerdem konnte durch zahlreiche informelle Gespräche, die sich vor allem während der Fahrt ins Untersuchungsgebiet sowie bei der Teilnahme an den Organisationstreffen der beteiligten Beamten ergaben, ein guter Eindruck über die Sichtweise der verantwortlichen Organisatoren erreicht werden.

Ein wesentlicher Vorteil der Projektassistenz war zudem, dass die Teilnahme an insgesamt 20 Bürgerversammlungen leichter vor den Teilnehmern zu rechtfertigen war. So konnte der Ein-

²² Verwendung mehrerer Techniken (Lamnek 1989, 24).

²³ Ausführlicheres zur Methode der qualitativen Inhaltsanalyse findet man bei Mayring (2002, 114 ff.).

druck einer störenden, außen stehenden Beobachterin vermieden werden, auch wenn grundsätzlich der Ansatz der *offenen* Beobachtung verfolgt wurde, das heißt die Beobachterin gab sich als Forscherin zu erkennen (vgl. Lamnek 1989, 24). Die genauen Ziele der Studie wurden jedoch nicht ausführlich erläutert, wodurch eine Verfälschung der Beobachtungssituation weitgehend ausgeschlossen werden konnte. Abgesehen von der Teilnahme an den Bürgerversammlungen ermöglichte auch die Mitarbeit an Erhebungen und Kartierungen, die von der Stadtplanungsbehörde in den Siedlungen der Lomba do Pinheiro durchgeführt wurden, einen sehr guten Eindruck von den Lebensbedingungen in der Peripherie von Porto Alegre. Die Beobachtungen wurden in einem Feldtagebuch dokumentiert.

Insgesamt konnte durch die Methode der teilnehmenden Beobachtung die in der qualitativen Sozialforschung geforderte Natürlichkeit der Untersuchungssituation und der enge Bezug zur sozialen Realität gewährleistet werden (vgl. Lamnek 1989, 20). Sie erlaubte einen verlässlichen Einblick in die Lebensrealität im Untersuchungsgebiet und lieferte eine angemessene Basis für die Durchführung der Interviews.²⁴

4.3 Explorative und teilstrukturierte Interviews

Die zentrale Erhebungsmethode der vorliegenden Arbeit waren qualitative Interviews, da die subjektiven Perspektiven der verschiedenen Akteure im Zentrum des Forschungsinteresses stehen und Zusammenhänge zwischen den unterschiedlichen Sichtweisen und kollektivem Verhalten untersucht werden. Im Laufe des gesamten Erhebungszeitraums wurden insgesamt 27 teilstrukturierte, offene Befragungen durchgeführt, die weitgehend dem Typ des problemzentrierten Interviews entsprachen (vgl. Mayring 2002, 67; Lamnek 1989, 74). Die 13 Interviews mit Behördenvertretern und lokalen Experten während der ersten Erhebungsphase dienten dazu, einen Überblick über den Forschungsgegenstand zu gewinnen. Der Experten-Status ist hier in Bezug auf die Forschungsfrage zu verstehen, das heißt diejenigen Personen werden interviewt, die den besten Zugang zu forschungsrelevanten Fragen haben (vgl. Oels 2003, 145). Es ging bei den Interviews mit den Behördenvertretern vor allem um die Informationsgewinnung zur Siedlungs- und Umweltpolitik sowie die Analyse des behördlichen Umgangs mit den bestehenden Nutzungskonflikten. Dieser erste qualitative Datensatz ergänzte die Literaturanalyse für Teil II und III der Arbeit, um die bekannten Theorien für den Fall Porto Alegre überprüfen und die lokalen Besonderheiten herausstellen zu können. Spezielle Phänomene der Siedlungsentwicklung konnten, zusätzlich zu den Ausführungen der Experten der Stadtverwaltung, nachträglich mit Aussagen der Bewohner illegaler Siedlungen aus der Sicht der Betroffenen dargestellt werden (siehe zweite Erhebungsphase unten).

Die verwendete Interviewform wird als teil- oder halbstrukturiert bezeichnet, da dabei die zu stellenden Fragen in einem Interviewleitfaden²⁵ vorformuliert werden, um sicher zu stellen, dass alle forschungsrelevanten Themen angesprochen werden (vgl. Mayring 2002, 69; Lamnek 1989, 76-77). Diese Teilstandardisierung erleichtert durch die bessere Vergleichbarkeit der

²⁴ Merkens (2000, 292-293) empfiehlt, im Hinblick auf Untersuchungsökonomie und Validierung der Ergebnisse, für die Untersuchung von Organisationen eine Kombination von Ereignisstichprobe (teilnehmende Beobachtung z.B. bei Versammlungen) und Personenstichprobe (Befragung von Teilnehmern).

²⁵ Die verwendeten Interviewleitfäden, in denen die grundsätzlich angesprochenen Fragenkomplexe zusammengefasst wurden, sind im Anhang 2 aufgeführt.

einzelnen Gespräche die Datenauswertung erheblich (Mayring 2002, 70). Allerdings können die theoretischen Konzepte, auf denen der Leitfaden basiert, laufend durch die Befragungen modifiziert werden (Lamnek 1989, 78). Außerdem ist darauf zu achten, dass „die Dominanz der Konzeptgenerierung durch den Befragten“ (Lamnek 1989, 78) gewahrt bleibt. Es wurden auch vom Interview-Leitfäden abweichende „Ad-hoc-Fragen“ (Mayring 2002, 70) gestellt, wenn zusätzliche, interessante Themen zur Sprache kamen.

Während der zweiten Erhebungsphase wurden teilstrukturierte Interviews mit den 14 Teilnehmern des untersuchten Beteiligungsverfahrens durchgeführt. Der zweite Satz an Interviewdaten diente als Grundlage und wichtigste Quelle für die Bewertung des in der Fallstudie untersuchten partizipativen Planungsprozesses. Diese Befragungen waren insgesamt stärker strukturiert als die Interviews mit den Behördenvertretern, die einen stärker explorativen Charakter hatten. In dieser zweiten Erhebungsphase flossen in stärkerem Maße gewonnene Vorkenntnisse über den Untersuchungsgegenstand in den Leitfaden ein. Der Zugang zu den Interview-Partnern war durch die Projektassistenz erheblich erleichtert, da die Teilnehmer die Interviewerin dadurch bereits aus zahlreichen Versammlungen kannten und so ein gewisses Vertrauensverhältnis gegeben war. Grundsätzlich zeichneten sich die Interview-Partner durch große Offenheit und Interesse aus, wozu vermutlich auch die Tatsache beitrug, dass sie neugierig waren, warum sich eine deutsche Wissenschaftlerin für ihr Beteiligungsprojekt interessiert.

Die Auswahl der zu Befragenden erfolgte nicht, wie in quantitativen Untersuchungsansätzen üblich, nach statistischen Kriterien, sondern auf Basis von im Laufe des Forschungsprozesses entstandener theoretischer Vorstellungen und unter Prüfung ihrer „theoretischen Relevanz“ (Lamnek 1988, 112). Dieses Vorgehen wird als theoretisches Sampling bzw. *theoretical sampling* bezeichnet (Merkens 2000, 295; Lamnek 1989, 22). Dabei wird auf Basis der bisherigen Analyse entschieden, welche Gruppen oder Subgruppen von Populationen, Ereignissen oder Aktivitäten als Nächstes in die Untersuchung aufgenommen werden müssen (Merkens 2000, 296). Da bei qualitativen Interviews durch den beträchtlichen zeitlichen Erhebungsaufwand die Zahl der durchführbaren Befragungen begrenzt ist, muss darauf abgezielt werden, einige, für das betreffende soziale Feld typischen Akteure zu befragen (vgl. Lamnek 1989, 68). Teilweise wurde dabei gemäß der so genannten Schneeballmethode vorgegangen, das heißt man erkundigt sich bei den Befragten nach möglichen neuen Interviewpartnern (Merkens 2000, 293). Auch ließen sich aus Aussagen in den einzelnen Interviews indirekt neue relevante Akteure ableiten. Kriterien der Auswahl für den ersten Satz von Interviews war die fachliche Kompetenz und Erfahrung in der städtischen Naturschutz- und Siedlungspolitik sowie ihre Zugänglichkeit.²⁶

In der zweiten Erhebungsphase war dagegen die regelmäßige Teilnahme an dem untersuchten Beteiligungsverfahren ausschlaggebend und das zentrale Kriterium, möglichst einen Vertreter aller verschiedenen beteiligten Akteursgruppen zu befragen. Für die Größe der Stichprobe an Befragten wurde allgemein das Kriterium der theoretischen Sättigung angesetzt, das heißt, sie wurde als ausreichend erachtet, sobald keine neuen Informationen mehr hinzukamen bzw. sich die Aussagen wiederholten (vgl. Merkmens 2000, 294).

²⁶ Erläuterungen zum Kriterium der Zugänglichkeit siehe Merkmens (2000, 288 ff.).

Die Datenerfassung erfolgte durchgängig mittels Tonbandaufnahmen, die wörtlich transkribiert wurden. Bei der Transkription der Interviews wurde auf eine Wiedergabe von nicht-sprachlichen Äußerungen, wie Räuspern, Lachen, Pausen und Betonungen etc. weitgehend verzichtet, da dies für die gegebenen Forschungsfragen als nicht relevant erachtet wurde. Der erste Auswertungsschritt nach der Aufbereitung des Datenmaterials bestand in der Analyse der darin vorkommenden Themen, auf deren Grundlage Auswertungskategorien formuliert wurden (vgl. Schmidt 2000, 450). Aus diesen Kategorien wurde ein Analyseleitfaden zusammengestellt. Im folgenden Schritt ging es darum das umfangreiche Datenmaterial diesem Kategoriensystem zuzuordnen. Bei diesem auch als Kodieren bezeichneten Vorgang werden die einzelnen Passagen der Interviews nach verschiedenen Überbegriffen sortiert, was zu einer Konzentration des erhobenen Datenmaterials führt. Das methodische Vorgehen orientierte sich dabei an der von Mayring (2002, 115-116) beschriebenen Vorgehensweise der induktiven Kategorienbildung sowie an der strukturierenden qualitativen Inhaltsanalyse (Mayring 2002, 118-120) und den von Schmidt (2000, 448-450) vorgeschlagenen Verfahrensschritten bei der Auswertung von Leitfadeninterviews. Der Kodierungsprozess der umfangreichen Textdaten wurde Software zur computergestützten Datenauswertung (MAXQDA) zur Hilfe genommen, was die Strukturierung und Organisation des Datenmaterials erheblich erleichterte. Auf Basis des kodierten Materials erfolgte dann die generalisierende Analyse und die Typisierung der unterschiedlichen Aussagen und Sichtweisen.

Die besonders aussagekräftigen Passagen aus den Interviews werden im Text in der wörtlichen Übersetzung wiedergegeben.²⁷ Die einzelnen Interviewpartner sind durch den Vornamen²⁸ in kursiver Schrift gekennzeichnet. Dahinter werden die Absatznummern der zitierten Textstellen in den transkribierten Interviews angegeben. Im Anhang 1 findet sich die Liste der Interviewpartner mit Angabe ihrer jeweiligen Funktion.

4.4 Komplementäre quantitative Daten

Zusätzlich zu den qualitativen Befunden wurden quantitative Daten herangezogen, um das Untersuchungsgebiet hinsichtlich seiner sozialen Charakteristika möglichst genau zu erfassen. Die Analyse der Rahmenbedingungen und der einzelnen Komponenten des komplexen Problemzusammenhangs der illegalen Siedlungsentwicklung in Porto Alegre wurde ergänzt durch Sekundärdaten, Auswertungen der amtlichen Bevölkerungs- und Sozialstatistiken sowie bereits existierende Studien.

Wie oben erwähnt war außerdem für ein besseres Verständnis der Prozesse der Siedlungsentwicklung eine räumliche Analyse nötig. Diese basierte auf Kartierungen der illegalen Siedlungen, die mit statistischen Daten zur sozioökonomischen Struktur kombiniert und mit Hilfe von GIS-Methoden ausgewertet wurden. In diesem Zusammenhang konnte auch auf Luftbildkartierungen zurückgegriffen werden, die innerhalb des Gesamtprojektes erarbeitet wurden (Adelmann 2006).

²⁷ Die Übersetzungen ins Deutsche stammen von der Autorin.

²⁸ Im Fall des Interviewpartners Eduino wurden im Abstand von mehr als einem Jahr zwei Interviews durchgeführt. Diese werden durch *Eduino I* und *Eduino II* unterschieden. Die Original-Interviewdaten können auf Anfrage bei der Autorin bezogen werden.

II. Raumnutzungskonflikte zwischen illegaler Siedlungsentwicklung und Naturschutzbelangen

1. Räumliche Muster der Siedlungsentwicklung

Der bereits in der Einleitung kurz skizzierte Raumnutzungskonflikt in der Peripherie von Porto Alegre wird in folgenden Kapiteln aus verschiedenen Blickwinkeln eingehend analysiert. Im Mittelpunkt steht dabei, die informellen Prozesse der Siedlungsentwicklung zu verstehen und die staatlichen Steuerungsversuche sowohl von Seiten der lokalen Siedlungs- als auch der Umweltpolitik zu analysieren. Zunächst bedarf es einer genauen Auseinandersetzung mit der Siedlungsentwicklung in Porto Alegre, ihrer räumlichen Muster und typischen Siedlungsformen. Nach dieser Darstellung der Charakteristika der Siedlungsexpansion wird die städtische Siedlungspolitik in ihrem Einfluss darauf untersucht und die wichtigsten Determinanten der Siedlungsentwicklung in der Peripherie herausgearbeitet. Darauf aufbauend werden die Siedlungspolitik und ihre Auswirkungen der lokalen Umweltpolitik gegenübergestellt. Dadurch sollen die komplexen Hintergründe des Raumnutzungskonfliktes in der städtischen Peripherie transparenter gemacht werden.

1.1 Suburbanisierung der brasilianischen Metropolen

In Brasilien wurden die großen städtischen Ballungsräume 1973 Jahre administrativ als so genannte Metropolitanregionen (*regiões metropolitanas*) definiert (vgl. Fernandes 1995, 138; Friedrich 1999, 84-85). Die wichtigsten dieser Großstadt-Regionen sind Porto Alegre, Curitiba, São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador de Bahia, Recife, Belém und Fortaleza (Schulz 1994, 224).

Diese Gebiete entsprechen dem stadtgeographischen Begriff des Verdichtungsraumes, der sich aus einer Kernstadt und dem Umland zusammensetzt (vgl. Gaebe 1987, 46). Diese Metropolitanregionen verzeichneten in den letzten 30 Jahren deutliche Suburbanisierungstendenzen (Ribeiro & do Lago 1994, 6-7).

Mit dem Phänomen der Suburbanisierung wird allgemein das abgeschwächte Bevölkerungswachstum der Kernstädte und die Zunahme des Wachstums der angrenzenden Gemeinden, also eine Verlagerung der Wachstumsschwerpunkte in das ländliche Umland beschrieben (Friedrichs 1995, 99; Gaebe 1987, 46). Ursprünglich bezeichnete man damit das flächenintensive Wachstum der nordamerikanischen Ballungsgebiete, doch zeigt sich dieses Phänomen auch sehr deutlich an lateinamerikanischen Städten, jedoch bei veränderten sozialen Rahmenbedingungen. Im Gegensatz zu den Industrieländern ist in den Entwicklungs- und Schwellenländern generell die Suburbanisierung nicht in verbessertem Wohlstand und höheren Ansprüchen an das Wohnumfeld der Mittelklasse begründet, sondern mit Verdrängungsprozessen der ärmeren Bevölkerungsschichten an den Stadtrand (siehe Kapitel II.3.2). Erst in jüngster Zeit sind auch hier Wanderungsbewegungen der Mittel- und Oberschicht an den Stadtrand zu verzeichnen. In den letzten Jahren nahmen auch am Stadtrand von Porto Alegre die bei wohlhabenden Brasilianern sehr beliebten *condomínios fechados* deutlich zu. Dabei handelt es sich, ähnlich der für nordamerikanische Großstädte typischen *gated communities*, um durch Mauern abgeschirmte luxuriöse Wohnanlagen. Diese Art der Selbstsegregation der Eliten hat in Porto

Alegre jedoch noch nicht das Ausmaß wie in Rio de Janeiro und São Paulo erreicht, wo Stadtgeografen von einer grundsätzlichen Änderung der Siedlungsstruktur im Sinne einer völligen Fragmentierung in eine „Stadt der Inseln“ sprechen (vgl. Janoschka 2002, 41-42; Souza 2001b, 442-443; Pöhler 1999; Borsdorf et al. 2002).

Die flächenmäßig größte Bedeutung für das Siedlungswachstum in der Peripherie, das in brasilianischen Veröffentlichungen auch häufig als *periferização* (Peripherisierung) bezeichnet wird (Ribeiro & do Lago 1994, 3-6; Santos 1996, 95), haben jedoch weiterhin die informellen Siedlungen der einkommensschwachen Bevölkerungsschichten. Allein der Begriff Peripherie, im Sinne von Randzonen städtischer Agglomerationen, impliziert im stadtgeografischen und -soziologischen Sprachgebrauch im brasilianischen Kontext eine sozioökonomische Charakterisierung als arme Peripherie (Souza 1993, 179; vgl. Rodrigues 1992, 136). Peripherie wird definiert als ein sozial- und wirtschaftlich negativ bewerteter Raum, mit großen Defiziten in Infrastrukturausstattung und Versorgung mit öffentlichen Einrichtungen, der von der Unterschicht bewohnt ist (Souza 1993, 227). Die weite Entfernung von Stadtzentrum allein ist kein ausreichendes Kriterium, da zunehmend auch Siedlungsgebiete der Oberschicht in zentrumsfernen Gebieten entstehen (Carrion 1989, 244). Es handelt sich um den Übergangsbereich zwischen Stadt und Land, in dem die Deruralisierung²⁹ bereits abgeschlossen ist, im Gegensatz zu den angrenzenden peri-urbanen Räumen, die noch ländliche Strukturen aufweisen (Souza 1993, 227). Die Peripherie hat überwiegend städtische Funktionen übernommen, verfügt jedoch noch nicht über die nötige Infrastrukturversorgung und zeichnet sich durch einen hohen Anteil an ungenutzten Brachflächen aus (Souza 1993, 227). Innerhalb eines Verdichtungsraumes kann man zwischen angrenzender, intermediärer und entfernter Peripherie unterscheiden (Souza 1993, 181-183). Die Siedlungsstruktur der Peripherie wird häufig als zellenförmige Gliederung beschrieben (vgl. Bähr & Mertins 1995, 88-90). Diese Zellenstruktur gliedert sich in drei Siedlungstypen: informelle Siedlungen in unterschiedlichen Stadien der Konsolidierung, Viertel des sozialen Wohnungsbaus in Form von Wohnblocks oder einfachen Reihenhäusern und Wochenendhaussiedlungen der Oberschicht, die zum Teil ebenfalls informell entstanden sind (vgl. Bähr & Mertins 1995, 88-90). Flächenmäßig dominieren dabei informelle Siedlungen unterschiedlicher Ausprägung, deren gemeinsamer Nenner die ungebremste und unregelmäßige Ausbreitung entgegen städtebaulichen Vorgaben und Planungen ist (genaue Differenzierung dieser Siedlungsformen siehe Kap. II.2).

1.2 Suburbanisierungstendenzen in Porto Alegre

Die Metropolitanregion Porto Alegre, der Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), setzt sich aus 31 Gemeinden zusammen (siehe Abbildung II-1). Sie umfasst eine Bevölkerung von rund 3.7 Millionen Einwohnern (IBGE 2001).

Auf den gesamten Verdichtungsraum Porto Alegre bezogen bestätigen sich die in Kapitel II.1.1 beschriebenen Suburbanisierungstendenzen. Die Anfang der 70er Jahre noch starke ausgeprägte Konzentration der Bevölkerung auf die Pole Porto Alegre, São Leopoldo, Novo Hamburgo und Canoas (siehe Abbildung II-1) relativierte sich in den folgenden Jahrzehnten sehr deutlich. Im Zeitraum zwischen 1970 und 1991 verlagerte sich das stärkste Bevölkerungs-

²⁹ Typischer Weise werden die kleinbäuerlichen Betriebe der *chácaras* und *sítios* sukzessive verkauft und als Siedlungsflächen mit geringem Versorgungsstandard parzelliert.

wachstum auf die bis dato dünn besiedelten Umlandgemeinden der Bevölkerungs- und Wirtschaftspole (vgl. Carrion 1989, 229-230).³⁰ Vor allem in den 80er Jahren stabilisierte sich das durchschnittliche jährliche Bevölkerungswachstum der zentralen Gemeinden der Metropolitanregion auf unter 2%, die Migrationsströme konzentrierten sich auf die umliegenden Gemeinden.³¹ War für die Kernstadt Porto Alegre in den 70er Jahren noch eine durchschnittliche jährliche Wachstumsrate von 2,43% zu verzeichnen, so nahm diese in den 80er Jahren auf 1,06% ab.³²

Diese Dezentralisierungs-Entwicklung hing stark mit der zunehmenden Abwanderung der Industrie aus der Kernstadt Porto Alegre zusammen, das sich so zu einem Handels- und Dienstleistungszentrum entwickelte (Barcellos et al. 2002, 308). Auch der Ausbau des Verkehrssystems und des öffentlichen Nahverkehrs (Bus und Zug) machte die Umlandgemeinden mit ihren günstigeren Miet- und Bodenpreisen als „Schlafstädte“ attraktiv (Carrion 1989, 234). Die Landeshauptstadt war den Umlandgemeinden stets im Ausbau von Infrastruktur und städtebaulichen Reglementierungen voraus, was zu einem erheblichen höheren Preisniveau des Immobilienmarktes und damit zur Verdrängung der *loteamentos* für einkommensschwächere Bevölkerungsschichten in die umliegenden Gemeinden führte (Carrion 1989, 233). Allein die sechsmalige Erweiterung der administrativen Grenzen der Metropolitanregion von ursprünglich 14 Gemeinden im Jahr 1973 auf schließlich 31 Gemeinden im Jahr 2001 zeigt deren starke Entwicklungsdynamik in Richtung Umlandgemeinden.

³⁰ Am extremsten war das Bevölkerungswachstum in den 70er Jahren in den nördöstlich an Porto Alegre angrenzenden Umlandgemeinden Gravataí, Cachoerinha und Alvorda mit zwischen 7% und 9% durchschnittlicher jährlicher Wachstumsrate, gefolgt von Viamão und Guaíba mit zwischen 5% und 7% Wachstumsrate. In den 80er Jahren setzte sich die starke Wachstumstendenz in diesen Gemeinden mit einer Wachstumsrate zwischen 3% und 5% fort. Erst in den 90er Jahren erreichten die Wachstumsraten dieser Gemeinden weniger als durchschnittlich 3% pro Jahr. (IPPUR/UFRJ-FASE 2003, 1; vgl. Samios 1998, 14) In den 80er Jahren wuchs die Bevölkerung der Gemeinden der RMPA durchschnittlich 4% pro Jahr, die Zahl der Bewohner von vilas irregulares jedoch 6,3% pro Jahr - berechnet nach (Samios 1998, Anhang 4).

³¹ In diesen Umlandgemeinden wirkt sich das starke Bevölkerungswachstum aufgrund des sehr begrenzten öffentlichen Haushalts in den kleineren Gemeinden noch drastischer auf das Wohnungsdefizit aus. Zum Beispiel wohnen in Alvorada 75% der Bevölkerung in illegalen Siedlungen (Alfonsin et al. 2003, 44).

³² Berechnet mit den Daten des Bevölkerungszensus (IBGE 1991): in den 50er bzw. 60er Jahren belief es sich auf durchschnittlich 4,9 bzw. 3,4 %, in den 70er Jahren belief es sich noch auf 2,4 %. Doch bereits in den 80er Jahren verlangsamte sich das Wachstum drastisch auf 1 %. Für die Jahre 1996 bis 2000 belief sich das durchschnittliche jährliche Bevölkerungswachstum auf 1,4%.

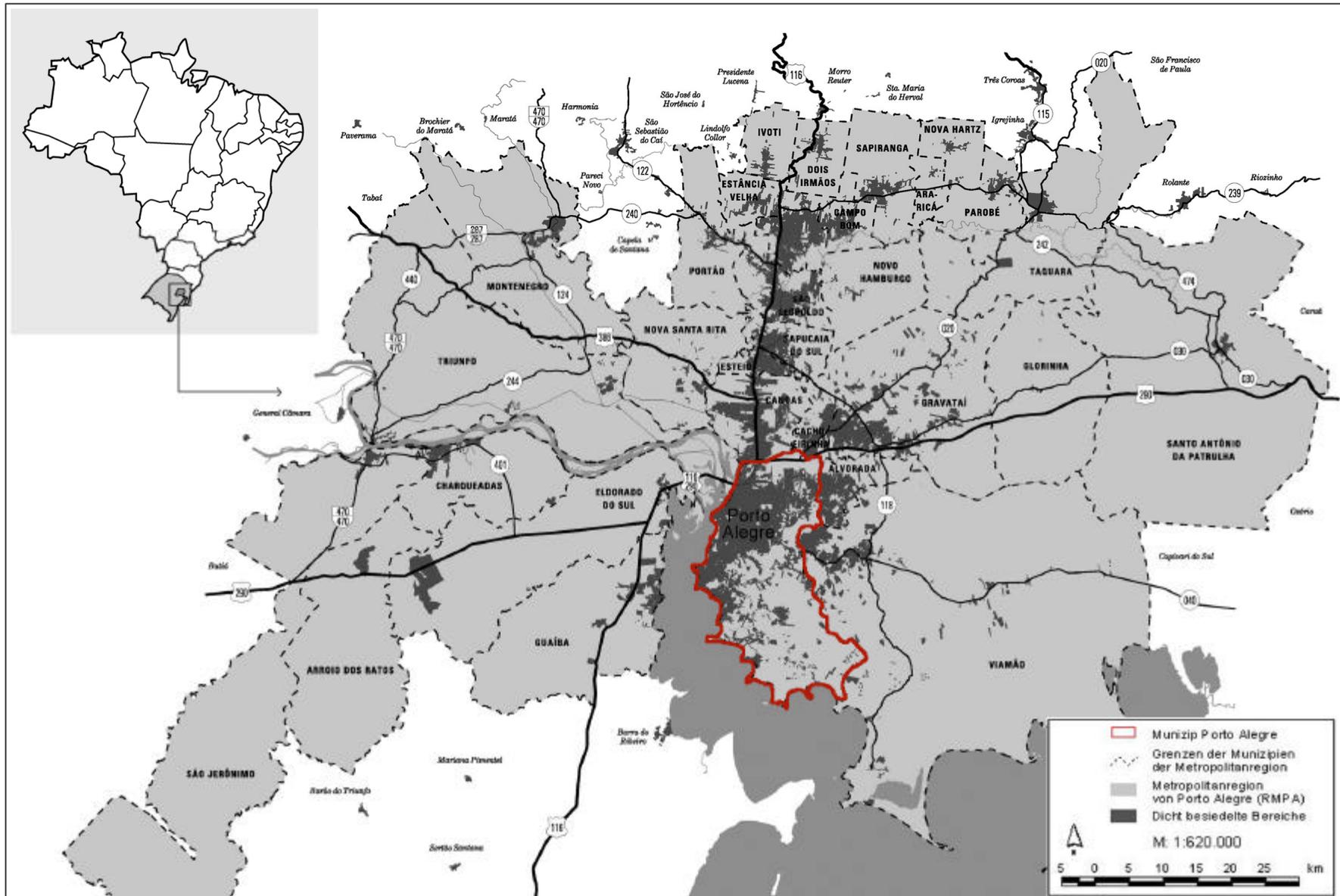


Abbildung II- 1: Metropolitanregion von Porto Alegre

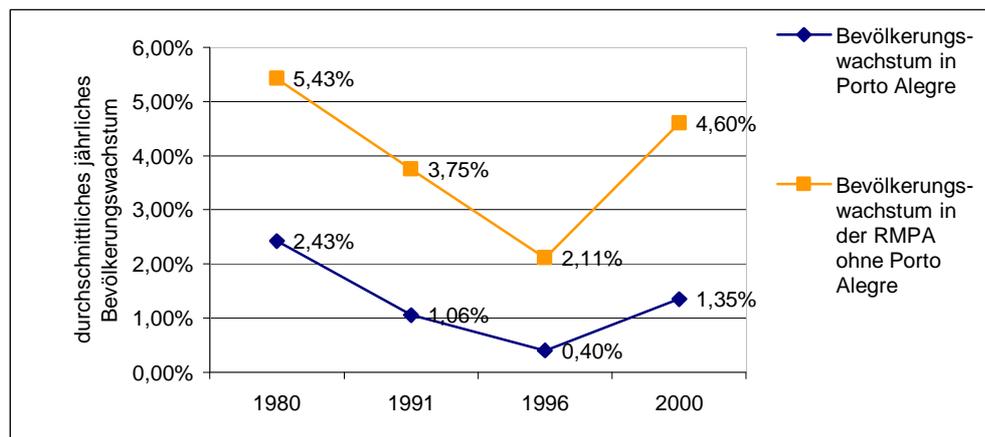


Abbildung II-2: Wachstumsraten der Bevölkerung von Porto Alegre im Vergleich zum Rest der Metropolitanregion

Wie in Abbildung II-2 ersichtlich ist, nahm auch das Wachstum der gesamten Metropolitanregion im Laufe der 80er Jahre ab, die Umlandgemeinden verzeichneten jedoch stets die höheren Wachstumsraten.³³

Im Falle von Porto Alegre darf man Peripherie jedoch nicht nur auf die Umlandgemeinden der Kernstadt, im Sinne der administrativen Einteilung beziehen, sondern muss auch die dünn besiedelten Bereiche im Süden des Munizips³⁴ Porto Alegre unter dem Blickwinkel der Suburbanisierung analysieren. Dieses dünn besiedelte Gebiet, das im Flächennutzungsplan³⁵ von 1979 noch als ländliches Gebiet definiert war, wurde im neuen Stadtentwicklungsplan von 1999 (Art. 29) als Stadt-Land-Übergangsbereich (*cidade rururbana*) bezeichnet (siehe Abbildung II-3). Es wurde so der wachsenden „Verstädterung“ dieses Raumes Rechnung getragen und gleichzeitig städtebauliche Restriktionen aufgestellt, die eine vollständige Zersiedlung dieser für das Umland von Porto Alegre charakteristischen Landschaft verhindern sollen. Dieses Gebiet wurde von der Stadtplanung als *cidade rarefeita*³⁶ definiert. Dort sollen die geringe Bebauungsdichte erhalten bleiben und der Schutz von Flora und Fauna Priorität haben, wobei Siedlungs- und Freizeitnutzung nicht ausgeschlossen werden (siehe Art. 27, PDDUA). Ziel des Stadtentwicklungsplans ist vor allem, die Erhaltung des ländlichen Charakters dieses Raumes. Es sollen insbesondere Nutzungen gefördert werden, die mit der landwirtschaftlichen Produktion in diesem Raum in Einklang zu bringen sind. Die dünn besiedelte Zone umfasst knapp 60%

³³ In dieser Zeit wuchsen in ganz Brasilien die Mittelstädte stärker als die großen Metropolen, denn in Zeiten der wirtschaftlichen Krise hatten diese an Attraktivität verloren (Ribeiro & do Lago 1994, 7; Souza 2001b, 444; vgl. Santos 1996, 86-87; Jannuzzi & Jannuzzi 2002, 113; Maricato 2000, 24).

³⁴ Die Gemeinde (oder das Munizip, *município*) ist die unterste Ebene der Gebietskörperschaften in Brasilien, die in ihrer Flächenausdehnung - bedingt durch die Größe des Landes - die deutschen Landkreise häufig um ein Vielfaches übersteigen (Schulz 1994, 222).

³⁵ *Plano Diretor*, der Begriff wird laut Harth (1995, 21) präzise als „verbindlicher kommunaler Entwicklungsplan“ übersetzt. Im folgenden wird dieser vereinfachend als Stadtentwicklungsplan oder Flächennutzungsplan bezeichnet, auch wenn er keinem dieser Begriffe des deutschen Planungsrechts nicht genau entspricht. Mit Stadtentwicklungsplan wird im deutschsprachigen Kontext ein langfristiges Entwicklungskonzept einer Kommune bezeichnet, das als informelles Steuerungsinstrument Entwicklungsschwerpunkte und Leitlinien für die mittel- bis langfristige informelle Planung einer Stadt formuliert. Der *Plano Diretor* im brasilianischen Planungsrecht entspricht mehr der formellen Bauleitplanung im Sinne eines Flächennutzungsplans, er beinhaltet jedoch auch Elemente eines umfassenden Stadtentwicklungsplans.

³⁶ Dt.: dünn besiedelt Stadt.

der Fläche des Munizips (vgl. Menegat et al. 1998, 118, siehe Abb. II-3). Im Sinne der oben zitierten Einteilung könnte man diesen Raum als angrenzende Peripherie bezeichnen.

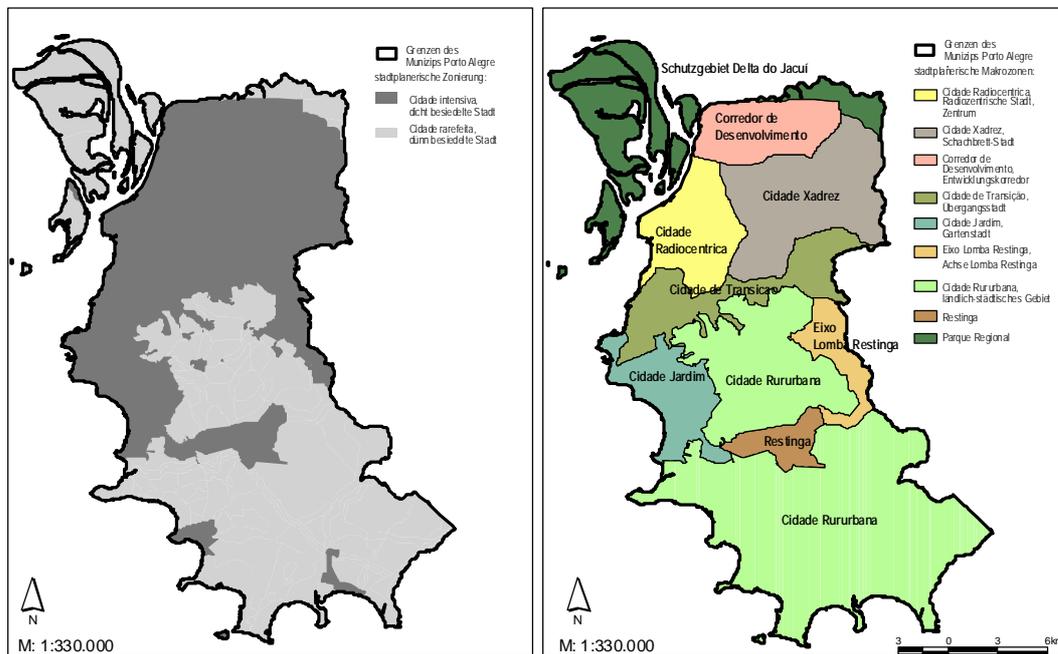


Abbildung II-3 : Zonierung in dichte und dünn besiedelte Stadtflächen (links) sowie siedlungsstrukturelle Makrozonen (rechts), eigener Entwurf, Quelle: PMPA (2000a, Art. 27), verändert

Nördlich an dieser Zone grenzt ein im Stadtentwicklungsplan als *Cidade de Transição*³⁷ bezeichneter Raum, der bereits erheblich dichter besiedelt ist und die Grenze zur konsolidierten Stadt bildet.

Diese unmittelbar an den Kernstadtbereich angrenzende periphere Zone innerhalb des Munizips Porto Alegre wird in folgenden Analysen der Stadtentwicklung im Mittelpunkt stehen, da dort aufgrund der naturräumlichen Besonderheiten (siehe Kap. II.7.1.1) die Konfliktsituation zwischen Siedlungsentwicklung und Belangen des Flächenschutzes besonders deutlich sind. Für die genaue Analyse der Siedlungsdynamik in diesem Bereich bedarf es jedoch zunächst einer Auseinandersetzung mit den Siedlungsformen in diesem Bereich.

³⁷ Dt.: Stadt des Übergangs.

2. Siedlungsformen der Peripherie

Der größte Anteil der Siedlungsfläche der Peripherie wird von informellen Siedlungsformen eingenommen, die sich ungeachtet jeglicher stadtplanerischer Auflagen und rechtlichen Bestimmungen überwiegend durch Selbsthilfwohnungsbau entwickeln. Die vielen unterschiedlichen für diese Siedlungsformen in der Literatur verwendeten Begriffe betonen jeweils unterschiedliche Aspekte. Die Bezeichnung Hüttenviertel (*shantytown*) stellt bauliche und strukturelle Kriterien in den Vordergrund. Damit werden allgemein Siedlungen bezeichnet, bei denen die ursprünglichen Behausungen aus Matten, Holz, Blech, Karton, Plastikresten etc. erbaut worden sind (Bähr & Mertins 1995, 86). In offiziellen Erhebungen über die Wohnungsnot in Brasilien werden die so genannten *moradias inadequadas*³⁸ erhoben, wobei alle Wohnungen, die sich durch mangelnden Infrastrukturananschluss und Überbelegung auszeichnen, einbezogen werden (FJP 2001, 16). Begriffe wie Spontansiedlungen und Selbsthilfwohnungsbau (*self-help housing*) betonen ebenfalls die improvisierte bauliche Struktur und entsprechen etwa dem in Brasilien üblichen Begriff *moradias autoproduzidas*³⁹ (Gilbert 1998, 80).⁴⁰

Die Unterscheidung lediglich nach baulichen und strukturellen Kriterien ist jedoch nicht sehr präzise, da häufig im Laufe der Zeit ein baulicher Konsolidierungsprozess mit deutlicher Verbesserung der Häuser und der Infrastruktur einsetzt. Außerdem geht vielen dieser Spontansiedlungen eine informelle Planung voraus, wodurch auch illegale Siedlungen nicht immer eine chaotische Hüttensammlung darstellen, sondern auch ein geordnetes Muster aufweisen können, das sich von offiziellen Projekten kaum unterscheidet (Ribbeck 2002, 68).

Häufig werden die Wohngebiete der ärmsten Stadtbewohner aufgrund ihrer grundsätzlichen Ähnlichkeit in prekärerer Bausubstanz und Infrastrukturausstattung als Marginalviertel zusammengefasst.⁴¹ Damit wird jedoch nach Castells (1983, 187) ein empirischer Fehler begangen, denn es bestehen vor allem hinsichtlich ihrer Genese und des rechtlichen Status erhebliche Unterschiede. Auch wenn diese Unterschiede sich nicht immer deutlich in der äußeren Struktur niederschlagen, so sind sie doch entscheidend für Betrachtungen des Entwicklungspotentials der Siedlungen und ihrer Möglichkeiten, in die „formale“ Stadt eingegliedert zu werden. Für die Weiterentwicklung und das Ausmaß der baulichen Konsolidierung sind vor allem rechtliche Kriterien entscheidend (Bähr & Mertins 1995, 86; Souza 1993, 220 u. 226). Deshalb wird im Folgenden als Hauptdifferenzierungsmerkmal für die Siedlungstypen der Peripherie die unter-

³⁸ Dt.: ungeeignete Wohnungen.

³⁹ Dt.: selbstproduzierte Wohnungen.

⁴⁰ Mehr zum Konzept des Selbsthilfwohnungsbaus siehe Kapitel II.4.3.

⁴¹ Der stark vereinfachende Begriff der Marginalviertel, der sowohl die räumliche Lage der Hüttensiedlungen am Stadtrand als auch die sozioökonomische und politische Randexistenz ihrer Bewohner betont (vgl. Pöhler 1999, 43), ist für folgende differenzierte Betrachtungen weniger geeignet. Die sehr negativ belegten und abwertenden Begriffe Marginalsiedlungen oder Elendsviertel, stammen aus Veröffentlichungen in den 60er Jahren (Bähr & Mertins 1995, 86). Seitdem fand eine intensive wissenschaftliche Diskussion um den Begriff der Marginalität bzw. um den „Mythos der Marginalität“ statt (siehe Kap. III.3.1.1.2).

schiedliche bodenrechtliche Situation verwendet, die eng mit ihrer jeweiligen Entstehungsform verbunden ist.⁴² Es lässt sich grundsätzlich unterscheiden in:

- Landbesetzungen (squatter settlements),
- illegale Landparzellierungen (*loteamentos irregulares*),⁴³
- legale Hüttenviertel.

2.1 Landbesetzungen

Im lokalen Sprachgebrauch in Porto Alegre werden Siedlungen, die durch illegale Besetzung von Grundstücken entstanden sind meist als *vilas irregulares* oder *invasões*⁴⁴ bezeichnet. Neben vielen anderen regionalen Bezeichnungen ist im gesamtbrasilianischen Kontext die Bezeichnung *Favela* am gebräuchlichsten.⁴⁵ Vor allem in älteren Dokumenten werden eine Fülle von verschiedenen Bezeichnungen mit sehr negativen Konnotationen verwendet (Morales & Anton 2000, 13). So handelt es sich beispielsweise bei dem noch bis in die 70er Jahre verwendeten Begriff der *malocas* um eine volkstümliche Bezeichnung für die Hütten der Indios in Südbrasilien, die auch auf die Behausungen der befreiten Sklaven angewandt wurden (D'Avila 2000, 25; vgl. SEC 1951; DEMHAB 1973). In den amtlichen Statistiken des IBGE⁴⁶ werden diese *squatter settlements* als anormale Ansiedlungen (*aglomerado subnormal*) definiert (Morales & Anton 2000, 18). Sie entstehen durch illegale Landnahmen öffentlicher oder privater Flächen, die keine eindeutige Nutzung aufweisen oder für eine reguläre Nutzung ungeeignet sind, wie zum Beispiel Steilhänge und Uferzonen entlang von Flüssen oder Kanälen sowie in offen gelassenen Steinbrüchen und Abbaugebieten (vgl. Ribbeck 2002, 140; Bähr & Mertins 1995).

In den Expertengesprächen in Porto Alegre wurde außerdem die Problematik dargestellt, dass manche Landbesitzer der Peripherie sogar Besetzungen ihrer Flächen indirekt fördern oder zumindest bewusst zulassen, wenn eine Fläche nicht genehmigungsfähig für Bauvorhaben ist (*Jairo* 91-94, *Inez* 56). Durch die Entschädigungszahlungen im Falle einer Landbesetzung können sie auf diese Weise trotzdem Gewinn aus der Fläche schlagen. Denn sobald dort eine neue *vila irregular* entstanden ist, wird die städtische Wohnungsbau-Behörde versuchen mit dem Landeigentümer zu verhandeln, gegen eine Entschädigung auf die Fläche zu verzichten (eine mögliche Strategie ist zum Beispiel, dass die Stadt im Gegenzug Steuerschulden erlässt). Ein gerichtliches Verfahren mit dem Ziel der Umsiedlungen der Siedlung lohnt sich auf gering bewerteten Flächen für die Eigentümer kaum, da sie dabei unter anderem für die Umsiedlungsmaßnahmen aufkommen müssen (*Jairo* 91, *Airton* 57-91). Castells (1983, 210) zufolge verfol-

⁴² Auf den Siedlungstyp der zu Notquartieren degradierten ehemaligen Wohnviertel der Ober- und Mittelschicht in der Innenstadt, die der internationalen Literatur als *slums* bezeichnet werden (vgl. Bähr & Mertins 1995, 85-86; Pöhler 1999, 43), wird an dieser Stelle nicht weiter eingegangen, da sie in Porto Alegre nur in sehr geringem Umfang vorhanden sind und außerdem für die Analyse der Flächenexpansion der Stadt nicht von Bedeutung sind.

⁴³ Diese werden bei (Bähr & Mertins 1995, 141) auch als semilegale Hüttenviertel bezeichnet.

⁴⁴ Dt.: Invasionen; Aufgrund der sehr starken Betonung der Illegalität ist diese Bezeichnung bei den Bewohnern selbst nicht beliebt.

⁴⁵ Da dieser Begriff jedoch sehr stark mit den dichteren und größeren Hüttenvierteln in Rio de Janeiro und São Paulo assoziiert wird, erweist sich an dieser Stelle der international übliche Begriff der *squatter settlements* als geeigneter (vgl. Bähr & Mertins 1995, 86).

⁴⁶ *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*, Brasilianisches Institut für Geographie und Statistik (brasilianisches statistisches Bundesamt).

gen allgemein in lateinamerikanischen Großstädten viele Landbesitzer die Strategie, zur Wertsteigerung ihres Grundstückes zunächst illegale Besiedlung zuzulassen.

Die erste Bebauung ist extrem provisorisch, weil die „Invasoren“ arm sind und der Besetzung zunächst eine unsichere Testphase folgt, in der sich herausstellt, wie die öffentliche Hand reagiert (Ribbeck 2002, 72). Hinsichtlich der Art der Landnahme kann man differenzieren zwischen Landbesetzung Einzelner, kollektiver Landbesetzung und Land- bzw. Hauskauf von den Erstbesetzern

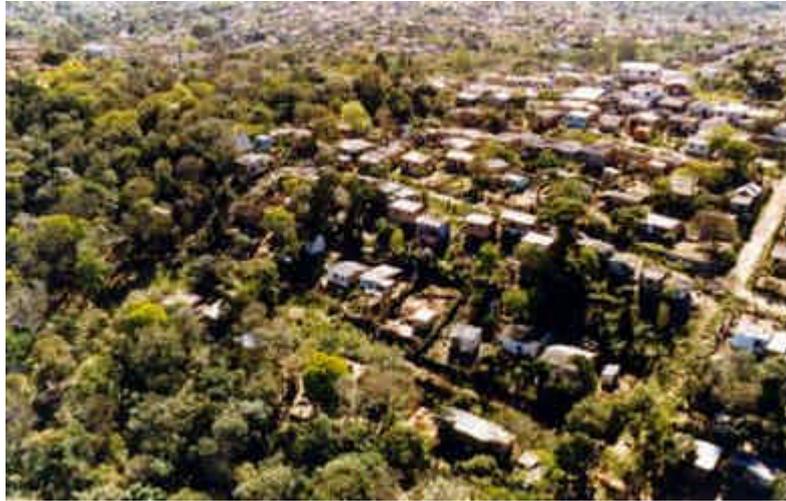


Foto II-1: Landbesetzung im Stadtteil Lomba do Pinheiro

(Panizzi & Rovatti 1993, 358-362). Die unsichere rechtliche Situation der Squatter-Siedlungen hat erhebliche negative Auswirkungen auf die Investitionsbereitschaft der Bewohner (Pöhler 1999, 44; vgl. Maricato 2002, 154). Erst wenn sich die Gefahr der Vertreibung mindert, werden Häuser ausgebaut (Ribbeck 2002, 72). Kritisch bleibt in jedem Fall die Erschließung und infrastrukturelle Versorgung. Illegales Anzapfen von Strom- und Wasserleitungen gewährleistet eine provisorische Versorgung, es kommt dabei jedoch häufig zu Überlastung der Leitungen (Gilbert 1998, 90). Abwasser und Müllbeseitigung, auch Schule, Sport- und Freiflächen gibt es in der Regel nicht⁴⁷ (Ribbeck 2002, 72). Ein wichtiges morphologisches Kennzeichen dieser Siedlungen ist das spontane, chaotische Straßennetz (Souza 1993, 221).

Die Bewohner dieser *squatter settlements* zahlen keine kommunalen Steuern, haben keine offizielle Adresse und verfügen als „Invasoren“ auf kommunaler Ebene über keine Rechte (Koll-Schretzenmayr 2001, 5; Fernandes 1999, 130). Nach einer sozioökonomischen Untersuchung in sechs verschiedenen *vilas irregulares* in Porto Alegre, ergab sich ein durchschnittliches Monatsgehalt der Bewohner von 2,10 Mindestlöhnen, was zum Zeitpunkt der Erhebung ca. 140 US-Dollar entsprach (PMPA 2000b, 309).⁴⁸ Dennoch wäre es vereinfachend, diese Siedlungen mit Elendsviertel und städtischer Armut gleichzusetzen, da nicht die gesamte Unterschicht in derartigen Siedlungen wohnt und diese außerdem in ihrer sozialen Struktur nicht homogen sind (Souza 1993, 221).⁴⁹ Das wichtigste Unterscheidungskriterium der Squatter-Siedlungen zu anderen Formen illegalen Siedlungsformen ist die Tatsache, dass deren Bewohner keinerlei Landtitel besitzen (Fernandes 1999, 128).

Die aktuellste Erhebung der *squatter settlements* in Porto Alegre in den Jahren 1996 bis 1998 ergab 485 Siedlungen, mit insgesamt 74.309 Behausungen, was bei einer durchschnittlichen

⁴⁷ Der Mangel an Infrastruktur ist jedoch nicht einheitlich sondern hängt vom Konsolidierungsgrad der Siedlung ab (vgl. Souza 1993, 221).

⁴⁸ Das durchschnittliche Monatsgehalt für Porto Alegre insgesamt beträgt 9,9 Mindestlöhne (IBGE 2001).

⁴⁹ In der Regel sind die kleinsten und jüngsten Squatter-Siedlungen die ärmsten (Souza 1993, 222).

Bewohnerzahl von 3,9 Einwohner pro Wohnung einer Bevölkerung von 289.805 entspricht, umgerechnet 21,3 % der Bevölkerung von Porto Alegre (Moraes & Anton 2000, 31).⁵⁰

2.2 Illegale Landparzellierungen

Der Siedlungstyp der illegalen Landparzellierungen ist lediglich hinsichtlich der städtebaulichen Normen illegal, denn die Bewohner verfügen in der Regel über eine Art Landtitel und damit über eine sicherere rechtliche Situation (vgl. Souza 1993, 220; Moraes & Anton 2000, 27; Bähr & Mertins 1995, 141-142; Maricato 2002, 153-154). Sie entstehen dadurch, dass Siedler ein Grundstück von einem Landeigentümer oder dessen Makler kaufen, der über keine Genehmigung für die Parzellierung und Bebauung des Grundstücks verfügt, oder dadurch, dass bei der Erschließung gegen die in der Baugenehmigung festgelegten Normen verstoßen wird. Eine Erfassung und rechtmäßige Registrierung im Grundbuchkataster ist deshalb nicht möglich (vgl. Pöhler 1999, 44). Bei diesen illegalen Parzellierungen werden so die umfangreichen Auflagen, die den Grundstückseigentümer zur Bereitstellung der Infrastruktur verpflichten, umgangen (siehe Kap. II.6.2.2). Es herrscht die Logik des möglichst schnellen und leichten Gewinns, bei der jegliche Investition in die Parzellen vermieden wird (Souza 1993, 232). In den Interviews mit Behördenvertretern in Porto Alegre wurden sogar Fälle geschildert, in denen kriminelle Landhändler Parzellen von städtischen Flächen oder Grundstücke verkauften, die Gegenstand von Gerichtsverfahren waren (z.B. aufgrund eines Erbenstreits oder Konkurs einer Firma) und deshalb auf formalen Weg nicht veräußert werden konnten. Diese lokal als *grileiros* oder *picaretas* bezeichneten illegalen Landhändler stellen einfach ein Verkaufsstand an Flächen, die ihnen nicht gehören und von denen sie wissen, dass ein illegaler Verkauf zunächst keine Beachtung finden wird (Aldovan 30, Inez 65).



Foto II-2: Illegale Landparzellierung im Stadtteil Lomba do Pinheiro

Auch in ihrer räumlichen Struktur unterscheiden sich die illegalen Landparzellierungen in der Regel von den oben beschriebenen Squatter-Siedlungen, da sie sich dem dominanten Siedlungsmuster mit rasterförmigem Grundriss anpassen, welches eine maximale Ausbeute an Grundstücken ermöglicht und mit einfachen Mitteln zu vermessen ist (Bähr & Mertins 1995,

⁵⁰ Zum Vergleich: in São Paulo oder Rio de Janeiro ist der Anteil der illegal wohnenden Bevölkerung laut Fernandes und Alfonsin (2003, 174) auf mindestens 50% einzuschätzen.

147; Ribbeck 2002, 106). Diese Struktur erleichtert eine spätere infrastrukturelle Erschließung, im Falle eines späteren Legalisierungsvorhabens. Irreguläre Parzellierungen weisen insgesamt räumliche, soziale und rechtliche Strukturen auf, die wesentlich bessere Chancen für eine Konsolidierung bieten als eine Invasion (Ribbeck 2002, 106).⁵¹

Hinsichtlich der illegalen Landparzellierungen stehen in Porto Alegre wenige Daten zur Verfügung. In der letzten Studie dazu aus dem Jahr 1996 wurden 348 illegale Landparzellierungen genannt, jedoch keine Aussagen über die Zahl der Wohnungen oder Bewohner gemacht (Moraes 2003, 5).

2.3 Legale Hüttenviertel

Bei den legalen Hüttenvierteln (*official slums*) handelt es sich um Siedlungen, die zwar über einen rechtlich gesicherten Status verfügen, aber dennoch strukturell den Charakter einer Spontansiedlung haben (Bähr & Mertins 1995, 147-148; Gilbert 1998, 97; Castells 1983, 186-187). Das kann zum einen auf legalisierte Squatter-Siedlungen zutreffen oder auf Siedlungsprojekte der öffentlichen Hand (siehe Kap. II.5.1), bei denen Grundstücke an die bedürftige Bevölkerung vergeben werden, die Häuser jedoch in Selbsthilfe gebaut werden müssen (Bähr & Mertins 1995, 86). Eine klare Abgrenzung dieses Siedlungstyps ist häufig schwierig, da sich viele Siedlungen lange Zeit in einem Übergangsstadium befinden. Die formelle Anerkennung wird häufig jahrelang hinausgezögert, weil diese die Einforderungen öffentlicher Leistungen ermöglicht und es die Finanzlage der Stadt nicht erlaubt, rasch und flächendeckend alle irregulären Stadtgebiete zu versorgen (Ribbeck 2002, 98). Aus diesem Grund ist es äußerst schwierig, genaue Angaben zu machen, wie viele Siedlungen in ganz Porto Alegre dieser Kategorie zuzuordnen sind.⁵² In den Interviews in Porto Alegre vertrat ein Behördenvertreter sogar die Position, dass in Teilen die städtische Wohnungsbaubehörde selbst mit ihren mangelhaften und schlecht konzipierten Siedlungsprojekten verantwortlich für die Entstehung irregulärer Siedlungen ist (*Rodrigo* 112-113).

Zusammenfassend kann man sagen, dass hinsichtlich der städtebaulichen Struktur fließende Übergänge zwischen den verschiedenen Siedlungstypen bestehen können, je nach Alter und Konsolidierungsgrad der Siedlung. Nach einigen Jahren können sich unter günstigen Bedingungen auch durch Landbesetzung entstandene Siedlungen so konsolidieren, dass sie auf Anhieb nicht von einer illegalen Parzellierung zu unterscheiden sind. (siehe Kap. II.3.2). Andererseits unterscheiden sich die *loteamentos irregulares* oft in der Anfangsphase hinsichtlich der baulichen Substanz und der fehlenden Infrastruktur kaum von kollektiv organisierten illegalen Landnahmen (vgl. Bähr & Mertins 1995, 140; Moraes & Anton 2000, 27-28). Ohne Informationen zur Entstehungsgeschichte der verschiedenen illegalen Siedlungen ist es bei einer Erhebung sehr schwierig diese verschiedenen Typen zu differenzieren. Zudem ist eine kleinräumige Mischung der beschriebenen Typen sehr häufig. So werden beispielsweise häufig nachträglich Freiflächen innerhalb einer illegalen Landparzellierungen besetzt, wodurch eine Mischung zwischen *loteamento irregular* und *vila irregular* entsteht.

⁵¹ Zu Konsolidierung siehe auch Kapitel II.3.2.

⁵² Allein 127 Siedlungen sind in das Legalisierungsprogramm der Stadt eingeschrieben und haben dabei schon verschiedene Etappen zur vollständigen rechtlichen Anerkennung erreicht (siehe Kap. II.5.2).

3. Die Siedlungsentwicklung in Porto Alegre im Kontext des brasilianischen Verstädterungsprozesses

Die Ausdehnung illegaler Siedlungen in der Peripherie von Porto Alegre soll zunächst unter dem Blickwinkel der allgemeinen Charakteristika des Verstädterungsprozesses in Brasilien betrachtet werden und mit den grundsätzlichen Tendenzen der sozialräumlichen Segregation in brasilianischen Großstädte in Zusammenhang gebracht werden. Der zeitliche Verlauf der Siedlungsentwicklung in Porto Alegre und insbesondere das Wachstum der illegalen Siedlungen spiegeln diese brasilienweiten Phänomene deutlich auf lokaler Ebene wieder.

3.1 Bedeutung der Landflucht für die Siedlungsentwicklung

Der Migrationsprozess großer Teile der Bevölkerung vom Land in die Stadt war maßgeblich bestimmend für die rasante Verstädterung Brasiliens während der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Innerhalb weniger Jahrzehnte wandelte sich die brasilianische Gesellschaft von einer ländlichen in eine überwiegend städtische. Im Jahr 1920 leben lediglich rund 10% der Brasilianer in Städten, 1940 waren es 26%, 1960 46%, 1970 57%, 1980 bereits 69% und 1991 77% (Santos 1996, 20 u. 29). Der Bevölkerungszensus des Jahres 2000 ergab 81,2 % Stadtbevölkerung (IBGE 2001). Diese Land-Stadt-Wanderung ist eine der zentralen Ursachen für die bis heute anhaltende Wohnungsnot in den brasilianischen Großstädten.

Bei den Ursachen der Landflucht handelt es sich um ein komplexes Bündel von demographischen und wirtschaftlichen Faktoren, das sowohl negative Ausgangssituationen in den Herkunftsgebieten (*Push*-Faktoren) als auch Attraktionsfaktoren (*Pull*-Faktoren) der Zielgebiete beinhaltet (vgl. Bähr & Mertins 1995, 48).

Generell war in Brasilien Anfang des 20. Jh. ein massives Bevölkerungswachstum zu verzeichnen, das sich mit dem in der Bevölkerungswissenschaft als demographischer Übergang beschriebenen Phänomen erklären lässt. Dabei handelt es sich um die regelhafte Veränderung der Geburten- und Sterberaten, die ausgehend von sehr hohen, stark fluktuierenden Geburten- und Sterberaten auf ein niedriges und stabiles Niveau zurückgehen (Bähr 1992, 248). Dieser Transformationsprozess beginnt mit einer deutlichen Verbesserung der Überlebenschancen bei gleich bleibenden Reproduktionsraten, was in einer „Scherenöffnung“ zwischen den Kurven der Geburten- und Sterberaten und demzufolge in einem starken Bevölkerungswachstum resultiert (Bähr 1992, 248). Die Abnahme der Geburtenraten erfolgt in der Regel zeitlich verzögert. Ab den 30er Jahren sank die Sterberate in Brasilien durch Verbesserung der hygienischen Verhältnisse, der Gesundheitsversorgung und Impfungen (Bähr & Mertins 1995, 45; Santos 1996, 31). Die Geburtenrate nahm jedoch zunächst nur wenig ab, erst ab den 70er Jahren kam es zu einem deutlichen Geburtenrückgang.⁵³ Da das daraus resultierende hohe Bevölkerungszu-

⁵³ Die mittlere Sterberate (Todesfälle pro 1000 Einwohner) sank zwischen den 40er und den 60er Jahren von 20,6‰ auf 13,4 ‰. Die durchschnittliche Geburtenrate (Geburten pro 1000 Einwohner) blieb im selben Zeitraum mit 44,4‰ bzw. 43,3‰ fast konstant (Santos 1996, 31). Erst in den 70er Jahren sank in Brasilien auch die Geburtenrate auf 34,6 ‰ und führt so zu einer Verlangsamung des Bevölkerungswachstums. Bemerkenswert ist der starke Rückgang von durchschnittlich 5,3 Kinder pro Frau im Jahr 1970 auf 2,3 im Jahr 2000 (Santos 1996, 120).

wachs jedoch nicht mit einem sozialen Wandel im Hinblick auf die extrem ungleiche Landbesitzstruktur einherging, wanderten große Teile der Landbevölkerung in die Städte ab (vgl. Bähr & Mertins 1995, 49).

Ein zusätzlicher *Push*-Faktor war in diesem gleichen Zeitraum der Wandel von der Agrargesellschaft zur Industriegesellschaft. Im Zuge der Mechanisierung der Landwirtschaft und der Entwicklung von der Plantagenwirtschaft zur Viehwirtschaft ging der Bedarf an landwirtschaftlichen Arbeitskräften drastisch zurück (Imparato 1999, 205). Da auf diesen Strukturwandel nicht in ausreichendem Maße mit einer Agrar- und Entwicklungspolitik für den ländlichen Raum reagiert wurde, mussten die frei werdenden Arbeitskräfte nach Alternativen in den Städten suchen (vgl. Bähr & Mertins 1995, 48).

Gleichzeitig wirkte der durch den Industrialisierungsprozess ausgelöste große Bedarf an Arbeitskräften in den brasilianischen Ballungsräumen als starker Anziehungsfaktor für Zuwanderer aus den ländlichen Gebieten (Imparato 1999, 205). Als zusätzliche *Pull*-Faktoren sind die starke Ausweitung des tertiären Sektors und der Schulbildung in den Städten sowie die Wirkung der Medien, die städtische Lebensformen als Ideal vermittelten zu nennen (Bähr & Mertins 1995, 49). In Südbrasilien kam es außerdem durch die Einwanderung aus Europa in der 2.Hälfte des 19. Jh. bis zu Beginn des 20. Jh. noch vor dem Einsetzen einer ausgeprägten Landflucht zu erheblichen Wanderungsgewinnen (Bähr & Mertins 1995, 39).

Die Land-Stadt-Wanderungen machten allgemein in den lateinamerikanischen Städten in den 50er Jahren noch mehr als 50% des Städtewachstum aus (vgl. Bähr & Mertins 1995, 38). Die höchsten Wachstumsraten traten zwischen 1950 und 1970 auf.⁵⁴ In der Metropolitanregion von Porto Alegre machte die Zuwanderung im Zeitraum von 1960 bis 1970 81% des gesamten Bevölkerungswachstums aus (Carrion 1989, 229). Die Tatsache, dass vor allem jüngere Menschen in die Städte zogen erhöhte das natürliche Bevölkerungswachstum in den Städten noch zusätzlich (Friedrich 1999, 25).

Die wirtschaftliche Krise in den 80er Jahren bedingte jedoch landesweit einen deutlichen Rückgang der Wanderungen (Bähr & Mertins 1995, 29; Ribeiro & do Lago 1994, 1). In diesem so genannten verlorenen Jahrzehnt veränderte sich das Stadtentwicklungsmuster. Es kam nun zu einem verstärkten Wachstum der mittelgroßen Städte, in den großen Metropolen dagegen nahmen die Wachstumsraten deutlich ab (Ribeiro & do Lago 1994, 1; Santos 1996, 81-87).

Die Entstehung der illegalen Siedlungen in Porto Alegre steht in engem Zusammenhang mit diesen allgemeinen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Veränderungen. Die Analyse der Daten zu den *vilas irregulares* illustriert das besonders deutlich.⁵⁵ Die ersten, vereinzelt Squatter-Siedlungen entstanden in Porto Alegre schon Ende des 19. Jahrhunderts (D'Avila 2000, 9-10). Bereits in den 40er und 50 Jahren nahmen diese beträchtlich zu, was vor allem mit der wachsenden Industrialisierung von Porto Alegre und dem damit verbundenen Zuzug von Arbeit suchenden Migranten zusammenhing (D'Avila 2000, 17). Die erste Erhebung der *vilas irregulares* in Porto Alegre wurde im Jahr 1950 durchgeführt (Moraes & Anton 2000, 91; SEC

⁵⁴ In São Paulo beispielsweise nahm die Bevölkerung in den 70er Jahren im Durchschnitt um 300.000 Einwohner pro Jahr zu (Gilbert 1998, 90).

⁵⁵ Aus Gründen der Datenverfügbarkeit muss sich die Auswertung auf den Siedlungstyp der *vilas irregulares* beschränken, da nur für diese extremste illegale Siedlungsform umfangreiche Erhebungen zur Verfügung stehen.

1951). Darauf folgten weitere Studien in den Jahren 1964, 1973, und 1980 sowie mit langem Abstand eine umfassende Erhebung in den Jahren 1996-1998 (DMCA 1964; DEMHAB 1973; SPM 1982; Moraes & Anton 2000). Die darin erhobenen Daten sind in Tabelle II-1 zusammengefasst und in Abbildung II-4 in Bezug zur Bevölkerungsentwicklung der gesamten Stadt dargestellt.

Tabelle II-1: Bevölkerungsentwicklung in den *vilas irregulares* in Porto Alegre. Zusammengestellt aus den Quellen: DMCA (1964), DEMHAB (1973), SPM (1982), Moraes/Anton (2000)

Erhebungsjahr	Bev. der vilas irregulares	Anteil der Gesamtbevölkerung	Durchschnittl. jährliche Wachstumsraten
1950	16.303	4,14%	
1964	65.595	8,75%	9,73% (1950-1964)
1973	105.833	11,12%	6,16% (1965-1973)
1980	171.419	15,23%	7,13% (1974-1980)
1996	284.922	22,11%	3,23% (1981-1998)

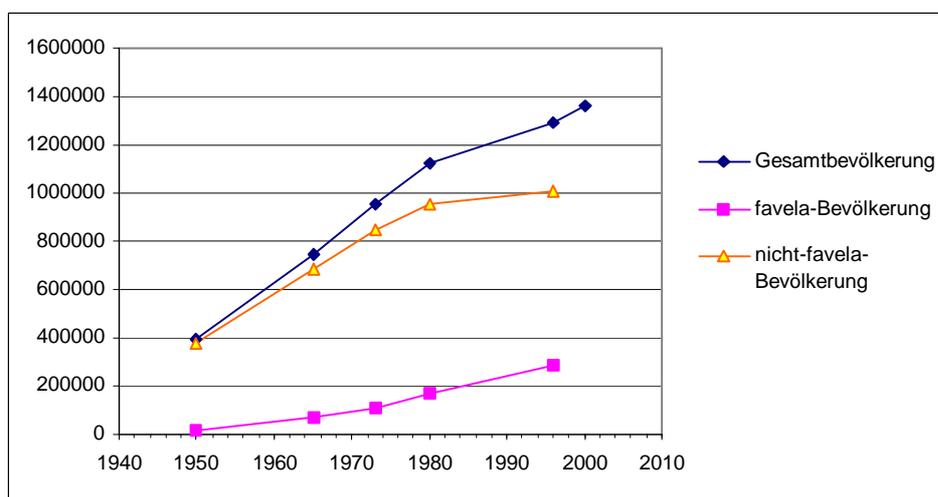


Abbildung II-4: Entwicklung der Bevölkerung in den *vilas irregulares* in Porto Alegre im Vergleich zum Rest der Stadt, Quelle: Bevölkerungsstatistik IBGE und Moraes/Anton (1999, 4-23)

Die größte jährliche Zunahme der in *vilas irregulares* wohnenden Bevölkerung in den Jahren zwischen 1950 und 1965 sind vor allem auf das Phänomen der massiven Landflucht in dieser Zeit zurückzuführen (Moraes & Anton 2000, 15; Bonin 1993, 339).

Die wirtschaftliche Krise der 80er Jahre spiegelte sich auch in Porto Alegre in einem deutlich verringerten Bevölkerungswachstum wider (siehe Abbildung II-5 und Kap. II.1.2). Porto Alegre hatte in dieser Zeit die geringsten Zuwanderungsraten innerhalb der Metropolitanregion (Metroplan 1998, 12). Zusätzlich stabilisierte sich das Bevölkerungswachstum durch stark zurückgehende Geburtenraten. Die Bevölkerung der *vilas irregulares* nahm jedoch auch zwischen 1980 und 1998 kontinuierlich stark, um jährlich durchschnittlich 3,23% zu.⁵⁶ Daraus lässt sich schließen, dass heute nicht mehr die Landflucht der ausschlaggebende Faktor für die Entstehung illegaler Siedlungen in Porto Alegre ist. Das Wachstum der illegalen Siedlungen lässt sich

⁵⁶ Berechnet nach Angaben in (Moraes & Anton 2000).

in jüngster Zeit vor allem mit dem sozialen Abstieg weiter Teile der Stadtbevölkerung im Zuge der ökonomischen Krise und dem drastischem Anstieg der Arbeitslosigkeit sowie dem internen Bevölkerungswachstum dieser Siedlungen erklären (Bonin 1993, 339; Moraes & Anton 2000, 32; Guareschi 1980, 116). Die damit verbundenen sozialräumlichen Verdrängungsprozesse werden im folgenden Kapitel genauer erläutert. Erschwerend kam noch hinzu, dass Mitte der 80er Jahre die staatlichen Förderprogramme für sozialen Wohnungsbau eingestellt wurden (Barcellos et al. 2002, 327).⁵⁷

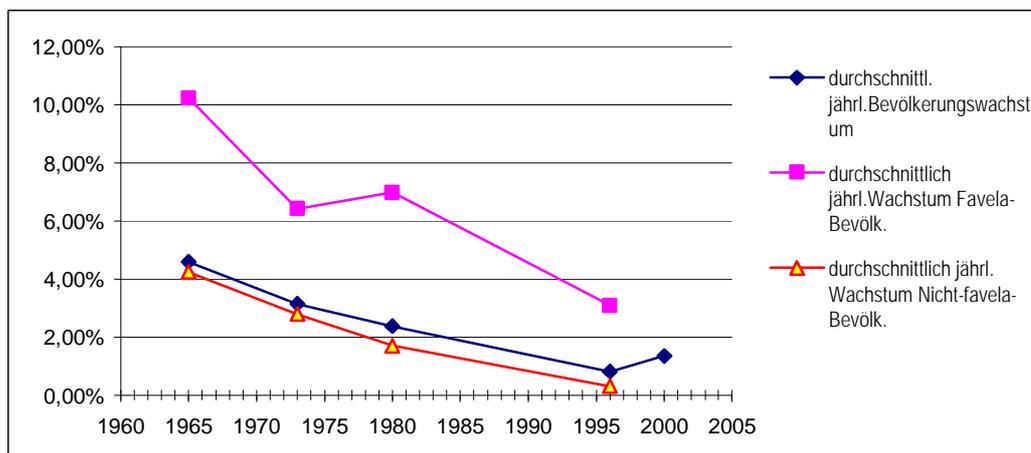


Abbildung II-5: Durchschnittlichen jährliche Wachstumsraten der Bevölkerung von Porto Alegre

3.2 Auswirkungen der sozialräumlichen Segregation und der innerstädtischen Migration

Das Wachstum der Peripherie lässt sich, angesichts der verminderten Migrationsgewinne, überwiegend auf innerstädtische Wanderungsprozesse zurückführen. Bereits in den 80er Jahren hatte nach Mertins (1985, 315) allgemein in den lateinamerikanischen Großstädten die intraurbane Migration eine größere Bedeutung für die unkontrollierte Ausdehnung der Städte als die Zuwanderung aus ländlichen Gebieten. Im Zuge der wirtschaftlichen Krise und des sozialen Abstiegs beträchtlicher Teile der Mittelschicht in dieser Zeit wanderten vermehrt einkommensschwache Einwohner aus regulären Vierteln in randstädtische illegale Siedlungen ab, da sie es sich häufig nicht mehr leisten können, einen Großteil des Familieneinkommens für Miete aufzubringen (Moraes & Anton 2000, 32; vgl. Gilbert 1998, 80).⁵⁸ Durch den Bau einer Hütte in einer illegalen Siedlung können sie die hohen Ausgaben für Miete umgehen (vgl. Ribeiro & do Lago 1994, 42; Souza 1993, 216).⁵⁹ Der Bau eines eigenen Hauses bzw. Hütte in der

⁵⁷ Diese makroökonomischen Entwicklungen schlugen sich in ganz Brasilien in einem starken Wachstum der *Favelas* nieder: die Zahl der *favela*-Bewohner hat sich zwischen 1980 und 1991 mehr als verdoppelt: von 2.248.336 im Jahr 1980 auf 5.020.517 im Jahr 1991 (MMA et al. 2000, 45).

⁵⁸ Zur Bedeutung des Immobilienmarktes für die Entwicklung der illegalen Siedlungen siehe auch Kap. II.6.1.

⁵⁹ Guareschi (1980, 115-116) zitiert hierzu eine von der Wohnungsbaubehörde durchgeführte Befragung aus den frühen 70er Jahren, nach der rund 21% der Bewohner der *vilas irregulares* zuvor in regulären Mietwohnungen gewohnt haben, rund 64% der Bewohner hatten vorher in anderen Teilen der selben Siedlung oder anderen Squatter-Siedlungen gewohnt.

Peripherie ohne Infrastrukturanschluss stellt für die unteren Bevölkerungsschichten angesichts der hohen Miet- und Bodenpreise die einzige Wohnalternative dar (Carrion 1989, 234).⁶⁰

Die Folge ist eine deutliche sozialräumliche Segregation⁶¹ der Bevölkerung, wie sie typisch ist für brasilianische Großstädte (vgl. Studien von Souza (1993) und Pöhler (1999) zu Rio de Janeiro, von Reufels (1988) zu Recife und von Wehrhahn (1997) zu Santos). Es handelt sich dabei einerseits um einen Prozess der Verdrängung und Ausgrenzung bestimmter Bevölkerungsgruppen und andererseits auch eine Folge bewusster Abgrenzung (Selbstausgrenzung gehobener Bevölkerungsschichten).⁶² Die meisten Studien zu sozialräumlicher Segregation basieren auf der Analyse statistischer Daten (durchschnittliches Einkommen, Anteil der Kinder an der Gesamtbevölkerung, Schulbildung etc.).⁶³

Eine Studie über die sozialräumliche Entwicklungen in Porto Alegre im Zeitraum zwischen 1980 und 1991 von Barcellos et al. (2002) zeigt anhand von statistischen Daten des Bevölkerungszensus, dass die unteren Bevölkerungsschichten deutlich in die peripheren Gebiete verdrängt wurden. Traditionelle Arbeiterviertel in Zentrumsnähe wurden durch Großinvestitionen der Immobilienbranche, wie z.B. den Bau von *shopping centers* oder aufwendige Siedlungsanlagen, aufgewertet. Auch in bestimmten Regionen im Süden der Stadt kam es dadurch zu einer Verschiebung der Sozialstruktur. Insgesamt ist eine deutliche interne Migration, vom Stadtzentrum an den Stadtrand zu verzeichnen (Barcellos et al. 2002, 326). Die Ungleichheit der Einkommensverteilung und der Versorgung mit städtischer Infrastruktur zwischen den peripheren Gebieten und den Mittel- und Oberschichtvierteln verstärkte sich in den 80er Jahren zunehmend (Barcellos et al. 2002, 335-337). In folgender Abbildung ist das drastische Sozialgefälle in Porto Alegre im Bezug auf das durchschnittliche monatliche Einkommen der Familienvorstände dargestellt.

⁶⁰ Vgl. Kap. II.6.1. In Porto Alegre wurde der Immobilienmarkt besonders durch die bereits in den 50er Jahren erlassenen Auflagen für Landparzellierungen beeinflusst. Die Mindestanforderungen an Infrastruktur führten zu einer beträchtlichen Verteuerung der *loteamentos* und damit zur Verdrängung der *loteamentos* für einkommensschwächere Bevölkerungsschichten in die umliegenden Gemeinden. Die städtebaulichen Auflagen erschwerten zudem die Investitionen in Mietwohnungsbau (Carrion 1989, 234).

⁶¹ Sozialräumliche Segregation ist definiert als der räumliche Ausdruck der sozialen Segregation, das heißt die disproportionale Verteilung von Bevölkerungsgruppen über die städtischen Teilgebiete (Friedrichs 1995, 79).

⁶² Da diese dem nord-amerikanischen Siedlungstyp der *gated-communities* entsprechende Luxussiedlungen im engeren Untersuchungsgebiet nur sehr vereinzelt vorkommen, wird auf dieses Phänomen im folgenden nicht näher eingegangen (siehe auch Kap. II.1.1) In Porto Alegre konzentriert sich die Siedlungsform der *condominios horizontais* vor allem auf den Süd-Westen der Stadt (Zona Sul). Eine ausführliche Analyse der Entstehungsfaktoren dieser Siedlungen findet man bei (Pöhler 1999).

⁶³ In brasilianischen Städten bestimmen vor allem sozioökonomische Faktoren, weniger ethnische, die Ausgrenzungsprozesse. Die Hautfarbe wirkt sich dort im Vergleich zu nordamerikanischen oder südafrikanischen Großstädten lediglich indirekt auf sozialräumliche Segregationsmuster aus (Souza 1993, 51-52; Barcellos et al. 2002, 337). Doch auch in Porto Alegre zeigt sich, je schlechter die Lebensbedingungen eines Stadtteils sind, desto höher ist der Anteil der nicht-weißen Bevölkerung (Barcellos et al. 2002, 337).

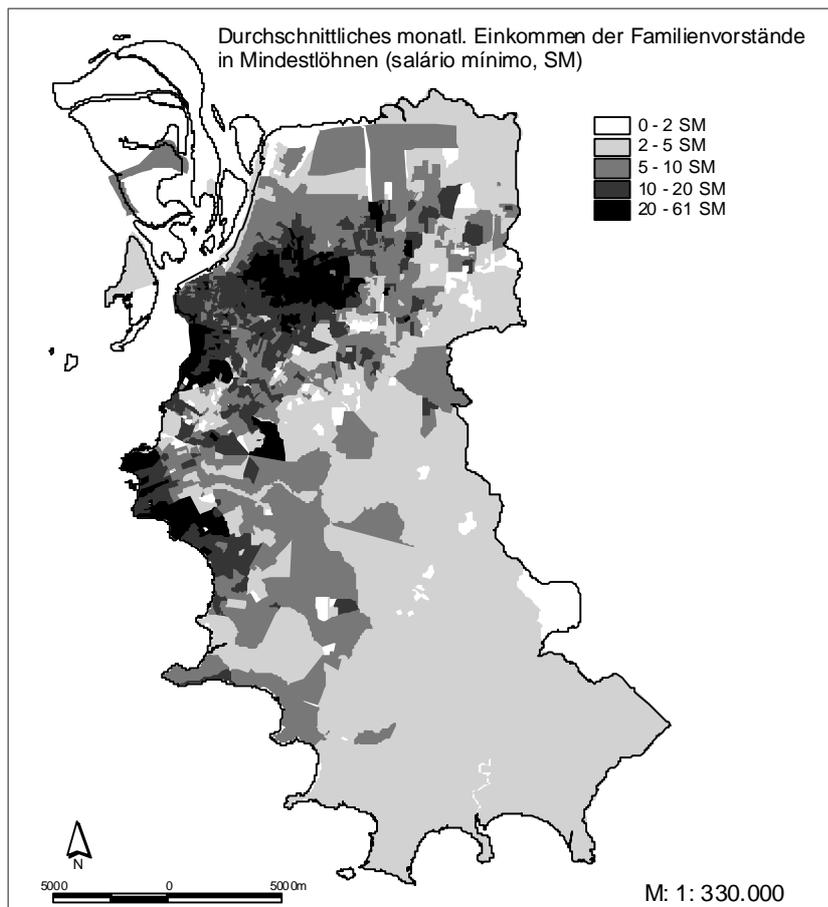


Abbildung II-6: Sozialräumliche Segregation in Porto Alegre dargestellt anhand der Einkommensverteilung gemäß der Zensus-Daten aus dem Jahr 2000, Quelle: IBGE (2001), eigene Darstellung⁶⁴

Die Bedeutung der intra-urbanen Migration für die Siedlungsexpansion in der Peripherie lässt sich an den Bevölkerungszahlen ablesen. Für ganz Porto Alegre machte die Zuwanderung zwischen 1996 bis 2000 lediglich 23% des Bevölkerungswachstums aus. In diesem Zeitraum wanderten 16.406 Einwohnern zu (4102 pro Jahr),⁶⁵ zwischen 1991 und 1996 waren es dagegen noch 67.690 Zuwanderer (13538 pro Jahr) (PMPA 2000b, 25). Vergleicht man die Wanderungssalden für ganz Porto Alegre jedoch mit denjenigen des engeren Untersuchungsgebietes in der östlichen Peripherie, so kommt man zu dem Ergebnis, dass in diesem

⁶⁴ Die Klassifizierung der Einkommensstufen orientiert sich an der Definition unterschiedlicher Grade von Armut von Samios (1998, 11-12). Als extreme Armut (*linha da indigência*) wird demnach ein monatliches Einkommen von weniger als 0,5 Mindestlöhne pro Kopf oder 2 Mindestlöhne pro vierköpfige Familien definiert, als Armutsgrenze (*linha de pobreza*) wird 1 Mindestlohn pro Kopf oder 4 Mindestlöhne pro Familie, bzw. die Spanne von 2-5 Mindestlöhne im Zensus festgelegt und als „Schwelle zum Wohlstand“ (*umbral de bem-estar*) werden 2,5 Mindestlöhne pro Kopf oder 10 Mindestlöhne pro Familie bezeichnet. Die Verwendung des Einkommens als alleinige Variabel für die Bestimmung absoluter Armut ist begrenzt in seiner Aussagekraft (vgl. Wratten 1995), soll aber für die Übersichtsdarstellung als erste Annäherung ausreichen. Der Mindestlohn (*salário mínimo*) betrug zum Zeitpunkt der Zensus-Erhebungen 151 R\$, was zu diesem Zeitpunkt rund 90 Euro entsprach.

⁶⁵ Eigene Berechnungen aus den Daten des Bevölkerungszensus aus dem Jahr 2000 (IBGE 2001) und Angaben zur natürlichen Bevölkerungsentwicklung (SMS 2002).

peripheren Teil der Stadt erheblicher Zuzug stattfindet. In diesem Gebiet macht die Zuwanderung 67% des Bevölkerungswachstums zwischen 1991 und 2000 aus.⁶⁶

Der überwiegende Teil der innerstädtischen Migration, abgesehen von der Selbstausgrenzung der Oberschicht, ist jedoch nicht in der subjektiven Entscheidung der Bewohner begründet sondern in deren eingeschränkten Handlungsspielräumen, die maßgeblich durch die ökonomischen Rahmenbedingungen und die Maßnahmen der Stadtpolitik bestimmt sind (siehe Kap. II.6). Als Erklärungsansatz für das zentral-periphere Sozialgefälle greift hier also das von Stadtgeographen beschriebene Constraints-Modell⁶⁷ (vgl. Bähr 1992, 293; Bähr & Mertins 1995, 98).

Neben dieser innerstädtischen Migration vom Stadtzentrum an den Stadtrand besteht auch ein typischer Wanderungszusammenhang zwischen verschiedenen Siedlungen der Peripherie und zwar aus den konsolidierten, illegalen Siedlungen in neue Landbesetzungen (Bähr & Mertins 1995, 96). Diese interne Migration innerhalb der Peripherie ist mit den verfügbaren Bevölkerungsdaten schwer zu belegen. Aus den Luftbildkartierungen lässt sich jedoch ablesen, dass es sich um sehr dynamische Siedlungsstrukturen handelt, die sich in kurzer Zeit nicht nur in ihrer Ausdehnung sondern auch durch Konsolidierung in ihrer inneren Struktur verändern.

Der Ausbau und die Legalisierung illegaler Siedlungen können durch die damit verbundene Wertsteigerung zu Verdrängungsprozessen führen (siehe Kap. II.5.2). Durch persönliche Notsituationen oder aufgrund der mit einem Sanierungsprojekt verbundenen Kosten, sind die Bewohner der informellen Siedlungen mitunter gezwungen, ihr Haus bzw. ihre Parzelle zu verkaufen und in ungünstiger gelegenen, weniger erschlossenen Siedlungen ein Grundstück zu kaufen oder zu besetzen (Bähr & Mertins 1995, 96 u. 124 ; Engelhardt 1991, 196).⁶⁸

Die Geschwindigkeit der Konsolidierung hängt von der finanziellen Situation und Investitionsfähigkeit der Bewohner sowie dem Wohlwollen der örtlichen Behörden und der Sicherheit vor Vertreibung ab (vgl. Engelhardt 1991, 184). Aufgrund ihrer weniger problematischen landrechtlichen Situation erfolgen in illegalen Landparzellierungen die baulichen Verbesserungen generell schneller als in Landbesetzungen (Mertins 1985, 319; Bähr & Mertins 1995, 149)⁶⁹. Die Legalisierungs- und Regulierungsprozesse sind dort allein aufgrund der generell regelmäßigeren Struktur einfacher durchzuführen.

In den Squatter-Siedlungen findet typischer Weise in den ersten Jahren zunächst eine Verdichtung statt (vgl. Engelhardt 1991, 187 u. 190). Ist die akute Gefahr einer Vertreibung gebannt, werden zunächst die Restflächen besetzt. Durch den baulichen und infrastrukturellen

⁶⁶ In dem Teilgebiet mit 56.980 Einwohnern (2000), kam es seit 1991 zu einem Bevölkerungszuwachs von 19.793 Einwohnern, zieht man davon das natürliche Bevölkerungswachstum ab, kommt man auf ein Zuwanderungssaldo von 13.445 Einwohnern.

⁶⁷ Das Constraints-Modell betont die Bedeutung von sozio-ökonomische Rahmenbedingungen (*constraints*), wie z.B. die staatliche Steuerung der Wohnungsmärkte bzw. hohe Immobilienpreise, für die Erklärung von innerstädtischen Migrationsbewegungen. Diese *constraints* wirken demnach auf die Wanderungsentscheidung als objektiv fassbare Hindernisse und beeinflussen die subjektive Bewertung der Situation. Im Gegensatz dazu beschränken sich verhaltensorientierte Modelle in ihren Erklärungsansätzen auf individuelle Verhaltensweisen, Einstellungen und die subjektive Bewertung von Standortfaktoren je nach sozialer Stellung und Position im Lebenszyklus.

⁶⁸ Zu den verschiedenen möglichen Migrationsentscheidungen bei Konsolidierung siehe Engelhardt (1991, 190).

⁶⁹ Nach Mertins (1985, 319) ist die erste Konsolidierungsphase in illegalen Parzellierungen durchschnittlich nach 5-6 Jahren abgeschlossen, in *squatter settlements* erst nach 10-12 Jahren.

Konsolidierungsprozess entsteht im Laufe der Jahre ein informeller Bodenmarkt⁷⁰ (vgl. Engelhardt 1991, 187 u. 190). In den Expertengesprächen mit Behördenvertretern wurde die hohe Dynamik der Bewohner und der rege Landhandel innerhalb der illegalen Siedlungen bestätigt (Aldovan, 145).

Insgesamt besteht also ein enger, wechselseitiger Zusammenhang zwischen innerstädtischer Migration und Konsolidierung der Siedlungen. Der Ausbau der peripheren Siedlungen kann einerseits zu Verdrängungsprozessen führen und umgekehrt kann der Zuzug einkommensstärkerer Haushalte, die mehr in den Ausbau der Häuser investieren können, die bauliche Konsolidierung vorantreiben (vgl. Engelhardt 1991, 183 u. 200). Dieser Verdrängungsprozess der Armen durch besserverdienende Schichten wird in der stadtgeographischen Literatur als *gentrification*⁷¹ bezeichnet (Gaebe 1987, 154; Mathéy & Ribbeck 1993, 22; Ribbeck 2002, 232). Diese sukzessive Umstrukturierung und interne Dynamik, die in stadtsoziologischen Analysen auch als Sukzession bezeichnet wird (Friedrichs 1981, 153 ff.), bewirkt auch ohne nennenswerten Zuwanderungsgewinn aus dem Umland einen kontinuierlichen Flächenverbrauch. Die verschiedenen beschriebenen intraurbanen Wanderungsprozesse sind in Abbildung II-7 schematisch zusammengefasst.

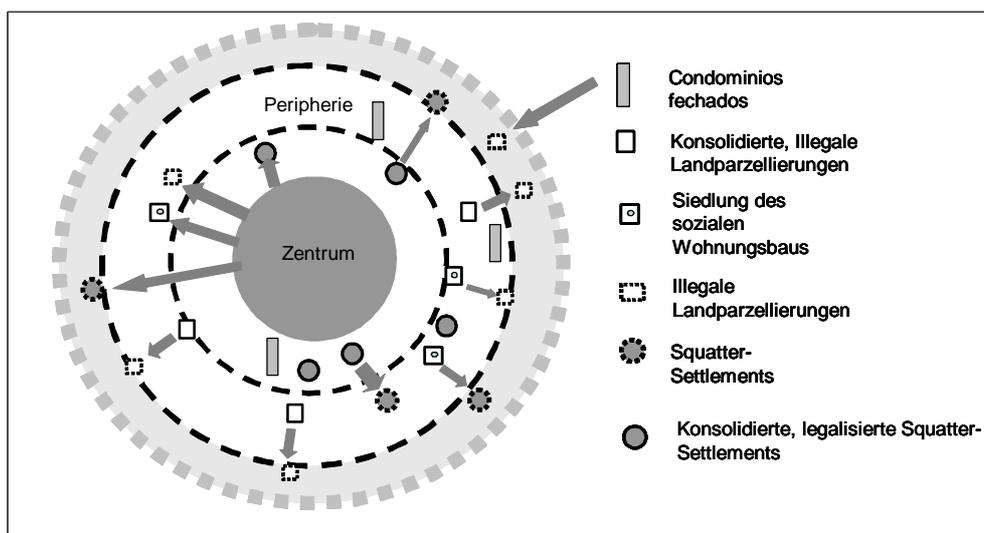


Abbildung II-7: Modell der Dynamik der Stadtstruktur in Porto Alegre, eigener Entwurf

⁷⁰ Dieser illegale Landhandel von Besetzern, die nicht über rechtsgültige Landtitel verfügen, erschwert spätere Legalisierungsprojekte erheblich.

⁷¹ Engl.: "to gentrify": convert a working-class or inner-city district etc. into an area of middle-class residence.

4. Leitbilder und Phasen der Stadtpolitik im Umgang mit illegalen Siedlungen

In der stadtgeographischen und städtebaulichen Literatur wird das Phänomen der illegalen Siedlungsentwicklung in Brasilien meist als direktes Resultat der städtischen Armut und diese wiederum als Folge der Landflucht dargestellt (vgl. Smolka 2003, 257; Bähr & Mertins 1995, 47 ff.; Gilbert 1998, 39 ff.). Allgemeine, rein ökonomische Erklärungen greifen jedoch zu kurz, um die heutige Situation zu erklären. Neben den oben dargestellten historischen und makroökonomischen Prozessen sind auch Faktoren der lokalen Stadtpolitik im Zusammenspiel mit formalen und informalen ökonomischen Prozessen mitverantwortlich, dass trotz des verminderten Bevölkerungswachstums die illegalen Siedlungen stetig zunehmen. Nach Castells (1983, 194) ist die Siedlungspolitik sogar die entscheidende erklärende Variable für die informelle Siedlungsentwicklung.

Die historische Betrachtung des Umgangs der städtischen Planungs- und Wohnungsbaubehörden mit der beschriebenen Problematik zeichnet ein sehr wechselhaftes Bild, stark abhängig von den jeweiligen politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Dabei lassen sich klare Phasen der Siedlungspolitik und des damit verbundenen Planungsrechts abgrenzen. Manche Maßnahmen werden jedoch trotz des veränderten politischen Diskurses über Jahrzehnte hinweg angewandt (Alfonsin 2003, 171).

4.1 Ignorierung der Wohnungsnot und Vertreibung der Bewohner der Armensiedlungen

Anfang des 20. Jh. wurden in Porto Alegre, wie in vielen brasilianischen Städten zu dieser Zeit, Maßnahmen der „Stadthygiene“ zur Verringerung der Seuchengefahr (z.B. geregelte Abwasserentsorgung) durchgeführt (Maricato 2001a, 17; PMPA 2000b, 292). Das Leitbild der damaligen Stadtplanung bestand darin, das Zentrum zu verschönern, zu begrünen und so in ein modernes, nobles und sauberes Viertel zu verwandeln (vgl. Alfonsin 2003, 160; D'Avila 2000, 9). Das erklärte Ziel der damaligen Siedlungspolitik war es, die Behausungen der Unterschicht aus dem Stadtzentrum zu entfernen und in die Vororte auszulagern, mit der Begründung, damit Seuchengefahr und unhygienischen Bedingungen entgegenzuwirken (vgl. D'Avila 2000, 11; Alfonsin 2003, 160). Der Bedarf an Wohnraum für diese Bevölkerung wurde ignoriert und Verbote gegen Massenquartiere für die Armen im Zentrum erlassen (Alfonsin 2003, 159).

In den 30er und 40er Jahren, der Ära des Präsidenten Getúlio Vargas, war die Wohnungspolitik vor allem auf steuerliche Förderung des privatwirtschaftlichen Wohnungsbaus beschränkt, die sich zudem nur auf die bereits mit Infrastruktur ausgestatteten Stadtbereiche bezog (Alfonsin 2003, 162). Die Siedlungspolitik der Bundesregierung, die auch die Stadtpolitik in Porto Alegre maßgeblich beeinflusste, gab damit vor, der Entstehung weiterer Armensiedlung im Stadtzentrum vorzubeugen. Sie ignorierte dabei allerdings die in dieser Zeit einsetzende Expansion der illegalen Siedlungen in der Peripherie (Alfonsin 2003, 162).

Als das Stadtwachstum in den 50er Jahren explosionsartige Ausmaße annahm, begann sich die Siedlungspolitik zu wandeln. Es setzte nun eine lange Phase starker staatlicher Interventio-

nen ein. Mit der Gründung des *Departamento Municipal de Casa Popular*⁷² im Jahr 1952 war nun der institutionelle und finanzielle Rahmen für Sozialwohnungsbauprojekte gegeben (Alfonsin 2003, 164). Die städtischen Wohnbauprojekte reichten jedoch bei weitem nicht aus, um der enormen Wohnungsnot dieser Zeit zu begegnen. Sie waren zudem in ihrer Wohnqualität äußerst mangelhaft, da sie meist nicht einmal an Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung angeschlossen waren (D'Avila 2000, 44). In Veröffentlichungen der Stadtverwaltung aus dieser Zeit wurden die Hüttensiedlungen der Armen als „soziale Geschwüre“ und Keimzellen unmoralischem Lebenswandel dargestellt, die es auszurotten gelte (SEC 1951; Moraes & Anton 2000, 13).

4.2 Staatlich finanzierte Umsiedlungspolitik

Mit dem Militärputsch von 1964 begann in ganz Brasilien eine autoritäre, repressive und extrem zentralistische Wohnungspolitik mit dem Ziel, die Hüttensiedlungen zu eliminieren (vgl. PMPA 2000b, 300-301). Diese harte Linie wurde auch in Porto Alegre bis in die 70er Jahre mit schwankender Radikalität verfolgt und hatte eine deutliche Segregation der unteren Gesellschaftsschichten zur Folge. Zu Beginn der Militärdiktatur wurde die bisherige städtische Wohnungsbaubehörde durch das *Departamento Municipal de Habitação* (DEMHAB)⁷³ ersetzt. Dieses verfügte durch das von der Militärregierung eingesetzte Finanzierungsprogramm *Sistema Financeiro de Habitação* (SFH)⁷⁴ und der darin integrierte *Banco Nacional de Habitação* (BNH)⁷⁵ über erhebliche Mittel für groß angelegte Umsiedlungsprojekte, in deren Folge zahlreiche *vilas irregulares* in Sozialwohnungsbausiedlungen am Stadtrand umgesiedelt wurden. Der bezeichnende Wahlspruch des DEMHAB in dieser Zeit war „*remover para promover*“⁷⁶ (D'Avila 2000, 53). Zwischen 1950 und 1972 wurden in Porto Alegre 6.536 Niedrigkostenhäuser für 31.242 Bewohner im Rahmen dieser Wohnungsbauprogramme in 13 verschiedenen Siedlungen geschaffen und insgesamt 62.151 Einwohner umgesiedelt (Guareschi 1980, 105-106). Häufig waren diese Umsiedlungsflächen weit vom Stadtzentrum entfernt, sehr mangelhaft mit Infrastruktur ausgestattet und zum Teil hinsichtlich ihrer Standorteigenschaften nicht für Siedlungsbau geeignet (PMPA 2000b, 301).⁷⁷

Das extremste Beispiel für diese Politik war 1966 die Umsiedlung zahlreicher *vilas irregulares* auf eine 28 km vom Stadtzentrum entfernte Fläche in einem bis dato landwirtschaftlich geprägten Gebiet, genannt Restinga. Da zunächst die finanziellen Mittel für den Anschluss dieser weit abgelegenen Siedlung an städtische Infrastruktur fehlten, lebten die ersten Bewohner unter äußerst prekären Bedingungen (D'Avila 2000, 55). Im Jahr 1971 wurde im gleichen Gebiet das siedlungspolitischen Großprojekt Restinga Nova begonnen, ein riesiger Siedlungskomplex für

⁷² Dt.: Städtisches Amt des Hauses für das Volk.

⁷³ Dt.: Amt für Wohnungsbau.

⁷⁴ Dt.: Finanzsystem für Wohnungsbau. Dahinter steckt die Strategie angesichts der rasant zunehmenden Verelendung der Großstädte soziale Spannungen zu verhindern. Dadurch kam es in ganz Brasilien zu tiefgreifenden Veränderungen der Stadtstruktur mit dem neuen Element der so genannten *conjuntos habitacionais*, den großangelegten staatlichen Siedlungskomplexen des sozialen Wohnungsbaus (Maricato 2001a, 21).

⁷⁵ Finanzierungsbehörde für sozialen Wohnungsbau auf Bundesebene, die v.a. darauf ausgelegt war, die Wohnungsnot durch Großprojekte auf nationaler Ebene zu beheben (D'Avila 2000, 57).

⁷⁶ Dt.: entfernen, um voranzukommen. Die Zwangsumsiedlungen wurden so als Zeichen des gesellschaftlichen Fortschritts dargestellt.

⁷⁷ Zur sozialen Problematik dieser Zwangsräumungen siehe Kap. II.5.1.

55.000 Einwohner (D'Avila 2000, 78). Mit großem Aufwand wurde nun der ganze künstlich angelegte Stadtteil infrastrukturell erschlossen. Dieser „aus dem Boden gestampfte“ Stadtteil zog im Laufe der Zeit viele illegale Ansiedlungen in seiner unmittelbaren Umgebung nach sich, so dass der gesamte Bezirk Restinga 1990 rund 155.000 Einwohner zählte, das knapp dreifache der vorgesehenen Bevölkerungszahl (D'Avila 2000, 80).

Insgesamt war die Politik der Zwangsräumungen und Umsiedlungen wenig erfolgreich darin, die Ausbreitung der illegalen Siedlungen zu stoppen (siehe Kap. II.5.1). Nach Angaben des DEMHAB wurden Anfang der 70er Jahre durchschnittlich für sechs umgesiedelte Hütten wieder fünf neue Hütten an anderer Stelle errichtet und zwar zum Teil von der ursprünglich umgesiedelten Bevölkerung (PMPA 2000b, 301).

Im Verlauf der 70er Jahre wehrte sich die betroffene Bevölkerung zunehmend gegen diese Politik. Es kam zu einer wachsenden politischen Mobilisierung der Bewohner der *vilas irregulares* (Fernandes 1999, 129-130). Da die Bewohner die angebotenen, mangelhaften Siedlungsalternativen nicht akzeptierten, entstand ein Teufelskreis immer neuer Landbesetzungen. Entweder kehrten die Bewohner auf die ursprünglichen Flächen zurück oder besetzten andere Grundstücke.

Ab Mitte der 70er Jahre setzte ein Umdenken in der städtischen Wohnungspolitik ein. Aus den negativen Erfahrungen heraus ging man, anstatt umzusiedeln, nun vermehrt dazu über, die bestehenden Armensiedlungen zu sanieren, was vor allem den Anschluss an Trinkwasser- und Stromversorgung, sowie Abwasserentsorgung bedeutete (D'Avila 2000, 75; vgl. Fedozzi 2000, 24; Mathéy & Ribbeck 1993, 16). Doch erst Ende der 70er Jahre, in der Zeit der langsamen politischen Öffnung und dem damit einhergehenden Erstarken der Bürgerbewegungen, wurden Umsiedlungsmaßnahmen immer seltener (vgl. Fedozzi 2000, 24; Dietz 2000, 301). Die Bevölkerung der illegalen Siedlungen wurde nun als potentielle Wählerschaft, zunächst im Hinblick für die 1982 angekündigten Gouverneurs-Direktwahlen, wahrgenommen, was eine Fortsetzung der autoritären Umsiedlungspolitik ausschloss (Dietz 2000, 301). Außerdem waren im Zuge der wirtschaftlichen Rezession des Landes in der ersten Hälfte der 80er Jahre Großprojekte des sozialen Wohnungsbaus nicht mehr finanzierbar (D'Avila 2000, 97). Die Förderung von Wohnungsbauprojekten mit Bundesmitteln endete 1986 mit der Auflösung des BNH, was einen tiefen Einschnitt in den sozialen Wohnungsbau bedeutete und die ohnehin schon finanzschwachen kommunalen Haushalte mit dem Problem der Wohnungsnot weitgehend alleine ließ (vgl. D'Avila 2000, 107).

Nach wie vor waren jedoch die Folgen der Stadtpolitik und –planung der Jahrzehnte der Militärdiktatur deutlich zu spüren. Es bestand eine klare Trennung in legale und illegale Stadt. Die Aufmerksamkeit der Planungsbehörden in dieser Zeit beschränkte sich auf die zentralen Stadtbereiche, die bis ins kleinste Detail reglementiert wurden. Die peripheren Gebiete dagegen blieben stadtplanerisches Niemandsland (vgl. Alfonsin 2003, 164).⁷⁸ In Porto Alegre spiegelt sich dieses eingeschränkte Blickfeld der Behörden in den beiden Flächennutzungsplänen von

⁷⁸ Maricato (2002, 121 ff.) beschreibt generell die brasilianische Stadtplanung als „Ideen ohne Ortsbezug“ („*idéias fora do lugar*“). Die tatsächliche städtische Realität werde ausgeblendet und lediglich der formale Teil der Stadt berücksichtigt, wodurch sich die bestehende Ungleichheit noch verstärkt. Für die illegale Stadt gibt es keine Pläne und keine Ordnung, sie ist nicht einmal in ihrem Ausmaß und ihren Charakteristika bekannt (Maricato 2002, 121).

1959 und 1979 wider (vgl. Alfonsin 2003, 164). Die Tatsache, dass für den Flächennutzungsplan von 1979 völlig veraltete Daten über das Ausmaß der illegalen Siedlungen verwendet wurden und in Folge dessen mit Spontansiedlungen bebaute Gebiete als öffentliche Freiflächen oder Schutzgebiete ausgewiesen wurden, illustriert, wie wenig sich die Planer mit der realen Situation der Stadtrandgebiete auseinandersetzten (Fedozzi 2000, 25).

4.3 Förderung von Selbsthilfebau und Legalisierung von Spontansiedlungen

Der entscheidende Einschnitt in der gesamtbrasilianischen Siedlungspolitik erfolgte mit der Verabschiedung der neuen demokratischen Verfassung im Jahr 1988. In den Jahren zuvor hatte die Stadtreformbewegung⁷⁹, die sich aus Vertretern von Nichtregierungsorganisationen, Wissenschaftlern und sozialen Bewegungen zusammensetzte, umfangreiche Forderungen und Vorschläge im Hinblick auf eine sozial gerechtere Stadtpolitik, Bürgerbeteiligung und verstärkter öffentlicher Reglementierung des städtischen Bodenmarktes erarbeitet (Coy & Zirkel 2001, 77; Alfonsin 2003, 167; Souza 1999, 1-2; Friedrich 1999, 116-117). Diese gingen in verkürzter Form in zwei für die zukünftige Stadtpolitik richtungweisende Artikel der Verfassung ein. Im Artikel 182 wird nun zum ersten Mal im brasilianischen Recht die soziale Funktion des Landeigentums bzw. die Sozialverpflichtung des Eigentums zum Verfassungsauftrag erhoben (Coy & Zirkel 2001, 77; Alfonsin 2003, 168; Souza 1999, 2). Der erste Paragraph desselben Artikels verpflichtet Städte mit mehr als 20.000 Einwohnern dazu, einen Flächennutzungsplan (*Plano Diretor*) aufzustellen. Damit kam nun den Stadtplanern die Aufgabe zu, die bisher als technokratische, rationalistische und statische Planungsinstrumente verstandene Flächennutzungspläne zu Instrumenten städtischer Reformen zu entwickeln (Souza 1999, 3). Artikel 183 garantiert Landbesetzern das so genannte Ersitzungsrecht *usucapião* (Souza 1993, 225). Damit wird den illegalen Siedlern, die mehr als fünf Jahre ohne Widerspruch des Landeigentümers ein Grundstück besetzen, das Recht zugesprochen, auf der Fläche zu bleiben.⁸⁰ Allerdings wurde durch die in der Verfassung umgesetzte Dezentralisierungspolitik die Zuständigkeit für staatliche Aufgaben im Bereich des Siedlungsbaus überwiegend an die Municipien übergeben, die jedoch aufgrund ihrer geringen Steuereinnahmen⁸¹ nur über sehr begrenzte Mittel für Maßnahmen des Wohnungsbaus verfügen (vgl. Menegat 2002b, 184).

Nach Alfonsin (2003, 169-170) war Porto Alegre eine der Städte, die die Vorgaben der neuen Verfassung am besten in städtischen Gesetzen umzusetzen wusste. So wurde bereits 1990 ein

⁷⁹ Movimento da Reforma Urbana.

⁸⁰ Fernandes (1999, 128-132) legt jedoch die deutlichen Limitationen dieses Verfassungsrechtes dar. Der Artikel des *usucapião* lässt den Landeigentümern viele rechtliche Möglichkeiten offen. Die Anwendung dieses Instrumentes ist für *Favelas* fast unmöglich, da die hohe Mobilität innerhalb der *Favelas* die Erfüllung der gesetzlichen Anforderungen (Dokumentation) erschwert. Außerdem nicht auf öffentliche Flächen anwendbar, aber ca. 50 % der *Favelas* sind auf öffentlichen Flächen. Fernandes kritisiert außerdem das Übergewicht des Bürgerlichen Gesetzbuches bei den landrechtlichen Fragen, da es bisher weder ein nationales Gesetz zu städtischen Landrecht gibt (*lei nacional do solo urbano*), noch ein einheitliches nationales Planungssystem noch eine klar definierte Stadtentwicklungspolitik gibt.

⁸¹ Zwar kam es hinsichtlich der Steuereinnahmen der Gemeinden durch die Neuordnung der Finanzverfassung in der Verfassung von 1988 zu beträchtlichen Verbesserungen (dem kommunalen Sektor wird mehr als 25% der theoretisch erzielbaren Steuereinnahmen zugewiesen), doch schöpfen die Gemeinden die ihrer eigenen Kompetenz zugänglichen finanziellen Ressourcen aus Gründen der politischen Rücksichtnahme oder des politischen Drucks nicht aus (Schulz 1994, 225). Ein Beispiel für die Schwierigkeiten bei der Erhebung von kommunalen Steuern ist die städtische Grundstückssteuer (IPTU). Hierbei kommen unter anderem die häufig unzulänglichen Kataster und fehlende qualifizierte Parameter für die Besteuerungsgrundlagen zum Tragen (Schulz 1994, 225).

neues *Lei Orgânica* (städtisches Organisationsgesetz)⁸² erlassen, in dem zahlreiche Instrumente der Stadtreform festgelegt wurden (*Lei Orgânica* 1990, Art. 230-235). Ein weiterer entscheidender Schritt im Sinne einer Reform der lokalen Stadtpolitik war die Novellierung des *Plano Diretor*. Der neue Flächennutzungsplan, der im Jahr 2000 in Kraft trat, bündelte und konkretisierte schließlich viele der siedlungspolitischen Instrumente, die der sozialen Segregation und Immobilienspekulation entgegenwirken sollen, insbesondere zur bodenrechtlichen Legalisierung illegal besiedelter öffentlicher Flächen. So wurde darin beispielsweise im Artikel 26 § 2 zu den Grundprinzipien für das räumliche Modell der Stadt die Anerkennung der informellen Stadt und die Dezentralisierung der stadtplanerischen Aktivitäten festgeschrieben. Eines der zentralen Instrumente ist die Ausweisung bestehender illegaler Siedlungen als so genannter AEIS (*áreas de interesse social*)⁸³, auf denen zur Erleichterung der Legalisierung Ausnahmen hinsichtlich der allgemeinen städtebaulichen Bestimmungen gemacht werden können (vgl. PDDUA 1999, Art. 76-78). Durch diese Kategorie der Sonderzonen werden die besonderen räumlichen und sozialen Charakteristika informeller Siedlungen anerkannt und spezifische Normen der Flächennutzung geschaffen. Die Novellierung des Flächennutzungsplans beinhaltet außerdem eine deutliche Dezentralisierung der Stadtplanung, die den einzelnen Stadtteilen mehr Autonomie hinsichtlich verschiedenster Versorgungs- und Infrastruktureinrichtungen zugesteht (D'Avila 2000, 119).

Insgesamt wurden in Porto Alegre seit Ende der 80er Jahre, als die Arbeiterpartei PT (*Partido dos Trabalhadores*) die Kommunalwahlen 1989 gewonnen hatte, Sanierung und bodenrechtliche Legalisierung von illegalen Siedlungen zur Priorität der Siedlungspolitik. Umsiedlungen werden nur noch durchgeführt, wenn die Hütten in Gefahrenzonen stehen oder städtische Bauvorhaben behindern (siehe Kap. II.5). Außerdem wurde ein Programm zur Förderung von genossenschaftlichem Wohnungsbau (*cooperativas habitacionais*) geschaffen (siehe Kap. II.5.3). Zu Beginn der linken Stadtregierung waren viele Mitglieder der Stadtverwaltung eng mit Stadtteilorganisationen verbunden und engagierten sich für radikale Lösungen zur Minderung der Wohnungsnot, was sich in einer zeitweiligen Zunahme der Landbesetzungen auf städtischen Flächen äußerte (Baierle 1994, 11; vgl. Arretche 1993, 12, vgl. Kap. II.6.2.1).

Mit dem dargestellten Paradigmenwechsel der brasilianischen Siedlungspolitik, der auf kommunaler Ebene in Porto Alegre besonders konsequent konkretisiert wurde, griff man auch die veränderten Leitbilder der internationalen Organisationen im Hinblick auf die Wohnungsnot in den Entwicklungsländern auf. Ein entscheidender Wendepunkt war die erste Habitat-Konferenz der Vereinten Nationen in Vancouver 1976, in der die Wohnprobleme der städtischen Armen im Zentrum des Interesses standen und das Potential der Bewohner illegaler Siedlungen zur Selbsthilfe postuliert wurde (Dietz 2000, 3; vgl. Mathéy & Ribbeck 1993, 17). Sehr einflussreich für die Entwicklung dieses neuen Leitbildes des Selbsthilfe-Ansatzes waren die Studien des Stadtplaners und Architekten Turner, der auf die wichtige Funktion von Marginalsiedlungen für die Wohnungsversorgung unterer Einkommensschichten und das Entwicklungspotential von Squatter-Siedlungen aufmerksam machte (Turner 1967; Turner 1968; vgl. Dietz 2000, 30; Mathéy & Ribbeck 1993, 382). Er plädierte für eine grundlegende wohnungspolitische Umorientierung in den Entwicklungsländern: An Stelle von Umsiedlungsmaßnahmen in

⁸² Dabei handelt es sich nach Friedrich (1999, 96) um eine Art Kommunalverfassung, die den gesetzlichen und politischen Handlungsrahmen für Exekutive und Legislative bildet.

⁸³ Dt.: Flächen von sozialem Interesse.

Sozialwohnungen sollen Squatter-Siedlungen als sich progressiv entwickelnde Wohnformen der städtischen Unterschicht anerkannt werden und Selbsthilfe-Wohnungsbau staatlich gefördert werden, insbesondere durch bodenrechtliche Legalisierung sowie Sanierung bestehender Siedlungen (Dietz 2000, 32). Dieser Ansatz wurde jedoch auch sehr kontrovers diskutiert. Zentrale Kritikpunkte sind die Überausbeutung der Arbeitskraft der Armen und das Ignorieren der strukturellen Wurzeln der Wohnungsnot.⁸⁴

Trotz aller Kritik wird der Selbsthilfe-Ansatz jedoch von den meisten Autoren als beste Alternative bei den gegebenen ökonomischen Rahmenbedingungen und den sehr gegrenzten öffentlichen Mitteln bewertet (Mathéy 1992, 388-389; Gilbert 1998, 100). Auch in der Rio-Konferenz (*United Nations Conference on Environment and Development*, UNCED, 1992) und der Habitat II Konferenz (Istanbul 1996) der Vereinten Nationen wurde gefordert, mit so genannten Befähigungsstrategien (*enabling strategies*) Selbsthilfe-Aktivitäten der Wohnungsversorgung zu unterstützen und die Regulierung der informellen Siedlungen voranzutreiben (vgl. Coy & Zirkel 2001, 75; Mertins 1998, 316; Dietz 2000, 6).

In Brasilien kam es in den letzten Jahren zu entscheidenden neuen Weichenstellungen in der Stadtpolitik auf Bundesebene. Zum einen wurde im Jahr 2001 das so genannte Stadtgesetz (*Estatuto da Cidade*, Lei No 10.257, 2001) verabschiedet, in dem die rechtliche Grundlage für siedlungspolitische Instrumente geschaffen wird, welche die soziale Funktion der Stadt und des städtischen Grundstückseigentums garantieren sollen. Zu diesen Instrumenten, mit denen dem Zurückhalten von städtischem Bauland aus Spekulationsgründen entgegengewirkt werden soll, gehören die zwangsweise Parzellierung und Bebauung von städtischen Grundstücken und die so genannte progressive Erhebung der Grundstücks- und Gebäudesteuer (vgl. Fruet 2005, 321). Letzteres steuerrechtliches Instrument beinhaltet die Möglichkeit, dass die öffentliche Hand die Besteuerung von städtischem Grundeigentum in Abhängigkeit von der Dauer des Brachliegens einer Fläche progressiv erhöhen kann. Im Hinblick auf die Legalisierung von Spontansiedlungen eröffnet das Gesetz neue rechtliche Möglichkeiten durch kollektive Verfahren für ganze Siedlungen. Die Stadtverwaltung in Porto Alegre hat mit den oben dargestellten innovativen siedlungspolitischen Ansätzen dieser Entwicklungen auf Bundesebene in gewisser Weise vorgegriffen. Nichts desto trotz bringt die neue Gesetzgebung auf Bundesebene eine zusätzliche rechtlich Fundierung dieser Instrumente und Vorgehensweisen mit sich.

Eine weitere Neuerung auf Bundesebene war außerdem die Gründung eines Städte-Ministeriums im Jahr 2003, mit dem die Regierung ein deutliches Zeichen im Sinne einer stärkeren Gewichtung der Siedlungspolitik gesetzt hat. Es ist jedoch zum gegebenen Zeitpunkt und vor allem im Bezug auf die durchgeführte Fallstudie nicht möglich, die Auswirkungen dieser neuen Weichenstellungen in der brasilianischen Stadtpolitik zu beurteilen. In Abbildung II-8 ist der Wandel der Siedlungspolitik in Porto Alegre zusammengefasst.

⁸⁴ Für eine ausführliche Darstellung der Debatte um den Selbsthilfe-Ansatz siehe Dietz (2000, 34 ff.), Mathéy (1992, 383), Engelhardt (1989, 638), Mertins (1985, 320) und Gilbert (1998, 98 ff.). Unter anderem wurde eine einseitige Förderung des Selbsthilfewohnungsbaus deshalb kritisiert, da sie von nötigen Reformen des sozialen Wohnungsbaus ablenke und so dazu beitrüge, den Status Quo zu erhalten (Bähr & Mertins 1995, 95).

Doch auch die dargestellte Entwicklung in Porto Alegre, weg von einer repressiven Siedlungspolitik hin zu Selbsthilfe-Strategien mit Unterstützung in Form von Sanierungsleistungen, hat bisher noch nicht wesentlich zu einer Entspannung der Situation auf dem Wohnungsmarkt für die einkommensschwachen Bevölkerungsschichten beigetragen. Trotz der wichtigen Innovationen im neuen Stadtentwicklungsplan besteht weiterhin ein Dilemma zwischen den gängigen siedlungspolitischen Praktiken und den Bedürfnissen der Armen nach Siedlungsraum (vgl. Fruet 2005, 318). Für ein genaueres Verständnis der konkreten Auswirkungen der Siedlungspolitik werden deshalb im Folgenden die aktuell angewandten Instrumente und Maßnahmen im Einzelnen analysiert. Die institutionellen Hindernisse bei der Umsetzung der Vorgaben des Stadtentwicklungsplanes werden in Kapitel II.7.2.3.2 dargestellt.

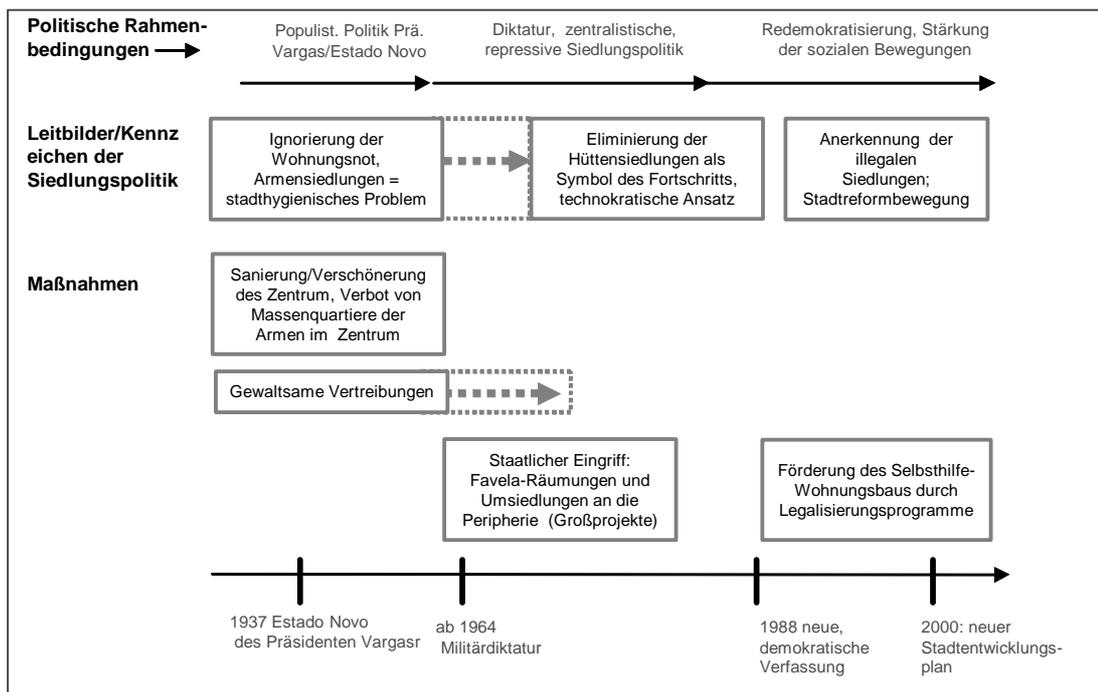


Abbildung II-8: Wandel der Siedlungspolitik in Porto Alegre, Quelle: eigener Entwurf in Anlehnung an Alfonsin (2003, 172)

5. Instrumente der Siedlungspolitik und ihre Auswirkungen

Wie im vorangegangenen Kapitel bereits angedeutet, sind in der heutigen Verwaltungspraxis in Porto Alegre im Umgang mit illegaler Siedlungen folgende Vorgehensweisen und Eingriffsmöglichkeiten von Bedeutung: Umsiedlungsprojekte bzw. Legalisierung von illegalen Siedlungen sowie deren Sanierung. Außerdem wird bei besetzten Flächen die Bildung von Wohnungsbaukooperativen gefördert, mit deren Hilfe die Bewohner den rechtmäßigen Erwerb der Fläche finanzieren können. In den Jahren 1989 bis 2002 wurden für 13.117 Familien mittels städtischer Umsiedlungsprogramme Sozialwohnungen geschaffen, rund 3000 Familien profitierten von der Förderung für kooperativen Wohnungsbau (PMPA 2004, 28; Instituto Polis 2004, 103). Weiteren 1600 Familien kommen durch internationale Kredite finanzierte Siedlungsbauprojekte zu Gute (Instituto Polis 2004, 103). Angesichts der großen Zahl an *Favela*-Bewohnern von über 280.000⁸⁵ wird deutlich, dass dies nur ein Tropfen auf den heißen Stein bedeutet.

5.1 Umsiedlungsprojekte

Umsiedlungen von Squatter-Siedlungen werden derzeit nur durchgeführt, wenn diese Flächen für Bauvorhaben⁸⁶ benötigt werden oder deren Bewohner erheblichen Standortrisiken ausgesetzt sind. Für letzteren Fall wurde 1990 das Programm für Risikoflächen (*programa áreas de risco*) geschaffen, dessen Aufgabe es ist, Gefahrenbereiche von Hangrutschungen oder Überschwemmungen zu identifizieren und nötige Umsiedlungen in die Wege zu leiten (PMPA 2000b, 313). Laut Alfonsin et al. (2003, 34) wird die Zahl der Behausungen in derartigen Risikogebieten innerhalb der Stadtgrenzen von Porto Alegre auf 10.337 geschätzt.

Auch wenn die im Zuge von Umsiedlungsmaßnahmen bereitgestellten Sozialwohnungen heute über deutlich bessere Wohnstandards verfügen, so sind mit diesen Maßnahmen dennoch beträchtliche soziale und nicht zuletzt auch raumplanerische Probleme verbunden. Sicherlich hat sich die Durchführung der Maßnahmen seit der Militärdiktatur verbessert,⁸⁷ doch bleiben viele soziale Probleme für die umgesiedelte Bevölkerung, wie Zerstörung der Nachbarschaftsbeziehungen und weitere Entfernung zu den Arbeitsplätzen im Zentrum.

Aus raumplanerischer Sicht zeigen die langfristigen Erfahrungen mit den Umsiedlungsprojekten der 60er Jahre, dass diese sich im Laufe der Zeit als Ausgangspunkte für weitere illegale Siedlungstätigkeit in ehemals dünn besiedelten Gebieten entwickelt haben. Auch jüngste Umsiedlungsmaßnahmen zogen bei der Auswahl der Siedlungsflächen lediglich den Bodenpreis als Entscheidungskriterium heran. Dadurch kommt es häufig zu einer Neuerschließung

⁸⁵ Erhoben im Jahr 1996 (vgl. Kap. II.3.1).

⁸⁶ So waren beispielsweise zahlreiche Umsiedlungen der letzten Jahre durch den Bau einer städtischen Schnellstraße bedingt. Falls für Bauvorhaben der Privatwirtschaft Umsiedlungen nötig waren, war in jüngster Zeit die Finanzierung von Wohnungsbauprojekt Bedingung für die Baugenehmigung (D'Avila 2000, 142).

⁸⁷ Guareschi (1980, 106) beschreibt wie unmenschlich die Umsiedlungsmaßnahmen den 60er und 70er Jahre von Statten gingen: „*The removal consisted of taking the houses (shanties), generally four or five at a time, in trucks and carrying them to an empty spot in the country, dropping them there and forgetting about their existence. The majority of the most populated slums of Porto Alegre started this way (...)*“.

bisher ländlich geprägter Gebiete in der Peripherie und in der Folge zu ungeplanten Entwicklungsimpulsen weitab des zusammenhängenden Siedlungsnetzes. Die Projekte haben überwiegend den Charakter von Notmaßnahmen, die keine langwierigen Planungsverfahren erlauben. Aus Mangel an verfügbaren und finanzierbaren Grundstücken wurden auch in jüngster Zeit durch derartige städtische Siedlungsprojekte aus Perspektive der Umweltplanung ungeeignete Flächen erschlossen.

Bedingt durch fehlende Koordination der städtischen Behörden behalten diese von der Wohnungsbaubehörde initiierten Projekte oftmals ihren provisorischen Charakter, da sie häufig Jahrzehnte ohne städtischen Infrastruktur bleiben (Smolka 2003, 280). Dies führt zur Entstehung der in Kapitel II.2.3 beschriebenen legalen Hüttenviertel.

Zusammenfassend kann man also sagen, dass derartige, schlecht konzipierte Umsiedlungsprojekte neue städtebauliche Probleme schaffen anstatt sie zu lösen. Sie unterscheiden sich in der Wohnqualität nur wenig von Spontansiedlung und entwickeln sich zudem häufig als Anziehungspunkt für weitere neue illegale Ansiedlungen in ihrer Umgebung (vgl. Smolka 2003, 257). Diese mangelhaften siedlungspolitischen Maßnahmen fördern indirekt für die Entstehung weiterer illegaler Siedlungen.

5.2 Legalisierung und Aufwertung von illegalen Siedlungen

Wie bereits dargestellt, liegt der Schwerpunkt der Siedlungspolitik seit den 90er Jahren vor allem auf Legalisierungs- und Sanierungsprojekten (*upgrading*). Häuser werden dabei nur entfernt, wenn eine Ausdünnung zum Bau der Ver- und Entsorgungssysteme nötig ist. Die Legalisierungsprogramme zielen darauf ab, den Grundbesitz und den Baubestand katastermäßig zu erfassen und rechtsgültig zu registrieren. Bei besetzten Grundstücken bedarf es dafür juristisch höchst komplizierter Verfahren zur Enteignung (Ribbeck 2002, 98).

Das primäre Ziel der Legalisierungen ist es, das Verbleiben der Bewohner auf den illegal besetzten Flächen rechtlich zu ermöglichen und sowohl die soziale als auch die räumliche Integration in das Umfeld voranzutreiben (Fernandes & Alfonsin 2003, 177; Alfonsin 1997, 24). Letzteres soll durch Verbesserung der Wohnverhältnisse und Ausbau der Grundversorgungseinrichtungen erreicht werden (vgl. Alfonsin 1997, 22-23).⁸⁸ Durch die Gewährleistung der Rechtssicherheit vor Vertreibung verspricht man sich erhebliche Impulse zur Konsolidierung der Spontansiedlungen, da somit eigene Investitionen der Bewohner in die Verbesserung der Wohnsituation gefördert werden.⁸⁹

Die rechtlichen Instrumentarien, die in Porto Alegre zum Zwecke von Legalisierungsverfahren zur Verfügung stehen, sind im novellierten Flächennutzungsplan (PMPA 2000a) gebündelt. Darin ist im Artikel 22 die Legalisierung von bestehenden illegalen Siedlungen als allgemeine

⁸⁸ Zwar ist die Versorgung mit städtischer Infrastruktur in Porto Alegre nicht direkt an die Legalisierung der Siedlungen gebunden, da die städtische Grundversorgung laut Artikel 219 des *Lei Orgânica do Município de Porto Alegre de 1990* auch für illegale Siedlungen vorgesehen ist, doch erschwert ein problematischer rechtlicher Status einen Ausbau in der Regel erheblich (vgl. Alfonsin 1997, 125; Fernandes & Alfonsin 2003, 193).

⁸⁹ Beispielsweise haben die Bewohner verbesserten Zugang zu Krediten, wenn sie über Landtitel verfügen.

Richtlinie der Wohnungspolitik festgelegt. Die häufigsten rechtlichen Instrumente zur Durchführung der eigentumsrechtlichen Legalisierung sind nach Alfonsin (1999, 164-172):

- *Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS)* (siehe Kap. II.4.3): Diese werden bei spontan entstandenen Wohnsiedlungen, die sich durch rechtliche oder städtebauliche Unregelmäßigkeiten auszeichnen, ausgewiesen. Dadurch wird eine Flexibilisierung der städteplanerischen Vorgaben, z.B. was die Mindestgrundstücksgröße, Abstandsregelungen und Straßenbreite betrifft, möglich. Die Legalisierung und die Sanierung von irregulären Siedlungen werden dadurch erheblich vereinfacht.⁹⁰
- Rechtshilfe für die Verfahren des *usucapião* (siehe Kap. II.4.3) bei besetzten Privatflächen
- *Consessão do Direito Real de Uso* (Nutzungsbefugnis): Bei besetzten öffentlichen Flächen kann den Siedlern eine Nutzungsgenehmigung des Grundstücks für einen definierten Zeitraum vertraglich zugesichert werden, die Kommune behält jedoch das Landeigentum.
- Bei illegalen Parzellierungen wird das Gesetz *Lei de Parcelamento de Solo* (1979) angewandt.⁹¹

Alfonsin (1997) untersuchte in einer Studie die verschiedenen Verfahren der *regularização fundiária*⁹² in den Städten Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Diadema und Porto Alegre. Sie kommt insgesamt zu dem positiven Schluss, dass die untersuchten Stadtverwaltungen bemüht sind, Zwangsräumungen zu vermeiden und moderierend bei Landkonflikten zu intervenieren (Alfonsin 1997, 260). Als Probleme kritisiert die Autorin jedoch die exzessive Bürokratisierung der administrativen Verfahren zur landrechtlichen Regulierung. Die Legalisierungsprozesse haben keine besondere Priorität sondern durchlaufen die gleiche langwierige Routine der städtischen Behörden wie alle anderen Verwaltungsakte und stehen zahlreichen bürokratischen Hindernissen gegenüber (vgl. Fernandes 1999, 137; Fernandes 1995, 124). Die rechtlichen Instrumente wie *usucapião* können bis dato nur für die einzelnen Grundstücke angewandt werden und nicht für ganze Siedlungen (Alfonsin et al. 2003, 37). Erschwerend kommt hinzu, dass es häufig an konsistenten Katastern und Grundlagendaten für die entlegenen Stadtteile der Peripherie fehlt oder die Erhebungen fragmentarisch und veraltet sind (Maricato 2002, 186). Auch fehlt es an effektiver Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen betroffenen Behörden, ausreichenden finanziellen Ressourcen und personellen Kapazitäten des Verwaltungsapparates (Alfonsin 1997, 261-262; Alfonsin 1999, 166). Vor allem durch die lange Dauer der Legalisierungsprozesse verlieren die Programme deutlich an Glaubwürdigkeit bei der betroffenen Bevölkerung (Alfonsin 1997, 262).

⁹⁰ Dabei werden drei Typen von AEIS unterschieden, als AEIS I und AEIS II werden *vilas irregulares* bzw. *loteamentos irregulares* ausgewiesen. In der ganzen Stadt gab es 2002 155 Flächen in diesen Kategorien (Moraes 2003, 11). Als AEIS III werden bisher ungebaute Flächen ausgewiesen, die zukünftig für sozialen Wohnungsbau genutzt werden sollen. Dieser Kategorie wurden bisher jedoch nur vier Flächen zugewiesen (Moraes 2003, 11).

⁹¹ Für die rechtliche Legalisierungsverfahren von *loteamentos irregulares* ist ein entscheidendes Kriterium, ob diese vor dem Inkrafttreten des *Lei de Parcelamento de Solo* von 1979 durchgeführt wurden. Viele Bauherren versuchen deshalb zu belegen, dass Planungen für ihr Vorhaben bereits vor der Verabschiedung dieses Gesetzes bestanden haben, um die juristischen Konsequenzen zu umgehen (vgl. Maricato 2001b, 59).

⁹² Dt.: landrechtliche Regulierung.

Ein wichtiger erschwerender Faktor für die Durchführung von Legalisierungsmaßnahmen sind auch umweltrechtliche Aspekte. Nach Fernandes (1999, 142) werden zunehmend ökologische Argumente dazu verwendet, die Legalisierung von Spontansiedlungen zu verhindern, da diese häufig in Bereichen liegen, die durch umweltrechtliche Auflagen geschützt sind (siehe Kap. II.7.2.1). Damit wird laut Fernandes unter dem Vorwand des Umweltschutzes für eine Umsiedlung statt Regulierung der bestehenden Spontansiedlung argumentiert, obwohl diese, wie in Kap. II.5.1 dargestellt, ebenfalls erhebliche negative Folgen haben können. Für eine Abwägung, ob in den gegebenen Fällen eine Umsiedlung umweltverträglicher wäre als eine Legalisierung, bedürfte es jedoch einer detaillierten Prüfung der Alternativen und ihrer räumlichen und ökologischen Wirkungen.

Andererseits können auch gelungene Sanierungsmaßnahmen insofern problematisch sein, als diese häufig die Entstehung eines Bodenmarktes fördern, der schwer kontrollierbaren illegalen Landhandel und Immobilienspekulation nach sich zieht (vgl. Dietz 2000, 30). Durch die Sicherung der Besitzrechte setzt gewöhnlich ein erheblicher baulicher Konsolidierungsprozess ein, der eine beträchtliche Wertsteigerung der Grundstücke zur Folge hat (Bähr & Mertins 1995, 94 u. 149). Die nun mögliche Integration in den formalen Immobilienmarkt kann demnach zur Verdrängung einkommensschwacher Bevölkerungsschichten führen (vgl. Ribbeck 2002, 100 u. 232; Alfonsin 1997, 269, siehe Kap. II.3.2).

In Porto Alegre wird versucht, diesen Fluktuationen zumindest bei der Legalisierung von Siedlungen auf öffentlichen Flächen entgegenzuwirken, indem nicht mehr Landtitel sondern lediglich vertraglich gesicherte Nutzungsrechte (*Consessão do Direito Real de Uso*, siehe oben) vergeben werden. Die Bewohner erwerben lediglich die Häuser, wobei das Haus nur unter der Bedingungen weiterverkauft werden kann, dass es sich bei dem Nachbesitzer ebenfalls um einen Geringverdiener handelt (D'Avila 2000, 138-139).⁹³

Insgesamt konnten in Porto Alegre bisher nur bescheidene Erfolge mit den Legalisierungsprogrammen erzielt werden (Alfonsin 1997, 268; Smolka 2003, 280). Bedingt durch die langwierigen Verfahren konnte bis dato nur für vier von den 127 in das Legalisierungsprogramm eingeschriebenen Siedlungen das Verfahren erfolgreich abgeschlossen werden (Moraes 2003, 5-6). Bereits 1997 waren 65 *loteamentos irregulares* mit insgesamt 20.500 Grundstücken in das Programm eingeschrieben, davon konnten jedoch nur 605 legalisiert werden (Alfonsin et al. 2003, 33).⁹⁴

Laut Alfonsin (1997, 268) bedarf es in diesem Zusammenhang einer Reformierung der Verwaltungsstrukturen der verantwortlichen Behörden. Es bleibt also fraglich, ob durch Legalisierungsmaßnahmen zur Stabilisierung der Siedlungsentwicklung beigetragen werden kann oder ob die damit verbundenen Verdrängungsprozesse nicht sogar die Entstehung neuer illegaler Siedlungen fördern.

⁹³ Wie in dem Interview mit einem DEMHAB Vertreter in Erfahrung gebracht werden konnte, akzeptieren jedoch die Bewohner diese Regelung mit Nutzungsrechten sehr wenig.

⁹⁴ Noch bescheidener sind die Erfolge in den Munizipien der RMPA, wo lediglich 1,6% der *vilas* legalisiert werden konnten (Metroplan 1992, 91).

5.3 Förderung von genossenschaftlichem Wohnungsbau

Eine weitere auf dem Grundsatz der Selbsthilfe basierende Strategie der Siedlungspolitik in Porto Alegre stellt die Förderung von Wohnungskooperativen (*cooperativas habitacionais*) dar. Diese Zusammenschlüsse zum gemeinschaftlichen Landerwerb erhalten technische und juristische Beratung und Unterstützung sowie Finanzierungshilfen für den Infrastruktur-Ausbau (PMPA 2000b, 325-326).

Eine Wohnungsbaukooperative ist eine dauerhafte Organisation mit dem Ziel der gemeinschaftlichen Schaffung von Wohnraum (Castro 1988, 23). Dabei lassen sich drei Bereiche unterscheiden, in denen diese Kooperativen tätig sind:

- im Selbstbau, das heißt handwerkliche Arbeiten beim Hausbau,
- in der Selbstproduktion, das heißt die Beteiligung der Mitglieder an verschiedenen Etappen eines Wohnungsbauprogramms, wie Planung und Auftragsvergabe sowie
- in der Selbstverwaltung, das heißt Kontrolle des gesamten Entwicklungsprozesses der Siedlung in administrativer, ökonomischer und sozialer Hinsicht (Castro 1988, 23).

Im Jahr 2002 gab es in Porto Alegre 63 Kooperativen mit insgesamt 9000 Mitgliedern und einer Siedlungsfläche von 260 ha (PMPA 2002, 167). In einer ausführlichen Studie über den genossenschaftlichen Wohnungsbau in Porto Alegre wird dessen siedlungspolitische Förderung aufgrund der partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen der Wohnungsbaubehörde und den Kooperativen sowie die fachliche Unterstützung der DEMHAB als fortschrittlich bewertet (Fruet 2005, 304). Anfang der 90er Jahre wurde innerhalb der DEMHAB eine Koordinationsstelle für Verhandlungen (*coordenação de negociações*) gegründet, deren Aufgabe es ist, bei Verfahren gegen Landbesetzer auf öffentlichen oder privaten Flächen mit dem Eigentümer über den Landkauf durch eine von den Bewohnern der illegalen Siedlung gegründeten Kooperative zu verhandeln (D'Avila 2000, 129). Etwa die Hälfte der Wohnungsbaukooperativen in Porto Alegre wurden nachträglich von den Bewohnern eines besetzten Grundstücks mit dem Ziel gegründet, sich gemeinsam für den Erhalt des Eigentumstitels einzusetzen (Fruet 2005, 304, vgl. *Airton* 16-29). Die andere Hälfte entstand aus Bürgerorganisationen oder gewerkschaftlichen Organisationen mit dem Ziel, für einkommensschwache Haushalte durch gemeinschaftlichen Erwerb eines Grundstückes die hohen Kosten des Immobilienmarktes zu mindern. Zu ihrer Unterstützung wurde von städtischer Seite eine Beratungsstelle für Kooperativen-Gründungen eingerichtet.

Allerdings haben die Wohnungsbau-Kooperativen mit erheblichen Schwierigkeiten zu kämpfen. Die sehr eingeschränkte Verfügbarkeit von Baufinanzierungsmöglichkeiten erschwert die Realisierung ihrer Bauvorhaben erheblich (Fruet 2005, 303-304, vgl. *Airton*, 3). Außerdem kommt es aufgrund der Anforderungen und der langen Dauer der Genehmigungsverfahren zu Konflikten zwischen den Genossenschaften und der Verwaltung. Das liegt vor allem daran, dass die Kooperativen häufig aus finanziellen Gründen Grundstücke in der Peripherie kaufen, in Bereichen mit hohen Bebauungsaufgaben, die im Flächennutzungsplan nicht für dichte Wohnbebauung vorgesehen sind oder Flächen mit mangelhafter Dokumentation des Bodentitels. Fast die Hälfte der genossenschaftlich Vereinigungen erwarben Grundstücke im ländlich strukturierten Süden des Munizips ohne geeigneten Anschluss an die städtische Infrastruktur und mit hohen Umweltauflagen, in der Hoffnung die Genehmigung nach einer erfolgten Bebauung nachträglich zu

erhalten. Häufig entstehen so aus den von Kooperativen initiierten Wohnungsbauprojekten illegale Siedlungen. (Fruet 2005, 318)

Die befragten Experten kritisierten in diesem Zusammenhang, dass es gerade durch Wohnungskooperativen zu Umweltdegradierungen in schützenswerten Gebieten kommt und diese Bauvorhaben trotz der Zusammenarbeit mit der Wohnungsbaubehörde zu wenig kontrolliert werden (*Eduino I* 150, *Eduino II* 54, *Airton* 112, *Fátima* 167). Vor allem die Kooperativen, die nachträglich aus Landbesetzungen hervorgingen, wurden in den Interviews negativ bewertet (*Fátima* 167). Dort seien Missmanagement durch die Verwalter der Kooperativen die Regel.

5.4 Fazit zur Siedlungspolitik

Die dargestellten Instrumente der Siedlungspolitik in Porto Alegre bedeuten einen großen Fortschritt im Vergleich zu den früheren Jahrzehnten. Die seit 1989 bestehende Stadtregierung der PT setzt sich intensiv mit den sozialen Problemen der Siedlungsentwicklung auseinander. So wurde mit der Novellierung des Flächennutzungsplanes die Problematik der illegalen Siedlungen innerhalb der Stadtplanung thematisiert und die rechtlichen Rahmenbedingungen für deren Legalisierung erheblich verbessert (*Betânia* 32-34). Generell sind die dargestellten Instrumente sowie die rechtlich und formalen Rahmenbedingungen in Porto Alegre, insbesondere im gesamtbrasilianischen Vergleich, als sehr fortschrittlich zu bezeichnen. In ihren konkreten Auswirkungen waren sie jedoch bisher nur begrenzt wirkungsvoll. Die Analyse der verschiedenen Ansätze zeigt, dass vor allem die Komplexität der bürokratischen Verfahren die effektive Durchführung der Legalisierungsmaßnahmen behindert. Zum anderen gehen die Maßnahmen nicht über eine punktuelle, rein kurative Wirkung hinaus. Es fehlt eine umfassendere Herangehensweise, die gezielter die Ursachen der illegalen Siedlungsentwicklung einbezieht und somit präventiv wirkt.

Insgesamt betont der offizielle Diskurs sehr stark die Selbsthilfe-Strategie als Lösungsansatz für die Wohnungsmisere. Doch faktisch äußert sich diese vor allem in einer großen Toleranz gegenüber illegalen Siedlungen, die mangels finanzieller Alternativen für sozialen Wohnungsbau weitgehend geduldet werden. Die über Jahrzehnte akkumulierte Wohnungsnot konnte auch bei vermindertem Bevölkerungswachstum und unter den veränderten politischen Rahmenbedingungen nicht wesentlich gemindert werden. Im Folgenden soll genauer dargestellt werden, welche Faktoren die kontinuierliche Ausbreitung der illegalen Siedlungen maßgeblich bestimmen.

6. Determinanten der illegalen Siedlungsentwicklung

Wie im vorangegangenen Kapitel gezeigt werden konnte, erweisen sich die vorhandenen Instrumente der Siedlungspolitik als unzureichend, um die weitere Ausdehnung der illegalen Siedlungen in die Peripherie einzudämmen. Mit Hilfe von Experteninterviews mit Vertretern der Wohnungsbau-, der Stadtplanungs- und der Umweltbehörde sowie eines Regionalbüros der Stadtverwaltung (CAR) und des städtischen Umweltbeirats konnte den komplexen Rahmenbedingungen der Ausdehnung der illegalen Siedlungen weiter auf den Grund gegangen werden. Die verschiedenen Aussagen der interviewten Fachleute zu den Determinanten der Siedlungsentwicklung sollen im Folgendem zusammengefasst und mit allgemeinen Erklärungsansätzen aus der Literatur verglichen werden.

Als die wichtigsten Einflussfaktoren auf die Ausbreitung der illegalen Siedlungen lassen sich grundsätzlich ökonomische und politische Faktoren unterscheiden (vgl. Ribeiro & do Lago 1994, 4-5). Zum einen sind es die Auswirkungen des formalen und des informellen Immobilienmarktes und zum anderen die fehlenden Kapazitäten sowie das bewusste Nichteingreifen der städtischen Behörden.

6.1 Folgen des Immobilienmarktes

In der Literatur wird die Verdrängung weiter Teile der Bevölkerung in illegale Siedlungen mit der Struktur des Immobilienmarktes und den hohen Miet- und Grundstückspreisen begründet (vgl. Maricato 2001a, 42-44; Smolka 2003, 259-260; Rodrigues 1992, 137). Die Monopolisierung des Wohnungsmarktes und Immobilienspekulation in den brasilianischen Großstädten führt zu hohen Miet- und Grundstückspreisen, die zum Teil dem Preisniveau in USA oder Deutschland entsprechen (Smolka 2003, 259-260; vgl. Gilbert 1998, 80; vgl. Maricato 2002, 156).

Ein großer Anteil von Grundstücken in günstigen Lagen mit Anschluss an städtische Infrastruktur wird aus spekulativen Gründen zurückgehalten. Fernandes (1995, 75) schätzt den durchschnittlichen Anteil der Spekulationsbrachen in brasilianischen Großstädten auf 30-40%.⁹⁵ Für Porto Alegre lieferten Oliveira und Barcellos (1989) eine detaillierte Studie zu dieser Problematik, die sich überwiegend auf Daten aus dem Jahr 1988 bezieht und die auch für die aktuelle Situation nicht an Gültigkeit haben dürften. Im Munizip Porto Alegre nahmen demnach im Jahr 1988 die unbebauten Grundstücke, zu denen nur städtische Brachflächen gezählt werden und nicht für Infrastruktur und öffentliche Freiflächen freigehaltenes Land, 13.714 ha ein. Damit waren rund 42% des zum Zeitpunkt dieser Studie als urbane Zone⁹⁶ definierten Teil des Munizips ohne Nutzung (Oliveira & Barcellos 1989, 21-22). Dieser hohe Anteil an Spekulationsflächen hängt eng mit der starken Landkonzentration zusammen. Knapp die Hälfte der für Immobilienspekulation genutzten Grundstücke ist im Besitz der hundert größten Landbesitzer in Porto Alegre, die lediglich 0,69% der Landeigentümer ausmachen. Allein die zwanzig größten

⁹⁵ Fruet (2002, 117) zitiert eine Studie, die als Flächenanteil der städtischen Brachflächen für Rio de Janeiro 44% und für Buenos Aires 32% angibt.

⁹⁶ Die Definition der urbanen Zone wurde mit dem neuen Stadtentwicklungsplan aus dem Jahr 1999 ausgeweitet.

Landeigentümer besitzen 22% der freistehenden Flächen. Unter diesen Großgrundbesitzern nehmen Firmen, die im Immobiliensektor tätig sind, eine wichtige Stellung ein. Sie verfügen über rund 19% der Freiflächen, mit einem deutlichen Schwerpunkt auf den dicht besiedelten, zentralen Lagen mit Anschluss an Infrastruktur- und öffentlichen Einrichtungen. (Oliveira & Barcellos 1989, 30-35)

Diese hohe Landkonzentration hat auch erhebliche machtpolitische Implikationen auf die Stadtplanung. Aufgrund ihrer großen wirtschaftlichen Vormachtsstellung haben die wichtigsten Bau- und Immobilienfirmen erhebliche Einflussmöglichkeiten bei Entscheidungen der Stadtplanung und der rechtlichen Reglementierungen zur Landnutzung (Oliveira & Barcellos 1989, 31). In den Interviews wurde das anhand von Beispielen aus dem Verhandlungsprozess bei der Novellierung des Stadtentwicklungsplans und anderen stadtplanerischen Entscheidungen belegt, bei den vor allem der Verband des Baugewerbes⁹⁷ als mächtiger Akteur hervortrat (*Eduino I* 20-22, *Eduino II* 3-5 u. 11, *Tereza* 64-69).

Einkommensschwache Bevölkerungsgruppen sind weitgehend vom formalen Landmarkt ausgeschlossen und haben in vielen Fällen keine andere Wahl, als in die illegalen Siedlungen der Marginalviertel auszuweichen. Diese allgemeine Tendenz der Verdrängung der ärmeren Bevölkerungsschichten in die illegalen Siedlungen der Peripherie in den 80er Jahren wurde von Barcellos et al. (2002, 326) auch für Porto Alegre belegt (siehe Kap. II.3.2).

“Man muss umsiedeln, es gibt nichts, wo man die Leute hinbringen könnte, es gibt keine geeigneten Flächen, die Stadt hat nichts mehr, wohin sie wachsen kann, es sei denn die Hügel hinauf und in die Sumpfgebiete und das wars...Aber es gibt auch viele Leute, die mit Land spekulieren.“ (*Rodrigo* 54-64).

Die ausgeprägte Immobilienspekulation und die starke Eigentumskonzentration sind wesentlich für die diskontinuierliche Siedlungsstruktur insbesondere in den Stadtrandgebieten verantwortlich. Die Siedlungsfläche ist durch die zahlreichen ungenutzten Flächen stark fragmentiert (Carrion 1989, 234).

6.2 Auswirkungen der Stadtpolitik

6.2.1 Staatliche Toleranz gegenüber illegalen Siedlungen

Alle interviewten Experten äußerten sich ausführlich darüber, wie das Verhalten der städtischen Behörden die Entstehung illegaler Siedlungen fördert. Bei den Begründungen dafür lassen sich zwei verschiedene Sichtweisen unterscheiden. Einerseits werden die fehlenden Kapazitäten für staatliche Kontrolle in den Vordergrund gestellt, andererseits wird die Siedlungspolitik als bewusstes Dulden der illegalen Siedlungen dargestellt.

So wurde von den großen Schwierigkeiten bei der Kontrolle von illegal entstehenden Landparzellierungen berichtet. Nach Angaben eines Interview-Partners stehen für die ganze Stadt lediglich sieben städtische Angestellte zur Verfügung, deren Aufgabe die Kontrolle derartiger Siedlungen ist (*Airton* 106-108). Über die fehlenden Kapazitäten und die schlechte Koordinie-

⁹⁷ Der Verband heisst *Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado do Rio Grande do Sul* (SINDUSCON-RS).

zung der Siedlungskontrolle bestand Einstimmigkeit bei den Befragten (*Eduino II 87-90, Jairo 68-87; 100-102, Aldovan 41-47, Betânia 70*).

“Ich denke das Munizip hat darin sehr versagt, ich denke sie ist sehr, ...diese Kontrolle ist gleich Null“ (*Betânia, 70*)

“Die Stadtverwaltung schafft keine Mechanismen, um einer erneute Landbesetzung zu verhindern. Auf der rhetorischen Seite werden sie eine Versammlung machen und werden sagen: ‘(...) die SMOV [] muss kontrollieren, es wird nicht die DEMHAB [Wohnungsbaubehörde] sein, die das überwachen muss. Also ich werde es nicht machen, ist deins.’ Manchmal macht die DEMHAB die Kontrolle, manchmal ist es die SMOV, im Allgemeinen sind es diese beiden. Manchmal die SMAM [Umweltbehörde] und so. Und welche Behörde auch damit beauftragt sei, es wird nicht funktionieren. Das heißt, wenn ein Kontroll-Verfahren geschaffen wird, es wird nicht effektiv sein. Egal welche Behörde.“ (*Aldovan 42*)

Besonders kritisiert wurde in diesem Zusammenhang die fehlende Strafverfolgung von kriminellen Landhändlern (*grileiros*) bzw. professionellen Landbesetzern (*professional squatters* oder *squatter speculants*), denen es bei der illegalen Landnahme nur darum geht, die Wertsteigerung des Grundstücks abzuwarten und später mit Gewinn zu verkaufen (*Airton 57-71, Aldovan 16-40, vgl. Kap. II.2.1 und II.2.2*).⁹⁸

“Sie nehmen dieses schäbige Schildchen, dann stellen sie eine dieser Camping-Tischchen auf, diese klappbaren, parken das Auto dort an den parzellierten Grundstücken, legen dann die Papiere offen oben hin und warten dort auf die Kundschaft, die kaufen wird. Sie machen weiter wochen- und monatelang, diese Fläche zu verkaufen. Es gibt zwei Fälle, entweder es ist eine städtische Fläche, was häufig der Fall ist oder es ist eine dieser Flächen, von denen er folgendes herausgefunden hat: dass sie seit langem in Erbenstreit verstrickt sind oder zur Konkursmasse von Firmen gehören, die Konkurs gegangen sind und so. Wenn es ein juristisches Problem gibt, dass der Typ herausgefunden hat, dann stellen sie sich [vor der betreffenden Fläche] auf.“ (*Aldovan, 30*)

Dieses fehlende Eingreifen der Kommunen kann allerdings nicht mit einem Defizit an rechtlicher Handhabe bzw. städtebaulichen Regelungen und Normen erklärt werden, sondern lediglich mit dem fehlenden Vollzug derselben in den Stadtrandgebieten (Imparato 1999, 209; vgl. Maricato 2002, 147). Es ist typisch für brasilianische Städte, dass das umfangreiche und überaus detaillierte Bau- und Planungsrecht sehr selektiv, das heißt zwar in den zentralen Bereichen der Stadt, angewandt wird. Obwohl auch die *loteamentos irregulares* nach dem Art. 38 des 1999 novellierten Landparzellierungsgesetz (*Lei de parcelamento de solo, Lei N° 9.785 1979*) strafbar sind,⁹⁹ werden diese juristische Möglichkeiten in der Praxis so gut wie nie angewandt, was einer Amnestie für den illegalen Landhandel gleichkommt (Alfonsin 1997, 58-59; Alfonsin 2003, 172; Smolka 2003, 265-266). Die Kontrollmechanismen funktionieren allgemein nur in der „legalen Stadt“, dort wo Interesse von Seiten des Immobilienmarktes besteht. Umweltrechtliche Schutzbestimmungen haben generell wenig Gewicht (Maricato 2001a, 43, siehe Kap. II.7.2.1). In der Peripherie werden die Bestimmungen generell äußerst flexibel gehandhabt, Verstöße werden nicht geahndet (Maricato 2001a, 39; Maricato 2002, 124).

⁹⁸ Ähnlich beschrieben sind diese Strategien des informellen Bodenmarktes bei Bähr und Mertins (1995, 124) sowie bei Engelhardt (1991, 192).

⁹⁹ Laut Art. 38 sind die Käufer dazu verpflichtet die Ratenzahlungen an den *loteador* einzustellen, sobald sich Ungesetzmäßigkeiten (zum Beispiel fehlende Bereitstellung von Infrastruktur) erweisen. Praktisch werden diese juristischen Instrumente jedoch so gut wie nie angewandt (Alfonsin 1997, 58). *Loteador* ist derjenige, der das Grundstück kauft, parzelliert und verkauft (Souza 1993, 232). Häufig handelt es sich dabei nicht um den ursprünglichen Landeigentümer sondern einen professionellen Landhändler.

Häufig wurde die tolerante Haltung der Stadtverwaltung gegenüber den illegalen Siedlungen auch als bewusste Duldung und generelle Strategie, diese Probleme unter den Teppich zu kehren, dargestellt (*Eduino I* 48-53, 56-58, 86-88, *Aldovan* 48; 93). In diesem Zusammenhang wurde auch das unzureichende Informationsmanagement im Bezug auf illegale Siedlungen bemängelt (*Aldovan* 48). Begründet wurde dieses Nicht-Eingreifen in illegale Siedlungen vor allem mit wahlstrategischem Kalkül: Man möchte die Bewohner nicht als Wählerschaft verlieren (*Eduino I* 48-53).

Diesen Erklärungsansatz findet man auch in der allgemeinen Literatur über lateinamerikanische Großstädte (vgl. Gilbert 1998, 97). Durch Wahlversprechen von Infrastrukturverbesserungen und Legalisierungsmaßnahmen werden die Armensiedlungen für archaische politische Beziehungsmuster instrumentalisiert, indem deren Bewohner von klientelistischen Gefälligkeiten der Lokalpolitiker abhängig gehalten werden (Maricato 2002, 123). Durch die institutionelle Tolerierung der illegalen Siedlungen versuchen die Lokalpolitiker, sich die politische Unterstützung der Unterschicht zu sichern (vgl. Castells 1983, 191 u. 210). In Porto Alegre wurden sogar Fälle von Politikern zitiert, die im Wahlkampf von 1976 Informationen weitergaben, welche Flächen in städtischem Besitz waren und z.B. als öffentliche Freiflächen vorgesehen waren, wodurch die Besetzung dieser Grundstücke erheblich vorangetrieben wurde (Metroplan 1982, 48, *Fátma* 156-164, *Inez II* 63).

Insgesamt handelt es sich bei dieser Laissez-faire-Haltung nicht um ein für Porto Alegre spezifisches Phänomen. Zahlreiche Autoren stellen das fehlende Eingreifen und duldende Verhalten der staatlichen Behörden allgemein als entscheidenden Faktor für die illegale Siedlungsentwicklung in lateinamerikanischen Städten dar (Gilbert 1998, 83; Bähr & Mertins 1995, 142 u. 191; Smolka 2003, 257). Dabei wird häufig betont, dass die Versäumnisse des Staates im Hinblick auf die Lenkung der Siedlungsentwicklung ihre Wurzeln im Beginn des Verstädterungsprozesses haben (vgl. Kap. II.3.1). Bereits zu Beginn des Industrialisierungsprozesses versäumten es die Stadtverwaltungen, ausreichend Arbeitersiedlungen zu schaffen, und blieben passiver Beobachter des ungeordneten Auswucherns der Peripherie (Imparato 1999, 207-208; Fernandes 1995, 15-18).

Als eine weitere mögliche Begründung Duldung der informellen Siedlungen wird außerdem die Tatsache aufgeführt, dass der Selbsthilfe-Wohnungsbau eine für die öffentlichen Haushalte äußerst sparsame Art der Wohnraumschaffung für die unteren Bevölkerungsschichten darstellt (Gilbert 1998, 83). Angesichts der Dimension der Wohnungsmisere und der chronischen Überlastung der öffentlichen Haushalte kommt es für die städtischen Behörden gelegen, wenn sich die bedürftige Bevölkerung durch Selbsthilfe-Wohnungsbau selbst versorgt. Es gehört deshalb zur Strategie der öffentlichen Verwaltungen, gegenüber diesen illegalen Situationen „ein Auge zu zu drücken“. Auch bei nötigen nachträglichen Regulierungen solcher Siedlungen bedeutet dies immer noch Einsparungen gegenüber den Ausgaben für sozialen Wohnungsbau, was jedoch von den Verantwortlichen öffentlich nicht in dieser Form so dargestellt wird (Smolka 2003, 270). Das tolerante Verhalten der Staates kann in diesem Sinne auch als Strategie zur Vermeidung sozialer Spannungen und der Befriedung verstanden werden (Maricato 2002, 161). Seit Mitte der 70er Jahre wird die generöse Laissez-faire-Politik im Siedlungswesen als Mittel gegen die innenpolitischen Spannungen angesehen, auch wenn die Wohnmisere dadurch nicht gelöst wird (Bähr & Mertins 1995, 146).

6.2.2 Überreglementierung der Siedlungsbaus

Im Gegensatz zur toleranten Haltung bei der Siedlungskontrolle ist die Haltung der städtischen Behörden in den Genehmigungsverfahren sehr restriktiv. Zahlreiche Gesetze und municipale Bestimmungen reglementieren die Verfahren der Baugenehmigung. Aus der Perspektive zweier befragter Experten fördern diese sehr aufwendigen Verwaltungsakte indirekt die Entstehung von illegalen Siedlungen (*Aldovan* 32, *Betânia* 17-20). Die zahlreichen Auflagen und Bedingungen machen Siedlungsprojekte, die für gering verdienende Bevölkerungsschichten ausgerichtet sind, sehr kostspielig. Auch die Dauer der Genehmigungsverfahren machen solche Vorhaben unwirtschaftlich (vgl. Pinto 1999, 240-241). Beispielsweise legt das Gesetz zur Regelung der Landparzellierung (*Lei de parcelamento de solo, Lei Nº 9.785*) im Art. 4, §1 fest, dass 35 % der Fläche eines Bodenparzellierungsprojektes an die öffentliche Hand zum Bau der Straßen, der städtischen und öffentlichen Einrichtungen, z.B. Schulen und Plätze abgegeben werden müssen. Das kann Projekte in wenig lukrativen Lagen aus der Sicht der Grundstückseigentümer unrentabel machen und sie motivieren, Parzellen ohne Genehmigung zu verkaufen (*Aldovan* 130).

Auch wenn diese Bestimmung eingehalten wird und ein Teil der Siedlungsfläche als öffentlicher Platz freigehalten wird, so fehlen doch die Kapazitäten, diese zahlreichen Einzelflächen mit der nötigen Ausstattung zu versehen. Daher bleiben diese als öffentlicher Freiraum geplanten Grundstücke häufig Brachflächen, die der illegalen Besetzung besonders ausgesetzt sind (*Jairo* 68-78, *Betânia* 20). Außerdem wird im Gesetz eine Mindestgröße für Baugrundstücke von 125 m² festgelegt, was laut Pinto (1999, 242) für Projekte des sozialen Wohnungsbaus hinderlich sein kann.¹⁰⁰

Aufgrund dieser hohen Anforderungen erscheint es vielen Landeigentümern der Peripherie wirtschaftlicher, Parzellen ohne vollständige Genehmigung zu verkaufen. In Porto Alegre kann man die Zunahme der illegalen Siedlungen in Porto Alegre im Verlauf der 80er Jahren sowohl mit der Verschärfung der städtebaulichen Reglementierungen durch das neue Bundesrecht für Landparzellierungen (1979) als auch dem Flächennutzungsplan für Porto Alegre aus dem gleichen Jahr erklären (vgl. Moraes 2003, 9). Durch diese neuen rechtlichen Bestimmungen wurden in dieser Zeit die Verfahren zur Ausweisung von Siedlungsflächen erheblich komplizierter und kostenintensiver, weshalb vermehrt *loteamentos irregulares* entstanden. Durch die Kombination von fehlender Kontrolle und hohen Auflagen kommt es so teilweise zu der paradoxen Situation, dass auf Flächen, auf denen keine Baugenehmigung gegeben werden konnte, illegale Siedlungen entstehen, gegen die behördlich nicht vorgegangen wird.

Insbesondere in den peripheren Gebieten sind nicht nur die städtebaulichen sondern gerade auch die umweltrechtlichen Bestimmungen wichtige Faktoren, die eine ausreichende Schaffung von legalen Siedlungsflächen erheblich erschweren (vgl. Pinto 1999, 241). In den Vorranggebieten für Naturschutz führen die Auflagen häufig zu starken Einschränkungen, Verzögerungen und Kostensteigerungen, was im Falle von Bauprojekten für einkommensschwache Schichten das Vorhaben verhindern kann und so indirekt die Ausbreitung illegaler Siedlungen fördert. In den Interviews wurde von Fällen berichtet, bei denen die Eigentümer von geschützten Waldflächen für die illegale Landbesetzung ihres Grundstückes selbst den Anstoß gaben, damit die

¹⁰⁰ Im Stadtentwicklungsplan von Porto Alegre wurde diese Mindestgrößenregelung im Artikel 139 übernommen.

Fläche degradiert und abgeholzt wird und so später eine Baugenehmigung möglich ist (*Jairo* 91; *Airtor*: 57-71). Würden sie selbst abholzen, müssten sie mit hohen Strafen rechnen. Die Besetzer können vor Ablauf der fünfjährigen gesetzlichen Frist des *usucapião*¹⁰¹ von dem Grundstück verwiesen werden. Nach Einschätzung eines befragten Experten der Wohnungsbaubehörde sind gerade auf denjenigen Flächen, die im Flächennutzungsplan als Vorrangflächen für Naturschutz ausgewiesen sind, neue Landbesetzungen am wahrscheinlichsten (*Aldovan* 7-14). Generell werden öffentliche Flächen als einfacher zugänglich für illegale Bebauung angesehen (*Fatma* 166).

Insgesamt kann man also sagen, dass durch die zahlreichen Bestimmungen die legale Siedlungsentwicklung stark erschwert wird. Das lässt sich damit belegen, dass zwischen 1997 und 2000 in ganz Porto Alegre nur sieben neue legale Siedlungen genehmigt wurden, wohingegen im gleichen Zeitraum mehr als 100 Versuche zum Bau von illegalen Landparzellierungen unternommen wurden (Alfonsin et al. 2003, 35).

Die Rolle der übermäßigen Reglementierung des Städtebaus als fördernder Faktor für die Entstehung illegaler Siedlungen wird auch in der Literatur zur Stadtanalyse in Brasilien ausführlich diskutiert (Alfonsin 1997, 272; Fernandes & Alfonsin 2003, 175 u. 178; Smolka 2003, 257; Pinto 1999, 240-241; Maricato 2001a, 93). In diesem Zusammenhang wird unter anderem die fehlende Abstimmung der verschiedenen Genehmigungsverfahren hervorgehoben. So führen bundesstaatliche umweltrechtlichen Verordnungen dazu, dass parallel zu den städtischen Genehmigungsverfahren Umweltlizenzen mit speziellen Gutachten verschiedener Organe des Bundesstaates nötig sind (Pinto 1999, 141-142).¹⁰²

6.3 Fazit zu Determinanten der Siedlungsentwicklung

Landflucht und demographische Entwicklung waren historisch die zentralen Faktoren für das rasante Wachstum der brasilianischen Metropolen und damit auch die Hauptfaktoren für das unregelmäßige Wachstum der städtischen Peripherie. Die Tendenz der so genannten Metropolisierung (Santos 1996, 81) aufgrund von Landflucht hat jedoch in den letzten Jahrzehnten deutlich abgenommen und kann deshalb heute nicht mehr als Haupttriebfeder der Siedlungsdynamik in der Peripherie der brasilianischen Großstädte betrachtet werden. Für das Untersuchungsgebiet am Stadtrand von Porto Alegre zeigte sich, dass dort innerstädtische Wanderungsbewegungen eine viel stärkere Bedeutung für die Ausdehnung der Siedlungsfläche haben. Diese intraurbane Migration steht in engem Zusammenhang mit sozialräumlichen Verdrängungsprozessen (siehe Kap. II.3.2). Diese hängen eng zusammen mit den Strukturen des Immobilienmarktes der Stadt.

Insgesamt sind es auf lokaler Ebene sowohl ökonomische als auch politische Faktoren, die diese Segregationsprozesse und in der Folge das starke Wachstum illegaler Siedlungen in der Peripherie beeinflussen (siehe Abb. II-9). Denn die Stadtstrukturen in kapitalistischen Gesellschaften sind als das Ergebnis zweier miteinander interagierender Kräfte zu verstehen: Zum einen die Kräfte des Marktes, die insbesondere den Wert des Bodens als handelsfähiger Ware

¹⁰¹ Erklärungen zum Recht des *usucapião* siehe Kapitel II.4.3.

¹⁰² Ausführlicher zur Problematik der umweltrechtlichen Aspekte von Genehmigungsverfahren siehe Kapitel II.7.2.1 und II.7.2.2.

bestimmen und zum anderen die Steuerungsversuche des Staates, der über die lokalen, regionalen und nationalen Verwaltungen den Urbanisierungsprozess zu beeinflussen sucht (Frey 1997, 191).

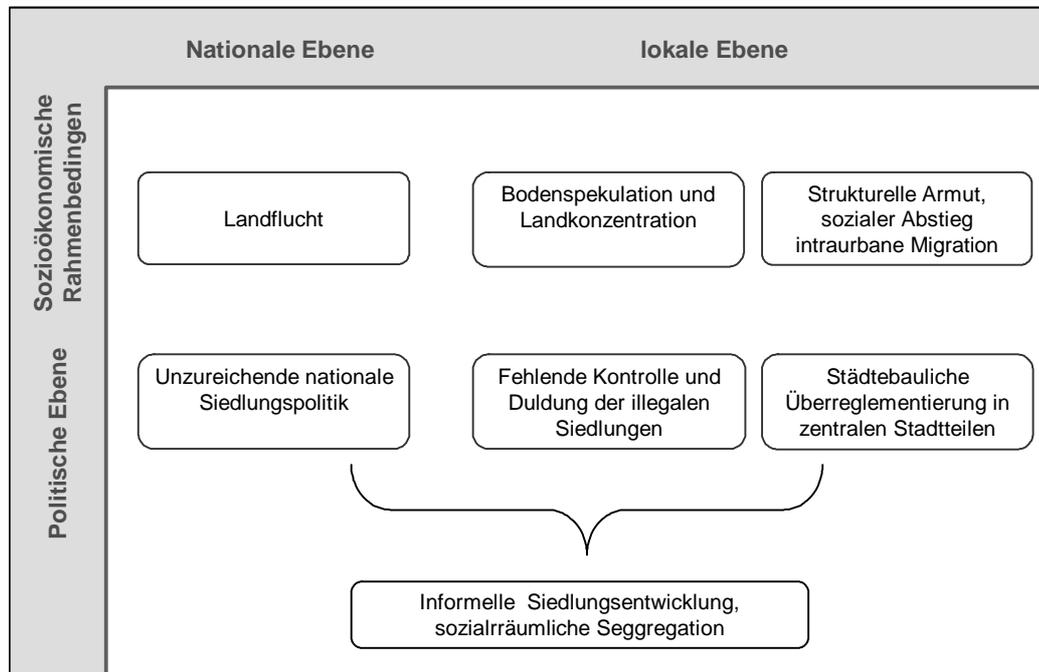


Abbildung II-9: Determinanten der Siedlungsentwicklung in der Peripherie

In der Ausrichtung der formalen Siedlungspolitik auf städtischer Ebene gab es in Porto Alegre zwar in den letzten 15 Jahren erhebliche Fortschritte. Besonders mit der Novellierung des Flächennutzungsplanes wurden zahlreiche rechtliche Instrumente zur Legalisierung illegaler Siedlungen geschaffen. Es kam grundsätzlich zu einer verstärkten Auseinandersetzung mit den illegalen Siedlungen und zur Integration von Ansätzen des Selbsthilfeshousing in die Prinzipien und Leitbilder der Siedlungspolitik. Doch hat sich dieser Wandel noch nicht ausreichend im alltäglichen Verwaltungshandeln und der Verwaltungsstruktur durchgesetzt. Das spekulative Zurückhalten von Brachflächen in den zentralen Bereichen, das zur Verdrängung der ärmeren Schichten in immer weiter entlegene Stadtrandgebiete führt, konnte bisher nicht effektiv vermindert werden.

Die Analyse der Siedlungsentwicklung in Porto Alegre bestätigt die allgemeine Beurteilung der fehlgeleiteten Urbanisierung Brasiliens von Smolka (2003, 258) und Maricato (2002, 152). Es handelt sich dabei nicht nur um ein Produkt der lateinamerikanischen Wirtschaftsentwicklung, sondern auch um ein strukturelles, endogenes Problem der öffentlichen Verwaltungen. Die übertriebene Regulierung in Teilen der Stadt koinzidiert mit Laissez-faire-Politik in der Peripherie. Illegale Landbesetzung ist fester Bestandteil der improvisierten Wohnungspolitik geworden (Maricato 2001a, 83).

Die befragten Experten in Porto Alegre kritisierten unter anderem, dass sich die Stadtplanungsbehörde in ihrer Verwaltungsstruktur nicht den neuen Leitbildern des novellierten Flächennutzungsplans gemäß angepasst hat, sondern an den alten Strukturen festhält (*Betânia*

12). Trotz der erheblichen Erfolge in der Einführung der Bürgerbeteiligung in die Stadtpolitik weist Porto Alegre noch erhebliche interne Probleme im Bereich der Verwaltung auf. Vor allem die fehlende Zusammenarbeit und Koordination zwischen den verschiedenen städtischen Behörden wurde stark kritisiert (*Rodrigo* 4-9, vgl. Kap. II.7.2.3.1). Insbesondere die Integration der Wohnungsbaubehörde DEMHAB ist noch äußerst mangelhaft. Es fehlt eine Reform der administrativen Prozesse im Hinblick auf Siedlungspolitik, um die Umsetzung der angestrebten Politik zu gewährleisten (vgl. Alfonsin et al. 2003, 35). Auch die Neuerungen des Flächennutzungsplans wurden bisher noch nicht in ausreichender Weise verbreitet und kommuniziert (*Tereza* 96 u. 108). Dazu kommt die fehlende Evaluierung der städtischen Siedlungsprojekte bedingt durch die mangelnde Dokumentation. Besonders die hohe Frequenz der personellen Wechsel in den Ämtern der Stadtverwaltung¹⁰³ verhindert eine ausreichende Kontinuität in den Maßnahmen (Alfonsin 2003, 45, vgl. *Tereza* 109).

Insgesamt stellt sich die Siedlungspolitik der Stadtverwaltung als Strategie der Konfliktvermeidung dar. Der Schwerpunkt der Instrumente der Siedlungspolitik liegt auf der Legalisierung illegaler Siedlungen und der nachträglichen Integration in das städtische Versorgungsnetz. Es wird jedoch nicht grundlegend in die Strukturen des Bodenmarktes eingegriffen und die Konfrontation mit den einflussreichen Akteuren des Bausektors vermieden. Konflikte mit den Bewohnern informeller Siedlungen werden vermieden, indem man die unregelmäßige Siedlungsentwicklung duldet.

¹⁰³ Auf dieses strukturelle Problem der Verwaltung wird ausführlicher in Kap. II.7.2.3.1 eingegangen.

7. Umweltpolitische Aspekte des Suburbanisierungsprozesses

In den vorangegangenen Kapiteln wurden ausführlich die Probleme der Siedlungspolitik in Porto Alegre dargestellt. Diese sind eng mit der städtischen Umweltpolitik verwoben. Im Folgenden wird nun auf die Besonderheiten der kommunalen Umweltpolitik eingegangen und ihre Wirksamkeit im Hinblick auf die typischen Umweltprobleme der Peripherie diskutiert. Der Fokus liegt dabei auf der Auseinandersetzung mit den Zersiedlungseffekten in den Stadtrandgebieten. Dementsprechend konzentriert sich die Analyse der angewandten umweltpolitischen Instrumente auf raumbezogene Steuerungsansätze und umweltrechtliche Vorgaben. Neben dieser policy-bezogenen Analyse werden schließlich auch die institutionellen Voraussetzungen (Polity-Ebene) der städtischen Umweltpolitik untersucht.

7.1 Raumnutzungskonkurrenz zwischen Suburbanisierung und Naturschutzbelangen

Die in den vorangegangenen Kapiteln beschriebenen Prozesse der illegalen Siedlungsentwicklung haben einen großen Flächenverbrauch zur Folge. Die bebaute Fläche nahm in Porto Alegre von 1971 bis 1991 um 33% von 12.105 ha auf 16.050 ha zu (Metroplan 1999, 16).¹⁰⁴ Durch die Ausbreitung der Siedlungen ins Umland entsteht eine erhebliche Raumnutzungskonkurrenz mit Belangen des Naturschutzes.

Für die Analyse der Interessenskonflikte zwischen den naturschutzfachlichen Schutzziele und den Tendenzen der Siedlungsentwicklung bedarf es zunächst einer Darstellung der naturräumlichen Besonderheiten des Munizips Porto Alegre. Anhand eines Teilgebietes der Peripherie wird dieser Flächenkonflikt im Folgenden genauer untersucht und mittels räumlicher Analysen kartographisch dargestellt.

7.1.1 Naturräumliche Charakteristika des Munizips Porto Alegre und bestehende Schutzgebiete

Das Munizip Porto Alegre, das im Westen an die Lagune Lago Guaíba grenzt, teilt sich in drei große geomorphologische Einheiten: die Ebene im Norden, die sich von Südwesten nach Nordosten erstreckende Rücken der Granithügel (*morros*) mit einem Höhenunterschied von bis zu 300 m zum Stadtzentrum sowie die flachwellige Niederung mit einzelnen höheren Erhebungen im Süden (Menegat et al. 1998, 27). Die zentrale Kette dieser Hügel (*crista*) ist die natürliche Begrenzung der konsolidierten Stadt zu den dünner besiedelten südlichen Teilgebieten des Munizips und war lange Zeit die natürliche Barriere der Ausdehnung der Stadt (Menegat et al. 1998, 115). Die Hügel sind weithin sichtbare, das Stadtbild prägend Landmarken und neben dem Guaíba-See die wichtigsten landschaftlichen Identifikations- und Orientierungspunkte in Porto Alegre (siehe Abbildung II-10).

¹⁰⁴ Die Bevölkerung nahm in diesem Zeitraum um 43% zu, von 885.545 auf 1.263.403 Einwohner.

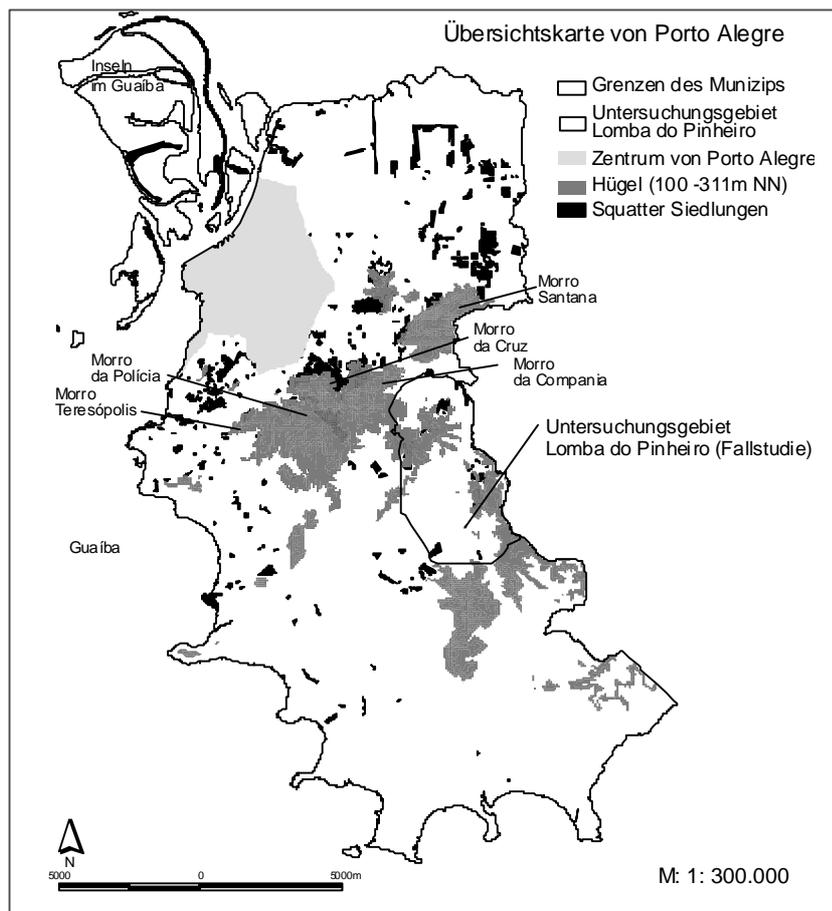


Abbildung II-10: Übersichtskarte von Porto Alegre: Lage der Hügelkette, der Squattersiedlungen und des Untersuchungsgebietes Lomba do Pinheiro; eigene Darstellung, Quellen: PMPA (2000a) und Moraes und Anton (2000)

Die Vegetation dieses Gebietes zeichnet sich durch ein diverses Mosaik aus Waldbeständen und natürlichen Grasländern mit sowohl hoher Struktur- als auch Artenvielfalt¹⁰⁵ aus (Aguiar et al. 1986, 3). Bei den Wäldern handelt es sich um eine Übergangsform des extrem bedrohten atlantischen Küstenregenwaldes Mata Atlântica zu laubabwerfenden subtropischen Waldgesellschaften (*Floresta do Alto Uruguay*). Die Mata Atlântica stellt eine prioritäre Vegetationsform des internationalen Biodiversitätsschutzes dar und gilt als einer der weltweit am stärksten gefährdeten tropischen Regenwälder (Meyers et al. 2000; Costa 1997, 9-10). Er ist brasilienweit bereits auf 7,6 % seiner ursprünglichen Flächenausdehnung zurückgegangen (ISA 2001, 11).

Einzelne repräsentative Landschaftsausschnitte der Naturräume von Porto Alegre sind als Schutzgebiete¹⁰⁶ ausgewiesen, die insgesamt 5060 ha einnehmen und damit fast 11 % der Fläche des Munizips ausmachen (Menegat et al. 1998, 79). Im Einzelnen sind dies:

- der Parque Estadual Delta do Jacuí, der eine Insellandschaft mit Uferwäldern und weitläufigen Überschwemmungsbereichen des weitläufigen Flussdeltas im Nordwesten des Munizips schützt,

¹⁰⁵ Aguiar et al. (1986) geben für die Hügellandschaft von Porto Alegre 867 Pflanzenarten an. Aktuelle Studien legen nahe, dass die tatsächliche Artendiversität noch höher liegt. Für vegetationsökologische Studien dazu siehe Overbeck (2005) für Grasländer und Müller (2005) für die Wald-Grasland-Grenze.

¹⁰⁶ Die allgemeine umweltrechtliche Bezeichnung für Schutzgebiete mit verschiedenem Schutzstatus lautet *Unidades de Conservação*.

- der Parque Municipal Saint' Hilaire (1180 ha), ein Schutzgebiet um einem Stausee zur Notfall-Trinkwasserversorgung von Porto Alegre,
- das Schutzgebiet Reserva Biológica do Lami (179 ha), das Uferwälder des Guaíba sowie Verlandungs- und Überschwemmungsbereiche schützt,
- das Schutzgebiet des Morro Santana (350 ha), das den höchsten Hügel der Stadt mit seinen ausgedehnten Wald- und Graslandflächen umfasst, dessen langjähriges Ausweisungsverfahren jedoch bis dato noch nicht abgeschlossen ist und
- der Parque Morro do Osso (57 ha, geplante Erweiterung auf 114 ha), der ebenfalls einen Ausschnitt der Hügellandschaft schützt (Mortari 2002, 30).

Insgesamt ist das ganze südliche Gebiet des Munizips Porto Alegre Teil der Übergangs- und Pufferzone des Biosphärenreservates der Mata Atlântica (Menegat et al. 1998, 79), das 1992 von der UNESCO ausgewiesen und im Naturschutzrecht des Landes Rio Grande do Sul übernommen wurde. Von den Kerngebieten des Biosphärenreservates liegen die Naturschutzgebiete Itapuã und Delta do Jacuí in der direkten Umgebung von Porto Alegre. Doch weder in der örtlichen Stadtplanung noch in der lokalen Umweltpolitik spielt das Biosphärenreservat bisher eine Rolle, in Veröffentlichungen der Stadtverwaltung findet es keine Erwähnung.

7.1.2 Zersiedlungseffekte¹⁰⁷ im städtischen Umland

Den größten Nutzungsdruck für diese Schutzgebiete stellt die illegale Besiedlung dar. Trotz ihres besonderen rechtlichen Status sind selbst die Schutzgebiete nicht vor dem Siedlungsdruck gefeit. Im Zuge von Landbesetzungen innerhalb dieser Gebiete bestehen erhebliche, bisher ungelöste Landnutzungskonflikte. Sowohl innerhalb des Gebietes des Delta do Jacuí¹⁰⁸ als auch innerhalb des Parque Municipal Saint' Hilaire haben sich illegale Siedlungen gebildet, deren Verbleib noch nicht geklärt ist (*Eduino I 73*). Im Falle des Naturschutzgebietes *Itapuã*, das in dem südlich an Porto Alegre angrenzenden Munizip Viamão liegt, konnte durch externe Finanzierung die Umsiedlung der illegalen Ansiedlungen durchgeführt werden.

Doch auch außerhalb der Schutzgebiete führt die unregelmäßige Siedlungsentwicklung zu erheblichen Zerschneidungseffekten und zu einer starken Fragmentierung ehemals zusammenhängender Lebensräume. Denn die expandierende Bebauung der Peripherie schließt nicht als geschlossene Siedlungsfläche an die konsolidierte Stadt an, sondern erfolgt in Form einer heterogenen Mosaikstruktur, innerhalb derer viele unterschiedliche Landnutzungsformen erhalten bleiben oder neu entstehen. Dichter besiedelte Bereiche wechseln sich ab mit Brachflächen, landwirtschaftlicher Nutzung oder Waldbestand. Ein wichtiger Faktor für diese disperse Sied-

¹⁰⁷ Die Begriffe „Zersiedlung“ oder *urban sprawl* werden derzeit in der Planungsliteratur aufgrund ihrer normativen, aber unklaren begrifflichen Implikationen kritisiert. Nach Hesse und Kaltenbrunner (2005, 16-17) handelt es sich um ein sehr unscharfes Konzept, das den Themenkomplex der Suburbanisierung, der unkoordinierten Siedlungsentwicklung und des hohen Flächenverbrauchs umfasst. Es verschleiert dabei die Komplexität der Probleme der Dekonzentration von Nutzungen. Hier wird der Begriff mehr zur Beschreibung eines konkreten Phänomens verwendet und nicht im Sinne einer implizierten Forderung nach einer definierten städtischen Ordnung. Diese häufige normative Begriffsverwendung wird von Hesse und Kaltenbrunner (2005, 17) beanstandet.

¹⁰⁸ Neben den typischen Spontansiedlungen gibt es im Schutzgebiet des Delta do Jacuí auch Nutzungskonflikte mit Wochenend-Häusern und Villen wohlhabender Porto Alegrenser, die sich aufgrund der attraktiven Lage auf den Inseln im Flussdelta teilweise innerhalb der Schutzgebietsgrenzen ihre Domizile gebaut haben. Die rechtlichen Verfahren laufen bereits seit Jahren (vgl. Aldovan 77-80).

lungsstruktur ist, dass die Zugänglichkeit der Grundstücke für Landbesetzungen sehr unterschiedlich ist und davon abhängt, ob es sich um lukratives Bauland handelt, ob sich der Eigentümer um die Fläche kümmert und in deren Bewachung investiert. Vor allem Spekulationsflächen sind in der Regel gut bewacht, städtische Flächen und Grundstücke mit ungeklärten Besitzverhältnissen dagegen sind der illegalen Landnahme besonders ausgesetzt (*Fátima* 154-164, *Jairo* 89-92, *Flavio* 11). Dadurch entsteht eine flächenverbrauchende, diskontinuierliche Siedlungsstruktur.

Die Waldökosysteme der Peripherie werden aufgrund dieser Zersiedlungsprozesse in stark fragmentierte Waldinseln zerteilt. Durch die Verinselungseffekte wird der Lebensraum zahlreicher Tier- und Pflanzenarten gefährdet. Sehr gut untersucht ist in diesem Zusammenhang die Brüllaffenart *Bugio ruivo*, dessen Populationen sich aufgrund der hohen Habitatansprüche der Art immer mehr aus den Wäldern um Porto Alegre zurückziehen (vgl. Menegat et al. 1998, 64).¹⁰⁹

Aus der Perspektive des Ressourcenschutzes verstärken sich die negativen Umweltfolgen der illegalen Siedlungen dadurch, dass diese sich besonders in den gefährdeten, für Bebauung ungeeigneten Bereichen wie Flussufer, Überschwemmungsbereiche und Steilhänge konzentrieren. Diese Extremstandorte sind typisch für Squatter-Siedlungen in ganz Brasilien, da sie außerhalb des Interessensbereiches des formalen Bodenmarktes liegen (vgl. Smolka 2003, 274; Wehrhahn 1998, 357; Bähr & Mertins 1995, 143; Maricato 2001a, 86).¹¹⁰ Gerade diese ökologisch sensiblen Bereiche haben sich zu den typischen Nischen für illegale Siedlungen entwickelt, da diese aufgrund ihrer umweltrechtlichen Auflagen vom legalen Immobilienhandel ausgeschlossen sind.

Durch Abholzung in diesen Bereichen wird die Wasserrückhaltefunktion der Waldflächen an den Hängen zerstört, so dass es durch den erhöhten Oberflächenabfluss häufiger zu Überschwemmungen kommt und insgesamt die Erosionsgefahr stark erhöht ist. Der Fluss Dilúvio, der sich aus Zuflüssen aus den *morros* speist, trat in den letzten Jahren regelmäßig über die Ufer. Die Entwaldung auf den Hügeln aufgrund von Siedlungsexpansion hat zudem negative Auswirkungen auf das Lokalklima der Stadt.

Sehr folgenreiche Auswirkungen hat außerdem die mangelnde Abwasserentsorgung in den illegalen Siedlungen, die zu beträchtlicher Gewässerverschmutzung der zahlreichen Bäche und Flüsse der Hügellandschaft führt. Die Ausdehnung des öffentlichen Ver- und Entsorgungssystems kann nicht mit der Expansion der illegalen Siedlungen Schritt halten, zumal diese zum einen durch ihre schwer zugängliche Lage und ihre teilweise sehr dichte Bebauung einen nachträglichen Infrastrukturausbau sehr schwierig und kostspielig gestalten. Auch die Müllentsorgung in diesen unwegsamen Gebieten ist sehr problematisch. Die negativen abiotischen Umweltauswirkungen der illegalen Siedlungen sind insgesamt sehr vielschichtig und können

¹⁰⁹ Für eine ausführliche naturschutzfachliche Bewertung der Hügellandschaft von Porto Alegre verweise ich auf Adelman (2006).

¹¹⁰ Laut Smolka (2003, 274) liegen 49,3% der *Favelas* von São Paulo an Flussufern, 32,2% werden regelmäßig überschwemmt.

hier nicht im Detail analysiert werden, da Fragen des Flächenmanagements im Zentrum der vorliegenden Fragestellung stehen.¹¹¹

7.1.3 Phasen des Siedlungswachstums in den verschiedenen Teilbereichen der Peripherie

Beim Siedlungswachstum im Süden des Munizips kann man zwei Phasen unterscheiden. Die ersten *vilas irregulares* am Stadtrand entstanden an der Nordflanke auf der Hügelkette. Ein Großteil davon befindet sich auf öffentlichen Flächen (PMPA 2001, 22). Mit fortschreitender Suburbanisierung entstanden zunehmend illegale Siedlungen, vor allem *loteamentos irregulares*, aber auch zahlreiche Landbesetzungen, jenseits der zentralen Hügelkette.

Die erste Welle der Landbesetzungen im Gebiet der *morros* hat, wie Luftbilder aus dem Jahr 1966 belegen, bei den zentrumsnahen Hügeln (Morro Teresópolis, Morro da Polícia, Morro da Cruz und Morro da Companhia, siehe Abb. II-10) bereits vor Mitte der 60er Jahre stattgefunden.¹¹² Im Stadtentwicklungsplan (1999, Art. 27) ist dieses Gebiet als *Zona de Transição*¹¹³ definiert. In dieser Zone befinden sich der größte Anteil an Wohnungen in *vilas irregulares* (PMPA 2001, 22). In den letzten Jahren haben sich diese dort jedoch nur noch wenig ausgebreitet. Bei diesem Übergangsgebiet handelt es sich also um ein ehemaliges peripheres Expansionsgebiet, dessen Ausbreitung sich inzwischen stabilisiert hat, da die Siedlungsexpansion sich auf die peripheren Gebiete jenseits der Hügelkette ausgedehnt hat.

Seit Ende der 70er Jahre kann man von einer zweiten Phase der Suburbanisierung sprechen, die vor allem die ehemals ländlichen Gebiete südlich der zentralen Hügelkette betrifft. Hier handelt es sich neben *vilas irregulares* vor allem um die in Kapitel II.2 erwähnten *loteamentos irregulares*, die durch die Parzellierung ehemals landwirtschaftlicher Flächen entstehen. Die Siedlungsstrukturen sind in diesem Gebiet erheblich weitläufiger und lockerer als die älteren *vilas irregulares* an der Nordflanke der zentralen Hügelkette.

7.1.4 Städtische Expansionsgebiete im Südosten des Munizips

Zu den wichtigsten städtischen Expansionsgebieten innerhalb des Munizips Porto Alegre zählt der südöstliche Bereich, der im Stadtentwicklungsplan als *Eixo Lomba Restinga* bezeichnet wurde. Diese Planungsregion setzt sich aus dem Stadtteil Lomba do Pinheiro und Teilen des Stadtteils Agronomia zusammen und wird im folgenden gemäß dem lokalen und stadtplanerischen Sprachgebrauch vereinfachend als Lomba do Pinheiro bezeichnet (siehe Abb. II-10 und II-11). Dieser Stadtrandbereich wurde zum einen für eine nähere Betrachtung ausgewählt, da sich daran die Auswirkungen des jüngsten Suburbanisierungsprozesses besonders gut zeigen lassen. Zum anderen soll damit das Untersuchungsgebiet für die Fallstudie zu partizipativer Stadtplanung eingeführt werden, die Gegenstand der später folgenden Kapitel ist.

¹¹¹ Eine gute Zusammenfassung der allgemeinen Umweltdegradierung durch Spontansiedlungen findet man bei Menegat (1998, 153).

¹¹² Die Luftbildanalysen ergaben, dass von den in der jüngsten Erhebung (Moraes & Anton 2000) kartierten Flächen der *vilas irregulares* auf diesen Hügeln rund 44% bereits vor 1966 entstanden waren, weitere 36% dieser Flächen entstanden in den Jahren zwischen 1966 und 1977 und lediglich 20% sind nach 1977 entstanden.

¹¹³ Dt.: Übergangsgebiet.

Dieses Gebiet hob sich in den letzten Jahrzehnten durch eine besonders hohe Siedlungsdynamik und die größte Konzentration an *loteamentos irregulares* im Munizip hervor (vgl. PMPA 2001, 15). Die Bevölkerung dieses städtischen Teilraums hat sich seit den 60er Jahren verdreifacht (PMPA & SMC 2000, 137). Die besiedelte Fläche (ohne Straßenfläche) versechsfachte sich im selben Zeitraum, sie nahm von 94 ha im Jahr 1966 auf 567 ha im Jahr 1999 zu.¹¹⁴

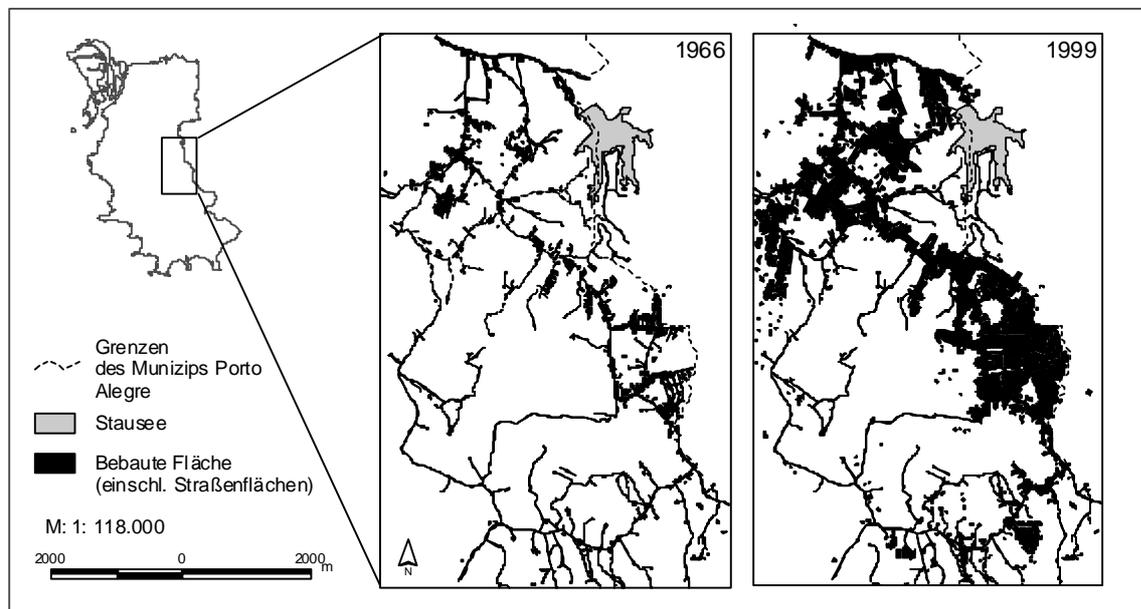


Abbildung II-11: Zunahme der Siedlungsfläche im Gebiet der Lomba do Pinheiro von 1966 bis 1999. Eigener Entwurf, Quellen: Kartierung Adelman (2006) und PMPA (2003b)

Der Großteil der Siedlungsfläche wird von *loteamentos irregulares* eingenommen (rund 50% der Siedlungsfläche). Die Squatter-Siedlungen (10% der Siedlungsflächen) konzentrieren sich entlang der Bäche oder auf die steileren Hänge. Die Siedlungsstruktur zeichnet sich insgesamt durch eine starke Fragmentierung aus. Als verbindendes Element durchquert eine zentrale Verkehrsachse dieses sehr heterogene Siedlungsgebiet von Nordwesten nach Südosten (siehe Abb. II-12).

¹¹⁴ Eigene Berechnungen mit Hilfe von GIS-Analysen auf Basis von Luftbildinterpretationen.

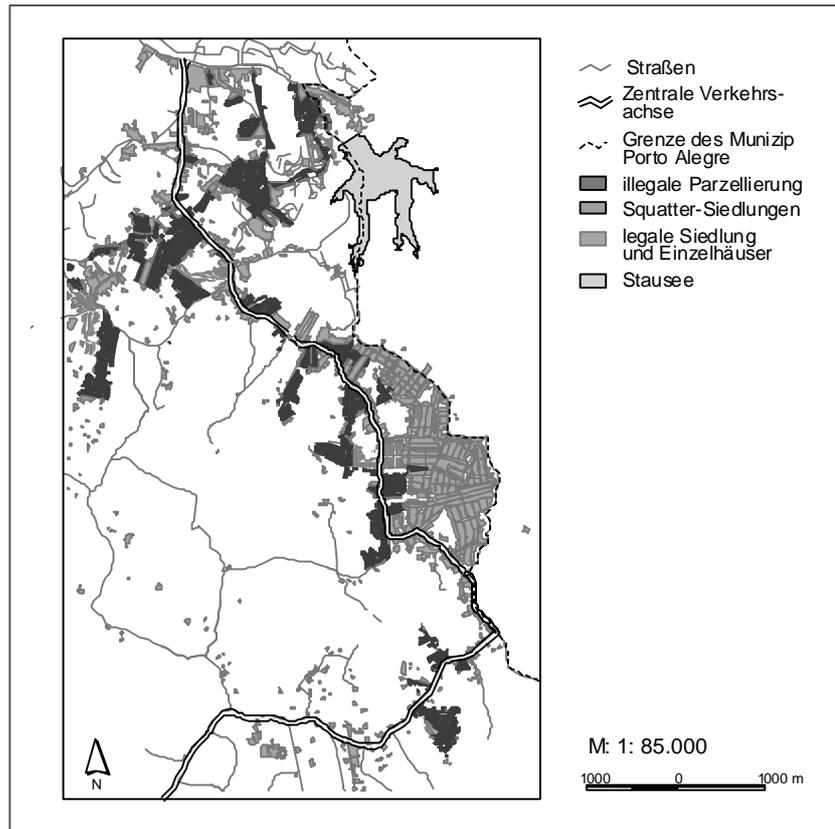


Abbildung II-12: Siedlungsstruktur der Lomba do Pinheiro, Eigener Entwurf, Quellen: PMPA (2003b) und PMPA (2005)

Entlang dieser Achse liegen die ältesten Siedlungen. Ein wichtiger Wachstumsschub für die Region war der Ausbau und die Asphaltierung dieser Straße sowie die Verbesserung der Busanbindungen Anfang der 70er Jahre. Dieser Infrastrukturausbau war der wichtigste Impuls für die Explosion des Siedlungswachstums in diesem Gebiet. Hier bestätigen sich die allgemeinen Erklärungsansätze für Suburbanisierungstendenzen, wonach die Abwanderung der Bevölkerung ins Umland überwiegend durch die dort niedrigeren Miet- und Bodenpreise und die verbesserten Transportverbindungen gefördert wird (Friedrichs 1995, 114).

Die ältesten Siedlungen (Vila Mapa, Vila Herdeiros und Vila Esmeralda) sind mit zwischen 132 bis 156 Einwohner pro Hektar am dichtesten besiedelt. Jüngere Siedlungen weisen mit unter 50 Einwohnern pro Hektar dagegen oft noch niedrige Bevölkerungsdichten auf. Hier sind im Laufe der Jahre „Nachverdichtungsprozesse“ anzunehmen. Diese sukzessive Verdichtung der Siedlungen entspricht der typischen Entwicklung von Spontansiedlungen. In Teilbereichen des Gebietes hat sich auch weiterhin ein ländlicher Charakter mit gärtnerischer und kleinbäuerlicher Produktion sowie freistehenden Einzelhöfen erhalten. Insgesamt hebt sich dieses randstädtische Expansionsgebiet deutlich von der Kernstadt ab.¹¹⁵ Auch die überwiegend lockere Bebauung der *loteamentos irregulares* mit vielen Gartenflächen, dazwischen liegenden Brachflächen und Restwaldbeständen unterstreichen diesen eher ländlichen Eindruck.

¹¹⁵ Im Stadtzentrum beträgt die Einwohnerdichte teilweise über 400 Einwohner pro Hektar.

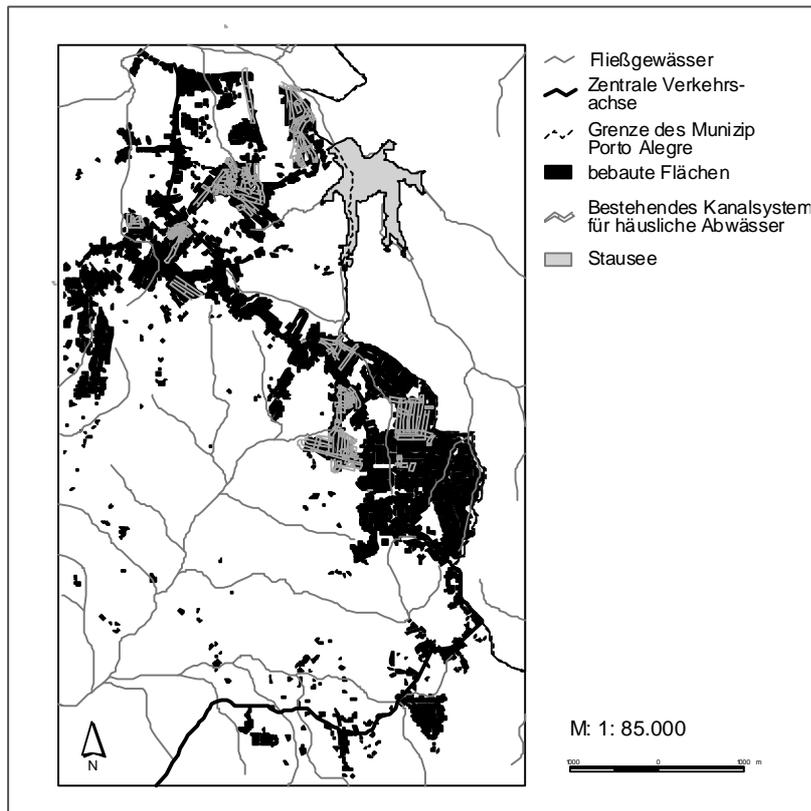


Abbildung II-13: Abwassersystem in der Lomba do Pinheiro, Eigener Entwurf, Quellen: Kartierung PMPA (2003b) und PMPA (2005)

Auch die Infrastrukturversorgung ist insgesamt sehr lückenhaft. Zwar ist inzwischen ein Großteil der Bewohner an die öffentliche Trinkwasserversorgung und an das Stromnetz angeschlossen, doch vor allem die Abwasserentsorgung muss als sehr mangelhaft bezeichnet werden. Im gesamten Gebiet sind nur 14% der Haushalte¹¹⁶ an das öffentliche Abwassersystem angeschlossen, die restlichen Haushalte behelfen sich mit Versitzgruben oder leiten ihre Abwässer in die zahlreichen Bäche der Region (siehe Abb. II-13). Daraus ergibt sich eine erhebliche Gewässerverschmutzung, die in diesem für die Trinkwasserversorgung bedeutsamen Raum besonders folgenreich ist und auch gesundheitliche Probleme für die Bewohner nach sich zieht. Insgesamt kann dieses Stadtgebiet hinsichtlich seiner vielschichtigen Umweltprobleme, wie sie in Kap. II.7.1.2 bereits angesprochen wurden, als typisch für die städtische Peripherie gelten.

Aus Sicht des Umwelt- und Naturschutzes hat dieses Gebiet aus zweierlei Gründen eine große Bedeutung. Zum einen handelt es sich hier um das Quellgebiet zahlreicher Bäche und das Einzugsgebiet eines Stausees, der als Trinkwasserreservoir für ganz Porto Alegre dient und innerhalb des Schutzgebietes Parque Saint' Hilaire liegt. Zum anderen haben die verbliebenen Waldflächen in dieser Region eine wichtige Funktion für den Biotopverbund zwischen den Wäldern der zentralen Hügelkette und denen der südlichen isolierten Hügel (Morro São Pedro, Morro da Extrema). Durch die rasche und un gelenkte Siedlungsentwicklung wurden diese Waldflächen sehr stark dezimiert. Lange Zeit wurde hier jedoch von städtischer Seite kaum eingegriffen. Zudem wurden auch in jüngster Zeit Bewohner zentrumsnäherer Squatter-Siedlungen in dieses Gebiet umgesiedelt. Die diesbezügliche Flächenwahl bestätigen die in

¹¹⁶ Berechnungen nach IBGE (2001).

Kapitel II.7.1.2 dargestellten Probleme. Zusätzliche Umweltschäden entstehen durch Granitabbaugebiete, die sich am westlichen Rand des Gebietes befinden und auch bei teilweiser Stilllegung nicht wieder renaturiert wurden.

Insgesamt entspricht dieses Gebiet genau dem, was in der Stadtgeographie als peri-urbaner Übergangsbereich definiert wird. Denn dieser zeichnet sich typischerweise durch eine expandierende Siedlungsentwicklung aus, aufgrund derer die Flächennutzung der Primärproduktion zunehmend aus dem Gebiet verdrängt wird und nur noch inselhaft vorzufinden ist (UNU & IAS 2003, 12; vgl. Allen 2003, 135-136). Weitere typische Landnutzungsformen für peri-urbane Gebiete sind Naherholungsgebiete, Müllentsorgungsanlagen oder -halden und Abbaugebiete für Baustoffe für die städtische Bauindustrie (UNU & IAS 2003, 12). Häufig kommen dort auch Wasserreservoirs für die städtische Trinkwasserversorgung und Schutzgebiete vor (UNU & IAS 2003, 12). Abgesehen von der Naherholung spielen alle diese typischen Nutzungsformen in der Lomba do Pinheiro eine Rolle. Wie es nach Allen (2003, 136) charakteristisch für peri-urbane Bereiche ist, gehen hier einerseits ländliche Attribute wie landschaftlicher Reiz, landwirtschaftliche Nutzung und fruchtbarer Boden verloren, fehlen jedoch andererseits städtische Eigenschaften aufgrund der geringen Siedlungsdichte und dem Mangel an Infrastruktur sowie städtischer Dienstleistungen. Aus ökologischer Perspektive handelt es sich also um ein heterogenes Patchwork aus naturnahen Ökosystemen, Agrar-Ökosystemen und städtischen Ökosystemen, die sich wechselseitig beeinflussen (Allen 2003, 136).

Erst seit dem Inkrafttreten des neuen Stadtentwicklungsplans gewann diese Stadtrandzone jedoch verstärkt die Aufmerksamkeit der Behörden. Um dieses Randgebiet zumindest formal in die Stadt einzugliedern, wurde es im Stadtentwicklungsplan in weiten Teilen der *Cidade Intensiva* zugeteilt (siehe Abbildung II-3). Zusätzlich wurde dort ein Spezialprojekt (*Projeto Especial*) zur stadtplanerischen Integration initiiert, das in der Fallstudie ausführlicher dargestellt wird. Der illegalen Siedlungsentwicklung konnte jedoch bisher noch nicht erfolgreich Einhalt geboten werden. Seit 1999 entstanden dort auf ehemaligen Waldflächen mindestens 21 ha Squatter-Siedlungen.

7.2 Raumbezogene umweltpolitische Instrumente und ihre Limitationen

Auf Basis von Expertengesprächen mit Behördenvertretern in Porto Alegre werden im Folgenden diejenigen Instrumente der Umweltpolitik identifiziert und hinsichtlich ihrer Effektivität überprüft, die einen direkten Einfluss auf die oben dargestellten raumplanerischen Probleme haben. Zunächst wird dabei kurz auf gesetzliche Regelungen zum Schutz der natürlichen Umwelt und zur raumplanerischen Steuerung eingegangen. Danach werden die spezifischen Instrumente der Umweltpolitik in Porto Alegre erörtert. Da die Policy-Ebene auch eng durch die institutionellen Rahmenbedingungen beeinflusst wird, werden diese, soweit in den Interviews darauf eingegangen wurde, mit in die Betrachtung einbezogen.

7.2.1 Gesetzlich verankerte Schutzbestimmungen mit Relevanz für das Untersuchungsgebiet

Die Umweltgesetzgebung Brasiliens gilt allgemein als hochentwickelt. Vor allem im Laufe der 80er Jahre wurden, ausgehend von der Verabschiedung des Gesetzes zur Reglementierung der nationalen Umweltpolitik (LEI N° 6.938, 1981), einige maßgebliche Weichenstellungen in Richtung einer fortschrittlichen Umweltpolitik vollzogen (Wehrhahn 1994, 32; vgl. Schlüter 1995, 90-92). Besonders die Verfassung von 1988 brachte wesentliche formale Verbesserungen im Umweltbereich.¹¹⁷ Nicht zuletzt aufgrund des Drucks der internationalen Öffentlichkeit und nationaler Umweltbewegungen wurde ein ganzes Kapitel der Verfassung der Umwelt gewidmet und der Umweltschutz darin als eines der sozialen Grundrechte verankert (Fernandes 1995, 92; Wehrhahn 1994, 32-35). Nach Guimarães (1991, 200) bewerteten die Vereinten Nationen die neue brasilianische Verfassung im Hinblick auf ihre Vorgaben im Umweltschutzsbereich sogar als eine der fortschrittlichsten der Welt. Ein weiterer, entscheidender umweltrechtlicher Wendepunkt war 1986 die Einführung von Umweltverträglichkeitsprüfungen in Umweltgenehmigungsverfahren mit der Resolution CONAMA 001/81 (siehe auch Kap. II.7.2.2).

Die Umsetzung dieser weitreichenden gesetzlichen Vorgaben ist jedoch mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden. Viele der Umsetzungsprobleme hängen eng mit den institutionellen Rahmenbedingungen zusammen, auf die in Kap. II.7.2.3 eingegangen wird. Schlüter (1995, 88) kritisiert aus rechtswissenschaftlicher Perspektive die ausgeprägte Zersplitterung und Unübersichtlichkeit des brasilianischen Umweltrechts, sowie die mangelnde Verknüpfung der Rechtsnormen auf verschiedenen Ebenen. Viele umweltrechtliche Bestimmungen sind den meisten Beamten, Richtern und Staats- und Rechtsanwälten gar nicht bekannt (Schlüter 1995, 96).¹¹⁸ Grundsätzliche Schwierigkeiten ergeben sich häufig aus dem Fehlen von Ausführungsbestimmungen und klarer Verteilung der Kompetenzen zwischen den verschiedenen Umweltbehörden (Harth 1995, 24-25). Wehrhahn (1994, 35) bezeichnet beispielsweise die weitreichenden Bestimmungen zum Schutz des Küstenregenwaldes Mata Atlântica als wenig ausgearbeitet, da ein generelles Abholzungsverbot ohne Entschädigungsmaßnahmen im Widerspruch mit dem Eigentumsrecht steht. Besonders eklatant ist das Umsetzungsdefizit im Hinblick auf die große Zahl an ausgewiesenen Schutzgebieten, die bisher lediglich auf dem

¹¹⁷ Für eine detaillierte Darstellung des brasilianischen Umweltrechts sei auf Wehrhahn (1994, 23 ff.), Fernandes (1995, 91 ff.), Schlüter (1995, 88-96) und Guimarães (1991) verwiesen.

¹¹⁸ Für eine genaue Auseinandersetzung mit den strafrechtlichen und prozessrechtlichen Defiziten siehe Schlüter (1995, 94 ff.), der argumentiert, für eine effektive Anwendung des Umweltrechts in Brasilien bedürfe es einer Reform des Gerichtswesens.

Papier existieren, denn die Naturschutzbehörden können aufgrund von Personal- und Ausstattungsmangel häufig nicht die Implementierung der Schutzgebietsverordnungen gewährleisten (vgl. Wehrhahn 1994, 37-38; Fernandes 1995, 99; Egler 2002, 222 ff.).¹¹⁹

Im Umfeld von städtischen Ballungsräumen sind diese Raumnutzungskonkurrenzen zwischen den umweltrechtlichen Vorgaben und dem Flächenbedarf der Siedlungsentwicklung besonders ausgeprägt. So verstößt in Porto Alegre der überwiegende Teil der illegalen Siedlungen in der unmittelbaren Peripherie der Kernstadt sowohl gegen die Auflagen des Waldgesetzes als auch gegen das Baugesetz auf Bundesebene. Ein Großteil der Squatter-Siedlungen liegt in den so genannten *áreas de preservação permanente* (APP),¹²⁰ d.h. in Gebieten, in denen laut Artikel 2 des Waldgesetzes *Código Florestal* (Lei 4.771, 1965) Abholzverbot besteht. Es handelt sich dabei um Pufferstreifen entlang von Flüssen, Seen und Quellen sowie um Hügelkuppen oder steile Hanglagen. Diese umweltrechtlichen Vorgaben erschweren häufig nachträgliche Legalisierungsprozesse von Spontansiedlungen innerhalb dieser Schutzzonen, da die formalen Landtitel bei einem Verstoß gegen die umweltrechtlichen Bestimmungen nicht vergeben werden können (*Rodrigo* 105, *Jairo* 118, vgl. Kap. II.5.2).

In präventiver Hinsicht ist das umfassende Umwelt- und Naturschutzrecht zum Schutz der Vegetation an Steilhängen und entlang von Flüssen im Bereich der Hügelkette weitgehend wirkungslos angesichts der illegalen Siedlungsentwicklung in diesen Gebieten. Besonders schwierig gestaltet sich der Schutz der artenreichen, natürlichen Grasländer. Die naturschutzfachliche Bedeutung dieser *Campo*-Flächen ist noch wenig erforscht¹²¹ und wird auch von Seiten der lokalen Umweltbehörde kaum thematisiert. Es gibt noch keine umweltrechtlichen Bestimmungen zu ihrem Schutz.

Am Beispiel des peripheren Siedlungsgebietes der Lomba do Pinheiro lassen sich die umweltrechtlichen Umsetzungsdefizite beispielhaft darstellen. Analysiert man die rechtlich geschützten Flächen gemäß der oben dargestellten Vorgaben, so stellt man fest, dass in der Lomba do Pinheiro bereits 26% der als APP unter Schutz gestellten Flächen bebaut sind (vgl. Abb. II-14).

¹¹⁹ Egler (2002, 222 ff.) diskutiert ausführlich die Ursachen der geringen Effektivität von Biodiversitätsschutzmaßnahmen in Brasilien. Die Autorin zitiert eine Studie des WWF, wonach 55 % von 86 untersuchten Schutzgebieten in Brasilien einen unzureichenden Umsetzungsstand und 37 % ein mangelhaftes Management aufweisen (Egler 2002, 227).

¹²⁰ Dt. (wörtlich): Dauerschutzgebiete.

¹²¹ Die ersten umfangreichen Studien dazu lieferten Overbeck (2005) und Müller (2005).

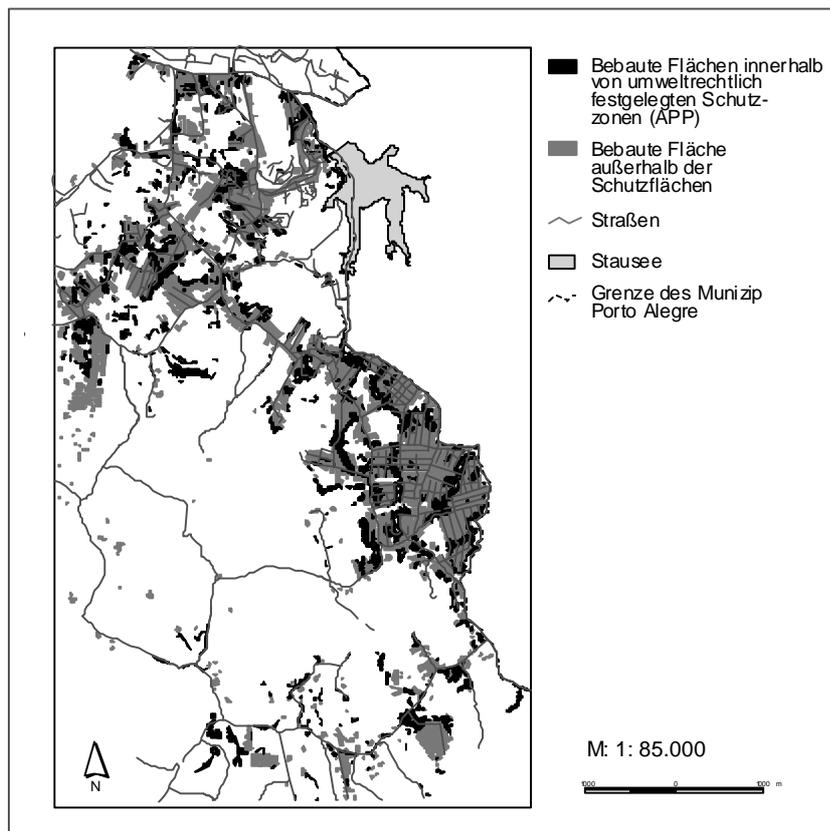


Abbildung II-14: Bebaute Schutz-zonen (APP-Flächen) in der Lomba do Pinheiro. Eigener Entwurf, Quellen: Kartierung Adelman (2006) und PMPA (2003b)

Die Schwierigkeiten einer effektiven Umweltpolitik auf der kommunalen Ebene hängen auch mit den fehlenden übergeordneten Raumordnungs- und Umweltplanungskonzepten zusammen. Zwar ist im Artikel 21, IX der Verfassung grundsätzlich festgelegt, dass es Aufgabe des Bundes ist, nationale und regionale Raumordnungspläne und Entwicklungspläne zu erarbeiten und auszuführen. Doch die institutionellen Zuständigkeiten sind nicht eindeutig geregelt und die verschiedenen Bundesbehörden mit raumplanerischen Kompetenzen¹²² schlecht aufeinander abgestimmt (vgl. Rodrigues 1992, 146, 190 u. 196; Fernandes 1992, 47-48). Die wichtigsten Gesetze auf Bundesebene, die Steuerungsmöglichkeiten im Hinblick auf die Stadtentwicklung und damit auch auf die Raumplanung bieten, sind das Bodenparzellierungsgesetz (Lei do Parcelamento do Solo Urbano, Lei N° 6.766, 1979) und das Stadtstatut (Estatuto da Cidade, Lei N° 10.257, 2001) (siehe Kap. II.4.3).

7.2.2 Flächennutzungsplanung und Genehmigungsverfahren in Porto Alegre

Regulative Ansätze sind die klassischen und dominierenden Instrumente der brasilianischen Umweltpolitik, auch auf kommunaler Ebene (Rodrigues 1992, 246). Dazu gehören zum einen Genehmigungsverfahren, in die auch die in Kap. II.7.2.1 dargestellten rechtlichen Instrumente einfließen. Zum anderen zählen dazu planerische Instrumente der

¹²² Zu nennen sind in diesem Zusammenhang das Ministerium der nationalen Integration (*Ministério da Integração Nacional*), das Verteidigungsministerium (*Ministério da Defesa*), das Umweltministerium (*Ministério do Meio Ambiente*), das Landwirtschaftsministerium (*Ministério de desenvolvimento agrário*) und das Verkehrsministerium (*Ministério do Transporte*).

Stadtentwicklungsplanung, auf deren Ausprägung in Porto Alegre hier als erstes eingegangen wird.

Eine wichtige Weichenstellung für die kommunale Umweltpolitik in Brasilien erfolgte mit der verfassungsrechtlichen Festlegung, dass alle Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern stadtplanerische Regelungen in Form eines *Plano Diretor* aufstellen müssen (siehe Kap. II.4.3). Denn diese Flächennutzungspläne können (müssen aber nicht) umweltplanerische Bestimmungen und Auflagen aufnehmen (Ribeiro 1992, 66). Der in Porto Alegre im Jahr 1999 in einer novellierten Fassung als *Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental* (PDDUA 1999) verabschiedete Flächennutzungsplan beruft sich in seinen Leitbildern ausdrücklich auf die Prinzipien der nachhaltigen Stadtentwicklung. Er gilt als einer der fortschrittlichsten in Brasilien (Alfonsin 2003, 159), unter anderem da hier Aspekte der Umweltplanung in die Stadtplanung integriert wurden (Aldovan 116-118). Die Hügel der Stadt sind im Stadtentwicklungsplan als *Áreas de Proteção do Ambiente Natural*¹²³ definiert, in denen man laut Artikel 90 bei geplanten Interventionen ein spezielles Genehmigungsverfahren benötigt, das eine städtebaulichen Machbarkeitsstudie (*Estudo de Viabilidade Urbanística*) mit einschließt. Dafür werden auf der fraglichen Fläche Erhebungen der biotischen und abiotischen Umwelt gemacht. Die Bewertung erfolgt vor allem hinsichtlich der floristischen und faunistischen Ausstattung.

In diesen Vorranggebieten „zum Schutz der natürlichen Umwelt“ sollen die städtebaulichen Vorschriften dergestalt angepasst werden, dass die Charakteristika des Gebietes nicht beeinträchtigt werden (Art. 88, PDDUA). Bei geplanten Bauprojekten in diesem Gebiet werden in Genehmigungsverfahren entsprechende Auflagen gemacht.

Diese umweltplanerischen Vorgaben der Vorrangflächen zum Schutz der natürlichen Umwelt wurden jedoch in den Experten-Interviews vielfach in ihrer Wirksamkeit in Frage gestellt. Zum einen wurde kritisiert, dass die planerische Entscheidung auf Basis von völlig unzureichenden Daten zu Fauna und Flora, nämlich einer Luftbildkartierung aus den 70er Jahren, getroffen wurde (*Betânia* 34, *Inez* 41, *Tereza* 4-9, 75-78, *Zé Guilherme* 45, 148). Viele der im Flächennutzungsplan als Grünflächen darstellten Gebiete waren bereits zum Planungszeitpunkt besiedelt. Hier bestätigt sich die von Frey (1997, 293) thematisierte Problematik, dass die schlechte Versorgung mit Umweltdaten¹²⁴ Möglichkeiten einer fachlich abgesicherten ökologischen Vorsorgeplanung sehr stark einschränken.

¹²³ Dt.: Gebiete zum Schutz der natürlichen Umwelt. Siehe Abbildung II-15.

¹²⁴ In Porto Alegre handelt es sich dabei häufig nicht nur um Fehlen von Fachinformationen und Grundlagendaten, sondern vor allem um Probleme der Datenverfügbarkeit und Systematisierung.

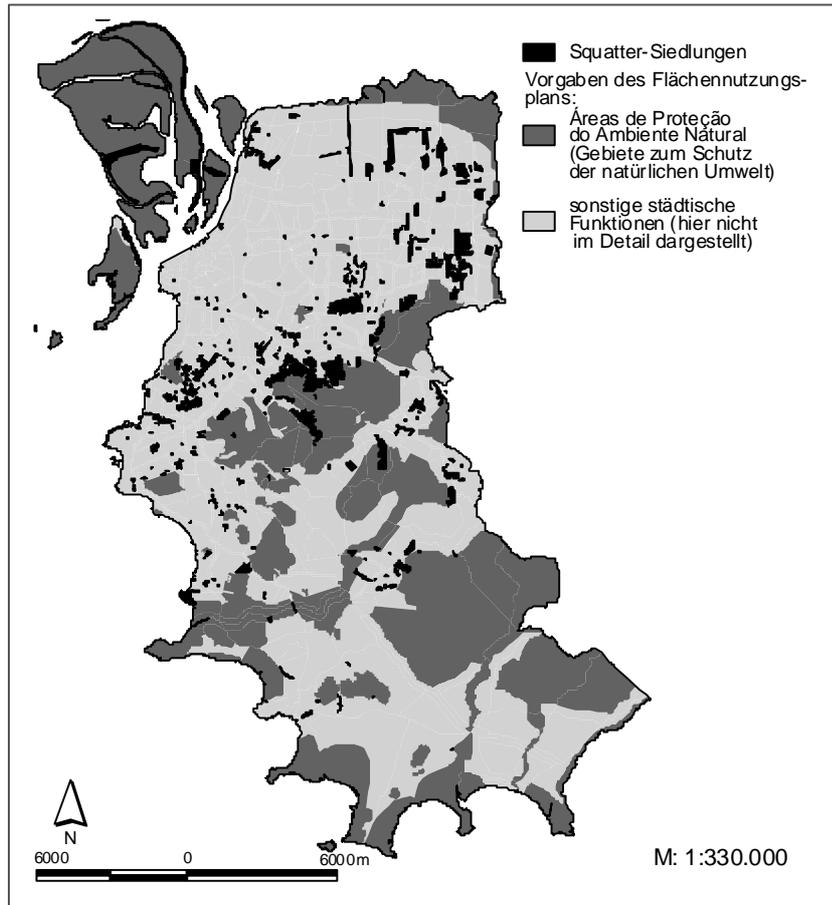


Abbildung II-15: Vorrangflächen für Naturschutz, eigene Darstellung, Quellen: PDDUA (1999) sowie Moraes und Anton (2000), eigener Entwurf

Die geringe Wirksamkeit und die ungenaue Abgrenzung der naturschutzfachlichen Bestimmungen im Flächennutzungsplan wurden in den Interviews auch dahingehend kritisiert, dass damit bewusst den Interessen der Bauindustrie entgegen gekommen wird:

„Niemand weiß, wo die Naturschutzflächen aufhören und wo sie beginnen. (...) Also ich finde das sehr praktisch für die Spekulanten und die Investoren und auch für die [Stadt -]Regierung selbst, dass das so bleibt. Warum? Vielleicht lässt sich das im [Beirat der] Stadtentwicklungsplanung rechtfertigen. Die Beiräte wissen nicht, wo die Naturschutzflächen sind. (...) wird man auf Flächen verdichten, die geschützt werden müssten.“ (*Eduino I 86*)

Insgesamt wurde die fachliche Meinung der städtischen Umwelt- und Naturschutzbehörde zu wenig im Planungsprozess berücksichtigt und nicht einmal die relevanten übergeordneten umweltrechtlichen Bestimmungen mit eingearbeitet (*Zé Guilherme 35, Eduino I 86, Jairo 25*). Die umweltschutzrechtlichen Aspekte im Stadtentwicklungsplan blieben weitgehend auf die Ebene des theoretischen Diskurses beschränkt (*Rodrigo 11-13*). Eine Vertreterin des Stadtplanungsamtes erklärte die fehlende Umsetzung damit, dass die Inhalte dieses städtebaulichen Planwerks bisher noch zu wenig kommuniziert wurden, auch innerhalb der Verwaltung (*Tereza 96 u. 108*). Die mangelhafte Effektivität der Vorrangflächen für Naturschutz kann am Beispiel der Lomba do Pinheiro sehr gut illustriert werden, da 22% der Neubesiedlung zwischen 1991-2003 auf diesen Flächen liegen (Kartierung Adelman 2006).

Angesichts dieser auch von der SMAM wahrgenommenen Defizite der flächenbezogenen Umweltplanung in Porto Alegre, wird innerhalb dieser Behörde schon seit einigen Jahren die Idee eines eigenständigen Umweltplanes (*Plano Diretor Ambiental*) für Porto Alegre diskutiert, jedoch ohne dieser Idee bisher konkrete Gestalt geben zu können (*Zé Guilherme 47, Jairo 13, Rodrigo 91-93*). Als weiterer innovativer, jedoch noch nicht praktizierter Ansatz in der städtischen Umweltpolitik wurde das Instrument des ökonomischen Anreizes für den Erhalt natürlicher Vegetation genannt (*Rodrigo 138*). Dabei handelt es sich um die Möglichkeit, privaten Grundeigentümern für naturschutzfachlich wertvolle Flächen die städtische Bodensteuer zu erlassen, wenn diese sich vertraglich binden, sie in ihrem Zustand zu erhalten.

Als dringend nötige Strategie der städtischen Umweltpolitik in Brasilien fordert Ribeiro (1992, 66) eine „Ökologisierung“ der Flächennutzungsplanung, indem in die zahlreichen stadtplanerischen Instrumente (z.B. Bodenparzellierungsgesetze und baurechtliche Bestimmungen) umweltschutzplanerische Inhalte einbezogen werden und diese besser auf einander abgestimmt werden. In Porto Alegre kann man den obigen Ausführungen zu Folge grundsätzlich bereits deutliche Schritte in Richtung einer stärkeren umweltschutzplanerischen Ausrichtung der Stadtplanung erkennen, doch ist gerade die Abstimmung der einzelnen Instrumente noch sehr problematisch, wie im Folgenden ausführlicher belegt wird. Wenn der Flächennutzungsplan auch Vorranggebiete für Naturschutz ausweist, so fehlt es doch an genaueren Konzepten und Planungen, wie diese Gebiete konkret vor der Siedlungsexpansion geschützt werden können. Das tatsächliche Verwaltungshandeln in dieser Hinsicht beschränkt sich bis heute auf die Genehmigungsverfahren bei Bauvorhaben. Der Problematik der expandierenden Spontansiedlungen in diesen Bereich wird durch diese Verfahren jedoch nicht begegnet.

Die Genehmigungsverfahren für Bauvorhaben und Legalisierungsvorhaben sind die wichtigste formale Einflussmöglichkeit der Umweltbehörden auf die Stadtentwicklung (vgl. *Inez 20, Rodrigo 16-17*). Die brasilianischen Kommunen haben Autonomie in der Festlegung von Umweltgenehmigungsverfahren für wirtschaftliche Aktivitäten innerhalb ihres Gemeindegebietes¹²⁵ (Ribeiro 1992, 66; vgl. Frey 1997, 290). Bei potentiell umweltrelevanten Aktivitäten kann die Gemeinde dafür Umweltverträglichkeitsprüfungen (EIA, *estudo de impacto ambiental*) verlangen. Porto Alegre hat 1998 ein eigenes Gesetz für Umweltgenehmigungsverfahren¹²⁶ erlassen (Lei N° 8.267, 1998), unter das alle ökonomischen Aktivitäten und Vorhaben fallen, die möglicherweise zu Umweltverschmutzung oder Umweltdegradierung führen können. Neben zahlreichen gewerblichen, industriellen und verkehrstechnischen Vorhaben wird hierzu auch die Parzellierung von Bauland gezählt. Diese umweltbezogenen Genehmigungen werden von einer interdisziplinären Kommission aus Vertretern der verschiedenen zuständigen städtischen Behörden ausgestellt. Bei großen Bauvorhaben wird eine eigenständige Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt.

Diese komplexen Genehmigungsverfahren haben jedoch beträchtliche Schwachpunkte. Zum einen sind die mangelnde institutionelle Integration zu nennen (vgl. Alonso & Costa 2002, 121). So sind die städtebaulichen Genehmigungsverfahren, die bei Parzellierungen von Bauland

¹²⁵ Insgesamt haben die brasilianischen Kommunen weitreichende Handlungsmöglichkeiten und legislative Kompetenzen: sie können in Angelegenheiten von lokalem Interesse die Bundes- und Landesgesetzgebung durch lokale Umweltgesetze erweitern (dürfen diesen jedoch nicht widersprechen) (Frey 1997, 291).

¹²⁶ Im Portugiesischen: licenciamento ambiental.

vorgenommen werden müssen, nicht mit den Umweltgenehmigungsverfahren abgestimmt (Zé *Guilherme* 72-79, *Tereza* 29 u. 39). Außerdem ist die fachliche Qualität der zugrunde liegenden Gutachten vielfach kritisch zu bewerten. Grundsätzlich ist als problematisch anzusehen, dass bei den Gutachten ausschließlich die betreffenden Grundstücke bewertet werden, der räumlichen Zusammenhang und die Bedeutung der einzelnen Fläche im Biotopverbund wird zu wenig berücksichtigt. Auch rechtliche Unstimmigkeiten erschweren die Verfahren maßgeblich.

In den für die Genehmigungsverfahren nötigen Umweltgutachten sind vor allem die oben erwähnten Bestimmungen des Waldschutzgesetzes eine wichtige Argumentationsbasis. Doch ist der Interpretationsspielraum für die Anwendung dieser Bestimmungen im städtischen Raum sehr groß. Zwar wird im Art. 2 des Waldgesetzes betont, dass die Stadtplanung hinsichtlich der APP-Bestimmungen angepasst werden müsse, es gibt aber dennoch widersprüchliche Aussagen von Juristen zur Anwendbarkeit der Bestimmungen im städtischen Raum (Lorenzetti & Araújo 2002, 511-512; Ferreira & Francisco 2002, 149-150). Zum Beispiel kommt es häufig zu widersprüchlichen Aussagen im Bezug auf die genaue Dimensionierung von Pufferstreifen entlang von Fließgewässern, da für diese im Bodenparzellierungsgesetz (1979) 15 m vorgeschrieben sind, im Waldgesetz jedoch 30 m (vgl. *Aldovan* 124-130). Ein Mitarbeiter der SMAM beschrieb in den Interviews ausführlich die Konflikte innerhalb der städtebaulichen Genehmigungskommission in dieser Frage, die schließlich in einem jahrelangen Rechtsstreit mündeten (Zé *Guilherme* 9 u. 13). Diese Unstimmigkeiten sind laut Lorenzetti und Araújo (2002, 511) ein Indiz für die generell fehlende Abstimmung der brasilianischen Umweltgesetzgebung mit städtebaulichen Bestimmungen.¹²⁷

In der Verwaltungspraxis ergeben sich dadurch häufige Konflikte zwischen der städtischen Umweltbehörde und der Stadtplanungsbehörde (*Tereza* 29, *Inez* 10-13). Aus Sicht der Stadtplaner ist die Position der Umweltbehörde in vielen Fällen zu restriktiv und zu unflexibel im Umgang mit den rechtlichen Vorgaben (*Betânia* 16). Dagegen vertritt die Stadtplanungsbehörde in den Baugenehmigungsverfahren im Allgemeinen stärker die ökonomischen Interessen der Träger von Bauvorhaben, die durch die hohen Naturschutzaufgaben bei der Bodenparzellierung häufig die Rentabilität ihrer Siedlungsbauprojekte gefährdet sehen (*Inez* 20-22). Aus der oft rigiden Haltung der Umweltbehörde in Genehmigungsverfahren und der gleichzeitigen großen Defizite bei der Kontrolle der illegalen Siedlungsentwicklung ergibt sich ein sehr widersprüchliches Bild.

„Also sie benutzen zum Beispiel das Waldgesetz [*Código Florestal*] wie ein Schild, nicht wahr. Das ist ein Schutzgebiet, nichts geht. (...) Also, das ist etwas völlig heuchlerisches, weil: nein im Park, lassen sie nichts zu, aber sie lassen auch alle Leute dort hin, zum Beispiel im Falle von Besetzungen.“ (*Betânia* 16)

Zwei der befragten Experten begründeten diese Problematik damit, dass es den städtischen Beamten an Kompetenz für komplexe Abwägungsprozesse fehle. Sie sind mit den neuen Leitbildern der Stadtplanung überfordert, bei denen mehr Spielraum für fallspezifische Entscheidungen bestehen. Denn nach wie vor herrscht überwiegend eine „Ausführungs-Kultur“ vor, die sich ausschließlich an gesetzlichen Bestimmungen orientiert (*Betânia* 22, *Tereza* 106-111). In dieser Hinsicht bestätigt sich die von Friedrich (1999, 92) formulierte Einschätzung der brasilianischen

¹²⁷ Zu den formal-juristischen Fehlern und inhaltlichen Lücken des *Código Florestal* siehe Wehrhahn (1994, 25).

nischen Verwaltung, dass die 20 Jahre autoritärer Politik der Militärdiktatur eine institutionelle Kultur geschaffen haben, die noch heute im Administrationsapparat nachwirken, insbesondere in Institutionen, die bisher nicht vollständig reformiert wurden.

Eine auch von den befragten Experten propagierte Kompromisslösung zwischen den konträren Positionen in Fragen des Flächennutzungsplanung innerhalb der Stadtverwaltung ist die Genehmigung von Bauvorhaben unter der Bedingung, dass ein Teil der Waldfläche innerhalb des Grundstückes als privates Schutzgebiet erhalten wird. Für Siedlungsprojekte in Bereichen mit schützenswerter natürlicher Vegetation wird vorgeschrieben, die Wohnbebauung möglichst flächensparend anzulegen und die verbleibende Waldfläche unter Schutz zu stellen. Diese privaten Schutzgebiete haben für die Stadtverwaltung den Vorteil, dass sie nicht für deren Kontrolle aufkommen muss, die Verantwortung für die Fläche wurde „privatisiert“. Dabei wird jedoch außer Acht gelassen, dass diese isolierten Einzelflächen nicht die gleiche ökologische Funktion haben wie zusammenhängende Schutzgebietsflächen. Außerdem gibt es bisher wenig langfristige Erfahrungen, ob diese privaten Schutzgebiete auch über längere Zeit bewahrt bleiben, oder ob es von den Umweltbehörden unbemerkt zu sukzessiven Abholzung oder sonstiger Übernutzung kommt. Diese Strategie der privaten Schutzflächen wird von den Befragten nicht kritisch hinterfragt (*Eduino* 195-102, *Inez* 22-25 u. 134, *Zé Guilherme* 57-59).

Die städtische Umweltpolitik stellt sich insgesamt als überwiegend reaktiv¹²⁸ dar. Sie besteht vor allem darin, auf geplante Vorhaben in den Genehmigungsverfahren zu reagieren. Vorschläge für Maßnahmen der Stadtentwicklung aus umweltpolitischer Sicht im Sinne einer vorbeugenden Planung sind dagegen, auch wegen der institutionellen Überlastung mit Kontrollaufgaben, sehr selten (*Rodrigo* 138). Der Schwerpunkt des Verwaltungshandelns liegt auf reglementierenden Instrumenten, welche sich teilweise sogar negativ auswirken können, da allgemeine Erschwernis der Genehmigungsverfahren unter Umständen die illegale Bautätigkeit fördert (siehe Kap. II.6.2.2).

7.2.3 Institutionelle Aspekte der kommunalen Umweltpolitik

Wie oben erwähnt, basieren viele Vollzugsdefizite im Bereich der Umweltpolitik auf institutionellen Hürden und Defiziten. Als Beispiel nennt Frey (1997, 282-283) das nationale System für den Umweltschutz (SISNAMA), das im Gesetz zur nationalen Umweltpolitik (LEI N° 6.938 1981) festgelegt wurde und als für seine Zeit fortschrittlich gelten kann, jedoch aber nicht zu den bestehenden administrativen und politischen Systemen passte.¹²⁹ Dieses Umweltmanagementsystem vermochte kaum Einfluss auf andere Politikbereiche auszuüben, das Gesetz griff faktisch kaum (Frey 1997, 283).

An dieser Stelle wird zunächst in allgemeiner Form auf die typischen Defizite der brasilianischen Verwaltungsapparate eingegangen, die für die Analyse der städtischen Siedlungs- und Umweltpolitik relevant sind.

¹²⁸ Randolph (2004, 17) unterscheidet zwischen „reactive, proactive and integrative measures“. Erstere zielen auf das Beheben von bereits entstandenen Umweltschäden ab, zweitere sollen die Umweltqualität, z. B. durch Reglementationen schützen, letztere bedeuten langfristige und substantielle Einbeziehung von Umwelt- und Sozialfaktoren in die Formulierung von Entwicklungsplänen.

¹²⁹ Eine ausführliche Darstellung der jungen Geschichte der Umweltpolitik Brasiliens, die viele institutionellen Hindernisse im Einzelnen vor ihren historischen Zusammenhängen analysiert, findet man bei Frey (1997, 281 ff.), Pádua (1991) und Viola (1991).

7.2.3.1 Strukturelle Mängel der Stadtverwaltungen in Brasilien

Die brasilianische Stadtverwaltungen zeichnen sich generell durch einen sehr hohen Grad an Fragmentierung und exzessiver Bürokratisierung aus (Ward 1996, 59; Maricato 2001a, 75). Besonders die fehlende Abstimmung und Kooperation der unterschiedlichen hierarchischen Verwaltungsebenen wird häufig kritisiert. Schulz (1994, 228) bezeichnet den Parallelismus in der Verwaltungsstruktur als Grundproblem der brasilianischen Verwaltung. Bundes- und bundesstaat Behörden [sowie Gemeindebehörden] arbeiten vielfach noch immer ohne Koordination oder gegenseitige Information in den gleichen Sachbereichen. Auch innerhalb der städtischen Verwaltung gibt es häufig Kompetenz-Konflikte zwischen den einzelnen Behörden. Die Aufgabenbereiche sind häufig nicht klar genug abgegrenzt oder überdecken sich. Gilbert (1996) beschreibt das Problem der konkurrierenden Behörden als grundsätzliches Problem der latein-amerikanischen Städte und zeigt an Beispielen, dass die einzelnen Verwaltungsbehörden die Programme und Maßnahmen der anderen Sektoren ignorieren oder sogar im Widerspruch dazu handeln.

Wie das gesamte brasilianische Verwaltungssystem leiden auch die brasilianischen Gemeindeverwaltungen außerdem an den häufigen Wechseln der Amtsinhaber, vor allem in führenden Positionen, bedingt durch politische Veränderungen in der Exekutive (Schulz 1994, 226). Grundsätzlich werden alle Führungspositionen im Bereich der Kommunalverwaltung, aber auch in anderen Verwaltungszweigen, als so genannte „Vertrauenspositionen“ (*cargos de confiança*) betrachtet und müssen genau der politischen Linie der jeweiligen Regierung entsprechen (Schulz 1994, 226). Das hat äußerst negative Folgen für die Effizienz der Verwaltung. Häufig gehen im vierjährigen Turnus das gesamte, angesammelte Führungswissen und das in den Führungspositionen erworbene institutionelle Wissen (*institutional memory*) für die Gemeinden verloren (Schulz 1994, 226). Als Konsequenz der häufigen personellen Wechsel werden auch Projekte und Vorhaben, die nicht während einer Wahlperiode vollendet werden können, von der Nachfolge-Administration nicht weitergeführt, weil sie als jeweils mit dem amtierenden Verwaltungschef verbunden angesehen werden (Schulz 1994, 226). In den Experten-Interviews wurden häufig Beispiele für dieses Problem in der Stadtverwaltung von Porto Alegre genannt (*Aldovan* 130, *Eduino I* 59-69, *Eliane/Marta* 55-58, *Tereza* 109). Diese geringe Kontinuität des Verwaltungshandelns mindert das Vertrauen der Bürger in die Verwaltung erheblich, wie auch an den Aussagen der Interview-Partner in Kap. V.3.6.1.1 gezeigt werden kann.

7.2.3.2 Institutionelle Probleme der Umweltpolitik im Speziellen

Viele dieser allgemeinen Schwachpunkte des brasilianischen Verwaltungssystems spiegeln sich auch in der Umweltverwaltung wieder. So führt Frey (1997, 247) als Gründe für die relative Erfolglosigkeit der brasilianischen Umweltpolitik unter anderem die Tendenz zu einer technokratischen Bürokratie, die strukturelle Korruption sowie den Mangel an qualifiziertem Personal (aufgrund der schlechten Verdienstmöglichkeiten) und an ausreichenden finanziellen Ressourcen auf. Als weitere allgemeine negative Faktoren für die Umsetzung der Umweltpolitik nennt er die politisch-gesellschaftlichen Machtverhältnisse und die typischen klientelistischen Aushandlungsmuster¹³⁰ (Frey 1997, 286-287). Letzteres hat auch mit neoliberalen Reformen zu tun, durch deren Strategie des Abbaus des Staatsapparates auch die Umweltverwaltung erheblich

¹³⁰ Darauf wird in Kap. III.2 noch näher eingegangen.

betroffen war (Frey 1997, 287). Die verwaltungsinterne Konkurrenz um die knappen Ressourcen fördert zudem die gegenseitigen Abschottung der sektoralen Fachverwaltungen und verhindert die Entwicklung einer effizienten Kooperation der verschiedenen Fachbereiche entsprechend des Querschnittcharakters der Umweltpolitik (Frey 1997, 287). Ähnlich argumentiert Fernandes (1992, 43 u. 51), der in seiner Studie über das brasilianische Umweltrecht zu dem Schluss kommt, dass die brasilianische Umweltproblematik nicht ein Problem der rechtlichen Rahmenbedingungen ist. Ihr ist nicht allein mit technischen und finanziellen Lösungen beizukommen. Vielmehr handelt es sich im Wesentlichen um ein politisches Problem, das in engem Zusammenhang mit den vorherrschenden ökonomischen Interessen der dominierenden gesellschaftlichen Gruppen steht.

Den Gemeinden werden in der brasilianischen Verfassung sehr weit reichende Handlungsmöglichkeiten und Kompetenzen im Bereich der Umweltpolitik zugeschrieben, unter anderem auch legislative Kompetenzen bei Belangen von lokalem Interesse (Frey 1997, 291). Die zentrale Aufgabe der Kommune ist die Kontrolle und Überwachung der Umweltgesetzgebung und die Durchführung von Umweltprogrammen und –projekten (Frey 1997, 289). Die Defizite des kommunalen Umwelthandelns in Brasilien sind also weniger eine Folge mangelnder kommunaler Kompetenzen als vielmehr eine Folge mangelnder Kapazitäten und mangelnden politischen Willens (Frey 1997, 293). Laut Frey (1997, 293) besteht nach wie vor unter den lokalen Entscheidungsträgern und auch Fachbeamten ein geringes Verständnis für die Notwendigkeit und Möglichkeiten kommunaler Umweltpolitik sowie mangelnde Kenntnisse über die bestehende Gesetzgebung (Frey 1997, 293).

Porto Alegre ist sicherlich hinsichtlich seiner Umweltpolitik im gesamtbrasilianischen Vergleich als fortschrittlich zu bezeichnen (vgl. Menegat 2002b, 197-202) und spiegelt keinesfalls die umweltpolitische Realität der brasilianischen Munizipien im Allgemeinen wider. Vor allem in den Bereichen der Abwasser- und Müllentsorgung sowie Bekämpfung der Luftverschmutzung konnten in den letzten Jahren erhebliche Fortschritte erzielt werden (Menegat 2002b, 194; vgl. Hardoy et al. 2001, 17).¹³¹ Dennoch wurden in den Expertengesprächen, vor allem hinsichtlich der Umweltplanung, erhebliche Defizite deutlich, die die oben zusammengefassten allgemeinen Aussagen in vielen Aspekten bestätigen.

Viele der Interviewten, sowohl die Experten als auch die Teilnehmer des partizipativen Planungsprozesses, kritisierten die extremen Mängel in der Wahrnehmung der städtischen Kontrollfunktion, vor allem im Zusammenhang von illegaler Siedlungsexpansion in Waldgebieten (*Airton* 106-108, *Eduino I* 87-90, *Betânia* 69-74, *Roberto B.* 134-138, *Fátima* 154, *Zé Calmo* 69). Selbst wenn von Seiten der Bewohner Umweltdelikte angezeigt werden, reagieren die verschiedenen Umweltbehörden häufig gar nicht oder nur unzureichend.¹³² Hier spielen sowohl die unklaren Zuständigkeiten der städtischen und regionalen Kontrollorgane (*Jairo* 66) und die geringen personellen Kapazitäten eine große Rolle (siehe Kap.II.6.2.1).

¹³¹ Beispielweise konnte der Anteil der Haushalte, die an das Abwasserkanalnetz angeschlossen waren von 1989 mit 46% bis zum Jahr 2002 auf 85% fast doppelt werden (Menegat 2002b, 194). Die Fortschritte der Abwasser- und Müllentsorgung in Porto Alegre sind im Einzelnen bei Menegat (2002b, 197) ausführlich dargestellt.

¹³² Beispiele für Interview-Aussagen dazu werden in Kap. V.3.4.2 und V.4.5 aufgeführt.

Von den Vertretern der städtischen Umweltverwaltung wurde die geringe machtpolitische Stellung sowohl der Umwelt- als auch der Stadtplanungsbehörde innerhalb der gesamten Stadtverwaltung betont (*Zé Guilherme* 11, 142). Auch wurde eine mangelnde Integration der Umwelt- und Naturschutzbehörde (SMAM) in das gesamte Verwaltungssystem kritisiert sowie ein allgemeines Defizit an integriertem und kooperativem Verwaltungshandeln (*Rodrigo* 4-9, *Inez* 130).

Die städtische Umweltbehörde konzentriert sich auf Aufgaben der Sicherung der abiotischen Umweltqualität. Historisch bestand die Hauptaufgabe dieser Behörde in der Verwaltung und Instandhaltung der städtischen Parks und Grünflächen (*Menegat* 2002b, 198). Erst in den 90er Jahren wurden ihre Aufgaben in den Bereichen der Umweltkontrolle, Management der städtischen Schutzgebiete und Durchführung der Umweltgenehmigungsverfahren erheblich erweitert.¹³³ Im Vergleich zum Bereich des technischen Umweltschutzes hat die Koordinierungsstelle für die natürliche Umwelt (*Coordenação do Ambiente Natural*, CAN), die vor allem für die Schutzgebiete zuständig ist, nur ein geringes Gewicht. Ansätze für eine vorausschauende und vorbeugende raumbezogene Umweltplanung gibt es kaum, der Schwerpunkt liegt auf ordnungsrechtlichen Ansätzen.

Auch in den Landesumweltbehörden dominiert das sanitäre Ingenieurwesen und wirkt hemmend auf eine moderne querschnittsorientierte Umweltpolitik (*Frey* 1997, 288). Sie konzentrieren sich überwiegend auf die Gewährleistung der Wasserqualität und die Kontrolle der Luftverschmutzung. Sie zeigen wenig planerisch vorsorgende Initiativen (*Frey* 1997, 288). Auch die Ebene der Metropolitanregionen¹³⁴ tätigen Planungsbehörden, die den Landesbehörden zugeordnet sind, nehmen wenig Einfluss auf die raumbezogene Umweltplanung.

Zwar wurde das ehemals rein normative Planwerk des *Plano Diretor* von 1979 durch seine Novellierung um das Leitbild der nachhaltigen Stadtentwicklung erheblich erweitert, diese neuen Leitbilder wurden jedoch bisher nicht konsequent in das administrative Vorgehen integriert (*Betânia* 12, *Tereza* 96 und 108). Die Fortschritte beschränkten sich auf die Leitbildebene, die konkrete Umsetzung scheitert an der grundsätzlichen Struktur und den Barrieren innerhalb der Verwaltungsbehörden. Die bürokratischen Prozeduren und Reglementierungen konnten bisher noch nicht ausreichend angepasst werden, um ein effektives Flächenmanagement zu ermöglichen (*Tereza* 108-110). Bisher fehlt ein übergeordnetes Konzept des Flächenschutzes, insbesondere im Bezug auf die Hügellandschaft. Zwar wird von Seiten der Umweltbehörde die Erarbeitung eines umfassenden Landschaftsplanes (*Plano Diretor Ambiental*) für das ganze Munizip gefordert, doch konnte diese Idee bisher nicht realisiert werden (*Jairo* 17, *Rodrigo* 91-93).

¹³³ Auf das Gremium des Umweltbeirates wird in Kap. V.1.3 kurz eingegangen.

¹³⁴ Wie bereits in Kap. II.II.1.1 erwähnt wurden unter der Militärregierung im Jahr 1973 Metropolitanregionen eingerichtet. Aufgabe dieser Großstadt-Regionen sind die Ausarbeitung eines integrierten Entwicklungsplans, die Organisation gemeinsamer Dienstleistungen (z.B. im öffentlichen Nahverkehr) und die Koordination der Ausführung von Programmen und Projekten (*Schulz* 1994, 224).

8. Fazit: Herausforderungen an die raumbezogene Umweltplanung aufgrund der Siedlungsentwicklung

In der Peripherie brasilianischer Großstädte sind die Fragen der raumbezogenen Umweltplanung und des Ressourcenschutzes eng verwoben mit dem Problemfeld der illegalen Siedlungsentwicklung. Stadtökologische Probleme hängen in diesem Kontext besonders stark mit den Herausforderungen der Siedlungspolitik zusammen. Am Fallbeispiel Porto Alegre wurden diese besonderen Schwierigkeiten der Landschaftsplanung in städtischen Expansionsgebieten im Detail dargestellt. Aufbauend auf einer Zusammenschau der wichtigsten Determinanten der illegalen Siedlungsentwicklung in der Peripherie wurden die staatlichen Steuerungsversuche sowohl von Seiten der Siedlungspolitik als auch der Naturschutzpolitik analysiert. Trotz deutlich vermindertem Bevölkerungswachstum in den letzten Jahrzehnten, vor allem bedingt durch die Abnahme der Land-Stadt-Wanderung, expandieren die peripheren Siedlungen kontinuierlich. Diese Suburbanisierungstendenzen führen insbesondere im Bereich der Hügel und den südlich angrenzenden Gebieten zu einer erheblichen Raumnutzungskonkurrenz mit Belangen des Naturschutzes.

Die Ursachen des Ausmaßes der Wohnungsnot und der damit verbundenen Ausbreitung von Spontansiedlungen liegen in einem komplexen Zusammenspiel von ökonomischen, demographischen und sozialen Entwicklungen der gesamten brasilianischen Gesellschaft. Die Probleme ähneln sich in allen brasilianischen Städten, lediglich im Ausmaß der Wohnungsnot bestehen Unterschiede. Grundsätzlich sind alle Städte gleichermaßen von den Defiziten der bisherigen Siedlungspolitik betroffen.

Der hochdynamischen Stadtentwicklung mit ihren strukturellen Problemzusammenhängen ist allein mit gängigen Steuerungs- und Planungsinstrumenten nicht zu begegnen (vgl. Souza 2002, 313). Am Fallbeispiel der Stadt Porto Alegre konnte gezeigt werden, dass es durchaus innovative Ansätze in der Siedlungspolitik gibt. Seit Ende der 80er Jahre macht die Stadt deutliche Fortschritte in der Entwicklung einer neuen politischen und städtebaulichen Kultur, die sich mit dem städtebaulichen Tabu-Thema der „illegalen Stadt“ auseinandersetzt (vgl. Alfonsin 1997, 260). Vor allem die Novellierung des Stadtentwicklungsplanes weist in dieser Hinsicht in eine positive Richtung, da darin verschiedene Instrumente der Stadtreform, insbesondere der Legalisierung illegaler Siedlungen gebündelt wurden (Alfonsin 1999, 167-168). Insgesamt sind die Instrumente der Siedlungspolitik ausgerichtet auf die Förderung des Selbsthilfewohnungsbaus und der Legalisierung der bestehenden Spontansiedlungen. Auch die Einbindung von umweltspezifischen Aspekten in den neuen Stadtentwicklungsplan in Porto Alegre ist als fortschrittlich zu bewerten (Aldovan 116-118). Nachhaltige Stadtentwicklung wird darin als Leitbild betont und die Bedeutung von Kriterien der Umwelt- und Lebensqualität für Stadtentwicklungsprozesse ausdrücklich hervorgehoben (Alfonsin 1999, 167-168).

Die konkreten Ergebnisse dieser neuen Instrumente fallen bisher jedoch noch relativ bescheiden aus (vgl. Alfonsin 1997, 260). Maßnahmen wie Legalisierungsbemühungen und Förderung des Selbsthilfewohnungsbaus wirken punktuell, haben jedoch wenig Effekt auf das gesamte Ausmaß der Wohnungsnot. Die Legalisierungs-Projekte haben lediglich kurativen Charakter,

zur Vorbeugung tragen diese kaum bei (Fernandes & Alfonsin 2003, 178). In der Verwaltungspraxis besteht die passive Strategie der Duldung der illegalen Siedlungen fort. Der Problematik der Bodenspekulation wird wenig entgegen gesetzt. Außerdem bedarf es für eine Förderung der Produktion neuer Wohnungen für einkommensschwache Bevölkerungsschichten einer Flexibilisierung der städtebaulichen Reglementierungen (vgl. Maricato 2001b, 55), wodurch der Wohnungsnot präventiv begegnet werden könnte. Denn aufwendige Genehmigungsverfahren verzögern derzeit stark den Wohnungsbau, insbesondere für gering verdienende Bevölkerungsschichten, die so weiterhin auf illegale Siedlungsformen auszuweichen müssen.

Die Wirksamkeit der Siedlungspolitik hängt zudem grundlegend von den politisch-administrativen Strukturen ab. Es reicht nicht, innovative Instrumente zu entwickeln, wenn die Verwaltungsstrukturen nicht dementsprechend angepasst und reformiert werden. In Porto Alegre zeigen sich vor allem im Bereich der Stadtplanung deutliche strukturelle Probleme innerhalb der Stadtverwaltung. Trotz der veränderten politischen Rahmenbedingungen und der veränderten Planungsleitbilder, hat sich die Verwaltungspraxis seit den Zeiten technokratischer Stadtplanungsparadigmen wenig geändert. Struktur, Routinen und administrativen Vorgehensweisen wurden nicht ausreichend reformiert, dem politischen Willen der Stadtpolitik nicht angepasst (Alfonsin et al. 2003, 35).

Bei der Analyse aus der Perspektive der raumbezogenen Umweltplanung treten diese Defizite besonders stark zu Tage. Trotz der fortschrittlichen Stadtpolitik konnten auch in Porto Alegre die bürokratischen Prozeduren und Reglementierungen noch nicht ausreichend angepasst werden, um ein effektives Flächenmanagement zu ermöglichen. Zwischen den umweltrechtlichen und baurechtlichen Bestimmungen bestehen Regelkonflikte, die wichtige siedlungspolitische Maßnahmen, wie z.B. die Ausweisung neuer Siedlungsgebiete für einkommensschwache Bevölkerungsgruppen behindern. Das bedeutet, dass abgesehen von der grundsätzlichen geringen Bereitschaft der öffentlichen Hand, ihre Funktion der Regulierung und Überwachung der Entwicklung des städtischen Raumes auszuüben (Frey 1997, 289), präventive siedlungspolitische Maßnahmen noch zusätzlich durch Umweltauflagen erschwert werden. Aus Sicht der Landschaftsplanung, die eine geordnete Entwicklung des Siedlungsgebietes zum Ziel haben sollte, stehen diese Widersprüche zwischen städtischer Siedlungs- und der Umweltpolitik einer vorsorgeorientierten räumlichen Planung entgegen. Die fehlende Abstimmung des Vorgehens dieser beiden Ressorts ist eklatant. Bei den Maßnahmen der Stadtplanung, des Wohnungsbaus und des Naturschutzes fehlt es eindeutig an sinnvoller Integration.

So konnte das im Stadtentwicklungsplan postulierte Leitbild der nachhaltigen Stadtentwicklung bisher nicht konsequent in das administrative Vorgehen integriert werden. Es mangelt an einer von verschiedenen betroffenen Behörden koordinierten Politik und einer effektiven Artikulation der verschiedenen Kompetenzen im Hinblick auf Landnutzungsfragen. Die Umweltpolitik konzentriert sich hinsichtlich des Naturschutzes zu sehr auf rein restriktive Instrumente, die jedoch aufgrund der geringen Kontroll-Kapazitäten für die Einhaltung der Restriktionen wenig Erfolg versprechend sind. Und auch wenn restriktive Schutzmaßnahmen greifen, so haben diese doch lediglich einen punktuellen und fragmentarischen Charakter, weshalb ein wirkungsvoller Biotopverbund nicht ausreichend gewährleistet werden kann. Es fehlen übergreifende Konzepte für die künftige Siedlungsentwicklung, die auf den Ausgleich sozialer, ökonomischer und ökologi-

scher Interessen abzielen. Überspitzt formuliert steht derzeit noch eine Laissez-faire-Politik im Siedlungsbereich einer rein restriktiven Politik im Umweltbereich gegenüber.

Für eine planerische Intervention in die Spontansiedlungen der Peripherie ist eine integrative Analyse ökologischer und sozialer Zusammenhängen sowie eine intersektorale Kooperation der verschiedenen Fachabteilungen der Stadtverwaltung unabdingbar. Dazu muss zum einen die Datenlage zur tatsächlichen Situation und Entwicklungsdynamik der Siedlungen der Peripherie beträchtlich verbessert werden. Zum anderen bedarf es von Seiten der Umweltplanung raumübergreifender Analysen, auf deren Basis die Bewertung einzelner Flächen in Bezug zum jeweiligen landschaftsökologischen Kontext und den funktionalen Zusammenhängen von Ökosystemen möglich wird. Im Sinne eines nachhaltigen Flächenmanagements sollte in übergeordnetem Maßstab die Eignung für weitere Siedlungstätigkeit festgestellt werden.¹³⁵ Insbesondere im Bereich der Naturschutzauflagen kann durch eine differenzierte und umfassende Flächenbewertung sowohl die Legalisierung bestehender illegaler Siedlungen erleichtert und Genehmigungsverfahren für Bauprojekte beschleunigt werden. Eine besondere Herausforderung ist es dabei, sowohl bei den landschaftsökologischen als auch den stadtsoziologischen Analysen über die Grenzen des Munizips hinaus die gesamte Metropolitanregion zu untersuchen. Denn sowohl aufgrund der ökologischen Zusammenhänge der Region als auch der Pendler- und Migrationsbeziehungen zwischen den einzelnen Gemeinden der Metropolitanregion, geht die räumliche Dimension des beschriebenen Problemzusammenhangs weit über die Grenzen der Kernstadt hinaus.

Die vorangegangene Analyse der Limitationen bürokratischer und technokratischer Politikansätze wird in den folgenden Kapiteln neuen Ansätzen der Stadt- und Umweltpolitik gegenübergestellt, bei denen Verhandlungs- und Abwägungsprozesse eine zentrale Rolle spielen. Diese Ansätze der so genannten kooperativen Steuerung zielen darauf ab, durch intensive Beteiligung der Bevölkerung an Planungsprozessen, raumplanerische Entscheidungen als kooperativen Verhandlungsprozess zu gestalten und dabei ökologische, ökonomische und soziale Belange gleichwertig zu berücksichtigen. In Teil V wird ein derartiger Partizipationsprozess in einer detaillierten Fallstudie genauer analysiert. Im nächsten Kapitel wird jedoch zunächst der Frage nachgegangen, welche Akteure an einem derartigen Verhandlungsprozess von Seiten der Bewohner beteiligt sind. Im Folgenden werden diese sozialen Bewegungen in ihrer Bedeutung für die dargestellten raumplanerischen Problemzusammenhänge untersucht und damit die soziale Dimension der beschriebenen sozialräumlichen Segregation analysiert. Es soll aufgezeigt werden, welche Voraussetzungen für partizipative Planungsansätze im Untersuchungsgebiet hinsichtlich des sozialen Organisationsgrades bestehen.

¹³⁵ Einen wichtigen Beitrag dazu liefert die Dissertation von Adelman (2006).

III. Soziale Bewegungen und ihre Bedeutung für Stadtentwicklungsprozesse

1. Relevanz der Analyse sozialer Bewegungen für die Fallstudie

Die im ersten Teil der Arbeit dargestellten Prozesse der sozialräumlichen Segregation stellen die räumliche Manifestation sozialer Exklusionsprozesse dar. Im Teil V dieser Arbeit wird untersucht, inwieweit partizipative Ansätze diesen sozialen Exklusionsprozessen entgegenwirken können und ob dadurch auch indirekt Probleme des Flächenverbrauchs, die maßgeblich durch diese Segregationsprozesse beeinflusst werden, gemindert werden können. Bei der Analyse der sozialen und politischen Aspekte der Stadtentwicklung in lateinamerikanischen Städten ist allerdings auch der Auseinandersetzung mit Stadtteil- oder Nachbarschaftsvereinigungen eine große Bedeutung beizumessen (Mathéy & Ribbeck 1993, 26). Diese Basisorganisationen nehmen eine wichtige Mittlerfunktion zwischen der Bevölkerung und den staatlichen Institutionen ein und sind aufgrund ihrer zunehmenden Macht und Kompetenz bei der Durchsetzung der Interessen marginalisierter Bevölkerungsgruppen in ihrem Einfluss auf die Stadtentwicklung nicht zu unterschätzen (ebd.).

Deshalb gilt es, im folgenden Teil III der Arbeit genauer auf das Phänomen der städtischen Basisorganisationen einzugehen und für das Untersuchungsgebiet zu prüfen, welche Voraussetzungen im Hinblick auf soziale Netze, zivilgesellschaftliche Institutionen und soziale Bewegungen¹³⁶ im Kontext der Marginalsiedlungen bestehen.

Gerade in Lateinamerika stehen städtische soziale Bewegungen wie Stadtteilvereinigungen in enger Wechselbeziehung zu den Prozessen der Stadtentwicklung. Zum einen sind sie überwiegend als Reaktion auf die soziale Ausgrenzung innerhalb der Städte entstanden, zum anderen beeinflussen sie die Siedlungsentwicklung in beträchtlichem Maße durch ihre kollektiven Aktionen, wie zum Beispiel organisierte Landbesetzungen oder erfolgreiches Engagement für Infrastrukturausbau und landrechtliche Anerkennung illegaler Siedlungen. Auch in dem untersuchten Pilotprojekt zur Bürgerbeteiligung in der Stadtplanung sind die zentralen Akteure Mitglieder von Stadtteilorganisationen. Deshalb ist für die Bewertung des Beteiligungsprozesses ein grundsätzliches Verständnis dieser sozialen Bewegungen maßgeblich, um den sozialen Hintergrund dieser Akteure im Hinblick auf ihr politisches Engagement mit in die Analysen einbeziehen zu können. Damit wird den Forderungen von Cleaver (1999, 600) und Lavallo et al. (2005, 951) entsprochen, bei der Analyse von Beteiligungsprozessen auch die Perspektive der darin vertretenen Organisationen der Zivilgesellschaft zu berücksichtigen, und nicht nur die der individuellen Teilnehmer.

Einige Autoren schreiben den städtischen sozialen Bewegungen außerdem ein großes Potential für die verstärkte Einbeziehung von städtischen Umweltproblemen in die Stadtentwicklungsplanung zu (Grohmann 1995, 52-53; Boris 1998, 223; Pádua 1991, 152). Die

¹³⁶ Der Begriff der „sozialen Bewegung“ wird hier im Sinne der allgemeinen Definition von Rucht und Neidhardt (2001, 540) verwendet. Es handelt sich demnach um „soziale Gebilde aus miteinander vernetzten Personen, Gruppen und Organisationen, die mit kollektiven Aktionen Protest ausdrücken, um soziale bzw. politische Verhältnisse zu verändern oder um sich vollziehenden Veränderungen entgegenzuwirken“ (ebd.).

Integration von Umweltthemen in die Agenda der sozialen Bewegungen der städtischen Armen wird zum Teil sogar als eine wesentliche Voraussetzung für die Umsetzbarkeit von Umwelt- und Naturschutzpolitik in Städten der Entwicklungsländer darstellt (vgl. Kaimowitz 1996, 28). Diese in der Literatur zu sozialen Bewegungen in Lateinamerika aufgestellte These der zunehmenden Konvergenz von Umwelt- und Stadtteilbewegung soll anhand der Fallstudie zu Porto Alegre überprüft werden.

Der theoretische Bezugsrahmen für die Auseinandersetzung mit den Stadtteilorganisationen sind dabei die Theorien zu sozialen Bewegungen, insbesondere der Ressourcenmobilisierungstheorie und des Framing-Ansatzes (vgl. Boris 1998, 14 ff.; Diekmann & Preisendörfer 2001, 155 ff.; Rucht & Neidhardt 2001, 533 ff.). Dabei steht jedoch nicht die Erklärung der Entstehung der verschiedenen Bewegungen im Vordergrund, sondern die Auseinandersetzung mit möglichen Transformationsprozessen dieser Organisationsformen.

Zunächst bedarf es jedoch einer allgemeinen Auseinandersetzung mit der politischen Kultur in Brasilien, um zum einen die Bedeutung und Charakteristik der sozialen Bewegungen besser einschätzen zu können und zum anderen wichtige Grundlagen für das Verständnis der in den späteren Kapiteln diskutierten möglichen Hindernisse für Verfahren der Bürgerbeteiligungsverfahren zu vermitteln.

2. Die politische Kultur in Brasilien

Sowohl die lokal vorherrschende politische Kultur als auch die Rahmenbedingungen des politisch-administrativen Systems haben einen wesentlichen Einfluss auf die Durchführbarkeit und den Erfolg eines Beteiligungsverfahrens. Ebenso spiegeln sich in den verschiedenen Ausprägungen der sozialen Bewegungen dieser allgemeine gesellschaftspolitische und soziokulturelle Kontext wieder.

Der Begriff der politischen Kultur bezeichnet nach Schubert und Klein (2001, 226)

„die konkrete Struktur und die tatsächliche Wirkung der politischen Einrichtungen eines politischen Gemeinwesens auf die Einstellungen und Werte, Forderungen und Leistungen der Bürger und Bürgerinnen gegenüber diesen Einrichtungen sowie im Gegenzug die (verantwortungsbewusste) Teilnahme der Bürger und Bürgerinnen an diesen Einrichtungen (z.B. Einstellung gegenüber Radikalismus, Engagement für sozialpolitische Einrichtungen, Wahlbeteiligung, persönlicher Einsatz für die Grundrechte etc).“

Für die Analyse eines Partizipationsprozesses ist es von großer Bedeutung, sich auch mit den vorherrschenden politischen Werten und Einstellungen z.B. hinsichtlich Demokratie und der persönlichen Einflussmöglichkeiten der Bürger auf die politischen Entscheidungsprozesse auseinanderzusetzen. Wie in Teil V zu zeigen sein wird, ergeben sich daraus spezifische Interpretationsmöglichkeiten von Problemen innerhalb des Beteiligungsverfahrens.

Berg-Schlosser und Kersting (2000) haben in einer umfangreichen Studie in verschiedenen *Favelas* zweier Städte (Rio de Janeiro und Aracaju) die politischen Einstellungen und Werthaltungen sowie das politische Interesse der städtischen Armen analysiert. Sie konnten zeigen, dass den *Favela*-Bewohnern nicht mehr vereinfachend rurale Wertestrukturen (Misstrauen gegenüber neuen Technologien und wissenschaftlicher Innovation, starker Hang zu Fatalismus und Religiosität sowie mangelnde Zukunftsorientierung) zugeschrieben werden können (ebd., 177).¹³⁷ Außerdem wurde das große Misstrauen gegenüber dem politischen System deutlich: Auf die Frage, was sie in ihrem eigenen Land am meisten störe, antworteten die Befragten am häufigsten mit „Mängel des politischen Systems“, wie Korruptionsanfälligkeit und die Unglaubwürdigkeit der Politiker sowie fehlende armutsorientierte Politik (ebd., 179). Weiterhin konnten sie zeigen, dass demokratische Grundwerte bereits im Bewusstsein der städtischen Armen verankert sind und für sie als schützenswert gelten (ebd., 185-186). Auf die Frage nach dem Vertrauen in die Regierung wurde dagegen vor allem in Regionen, die besonders von Korruptionsskandalen und Misswirtschaft betroffen sind, großes Misstrauen bekundet (ebd., 191-192). Die Autoren interpretieren diese Tatsache dahingehend, dass die städtischen Armen in den Jahren der demokratischen Transition gelernt haben, die Handlungen der Regierung kritischer zu hinterfragen (ebd., 201). Insgesamt zeigt diese Studie jedoch auch die starken regionalen Unterschiede bei den befragten *Favela*-Bewohnern (ebd., 211-212), weshalb man diese Aussagen zur politischen Kultur der städtischen Armen sicher nicht für ganz Brasilien verallgemeinern kann. Dennoch liefern sie einige Hinweise für die Analyse des Beteiligungspro-

¹³⁷ Diese Auffassung von den Wertstrukturen der städtischen Armen in Lateinamerika vertraten viele Autoren in den 60er und 70er Jahren. Die Migrationsbewegungen vom Land in die Städte führten gemäß dieser überholten Bewertung zu *peasants in the city*, die noch engen Kontakt zu ihren Heimatregionen hatten und in der Stadt ihre ländlichen Traditionen und Lebensweisen beibehielten.

zesses in Porto Alegre. Sie belegen außerdem in einigen Aspekten die von Nylén (2003, 13) allgemein für Brasilien konstatierte Problematik der Politikverdrossenheit.

In diesem Zusammenhang spielen sicherlich auch die von den Bürgern erlebten Defizite des staatlichen Verwaltungshandelns auf lokaler Ebene, wie sie bereits in Teil II dargestellt wurden, eine Rolle. Denn die negativen Erfahrungen mit der Stadtverwaltung, deren Kapazitätsdefizite und geringe Effizienz, führen bei den Bürgern unter Umständen zu einem generalisierten Vertrauensverlust gegenüber dem Staat. Daneben wirkt sich nach Nylén (2003, 17-18) auch der starke Einfluss des organisierten Verbrechens und des Drogenhandels in den *Favelas* negativ auf die Bereitschaft zu politischem Engagement aus, da die Bewohner dadurch so verschüchtert sind, dass sie es für sicherer halten, nicht politisch aktiv zu werden:¹³⁸

“Remaining uncommitted and keeping quiet are the best ways to stay alive.” (Nylén 2003, 18)

Ein weiterer wesentlicher Faktor für das Desinteresse an Politik und politischer Auseinandersetzung, der alle Bevölkerungsschichten betrifft, ist in den traditionellen, politischen Verhaltensmustern zu suchen. An dieser Stelle soll zunächst ein kurzer Abriss der brasilianischen Zeitgeschichte der letzten 60 Jahre zum Verständnis des Verlaufes der demokratischen Entwicklung in Brasilien beitragen.¹³⁹ Das erste Mal wurden in Brasilien geheime und direkte Wahlen in der Verfassung von 1946 festgeschrieben. Während der Militärdiktatur von 1964 bis 1988 wurde das Wahlrecht jedoch aufgehoben. Mit dem Verfassungsgesetz Nr. 5 (*Ato Institucional nº 5*) wurden im Jahr 1968 alle politischen Rechte außer Kraft gesetzt. Ab Mitte der 70er Jahre setzte dann ein langsamer Öffnungsprozess der Militärherrschaft ein. Der lange Übergangsprozess von der Diktatur zu einem demokratischen System hatte mit den freien bundesstaatlichen Gouverneurs-Wahlen im Jahr 1985 einen entscheidenden Wendepunkt und kulminierte schließlich im Jahr 1988 mit der Verabschiedung der neuen, demokratischen Verfassung, in der ein obligatorisches Wahlrecht für alle Bürger über 18 Jahre festgeschrieben ist. Die ersten freien Präsidentschaftswahlen nach der Diktatur fanden 1989 statt.

Insgesamt sind zwar die prozeduralen Minima, die ein demokratisches System ausmachen, wie Grundrechte, Wahlen, politischer Wettbewerb und Gewaltenteilung, in Brasilien inzwischen erfüllt, doch bestehen auch weiterhin traditionelle informelle Politikformen fort, die ein effektives Funktionieren der formellen politisch-administrativen Institutionen behindern (Happe 2002, 55-56; Frey 1997, 94).¹⁴⁰ Als Hindernisse auf dem Weg der Konsolidierung der Demokratie wirken sich beispielsweise die in der brasilianischen Gesellschaft tief verwurzelten politischen Verhaltensweisen des Klientelismus aus (vgl. Nylén 2003, 15; Frey 1997, 93). Man kann diese auf die Lokalpolitik des 19. Jahrhunderts zurückführen. Damals übten *coroneis*, ländliche Oligarchen, ihre Macht überwiegend über Patron-Klient-Beziehungen aus: es handelte sich um quasi-feudale Herrschaftsstrukturen zwischen Großgrundbesitzern und Landbevölkerung (Happe 2002, 44-45; Abers 2000, 25-26). Im Zuge der Verstädterung und Modernisierung wurden die klientelistischen Strategien an die neuen Bedingungen angepasst und noch heute ist es gängige Praxis von Lokalpolitikern, Unterstützung bei Wahlen mit Hilfe komplexer Systeme von Patronage (Gönnerschaft) zu mobilisieren (Abers 2000, 25). Die Beziehung der Politiker zu den

¹³⁸ Auf diesen Aspekt wird in Kapitel III.III.3.1.2 im Zusammenhang mit den städtischen sozialen Bewegungen noch ausführlicher eingegangen.

¹³⁹ Zusammengefasst nach Nylén (2003, 165-166) und Calcagnotto (1994, 176-177).

¹⁴⁰ Frey (1997, 94) bezieht sich dabei auf die theoretischen Konzepte und die Klassifizierung von O'Donnell (1994), der Brasilien den delegativen Demokratien zuordnet.

Bürgern entspricht der eines Patron zu einem Klienten, die gegenseitig Leistungen und Dienste austauschen. Die Leistungen des Patrons sind dabei Schutz, Sicherheit, Vermittlung und Interessenvertretung, der Klient bietet dafür Gefolgschaft und Loyalität. In der politischen Praxis kann das bedeuten, dass im Gegenzug für politische Unterstützung und Wählerstimmen Gefälligkeiten (z.B. Anstellung im öffentlichen Dienst, finanzielle Unterstützung mit öffentlichen Mitteln oder Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen) versprochen werden (vgl. Nylen 2003, 15; Abers 2000, 25-26). Eine Voraussetzung für klientelistische Beziehungen ist soziale Ungleichheit. Mangel an Ressourcen fördert die Neigung zu Protektion und Abhängigkeit (vgl. Souza 1999, 298). In diesem System des strategischen „Austausches von Gefälligkeiten“ (*troca de favores*) konzentriert sich tendenziell die Macht in den Händen derjenigen, die direkten Zugang zu den staatlichen Ressourcen haben. Die Ressourcen-Allokation steht unter diesen Umständen überwiegend im Ermessen der einzelnen Politiker, was systematische Planung und die Umsetzung einer generalisierten und egalitären Sozialpolitik behindert (Abers 2000, 25-26; vgl. Happe 2002, 43). Gönnerschaft und Bevormundung durch einen *patron* (Paternalismus) prägen also traditionellerweise die politischen Beziehungen in Brasilien und bestehen auch heute vor allem in wahlpolitischen Strategien fort (vgl. Nylen 2003, 15).

Zwar war es zu Beginn der Militärdiktatur zunächst Ziel des Regimes, die traditionellen Eliten zu entmachten, um das Wirtschaftswachstum durch zentralisierte Entscheidungsprozesse und technokratische Planung voranzutreiben. Im Laufe der politischen Öffnung des Regimes ab Mitte der 70er Jahre kam es jedoch zu einem Widererstarken der traditionellen Eliten. Der Machterhalt des Regimes sollte durch hohe Staatsausgaben für Sozialprogramme z.B. für Bildung und Sozialhilfe ermöglicht werden, wobei klientelistische Netzwerke für die Verteilung eingesetzt wurden. So gingen die traditionellen lokalen Eliten gestärkt aus den letzten Jahren des Militärregimes hervor. (Abers 2000, 25-26)

Und auch das Ende der Militärregierung bedeutete nicht das Ende von klientelistischer Politik. An der Oppositionspartei, der PMDB (*Partido do Movimento Democrático Brasileiro*) waren viele Vertreter der traditionellen Eliten beteiligt. Durch die neue Verfassung wurde den Bundesstaaten und Munizipien erheblich mehr Autonomie zugestanden. Diese starke Dezentralisierung kam wiederum den lokalen Eliten zu Gute, eröffnete jedoch auch Spielraum für innovative, nicht traditionelle Stadtregierungsformen, wie am Beispiel von Porto Alegre illustriert werden kann. (ebd., 27-28)

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die brasilianische Gesellschaft zwar im Laufe des 20. Jahrhunderts tief greifende Veränderungen durchlief und im Zuge von Modernisierung, Urbanisierung und Industrialisierung die Tradition der ländlichen Patron-Klient-Beziehungen transformiert wurden, deren Funktionslogik jedoch weiterhin Bestand hat (Nylen 2003, 16).

Die Schwierigkeiten der Demokratieentwicklung hängen nach wie vor maßgeblich mit der Schwäche und Instabilität des Parteiensystems zusammen (Frey 1997, 103). Die Parteien Brasiliens sind stark von Personalismus geprägt, sie organisieren sich um einzelne politische Persönlichkeiten, ein kohärentes politisches Programm ist von untergeordneter Bedeutung (vgl. Nylen 2003, 16). Die Beliebtheit von Parteien hängt weit mehr vom Charisma einzelner Politiker ab als von konkreten politischen Inhalten oder Erfolgen (vgl. Happe 2002, 57-58). Die institutionellen Defizite der Parteien zeigen sich nach Happe (2002, 55-59) und Frey (1997, 102-103) in einem häufigen Parteiwechsel der Abgeordneten, zahlreichen Parteigründungen, fehlender

Parteidisziplin und programmatischer Beliebigkeit und Austauschbarkeit vieler Parteien. Die Parteien lassen zum Teil keine konsolidierte politische Linie erkennen und wechseln je nach kurzfristigen Interessen und lokalen Gegebenheiten zwischen verschiedenen politisch-ideologischen Ausrichtungen (Siedenberg 2000, 16-17). Allgemein wird das brasilianische Parteiensystem als schwach beurteilt und als typisches Beispiel für die unterentwickelte Parteienlandschaft eines Entwicklungslandes gewertet (ebd., 18; vgl. Calcagnotto 1994, 181). Die Bevölkerung hat aufgrund der politischen Geschichte des Landes kein tief greifendes und gefestigtes Zugehörigkeitsgefühl für politische Parteien entwickeln können (ebd., 18).

Einen sehr positiven Einfluss auf den Demokratisierungsprozess in Brasilien hatten dagegen die sozialen Bewegungen, wie in den folgenden Kapiteln mit Schwerpunkt auf für Stadtentwicklungsfragen bedeutsame Organisationsformen dargestellt wird.

3. Verschiedene Ausprägungen städtischer sozialer Bewegungen in Brasilien

Vor allem seit der politischen Öffnung der Militärdiktatur hat sich in Brasilien ein breites Spektrum an Organisationen der Zivilgesellschaft entwickelt, das in vielerlei Aspekten aktiv Einfluss auf die Stadtpolitik nimmt. Sowohl die Verschärfung der sozialen Polarisierung und die rasche Veränderung der politischen Rahmenbedingungen für Aktionsmöglichkeiten trugen dazu bei, dass in der langen Übergangsperiode des repressiven Regimes zur demokratischen Regierung eine wahre „Explosion von Basis-Bewegungen“ erfolgte und in kurzer Zeit in großem Umfang soziale Bewegungen entstanden (Boris 1998, 25 u. 33). Ende der 70er Jahre und Anfang der 80er Jahre trugen die zahlreichen sozialen Bewegungen in ganz Brasilien wesentlich zum Redemokratisierungsprozess bei. Zu diesen städtischen sozialen Bewegungen gehören unter anderem die vor allem in den *Favelas* gegründeten Selbsthilfeinitiativen, die Verbesserungen der lokalen Lebensbedingungen und die Legalisierung der illegalen Siedlungen zum Ziel haben (Happe 2002, 10). Durch Selbstorganisation suchen die marginalisierten Bevölkerungsgruppen einen Ausweg aus der Wohnmisere. Besonders im Kampf gegen Räumungen von illegalen Siedlungen und für den Ausbau der Infrastruktur gelingt es, in großem Umfang Bewohner zu mobilisieren.

Allgemein werden diese in ganz Lateinamerika als Reaktion auf die fehlgeleiteten Prozesse der Stadtentwicklung und die soziale Ungleichheit entstandenen spezifischen Formen der sozialen Bewegungen zusammenfassend als städtische Volksbewegungen (*movimentos sociais urbanos*, *MSU*)¹⁴¹ oder städtische Basisgruppen (*community based organisation*, CBO) bezeichnet.

Im Hinblick auf Fragen der Stadtentwicklung ebenfalls bedeutsame soziale Akteure sind die städtischen Umweltbewegungen, die ebenso wie die *movimentos sociais urbanos* überwiegend zu Beginn des Demokratisierungsprozesses entstanden sind, jedoch zahlenmäßig deutlich hinter diesen stehen.¹⁴² Die Umweltbewegungen bezogen ihre Mitgliederbasis zunächst vor allem aus der städtischen Mittelschicht. Sie engagierten sich für Belange des Natur- und Umweltschutzes, ohne sich genauer mit den gesellschaftlichen Zusammenhängen der Umweltdegradierung auseinanderzusetzen. Erst im Laufe der Zeit kam es zu einer Politisierung der Umweltorganisationen und einer verstärkten Auseinandersetzung mit sozialen Fragen, die eng mit Umweltfragen in Zusammenhang stehen. Für den Fall Porto Alegre soll untersucht werden, inwieweit sich dort Umweltorganisationen mit sozialen Fragen der Stadtentwicklung auseinandersetzen und umgekehrt die Stadtteilorganisationen der Peripherie auch lokale Umweltprobleme thematisieren.

¹⁴¹ Dt.: städtische soziale Bewegungen.

¹⁴² Der Vollständigkeit halber sind in diesem Zusammenhang auch überregional agierende Nichtregierungsorganisationen zu erwähnen, die häufig lokale Basisorganisationen unterstützen (Dietz 2000, 40). Charakteristisch für diese NGOs ist ihre Vermittlertätigkeit zwischen staatlichen, oder privaten, nationalen oder internationalen Gebern und den jeweiligen lokalen Zielgruppen (Grohmann 1995, 54). Häufig haben sie enge Kooperationen mit internationalen Dachorganisationen. Dabei kann man unterscheiden zwischen Umwelt-NGOs und armutsorientierten NGOs, die sich jedoch in ihren Zielsetzungen immer mehr annähern. Da diese überregionalen Nichtregierungsorganisationen in der zu untersuchenden Fallstudie keine Rolle spielen, wird auf diese Art der sozialen Bewegung nicht weiter eingegangen. Eine ausführlichere Auseinandersetzung findet man bei Grohmann (1995, 54 ff.).

3.1 Städtische Volksbewegungen

Städtische Volksbewegungen umfassen nach Grohmann (1995, 49) „alle Organisationsformen der städtischen Armen, die mit ihren isolierten oder vernetzten Handlungen eine Verbesserung ihrer Lebensqualität erreichen wollen“. Neben Zugang zu städtischer Infrastruktur und Dienstleistungen setzen sie sich außerdem für ihre Bürgerrechte ein (Baierle 1994, 3). Sie umfassen ein breites Spektrum unterschiedlicher Gruppen, das von Müttervereinigungen (*clubes de mães*)¹⁴³, über kurzfristigen Selbsthilfe-Initiativen und Nachbarschaftshilfe¹⁴⁴ bei Bauvorhaben bis hin zu dauerhaften Stadtteilorganisationen reicht (vgl. Grohmann 1995, 49; Happe 2002, 17).

Solange diese Form der Selbstorganisation auf ein Einzelproblem ausgerichtet ist, bleibt der Organisationsaufbau lose. Sobald das konkrete Ziel erreicht ist, lösen sie sich wieder auf (siehe Kap. III.3.1.2 zum zyklischen Charakter informeller Bewegungen). Entwickelt ein Zusammenschluss dagegen einen langfristigeren Charakter und eine feste Organisationsstruktur, so trifft für diese nach Grohmann (1995, 50) die Bezeichnung Selbsthilfeorganisationen zu. Die wichtigste Form derartiger Organisationen stellen die so genannten Nachbarschaftsvereinigungen (*associações de moradores*)¹⁴⁵ dar. Dabei handelt es sich um pragmatisch ausgerichtete Zusammenschlüsse der Bewohner einzelner Armenviertel, die primär aus dem Einsatz für verbesserte Lebensbedingungen in dem jeweiligen Viertel, insbesondere für den Ausbau der städtischen Infrastruktur heraus motiviert sind.¹⁴⁶ Sie definieren sich nicht über eine bestimmte Klassenzugehörigkeit, die sich aus einer gemeinsamen Lage im Produktionsprozess ergibt, sondern über den territorialen Bezug zu einem bestimmten Stadtviertel und ihre lokale Identität (Boris 1998, 190; Grohmann 1995, 50). Aufgrund ihrer Definition über den gemeinsamen Lebensraum und nicht über die Arbeitswelt werden sie in sozialwissenschaftlichen Studien deutlich von der Arbeiterbewegung abgegrenzt (Souza 1993, 42-43; vgl. Berg-Schlosser & Kersting 2000, 138; Novy 1994, 40-42). Vor allem für die ärmeren Bevölkerungsgruppen in den Städten, die sich aufgrund ihrer häufig informellen Erwerbsformen nicht in Gewerkschaften organisieren, nehmen Nachbarschaftsvereinigungen eine zentrale Rolle ein (vgl. Berg-Schlosser & Kersting 2000, 138). Die Stadtteil- oder Bewohnervereinigungen gehen zum Teil auch aus kollektiv organisierten Landbesetzungen hervor.¹⁴⁷ Sie übernehmen dann Koordinierungsaufgaben für Gemeinschaftsarbeit zum Ausbau der Infrastruktur und der Verteilung der Parzellen.

Es handelt sich allgemein um freiwillige, lokal begrenzte Gruppierungen, die vor allem auf Freundschafts- und Nachbarschaftsbeziehungen basieren (Berg-Schlosser & Kersting 2000, 134). Dabei findet man eine Vielzahl unterschiedlicher Ausprägungen hinsichtlich Selbstverständnis, politische Zielvorstellungen, Aktionsformen und Handlungsstrategien sowie

¹⁴³ Bei diesen „Mütterclubs“ schließen sich Frauen der Armensiedlungen, oft allein erziehende Mütter, zu Interessensgemeinschaft zusammen und organisieren lokale Initiativen zur Verbesserung der Lebensumstände (Schütz 1987, 149).

¹⁴⁴ Gemeinschaftliche Nachbarschaftshilfe wird als *mutirão* bezeichnet.

¹⁴⁵ Dt.: Bewohnervereine. Verschiedenen Autoren bezeichnen sie auch als Stadtteilorganisationen oder Bewohnervereinigungen (Berg-Schlosser & Kersting 2000, 134; Happe 2002, 22).

¹⁴⁶ Nach Grohmann (1995, 50) werden zu den Selbsthilfeorganisationen verschiedenste Vereinigungen in den Armenvierteln, wie selbstverwaltete soziale Dienste, Kooperativen, Sport- oder Kulturgruppen (z.B. Sambahschulen) gerechnet, an dieser Stelle soll jedoch auf die umfassendste Organisationsform der Nachbarschaftsvereine fokussiert werden.

¹⁴⁷ Ein Beispiel dafür beschreibt Tump (1991, 206) in einer Fallstudie.

sozialer Zusammensetzung (Berg-Schlosser & Kersting 2000, 146). Gemeinsam ist diesen Organisationen die Basis in der städtischen Unterschicht und die mit dem Leben in informellen Siedlungen verbundenen Erfahrungen (Dietz 2000, 39; Berg-Schlosser & Kersting 2000, 138; Boris 1998, 192). Zudem ist auffallend, dass allgemein der Frauenanteil in diesen Nachbarschaftsvereinigungen sehr hoch ist (Schütz 1987, 152; vgl. Novy 1994, 55-56; Boris 1998, 192).

Da sich die Ziele dieser Zusammenschlüsse, wie oben erwähnt, primär auf die Behebung kollektiv wahrgenommener Defizite in der Versorgung mit technischer und sozialer Infrastruktur erstrecken (Berg-Schlosser & Kersting 2000, 134), spielen sie für die Stadtentwicklungsprozesse eine wichtige Rolle. Von ihnen gehen maßgebliche Impulse für die Konsolidierung illegaler Siedlungen aus. Die Interessensvertretung in Nachbarschaftsorganisationen stellen effektive *pressure groups* dar, die den Ausbau der städtischen Infrastruktur bei der Stadtverwaltung einfordern und zwischen den Einwohnern und den staatlichen Instanzen vermitteln.

Nach der Studie von Santos Jr. (2000), die sich auf Erhebungen des IBGE aus dem Jahr 1996 bezieht, sind rund 30% der Brasilianer Mitglieder von Vereinigungen im weitesten Sinne. Zwar überwiegen dabei zahlenmäßig gewerkschaftliche und berufsständische sowie religiöse Organisationen, doch haben auch stadtteilbezogene Nachbarschaftsvereine mit 11% der Gesamtheit der Mitglieder von Vereinigungen eine große Bedeutung.

3.1.1 Politische Aktionsformen und Handlungsstrategien der städtischen Volksbewegungen

Hinsichtlich ihrer politischen Ziele und Handlungsstrategien kann man bei den städtischen Selbsthilfeorganisationen sehr grundsätzliche Unterschiede feststellen. Abers (2000, 29-30) unterscheidet hier zwischen:

- klientelistisch geprägten Organisationen, die durch gute Kontakte zu Lokalpolitikern Verbesserung für ihre Wohngebiete auszuhandeln versuchen, und
- „kämpferischen“ Selbsthilfeorganisationen, denen es um grundsätzliche politische Reformen und Beteiligung an Entscheidungsprozessen geht.

Dabei handelt es sich zum einen um Entwicklungsstadien der Stadtteilbewegung, die unter sich ändernden gesamtpolitischen Rahmenbedingungen verschiedene Handlungsspielräume hatten. Zum anderen findet man auch heute beide Ausprägungen von Handlungsstrategien stark abhängig vom lokalpolitischen Kontext.

3.1.1.1 Klientelistisch geprägten Organisationen

Die Stadtteilorganisationen haben lange Zeit eine zentrale Rolle in der Mobilisierung von politischer Unterstützung von klientelistischen Politikern in Brasilien gespielt (Abers 2000, 29). Die ersten derartigen Organisationen gehen bis auf die 40er Jahre zurück, unter den populistischen Regimes der 50er und frühen 60er Jahre nahmen sie stark zu (vgl. Schütz 1987, 150; Füchtner 1991, 259-260). Zum Teil geht ihre Gründung auf direkte Initiative des Staates zurück, um über sie politischen Einfluss auf die Bewohner der Armenviertel auszuüben (vgl. Boris 1998, 202). Diese frühen Stadtteilorganisationen waren eingebunden in klientelistische Beziehungsmuster zu den Lokalpolitikern und nahmen eine Mittlerposition zwischen Staat und der Bevölkerung ein (vgl. Berg-Schlosser & Kersting 2000, 133; Füchtner 1991, 260). Die Bewohner der Elendsviertel wurden daran gewöhnt, auf „Geschenke“ der Politiker zu warten, anstatt politische

Forderung zur Verbesserung ihrer Lebenssituation zu stellen. Dabei wurden Verbesserung der städtischen Infrastruktur und Dienstleistungen durch politische Unterstützung einzelner Politiker ausgehandelt.¹⁴⁸ In der Zeit der Militärdiktatur ab 1964 waren die Stadtteilorganisationen jedoch erheblichen Repressionen ausgesetzt.

Auch heute weisen Bewohnervereinigungen zum Teil noch Züge dieser klientelistischen Verhaltensweisen auf. Die alten Muster der politischen Kultur bestehen, mit regionalen Unterschieden, heute noch fort. In der Fallstudie zu Porto Alegre (Teil V) wird dargestellt, wie sich die Handlungsspielräume der *associações de moradores* dort verändert haben.

Auch die interne Struktur vieler *associações de moradores* deutet auf traditionelle politische Beziehungsmuster hin. Die Führung haben einige wenige besser gestellte Bewohner inne, die enge persönliche Kontakte zu Politikern haben und sich häufig als „Stimmeneintreiber“ für diese einsetzen (Abers 2000, 29). Im Gegenzug wird ihnen beispielsweise häufig eine Stelle in der Verwaltung verschafft und somit werden die Schlüsselpersonen der Stadtteilorganisationen gezielt kooptiert¹⁴⁹ (vgl. Tump 1991, 215; Dietz 2000, 40; Fernandes 1995, 41-46). Die Bewohner selbst sehen sich in diesen Fällen nur in sehr eingeschränktem Maße von den Nachbarschaftsvereinigungen repräsentiert und werden durch diese stark auf einzelne Personen bezogenen Struktur häufig demotiviert sich zu engagieren. Statt öffentlichem Protest und politischem Druck stehen personalisierte Verhandlungsbeziehungen zwischen den einzelnen Politikern und der Führung der Nachbarschaftsvereine im Vordergrund (Abers 2000, 30). Die Lokalpolitiker versprechen beispielsweise infrastrukturelle Leistungen oder die Legalisierung des Viertels und erwarten im Gegenzug von den Bewohnervereinigungen deren politische Unterstützung bei Wahlen. Die Stadtteilaktivisten profitieren bei diesem Tauschhandel durch Prestigegewinn, da sie erlangte Ausbauarbeiten als Früchte ihres Verhandlungsgeschicks darstellen können (vgl. Tump 1991, 213-214). Doch gehört auch das gezielte Hinauszögern bestimmter Leistungen zur Strategie der Lokalpolitiker, da es der Aufrechterhaltung des Abhängigkeitsverhältnisses dient, die Wohnsituation in den Armensiedlungen unsicher zu halten (ebd.).

3.1.1.2 „Kämpferische“ Selbsthilfeorganisationen

Vom Staat nicht kontrollierte Interessensvertretungen bestimmter Bevölkerungs- oder Erwerbsgruppen gewannen erst seit Ende der 70er Jahre an Bedeutung (vgl. Berg-Schlosser & Kersting 2000, 133). Mit der abnehmenden staatlichen Repression ab 1974 erstarkten soziale Bewegung auf verschiedenen Ebenen der Gesellschaft, so kam es unter anderem zu einer neuen Mobilisierung der Gewerkschaften und der Studentenbewegung (Abers 2000, 30-31). Für die politische Mobilisierung der ärmeren Bevölkerungsschichten waren in dieser Zeit die Basisgemeinden der katholischen Kirche, die *Comunidades Exlesiais de Base* (CEB), von großer Bedeutung. Die katholische Kirche wurde während der Diktatur zum Schutzraum, in dem sich

¹⁴⁸ Siehe Kap. III.2 zur allgemeinen Tradition klientelistischer Politik in Brasilien.

¹⁴⁹ Der Begriff Kooptation bezeichnet Ergänzungswahlen, d.h. Zuwahl von Mitgliedern eines Gremiums, Organs, einer Körperschaft oder Leitung durch die bisherigen Mitglieder. Im gegebenen Zusammenhang wird darunter das Einbinden und die „politische Enteignung“ von Organisationen der Zivilgesellschaft durch staatliche Institutionen und staatstragende Parteien als Methode zur Machtsicherung gegen potentiell oppositionelle Kräfte verstanden (Grohmann 1995, 60).

Menschen ungefährdet versammeln und gegen die politische Unterdrückung protestieren konnten (Füchtner 1991, 267; vgl. Abers 2000, 32; Gilbert 1998, 142-143; Fernandes 1995, 38).¹⁵⁰

Unter diesen veränderten Rahmenbedingungen kam es zu einer regelrechten Gründungswelle von *associações de moradores*. Sie unterscheiden sich von den oben beschriebenen traditionellen Formen der Nachbarschaftsvereine durch die Mobilisierung einer großen Zahl an Bewohnern und ihrer politischen Strategie des Massenprotestes (Abers 2000, 31).

Diesen sozialen Bewegungen wurde in den Sozialwissenschaften Anfang der 80er Jahre sehr große Aufmerksamkeit geschenkt.¹⁵¹ Sie wurden als Träger des sozialen Wandels und transformierende gesellschaftliche Kraft sowie Vorreiter einer neuen demokratischen Kultur gesehen (Happe 2002, 11; Fernandes 1995, 36). Außerdem erhoffte man sich auch Verbesserung der Wohnungsversorgung durch die Aktivitäten der Basisorganisationen (Dietz 2000, 38).

Spätere empirische Untersuchungen relativierten jedoch diese hohen Erwartungen an die neuen Nachbarschaftsvereinigungen. Zwar haben sie unbestritten einen großen Beitrag zur Politisierung der Bewohner der Armensiedlungen beigetragen, doch werden sie in jüngeren Studien nüchterner, vornehmlich als Interessensvertretung bei bestimmten lokalen Problemen eingeschätzt (vgl. Happe 2002, 11; Abers 2000, 32). Sie haben keine ideologische und normative Natur, wie soziale Bewegungen im klassischen Sinne, sondern sind vor allem aus konkreten Forderungen zur Verbesserung der Lebensbedingungen in den Armenvierteln heraus motiviert (Durand-Lasserve 1998, 263). Es stellte sich heraus, dass der Großteil dieser Bewegungen keine gesellschaftstransformierende Zielsetzung verfolgt (Happe 2002, 18).¹⁵² Auch erwiesen sie sich als weniger autonom als man anfänglich dachte. Bei der Gründung von *associações de moradores* sind Hilfestellungen von außen von großer Bedeutung, zum Beispiel von politischen Parteien, linken Aktivisten oder NGOs (Abers 2000, 32). Ein häufiger Ausgangspunkt oder impulsgebender Faktor sind dabei christliche Basisgemeinden (Schütz 1987, 147). Die große Bedeutung der als Katalysator wirkenden Unterstützung von außen konnte in verschiedenen Studien nachgewiesen werden (Dietz 2000, 40). Jüngere Studien stellen das Mobilisierungspotential und die Problemlösungsfähigkeit der Selbsthilfeorganisationen deutlich in Frage (ebd.).

Insgesamt zeigt sich bei den politischen Handlungsstrategien der Nachbarschaftsvereine ein Zusammenspiel von Protestformen und Verhandlungen mit Lokalpolitikern: Politischer Widerstand vermischt sich mit Praktiken der klientelistischen Tradition (Abers 2000, 32). Zwischen den beschriebenen Idealtypen von Nachbarschaftsvereinen herrschen fließende Übergänge, eine allgemeingültige Typisierung ist schwierig.

Die große Bedeutung der Stadtteilbewegung für die Massenproteste gegen die Militärregierung Anfang der 80er Jahre ist aufgrund ihrer hohen Mobilisierungskraft unbestritten (Boris 1998, 205). Sie hatte innerhalb des Demokratisierungsprozesses eine zentrale Funktion zur Politisierung der städtischen Unterschicht. Castells (1983, 190) resümiert aus seinen umfangreichen

¹⁵⁰ Die katholische Kirche in Lateinamerika förderte in dieser Zeit aktiv die Teilnahme von Laien am kirchlichen Leben und wurde in den Zeiten staatlicher Repression zu einer progressiven Kraft, die die Menschenrechtsverletzungen und die Verelendung der Massen anprangerte (Novy 1994, 45). Genauere Erläuterungen zur Bewegung der kirchlichen Basisgemeinden und der Befreiungstheologie findet man bei Novy (1994, 45 ff.) und Boris (1998, 144 ff.).

¹⁵¹ Als Beispiele seien hier die Arbeiten von Castells (1973) und Kowarick (1985) genannt.

¹⁵² Als sozialer Wandel wäre beispielweise die endgültige Abschaffung klientelistischer Interessensvermittlungsstrukturen zu bewerten.

empirischen Studien, dass sich die Bewohner der illegalen Siedlungen durch einen hohen Grad an sozialer Organisation auszeichnen. Mittels dieser intensiven wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit sozialen Bewegungen der Armenviertel konnten die vereinfachenden und ideologischen Marginalitätstheorien der 60er Jahre, wie sie beispielsweise von Lewis (1966) vertreten wurden, empirisch widerlegt werden. Dieser beschrieb unter dem Schlagwort der „Kultur der Armut“ die städtischen Armen als „apathische Masse“, die sich aufgrund der unzureichenden materiellen Bedürfnisbefriedigung durch fehlende Partizipations- und Organisationsbereitschaft sowie politischem Desinteresse auszeichnet (vgl. Happe 2002, 18-19; Berg-Schlosser & Kersting 2000, 13 ff.).¹⁵³

Doch andererseits darf das gesellschaftsverändernde Potential der städtischen Volksbewegungen heute nicht überschätzt werden. Ihr Engagement für grundsätzliche politische Reformen scheint sich auf die Übergangsphase von der Diktatur zur Demokratie beschränkt zu haben. Bei den meisten dieser Organisationen steht heute die konkrete Verbesserung der lokalen Lebensbedingungen eindeutig im Vordergrund. Einwohnervereinigungen konstituieren sich in der Regel als Interessenverband, um Verbesserungen der Lebensqualität zu erringen, und nicht als revolutionäre Organisation des Klassenkampfes (Souza 1993, 320-321). Sie beziehen ihre Identität und ihre politischen Forderungen sehr stark auf ihr Viertel und bringen die Probleme des Wohnviertels kaum in Zusammenhang mit Problemen auf höheren soziopolitischen Ebenen (ebd.). Die Stadtteilvereinigungen sind nach Einschätzung von Castells (1983, 194) weniger ein Instrument des sozialen Wandels als mehr der sozialen Integration und der Unterordnung unter die herrschende politische Ordnung. Die städtischen Armen Brasiliens zeichnen sich laut verschiedener empirischer Studien durch konformistische und nicht-ideologische Einstellungsmuster sowie durch unter Effektivitätskriterien ausgewählte Handlungsstrategien aus (Happe 2002, 20; vgl. Castells 1983, 175). Das Leben am Rande des Existenzminimums zwingt sie dazu, die ihnen zur Verfügung stehenden Handlungsmöglichkeiten, inklusive die Einbindung in klientelistische Beziehungsmuster, optimal auszunutzen (ebd.). Sie sind eine unideologische und pragmatisch agierende Bevölkerungsgruppe (Baierle 1998, 1). Die Autoren verschiedener Studien sind sich darin einig, dass man heute das politische Handeln der Bewohner der Armenviertel Brasiliens weder als radikal und auf sozialen Wandel ausgerichtet, noch als passiv und apathisch verallgemeinern kann (Souza 1993, 299; Gilbert 1998, 128-129; Castells 1983, 190 und 194; Happe 2002, 25). Die Existenz der zahlreichen Stadtteilorganisationen in den Marginalsiedlungen Brasiliens belegt jedoch, dass die Interessen der städtischen Armen prinzipiell organisierbar sind (Berg-Schlosser & Kersting 2000, 145). Die Konfliktfähigkeit¹⁵⁴ ihrer Interessen im politischen Prozess hängt dabei im wesentlichen von siedlungsspezifischen Ressourcen (z.B. Größe und geographische Lage der Marginalsiedlung) und von der Unterstützung durch advokatorische Organisationen (siehe oben) ab (ebd., 145). Es handelt sich bei den Stadtteilorganisationen nicht um eine homogene Bewegungsform, sondern um Organisationen mit sehr unterschiedlicher Ausrichtung (Baierle 1994, 4). Für eine genaue Interpretation der Bedeu-

¹⁵³ Zu den Kritikern der Marginalitätstheorie gehört unter anderem Perlman (1976). Sie belegte mit empirischen Studien in Rio de Janeiro, dass prekäre Wohn- und Lebensbedingungen keine hinreichenden Bedingungen sind, um auf deviante Verhaltensmuster zu schließen (Perlman 1976, 97). Weitere Studien, die zur Widerlegung der Marginalitätstheorie beitragen, sind bei Valladares (1988, 292) aufgeführt.

¹⁵⁴ Konfliktfähigkeit beruht auf der Fähigkeit einer Organisation bzw. der ihr entsprechenden Funktionsgruppe, kollektiv die Leistungen zu verweigern bzw. eine systemrelevante Leistungsverweigerung glaubhaft anzudrohen (Happe 2002, 219).

tung der Bewohnervereinigungen bedarf es deshalb differenzierter Analysen, die auch die jeweiligen spezifischen Rahmenbedingungen berücksichtigen, was an den unterschiedlichen Ausprägungen und Entwicklungen der *associações de moradores* in Porto Alegre in Kapitel III.3.2 gezeigt werden kann.

Insgesamt bezieht sich heute der primäre Erklärungsbedarf nicht auf das Protestpotential der Bewohner der Armenviertel, sondern vor allem auf die mittel- und längerfristigen Auswirkungen dieser überwiegend in der politischen Transformationsphase gesammelten, neuen kollektiven Erfahrungen auf das politische Bewusstsein und Handlungsrepertoire (Happe 2002, 11). Aus einem zeitlichen Längsschnitt durch die Bewegungsgeschichte der letzten Jahrzehnte lassen sich rückläufige Tendenzen der Mobilisierungskraft erkennen, auf die im folgenden Kapitel näher eingegangen wird.

3.1.2 Gründe für die Demobilisierungstendenzen der städtischen Volksbewegungen

Seit Ende der 80er Jahre verzeichnen die städtischen Volksbewegungen Brasiliens eine deutliche Tendenz der Demobilisierung. Im Vergleich zu ihrer intensiven politischen Beteiligung im vorangegangenen Jahrzehnt, nahm die Bedeutung dieser Vereinigungen für die Stadtpolitik nun deutlich ab (vgl. Abers 2000, 34-35; Happe 2002, 26). Dafür gibt es verschiedene Erklärungsansätze. Zum einen ist es typisch für soziale Bewegungen, dass sie nach Jahren des intensiven Engagements in gewisser Weise ausgebrannt sind. Vor allem wenn die Stadtverwaltungen ihre Versprechen gegenüber den Stadtteilvereinigungen nicht einhalten, werden die Einwohner müde, sich politisch zu engagieren und geben auf (Souza 1993, 318).

Andererseits kann auch die Zufriedenheit mit Erreichtem zur Demobilisierung der städtischen Volksbewegung führen. Dietz (2000, 40) zitiert Studien über städtische soziale Bewegungen in Rio de Janeiro, die deren immediatistischen Charakter belegen: wenn ihre Ziele erreicht sind, lösen sie sich auf (vgl. Fernandes 1995, 125; Boris 1998, 201).

Insbesondere nach der erfolgten formalen Demokratisierung durch die Verabschiedung der neuen Verfassung und den freien Präsidentschaftswahlen 1988 fehlte nun den oppositionellen sozialen Bewegungen der gemeinsame Feind des autoritären Staates als verbindender und mobilisierender Faktor (vgl. Abers 2000, 34-35; Souza 1993, 302; Gilbert 1998, 143-145).

Dazu kam die zunehmende wirtschaftliche Krise, die das ehrenamtliche Engagement der Aktivist*innen der Stadtteilbewegungen erschwerte. Unter den zugespitzten wirtschaftlichen Bedingungen und den steigenden Lebenshaltungskosten konnten sich viele Aktivist*innen ihr unentgeltliches politisches Engagement nicht mehr leisten. Eine Tendenz zum Rückzug ins Private war zu verzeichnen (Abers 2000, 34).

Als ein möglicher Faktor für die Demobilisierung der städtischen Volksbewegungen wird außerdem die Beteiligung ihrer Aktivist*innen in den zu dieser Zeit entstehenden progressiven Stadtverwaltungen diskutiert, was in Kapitel V.1.1 für den Fall Porto Alegre im Zusammenhang mit dem Beteiligungshaushalt thematisiert wird. Durch die Kooptation von Stadtteilaktivisten können unter Umständen die städtischen Volksbewegungen „domestiziert“ werden (Souza 1993, 313; vgl. Boris 1998, 201). Nach Happe (2002, 31) ist es jedoch schwierig, in der Bewertung der Zusammenarbeit von progressiven Stadtverwaltungen mit städtischen sozialen Bewegungen eine klare Grenze zwischen „Kooptation“ und „Institutionalisierung“ zu ziehen.

Ersteres trifft lediglich dann zu, wenn das Handeln der Stadtteilorganisationen in erster Linie der Ausführung staatlicher Richtlinien dient (ebd.). Die Mehrzahl der Stadtteilorganisationen versteht sich seit den 80er Jahren als lokale und pragmatisch ausgerichtete Organisation, die sich mit ihren spezifischen Forderungen direkt an die jeweils zuständigen Behörden wendet. Das sollte man nicht zwingend als Zeichen für Demobilisierung und erfolgte Kooptation bewerten, da es auch als Indiz für die beginnende Institutionalisierung der Basispartizipation innerhalb des politischen Systems interpretiert werden kann (ebd.). Doch andererseits macht der pragmatische Organisationsansatz die Basisorganisationen der Armen anfällig für Instrumentalisierungsversuche durch staatliche Akteure (Happe 2002, 29; vgl. Fernandes 1995, 125).

Als weiterer Faktor für die Schwächung der Bewohnervereinigungen, der eng mit der oben dargestellten veränderten Beziehung zwischen Staat und sozialen Bewegungen zusammenhängt, kann der verstärkte parteipolitische Einfluss auf diese Stadtteilorganisationen genannt werden. Das zeigt sich darin, dass einzelne Vorstandsmitglieder ihr Prestige und ihren Einfluss als Wohnviertelaktivist zugunsten persönlicher und parteipolitischer Zwecke nutzten (Souza 1993, 315). Außerdem haben Wahlsiege zahlreiche Aktivisten der Lokalinitiativen in verantwortungsvolle Positionen der Stadtverwaltung gebracht und sie so in eine völlig neue Rolle versetzt: statt dem Staat als Gegner zu sehen, müssen sie ihn nun repräsentieren (Novy 1994, 34). Diese parteipolitischen Erfolge haben zum Teil zu einer Identitätskrise der Basisorganisationen geführt (ebd.).

Neben der Veränderung der politischen Rahmenbedingungen gibt es allgemeine strukturelle Faktoren, die zur Labilität der Stadtteilbewegungen beitragen können. So sind diese Bewegungen oft sehr stark auf einzelne Aktivisten hin ausgerichtet, was typisch ist für die von Personalismus (oder Kaziqismus)¹⁵⁵ geprägte politische Kultur Brasiliens (Souza 1993, 319, vgl. Kap. III.2). Die zum Teil autoritäre Führungsstruktur schränkt die Mitbestimmung der Bewohner ein (Dietz 2000, 40). Auch die zunehmende heterogene sozioökonomische Zusammensetzung der Marginalsiedlungen erschwert eine einheitliche Organisation der Bewohner. Im Laufe des Konsolidierungsprozesses einer Siedlung werden auch die sozioökonomischen Unterschiede unter den Bewohnern größer, die Erstbesiedler haben unter Umständen ihre finanzielle Situation, im Unterschied zu Neusiedlern, bereits verbessern können. Dadurch wird es immer schwieriger, einen kollektiven Interessenskonsens für Aktionen zur Verbesserung der Wohnbedingungen zu finden (vgl. Boris 1998, 201).

Schließlich nennt Souza (1993, 322) die „Politophobie“ der Bevölkerung, das allgemein negative Bild von und das tief verwurzelte Misstrauen gegenüber Politik, Politikern und den Parteien (vgl. Kap. III.2) als erschwerenden Faktor für die Mobilisierung der städtischen Volksbewegungen. Fälle von mangelnder Integrität von Vorstandsmitgliedern der *associações de moradores*, die ihre Position für persönliche Interessen ausnutzen bestätigen dieses Misstrauen und führen zu einem schlechten Image der Stadtteilorganisationen (Happe 2002, 219). Oft reichen auch schon organisatorische Schwierigkeiten und Überforderung mit der Bürokratie, um die Vereinigungen in ein schlechtes Licht zu rücken (vgl. Tump 1991, 209).

¹⁵⁵ Von *cacique*, portugiesisch für Häuptling.

Ein weiterer erklärender Faktor für die rückläufigen Mitgliederzahlen der politischen Stadtteilorganisationen ist die zunehmende Organisation in religiösen, vor allem in evangelikalen, Vereinigungen (vgl. Berg-Schlosser & Kersting 2000, 135; Santos Jr. 2000, 11). Diese vor allem in der Peripherie stark zunehmenden fundamentalistischen Pfingstkirchen propagieren generell konservative Werte und vernachlässigen die Beschäftigung mit weltlichen Problemen (Souza 1993, 319; Boris 1998, 160-161). Sie sind sehr nach außen verschlossen und ihre Anhänger engagieren sich kaum in Stadtteilorganisationen. Manche dieser Kirchen halten ihre Gläubigen sogar explizit dazu an, sich nicht politisch zu engagieren (Happe 2002, 152).¹⁵⁶

Einige Studien führen die Demobilisierung der Stadtteilorganisationen außerdem auf den zunehmenden Einfluss des Drogenhandels in den Armenvierteln und das damit verbundene Gewalklima zurück (Happe 2002, 26-28; Dietz 2000, 40; Souza 1993, 284-285). Die Bestrebungen der Drogenbanden, die Armenviertel nicht nur als Drogenumschlagplätze zu nutzen, sondern sämtliche Aktivitäten dort zu kontrollieren, führen nicht selten zu gewaltvollen Reaktionen gegenüber den Stadtteilorganisationen (Happe 2002, 26). Ein potentieller Interessenskonflikt zwischen den Drogenbossen und den *associações de moradores* besteht darin, dass ein Ausbau der Infrastruktur und die Legalisierung der Siedlungen die illegalen Machenschaften des Drogenhandels erschweren würden (Souza 1993, 285). Der soziale Zusammenhalt innerhalb der Siedlungen wird insgesamt durch das Klima der Angst geschwächt (vgl. ebd., 283). Diese Problematik ist jedoch schwer zu verallgemeinern. Am besten untersucht ist sie für die *Favelas* von Rio de Janeiro und São Paulo, wo die Kriminalisierung der Armenviertel am weitesten fortgeschritten ist. Doch zeigen sich Tendenzen dieser Entwicklung auch in kleineren Metropolen wie Porto Alegre, die Datenlage hierzu ist jedoch äußerst lückenhaft. Einige Indizien für ein wachsendes Gewalklima findet man in Stadtrandsiedlungen wie der Lomba do Pinheiro. Insgesamt ist es dennoch sehr schwierig, die Auswirkung des Gewalklimas in den *Favelas* auf das Denken und die Partizipationsbereitschaft der Bewohner adäquat zu erfassen. Zwar wurde für die Fallstudie versucht, eine Einschätzung aus den Interviews und Kommentaren von Bewohnern in den Bürgerversammlungen abzuleiten, es zeigte sich jedoch vielfach geringe Bereitschaft, über Gewalt im Viertel zu sprechen.

Trotz der beschriebenen Probleme stellen die städtischen sozialen Bewegungen nach wie vor wichtige politische Akteure dar, die in ihrer Bedeutung nicht unterschätzt werden dürfen. Auch wenn sie nicht völlig autonom sind, so haben die neuen städtischen Volksbewegungen es doch geschafft, das vertikale Beziehungsmuster zwischen Staat und Zivilgesellschaft aufzubrechen (Fernandes 1995, 44). Das bedeutet zwar nicht, dass klientelistische Praktiken ganz verschwunden wären, doch konnte ein erheblich höherer Grad an Politisierung der städtischen Armen erreicht werden (ebd., 36). Hinsichtlich ihrer politisch-pädagogischen Dimension haben sie erheblich zur Bewusstseinsbildung und zur Verwirklichung der *cidadania*¹⁵⁷ beigetragen. Insgesamt handelt es sich bei den städtischen sozialen Bewegungen um ein sehr vielschichtiges und teilweise widersprüchliches Phänomen, das in seiner politischen Wirkung nicht zu verallgemei-

¹⁵⁶ Eine ausführlichere Darstellung der Bedeutung der Pfingstkirchen in brasilianischen Favelas liefert Happe (2002, 151-153).

¹⁵⁷ Frey (1997, 111) übersetzt den Begriff mit „bürgerschaftliche Ausübung der politischen Rechte“. Er bezeichnet damit den Zustand der effektiven Verwirklichung der Bürger- und Menschenrechte, darunter auch des „Rechts auf die Stadt“, d.h. auf eine menschwürdige Lebensqualität in der Stadt (Souza 1993, 279).

nen ist. Die oben genannten Schwächen und Schwierigkeiten treten mit unterschiedlicher Intensität auf, wie am Beispiel Porto Alegre in Kapitel III.3.2 gezeigt wird.

3.2 Bedeutung der Stadtteilbewegungen in Porto Alegre

Für das Verständnis der heutigen Bedeutung der Stadtteilbewegungen in Porto Alegre ist ein kurzer Exkurs zur politischen Geschichte der Region hilfreich. Der Bundesstaat Rio Grande do Sul, dessen Hauptstadt Porto Alegre ist, war in den ersten Jahrzehnten des 20. Jh. der Ausgangspunkt des sogenannten *trabalhismo*, der brasilianischen Ausprägung des lateinamerikanischen Populismus (Abers 2000, 37). Die zentrale Figur des Populismus war Getúlio Vargas, der 1930 mit einem Militärputsch ins Präsidentenamt kam und 1937 das repressive Regime des *Estado Novo* errichtete (ebd.). Der *trabalhismo* kombinierte autoritäre Tendenzen mit Interessen der Arbeiterklasse. Er begründete sich auf widersprüchlichen Prinzipien, einerseits setzte er sich für die Rechte der Arbeiter und soziale Solidarität ein, andererseits zielte er darauf ab die Arbeiterorganisationen zu kooptieren und betonte eine stark hierarchische Parteistruktur (ebd., 38). Der *trabalhismo* spielte eine große Rolle für die Entwicklung der ersten Stadtteilorganisationen in den Städten des Bundesstaates Rio Grande do Sul (ebd.). Die ersten Nachbarschaftsvereine wurden in Porto Alegre in den 30er Jahren gegründet. In den späten 50er Jahren kam es zur Gründung von Dachorganisationen, mit deren Hilfe die klientelistischen Beziehungen zwischen den Stadtteilorganisationen und den populistischen Politikern organisiert wurden (Abers 2000, 38; vgl. Baierle 1994, 5). In der Zeit der Militärdiktatur wurden diese instrumentalisiert, um Unterstützung für das Militärregime zu mobilisieren. Die Stadtverwaltung kontrollierte die Nachbarschaftsvereine, ohne nennenswerte Infrastrukturverbesserungen in den Unterschichtsvierteln durchzuführen (Abers 2000, 38).

Wie in allen brasilianischen Städten entstanden auch in Porto Alegre Ende der 70er Jahre kämpferische Stadtteilorganisationen. Zu einem Zeitpunkt, als allgemein die Zivilgesellschaft in Brasilien im Widerstand gegen das Militärregime erstarkte, wurde dort aus der Mobilisierung der Bewohner der Armensiedlungen eine Massenbewegung (Fedozzi 2000, 24). Politisch radikale Rechtsanwälte, Nichtregierungsorganisationen¹⁵⁸ und mit der katholischen Kirche verbundene Gruppen unterstützten diese neue Art der *associações de moradores*, vor allem bei drohenden Räumungen von Siedlungen oder bei organisatorischen Fragen (Abers 2000, 38).

Vor allem in den Jahren 1978-79 kam es zu einer Welle organisierten Aufstandes gegen Räumungen, zu kollektiven Landbesetzungen und zu einem verstärkten Kampf für Verbesserungen der technischen und sozialen Infrastruktur (Fedozzi 2000, 33). Dieser massive Widerstand wurde vor allem ausgelöst durch das offensive Vorgehen der Stadtverwaltung gegen Squatter-Siedlungen und ihre Ignorierung in dem im selben Jahr veröffentlichten Stadtentwicklungsplan. Allein in diesem Zeitraum sind für rund die Hälfte der 128 damals in Porto Alegre bestehenden Stadtteilorganisationen verschiedene Arten von kollektiven Protesten über Nachrichten in Lokal-

¹⁵⁸ Besonders hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang die NGO Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE).

zeitungen dokumentiert (ebd., 31). Auch im Stadtteil Lomba do Pinheiro, der im Zentrum der Fallstudie steht, kam es in dieser Zeit zu Straßensperren und zahlreichen Protestaktionen.¹⁵⁹

Die Nachbarschaftsvereine verstärkten ihr politisches Gewicht im Jahr 1983 durch die Gründung einer stadtweiten Dachorganisation, der *União das Associações de Moradores de Porto Alegre* (UAMPA).¹⁶⁰ Ihr Ziel war es, die oppositionellen Kräften zu vereinen und das politische Aktionsfeld der Stadtteilbewegungen über die immediatistischen und lokalen Interessen hinaus zu erweitern (Abers 2000, 40). Ende der 80er Jahre ging die Zahl der „kämpferischen“ Nachbarschaftsvereine jedoch deutlich zurück, klientelistische Organisationen konnten sich wieder besser behaupten (ebd., 43), was allgemein mit den bereits in Kap. III.3.1.2 dargestellten Demobilisierungstendenzen der sozialen Bewegungen in Brasilien in dieser Zeit erklärt werden kann. Nach Baierle (1994, 7-8) spielten für diesen Rückzug in den Pragmatismus die Versuche eine Rolle, die städtische Volksbewegung parteipolitisch zu instrumentalisieren. Um sich von den Parteien nicht für die Rekrutierung von Parteianhänger ausnutzen zu lassen, konzentrierten sich die Stadtteilorganisation nun wieder verstärkt auf ihre konkreten Forderungen nach Zugang zu städtischen Dienstleistungen. In der Folge wurden die übergeordneten Organisationen, wie die UAMPA, stark geschwächt, die aufgrund ihrer zu starken Konzentration auf ideologische Themen den Bezug zur Alltagsrealität der Bewohner der Unterschichtsviertel verloren hatte (Abers 2000, 42-43; vgl. Baierle 1994, 7-8).

Im Zuge der Distanzierung von parteipolitischer Vereinnahmung entstanden im gleichen Zeitraum in verschiedenen Teilen der Stadt regionale Zusammenschlüsse von sozialen Bewegungen, die *Conselhos Populares* (Volksräte) (Baierle 1994, 7-8; vgl. ONG Solidariedade 2003, 41-42; Fedozzi 2000, 35 ff.). Diese Organisationen auf der regionalen Ebene sind offen für die Teilnahme von Vertretern verschiedenster sozialer Organisationen wie Mütterclubs, Sportvereine und religiöse Vereinigungen und verstehen sich nicht nur als Dachorganisationen von Stadtteilvereinigungen (Baierle 1994, 7-8). Diese Gremien betonen ihre autonome Stellung und üben hinsichtlich ihrer Forderung nach städtischen Dienstleistungen und Infrastrukturausbau gezielt Druck auf die verschiedenen Fachbehörden aus. Von den Behörden werden sie mittlerweile als Instanz der Bürgervertretung respektiert. Auch im Untersuchungsgebiet Lomba do Pinheiro nimmt der *Conselho Popular* eine wichtige Funktion als Organisation ein, die über die Grenzen der einzelnen Teilsiedlungen hinaus agiert.

Allein in der Lomba do Pinheiro sind heute rund 30 Nachbarschaftsvereinigungen registriert, die jeweils aus den einzelnen Quartieren (*vilas*) des Stadtteils hervorgegangen sind. Die Fallstudie zeigt jedoch, dass es auch mehrere inaktive Stadtteilorganisationen gibt, die zwar pro Forma existieren, aber tatsächlich keine Versammlungen mehr durchführen.

Allgemein wird der Grad der sozialen Organisation in Porto Alegre im gesamtbrasilianischen Vergleich als sehr hoch eingeschätzt. Nach einer 1996 durchgeführten Erhebung (Santos Jr. 2000), sind rund 38% der Bewohner von Porto Alegre Mitglieder von Vereinigungen im weitesten Sinne. Das ist der höchste Prozentsatz im Vergleich zu allen anderen Metropolitanregionen

¹⁵⁹ Die Interviews mit den Bewohnern dieser Region zeigten, wie stark diese Protestaktionen auch heute noch im Bewusstsein der lokalen Bevölkerung präsent sind und wie sehr die politischen Erfolge dieser Zeit die Identität der Bürgerbewegung prägt (siehe Kap. V.3.6.3).

¹⁶⁰ Die UAMPA zählte bereits in ihrem Gründungsjahr 51 der zu diesem Zeitpunkt in Porto Alegre registrierten 170 Nachbarschaftsvereinigungen zu ihren Mitgliedern (Fedozzi 2000, 45).

in Brasilien (im brasilianischen Durchschnitt sind es 30%). In 42% der Squatter-Siedlungen der Metropolitanregion gibt es Stadtteilorganisationen, die sich für die Verbesserung der Lebensbedingungen einsetzen (Metroplan 1992, 83). Aufgrund dieser ausgeprägten Kultur der sozialen Organisation wird Porto Alegre von mehreren Autoren ein großes Sozialkapital¹⁶¹ zugesprochen (Alfonsin et al. 2003, 35; Souza 2001a, 168).

Insgesamt kann man sagen, dass die städtische Volksbewegung in Porto Alegre eine entscheidende Rolle für den Demokratisierungsprozess und die Entwicklung einer politischen Kultur in den städtischen Armenvierteln gespielt hat. Die zahlreichen Bürgerorganisationen haben die Rahmenbedingungen für die neuen Instrumente der Bürgerbeteiligung, allen voran der Beteiligungshaushalt, der in Kap. V.1.1 dargestellt wird, geschaffen.

3.3 Die brasilianische Umweltbewegung

Für die gegebene Fragestellung des Umgangs mit Landnutzungs- und Umweltkonflikten innerhalb von Beteiligungsprozessen in der Stadtplanung sind weiterhin Umweltorganisationen potentielle Akteure, die als relevant anzunehmen sind. Im Folgenden wird deshalb zunächst auf die Entwicklung der Umweltbewegung in Brasilien eingegangen und darauf aufbauend deren spezifische Ausprägung in Porto Alegre dargestellt.

3.3.1 Anfänge der brasilianischen Umweltbewegung

Die ersten Umweltorganisationen in Brasilien wurden in den frühen 70er Jahren unter starkem Einfluss der europäischen und nordamerikanischen Umweltbewegung gegründet¹⁶² (Viola 1991, 6). Die Entstehung der brasilianischen Umweltbewegung ist ebenso wie die Entstehung der städtischen Volksbewegung (vgl. Kap. III.3.1.1) im Kontext der politischen Öffnung der Militärregierung unter Präsident Geisel zu betrachten, die das Aufkeimen einer neuen, kritischen, politischen Kultur ermöglichte (Brocke 1993, 8-9; vgl. Jacobs 2002, 61; Wehrhahn 1994, 58). Gleichzeitig war die Umweltbewegung eine wichtige Komponente des Demokratisierungsprozesses der brasilianischen Gesellschaft (Jacobs 2002, 59).

In dieser frühen Phase konzentrierten sich die Aktivitäten der Umweltorganisationen auf das Anzeigen von Umweltschäden und das Schaffen von öffentlichem Bewusstsein für Umweltprobleme (Brocke 1993, 15; Viola 1991, 7). Auslöser für ihre Gründung war häufig ein konkretes, lokales Umweltproblem, wie zum Beispiel industrielle Schadstoffbelastungen oder der Bau neuer umweltgefährdender Betriebe, wobei sich der spontane Protest über immedia-tistische Ziele hinaus zu einer langfristigen sozialen Bewegung weiterentwickelte (Brocke 1993, 11-12). Das Verhältnis zu den in dieser Zeit gegründeten staatlichen Umweltbehörden zeichnete sich sowohl durch Konfrontation als auch durch Kooperation aus (Viola 1991, 8).¹⁶³

¹⁶¹ Ausführlicher zum Begriff des „Sozialkapitals“ siehe Kapitel IV.1.5.3.2.

¹⁶² Als erste brasilianische Umweltorganisation wurde 1971 AGAPAN (Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural) in Porto Alegre gegründet (Pádua 1991, 150).

¹⁶³ Auf die geschichtliche Entwicklung der staatlichen Umweltpolitik soll an dieser Stelle nicht weiter eingegangen werden. Der maßgebliche formale Wandel der Regierung fand Anfang der 80er Jahre mit der Gründung zahlreicher Umweltschutzinstitutionen und –organe auf nationaler, bundesstaatlicher und kommunaler Ebene statt (Brocke 1993, 19). Ein Meilenstein war das 1981 verabschiedete Gesetz der staatlichen Umweltpolitik (Lei 6938/81: Política Nacional do Meio Ambiente), das die Reorganisation der

Charakteristisch für diese Umweltorganisationen ist das soziale Profil ihrer Mitglieder, die mehrheitlich aus der durch den Wirtschaftsaufschwung der 60er und 70er Jahre neu entstandenen Mittelschicht¹⁶⁴ stammen (Brocke 1993, 9; vgl. Pádua 1991, 139). Nach Brocke (1993, 12-13) zeichneten sich die ersten Umweltbewegungen durch ein überwiegend konservatives Weltbild aus (*conservacionismo*). Zu ihren Zielen gehörte die Aufklärung über ökologische Zusammenhänge, die Minimierung der Umweltschäden durch Verhaltensänderungen auf individueller Ebene und die Verschärfung der Umweltgesetzgebung auf staatlicher Ebene. Die ersten Umweltorganisationen bezeichneten sich selbst als apolitisch (Brocke 1993, 12; vgl. Boris 1998, 222).¹⁶⁵ Vor allem in der Anfangsphase bis Mitte der 80er Jahre bestanden wenig Kontakte zu anderen sozialen Gruppen (Grohmann 1995, 51; vgl. Brocke 1993, 21). Erst ab 1984 kam es im Zuge der umfassenden zivilgesellschaftlichen Mobilisierung für die ersten freien Präsidentschaftswahlen¹⁶⁶ nach der Militärdiktatur zu einem breiten gesellschaftspolitischen Engagement von Seiten der Umweltorganisationen (Brocke 1993, 17).

3.3.2 Politisierung der Ökologie-Bewegung und neue sozial-ökologische Organisationen

Begünstigt durch den Demokratisierungsprozess entstanden ab Mitte der 80er Jahre neue Strömungen in der brasilianischen Umweltbewegung, die den Zusammenhang zwischen Umweltproblemen und den gesamtgesellschaftlichen Strukturen betonen. Diese als *ecologismo* bezeichnete Ausrichtung von Umweltorganisationen thematisierten auch die Mitverantwortung der Umweltbewegung für das Vorantreiben des Demokratisierungsprozesses (Brocke 1993, 18). Allgemein werden im *ecologismo* ökologische und soziale Fragen eng miteinander verknüpft (vgl. Grohmann 1995, 51).

Durch das wachsende Interesse der breiten Öffentlichkeit für Fragen des Umweltschutzes in dieser Zeit erweiterte sich insgesamt das inhaltliche Spektrum der Umweltbewegung (Viola 1991, 9). Es kam zu einer Professionalisierung der Bewegung und einer Weiterentwicklung von der rein anklagenden Position hin zu einer strategischeren Ausrichtung (Viola 1991, 11). Im Laufe des Ausarbeitungsprozesses der neuen, demokratischen Verfassung wurde von einer breiten Umweltfront die Aufnahme zahlreicher Umweltaspekte durchgesetzt (Röper 2001, 108, vgl. Kap. II.7.2.1; Brocke 1993, 21). Die Versuche der Institutionalisierung der Umweltbewegung führten auch zur Gründung einer grünen Partei nach europäischem Vorbild (*Partido Verde, PV*), die bis heute existiert, aber keine nennenswerte politische Bedeutung erlangen konnte (Röper 2001, 108). Daneben wurde jedoch auch die Strategie verfolgt, bestehende Parteien des linken Spektrums, vor allem die Arbeiterpartei PT¹⁶⁷, zu „ökologisieren“ (Brocke 1993, 23; vgl. Boris 1998, 224).

Kompetenzen der bestehenden Umweltbehörden im so genannten nationalen Umweltsystem (SISNAMA, *Sistema Nacional do Meio Ambiente*) beinhaltet (Röper 2001, 106).

¹⁶⁴ Wie in folgendem noch weiter diskutiert wird, kann man die brasilianische Umweltbewegung jedoch nicht allgemein als reines Mittelschichts-Phänomen bezeichnen (siehe Kap. III.3.3.3).

¹⁶⁵ Aus diesem Grund wurden sie in der Entstehungsphase auch nicht durch staatliche Repressionen von Seiten des Militärregimes behindert. Die Aktivitäten der ersten Umweltorganisationen wurden nicht ernst genommen, die Umweltzerstörung wurde heruntergespielt (Brocke 1993, 38).

¹⁶⁶ Diese wurde allgemein nach dem Slogan „diretas já“ (Direktwahlen jetzt!) benannt.

¹⁶⁷ Eine ausführlichere Darstellung der PT folgt in Kap. IV.1.

Im Verlauf der 80er und 90er Jahre entwickelte sich schließlich eine weitere Ausprägung von Umweltorganisationen, die als sozialökologische Bewegungen (*socioambientalismo*) bezeichnet werden (Viola 1991, 11; vgl. Jacobs 2002, 65). Unter diesem Begriff werden eine Reihe von Umweltorganisationen zusammengefasst, die sich ursprünglich nicht mit der Umweltthematik befassten, aber diese im Laufe ihrer Entwicklung als Handlungsfeld entdeckten (Röper 2001, 107). Als Beispiel sei in diesem Zusammenhang das *Instituto Socioambiental* genannt, das sich in seinen Gründungsjahren vor allem für soziale Fragen und die Rechte der indigenen Bevölkerung einsetzte und später zunehmend Umweltfragen in seine Aktivitäten integrierte. Zu einem geringeren Anteil sind zu diesen sozialökologischen Organisationen auch Gruppen zu rechnen, die sich ursprünglich ausschließlich Naturschutzthemen widmeten und sich im Zuge der Debatte um nachhaltige Entwicklung für die soziale Dimension der Umweltprobleme öffneten (Röper 2001, 108). Das wachsende Bewusstsein für die sozialen Dimension der Umweltprobleme führte zu einer Verbindung der Ziele von Umweltgruppen mit den Bemühungen der Unterschicht für mehr soziale Gerechtigkeit (Jacobs 2002, 65). Verschiedene ökonomische und soziale Probleme werden nun auch als Umweltprobleme interpretiert (Alonso & Costa 2002, 124).

Von entscheidender Bedeutung für die Umweltbewegung in Brasilien waren die Vorbereitungen für die Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro 1992 (UNCED). Ab 1990 wurde dadurch die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Sektoren der Umweltbewegung intensiviert und das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung zum gemeinsamen Nenner der Umweltdebatte in Brasilien (Viola 1991, 13; Brocke 1993, 24-25). Die Betonung der Wechselbeziehungen zwischen Entwicklung und Umwelt hat sich in der brasilianischen Umweltbewegung besonders stark niedergeschlagen (Guimarães 1991, 219-220). Jacobs (2002, 62) betont in diesem Zusammenhang, dass in Brasilien heute das Engagement für Umweltfragen und Lebensqualität eng verbunden ist mit Fragen der Bürgerrechte sowie der sozialen bzw. politischen Inklusion. Nach Brocke (1993, 10) beschränkt sich jedoch diese Integration von Umweltengagement und Einsatz für Bürgerrechte überwiegend auf die Diskursebene. Was konkrete Kooperationen zwischen Umweltbewegungen und anderen sozialen Bewegungen betrifft, ging diese – zumindest Anfang der 90er Jahre – kaum über Einzelfälle von unmittelbarer Interessenskongruenz (zum Beispiel mit der Landlosenbewegung, den Betroffenen von Staudämmen oder Stadtteilorganisationen) hinaus (ebd., 21, 26-27 u. 44).

3.3.3 Aktuelles Spektrum der Umweltbewegung

Die beschriebenen neuen Strömungen in der Umweltbewegung Brasiliens führten dazu, dass man es heute mit einem komplexen Konglomerat sehr verschiedener Bewegungen und Organisationen zu tun hat, in dem sowohl die oben beschriebenen traditionellen Naturschutzorganisationen vertreten sind, als auch auf soziale Probleme ausgerichtete Basisorganisationen. In Anlehnung an Grohmann (1995, 52) und Boris (1998, 227-229) kann man allgemein in Lateinamerika die Umweltorganisationen nach ihren verschiedenen Handlungsebenen und primären Aktivitätsbereichen, nach ihrer Zielorientierung, nach ihrer sozialen Basis sowie ihrem Politisierungs- und Professionalisierungsgrad unterscheiden.

Tabelle III-1: Typen von Umweltorganisationen, vereinfacht nach Grohmann (1995) und Boris (1998)

Typen von Umweltorganisationen	Zielorientierung	Handlungsebene	soziale Basis	Politisierungsgrad	Professionalisierungsgrad
1. Conservacionistas	Ökosystem- und Artenschutz	national	Mittelschicht	schwach	stark
2. Ecologistas	lokal begrenzte Umweltprobleme	bestimmte Region oder Stadt	Mittelschicht	schwach	mittel
3. Selbsthilfeorganisationen der Armen mit ökologischen Schwerpunkten	Verbesserung der Lebensqualität und damit auch der Umweltqualität	lokal, z.B. einzelne Stadtteile	Unterschicht	stark	schwach

Als ersten Typ lassen sich Naturschutzorganisationen abgrenzen, deren Ziele sich auf Schutz von Arten- und Ökosystemen konzentrieren. Sie setzen sich beispielsweise für die Errichtung von Naturschutzgebieten ein und agieren allgemein vor allem auf der nationalen und auch globalen Handlungsebene. Sie haben häufig enge Verbindungen zu ausländischen, finanzkräftigen Organisationen (Boris 1998, 228).¹⁶⁸ Ihre Mitglieder stammen vorwiegend aus der städtischen Mittelschicht. Fragen zum Umgang mit der von Naturschutzmaßnahmen betroffenen Bevölkerung werden nur sehr eingeschränkt thematisiert.¹⁶⁹

Bei der zweiten Gruppe handelt es sich um Umweltorganisationen, die sich mit einem lokal begrenzten Umweltproblem befassen und beispielsweise die Verbesserung der gesamtstädtischen Umweltqualität zum Ziel haben. Hier geht es meist um die Beseitigung singulärer Quellen der Umweltverschmutzung, wie z.B. Luft- oder Wasserverschmutzung (Grohmann 1995, 52). Diese handeln überwiegend auf der Ebene einer gesamten Stadt und setzen sich je nach Betroffenheit aus einer Koalition verschiedener Schichten zusammen, überwiegend jedoch aus der städtischen Mittelschicht (Grohmann 1995, 52; Boris 1998, 228).

Für die Fragestellungen dieser Arbeit besonders relevant sind die Umweltorganisationen des dritten Typs, die sich speziell um die Verbesserung der lokalen Umweltqualität bemühen und sich in ihrer Handlungsebene auf lokal abgegrenzte Bereiche, z.B. einzelne Stadtteile, beschränken (Grohmann 1995, 52). Diese Gruppen haben ihren Ursprung meist in anderen sozialen Bewegungen, wie Stadtteilbewegungen, Indigenen- oder Kleinbauernbewegungen, die im Laufe ihrer Entwicklung innerhalb des Ziels der Verbesserung ihrer Lebensqualität bzw. der Verbesserung ihrer wirtschaftlichen und sozialen Situation zunehmend Umweltthemen in ihre Forderungen aufnehmen (Boris 1998, 229).

Als Beispiel dafür nennt Grohmann (1995, 53) Nachbarschaftsvereinigungen, die sich für den Ausbau der Abwasserentsorgung und für Maßnahmen gegen Erosionsschutz einsetzen, wobei diese sich selbst nicht unbedingt als Umweltbewegungen deklarieren. Pádua (1991, 152) be-

¹⁶⁸ Häufig handelt es sich um lokale Vertretungen internationaler Naturschutzorganisationen wie Conservation International, WWF oder Friends of the Earth.

¹⁶⁹ Zum Beispiel vertraten die internationalen Naturschutzorganisationen in Brasilien in der Diskussion um die Novellierung des Schutzgebietsrechtes mit Ausnahme des WWF eine sehr regide Position des integralen Naturschutzes, bei dem Konzepte zur Integration von Nutzungsansprüchen der Schutzgebietsbewohner ablehnt werden (vgl. Röper 2001, 159).

zeichnet diese sozialen Bewegungen, die nicht explizit den Umweltbewegungen im engeren Sinne zuzuordnen sind, als informelle Ökologie-Bewegung (*ecologismo informal*).

Diese Zuordnung stellt die Sichtweise in den Vordergrund, dass es sich bei der brasilianischen Umweltbewegung nicht um ein reines Mittelschicht-Phänomen handelt, sondern dass sie in den unterschiedlichsten sozialen Schichten verschiedene Ausprägungen zeigt. Dies entspricht der von Taylor (2000, 509) vertretenen sozial-konstruktivistischen Perspektive im Bezug auf Umweltprobleme: die soziale Stellung beeinflusst, wie die Umwelt erfahren wird und wie man sich dafür engagiert.

Die dargestellte Klassifizierung der Umweltbewegungen ist sicherlich vereinfachend und lässt sich in der vorliegenden Arbeit nicht im Einzelnen überprüfen. Für die gegebene Fragestellung ist sie vor allem unter dem Aspekt der Mobilisierbarkeit der Unterschicht für Umweltbelange von Bedeutung. Nach Pádua (1991, 140) ist der automatische Zusammenhang zwischen Wohlstandsgesellschaft und Entstehung von Umweltbewegungen, wie er von den Verfechtern der Theorie des postmaterialistischen Wertewandels vertreten wird (siehe Kap. IV.2.3), deutlich zu relativieren. Denn in Brasilien, so dieser Autor, wurde der Umweltdiskurs, zumindest in Teilen, auch von den unteren Volksschichten assimiliert, da diese besonders von den durch den Industrialisierungs- und Verstädterungsprozess hervorgerufenen Umweltschäden betroffen sind (ebd., 140).

Mit einer umfangreichen Feldstudie über das Umweltbewusstsein von Favela-Bewohnern in Rio de Janeiro liefert Jacobs (2002) Belege für die These, dass die Basisorganisationen der städtischen Armen zum Teil ihre Ziele mit dem Schwerpunkt soziale Gerechtigkeit durch eine „Umwelt-Linse“ neu interpretieren und so auch ökonomisch benachteiligte Bevölkerungsgruppen für die Auseinandersetzung mit Umweltfragen mobilisieren. Durch die Verbindungen zur Umweltbewegung gewinnen die Stadtteilbewegungen neue Verbündete, sie „vergrünen“ ihren politischen Diskurs und formulieren ihre Forderungen, z.B. nach dem Ausbau des Abwassersystems, als Belange des Umweltschutzes (Jacobs 2002, 64-65). Die These der inhaltlichen Überschneidungen und Berührungspunkte der Stadtteilorganisationen mit der Umweltbewegung wird auch von anderen Autoren vertreten. Boris (1998, 223) beschreibt allgemein für Lateinamerika einen Trend der stärkeren Beteiligung der Stadtteilbewegungen der Armensiedlungen an ökologisch ausgerichteten sozialen Bewegungen. Die Annäherung der einzelnen Bewegungen spiegelt sich auch in personellen Überschneidungen wieder (Boris 1998, 223). Laut Grohmann (1995, 53) wächst in den Armenvierteln Lateinamerikas mit dem zunehmenden Erkennen der Einflüsse von Umwelterstörung auf die persönliche Lebenswelt, vor allem die Gesundheit, das Umweltbewusstsein.

Diese jüngste Entwicklung lässt sich im Sinne des *framing*-Ansatzes der Theorie der sozialen Bewegungen interpretieren. Der Begriff des *framing* (im Sinne von Deutungsrahmen) wird in der soziologischen Analyse kultureller und ideologischer Dimensionen von kollektiven Mobilisierungen verwendet (Rucht & Neidhardt 2001, 551).¹⁷⁰ Der Rahmen einer sozialen Bewegung

¹⁷⁰ Die konstruktivistischen Ansätze tragen der Tatsache Rechnung, dass soziales Handeln allgemein, also auch kollektives Handeln, durch Sinnkonstruktionen der Beteiligten bestimmt wird, mit denen Gründe, Strategien und Zielsetzungen festgelegt und strukturiert werden. Solche *frames* bedürfen kollektiver Definitionsprozesse, um gemeinsames Handeln zu ermöglichen (Rucht & Neidhardt 2001, 551). Als *framing* wird in der Theorie der sozialen Bewegungen der Prozess der Identifikation, Interpretation und Ausdruck sozialer und politischer Probleme bezeichnet (Taylor 2000, 511).

besteht aus verschiedenen *subframes*: aus der Problemidentifikation und -definition und der Herstellung eines Kausalitätszusammenhangs (*diagnostic frame*), aus der Entwicklung eines Gemeinschaftsgefühls (*identity frame* oder *motivational frame*) und aus der Festlegung von Strategien und Taktiken (*prognostic and agency frame*) (Rucht & Neidhardt 2001, 551; vgl. Taylor 2000, 511). Wenn eine soziale Bewegung ihren Deutungsrahmen erweitert, um breitere Unterstützung zu erhalten, so spricht man von *frame extension* (Taylor 2000, 512). Die Verbindung von sozialen Fragen mit Umweltbelangen in den oben erwähnten sozialökologischen Bewegungen (*socioambientalismo* siehe III.3.3.2) kann als Beispiel für eine solche Frame-Erweiterung gedeutet werden.

Die oben beschriebene Adoption des Umweltdiskurses von Seiten der Stadtteilorganisationen wird dagegen von manchen Autoren nicht nur als *frame extension* gesehen, sondern als Indiz für einen grundsätzlichen Wandel in der Umweltbewegung (Jacobs 2002, 82). Dieser Argumentation liegt die Annahme zu Grunde, dass die Stadtteilorganisationen vor allem die ungleiche Verteilung der Umweltrisiken und –schäden zu Ungunsten der Lebensqualität der unteren Bevölkerungsschichten thematisieren.

Hier werden Parallelen zur Entwicklung der von Taylor (2000) analysierten *Environmental Justice* Bewegung in den USA hergestellt, die dort seit den 90er Jahren zu einem wichtigen Teil der Umweltdebatte wurde (ebd., 508). Diese zeichnet sich als neue Art der Umweltbewegung aus, indem sie Fragen des Rassismus, der sozialen Ungerechtigkeit und Umweltfragen in einem Bezugsrahmen (*frame of reference*) vereint (ebd., 514).¹⁷¹ In ihrer Analyse der Rhetorik der Umweltgerechtigkeit zeigt die Autorin, dass in dieser speziellen Form der Umweltbewegung der Ungerechtigkeitsdiskurs erfolgreich als Mobilisierungsinstrument eingesetzt wird. Diese *Environmental Justice* Bewegung verwendet explizit einen auf Gerechtigkeit bezogenen *frame* und betrachtet als erster Zweig der Umweltbewegung die Mensch-Natur-Beziehung und die zwischenmenschlichen Beziehungen durch die Linse der gesellschaftlichen Klassen, der Rasendiskriminierung und der Gender-Perspektive (ebd., 523). Der Schwerpunkt der Auseinandersetzung liegt auf der sozialräumlichen Ungleichheit von Umweltbelastungen, die in ihren ursächlichen Zusammenhängen mit Armut und Rasendiskriminierung analysiert werden. Die Forderungen nach Umweltgerechtigkeit beziehen sich beispielsweise auf Verteilungsgerechtigkeit, das heißt gleiche Risiken sozialer Gruppen und Regionen bei der Planung von Umweltveränderungen (z.B. Standort für den Bau einer Müllverbrennungsanlage).

Im empirischen Teil dieser Arbeit geht es darum, für den Fall Porto Alegre zu prüfen, ob es Anzeichen dafür gibt, dass Stadtteilorganisationen eine neue Identität als Vertreter von Umweltbelangen entwickeln und tatsächlich als zentrale Akteure des Wandels hin zu einer „nachhaltigen Stadtentwicklung von unten“ verstanden werden können (vgl. Grohmann 1995, 62). Im Hinblick auf den untersuchten partizipativen Planungsprozess, der viele umweltrelevante Entscheidungen beinhaltet, ist dies von Bedeutung, da Vertreter der Stadtteilorganisationen die zentralen Akteure in diesem Prozess sind. Es wird der Frage nachgegangen, ob die Stadtteilbewegungen die Rolle von lokal ausgerichteten Umweltbewegungen einnehmen oder ob sie Umweltthemen lediglich instrumentalisieren, um ihren Forderungen mehr Gewicht zu verleihen.

¹⁷¹ In Brasilien werden diese Themen mit dem Schlagwort *justiça ambiental* (Umweltgerechtigkeit) bezeichnet (vgl. Acselrad 2002, 1; Rede Brasileira de Justiça Ambiental 2001), wobei dort jedoch die Komponente des Rassismus innerhalb des *environmental justice frame* weniger stark betont wird.

Ein allgemeiner Trend der „Ökologisierung“ der *associações de moradores*, wie ihn Jacobs (2002, 82-83) annimmt, scheint unwahrscheinlich. Zumindest ein grundsätzliches Mobilisierungspotential der Stadtteilorganisationen für Fragen der ökologischen Stadterneuerung wird jedoch als interessante Hypothese erachtet, die bei der Analyse der Fallstudie wieder aufgegriffen wird. Im Folgenden wird zunächst kurz auf die bekanntesten Umweltorganisationen in Porto Alegre eingegangen.

3.3.4 Die Bedeutung der Umweltorganisationen in Porto Alegre

Die Umweltbewegung ist im Bundesstaat Rio Grande do Sul (einschließlich dessen Hauptstadt Porto Alegre) stark verankert, da hier die zentrale, für die gesamte brasilianische Umweltbewegung richtungsweisende Umweltorganisation, die AGAPAN (*Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural*), ihren Ursprung hatte (vgl. Bones & Hasse 2002; Brocke 1993).

Durch spektakuläre Protestaktionen und starke Mobilisierung in den 70er und 80er Jahren konnte die lokale Umweltbewegung Einfluss auf die Lokalpolitik nehmen. Insgesamt konzentrieren sich die Handlungsschwerpunkte auf Naturschutzprojekte und –belange außerhalb des städtischen Umfeldes, insbesondere auf den Schutz der Mata Atlântica.

„Ich habe in der Umweltbewegung Anfang der 70er Jahre angefangen, als man nur an Bäume und Vögelchen dachte. Und es gab da sehr wichtige Momente in Porto Alegre. Es gab einen Anhänger, der auf einen Baum gestiegen ist, damit dieser nicht gefällt wird. Das war prägend, wichtig. Weil er, dieser Baum und andere mehr, heute immer noch da ist. (...) der Park Marinha do Brasil [großer städtischer Park in Porto Alegre] ist das Resultat der Umweltbewegung.“ (*Zé Guilherme 99*)

Städtische Umweltprobleme werden heute von den lokalen Umweltorganisationen¹⁷² nur wenig thematisiert (*Zé Guilherme 89, 97*). Insgesamt sind die wichtigsten Umweltorganisationen in Porto Alegre eher dem ersten Typus, der in Kapitel III.3.3.3 beschriebenen Klassifikationen zuzuordnen. Die Befragten Experten ordneten sie als elitäre Organisationen der Mittelschicht ein (vgl. *Rodrigo 71*).

„Ich stelle sogar diese NGOs, die so genannten historischen NGOs, in Frage, also, die nichts Lokales diskutieren und machen. Das heißt, wenn man nichts lokal macht, wie kann man etwas außerhalb, die globalen Dinge, diskutieren? Man muss die globalen Dinge diskutieren, aber man muss lokale Aktivitäten haben. (...) Ich denke, dass unsere NGOs hier sehr elitisiert sind. Sie wurden von einigen Leuten der akademischen Elite gegründet und blieben so, nicht wahr, machen diese Art von Politik, debattieren, machen Opposition bei einigen Dingen, aber in Wirklichkeit, in der Praxis, passieren keine praktischen Dinge, nicht wahr.“ (*Eduino II 124-129*)

In den Expertengesprächen mit Vertretern der Umweltbehörden stellte sich zudem heraus, dass die Beamten der Umweltbehörden häufig auch in der Umweltbewegung engagiert sind (*Zé Guilherme 89-95*). Dieses Phänomen wird von Viola (1991, 8) als für die brasilianische Umweltbewegung typisch beschrieben und als Vorteil für die jungen Umweltbehörden bewertet, da es ihnen zusätzlichen politischen Rückhalt durch engen Kontakt zu sozialen Bewegungen ermöglicht. Andererseits stellten die Befragten diese Integration von Umweltaktivisten in staatlichen Behörden als Faktor für Schwächung des Protestpotentials der lokalen Umweltbewegung dar.

¹⁷² Neben der erwähnten AGAPAN sind in Porto Alegre unter anderem die Umweltorganisationen Amigos da Terra, Fundação GAIA, Projeto Mira-Serra und PANGEA aktiv.

Insgesamt konnte für Porto Alegre unter den bekanntesten Umweltorganisationen kein eindeutiges Beispiel für das in Kapitel III.3.3.2 beschriebene *reframing* im Hinblick auf die Integration von sozialpolitischen Themen gefunden werden. Eine sozialökologische Ausrichtung findet man nur bei sehr kleinen Vereinigungen und einzelnen Projekten, vor allem im Zusammenhang mit Umweltbildungsaktivitäten. Die Frage, ob die in Kapitel III.3.3.3 beschriebenen Hypothesen zu konvergenten Entwicklungen zwischen Umwelt- und Stadtteilbewegungen von Seiten der Nachbarschaftsvereinigungen zu bestätigen sind, wird in Kap. V.4.6 diskutiert.

4. Fazit zu städtischen sozialen Bewegungen

Porto Alegre verfügt über eine gut organisierte Zivilgesellschaft, sowohl was die Stadtteilbewegungen als auch die Umweltbewegung betrifft. Doch gibt es bisher noch wenig Synergieeffekte zwischen diesen beiden Gruppen von sozialen Bewegungen. Grundsätzlich konnte die lange Tradition der sozialen Bewegungen in Porto Alegre die politische Kultur der Stadt beeinflussen und fruchtbare Rahmenbedingungen für Beteiligungsprozesse schaffen. Die bestehenden sozialen Netze sind eine wichtige Ausgangsbedingung für die Bereitschaft zu Engagement in Partizipationsverfahren.

Eine wichtige Frage, die in den folgenden Kapiteln thematisiert wird, ist in diesem Zusammenhang, wie die Prozesse der Bürgerbeteiligung auf die sozialen Bewegungen rückwirken und welche Folgen die neuen Handlungsräume für diese Organisationen haben.

Innerhalb der Fallstudie im peripheren Stadtteil Lomba do Pinheiro spielen Umweltorganisationen, im Gegensatz zu den sehr stark vertretenen Stadtteilorganisationen, keine Rolle als Akteure innerhalb des partizipativen Planungsprozesses, da sich diese bisher kaum um die lokalen und kleinräumigen Naturschutzfragen kümmern, sondern sich auf die großräumigeren Schutzgebiete der Region konzentrieren.

IV. Theoretische Vorüberlegungen zu Bürgerbeteiligung

1. Theoretische Einordnung der Fallstudie zur Bürgerbeteiligung

1.1 Das Konzept der Partizipation als zentrales Element der *good governance*

In den letzten zwanzig Jahren wurde der Begriff der Partizipation zu einem zentralen Schlagwort in der Entwicklungspolitik, sowohl bei NGOs, Regierungsbehörden und internationalen Geberorganisationen (vgl. Pimbert & Pretty 1997, 307-308). Die Zahl der Veröffentlichungen zu diesem Thema ist in diesem Zeitraum enorm angestiegen. Ein Großteil der Publikationen beschränkt sich auf eine Darstellung von Beteiligungsmethoden und Werkzeugen in praxisorientierten Handbüchern¹⁷³. Bei dieser vordergründigen Auseinandersetzung mit Partizipationsmethoden gerät nach Cleaver (1999, 599-600) die kritische Betrachtung mit Fragen der Macht- und Informationskontrolle innerhalb derartiger Verfahren in den Hintergrund. Doch auch die kritische wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Thema hat in den letzten Jahren zugenommen. In früheren Jahren bezog sich die Diskussion überwiegend auf *community participation* in Entwicklungsprojekten, jüngere Veröffentlichungen beziehen sich jedoch verstärkt auf Fragen der *good governance* (Gaventa 2002, 29).

„As participatory approaches are scaled up from projects to policies, they inevitably enter the arenas of government, and find that participation can only become effective as it engages with issues of institutional change. And, as concerns about good governance and state responsiveness grow, questions about how citizens engage and make demands on the state also come to the fore.“ (Gaventa 2002, 30)

Als theoretischer Hintergrund für die Analyse des untersuchten Fallbeispiels von Bürgerbeteiligung in der Stadtplanung soll im folgenden Kapitel ein Überblick über die aktuelle wissenschaftliche Auseinandersetzung mit Partizipation gegeben werden. Es würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen, auf das gesamte Spektrum des Forschungsfeldes direkte Demokratie eingehen zu wollen. Vielmehr soll an dieser Stelle ein Einblick auf den Diskussionsstand innerhalb der Planungstheorie, im Bezug auf Stadt- und Umweltplanung sowie im Naturschutz und Ressourcenmanagement gegeben werden.¹⁷⁴

Verschiedene internationale Organisationen haben in den letzten Jahren Handbücher zum Thema Partizipation herausgegeben, so zum Beispiel die IUCN (Borrini-Feyerabend 1997) und die Weltbank (World Bank 1996). Veröffentlichungen internationaler Geberorganisationen, wie Weltbank, OECD, UN-Habitat, BID stimmen überein in Forderungen nach mehr Partizipation in der öffentlichen Verwaltung und zeigen großes Interesse an Erfahrungen auf kommunaler Ebene (Mitlin & Thompson 1995, 232).

¹⁷³ Die am meisten zitierten sind Pretty (1995), World Bank (1996) und UNDP (1997).

¹⁷⁴ Für eine Zusammenfassung des Forschungsstandes zu direkter Demokratie sei auf Gebhardt (2002, 14-20) verwiesen.

Das zentrale Leitbild vieler entwicklungspolitischer Programme ist *good governance*¹⁷⁵. Damit ist verantwortliches und transparentes Regierungshandeln gemeint¹⁷⁶. Zu den wichtigsten Kriterien für „gute Regierungsführung“ zählen Legitimität, Transparenz, öffentliche Rechenschaftslegung¹⁷⁷, Kompetenz, Dezentralisierung und Verwaltungsreform sowie Respektierung von Gesetzen und Menschenrechten und eben auch Partizipation (Gaventa & Valderrama 1999, 4; GTZ 1996a, 3). Diese Prinzipien der *good governance* gehen auch zunehmend in die Förderkriterien der internationalen Geberorganisationen ein. Das Development Assistance Committee der OECD formulierte beispielsweise folgendermaßen:

“Participatory, accountable and efficient governance harnesses the activities of the state and its citizens to the objectives of sustainable social and economic development. The growing convergence among donors and developing countries on the central importance of good governance provides a basis for effective partnerships to work on the development-governance linkages.” (OECD 1997, 3).

Vor allem in den Bereichen Armutsbekämpfung, Umweltschutz und öffentliche Dienstleistungen haben sich die marktorientierten Strategien der Entwicklungsagenturen nicht bewährt, weshalb gerade in diesem Zusammenhang auf die Förderung der *good governance* gesetzt wird (Mitlin 2004, 3). Gerade auch in den Politikfeldern Stadtplanung, Naturschutz und Ressourcenmanagement, die im Bezug auf die folgende Fallstudie näher untersucht werden, wurde die Forderung nach verstärkter Partizipation der Betroffenen zum Standard (vgl. Maricato 2001a, 74; Souza 1999, 8; Borrini-Feyerabend et al. 2000). Bürgerbeteiligung wird dargestellt als einfache, allgemeingültige Antwort auf Legitimierungs- und Implementationsprobleme. Doch je nach Kontext und Zielsetzung werden darunter sehr unterschiedliche Ansätze verstanden (Pimbert & Pretty 1997, 308; Bliss 1998, 2). Deshalb bedarf es an dieser Stelle zunächst einer genaueren begrifflichen Auseinandersetzung mit dem so häufig und vielseitig verwendeten Begriff der Partizipation.

¹⁷⁵ “Governance is essentially the way in which different actors in a specific situation interact to govern – i.e. take and ensure the implementation of decisions (enforcing these as necessary). This is inevitably a wider sphere of action than government itself as it includes a series of actors beyond the government per se. The width of this sphere of action is directly related to the nature of government power. Where governments exercise strong powers (whether consensual or in the face of opposition), the space for governance is narrow, but where the government exercises less strong powers (whether willingly or not) this is wider. Governance thus refers both to the nature of the context for government and the nature of the other actors involved.” (Jenkins et al. 2004, 2-3). Mitlin (2004, 3) definiert *governance* als “institutions and processes, both formal and informal, which provide for the interaction of the state with a range of other agents or stakeholders affected by the activities”. Die formelle, durch Verfassung, Recht und Gesetz definierte Dimension von Politik (Institutionen des Regierens und das Machtmonopol des Staates zum Zwecke der Durchsetzung rechtmäßiger politischer Entscheidungen) – *government* – wird durch informelle Regelungen und nicht-institutionalisierte Formen des Regierens – *governance* ergänzt und überlagert. Dieses geschieht in der Regel durch neue Formen des Korporatismus („new corporatism“), indem die Zahl der Kooperationspartner erhöht und die Formen des Aushandelns erweitert werden. (Dangschat & Breiffuss 2000, 10; siehe auch Lovan et al. 2004, 3 ff.).

¹⁷⁶ Ausführlicher dazu Mitlin und Thompson (1995, 232), Pimentel (2000, 206-210) und Haughton (1999, 60).

¹⁷⁷ *Accountability*; Der Begriff wird auch mit “größere politische Verantwortung oder auch die Überprüfung der institutionellen Leistungen von Regierungen” übersetzt (Siedenberg 2000, 49).

1.1.1 Der Begriff der Partizipation im Zusammenhang mit Dezentralisierungstrends

Partizipation wird allgemein definiert als Teilnahme bzw. Teilhabe der Bevölkerung an politischen und sozialen Entscheidungsprozessen, die ihr Leben betreffen (Fürst et al. 2001, 356; vgl. Slocum et al. 2001, 3; Finger-Stich & Finger 2003, 23). Diesem Begriff lassen sich alle freiwilligen Verhaltensweisen von Bürgern zuordnen, die zum Ziel haben, entweder direkt oder indirekt Entscheidungen auf unterschiedlichen Ebenen des politischen Systems zu beeinflussen (Andersen & Woyke 2000).

Von diesem allgemeinen Partizipationsbegriff lässt sich die politische Partizipation abgrenzen. Diese bezieht sich auf die traditionellen Formen der politischen Beteiligung, wie Wählen, Engagement in politischen Parteien oder Lobbying und wird mehr mit repräsentativer Demokratie und indirekter Partizipation in Verbindung gebracht (Gaventa & Valderrama 1999, 1; Saule Jr. et al. 2002, 7). Kersting und Sperberg (2000, 218) ordnen diese Formen der politischen Beteiligung dem Begriff der konventionellen Partizipation zu, der sich auf Aktivitäten in direktem oder indirektem Zusammenhang mit dem Wahlprozess bezieht.

In der Literatur zu Entwicklungspolitik wird der Begriff der Partizipation dagegen am häufigsten im Zusammenhang mit Gemeindeprojekten¹⁷⁸ verwendet, in denen durch die gezielte Beteiligung bisher ausgegrenzte Bevölkerungsgruppen deren gesellschaftlicher Einfluss gestärkt werden und die Identifikation¹⁷⁹ mit einem bestimmten Projekt gefördert werden. Die Bezugnahme auf umfassendere Fragen der *governance* ist relativ neu. Erst seit den 90er Jahren bezieht sich der entwicklungspolitische Diskurs zu Bürgerbeteiligung auch verstärkt auf das Verhältnis zum Staat, Fragen der Regierungsführung, Repräsentation, Transparenz und öffentlichen Rechenschaftslegung (Gaventa & Valderrama 1999, 1-2). Es geht nun auch vermehrt um breite, direkte Beteiligung der Bürger bei der Formulierung von *policies* und in Entscheidungsprozessen und nicht nur in einzelnen Entwicklungsprojekten (ebd., 3). Die Diskussion um verstärkte Bürgerbeteiligung steht insgesamt in engem Zusammenhang mit dem umfassenden politischen Leitbild der Dezentralisierung¹⁸⁰ (vgl. Mitlin & Thompson 1994, 9).

“Across the political spectrum, the disenchantment with centralized and bureaucratic states has made the call for decentralization an article of faith. Strengthening and empowering local government has been justified not only on the grounds of making government more efficient but also on the grounds of increasing accountability and participation.” (Heller 2001, 2)

Im Zuge dieser staatlichen Reformen wird verstärkt der Aspekt betont, dass Bürgerbeteiligung zu einer stärkeren Übertragung von staatlichen Zuständigkeiten auf die Zivilgesellschaft beitragen soll (Saule Jr. et al. 2002, 7). Insofern kann der Trend zu mehr Bürgerbeteiligung mit dem

¹⁷⁸ Eine starke Betonung des Bezugs zu Entwicklungsprojekten findet man beispielsweise in der Definition des *Participation Sourcebook* der Weltbank: “Participation is a process through which stakeholders influence and share control over development initiatives and the decisions and resources which affect them.” (World Bank 1996, 3)

¹⁷⁹ Dafür wird in der entwicklungspolitischen Diskussion häufig der Begriff „Ownership“ verwandt, um die Identifikation mit einem Vorhaben sowie die Eigenverantwortung für Entwicklungsinitiativen und Veränderungsprozesse zu bezeichnen und die Subsidiarität von Außenunterstützung anzunehmen (GTZ 2004, 27).

¹⁸⁰ Für eine ausführliche Auseinandersetzung mit dem Leitbild der Dezentralisierung von Politik und Verwaltung in Entwicklungsländern verweise ich auf Frey (1997, 137 ff.) und Schuurman (1996, 7 ff.). Smith (1985, 1) definiert Dezentralisierung als „the delegation of power to lower levels in a territorial hierarchy, whether the hierarchy is one of governments within a state or offices within a larger-scale organization“.

Rückzug des Staates seit den 80er Jahren in Zusammenhang gebracht werden (vgl. Holmes & Scoones 2000, 13). Nach Dangschat und Breiffuss (2000, 10) ist die weltweite Veränderung der Regulation des Sozialstaates, der sich – so die gegenwärtig vorherrschende Meinung – aus vielen gesellschaftlichen Bereichen zurückziehen soll, um entweder den Marktkräften oder der Eigenverantwortung mehr Spielräume zu ermöglichen, eine wichtige Ursache für die Forderungen nach einer Stärkung der Zivilgesellschaft. Die Ziele, die damit verbunden werden, sind jedoch sehr unterschiedlich (von einem Ersatz des Sozialstaates bis zu neuen Formen deliberativer Politik- und von Demokratieformen) (ebd., 10). Derartige staatliche Reformen können sowohl die Steigerung der Effizienz als auch die Unterstützung zivilgesellschaftlicher Strukturen zum Ziel haben (ebd., 10). Die Privatisierung staatlicher Aufgaben und Betriebe und die Delegation an NGOs und Bürgerinitiativen und „Runde Tische“ entsprechen der gleichen Reform-Logik (ebd., 10; vgl. Mitlin & Thompson 1995, 233).

Es ist wichtig, sich diese allgemeinen Entwicklungen vor Augen zu führen, um den politischen Kontext des untersuchten Beteiligungsprojektes zu verstehen. In Lateinamerika ist generell eine starke Tendenzen zu neuen, dezentralen Formen der öffentlichen Verwaltung zu verzeichnen, was den Empfehlungen der internationalen Entwicklungsagenturen entspricht. Internationale Geberorganisationen wie die Weltbank unterstützen diese Dezentralisierungsprozesse (Ward 1996, 56). Die Regierungen der Transition von Militärregimes zu demokratischen Staatsformen, die unter starkem Legitimationsdruck standen, bemühten sich, mittels administrativer und politischer Dezentralisierung auf regionaler und lokaler Ebene Akzeptanz zu schaffen (Friedrich 1999, 107; vgl. Ward 1996, 56). Es wurde damit die Abkehr von der autoritären, zentralistischen Politik der 60er und 70er Jahre betont. Im Zuge der Demokratisierungsprozesse in Lateinamerika hoffte man, durch eine verstärkte Einbindung der sozialen Bewegungen in das politische System, den institutionellen Schwächen der jungen Demokratien entgegenzuwirken (Schönwälder 1997, 754).

In Brasilien war es der Ende der 80er Jahre mit der neuen Verfassung eingeleitete Dezentralisierungsprozess, der innovative Ansätze in der Kommunalpolitik ermöglichte. Die politische Dezentralisierung zugunsten von Ländern und Kommunen waren das Ergebnis eines relativ offenen, von der organisierten Zivilgesellschaft mitgetragenen verfassungsgebenden Prozesses (Frey 1997, 183). Während jedoch auf der Bundes- und der Landesebene die Konsequenzen für den politischen Prozess als eher gering einzuschätzen sein dürften, haben sich doch einige Kommunen mit mutigen Vorstößen in Richtung Partizipation und Dezentralisierung und mittels eines neuen Politik- und Verwaltungsstils den Versuch gewagt, das traditionelle Herrschaftssystem zumindest auf lokaler Ebene zu unterminieren (ebd. Frey 1997, 183-184). Diese Hinwendung zu neuen Strategien in der lokalen Regierungsführung kann man jedoch auch als Reaktion auf die Überforderung der Kommunen interpretieren, da ihnen immer mehr staatliche Aufgaben übertragen wurden, ihre Haushaltslage allerdings sehr schwierig blieb (vgl. Ward 1996, 56).

Allgemein ist der Trend zu mehr Partizipation im Sinne von Einbeziehung einzelner Menschen und Gruppen in Entscheidungen von Politik und Verwaltung in Ergänzung zur Repräsentativdemokratie nach Dangschat und Breiffuss (2000, 25) allgemein notwendig geworden, um zusätzliche Legitimation für staatliches Handeln zu schaffen. Die Beteiligungsverfahren können allgemein unterteilt werden in:

- formale, gesetzlich geregelte und routinemäßig durchgeführte Beteiligungsverfahren und
- informelle Verfahren, die anlassbezogen eingesetzt werden (ebd.).

Sowohl in der brasilianischen Verfassung von 1988 als auch in verschiedenen Fachgesetzen sind zahlreiche Mechanismen der direkten Bürgerbeteiligung vorgesehen wie Volksabstimmung, Volksbegehren und Volksinitiative¹⁸¹ (Constituição da República Federativa do Brasil 1988, Art. 14; vgl. Friedrich 1999, 112-113; Saule Jr. et al. 2002, 7).

“The intense social mobilization of the 1970s and 1980s guaranteed the promulgation of a democratic Constitution in 1988, having among its principles decentralization and the recognition of popular participation in public management as fundamental to the development of democracy (thus combining representative and direct democracy).” (Saule Jr. et al. 2002, 14)

Wichtige Bestimmungen zu formalen Beteiligungsverfahren auf Bundesebene finden sich zudem im Stadtgesetz (Estatuto da Cidade 2001), im Kinder- und Jugendschutzgesetz, in der Gesundheits- und Sozialgesetzgebung und dem Gesetz der nationalen Umweltpolitik (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente 1981). Darin ist die Einrichtung von sektorbezogenen *conselhos gestores* (Volksbeiräte)¹⁸² auf nationaler, bundesstaatlicher und kommunaler Ebene festgelegt (Saule Jr. et al. 2002, 14-16; Friedrich 1999, 113-114). Diese werden als Mediationsinstanzen zwischen den Bürgern und den staatlichen Organen eingesetzt und sollen die Erarbeitung von Politiken transparenter machen. Im Stadtgesetz (Estatuto da Cidade 2001) ist das „Recht auf Stadt“¹⁸³ formuliert und sind verschiedene Mechanismen zur Bürgerbeteiligung in der Kommunalverwaltung gesetzlich formalisiert, wie zum Beispiel Stadtentwicklungsbeiräte, öffentliche Anhörungen und Konsultationen, Stadtkonferenzen sowie partizipative Stadt- und Haushaltsplanung (McGee et al. 2003, 26; Saule Jr. et al. 2002, 15). Maricato (2001a, 14) gibt jedoch zu bedenken, dass allein die Einrichtung dieser Gremien an sich noch nicht die Demokratisierung der Beziehungen zwischen den gesellschaftlichen Gruppen garantiert. Eine genaue Auseinandersetzung mit den formalen Beteiligungsmechanismen in der brasilianischen Gesetzgebung würde jedoch über den Rahmen dieser Arbeit, bei der es um Analyse von nicht rechtlich formalisierten Beteiligungsverfahren in der Stadtplanung geht, hinausgehen. Die formalen, institutionalisierten Beteiligungskanäle sind für die folgenden Betrachtungen lediglich insofern relevant, als zu untersuchen ist, ob Wechselwirkungen mit den nicht formalisierten Beteiligungsinstanzen bestehen (siehe Kap. V.3.2.2).

Um die empirischen Erkenntnisse zu Formen der Bürgerbeteiligung in der Stadtplanung besser einordnen zu können, bedarf es sowohl einer Beschäftigung mit der planungstheoretischen Debatte zu Bürgerbeteiligung in der Stadt- und Raumplanung und als auch einer weiteren begrifflichen Präzisierung. Diese Auseinandersetzung mit für den Untersuchungsgegenstand relevanten Theorien zu Bürgerbeteiligung bezieht sich jedoch nicht nur auf die Disziplin der Planungstheorie, sondern auch auf die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit Partizipation aus der Perspektive der Entwicklungspolitik sowie des internationalen Naturschutzes und der

¹⁸¹ Im Original: iniciativa popular.

¹⁸² Eine kurze Darstellung der *conselhos gestores* in Porto Alegre wird in Kap. V.1.3 gegeben. Eine ausführliche Analyse der *conselhos gestores* siehe Tatagiba (2000).

¹⁸³ Darunter versteht man das Grundrecht aller Bürger auf eine gleichberechtigte Nutzung der Stadt unter Berücksichtigung der Prinzipien der Nachhaltigkeit und der sozialen Gerechtigkeit. Es beinhaltet beispielsweise die Gleichberechtigung im Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen und Versorgungseinrichtungen und angemessenen Lebens- und Wohnbedingungen (Estatuto da cidade 2001).

Umweltplanung. Aus dieser interdisziplinären Betrachtungsweise werden zum einen Entwicklungsparallelen in diesen weitgehend getrennten Forschungsbereichen sichtbar, und zum anderen können fachübergreifende Analyseansätze erarbeitet werden. Am Ende der jeweiligen Kapitel wird jeweils gesondert darauf eingegangen, wie sich die dargestellte allgemeine wissenschaftliche Debatte im spezifischen brasilianischen Kontext widerspiegelt.

1.1.2 Verschiedene Stufen der Partizipation

Abhängig von der jeweiligen Zielsetzung kann Partizipation sehr unterschiedliche Bedeutungsdimensionen haben. Es kann die Effizienz- bzw. Effektivitätssteigerung bestimmter Maßnahmen und Programme im Vordergrund stehen oder die Förderung der Beteiligung bisher ausgegrenzter sozialer Gruppen am Entscheidungsprozess (Empowerment)¹⁸⁴ (vgl. Souza 2001a, 174). Nach Schönwälder (1997, 756) bezeichnet die auf Effizienz bezogene Verwendung des Begriffs eine pragmatische Sichtweise von Bürgerbeteiligung als Mittel zum Zweck, wohingegen bei der Betonung der emanzipatorischen Bedeutung von Partizipation, diese als Selbstzweck verstanden wird. Diese generell verschiedenen Begriffsverständnisse führen zu unterschiedlichen Auffassungen darüber, wie viel bis zu welchem Grad Entscheidungsmacht in einem Beteiligungsverfahren abzugeben ist (ebd., 756). Beim pragmatischen Zugang zu Partizipation geht es letztlich um die Verbesserung der öffentlichen Dienstleistungen und Infrastrukturleistungen. Sie wird dafür instrumentalisiert, eine bessere Responsivität der staatlichen Institutionen gegenüber den Bedürfnissen der Bürger zu erreichen (vgl. ebd., 757-759). Die Bezüge zu grundlegenden politischen und sozioökonomischen Veränderungen werden dabei jedoch nicht beachtet (ebd., 759). Dagegen steht bei der politischen Betrachtungsweise von Partizipation – der Empowerment-Perspektive - die Demokratisierung des Staats- und Verwaltungsapparates im Vordergrund. Unter diesem Blickwinkel geht es bei Bürgerbeteiligung allgemein darum, einfache Bürger in die Lage zu versetzen, über Belange zu entscheiden, die ihr Leben betreffen und ihre Kontrolle über den Staat zu erhöhen (Abers 2000, 5). Es soll durch Einbeziehung der Bevölkerung anti-demokratischen Tendenzen wie Autoritarismus, Klientelismus und Korruption entgegengewirkt werden. (Schönwälder 1997, 759-760).¹⁸⁵ Nach Abers (2000, 7) kann ein Beteiligungsprozess nur dann als *empowering participatory processes* gelten, wenn diejenigen Zugang zu dem Prozess haben, die bisher von politischen Prozessen ausgegrenzt waren, wenn auch die grundsätzlichen politischen Ziele des Prozesses zur Diskussion gestellt werden und den Beteiligten tatsächliche Entscheidungsmacht zugestanden wird.

¹⁸⁴ Der Begriff Empowerment stammt ursprünglich aus dem Bereich der Psychologie und Sozialpädagogik. Er lässt sich wörtlich mit „Ermächtigung“ oder „Bevollmächtigung“, sinngemäß am besten mit "Selbstbemächtigung" oder "Selbstkompetenz" übersetzen. Empowerment umfasst Strategien und Maßnahmen, die Menschen dabei helfen, ein selbstbestimmtes und unabhängiges Leben zu führen. Durch Empowerment sollen sie in die Lage versetzt werden, ihre Belange zu vertreten und zu gestalten. In der Entwicklungszusammenarbeit versteht man unter Empowerment vor allem einen Prozess, der das Selbstvertrauen benachteiligter Bevölkerungsgruppen stärkt und sie in die Lage versetzt, ihre Interessen zu artikulieren und sich am politischen Prozess zu beteiligen (GTZ 2004, 27). Im Mittelpunkt steht dabei die Stärkung der vorhandenen Potentiale der Menschen, ihrer Selbstbestimmung und -organisation. Nach Nylen (2003, 27-28) bezieht sich der Begriff Empowerment auf die Transformation einer von Fatalismus und Abhängigkeit geprägten Mentalität zu einem neuen Verantwortungsbewusstsein, sich gegen systematische Ausgrenzung und Vorherrschaft zu wehren.

¹⁸⁵ Dabei wird jedoch die Tatsache übersehen, dass administrative Reformen allein die sozioökonomischen und politischen Machtverhältnisse in einer Gesellschaft nicht zu ändern vermögen (Schönwälder 1997, 761).

Arnstein (1969) hat in einem viel zitierten Artikel den großen Interpretationsspielraum und die Bedeutungsleere des Schlagworts Partizipation aufgezeigt. In ihrer Stufenleiter der Partizipation unterscheidet sie acht Stufen mit steigendem Grad an Übertragung der Entscheidungsbefugnis an die Bürger (siehe Abb. IV.-1). Die Autorin unterscheidet zwischen Formen der Scheinpartizipation (*non-participation*) oder Manipulation, *tokenism*¹⁸⁶ und echter Partizipation, die für sie Umverteilung von Macht zum Ziel haben muss (ebd., 216).

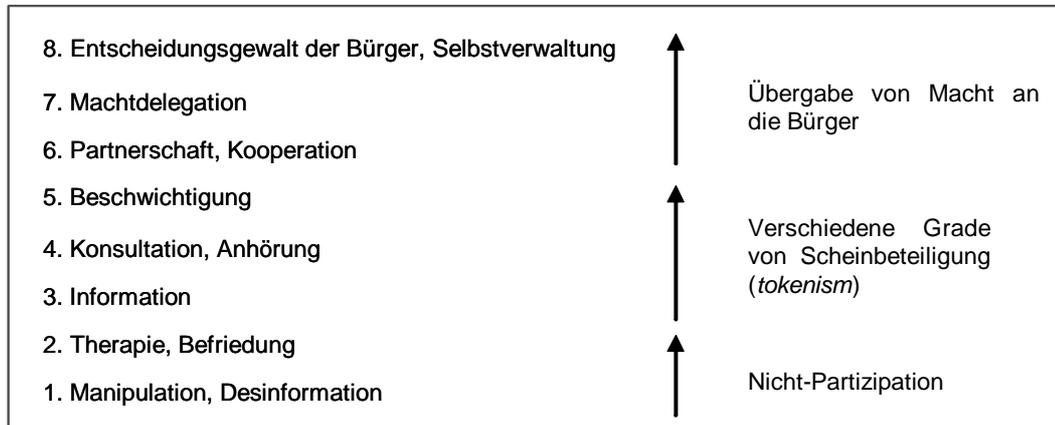


Abbildung IV-1: Stufenmodell der Partizipation nach Arnstein (1969, 217).

Bei den ersten beiden Stufen handelt es sich demgemäß um Scheinpartizipation, die lediglich aus Motiven der Öffentlichkeitsarbeit durchgeführt wird. In der Stufe 3 der Bürgerbeteiligung besteht diese lediglich in einen einseitigen Informationsfluss von den Behördenvertretern zu den Bürgern, wobei kein Feedback von Seiten der Bürger erwünscht ist und kein Spielraum für Verhandlungen besteht. Arnstein beurteilt die Stufen 3 bis 5 als Alibipolitik, bei der die Bürger zwar Mitspracherecht bekommen, es ihnen aber an Macht fehlt, dafür zu sorgen, dass ihre Ansichten beachtet werden. Die fünfte Ebene ist lediglich eine Variante davon, bei der die Bürger das Recht haben zu beraten, die Machthaber jedoch weiterhin die alleinige Entscheidungsbefugnis behalten.¹⁸⁷ Erst ab der sechsten Stufe kann man nach Arnstein (1969) von echter Partizipation sprechen, da eine partnerschaftliche Beziehung es den Bürgern ermöglicht, mit den traditionellen Machthabern zu verhandeln. In den obersten Stufen haben die Bürger die Mehrheit der Entscheidungsbefugnis oder die totale Entscheidungsgewalt (Arnstein 1969, 217). Die oberste Stufe wird bei Souza (2002, 203) mit Selbstverwaltung bezeichnet. Die partnerschaftliche Beziehung funktioniert am besten, wenn es eine organisierte Machtbasis (*power basis*) in der Bürgervertretungsgruppe gibt, wenn die Bürgervertreter (*citizen leaders*) zuverlässig sind und wenn die *leaders* für ihren Einsatz vergütet werden können (Arnstein 1969, 221).

Auf Arnsteins frühe Auseinandersetzung mit dem Partizipationsbegriff folgten zahlreiche kritische Reaktionen. Einige der häufigsten Kritikpunkte, wie die sehr strenge hierarchische Darstellung der Partizipationsstufen und die Begrenzung der Manipulation auf die untersten Stufen, sind bei Oels (2003, 72-73) zusammengefasst. Insbesondere die Stufen der Information

¹⁸⁶ Alibipolitik.

¹⁸⁷ Bei Souza (2002, 203-204) wird hierfür der Begriff Kooptation verwendet. Dabei werden Aktivisten oder *community leaders*, die Posten in der Verwaltung zugewiesen und neue Beteiligungskanäle ermöglicht. Es wird jedoch keine direkte Entscheidungsmacht an die Bevölkerung abgegeben. Da feste Instanzen geschaffen werden, handelt es sich zwar um einen Fortschritt zu bloßer Konsultation, doch ist durch die Institutionalisierung die Gefahr der Demobilisierung sozialer Bewegung gegeben (Souza 2002, 203-204).

und Konsultation, die bei Arnstein abfällig als Scheinpartizipation abqualifiziert werden, beurteilt man in jüngeren Veröffentlichungen zum Thema differenzierter. Die Qualität eines Beteiligungsverfahrens wird nicht mehr allein an dem jeweils erreichten Grad an Übertragung der Entscheidungsbefugnis gemessen. Jüngere Veröffentlichungen sind sich darin einig, dass diese lediglich im Kontext der Gesamtsituation des jeweiligen Verfahrens bewertet werden kann (Selle 1996b, 170; Borrini-Feyerabend 1996, 16). Ein notwendiges Mindestmaß an Machtabgabe kann nicht definiert werden. Die alleinige Differenzierung nach Graden der Machtdelegation gilt nach dem aktuellen Stand der Forschung als eindimensionale und unzureichende Betrachtungsweise (vgl. Oels 2003, 75). Ein Partizipationsverfahren kann nicht nur an dem absoluten Maß an Umverteilung von Entscheidungsmacht gemessen werden. Selle (1996b, 175) weist beispielsweise darauf hin, dass es auch beim völligen Delegation der Entscheidungsmacht zur Benachteiligung bestimmter Bevölkerungsgruppen kommen kann.

Eine ähnliches Stufenmodell wie Arnstein (1969) entwickeln Pimbert und Pretty (1997, 309-310) in ihrem Überblick über die Entwicklung der Bürgerbeteiligung im internationalen Naturschutz. In Abbildung IV-2 werden die verschiedenen Kategorien der Partizipation nicht in einer hierarchischen und stark wertenden Abstufung sondern als fließender Übergang und in Abhängigkeit von den grundsätzlich verschiedenen Zielsetzungen der Effizienzsteigerung oder des Empowerment dargestellt. In diesem Zusammenhang wird hier als wichtig erachtet, dass allen Beteiligten der angestrebte Grad an Beteiligung bewusst ist und der Verhandlungsrahmen klar abgesteckt wird. In Kapitel IV.1.5 werden mögliche Kriterien für die Bewertung von Beteiligungsverfahren diskutiert.

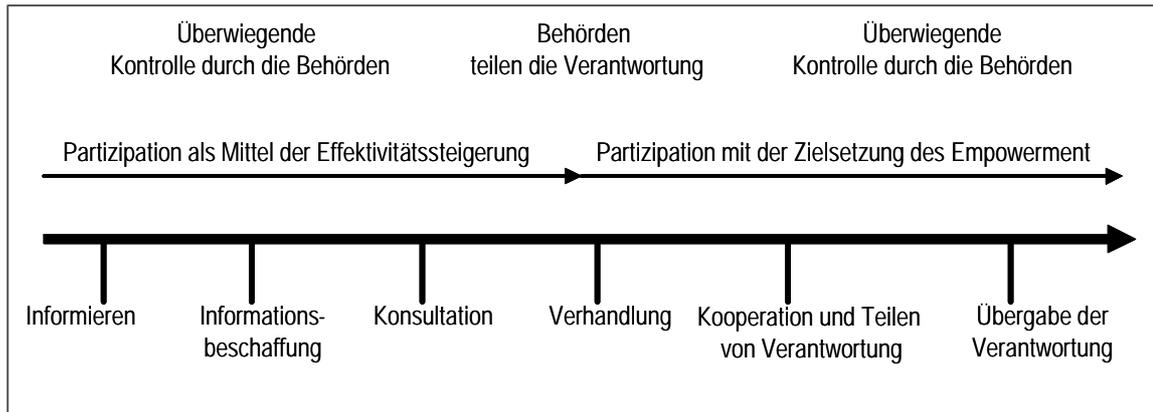


Abbildung IV-2: Fließender Übergang zwischen den verschiedenen Graden von Partizipation, verändert nach Borrini-Feyerabend (1996, 17), Pimbert and Pretty (1997) und Mannigel (2004).

1.2 Partizipation in der Stadt- und Umweltplanung – kooperative Planung

Die Debatte um Bürgermitwirkung an Planungsprozessen und politischen Entscheidungen erlebte in den letzten Jahren eine Renaissance. Bereits in den 70er Jahren war eine rege Auseinandersetzung mit Fragen der Bürgerbeteiligung in der räumlichen Planung zu verzeichnen (Renn & Oppermann 2000, 245; Fürst et al. 2001, 370; Bischoff et al. 1996, 9).¹⁸⁸ Die Belegung dieser Diskussion wird von Renn und Oppermann (2000, 243-244), bezogen auf westliche Industrienationen, mit einer allgemeinen Legitimationskrise der Umwelt- und Siedlungspolitik in Zusammenhang gebracht und als Antwort auf die allseits beklagte Politikverdrossenheit gesehen (vgl. Bischoff et al. 1996, 9).¹⁸⁹

“There appear to be three main reasons why planning practice is changing in many different countries. These are: Public distrust of planning based on past practices; Governments’ desire to improve the co-ordination spatially between different sectors (e.g. transport, housing, economic development etc), and between different scales of policy and action (e.g. national - trans-national in some cases - regional and local);” (Hague et al. 2003, 37)

In vielen Entwicklungs- und Schwellenländern hängt die rege Auseinandersetzung mit dem Thema zudem mit laufenden Demokratisierungsprozessen zusammen (siehe Kap. IV.1). In diesem Kontext werden auch in jüngeren Demokratien zunehmend Bottom-up-Planungsansätze gefordert und erprobt, bei denen die Bedeutung der Kommunikation zwischen Planern und den Zielgruppen der Planung im Vordergrund steht.

Zahlreiche Veröffentlichungen liefern ausführliche und praxisorientierte Darstellungen von Methoden der Bürgerbeteiligung in der Raumplanung (z. B. Bischoff et al. 1996; Wates 2000; Selle 1996b). Einen Überblick über Veröffentlichungen zu diesem Thema und zahlreiche Beispiele aus der ganzen Welt liefern Hague (2003) und Lovan et al. (2004).

Die Geschichte der öffentlichen Planung ist nach Lovan et al. (2004, 242) in den letzten 40 Jahren von zwei großen Tendenzen geprägt: von einer Depolitisierung der Entscheidungsfindung und wachsender Bedeutung der Fachleute auf der einen Seite und von Forderungen nach mehr Bürgerbeteiligung, Rechenschaftslegung der lokalen Politiker und Beamten sowie

¹⁸⁸ Eine Zusammenfassung des Stands der Forschung zu Beteiligungsansätzen in der Umweltplanung im deutschsprachigen Raum findet man bei Oppermann (2001, 16-18).

¹⁸⁹ Ausführliche Begründungen für die Aktualität der Diskussion um Bürgerbeteiligung in der Planung liefert Selle (1996b, 13 ff.).

zunehmender Kritik am Expertenwissen, also einer Politisierung von Entscheidungsprozessen, auf der anderen Seite (Lovan et al. 2004, 242; vgl. Randolph 2004, 16-17). Diese gegensätzlichen Strömungen der Planungstheorie lassen sich nach Jenkins und Smith (2001, 24-26) als Paradigmenwechsel beschreiben. Das erste Planungsparadigma war geprägt von einem *command and control approach*, bei dem die Produktion von Entwürfen im Vordergrund stand

“This approach was design-based and relied on the application of an instrumental rationality by experts and officials working for what was perceived as a unitary public interest.” (Jenkins & Smith 2001, 24)

Später kam es zu einem Wandel von dem *design-based approach* zu einem Planungsansatz, der sich auf die Entwicklung von Policy-Systemen konzentrierte und Planung stärker als einen Prozess verstand. Das dritte Planungsparadigma betont die Vielfältigkeit der Interessen und die Interaktion zwischen den verschiedenen Interessensgruppen sowie kooperative Konsensfindung. Es wird dabei die soziale Konstruktion von Wissen betont und damit die Planungspraxis in den sozialen Kontext eingebunden (Healey 1997, 29-30).¹⁹⁰ Allerdings sind die konkreten Erfahrungen mit diesem neuen Paradigma weniger zahlreich:

“This planning paradigm is currently still in development in planning theory in the US and Europe, and evidence of its practice is still thin on the ground; however there has been an upsurge of interest and experience of community-based planning in recent years.” (Jenkins & Smith 2001, 25-26)

Dieses neue Planungsverständnis wird vor allem unter den Begriffen der kommunikativen oder kooperativen Planung zusammenfasst (vgl. Selle 1996b, 17-18; Oels 2003, 58).¹⁹¹ Ein wichtiges Prinzip dieser kooperativen Ansätze ist nach Randolph (2004, 55-56) die Balance zwischen der politischen und der wissenschaftlichen Basis für eine Entscheidung. Zentrales Element ist die umfassende Einbeziehung der Stakeholders in den Planungs-, Entscheidungs- und Umsetzungsprozess (ebd.). Planung wird als interaktiver, interpretativer Prozess des Entscheidens und Handelns verstanden, der die Mehrdimensionalität der Lebenswelten berücksichtigt und neben formalen, wissenschaftlichen Analysemethoden, Illustrationen, Visualisierungs- und Erzählmethoden verwendet (Healey 1996, 247). Ein wichtiger theoretischen Ausgangspunkt für diesen Ansatz liefern die von Habermas entwickelten Theorien des kommunikativen Handelns, der kommunikativen Rationalität und der idealen Sprechsituation (Oels 2003, 56). Die zentralen Säulen der kooperativen Planung als normative Theorie sind die Ablehnung der Dominanz des wissenschaftlichen Expertenwissens in Entscheidungsprozessen zu Gunsten des Laien-Wissens sowie die Betonung der Lernfähigkeit der Bürger und ihre Fähigkeit bei gegebener Kooperationsmöglichkeit, sich für das Allgemeinwohl einzusetzen (ebd., 66).

Der bewussten Auseinandersetzung mit den inhärenten Kommunikationsprozessen in kooperativen Planungsansätzen kommt eine zentrale Bedeutung zu. Die Basis eines Partizipationsverfahrens ist die Ermöglichung einer rückgekoppelten Kommunikation (Fürst et al. 2001, 362). Die Verlagerung der Erkenntnis- und Entscheidungsprozesse vom einzelnen auf mehrere Personen erfordert Kommunikationskompetenz (Meyer-Oldenburg 2003, 76). Kommunikative Kompetenz bedeutet, dass die Akteure sowohl diejenigen Inhalte, welche sie anderen mitteilen wollen, verständlich darstellen können als auch Aussagen anderer wahrnehmen und in ihrem Sinne verstehen können (ebd.). Die Kontinuität der Kommunikation wird durch eine Institu-

¹⁹⁰ Für eine ausführlichere Darstellung dieses Paradigmenwechsels siehe Healey (1996, 236 ff.).

¹⁹¹ Zu den Pionieren der *collaborative planning theory* gehören Healey (1997) und Forester (1999).

tionalisierung der Mitwirkung gewährleistet (siehe Kap. IV.1.5.1). Wichtig ist weiterhin, dass die Kooperation als „lernender Prozess“ verstanden wird, da sich die individuelle Organisation einer Kooperation erst entwickelt werden muss und anpassungsfähig und flexibel bleiben soll (ebd.). Diese hier nur kurz angerissenen Charakteristiken und Kriterien von kooperativer Planung werden in Kapitel IV.1.5 wieder aufgegriffen und ausführlicher erläutert.

Der beschriebene Paradigmenwechsel in der Planungstheorie hat sich in jüngster Zeit auch in der brasilianischen Stadtplanungsdebatte niedergeschlagen. In den 60er und 70er Jahren herrschte dort während der Militärdiktatur ein zentralistisches und technokratisches Planungsverständnis vor. Seit den 80er Jahren ist jedoch in zahlreichen Beispielen eine radikale Wende hin zu progressiven, partizipativen Planungsansätzen zu verzeichnen. Manche Städte nutzten die durch den Dezentralisierungsprozess gewonnene Autonomie für radikale Experimente mit Mechanismen der direkten Demokratie.¹⁹² Nach Souza (2003, 194) strebte die konventionelle brasilianische Stadtplanung ein Idealbild der Stadt an, aus dem illegale Siedlungen zu verbannen sind. Bei einem alternativen, partizipativen Planungsverständnis steht die real existierende Stadt und der sozial gerechte und demokratische Umgang mit städtischen Problemen im Vordergrund (ebd.).

Doch scheinen diese Tendenzen der Demokratisierung der Planung wenig theoretische Auseinandersetzung auf akademischer Ebene nach sich zu ziehen. In der brasilianischen Literatur findet man keine umfassende Analyse und Systematisierung dieser neuen Erfahrungen und noch weniger kritische Reflexion zu dem Thema.¹⁹³ Auch im Bereich der Stadtplanung ist Brasilien als ein Land der Gegensätze zu beurteilen, in dem innovative Ansätze neben überkommenen technokratischen Ansätzen koexistieren (vgl. Souza 1999, 12).

1.3 Partizipation in Umweltpolitik, Naturschutz und Ressourcenmanagement

Parallel zu diesem grundsätzlichen Wandel in der Planungstheorie kann man eine konvergente Entwicklung in den Feldern der Umweltpolitik, des Naturschutzes und des Ressourcenmanagements beobachten. Obwohl es sich um sehr ähnliche Entwicklungen handelt und große Übereinstimmung in den theoretischen Bezügen herrscht, scheint die diesbezügliche wissenschaftliche Auseinandersetzung klar getrennt zu sein.

Ein Meilenstein für diese Entwicklung hin zu einer stärkeren Thematisierung von Beteiligungsansätzen war die Konferenz für Umwelt und Entwicklung der Vereinten Nationen (UNCED) in Rio de Janeiro 1992. Die dort verabschiedete Agenda 21 für nachhaltige Entwicklung betont, dass bei der Entwicklung und Umsetzung von Umweltpolitik öffentliche Beteiligung erforderlich ist (Holmes & Scoones 2000, 11). Innerhalb des Leitbilds der nachhaltigen Entwicklung sind Biodiversität, Ressourcennutzung, inter- und intragenerationelle Gerechtigkeit sowie Partizipation integrale Bestandteile (Fürst et al. 2001, 368; Frey 1997, 208). Regierungen und Nichtregierungsorganisationen erkennen zunehmend, dass nachhaltige Entwicklung der Konsensfindung und des Dialogs mit den Bürgern bedarf (Hague et al. 2003, 37).

¹⁹² Porto Alegre ist in diesem Zusammenhang eines der bekanntesten Beispiele, worauf in Kap. V.1 genauer eingegangen wird.

¹⁹³ In internationalen Veröffentlichungen stoßen die brasilianischen Ansätze der Bürgerbeteiligung, allen voran die Erfahrungen mit partizipativer Haushaltsplanung auf großes Echo (siehe Kap. V.1.1).

„There is also evidence that understanding of sustainable development has changed thinking. Local Agenda 21 has created a new style of practice - one that crosses traditional bureaucratic and departmental divides but also engages citizens in a very participatory process. This seems to be particularly evident in Germany.”(Hague et al. 2003, 38)

In der Folge der Rio-Konferenz wurde in zahlreichen internationalen Abkommen zum Ressourcenmanagement, unter anderem der Biodiversitätskonvention, die Bedeutung der Beteiligung der betroffenen Bevölkerung sowie die Berücksichtigung der ökonomischen, kulturellen und gesellschaftlichen Bedürfnisse im Zusammenhang des Biodiversitätsschutzes hervorgehoben (Finger-Stich & Finger 2003, 24). Auch internationale Naturschutzorganisationen (wie z.B. der WWF und die IUCN) betonen zunehmend die Bedeutung der Beteiligung der lokalen Bevölkerung an Naturschutzprojekten (Jeanrenaud 2002, 12 ff.; vgl. Stoll-Kleemann & O’Riordan 2002; Borrini-Feyerabend 1996; McNeely 1995; Pimbert & Pretty 1997). Nach Dubois und Lowore (2000, 9) wurde Partizipation zur *sine qua non* Bedingung für die internationale Förderung von Initiativen im Bereich des Ressourcenmanagements, da angenommen wird, dass darin ein Schlüsselfaktor für den Erfolg eines Projektes besteht.

Holmes und Scoones (2000, 11 ff.) heben die Besonderheiten der Umweltpolitik¹⁹⁴ hervor, durch die der starke weltweite Trend zu Beteiligungsansätzen in diesem Politikfeld begründet ist. Dazu gehören die wachsende Unzufriedenheit mit den existierenden politischen Entscheidungsstrukturen in der Umweltpolitik und der Kritik an der Effizienz umweltpolitischer Maßnahmen. Durch partizipative Ansätze erhofft man sich qualitative bessere umweltpolitische Entscheidungen und eine erhöhte Wahrscheinlichkeit ihrer Umsetzung.

„As environmental decision-making is essentially about trade-offs between and among uses and users, deliberative and inclusionary processes have the potential to strengthen the perceived legitimacy of policy decisions and make policy implementation easier.” (Holmes & Scoones 2000, 14).

Eine wichtige Rolle spielt dabei der hohe Grad der Unsicherheit, der Komplexität und die langen Zeitmaßstäbe vieler Umweltthemen (Holmes & Scoones 2000, 15; vgl. Randolph 2004, 33). Entscheidungen beruhen auf Werturteilen. Deshalb werden die traditionellen Expertengremien nicht als kompetenter angesehen, über tief greifende Fragen von Wertentscheidungen und Interessen zu entscheiden als jede andere Bevölkerungsgruppe. Es kommt auch dem wachsenden Vertrauensverlust in Politiker, staatliche Institutionen und wissenschaftliches Expertenwissen eine gewisse Bedeutung für den Trend zu mehr Bürgerbeteiligung zu. Einige Regierungen versuchten dem geringen Vertrauen der Bevölkerung mit verstärkter Bürgerbeteiligung in der Policy-Entwicklung und Umsetzung entgegenzuwirken und dadurch die Effektivität und Legitimität der umweltpolitischen Maßnahmen zu erhöhen (Holmes & Scoones 2000, 16). Schließlich ist das Anliegen der *environmental justice*¹⁹⁵ zu nennen. Da marginalisierte Bevölkerungsgruppen, vor allem in Entwicklungsländern, häufig die meisten Kosten von Umweltdegradierung zu tragen haben, so die Argumentation, sollten sie auch aktiv an den Ent-

¹⁹⁴ Nach Frey (1997, 227-228) wird im Bereich der Umweltpolitik die Notwendigkeit einer Neuregelung der Rolle von Staat und Gesellschaft besonders intensiv diskutiert. In diesem Zusammenhang wird verstärkt gefordert, dass anstelle hierarchischer Steuerungsmittel vermehrt „weiche“, diskursorientierte und auf Konsens zielende Steuerungsformen und Konfliktmanagement-Techniken treten sollen. Diesen Verhandlungslösungen wird dabei ein grundsätzliches „Wohlfahrtspotential“ zugeschrieben (ebd.).

¹⁹⁵ In Kap. III.3.3.3 wird ausführlicher auf die *environmental justice* Bewegung eingegangen. In Kap. IV.2 wird diese Argumentation wieder aufgegriffen und diskutiert.

scheidungsprozessen der Umweltpolitik beteiligt werden (Holmes & Scoones 2000, 17; Haughton 1999, 54; Frey 1997, 194).

Speziell im Naturschutz ist in jüngster Zeit eine sehr intensive Auseinandersetzung mit dem Thema Bürgerbeteiligung zu verzeichnen. Jahrzehntlang standen bei der Diskussion um Bürger- und Verbandsbeteiligung die Stadt-, Verkehrs-, Abfallwirtschaftsplanungen im Vordergrund. Neuerdings sieht sich jedoch auch der Naturschutz mit Forderungen konfrontiert, auch seine Planungen diskursiv, also unter Beteiligung aller Betroffenen, zu gestalten (Fürst et al. 2001, 368). Insbesondere in Publikationen zu Naturschutz in Entwicklungsländern¹⁹⁶ wird dies umfassend thematisiert, da dort besondere Implementations- und Akzeptanzprobleme bestehen und schwache staatliche Organisationen mit der Umsetzung der Maßnahmen überfordert sind. Besonders in Entwicklungsländern fällt der Faktor ins Gewicht, dass Bürgerbeteiligung als effizientes und effektives Mittel gesehen wird, trotz sehr begrenzter staatlicher Mittel Handeln zu ermöglichen (Holmes & Scoones 2000, 15; vgl. Haughton 1999, 60). Durch verstärkte Partizipation der Betroffenen erhofft man sich hier eine Effizienzsteigerung der Vorhaben und einen Ausgleich der großen Defizite an Finanz- und Personalmitteln durch Übernahme von Verantwortung von Seiten der lokalen Akteure (vgl. Pimbert & Pretty 1997, 308; Borrini-Feyerabend 1996, 26). Öffentlichkeitsbeteiligung wird als wesentlicher Bestandteil erfolgreichen Schutzgebietsmanagements angesehen (vgl. Hockings & Carter 1998, 643). Diese so genannten *people included strategies* oder *community-based strategies* zielen darauf ab, die Beeinträchtigung des Schutzgebietes zu minimieren und somit die Regionalentwicklung in der Umgebung zu fördern (Mannigel 2004, 20-21; Stoll-Kleemann & O'Riordan 2002, 163).¹⁹⁷

Die Erfahrung mit staatlichen Schutzmaßnahmen der Vergangenheit zeigen, dass ein Schutz der natürlichen Ressourcen insbesondere in Schwellen- und Entwicklungsländern nur selten durch verordnete, staatlich kontrollierte Maßnahmen erreicht werden kann. Strenger Naturschutz unter Ausschluss der Bewohner der Region ist häufig auch politisch nicht mehr durchsetzbar. Nach Hagmann und Amend (2000, 222) sind nachhaltige Ressourcenbewirtschaftung und Ressourcenschutz nur möglich, wenn die ansässige Bevölkerung als direkte Ressourcennutzer mit all ihren Eigeninteressen, ihren Kenntnissen und ihrer Verantwortung für den Erhalt ihres Lebens- und Wirtschaftsraumes im Mittelpunkt der Bemühungen steht.

Bezogen auf die in Kap. IV.1.1.2 unterschiedenen Zielsetzungen von Effizienzsteigerung oder Empowerment, scheint im Zusammenhang mit Naturschutz- und Umweltpolitik die Erhöhung der Effizienz von Naturschutzmaßnahmen durch die Mitwirkung der Stakeholders im Vordergrund zu stehen. Teilnahmeverfahren werden vor allem als Instrument gesehen, mit dem erreicht werden kann, dass die Ressourcennutzer das Eigeninteresse und die Motivation ent-

¹⁹⁶ Siehe z.B. Pimbert und Pretty (1997), Borrini-Feyerabend (1996), Hagmann und Amend (2000), O'Riordan und Stoll-Kleemann (2002) sowie McNeely (1995).

¹⁹⁷ Borrini-Feyerabend (1996, 18 ff.) diskutiert zahlreiche internationale Beispiele von Erfahrungen mit partizipativem Schutzgebietsmanagement. Eine ausführliche Liste von Fallstudien zu kooperativem Schutzgebietsmanagement sowie *community forestry* findet man bei (Borrini-Feyerabend 1997, Section 6). Für einen aktuellen Überblick über das weite Feld des kooperativen Ressourcenmanagements sei auf Borrini-Feyerabend et al. (2004) verwiesen. Ähnliche Ansätze beschreibt Randolph (2004, 53), dabei bezieht sich dieser Autor mit *collaborative environmental planning and management* auf Bürgerbeteiligung in der Umweltplanung allgemein.

wickeln, die natürlichen Ressourcen zu schützen und dass die Wirksamkeit von Schutzvorhaben dadurch erheblich erhöht wird (Effizienz-Argument).

„Partizipation ist überwiegend ein Verhandlungsprozess, der Menschen in die Lage versetzt, aus eigener Kraft mehr Kontrolle über und Verantwortung für Ressourcenmanagement und -schutz zu übernehmen“ (Hagmann & Amend 2000, 222).

Partizipationsformen beim Schutzgebietsmanagement sind in diesem Sinne also letztlich Mittel zum Zweck (vgl. Fürst et al. 2001, 369). Partizipation als Selbstzweck mit dem Ziel des Empowerment und des sozialen Wandels zugunsten bisher benachteiligter Bevölkerungsgruppen, tritt in diesem Kontext in den Hintergrund (Gerechtigkeits- und Empowerment-Argument) (vgl. Mannigel 2004, 83; Cleaver 1999, 598).

Für den brasilianischen Kontext kann dieser allgemeine Trend im Naturschutz mit dem im Jahr 2000 verabschiedeten Schutzgebietsgesetz (Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, Lei Nº 9.985/2000) belegt werden. Mit diesem Gesetz wird ein Wandel im brasilianischen Naturschutz im Bezug auf den Umgang mit Schutzgebietsbewohnern deutlich und eine Demokratisierung der Entscheidungen um Schutzgebietsausweisungen ermöglicht (vgl. Egler 2002, 231). So werden zum einen die sozioökonomischen Rahmenbedingungen des Schutzgebietes als wichtige zu berücksichtigende Kriterien genannt. Zum anderen wird die Bürgerbeteiligung in beratenden Gremien bei Schutzgebietsausweisung und –management vorgesehen (vgl. Art. 15 § 5, Art. 17 § 5, Art. 18 § 2, Art. 20 § 4, Art. 27 § 2, Art. 29).¹⁹⁸

“Recent changes in the legislation and in the characterization of conservation programmes, as well as the growing importance of NGOs in the development of biodiversity management projects in Brazil, indicate a new trend towards the integration of social well-being in conservation projects.” (Egler 2002, 232)

Auf alle weiteren im brasilianischen Umweltrecht festgelegten formalen Beteiligungsmöglichkeiten, z.B. im Zusammenhang mit Umweltverträglichkeitsprüfungen oder öffentlichen Anhörungen soll an dieser Stelle jedoch nicht weiter eingegangen werden. Die gesetzlich verankerten und formalisierten Informations- und Anhörverfahren (z.B. bei Umweltverträglichkeitsprüfungen) erlauben in der Regel nur geringe Spielräume bei der Form der Beteiligung und führen allzu oft zu Frustrationen bei den Betroffenen.

Der Schwerpunkt der folgenden Analyse liegt vielmehr auf nicht formalisierten Verfahren der Bürgerbeteiligung, die über das gesetzlich definierte Teilnehmungsminimum hinausgehen. Ein vor allem in der Entwicklungszusammenarbeit sehr verbreitete Gruppe von Methoden sind die so genannten *Participatory Appraisals*, wie sie auch in der untersuchten Fallstudie angewandt wurden. Deren allgemeine Grundprinzipien werden im Folgenden kurz zusammengefasst.

¹⁹⁸ Für eine ausführliche Darstellung der verschiedenen Teilnehmungsformen gemäß dem brasilianischen Schutzgebietsgesetz verweise ich auf Mannigel (2004, 22-24).

1.4 Participatory Learning and Action-Methoden¹⁹⁹

Von der Vielzahl der partizipativen Ansätze in der Entwicklungszusammenarbeit, die in den letzten Jahren entwickelt wurden, sind die bekanntesten Konzepte das *Participatory Rural Appraisal* (PRA) und das daraus Mitte der 90er Jahre entwickelte *Participatory Learning and Action* (PLA).²⁰⁰ Letzteres soll mehr den Aspekt des gemeinsamen Lernens und der Handlungsorientierung betonen, in Abgrenzung zu den mehr auf Analyse und Informationsgewinnung ausgerichteten PRA-Ansätzen (Chambers 1996, 74-75; Schönhuth 1996, 17). Die Entwicklung dieser Methoden wurde maßgeblich beeinflusst von den Herangehensweisen der Aktionsforschung, der angewandten Anthropologie und von Paulo Freires pädagogischen Ansatz der politischen Bewusstseinsbildung unterdrückter und benachteiligter Gruppen (Schönhuth & Kievelitz 1993, 31-34; Pretty et al. 1995, 56).

Schönhuth (1996, 15) definiert PRA

„(...) als einen Weg, lokalen (städtischen und ländlichen) Gruppen zu ermöglichen, ihre Lebensbedingungen in einem gemeinsamen Prozess zu analysieren, dessen Ergebnisse miteinander zu diskutieren und Aktivitäten mit oder ohne Hilfestellung von außen zu planen. Die externen Fachkräfte stoßen diesen Prozess nur noch an und begleiten und unterstützen ihn in dem Maße, wie dies von den Gruppen gewünscht wird und wie es von ihrem eigenen Verhandlungsspielraum her vertretbar ist. Auftretende Interessenskonflikte müssen dabei offen gelegt und ausgehandelt werden.“

In ihren Prinzipien stimmen die in den letzten Jahrzehnten entwickelten Ansätze und Methoden überein. Sie zeichnen sich grundsätzlich durch eine definierte Methodologie und einen systematischen Lernprozess aus, der durch Visualisierungstechniken und Gruppenarbeit angeregt wird (vgl. Pretty et al. 1995, 56-57). Zu den häufigsten Methoden zählen offene Interviews der Teilnehmer mit ausgewählten Einzelpersonen, Gruppendiskussionen, Geländebegehungen, sowie das Erstellen von Land- und Sozialkarten („sprechende Landkarte“), von Modellen, von Institutionendiagrammen und von historischen Diagrammen (Schönhuth 1996, 19-20).²⁰¹ Im Vordergrund steht das kumulative Lernen (*learning and action*) und die Berücksichtigung der verschiedenen Perspektiven. Die „Experten“ beschränken sich auf eine Moderatoren- und Vermittlerrolle (*facilitator*) (vgl. Pretty et al. 1995, 56-57). Es handelt sich dabei um ein grundsätzlich verändertes Beratungsverständnis, was die Rolle von „Outsidern“ und „Insidern“, den Informationsfluss und die Verteilung der Entscheidungskompetenz betrifft (Schönhuth 1996, 16). Dabei untersuchen, analysieren und präsentieren soziale Gruppen mit Hilfe von partizipativen Instrumenten selbst ihre Situation. Das PRA verlangt also einen grundsätzlichen Rollenwechsel: die Betroffenen selbst sollen in die Lage versetzt werden, Probleme und Potentiale ihrer Lebenssituation zu diskutieren und mögliche Handlungsoptionen zu erarbeiten. Die „externen Experten“ (einheimische und ausländische Mitarbeiter von Regierungs- oder Nicht-

¹⁹⁹ Zu den nicht formalisierten Partizipationsmethoden zählen zahlreichen weitere Kommunikations- und Kooperationsverfahren zwischen Planern und Betroffenen bzw. zwischen Verwaltung und Einwohnern. Eine umfassende Zusammenstellung findet man unter anderem bei Bischoff et al. (1996) und GTZ (1996b).

²⁰⁰ Eine detaillierte Darstellung der Methoden findet man bei Schönhuth und Kievelitz (1993, 34 ff.).

²⁰¹ Die zahlreichen Instrumente für die Erhebungen und Gruppenarbeit sollen an dieser Stelle nicht näher erläutert werden. Ausführliche Darstellungen dazu findet man bei Chambers (1996, 81 ff.), Schönhuth und Kievelitz (1993, 55 ff.), Slocum (2001), Pretty et al. (1995) und Brose (2001). In Kapitel V.2.2.1 werden die im untersuchten Projekt angewandten Methoden genauer dargestellt.

regierungsorganisationen) finden sich in der Rolle von Prozessberatern wieder, die den Stab an die „lokalen Experten“ (Dorfbevölkerung) weiterreichen und gemeinsam mit ihnen lernen (Schönhuth 1996, 15-16; vgl. Schönhuth & Kievelitz 1993, 7).

Ein zentrales Ziel ist dabei, die Organisations- und Selbsthilfefähigkeit der Bevölkerung unter Beachtung der verschiedenen Gruppeninteressen im städtischen und ländlichen Kontext auszuweiten und zu stärken (Schönhuth 1996, 17). Bei diesen partizipativen Entwicklungsansätzen geht es um Veränderung bestehender Machtstrukturen durch Demokratisierung von Informationen und Entscheidungsprozessen mit Hilfe externer Vermittler (ebd., 23). Die sozialen Gruppen teilen ihr Wissen, ihre Organisations- und Selbsthilfefähigkeiten untereinander und entwerfen Szenarien, Aktionspläne und verantworten das Monitoring und die Evaluierung ihres eigenen Prozesses (ebd., 16).

Die zunächst vor allem auf den ländlichen Raum und Dorf-Entwicklungsprojekte bezogenen Methoden wurden seit Anfang der 90er Jahre auch verstärkt auf den städtischen Kontext übertragen (Mitlin & Thompson 1995, 232; Wratten 1994, 1). Dabei müssen nach Mitlin und Thompson (1994, 3-4) veränderte Rahmenbedingungen beachtet werden. So ist in Städten generell eine heterogenere Haushalts- und Bevölkerungszusammensetzung zu erwarten, da in Städten viele Zuwanderer unterschiedlichster Herkunft wohnen und es mehr Single-Haushalte gibt. Auch was den Lebensunterhalt der Teilnehmer betrifft, sind die Bedingungen im städtischen Kontext erheblich komplexer. Außerdem spielen Fragen der direkten Nutzung natürlicher Ressourcen dort in der Regel eine geringere Rolle. Erschwerend kommt schließlich hinzu, dass es sich in städtischen Unterschichtsvierteln häufig um illegale Landbesitzverhältnisse handelt.

PRA bzw. PLA wird häufig als Einstieg in einen längerfristigen partizipativen Planungs- und Handlungsprozess verwendet. Bliss (1996, 55-56) warnt jedoch davor, diese Erhebungsmethoden mit partizipativer Planung gleich zu setzen. Partizipation umfasst mehr als das Anwenden bestimmter Visualisierungs- und Kommunikationstechniken. Die Erarbeitung von Prioritätenlisten für Verbesserungen im Dorf, Landnutzungspläne oder schlichtweg Bestandsaufnahmen der wichtigsten Probleme allein bedeutet nicht automatisch, dass die Bevölkerung tatsächlich am Entscheidungsprozeß beteiligt wird (Bliss 1998, 2-3). Partizipative Planungsverfahren stellen eine Möglichkeit dar, Meinungen, Wünsche und Interessen der Beteiligten in Erfahrung zu bringen. Partizipation bei der Planung bedeutet aber mehr. So ist eine Minimalforderung an eine partizipative Planung, dass sichergestellt werden muss, dass die geäußerten Meinungen und Wünsche auch tatsächlich die Ziel- und Aktivitätenbestimmung des Vorhabens maßgeblich beeinflussen (ebd.). Die Anwendung von PRA ist noch keine Garantie für Empowerment (Schönhuth 1996, 31). Die allgemeinen Ansprüche an Partizipationsverfahren gehen demnach über die Verfahrensprinzipien der PRA bzw. PLA-Methoden hinaus. Sie sollen im nächsten Kapitel genauer diskutiert werden.

1.5 Kriterien zur Bewertung von Partizipationsvorhaben

Die Bewertung von Teilnahmeverfahren ist kontextabhängig und variiert stark je nach genereller Zielsetzung (siehe IV.1.1.1). Dennoch können aus der Literatur einige allgemeine normative Kriterien, Anforderungen und Voraussetzungen an Partizipationsprozesse zusammengefasst werden, die von vielen Autoren sehr ähnlich formuliert werden.

Im folgenden Kapitel werden zunächst Kriterien erläutert, die in Bezug zu den Ansprüchen an die Fairness und die Kompetenz eines Beteiligungsverfahrens stehen und sich allein auf die Qualität des Prozesses beziehen (Kap. IV.1.5.1).

Nach Holmes und Scoones (2000, 30) ist es jedoch nicht ausreichend, lediglich den Prozess eines Beteiligungsverfahrens zu bewerten, vielmehr ist die Analyse der konkreten Ergebnisse bzw. der indirekten Auswirkungen eines Planungsverfahrens von zentraler Bedeutung (vgl. Souto-Maior & Gondim 1992, 144). In dieser Hinsicht liefern Selle (1996b), Fürst (2001, 370), Linder und Vatter (1996), Abers (2000, 157 ff.) sowie Oels (2003, 64 ff.) einige theoretische Konzepte (siehe Kap. IV.1.5.2 bis Kap. IV.1.5.5). In Anlehnung an Oels (2003, 66) werden diese hier den Überbegriffen Outcome²⁰², Lernen und Empowerment und Effizienz zugeordnet. In Tabelle IV-1 sind die verschiedenen aus der Literatur zusammengefassten Kriterien als Übersicht dargestellt. Diese werden in Kap. IV.3.8.1 und V.3.8.2 um die aus den empirischen Daten gewonnenen Kriterien erweitert.

²⁰² Der Begriff Policy-Outcome wird von Prittwitz (1994, 63) als sachliche Veränderungen im jeweiligen Problemfeld definiert und vom Policy-Impact und vom Policy-Output abgegrenzt.

Tabelle IV-1: Zusammenfassung der verfahrens- und ergebnisbezogenen Kriterien zur Analyse des kooperativen Planungsprozesses

Prozessvoraussetzungen		Ziel- und Ergebniskriterien			
Fairness	Kompetenz	Outcome	Gegenseitiges Lernen	Empowerment	Effizienz
Zielgruppenanalyse und Repräsentativität der Teilnehmer	Sprachliche und kognitive Kompetenz	Konsensentscheidung erreicht	Lernbereitschaft der Behördenvertreter, Überwindung von unterschiedlicher Problemwahrnehmung (Einbindung von Laien- und Expertenwissen)	Erwartungssicherheit über den Grad der Beteiligung	Bedürfnisgerechte Entscheidungen
Transparenz der Rollenverteilung der Organisatoren, Teilnehmer und Experten	Zugang zu Wissen und Fachinformationen	Greifbares, klar definiertes Ergebnis	Entwicklung eines gemeinsamen System- und Planungsverständnisses	Neue Kontakte und Kooperation zwischen unterschiedlichen Gruppen, Netzwerkbildung	Erleichterung der Umsetzung
Qualität des Kommunikationsprozesses, (z.B. klar definierte Verhandlungsregeln)	Ausgewogene Vermittlung des Fachwissens, keine Dominanz der Experten	Kommunikation der Ergebnisse und Folgewirkung des Prozesses		Gesteigertes Selbstbewusstsein bisher politisch benachteiligter Gruppen gegenüber der Verwaltung, demokratische Kompetenz	Mobilisierung lokaler Ressourcen
	Berücksichtigung des Laienwissens	Politische Effektivität der Ergebnisse		Bewusstseinsbildung, Entwicklung von Gemeinsinn und Sozialkapital	

1.5.1 Fairness und Kompetenz als grundlegende Voraussetzungen

Webler (1995, 38 ff.) leitet aus den theoretischen Ansprüchen der idealen Sprechsituation von Habermas einen Evaluierungsrahmen für Beteiligungsprozesse ab und stellt den Bezug dieser Bewertungskriterien zu den grundsätzlichen demokratietheoretischen Begründungen von Partizipation her. Dabei kann man zwischen ethisch-normativen und funktional-analytischen Argumenten für Bürgerbeteiligung unterscheiden (Webler & Renn 1995, 21 ff.). Erstere basieren vor allem darauf, dass Beteiligung der Öffentlichkeit als wesentlich für die Erhaltung der zentralen Werte der Demokratie Volkssouveränität und politische Gleichheit erachtet wird (ebd.). Bezogen auf die Demokratietheorien von Rousseau (1762) wird argumentiert, dass die Bürger durch die Beteiligung an der Politik moralisch und intellektuell wachsen und dadurch „Demokratie lernen“ (Webler & Renn 1995, 22).²⁰³

„Public participation is much more than conflict resolution (...) it is an educational experience that should leave the participants with a better idea of what it means to work out differences cooperatively and with the skills and knowledge to do so.“ (Webler 1995, 72).

Die funktional-analytischen Argumente für Partizipation beinhalten zusammengefasst nach Webler und Renn (1995, 23), dass diese die Legitimität und Effizienz von staatlichen Institutionen verbessert, die Umsetzung von Entscheidungen fördert und Konflikte vermeiden hilft.

Diese beiden Argumentationslinien entsprechen den in Kap. IV.1.1.1 dargestellten unterschiedlichen empowerment- bzw. effizienzorientierten Zielsetzungen von Partizipation. Aus beiden zusammengenommen lassen sich nach Webler (1995, 38) Fairness und Kompetenz als allgemeine Anforderungen an Bürgerbeteiligung ableiten. Fairness bezieht sich sowohl auf die gerechte Repräsentation der Betroffenen als auch die faire Gesprächsführung (Renn & Oppermann 2000, 247-249). Neben der gerechten Beteiligungschancen gehören zu einem fairen Prozess auch gleichberechtigten Möglichkeiten, die Agenda und die Diskursregeln zu bestimmen (Webler 1995, 38-39).

Kompetenz bezieht sich zum einen auf die Kommunikationsfähigkeiten sowie das Selbstreflexions- und Zuhörvermögen (ebd.). Die Beteiligten müssen die Fähigkeit mitbringen oder darin eingewiesen werden, ihre Vorstellungen, Aussagen und Kritikpunkte so zu formulieren, dass eine Verständigung über die innere Logik der Argumente und deren Begründung erfolgen kann (Renn & Oppermann 2000, 249-250). Zum anderen besteht sachliche Kompetenz darin, die im Dialog gemachten Aussagen nach dem Stand des jeweiligen Wissens intersubjektiv nachvollziehbar beurteilen und selektieren zu können (ebd.). Webler (1995, 53-54) betont allerdings die praktischen und ethischen Schwierigkeiten, die Kompetenz der Teilnehmer zu bewerten. Deshalb bezieht er dieses Kriterium auf den Prozess. Ein kompetenter Beteiligungsprozess muss demnach den Zugang zu nötigem Wissen und dessen Interpretationen garantieren (ebd., 59) sowie ebenso das lokale „Laien-Wissen“ der Teilnehmer berücksichtigen und diese als Experten in ihrer eigenen Sache behandeln (Webler 1995, 82; Oels 2003, 298).

²⁰³ Mehr zu gesellschaftspolitischem Lernen siehe Oppermann (2001, 133).

1.5.1.1 Zielgruppenanalyse und Mobilisierung der Teilnehmer

Eine wesentliche Herausforderung von Beteiligungsprozessen ist die Tatsache, dass man dabei in der Regel mit einer sehr heterogenen Gruppe von Teilnehmern konfrontiert ist. So können sich die Beteiligten beispielsweise erheblich hinsichtlich Bildungsstand, sozialer Stellung, Einstellungen und Wertorientierungen, Fachkenntnis und Einkommensverhältnissen unterscheiden. Daraus ergeben sich sehr ungleiche Machtpotentiale und Fähigkeiten, sich in den Diskussionsprozess einzubringen. Selle (1996b, 163) fordert deshalb eine zielgruppenspezifische Aktivierung der Teilnehmer und eine Berücksichtigung der spezifischen Voraussetzungen der verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen. Häufig bedarf es aktiver Bemühungen der Initiatoren eines Beteiligungsprozesses, wenig artikulationsfähige Gruppen oder ihre Vertreter zu animieren und zu qualifizierter Teilnahme zu befähigen, denn ein offenes Partizipationsangebot allein führt häufig nur diejenigen zusammen, die sich schon aus anderen Zusammenhängen kennen (Linder & Vatter 1996, 186; Selle 1996b, 163). Konventionelle Mitwirkungsverfahren vernachlässigen in der Regel die Interessen sozial tieferer Schichten zugunsten der Interessen besser artikulationsfähiger und ausgebildeter mittlerer und höherer Schichten, die in diesen Verfahren stärker vertreten sind (Linder & Vatter 1996, 186; vgl. Abers 2000, 117; Gondim 1988, 9-10; Hague et al. 2003, 51). Vielen Betroffenen fehlt häufig die Zeit, das Geld sowie das Wissen, um an aufwändigen Beteiligungsverfahren teilnehmen zu können. Ihre Mitwirkungsfähigkeit muss diesbezüglich gestärkt werden.

“Unless awareness of the risks of exclusion is built into the heart of the process, participation in planning is likely to favour interests with the time and skills to get involved and to articulate ideas in the language of the professionals.” (Hague et al. 2003, 51)

Deshalb wurden zur Förderung benachteiligter, nichtorganisierter Gruppen spezielle Beteiligungsformen wie die Anwaltsplanung²⁰⁴ entwickelt. Um dem Problem der Dominanz bestimmter Gruppen zu begegnen, werden außerdem verschiedene Auswahlverfahren für die Teilnahme an Beteiligungsgremien diskutiert. Es gibt nach Renn et al. (1995, 352) drei verschiedenen Arten der Auswahl der Teilnehmer eines Partizipationsgremiums:

- Repräsentanten aus Gruppen und Organisationen auswählen, die Interesse an dem Thema gezeigt haben,
- Freiwillige innerhalb der betroffenen Bevölkerung gewinnen und
- Zufallsauswahl oder ähnliche Methoden, welche die statistische Repräsentation der gegebenen Bevölkerung gewährleisten.

Die Autoren erachten dabei die Auswahl aus organisierten Gruppen kombiniert mit der Aufforderung von Freiwilligen als optimal. Die Legitimation der Teilnehmer wird jedoch in der Literatur sehr kontrovers diskutiert. Einige Autoren vertreten aus Gründen der Chancengleichheit die Stichprobe als geeignetere Methode (Webler 1995, 52; Renn & Oppermann 2000, 247; Diemel 2002, 86 ff.). Doch kann man andererseits in Frage stellen, ob es realistisch ist, in einzelnen Beteiligungsverfahren hohen Repräsentativitätsansprüchen gerecht zu werden zu wollen (vgl. Selle 1996b, 163). Außerdem sind auch Fragen der praktischen Durchführbarkeit zu berücksichtigen. Mit steigender Intensität der Beteiligung sinkt im allgemeinen die Zahl der Teilnehmer, die in das Verfahren einbezogen werden können (REC 1996, 24). Eine große Zahl von Stakeholders und ein hoher Grad der Beteiligung würden zu einer zu großen Komplexität

²⁰⁴ Eine Darstellung dieser Methode findet man bei Slocum (2001, 64-67).

des Verfahrens führen. Beschränkt sich der Beteiligungsgrad jedoch lediglich auf Konsultation, ist auch die Involvierung einer großen Zahl von Teilnehmer durchführbar.

In der Entwicklungszusammenarbeit hat man in diesem Zusammenhang die Methoden der *stakeholder analysis*²⁰⁵ oder Zielgruppenanalyse entwickelt, mit denen verhindert werden soll, dass man die Bevölkerung als homogene Gruppe versteht oder sich einzelne Gruppen in den Vordergrund drängen und das Beteiligungsverfahren für sich funktionalisieren (vgl. Bliss 1998, 3; Schönhuth 1996, 32).²⁰⁶ Im Zusammenhang mit Ressourcenschutzprojekten gilt es vor allem zu untersuchen, wer Zugang zu den Ressourcen hat und welche Interessen hinsichtlich Nutzung und Schutz bestehen. Eine eingehende Zielgruppenanalyse ist in jedem Fall eine wichtige Voraussetzung, dass die Ergebnisse eines Beteiligungsprozesses anerkannt werden. Denn die Beurteilung der Legitimität und Glaubwürdigkeit eines Beteiligungsprozesses von Seiten der Beteiligten (*perceived legitimacy*) ist nach Oels (2003, 62) wesentlich von der Wahrnehmung der Fairness des Prozesses, z.B. im Hinblick auf die Auswahl der Teilnehmer, beeinflusst.

Die Motivation, an einem Beteiligungsverfahren teilzunehmen, hängt gemäß der *Rational Choice Theory*²⁰⁷ eng mit den wahrgenommenen Kosten und Nutzen der Partizipation zusammen. Nach Renn et al. (1995, 362-363) können positive Anreize in der Erwartung bestehen, Beschwerden an Vertreter der Behörden vorbringen zu können und Information über geplante Vorhaben zu erhalten. Auch der Druck von Freunden und Bekannten kann eine Rolle spielen, ebenso wie die Überlegung teilzunehmen, weil es sonst keiner macht (ebd.). Nach der *Rational Choice Theory* kann es durch derartige Kosten-Nutzen-Abwägungen jedoch auch zu dem so genannten Trittbrettfahrer-Problem²⁰⁸ kommen: der Einzelne stellt für sich in Frage, warum er sich engagieren soll, wenn andere davon Nutzen haben. Er zieht es vor, sich darauf zu verlassen, dass andere sich engagieren und seine Interessen vertreten.

Doch die Motivation, sich zu beteiligen, kann nicht nur mit einem reinen Kosten-Nutzen-Kalkül erklärt werden. Auch soziale und moralische Verpflichtung, Solidarität sowie soziale Anerkennung können wichtige Faktoren sein. Für manche Teilnehmer mögen Diskussionsveranstaltungen attraktiv sein als Möglichkeit einer interessanten Abendgestaltung und um unter Leute zu kommen (Abers 2000, 116-117, 136-138; Renn et al. 1995, 362-363).

Auch Unzufriedenheit gilt als ein entscheidender Motivationsfaktor. Die Bürger engagieren sich, wenn sie wahrnehmen, dass ihre persönlichen Lebensbedingungen und ihr Lebensunterhalt auf dem Spiel stehen, wenn sie sich ausgegrenzt fühlen, wenn ein konkreter Konflikt hinsichtlich der Nutzung einer bestimmten Ressource besteht oder wenn sie mit staatlichen Dienstleistungen unzufrieden sind (Finger-Stich & Finger 2003, 35). Doch kann man nicht davon

²⁰⁵ Mehr zu *stakeholder analysis* im Kontext von partizipativem Schutzgebietsmanagement siehe Borrini-Feyerabend (1997, 37). Unter anderem stellt die Autorin eine Checkliste für eine *stakeholder analysis* zusammen, bei der die Beziehungen der relevanten, von der Maßnahme betroffenen Gruppen und Einzelpersonen des Gebietes untersucht werden.

²⁰⁶ Mit dem Begriff *stakeholders* werden diejenigen sozialen Akteure bezeichnet, "who have a direct, significant and specific stake in given territory or set of natural resources" (Borrini-Feyerabend 1997, 107).

²⁰⁷ Siehe Olson (1965) zitiert nach Renn et al. (1995, 362-363) und Diekmann und Preisendörfer (2001, 61 ff.).

²⁰⁸ Genauere Ausführungen zum *Free Rider* – Problem siehe Diekmann und Preisendörfer (2001, 61 ff. u. 158).

ausgehen, dass sich die Bürger automatisch mobilisieren,²⁰⁹ wenn sich ihre materiellen Bedingungen verschlechtern. Dies hängt auch wesentlich von den politischen Bedingungen und den organisatorischen Kapazitäten ab (Abers 2000, 136).

Ein zentraler Faktor für eine erfolgreiche Mobilisierung der Betroffenen für Beteiligungsangebote ist das Vertrauen darauf, dass der Beteiligungsprozess konkrete Resultate haben wird. In dieser Hinsicht müssen die staatlichen Behörden Glaubwürdigkeit unter Beweis stellen (Abers 2000, 149-150). Bürger, die bereits gute Erfahrungen mit partizipativen Verfahren gemacht haben, werden sich mit einer größeren Wahrscheinlichkeit engagieren, da sie Vertrauen gewonnen haben und abschätzen können, was sie erwartet (Abers 2000, 159 u. 119).

1.5.1.2 Stellung der Akteure im Prozess und Transparenz der Rollenverteilung

Für diesen Vertrauensbildungsprozess besonders wichtig sind die verschiedenen Rollenverständnisse innerhalb des Beteiligungsprozesses. Die Kompetenzen, Entscheidungsbefugnisse und Interessen der einzelnen Teilnehmer müssen transparent sein, eine klare Rollen-, Arbeits- und Verantwortungsteilung muss ausgehandelt werden (Selle 1996a, 162; Oppermann 2001, 131). Besonders für die Behördenvertreter und Fachleute ist es wichtig, sich ihrer Rolle bewusst zu werden (vgl. Selle 1996b, 164). Denn diese nehmen in kooperativen, diskursiven Verfahren nicht wie in konventionellen Entscheidungs- und Planungsprozessen die Rolle des Experten ein, sondern die eines Beraters und Prozessbegleiters (vgl. Fürst et al. 2001, 357). Da man nicht von einem einheitlichen Allgemeinwohl ausgehen kann, kommt den Planern in solchen Verfahren die Aufgabe zu, den verschiedenen öffentlichen Interessen eine Stimme zu geben (Randolph 2004, 31). Der Planer wird zum Prozessorganisator und Vermittler (Meyer-Oldenburg 2003, 83). Renn und Oppermann (2000, 253-254) bezeichnen diese zurückhaltende Position auch als „Hebammenfunktion“.

Für die Fachleute ist das eine große Herausforderung, da sie es in der Regel nicht gewohnt sind, die Grenzen des (eigenen) Wissens aufzuzeigen oder gar das Wissen von Bürgern in ihre Untersuchungen aufzunehmen (Oppermann 2001, 145).

Zur Rolle der Bürgervertreter gehört auch die Frage nach ihrer Beziehung zu den Bevölkerungsgruppen, die sie vertreten. Die Kommunikation muss in der Grundstruktur institutionalisiert werden. Auf der Seite der Betroffenen muss mindestens ein Ansprechpartner benannt werden. Es muss sichergestellt werden, dass die von der Verwaltung kommende Information verarbeitet werden kann und dass die Verwaltung in angemessener Zeit mit einer Reaktion rechnen kann. Durch die Institutionalisierung von Beteiligungsgremien besteht allerdings die Gefahr, dass die Repräsentanten sich von ihrer Basis lösen, dass die Kommunikation einfriert, ritualisiert wird oder nicht zu legitimierten Äußerungen der Betroffenen führt (Fürst et al. 2001, 372).

1.5.1.3 Qualität des Kommunikationsprozesses

Ein entscheidendes Kriterium für den erfolgreichen Verlauf eines Beteiligungsverfahrens ist die Art und Weise der Kommunikation innerhalb des Partizipationsprozesses sowie das Funktio-

²⁰⁹ Unter Mobilisierung soll hier allgemein verstanden werden, wenn Menschen, die zuvor nicht politisch aktiv waren, sich entscheiden, sich zivilgesellschaftlichen Gruppen anzuschließen oder an Versammlungen teilzunehmen (Abers 2000, 136).

nieren des Informationsflusses. Ohne näher auf die Vielfalt von Kommunikations- und Visualisierungsmethoden für Beteiligungsprozesse eingehen zu wollen,²¹⁰ seien hier nur wenige wichtige Prinzipien erwähnt.

Eine nicht zu unterschätzende Rolle spielt die Art der Sprache. Besonders Fachleute haben häufig große Schwierigkeiten, ihre Ausdrucksweise an die der beteiligten Bevölkerungsvertreter anzupassen und verfallen allzu oft in ihren gewohnten fachlichen Jargon. Außerdem ist auf ein partnerschaftliches Klima zu achten, das von gegenseitigem Respekt geprägt ist (Fürst et al. 2001, 372). Zu einer erfolgreichen Gestaltung des Kommunikationsprozesses zählt auch die Verabredung bindender Diskurs- und Entscheidungsregeln, sowie die Dokumentation des Prozesses (vgl. Oppermann 2001, 133; Linder & Vatter 1996, 185).

1.5.1.4 Zugang zu dem für den Entscheidungsprozess relevanten Wissen und Berücksichtigung des lokalen Wissens

Von zentraler Bedeutung ist weiterhin, dass gezielt das Wissens- und Informationsgefälle zwischen dem Vorhabensträger und den Betroffenen abgebaut wird und die Betroffenen für den Entscheidungsprozess ausreichend Zugang zu Informationen und technischer Kompetenz erhalten (Fürst et al. 2001, 372; Linder & Vatter 1996, 186).

Wie in Kapitel IV.1.4 dargestellt, soll gemäß der Prinzipien der PLA- Ansätze dem lokalen, lebensweltlichen Wissen der Bürger ein hoher Stellenwert zukommen. Andererseits darf dieses nach Holmes und Scoones (2000, 35) auch nicht idealisiert und überbewertet werden, sondern muss mit wissenschaftlicher Expertise kombiniert werden. Demnach wird innerhalb des Prozesses das Erfahrungswissen der Teilnehmer allen zugänglich gemacht und gleichzeitig der deliberative Prozess durch von außen eingebrachtes Fachwissen qualifiziert. Dabei besteht jedoch die Gefahr, dass der Kommunikationsprozess von den Experten dominiert wird sowie dass die Laien die Fachleute als Autorität betrachten und sich deren Meinung unterwerfen (vgl. ebd., 36). Deshalb ist es wichtig, bei der Vermittlung von Fachwissen auf eine möglichst einfache Sprache und lebensnahe Vermittlung zu achten, um die Einseitigkeit der diskursiven Macht der Spezialisten zu vermeiden. Insgesamt ist es wichtig, den Bürgern eine kritische Distanz zu dem angebotenen Fachwissen zu vermitteln.

1.5.2 Outcome-Kriterien

Im Folgenden sollen nun einige ergebnisbezogene Kriterien zusammengefasst werden. Nach Oels (2003, 64-66) ist in dieser Hinsicht wichtig zu beurteilen, ob es zu einer Konsens-Entscheidung kam. Dabei ist entscheidend, ob durch den Kommunikationsprozess die verschiedenen Eigeninteressen verändert wahrgenommen und gemeinsame Interessen erkannt werden.²¹¹ Weiterhin besteht ein wesentliches Erfolgskriterium für partizipative Entscheidungsprozesse darin, ob es zu einem klar definierten Ergebnis im Sinne eines konkreten Produktes kam (ebd., 72), wie dieses Ergebnis weiterverbreitet wurde und welche Folgewirkungen es auch im Hinblick auf zunächst nicht unmittelbar beteiligter Bürger hatte (z.B. Erweiterung des Beteiligtenkreises, Medienecho, Außenwirkung) (ebd., 135).

²¹⁰ Für einen Vergleich der vielfältigen Methoden verweise ich auf Slocum (2001), Bischoff et al. (1996) und Selle (1996b).

²¹¹ Auf diesen Punkt wird in Kapitel IV.IV.1.5.4.2 noch näher eingegangen.

Ein entscheidender Faktor, der die Folge- und Außenwirkung der Ergebnisse eines Beteiligungsverfahrens betrifft, ist die politische Effektivität der (mehr oder weniger) kooperativ erarbeiteten Entscheidungen auf übergeordneter Ebene. Damit ist allgemein die Resonanz bei der Verwaltung und etablierten politischen Repräsentanten (Parteien, Verbände) gemeint (vgl. Fürst et al. 2001, 372). Nur wenn das Beteiligungsverfahren auch auf übergeordneter Ebene akzeptiert wird, ist die politische Effektivität des Verfahrens zu gewährleisten. Es ist deshalb notwendig, dass das Partizipationsverfahren politisch legitimiert ist und in rechtmäßige Entscheidungsstrukturen integriert wird (Fürst et al. 2001, 372; vgl. Oels 2003, 72; Linder & Vatter 1996, 186). Die Abstimmung der Bottom-up-Ansätze auf Nachbarschaftsebene mit Top-down-Ansätzen auf den übergeordneten Regierungsebenen ist in dieser Hinsicht eine grundlegende Herausforderung (vgl. Lovan et al. 2004, 245).

“For local level planning to be effective, there is a need for it to link with higher level planning structures. Without such a link, these higher level plans may diminish or destroy local activity.” (Mitlin & Thompson 1994, 8)

Dieser Aspekt ist für den brasilianischen Kontext als besonders problematisch anzunehmen, da sich dort die politische Kultur weiter Teile der Gesellschaft nach wie vor durch traditionelle Strukturen des Klientelismus sowie der begrenzten Bürgerrechte auszeichnet.²¹² Dazu kommt eine geringe Repräsentativität der organisierten sozialen Gruppen gegenüber der Gesamtbevölkerung sowie starke Konzentration der Stadtverwaltungen auf direkt lokalisierbare Probleme statt Berücksichtigung allgemeiner Defizite (Friedrich 1999, 114). Weitere Erschwernisse für die Integration von Beteiligungsprozessen in die bestehenden, formalen Entscheidungsstrukturen sind außerdem aufgrund der exzessiven Bürokratisierung und der Schwäche staatlicher Institutionen zu erwarten. Auch die sozialräumliche Segregation und die ausgeprägte soziale Ungleichheit sind erschwerende Faktoren für kooperative Ansätze in der brasilianischen Stadtplanung. Dieser Zusammenhang mit den übergeordneten Planungs- und Entscheidungsprozessen wird für das untersuchte Projekt aus der Zusammenschau der Problemanalyse in Teil II mit den Ergebnissen der Fallstudie deutlich (siehe Kapitel V.3.4.4).

1.5.3 Gegenseitiges Lernen

Hinsichtlich des Lern- und Bildungspotentials von Beteiligungsprozessen lässt sich grundsätzlich unterscheiden zwischen Lernpotentialen im Hinblick auf Fakten- und Fachwissen, das für die Entscheidungsprozesse relevant ist, sowie der Förderung staatsbürgerlicher Kompetenzen und der politischen Bildung. Die letztgenannten Bildungseffekte von Beteiligungsverfahren werden gesondert im Kapitel IV.1.5.4.2 behandelt. Zunächst geht es darum zu diskutieren, welche Lernprozesse im Hinblick auf die faktischen Inhalte der Planung in Partizipationsverfahren stattfinden können bzw. inwiefern diese als Erfolgskriterien zu werten sind. Bei diesem Kriterium besteht ein enger Zusammenhang zu der in Kapitel IV.1.5.1.4 dargestellten Förderung der Kompetenz. Hier ist jedoch besonders hervorzuheben, dass es nicht nur um den Informations- und Wissens-Input von außen in den Beteiligungsprozess geht, sondern um die Gestaltung eines gemeinsamen und wechselseitigen Lernprozesses zwischen allen Prozessbeteiligten, zwischen Bürgern, Behördenvertretern und Fachleuten. Das erfordert auch von Seiten der Behörden Lernbereitschaft. Denn sie müssen lernen und respektieren, dass es neben dem Expertenwis-

²¹² Mehr zu politischer Kultur in Brasilien siehe Kap. III.2.

sen auch das Erfahrungswissen der Laien als legitime Wissenstypen zu berücksichtigen sind (Linder & Vatter 1996, 183).

Für die inhaltlichen Diskussionen ist es zudem wichtig, den grundsätzlichen Unterschied zwischen dem dargestellten Planungsproblem und der Lebenssituation der Betroffenen zu überbrücken (vgl. Bischoff et al. 1996, 17). Der Erfolg eines Beteiligungsverfahrens hängt wesentlich davon ab, ob es gelingt, den Gegenstand des Partizipationsverfahrens so zu kommunizieren, dass der direkte Bezug zur Lebenswelt der Betroffenen sichtbar wird. Den Bürgern erscheinen zunächst die von den Planern formulierten Probleme häufig weit entfernt von ihren Alltagsproblemen. Eine dauerhafte Beteiligung erreicht man nur, wenn es für die Teilnehmer greifbar ist, inwieweit die anvisierten Themen und Entscheidungssituationen für sie relevant sind (Selle 1996a, 165-167). Es bedarf also eines bewussten Umgangs mit der unterschiedlichen Problemwahrnehmung von Planern und Bürgervertretern. Dabei ist es häufig entscheidend, dass es den Behördenvertretern gelingt, über die eigenen Ressortgrenzen hinauszublicken und die eigene Problemwahrnehmung kritisch zu hinterfragen. Denn die Grenzen der behördlichen Zuständigkeit stimmen häufig nicht mit der lebensweltlichen Perspektive der Betroffenen überein.²¹³ Werden von den Betroffenen bestimmte Problemzusammenhänge in den Diskussionsprozess eingebracht, die nicht in den Zuständigkeitsbereich der beteiligten Behördenvertreter fallen, sind die Fachleute häufig versucht, diese mit einem „das gehört nicht hierher“ abzutun (ebd.). Entscheidend für den Erfolg eines partizipativen Planungsprozesse ist also, dass von Seiten der verantwortlichen Behörden und der Bürger ein gemeinsames Systemverständnis über die Problemzusammenhänge besteht bzw. entwickelt werden kann.

1.5.4 Delegation von Entscheidungsmacht und Empowerment

1.5.4.1 Erwartungssicherheit über den Grad der Beteiligung

Wie in Kap. IV.1.1.2 bereits angesprochen, wird es als problematisch erachtet, ein Partizipationsverfahren allein an dem absoluten Maß an Umverteilung von Entscheidungsmacht zu messen. Zum einen ginge man dabei nach Selle (1996a, 170) im Zusammenhang mit Planungsprozessen von einem unrealistischen Bild von den realen Einflussmöglichkeiten der planenden Behörden aus. Die Gestaltungsmacht der öffentlichen Planungsbehörden wird Selle zu Folge häufig überschätzt und andere einflussreiche Akteure, auf deren Kooperation die Behörden angewiesen sind, werden übersehen. Wie viel Entscheidungskompetenz die verantwortliche Behörde explizit an die beteiligten Bürger abgibt, ist bei einer realistischen Einschätzung der tatsächlichen Macht der Planungsbehörden unter Umständen gar nicht die entscheidende Frage. Ausschlaggebend ist die Verteilung des Einflusses innerhalb der gesamten Akteurskonstellation.

²¹³ Im brasilianischen Kontext ist dieser Aspekt besonders relevant, da sich brasilianische Stadtverwaltungen generell durch einen sehr hohen Grad der Fragmentierung und exzessiver Bürokratisierung auszeichnen (Ward 1996, 59; Maricato 2001a, 75).

Zu berücksichtigen ist bei der Beurteilung nach Kriterien der Machtdelegation außerdem, dass innerhalb eines Projektes bzw. Planungsprozesses in den verschiedenen Etappen unterschiedliche Partizipationsgrade erreicht werden können.²¹⁴

Grundsätzlich hängt die Frage, bis zu welchem Grad der Entscheidungsmacht an Bürgerbeteiligungsinstanzen abzugeben ist, letztlich ab von der Zielsetzung des Partizipationsprozesses – wie in Abbildung IV-2 dargestellt. Geht es also darum, die Effizienz einer Planung bzw. einer Maßnahme zu steigern, indem detaillierte Informationsgewinnung über die lokalen Verhältnisse, die Interessen der Betroffenen gewonnen werden? Wird Partizipation dementsprechend als Mittel zum Zweck verstanden, die Planung bedürfnisgerechter zu machen und so ihre Akzeptanz und Umsetzungsfähigkeit zu steigern (vgl. Bischoff et al. 1996, 17; Selle 1996a, 171; Fürst et al. 2001, 370)? Oder wird also Partizipation als Selbstzweck gesehen, bei dem vor allem der emanzipatorische Aspekte und *Empowerment* betont werden? Steht also im Vordergrund, die grundsätzliche Beteiligung der Bürger, vor allem politisch benachteiligter und unterrepräsentierter Bevölkerungsgruppen, zu stärken und ihre Eigenverantwortung zu fördern? Ist erstere, an Effizienzerwägungen orientierte Zielsetzung der Fall, geben die beteiligten staatlichen Institutionen in der Regel kaum Entscheidungsmacht ab. Wenn jedoch *Empowerment* explizit als Ziel formuliert wird, wird die Frage der Machtübertragung ein zentrales Kriterium für die Bewertung des Beteiligungsprozesses (vgl. Mannigel 2004, 18).

Linder und Vatter (1996, 182) gehen generell davon aus, dass für die durchführenden Behörden in Partizipationsprozessen meist Aspekte der Effizienz- und Akzeptanzsteigerung im Vordergrund stehen (sie wollen ein Vorhaben möglichst schnell und reibungsfrei umsetzen), die beteiligten Bürger jedoch hohe Erwartungen im Hinblick auf tatsächliche Einflusschancen haben (sie wollen das Vorhaben ändern und beeinflussen). Entscheidend ist jedoch nicht, diesen grundsätzlichen, inhärenten Interessensgegensatz zwischen Behörden und Bevölkerung zu lösen, sondern dass diese Interessen offen gelegt und geklärt werden und somit eine konstruktive Konfliktbehandlung ermöglicht wird. Ohne eine offene Auseinandersetzung mit der Grundzielsetzung ist die Gefahr dagegen groß, dass beide Seiten (unter Umständen sogar) von völlig unterschiedlichen Partizipationsvorstellungen ausgehen.

Ein wichtiges Kriterium für die Beurteilung von Beteiligungsverfahren ist demnach, ob eine Auseinandersetzung mit den dem Beteiligungsprozess zu Grunde liegenden Zielsetzungen stattfindet, ob allen Beteiligten von Beginn des Partizipationsprozess an klar ist, welcher Grad an Mitbestimmung angestrebt wird und ob Missverständnisse über das jeweilige Partizipationsverständnis vermieden werden. Dieser Aspekt steht auch in engem Zusammenhang zu dem allgemeinen Fairness-Kriterium (siehe Kapitel IV.1.5.1).

Die zu geringe Auseinandersetzung mit Machtfragen ist ein grundsätzlicher Kritikpunkt an den partizipativen Planungsansätzen (Lovan et al. 2004, 244; Oels 2003, 314; Heinrichs 2005, 30). Denn Veränderungsprozesse auf lokaler Ebene hängen nicht nur von der Verwendung der richtigen Beteiligungsinstrumente ab, vielmehr bleiben die partizipativ entwickelten Planungen reine Luftschlöser, wenn die mächtigen (wirtschaftlichen) Interessen, die die Kommunalpolitik bestimmen, nicht berücksichtigt werden (Oels 2003, 314). Das Erkennen und die Aufdeckung der mächtigen Interessen ist deshalb eine zentrale Voraussetzung für effektive lokale Verände-

²¹⁴ Wates (2000, 10) unterscheidet in seiner Klassifizierung von verschiedenen Beteiligungsgraden beispielsweise die Phasen Initiierung, Planung, Implementation, Pflege und Instandhaltung.

rungsprozesse (ebd.). Die Kritiker von partizipativen Planungstheorien berufen sich dabei vor allem auf Foucault, der die Allgegenwart von Machtbeziehungen philosophisch begründet, und argumentieren, dass diese Machtverhältnisse nicht durch eine faire und kompetente Verfahrensgestaltung neutralisiert werden können (ebd., 25).²¹⁵

Im Bezug auf die rasante Verbreitung von PRA- und PLA-Ansätzen in der Entwicklungszusammenarbeit bzw. auf kooperative Ansätze im Ressourcenmanagement mahnen verschiedene Autoren an, dass sich die Auseinandersetzung mit Partizipation nicht auf die Verbesserung und Entwicklung von methodischen Werkzeugen beschränken darf, und fordern vor allem eine kritische Auseinandersetzung mit den Fragen der Machtverhältnisse in derartigen Prozessen (Cleaver 1999, 608-609; Pimbert 2004, 9; Frey 1997). Die kritische Analyse der Machtbeziehung muss dabei mit der Frage beginnen, wer die Verhandlungregeln des Verfahrens definiert, was jedoch sowohl in der Literatur als auch von den durchführenden Behörden häufig verschleiert wird (Finger-Stich & Finger 2003, 27-28). Schönwälder (1997, 754) kritisiert auf allgemeiner Ebene an den Erfahrungen mit Partizipationspolitik im Zuge allgemeiner Dezentralisierungsbestrebungen in Lateinamerika, dass die Frage der Umverteilung von Macht bisher zu wenig angesprochen und berücksichtigt wird.

Bei einer fehlenden Auseinandersetzung mit Machtfragen ist zudem die Gefahr der Manipulation und Instrumentalisierung der Beteiligungsverfahren besonders gegeben. Dieses Problem wird von vielen Autoren thematisiert. Mitlin und Thompson (1994, 9) machen darauf aufmerksam, dass Regierungsbehörden partizipative Methoden häufig dafür instrumentalisieren, Akzeptanz für unpopuläre politische Maßnahmen zu schaffen. Es wird sogar die Einbeziehung der Bürger als effektives Mittel zu deren Kontrolle dargestellt:

“Incorporation, rather than exclusion, is often the best means of control (...). State-centred participation processes have often been used to manipulate people in order to obtain their support (including their free or cheap labour), or implement externally driven initiatives, or to obtain legitimacy for management policies, administrative acts and operations that have been decided mainly within state organisations.” (Finger-Stich & Finger 2003, 39)

Auch Selle (1996a, 174) warnt davor, dass der kollektive Lernprozess zur Manipulation missbraucht werden kann und rein als Instrument zur Verbesserung der *Public Relations* und der Akzeptanz verstanden werden kann. Eine Strategie der Manipulation kann auch in der gezielten Kooptation²¹⁶ von Bürgervertretern und die damit verbundene Minderung des Einflusspotentials von sozialen Bewegungen bestehen. Zahlreiche Studien zu Bürgerbeteiligung belegen diese Kooptationshypothesen (Abers 2000, 195-197). Demnach kann die Einbeziehung von Bürgervertretern als Mittel eingesetzt werden, um Bürgerorganisationen zu kontrollieren, anstatt ihnen tatsächlich Einfluss zuzugestehen (Schönwälder 1997, 755). Indem die potentiellen „Unruhestifter“ mit Versammlungen und Diskussionen beschäftigt und abgelenkt werden, können soziale Bewegungen geschwächt werden (Abers 2000, 10). Diesen Aspekt gilt es deshalb in der folgenden Fallstudie besonders zu berücksichtigen.

²¹⁵ Die philosophische Debatte über die Konzepte Foucaults zu Macht und ihr Gegensatz zur Theorie des kommunikativen Handelns von Habermas sollen an dieser Stelle nicht weiter ausgeführt werden. Eine fundierte Zusammenfassung hierzu findet sich bei Pløger (2001) und Gunder (2003).

²¹⁶ Darunter versteht man das Einbinden und die politische Enteignung von Organisationen der Zivilgesellschaft durch staatliche Institutionen und staatstragende Parteien zur Machtsicherung gegen potentiell oppositionelle Kräfte (Grohmann, 1995, S. 60).

Die Problematisierung des möglichen Missbrauchs von Partizipationsansätzen durch staatliche Behörden lässt sich jedoch dadurch relativieren, dass Beteiligungsprozesse niemals völlig kontrolliert werden können (Finger-Stich & Finger 2003, 28). Vielmehr ergibt sich allein durch die ermöglichte Kommunikation, unabhängig von der intendierten Zielsetzung, ein großes Potential für gesellschaftliches Lernen. Die Beteiligten, die eigentlich nur an einer bestimmten Phase des Entscheidungsprozesses teilnehmen und nur ein bestimmtes Thema behandeln sollen, fühlen sich unter Umständen durch die gewonnenen Informationen ermutigt, auf Entscheidungen auf anderen Ebenen einzuwirken (ebd.). Dadurch können sich unerwartete, auch langfristige Folgewirkungen ergeben. Die Bürger können auch nachträglich Entscheidungsmacht einfordern.

Die Mobilisierung der Stakeholder kann unter Umständen ausreichend sein, dass diese sich ausreichend politisches Gewicht verschaffen, um die Umsetzung ihrer partizipativen Entscheidungen zu erlangen, auch wenn ihnen zunächst keine Entscheidungskompetenz zugestanden wurde (vgl. Oels 2003, 70). Partizipative Ansätze können, so auch die Argumentation von Cleaver (1999, 598), unabhängig von den tatsächlich getroffenen Maßnahmen schon an sich die Interessensvertretung der Beteiligten stärken, da ihre Verantwortlichkeit gefördert wird. Diese Sichtweise bezieht sich auf das Potential eigendynamischen Empowerment-Wirkungen von Partizipationsprozessen, die in Folgendem weiter ausgeführt werden.

1.5.4.2 Empowerment durch Förderung des politischen Bewusstseins und des Sozialkapitals

Neben der oben thematisierten Frage der Abgabe von Entscheidungsmacht, kann man das Konzept des Empowerment in einer weiter gefassten Interpretation als Ausgangspunkt für die Analyse von Partizipationsprozessen verwenden. Allgemein bezeichnet der Begriff Empowerment Strategien und Maßnahmen, die dazu beitragen, das Maß an Selbstbestimmung und Autonomie im Leben der Menschen zu erhöhen und sie in die Lage zu versetzen, ihre Belange (wieder) eigenmächtig und selbstbestimmt zu vertreten (siehe Kap. IV.1.1.2). Es geht dabei darum, die Selbstkompetenz und Mündigkeit der Bürger zu erhöhen und insbesondere das Selbstvertrauen benachteiligter Bevölkerungsgruppen zu stärken, sich am politischen Prozess zu beteiligen (vgl. GTZ 2004, 27). Der Begriff bezieht sich häufig auf Maßnahmen zur Stärkung von Selbstorganisation in der Bevölkerung. Für Nylan (2003, 29) beinhaltet das Konzept von Empowerment zudem die Emanzipation von Hierarchie und das Wahrnehmen einer gesellschaftlichen Kontroll-Funktion im Hinblick auf Korruption, klientelistische Strukturen und elitistische Politikmuster.

Auf Grundlage dieses weit gefassten Verständnisses von Empowerment lassen sich unter diesem Konzept neben der Frage der unmittelbaren Delegation von Entscheidungskompetenz an bisher politisch benachteiligte und unterrepräsentierte Bevölkerungsgruppen auch indirekte Empowerment-Wirkungen von Beteiligungsprozessen subsumieren, die sich allgemein auf die Befähigung der Bürger für die Teilnahme an politischen Prozessen beziehen.

In diesem Sinne kann man partizipative Planungsprozesse im Bezug auf das Empowerment-Kriterium daran messen, ob es gelingt, nichtorganisierte Gruppen gegenüber organisierten Gruppen und Personen, die über Planungsmittel verfügen (z.B. Grundstückseigentümer) in ihrer Einflussnahme zu stärken und die Chancen zur Durch- und Umsetzung von Interessen in Planungsprozessen zu nivellieren (vgl. Fürst et al. 2001, 370). Zu dieser Festigung der politischen Handlungskompetenz gehört es auch, das Selbstbewusstsein der Bürger gegenüber den kom-

munalen Entscheidungsträgern sowie die Identifikation mit dem eigenen Lebensraum zu fördern (vgl. ebd.).

Es gilt also auch zu prüfen, ob sich durch die Anwendung partizipativer Methoden die Beziehungen zwischen Bürgern und Behördenvertretern dergestalt verändert, wie beispielsweise Mitlin und Thompson (1995, 248) darstellen:

“Participatory techniques can transform relations between communities and government officials. These approaches have resulted in local people being aware of their knowledge and capacities, and gaining self-respect, able to negotiate as equals with government and other agencies, capable of devising and initiating strategies to improve their situation, able to respond to and resolve conflict within the community.”

Die theoretischen Diskussion zur potentiellen Steigerung des politischen Bewusstseins der Bürger durch Partizipationsprozesse wird bei Albers (2000, 177 ff.) ausführlich dargestellt. So wird von zahlreichen Autoren argumentiert, dass die Bürger durch die kollektiven Erfahrungen einen Sinn für gemeinsame Interessen und Probleme sowie für ihre eigenen Fähigkeiten als politische Akteure entwickeln. Die Theorien zu kooperativer Planung gehen von der Annahme aus, dass Fixierung auf Eigeninteressen und Egoismus durch Kommunikationsprozesse zu Gunsten des Allgemeinwohls überwunden werden können und so wirksames kollektives Handeln möglich ist (Oels 2003, 25; vgl. Abers 2000, 192). Es entsteht ein Gemeinsinn, Eigeninteresse wird durch die Konfrontation mit den Interessen anderer differenzierter gesehen und die Beteiligten lernen *public thinking* (Oels 2003, 64). Unter diesem Blickwinkel steht für Nylen (2003, 29) das Konzept des Empowerment durch Beteiligungsverfahren in engem Zusammenhang mit dem von Putnam (1993) verwendeten Begriff des *social capital*, da es zu dem Bewusstsein führt, dass die eigenen Interessen eng mit denen anderer verwoben sind. Unter *social capital* versteht Putnam (1993, 167) die Bildung von Vertrauen, Netzwerken zivilgesellschaftlichen Engagements sowie von gemeinsamen Werten und Normen als Grundlage gemeinschaftsorientierten Handelns. Der Begriff "soziales Kapital" betont, dass Handlungsmöglichkeiten und gesellschaftliche Anerkennung nicht nur von Eigentum (ökonomisches Kapital) und Wissenskompetenzen (kulturelles Kapital), sondern auch von der Qualität sozialer Beziehungen abhängen. Als zentrale Komponente von Sozialkapital beschreibt Putnam (1993, 170-171) dabei das gegenseitige Vertrauen: je höher das Vertrauensniveau desto wahrscheinlicher kommt Kooperation zu Stande. In einer positiven Rückkopplung verstärkt sich zudem durch kooperatives Handeln das gegenseitige Vertrauen (ebd.). Ebenso erhöhen Netzwerke zivilgesellschaftlichen Engagements die Wahrscheinlichkeit von Kooperation, da sie die potentiellen Kosten von nicht-kooperativem Handeln erhöhen, stabile Normen der Gegenseitigkeit fördern und den Informationsfluss über die Vertrauenswürdigkeit von Individuen erhöhen (ebd., 173-174). Soziale Kontakte werden im Sinne des Sozialkapitals als Ressource gesehen, die gesellschaftliche Erträge bringen.

Mit diesem Konzept des *social capital* lassen sich wesentliche Argumente für die positiven Auswirkungen von Beteiligungsverfahren als Steigerung des Sozialkapitals zusammenfassen. So argumentiert Abers (2000, 171), durch Bürgerbeteiligung entstehe sozialer Zusammenhalt, der auch mit einer verstärkten regionalen Identität zusammenhängt, sowie neue Kontakte und Kooperationen zwischen unterschiedlichen Gruppen. Dadurch dass die Beteiligten lernen, die Ansichten und Interessen anderer zu respektieren, leisten Beteiligungsprozesse außerdem nach Abers (2000, 177-178) einen großen Beitrag zur demokratischen Bildung, im Sinne des

Vermitteln bürgerschaftlicher und politischer Kompetenzen. Renn et al. (1995, 366) beschreiben diese Lernerfahrung in Partizipationsprozessen folgendermaßen:

“The development of new values is a learning experience based on empathy (understanding the concerns of others) and quest for social rationality (common good perspective). The major accomplishment of a discourse is to create a set of shared values and goals that serve the common interest of *all* parties without placing undue burden on any one party. Such a learning experience is contingent on a group process in which all participants develop a common understanding of the problem and a desire to find a commonly acceptable solution.”

Der Aspekt der Förderung des Gemeinsinns ist besonders im Hinblick auf die umweltpolitischen Entscheidungsprozesse des untersuchten Projektes relevant. Denn davon hängt es maßgeblich ab, ob die Bürger die Gemeingüter schätzen und respektieren und in der Folge dazu bereit sind, auch selbst Verantwortung für deren Erhalt zu übernehmen (Frey 1997, 242). Nach Frey belegen empirische Studien, dass es gerade beim lokalen Ressourcenmanagement darauf ankommt, den Menschen eine lokale Identität und Gemeinsinn zu vermitteln.

Aus den genannten Argumenten lassen sich insgesamt also mehrere auf Empowerment bezogene Kriterien für die Analyse der Fallstudie ableiten, die über die bloße Beurteilung der Delegation von Entscheidungsmacht hinausgehen.

1.5.5 Effizienz-Kriterien

Eine weitere zentrale Argumentationslinie für verstärkte Bürgerbeteiligung bezieht sich, im Gegensatz zu den eben beschriebenen politischen Aspekten, auf ökonomische Vorteile. Vor allem Modernisierungsbestrebungen der öffentlichen Verwaltung, die in Kapitel IV.1 und IV.1.1.1 bereits angesprochen wurden und häufig unter dem Schlagwort *new public management* zusammengefasst werden, verbinden Forderungen nach verstärkter Eigenverantwortung der Bürger durch Bürgerbeteiligungsansätze mit Argumenten der Effizienzsteigerung des Verwaltungshandelns. Motivation und Zielsetzung dieses neuen Verwaltungsverständnisses sind nach Dangschat und Breidfuss (2000, 11) sowohl die Steigerung der Effizienz als auch die Unterstützung zivilgesellschaftlicher Strukturen. Das *new public management* zeichnet sich demnach aus durch Veränderung der Entscheidungsstrukturen (schnellere Entscheidungen vermittelt flacherer Hierarchien und Schaffung horizontalen Entscheidungsstrukturen z.B. durch Projektbezug), durch Auslagerungen von Aufgaben (mittels Privatisierung staatlicher Aufgaben und Betriebe oder Delegation an NGOs, Bürgerinitiativen) sowie durch neue Formen der Kooperation (partizipatorische Ansätze, direkt-demokratische Verfahren und Einbeziehung der Zivilgesellschaft). Diese parallelen Trends der Ökonomisierung der Kommunalpolitik und der verstärkte Einsatz von kooperativen Demokratieelementen werden auch unter dem Stichwort *Local Governance* subsumiert (Bogumil & Holtkamp 2004, 178-179).

Vom Einsatz kooperativer Demokratieelemente erhoffen sich Teile der Politikwissenschaft eine stärkere, soziale und systembezogene sowie ökologische Integration (ebd., 159 u. 165). Unter *Systemintegration* verstehen Bogumil und Holtkamp (2004, 159-160) einen querschnittsorientierten Ansatz der Steuerung, bei dem es gelingt die Subsysteme in der Gesellschaft zu integrieren und z.B. unterschiedliche Fachpolitiken aufeinander abzustimmen. Es wird angenommen, dass partizipative Ansätze dazu beitragen können, Entscheidungsstrukturen quer zu den vertikalen Hierarchien zu schaffen, unter der Annahme dass die beteiligten Laien weniger stark in Ressort-Grenzen denken. Mit „ökologischer Integration“ ist in diesem Zusammenhang

eine verstärkte Einbeziehung von Umweltbelangen in die Kommunalpolitik gemeint. Diese unterschiedlichen Integrationsleistungen von Partizipationsansätzen sind jedoch noch wenig empirisch belegt (ebd., 165).

Im Zusammenhang mit dem Leitbild der Effizienzsteigerung der öffentlichen Verwaltung wird argumentiert, dass Bürgerbeteiligung und kooperative Verfahren zu verbesserter Information für alle beteiligten Akteure führt und somit bedürfnisgerechtere Entscheidungen und an dem tatsächlichen Bedarf orientiertes staatliches Handeln ermöglicht (Fürst et al. 2001, 370). Es werden dadurch zum Beispiel Fehlplanungen vermieden und in der Stadtplanung bei der Verbesserung der öffentlichen Dienstleistungen und Infrastruktur gezielter auf die Ansprüche der Bevölkerung reagiert. In diesem Zusammenhang spricht man auch von erhöhter Responsivität (Frey 1997, 233), das heißt einer sensibleren Reaktionsfähigkeit auf Anliegen und Bedürfnisse der Bevölkerung.

Das Argument der Effizienz-Steigerung staatlichen Handelns bezieht sich weiterhin darauf, dass durch Beteiligungsverfahren die Legitimität von staatlichen Entscheidungen verbessert wird, die Umsetzung dadurch erleichtert wird und Konflikte im Voraus vermieden werden (vgl. Webler & Renn 1995, 23; Jakubowski 2005, 19). Außerdem wird angeführt, dass durch Beteiligungsverfahren lokale Ressourcen für die Durchführung bestimmter Maßnahmen mobilisiert werden können. Durch die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements können manche Arbeiten unter Umständen in Gemeinschaftsarbeit durchgeführt werden und der Kommune damit zu Einsparungen verholfen werden.

In folgenden Kapiteln wird noch ausführlicher auf das oben erwähnte Argument der ökologischen Integration mittels Beteiligungsverfahren, das für die gegebene Fragestellung besonders relevant ist, eingegangen. Dabei wird dieser Aspekt von Partizipationsansätzen insbesondere im Hinblick auf die spezifischen Rahmenbedingungen in Entwicklungs- und Schwellenländern beleuchtet.

2. Ermöglicht Bürgerbeteiligung eine verstärkte Einbeziehung von Umweltbelangen in die Stadtplanung?

Der am Beispiel Porto Alegre beschriebene Problemzusammenhang zwischen Umweltdegradierung und sozialen Ausgrenzungsprozessen, stellt kooperative Planungsansätze mit der Zielsetzung einer nachhaltigen Stadtentwicklung vor besondere Herausforderungen. Die komplexen Zusammenhänge zwischen sozialen Problemen und Umweltproblemen (siehe Kap. II.8) bringen eine spezifische Ausgangssituation für die Bürgerbeteiligung in der Stadtplanung mit sich, die im Folgenden zunächst auf allgemeiner Ebene diskutiert wird. Angesichts der umfassenden Mangelsituation mag ein Interesse der Bewohner der Peripherie an Umweltfragen unrealistisch erscheinen. Verschiedene Autoren²¹⁷ argumentieren jedoch, dass gerade bei den benachteiligten Bevölkerungsgruppen der Städte in Entwicklungs- und Schwellenländern ein großes Potential für Engagement für umweltpolitisch relevante Themen gibt. Daraus kann man jedoch nicht automatisch schließen, dass verstärkte Bürgerbeteiligung in diesem Kontext zu einer stärkeren Gewichtung von Umweltbelangen in Stadtentwicklungsfragen führt (vgl. Kap. I.1). Es werden deshalb im Folgenden aus der Literatur zu städtischen Umweltproblemen und zum Zusammenhang zwischen Armut und Umweltdegradation Hypothesen entwickelt, die später in Teil V anhand der Fallstudie überprüft werden können.

2.1 Kontroverse zu Zusammenhängen zwischen Armut und Umweltzerstörung

Bevor die spezifische Ausgangssituation für den integrativen Planungsprozess genauer diskutiert wird, zunächst einige Bemerkungen zur allgemeinen Debatte um das Themenfeld Armut und Umweltzerstörung.

Viele Umweltprobleme in Entwicklungsländern stehen in engem Bezug zu sozialen Problemen und Armut. Die Kosten und Risiken der Umweltprobleme sind in Entwicklungsländern besonders ungleich verteilt, zu Lasten der armen und marginalisierten Bevölkerungsgruppen, wodurch die bestehende soziale Ungleichheit noch zusätzlich verstärkt wird (Bryant & Bailey 1997, 29-31, vgl. Kap. III.3.3.3).

In der internationalen Entwicklungspolitik wird der Zusammenhang zwischen Armut und Umweltzerstörung sehr kontrovers diskutiert. Lange Zeit ging man von einer grundsätzlichen negativen Korrelation zwischen Armut und nachhaltiger Entwicklung aus, d.h. immer stärkere Armut führe demnach zu immer stärkerer Umweltzerstörung (Frey 1997, 196). Viele internationale Berichte – zum Beispiel der Brundtlandbericht (WCED 1987) und der UNEP-Bericht GEO 2000 (UNEP 1999) - stellen diesen Problemzusammenhang so dar, dass Armut eine der Hauptursachen von Umweltzerstörung sei (Hardoy et al. 2001, 198; Bryant & Bailey 1997, 27). Eine oberflächliche Betrachtungsweise lässt den Schluss zu, dass die Förderung des wirtschaftlichen Wachstums und die Steigerung des Wohlstands der zentrale Ansatzpunkt zur Lösung von Umweltproblemen darstellt. Damit wird versucht, die Argumentation, die Förderung von wirtschaftlicher Entwicklung müsse im Zentrum der Entwicklungspolitik stehen, mit umweltbezogenen Begründungen zu untermauern. Die verkürzte Schlussfolgerungen, dass öko-

²¹⁷ Die verschiedenen Argumente werden in folgendem Kapitel wiedergegeben.

nomisches Wachstum in den Entwicklungsländern der entscheidende Lösungsansatz zur Vermeidung weiterer Umweltzerstörung darstellt, wird von vielen Autoren stark kritisiert (Frey 1997, 198-199).²¹⁸ Hardoy et al. (2001, 199-200) und Satterthwaite (2003, 74 ff.) argumentieren in diesem Zusammenhang, dass in einer globalen Betrachtungsweise die armutsbedingte Umweltdegradierung, bedingt durch den geringen Ressourcenverbrauch der armen Bevölkerungsgruppen und ihrer sehr sparsamen Konsummuster, keine Rolle spielt.²¹⁹ Die überholte entwicklungspolitische Strategie der nachholenden Entwicklung, die auf der Annahme beruht, je stärker das gesamte Wirtschaftswachstum in den Entwicklungsländern ist, desto mehr wird an Wohlstand zu den ärmsten Bevölkerungsschichten „durchsickern“ (Trickle-down), lässt sich am Beispiel Brasilien besonders anschaulich widerlegen (Frey 1997, 208). Rein wirtschaftspolitische Ansätze greifen zu kurz, da meist nicht die materielle Armut an sich der Grund für Umweltprobleme ist, sondern weitaus komplexere Problemzusammenhänge, wie im Folgenden anhand städtischer Umweltprobleme zu zeigen ist.

2.2 Verteilungskonflikte als Ursachen städtischer Umweltprobleme

Durch eine genauere Analyse der typischen städtischen Umweltprobleme in Entwicklungs- und Schwellenländern, lässt sich die oben erwähnte Kritik an der vereinfachenden Darstellung von Armut als Hauptursache von Umweltdegradation noch weiter ausführen.

Wie bereits in Kap. II.7.1.2 für Porto Alegre dargestellt, sind die Bewohner von Marginalsiedlungen in der Regel den städtischen Umweltproblemen besonders stark ausgesetzt. Die fehlende Infrastruktur und Basisdienstleistungen sowie die ungeeigneten Standorte der Siedlungen führen zu vielfältigen Umweltschäden wie Gewässerverschmutzung, Hangrutschungen und Erosion, Überschwemmungen sowie Abholzung von Waldgebieten. In der Regel konzentrieren sich die städtischen Umweltbelastungen in den sozial am stärksten benachteiligten Stadtvierteln der Peripherie (vgl. Satterthwaite 2003, 81).²²⁰ Die städtischen Umweltprobleme betreffen die verschiedenen Bevölkerungsgruppen also in sehr unterschiedlicher Weise. Zwar verteilt sich beispielsweise Luftverschmutzung relativ homogen über die gesamte Stadt, doch konzentrieren sich zentrale Umweltprobleme wie Gewässerverschmutzung, Müllproblematik und Erosionsrisiken auf die Peripherie.²²¹ Diese enge Kopplung von Armut und Umweltdegradierung wird als Argumentationsgrundlage dafür verwendet, dass städtische Armut die Ursache der Umweltprobleme ist. Hier ist jedoch eine differenziertere Betrachtungsweise nötig.

Grundsätzlich lassen sich städtische Umweltprobleme in drei Kategorien einteilen:

- *brown agenda* (bezieht sich auf unmittelbare Umweltauswirkungen auf die Gesundheit der Bewohner z.B. durch fehlende Abwasser- und Müllentsorgung, übermäßige Wohndichte, Luftverschmutzung etc.),

²¹⁸ Frey (1997, 198-199) bezieht seine Kritik an diesen Argumentationslinien vor allem auf den Brundtland-Bericht von 1987.

²¹⁹ Satterthwaite (2003, 84 ff.) stellt ausführlich dar, dass arme Bevölkerungsgruppen im Allgemeinen sowohl was den Verbrauch an fossilen Brennstoffen als auch Wasserverbrauch und Müllproduktion betrifft ein umweltfreundliches Konsumverhalten aufweisen.

²²⁰ Für Porto Alegre konnte das in Kap. II.7 belegt werden.

²²¹ Diese eindeutige Ungleichverteilung wird z.B. für São Paulo von Jacobi (1996, 180 ff.) mit einer umfangreichen Studie belegt.

- *grey agenda* (bezieht sich auf die Auswirkungen der Industrialisierung und Motorisierung),
- *green agenda* (bezieht sich auf langfristige ökologische Nachhaltigkeit, Nachhaltigkeit der Ressourcen- und Flächennutzung sowie der Abfallproduktion)(UNU & IAS 2003, 4; Baud & Hordijk 2002, 319).

Im Zuge der Verstädterung und Industrialisierung in den westlichen Industrieländern gab es schon früh Maßnahmen im Sinne der *brown agenda*, was dort vor rund 100 bis 150 Jahren zur so genannten Umwelthygiene-Revolution führte (Satterthwaite 2004, 140; Satterthwaite 2003, 89). Erst ab Mitte des 20. Jahrhunderts gewannen dann die graue und die grüne Agenda an Bedeutung. In den Städten der meisten Entwicklungs- und Schwellenländer konzentriert sich die städtische Umweltpolitik noch heute nach wie vor auf die drängenden, vor allem lokal wirksamen umwelthygienischen Probleme,²²² die bedingt sind durch mangelhafte Ver- und Entsorgungssysteme (Satterthwaite 2004, 144; UNU & IAS 2003, 4).²²³ Auch in den meisten brasilianischen Städten werden vor dem Hintergrund der dringenden Probleme der gesundheitsgefährdenden Umweltverschmutzung, Aspekte der grünen Agenda kaum thematisiert.²²⁴

Zur grünen Agenda gehört die Sicherung der Umweltqualität im Hinblick auf eine angemessene Versorgung mit städtischen Parks und Freiflächen und der Erhalt ihrer ökosystemaren Funktionen sowie der Schutz naturnaher Flächen (Satterthwaite 2004, 142 ff.; UNU & IAS 2003, 4). In diesem Zusammenhang ist die Lenkung des Flächenverbrauchs durch städtische Siedlungsentwicklung von zentraler Bedeutung. Was den rein quantitativen Flächenverbrauch betrifft kann man dabei davon ausgehen, dass dieser für die ärmeren Bevölkerungsgruppen pro Kopf erheblich niedriger ist als für Ober- und Mittelschichtangehörige, die vor allem durch den Trend zu weiträumigen *gated communities* im Umland erheblich zur großflächigen Zersiedlung der Landschaft beitragen (Satterthwaite 2003, 84-85). Die Degradierung natürlicher Freiflächen durch arme Bevölkerungsgruppen ist eher qualitativer Natur durch die Standortwahl für deren Siedlungen. Durch das Bauen auf ungeeigneten Standorten kommt es zur Degradierung besonders empfindlicher Ökosysteme, wie Flussufer, Hanglagen und Feuchtgebiete, was zum einen erhebliche Umweltrisiken für die Bewohner nach sich zieht und zum anderen wertvolle Habitate zerstört.

Doch muss man besonders im Zusammenhang mit der Problematik der illegalen Siedlungsentwicklung berücksichtigen, dass den Bewohnern der Marginalsiedlungen bei der Siedlungstätigkeit im Grunde keine andere Möglichkeit bleibt, dem marktwirtschaftlichen Verdrängungsprozess zu begegnen (vgl. Frey 1997, 196). Die Macht- und Besitzlosen werden durch die Mechanismen des Immobilienmarktes in Risikogebiete, gefährliche Hanglagen und überschwemmungsgefährdete Bereiche verdrängt (vgl. Kap. II.7.1.2), was in der Literatur unter dem Schlagwort der *ecological marginalization of poverty* zusammengefasst wird (vgl. ebd.,

²²² Hierzu gehören nach Satterthwaite (2004, 137 ff.) auch Gesundheitsrisiken durch von Insekten und Parasiten übertragenen Krankheiten, die mit den schlechten Entsorgungssystemen in Zusammenhang stehen.

²²³ Dieser Wandel der unterschiedlichen umweltpolitischen Schwerpunkte wird auch als *urban environmental transition theory* bezeichnet (UNU & IAS 2003, 4).

²²⁴ Auch in Porto Alegre, wo schon große Fortschritte in der Abwasser- und Müllentsorgung erzielt werden konnten (Menegat 2002b), stehen Verbesserungen des Abwassersystems nach wie vor an der Spitze der umweltpolitischen Agenda. Die enormen Defizite in der Siedlungspolitik und ihr Zusammenhang zu Umweltdegradierungen sowie nötige Präventionsmaßnahmen werden wenig thematisiert (siehe Kap. II.8).

192-193). Das umweltschädigende Verhalten der Armen ist somit streng genommen eine zwangsläufige Konsequenz der allgemeinen ökonomisch-strukturellen Bedingungen. Bei genauerer Betrachtung wird klar, dass ein Großteil der städtischen Umweltprobleme vor allem mit dem Versagen der Lokalregierungen kausal zusammenhängt (ebd., 197; Satterthwaite 2003, 85).

Entscheidend ist in diesem Zusammenhang, dass der Prozess der Urbanisierung, die Besiedlung und die Bereitstellung der für das Leben der Bürger notwendigen Infrastruktur in der Regel nicht im Rahmen eines Prozesses öffentlicher Kontrolle durch die Zivilgesellschaft erfolgt, sondern unter Ausschluss der am stärksten von den negativen Auswirkungen der Urbanisierung betroffenen Menschen (Frey 1997, 194). Innerhalb der kommunalpolitischen Entscheidungsprozesse haben Unternehmer und Grundeigentümer als die wichtigsten lokalen Steuerzahler einen großen Einfluss in den kommunalpolitischen Gremien. Zum einen führt das häufig zu einseitigen städtischen Investitionen in privilegierten Stadtvierteln und zum anderen können diese einflussreichen Akteure Bauvorhaben auch entgegen umweltpolitischer Zielsetzungen durchsetzen und Genehmigungsverfahren zu ihren Gunsten beeinflussen (*Eduino* 11).

Im Endeffekt sind also die gegebenen politischen und ökonomischen Machtkonstellationen als Ursachen entscheidend (Frey 1997, 231; vgl. Peet & Watts 1996, 4; Satterthwaite 2003, 81). Wirtschaftliches Wachstum führt deshalb per se nicht zu umweltgerechteren oder nachhaltigeren Städten, solange sich nicht die politischen Machtverhältnisse ändern (Frey 1997, 212).

Im Bezug auf die Durchsetzbarkeit von Maßnahmen der *brown agenda* erscheinen die Einseitigkeit der stadtpolitischen Entscheidungsprozesse weniger problematisch, da es sich bei der Sanierung und Legalisierung um eine so genannte „win-win“ Situation handelt. Außer den Bewohnern profitiert auch die Stadtverwaltung beispielsweise durch zusätzliche Steuereinnahmen aus den legalisierten Siedlungen und auch die lokalen Eliten dürften ein Interesse an einer gesamtstädtischen Verbesserung der hygienischen Bedingungen durch verbesserte Abwassersysteme in peripheren Stadtteilen haben. Präventive Maßnahmen zur Verhinderung weiterer illegaler Siedlungen sind dagegen hinsichtlich ihrer politischen Durchsetzbarkeit weit problematischer zu beurteilen. Denn wie in Kap. II.8 bereits beschrieben wurde, handelt es sich bei den in der vorliegenden Fallstudie zugrunde liegende Problematik der illegalen Siedlungsentwicklung im Grunde um indirekte Verteilungskonflikte.

Damit bestätigt sich die von Campbell (1996, 306) auf allgemeiner Ebene getroffene Aussage, dass nachhaltige Stadtentwicklung nicht nur der Auseinandersetzung mit Entwicklungs- und Ressourcenkonflikten bedarf, sondern auch mit Verteilungskonflikten. Der Autor unterscheidet diese drei Konflikttypen als Ansatzpunkte bei der Verfolgung des Leitbilds der nachhaltigen Entwicklung (ebd., 298). Campbell versteht dabei unter Ressourcenkonflikten die Interessensgegensätze zwischen ökonomischen Interessen und Belangen des Ressourcenschutzes. Als „Entwicklungskonflikt“ (*development conflict*) bezeichnet er den Interessensgegensatz zwischen sozialer Gerechtigkeit und Umweltbelangen: der Ausgleich sozialer Benachteiligung (z.B. durch Förderung bestimmter wirtschaftlicher Aktivitäten) kann unter Umständen auch zu negativen Umweltauswirkungen führen bzw. der Schutz bestimmter Umweltressourcen hat umgekehrt häufig negative Auswirkungen auf ressourcenabhängige soziale Gruppen. Eigentumskonflikte oder Verteilungskonflikte entstehen durch konkurrierende Ansprüche an Eigentumsnutzung

bzw. das Spannungsverhältnis zwischen Privatinteresse und Allgemeinwohl sowie der sozialen Funktion des Eigentums (siehe Abb. IV-3).

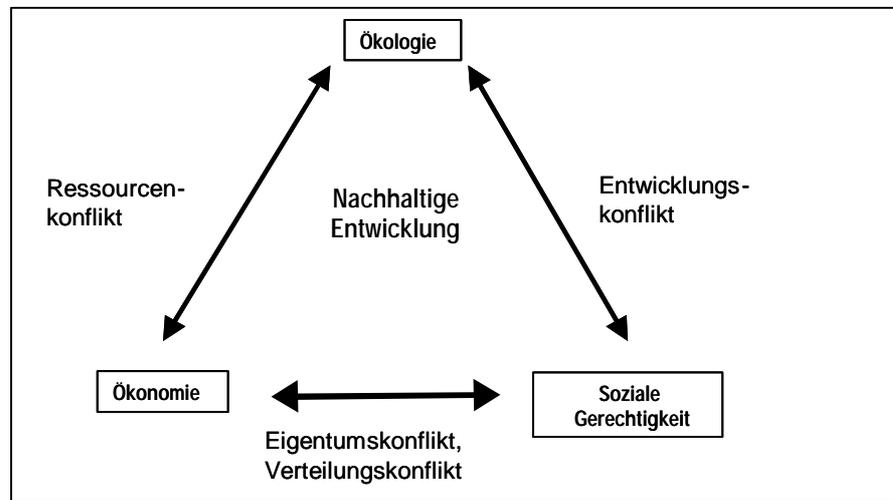


Abbildung IV-3: Verschiedene Arten von Konflikten, die nachhaltige Entwicklung erschweren, nach Campbell (1996, 298).

Besonders hervorzuheben ist an dieser Stelle die Verteilungsgerechtigkeit. Denn die Auseinandersetzung mit nachhaltiger Stadtentwicklung steht in Kontext von Entwicklungsländern in starkem Bezug zu Fragen der Verteilungsgerechtigkeit (vgl. Frey 1997, 194). Die in Teil II dargestellten Prozesse der sozialräumlichen Segregation als Ursache vielfältiger Umweltschäden, lassen sich eindeutig auf ungerechte Landverteilung bzw. den Ausschluss der einkommensschwachen Bevölkerung vom städtischen Bodenmarkt zurückführen.

Allgemein ist Umweltschutz in den Ländern der Dritten Welt noch weit stärker als in den Industrieländern eine Frage der Bewältigung von Verteilungskonflikten und der Schaffung sozialer Gerechtigkeit und damit eine Frage der Demokratie (ebd., 234-235). Angesichts der strukturellen Ungleichheit als Ursache von Umweltproblemen bedarf es eines integrierten Ansatzes, der auch die Verteilungskonflikte zwischen ökonomischen Interessen und Belangen der sozialen Gerechtigkeit behandelt (Campbell 1996, 306).²²⁵

Der Zusammenhang von Umweltdegradierung und Verteilungskonflikten sowie die oben erwähnte Problematik der sehr einseitigen Beeinflussung der Stadtpolitik lassen den Schluss zu, dass eine Demokratisierung der planerischen und umweltpolitischen Entscheidungsprozesse auch aus der Perspektive des Umweltschutzes wünschenswert wäre. Vor dem Hintergrund der städtischen Landkonzentration und der ungerechten Verteilung der städtischen Investitionsschwerpunkte kann verstärkte Bürgerbeteiligung durch eine „Politisierung des Raumes“ dazu beigetragen, ein Gegengewicht zu den ökonomischen und machtpolitischen Interessen zu schaffen (Frey 1997, 236; vgl. Baud & Hordijk 2002, 325).

Man kann die Annahme treffen, dass mittels Partizipationsverfahren in der Kommunalpolitik eine gleichgewichtigere Verteilung der Einflusschancen zu erreichen ist, dadurch mehr Ver-

²²⁵ Bei dieser Argumentation sind deutliche Parallelen zu dem in Kap. III.3.3.3 dargestellten *environmental justice* Ansätzen zu erkennen.

teilungsgerechtigkeit der städtischen Güter und Dienstleistungen geschaffen werden kann und so indirekt Umweltprobleme behoben werden (Frey 1997, 213 u. 245-246). Denn durch die direkte Beteiligung der Bürger am politischen Planungs- und Entscheidungsprozess hofft man, im Bezug auf Umweltfragen eine stärkere Berücksichtigung der Lebensqualität der benachteiligten Bevölkerungsgruppen, was sich insgesamt positiv auf das gesamte stadtökologische System auswirkt. Da weder staatliche Kontrolle noch die fortschrittliche brasilianische Umweltgesetzgebung ausreichend sind, um den städtischen Umweltprobleme effektiv zu begegnen, hofft man auf effektivere Lösungsansätze durch die Förderung der Selbsthilfe und Selbstorganisation der Bürger für Umweltverbesserungen in ihrem Lebensumfeld (Ribeiro 1992, 75). Da die Umweltprobleme als Folge von mangelndem Engagement der öffentlichen Hand für die Bedürfnisse der politisch, ökonomisch und sozial Marginalisierten zu sehen sind und mit politischen Interessenskonflikten in Zusammenhang stehen, wird argumentiert, ihre Lösung sei vor allem auf politischer Ebene durch eine Mobilisierung der Bevölkerung für ihre eigenen Belange zu suchen (Frey 1997, 238).²²⁶

Neben der stärkeren Berücksichtigung von Umweltproblemen der Marginalisierungen kann die Demokratisierung umweltpolitischer Entscheidungsprozesse mittels Partizipationsverfahren zudem die Qualität der Stadtentwicklung insgesamt positiv beeinflussen. Denn die beteiligten Bürger können dadurch innerhalb der Stadtplanung eine wichtige Kontrollfunktion einnehmen. Durch eine gleichgewichtigere Verteilung der Einflusschancen unter den verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen kann gemäß dieser Annahme ein Ausgleich zur einseitigen Bevorzugung der Interessen des Immobiliensektors geschaffen werden.

Ein weiteres Argument für die potentiellen positiven Wirkungen von Beteiligungsverfahren auf die Umweltpolitik in den Städten des Südens ist neben der Übermacht der ökonomischen Interessen auch die verzerrte Wahrnehmung und damit verbundene Prioritätensetzung der städtischen Entscheidungsträger. Denn städtische Eliten nehmen Umweltprobleme aus ihrer persönlichen Perspektive wahr und betonen deshalb stark Fragen der Luftverschmutzung und Lärmbelästigung (vgl. Jacobi 1996, 180). Diesbezügliche Programme prägen dementsprechend die städtische Umweltpolitik. Bewohner von armen Stadtvierteln dagegen betonen stärker das Fehlen von Basisinfrastruktur und setzen sich für andere Umweltprobleme ein.

2.3 Stellenwert von Umweltthemen für benachteiligte Bevölkerungsgruppen

Für ein besseres Verständnis der Ausgangssituation für die Verhandlung von Umweltthemen in kooperativen Planungsverfahren im gegebenen Kontext ist weiterhin eine grundsätzliche Auseinandersetzung mit dem Stellenwert von Umweltthemen und dem Umweltbewusstsein in Brasilien nötig.

Die Annahme Umweltbewusstsein und damit auch „Umwelthandeln“ seien auf Industrienationen beschränkt, konnte in zahlreichen umweltsoziologischen Studien widerlegt werden (Dunlap & Mertig 1996, 195 ff.). Umweltprobleme werden nicht mehr als „Luxusprobleme“ gesehen, um die man sich nur kümmert, wenn die höherrangigen Bedürfnisse wie ausreichende Ernährung,

²²⁶ Peet und Watts (1996, 2) gehen sogar soweit, der Auseinandersetzung mit Umweltthemen in Ländern des Südens ein *"potential liberatory or emancipatory potential"* zuzuschreiben und beziehen sich dabei vor allem auf die in diesem Zusammenhang sich entwickelnden neuen Formen von sozialen Bewegungen.

Wohnen, Arbeit und Bildung erfüllt sind. Auch kann man innerhalb von Entwicklungsgesellschaften nicht mehr vereinfachend davon ausgehen, dass es sich bei der Sorge um die Umwelt um ein reines Mittelstandsphänomen handelt. Die Allgemeingültigkeit der Theorie des postmaterialistischen Wertewandels (Inglehart 1982; Prittwitz 1990, 109-110), die besagt, dass die Befriedigung grundlegender materieller Bedürfnisse die Voraussetzung für die Entwicklung von Umweltbewusstsein ist, wird heute zunehmend in Frage gestellt und als zu stark vereinfachend kritisiert (Heiland 1999, 114). Die grundsätzliche Annahme, dass postmaterielle Werte wie Lebensqualität, individuelle Entfaltungsfreiheit und Erhaltung der natürlichen und gebauten Umwelt erst dann eine Bedeutung bekommen, wenn die Grundbedürfnisse der Lebenserhaltung und Sicherheitsbedürfnisse befriedigt sind (Prittwitz 1990, 109-110), wird in von einigen Autoren angezweifelt (vgl. Kap III.3.3.3). Denn Studien zu Umweltbewusstsein zeigen, dass die Sorge um die Qualität der Umwelt auch maßgeblich von der tatsächlich erlebten Umweltzerstörung abhängt (vgl. Dunlap & Mertig 1996, 197).

In den 80er und 90er Jahren steigerte sich allgemein auch in Brasilien die öffentliche Aufmerksamkeit gegenüber Umweltproblemen signifikant (Wehrhahn 1994, 59 ff.; Guimarães 1991, 194). Guimarães (1991, 194) betont in diesem Zusammenhang die starke Medienpräsenz von Umweltthemen in diesem Zeitraum, die sich in verschiedenen Umfragen niederschlugen, in denen der Stellenwert von Umweltproblemen von den Brasilianern sehr hoch bewertet wurde, sie jedoch ein niedriges Informationsniveau und geringe aktive Handlungsbereitschaft zeigten.

Dies bestätigt eine jüngere Studie zum Umweltbewusstsein der Brasilianer (Crespo 2001), die zwar keine größeren Änderungen im Zeitraum zwischen 1992 und 2001 konstatiert, aber grundsätzlich den Brasilianern ein großes Interesse an Umweltthemen und Bewusstsein für die große Bedeutung der natürlichen Ressourcen des Landes zuschreibt. Es konnte darin gezeigt werden, dass der Reichtum des Landes an natürlichen Ressourcen ein wesentliches Element des nationalen Selbstwertgefühls und des Nationalstolzes darstellt (ebd., 6). Selbst in der Gegenüberstellung mit Fragen der wirtschaftlichen Entwicklung haben die Befragten den Umweltproblemen eine hohe Priorität zugesprochen (ebd., 17-18; vgl. Jacobs 2002, 71).

Eine vertiefende Auseinandersetzung mit der Frage des Umweltbewusstseins bezogen auf die brasilianische Unterschicht liefert die Studie von Jacobs (2002). In dieser vergleichenden Studie zur politischen Aktivität und Umweltbewusstsein in Lateinamerika und Europa, bei der 298 Bewohner von drei verschiedenen *Favelas* in Rio de Janeiro befragt und mit den Ergebnissen der Euro-Barometer-Umfragen verglichen wurden, zeigte sich ein vergleichsweise hoher Grad an politischem Bewusstsein unter den *Favela*-Bewohnern auch im Hinblick auf Umweltfragen. Diese hohe Beurteilung des Umweltbewusstseins der befragten *Favela*-Bewohnern steht sicherlich mit den konkreten Lebensumständen in Zusammenhang, die sich in einem hohen Anteil negativer Beurteilungen die Umweltverhältnisse im direkten Lebensumfeld widerspiegelten (Jacobs 2002, 69-70).²²⁷ Was das individuelle Umwelthandeln betrifft, bestätigen sich jedoch der erwartete große Unterschied zwischen Europäern und Brasilianern (ebd.). Das ge-

²²⁷ Andererseits zeigten sie sich in den Fragen bezüglich der globalen Umweltverhältnisse, die auf Themen mit einem breiteren Bezugsrahmen und lediglich indirekter Wirkung auf das tägliche Lebensumfeld (z.B. Verschmutzung der Weltmeere, Biodiversität und Erderwärmung) ansprachen erstaunlicher Weise besorgter als Europäer in vergleichbaren Studien (Jacobs 2002, 71). Daraus folgert die Autorin, dass auch eine einseitige Erklärung des hohen Umweltbewusstseins als Reaktion auf Umweltschäden im direkten Lebensumfeld hier zu kurz greift.

ring ausgeprägte individuelle Umwelthandeln, z.B. Wassersparen oder Recycling kann durch die geringere Umweltbildung und die fehlenden Möglichkeiten für Recycling begründet werden. Eine Vergleichbarkeit mit europäischen Verhältnissen ist in diesem Zusammenhang also nicht gegeben, da die Grundvoraussetzungen dafür zu unterschiedlich sind.

Für die gegebene Fragestellung ist es interessant, dass von manchen Autoren den Bewohnern der städtischen Marginalsiedlungen aufgrund der stärkeren Betroffenheit von den negativen Folgen der Umweltdegradierung ein Interesse an Umweltfragen angenommen wird (Pádua 1991, 140-141). Da ein Großteil der Umweltprobleme in den Städten der Dritten Welt subjekt-ökologischen Charakter haben, d.h. es handelt sich um direkte Bedrohungen vor allem der marginalisierten Bevölkerung, die im Gegensatz zu global relevanten ökologischen Zusammenhängen für diese deutlich wahrnehmbar sind, kann man grundsätzlich ein gewisses Mobilisierungspotential für die Lösung dieser Probleme annehmen (vgl. Frey 1997, 238). Wie in Kap. III.3.3.3 bereits dargestellt, schreiben verschiedene Autoren in diesem Zusammenhang dem Engagement der Bewohnervereinigungen der illegalen Siedlungsgebiete für Umweltbelange eine hohes Protestpotential zu, das aus der unmittelbaren Betroffenheit durch Umweltdegradierung herrührt, wodurch sie durch politischen Druck zur Verbesserung der Umweltqualität in der städtischen Peripherie Brasiliens beitragen können (Jacobs 2002, 67; Ribeiro 1992, 73; Grohmann 1995, 53; Frey 1997, 237). Dies gilt es für an Hand der Fallstudie näher zu überprüfen.

Zusammenfassend lassen sich aus dieser machtpolitische Betrachtungsweise der Umweltpolitik²²⁸ in Kap. IV.2.2 und den in Kap. IV.2.3 dargestellten Ergebnissen anderer Studien über das Umweltbewusstsein in Brasilien drei Hypothesen zu möglichen positiven „Umweltwirkungen“ von Beteiligungsverfahren und zum Stellenwert von Umweltthemen in partizipativen Entscheidungsprozessen herleiten:

1. Da unter den gegebenen machtpolitischen Rahmenbedingungen stark die ökonomischen Interessen der lokalen Eliten bevorzugt werden und viele Umweltkonflikte indirekt mit Verteilungskonflikten zusammenhängen, kann eine Demokratisierung der politischen Entscheidungsprozesse zu Gunsten der bisher ausgegrenzten Bevölkerungsgruppen zu einer stärkeren Berücksichtigung von Umweltbelangen innerhalb der Marginalsiedlungen beitragen.
2. Durch die Beteiligung unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen an umweltpolitischer Entscheidungsprozessen, können die Bürger eine wichtige Kontrollfunktion bei stadtplanerischen Entscheidungen einnehmen. Aufgrund des starken Übergewichts des Immobiliensektors in den kommunalpolitischen Gremien, können bisher Investoren Großprojekte auch entgegen geltender Umweltauflagen durchsetzen. Bei stärkeren Einflusschancen aller gesellschaftlichen Gruppen werden derartige Verstöße gegen die Interessen des Allgemeinwohls erschwert.
3. Aufgrund der stärkeren Betroffenheit der marginalisierten Bevölkerungsschichten kann man auch bei diesen benachteiligten Bevölkerungsgruppen, trotz drängender Primärbedürfnisse, grundsätzlich von einem Potential im Hinblick auf Engagement für Umweltprobleme innerhalb von Beteiligungsverfahren ausgehen.

²²⁸ Vgl. die bei Bryant und Bailey (1997, 27-29) dargestellte Perspektive des *politicised environment*.

V. Bürgerbeteiligung in der Umweltplanung – eine Fallstudie

1. Rahmenbedingungen der Fallstudie: Partizipative Elemente der Stadtpolitik in Porto Alegre

Porto Alegre blickt auf eine langjährige Erfahrung mit verschiedenen Ansätzen der Bürgerbeteiligung in der Stadtpolitik zurück. Vor allem die Einführung der partizipativen Haushaltsplanung Ende der 80er Jahre, als die neu gewählte Stadtregierung der PT²²⁹ Partizipation zu ihrem zentralen Leitbild erkor, machte Porto Alegre weltweit bekannt als Vorreiter einer innovativen Stadtpolitik. Internationale Anerkennung für das Modell des partizipativen Haushalts wurde der Stadt unter anderem auf der Habitat II Konferenz 1996 zuteil, wo dieses Beteiligungsmodell zu den 40 „best practices“ gewählt wurde (Van Lindert & Nijenhuis 2002, 188). Im gleichen Jahr wurde Porto Alegre von der Weltbank der Titel „Hauptstadt der Demokratie“ verliehen (Nitschke & Marwede 2004, 34). Zusätzliche Berühmtheit erlangte die südbrasilianische Metropole durch das Weltsozialforum, das Porto Alegre nicht zuletzt aufgrund seiner Bekanntheit für innovative Stadtpolitik als Veranstaltungsort wählte.

Zahlreiche, vor allem internationale wissenschaftliche Studien befassen sich mit den Erfahrungen der partizipativen Haushaltsplanung (*Orçamento Participativo*) in Porto Alegre. Da folgende Fallstudie Bürgerbeteiligung in der räumlichen Planung zum Gegenstand hat, soll das Verfahren des Beteiligungshaushaltes nicht im Detail analysiert werden. Dennoch bedarf es für das bessere Verständnis der politischen und sozialen Rahmenbedingungen in Porto Alegre einer kurzen Darstellung der bisherigen Erfahrungen mit Bürgerbeteiligung. Denn für die Beurteilung von Beteiligungsverfahren ist eine kontextbezogene Herangehensweise entscheidend, die den ökonomischen, kulturellen und politischen Kontext in der Analyse berücksichtigt (vgl. Souza 2003, 206).²³⁰ Es ist anzunehmen, dass das politische Bewusstsein der Bevölkerung und die Organisation der Zivilgesellschaft durch bisherige Beteiligungsverfahren erheblich geprägt wurden. Dies wiederum hat deutlichen Einfluss auf das zu untersuchende Partizipationsprojekt. Deshalb wird in folgenden Kapiteln ein kurzer Überblick über die verschiedenen Ansätze der Bürgerbeteiligung in Porto Alegre gegeben. Da diese wiederum untrennbar mit der Regierung der Arbeiterpartei PT in Verbindung stehen, soll einleitend auf die politischen Grundsätze dieser Partei²³¹ eingegangen werden.

Die *Partido dos Trabalhadores* geht zurück auf die Arbeiterbewegung Ende der 70er und Anfang der 80er Jahre, die im stark industrialisierten Bundesstaat São Paulo besonders ausgeprägt war (Santos 2002b). Die 1980 gegründete PT ist die erste auf eine Bürgerinitiative zurückgehende Partei Brasiliens und versteht sich als Klassenpartei, deren Ziel es ist, die Interessen der Arbeiterschaft in der politischen Arena zu vertreten (Happe 2002, 53). Neben der Arbeiterbewegung spielte auch Unterstützung von Basisorganisationen des progressiven Flügels der katholischen Kirche, von lokalen sozialen Bewegungen und von Bürgerrechtsbewegungen eine große Rolle, wodurch sich die Partei noch heute durch eine enge Beziehung

²²⁹ Partido dos Trabalhadores (PT), dt.: Arbeiterpartei; siehe unten.

²³⁰ Auf die allgemeine politische Kultur in Brasilien wurde bereits kurz in Kap.III.2 eingegangen.

²³¹ Eine ausführliche Darstellung der Arbeiterpartei findet man bei Abers (2000, 47 ff.) und Nysten (2003, 37 ff.). Die folgenden Ausführungen basieren auf deren Aussagen.

zu Basisorganisationen auszeichnet. Im Sinne einer Dachorganisation der Linken, setzt sie sich aus vielen, teilweise sehr unterschiedlichen Fraktionen des linken Spektrums zusammen. Diese reichen von Gruppierung mit sozialistischer Orientierung bis zu moderateren Flügeln, die durch realpolitische Erfahrungen geprägt sind. Aufgrund dieser heterogenen Zusammensetzung ist die offizielle ideologische Ausrichtung der Partei eher vage formuliert. Es besteht jedoch trotz dieser internen Heterogenität ein grundsätzlicher Konsens über die grundlegenden politischen Grundsätze. Dazu gehört eine klares Bekenntnis zur Demokratie und ein Vermeiden des Elitismus und Dogmatismus vorheriger sozialistischer Parteien in Brasilien. Als zentrale politischen Ziele werden die Umkehr der politischen Prioritäten zugunsten der sozial ausgegrenzten Bevölkerungsschichten hervorgehoben sowie die Betonung von Partizipationsansätzen als Politikstrategien. Die Regierungsprogramme für Kommunalregierungen der PT unterstreichen die Bedeutung neuer Beteiligungskanäle und die Übertragung von Verantwortung auf die Bevölkerung. Dabei handelt es sich nach Nylen (2003, 47-48) neben ideologischen Motiven auch um eine pragmatische Strategie: Mit Hilfe der verstärkten Bürgerbeteiligung soll die Bevölkerung aktiver in die Lokalpolitik einbezogen werden und damit die traditionelle Macht der paternalistischen Eliten und ihrer klientelistischen Strukturen gemindert und die lokale politische Kultur verändert werden.

Insgesamt wurde die Partei nach der Einschätzung von Nylen (2003, 43-44) durch die realpolitischen Zwänge des Gebens und Nehmens der politischen Alltagsgeschäfte und des institutionellen Lernens in ihren ideologischen Ansprüchen erheblich moderater, was sich schon in den zahlreichen PT-geführten Kommunalregierungen der 90er Jahre zeigte und noch stärker in der 2002 gewählten PT-geführten Bundesregierung zum Ausdruck kam. Im Laufe der Entwicklung der Partei kam es, um größere Wählerschichten erreichen zu können, zu einer kontinuierlichen Deideologisierung.

In Porto Alegre gewann die PT viermal in Folge die Kommunalwahlen und stellte zwischen 1988 bis 2004 ohne Unterbrechung die Stadtregierung. In den Kommunalwahlen 2004 wurde sie jedoch abgewählt.²³² Der parteipolitische Einfluss auf das zu untersuchende Beteiligungsprojekt wird in Kap. V.3.8.1 thematisiert.

1.1 Der Beteiligungshaushalt – *Orçamento Participativo (OP)*²³³

Das Modell des Beteiligungshaushaltes diente bereits vielen Städten in Brasilien als Beispiel und stößt in ganz Lateinamerika und auch einigen europäischen Kommunen auf große Resonanz.²³⁴ Im Jahr 2000 kamen in 140 Munizipien in Brasilien Verfahren der Bürgerbeteiligung in der Haushaltsplanung zur Anwendung (Van Lindert & Nijenhuis 2002, 188).²³⁵ In Porto Alegre

²³² Der Amtsantritt der neuen Stadtregierung im Januar 2005 erfolgte erst nach dem letzten Forschungsaufenthalt der Autorin in Porto Alegre, weshalb hier nicht auf die jüngsten Veränderungen der lokalpolitischen Rahmenbedingungen eingegangen werden kann.

²³³ Folgende kurze Zusammenfassung des Verfahrens des Beteiligungshaushaltes in Porto Alegre basiert weitgehend auf den Veröffentlichungen von Abers (2000), Abers (2001), Baiocchi (2003), Fedozzi (2000), Fedozzi (2001), Menegat (2002b), Santos (2002a), Souza, C. (2001a), Souza (2002), Van Lindert und Nijenhuis (2002), Zimmermann (2002a) und Zimmermann (2002b).

²³⁴ Eine detaillierte Darstellung der Erfahrungen mit partizipativer Haushaltsplanung in Lateinamerika und Europa liefert Cabannes (2004).

²³⁵ Bei der überwiegenden Mehrheit handelte es sich um PT-regierte Städte und Gemeinden.

wurde das Verfahren bereits 1989 eingeführt, nachdem die PT die Kommunalwahlen 1988 gewonnen hatte.²³⁶

Ausgangspunkt war die hohe Verschuldung der Stadt, mit der die PT-Regierung am Beginn ihrer Amtszeit konfrontiert war. Dazu kamen extrem hohe Personalausgaben, die den überwiegenden Teil des städtischen Haushalts ausmachten (Santos 2002b, 502). Eine entscheidende Weichenstellung für die Entwicklung des Beteiligungshaushalts war die Wiederherstellung der Investitionsfähigkeit der Stadtverwaltung durch eine umfassende Steuerreform (Fruet 2002, 141). Mit einer Beteiligung der Bevölkerung an den Entscheidungen über die Investitionsmittel der Stadt wurde das Ziel verfolgt, mit den traditionellen, autoritären und klientelistischen Regierungsformen zu brechen (Van Lindert & Nijenhuis 2002, 189). Eine Umverteilung der staatlichen Ausgaben in bisher stark benachteiligte Stadtteile wurde zur politischen Priorität.

Der politische Handlungswille der Stadtregierung koinzierte in Porto Alegre Ende der 80er Jahre mit einer starken Mobilisierung der Zivilgesellschaft, die bereits seit mehreren Jahren die Forderung nach einer Beteiligung an der städtischen Haushaltsplanung vertrat (vgl. Abers 2000, 226). Eine wesentliche Rolle in diesem Zusammenhang spielten die überregionalen und regionalen Zusammenschlüsse von Stadtteilorganisationen, die in Kapitel III.3.2 erwähnten *Conselhos Populares* und die UAMPA²³⁷. Bereits Mitte der 80er Jahre forderten diese die Einrichtung von städtischen Beiräten und entwickelten die ersten Vorschläge für eine verstärkte Kontrolle der städtischen Ausgaben durch die Bevölkerung (Abers 2000, 41).²³⁸ Bei der Entwicklung des *Orçamento Participativo* im Jahr 1989 waren die Stadtteilorganisationen auch von großer praktischer Bedeutung, vor allem hinsichtlich der Mobilisierung der Bevölkerung für die Versammlungen, denn in vielen Stadtregionen bestand bereits ein dichtes Netz an Organisationen. Für die Dezentralisierung des Verfahrens wurde die Stadt in 16 Regionen eingeteilt, die weitgehend auf den regionalen Bezugsräumen der *Conselhos Populares* beruhte und so die territoriale Identität der Bewohner berücksichtigte (Menegat 2002a, 76-77; Fedozzi 2000, 35).

Mit dem Beteiligungshaushalt wurde ein Verfahren entwickelt, in dem die Entscheidungen über die öffentliche Ressourcen-Allokation an Foren abgegeben wird, die auf der Ebene der Stadtteil-Versammlungen und auf stadtweiten thematischen Versammlungen gewählt werden. Der Beteiligungshaushalt ist in Umfang und Einfluss stetig gewachsen. Zunächst waren die Entscheidungen auf die öffentlichen Ausgaben auf Ebene der Stadtteile beschränkt, gewannen aber zunehmend Einfluss auf die größten Kapitalinvestitionen der Stadt (Abers 2001, 33). Inzwischen wird in diesem Verfahren über die gesamten Investitionsmittel der Stadt entschieden, die abzüglich der Gehaltskosten für städtische Angestellte und Erhaltungsausgaben der Stadt 20% des gesamten städtischen Haushalts ausmachen (Abers 2001, 33; vgl. Zimmermann 2002a, 283). Auch die Teilnehmerzahl ist stetig gewachsen, von einigen hundert in den ersten

²³⁶ Zwar gab es bereits vorher vereinzelte Ansätze der partizipativen Haushaltsplanung in anderen brasilianischen Städten, doch wurde das Verfahren in Porto Alegre am bekanntesten, nicht zuletzt aufgrund seiner langen Kontinuität von über 15 Jahren.

²³⁷ *União das Associações de Moradores de Porto Alegre*, Dachorganisation der Stadtteilvereinigungen von Porto Alegre.

²³⁸ Eine Darstellung der Perspektive der Bürgervertreter zur Entwicklung des partizipativen Haushalts findet man bei ONG Solidariedade (2003). Die Bedeutung der städtischen sozialen Bewegungen für die Entstehung des Beteiligungshaushalts legt außerdem Fedozzi (2000, 59 ff.) im Einzelnen dar.

Jahren auf über 20.000 im Jahr 2001 (Zimmermann 2002b, 19; vgl. Santos 2002b, 517).²³⁹ Die Mehrzahl der Teilnehmer ist der Unterschicht zuzurechnen. Laut einer 1998 durchgeführten Studie verdienten 57% der Teilnehmer monatlich bis zu vier Mindestlöhne,²⁴⁰ was deutlich unter dem durchschnittlichen Monatslohn der Bevölkerung von Porto Alegre (sechs Mindestlöhne) liegt (Fruet 2002, 148; Santos 2002b, 517). Es gelang mit dem *Orçamento Participativo*, entgegen der gängigen Theorien zu Bürgerbeteiligung, besonders Angehörige der Unterschicht zu mobilisieren, da für sie durch die konkreten Verbesserungen ihrer Lebensbedingungen der Nutzen ihres Engagements greifbar wurde und in den Versammlungen die Themen angesprochen wurden, die sie am meisten bewegen (vgl. Abers 2000, 151).

Der jährliche Prozess des Beteiligungshaushaltes beginnt mit Vollversammlungen in den 16 Stadtregionen, an den jeder Bürger teilnehmen kann. Dort wird Rechenschaft abgelegt über die erfolgten Investitionen und die Erfüllung der im Beteiligungsprozess des Vorjahres festgelegten Haushaltsvorgaben. Außerdem werden für jede Region Delegierte gewählt, die in den monatlichen Versammlungen des Delegiertenforums die prioritären Investitionen für die jeweiligen Stadtgebiete diskutieren und eine Rangfolge der Investitionsvorhaben aufstellen. Im Verlauf des gesamten Prozesses ist das Delegiertenforum für den Kontakt mit der Bevölkerung in der jeweiligen Region verantwortlich. Parallel dazu finden auf die ganze Stadt bezogene, thematische Foren statt. Darin wird über die ganze Stadt betreffende Investitionen beraten. Sie sind aufgeteilt in die sechs Bereiche: Verkehr und Transportwesen, Gesundheit und Soziales, Erziehung und Freizeit, Kultur, Wirtschafts- und Steuerpolitik, sowie Stadtentwicklung.

In der zweiten Runde des Verfahrens werden die Entscheidungen über die Prioritäten in den 22 verschiedenen Foren (der 16 Regionen und sechs thematischen Foren) vorgestellt und der Haushaltsrat (*Conselho do Orçamento Participativo, COP*) gewählt. Dieser Rat hat die Aufgabe, den Haushaltsvorschlag zu erarbeiten und die genannten Investitionsforderungen mit den verfügbaren Mitteln abzugleichen. Er besteht aus jeweils zwei Vertretern pro Stadtregion und zehn Vertretern aus den thematischen Foren, einem Vertreter der UAMPA sowie zwei nicht stimmberechtigten Vertretern der Stadtverwaltung. In dem Haushaltsentwurf erfolgt eine Gewichtung der Mittelzuweisung an die einzelnen Stadtregionen nach folgenden Verteilungskriterien: die derzeitige Mangelsituation der Region, die jeweilige Bevölkerungszahl und die gewählte Priorität. Der endgültige Haushaltsentwurf wird dem Stadtrat zur Abstimmung übergeben.

Mit diesem Verfahren besteht für die Bürger die Möglichkeit, die laufende Politik der Stadtverwaltung zu kontrollieren. Mit Einführung des partizipativen Haushalts konnte den üblichen Problemen vieler Stadtverwaltungen in Brasilien, wie Korruption, Machtkonzentration, Mittelverschwendung und Klientelwirtschaft, in Porto Alegre erfolgreich entgegengewirkt werden (Zimmermann 2002b, 20; Abers 2000, 157 ff.). Auch gelang es, die anfänglichen sehr großen Unterschiede der Mobilisierungsgrade in den verschiedenen Stadtteilen im Laufe der Jahre zu überwinden. Die didaktischen Bemühungen der Stadtverwaltung und die Demonstrationseffekte der erfolgten Investitionen förderten die Gründung (oder Reaktivierung) von Nachbarschaftsvereinigungen in bisher weniger repräsentierten Stadtgebieten²⁴¹ (vgl. Baiocchi 2003, 57-58).

²³⁹ Berücksichtigt man zusätzlich die informellen Veranstaltungen kann man nach Angaben der Stadtverwaltung von mehr als 100.000 Teilnehmern sprechen (Santos 2002b, 517).

²⁴⁰ Der Mindestlohn entsprach 1998, im Jahr dieser Erhebung, ca. US\$ 105.

²⁴¹ Baiocchi (2002) liefert eine ausführliche Analyse der Auswirkungen des Beteiligungshaushaltes auf die Zivilgesellschaft in Porto Alegre. Demnach nahm die Zahl der Stadtteilorganisationen durch ihren Be-

Das Ergebnis der mehr als 15-jährigen Praxis des partizipativen Haushalts ist die beträchtliche Verbesserung der Infrastruktur in den Marginalsiedlungen und unterprivilegierten Stadtvierteln.²⁴² Neben der Verbesserung der Lebensqualität in den bisher benachteiligten Vierteln besteht ein wesentlicher Fortschritt darin, dass dadurch das Selbstbewusstsein und das politische Bewusstsein der dortigen Bevölkerung gestärkt wurde (Zimmermann 2002b, 21).

Neben der durchwegs sehr positiven Gesamtbeurteilung des *Orçamento Participativo* gibt es auch eine intensive Auseinandersetzung mit dessen Schwachpunkten und Bedarf an Verbesserungen. Im Hinblick auf die veränderte Beziehungen zwischen sozialen Bewegungen und der Stadtverwaltung gibt es auch kritische Stimmen (Silva 2002, 126). Die Stadtteilorganisationen wurden insofern unter Umständen auch geschwächt, als die Bürgervertreter sehr stark von dem Verfahren des Beteiligungsprozesses vereinnahmt werden. Es stellt eine große Herausforderung an die städtischen sozialen Bewegung dar, eine von den Beteiligungskanälen unabhängige Artikulationen der eigenen Interessen und davon klar getrennte Handlungsräume aufrechtzuerhalten (Baierle 1998, 10). Als ein Indiz dafür, dass die städtischen sozialen Bewegungen unter Umständen in ihrer Mobilisierungskraft geschwächt werden, kann gewertet werden, dass in der Wahrnehmung der Bewohner teilweise die Kompetenzen und Aufgaben der Gremien des Beteiligungshaushaltes mit denen des *Conselho Popular* verschwimmen (Baierle 1998, 10). Durch diese Mechanismen wird die Kapazität der sozialen Bewegungen, die Stadtregierung im Hinblick auf ihre Forderungen unter Druck zu setzen, auf die gewährten Beteiligungskanäle beschränkt (Silva 2002, 127). Die Annahme einer automatischen Stärkung der sozialen Bewegungen durch die Ermöglichung direkter Beteiligung an Entscheidungsprozessen wäre also zu vereinfachend.

Nach Souza (2001a, 179) ist das Beteiligungsverfahren des *Orçamento Participativo* dadurch limitiert, dass die Beteiligung der Bevölkerung in einem bestimmten Viertel in der Regel abflaut, sobald die Forderungen erfüllt wurden. Außerdem wird die zu langsame Umsetzung der Investitionsforderungen bemängelt, die zu Frustration bei den Teilnehmern führt.²⁴³ Große Herausforderung für die Weiterentwicklung des Beteiligungshaushaltes ist die Integration der räumlichen Stadtentwicklungsplanung in das Verfahren (Souza 2003, 204). Denn bisher stehen kurzfristige und punktuelle Maßnahmen im Vordergrund, der gesamtstädtische Zusammenhang und langfristige Perspektiven werden vernachlässigt (vgl. Abers 2000, 221). Diese Mängel des Beteiligungshaushaltes waren unter anderem ein wichtiger Impuls für die Entwicklung von partizipativen Ansätzen in der Stadtplanung komplementär zur Haushaltsplanung.

deutungsgewinn im Zusammenhang mit dem Verfahren des Beteiligungshaushaltes von 240 im Jahr 1986 auf 540 im Jahr 1998 zu (Baiocchi 2003, 58-59). In der Lomba do Pinheiro kam es zu einer Zunahme des Indexes „Stadtteilorganisationen pro tausend Einwohner“ von 0.12 auf 0.8.

²⁴² Als Prioritäten wurden meistens Asphaltierung von Straßen bzw. Straßenbau, Ausbau des Abwassersystems, Legalisierung von Siedlungen sowie Wohnungsbau gewählt (Fruet 2002, 145). Durch die Investitionen des *Orçamento Participativo* konnte das Abwassersystem, an das 1989 lediglich 46 % der städtischen Haushalte angeschlossen waren, auf 85 % der Haushalte ausgeweitet werden (Menegat 2002b, 194-196). Insgesamt kam es zu erheblichen Verbesserungen der städtischen Infrastruktur.

²⁴³ Eine ausführlichere Auseinandersetzung mit den häufigsten Kritikpunkten siehe Nylan (2003, 91 ff.).

1.2 Partizipation in der Stadtplanung: Stadtkongresse und regionale Planungsforen

Um den gesamtstädtischen und strategischen Belangen stärkeres Gewicht zukommen zu lassen, wurden von der Stadtverwaltung seit 1993 vier so genannte Stadtkongresse durchgeführt.²⁴⁴ An diesen Großveranstaltungen nahmen jeweils zwischen 2000 und 8000 Einwohner teil (Menegat 2002b, 187). Auf dem ersten Kongress wurden die Themen wirtschaftliche Entwicklung, Stadtentwicklung, Verkehrsplanung und öffentlicher Nahverkehr sowie die Stadtfinanzen diskutiert (ebd.). Die Ergebnisse der Diskussionen wurden in Empfehlungen und Leitlinien für die Stadtpolitik zusammengefasst. Auf dem zweiten Stadtkongress im Jahr 1995 wurde die Novellierung des Stadtentwicklungsplans eingeleitet und mit den verabschiedeten Resolutionen die Basis für dessen Leitbilder geschaffen. Im dritten Kongress im Jahr 2000 standen Empfehlung für die städtische Sozialpolitik im Vordergrund (ebd.). Der vierte *Congresso da Cidade* im Jahr 2004 wurde dem Thema „Demokratisierung und Staatsmanagement“ gewidmet und diente der kritischen Reflexion über die verschiedenen Erfahrungen mit partizipativer Demokratie in Porto Alegre, über die Effektivität der unterschiedlichen Beteiligungskanäle und ihr Verhältnis zur bestehenden Verwaltungsstruktur (PMPA 2003a).

Mit der Novellierung des Stadtentwicklungsplanes Ende 1999 wurde ein neues Instrument der Bürgerbeteiligung mit spezifischem Bezug zur räumlichen Stadtplanung geschaffen. Gemäß dem Art. 25 des Stadtentwicklungsplans wurde das Stadtgebiet in acht Planungsregionen aufgeteilt, die sich an den für das *Orçamento Participativo* definierten Planungsregionen orientierten. Für jede dieser Regionen richtete die Stadtplanungsbehörde ein regionales Planungsforum²⁴⁵ ein, das sich aus Bewohnern der Region und Vertretern der in der Region tätigen Verbände zusammensetzt. Ziel dieser Foren ist es, einen regionalen Aktionsplan²⁴⁶ zu entwickeln, der den Stadtentwicklungsplan für die jeweilige Planungsregion detailliert und an die Bedürfnisse der Bevölkerung anpasst. Allerdings ergaben sich dabei erhebliche Schwierigkeiten. Die Stadtplanungsbehörde hatte Probleme, die Inhalte des Stadtentwicklungsplanes so zu kommunizieren, dass sie auch für Nicht-Fachleute verständlich waren. Es erwies sich als äußerst schwierig, Vertreter von Nachbarschaftsvereinigungen für stadtplanerische Themen zu mobilisieren (vgl. Abers 2000, 150). Obwohl die Bestimmungen des Stadtentwicklungsplans auch wesentliche Auswirkungen auf die Ausbaumöglichkeiten der Marginalsiedlungen haben, konnte die Relevanz dieser Diskussionen weniger gebildeten Schichten schwer vermittelt werden. In der Folge nahmen die Vertreter von Berufsverbänden und Organisationen der Baubranche sehr bald eine dominierende Stellung in den regionalen Planungsforen ein (Abers 2000, 150). Die fehlende Klarheit über die Kompetenzen der Planungsforen, ihr Mangel an konkreten Einflussmöglichkeiten sowie die fehlende Anerkennung von Seiten der städtischen Behörden (abgesehen von der Planungsbehörde) führte bald zu einer starken Abnahme der Beteiligung (PMPA 2003a, 42-43).

Dazu kommt, dass die Bürgervertreter in Diskussionen um einzelne Bauprojekte häufig überfordert waren, da die Bauträger ihre Anliegen bewusst technisch vortrugen. Hier fehlte es deutlich

²⁴⁴ Der letzte dieser Stadtkongresse (*Congressos da Cidade*) fand im November 2003 statt. Die Dokumentation aller vier Stadtkongresse ist unter http://www.portoalegre.rs.gov.br/congresso_cidade/Default.asp abrufbar.

²⁴⁵ *Fórum de Planejamento Regional*, die Delegierten dieses Forums werden jeweils in Vollversammlungen der einzelnen Regionen gewählt (PMPA 2003a, 52).

²⁴⁶ *Plano de ação regional*, als komplementäre Instrumente im Art. 43, § 1 des Stadtentwicklungsplanes festgelegt.

an Anstrengungen, die beteiligte Bevölkerung für die stadtplanerischen Diskussionen zu befähigen und fortzubilden.

Eine wesentliche Funktion des regionalen Planungsforums, das für sich genommen lediglich konsultative Kompetenzen besitzt, ist die Wahl eines Delegierten für den gesamtstädtischen Stadtplanungsbeirat.²⁴⁷ Dieser setzt sich aus acht Vertretern der Bevölkerung, aus acht Repräsentanten der Stadtverwaltung sowie acht Vertretern von Nichtregierungsorganisationen und berufsständischen Vereinigungen (Vertretern des Baugewerbes, Architektenvereinigungen und Gewerkschaften der Baubranche sowie wissenschaftlicher Einrichtungen) zusammen. Der Beirat hat Genehmigungskompetenz für alle Bauvorhaben in der Stadt. Über den Vertreter der Bewohner der Planungsregionen hat die Bevölkerung somit direkten Einfluss auf die Genehmigungsverfahren. Souza (2002, 361-363) kritisiert jedoch die starke Gewichtung der berufsständischen Vereinigungen in diesem Gremien und schätzt die tatsächliche Delegation von Entscheidungsmacht an die Bürgervertreter durch den Stadtplanungsbeirat als eher gering ein.

Neben dem stadtplanerischen Beirat wurden im Verlauf der 90er Jahre zahlreiche weitere städtische Beiräte geschaffen. In dieser Hinsicht nimmt Porto Alegre jedoch keine besonders herausragende Stellung ein, sondern spiegelt lediglich eine brasilienweite Tendenz wider. Denn in Folge der neuen Verfassung und des generellen Demokratisierungsprozesses wurden in vielen brasilianischen Gemeinden derartige Beiräte geschaffen (vgl. Gohn 2000, 178). Um den lokalpolitischen Kontext in Porto Alegre mit seinen verschiedenen Beteiligungskanälen möglichst vollständig darzustellen, soll auch auf diese Gremien kurz eingegangen werden.

1.3 Kommunale Räte - Conselhos Municipais

Bei den seit Anfang der 90er Jahre zahlreichen gegründeten städtischen Räten kann man generell unterscheiden zwischen sektoralen Beiräten (oder Management-Beiräten bzw. Policy-Beiräten) und thematischen Beiräten (Tatagiba 2000, 3). Erstere sind in den jeweiligen Fachgesetzen festgelegt und haben rechtlich festgelegte Kompetenzen. Dazu gehören Beiräte für Gesundheits-, Sozial- und Bildungspolitik. Die thematischen Beiräte dagegen haben keinen Bezug zu nationalen Rahmengesetzen und sind sehr variabel in ihrer Kompetenz und ihrer Zusammensetzung im Hinblick auf das Verhältnis von Repräsentanten der Stadtverwaltung und Vertretern der Zivilgesellschaft. In den meisten Fällen sind diese Beiräte beratender Natur und dafür zuständig, Strategien für die Kontrolle und Ausführung von Politiken zu formulieren (ebd., 4). Der tatsächliche Einfluss dieser Gremien auf die Formulierung von Politiken ist allerdings als gering zu beurteilen. In einer Analyse zahlreicher Einzelstudien über die politische Effektivität dieser Beiräte in ganz Brasilien kommt Tatagiba (2000, 33) zu dem Schluss, dass die Beiräte in der Regel ihrer Funktion der politischen Einflussnahme nicht gerecht werden. Viele existieren nur auf dem Papier oder zeichnen sich durch starke Desorganisation aus. Als positiv beurteilt Tatagiba (2000, 27) lediglich ihre Rolle bei der Bedarfsartikulation und bei der Überwachung der Mittelanwendung. In Porto Alegre gehören zu den wichtigsten *conselhos* die Räte für Gesundheitspolitik, für Umweltpolitik, für Wissenschaft und Technik, für Wohnungsbau sowie für öffentlichen Nahverkehr (vgl. Menegat 2002b, 196-197).²⁴⁸ Allgemein sind sie im Art. 101 des

²⁴⁷ Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental (CMDUA).

²⁴⁸ Für eine Auflistung aller kommunalen Räte in Porto Alegre siehe PMPA (2003a, 35).

städtischen Organisationsgesetzes (Lei Orgânica 1990) als Beteiligungsgremien festgelegt, die Vorschlags-, Kontroll- und Entscheidungsfunktion im Bezug auf die jeweiligen Sektorpolitiken haben. Der städtische Umweltbeirat²⁴⁹ setzt sich beispielsweise aus 20 Vertretern der Zivilgesellschaft (vor allem Vertreter von Wissenschaft und Nichtregierungsorganisationen) sowie sieben Behördenvertretern zusammen und hat die Aufgabe, die städtische Umweltpolitik zu beraten (Menegat 2002b, 196). Im Zusammenhang der vierten Stadtkonferenz wurde in Porto Alegre eine Umfrage mit Mitgliedern von 20 verschiedenen kommunalen Räten durchgeführt. Es ergab sich, dass fast die Hälfte der Beiräte faktisch entweder keinerlei Entscheidungskompetenz bezüglich der jeweiligen Sektorpolitik hatte oder die Ratsmitglieder unzufrieden mit der tatsächlichen Ausübung von zugewiesenen Entscheidungskompetenzen waren (PMPA 2003a, 37). Die Befragten kritisierten die fehlende Zusammenarbeit und Konflikte mit anderen *conselhos*, vor allem mit dem sehr einflussreichen Haushaltsbeirat (*Conselho do Orçamento Participativo* – COP) (PMPA 2003a, 39). Insgesamt wurde die fehlende Integration der verschiedenen Beteiligungskanäle und die Fragmentation in viele verschiedene Beteiligungsinstanzen kritisiert (PMPA 2003a, 43-44; vgl. Souza 2002, 475). Als problematisch wurde außerdem der mangelhafte Informationsfluss von den Behörden zu den Beiräten und die fehlende fachliche Schulung der Mitglieder genannt (PMPA 2003a, 50).

An dieser Stelle geht es jedoch nicht darum die Grenzen und Defizite sowie die Beteiligungsinstrumente im Einzelnen zu analysieren und zu evaluieren. Diese kurze Darstellung des breiten Spektrums an Partizipationsgremien soll ausreichen, um die Grundvoraussetzungen für das zu untersuchende Beteiligungsverfahren einschätzen zu können. Durch das kontinuierliche Bemühen der PT-Stadtregerung seit Ende der 80er Jahre um verstärkte Bürgerbeteiligung hatte das zu untersuchende Projekt zu partizipativer Stadtplanung eine spezifische Ausgangssituation. Zum einen konnte durch den erfolgreichen Beteiligungshaushalt die Glaubwürdigkeit der Partizipationspolitik der Stadt belegt werden. Zum anderen kann man jedoch davon ausgehen, dass auch die Schwierigkeiten und schlechten Erfahrungen mit bisherigen Beteiligungsstrategien negativ auf das Projekt zurückwirken. Auch eine mögliche Überfrachtung der Bevölkerung mit verschiedenen Beteiligungsverfahren ist denkbar.

Die oben dargestellten verschiedenen Kanäle der Partizipation in Porto Alegre zeigen, dass von Seiten der dortigen Stadtregerung grundsätzlich ein ausgeprägter politischer Wille zu verstärkter Bürgerbeteiligung und Dezentralisierung zu verzeichnen ist. Der Rückhalt von Seiten der staatlichen Beamten ist generell bei der Einführung neuer Beteiligungsformen eine zentrale Voraussetzung (Schönwälder 1997, 764). Diese Unterstützung ist jedoch auch bei einer umfassenden politischen Weichenstellung für verstärkte Bürgerbeteiligung nicht automatisch von allen städtischen Beamten zu erwarten. So sind beispielsweise innerhalb der Stadtplanungsbehörde deutliche verwaltungsinterne Spannung zu verzeichnen, was die Umsetzung von partizipativen Planungsansätzen betrifft. Außerdem ist der politische Wille auf der Ebene der Stadtregerung nicht als konstant vorauszusetzen. Die politischen Rahmenbedingungen ändern sich oft in kürzerer Zeit als für die Konsolidierung von Partizipationsprozessen zuträglich ist. Nach den Kommunalwahlen in Porto Alegre im Oktober 2004 war die Haltung der neuen Stadtverwaltung zu den unterschiedlichen Beteiligungsansätzen ungewiss. Diese jüngsten Entwicklungen können jedoch in vorliegender Arbeit nicht mehr berücksichtigt werden.

²⁴⁹ Conselho Municipal do Meio Ambiente (COMAM).

Neben einem breiten Methoden- und Erfahrungsschatz²⁵⁰ lieferten die bisherigen Partizipationsansätze Anknüpfungspunkte für eine Weiterentwicklung. Bei den bisherigen Erfahrungen mit Bürgerbeteiligung in Porto Alegre lassen sich beispielsweise deutliche Schwierigkeiten erkennen, die Beteiligungsinstrumente in Stadtplanungsprozesse zu integrieren. Genau an diesem Punkt setzt das Projekt an, das im Folgenden ausführlich analysiert wird.

²⁵⁰ Zusätzliche methodische Impulse für die Durchführung von Verfahren der Bürgerbeteiligung in Porto Alegre gingen auch von Projekten der Entwicklungszusammenarbeit aus. In diesem Zusammenhang sei insbesondere auf das ProRenda-Projekt der GTZ verwiesen, das erheblich zur Verbreitung von Participatory Appraisal-Methoden bei den Kooperationspartnern beitrug. Es handelt sich dabei um ein Slum-Upgrading- und Mikrokredit-Programm, das von 1992 bis 2002 Sanierungsprojekte in illegalen Siedlungen im Großraum Porto Alegre förderte (vgl. Barth & Brose 2002; Matthaeus 1996). Vor allem die Regionalplanungsbehörde (Metroplan) und die landwirtschaftlichen Beratungsinstitutionen (EMATER) haben sich das methodische Know-how zu Beteiligungsverfahren angeeignet und für die lokalen Verhältnisse weiterentwickelt.

2. Partizipatives Planungsprojekt in der Peripherie von Porto Alegre

Für die eingehende Fallstudie zu Bürgerbeteiligung in Stadt- und Umweltplanungsprozesses wurde ein Pilotprojekt in Porto Alegre ausgewählt, das sich aufgrund seiner sehr umfassenden Zielsetzung und seiner Integration von Umweltbelangen in die Stadtplanung der gegebenen Fragestellung dieser Arbeit sehr gut entsprach. In folgenden Kapiteln wird dieses Projekt zusammengefasst und der partizipative Ansatz des Projektes dargestellt. Das Projektgebiet im südöstlichen Rand des Munizips Porto Alegre wurde in seiner naturräumlichen und siedlungsstrukturellen Charakteristika bereits in Kap. II.7.1.4 umrissen. In Abbildung V-1 sind die genauen Grenzen des Projektgebietes rot dargestellt.

2.1 Überblick über das Projektes „Lomba der Zukunft“²⁵¹

Das „integrierte Projekt zur nachhaltigen Entwicklung der Lomba do Pinheiro“, für das auch der vereinfachte Projekttitel „Lomba der Zukunft“²⁵² verwendet wird, steht in engem Bezug zum neuen Stadtentwicklungsplan, der für besonders komplexe städtebauliche Problembereiche die Entwicklung so genannter Spezial-Projekte (*Projetos Especiais*) vorsieht. Mit diesen Pilotprojekten soll, entsprechend den Leitbildern des Stadtentwicklungsplanes zu Dezentralisierung und Bürgerbeteiligung in der Stadtentwicklung, die verstärkte integrative Zusammenarbeit der unterschiedlichen städtischen Behörden und die Kommunikation mit der Bevölkerung gefördert werden. Mit diesem Ansatz zielt der novellierte Stadtentwicklungsplan darauf ab, mit dem rein regulativen und normativen Verständnis von Stadtplanung zu brechen und stattdessen strategische Planungsansätze zu verfolgen. Die allgemeinen, im Stadtentwicklungsplan vorgegebenen Leitlinien für die zukünftige städtische Entwicklung sollen für das Gebiet des Spezialprojektes konkretisiert, aktualisiert und detailliert werden.

Aufgrund seiner besonders eklatanten Umweltprobleme und Landnutzungskonflikte zwischen dem Schutz naturschutzfachlich bedeutsamer Lebensräume (siehe Kap. II.7.1.4) und der rasanten Siedlungsexpansion in diesem Gebiet wurde das Stadtrandviertel Lomba do Pinheiro für die Durchführung eines *Projeto Especial* ausgewählt. Es sollen darin Methoden der projektbezogenen, verwaltungsinternen Zusammenarbeit entwickelt werden. Mit der Betonung eines stärker projektorientierten Ansatzes und der Dezentralisierung der öffentlichen Verwaltung lassen sich klare Bezüge zu dem in Kapitel IV.1.5.5 beschriebenen Leitbild des *new public management* erkennen.

Die intensive stadtplanerische Auseinandersetzung mit diesem Viertel begann im Jahr 1999, als für die Koordinierung des Projektes eine Arbeitsgruppe aus Mitarbeitern der Stadtplanungs-, der Umwelt- und der Wohnungsbaubehörde eingesetzt wurde. In den ersten Jahren des Projektes „Lomba der Zukunft“ standen thematische Informationsveranstaltungen zum Thema Legalisierung, Stadtteilentwicklung und lokale Wirtschaftsförderung sowie die Gründung eines lokalen Projektbüros im Untersuchungsgebiet im Vordergrund.

²⁵¹ Die Ausführungen in diesem Kapitel basieren auf PMPA (2003b, 6) und PMPA (2005, 10-11).

²⁵² Pt.: „Projeto Integrado do Desenvolvimento Sustentável da Lomba do Pinheiro“ bzw. „Lomba do Futuro“.

Im Sinne des oben erwähnten Hauptziels des Projektes der Entwicklung von Leitlinien der städtischen Entwicklung, mit denen die sehr unscharfen Vorgaben des Stadtentwicklungsplans näher ausgeführt und überarbeitet werden sollen, stand im Zentrum des Vorhabens die Erarbeitung eines Entwicklungsplanes für die Region. Dieser wurde ab 2002 mit der Erhebung der Planungsgrundlagen des Projektes eingeleitet. In dieser Hauptphase wurde zunächst eine systematische Analyse der natürlichen und gebauten Umwelt durchgeführt. Dabei handelt es sich zum einen um Studien zu den geologischen und hydrologischen Standortfaktoren sowie der Bewertung der natürlichen Vegetation hinsichtlich ihrer Schutzwürdigkeit, die als Auftrag an das Ökologie-Zentrum der Universität vergeben wurden. Die Studie zur gebauten Umwelt wurde in Zusammenarbeit der städtischen Behörden und unter Einbeziehung der Ergebnisse des Beteiligungsverfahrens (siehe unten) erstellt.

Auf Basis dieser Analysen wurden für bereits illegal bebaute und für Wohnbebauung ungeeigneten Flächen Kriterien für möglichen Ausbau und Legalisierung der Siedlung abgeleitet. Auf den noch nicht bebauten Flächen, die als ungeeignet bzw. schützenswert bewertet wurden, soll eine zukünftige Bebauung verhindert werden, indem Vorranggebiete für Naturschutz definiert werden. Neben dieser Zonierungsplanung für die gesamte Region wurden außerdem Richtlinien für die verbesserte Ausstattung mit städtischen Dienstleistungen und für den Ausbau der sozialen und städtischen Infrastruktur ausgearbeitet. Der Entwicklungsplan, der seit Dezember 2004 in einer vorläufigen Fassung vorliegt, beinhaltet planerische Leitlinien, auf deren Basis

- Raumnutzungskonflikte zwischen Siedlungsexpansion und Umwelt- und Naturschutz gelöst,
- Wohnraum für benachteiligte Bevölkerungsgruppen geschaffen und die
- Entstehung lokaler Arbeitsplätze gefördert werden sollen.

Es geht zum einen darum, innerhalb der lockeren Siedlungsstruktur des Gebietes Teilbereiche mit Verdichtungs- und Konsolidierungspotential aufzuzeigen. Durch den Ausbau der bestehenden Siedlungen soll außerdem Wohnraum geschaffen werden und gleichzeitig die noch bestehenden natürlichen Freiflächen vor illegaler Siedlungsexpansion geschützt werden. Zudem sollen Richtlinien für den Schutz der natürlichen Vegetation und die Sanierung der degradierten Fließgewässer in dem Gebiet erarbeitet werden.

Der Entwicklungsplan dient als Grundlage für die planungsrechtliche Novellierung des Stadtentwicklungsplans für die Region der Lomba do Pinheiro, womit entgegen den bisherigen Bestimmungen in den geeigneten Teilbereichen eine Verdichtung der Besiedlung ermöglicht werden soll. Dieser Plan wird jedoch nicht als abgeschlossen betrachtet, sondern als kontinuierlicher Prozess, der gemäß der laufenden Detaillierung der Vorschläge angepasst werden soll. Insgesamt gliedert sich der Plan in die drei Komponenten physische Umwelt, soziale Aspekte und lokale Ökonomie. In Abbildung V-1 ist die Komponente des Zonierungsplans in geeignete Verdichtungsbereiche und Vorrangflächen für Naturschutz dargestellt.

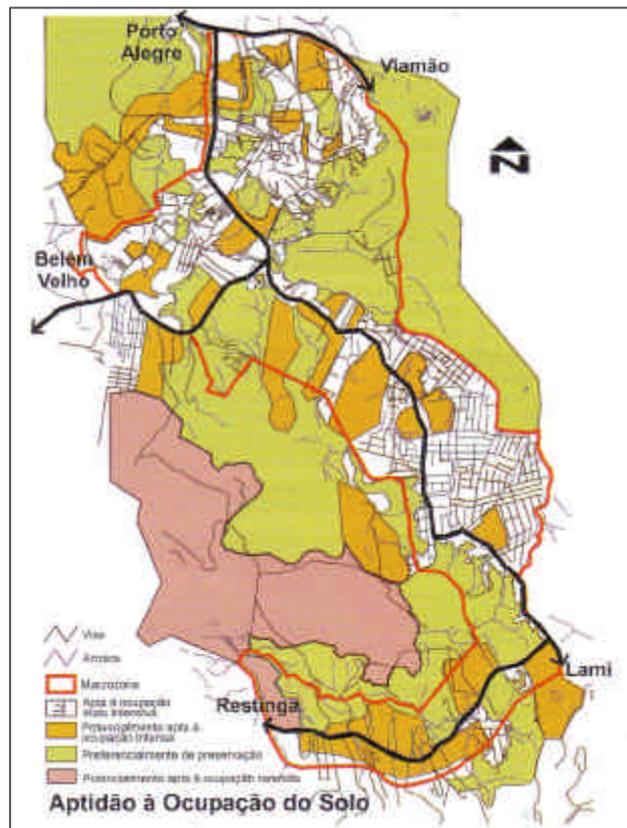


Abbildung V-1: Vorschlag für Zonierungsplanung. Gebiete mit Potential für intensive Bebauung sind orange, Vorrangflächen für Naturschutz grün, bereits intensiv bebaute Flächen weiss und für dünne Besiedlung geeignete Bereiche rot dargestellt. Quelle: PMPA (2005, 69).

Durch den detaillierten Entwicklungsplan für den Stadtteil soll stadtplanerische Klarheit geschaffen werden für die Grauzonen der fachlichen Bewertungen, in denen sich bisher die Ansichten der Behörden widersprochen haben, z.B. aufgrund der unterschiedlichen Interpretationen umweltrechtlicher Auflagen (siehe Kap. II.7.2.1).

Ab 2004 wurde zudem ein sehr viel versprechender präventiver Ansatz gegen die Wohnungsnot in das Projekt Lomba der Zukunft integriert. Dabei handelt es sich um das wohnungsbaupolitische Instrument *Urbanizador Social*²⁵³. Es soll dazu beitragen, die privatwirtschaftliche Produktion von sozialem Wohnungsbau bzw. Siedlungsbau für einkommensschwache Schichten zu erhöhen. Es basiert auf einer Art Public Private Partnership, bei der sich die Verwaltung verpflichtet, die Genehmigungsprozesse und städtebaulichen Auflagen für Wohnungsbau für einkommensschwache Zielgruppen zu beschleunigen bzw. zu flexibilisieren. Außerdem werden die nötigen Umweltgutachten von Seiten der Stadtverwaltung erstellt. Dadurch sollen die Investitionskosten für soziale Wohnungsbauprojekte gesenkt sowie die Attraktivität derartiger Projekte für Bauherren und Grundstückseigentümer erhöht werden. Bis zum Ende des Erhebungszeitraums lagen jedoch noch keine konkreten Erfahrungen mit diesem neuartigen städtebaulichen Instrument vor, so dass an dieser Stelle nicht weiter darauf eingegangen werden kann. Wichtig bleibt jedoch zu betonen, dass es sich im Kontext von Porto Alegre um den

²⁵³ Dt. wörtlich: sozialer Städtebauer.

ersten Ansatz handelt, der darauf abzielt, aktiv in die Funktionsweisen des Immobilienmarktes einzugreifen.

Der wesentliche Meilenstein in der Fortentwicklung der bestehenden Stadtplanungsansätze, der durch das Projekt Lomba der Zukunft erreicht werden konnte, besteht darin, die Beteiligung der betroffenen Bevölkerung an planerischen Entscheidungsprozessen zu verbessern. Es stand im Vordergrund, partizipative Ansätze in der Stadtplanung zu erproben, die das in Porto Alegre bereits konsolidierte Verfahren des Beteiligungshaushaltes erweitern und um langfristige planungsorientierte Elemente ergänzen sollen. Darauf wird im Folgenden ausführlich eingegangen.

2.2 Bürgerbeteiligung im Planungsprozess des lokalen Entwicklungsplans

2.2.1 Partizipative Erhebung

Bereits zu Beginn des Planungsprozess wurde ein umfangreiches Beteiligungsverfahren initiiert. Gleichzeitig zu den oben erwähnten fachlichen Studien, wurde im Projektgebiet eine partizipative Erhebung durchgeführt, das so genannte *Diagnóstico Rápido Participativo* (DRP). Es handelt sich bei dem Ansatz des *Diagnóstico Rápido Participativo* um eine Variante der in Kap. IV.1.4 vorgestellten *Participatory Appraisals*. Das Ziel dieser partizipativen Grundlagen-erhebung war es, aus der Perspektive der lokalen Bevölkerung ein umfassendes Bild der Realität des Siedlungsgebietes zu erarbeiten und prioritäre Maßnahmen der städtebaulichen Entwicklung aufzustellen. Es wurden dazu verschiedene Instrumente der Gruppenarbeit, Geländebegehungen und Visualisierungstechniken verwendet, die im Folgenden beschrieben werden.

Für die Durchführung des DRP wurde die so genannte lokale Planungsgruppe (*Grupo de Planejamento Local*, GPL) geschaffen. Durchschnittlich kamen zu deren Sitzungen zwischen 20 und 30 Teilnehmer. Rund die Hälfte davon waren Bewohnervertreter, die andere Hälfte Vertreter der lokalen Institutionen, wie z.B. Vertreter der Sanitätsstation, der Kirche, der Schulen, des Regionalbüros²⁵⁴ der Stadtverwaltung, der Regionalplanungsbehörde (Metroplan) und der landwirtschaftlichen Beratungsorganisation (EMATER) (PMPA 2003b, 14). Die Teilnahme von verschiedenen städtischen Fachbehörden wurde im Laufe des Prozesses abhängig von den jeweiligen diskutierten Themen erweitert.

Was die Beteiligung der Bewohner betrifft, konnte man sich in der Lomba do Pinheiro auf eine gut organisierte Zivilgesellschaft stützen (siehe Kap. III.3.2). Bei den Repräsentanten der Einwohner wurde zwischen vier Teilgebieten der Region unterschieden, die in etwa gleich stark vertreten sein sollten (siehe Abbildung V-2). Die Fragen der Repräsentativität dieses Gremiums und die Schwierigkeiten der Mobilisierung werden ausführlicher in Kap. V.3.2.1 diskutiert.

Da ein kontinuierlicher gemeinsamer Lernprozess aller beteiligten Akteure im Vordergrund stand, wurden keine festgelegten Etappen innerhalb des Beteiligungsprozesses vorgeschrieben sondern flexibel auf die im Diskussionsprozess sich herauskristallisierenden Prioritäten reagiert

²⁵⁴ Diese Stadtteilbüros wurden im Rahmen des Dezentralisierungsprogramms der Verwaltung als Centros Administrativos Regionais (CAR) gegründet und haben die Aufgabe, die Kommunikation zwischen den Bürgerorganisationen und der Stadtverwaltung zu verbessern und einen direkten Ansprechpartner in den verschiedenen Stadtteilen zu schaffen.

(PMPA 2003b, 14 u. 26). Die einzelnen Arbeitsschritte dieser lokalen Planungsgruppe sind in Tabelle V-1 zusammengefasst.

Tabelle V-1: Chronologischer Ablauf der Veranstaltungen der lokalen Planungsgruppe (GPL). Die Veranstaltungen, die mittels teilnehmender Beobachtung der Autorin untersucht werden konnten, sind grau hinterlegt.

	Zeitraum	Aktivität	Resultat
2002	Sept.-Okt.	Formierung der Regionalen Planungsgruppe (GPL)	Einführung in die Methodik des DRP, Mobilisierung der Teilnehmer (Bewohner und öffentliche Institutionen)
	Dez.	Karten der "Landschaftswahrnehmung"	Dokumentation der von den Bewohnern als homogen wahrgenommenen Gebiete (nach sozialen u. wirtschaftlichen Kriterien, sowie Umweltaspekten)
2003	Jan.-Feb.	Durchführung einer Bewohnerbefragung durch die GPL-Teilnehmer	Befragung der Einwohner zu den Problemen auf sozialer, ökonom. Ebene und Umweltproblemen des Siedlungsgebietes
	Feb.-März	Systematisierung der Ergebnisse der Befragung	Auswertung der Interviews auf die Teilgebiete bezogen
		Die Geschichte der Lomba	Alte Bewohner des Gebietes berichten über die Geschichte der Siedlung
		Diagramm der sozialen Organisation und Beziehungen (Venn-Diagramm)	Identifikation der Institutionen und Organisationen, die im Gebiet tätig sind und Bewertung ihrer Bedeutung, ihrer "Bürgernähe"
	März	Zusammenführung der Ergebnisse der Interviews	Karte der Probleme und Potentiale des Siedlungsgebietes
	April	Vorstellung der Ergebnisse des Fach-Studien der integrierten Analyse	Teilnehmer der GPL wurden mit der Experten-Studie zu den Umweltbelangen des Gebietes vertraut gemacht
	Mai - Juni	Definition der Verbesserungsvorschläge	Prioritätensetzung für jede Teilregion
	Juni	Detaillierung der Maßnahmen-vorschläge	Bewertung der technischen, finanziellen und institutionellen Machbarkeit
ab Juli	Entwicklung des Lokalen Entwicklungsplans		

Zwischen September 2002 und Dezember 2004 wurden 45 Versammlungen der lokalen Planungsgruppe durchgeführt. Auch nach der Vorstellung der ersten Version des lokalen Entwicklungsplans im Dezember 2004 wurden die Versammlungen der GPL fortgesetzt und die Planung weiter verfeinert.

Die ersten Veranstaltungen im September und Oktober 2002 dienten der Diskussion der Projektziele, der Mobilisierung möglichst vieler Bürgervertreter aus allen Teilbereichen der Region und Vorstellung möglicher Instrumente zum gemeinschaftlichen Analysieren der Problemzusammenhänge des Projektgebietes. Die erste Gruppenaktivität, die erheblich zum besseren Verständnis und zum konkreten Erfahren der unterschiedlichen Teilräume des Untersuchungsgebietes beitrug, war eine als „*Leitura da Paisagem*“²⁵⁵ bezeichnete Kartierungsübung (PMPA 2003b, 27).

Diese Methode beinhaltet eine ausführliche Begehung des Untersuchungsgebietes, bei der die beobachteten Umweltaspekte sowie soziale und ökonomischer Gegebenheiten nach einem abgestimmten Schema notiert werden.²⁵⁶ Als Vorbereitung wurde in der Gruppe diskutiert, auf welche Aspekte besonders intensiv geachtet werden sollte und ein gemeinsamer Beobachtungsleitfaden entwickelt. Die Aufnahmen der einzelnen Gruppen wurden in einer Karte „homogener Gebiete“ zusammengefasst, die wiedergibt, wie die Bewohner ihr Viertel sehen (PMPA 2003b, 28). Darauf sind diejenigen Gebiete dargestellt, die von den Bewohnern in ihren sozialen, wirtschaftlichen und umweltbezogenen Charakteristika als relativ einheitlich wahrgenommen wurden (siehe Abbildung V-2).²⁵⁷

Im nächsten Schritt wurde die Problemanalyse für das gesamte Siedlungsgebiet mittels einer von den Bewohnern durchgeführten Befragung vertieft.²⁵⁸ Diese Bewohnerbefragung wurde zunächst in zwei Workshops vorbereitet. Es wurde ein einheitlicher Interviewleitfaden entwickelt und die Befrager in einem Simulationsspiel auf die Interviewsituation vorbereitet. Der Leitfaden umfasste insgesamt 38 Fragen, die sich auf die wichtigsten Probleme der Bewohner im Hinblick auf städtische Infrastruktur, öffentliche Einrichtungen und Dienstleistungen sowie das Verkehrssystem bezogen. Weitere Überkategorien waren Sicherheit, natürliche Umwelt, Gesundheit, Freizeit und Erholung, soziale Organisation, Handel sowie der lokale Arbeitsmarkt. Insgesamt wurden 60 Befragungen durchgeführt, deren Ergebnisse in zwei weiteren Workshops zusammengetragen und systematisiert wurden (PMPA 2003b, 29).

²⁵⁵ Dt.: Lesen der Landschaft.

²⁵⁶ In dieser Begehung des Viertels dokumentierten die Teilnehmer beispielsweise die Situation der Fließgewässer, die natürliche Vegetation, die Topographie, Vorkommen von Bodenerosion, sowie der Zustand der Häuser, öffentliche Freiflächen, Sanitätsstation, vorhandene Läden, Dienstleistungsanbieter, landwirtschaftliche Betriebe und handwerkliche Betriebe.

²⁵⁷ Diese Karte deckt sich weitgehend mit der fachlichen Bewertung der Stadtplanungsbehörde hinsichtlich der städtebaulichen Strukturen, was für die beteiligten Experten sehr erstaunlich war (vgl. PMPA 2003b, 27).

²⁵⁸ Dazu diente die Karte der homogenen Zonen als Grundlage für die Entscheidung, wieviele Interviews in welchen Teilbereichen der Lomba durchgeführt werden müssen, um ein umfassendes Bild zu erhalten. Man entschied sich für 2 Interviews pro Zone, die jeweils von zwei Teilnehmern der regionalen Planungsgruppe zusammen durchgeführt wurden.

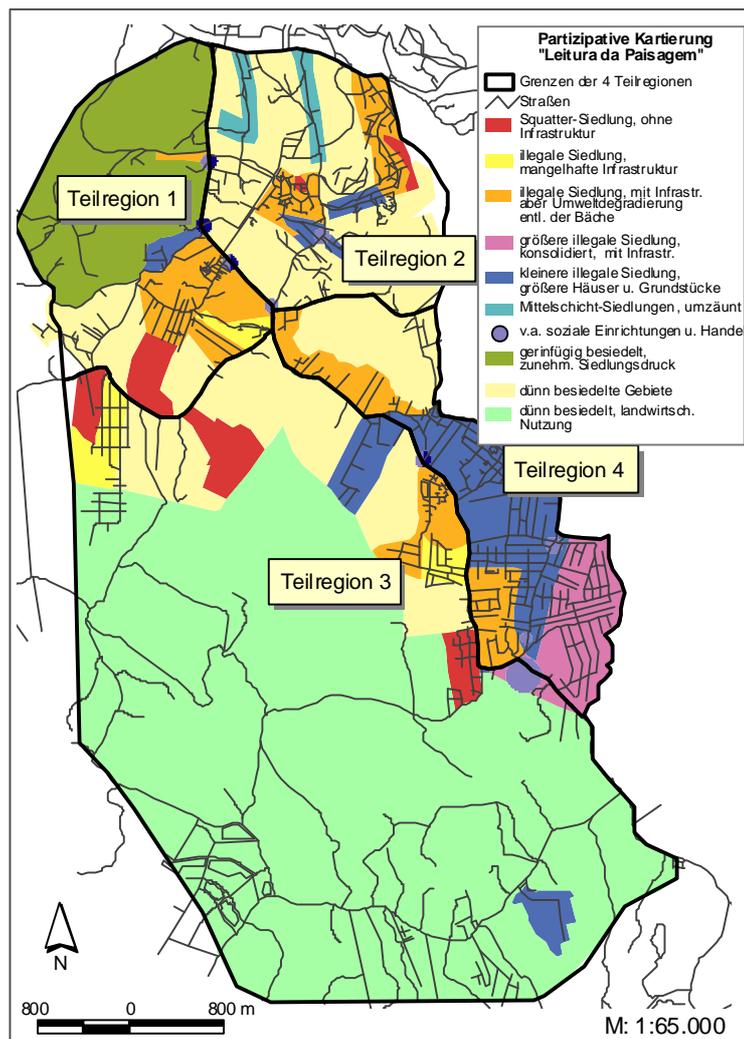


Abbildung V-2: Teilgebiete der Lomba do Pinheiro und Ergebnisse der „Leitura da Paisagem“, Quelle PMPA (2005, 63 u. 86)

Als wichtigste Probleme im Umweltbereich wurden mit unterschiedlichem Gewicht in den vier Teilgebieten folgende Punkte genannt: das Fehlen von Umweltbildung, Gewässerverschmutzung, Abholzen von Wäldern, Siedlungen in Risikogebieten.²⁵⁹ Es wurde außerdem erhoben, in welchen Siedlungen die größten Probleme hinsichtlich der Infrastrukturversorgung (Abwassersystem, Wasserversorgung, Straßenbeleuchtung und Stromversorgung) bestehen. Die Befragten erwähnten im Bezug auf soziale Probleme vor allem Defizite in Zusammenhang mit sozialer Infrastruktur, wie der Mangel an Schul- und Kindergartenplätzen, Überlastung der lokalen Sanitätsstationen sowie die nicht ausreichende ärztliche Versorgung. Außerdem wiesen sie auf die häufigen Drogen- und Alkoholprobleme der Bewohner und die ungesunde Ernährung hin. Häufig wurde auch die mangelnde öffentliche Sicherheit erwähnt. Hinsichtlich der wirtschaftlichen Aspekte wurde überwiegend die hohe Arbeitslosigkeit und die fehlenden Arbeitsmöglichkeiten in der Region betont. Als Potentiale konnten in diesem Zusammenhang identifiziert werden, welches Kleingewerbe bzw. gärtnerische oder landwirtschaftliche Kleinbetriebe bereits in der Region existieren, die weiter gefördert werden können.

²⁵⁹ Die genaue Darstellung der Ergebnisse dieser Bewohnerbefragung ist in dem Projektzwischenbericht (PMPA 2003b, 30-32) dargestellt.



Foto V-2: Befragung der Bewohner durch die Teilnehmer der lokalen Plaungsgruppe

Im nächsten großen Workshop der lokalen Planungsgruppe wurden die in den Interviews genannten Probleme auf einer Karte der Region dargestellt und so die räumliche Verteilung der verschiedenen Probleme visualisiert. Außerdem wurde die Methode des Venn-Diagramms angewandt. Dabei handelt es sich um eine partizipative Visualisierungsmethode, bei der mit Kreisen die lokalen Institutionen und ihre Beziehungen zueinander und ihre unterschiedliche Bedeutung symbolisch dargestellt werden (vgl. Slocum et al. 2001, 127-130). Diese Visualisierungstechnik, die auch häufig Diagramm der institutionellen Zusammenhänge genannt wird, gibt Aufschluss darüber, wie nah die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Institutionen und Gruppen ist. Die Ergebnisse lieferten auch Hinweise, welche Organisationen

noch gezielt in den Beteiligungsprozess einbezogen werden müssen, um das gesamte Spektrum der Region abzudecken.

In der darauf folgenden Veranstaltung wurden von der lokalen Planungsgruppe hinsichtlich der aufgeführten Probleme Prioritäten in den Bereichen Soziales, Umwelt und Wirtschaft gewählt. Als wichtigste Maßnahme wurden die Einrichtung einer 24-Stunden Sanitätsstation, Umweltbildungsaktivitäten und die Einrichtung eines Zentrums für lokale Wirtschafts- und Gewerbe-förderung beschlossen.

Die in Abbildung V-1 dargestellte Zonierungsplanung in mögliche Siedlungsgebiete und in Vorranggebiete für Naturschutz wurde allerdings überwiegend auf Grundlage der oben erwähnten Expertenstudien von einem eigens dafür gebildeten behördlichen Planungsausschuss erarbeitet. Zwar wurden die Zwischenergebnisse dieser Planung regelmäßig in Bürgerversammlungen vorgestellt und diskutiert, doch blieb dabei die Beteiligung auf Konsultation beschränkt. Die Wahrnehmung dieser Vorgehensweise durch die Bürgervertreter wird in den Kapiteln V.3.3.3 und V.3.6.1 dargestellt.

Zu einem stärker ausgeprägten kooperativen Verhandlungsprozess kam es im Gegensatz dazu im Zusammenhang mit einem Teilprojekt des lokalen Entwicklungsplans, bei der die Betroffenen maßgeblichen Einfluss und wichtige Beiträge zur Planung leisten konnten. Auf dieses Teilprojekt soll deshalb an dieser Stelle näher eingegangen werden.

2.2.2 Flächenplanung des linearen Schutzgebietes Arroio Taquara

Im Rahmen des lokalen Entwicklungsplans wurde ein Teilbereich des Projektgebietes für eine konkretere Detailplanung im Hinblick auf die Flächennutzung ausgewählt. Dabei handelt es sich um das nähere Umfeld des Baches Arroio Taquara, der das Projektgebiet von Süden nach

Norden durchfließt und aufgrund der angrenzenden dichten illegalen Besiedlung besonders stark degradiert ist. Ein Großteil der Abwässer der benachbarten Siedlungen wurde bisher in den Bach geleitet. Planungsziel für dieses Gebiet ist die Sanierung des Bachlaufes und die Einrichtung eines uferbegleitenden Schutzgebietes (*Parque Linear*).²⁶⁰ Der Vorschlag der Errichtung einer Schutzzone entlang dieses Baches ging zunächst von der Stadtplanungsbehörde aus und hat zum Ziel, die noch bestehende natürliche Ufervegetation vor Abholzung zu bewahren, das große Defizit an öffentlichen Freiflächen in der Region zu mindern und die hygienischen Probleme durch die Wasserverschmutzung zu beheben (PMPA 2003b, 22). Sowohl der Oberlauf als auch der Unterlauf des Bachlaufes soll überwiegend Schutzzwecken dienen, der Mittellauf soll Funktionen der Freizeitnutzung übernehmen. Der renaturierte Bachlauf soll in Teilen als öffentlicher Park genutzt werden können und insgesamt der Biotopvernetzung der stark fragmentierten Naturwaldflächen dienen. Ein wichtiger Anstoß für dieses Teilprojekt waren Maßnahmen der städtischen Abwasserbehörden, die den Ausbau des öffentlichen Kanalsystems in diesem Gebiet beinhalteten und damit eine grundlegende Sanierung ermöglichten (PMPA 2005, 53).

Als die erste Projektskizze in den Bürgerversammlungen vorgestellt wurde, die eine durchgängige beidseitige Schutzzone von 30m entlang des Baches vorsah, kam es zu starkem Widerstand der betroffenen Bevölkerung des dicht besiedelten Gebietes. Viele Grundstückseigentümer befürchteten Enteignungen und die Bewohner der *Favelas* entlang des steilen Bachufers hatten Angst vor notwendigen Umsiedlungsmaßnahmen.

Als nach mehreren Monaten erhitzter, kontroverser Debatten um die Schutzzone keine Akzeptanz für das Projekt erlangt werden konnte, wurde innerhalb der GPL eine Kommission von Bachanrainern eingerichtet, die eine konsensfähige Begrenzung der Schutzzone entwickeln sollten. Dieser Kommission gelang es nach mehreren Geländebegehungen und Versammlungen, einen Konsens für die Zonierung des Bachlaufes zu finden. Die neuen Grenzen der Schutzzone reduzieren zwar an einigen Stellen die Fläche des ursprünglichen Vorschlags, an anderer Stelle wurde jedoch eine Erweiterung des Gebietes durch Selbstverpflichtung der Landeigentümer erreicht. Kern des modifizierten Entwurfes ist das Konzept einer Art „Vertragsnaturschutz“. Dabei wird den Grundstückseigentümern der Uferzone garantiert, dass sie keine Flächen abgeben müssen, wenn sie sich dazu verpflichten, auf den intakten Waldflächen innerhalb der Schutzzone keine Nutzungsänderung vorzunehmen. Diese Privatflächen werden gemäß dieser Konsensentscheidung als solche innerhalb der Schutzgebietszonierung erhalten bleiben. Auch einigte man sich auf nötige Umsiedlungsmaßnahmen in den Risikobereichen, unter der Bedingung, dass die betroffenen Familien an der Entscheidung, wohin sie umgesiedelt werden, beteiligt werden. Insgesamt handelte es sich bei der Debatte um die Schutzzone entlang des Arroio Taquara um einen kooperativen Planungsprozess, bei dem mit Beteiligung der zuständigen Fachbehörden und der betroffenen Bevölkerung Kompromisslösungen für die widersprüchlichen und bisher nur schwer zu vereinbarenden Position der Siedlungspolitik und Umweltpolitik entwickelt wurden.²⁶¹

²⁶⁰ Dt.: lineares Schutzgebiet.

²⁶¹ Dieser Regelkonflikt und die diesbezüglichen Defizite der Umweltpolitik hinsichtlich des Flächenschutzes sind in Kap. II.7.2.1 ausführlich beschrieben.



Abbildung V-3: Flächenplanung des linearen Schutzgebietes Arroio Taquara

2.2.3 Sanierungsplanung für die *Favela* Recreio da Divisa

Als eine weitere Ergänzung zur Gesamtplanung des Gebietes wurde eine detaillierte Quartiersplanung zur Legalisierung und Sanierung einer *Favela* in der Lomba do Pinheiro konzipiert, mit dem der konkrete Nutzen des Projektes an einer besonders problematischen Siedlung demonstriert werden sollte. Dafür wurde die 1989 entstandene Landbesetzung Recreio da Divisa mit insgesamt 16 ha und 650 Hütten ausgewählt. Ein wichtiges Auswahlkriterium war unter anderem die Lage in gefährdeten Bereichen (ein Viertel der Siedlung liegt in einem Bereich mit sehr großer Hangneigung) und der hohe Anteil besonders bedürftiger Bevölkerung sowie die Gefährdung schutzwürdiger Umweltgüter (PMPA 2003b, 8). Diese Sanierungsplanung soll demonstrieren, welche Möglichkeiten zur Sanierung von Squatter-Siedlungen bestehen und dafür an die Verhältnisse angepasste Haustypen entwickeln. Da sich der Beteiligungsansatz bei dieser Planung jedoch auf Informations- und Konsultationsveranstaltungen beschränkte, die vor

allein auf die Schaffung von Akzeptanz für die geplante Sanierung abzielen, wird dieses Teilprojekt nicht näher analysiert.

2.2.4 Förderung lokaler Arbeits- und Einkommensmöglichkeiten

Wichtige komplementäre Aktivitäten des Planungsprojektes bezogenen sich auf die Förderung lokaler Arbeits- und Einkommensmöglichkeiten. Dieser Aspekt des Projektes gewann gegen-



Foto V-3: Besiedlung entlang des Baches Arroio Taquara

über dem ursprünglichen überiegend raumbezogenen Ansatz zusätzlich an Gewicht, da er in den Bürgerversammlungen sehr häufig angesprochen wurde. Es wurden Kurse über die Bildung von Kooperativen und die Möglichkeiten urbaner Landwirtschaft in der Region durchgeführt. Außerdem wurden Fortbildungen zu lokalen Vermarktungsmöglichkeiten angeboten (PMPA 2003b, 23). Auf die Flächenplanung hatte dieser Teilbereich des Projektes, keinen direkten Einfluss und soll deshalb an dieser Stelle nicht weiter vertieft werden.

2.3 Ziele des partizipativen Vorgehens

Wie in Kap. IV.1.5.4.1 erläutert, ist es für die Analyse und Bewertung von Beteiligungsprozessen wichtig, sich über die jeweiligen Ziele des partizipativen Ansatzes klar zu werden. Es ist also die Frage zu klären, ob es den Initiatoren primär um Effizienzsteigerung der stadtplanerischen Maßnahmen geht oder um Empowerment der marginalisierten Bevölkerungsgruppen der Peripherie. Die Analyse der Projektveröffentlichungen²⁶² hat diesbezüglich ergeben, dass die Zielsetzung des Projektes beide Aspekte beinhaltet. Es handelt sich also um eine Vermischung von Effizienz- und Empowerment Argumenten, wie sie von Cleaver (1999, 598) als sehr häufig für Entwicklungsprojekte beschrieben wird. Dabei ist diese zweigleisige Argumentationsweise an sich nicht als negativ zu werten, da Beteiligungsprozesse generell, auch wenn sie primär auf Effizienzsteigerung ausgerichtet sind durch Synergie-Wirkungen auch Empowerment-Effekte haben können ohne speziell darauf ausgerichtet zu sein (ebd.). Für die Analyse der Zielerreichung des Beteiligungsprojektes ist es jedoch durchaus relevant zu belegen, welcher weite Bogen hinsichtlich der Projektzielsetzungen aufgespannt wurde.

2.3.1 Effizienzbezogene Argumentationsweise

Einerseits wird der partizipative Ansatz für das Projekt „Lomba do Futuro“ damit begründet, dass man durch Beteiligung der Bevölkerung von Beginn des Planungsprozesses an, eine größere Effizienz des Verwaltungshandelns erreichen könne. Denn in den konventionellen Verfahren seien beträchtliche Divergenzen zwischen den geplanten Maßnahmen und den tatsächlichen Bedürfnissen der Bevölkerung zu verzeichnen. Durch eine engere Zusammen-

²⁶² PMPA (2003b) und PMPA (2005) wurden inhaltsanalytisch ausgewertet.

arbeit zwischen den staatlichen Institutionen und der Bevölkerung sollen die städtischen Dienstleistungen bedürfnisgerechter werden und die städtischen Beamten ein realitätsnahes Problemverständnis entwickeln. Damit soll auch bei den städtischen Beamten ein neues Selbstverständnis entwickelt werden. Sie sollen lernen, sich nicht mehr als reine Vollzugsbeamte zu sehen, sondern als Dienstleister für die Bevölkerung. Insgesamt sollen die Grundlagen für ein flexibleres, weniger bürokratisches Verwaltungshandeln geschaffen werden (PMPA 2003b, 8-9). Diese Argumentation ähnelt der bei Tatagiba (2000, 1) erwähnten Erwartung, dass die Bürgervertreter in den Beteiligungsgremien die Kooperation aller relevanten Behörden einfordern und dadurch ein integriertes staatliches Handeln gefördert wird. Insgesamt werden Partizipationsansätze als Mittel der Verwaltungsreform dargestellt, da dabei durch den Druck der Bevölkerung das Handeln der staatlichen Institutionen transparenter, bedarfsgerechter und kontrollierbarer gemacht werden könne (Tatagiba 2000, 1). Von einer Verantwortlichen des Projektes „Lomba der Zukunft“ wurde es so formuliert: der Vorteil des Beteiligungsverfahrens ist, dass die Bewohner stärkeren politischen Druck bei den städtischen Entscheidungsträgern ausüben können als die Beamten mit fachlichen Gutachten (*Andréa O.*). Dadurch können Maßnahmen vermeintlich schneller durchgesetzt werden als durch rein fachliche Argumentation.

Die stärkere Zusammenarbeit zwischen Staat und Gesellschaft wird auch als großer Vorteil für die Beschaffung von finanziellen Ressourcen gesehen. Beispielsweise können bei den Forderungen nach spezifischen Investitionsmitteln im Beteiligungshaushalt mit den Erkenntnissen aus dem partizipativen Planungsprozess stärker raumplanerische Zusammenhänge miteinbezogen werden.

Ein weiterer effizienzbezogener Aspekt bezieht sich auf die Akzeptanz von Stadtplanungsmaßnahmen. In einer Projektveröffentlichung wird argumentiert, nur durch partizipatives Vorgehen könne man ein von den Bewohnern anerkanntes Planungsergebnis erreichen. Wenn die Bewohner sich als Koautoren der lokalen Entwicklungsplanung verstehen, identifizieren sie sich mit dem Vorhaben und setzen sich für dessen Umsetzung ein. Das entspricht den von Selle (1996b, 173) beschriebenen häufigsten Zielen von Partizipation, bei denen die leichtere Implementation getroffener Entscheidungen, beschleunigte Abstimmungen, bessere Planungsergebnisse und die erhöhte Zufriedenheit mit der Maßnahme im Vordergrund stehen (Selle 1996b, 173).

In den Experten-Interviews wurde es von Vertreterinnen des Stadtplanungsamtes im Bezug auf Beteiligungsverfahren im Allgemeinen folgendermaßen formuliert:

“(…) von dem Moment an, wenn die Gemeinschaft beginnt, sich von Anfang der Sache an zu beteiligen, geht man am Schluss nicht das Risiko ein, wie beim Morro Tapera [Beispiel für Projekt, bei dem keine Bürgerbeteiligung durchgeführt wurde], dass die Leute es nicht akzeptieren. Wenn die Gemeinschaft beteiligt sein würde, wenn es eine Diskussion im Laufe des gesamten Projektes geben würde, wird das Projekt, wenn es in den Stadtplanungsbeirat kommt, gleich genehmigt. So muss es wirklich sein. (...) Es würde den verwaltungstechnischen Ablauf beschleunigen.” (*Eliane/Marta*, 60-61)

Da sich die bisherigen, ordnungsrechtlichen Ansätze der räumlichen Planung als nicht wirksam in der Steuerung der Stadtentwicklungsprozesse in der Peripherie erwiesen haben (siehe Kap. II), erhofft man sich durch einen weniger normativen, sondern projektorientierten, partizipativen Planungsansatz eine effektiveres Eingreifen in die Siedlungsdynamik am Stadtrand.

2.3.2 Argumente mit Bezug auf Empowerment

Andererseits werden darüber hinaus in den Projektveröffentlichungen auch auf Empowerment bezogene Ziele genannt, die Partizipation an sich als Eigenwert darstellen. Es wird beispielsweise betont, dass es darum gehe, partizipative Demokratie auszuüben und das Verwaltungshandeln im Bezug auf Stadtplanung zu dezentralisieren. Durch eine Demokratisierung der Stadtplanung soll der lokalen Bevölkerung die Möglichkeit gegeben werden, Entscheidungen zu treffen und Prioritäten zu setzen, was die städtische Entwicklung der Region betrifft. Die Bevölkerung soll durch die Vermittlung von Fachwissen über ihren Stadtteil dazu befähigt werden, eigene Lösungen für ihre Probleme zu entwickeln.

Außerdem sollen die Stadtplanungsprozesse durch öffentliche Diskussionen transparent gemacht werden. Dadurch erhofft man sich auch, die Selbsthilfe-Motivation der Bewohner illegaler Siedlungen zu stärken. Denn wenn sie sich sicherer über den Verbleib ihrer Siedlung sind, werden sie eine eigene Investition in ihre Wohnungen als weniger risikoreich sehen. Häufig werden bauliche Verbesserungen nur deshalb nicht getätigt, weil die Bewohner zu wenig Sicherheit haben, dass ihre Siedlung nicht geräumt wird. Durch die Festlegung von Prioritäten für notwendige Maßnahmen sollen die Bewohner Eigenverantwortung für die zukünftige Entwicklung ihres Stadtteils übernehmen. Generell erhofft man sich von dem Beteiligungsprozess, das Selbstbewusstsein und das politische Bewusstsein der Bewohner der illegalen Siedlungen zu stärken.

3. Bewertung des Beteiligungsverfahrens

3.1 Überprüfung der Bewertungskriterien

Die in Kapitel V.1.5 aus der Literatur zusammengefassten möglichen Bewertungskriterien bilden den Analyserahmen für die Auswertung der Interviews mit den Teilnehmern des Beteiligungsprozesses. Es wird also die theoretische Außensicht auf Beteiligungsprozesse mit der Innensicht der Teilnehmer eines spezifischen partizipativen Planungsprozesses verglichen und untersucht, ob sich die Theorien zu Partizipation an der gegebenen Fallstudie belegen lassen. Auf Basis der Befragungsdaten ergibt sich jedoch eine spezifische Gewichtung dieser Kriterien und eine Anpassung an den spezifischen Fall. Besonders hervorzuheben sind Aspekte, die von den theoretisch abgeleiteten Kriterien nicht abgedeckt sind, jedoch von den Interview-Partnern genannt wurden (siehe Kap. V.3.8). In diesem Sinne enthält diese Analyse Elemente des Verfahrens der so genannten *stakeholder-based evaluation*, wie sie von Oels (2003, 128-129) beschrieben wird. Die theoriebezogenen Kriterien wurden also nicht nur mit den Interviews überprüft, sondern auch durch diese erweitert.

Dieser Ansatz kann nicht den Ansprüchen einer partizipativen Evaluierung gerecht werden, wie sie bei UNDP (1997) und Davis-Case (1990) dargestellt wird. Ein derartiges Vorgehen hätte eine noch langfristige Feldforschungsphase mit regelmäßigen Befragungen, etwa in monatlichen Abständen erfordert, was aus forschungsorganisatorischen Gründen nicht möglich gewesen wäre. Allerdings kann die Bewertung durch den offenen Befragungsansatz dem Anspruch der Beteiligung der Teilnehmer an der Entwicklung der Kriterien insofern gerecht werden, als die Teilnehmer durch ihre Aussagen die Kriterien beeinflusst haben und dadurch die unterschiedlichen Perspektiven der verschiedenen Akteure einbezogen wurden. Somit ist gewährleistet, dass nicht nur externe Kriterien herangezogen wurden, sondern die aus der Perspektive der Teilnehmer relevanten Aspekte analysiert wurden. Die Interviews wurden zunächst unabhängig von den aus der Theorie abgeleiteten Kriterien kodiert und diesen dann nachträglich zugeordnet.

Bei der Übersetzung der Zitate aus den Interviews ergab sich die Schwierigkeit der möglichst wortgetreuen Übersetzung aus dem Portugiesischen. Die Aussagen der Befragten zeichneten sich durch eine sehr bildreiche Ausdrucksweise aus, für die es im Deutschen häufig keine genaue Entsprechung gibt. Es wurde in der Übersetzung dennoch versucht, möglichst nah am Original zu bleiben und dafür eine gewisse „Holprigkeit“ im Deutschen in Kauf genommen. Im Vordergrund stand, die sprachliche Eigenart der Aussagen beizubehalten. Allerdings konnte nicht vermieden werden, dass durch die Übersetzung die Möglichkeit zu Rückschlüssen auf das sprachliche Niveau (z.B. die Verwendung eines bestimmten sprachlichen Jargons) verloren gingen.

3.2 Fairness der Verfahrensmodalitäten

3.2.1 Motivation der Teilnehmer und Auswahl der Zielgruppe

3.2.1.1 Auswahl der Teilnehmer der GPL

Im Zeitraum von September 2002 bis Dezember 2004 fanden im Rahmen der GPL 45 Versammlungen statt (23 im Jahr 2002/2003 und 22 im Jahr 2004), wobei die kleineren Treffen kurzfristig gebildeter Arbeitsgruppen nicht miteinberechnet sind. Die durchschnittliche Teilnehmerzahl betrug 30 im ersten und knapp 21 Teilnehmer im zweiten Projektjahr.²⁶³

Die Auswahl der Bürgervertreter für die GPL erfolgte überwiegend durch Selbstrekrutierung oder direkte Einladung der bekannten, bereits politisch engagierten Persönlichkeiten der Region durch die Initiatoren von städtischer Seite oder durch andere Bürgervertreter. Einige der befragten Teilnehmer erfuhren auch in anderen Gremien und Versammlungen von dem Projekt. Aus dieser Auswahl der Bürgervertreter ergab sich ungleiche Verteilung der Teilnehmer, was die verschiedenen Siedlungen innerhalb der Region betrifft. Bevor jedoch auf die Probleme der Repräsentativität der Teilnehmer für die gesamte Region eingegangen werden kann, sollen die Teilnehmer des Beteiligungsverfahrens kurz charakterisiert werden.

3.2.1.2 Charakterisierung der Teilnehmer

Die Mehrzahl der ständigen Teilnehmer der GPL setzte sich aus lokalen Meinungsführern, die im lokalen Sprachgebrauch als *lideranças*²⁶⁴ bezeichnet werden, zusammen. Diese sind in ihrer Motivation und ihren Einstellungen, vor allem aus der Geschichte der Bürgerbewegungen in der Region zu verstehen (siehe Kap. III.3.2). Die meisten der befragten Bürgervertreter, die sich selbst als *liderança* titulierten, blicken auf ein langjähriges politisches Engagement zurück. Einige der Teilnehmer waren schon in den 70er Jahren in Gewerkschaften oder Basisgemeinden der katholischen Kirche engagiert (*Zé Ramos* 3-4, 6-12, *Zé Calmo* 146).²⁶⁵ Die besonders hohe Bereitschaft einzelner Teilnehmer zu politischem Engagement wird unter anderem darin deutlich, dass sie bereits während der Diktatur in der Opposition aktiv waren, politische Verfolgung, ja zum Teil sogar Gefängnisstrafen in Kauf nahmen (*Zé Ramos* 12, *Eduino II* 31, *Roberto M.* 19). Andere Teilnehmer berichteten, dass sie wichtige Erfahrungen im Bezug auf Gemeinschaftsaktivitäten und soziales Engagement aus ihrer langjährigen Mitarbeit in Vereinen der Gaúcho-Traditionspflege (CTGs, *Centros Tradicionalistas Gaúchos*) schöpften (*Roberto M.* 17, *Terezinha* 22). Fast alle der Befragten sind in Stadtteilvereinigungen engagiert und beteiligen sich in verschiedenen Partizipationsgremien der Stadtpolitik (z.B. als Delegierte des Beteiligungshaushaltes, im *Conselho Popular*, in sektoralen Beiräten wie dem Wohnungsbeirat). Eine Ausnahme unter den ständigen Mitgliedern der GPL bildeten eine Vertreterin einer lokalen NGO, die kulturelle Veranstaltungen und Bildungsprogramme für benachteiligte Bevölkerungsgruppen durchführt und ein Immobilienmakler, der nicht in der Region ansässig, aber an

²⁶³ Für die Auswertung der Teilnehmerlisten ist einschränkend darauf hinzuweisen, dass diese nicht immer konsequent ausgefüllt wurden (z.B. von Teilnehmern die verspätet in die Versammlung kamen).

²⁶⁴ Dieser Begriff bezieht sich in erster Linie auf Persönlichkeiten mit Führungsfunktion in den lokalen sozialen Bewegungen.

²⁶⁵ Hier bestätigt sich die in Kap. III.3.1.1.2 erwähnte Kathalysator-Funktion dieser Institutionen für städtische soziale Bewegungen in Brasilien.

Wohnbauprojekten in der Region beteiligt war. Folgende Aussagen illustrieren das Selbstverständnis dieser Bürgervertreter als lokale Meinungsführer.

„[auf die Frage, was man unter einer *liderança* versteht] Das heißt, ich war Vorstand der Stadtteilorganisation der Serra Verde für zwei Wahlperioden. Ich bin Vorstand des Sicherheitsbeirates des ganzen Stadtteils Lomba do Pinheiro, war dessen Gründer und jetzt bin ich der aktuelle Vorstand. Also diese Tätigkeiten machen mich zu einem Meinungsführer, weil ich als Vorstand der Stadtteilorganisation die Bewohner der Region anführe, genau wie es zum Beispiel die Dona Benta gibt, die die Bewohner der Pedreira anführt, nicht wahr.“ (*Flavio* 71)

„Liderança, das ist eine Art, die Leute zu bezeichnen, die bekannte Persönlichkeiten in der Gemeinschaft sind und es so einfacher haben, mit den Leuten zu reden. Es gibt Leute, die sich *liderança* nennen aber keine sind. Wir haben Einfluss im Fußball, in den Vereinigungen. (...) Ich war Mitglied und bin Mitglied der Stadtteilvereinigung, bin Gründer von mehreren Vereinigungen, Gründer von Kinderkrippen, Initiator von Landbesetzungen, habe geholfen, die PT hier in der Lomba aufzubauen, ich habe schon einen Erfahrungsschatz.“ (*Zé Calmo* 138-140)

Bei diesen Stadtteil-Aktivisten handelt es sich um Meinungsführer, Fürsprecher und Vorkämpfer, die eine entscheidende Bedeutung als Multiplikatoren von Beteiligungsansätzen haben. Sie sind die zentralen Anlaufstellen für alle Arten von Informationen (Margarida 22-24) und setzen sich für die Rechte der Bewohner ein (*Dalva* 7-9). Ihr starkes politisches Engagement betonen diese *lideranças* durch die ausführliche Beschreibung ihrer persönlichen Errungenschaften für das Allgemeinwohl (*Geovane* 8-12, 14, 16, 27-30, *Eduino II* 9, 11, *Terezinha* 19, *Margarida* 26, 30, 63, *Roberto M.* 21, *Zé Calmo* 145-149).



Foto V-3 : Versammlung der lokalen Planungsgruppe

Problematisch für die Auswahl der Teilnehmer der GPL ist, dass durch das starke Gewicht dieser *lideranças* bestimmte, besonders benachteiligte Bevölkerungsgruppen unterrepräsentiert sein können. Ein Beleg dafür, dass die ärmsten Bevölkerungsgruppen nicht ausreichend vertreten waren, ist die Tatsache, dass aus den sozial besonders problematischen Siedlungen deutlich weniger Bewohner an den Versammlungen teilnahmen. Es gelang also nur sehr begrenzt, die am meisten benachteiligten Bevölkerungsgruppen langfristig in den Prozess einzubeziehen. Die Erklärungen dafür, wie sie von den Befragten dargestellt wurden, werden im

folgenden Kapitel wiedergegeben. Eine gewisse Rolle dürfte diesbezüglich spielen, dass in dem untersuchten Verfahren keine wirkungsvollen Ansätze verfolgt wurden, die Kosten der Partizipation für die am stärksten benachteiligten Bevölkerungsgruppen zu minimieren (z.B. durch kostenlose Transportangebote für Teilnehmer).²⁶⁶

Es handelt sich dabei um ein typisches Phänomen, dass diejenigen, die bereits die meisten Erfahrungen mit Bürgerbeteiligungsverfahren haben, am besten zu mobilisieren sind (vgl. Abers 2000, 119; Lavallo et al. 2005, 953 u. 959). Denn die erfahrenen, politisch bereits sehr engagierten Bürgervertreter haben am meisten Vertrauen in die Verfahren der Bürgerbeteiligung und werden von Informationen dazu am einfachsten erreicht. Abers (2000, 119) beschreibt dieses Phänomen als eine Art positive Rückkopplung: durch neues Engagement gewinnen sie immer mehr Routine und Kompetenz, weshalb sie sich immer mehr engagieren und immer mehr Gemeinschaftsaufgaben auf ihre Person konzentrieren. Bei diesen Beteiligungs-Aktivisten handelt es sich selten um Vertreter der ärmsten Bevölkerungsschichten, sondern meist um die weniger armen innerhalb der Marginalsiedlungen („obere Unterschicht“).

Auch hinsichtlich der räumlichen Verteilung der GPL-Teilnehmer ist eine gewisse Konzentration auf die Teilgebiet 4 zu verzeichnen, die als am stärksten konsolidiertes Siedlungsgebiet charakterisiert wurde.²⁶⁷ Dieser Teilbereich der Lomba do Pinheiro war in den Versammlungen mit insgesamt 67 Teilnahmen am stärksten vertreten, wie mit Abbildung V-4 für die Versammlungen im Jahr 2004 belegt werden kann. Deutlich weniger nahmen die Vertreter der Region 1 und 3 teil (39 und 40 Teilnahmen), die Region 2 lag mit 52 Teilnahmen in der Mitte.

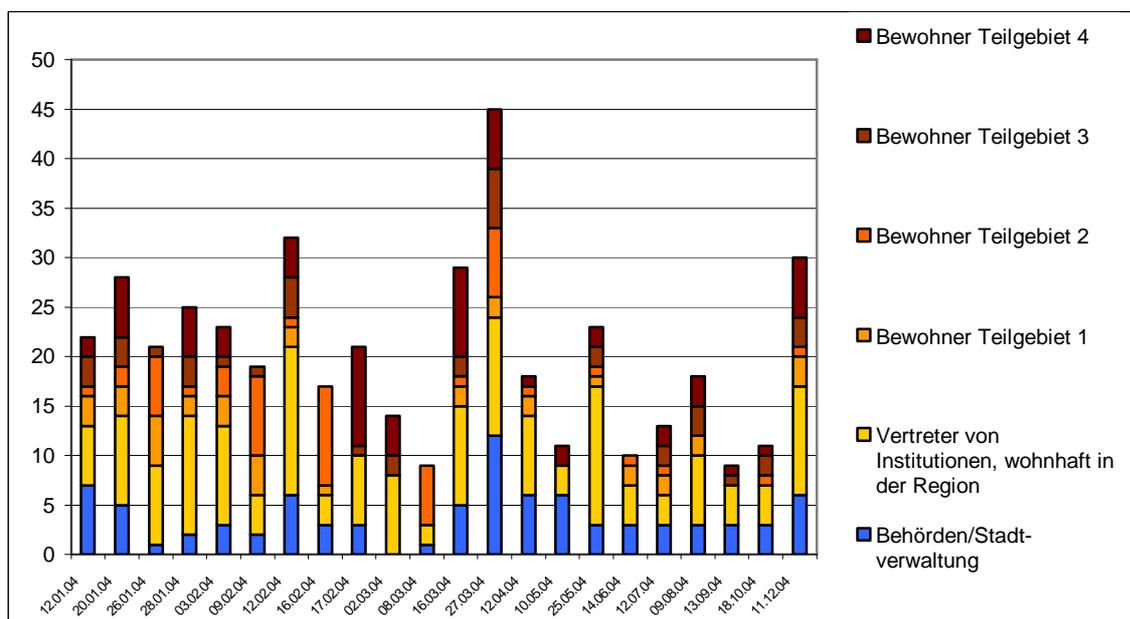


Abbildung V-4: Teilnehmerzahl der GPL Versammlungen im Jahr 2004

²⁶⁶ Die Frage der Erreichbarkeit der Versammlungsorte innerhalb des großen Planungsgebietes war ein häufiges Thema in den Diskussionen um die Probleme der Mobilisierung. Eine Idee waren abwechselnde Versammlungsorte in den verschiedenen Teilgebieten. Aufgrund des großen organisatorischen Aufwandes konnte dies jedoch nicht durchgehalten werden.

²⁶⁷ Die Abgrenzung der verschiedenen Teilregionen ist in Abbildung V-2 dargestellt.

Diese stärkere Mobilisierung der Teilregion 4 hängt unter anderem damit zusammen, dass diese Region besonders von dem Projekt des linearen Schutzgebiets entlang des Arroio Taquara betroffen ist, das zeitweise zu heftigen Kontroversen geführt hatte.

Diese unausgewogene Zusammensetzung der GPL im Hinblick auf die verschiedenen Teilbereiche der Region bzw. breitere Bevölkerungsschichten wurde auch von mehreren Befragten angesprochen (*Roberto M.* 28-32, 93-102, 47, 58, 72, *Flavio* 27-31, *Zailde* 46). Aber nur einzelne Teilnehmer stellten deshalb die Legitimation und Repräsentativität der GPL für die gesamte Bevölkerung der Lomba in Frage. Vor allem im Zusammenhang mit der Diskussion um den Arroio Taquara wurde von einem Befragten kritisiert, dass die direkt von dem Vorhaben betroffenen Bewohner der Landbesetzungen entlang des Flusslaufes nicht gezielt genug eingeladen und beteiligt worden wären (*Flavio* 13).

„Es ist etwas anderes, das diesen Teil erschwert: dass es nur *lideranças* sind, die teilnehmen. Die Einwohner interessieren sich nicht besonders, an diesen Dingen teilzunehmen. Wenn es mehr Bewohner gäbe, die, auch wenn sie keine Delegierten sind, auch wenn sie nicht direkt involviert sind mit dem Prozess, teilnehmen würden, wäre es besser.“ (*Zailde* 47-49)

„[auf die Frage, ob es auch ‘Beteiligungs-Neulinge’ in der GPL gibt] Nein, die Leute, die an der GPL teilnehmen, sind schon Teilnehmer von anderen Bewegungen, des *Conselho Popular* selbst, der CRAS [regionaler Sozialbeirat] (...), sie kommen schon von anderen Bewegungen, sind Vertreter anderer Bewegungen und wenig Vertreter der Bevölkerung, der Gesellschaft.“ (*Zailde* 65)

Zwar konnten durch den neuen Beteiligungskanal auch neue Bürgervertreter gewonnen werden, die bisher noch nicht in Beteiligungsverfahren engagiert waren (*Geovane* 62-68, *Dalva* 28-31), doch sind diese neu mobilisierten Bürgervertreter in der Minderzahl im Vergleich zu den erfahrenen Stadtteilaktivisten (*Terezinha* 82).

Insgesamt kann aber der GPL gemäß den Aussagen der Teilnehmer durchaus eine integrierende Funktion zugeschrieben werden, da es in den Versammlungen zu Kontakten zwischen so unterschiedlichen Akteuren wie Landbesetzern, Immobilienmaklern und Behördenvertretern kommt und die Teilnehmer jeweils mit den unterschiedlichen Perspektiven und Argumentationsweisen konfrontiert werden (*Geovane* 60-63). Dieser Vernetzungsaspekt wird in Kapitel V.3.6.2 ausführlicher dargestellt.

Aus der schwerpunktmäßigen Mobilisierung der bekannten *lideranças* ergibt sich neben der problematischen Repräsentativität auch eine erhebliche Überlastung dieser Personen, die häufig viele verschiedene Gemeinschaftsaufgaben auf sich konzentrieren (*Dalva* 53, *Zailde* 20, 52, *Roberto M.* 74, *Zé Calmo* 149-155, *Margarida* 30-32). Insbesondere in Porto Alegre, wo in den letzten Jahren zahlreiche Beteiligungskanäle in den verschiedenen Bereichen der Stadtpolitik geschaffen wurden, fühlen sich viele engagierte Bürgervertreter überlastet mit Aufgaben, die an sie herangetragen werden. Vor allem diejenigen Bürgervertreter, die am Beteiligungshaushalt teilnehmen, beklagten häufig die zeitliche Überforderung. Sie werden stark von den Aktivitäten des *Orçamento Participativo* (siehe Kap. V.1.1) vereinnahmt.

„Die *lideranças* sind sehr wenige, sie bewältigen die Forderungen, die es für Aktivitäten gibt, nicht, die sind sehr groß. Die Fátima ist eine, die am lokalen Beirat für Gesundheit teilnimmt und es ist schwierig. Wir haben keine Partner zum Arbeiten, eine Versammlung zieht die nächste nach sich. Zu jedem Ereignis, zu dem du gehst, wirst du auf einen anderen Weg geschickt. Du nimmst am *Conselho Popular* teil, aber plötzlich musst du an einer Kommission teilnehmen und diese Kommission muss sich an einem anderen Ort treffen, an einem anderen Tag, zu einer anderen Zeit. Also

nur davon ergeben sich zwei Aufgaben, die du erledigen musst, die eine hier, die andere dort. In meinem Fall, als ich in der GPL war, war ich in der CRAS [Sozialbeirat], im *Conselho Popular* und im *Fome Zero* [Null-Hunger-Programm der brasilianischen Bundesregierung], ich hatte viel zu tun, deshalb hab ich ein bisschen abgegeben, ich hab es nicht ausgehalten. Es war so: (...) 'mein Gott, wo geh ich heute hin?' Niemals habe ich daran gedacht direkt nach Hause zu gehen. 'Wohin gehe ich, wo muss ich hin, welche Versammlung findet statt.' So ging das dauernd. (...) Man muss eine Pause machen und das habe ich gemacht, sonst verliert man die Kontrolle, sogar über den eigenen Haushalt.“ (Zailde 50)

Als Belastung empfinden die Stadtteilaktivisten insbesondere die ungeduldigen Forderungen der Bewohner, die sie vertreten. Denn wenn sie keine konkreten Erfolge durch ihren Einsatz für die Region zu verbuchen haben, sind die Bürgervertreter den Beschwerden darüber ausgesetzt (Flavio 51).

„Für sie [die Bewohner], wenn etwas einmal angesprochen wurde, denken sie das reicht. Wenn man Geld im Beteiligungshaushalt erkämpft hat, muss man es im nächsten Jahr ausgeben, sonst beschweren sich die Leute: 'Es geht nicht mehr, sie lügen, sie verzögern es absichtlich.' Es ist ganz schön schwierig, mit den Leuten zu arbeiten, sie fordern viel von uns ein, aber dass sie da hingehen ihren Dienst zu tun, das sind sehr wenige, die hingehen, und sie überlassen es uns.“ (Zailde 42)

Insgesamt bestätigt sich in der mangelnden repräsentativen Beteiligung die in der Literatur häufig erwähnte Problematik, dass bei Beteiligungsverfahren häufig lokale Gemeinschaften vereinfachend als homogene Interessensgemeinschaft verstanden werden. Denn die Akteursgruppe der *local community* erscheint nur aus der Außenperspektive und lediglich auf den Wohnort bezogen als einheitlich. Tatsächlich bestehen große Interessensunterschiede z.B. zwischen Neusiedlern und alteingesessenen Gemeindemitgliedern, zwischen Vermietern und Mietern, zwischen Arbeitern und Arbeitslosen, zwischen engagierten und politisch unaktiven Bürgern (Gondim 1988, 11-12; vgl. Streeten 2002, 2; Cleaver 1999, 603). Lokale Gemeinschaften werden in Beteiligungsverfahren häufig idealisiert und die tatsächlichen internen Unterschiede im Bezug auf soziale Klassen und politische Macht werden übersehen (Schönwälder 1997, 761). Gerade im peri-urbanen Kontext ist die Stakeholder-Struktur besonders komplex, da hier landwirtschaftliche Nutzungsformen, Abbau von Rohstoffen für die Bauwirtschaft und städtische Nutzungen aufeinander treffen (Allen 2003, 144).

Deshalb wird von vielen Autoren eine eingehende Zielgruppenanalyse gefordert, mit der verhindert werden soll, dass einzelne Gruppen den Planungsprozess dominieren (siehe Kap. IV.1.5.1.1). Dieses als *stakeholder analysis* bezeichnete Instrument ist in der untersuchten Fallstudie vernachlässigt worden. Doch wird es auch bei größerer Sorgfalt im Bezug auf die Mobilisierung der Teilnehmer immer schwierig bleiben, zu verwundbaren, bedürftigen Zielgruppen „durchzukommen“ bzw. deren Position über einen Eingriff von außen zu stärken (Schönhuth 1996, 32). Nach Schönhuth (1996, 29) besteht ein typisches Manko von Beteiligungsverfahren darin, dass die Position der lokalen Institutionen, wie sie im gegebenen Fall die Stadtteilorganisationen darstellen, gestärkt werden, dabei aber die am meisten benachteiligten Gruppen nicht erreicht werden.

In der Literatur zu Stakeholder-Analysen in Beteiligungsverfahren wird zudem hervorgehoben, dass es wichtig sei, Gender-Unterschiede zu berücksichtigen, um eine gleichberechtigte Teilnahme von Frauen und Männern zu garantieren (z.B. Schönhuth 1996, 32). Bei der Rekrutierung der Bürgervertreter für die GPL wurde diese Frage nicht explizit thematisiert, doch stellte sich in dieser Hinsicht von selbst ein ausgewogenes Verhältnis von weiblichen und

männlichen Teilnehmern ein. Teilweise war es sogar so, dass sich in bestimmten Teilregionen Frauen am meisten engagierten. Die Analyse der Gender-Aspekte der Bürgerbeteiligung ist nicht Schwerpunkt der gegebenen Fragestellung und hätte für eine umfassende Analyse ein spezifisches Forschungsdesign erfordert. Dennoch können hier einige bezeichnende Aussagen aus den Interviews zu Gender-Fragen im untersuchten Beteiligungsprozess wiedergegeben werden.

„Schau, ich finde, die Frau hebt sich sehr hier in der Lomba hervor, der Mann denkt so: ‘Ah, das ist dummes Zeug, man redet und redet und nie gibt es Verbesserungen.’ Nein! Ich denke so nicht. Wenn wir unser Recht wollen und wenn wir uns beteiligen, nicht wahr, dann erreichen wir was. Man muss Hoffnung haben. Und die Männer warten nur, denken, das ist Zeitverschwendung. Viele die wir einladen, denken, sie werden ihre Zeit verschwenden. Und das ist nicht so und die Frauen kommen.“ (*Dalva 65*)

“Wir scherzen sogar, dass es bei unseren Treffen manchmal ein Verhältnis von 80, 90% Frauen und 10, 20% Männer gibt, das ist das Mittel. (...) Ich verstehe das nicht, weil in der Theorie ist die Frau häuslich, sie muss zu Hause bleiben, wenn es Nacht wird, muss sie zu Hause sein und sich um die Kinder kümmern. Und wenn du heute in die Versammlung kommst, wirst du hier ein Beispiel haben, weil ich nicht weiß, ob ein Mann kommen wird. Ich glaube ein Mann, die Frauen sind in der Mehrzahl. Das fängt bei der Bevölkerung an, dass die Frauen in der Mehrzahl sind. Männer haben wir in unserer Stadtteilorganisation nur zwei, drei, es sind elf Leute, unser Vorstand setzt sich aus elf Leuten zusammen, wir haben drei Männer, der Rest sind Frauen. Ich glaube, die Frau hat die Einstellung: ‘warum für später aufschieben? Man muss hingehen, ich geh da jetzt hin.’ Ich denke so ist es, (...) sie hat diese Hartnäckigkeit, die der Mann oft ..., sie übernimmt Verpflichtungen und sie hält sie ein. (...) Sie übernimmt Verantwortung und wird nicht versagen, sie will etwas machen, will ein Ergebnis der Arbeit vorzeigen können (...) und um ein gutes Ergebnis vorzeigen zu können, muss man arbeiten, muss man dort sein, zu Hause erreichen wir das nicht.“ (*Zailde 58-62*)

Diese Aussagen und auch die Beobachtungen in den Bürgerversammlungen bestätigen die allgemeine Einschätzung mehrerer Autoren, dass Frauen vor allem in den verarmten Marginalsiedlungen in lateinamerikanischen Städten die Hauptakteure in Nachbarschaftsvereinigungen darstellen (Abers 2000, 118).²⁶⁸ Das Engagement in diesen sozialen Bewegungen wird sogar als naheliegende Erweiterung der traditionellen sozialen Rolle der Frauen im Haushalt gesehen (ebd.). Die Sorge um das Wohlergehen der Familie und die konkreten Verbesserungen der Lebensumstände motiviert die Frauen zum politischen Engagement in den Stadtteilvereinigungen, deren größten Mitgliederanteil sie stellen (Moctezuma 2001, 121; Bryant & Bailey 1997, 183). Dabei übernehmen die Frauen auch immer mehr Führungspositionen in diesen Bürgerorganisationen (vgl. Moctezuma 2001, 121) und erlangen so Zugang zur den lokalpolitischen Entscheidungsstrukturen. Bryant und Bailey (1997, 183) erklären das starke Engagement von Frauen in Basisorganisationen damit, dass sie in den formalen politischen Strukturen unterrepräsentiert sind und in den städtischen sozialen Bewegungen eine Nische sehen, ihren Einfluss geltend zu machen.

Die These, dass Verfahren der Bürgerbeteiligung zum Empowerment der Frauen in der Lokalpolitik beigetragen, wird für Porto Alegre in der Studie von Gomes und Amaral (2003)

²⁶⁸ Diese Tatsache entspricht einer generellen Tendenz in der politischen Partizipation der Frauen in der brasilianischen Gesellschaft. Berg-Schlosser und Kersting (2000, 187) schließen aus ihrer Studie über die politische Kultur in Brasilien und Chile im Vergleich zu afrikanischen Ländern, dass sich die Lateinamerikaner immer stärker vom traditionellen Frauenbild lösen und ihnen in Umfragen die gleichen Freiheiten und politischen Rechte zugesprochen werden. So könnten sich laut der Umfrage von Berg-Schlosser und Kersting (2000, 187) rund 90% der Brasilianer eine Frau als Bürgermeisterin und 81% als Präsidentin vorstellen.

eindrucksvoll anhand Interviews mit weiblichen Delegierten des *Orçamento Participativo* belegt. Doch können diese Erfolge in der stärkeren Einbindung von Frauen in die Teilnahmeverfahren nicht darüber hinweg täuschen, dass es in vielen Fällen auch noch unterstützender Maßnahmen bedarf. Denn im Zusammenhang der Fallstudie über die GPL wurde in einer Siedlung innerhalb der Lomba do Pinheiro auch von Fällen berichtet, dass Frauen von ihren Männern daran gehindert würden, an Versammlungen teilzunehmen. Eine abschließende Beurteilung der gegebenen Fallstudie im Hinblick auf geschlechtsspezifische Ungleichheiten innerhalb des Teilnahmeprozesses kann an dieser Stelle nicht geleistet werden.

Eine weitere mögliche Beeinträchtigung der Mobilisierbarkeit für Bürgerbeteiligung können religiöse Gesinnungen der Bewohner der Marginalsiedlungen darstellen. Teilnehmer der GPL berichteten, dass Anhänger der Pfingstkirchen von den Priestern davon abgehalten werden, sich politisch zu engagieren. Es handelt sich dabei um stark dogmatische, nach außen verschlossene religiöse Gruppen. Zu diesem speziellen Aspekt können jedoch aus den Interviews keine Schlussfolgerungen über das Gewicht von religiösen Gründen für eingeschränktes politisches Engagement bestimmter Bevölkerungsgruppen gezogen werden.

3.2.1.3 Schwierigkeiten der Mobilisierung

Die Institutionalisierung der Partizipation in Form einer festen Planungsgruppe konnte nicht verhindern, dass es zu erheblichen Fluktuationen in den Teilnehmerzahlen kam. Das ist darin ersichtlich, dass in den Teilnehmerlisten im ersten Projektjahr 181 und im zweiten 112 verschiedene Teilnehmer aufgeführt sind, von denen 64 bzw. 39 nur einmal in der Versammlung erschienen. Allerdings bildete sich auch ein fester Teilnehmerkern, von 23 bzw. 18 Teilnehmern, die an mehr als acht Versammlungen der insgesamt 22 bzw. 23 Veranstaltungen teilnahmen. Diese am regelmäßigsten teilnehmenden Bürgervertreter wurden für die Interviews herangezogen, da sie den besten Überblick über das Projektgeschehen haben.

Als Erklärung für den starken Wechsel der Teilnehmer nannten diese Befragten mehrere Faktoren, die ihrer Ansicht nach demobilisierend auf die Bewohner wirkten. So wurde als Begründung für die geringe Teilnahmekontinuität besonders hervorgehoben, dass die Versammlungen zu wenig konkrete Ergebnisse brächten und die Umsetzung der Vorschläge stets aufgeschoben würde und viele Bürger deshalb nicht mehr an deren Realisierung glauben würden (siehe auch Kap. V.3.4.3).

“Je kürzer die Diskussion der GPL ist, umso besser, umso mehr Beteiligung. Wenn alle diese Dinge passieren werden, schafft sie [die GPL] Glaubwürdigkeit. Wenn nicht viel passiert, schafft sie nicht viel Glaubwürdigkeit. (...) Es muss Ergebnisse geben, alles muss Ergebnisse haben, vieles sind sehr gute, gute Vorhaben, aber sie führen zu keinem Ergebnis, es geht nichts vorwärts.“ (*Zé Calmo* 40-42)

Auch in den beobachteten Diskussionen konnte vor allem in den ersten Versammlungen ein deutliches Misstrauen und Frustrationen über bisherige Erfahrungen mit Partizipationsprozessen und städtischen Projekten in der Region wahrgenommen werden. Die bisherigen negativen Erfahrungen minderten das Vertrauen in diese neue Teilnahmestanz. Als weitere Begründungen für die Schwierigkeiten, eine Beteiligung von allen betroffenen Siedlungen zu erreichen, gaben die Befragten an, dass sich auch viele Einwohner der Lomba do Pinheiro mit der Situation abgefunden hätten und nicht an mögliche Veränderungen glauben würden. Andererseits

beklagten die Befragten auch, die Bewohner seien sehr ungeduldig, was die Erfüllung ihrer Forderungen betrifft und schnell frustriert, wenn es nicht zu unmittelbaren Ergebnissen komme. Die Befragten kritisierten auch, dass sich viele nur über die Missstände beschwerten würden, aber nicht bereit seien, konstruktiv und ausdauernd an Lösungen zu arbeiten (*Terezinha* 40, 43-46, 86).

„(...) die Leute sind sehr bequem, andere wiederum glauben nicht daran. Sie denken so: man lädt sie zu einer Versammlung ein, nehmen wir an, wir machen eine Versammlung, um zu erfahren, wie die Situation dieser Kinderkrippe hier sein wird, nehmen wir an, die Kinderkrippe muss renoviert werden. (...) Man versammelt sich heute und in einer Woche wollen sie, dass die Kinderkrippe umgebaut ist, sie wollen sie fertig haben und wenn das nicht stattgefunden hat, denken sie, dass war alles nur, um dummes Zeug zu reden, das bringt gar nichts. Es gibt viele Leute, die nicht verstehen, dass man sich zusammensetzen muss und diskutieren muss, und wieder zehn, zwanzig, dreißig Mal auf das gleiche Thema zurückkommen muss, wenn es nötig ist.“ (*Zailde* 40)

“Es sind nicht viele Gruppen, die teilnehmen, wegen Folgendem: hier gibt es viele Leute, die teilnehmen, aber sie wollen die Dinge sofort, also akzeptieren sie die Planung nicht. Sie behaupten, dass die GPL immer nur redet und nichts macht. Für sie muss man planen und morgen ausführen. Sie haben es nicht verstanden, was ein Plan ist, dass der, der plant, nicht ausführt. Für die Ausführung dieses Planes muss es eine andere Gruppe sein und das haben manche Leute nicht verstanden, sie haben diese Schwierigkeit.“ (*Zé Ramos* 41)

Die Motivation zur Teilnahme breiter Bevölkerungsschichten hängt gemäß den Befragten auch stark davon ab, ob die Bewohner in der Diskussion einen konkreten Bezug zu ihrer jeweiligen Siedlung sehen. Denn je nachdem, ob sich die Leute von bestimmten Maßnahmen betroffen wähten oder welche Ereignisse die Bewohner aufwühlten, beteiligten sich bestimmte Gruppen. Beispielsweise führten falsche Gerüchte über das Vorhaben entlang des Arroio Taquara, die in einzelnen Siedlungen kursierten, zu starker Verunsicherung der Bewohner und zu einer kurzfristigen starken Zunahme der Teilnehmer (*Flavio* 27). Sobald sich jedoch die Aufregung gelegt hatte, blieben sie den Versammlungen wieder fern. Wenn diese Bewohner erfuhren, dass mögliche Umsiedlungen noch in ferner Zukunft liegen, kamen sie nicht mehr in die Versammlung (*Zé Ramos* 82). Die Problematik des häufig sehr schnell wieder abflauenden Betroffenheitsengagements wurden von mehreren Befragten als Erklärung für die unausgewogene Beteiligung genannt (z.B. *Flavio* 34-36, *Dalva* 53, *Fátima* 71-73, *Zé Ramos* 53-56).

„[auf die Frage über die Kontinuität der Beteiligung] Das ist ein System, bei dem die Leute gemäß der jeweiligen Forderung teilnehmen. Wenn es einen Konflikt gibt, nimmt es demgemäß zu, kommen mehr Leute dazu. Wenn der Druck abnimmt, nehmen auch die Leute ab. Die Ereignisse auch. Wenn es ein Ereignis gibt, läuft die Sache, wenn nichts passiert, bleibt es dabei und nimmt ab.“ (*Zé Calmo* 19-20)

3.2.1.4 Verschiedene Motive für die Beteiligung

Abgesehen von der oben angesprochenen Betroffenheit von bestimmten Maßnahmen lassen sich aus den Interviews noch weitere Beweggründe für das Engagement in der GPL ableiten. Als wichtiges Motiv für die eigene Teilnahme an diesem Beteiligungsprozess (bzw. die anderer Teilnehmer) nannten die Befragten beispielsweise die Hoffnung, dadurch in den komplexen Legalisierungsverfahren ihrer Siedlungen voranzukommen (*Zé Calmo* 16, *Terezinha* 24-30, 114, *Roberto M.* 98). Ein wichtiger Anreiz in diesem Zusammenhang war der direkte persönliche Kontakt mit den Behördenvertretern. Denn durch die regelmäßigen Treffen mit den städtischen Beamten erhoffte man sich direkte Hilfe bei Schwierigkeiten mit der städtischen

Bürokratie. In einzelnen Fällen kam es durch diesen „kleinen Dienstweg“ auch tatsächlich zu Fortschritten (*Terezinha* 28, 33-34, *Roberto B.* 32).

Diese Beweggründe zeigten sich auch darin, dass zu Beginn und am Ende der Versammlungen die Beamten regelmäßig mit spezifischen Problemen in bestimmten Siedlungen konfrontiert und beauftragt wurden, bestimmte Anliegen an die zuständigen Stellen weiterzuleiten. Die Versammlungen bekamen so die Funktion einer allgemeinen Anlaufstelle für die Bewohner der Lomba do Pinheiro in Zusammenhang mit Problemen mit der Verwaltung. Für die städtischen Beamten bedeutete diese Funktionalisierung oft eine schwierige Gradwanderung. Doch stärkten die konkreten Hilfestellungen die Glaubwürdigkeit des Projektes und der Vertreter der Stadtverwaltung erheblich. Das große Engagement der Organisationsteams wurde von den Teilnehmern sehr gewürdigt. Denn sie sahen darin einen großen Unterschied zu ihren Erfahrungen mit technokratischen städtischen Beamten, die sich nicht mit den realen Problemen vor Ort auseinandersetzen würden.

„(...), weil, was sie da gemacht haben, machen die anderen nicht, kein Beamter würde in die Lomba do Pinheiro kommen und würde den ganzen Samstag bleiben, würde wie sie ganze Abende hier verbringen. Sie sind gekommen und haben an die Sache geglaubt.“ (*Fátima* 81)

„Die einzige Stelle, an der es nicht in der Schublade verschwindet, ist da bei der Andrea [Mitarbeiterin des GPL-Organisationsteams der Stadtplanungsbehörde]. Deshalb sage ich, sie ist unser Schutzengel, (...) in der SPM [Stadtplanungsbehörde], wo die GPL angefangen hat, nicht wahr. Da finde ich, gibt es mehr Interesse, die Dinge voran zu bringen, nicht wahr. Sie sind sehr verantwortungsbewusst, mehr verantwortungsbewusste Fachleute, (...). Und die anderen sind es nicht so sehr.“ (*Terezinha* 114)

Neben diesen verwaltungstechnischen Hilfestellungen spielen auch eindeutige materielle Interessen für die Teilnahme an der lokalen Planungsgruppe eine Rolle. Eigentümer von Wohngrundstücken innerhalb des Projektgebietes beteiligten sich vor allem aus der Sorge heraus, dass durch Umweltauflagen die Nutzung ihres Grundstückes beeinträchtigt werden könnte (*Roberto M.* 19-21, 64, 149, *Flavio* 21, 33, 57, *Eduino II* 46-50). Eigentümer der Grundstücke bzw. Häuser entlang des Bachlaufes kamen kontinuierlicher zu den Versammlungen (*Zé Ramos* 82).

Bezeichnenderweise handelte es sich dabei mehr um Eigentümer kleinerer Wohngrundstücke und nicht um Vertreter der Großgrundbesitzer der Region, die aus den ehemaligen landwirtschaftlichen Betrieben der Region hervorgegangen sind. Letztere sind zwar über Kontakte ständig über den Stand der Diskussionen innerhalb der GPL informiert (*Fátima* 144), die tatsächliche Entscheidungsmacht dieses Gremiums würden sie jedoch, nach Aussage der Befragten, nicht sehr ernst nehmen (*Roberto B.* 53-56). Sie gehen davon aus, dass das Beteiligungsprojekt nichts erreichen wird und warten ab, was passieren wird (*Fátima* 138). Höchstens einzelne Investoren haben näheres Interesse an dem Projekt, da durch die geplante Aufwertung des gesamten Siedlungsgebietes auch ihre Grundstücke in ihrem Wert steigen (*Fátima* 144). Konkrete wirtschaftliche Interessen sind außerdem bei dem beteiligten Immobilienmakler anzunehmen, der mehrfach die Bedeutung der Beschleunigung der Genehmigungsverfahren von Siedlungsbauprojekten betonte (*Roberto B.* 28, 111-119).²⁶⁹

²⁶⁹ Aus eigener Darstellung sei seine Motivation für die Teilnahme an der GPL jedoch vor allem privater Natur, da er viele Freunde in dieser Region habe (*Roberto B.* 8-10).

Die Tatsache, dass die Großgrundbesitzer, Vertreter von Baufirmen und Investoren nur sehr vereinzelt und sporadisch an den Versammlungen teilnahmen, bestätigt die These von Allen (2003, 139), wonach partizipative Planungstechniken besonders in peri-urbanen Gebieten häufig die regionale Dimension vernachlässigen und es nicht schaffen, Akteure außerhalb der lokalen Gemeinschaft, wie Entscheidungsträger aus der Privatwirtschaft, in den Planungsprozess einzubeziehen.

Doch abgesehen von diesen materiellen Interessen Einzelner wird aus den Interviews deutlich, dass viele, vor allem Teilnehmerinnen, durch die gewonnene soziale Anerkennung zu ihrem Engagement motiviert werden. Sie betonten, dass sie durch ihre Beteiligung an den Versammlungen Selbstbestätigung erfahren (*Terezinha* 21, *Dalva* 96-103).

„Wir haben Hoffnung, ich liebe es zu reden, zu diskutieren, meine Töchter kommen mit. Ich finde es sehr wichtig. Aber es ist nicht die Mehrheit, die das kennt.“ (*Margarida* 8)

„Das ist schön, dass man zu Hause besucht wird, wenn man *liderança* der Gemeinschaft ist (...) und das ist schön. (...), das gibt einem viel zurück.“ (*Margarida* 26-30)

„Du hast mich gefragt ob ich es toll finde. Ich finde es toll, weil sie das Volk aufwerten, vor allem uns, die wir das einfache Volk sind, die Basis, die Masse, die werten sie sehr auf. Wenn man sagt, mir gefällt die Art, wie ihr die Versammlung koordiniert nicht, sind sie ganz offen: ‘also wie wollt ihr es denn?’“ (*Margarida* 6)

Die Teilnehmer, die kontinuierlich teilnahmen, betonten ihre moralische Verpflichtung und ihr Verantwortungsbewusstsein nicht aufzugeben (*Terezinha* 50). Ihre Aussagen lassen zum Teil eine starke Identifikation mit dem Projekt erkennen (*Terezinha* 30, *Roberto B.* 6). Aus ihren Stellungnahmen ist ersichtlich, dass im Laufe des Projektes Vertrauensbildung stattgefunden hat. Jedoch gab es auch Teilnehmer, die weiterhin misstrauisch gegenüber möglichen hintergründigen Interessen der Stadtverwaltung blieben, was in Kapitel V.3.6.1.1 ausführlicher erläutert wird.

„Ich glaube daran! Also werde ich darauf bestehen, bis zum Schluss immer dabei zu bleiben! So - lange ich kann, werde ich immer dabei bleiben. Wenn ich die Lomba do Pinheiro verbessern kann und helfen kann, sie zu verbessern, werde ich das tun. Weil ich finde, dass wir, wenn wir uns etwas auf die Fahne schreiben, müssen wir immer, ...immer auf dieser Seite sein. Immer diese Fahne ge - brauchen, die Fahne erheben und nach vorwärts gehen. Und so ist zurzeit die GPL meine Fahne.“ (*Terezinha* 37-38)

„Mit diesem Prozess, und ich bin bis heute dabei, ist es wie ein Schneeball. Wenn du eintrittst, ist es traurig auszutreten, es sei denn, du bist in der Bewegung wirklich sehr desillusioniert worden. Ich habe schon versucht aufzuhören und habe es nicht geschafft. Wenn der Tag der Versammlung kommt, die stattfindet, komme ich manchmal nach Hause, sage, ich gehe heute nicht hin, leg mich hin (...) Das ist so, du arbeitest mit, bist im Prozess, du willst den Faden nicht verlieren, willst wissen ob es gut läuft, ob es gut geht, was die Probleme sind, auf die man stößt. Seitdem ich in die Bewegung eingetreten bin, habe ich nicht mehr damit aufgehört.“ (*Zailde* 54-57)

Neben den Faktoren der sozialen Anerkennung und der starken Identifikation mit dem Projekt waren auch Solidarität mit lokalen Gemeinschaft oder einfach die Geselligkeit, die sozialen Kontakten und der freundschaftliche Umgang der Teilnehmer wichtige Motivationsfaktoren (*Margarida* 22-26, *Terezinha* 17, 22, *Margarida* 48, 52).

„Ich empfinde es so, dass man Freunde sucht, wenn man allein mit den Kindern ist, man lässt sich auf etwas ein, nicht gefühlsmäßig, aber man engagiert sich in dieser Suche, etwas für die Gemein -

schaft zu schaffen. Wie diese Leute, die zwei Paar Schuhe mitbringen, eines ist um hier an die Hauptstraße zu kommen und das ließen sie hier im Haus oder im Laden an der Ecke. Und ich dachte, ich werde eine Teerstraße für sie erreichen. Ich habe es geschafft, mit viel Kämpfen haben wir es geschafft, hier ist sie, sowohl in dieser Straße als auch in der anderen haben wir mehr Asphaltierung erreicht.“ (*Margarida* 63)

„Ich habe gelernt, habe Freundschaften gefunden, mehr Kommunikation, habe mehr über die Lomba do Pinheiro gelernt. Ich habe mehr Wissen, habe jetzt fast umfassendes Wissen über die Lomba do Pinheiro, was ich vorher nicht hatte, weil ich sehr wenig kannte.“ (*Terezinha* 50)

„Die GPL ist wie eine...ist wie eine Familie. Wir diskutieren da, streiten, zanken, aber es ist eine Familie. (...) niemand ist sich böse, niemand ist...niemand diskriminiert niemand da, nicht wahr. Das ist sehr gut, nicht. Die GPL ist in diesem Punkt...wie ich gesagt habe, ich habe mehr Leute kennen gelernt, habe mehr Freundschaften geschlossen, nicht wahr.“ (*Terezinha* 70)

Manchen Teilnehmern wurde andererseits von den Befragten unterstellt, die sozialen Kontakte innerhalb des Beteiligungsprozesses gezielt für ihre eigene lokalpolitische Profilierung oder zumindest die Steigerung ihres sozialen Status auszunutzen. Denn durch ihren Informations- und Erfahrungsgewinn durch die Teilnahme an der GPL können sie sich in ihrer Siedlung hervortun und haben beispielsweise größere Chancen einen Posten in der Stadtteilvereinigung zu bekommen (ein Beispiel dafür beschreibt *Terezinha* 30). Diese strategischen Interessen wurden von den Befragten zum Teil als legitim erachtet, von anderen jedoch kritisiert, da es dazu führe, dass in den Diskussionen der persönliche Bedeutungsgewinn hinter die inhaltliche Auseinandersetzungen zurücktritt. Diese Art der zu sehr auf Selbstdarstellung bedachten Bürgervertreter wurde von einem Interviewpartner ironisch als Pfau-Stadtteilaktivisten bezeichnet (*Roberto M.* 25). Auch direktes wahlpolitisches Interesse im Bezug auf die Kommunalwahlen wurde als problematische Motivation für die Teilnahme an dem Verfahren aufgeführt (*Roberto M.* 102, *Eduino II* 111-113, *Flavio* 73).

„(...) wer an der GPL teilnimmt, sind Leute, die sich um die Gemeinschaft kümmern, Leute die sich gerne beteiligen und die sogar dieses Bedürfnis haben zu helfen, sich zu beteiligen. Und es gibt die Leute, die aus der GPL oder jeder anderen Gruppe eine Stufe für das Erreichen ihrer persönlichen Ziele machen. Also es gibt viele Leute, die für den Kinderrechtsbeirat kandidieren, es gibt andere, die andere Vorstellungen haben und die dieses Gemeinschaftsengagement als Stufe für das Erreichen ihrer Ziele nutzen, auch weil sie mit dieser Gemeinschaftsarbeit reifen. Es sehe keinen Grund, warum sie das nicht machen sollen, ganz im Gegenteil. Es ist eine Art, wie sie und ihr Umfeld profitieren können. Warum nicht? (...) Und etwas anderes: an der Stadtteilorganisation teilzunehmen, Vorstand einer Stadtteilorganisation zu sein, ist sozialer Status, ist Status und die Leute mögen diese Dinge. Also oft treten die Leute aus einem persönlichen Statusbedürfnis bei, um sich aufzuwerten. Viele Leute verbringen Jahre ohne eine Wertschätzung, also suchen sie eine Form sich als Individuum aufzuwerten, als Bürger, und sogar aus Machtfragen.“ (*Fátima* 61)

„Es gibt einige Leute, von denen man weiß, dass sie teilnehmen, weil sie Stimmeneintreiber²⁷⁰ sind. In Wahlkampfzeiten, da nehmen sie teil, weil sie da ihre Chefs repräsentieren. Dann, nach den Wahlen, verschwinden sie, nicht wahr? Sie werden wieder nahe einer anderen Wahl auftauchen. Die Leute kennen wir schon, in der Bewegung hier kennen wir sie alle schon (...).“ (*Flavio* 31)

Ein weiterer Antriebsfaktor für einzelne Teilnehmer war auch ein grundsätzliches Misstrauen in Projekte der Stadtverwaltung und eine Unzufriedenheit mit staatlichen Planungsvorschlägen. Sie betonten, kontrollierend auf die Planungsvorschläge der Stadtverwaltung Einfluss nehmen

²⁷⁰ Eine genaue Entsprechung für die portugiesische Bezeichnung „cabo eleitoral“ gibt es im Deutschen nicht. Dabei handelt es sich Wahlkampfmitarbeiter, die in Wahlkampfkampagnen für bestimmte Kandidaten tätig sind (Happe 2002, 192, Fußnote 191).

zu wollen und hatten eine sehr kritische Sichtweise hinsichtlich des Beteiligungsangebotes (*Flavio* 11, 21, 51-52, 55, *Roberto M.* 19, *Eduino II* 70-75). In den Interviews betonten sie ihre oppositionelle Rolle gegenüber der Stadtverwaltung. Einer bezeichnet seine Rolle in den Versammlungen selbst sogar explizit als die des „Unnachgiebigen“ und des „Wächters“ (*Flavio* 11).

„In der GPL kann man Folgendes unterscheiden: Es gibt verschiedene Interessen in der GPL. Es gibt die Fachleute, die sind die Fachleute, die vom Programm der Regierung angeheuert sind, sie haben fachliche Interessen. Es gibt die Eigentümer der Region, die Interessen als Eigentümer haben, auf Immobilien bezogen. Es gibt die *lideranças*, die Interessen als *lideranças* haben. Und es gibt die oppositionellen *lideranças*, die teilnehmen, weil sie wissen wollen, wie es wird, um Opposition zu machen. Also es gibt verschiedene Situationen und es gibt viele, die teilnehmen, weil sie wirklich *lideranças* sind, weil sie Verbesserungen für die Region wollen.“ (*Eduino* 46)

3.2.2 Das unterschiedliche Rollenverständnis innerhalb des Beteiligungsprozesses

Hinsichtlich der verschiedenen Rollen innerhalb des Beteiligungsprozesses sollen hier zum einen die Rolle der Bürgervertreter in ihrer Repräsentations- und Multiplikatorfunktion sowie die Organisatoren des Verfahrens in ihrer Moderatorrolle näher betrachtet werden.

Für die Bürgervertreter besteht grundsätzlich die Gefahr, dass sie sich durch ihre Stellung als „Beteiligungs-Profis“ immer mehr von der Basis lösen und den Bewohnern, die sie vertreten nicht in ausreichendem Maße von den Ergebnissen berichten. Laut Fürst (2001, 371-372) tendieren die Repräsentanten umso mehr dazu, sich von der Basis zu lösen und weniger Zeit und Energie für die Rückkopplung mit der Basis aufzuwenden, je kompetenter sie werden. So beschwerte sich eine Befragte, dass die Bewohner immer bei ihr über die Ergebnisse von Versammlungen nachfragen würden, anstatt selbst teilzunehmen und sich die Informationen direkt zu beschaffen (*Zailde* 38).

Durch eine zunehmende Identifizierung mit dem Projekt und ihre Profilierung darin kann es bei den Teilnehmern außerdem auf Dauer zu Loyalitätskonflikten kommen (vgl. Schönwälder 1997, 766). Einerseits wollen sie den Bewohnern gegenüber loyal sein und deren spezifische Interessen so gut es geht vertreten, andererseits wollen sie, dass der Planungsprozess möglichst schnell zu konkreten Ergebnissen gelangt (auf diesen Aspekt wird in Kapitel V.3.4.2 noch ausführlicher eingegangen).

Die eingeschränkte Erfüllung ihrer Rolle als Multiplikatoren für inhaltliche Aspekte des partizipativen Planungsprozesses ist unter anderem damit zu erklären, dass die Bürgervertreter sich nicht als ausreichend legitimierte Repräsentanten sehen. Ein Befragter forderte, dass die einzelnen *lideranças* sich deutlicher als die Vertreter bestimmter Vereinigungen und Organisationen präsentieren müssten und durch offizielle Dokumente von den Bewohnern für die Aufgabe als Bürgervertreter autorisiert werden müssten (*Flavio* 75). Im Falle der Entscheidungen über die Zonierung des Schutzgebietes des Arroio Taquara gab es zum Beispiel Zweifel über die Legitimität der Entscheidung, da nicht alle Teilgebiete ausreichend vertreten waren und die Entscheidungen allein auf der Basis der Ortskenntnis der anwesenden Bewohner getroffen wurden (*Roberto M.* 72).

Im Verlauf des Projektes zeigte sich vor allem bei Einladungen zu groß angelegten Informationsveranstaltungen oder spezifischen Aktionen in einzelnen Siedlungen, dass die Informationsweitergabe nur sehr eingeschränkt funktionierte. Der allgemeine Bekanntheitsgrad

des Projektes ist jedoch schwierig zu beurteilen. Für manche Befragten handelt es sich weniger um ein Kommunikationsproblem als um ein Problem des mangelnden Interesses (*Zé Calmo* 17, *Terezinha* 40). Andere betonten allerdings einen Mangel an Informationsverbreitung über das Projekt (*Fátima* 15, *Flavio* 13, 25, *Roberto M.* 47, *Zé Ramos* 48). Zahlreiche andere Aussagen wiesen jedoch auch darauf hin, dass sie ihren Nachbarn und Bekannten durchaus über das Projekt berichten (*Zailde* 20, *Dalva* 23, 27, *Zé Ramos* 64, 80). Vor allem die engagierten Aktivistinnen der Region würden, nach Aussage der Interview-Partner, in der überwiegenden Mehrheit das Projekt kennen (*Margarida* 16, *Geovane* 54).

„(...) das ist ein Multiplikator dieses Projektes, weil unter den Bewohnern dieses Gespräch aufkommt. Wo kommt das auf: von Mund zu Mund, zu Hause, in der Kirche, in der Stadtteilvereinigung, im Mütterclub, in den Schulversammlungen. Der Sanitätsposten ist heute ein wichtiger ...macht das [bezogen auf Informationsvermittlung über das Projekt].“ (*Zé Ramos* 97-98)

Daraus lässt sich insgesamt schließen, dass zwar „Mundpropaganda“ für Projekt stattfindet, diese informellen Informationskanäle jedoch deutliche Grenzen haben. Besonders Bevölkerungsgruppen, die nicht Teil der bestehenden Netzwerke sind, werden dadurch nicht erreicht.

Vor dem Hintergrund ihrer langjährigen Erfahrungen in den sozialen Bewegungen der Region, war es für manche *lideranças* zum Teil schwierig, sich mit der neuen Rolle des Kooperationspartners der Stadtverwaltung zurechtzufinden. Denn in den Stadtteilvereinigungen und im *Conselho Popular* ist die Rolle als *pressure group* klar definiert. Sie verstehen sich als Organisationen der Interessensvertretung der Bewohner der Lomba do Pinheiro, die politischen Druck auf verantwortliche Entscheidungsträger ausüben. In den frühen 80er Jahren äußerte sich das in Demonstrationen und Straßensperren (*Roberto M.* 21). In dieser Zeit neigten nach Happe (2002, 192) marginalisierte Bevölkerungsgruppen allgemein dazu, angesichts fehlender bzw. unzureichend funktionierender Partizipationskanäle, mittels unkonventioneller Methoden auf ihre Interessen hinzuweisen. Da sich durch den Demokratisierungsprozess die verfassungsmäßig garantierten und legalen Einflussmöglichkeiten der Bürger auf den politischen Prozess deutlich verbessert haben, nahm das Mobilisierungspotential in der Folgezeit jedoch ab (siehe Kap. III.3.1.2). Die Befragten führten diese Veränderung bezeichnender Weise auf die städtische Partizipationspolitik zurück (*Roberto M.* 145, siehe Kap. V.3.6.3).

Es wurde von den Interview-Partnern nicht nur auf die veränderten politischen Handlungsstrategien hingewiesen, sondern auch auf die Frage der Unabhängigkeit der sozialen Bewegungen. Vor allem im Vergleich zwischen der GPL und dem *Conselho Popular* betonten die *lideranças*, die in beiden Gremien teilnehmen, deren unterschiedliche Rolle gegenüber dem Staat. Letzterer versteht sich den Aussagen nach als völlig von der Stadtverwaltung autonome Organisation und als Gremium der lokalen sozialen Bewegungen (*Geovane* 56, *Zailde* 30).²⁷¹ Im Gegensatz dazu sehen sie in der lokalen Planungsgruppe eher die Gefahr der gezielten Beeinflussung durch die Vertreter der Stadtregierung (*Geovane* 32). Ihre Rolle als Bürgervertreter in dem partizipativen Planungsprozess war einzelnen *lideranças* insofern suspekt, als sie darin eine weniger aktive und fordernde Rolle spielten, sondern sie von der Stadtverwaltung

²⁷¹ Diese vermeintliche Unabhängigkeit wird jedoch auch von anderen Befragten in Frage gestellt, da sie dem *Conselho Popular* eine parteipolitische Färbung und eine starke Beeinflussung durch die PT unterstellen.

zum Dialog eingeladen wurden (*Geovane* 42). In ihrer klar begrenzten Rolle als Teilnehmer der GPL sahen sie ihren Handlungsspielraum und –autonomie eingeschränkt.

“[im Bezug auf frühere, vom *Conselho Popular* initiierten Bürgerversammlungen] Also das hat der *Conselho Popular* angestoßen. Der *Conselho Popular* hat das koordiniert, nicht wahr. Hat nur den Raum geschaffen, dass die Behörden und die Fachleute uns etwas vorstellen konnten. Jetzt ist es genau anderes herum. Die Behörden laden die *lideranças* ein, an dieser Bewegung teilzunehmen [bezogen auf die GPL] (...). Ich denke folgendes: die Bewegung hat die Rolle, Spannung zu erzeugen, Druck auszuüben, verstehst du. Und wenn die Dinge passieren, passieren sie normalerweise durch Druck, aus einer Notwendigkeit heraus (...) Im Gegensatz dazu, in der GPL finde ich bringen die Leute die Dinge schon mehr oder weniger vorgedacht (...) Es gibt keinen Druck, weil wer es macht, wer koordiniert und den Anstoß gibt, ist die Regierung selbst, nicht wahr”. (*Geovane* 36-38)

“[gefragt nach den Unterschieden zwischen der GPL und dem *Conselho Popular*] Bah, da gibt es sehr große Unterschiede. Erstens, weil der *Conselho Popular* eine autonome Instanz der Bewegung ist, nicht wahr. Er hat seine Autonomie, unabhängig von der Regierung also. Der *Conselho Popular* mobilisiert die lebendigen Kräfte der Region mit dem Ziel, Verbesserungen zu erreichen, nicht wahr. (...) Also man versucht in verschiedenen Politiken mit dem *Conselho Popular*, die Kräfte zu vereinigen und die Regierungen unter Druck zu setzen, damit diese Verbesserungen garantiert werden können, nicht wahr. Und die GPL, obwohl sie eine ähnliche Aktivität macht, nicht wahr, sie hat eine, wie ich sage, komplett staatliche Koordinierung, nicht wahr. Sie ist nicht koordiniert von der Bewegung, es ist eine Koordinierung von der Stadtplanungsbehörde, nicht wahr. Also das ist der Unterschied. Und ich sage manchmal zum Spaß, das manchmal die GPL eine Umkehrung der Rollen schafft, nicht wahr, innerhalb der Handlungen der Bewegung.” (*Geovane* 31-32).

Abgesehen von den veränderten Rollenzuweisungen für die Stadtteilaktivisten brachte das neue Partizipationsgremium der GPL zusätzliche Unklarheiten für die beteiligten Bürgervertreter hinsichtlich der Abgrenzung von bereits bestehenden Bürgerforen und der verschiedenen Aufgaben und Kompetenzen. Vor allem die inhaltlichen Überschneidungen der Diskussionen innerhalb des *Fórum de Planejamento* (siehe Kap. V.1.2) oder des *Conselho Popular* wurde von einigen Beteiligten als Kompetenzkonflikt gesehen (*Eduino II* 39, 54, *Roberto B.* 24, *Flavio* 77, 81).

Diese bewusste, kritische Auseinandersetzung mit der Rolle der sozialen Bewegungen gegenüber der Stadtverwaltung ist jedoch, wenn sie nicht auf vorurteilsbehaftetem und undifferenziertem Misstrauen basiert, durchaus positiv zu beurteilen, da sie verhindert, dass sich die Bürgervertreter für die Interessen der Stadtverwaltung instrumentalisieren lassen und von dieser kooptiert werden (vgl. Kap. V.3.6.3).

Ein wesentlicher erschwerender Faktor für die transparente Rollenverteilung innerhalb des partizipativen Planungsprozesses war die Tatsache, dass die Organisation und Moderation des Verfahrens überwiegend von den Vertretern des Stadtplanungsamtes durchgeführt wurde. Die Problematik, dass es aus dieser Position heraus schwierig war, eine neutrale Moderator-Rolle einzunehmen, wurde dem Organisations-Team erst im Laufe des Prozesses bewusst. Positiv wirkte sich deshalb aus, dass zusätzliche, externe Moderatoren der Regionalplanungsbehörde und der landwirtschaftlichen Beratungsorganisation hinzugezogen wurden, was auch von einem Interviewten als positiv hervorgehoben wurde (*Roberto M.* 21-23).

3.3 Informationsvermittlung und Qualität des Kommunikationsprozesses

3.3.1 Kompetenz der Teilnehmer

Das Kriterium der Kompetenz, wie es in Kap. V.1.5.1 im Sinne von Selbstreflexions- und Zuhörvermögen beschrieben wurde, ist anhand der gegebenen Interview-Daten nur sehr eingeschränkt zu analysieren. Die teilnehmende Beobachtung der einzelnen Versammlungen erlaubt jedoch die grundsätzliche Einschätzung, dass die Teilnehmer des Beteiligungsverfahrens im Hinblick auf ihr Diskussionsverhalten und ihr rhetorisches Geschick überwiegend sehr kompetent waren. Hier spiegelt sich sicherlich die besondere Situation in Porto Alegre wider, wo die Einwohner durch die lange Tradition der intensiven Bürgerbeteiligung geschult sind und die demokratische Diskussionskultur weit entwickelt ist. Van Lindert und Nijenhuis (2002, 195) betonen, dass demokratische Kompetenz erlernt werden kann.

„In Porto Alegre the inhabitants have learned how to express themselves at discussion meetings in an orderly and effective manner. Here, the fruits of more than a decade of practice in public debating and decision-making became astonishingly clear. People showed a high degree of understanding for arguments which were more convincing than their own. They were willing to accept proposals for investments that would not directly favor their own settlement.“ (Van Lindert & Nijenhuis 2002, 195)

Auch in den Interviews stellten die befragten Teilnehmer sich als kompetent und selbstbewusst dar, was ihre Kapazitäten für den Entscheidungsprozess betraf (*Zé Calmo* 26, 113). Sie begründeten dies auch mit ihrer langjährigen Erfahrung als *lideranças* (*Zé Ramos* 33, 64, 98 *Eduino II* 39, 42, 109-111, *Flavio* 47, 51). Zahlreiche Aussagen belegen auch die differenzierte und umfassende Problemwahrnehmung der Teilnehmer und ihr für den Planungsprozess relevantes Wissen (siehe Kap. V.3.5.1). Durch die Beteiligungserfahrungen und die gewonnene Kompetenz wird ihr Selbstbewusstsein zusätzlich gestärkt (siehe auch Kap. V.3.6.5).

„Das gibt einem Bestätigung, weil man an einem bestimmten Punkt gelangt, man die Kapazität hat, die Sachen zu diskutieren, nicht wahr.“ (*Eduino II* 31)

Ein Bericht über ein Gespräch der Schwester einer Interview-Partnerin mit einer Arbeitgeberin aus der Oberklasse (nach eigenen Worten, Klasse A, Reiche) illustriert dieses Selbstvertrauen in die eigenen Fähigkeiten.

„Was ihr diskutiert Bauvorhaben? Großprojekte? Aber deine Schwester hat das Wissen dazu?
‘Nein, meine Schwester hat nur Sekundarstufe, meine Schwester ist Angestellte im Sanitätsposten (...), aber sie hat kein Ingenieur -, Architekturstudium.’ (...) Sie stellen in Frage: ‘Wie diskutiert sie?’
‘Sie diskutiert folgendes: die Höhe der Gebäude, ob es Bäume in Mitleidenschaft zieht, ob es die Flüsse verschmutzen wird, weil wir Flüsse in der Lomba haben.’, ‘Ihr diskutiert das, und sie ist in nichts ausgebildet? (...) ‘Und es ist nicht nur sie, es sind viele Leute, die kein Studium haben.’“
(*Margarida* 10-12)

Einige Aussagen in den Interviews bezogen sich auch auf die Kompetenz des Organisationsteams des Beteiligungsprozesses. Die Moderatoren des Stadtplanungsamtes lernten im Laufe des Prozesses aus den auftretenden Kommunikationsproblemen. Sie passten ihre Ausdrucksweise an die Bürgervertreter an und vermieden planungsfachlichen Jargon. Die Interviewpartner schilderten diese positive Entwicklung der Dialogfähigkeit der Vertreter der Stadtverwaltung folgendermaßen:

„Von da an bemerkten wir einen Unterschied, in diesem Moment an gingen die Leute, die die Exekutive vertraten, dazu über, die Gruppe des Arroio Taquara anders zu behandeln, sie gingen dazu über anders zuzuhören. Bis dahin war sie [die Kommission des Arroio Taquara Schutzgebietes] mehr die Kuh in der Weihnachtskrippe, die mitten drin war, wegen der politisch-administrativen Situation, (...).“ (Roberto M. 25)

Aus den Interview-Daten lässt sich jedoch nur sehr eingeschränkt die allgemeine Qualität des Kommunikationsprozesses innerhalb des Projektes beurteilen. Ein sehr wichtiger Kritikpunkt, der sich auf die Art und Weise der projektinternen Kommunikation bezieht, taucht jedoch in den Interviews auf. Es wurde kritisiert, dass Informationen und Berichte des Projektes aus langen schriftlichen Dokumenten bestünden, mit denen viele der Bewohner nicht erreicht würden (Zé Ramos 50). Eine bessere Aufbereitung der Projektinformationen wurde gefordert.

3.3.2 Spezifische Kommunikationsprobleme des Planungsprojektes

Da sich die Befragten wenig explizit über die Qualität des Kommunikationsprozesses innerhalb des Beteiligungsverfahrens äußerten, soll an dieser Stelle ein zentrales Kommunikationsproblem des Verfahrens dargestellt werden. Bereits in den ersten Versammlungen erwies es sich als große Schwierigkeit, den langfristigen, planerischen Ansatz des Projektes zu vermitteln. Denn die Begriffe „Projekt“ und „Planung“ wurden von den Teilnehmern oft assoziiert mit vagen Ideen und Luftschlössern, die keine tatsächlichen Auswirkungen auf ihre konkreten Probleme haben. Die Tatsache, dass „Planung“ bei den Einwohner häufig negativ belegt war, hatte auch erheblichen Einfluss auf die Mobilisierbarkeit der Bevölkerung für die Teilnahme (Roberto M. 62, 102, Zé Ramos 41). Da die meisten Teilnehmer durch die partizipativen Haushaltsplanung gewohnt waren, in Beteiligungsverfahren über konkrete städtische Investitionen zu entscheiden, ohne langwierige Analysen durchzuführen, war der neue Ansatz der kooperativen Planung besonders schwer zu kommunizieren.

„Das ist klar, es ist ein großer Unterschied zwischen Planung und Ausführung. Also wir haben immer ein...der Bürgervertreter bleibt immer sehr vorsichtig mit der Planung. Das dauert sehr lange. Wir arbeiten seit 98, Ende 98 mit dieser Gruppe in der Lomba do Pinheiro, seit sechs Jahren jetzt. Und wir haben nichts greifbares, nichts zum Anfassen. Es gibt Projekte, Arbeiten, nicht wahr? Und das ist, denke ich, normal für sie [die Planer]. Wir Laien sind beunruhigt, weißt du. Also das ist die Art, wie wir das sehen, viel Papier und wenig Handlung.“ (Flavio 9)

„(...), die Sache mit der Planung ist sehr relativ, man muss etwas machen, bei dem man an in 30 Jahren denkt, aber werde ich in 30 Jahren noch leben?“ (Roberto M. 13)

„[bezogen auf die Vertreter einer bestimmten Siedlung]. Sie kümmern sich nicht um Planung. Sie sorgen sich darum, ihre Probleme von heute zu lösen. Man sieht sie in der Verkehrskommission, man sieht sie in der Kommission für Legalisierung, Sachen, die für sie heute im Zentrum stehen, aber sie denken nicht an in zehn Jahren, (...).“ (Roberto M. 98)

Trotz dieser Schwierigkeiten gelang es jedoch, im Laufe des Beteiligungsprozesses unter den Teilnehmern ein grundsätzliches Verständnis für die Notwendigkeit und Bedeutung von langfristigen Planungsprozessen zu vermitteln. Die zahlreichen Aussagen der Interviewpartner, die belegen, dass der Bezug zur Lebenswelt und den konkreten Alltagsproblemen erfolgreich hergestellt werden konnte, sind in Kapitel V.3.5.1 aufgeführt.

Eine weitere kommunikative Herausforderung stellte die Vermittlung von stadtplanerischem Fachwissen wie z.B. den städtebaulichen Vorgaben im Stadtentwicklungsplan dar. Dafür wur-

den mehrere spezielle Fortbildungsseminare für die Teilnehmer durchgeführt (allerdings erst ein Jahr nach Beginn der Schaffung des GPL). Die städtischen Beamten hatten dabei große Schwierigkeiten, die sehr komplexen und abstrakten Inhalte des Flächennutzungsplanes gut verständlich zu erklären (vgl. *Tereza* 95 u. 107). Diese Beobachtungen bestätigen die Einschätzungen von Abers (2000, 150), dass sich die Stadtplanungsbehörde nicht ausreichend bemüht, die Bevölkerung didaktisch gut aufbereitet über den Stadtentwicklungsplan aufzuklären.

„Der Stadtentwicklungsplan ist etwas, das die Leute so gut kennen sollten wie die GPL, finde ich. Der Stadtentwicklungsplan wird sehr zurückgehalten, er kam mit mir in der Lomba do Pinheiro an, und durch den Eduino, der Delegierter im Stadtentwicklungsbeirat ist, ich bin der zweite, aber wir nehmen immer gemeinsam teil und das ist ein sehr kompliziertes Thema. Das ist etwas, was von 2, 3 Stunden täglichem Studium abhängt und für jemand, der als Freiwilliger arbeitet ohne Anstellung, ist das schwierig. So viel man sich auch anstrengt, so viel man auch an Wissen hat, das basiert auf Gesetzen, auf Kriterien, es ist sehr kompliziert.“ (*Zé Ramos* 66)

Vor allem die komplexen Strukturen und Kompetenzverteilungen der stadtplanerischen Genehmigungsverfahren ließen das Verwaltungshandeln als undurchschaubare „Black Box“ erscheinen. Die Dauer von Entscheidungen und die langwierigen bürokratischen Verfahren bei der Genehmigung von Sanierungsprojekten oder der Legalisierungsverfahren führten so häufig zu erheblichen Vertrauensverlusten der Bürger (z.B. *Margarida* 8, *Terezinha* 106, 113-116, *Fátima* 166, *Roberto B.* 146).

3.3.3 Zugang zu Fachwissen

Besonders problematisch wirkte sich auf den Beteiligungsprozess aus, dass die Integration des planungsrelevanten Expertenwissens in den Kooperationsprozess mit den Bürgern nicht in ausreichender Form erfolgte. In diesem Zusammenhang sind vor allem Expertenstudien, die in Zusammenarbeit der verschiedenen Fachbehörden über die Region erstellt wurden, zu nennen. Zum einen kam es bei diesen Fachstudien zu erheblichen Verzögerungen, da die betroffenen Behörden wenig Kooperationswillen zeigten und zum anderen wurden die Ergebnisse in einer sehr konventionellen Berichtform präsentiert, die den Einwohnern schwer zugänglich war. Einige der Befragten interpretierten dies als bewusste Zurückhaltung von Informationen und fühlten sich in ihrem Misstrauen gegenüber der Stadtverwaltung bestärkt. Es wurde befürchtet, die fachlichen Bewertungen könnten den Ergebnissen der partizipativen Erhebung widersprechen und den endgültigen Aktionsplan einseitig beeinflussen (*Roberto M.* 43-47, 84, 129, *Flavio* 82-88).

„Da gewinnt man den Eindruck, dass diese Erhebung, die gemacht werden wird, mit etwas gegen - teiligem rauskommen wird, als die Kommission erhoben hat. Und wenn da etwas Gegenteiliges rauskommt, wird es Streit geben. (...) Den Eindruck, den man gewinnt ist, dass das gemacht wird, um zu dieser anfänglichen Idee zurückkommen, (...)“ (*Roberto M.* 33-35)

Zu einem zusätzlichen Vertrauensverlust und erheblichen Frustrationen kam es, als Teilnehmer der GPL an anderer Stellen von laufenden Genehmigungsverfahren in der Region erfuhren. Die Desinformation der lokalen Planungsgruppe wurden als Indiz dafür gewertet, dass es bei der GPL nur um gezielte Manipulation der Bevölkerung ginge und nicht um ernst gemeinte Beteiligung an stadtplanerischen Entscheidungen (*Flavio*, 50-52, *Geovane* 38, *Fátima* 195-208).

„Was für eine Planung ist das? Die Planung in der Lomba wird von einer Gruppe erdacht und jetzt in der letzten Versammlung haben sie gesagt, alle die Arbeitsgruppen aller Behörden bestanden da - rauf, ihre Projekte zwei Jahre später vorzustellen? (...) Aber sie stellen ihre Projekte auf was für einer Basis vor? Basierend auf der Vorstellung aus dem Arbeitszimmer von dem Typen, der hinter seinem Schreibtisch sitzt? Oder weil sie auch an dem Projekt teilgenommen haben und herk - amen und sich beteiligt haben? Wir denken über die Planung der Lomba nach, aber die Behörde X, Y, Z stellt da so ein kleines Projekt vor, das überhaupt nichts damit zu tun hat, was wir wollen.“ (*Roberto M. 76-78*)

Tatsächlich bestätigten die Expertenstudien viele in der partizipativen Erhebung als prioritär definierten Probleme. Doch was die räumliche Zonierungsplanung betrifft, war die Umweltstudie maßgeblich, die als Auftrag an die Universität vergeben worden war. Die (Teil-) Ergebnisse der Studie wurden zwar mehrmals innerhalb der lokalen Planungsgruppe vorgestellt, doch wurden die zugrunde liegenden Wertentscheidungen, welche Flächen als schützenswert zu gelten haben, nicht ausführlich genug dargestellt, um sie diskutieren zu können (vgl. PMPA 2005, 17-18).

Auch für die konkreten Entscheidungen innerhalb des Planungsprozesses, wie die Zonierung des linearen Schutzgebietes entlang des Arroio Taquara, fehlten häufig Informationen einzelner Fachbehörden, um autonome Entscheidungsprozesse zu ermöglichen, oder die Datenerhebung gestaltete sich zu langwierig. (Flavio 35). Zum Beispiel fehlte als fachliche Information für den partizipativen Planungsprozess die genaue Festlegung der Überschwemmungsgebiete des Arroio Taquara, innerhalb derer die bestehenden Hütten umgesiedelt werden müssten (*Roberto M. 72-76*).

„Leute, die sagten, sie wollten nicht aus den Risikogebieten weggehen, konnten in dieser Kommis - sion nicht erfahren, ob sie innerhalb dieser Risikozone liegen oder nicht. Niemand lieferte die Definition, die Typ en von der DEMHAB haben es nicht gesagt, also wurden 5m festgelegt, zum Beispiel, weil die Leute in dieser Versammlung, in dieser Diskussion anwesend waren, und gesagt haben, sie verpflichten sich den Bach zu bewahren, aber ich möchte dort wohnen bleiben.“ (*Roberto M. 127*)

Insgesamt wurde also von Seiten der Stadtverwaltung zu wenig konsequent dem ungleichen Zugang zu planungsrelevanten Informationen entgegen gewirkt. Dies kann als Strategie interpretiert werden, die Machtvorteil der Beamten der Stadtverwaltung zu erhalten, die das entscheidende Fachwissen für bestimmte Interessen instrumentalisieren können (vgl. Jacobi 2003, 331). In diesem Sinne wird das untersuchte Beteiligungsverfahren nicht der Anforderung an Partizipationsprozesse im Hinblick auf Transparenz gerecht. Demnach müssen sich die beteiligten Behörden auf das Risiko der Offenheit gegenüber den beteiligten Bürgern einlassen (vgl. Selle 1996b, 168-169).

„Es fehlt an Information, es fehlt an Mut, uns Informationen zu bringen. Und warum haben sie nicht den Mut uns diese Informationen zu bringen, das ist dann die Frage. Ich weiß nicht, ob sie noch pa r - teipolitisch gefesselt, geknebelt sind, das ist eine Möglichkeit, oder aus anderen Gründen, die wir nicht gerne hätten.“ (*Flavio 53*)

3.3.4 Informationsgewinn der Bürgervertreter durch das Verfahren

Abgesehen von dieser Kritik an der mangelnden Vermittlung von Fachinformationen belegen die Aussagen der Beteiligten andererseits auch, dass ihnen der Beteiligungsprozess erhebliche Informationsgewinne brachte und sie in vielerlei Hinsicht viel dazugelernt haben. Mehrere Befragten betonten, dass sie durch die Veranstaltungen der GPL, vor allem in den

Geländebegehungen und Kartierungsaktivitäten, die Region umfassend kennen gelernt haben (*Terezinha* 49-52, *Eduino II* 42). Auch konkrete Fachinformationen in verschiedenen Bereichen wurden von den Beteiligten als wichtiger Beitrag des Verfahrens dargestellt. (*Zé Calmo* 114-118, *Eduino II* 58).

„Wir wohnen in einer Region, aber wir kennen sie nicht. Wir haben angefangen unsere Region kennen zu lernen, wo es Quellen gibt, wo es ökologische Schutzgebiete gibt, wo es Risikogebiete gibt. All das haben wir angefangen zu machen in diesem System, in diesen Treffen, die normalerweise alle zwei Monate stattfanden.“ (*Zailde* 20)

“Zum Beispiel sind wir von hier in die Quinta do Portal, um dort die Aufgabe zu machen. Wir sind von hier in den Wald gegangen, auf den Hügel, um die Aufgabe zu bearbeiten. Das macht den Unterschied, mit all dem hier lerne ich die Problematik von dort kennen.” (*Flavio* 61)

„Ah, die Sache mit der GPL hab ich toll gefunden. (...) Ich kenne nicht die ganze Lomba. Also mit der GPL hab ich Sachen kennen gelernt, die ich nicht gesehen hatte. Ich hatte schon von dem Arroio Taquara gehört, und ich habe nicht einmal gewusst, dass er in der Gegend dort liegt. Das heißt, wir sind in Gegenden gekommen, die wir uns nicht vorgestellt hatten. Ich bin zum...zum Morro do Indio gekommen, da neben Herdeiros [Namen von *Favelas* innerhalb der Lomba do Pinheiro], den ich nicht kannte. Da gibt es Häuser ganz nah am Stausee, was ich absurd fand. Weil der Stausee das Trinkwasser für die ganze Lomba liefert. Ich war beeindruckt, all die Häuser dort zu sehen. Das heißt also, es ist in dem Sinne wichtig, alles Gute und Schlechte, das es in der Lomba gibt, kennen zu lernen. Und da haben wir gesehen, schau, das muss geplant werden, das ist etwas, was verändert werden muss!“ (*Dalva* 25)

Die umfassenden Studien und partizipativen Erhebungen innerhalb des Beteiligungsprozesses und die Systematisierung der Ergebnisse wurden als großer Fortschritt hervorgehoben (*Geovane* 44, 56). In diesem Zusammenhang wurde auch der Lernerfolg im Hinblick auf Methoden der Entscheidungsfindung erwähnt (*Fátima* 55-56).

“Nein, nein ich hab nicht die Lomba besser kennen gelernt, ich habe eine Technik gelernt. Die Technik ist...Ich kenne die Lomba, ich kenne alle diese Probleme und theoretische Lösungen. Ich kenne sie aus der Praxis, die Theorie dafür hatte ich nicht. Also mir fehlte die Theorie...sogar die Vögel, die Veränderung, die eine Abholzung für das Leben, das existiert, bedeuten könnte. Also der Wald selbst, warum sich die Vögel von diesem Ort zurückziehen, also wächst bestimmte Vegetation nicht mehr, womit man den Schutz der Quellen zerstört. Also das sind die Dinge, die wir damit in der Theorie gelernt haben.“ (*Flavio* 47)

3.3.5 Berücksichtigung des Laienwissens

Die Tatsache, dass das lokal vorhandene praxisbezogene Wissen über die Region und die lebensweltlichen Erfahrungen der Bewohner in der partizipativen Erhebung systematisch zusammengetragen wurden, bewerteten die Befragten als sehr wichtigen Aspekt dieses neuen Planungsansatzes. Dadurch wurden sie in ihrem Selbstbewusstsein als kompetente Kooperationspartner der Stadtverwaltung bestärkt (siehe Kap. V.3.6.2). Sie begründeten ihre besondere Kompetenz vor allem mit ihren Alltagserfahrungen, ihrem praxisbezogenen Laienwissen und ihrer persönlichen Verwurzelung in der Region (*Roberto M.* 29).

„[auf die Frage, ob die im Projektbericht zusammengestellten Informationen hilfreich sind] Ich finde das ist auf gutem Wege, weil das etwas ist, was mit den Leuten erarbeitet wurde, mit dem Bewohner, der dort im Alltag ist.“ (*Zé Ramos* 71)

“Das Ziel war, die Behörden an die lokale Gemeinschaft anzunähern. Mit dieser Annäherung bearbeiten wir Projekte im Bereich der wirtschaftlichen Entwicklung, des Wohnungsbaus, der Sanierung von Bächen, Risikogebieten. Wir bearbeiten diese Punkte, wobei wir immer diskutieren, anbieten, die Fachleute informieren, denn sie haben das Wissen in der Theorie, wir haben das praktische Wissen. Wir fügen das zusammen, vereinen, summieren, um zusammen immer zu einem Einverständnis zu kommen und gleichzeitig verfolgen wir auch laufende Planungen.” (Zailde 18)

“Ein Wissensaustausch. Ein wirklicher Austausch. In der GPL gibt es Leute mit praktischer Erfahrung. (...) [bringt Beispiel von einem Bauarbeiter der seine Erfahrungen in Abwasserbauprojekt einbringt]. Also das nenne ich Wissen des Volkes [conhecimento popular], das das technische Wissen zu einer viel höheren Qualität hinzufügt. Ich finde auch etwas anderes, das von diesem Allgemeinwissen ausgehend entstand, (...) das ist der Laienplaner [planejador popular].” (Eduino II 60)

3.4 Ergebnisse des Beteiligungsverfahrens

Ein wesentliches Bewertungskriterium von Beteiligungsprozessen liegt in der Analyse der unmittelbaren Ergebnisse und konkreten Produkte (*outcome*) mit Bezug auf die Zielsetzungen des Projektes. Eine wichtige Frage in diesem Zusammenhang bezieht sich darauf, inwieweit durch das diskursive Verfahren ein Konsens zwischen den Teilnehmern im Hinblick auf die Planungsentscheidungen erreicht werden konnte.

Da der Grad der Beteiligung in der Diskussion um den Entwurf für den lokalen Entwicklungsplan vorwiegend aus Konsultation beschränkte (siehe Kap. V.3.6.1), kann dieser Planungsprozess weniger als erfolgreiche Verhandlung, sondern mehr als Instrument der nachträglichen Legitimation und Akzeptanzbeschaffung beurteilt werden. Bezeichnender Weise wurde in den Interviews wenig darauf Bezug genommen.²⁷²

Anders verlief jedoch die Planung des Teilprojektes des Arroio Taquara (siehe Kap. V.2.2.2). Hier kam es zu einem kooperativen Verfahren im engeren Sinne, bei der die konkreten Flächenzuweisungen unter den Anrainern des Gebietes verhandelt wurden. Die Aussagen zahlreicher Interview-Partner, die im folgenden Kapitel dargestellt werden, lassen Rückschlüsse auf die Beurteilung dieses Planungsergebnisses durch die Teilnehmer zu. Darauf aufbauend wird in Kapitel V.3.4.2 analysiert, welchen Schwierigkeiten und Loyalitätskonflikten sich die Bürgervertreter im Bezug auf die zu treffenden Entscheidungen gegenüber sahen. Häufig erwähnt wurde in diesem Zusammenhang außerdem die mangelnde Umsetzung von diskutierten Maßnahmen (Kap. V.3.4.3).

Des Weiteren gilt es bei der Analyse der Produkte des Beteiligungsverfahrens zu beleuchten, wie diese Ergebnisse auf übergeordneter Ebene der Stadtverwaltung rezipiert wurden und welche Außenwirkung die Projektergebnisse über die lokale Planungsgruppe hinaus hatten (siehe Kap. V.3.4.4).

²⁷² Ebenfalls wenig in den Interviews angesprochen wurde das Sanierungsprojekt der Squatter-Siedlung Recreio da Divisa, das zwar den Erfolg der Genehmigung einer detaillierten Ausführungsplanung verbuchen konnte, dessen konkrete Umsetzung jedoch aufgrund von Finanzierungsschwierigkeiten nicht absehbar war.

3.4.1 Erreichte Konsensentscheidungen und klar definierte Ergebnisse

Im Bezug auf konkrete Ergebnisse des partizipativen Planungsprozesses wurde von den Befragten häufig der Entwurf für die Zonierung des Schutzgebietes entlang des Arroio Taquara als positives Beispiel erwähnt, bei dem trotz der konflikträchtigen Ausgangssituation ein Kompromiss gefunden werden konnte (*Geovane 18, Dalva 23, Fátima 118, Roberto B. 139-142, Zé Calmo 100, Terezinha 58, Zailde 67*).

Ausgangspunkt für den kooperativen Planungsansatz für das Schutzgebiet entlang des Arroio Taquara war eine Kontroverse um den Vorschlag von Seiten des Stadtplanungsamtes, der allein auf den gesetzlichen Vorgaben für Pufferstreifen entlang von Fließgewässern basierte (siehe Kap. V.2.2.2).

„Die Idee des Schutzgebietes wurde von oben reingedrückt. Und was bedeutet die Idee des Schutzgebietes? (...) Das ist nicht einfach so, sie hatten eine Vorstellung, dass es ein Gesetz gibt, enteignen, das war die Idee. So wird das nicht funktionieren. Die Absichten gingen von dem aus, der verwaltet und hinter seinem Schreibtisch sitzt, dort hat er dieses lineare Schutzgebiet entworfen, von außen: 'eine weltweite Neuheit, sowas gibt es noch nicht, das öffnet Horizonte.' Das gesamte Schutzgebiet, wenn man wirklich auf beiden Seiten 30m nimmt, ist eine ganz schön große Fläche.“ (*Roberto M. 25*)

Da in den Bürgerversammlungen keine Akzeptanz für dieses Vorhaben erreicht werden konnte, kam man zu der Übereinkunft eine Kommission aus Anrainern des Baches zu bilden, die sich mit den Möglichkeiten einer Schutzzone entlang des Baches auseinandersetzte. Im Gegensatz zu den Versammlungen der GPL wurden die Treffen dieser zehnköpfigen Kommission nicht von Vertretern des Stadtplanungsamtes, sondern von den Bewohnern selbst koordiniert. Diese Arbeitsgruppe, führte in drei Geländebegehungen zunächst eine genauere Analyse der Degradierungssituationen entlang des Bachlaufes durch. Darauf aufbauend entwarfen sie einen Kompromissvorschlag für die Zonierung eines möglichen Schutzgebietes.²⁷³

“[bezogen auf die Idee der vertraglichen Schutzverpflichtung] So wird es vielleicht mehr Leute geben, weil es mehr interessierte Leute geben wird. Man wird wissen: 'Gut, ich bin in einem besetzten Gebiet, aber ich werde einen Überlassungsvertrag mit der Stadtverwaltung bekommen, um diese Fläche zu schützen.' Also derjenige, der nicht das Recht hat, er wird praktisch dieses Recht erhalten, er wird einen Vertrag mit der Stadtverwaltung unterschreiben und wird dieses Gebiet bewahren, bewohnen und bewachen können, nicht wahr. Also damit werden diese Leute schon profitieren, die vom Ufer des Arroio Taquara. Die Tendenz ist, dass sie in Zukunft teilnehmen werden.“ (*Flavio 37*)

“(...) zum Beispiel gibt es Stellen, an denen wir 30m vorschlagen, aber es gibt andere, für die wir vorschlagen, dass es so bleibt, wie es ist. Die 5 m, die wir angeben, sind nur, um das Ufer zu schützen und man macht einen Vertrag mit dem Eigentümer. Der Typ dort hat in Wirklichkeit den Bach schon viel mehr geschützt als die Behörden selbst, die sich jetzt damit schmücken wollen.“ (*Roberto M. 27*)

Es konnte weiterhin Einigkeit unter den Teilnehmern der Kommission erreicht werden, in welchen Bereichen es nötig ist, die Besiedlung der überschwemmungsgefährdeten Bereiche umzusiedeln. Innerhalb der Schutzzone wurden außerdem Bereiche definiert, die der öffentlichen Nutzung als städtische Grünflächen und Spielplätze zur Verfügung stehen sollen. Die Teilnehmer beschrieben diesen Planungsprozess und dessen Ergebnisse folgendermaßen.

²⁷³ Die Inhalte dieses Vorschlags wurden bereits in Kap. V.2.2.2 zusammengefasst.

“Laut der Verfassung und dem städtischen Organisationsgesetz, muss der Arroio Taquara auf jeder Seite 30 m frei bleiben. Wir haben uns das angeschaut, was dort los ist. Die Häuser sind ganz nah am Bach, es gibt Stellen, wo die Häuser über dem Bach stehen, sie haben Pfähle gebaut, direkt an der Quelle gibt es zwei Häuser, sie haben eine Säule bebaut und das Wasser läuft dar unter. Und was wird man machen, wenn das Ding schon gebaut wurde? Jetzt gab es eine Diskussion über zwei, drei Monate, und man kam zu dem Schluss, dass man da nicht mehr bauen lässt und dass die Leute, die dort sind, an dieser Stelle auch nicht weiter ausbauen dürfen. Sie müssen sich auf das beschränken und sobald genug Geld reinkommt, wird man diese Leute in andere Gebiete umsiedeln müssen. Aber das ist teuer, es wurden 180 Häuser in dieser Situation gefunden, Steinhäuser. Dann gibt es auch noch die andere Situation am Bachufer, das sind kleine Hütten aus Holz, un stabile Häuschen, die, wenn es eine Überschwemmung gibt, davon getragen werden können. Also das sind die Risikogebiete, die müssen auf jeden Fall weg. Die Leute selbst haben das alles begutachtet, wir haben dieses Jahr drei Besichtigungen gemacht.” (*Zé Ramos* 72)

“Wir wissen, das lineare Schutzgebiet hat sich verändert, weil sie mit der Idee des linearen Schutzgebietes angekommen sind, haben wir eine Kommission gegründet, die des Arroio Taquara und die Leute der Behörde wollten da mit dazu, aber dank der Ansichten von Eliete [externe Moderatorin der Regionalplanungsbehörde METROPLAN] haben wir es geschafft, sie draußen zu behalten und sie haben gesehen, dass wir in zwei Versammlungen viel mehr geschafft haben, als alles, was in den Jahren zuvor besprochen wurde. Der Kern ist, die Bevölkerung alleine machen zu lassen, die Ideen liefern zu lassen.“ (*Roberto M.* 25)

Einzelne Mitglieder dieser Kommission betonten, dass es wichtig sei, die Grenzen der Schutzzone auf ein realistisches Maß zu reduzieren, da der ursprüngliche Vorschlag auch aufgrund der mangelnden institutionellen Kapazitäten nicht umsetzbar sei. Abgesehen von den betroffenen Landeigentümern war der meiste Widerstand gegen das Vorhaben in der Angst der Squatter-Siedler vor der Zwangsumsiedlung begründet. Viele Unsicherheiten entstanden dadurch, dass nicht klar gestellt werden konnte, wohin die Bewohner umgesiedelt werden würden (Roberto M. 122-124). Durch Gerüchte und Unklarheiten wurde unter den Betroffenen „sehr viel Staub aufgewirbelt“ (Roberto M. 127). Die Ängste dieser Betroffenen konnten mittels des kooperativen Verfahrens weitgehend beschwichtigt werden (Terezinha 60, Zailde 69, Zé Ramos 76-79).

“Was man so gespürt hat, war die Angst der Leute, die dachten, sie würden weggebracht werden und würden nichts mehr zum Wohnen haben. Aber das müsste man mit dem OP und der DMEHAB ausarbeiten, nicht wahr, die Wohnungen, um diese Leute umsiedeln zu können, nicht war. Dass es so werden würde. Also haben sich die Gemüter beruhigt. Viele haben es sogar schön gefunden. Man konnte es umwenden. Ihre einzige Sorge war es, dass sie dachten: Ich werde auf der Straße landen.” (*Dalva* 71)

Der erlangte Kompromiss scheint auf weitgehende Akzeptanz zu stoßen und die Umsetzungschancen für das Vorhaben sind dadurch wesentlich erhöht (Fátima 116-118, 124-126). Die Stimmung gegenüber dem Projekt des Arroio Taquara konnte durch das kooperative Verfahren grundsätzlich geändert werden.

“[bezogen auf Versammlungen zum Thema des Schutzgebietes] Wo wir einstimmig beschlossen haben, was gemacht werden sollte und umgesetzt werden sollte, was bis heute noch wenig fortgeschritten ist. Aber heute akzeptieren es zum Beispiel die Personen, die es sehr in Frage gestellt haben, die die Diskussion spalten wollten, oder sie waren bei der Abstimmung unterlegen. (...) Das heißt selbst die Bevölkerung, die dagegen war, die am Bach wohnte, ist sich bewusst, dass es gemacht werden muss.” (*Eduino* 44)

3.4.2 Dilemma der Teilnehmer im Bezug auf Umsiedlungsmaßnahmen

Im Hinblick auf Entscheidungen zu notwendigen Umsiedlungsmaßnahmen von Squatter-Siedlungen z.B. im Zusammenhang mit dem geplanten Schutzgebiet entlang des Arroio Taquara sehen sich die Bürgervertreter innerhalb der GPL einem Dilemma gegenüber. Einerseits wollen sie sich für eine geordnetere Siedlungsentwicklung einsetzen und sehen in dem Projekt des Schutzgebietes mit integrierten öffentlichen Freiflächen einen großen Fortschritt. Andererseits verstehen sie sich als Vertreter der Bewohner dieser Siedlungen und wollen deren Interessen wahren.

So verfechten sie zum Beispiel die Ansicht, dass effektivere ordnungsrechtliche Maßnahmen von staatlicher Seite nötig sind, um eine geregeltere Siedlungsentwicklung zu ermöglichen. In zahlreichen Aussagen werden die großen Defizite der behördlichen Kontrolle im Hinblick auf die illegale Siedlungsvorhaben betont. Vor allem die Kontrollinstanzen der Stadtverwaltung werden für ihre Tatenlosigkeit kritisiert und die großen Vollzugsdefizite bei der Bebauungskontrolle bemängelt. Mehrere Interviewpartner forderten verstärkte Kontrollmaßnahmen bei illegalen Siedlungen (*Fátima* 154) und konsequenteres Vorgehen gegen Squatter-Siedlungen (*Eduino* 87, 109-114). Einige bezogen diese Kritik auch direkt auf die Politik der Arbeiterpartei in Porto Alegre.

„Damit, dass sie die Interessen der ökonomisch benachteiligten Schichten verteidigten, hat die Partei eine Menge Unstimmigkeiten begangen, eine Menge Fehler, die sich im Laufe der 16 Jahre summieren.“ (*Fátima* 180-192)

„Wenn wir dieses Gebiet der 30 m lassen, siedelt man heute um und morgen ist es wieder besetzt, weil die öffentliche Hand nicht die Kontrolle ihrer Flächen garantiert (...) es gibt keine Überwachung der Stadtverwaltung, es gibt keine systematische Kontrolle, um zu verhindern, dass sie besetzt werden. Und damit wird ein großes Problem für die ganze Gemeinschaft und auch für die Stadtverwaltung verursacht. Weil die Stadtverwaltung diese Leute wird umsiedeln müssen und dann einen Standort für sie zur Verfügung stellen muss.“ (*Flavio* 21-23)

Die Bürgervertreter beharren darauf, dass die gesetzlichen Bestimmungen eingehalten werden und konsequent vorgegangen werden müsste. In diesem Zusammenhang werden vor allem die fehlenden Kapazitäten der Umweltbehörden, sowohl auf Kommunal- als auch auf Bundesebene, bemängelt. Die Bürgervertreter berichten von ihren eigenen Erfahrungen, dass die Behörden nicht einschreiten würden, selbst wenn Anzeige wegen illegaler Waldrodungen erstattet würde (*Zé Calmo* 69-71, 95, 99). Ein Befragter betonte in diesem Zusammenhang, man würde sich selbst in Gefahr bringen, wenn man solche illegale Aktivitäten anzeigen würde. Denn man würde sich den Anfeindungen der anderen Bewohner aussetzen, die unter Umständen auch gewaltbereit seien (*Zé Calmo* 89). Darin zeigt sich, dass die Übernahme von Verantwortung von Seiten der Bürger nur dann funktioniert, wenn sie sich auf Rückhalt von staatlicher Seite verlassen können. Mehrere Aussagen bezeugen, dass sich die Stadtteilaktivisten ein stärkeres Durchgreifen der Behörden gegenüber den illegalen Siedlungen wünschen, insbesondere im Hinblick auf die Umweltgesetzgebung.

„Ich denke diese Arbeit muss direkt mit dieser Bevölkerung zusammen gemacht werden und es darf nicht in diesem so...freundschaftlichen Umgang sein. Ich finde, dass man diesen Leuten, die dort wohnen, erklären muss, dass sie dort nicht bleiben können, dass es ein Gesetz gibt, das verbietet, dass sie andere schädigen. Und dass sie die Umwelt schädigen werden, dass sie alles schädigen. Und die Frage des Wassers, nicht wahr. Also ich finde, es darf nicht so sehr mit Diskussion ange-

gangen werden. Man muss ein bisschen das Gesetz nutzen. Sonst hat es keinen Sinn, über ein Gesetz zu verfügen und es nicht anzuwenden. Es gibt viele Leute die denken es gibt Straflosigkeit, nicht wahr. Sie denken es ist egal, sie werden dort bleiben und niemand bringt sie weg.“ (*Eduino II* 89)

„Wenn etwas die Umwelt schädigt, muss man das Gesetz anwenden, es darf nicht A oder B begünstigt werden. Und wir geben den Leuten eine, zwei Optionen in der Frage des Projektes [des linearen Parks]. Es gibt Leute, die grenzen mit ihrem Hinterhof oder dem hinteren Teil ihres Grundstücks an den Bach an (...), der Eigentümer verpflichtet sich, diese Fläche sauber und nicht degradiert zu halten. Aber es braucht laufender Kontrolle, es darf nicht an Kontrolle fehlen. Es gibt andere Leute, die ihr Haus im Bach gebaut haben, das ist etwas anderes, der ist nicht nur innerhalb der 30 m, sondern der 5 m des Baches. Da gibt es keine Wahl, er wird umgesiedelt werden müssen.“ (*Zé Calmo* 124)

Die Befragten betonten mehrfach das Versagen der städtischen Verwaltung und der Umweltbehörden im Bezug auf Kontrollaufgaben. In einem verbesserten Überwachungssystem von Seiten der Stadt- und Umweltverwaltung im Bezug auf illegale Siedlungsaktivitäten wird ein wesentliches Handlungspotential gesehen und gleichzeitig ein grundsätzliches Misstrauen in die staatlichen Institutionen, deren Handlungsbereitschaft und Steuerungskapazität ausgedrückt (*Zé Calmo* 95, 99, *Roberto B.* 134-138).

„Also wirklich gut wäre es für die ganze Gemeinschaft, für die ganze Stadt, wenn die Kontrolle der Stadtverwaltung funktionieren würde. Das wäre gut und ist das, was nicht funktioniert. Die IBAMA [bundesstaatliche Umweltbehörde] funktioniert nicht, die Umwelt funktioniert nicht. Wenn man sie anruft, kümmert es sie gar nicht. Und das schlimmste ist, in der Lomba wird zerstört, das kannst du dir gar nicht vorstellen.“ (*Zé Calmo* 69)

„Es hilft nichts, sich zu beschweren, wenn wir uns beschweren, die IBAMA kommt, sie schneiden Brennholz, verkaufen Brennholz. (...) Man verkauft Brennholz ohne Probleme. Glaubst du es hilft, die IBAMA zu holen? Du wirst es ja nicht mit den Typen da unten aufnehmen. Man muss Anklage erstatten, man muss wissen, wie man eine Anzeige erstattet, sonst machst du dir selbst ein Problem, weil manchmal nicht mal die IBAMA deine Identität schützt. Dann wird es schwierig, weil du nicht weißt, mit wem du es zu tun hast. Du willst helfen, aber du endest als Wegwerfprodukt [bezieht sich auf vermeintlich Kriminelle, gewaltbereite Bewohner in Recreio da Divisa]“ (*Zé Calmo* 87-89)

Andererseits zeigen die Bürgervertreter jedoch Verständnis für die Squatter und erklären sich solidarisch mit ihnen. Sie stellen die Sichtweise der betroffenen Bevölkerung in den illegalen Siedlungen dar, deren Situation sie größtenteils aus eigener Erfahrung kennen. Sie heben vor allem hervor, dass es für die Umsiedlungsmaßnahmen zu wenige Sicherheiten gibt, in welcher Form und unter welchen Konditionen sie durchgeführt würden. Um Vorschläge zu Umsiedlungsmaßnahmen vor den anderen Bewohnern vertreten und dafür einzustehen zu können, fehlt ihnen die Verlässlichkeit der staatlichen Behörden.

„[bezogen auf den Vorschlag des linearen Schutzgebietes] Weil ich Kenner der Siedlungen, die den Arroio Taquara umgeben, bin und weil ich die Leute, die dort wohnen kenne, Leute, die dort bis 40 Jahre gewohnt haben, ihre Kinder dort aufgezogen haben, ihre Enkel dort aufziehen, sie erhalten die Ufer. Und weil ich weiss, dass die öffentlichen Flächen nicht von der öffentlichen Hand in Anspruch genommen werden und nicht geschützt werden und später besetzt werden, von Leuten die keine Wohnung haben, nichts zum Wohnen haben (...) also weil ich all das kenne, war ich entsetzt, als sie mit dem Projekt ankamen...anstatt ein Projekt zu bringen, um mehr Bauflächen zu genehmigen, die Genehmigung von Baugrundstücken zu beschleunigen, um die Landbesetzungen zu verhindern, kommen sie mit einem Projekt an, (...) das alle diese Familien, die dort wohnen, schädigen wird.“ (*Flavio* 11)

Einzelne Vertreter haben Vorbehalte gegen die Umsiedlungslösung und halten diese nur für realistisch, wenn den Squattern mindestens drei verschiedene neue Siedlungsstandorte angeboten werden. Denn sie wissen, dass sich die Bewohner vor allem deshalb so vehement gegen Umsiedlungen wehren, weil sie befürchten, in Gebiete umgesiedelt zu werden, die als soziale Brennpunkte und für ihre hohe Kriminalitätsrate bekannt sind (*Zé Calmo* 64-68).

Im Zusammenhang mit der Problematik der illegalen Landbesetzungen argumentieren die *lideranças* weiterhin, dass es wichtig ist, die Ursachen behandeln und präventive siedlungspolitische Maßnahmen zu ergreifen. Der illegalen Siedlungsentwicklung muss in den Wurzeln der Wohnungsnot entgegengewirkt werden (*Roberto B.* 44-52). Dabei beziehen sie sich in ihren Forderungen vor allem auf eine Entbürokratisierung der Genehmigungs- bzw. Legalisierungsverfahren und auf die gezielte Ausweisung von Vorrangflächen für sozialen Wohnungsbau (*Roberto B.* 119-121, 134-138, 143-150). Die langwierigen juristischen Prozeduren für Legalisierungen werden mehrmals als großes Manko der Siedlungspolitik geschildert (*Terezinha* 106 u. 113-116). Diese Kritik an der stadtplanerischen Bürokratie bestätigen die in Kapitel II.6.2.2 dargestellten Determinanten der Siedlungsentwicklung. Die Bürgervertreter sehen allerdings im Projekt „Lomba der Zukunft“ eine Möglichkeit diese bürokratischen Probleme zu beheben und stellen dieses als ein wichtiges Projektziel in den Vordergrund.

„Die Landbesetzung gibt es wegen der Notwendigkeit nach Wohnraum. Wenn die Stadtverwaltung die Genehmigung von Siedlungen beschleunigen würde, denn es gibt Siedlungsbauprojekte, die dauern sechs Jahre, wenn sie das beschleunigen würde, gäbe es reichlich Angebot, der Preis würde fallen, und die Leute hätten etwas, was sie kaufen könnten.“ (*Roberto B.* 110)

„Sie haben nichts, wo sie hingehen können, nur hier können sie ihr Haus hinstellen, was sagt man da? (...) Das ist wirklich so, es gibt nichts zum Wohnen, Miete kann man nicht zahlen. Das ist sehr ernst. Es könnte eine Politik der Ansiedlung der Leute geben, die Stadtverwaltung könnte das zur Verfügung stellen, nicht dieses ganze Instrumentarium schaffen.“ (*Zé Calmo* 76-78)

Die befragten Teilnehmer heben insgesamt die großen Schwierigkeiten beim Vorgehen gegen Squatter-Siedlungen hervor (*Terezinha* 110). Aus ihren Erfahrungen in der Region haben sie eine realistische Vorstellung, welche Probleme auftauchen können, z.B. durch wiederholte Besetzung nach einer Räumung. Wie in Kapitel V.3.5.1 ausführlicher belegt wird, sehen sie in der Freihaltung einer geräumten Fläche eine große Schwierigkeit (*Zé Ramos* 93, 95, *Zé Calmo* 70, 124, *Roberto M.* 74, *Roberto B.* 106).

Insgesamt haben die Bürgervertreter eine eher kritische Einstellung gegenüber den Umsiedlungsmaßnahmen, auch wenn sie sich über deren Notwendigkeit in den Bereichen mit Überschwemmungsrisiko einig sind. Sie halten diese jedoch nur für durchführbar, wenn mehr als normalerweise üblich in die Umsiedlungsmaßnahmen investiert wird. Unter den gegebenen Unsicherheiten über die Finanzierbarkeit derartiger Maßnahmen, ist es kaum anzunehmen, dass sich die GPL-Teilnehmer öffentlich für diese Maßnahmen einsetzen oder auch nur die Informationen über die laufende Debatte an die Betroffenen weitergeben werden. Im Zusammenhang mit dem Entwurf für das lineare Schutzgebiet des Arroio Taquara hielten sie es für ratsam, die von möglichen Umsiedlungen betroffenen Bürger nicht zu beunruhigen und keine Unruhe unter ihnen zu stiften, ohne dass Gewissheit über die tatsächliche Umsetzbarkeit der Maßnahmen besteht.

„(...) und man hat angefangen, eine Menge Schwierigkeiten zu finden, ein lineares Schutzgebiet zu machen. Es gibt Leute, die im Bach wohnen, wirklich im Bach (...) Jeder Abschnitt des Baches ist eine Diskussion, und es gibt einige Bewohner, die mehr im Projekt selbst drin sind, da gab es ein Geschrei, logisch: ‘Wo werden wir die Leute hintun? Da zum Recreio da Divisa will ich nicht hin!’ (...). Es hilft nichts, ihnen zu sagen, dass sie umgesiedelt werden, an einen anderen Ort gesetzt werden, aber ohne irgendeinen Vorschlag, einfach die Wespen aufscheuchen, ohne zu wissen, ob sie dich stechen werden oder nicht. Also es passieren Sachen, die kritisch im Bezug auf die Verwaltung sind, im Bezug auf jemanden, jemand bezahlt die Rechnung. Diese Art von Projekt, wenn du dich mit den Leuten anlegst, musst du gut wissen, wie man mit ihnen umgeht.“ (Zé Calmo 46)

„Das große Problem für die Umsetzung des Schutzgebietes waren mit Sicherheit die große Zahl an illegalen Siedlungen, die es in der Umgebung gab und die Landbesetzungen, die stattgefunden haben. Also das ist nicht so einfach. Weil es Leute gibt, die praktisch im Bach sind. Um dieses Verfahren zu machen, musst du die Familien umsiedeln.“ (Geovane 98)

Lediglich einzelne Bürgervertreter hatten eine optimistischere Sichtweise, dass die Bewusstseinsbildung durch die Aktivitäten der lokalen Planungsgruppe langfristig dazu beitragen wird, dass eine bessere Steuerung der Siedlungsentwicklung möglich ist.

„Ich denke, dass die Leute, die an der GPL teilnehmen, da die Leute ganz schön in der Region verteilt ist, nicht wahr, es gibt Leute aus der ganzen Region, ich glaube das verhindert ganz schön die Irregularitäten. Diese Leute wissen, dass wenn es Irregularitäten gibt, kann es keine Planung geben, nicht wahr. Im Gegenteil. Wie wird man eine Sache planen, die irregulär sein wird, das geht nicht. Also ich glaube, die Leute werden das Gegenteil erarbeiten, dass man planen muss, um eine Region zu haben, die so nah wie möglich an der Nachhaltigkeit ist und dass sie umweltmäßig geregelt ist, nicht wahr. Ich denke, dass die Leute sich bewusst darüber sind, dass man das langsam erarbeiten wird, langsam aber sicher.“ (Eduino II 91)

Dieses grundsätzliche Dilemma der Bürgervertreter, die sich einerseits als die Verteidiger der Rechte der illegalen Siedler sehen aber andererseits für eine geordnetere Entwicklung der Siedlungsexpansion eintreten wollen, dürfte auch dazu beitragen, dass sie weniger stark als erwartet eine Multiplikatorfunktion für das Projekt übernehmen (siehe Kap. V.3.2.2). In gewisser Weise sehen sich die *lideranças* einem Loyalitätskonflikt ausgesetzt. Sie sind damit überfordert, Verantwortung für diese konfliktträchtigen Entscheidungen zu nötigen Umsiedlungen oder Restriktionen der Siedlungsentwicklung zu übernehmen, die selbst von den Behörden nur sehr zögerlich angesprochen werden.

Man kann das Ziel des Beteiligungsverfahrens in diesem Zusammenhang dahingehend interpretieren, dass es den Vertretern der Stadtverwaltung darum geht, diese sehr kontroversen Maßnahmen zu entschärfen und dafür Akzeptanz zu schaffen. Die Stadtplaner wollen die Verantwortung für diese heiklen Entscheidungen mit Bürgervertretern teilen. Diese sind jedoch nicht bereit, sich uneingeschränkt hinter dieses Vorhaben zu stellen, solange die genauen Konditionen der Umsiedlungsmaßnahmen nicht gesichert sind.

Unter diesen ungewissen Umständen ist es schwierig, einen wirklich stabilen Konsens zu erreichen. Zwar wurde eine vorläufige Kompromisslösung gefunden, doch ist anzunehmen, dass bei neu aufflammenden Protesten der Squatter-Siedler viele Bürgervertreter wieder auf deren Seite wechseln werden. Dieser zurückhaltende Einsatz der *lideranças* für die Bekanntmachung des Projektes Arroio Taquara und der damit verbundenen Umsiedlungsmaßnahmen ist so gesehen verständlich, zumal sie sich des staatlichen Verschuldens der bestehenden Siedlungsproblematik und Wohnungsnot bewusst sind. Für eine tragfähige Konsensentscheidung würde es wohl siedlungspolitischer Maßnahmen auf übergeordneter, gesamtstädtischer Ebene bedürfen, um

den Bewohnern gegenüber glaubhaft zu machen, dass es neben punktuellen Vorhaben auch um effektive Prävention einer weiteren Verschärfung der Wohnungsnot geht und diese Maßnahmen in bestimmten Teilbereichen nicht nur „kosmetischer Natur“ sind.

3.4.3 Kritik an fehlender Umsetzung der geplanten Maßnahmen

Wie im Kap. V.2.2 dargestellt wurde, standen die Entwicklung einer stadtplanerischen Zonierungsplanung und planerische Entwürfe für das Bach- und das Siedlungs-Sanierungsprojekt zunächst im Vordergrund. Demnach beschränkten sich die sichtbaren Ergebnisse des Beteiligungsverfahrens zunächst vor allem auf Planungen.

Da in der Projektplanung von vornherein weder ein fester Zeitplan noch finanzielle Mittel für die Implementation konkreter Umsetzungsmaßnahmen vorgesehen waren, wurden die in der partizipativen Erhebung entwickelten, für die Bewohner prioritären Maßnahmen (siehe Kap. V.2.2.1) zunächst aufgeschoben. Es konnten noch vor der Fertigstellung des ersten Entwurfs des regionalen Aktionsplans einzelne konkrete Maßnahmen durchgeführt werden, wie Fortbildungskurse zur Organisation von Kooperativen und die Initiierung von Gemeinschaftsgärten zur lokalen Produktionsförderung. Diese Aktivitäten standen in Zusammenhang mit übergreifenden staatlichen Programmen, welche das Stadtviertel Lomba do Pinheiro aufgrund der bestehenden Beteiligungsstrukturen als Pilotgebiet wählten. Doch wurden diese Maßnahmen in den Versammlungen und von den Befragten stark kritisiert, vor allem im Hinblick auf ihre mangelnde Kontinuität (*Zé Calmo* 44).

„Eine Erfahrung, aber gab keine Kontinuität der Dinge. Also, was es hier gibt, ist fehlende Kontinuität. Auch innerhalb dieses Projektes der Kooperativen, es wurden Gruppen gebildet und Arbeiten mit diesen Schreinergruppen, zwanzig Leute, für Pflanzenproduktion und Konserven. (...) Und diese Dinge, es gab Engagement von Leuten, die teilgenommen haben, aber es gab keine Kontinuität, es gab nicht diese...die bundesstaatliche oder staatliche Finanzierung kam nicht, um die Kosten zu decken. Als das [die Kurse] zu Ende waren, gab es nichts mehr.“ (*Flavio* 49)

Kamen die Befragten auf die konkreten Ergebnisse des Planungsprojektes zu sprechen, wurde sehr oft betont, dass bisher zu wenig konkrete Umsetzungsprojekte erkennbar seien und die Implementation der zahlreichen, gemeinsam entwickelten Ideen zu lange dauere (*Zé Calmo* 30-33, *Roberto M.* 33, *Eduino* 42). Es wurde argumentiert, dass bei der gegebenen Dynamik der Siedlungsentwicklung ein derartig langwieriger Entscheidungsprozess dazu führe, dass die geplanten Maßnahmen vor ihrer Umsetzung von der realen Entwicklung eingeholt würden (*Roberto M.* 47-52). Das konnte damit belegt werden, dass innerhalb des Zeitraums, den der partizipative Planungsprozess einnahm, neue Landbesetzungen stattfanden (*Eduino II* 91).

Die ausführlichen Analysen und theoretischen Strategien sind den Teilnehmern zu wenig handlungsorientiert. Dadurch sehen sie die Glaubwürdigkeit des Projektes gefährdet (*Zé Calmo* 40-44, 47-51, *Fátima* 47, *Flavio* 9, *Roberto M.* 125). Die stadtplanerischen Fortschritte für die Region waren ihnen zu wenig konkret.

„Unsere Vorschläge werden angenommen, das Einzige, was glaube ich noch nicht klappt, noch nicht vorwärts kam, ist, dass die Projekte entwickelt werden, aber das Schwierige ist, dass es auf die Welt kommt. Nicht dass es keine Förderung von der Regierung [bezogen auf die Stadtregierung] gäbe, die war sogar die einzige Regierung, die offen war für die Bevölkerung, dass die bedürftigen Gemeinschaften sagen, was sie wollen, sie bringen keine fertigen Lösungen, aber ich weiß nicht, man kommt an einen bestimmten Punkt, da bleibt man stecken. Zum Beispiel das Projekt des Re-

creio da Divisa, hier oben bei der Haltestelle 15, seit 98 gibt es dieses Projekt und bis heute ist nichts daraus geboren und es ist alles schön fertig, schön, aber es ist nicht geboren.“ (*Margarida* 8)

„Also ich hoffe Folgendes, das Gefühl habe ich seit dem Beginn des Projektes, dass die GPL nicht nur theoretische Maßnahmen der Dinge ausarbeiten soll, eine Erhebung, Analysen usw machen, sondern, dass es möglich sein müsste, konkretere Maßnahmen umzusetzen, verstehst du. Im Sinne von Entwicklung der Region. Das ist mein eigenes Gefühl. Eine Bewertung, die ich mache, dass es verschiedene Dinge gibt, wie man Strategien für die Region entwickeln kann und sie umsetzen kann.“ (*Geovane* 20)

„Es gab einen ganzen Dialog, ein Gespräch. Aber wir sehen nicht, also, wie ich Dir gesagt habe, dass viele Vorschläge rauskommen. Es gibt schon viel im Buch [gemeint ist der Projektendbericht], aber wir sehen nicht die Möglichkeit, dass das in die Praxis umgesetzt wird.“ (*Flavio* 45)

Allerdings gibt es auch positive Einschätzungen von bereits umgesetzten Maßnahmen. Besonders hervorgehoben wurden in diesem Zusammenhang der Ausbau des Abwassersystems entlang des Arroio Taquara, der zwar durch ein Abwasser-Großprojekt finanziert wurde, aber von den Teilnehmern in Zusammenhang mit den Aktivitäten der GPL gebracht wurde (*Dalva* 23, *Zé Ramos* 41). Eine weitere Umsetzungsmaßnahme war die Organisation von lokalen Kunsthandwerkermärkten und die Wiederbelebung von Bauernmärkten in der Region. Letztere waren schon früher durchgeführt worden, zeigten aber geringe Beständigkeit (*Zé Calmo* 43-45). Von den Befragten besonders häufig erwähnt wurde die Initiative für Gemeinschaftsgärten (*Zé Ramos* 36-39, *Flavio* 51, *Eduino II* 41), wobei es sich zwar nicht um eine neue Idee handelte (*Dalva* 53-57, *Zé Calmo* 119) und auch Probleme mit der Nutzern auftraten (*Zé Ramos* 97-100). Insgesamt wurde dieses sehr greifbare und sichtbare Umsetzungsprojekt jedoch als Erfolg versprechend beurteilt, vor allem für die soziale Integration von Arbeitslosen (*Zé Ramos* 36).

Insgesamt liegt ein zentraler Grund für die langsame Umsetzung sicherlich in der sehr geringen finanziellen Ausstattung des Gesamtprojektes. Die Finanzierbarkeit der kooperativ zu entwickelnden Maßnahmen wurde zu wenig kritisch analysiert bzw. es wurde darauf gehofft, dass mit Hilfe der GPL zusätzliche Ressourcen, z.B. durch externe Kredite, mobilisiert werden oder die Maßnahmen über den Beteiligungshaushalt finanziert werden könnten. Die realistische Einschätzung der finanziellen Umsetzbarkeit partizipativ vereinbarter Aktivitäten ist eine wichtige Voraussetzung für Beteiligungsprozesse, um die Frustration der beteiligten Bevölkerung zu vermeiden (Bliss 1998, 4; Borrini-Feyerabend 1996, 34 ff.). Dieses Risiko der Enttäuschung der erzeugten Erwartungen wurde im Projekt „Lomba der Zukunft“ unterschätzt. Die Finanzierungsprobleme des Projektes hängen jedoch auch wesentlich mit dessen fehlenden politischen Gewicht zusammen, was in folgendem Kapitel näher analysiert wird.

3.4.4 Politische Effektivität des Verfahrens in der gesamten Stadtverwaltung

Unter dem Stichwort der politischen Effektivität geht es um die Frage, welche Resonanz die Ergebnisse des Beteiligungsverfahrens innerhalb des politisch-administrativen Systems der Stadt Porto Alegre hatten. Sowohl Aussagen der Bürgervertreter als auch Einschätzungen der Projektorganisatoren kritisierten deutlich den fehlenden politischen Rückhalt von Seiten der politischen Entscheidungsträger. Obwohl das Projekt genau dem politischen Leitbild der Regierungspartei entsprach, die sich die Förderung der Bürgerbeteiligung auf die Fahnen schrieb, wurde ihm auf übergeordneter Ebene zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt (*Fátima* 77-82).

Aufgrund des fehlenden politischen Gewichtes des Projektes wurde eine schnelle Umsetzung von den beschlossenen Maßnahmen behindert.

„Und es gab nicht viel politischen Willen der Regierung selbst, mehr Sachen durchzuführen, nicht wahr. Also es gibt eine Menge Sachen, die entwickelt hätten werden können und nicht gemacht wurden.“ (*Eduino II 42*)

Vor allem im Zusammenhang mit dem Sanierungsprojekt in der Siedlung Recreio da Divisa sahen sich die Projektorganisatoren mit komplexen bürokratischen Verfahren konfrontiert, die eine effektive Umsetzung der geplanten Maßnahmen lange hinauszögerten. Die langwierigen Genehmigungsprozesse innerhalb des formalen Planungssystems hätten bei stärkerem politischem Rückhalt des Projektes erheblich beschleunigt werden können. Außerdem zeigen die Genehmigungsverfahren, die nicht frühzeitig innerhalb der GPL vorgestellt wurden, dass bei den stadtplanerischen Vorgehensweisen offensichtlich in zwei parallelen Strukturen gehandelt wurde: zum einen der Beteiligungsprozess und zum anderen das formale Verwaltungshandeln. Für die Routine und den standardmäßigen Ablauf der Verwaltungsprozesse hatte das Beteiligungsverfahren keine Bedeutung. Der Prozess der Bürgerbeteiligung hatte keinerlei Schnittstelle zu den bestehenden formalen institutionellen Abläufen. Das war auch der Grund, weshalb die wichtigsten Landeigentümer der Region kaum Interesse zeigten, in den Versammlungen der GPL vertreten zu sein. Denn für sie waren nach wie vor die traditionellen Verfahren stadtplanerischer Entscheidungsfindung entscheidend, weil sie dort ihre Ressourcen einflussreicher einsetzen und zu rechtsverbindlichen Resultaten gelangen können (vgl. Linder & Vatter 1996, 181).

Hier kommt zum Tragen, was Oels (2003, 310) als institutionelle Kluft (*institutional gaps*) bezeichnet: Es gelang nicht die Ergebnisse des Beteiligungsprojektes in die entsprechenden übergeordneten Verwaltungs-, Entscheidungs- und Planungsprozessen einzubinden (vgl. Oels 2003, 71-72, 67 ff.). Die nötigen Schnittstellen zwischen dem formalen und informellen Planungsprozess, im Sinne einer Einpassung des Beteiligungsverfahrens in das bestehende Planungssystem, werden häufig in partizipativen Planungsprojekten vernachlässigt (Oppermann 2001, 19). Diese mangelnde Integration in das bestehende Planungs- und Politiksystem lässt sich mit der nötigen zeitweiligen Ablösung des Beteiligungsprozesses vom üblichen Planungs- und Verwaltungsvorgehen und der damit verbundenen erschwerten Anschlussfähigkeit an traditionelle Entscheidungsverfahren und Umsetzungsmechanismen erklären (Oppermann 2001, 137). Aus dieser Problematik der Desintegration zwischen den formalen Institutionen der repräsentativen Demokratie und den Instanzen der kooperativen Demokratie folgert Oels (2003, 70-71), dass es für effektive Partizipationsverfahren einer Koevolution der formalen und informellen Entscheidungsprozesse bedarf, da die bestehenden Verwaltungsstrukturen häufig nicht kompatibel mit diesen neuen Formen der Entscheidungsfindung sind. Von Seiten der Institutionen bedarf es einer stärkeren Bereitschaft zur Öffnung, denn

„(...) while the innovation in the informal sphere is well on its way, the holders of formal government power are sitting back to watch it fall on its face or hit the brick wall of their institutions.“ (Oels 2003, 71)

Doch auch von Seiten der Projektorganisatoren hat man sich in dem untersuchten Beteiligungsprozess zu wenig damit auseinandergesetzt, wie sich dessen Ergebnisse in das lokale Machtgefüge der städtischen Institutionen einpassen lassen. Das Defizit der Anbindung an den

bestehenden Verwaltungsstrukturen hängt nach Ansicht von Teilnehmern bzw. den Projektverantwortlichen auch mit der traditionell schwachen machtpolitischen Stellung der Umwelt- und der Stadtplanungsbehörde zusammen.

„(...) von einer Planungsbehörde, die nicht genug Macht hatte, um alle zu mobilisieren. Wen hat sie mobilisiert?“ (*Roberto M.* 86)

„[im Bezug auf den geringen politischen Rückhalt des partizipativen Planungsprojektes] Aber es muss auch erwähnt werden, dass historisch gesehen, sowohl das Stadtplanungsamt als auch die Umweltbehörde keine Macht innerhalb einer Verwaltung haben. (...) Städtebaulich planen, das ist für die Leute etwas ganz ätherisches.“ (*Zé Guilherme* 142)

„[in Bezug auf die fehlende Integrationsleistung anderer relevanter Behörden für die Teilnahme an den Planungsprozess] Und das müsste von wem gemacht werden? Vom Bürgermeister und nicht von einer Gruppe innerhalb einer Behörde.“ (*Roberto M.* 88)

Neben den oben erwähnten bürokratischen Hürden bei der stadtplanerischen Genehmigung bestimmter Maßnahmen krankte die Umsetzung der von der GPL erarbeiteten Maßnahmen vor allem an der mangelnden Kooperationsbereitschaft der relevanten städtischen Behörden. Aufgrund deren unterschiedlicher institutioneller Kultur, die stark an sektorspezifischen Vorhaben und Zielen ausgerichtet ist, sind diese nur schwer zu Zusammenarbeit mit den anderen Fachressorts zu bewegen (siehe Kap. II.7.2.3.1).

Die mangelnde Offenheit für partizipative Planungsansätze hängt zum Teil auch mit der Einstellung der städtischen Beamten zusammen, die aufgrund eines elitären und arroganten Selbstbildes als Experten in Stadtentwicklungsfragen ein diskursives Verfahren grundsätzlich in Frage stellen (vgl. Barth & Brose 2002, 65-66; Souza 2002, 329-330). Trotz der langjährigen Erfahrung mit Ansätzen der Bürgerbeteiligung in Porto Alegre bestehen innerhalb der Verwaltung nach wie vor beträchtliche Widerstände gegen derartige kooperative Verfahren, insbesondere von Vertretern der Stadtplanungsbehörden mit einem technokratischen Planungsverständnis (vgl. Souza 2004, 107-108). Das Stadtplanungsamt ist gewissermaßen in zwei Lager gespalten: in die Verfechter und die Gegner partizipativer Planungsansätze. Von Vertreterinnen der ersteren Gruppe, wurde der nötige Einstellungswandel unter den Fachbeamten folgendermaßen beschrieben:

“[zur Frage zur allgemeinen Akzeptanz von Beteiligungsansätzen unter den Verwaltungsbeamten] Viele Behördenfachleute sehen sich so mit dem absoluten Wissen, wissen alles. Und man weiß, dass die Entscheidungen der Behördenfachleute manchmal auf Verwaltungakten basieren, er geht nicht mal vor Ort, um die realen Verhältnisse zu sehen und täuscht sich sehr oft. Das verlangt etwas mehr von der eigenen Einstellung der Fachbeamten. Man muss verhandeln, das ist der politische Teil der Planung, der eingeführt wurde, dass es nicht nur der Fachbeamte ist, der die Dinge aus seiner Sichtweise entscheidet, sondern verhandeln muss, mit der Bevölkerung diskutieren muss.“ (*Eliane/Marta* 23-25)

Nach Aussage derselben Befragten gibt es unter den Planungsbeamten einen starke Lobby gegen Partizipationsansätze. Von den Gegnern partizipativer Planung werde häufig argumentiert, dass dadurch die Bearbeitung eines Verfahrens innerhalb des Instanzenweges länger dauern würde und die Beamten ohnehin schon sehr unter Druck stünden. Die Verfechter der stärkeren Beteiligung der betroffenen Bürgern an Planungsprozessen vertreten das Gegenteil: durch eine frühzeitige Partizipation der Öffentlichkeit könne das Verfahren beschleunigt werden, da bei kooperativ getroffenen Entscheidungen von größerer Akzeptanz ausgegangen werden

kann. Insgesamt handelt es sich bei dieser verwaltungsinternen Kontroverse vor allem um eine Frage der Macht, denn:

„Niemand will seine Macht verlieren (...), die fachliche Planung hat sehr viel Macht, weil sie ein bestimmtes Wissen inne hat und wer zu ihnen kommt hat kein sehr tief greifendes Wissen über Pläne, Städte.“ (*Eliane/Marta* 65)

Ein anderer interviewter Experte beschreibt diese Gegner partizipativer Planungsansätze als

„Kaste von Fachbeamten, die nur in so größenwahnsinnigen Projekten denkt, (...) in Modellen, die importiert werden müssen, (...) neuen, sozusagen Strukturen der räumlichen Planung, (...) große Linien der Stadtentwicklung, (...) sehr viel Theorie, nicht wahr. Und das bleibt beschränkt auf einen sehr kleinen Teil der Stadt. Weil der Stadtentwicklungsplan, der gemacht wurde, um angewandt zu werden, er wird heute in Wirklichkeit nur auf einen kleinen Teil angewandt. Weil die regelwidrige Stadt sehr groß ist im Verhältnis zur regulären Stadt.“ (*Zé Guilherme* 144-146)

Der Meinung dieses Interviewpartners nach, ist die gespaltene Position zu Bürgerbeteiligung in der Planung auch mit den politisch-ideologischen Lagern innerhalb der Verwaltung zu erklären. Aus seiner Perspektive denken die städtischen Beamten zu wenig losgelöst von parteipolitischen Ideologien (*Zé Guilherme* 150). Partizipationsansätze würden demnach automatisch als Bestandteil der Ideologie der Arbeiterpartei (PT) gesehen, wodurch deren politische Gegner diese kategorisch ablehnen. Andererseits hänge der beständige Widerstand gegen ein kooperatives Planungsverständnis auch viel mit dem mangelnden Willen zu zusätzlichem Engagement der Beamten zusammen.

„Andererseits hat sich der Fachbeamte immer auf den Sockel gestellt und wollte da niemals heruntersteigen, um mit den Leuten zu reden. Das müssen wir ganz klar sehen. (...) Sogar deshalb denken diese Beamten, nachts, an den Wochenenden [arbeiten], das sind Dinge, die sie nicht wollen, nicht wahr. Es ist sehr bequem, wenn man im Arbeitszimmer auf dem Sockel bleibt, denn wenn man auf die Straße geht, wird man auf andere Art gesehen. Wenn man zu den Leuten geht, schauen einen die Typen von unten an. (...) Also wenn man zu den Leuten geht, muss man sich bestimmten Dingen aussetzen, die einen nicht interessieren.“ (*Zé Guilherme* 150)

Zu diesen einstellungsbedingten Schwierigkeiten kommen strukturelle Defizite innerhalb der Stadtverwaltung, was die Kommunikation und Koordination zwischen den verschiedenen Sektoren betrifft. Das Verwaltungshandeln der einzelnen Behörden ist kaum mit anderen städtischen Institutionen abgestimmt (strukturelle Probleme der Stadtverwaltung siehe Kap. II.7.2.3). Besonders problematisch auf den Beteiligungsprozess wirkten sich in diesem Zusammenhang Maßnahmen der Wohnungsbaubehörde DEMHAB aus, die, ohne vorab Informationen über die geplanten Maßnahmen an die Organisatoren der GPL weiterzugeben, eine Umsiedlung von Squattern aus einem anderen Stadtteil in das Projektgebiet vornahm. Es wurden dabei etwa 100 Familien aus einer zentrumsnahen Squatter-Siedlung, die einem Bauprojekt für ein Einkaufszentrum weichen musste, auf ein an die Siedlung Recreio da Divisa angrenzendes Grundstück umgesiedelt. In der Folge wurde in vielen Versammlungen der GPL heftig über diese eigenmächtige Maßnahme der Wohnungsbaubehörde debattiert. Es kam dadurch zu einem erheblichen Glaubwürdigkeitsverlust gegenüber der lokalen Bevölkerung, die sich von der DEMHAB vor vollendete Tatsachen gestellt sahen.

(...) sie haben Leute aus einem anderen Gebiet geholt, sind da angekommen, erschlossen, kauften den hintern Teil [des Grundstücks], haben die Leute da hingeworfen, haben nicht gefragt, ob das den Bedarf an Omnibussen erhöhen würde, angesichts der Marginalität der Siedlung, ob es mit der Gesundheitsstation Probleme gäbe, sie haben gar nichts gefragt, sie haben die Gemeinschaft nicht

zur Diskussion eingeladen. Leute, die ganz anderes sind als diese Gemeinschaft ...und so kommt es zu einer Konfrontation und manchmal versetzt es die Verwaltung in Aufruhr, was jetzt gerade passiert und die Reaktion darauf kommt jetzt. (*Zé Calmo* 47)

Auch was die Kanalbau-Projekte innerhalb des Projektgebietes von Seiten der städtischen Abwasser-Behörde betrifft, kam es zu Desinformation der GPL und mangelhafter Koordinierung mit den Aktivitäten der Stadtplanungsbehörde. Aus diesen Schwierigkeiten der intersektoralen Zusammenarbeit, die durch den partizipativen Prozess gefördert werden sollte (siehe Kap. V.3.7), wird deutlich, dass diese als notwendige Voraussetzung von vornherein funktionieren muss. Denn sonst wird, wie an den obigen Beispielen gezeigt werden kann, die Glaubwürdigkeit des Beteiligungsprozesses gegenüber den Bürgern gefährdet.

Ein wesentlicher Kritikpunkt der befragten Teilnehmer der GPL im Zusammenhang mit institutionellen Defiziten der Stadtverwaltung war die fehlende Kontinuität von sektoralen Teilprojekten innerhalb des partizipativen Planungsprozesses. Diejenigen Behörden, die abgesehen von den ohnehin in der Organisationsteam vertretenen Stadtplanungs-, Umwelt- und Wohnungsbaubehörden zu einer aktiven Zusammenarbeit mit der lokalen Planungsgruppe gewonnen werden konnten, wurden für ihr zu kurzfristiges Engagement kritisiert. Zwar erschienen sie zu einzelnen Veranstaltungen, doch war wenig Interesse zu erkennen, die innerhalb der GPL vorgeschlagenen Aktivitäten (wie z.B. berufliche Fortbildungskurse von der Industrie- und Handelsbehörde) langfristig weiterzuführen (*Eduino II* 41). Die Teilnehmer interpretierten dieses sehr punktuelle Interesse an dem Partizipationsprojekt als Folge von wahlpolitischer Motivation (*Flavio* 48-49). Besonders mangelnde konkrete Aktivitäten zur Förderung von lokalen Einkommensmöglichkeiten wurden kritisiert (*Roberto M.* 151).

„Ich habe da sogar Streit mit der SMIC [städtische Industrie - und Handelsbehörde] angefangen in einer der Versammlungen der GPL, ich habe gesagt, dass ich nicht mehr an einer Versammlung mit der SMIC teilnehmen würde, weil die SMIC nur Versammlungen macht, es gibt nur Versammlungen, Versammlungen, Geschwätz und die setzen nichts praktisch um. (...) Ich will meine Zeit nicht vergeuden. Es gibt einen Haufen Leute die Hunger leiden, und wir haben alles in der Hand und die SMIC macht nichts. Die kommen nur, um politische Unterstützung zu bekommen.“ (*Eduino* 42)

„Aber das wird ja schon lange diskutiert, die Frage der Landwirte, der Kunsthandwerkmarkt, das ist nichts neues, das ist alt, aber wurde nie ergänzt, wurde nie der Anteil zugewiesen, dem hätte Kontinuität gegeben werden müssen. Es hat 89, 90, 91 angefangen.“ (*Zé Calmo* 44)

Abgesehen von den Problemen der Behörden-Zusammenarbeit wurde der Beteiligungsprozess auch von den Lokalpolitikern und Stadträten nicht sinnvoll unterstützt. Vielmehr kam es zu kontraproduktiven Instrumentalisierungsversuchen für Wahlkampfzwecke, indem einzelne Stadträte versuchten, das Projekt als ihre Initiative zu darzustellen oder für ihre Zwecke zu nutzen (*Eduino II* 111, *Roberto M.* 64).

3.5 Das Beteiligungsverfahren als Lernprozess

3.5.1 Entwicklung eines gemeinsamen Problemverständnisses

Wie bereits in Kapitel V.3.3 belegt werden konnte, kam es innerhalb des partizipativen Planungsprozesses zu einem fruchtbaren Austausch zwischen Laien- und Fachwissen. In den Interview-Aussagen spiegelt sich außerdem eine sehr genaue Problemwahrnehmung der Teil-

nehmer wider. Diese zeigt nicht nur die Kompetenz der Befragten, sondern lässt auch Rückschlüsse darüber zu, dass der partizipative Planungsprozess zu einem einheitlichen Problemverständnis beigetragen hat. Durch zahlreiche Interview-Aussagen lässt sich belegen, dass die Beteiligung der Bewohner am Planungsprozess und vor allem die gemeinsamen Geländebegehungen ein kollektives Bewusstsein für den Nutzungskonflikt zwischen Siedlungsentwicklung und Schutz der natürlichen Ressourcen geschaffen werden konnte (vgl. PMPA 2003b, 7).

„Was mir am meisten gefallen hat, waren die Begehungen, vor Ort die Dinge kennen zu lernen. Das hat am meisten meine Aufmerksamkeit geweckt. Manchmal ist man mit dem Bus oder mit dem Auto losgefahren, die ganze Gruppe, um [die Gegend] kennen zu lernen. Das ist mir aufgefallen. Ich kannte den Fluss Taquara, aber den ganzen [Flusslauf] bin ich noch nicht abgelaufen. Und das da hat mich ganz schön besorgt gemacht, weil es Häuser am Abhang des Flusses gibt, viel Müll, viel Dreck. Das hat dazu gedient, alle zu sensibilisieren, die an dieser Versammlung teilgenommen haben.“ (Roberto B. 68)

Durch die Berichte über die aktuellen Entwicklungen illegaler Siedlungen und ihrer Hintergründe lernten alle die unterschiedlichen Dimensionen des Problems kennen (Dalva 25). Die Schilderungen aus der Perspektive der Betroffenen verhalfen nicht zuletzt auch den Vertretern der Stadtverwaltung zu einer realistischeren Sichtweise der Probleme der Siedlungsentwicklung. Beispielsweise wiesen die Beteiligten auf das Problem der neuerlichen Besetzung von geräumten Grundstücken hin. Außerdem stellten sie die Sichtweise der Bewohner dar, die bei Unsicherheit über die tatsächliche Umsetzung geplanter Umsiedlungsmaßnahmen entscheiden müssen, ob sie noch in den dringend nötigen Ausbau ihrer bestehenden Häuser investieren sollen (Roberto M. 74).

„Das [neuerliche Landbesetzungen] hat schon stattgefunden, nicht hier am Ufer des Baches, aber in anderen Gebieten. Im Schutzgebiet. Wenn sie die Häuser wegmachen, wird es schwierig sein, jedes Haus einzeln abzurechen, man muss 4, 5, 10 Häuser zusammen wegmachen. Also wenn man an einer bestimmten Stelle schon weiß, dass sie einen Platz machen werden, einen Baum pflanzen werden, wenn sie die Häuser wegmachen, muss das Projekt, das dort gebaut wird, schon fertig sein, damit man es am nächsten Tag bauen kann. Wenn man das so lässt, kommt der nächste Besetzer oder sie fangen an da Müll abzuladen.“ (Zé Ramos 93)

Ein weiteres Beispiel für wichtige Beiträge zu einem realitätsbezogenen Problemverständnis waren außerdem Schilderungen der Unmöglichkeit für die Bewohner, sich auf dem regulären Immobilienmarkt Land zu kaufen (Roberto B. 40, 144-146). In dieser Hinsicht hoben die Befragten auch den Problemzusammenhang zwischen Wohnungsnot und den Hindernissen der Genehmigungsverfahren für Siedlungsprojekte sowie den Gegebenheiten des Immobilienmarktes hervor (Flavio 11, Roberto B. 110, 144-146). Ein 300 m² großes Grundstück mit Infrastrukturanschluss kostete den Aussagen nach mindestens 45.000 R\$, für 10.000 bis 12.000 R\$²⁷⁴ bekomme man allerdings ein gleichgroßes Grundstück in Bereichen ohne Infrastruktur und ohne die nötigen Dokumente (Roberto M. 162-166). Außerdem wurde die Schwierigkeit genannt, dass die Immobilienmakler keine Finanzierung durch Kredite akzeptieren würden (Roberto M. 162-166).

„Weil sie wissen, dass sie wo wohnen müssen, und der einzige Platz, den es gibt, im Bach ist, lassen sie sich dort nieder. Auf den Hügeln auch deshalb. Warum nehmen sie die Hügel ein? Es gibt ni-

²⁷⁴ Bei den Wechselkursen im Oktober 2005 entsprechen 45.000 R\$ rund 16.800 Euro und 10000 bis 12000 R\$ rund 3700 bis 4500 Euro.

chts, wo man wohnen kann. Es stehen keine billigen Baugebiete zur Verfügung. Es gibt nichts...Die Schwierigkeit in Porto Alegre ist das Minimum an Baugebieten für die wachsende Bevölkerung. Man muss Baugebiete genehmigen. (...) Die Bürokratie ist so groß, dass das von Gesetz zu Gesetz stecken bleibt, von Behörde zu Behörde. Und so vergeht die Zeit. Und das entmutigt den Investor. Und jetzt, dieser [bezogen auf einen Investor] ist ganz schön entmutigt von Porto Alegre, der geht an die Küste, um dort Siedlungen und andere Aktivitäten zu machen, und das verringert die Zahl der Siedlungen [in Porto Alegre], logisch.“ (*Roberto B.* 144-146)

Mehrere Befragte nahmen zudem Bezug auf das Problem des zunehmenden Verdrängungsprozesses durch Mittelklasse-Siedlungen in den Stadtrandgebieten wie der Lomba do Pinheiro. Es wird befürchtet, dass sich durch diese Projekte für gehobeneren Ansprüche, die aufgrund der geringen Luftverschmutzung und Lärmbelastung immer mehr am Stadtrand zunehmen, insgesamt die Bodenpreise in der Region erhöhen (*Roberto M.* 111-113, 157-160). In diesem Zusammenhang zeigt sich, dass innerhalb der GPL eine sehr bewusste Auseinandersetzung mit den aktuellen Tendenzen der Siedlungsentwicklung stattfindet. Die Teilnehmer positionieren sich sehr deutlich gegen eine Vereinnahmung ihres Stadtteils durch abgeschirmte Mittelklasse-Bauprojekte (*Flavio 51*, 89).

„Es werden am Anfang der Lomba Siedlungen gemacht, VIP Siedlungen, Siedlungen mit hohem Standard, hohem Luxus, das ist die Tendenz, am Anfang der Lomba kommen die Siedlungen mit hohem Standard hin und die Armen werden verdrängt. Das sieht man ganz deutlich (...) nur Siedlungen mit hohem Standard am Anfang der Lomba, dort geht die ökonomische und soziale Elite hin, hier auf dieser Seite bleiben die Armen, die mit niedrigerem Niveau, niedrigerer Kaufkraft (...)“ (*Fátima* 206-208)

„Probleme und eine problematische Diskussion verursacht hier in der Lomba do Pinheiro, dass die Baufirmen dort hin kommen, um Hochhäuser zu bauen. Das schafft sehr großen Widerstand in der lokalen Gemeinschaft. Weil sie im Innersten spüren, dass sie von dort ausgeschlossen werden ...die Könige, die da ankommen haben nicht...wie sagt man...ihre Kaufkraft. Also das erschreckt sie, sie reagieren sehr heftig darauf, dass dort in der Dolores Duran [Straßenname] fünf Hochhäuser gebaut werden werden (...). Also die GPL und das Planungsforum waren gegen dieses Projekt. Aber die Stadtverwaltung genehmigte es, ohne die Meinung der Bevölkerung in Betracht zu ziehen.“ (*Roberto B.* 72-74)

Besonders das Problem des starken Bevölkerungswachstums in der Region wurde von den Befragten häufig erwähnt. Aufgrund der selbst erlebten rasanten Veränderungen in der Region wird der wachsende Zuzug und die Bevölkerungszunahme als zentrales Problem wahrgenommen (*Flavio 11*, *Zé Calmo* 40, 78, *Roberto M.* 13, *Geovane* 14, *Zé Ramos* 14, 104, *Eduino II* 58). Es gelang jedoch in den Veranstaltungen der GPL nicht, das genaue Ausmaß der städtischen Expansion zu thematisieren und Szenarien über mögliche zukünftige Entwicklungen zu diskutieren. Die Befragten beziehen sich in ihren Aussagen mehrfach auf völlig überschätzte Zahlen zum Bevölkerungswachstum für das Gebiet der Lomba do Pinheiro (*Zé Ramos* 14, *Flavio 11*, *Fátima* 15). In diesem Zusammenhang wäre es nötig gewesen, das Wissen über die tatsächliche Bevölkerungsentwicklung unter den Teilnehmern zu stärken und somit eine fundiertere Diskussionsbasis zu schaffen.

„Haben wir nicht schon einen Stadtteil hier mit 42 informellen Siedlungen, von dem wir wissen, dass er explodieren wird, der jeden Augenblick nach den Seiten explodieren wird? Müssen wir nicht Straßen herbringen, die Straßen schon fertig haben für die Ausweitung hier? Und diese Gebiete nicht auf unverantwortliche Weise besiedeln lassen?“ (*Flavio* 81)

Insgesamt trug die lebensweltliche, praxisbezogene Perspektive der Bewohner dazu bei, ganzheitlichere Lösungsansätze zu finden, die sich nicht auf die sektoralen Zuständigkeiten

einzelner Behörden beschränkten (vgl. Kap. V.3.7). Für die Behördenvertreter war ein beträchtlicher Lernerfolg zu erkennen, da sie einen besseren Bezug zu den realen Verhältnissen in den informellen Siedlungen bekamen und direkt mit dem Blickwinkel der Bewohner konfrontiert wurden. Sie erkannten die Kompetenz und den Sachverstand der beteiligten Bürgervereiter, die sie bisher unterschätzt hatten.

3.5.2 Bedeutung von Planung

Da der planungsorientierte Ansatz des Projektes, wie in Kap. V.3.3.2 angesprochen wurde, zu beträchtlichen Verständnisschwierigkeiten führte, ist es besonders bemerkenswert, dass in den Interview-Aussagen vielfach die große Bedeutung und Notwendigkeit von Planung betont wurde. Viele Befragte sahen in dem planerischen Ansatz des Projektes einen wichtigen Fortschritt. Daraus lässt sich schließen, dass im Laufe des Prozesses den Teilnehmern durchaus die Relevanz einer vorsorgenden, langfristigen Planung vermittelt werden konnte (*Roberto M. 11, Zé Ramos 41, Flavio 89*).

„[auf die Frage was für ihn am nützlichsten an den Aktivitäten der GPL war] Ich glaube, es war die Planung, weil vorher hatten wir Sachen in der Lomba, die nicht geplant waren und wir bereuten es und wir fingen wieder von vorne an, weil man nicht von Anfang an daran gedacht hatte. Heute haben wir 70.000 [Einwohner] in der Lomba, wir sehen voraus, dass in acht, zehn Jahren 200.000, 300.000 hier wohnen werden, also planen wir jetzt etwas, wofür wir heute voraussehen, dass das in zehn Jahren, in fünfzig Jahren passieren wird.“ (*Zé Ramos 105*)

Für einige der Teilnehmer brachte der planungsorientierte Ansatz positive Zukunftsperspektiven, da damit Veränderungsmöglichkeiten aufgezeigt werden (Terezinha 36). Folgende Aussagen drücken diese mit dem Begriff der Planung verbundenen Hoffnungen und den Lerngewinn durch die Aktivitäten der GPL aus.

„Und wir haben diese Gegenden besucht, und wir wurden von den Leuten gut behandelt, und wir haben den Bewohnern Fragen gestellt. Das heißt, das hat uns ganz schön [den Horizont] geöffnet, um zu sehen, dass nicht alles rosig ist [wörtlich: das sind nicht alle Blumen]. Dass viele Dinge verändert werden müssen, aber dass alles möglich ist. Warum? Weil es geplant werden wird. Deshalb halte ich Planung für sehr wichtig.“ (*Dalva 25*)

„Ich glaube, bei allem was geplant wird, kommt etwas anderes heraus. Ich denke, von dem Moment an, wenn wir sagen: ‘Schau, lass uns diesen Baum hier erhalten, lass uns diese Quelle erhalten’ ...Das heißt, und ein Projekt hat alles um zu klappen, wenn es geplant wird.“ (*Dalva 93*)

„Wir fingen an zu erkennen, dass die Verwaltung, die schon 16 Jahre dran ist, Mängel hatte und wir fingen an zu fragen: warum schlug sie fehl? Weil wir nicht geplant haben, was wir wollten, und da kam die GPL auf. Wir müssen eine sehr vorausschauende Planung dessen haben, was wir brauchen. Zum Beispiel die Lomba do Pinheiro, vor 16 Jahren war sie eine Sache, heute ist sie eine andere. Wir haben berechnet, dass maximal in 8 oder 10 Jahren das alles von Hochhäusern, von Stadt eingenommen sein wird. Dafür muss man planen (...).“ (*Zé Ramos 14*)

Die Beteiligung an dem Planungsprozess wird auch als wichtig erkannt, um Fehlentscheidungen vermeiden zu helfen (*Zailde 18*). Damit wurden auch die rein revindikativen, fordernden Positionen, wie sie die Stadtteilvereinigungen traditioneller Weise einnehmen (siehe Kap. V.3.2.2) überwunden. Die eher kämpferische Position wandelte sich im Laufe des Beteiligungsprozesses zu einer konstruktiven, kooperativen Haltung. In dieser Hinsicht hat ein sozialer Lernprozess stattgefunden im Hinblick auf Veränderungen von Einstellungen und Verhaltens-

weisen in den Versammlungen sowie der Übernahme von Verantwortung. Vor allem was die wahrgenommene Umweltdegradierung in der Region betrifft, wird eine vorausschauende Flächenplanung als wichtiges Instrument erkannt.

„Es gibt viel Naturschutzflächen, Sachen die geschützt werden müssen. Ich finde, dass man das mit der Planung plant, nicht wahr.“ (*Dalva* 73)

Ein wichtiger Lernerfolg in Verbindung mit dem Verständnis für räumliche Planung bestand außerdem in einem gesteigerten Bewusstsein für räumliche Problemzusammenhänge auf regionaler Ebene. Die Teilnehmer lernten, dass Lösungsansätze auf der Ebene der gesamten Region ansetzen müssen und nicht isoliert für einzelne Siedlungen gedacht werden können. Im Vergleich zum Beginn des Planungsprozesses, als sich die Bürgervertreter sehr auf die Infrastrukturmängel in ihrer jeweiligen Siedlungen fixiert zeigten, konnte im Laufe des Beteiligungsprozesses ein Verständnis für die gemeinsamen Probleme und deren Kausalzusammenhänge vermittelt werden. Die Teilnehmer nahmen stärker die Region als Ganzes wahr und konnten ihre räumlich sehr begrenzte Problemwahrnehmung überwinden. Es wurde eine stärkere räumliche Identität für die gesamte Lomba do Pinheiro geschaffen. Dieser Aspekt hängt auch eng damit zusammen, dass im Dialog zwischen den einzelnen Stadtteilorganisationen ein Bewusstsein für die gemeinsamen Interessen entstand (siehe Kap. V.3.6.2).

„Was sich sehr verändert hat, war die Auffassung, die die Leute von der Region, der Planung als Ganzes hatten. Diese Auffassung hat sich sehr geändert!“ (*Eduino II* 44)

„Die Ziele sind nicht für die Region, die Ziele sind für die Stadt. Weil es die Region ist, die am meisten an Bevölkerung wächst und die durch die Hügelkette das Mikro-Klima der Stadt bestimmt. Schlussendlich, eine Reihe von Faktoren, nicht wahr.“ (*Eduino II* 58)

Das umfassende Problemverständnis der Teilnehmer zeigt sich auch darin, dass die Befragten ein wesentliches Ziel des Projektes darin sehen, zur Bewusstseinsbildung der Bevölkerung für die Problemzusammenhänge in der Region beizutragen, insbesondere im Bezug auf die lokalen Umweltthemen. Die Aktivitäten der GPL haben nach Aussagen der Befragten bereits wesentlich zur Umweltbildung beigetragen und konnten die Akzeptanz für Maßnahmen des Umweltschutzes erhöhen (*Dalva* 23, *Geovane* 18, 96, *Fátima* 99-105, *Eduino II* 42, 44).

“Ein anderes Ziel ist vor allem, das einfache Volk zu erziehen, ohne jedes Projekt gäbe es keine Bildung, wie man die Umwelt organisiert .“ (*Zé Calmo* 14)

3.6 Demokratisierung der Stadtplanung

Wie im Kap. V.2.3 dargestellt werden konnte, bezieht sich das Projekt „Lomba der Zukunft“ in seinem partizipativen Planungsansatz auf zwei grundsätzlich verschiedene Zielsetzungen. Zum einen erhebt man den Anspruch einer Demokratisierung der Stadtplanung und zum anderen verfolgt man das Ziel der Effizienzsteigerung städtischer Planungen. Diese beiden Argumentationsstränge, mit denen die Notwendigkeit eines partizipativen Ansatzes begründet wird, haben jedoch sehr unterschiedliche Konsequenzen, was den erforderlichen Grad der Machtdelegation betrifft (siehe Kap. IV.1.2). Für die Analyse der Zielerreichung muss deshalb zwischen diesen hier miteinander vermischten Empowerment- und Effizienz-Argumenten genauer differenziert werden (vgl. Cleaver 1999, 598). Dabei ist es laut Cleaver (1999, 597) für die Effizienzsteigerung durch Beteiligungsansätze einfacher Belege zu finden als für die Empowerment-Effekte,

denn eindeutige Kausalbeziehungen zwischen Maßnahmen der Bürgerbeteiligung und z.B. verstärkter Eigenverantwortung oder stärkerem politischen Bewusstsein der Teilnehmer sind nur schwer nachzuweisen. In folgenden Kapiteln wird dennoch versucht, gemäß der in Kapitel IV.1.5.4.2 vorgenommenen Operationalisierung des Konzepts des Empowerment Belege dafür in den Interviewaussagen zu finden.

3.6.1 Grad der Beteiligung

Auf allgemeiner Ebene wurde von Beginn des Beteiligungsprozesses an sehr wenig thematisiert, welchen tatsächlichen Einfluss die Ergebnisse der GPL auf die planerische Entscheidung im Hinblick auf die Änderungen des Stadtentwicklungsplans haben würden. Wie in Kapitel V.3.3.3 bereits dargestellt wurde, waren für die Zonierungsplanung die parallel verfassten Expertenstudien ausschlaggebend. Die im Rahmen der GPL durchgeführte partizipative Erhebung (*diagnóstico rápido participativo*, DRP) beinhaltete überwiegend Informationsgewinnung doch kaum Auseinandersetzung mit den tatsächlichen Planungsentscheidungen. Demnach ist das Verfahren, was den Grad der Beteiligung betrifft, mehr der Stufe der Konsultation zuzuordnen. Zwar hebt der Projektendbericht hervor, dass die Bewohner über die bloße Problemanalyse hinaus aktiv an der Entscheidungsfindung und Prioritätensetzung beteiligt worden seien (PMPA 2005, 9), doch fand die Diskussion um den lokalen Entwicklungsplan und die nötigen Änderungen im Flächennutzungsplan erst auf Basis der abgeschlossenen Fachstudien statt (PMPA 2005, 14). Im Projekt-Zwischenbericht heißt es zu dieser zweigleisigen Vorgehensweise lediglich:

„Parallel dazu [zum DRP] gibt es Expertengruppen, die spezifische Fragen bewerten und die Erarbeitung der Maßnahmenvorschläge begleitet haben und daran mitgearbeitet haben“ (PMPA 2003b, 26).

Bezeichnenderweise nahmen auch die befragten Teilnehmer des GPL in den Interviews kaum Bezug auf diese allgemeinen stadtplanerischen Richtlinien für die Region und die Entscheidungen über vorgesehene Schutz- und Verdichtungszonen. Die praktische Relevanz dieser Planungsentscheidung scheint den Bürgervertretern demnach nicht bewusst zu sein. Im Gegensatz dazu setzen sie sich viel stärker mit konkreten Bauvorhaben auseinander (vgl. Kap. V.3.3.3). Lediglich ein Befragter kritisierte im Bezug auf die stadtplanerischen Richtlinien, dass die Fachbehörden ihre reinen „Schreibtisch-Entscheidungen“ einbrächten, ohne diese ausführlich mit der GPL diskutiert zu haben (*Roberto 76-78*).²⁷⁵

Andererseits ist in die Beurteilung des Beteiligungsgrades einzubeziehen, dass die Versammlungen der lokalen Planungsgruppe auch nach Abschluss der Erhebung noch eineinhalb Jahre weitergeführt wurden. Es war eine dauerhafte Instanz und ein ständiges Forum geschaffen worden, in dem es zu regelmäßigem Informationsaustausch über den Verlauf der Planungen kam und in dem die Stadtverwaltung von den Bewohnern zur Rechenschaft gezogen werden konnte (siehe Kap. V.3.6.5 und V.3.7).

Vor diesem Hintergrund ist es zu verstehen, dass trotz der begrenzten Einflussmöglichkeiten auf die übergeordneten Planungsentscheidungen und der geringen tatsächlichen Machtdelegation die Bürgervertreter sich in den Interviews überwiegend positiv zum Ausmaß ihrer

²⁷⁵ Die wenigen kritischen Stimmen dazu werden im folgenden Kapitel ausführlicher dargestellt.

Beteiligungsmöglichkeiten äußerten. Die Aussagen zahlreicher Befragter lassen den Schluss zu, dass die meisten sich durchaus als aktiv an den Planungsentscheidungen beteiligt sahen. Sie bezeichneten den Planungsprozess als „Planung mit der Bevölkerung“ (*Eduino II* 54). Nach ihrem Verständnis handelte es sich also tatsächlich um einen kooperativen Ansatz. Zahlreiche Aussagen der Befragten belegten dies (*Dalva* 23, 69, *Zé Calmo* 25-30, *Roberto M.* 25). Diese positive Wahrnehmung des Beteiligungsprozesses liegt insbesondere auch darin begründet, dass die Bürgervertreter das Partizipationsverfahren in Relation zu den bisherigen Top-down-Planungsansätzen bewerten.

„Vorher kamen sie mit den fertigen Projekten an oder wollten eine Siedlung X machen und die Leute mussten dieses Modell akzeptieren. Heute nicht, heute haben wir den Stadtentwicklungsplan und es gibt auch den Beirat, in dem ich Delegierte bin. Wir reden mit Eduino, der unser Vertreter im Stadtplanungsbeirat ist und er fragt, sollen wir in der Lomba Hochhäuser bauen lassen, ja oder nein, und wir denken darüber nach (...)“ (*Margarida* 4)

„Das ist der große Unterschied der GPL: einen Vorschlag so zu festigen, dass er mit dem Bestehenden in Einklang ist. Denn, was normalerweise passiert in diesen Gegenden: die Vorschläge kommen von außen und werden in den Stadtteil eingefügt. Also wirklich, der Vorschlag der GPL kommt mit einer neuen Mentalität und diese Mentalität muss mit der Bevölkerung erarbeitet werden.“ (*Fátima* 13)

„Allgemein verstehe ich unter der GPL eine Möglichkeit, dass die Entwicklung der Region nicht einfach vom Himmel fällt, sondern mit den Bewohnern der Region geplant wird. Das Ziel war, die Behörden an die lokale Gemeinschaft anzunähern.“ (*Zailde* 18)

Ein Teilnehmer betonte ausdrücklich, dass es sich bei dem Beteiligungsprozess nicht nur um eine Abstimmung und Legitimierung von vorgeschlagenen Planungen handle, sondern um Beteiligung bei den Vorschlägen.

„Also wir sind alle Laienplaner, nicht wahr. (...) Es geht nicht nur darum zu sagen: ‘Mensch, es wurde so gemacht, die Leute wollten es so, sie haben es unterschrieben.’ Nein! Die Leute haben gesagt, dass es sein soll und wie es sein soll. Das ist wichtig. Es ist nicht nur ein Unterschreiben.“ (*Eduino* 60)

Dem Anspruch der kooperativen Planung wurde die lokale Planungsgruppe am stärksten im Zusammenhang mit dem Teilprojekt des Arroio Taquara gerecht. Denn diesbezüglich war die Delegation von planerischer Entscheidungsmacht am deutlichsten. Da der erste Planungsvorschlag für das Schutzgebiet von Seiten des Stadtplanungsamtes große Widerstände auslöste (siehe Kap. V.3.6.5 und Kap. V.2.2.2), wurde eine gesonderte Kommission eingerichtet, die unabhängig von den Vertretern der Behörden einen Vorschlag für die Zonierung erarbeitete (vgl. Kap. V.3.4.1).

Insgesamt schwankte der Grad der Beteiligung innerhalb des Projektes „Lomba der Zukunft“ zwischen Konsultation, Verhandlung und Kooperation. Allerdings ist es auf Basis der Interviews sehr schwierig abschließend zu beurteilen, wieviel Einfluss die Teilnehmer tatsächlich geltend machen konnten.

Denn es gab andererseits auch einzelne sehr kritische Sichtweisen der tatsächlichen Möglichkeiten zu Einflussnahme auf die Planungsentscheidungen und Projektergebnisse. Diese begründete sich zum einen auf der langsamen bzw. ausbleibenden Implementierung von den kooperativ erarbeiteten Maßnahmen (siehe Kap. V.3.4.3) und zum anderen auf der Tatsache,

dass die GPL über bestimmte Bauvorhaben in der Region erst nach ihrer Genehmigung unterrichtet wurde (siehe Kap. V.3.3.3), wie im folgenden Kapitel ausführlicher dargestellt wird.

3.6.1.1 Kritik an der mangelnden tatsächlichen Entscheidungsmacht

Einzelne Befragte zeichneten ein eher negatives Bild der tatsächlichen Einflussmöglichkeiten der GPL auf die Stadtentwicklung der Region. Diese kritische Sichtweise wurde vor allem damit begründet, dass die GPL bei den Genehmigungsverfahren einzelner Großprojekte völlig übergangen wurde. Diese Teilnehmer gewannen den Eindruck, dass sich das Einflusspotential der GPL nur auf die illegalen Siedlungen beschränke, stadtplanerische Großprojekte würden dagegen nicht in der GPL diskutiert.

„Es gibt Projekte, die kommen, die nicht in der Macht der GPL sind, die nicht von der Gruppe der Lomba diskutiert werden. (...) Nach meinem Verständnis, wenn man die Lomba der Zukunft diskutiert, wenn man den Namen ‘Lomba do Futuro’ draufmacht, also dann müsste die ganze Diskussion innerhalb dieser Gruppe stattfinden.“ (*Zé Calmo* 32-38)

Diese Top-down-Entscheidungen unter Ausschluss der lokalen Planungsgruppe erzeugten erhebliches Misstrauen unter den Teilnehmern, was die wahren Intentionen der Stadtverwaltung im Hinblick auf ihre Beteiligung in der Planung betrifft. Das Vorenthalten dieser Baugenehmigungen führte zu einem erheblichen Glaubwürdigkeitsverlust der Beteiligungsinstanz der GPL.

„Das heißt: ‘Nichts kann in der Lomba passieren, ohne dass es durch die GPL geht.’ Das ist zu euphemisch, das ist nur ein Traum, das funktioniert so nicht. Und wie wissen wir das? Weil, wenn eine Entscheidung der Exekutive kommt, wird sie sich darüber [über die GPL] hinwegsetzen.“ (*Roberto M.* 145)

„Es gibt viel Misstrauen, es ist wegen den Türmen [bezieht sich auf die Hochhausprojekte], die gebaut werden sollen. Wir haben dort mehrere Vertreter der Gruppe, der Planungsgruppe, wir haben die SMAM, wir haben Ingenieure und Architekten in all diesen Sektoren, nicht wahr? Und bei uns kam keinerlei Erklärung an über die Vorhaben der großen Bauunternehmer für Mittel- und Oberklasse. (...) Also das sind die Dinge, die uns Sorgen machen. Es gab sogar Kommentare, dass diese Sachen einfach vor uns verheimlicht werden. Sie sagen es nicht. Also die Leute, die teilnehmen, nehmen teil, aber immer mit Vorsicht.“ (*Flavio* 51)

Außerdem spiegelt sich in manchen Aussagen ein verfestigtes Misstrauen gegenüber den staatlichen Institutionen und ihren hintergründigen Interessen wider (*Roberto M.* 86). Ein Befragter mutmaßte, die wahren Beweggründe für die Durchführung des Beteiligungsverfahrens basierten auf wahlpolitischen oder bauwirtschaftlichen Interessen (*Roberto M.* 13) und hob mehrfach darauf ab, dass man von verdeckten Beweggründen ausgehen müsse (*Roberto M.* 117, 131).

„(...) oder jemand löste die Idee [bezogen auf das gesamte Projekt] aus, weil er an die Menge Wahlstimmen, die es da geben wird, gedacht hat. Oder jemand dachte daran das zu diskutieren, weil er schon ein gekauftes Grundstück in dem Gebiet hat und enteignet werden wird, oder er wird es verkaufen, oder denkt daran es zu parzellieren. (...) Vielleicht haben sie diese Leute, die die brillante Idee hatten dazu angetrieben, und wer sie dazu gebracht hat, denkt an eines dieser Grundstücke, die es zu verkaufen gibt, wer weiß? Wer sagt dir, dass es nicht ein großer Unternehmer ist, der einen Stadtrat fördert, der diese Idee auslöste, und die Leute stiegen darauf ein, weil sie glaubten, dass es eine brillante Idee sei, was es wirklich ist, nur dass der Unternehmer an seine Grundstücke denkt, die er verkaufen wird, ich weiß nicht. Diese Menge der Unbekannten der Planung, zu denen wir keinen Zugang haben.“ (*Roberto M.* 115)

Derselbe Interview-Partner bezog sich mehrfach auf die möglichen wahlpolitischen Strategien (Roberto M. 25, 86, 92, 115) sowie die Profilierung und Statusgewinn der beteiligten Beamten als Motive für das Beteiligungsverfahren (Roberto M. 23, 25, 129).

„Und eine andere Idee, die man hat, weil die Lomba wächst, ist sie eine große politische Basis, gemäß dem Zensus hat sie 54.000 Einwohner. Um einen Stadtrat zu wählen, braucht man 6000 oder 7000 Stimmen. Man kann da einige zum Stadtrat machen, und so kommt da eine ganze Inszenierung.“ (Roberto M. 13)

Insgesamt zeigt sich in diesem Zusammenhang, dass grundsätzlich das mangelnde Vertrauen in die Politik und die staatlichen Institutionen den Beteiligungsprozess behindern (siehe Kap. III.2). Diese misstrauische und kritische Grundhaltung gegenüber den Vertretern der Fachbehörden zeigt sich auch in einigen ironischen Formulierungen. Durch die Bezeichnungen der Behördenvertreter als „Erleuchtete“ oder die Betonung ihrer Expertenposition wird die Kluft zwischen den Fachleuten und der Bevölkerung hervorgehoben. Diese kritische Grundhaltung gegenüber den Behördenvertretern beschränkte sich allerdings auf einen Teilnehmer, der sich über seine oppositionelle Rolle in dem Prozess definierte (Flavio 19, 25).

„(...) Also der *Conselho Popular* ist schon alt hier. Wie ist es [das Projekt „Lomba der Zukunft“] entstanden? Es entstand durch die „erleuchteten“ Architekten der Stadtverwaltung, die die Lomba modernisierten. Diese Lomba, ist das wirklich die Lomba, die wir wollen?“ (Flavio 81)

Abschließend lässt sich sagen, dass den Teilnehmern der GPL formal zwar kaum tatsächliche Entscheidungsbefugnis übertragen wurde, was die stadtplanerischen Genehmigungen betrifft. Bei großen Investitionen hatten, wie üblich, die Bauunternehmer sehr viel Einfluss und die ökonomischen Interessen hatten Vorrang gegenüber den Interessen der lokalen Bevölkerung. Diese Tatsache war für die meisten Teilnehmer jedoch nicht Grund genug, das Beteiligungsverfahren an sich in Frage zu stellen. Für sie überwogen dennoch die positiven Erfahrungen und die Hoffnung auf Veränderungsmöglichkeiten. Auch wenn das formal zugestandene Mitspracherecht sehr begrenzt war, so konnten die erfolgten Lernprozesse, der Informationsgewinn und die geweckten Erwartungen an Beteiligung zu einem Demokratisierungsimpuls in der Stadtplanung beitragen, wie in folgenden Kapiteln belegt wird.

3.6.2 Entwicklung von Gemeinsinn und Kooperation unterschiedlicher Akteure (Sozialkapital)

Ein zentrales Argument für Beteiligungsansätze besteht darin, dass durch die Kommunikationsprozesse eine stärkere Gemeinwohlorientierung der Teilnehmer geschaffen werden kann und das Bewusstsein für gemeinsame Interessen und Probleme gestärkt wird. Zwar ist es sicherlich schwierig, die Steigerung des Gemeinsinns allein eindeutig auf das Partizipationsverfahren zurückzuführen, doch konnten, im Vergleich zwischen den ersten Versammlungen der GPL und den Versammlungen nach zwei-jährigen Bestehen der lokalen Planungsgruppe, deutliche Unterschiede im Diskussionsverhalten beobachtet werden. Standen in den ersten Versammlungen vor allem die Interessen und Forderungen einzelner Siedlungsbereiche im Vordergrund, so war im Laufe des Prozesses ein erheblich stärkeres Bewusstsein für die Belange des gesamten Stadtteil Lomba do Pinheiro zu verzeichnen.

Auch die Aussagen in den Interviews, die nach zwei-jähriger Laufzeit des Projektes durchgeführt wurden, belegen einen ausgeprägten Gemeinsinn und ein starkes „Wir-Gefühl“ innerhalb der lokalen Planungsgruppe. Besonders vor dem Hintergrund, dass sich die Bewohnerorganisa-

tionen typischer Weise sehr stark auf die lokalen Interessen der jeweiligen Siedlung beschränken (*Fátima* 89, vgl. Kap. III.3.2) und zum Teil miteinander in Konkurrenz stehen (*Fátima* 61, 65) können folgende Aussagen als Hinweise dafür gelten, dass durch die Aktivitäten der GPL gemeinwohlorientiertes und kooperatives Denken gefördert wurde.

„Also dieses Bewusstsein, dass man, wenn man so eine Arbeit macht, das Leben der anderen Gemeinschaften verbessert, das ist eine seltene Sache in Bewohnerorganisationen, weil die Bewohnerorganisation, wie ich vorher gesagt habe, für lokale Fragen gegründet wurde, nicht wahr. Punktuelle Bedürfnisse. Nicht dafür, eine solche Arbeit zu machen (...). Die Bewohnervereinigungen in der Lomba – ich kenne einige – sind alle punktuell. Alle sind für die lokale Verbesserung. (...) Sind nicht umfassend.“ (*Eduino II* 103-105)

Demnach können sich die kooperativen Planungsansätze positiv auf die Handlungsstrategien der Bewohnervereinigungen auswirken, indem sie eine regionale Prioritätensetzung und untereinander koordinierte Aktivitäten ermöglichen.

“(...) weil ich nicht in der Lomba wohne, nicht wahr, besteht meine Teilnahme darin, neue Ideen zu liefern, weil manchmal die Leute, da sie dort wohnen und Ziele erreichen wollen, nicht das Ganze sehen. Und weil ich von außerhalb komme, fällt es mir leicht zu analysieren und zu sehen, wer Recht hat, damit wir dahin kommen. (...) Ich sehe das Projekt als besser für die Gemeinschaft im Allgemeinen an. Das heißt, manche Leute vertreten nur individuelle Interessen dort. Eine Straße, Asphalt in einer Straße, andere Dinge. Und die GPL, sie ist kollektiv.“ (*Roberto B.* 20-22)

„Er [der *Conselho Popular*] ist das Interesse von Einzelnen. Nicht wie die GPL, die das umfassende Interesse ist, von allen dort. (...) Sie ist weit gefasst, ist weiter gefasst, nicht wahr. Ist von der ganzen Lomba, nicht wahr. Das Interesse der ganzen Lomba, von allem was man in der Lomba braucht.(...)“ (*Terezinha* 76-78)

Als typische Beispiele für die Notwendigkeit einer regionalen Koordinierung der Interessensvertretungen wurde in den Interviews zum Beispiel die Einrichtung eines 24-Stunden Sanitätspostens und eines regionalen Kulturzentrums sowie die Neuordnung der öffentlichen Buslinien genannt (*Geovane* 56). Mehrere Befragte sehen in dem regional umfassenden Ansatz der GPL ein großes Potential, die Beteiligungspolitik des *Orçamento Participativo* qualitativ zu verbessern, da die punktuellen Investitions-Forderungen einzelner Siedlungen, auf Basis einer regionalen Kontextanalyse aufeinander abgestimmt werden können und überregional bedeutende Forderungen ein stärkeres Gewicht bekommen (*Geovane* 56, *Eduino II* 77).

„[Vergleicht den Beteiligungsansatz des *Orçamento Participativo* mit der GPL] Wohingegen die GPL viel umfassender ist und viel reichhaltiger, sie zielt nicht punktuell auf bestimmte Ziele ab, sie bemüht sich um eine umfassendere Sichtweise im Bezug auf den gemeinschaftlichen Kontext. In diesem Aspekt hat die GPL eine viel umfassendere Sichtweise der Stadt, der Urbanität als das *Orçamento Participativo*.“ (*Fátima* 83)

Abgesehen von der Einsicht über die Vorteile einer regional koordinierten Interessensvertretung konnte auch ein starkes Zusammengehörigkeitsgefühl und gemeinsame der Identität der gesamten lokalen Planungsgruppe, einschließlich der Behördenvertreter geschaffen werden. Mehrere Aussagen zeugen von einem starken Wir-Gefühl. Auch die Annäherung zwischen den Behörden und der Bevölkerung wurde als wichtiger Schritt dargestellt (*Dalva* 18).

„Und es ist wichtig, weil wir teilnehmen. Wir erreichen es, dass die Dinge passieren. Die Gruppe der GPL, das sind wir und die Behörden. (...) Alles, nichts in der Lomba ist zufällig. Es wird viel diskutiert, viel geplant, das ist wichtig in der Lomba.“ (*Dalva* 23)

„Mit Sicherheit sind sie dazu übergegangen, den Bewohnern mehr zu zuhören. (...) Was ist immer die Idee? Es wird immer vom Schreibtisch aus, dort im Büro des Typen entschieden. 'Mir hat die Gegend dort gefallen, ich war dort beim Gürteltier -Jagen, also machen wir es dort'. Mit Sicherheit, in diesem Sinne hat sich im Hinblick auf die Planung viel geändert, (...).“ (*Roberto M.* 135-138)

Wie in Kapitel IV.1.5.4.2 dargestellt, beinhaltet das Konzept des Sozialkapitals nicht nur die Förderung eines Gemeinsinns, sondern auch die Ausbildung von Netzwerken zivilgesellschaftlichen Engagements und die Kooperation unterschiedlicher sozialer Gruppen. Dieser Aspekt wurde von einzelnen Bürgervertretern explizit als Ergebnis der Aktivitäten der GPL hervorgehoben.

„Und außerhalb der Gruppe, beobachten sie, reden sie schon mit ihren Nachbarn und mit den anderen Bewohnern und mit anderen Institutionen, in denen sie Mitglied sind. Das sind Leute, die Mitglied in irgendeiner Institution sind, Leute die eine Bewegung in ihrer Gemeinschaft haben und heute machen sie diese Kommunikation mit anderen Vereinigungen.“ (*Fátima* 21)

„Also es gab ja schon etwas vor dieser Diskussion der GPL. Aber ich würde sagen, dass die Tatsache, dass diese Planungsgruppe andere Segmente der Region eingeladen hat, wie die Unternehmer, was der *Conselho Popular* und andere Instanzen der Bewegung nicht geschafft haben. Außerdem bringt sie die Leute von der Gesundheits -[Behörde], der Schulen zusammen. Sie diskutiert mit allen zur gleichen Zeit. Also, das finde ich war einer der wichtigen Aspekte.“ (*Geovane* 24)

In diesem Zusammenhang wird betont, dass der von der Stadtverwaltung koordinierte Beteiligungsprozess den Vorteil hat, dass er über größere organisatorische Kapazitäten verfügt (z.B. Einladung zu Versammlungen per Telefon), auch bisher nicht in den Bürgerversammlungen der sozialen Bewegungen vertretenen Segmente der Gesellschaft zu mobilisieren (*Geovane* 61-64, *Terezinha* 80-86). Im Gegensatz zu den sozialen Bewegungen gelingt es hier, viele verschiedene Akteursgruppen zusammenzubringen. Zahlreiche Aussagen der Teilnehmer belegen, dass über das Beteiligungsverfahren viele neue Kontakte zwischen den unterschiedlichen Akteursgruppen der Region entstanden sind (*Fátima* 85, *Roberto B.* 130-133, *Terezinha* 90). Auch wurde betont, dass die Kooperation mit Fachleuten der verschiedenen staatlichen Organisation eine große Bereicherung sei und wesentlich zur Kapazitätsbildung und Kompetenzsteigerung der Bürgervertreter beigetragen habe (*Eduino II* 58).

3.6.3 Gradwanderung zwischen Kooptation und Kooperation

Wie im Kapitel IV.1.5.4.1 beschrieben, besteht eine grundsätzliche Schwierigkeit in Beteiligungsansätzen die Balance zwischen Einbeziehung von Bürgervertretern in Entscheidungsprozesse und die zu starke Vereinnahmung dieser Akteure zu wahren. Im Zusammenhang mit dem Rollenverständnis der Bürgervertreter wurde bereits in Kapitel V.3.2.2 gezeigt, dass sich die Teilnehmer der lokalen Planungsgruppe durchaus dieser Gefahr der Kooptation bewusst sind. In den Interviews wiesen noch weitere Aussagen darauf hin, dass allgemein das Protestpotential der sozialen Bewegungen durch die Partizipationspolitik geschwächt wurde (in Kap. V.3.2.2). So kritisiert ein Befragter, dass durch die demokratischen Entscheidungsprozesse die sozialen Proteste und die Ausübung von politischem Druck zurückgehen würden.

„Weil, wenn eine Entscheidung der Exekutive sich darüber hinwegsetzt, wird sich der *Conselho Popular* beschweren wollen. Was wird er machen? Und das ist etwas, was wir, wie ich finde, mit dem Beteiligungshaushalt verloren haben, die Mobilisierungskraft. Was hat man vorher gemacht?

‘Das ist nicht toll, also werden wir die Straße sperren, es wird kein Auto durchkommen, wir werden die Presse holen und werden das den ganzen Bundesstaat wissen lassen, das ganze Land.’ Und wie funktioniert es heute? Die Bewohnervereinigung muss es ich weiß nicht wem vortragen. Man war beim Beteiligungshaushalt, es wird vom Beteiligungshaushalt genehmigt, wenn jeder dort hinginge und dafür stimmen würde. Die Leute gehen hin um abzustimmen, was weiß ich. (...) Und vorher hat man das so gemacht: die Bevölkerung selbst hat sich gewappnet, die Leute haben sich vorbereitet und dafür gesorgt, dass die Dinge passieren. Heutzutage ist es demokratisch, zerstreut, und da wird es kompliziert. Aber das war nicht so am Anfang der PT. Das hat sich so entwickelt, als sie gemerkt haben, dass es eine gute Art ist, wie man, das ist ein harter Ausdruck... sagen wir, den Prozess so zu lenken, wie es einen interessiert.“ (*Roberto M.* 145)

“[zur Zusammenarbeit mit den staatlichen Behörden] Ich war mir darüber nicht im Klaren, dass unsere Rolle nicht diese freundschaftliche Rolle ist, zusammen zu sitzen und Kaffee zusammen zu trinken.” (*Zailde* 71)

Aufgrund ihrer langjährigen Erfahrung in Bürgerbewegungen haben die Bürgervertreter teilweise auch eine abgeklärte, Sichtweise von Beteiligungspolitik, als Legitimationsinstrument der städtischen Politik.

„[im Bezug auf den Beginn der Beteiligungspolitik in Porto Alegre] Das war sehr gut für sie [die Exekutive], weil die Bevölkerung selbst die Dinge unterschrieb, die gemacht wurden, und sie wurden nie von niemand in Frage gestellt, weil es die Gemeinschaft definiert hatte. Also das ist die politische Wahrheit, nicht wahr. Wenn man die Diskussion zur Bevölkerung bringt und die Bevölkerung unterzeichnet, wer wird es in Frage stellen?“ (*Eduino* 33)

Diese Aussagen bezeugen ein ausgeprägtes politisches Bewusstsein der Bürgervertreter. Sie können dahingehend interpretiert werden, dass die in der Literatur²⁷⁶ häufig erwähnte Gefahr der Instrumentalisierung und Schwächung der sozialen Bewegungen durch Beteiligungsverfahren für den untersuchten Fall weniger stark gegeben ist (vgl. Kap. V.3.6.5), da die Beteiligten ihre Unabhängigkeit von staatlichen Instanzen sehr wichtig nehmen. Das mag für den Fall der Lomba do Pinheiro damit zusammenhängen, dass die Erfahrungen der sozialen Bewegungen in der Region mit kollektiven Protestaktionen in den 80er Jahren noch stark im Bewusstsein der Stadtteilaktivisten präsent sind. Denn die Befragten nahmen in den Interviews mehrfach Bezug auf die damaligen Proteste (*Roberto M.* 21, 145). Sie beriefen sich auf ihren Einfluss als soziale Organisation und die Bedeutung der Unabhängigkeit von den formalen politischen Instanzen und von Parteipolitik. Durch den hohen Grad der sozialen Organisation und die langjährigen Erfahrungen mit kooperativer Politik sind die Bürger in Porto Alegre (vgl. *Fátima* 41 u. 43) und in besonderem Maße die Einwohner der Lomba do Pinheiro (vgl. *Zé Ramos* 39) wohl weniger gefährdet, sich von staatlichen Instanzen instrumentalisieren zu lassen.

„[bezogen auf die zum Befragungszeitpunkt kurz bevorstehenden Kommunalwahlen] Also diese Leute, die an allen Bewegungen teilnehmen, fragen heute: ‘Was wird sein, wenn die PT verliert?’ Aber für mich, ist es nur wichtig, dass wir organisiert sind. Wenn wir als Gemeinschaft organisiert sein werden, ist es egal, welche Partei kommt. Weil früher waren es irgendwelche Parteien und man hat die Dinge erreicht.“ (*Roberto M.* 147)

In mehreren Interviews betonten die Teilnehmer den hohen Grad der sozialen Organisation speziell in der Lomba do Pinheiro und die damit verbundenen Erfolge und Errungenschaften (*Margarida* 44, *Fátima* 51-53).

²⁷⁶ Wichtige Vertreter dieser Kooptationstheorien sind beispielsweise bei Abers (2000, 195 ff.) zusammengefasst.

„(...) alles, was als Bewegung für das Wohl der Gemeinschaft bezeichnet wird, da bin ich mit Sicherheit dabei. Ganz typisch für die Leute der Lomba, für seine Rechte kämpfen. (...) Wir sind ganz schöne Kämpfer, für die Rechte, nicht wahr. Sogar wenn eine Gemeinschaft es nicht so sehr ist, wir gehen hin und verteidigen ihre Rechte, schließlich ist es nicht einfach in der Lomba.“ (Dalva 9-11)

Das ohnehin schon stark ausgeprägte politische Bewusstsein konnte durch die Aktivitäten der GPL insofern noch zusätzlich gestärkt werden, als die Teilnehmer dabei Anerkennung und Wertschätzung erfuhren. Wie in Kapitel V.3.2.1.4 bereits dargestellt, förderte die Erfahrung, als gesellschaftliche Akteure in einem Entscheidungsprozess anerkannt zu werden, die Bereitschaft der Bewohner zu politischem Engagement (*Margarida* 6). Mehrere Teilnehmer betonten, dass sie sich und die gesamte Region von der Stadtverwaltung aufgrund der umfassenden Anstrengungen, sie in den Planungsprozess zu integrieren, aufgewertet fühlten (vgl. *Fátima* 59 u. 60). Mehrere Teilnehmer betonten, dass sie stolz seien, an dem Planungsprozess beteiligt zu werden.

„das ist mein Stolz, dass ich an diesem Projekt teilgenommen habe. Die Bedeutung und zu wissen, dass man nützlich war dabei. (...) Und unsere Beteiligung bedeutet großen Stolz.“ (Dalva 23)

Es ist ihnen wichtig, zeigen zu können, dass in der Lomba rechtschaffene Arbeiter wohnen und nicht, wie es dem gängigen gesellschaftlichen Vorurteil über *Favela*-Bewohner entspricht, Vagabunden und Gauner (vgl. Happe 2002, 179). Sie wollen der Stigmatisierung der Stadtrandsiedlung als Armensiedlung entgegenwirken und sich als ehrenwerte Mitglieder der Gesellschaft behaupten. Das Image des gesamten Stadtteils zu verbessern, bedeutet für sie auch, dass sie als gleichberechtigte Bürger der Stadt anerkannt werden.

„[Bezogen auf die Akzeptanz der Umsiedlungen im Bereich des Arroio Taquara] Schließlich ist es eine illegale Siedlung, eine große *Favela*, nicht wahr. Man muss das ändern, auch um darauf aufmerksam zu machen, dass in der Lomba Arbeiter wohnen.“ (Dalva 71)

Die Außenwirkung des Projektes macht die Bewohner auch stolz, dass ihre Region so in den Mittelpunkt stadtplanerischer Aktivitäten gerückt ist. Sie erklären, früher habe sich niemand für die Lomba do Pinheiro interessiert, das Gebiet habe als rückständig gegolten, und jetzt würden dort wichtige Pilotprojekte durchgeführt, die als Modell für die ganze Stadt gelten würden (*Terezinha* 36). In der Abschlussbesprechung in einer Versammlung der GPL am 11.12.2004 wurde es als positiver Aspekt benannt, dass durch das Projekt „die Lomba ins Schaufenster kam“.

„(...) wirklich, der Vorschlag der GPL ist von einer Gruppe von Leuten, von Bewohnern der Lomba do Pinheiro, die daran arbeiten, einen anderen Vorschlag für die Region zu entwickeln. In diesem Sinne ist die GPL Avantgarde im Bezug auf Brasilien. Noch nie gab es einen anderen, ähnlichen Vorschlag in Brasilien, einen Stadtteil neu zu entwickeln, ihn neu gemäß dem sozialen Kontext zu entwickeln, um ihn an die Bedürfnisse der Bewohner anzupassen. Das wäre Management von innen nach außen und nicht von außen nach innen. Das ist der große Unterschied der GPL.“ (*Fátima* 13)

Die Stärkung des Selbstvertrauens der Teilnehmer der GPL kann dahingehend interpretiert werden, dass der Beteiligungsprozess in dieser Hinsicht zum Empowerment der Bewohner beiträgt. Denn ein Aspekt des Konzepts des Empowerment bezieht sich auf die Förderung des Selbstvertrauens benachteiligter Bevölkerungsgruppen, sich an politischen Prozessen zu beteiligen (vgl. Kap. IV.1.5.4.2). Weiterhin gehört es zu Empowerment, dass die Bürger durch demokratische Bildung dazu befähigt werden, ihre Interessen besser zu artikulieren und zu behaupten sowie ein kritisches politisches Bewusstsein zu entwickeln. Diese Aspekte werden in den nun folgenden Kapiteln anhand der Interview-Daten fokussiert.

3.6.4 Förderung demokratischer Kompetenzen

Nach den Aussagen mehrerer Interviews konnten die Teilnehmer durch die Aktivitäten der GPL ihre kommunikativen Kompetenzen im Hinblick auf politische Debatten verbessern. Sie lernten zudem, wie man Versammlungen effektiver gestaltet, wie man Diskussionen moderiert und wie man Gruppenarbeit organisiert (*Fátima* 55).

„(...) Ein Beispiel, wieviel die GPL zur Organisation der Stadtteilgemeinschaften beigetragen hat. Sie kommen mit einer Tagesordnung, diese Erfahrung der Aufstellung einer Tagesordnung, die die GPL mit sich bringt. Die Leute dieser Gruppe wenden das nachher in ihren Gemeinschaften an, wie sie es gelernt haben. Die GPL hat in verschiedener Weise gewirkt, sogar im Hinblick auf Gruppenorganisation. Es gibt viele Leute ohne spezifische Ausbildung, die in den Basisgemeinden aktiv sind. Sie kommen zur GPL und lernen eine Form des Managements. Lernen wie man Gruppen organisiert, lernen wie man präsentiert und lernen wie man eine Tagesordnung aufstellt und diese Diskussionsordnung und Arbeitspunkte einhält und tragen das in ihre Gemeinschaften. Wenn man heute in eine Gemeinschaft geht, in eine Stadtteilorganisation, wenn man an einer Versammlung teilnimmt, sieht man, wie schön, die Leute respektieren sich, die Leute können reden, die Leute verschaffen sich Gehör und schaffen es ihre aufgestellten Absichten einzuhalten.“ (*Fátima* 33)

Nach eigener Aussage war es für die Teilnehmer bereits ein großer Erfolg, zu lernen, öffentlich ihre eigene Meinung darzustellen und ihre eigene Position zu vertreten (*Roberto B.* 64, *Fátima* 19). Sie beschreiben, dass einfache Leute mit geringer Schulbildung durch diese Erfahrungen sehr an Selbstbewusstsein gewonnen hätten, ihre Vorschläge und Forderungen in Versammlungen vorzutragen (*Roberto B.* 60).

“Also ich finde, dass dort durch diese Partizipation der Bevölkerung und verschiedener Gruppen, sie [die Bevölkerung] lernt teilzunehmen und lernt sich zu äußern, sich zu beschweren, zu fordern. Das ist sehr wichtig. Wenn es das mit sich bringt, dann hat es schon Wert, dann war es schon ein Gewinn. Weil es ihnen eine Stimme gegeben hat [wörtl. das Wort verfügbar gemacht hat]. Das ist sehr wichtig.“ (*Roberto B.* 56)

3.6.5 Gestärktes kritisches politisches Bewusstsein der Bewohner

Eng mit den oben angesprochenen Aspekten von Empowerment hängt auch zusammen, dass die Teilnehmer ein Bewusstsein für ihre eigenen Fähigkeiten und Kompetenzen in politischen Entscheidungen entwickelten. Durch die Partizipationserfahrung wurde ihr Selbstbewusstsein gegenüber den staatlichen Behörden gestärkt und das kritische politische Bewusstsein der Bewohner gefördert. Sie gewannen mehr Vertrauen in Selbstorganisation und Eigeninitiative.

“Wir haben gemerkt, wenn man die ersten Versammlungen vergleicht, dass die Leute bequemer waren im Bezug auf kritisches Bewusstsein, der Dinge, die in der Lomba do Pinheiro passierten. Heute sind die Leute aufmerksamer auf die Bewegungen, die stattfinden, sind aufmerksam gegenüber den Firmen, die in die Lomba do Pinheiro kommen, welche Unternehmen in die Lomba do Pinheiro kommen, die Dinge, die in der Umgebung ihres Stadtviertels passieren. Sie sind aufmerksam und etwas anderes: die Leute, die an der GPL von Anfang an teilnehmen und weitermachen, sie haben heute eine größere Fähigkeit zur Eigeninitiative als sie vorher hatten, auch wenn es nicht ausreicht, weil es Leute von sehr einfacher Bildung sind. Aber es sind Leute, die sich heute engagieren, die reden, die ihre Gedanken vortragen, was sie vorher nicht gemacht haben...“ (*Fátima* 17-21)

„Wir werden die Ergebnisse der GPL im Laufe der Jahre sehen. Die Leute sind autonomer, die Leute haben mehr Initiative, wir kommen aus einem Land, das jetzt anfängt seine Autonomie zu haben. Das sind Samen, die sich in einiger Zeit vervielfachen werden.“ (*Fátima* 13)

Besonders deutlich wurden die gestärkten bürgerschaftlichen Kompetenzen der Bewohner im Zusammenhang mit den geplanten Wohnungsbauprojekten für einkommensstarke Zielgruppen. Die Bürgervertreter setzten sich massiv gegen diese Top-down-Projekte zur Wehr, die ihrer Ansicht nach nicht den gemeinschaftlich erarbeiteten Entwicklungszielen für die Region entsprachen (Eduino 15, Margarida 4, Fátima 17-19). Sie lieferten fundierte Argumente, dass derartige Großprojekte die Infrastruktur der gesamten Region überlasten würden und zu zusätzlichen Versorgungsengpässen für die ansässige Bevölkerung führen würden (Zé Ramos 18).

„Gut, ich finde das größte Beispiel für unser Wissen und für die Zunahme unseres Wissens über Planung, über die Umweltfragen, das war unser großer Kampf, den wir hatten, die Genehmigung des ersten Projektes in der Lomba nicht zuzulassen. Das war dieses Projekt, von dem ich vorher gesprochen hatte, in der Dolores Duran 517 [Straßenname]. Das Wissen, das wir über dieses Thema haben ist so groß, dass wir mit dem Bauunternehmer die Änderung des Projektes debattieren. Das heißt, außer über das Projekt zu berichten, haben wir die Kompetenz, das Projekt als ganzes technisch zu bewerten, zu sehen, ob es funktioniert oder nicht, umweltmäßig, also die Eingriffe, nicht wahr. Also ich finde, dass ist schon ein Fortschritt. Und wie kommt es, dass wir das Wissen haben, über ein Projekt zu debattieren und Veränderungen in einem technischen Projekt vorzuschlagen? Das ist ein Erfahrungsschatz, den wir schon haben, nicht wahr. Und die Region hat abgestimmt, hat zusammen mit dem Unternehmer diskutiert und hat dem Bauunternehmer gesagt: 'Nein, so wollen wir das Projekt nicht.'“ (Eduino II 62)

3.7 Effizienzkriterien

In den Veröffentlichungen der Stadtplanungsbehörde zum untersuchten Beteiligungsverfahren wird das Ziel Effizienzsteigerung hervorgehoben (PMPA 2003b, 8-9; PMPA 2005, 8 u. 10), wie bereits in Kapitel V.2.3 dargestellt wurde. In ihrer Betonung eines projektbezogenen Verwaltungsansatzes und der Förderung intersektoraler Kooperation entsprechen diese Argumente den Anforderungen der Verwaltungsmodernisierung im Sinne des *new public management* (siehe Kap. IV.1.5.5). Die Notwendigkeit einer verbesserten intersektoralen Zusammenarbeit wurde zudem mit dem Leitbild der nachhaltigen Entwicklung begründet (PMPA 2005, 9).

Die Argumentation, in den Beteiligungsgremien würde die Kooperation aller relevanten Behörden von der Bevölkerung eingefordert, hat sich in Zusammenhang mit der GPL bestätigt (vgl. Kap. V.2.3.1). Wie aus den Interview-Aussagen ersichtlich ist, traten die Teilnehmer für eine verstärkte Kollaboration der einzelnen Fachbehörden in dem Planungsprozess ein (z.B. Eduino 42 im Bezug auf die Handels- und Industriebehörde, vgl. Kap. V.3.4.2). Doch die Folgerung, dass dadurch tatsächlich integrierteres staatliches Handeln zu erreichen sei, bewahrheitete sich jedoch nur eingeschränkt. Denn es zeigte sich, dass sich die nicht kooperationswilligen Behörden davon nicht beeindrucken ließen und eine transparente, kooperative Zusammenarbeit boykottierten.²⁷⁷ Das Beteiligungsverfahren konnte also im Endeffekt nicht dem hohen Anspruch gerecht werden, den Fehlern der Verwaltungsstruktur entgegenzuwirken.

Die sektorale Verwaltungsstruktur behinderte den Planungsprozess und konnte durch den Druck der Bürger nur wenig beeinflusst werden (vgl. Schönwälder 1997, 760). Der demokratisierende Effekt auf die öffentliche Verwaltung beschränkte sich auf diejenigen Behörden, die sich grundsätzlich kooperationsbereit zeigten. Doch zumindest in einem fortgeschrittenen Projektstadium konnten für die Durchführung einer „integrierten Analyse“ verschiedene

²⁷⁷ Als Beispiel ist hierfür die geringe Transparenz der Politik der Wohnungsbaubehörde DEMHAB, wie sie in Kap. V.V.3.4.4 beschrieben wurde zu nennen.

Fachbehörden gewonnen werden, ihre fachlichen Beiträge zu dem Projekt zu liefern. Auch die Tatsache, dass sich mehrere Institutionen an der Organisation der Veranstaltung beteiligten, beurteilten die Beteiligten als Fortschritt.

„(...) weil wir eine Anbindung von für das allgemeine Wissen sehr wichtigen Sektoren hatten, wie schon vorher gesagt wurde, die Metroplan (Regionalplanungsbehörde), die EMATER (Amt für landwirtschaftliche Beratung), die SMIC (Handels- und Industriebehörde), die SPM (Stadtplanungsbehörde), die UFRGS (staatliche Universität), also so Segmente, die sich zum Besten des Projektes zusammen getan haben, wodurch es eine große Sache wurde, nicht wahr.“ (*Eduino II* 58)

Die verstärkte Zusammenarbeit verschiedener staatlicher Behörden wurde auch ausdrücklich in einer Feed-back-Runde (Versammlung zum Jahresende 2003) von den Bürgervertretern als positiver Aspekt des Projektes hervorgehoben.

Zu den häufig genannten, effizienzbezogenen Argumenten für die Anwendung kooperativer Planungsansätze gehören die Förderung einer breiten politischen Zustimmung und einer erhöhten Akzeptanz von Projekten sowie die Erhöhung der Chancen für tatsächliche Umsetzung von Vorhaben (vgl. Jakubowski 2005, 19-20). In der untersuchten Fallstudie hatte das Beteiligungsverfahren sowohl die Akzeptanzbeschaffung für stadtplanerische Eingriffe innerhalb der Stadtverwaltung als auch unter den betroffenen Bewohnern zum Ziel. Ersteres wird beispielsweise aus der in Kap. V.2.3.1 zitierten Aussage der Stadtplanerin deutlich, die den Druck der Bevölkerung auf die Entscheidungsträger im Stadtrat effektiver einschätzte als fachliche Entscheidung der Beamten. Dadurch, dass sich die Bürgervertreter die Umsetzung der Maßnahmen stark machen, erhofft man sich größere Umsetzungschancen als durch rein behördeninterne Projektvorschläge. Denn die Stadtplanungsbehörde hat angesichts ihres sehr geringen Budgets und ihres geringen politischen Gewichtes, sehr begrenzte reale Einflussmöglichkeiten auf die tatsächliche Umsetzung von stadtplanerischen Vorhaben (*Zé Guilherme* 142).

Die Aussagen der Beteiligten, in denen sie eine stärkere Umsetzungsorientierung fordern und Kritik an den städtischen Behörden üben (z.B. *Flavio* 41-44, 51 und *Zé Calmo* 98) sind als Hinweise darauf zu werten, dass durch den Dialogprozess der Bürgerbeteiligung die Stadtverwaltung stärker zur Rechenschaft gezogen wird, die versprochenen Maßnahmen tatsächlich durchzuführen. Durch den Beteiligungsprozess werden die Bürger dazu befähigt, die institutionellen Leistungen der Stadtverwaltung z.B. im Hinblick auf Kontrollfunktionen, Legalisierungsprogramme und Umsiedlungen einzufordern (*accountability*²⁷⁸). Ob insgesamt eine verwaltungsinterne Akzeptanzhöhung stattgefunden hat, ist mangels Vergleichsdaten zu ähnlichen Ansätzen, die ohne Bürgerbeteiligung initiiert wurden, schwer zu beurteilen.

Für die Steigerung der Akzeptanz unter den Betroffenen gibt es jedoch deutliche Indizien. Die Tatsache, dass unter den Bürgervertretern z.B. eine Konsensentscheidung möglich wurde, was die Zonierung des Schutzgebietes entlang des Arroio Taquara betrifft, obwohl das gesamte Vorhaben von Anfang an höchst umstritten war, ist ein Beispiel dafür (vgl. Kap. V.2.2.2 und Kap. V.3.4.1). Im Laufe des Beteiligungsprozesses legte sich der Widerstand gegen die Ausweisung dieser Schutzzone und ein vormals konflikträchtiges Vorhaben wurde konsensfähig.

²⁷⁸ Wie in Kap. IV.1.1 und Kap. IV.1.2 angesprochen wurde, wird als Argumente für partizipative Ansätze häufig die Steigerung der *accountability* zwischen der lokalen Verwaltung und den Bürgern aufgeführt, da Dezentralisierungsprozesse häufig daran krankten, dass zu wenig Druck „von unten“ auf die Leistungen von Seiten der Verwaltung ausgeübt wird (Goldman & Abbot 2004, 10).

Ein weiteres Argument, das auf die Effizienz von partizipativer Planung abhebt, ist das Erreichen bedarfsgerechterer Projekte und besser an die tatsächlichen lokalen Verhältnisse angepassten Entwürfe (vgl. Jakubowski 2005, 20). Man hofft durch die Rückkopplung mit der Bevölkerung, Planungsfehler zu vermeiden.

In der Fallstudie ist die geleistete intensive Auseinandersetzung mit den Bedürfnissen der Bewohner der Lomba do Pinheiro ohne Zweifel als großer Fortschritt in Richtung einer bedürfnisorientierten Stadtentwicklung zu werten. Der kooperative Planungsprozess liefert angesichts der immer noch als typisch geltenden überheblichen Einstellungen der städtischen Beamten (siehe Kap. V.3.4.4) und ihrer häufigen auf der technokratischen Planungstradition basierenden Argumentationsweise (siehe Kap. II.4.2 und II.8) einen wichtigen Beitrag zur stärkeren Ausrichtung des Verwaltungshandelns an den tatsächlichen Bedürfnissen der Bevölkerung. Vor allem unter den beteiligten Beamten kam es in dieser Hinsicht sicherlich zu einem erheblichen Lernprozessen, der zu bedürfnisorientierterem Handeln führt.

Eine administrative Neuorientierung im Sinne einer stärkeren Dienstleistungsausrichtung ist allerdings ein langfristiger Prozess. Durch die intensive Auseinandersetzung mit den Interessen der Dienstleistungsempfänger im Rahmen des Beteiligungsverfahrens konnten zumindest Impulse für ein Umdenken in diese Richtung gesetzt werden. Die Bürgervertreter nannten als positive Auswirkung der Aktivitäten der GPL die Verringerung der Distanz zwischen der Verwaltung und der Bevölkerung (*Zailde* 18). Es konnte erreicht werden, dass sich die städtischen Beamten genauer mit der Lebensrealität der benachteiligten Bevölkerungsgruppen auseinandersetzten.

„Das Ziel war es, die Behörde an die Bevölkerung anzunähern, (...)“ (*Dalva* 18)

Ob es durch diese bedürfnisgerechteren, kooperativen Planungsansatz zu einer höheren Effizienz des Mitteleinsatzes kam (vgl. Fürst et al. 2001, 370), kann jedoch mangels Vergleichszahlen zu den geleisteten Investitionen nicht abschließend beurteilt werden. Zudem umfasst die Ertragsseite des Kooperationsprozesses primär qualitative Aspekte, weshalb die Bilanzierung von Aufwand und Ertrag nicht quantifizierbar ist. Doch grundsätzlich ist die durchgeführte partizipative Erhebung (DRP) als fundierte Grundlage dafür zu werten, dass die jeweiligen Sektorpolitiken zukünftig besser an den tatsächlichen Verhältnissen ausgerichtet werden. Inwieweit diese Planungsgrundlagen jedoch zukünftig tatsächlich berücksichtigt werden, wird sich erst in Zukunft zeigen.

3.8 Spezifische Auswirkungen der sozialen und politischen Rahmenbedingungen in Porto Alegre auf den kooperativen Planungsprozess

3.8.1 Verdacht der parteipolitischen Instrumentalisierung von Bürgerbeteiligung

In den vorangegangenen Kapiteln konnte jeweils auf die in der Literatur diskutierten Theorien zu Bürgerbeteiligung Bezug genommen werden. Aus den Interview-Daten und der teilnehmenden Beobachtung der Versammlungen gehen jedoch auch Aspekte hervor, die bisher in der theoretischen Auseinandersetzung mit Partizipation wenig thematisiert werden.

Dazu gehören vor allem die Auswirkungen von parteipolitischen Auseinandersetzungen innerhalb der Lokalpolitik auf das Beteiligungsverfahren. Partizipative Ansätze, insbesondere der Beteiligungshaushalt, gelten in Brasilien, noch in verstärktem Maße in Porto Alegre (vgl. Kap. V.1), als Symbol für die typische Art der Regierungsführung der Arbeiterpartei PT. Als häufige Kritik wird deshalb behauptet, die Bürgerversammlungen würden von der PT für parteistrategische Zwecke instrumentalisiert und dafür genutzt, Parteianhänger zu rekrutieren (Nylen 2003, 109 ff.).²⁷⁹

Diese Vorbehalte beeinträchtigten auch das Beteiligungsverfahren der Fallstudie. Es stellte sich als Problem dar, dass von vielen Leuten Beteiligungsansätze automatisch mit parteipolitischen Strategien der PT in Verbindung gebracht wurden. Vor allem zu Beginn des Verfahrens und in Wahlkampfzeiten musste in den Versammlungen immer wieder ausdrücklich erklärt werden, dass es sich um parteipolitisch neutrale Veranstaltungen handle und von den Organisatoren keine parteistrategischen Absichten verfolgt würden.²⁸⁰ Ebenso wurden die Behördenvertretern in den Bürgerversammlungen häufig mit allgemeiner Kritik an der PT-Regierung konfrontiert, da sie als staatliche Beamte für die Teilnehmer als Teil der Stadtregierung wahrgenommen wurden.

„Also oft wurde die Gruppe der GPL [das Organisationsteam der Stadtplanungsbehörde] wegen der Fehler der öffentlichen Verwaltung gegen die Wand gestellt, und nicht als Vorschlag einer Gruppe gesehen, die, auch wenn sie staatliche Beamte sind, nicht mit der Parteipolitik der Stadtregierung verbunden sind. Es gab viele Leute, die nicht fähig waren, diese Unterscheidung zu machen und diese beiden Dinge vermischten.“ (*Fátima* 73)

Doch auch die *lideranças*, die sich zum Teil in Parteien engagieren und von denen viele auch einen PT-Hintergrund hatten (Roberto 145, Zé Calmo 145, Zé Ramos 12, 26), sahen sich der Schwierigkeit gegenüber, ihre Glaubwürdigkeit als unabhängige Interessensvertreter der Bewohner zu wahren. Sie beklagten sich, dass ihr Rückhalt in der Gemeinschaft auch erheblich durch Vertrauensverluste in die PT-Regierung beeinträchtigt wurde (Zé Calmo 55-61). Besonders in der Phase des Kommunalwahlkampfes im Herbst 2004 waren die GPL-Versammlungen sehr aufgeladen mit hitzigen parteipolitischen Debatten und behinderten die konkreten Sachdiskussionen. Insgesamt wurde die Arbeit der GPL, auch nach eigener Einschätzung der Teilnehmer, durch eine Spaltung der Teilnehmer in gegensätzliche politische Lager erschwert. Einzelne Teilnehmer nahmen eine polemisierende Position ein, weil sie Anhänger der Oppositionspartei im Stadtrat waren. Andere Teilnehmer sahen diese parteipolitische Ideologisierung der GPL jedoch kritisch und distanziert (*Eduino II* 71-75, *Fátima* 49, 65-67). Sie sahen dadurch die Glaubwürdigkeit der GPL als eigenständiges Beteiligungsgremium gefährdet.

²⁷⁹ Sowohl Nylen (2003, 109 ff.) als auch Abers (2000, 100-101) liefern zahlreiche Argumente dafür, dass der Ansatz des Beteiligungshaushaltes in der Regel nicht parteistrategisch instrumentalisiert wird. Auf die spezifischen Aspekte des *Orçamento Participativo* einzugehen, würde an dieser Stelle allerdings eine zu große Entfernung vom eigentlichen Untersuchungsgegenstand bedeuten.

²⁸⁰ In Kapitel V.V.3.6.1.1 wurden bereits Belege aus den Interview-Daten für diese Mißtrauen im Hinblick auf parteipolitische Instrumentalisierung aufgeführt (vgl. Flavio 53).

3.8.2 Konflikte zwischen und innerhalb von Stadtteilorganisationen

Neben dem Glaubwürdigkeitsverlust aufgrund von parteipolitischen Querelen hatten auch interne Dispute zwischen verschiedenen Stadtteilorganisationen in der Lomba do Pinheiro destabilisierende Auswirkungen auf die lokale Planungsgruppe.

„Diese Frage des Machtspiels (...), das gibt es sehr viel. Die Stadtteilvereinigungen streben nach (...) interner Macht. (...) Oft wachsen die Stadtteilvereinigungen nicht mehr und entwickeln sich nicht mehr, weil die Leute diesen Streit um die interne Macht nicht wahrnehmen und sich in internem Streit und Auseinandersetzungen verlieren. Wenn sie reifer wären, würden sie diese Situationen wahrnehmen und würden mit diesem Prozess brechen und es gäbe eine viel größere Reife der Einzelnen und der Gemeinschaft. (...) Sie [die internen Auseinandersetzungen] haben die Versammlungen sehr gestört. (...) Die Leute haben sogar gemerkt, dass viele Leute zermürbt waren von dieser Art Auseinandersetzung und sind aus der GPL ausgetreten.“ (*Fátima* 61-65)

Insgesamt erschwerte der unterschiedliche Organisationsgrad in den verschiedenen Siedlungen den Beteiligungsprozess. In bestimmten Teilregionen gab es eine langjährige Tradition der Selbstorganisation, andere dagegen zeichneten sich durch sehr geringes Zusammengehörigkeitsgefühl der Bewohner aus. Vor allem in den jüngeren Siedlungen beschrieben die Bürgervertreter fehlendes Zusammengehörigkeitsgefühl und geringes Vertrauen gegenüber den Nachbarn (z.B. *Recreio da Divisa*).²⁸¹ Der Wohnort wird in den jüngeren Landbesetzungen als provisorische Notlösung betrachtet. Die Bewohner identifizieren sich nicht mit dem Stadtteil und sind deshalb viel schwerer zu motivieren, sich in dem Planungsprojekt zu engagieren. In diesen Teilbereichen bedarf es unter Umständen Hilfestellungen bei der Organisationsentwicklung. Eine zentrale Voraussetzung für die stärkere Identifikation mit dem Siedlungsgebiet stellt jedoch die bodenrechtliche Legalisierung der Siedlungen dar.

Auch gab es Bereiche, die früher funktionierende *associações de moradores* aufwiesen, diese jedoch durch Misswirtschaft und persönliche Vorteilsnahme des Vorstandes sehr stark an Glaubwürdigkeit verloren hatten (vgl. *Terezinha* 21, 100). Schlechte Organisation und Veruntreuung gemeinschaftlicher Gelder, Kooptation von Vorständen, Assistentialismus und Machtmissbrauch innerhalb der Nachbarschaftsvereinigungen brachten sie zum Teil in Misskredit.

Hier bestätigten sich einige in der Literatur erwähnten interne Schwierigkeiten (siehe Kap. III.3.1.2). Als Problem stellte sich heraus, dass innerhalb der Stadtteilorganisationen hierarchischen Organisationsstrukturen und wenig ausgeprägte interne demokratische Entscheidungsstrukturen überwiegen, die auf einen charismatischen Anführer ausgerichtet sind (vgl. *Moctezuma* 2001, 124). Sie bestehen nur aus wenigen aktiven Mitgliedern und nur ein kleiner Teil der Bewohner der Marginalsiedlungen ist darin vertreten.

Die mangelnde Kooperation und der geringe Austausch zwischen den einzelnen Stadtteilorganisationen stellte sich als zusätzlicher limitierender Faktor dieser Form der sozialen Organisation heraus. Da sie sich sehr stark über ihre lokale Identität als Vertreter einer bestimmten Siedlung oder Nachbarschaft definieren, werden gemeinsame Interessen mit anderen

²⁸¹ Eine eindeutige Korrelation zwischen dem Alter der jeweiligen Siedlung, dem Grad der Konsolidierung und dem Ausmaß an sozialer Organisation konnte jedoch nicht festgestellt werden. Die Faktoren, welche in einzelnen Siedlungen zu aktivem Stadtteilorganisationen führten und in anderen zu deren Scheitern, sind auf Basis der vorliegenden Daten nicht abzuleiten. Wichtig bleibt es festzustellen, dass das politische Engagement in den Teilbereichen der Region stark variiert.

Siedlungen der Region häufig übersehen. Sie zeichnen sich grundsätzlich durch Lokalismus aus, da sie häufig auf konkrete Forderungen und Bedürfnisse ihrer Siedlung fixiert sind und regionale Zusammenhänge weitgehend außer Acht lassen (vgl. Souza 1993, 320-321). Es bestätigt sich also die allgemeine Einschätzung von Schönwälder (1997, 762) im Bezug auf lokale Bürgerinitiativen in Lateinamerika:

“Especially in the Latin American context, locally based popular movements often emerge as a reaction to immediate and fairly particularistic concerns and therefore lack continuity as well as organizational and programmatic coherence. As a consequence, many of them have been unable to attain a higher degree of co-operation with one another.” (Schönwälder 1997, 762)

Teilweise war sogar eine gewisse Konkurrenzsituation zwischen den verschiedenen Stadtteilorganisationen zu verzeichnen, was den jeweiligen Einfluss auf die Stadtverwaltung betrifft.

Insgesamt wird aus den im Beteiligungsverfahren auftretenden Schwierigkeiten der Stadtteilorganisationen deutlich, dass diese bestehenden Organisationsstrukturen nicht nur ein Sozialkapital darstellen, an das der Initiatoren eines Beteiligungsverfahrens bei der Mobilisierung der Bewohner anknüpfen können, sondern in manchen Aspekten auch ein limitierender Faktor für eine ausgewogene Partizipation sind. Sich für die Rekrutierung der Teilnehmer allein auf *associações de moradores* als zentrale Ansprechpartner und Artikulatoren zu verlassen, erscheint angesichts des heterogenen Organisationsgrades in den einzelnen Siedlungen nicht sinnvoll. Hier muss von Seiten der Koordinatoren des Beteiligungsprozesses nivellierend eingegriffen werden.

4. Wahrnehmung der Umweltprobleme, Umwelteinstellungen und Umwelthandeln

Die große Herausforderung besteht im gegebenen Problemzusammenhang darin, die Behebung von Umweltproblemen an die ökonomischen und sozialen Prioritäten der betroffenen Bevölkerung zu koppeln. Der Tatsache, dass Umweltprobleme im gegebenen Kontext eng mit sozialen Problemen verwoben sind, wird das Projekt vom allgemeinen Ansatz her gerecht, indem eine integrierte Herangehensweise betont wird und die umweltplanerischen Fragestellungen innerhalb des sozialen und ökonomischen Kontextes behandelt werden. In dieser Hinsicht ähnelt es den in entwicklungspolitischen Veröffentlichungen als *Integrated Conservation Development Projects (ICDPs)*²⁸² bezeichneten Ansätzen (vgl. Mahanty & Russel 2002). Vor dem Hintergrund der drängenden sozialen Probleme in der Region stellt sich jedoch die Frage, welcher Stellenwert den Umwelt- und Naturschutzfragen in diesem kooperativen Planungsprozess zukommt und ob es gelingt, benachteiligte Bevölkerungsgruppen auch für Umweltfragen zu mobilisieren. Wie bereits aus Kapitel V.3.4.1 hervorgeht, wird die Auseinandersetzung um Umweltkonflikte am deutlichsten in den Verhandlungen um Kompromisslösungen in der Planung des linearen Schutzgebietes entlang des Baches Arroio Taquara. Im folgenden Kapitel soll nun allgemein der Stellenwert von Umweltbelangen im Untersuchungsgebiet analysiert werden (siehe Hypothese 3, Kapitel IV.2.3). Hier stehen also, im Gegensatz zu den Analysen der vorangegangenen Kapitel,²⁸³ nicht so sehr die Auswirkungen des Beteiligungsprozesses im Vordergrund, sondern die grundsätzlichen Umwelteinstellungen- und Werthaltungen sowie die umweltbezogene Handlungsbereitschaft, soweit sie aus den Interviews erkennbar werden. Denn diese sind als Grundvoraussetzung für „umweltbezogenes Handeln“ innerhalb des Beteiligungsprozesses anzusehen.²⁸⁴ Es geht also im Wesentlichen um die Frage, ob man bei den Bürgervertretern der Lomba do Pinheiro trotz drängender Primärbedürfnisse ein Engagement für Umweltfragen innerhalb des Beteiligungsprozesses feststellen kann.

Das Konzept des Umweltbewusstseins wird gemeinhin als Sammelbegriff für sehr unterschiedliche Aspekte wie subjektive Wahrnehmung von Umweltbelastungen, emotionale Reaktionen darauf, Informationsniveau über ökologische Zusammenhänge, Einstellung zu umweltpolitischen Maßnahmen sowie umweltbewusstes Handeln verwendet (Diekmann & Preisendörfer 2001, 100). Es handelt es sich dabei allerdings um ein komplexes Konstrukt, das sehr verschiedene Dimensionen enthält und das bei Erhebungen sehr unterschiedlich operationalisiert wird (vgl. Preisendörfer & Franzen 1996, 220 ff.).²⁸⁵ Die grundsätzliche Erhebungsmethoden

²⁸² Bei diesen integrierten Entwicklungs- und Naturschutzprojekten zielen darauf ab, den Schutz der natürlichen Ressourcen in Schutzgebieten mit der sozioökonomischen Entwicklung der anliegenden Gemeinden zu verbinden (vgl. Mahanty & Russel 2002).

²⁸³ Die Ausführungen in Kap. V.3 haben direkten Bezug zu den Hypothesen 1 und 2.

²⁸⁴ Allerdings sagt die jeweilige Werthaltung noch nichts über tatsächliches Umwelthandeln aus. Sie ist notwendig aber nicht hinreichend für Umwelthandeln (Preisendörfer & Franzen 1996, 220).

²⁸⁵ Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU) definiert Umweltbewusstsein als „Einsicht in die Gefährdung der natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen durch diesen selbst, verbunden mit der Bereitschaft zur Abhilfe.“ (Diekmann & Preisendörfer 2001, 101)

des Umweltbewusstseins werden in der Umweltsoziologie sehr kontrovers diskutiert.²⁸⁶ Da vorliegende Arbeit jedoch nicht den Anspruch einer repräsentativen Umfrage hat, sondern die Interviews mit den Teilnehmern des Beteiligungsverfahrens im Hinblick auf deren Bezug und Einstellung zu Umweltthemen untersucht werden sollen, kann auf eine vertiefende Diskussion um die Operationalisierung des Begriffes verzichtet werden.

Die Analyse der Interviewdaten orientiert sich größtenteils an der Konzeptualisierung quantitativer Erhebungen von umweltorientierter Einstellungen und Werthaltungen, wie sie Preisendörfer und Franzen (1996, 223 ff.) vorschlagen. Demnach ist es entscheidend, zunächst affektive und kognitive Einstellungsdimensionen zu unterscheiden. Die affektive Dimension zielt darauf ab, das Ausmaß der emotionalen Betroffenheit im Bezug auf Umweltprobleme und die Umweltbesorgnis (*environmental concern*) zu analysieren. Bei der kognitiven Komponente geht es um die Einsicht in die Gefährdung der natürlichen Umwelt, das Problemwahrnehmung und das Verständnis von Kausalzusammenhängen im Bereich des Umweltschutzes. Als weiteren wichtigen Aspekte nennen die Autoren die umweltbezogene Wertebasis, die umweltbezogene Handlungsbereitschaft (konative Dimension) und das tatsächliche Umweltverhalten im Alltag. Bei der Wertebasis handelt sich um eine höhere Abstraktionsstufe, beim konkreten Umwelthandeln dagegen um konkretes persönliches Verhalten, wozu auch öffentliches Engagement und Forderungen nach umweltpolitischen Maßnahmen gezählt werden können.

Es handelt sich hier allerdings, im Gegensatz zu den vorherrschenden quantitativen Survey-Methoden, um eine inhaltsanalytische, interpretative Herangehensweisen, bei dem die Analyse des „gesellschaftlichen Diskurses“ im Hinblick auf Umweltprobleme im Vordergrund steht. Durch die Methode der offenen Interviews lässt sich das von Preisendörfer und Franzen (1996, 226) erwähnte Problem mindern, dass sich in vielen Bereichen des Umweltschutzes eine Art „ökologische Korrektheit“ herausgebildet hat und deshalb mit sozial erwünschten Antworten zu rechnen ist. Denn in den Interviews wurde versucht, durch eine offene Fragestellung zu vermeiden, dass der Befragte lediglich antwortet, was er für sozial erwünscht hält. Es wurden zunächst nicht direkt Umweltthemen angesprochen, sondern erst auf diese eingegangen, wenn der Interviewte es selbst erwähnte. Wenn der Interview-Partner selbst nicht auf Umweltthemen einging, wurde er allgemein gefragt, inwieweit sich die Stadtteilorganisationen mit Umweltproblemen auseinandersetzen.

4.1 Affektive Aspekte

In den Interviews zeigte sich bei vielen Befragten eine starke emotionale Naturverbundenheit. Es wurden Kindheitserinnerungen oder allgemein der Beginn der Besiedlung geschildert und die selbst erlebten Umweltveränderungen beklagt. Die durch die hohe Siedlungsdynamik bedingten schnellen Veränderungen in der Region und die dadurch hervorgerufenen Umweltdegradierungen werden von den Bewohnern deutlich wahrgenommen. Ihre Formulierungen bezeugen die starke emotionale Betroffenheit vom Wandel der natürlichen Umgebung in ihrem Lebensumfeld. Dabei nehmen sie besonders Bezug auf die Eigenart und Schönheit der naturräumlichen Charakteristika der Region.

²⁸⁶ So kritisieren Diekmann und Preisendörfer (2001, 99) beispielsweise die zu geringe Differenzierung der Skalen hinsichtlich der verschiedenen Dimensionen des Begriffes Umweltbewusstsein.

“(…) weil ich den Bach hinter dem Haus habe...Ich habe die Serra Verde Siedlung [illegale Siedlung] entstehen sehen, das ist da, wo der Bach kanalisiert ist. Mitte der 70er Jahre haben wir den Bach aufgestaut und darin gebadet, wir sind da ohne das geringste Problem hineingegangen, das Wasser war sauber und nachdem sie diese Siedlung da zugelassen haben, rate mal, was daraus wurde? Abwasser, im wahrsten Sinne des Wortes.“ (Roberto 25)

“Warum meine Sorge um die Umwelt? Erstens, ich bin in ländlicher Umgebung [wörtlich im Wald] geboren und aufgewachsen, ich mag es, die Hand am Boden zu haben, ich mag diesen Bezug. Ich weiß, wenn wir uns nicht um sie [die Umwelt] kümmern, wird sie uns verstoßen, das ist ein physikalisches Gesetz: Aktion und Reaktion. Alles, was ich mache, wird eine Folge haben, früher oder später.“ (Roberto 151)

„Es ist sehr traurig, wie sie manchmal so abholzen. In der Nähe, wo ich wohne, haben sie abgeholzt, haben eine Landbesetzung gemacht, (...). Das ist sehr traurig. Weil, als ich hier hergekommen bin, um hier zu wohnen, haben die Leute der Mapa 1 [Name einer Siedlung] da ihre Wäsche gewaschen. Schau, wie diese Quelle da, das war eine wunderschöne Quelle, die gab es da. Also, das war genau in der Mitte der Morada da Colina [Name der neu entstandenen Spontansiedlung], wo die Quelle herauskam. Weiter unten im Tal, da ist ein Stein, ich weiß nicht, ob Du den gesehen hast, das ist ein schöner Stein, wir haben da Wäsche gewaschen, bei den Steinen dort und haben Wasser getrunken aus der Quelle. Aus der Quelle! Kühles Wasser. Jetzt ist alles zerstört, weil sie Häuser hingestellt haben, sie haben Toiletten gebaut, Wasser von allem dorthin, zerstört. Also da siehst du, was in 20 Jahren passieren kann. Sie fangen an alles abzuholzen (...) Ich finde, dass das nicht passieren soll und nicht passieren muss. Weil die Lomba etwas ganz besonderes ist! Jeder, der hier her kommt, spürt das so, wie schön es hier ist! Ich habe einen Bruder, der aus Rio hierher kam. Er rief: ‘Wie schön es hier ist, wie schön!’ Das ist eine Referenz, dass einer findet, dass es wunderschön ist, nicht wahr. Vielleicht kommt er in 10 oder 15 Jahren und es wird ein anderes Szenario sein. Und das ist sehr traurig für uns, etwas Schönes zu sehen und bald wird es abgeholzt sein.“ (Dalva 77-87)

Viele Befragte gaben auch an, durch ihre ländliche Herkunft einen besonderen Naturbezug zu haben. Sie betonten, dass sie deshalb das ländliche Umfeld der Lomba do Pinheiro und die natürliche Umgebung sehr schätzen würden. Der ländliche Charakter der Siedlungsstruktur wird als Bestandteil der lokalen Identität dargestellt, wobei der alltägliche, auch ressourcennutzungsorientierte Bezug zur Natur wichtig ist.

“Porto Alegre ist wirklich grün. Jeder mag Bäume. Die meisten, die in Porto Alegre wohnen sind aus dem Hinterland, sind aus anderen Orten gekommen, sind an Wald gewöhnt, und weil sie von da hierher kommen mussten, wollen sie hier einen Bergamotten-Baum, einen Orangen-Baum, wollen etwas in ihrem Hinterhof haben. Jeder hat einen Baum im Hinterhof (...) In der Lomba, ja in der Lomba ist die Mehrzahl aus dem Hinterland, wenige Leute hier sind von hier aus der Lomba. Als wir hier hergekommen sind, gab es so um die 500 Häuser. Also die Mehrheit kam hierher, hat sich Land gekauft, die Mehrheit ist aus dem Hinterland, deshalb ist es so grün hier.“ (Zé Calmo 93-95)

„Ich glaube viele Leute gehen aus der Hauptstadt [Porto Alegre], aus dem Zentrum raus, hierher. Wer aus dem Hinterland kommt, geht in die Lomba wegen des Preises, hier ist es billiger, weil er keine Wahl hat. In der Lomba schaffen sie es vielleicht, ein etwas größeres Stück Land zu kaufen, und sie kommen mit der Vorstellung, dass sie hier für ihre Subsistenz selber anbauen können. Das ist der Eindruck, den ich von denen habe, die von dort kommen. Immer sieht man Leute, die sich mit Gärten beschäftigen, wenn Du in der Lomba herumgehst, siehst Du das immer. Das ist Standard, die Leute in der Illusion, dass sie es schaffen werden. Wer von außerhalb kommt, zieht in die Lomba wegen des Landpreises und der Möglichkeit, ein Stück Land zu haben und seine Subsistenzprobleme zu verringern.“ (Roberto M. 154-157)

Der emotionaler Naturbezug ist neben den nostalgischen Erinnerungen auch an Wunschvorstellungen zu erkennen, wenn beispielsweise eine Interview-Partnerin beschreibt, wie wichtig es für sie ist, ihren Kindern und Enkeln die eigenen Naturerfahrungen vermitteln zu können.

“Weil wenn alles zerstört ist, in gewisser Zeit, was werde ich meinen Enkeln zeigen ? Und nicht mal jetzt, wenn ich sagen würde: ‘Ah, als deine Mutter klein war kam sie, um ihre Wäsche zu waschen (...).’ Jetzt kann ich da nicht hingehen, um es meiner Tochter zu zeigen, noch weniger meinen Enkeln. Warum? Weil sie schon alles umzäunt haben, es ist schon Teil eines Grundstücks. Das heißt, ich würde gerne hingehen, morgen, danach, wenn ich Enkel habe, würde ihnen gerne zeigen: ‘Schau da hab ich die Wäsche deiner Mutter gewaschen, und sie ist da in ihrem Kinderwagen geblieben und hat mich angeschaut.’ Ich kann da nicht mehr hingehen. Das heißt, das war Teil der Natur. Etwas, das für uns geschaffen war und jetzt ist es schon Teil des Eigentums von jemand, der dieses Recht nicht hatte. Das war etwas, das der ganzen Mapa gehörte. Die ganze Mapa hat das benutzt. So, einer ist jetzt Besitzer davon. Warum? Weil man eine Landbesetzung gemacht hat, die Bäume geschnitten hat, die Quelle blieb in seinem Hof, und mit Sicherheit ist sie für ihn gar nicht wertvoll. Aber für uns, die wir schon Teil davon waren, hat es viel Bedeutung.“ (*Dalva* 91)

Insgesamt hat die naturnahe Umgebung der Siedlungen in der Lomba diesen Aussagen zufolge für die Bewohner einen hohen emotionalen Stellenwert. Der hohe Anteil von Wald- und Graslandflächen in unmittelbarer Nähe zu den Wohnsiedlungen vermittelt den Eindruck, nicht in der Stadt zu wohnen und lässt Assoziationen zum Landleben zu. Die naturräumlichen Besonderheiten dieses Stadtrandgebietes wirken identitätsstiftend. Besonders aus den Schilderungen der Erinnerungen an die ehemals intakten natürlichen Lebensräume in der unmittelbaren Umgebung und die Beschreibungen des Verlustes an Lebensqualität durch die Umweltdegradierung wird die emotionale Bedeutung der natürlichen Umwelt für die Bewohner deutlich.

4.2 Kognitive Aspekte

Unter den kognitiven Aspekten des Umweltbewusstseins werden das Umweltwissen, die Wahrnehmung der Umweltprobleme und ihrer Kausalzusammenhänge zusammengefasst. Allein die Analyse der Wortwahl in den Interviews liefert Hinweise für ein beträchtliches Maß an Umweltwissen bei den Befragten. Zum Teil verwendeten die Befragten Fachausdrücke, die sich stark von der sonst alltagssprachlich geprägten Wortwahl abheben.

“Ich selbst kümmere mich sehr um die Säuberung der Naturflächen, egal wo, ob es nah ist oder weit weg. Die allgemeine Tendenz der organischen Substanz [sic!], die wir verwenden, ist dass sie in den Bach fließt (...).“ (*Zé Ramos* 64)

„Bei einer Gelegenheit habe ich ihnen gesagt: ‘Die Sache ist so: Ihr wisst, dass die Leute einen Platz zum Wohnen brauchen, weil wenn wir die Ökologie erhalten wollen, der Mensch ist auch ein ökologisches Wesen [sic!].’“ (*Zé Calmo* 99)

Das Umweltwissen der Teilnehmer des Partizipationsprozesses zeigte sich unter anderem darin, dass sehr oft der an das Gebiet angrenzende Stausee erwähnt wurde, in den der Arroio Taquara mündet. Die Bewohner zeigten sich gut informiert über die Bedeutung dieses Stausees als alternative Trinkwasserversorgung für ganz Porto Alegre und die Problemzusammenhänge mit der Gewässerverschmutzung der Zuflüsse dieses Stausees.

“Er ist einer der wichtigsten Trinkwasserspeicher, den wir in Porto Alegre haben, nach dem Guaíba, nicht wahr.“ (*Geovane* 79)

Die Befragten stellten weiterhin ihr Umweltwissen unter Beweis, indem sie im Zusammenhang mit der Schutzgebietsplanung entlang des Baches Arroio Taquara häufig die umweltrechtlichen Bestimmungen zu Pufferstreifen zitierten. Hier spiegelt sich vor allem wider, dass die intensiven Diskussionen um dieses Schutzgebiet dazu geführt haben, dass diese umweltrechtlichen Auflagen weitgehend anerkannt werden. Es ist umso bemerkenswerter, dass diese Bestimmungen

von den Teilnehmern kaum hinterfragt werden, als von Fachleuten der Stadtplanung ihre rechtliche Gültigkeit in städtischen Gebieten angezweifelt wird (siehe Kap. II.7.2.2).

Etwas kritischer waren die Stimmen zur naturschutzfachlichen Bewertung, mit der das Ökologie-Zentrum der nahe gelegenen Universität beauftragt wurde. Zwar nahmen die Befragten nicht direkt Bezug auf die Inhalte und konkrete Ergebnisse der Studie, auch wenn die Studie im Interview angesprochen wurde. Doch wurde die methodische Vorgehensweise in Frage gestellt. Die Fernerkundungs-Methoden zur Analyse der Vegetationsbestände wurde beispielsweise insofern kritisiert, als sie keine zusätzlichen Information zu den alltäglichen Beobachtungen der Bewohner bringe (*Zé Calmo* 112-113). Ein anderer Teilnehmer bemängelte, dass es sich bei den Satellitenbildern lediglich um Momentaufnahmen handle (*Roberto M.* 35-39).

Was insgesamt die Wahrnehmung der Umweltprobleme in der Lomba do Pinheiro von Seiten der Interviewpartner betrifft, so erwähnten die Befragten spontan am häufigsten das Problem der Gewässerverschmutzung (sechs Teilnehmer kamen auf das Problem zu sprechen und beschrieben das Ausmaß der Verschmutzung der lokalen Bäche und des nahe gelegenen Stausees). Diese starke Gewichtung der Gewässerverschmutzung ist mit der direkten persönlichen Betroffenheit durch die schlechten hygienischen Bedingungen zu erklären. Ein Teilnehmer formulierte es folgendermaßen:

„Es gibt Leute, die denken: ‘Davon habe ich hier, wo ich wohne, keinen Nutzen, da auf der anderen Seite, das interessiert mich nicht.’ Aber das ist nicht der Fall beim Stausee, er muss das Wasser vom Stausee trinken, ob er hier wohnt oder dort in der Agronomia [an die Lomba do Pinheiro angrenzender Stadtteil]. Also wird er denken: ‘Diese Schweinerei stört mich.’ Also beteiligen sie sich ganz oft deswegen. Und die Schule ist das gleiche, das Krankenhaus ist das gleiche, es kommt nicht darauf an, wo es ist, man wird es benutzen müssen. Es gibt einige Forderungen, die mehr Interesse erzeugen.“ (*Zé Ramos* 62)

Wasserverschmutzung wird also nicht zuletzt deshalb am stärksten wahrgenommen, da jeder einzelne unmittelbar den gesundheitlichen Folgen ausgesetzt ist. Als nächst häufigstes Umweltproblem wurde Waldrodung genannt.²⁸⁷ Diese wurde immer im Zusammenhang mit der Problematik der illegalen Siedlungsentwicklung gebracht.

„Abholzen für Wohnungen“ (*Zé Calmo* 70) oder:

„Weil eine Landbesetzung gemacht wurde, wurden die Bäume gefällt.“ (*Dalva* 91).

Allgemein werden diese Umweltprobleme in direktem Zusammenhang mit der illegalen Siedlungsentwicklung dargestellt, diese wird als unmittelbare Ursache der Umweltprobleme gesehen (*Eduino II* 89).

„Eine Landbesetzung, auch wenn sie noch so gut organisiert ist, zerstört die Umwelt.“ (*Zé Calmo* 14)

„Die illegalen Siedlungen sind auf Flächen, die nicht bebaut werden können. Das bringt ein großes Problem für die öffentlichen Fragen, für die Umwelt, also für alle Teile der Gesellschaft.“ (*Zé Calmo* 16)

²⁸⁷ Diese meist genannten Umweltprobleme stimmen mit den Umfrageergebnissen von Crespo (2001, 8) überein.

„Die Umweltprobleme in der Lomba bestehen wegen der Landbesetzungen, die illegalen Landparzellierungen, das ist das Problem. Die legalen Siedlungen lassen alle Quellen, alle einheimischen Arten, von denen wir gar nicht sprechen, ohne was daran zu ändern. Man macht eine Neupflanzung, wenn man einen Baum fällt. Also ist wirklich innerhalb der Normalität. Aber diese anderen, das ist die totale Zerstörung. Und es gibt viele davon in der Lomba do Pinheiro. Die Stadtverwaltung und die Polizei versuchen es zu verhindern, aber nein...im Dunkeln der Nacht beginnen sie eine Landparzellierung.“ (*Roberto B.* 133-139).

Neben den konkreten Umweltproblemen sprachen die Befragten auch allgemein über das Umweltwissen bzw. das „Umweltbewusstsein“ der Einwohner der Lomba do Pinheiro. Dabei lässt sich in den Aussagen eine klare Unterscheidung im Bezug auf die verschiedenen Akteure erkennen. War von den Bürgervertretern innerhalb des Beteiligungsprozesses die Rede, so wurde diesen grundsätzlich ein Verständnis und Interesse für Umweltbelange zugeschrieben.

Also all diese Fragen, ich finde die GPL war eine große Diskussion, die Leute, die bis heute daran teilnehmen, die sind sich sehr bewusst, die kennen die Region, nicht wahr. Es war ein großer Fortschritt das alles! Sie kennen die Region, sie wissen was Planung ist, wissen was Umweltfragen sind. Aber ich glaube an Praktischem wurde wenig entwickelt. (*Eduino II* 42).

Ein Bürgervertreter, der sich selbst explizit als Umweltaktivist bezeichnet, betont, dass sich die anderen Teilnehmer nicht als „Umweltschützer“ bezeichnen würden aber sich grundsätzlich durchaus um die Umwelt sorgen (*Eduino II* 123). Es wurde außerdem hervorgehoben, dass das Umweltwissen durch die Teilnahme an der GPL zusätzlich gefördert werde und die Aktivitäten zur Umweltbildung beigetragen hätten (*Zé Guilherme* 104-129).²⁸⁸ Zahlreiche befragte Teilnehmer gaben auch explizit an, durch die GPL an Umweltwissen dazu gewonnen zu haben.

„Wir wohnen in einer Region, aber wir kennen sie nicht. Wir haben begonnen, sie kennen zu lernen, wo es Quellen gibt, wo es ökologische Schutzgebiete gibt, wo es Risikogebiete gibt.“ (*Zailde* 20)

Kommt jedoch der Stellenwert von Umweltbelangen innerhalb der Stadtteilorganisationen zur Sprache, so wird betont, dass diese sich überwiegend für die Verbesserung der Infrastrukturversorgung und Legalisierung der jeweiligen Siedlungen einsetzen und darüber hinaus keine übergeordneten Problemzusammenhänge thematisieren (vgl. Kap. V.4.4). Allerdings werden auch einige Beispiele für Ausnahmen genannt, in denen sich Stadtteilorganisationen für Umweltbelange einsetzten (siehe Kap. V.4.5).

Besonders pessimistisch fiel die Beurteilung des Umweltbewusstseins der Bewohner der Lomba do Pinheiro im Allgemeinen aus. Wird der Bezug der Bewohner allgemein zu Umweltfragen angesprochen, überwiegen deutlich die kritischen Äußerungen. Beispielsweise beschrieb die Vertreterin der NGO ihre Eindrücke vom Umweltbewusstsein der Bewohner dahingehend, dass sich alle Bewohner angesichts der eklatanten Umweltschäden der Probleme bewusst sind, dass sie jedoch im allgemeinen nicht den Schritt machen, Konsequenzen für ihr eigenes Handeln daraus zu ziehen (*Fátima* 99-105) (siehe Kap. V.4.4).

Diese sehr kritische Sichtweise des Umweltbewusstseins unter den Bewohnern der Lomba do Pinheiro zeigt sich auch in der starken Betonung des Bedarfes an Umweltbildungsmaßnahmen. Viele Befragten betonten im Zusammenhang mit den lokalen Umweltproblemen, dass es umfassender Umweltbildungsmaßnahmen bedürfe, vor allem in den Schulen (siehe Kap. V.4.5).

²⁸⁸ Siehe Kap. V.V.3.5.2.

„Das ganze Problem, weißt Du wo das anfängt? In der Schule, nicht einmal die Schule von hier le-
hrt nichts über die Umweltfrage. Das ist das große Problem.“ (*Zé Calmo* 83)

„Das Bewusstsein, nach meinem Verständnis, muss in der Schule anfangen, von klein auf, von der
Grundschule an. (...) Es gibt keinen Kontakt damit, es gibt keine Arbeit. Wenn du mit Büchern ar-
beitest, ein Thema abhandelst, jede Art von Lernen mit Büchern ist sehr anders, als wenn man
direkten Kontakt mit der Realität hat. Die Schulen müssten mehr die Frage vorantreiben, die Sch ü-
ler in die Gebiete zu bringen und den Kindern zeigen, das darf man, das darf man nicht. Damit hat
man Erfolg. Aber wenn man nur in B üchern und auf dem Papier lernt, ist es sehr schwierig.“ (*Zé
Calmo* 89-91)

„Und das ist sehr traurig für uns, etwas Schönes zu sehen und bald wird es abgeholzt sein. Ich finde
es muss eine Bewusstseinsbildung der Leute geben, dass es nichts Besseres als die Natur gibt.“
(*Dalva* 87)

Die große Bedeutung, die derartigen Maßnahmen beigemessen wird, zeigt sich auch darin,
dass eine wichtige Aufgabe der GPL in der Förderung des Umweltbewusstseins gesehen wird
(*Dalva* 23, *Geovane* 18).

„[auf die Frage, worin er das Ziel des Projektes sieht] (...) ein anderer Teil ist vor allem die einf a-
chen Leute zu erziehen, ohne das Projekt gäbe es keine Bildung, wie man die Umwelt organisiert.“
(*Zé Calmo* 13-14)

„In diesem Kontext der Umweltbewusstseinsbildung kann die GPL eine fund amentale Rolle haben
(...)“ (*Fátima* 103-104)

In zwei Interviews wurde das Thema Umweltbewusstsein allgemein auf gesamtgesellschaftli-
chen Veränderungen bezogen. Die Befragten betonten die allgemeinen Fortschritte im
Umweltbewusstsein insbesondere im Zusammenhang mit dem Fällen von Bäumen. Heute sind
sich die Leute der diesbezüglichen möglichen rechtlichen Folgen und der umweltrechtlichen
Eingriffsregelungen bewusst (*Geovane* 118-122).²⁸⁹ Dieser Betonung des gesamtgesellschaftli-
chen Wandels ist als Reflexion der vor allem in den 70er und 80er Jahren in Porto Alegre
besonders aktiven Naturschutzbewegung zu sehen, die eine Vorreiterrolle für Umweltaktivisten
in ganz Brasilien einnahm (vgl. Kap. III.3.3.4).

„Es gab eine Zeit, in der die Abholzung in ganz Rio Grande do Sul allgemein verbreitet war, es war
zerstörerisch. Ich glaube vor 10 oder 15 Jahren hat das Bewusstsein angefangen, Bewusstseinsbi l-
dung in großem Umfang, in den Medien. Die Frage der Wiederaufforstung der gefällten Bäume hat
angefangen, viele Bauern in ganz Rio Grande do Sul mussten Strafe zahlen und es hat sich verbe s-
sert und so hat es aufgehört. Es gab eine Zeit, als die Stadtverwaltung selber hier einen Baum fällen
wollte und die Typen banden sich an den Bäumen fest: ‘Den wirst du nicht fällen, weil das ein
hundertjähriger Baum ist.’ Die Sache hat sich wirklich durchgesetzt, das war 95, 96, in der Zeit.
Damit hat die grüne Frage angefangen sich zu verbessern, vor allem in Porto Alegre. Porto Alegre
ist wirklich grün. Alle mögen Bäume.“ (*Zé Calmo* 93)

4.3 Wertebasis

Aus mehreren Interviews wurde deutlich, dass die Befragten das Gebiet der Lomba do Pinheiro
besonders aufgrund seiner naturräumlichen Charakteristika wertschätzen. Die Befragten gefällt
das Gebiet aufgrund der vergleichsweise ländlichen Lebens- und Wohnbedingungen (geringe

²⁸⁹ Die umweltrechtlichen Auflagen was das Fällen von Bäumen in Porto Alegre betrifft sind sehr restriktiv.

Siedlungsdichte, eher ländliche Siedlungsstruktur, Möglichkeit für Selbstversorgergärten und Kleinviehhaltung, noch hoher Anteil an Grünflächen, dadurch angenehmeres Mikroklima).

„Ich bin wegen des Lärms dort aus dem Zentrum von Porto Alegre weggezogen, wegen der Verschmutzung. Und ich bin hierher gekommen, weil ich es kannte, nicht wahr, weil es viel Grün hier gibt, nicht wahr. Das hat mich angezogen.“ (*Terezinha* 5).

Auch im Bezug auf die Zuwanderung in das Gebiet wird seine natürliche Ausstattung als Attraktionsfaktor, sowohl für einkommensschwache Bevölkerungsgruppen als auch für Angehörige der Mittelschicht angesehen.

„Ich glaube sie kommen sogar deswegen. Weil es sehr schön ist, sehr grün, nicht wahr. Du kannst es sehen, es sind nicht nur total arme Leute, die in die Lomba ziehen. Und damit du es verstehst: Wenn diese Leute kommen und ein schönes Haus bauen, erhalten sie die Bäume. Warum? Weil sie sie wunderbar finden. Also sie bauen das Haus dort, aber man kann sehen, immer gibt es einen Baum. Sie bewahren die Bäume, weil sie wegen der Natur hierher gekommen sind. Sie kommen und bewahren die Bäume alle. Dann bauen sie Bänke und so, stellen sie unter die Bäume, um sich zu Hause zu fühlen, wie wunderschön so was, nicht wahr.“ (*Dalva* 89, vgl. oben *Roberto M.* 155-157)

Hier spiegelt sich eine allgemeine Tendenz der Stadtflucht wider, die vermehrt auch die Entstehung von Siedlungen der Mittelklasse in der Peripherie fördert. Als Probleme, aufgrund derer die Innenstadt immer weniger attraktiv ist, werden unter anderem der Lärm, die Luftverschmutzung, die Parkplatzprobleme und die Gefährlichkeit im Hinblick auf Gewaltverbrechen genannt (*Roberto* 151-153 und 157).

Abgesehen davon wird das relativ naturnahe Umfeld im Gebiet der Lomba do Pinheiro auch aus Gründen der Eigenart und Schönheit für bedeutsam gehalten. Diese Werthaltung wurde durch die im Rahmen der für das Projekt in Auftrag gegebenen wissenschaftlichen landschafts-ökologischen Analysen noch zusätzlich bestätigt. In dieser Hinsicht haben die Studien über die naturschutzfachliche Bedeutung des Gebietes sicherlich einen Einfluss auf die Werthaltung der Teilnehmer der GPL ausgeübt. Es ist zwar schwierig zu beurteilen, wie sehr ihnen die naturschutzfachliche Bedeutung des Gebietes vorher schon bekannt war, die Aussagen über die Schönheit des Gebietes sind jedoch als authentisch anzunehmen (*Dalva* 87).

„Es gibt ziemlich viel Naturschutzfläche. Man macht sich Gedanken darum, dass die Natur niemals zerstört wird, nicht wahr. Weil es in der Lomba viele sehr interessante einheimische [Pflanzen] gibt, nicht wahr. Über diesen Wald, über die Bäche, weil so ein Projekt von der UFRGS [Universität] gemacht wurde. Es gibt viel Naturschutz, Sachen, die geschützt werden müssen. Ich glaube, dass das mit der Planung geplant wird, nicht wahr. Dass man nicht die Quellen zerstört und diese Sachen. In der Lomba gibt es viele Sachen, die noch erkundet werden müssen.“ (*Dalva* 73).

Einzelne Befragte beziehen sich auch auf die Natur als Wert an sich, deren Eigenwert Rechnung getragen werden muss und deren Gleichgewicht nicht gestört werden darf.

„Man erreicht gleichzeitig zwei Bedürfnisse, nicht wahr. Einmal den Bedarf an würdigem Wohnen für die Leute, die an ungeeigneten Orten wohnen und das andere ist, dass man das bewahrt, was an der Umwelt schon zerstört wurde. Weil der Bach ja zuerst da war, nicht wahr. Und in gewisser Weise wird er da erstickt von den Behausungen. Also seit wann ist der Bach dort in seinem Bachbett.“ (*Geovane* 110)

„(...), ich weiß wenn wir uns um sie nicht kümmern [gemeint ist die Umwelt] werden, wird sie uns verstoßen, das ist eine physikalische Gesetz, Aktion und Reaktion. Alles, was ich mache, wird eine Folge haben, früher oder später.“ (*Roberto* 151)

4.4 Konative Aspekte

Unter der konativen Dimension des Umweltbewusstseins lassen sich diejenigen Aussagen zusammenfassen, die sich auf die Handlungsbereitschaft und -absichten in Entscheidungsprozessen im Hinblick auf lokale Umweltprobleme beziehen. Die Grenzen der umweltbezogenen Handlungsbereitschaft werden vor allem in den Äußerungen über das lokalpolitische Engagement der Stadtteilorganisationen klar, z.B. in den Verhandlungsprozessen des Beteiligungshaushaltes. Mehrere Befragte betonten, dass sich die Stadtteilorganisationen in diesen lokalpolitischen Entscheidungsprozessen vor allem für punktuelle Infrastrukturverbesserungen in ihrer jeweiligen Siedlung einsetzen und für die Legalisierung der Siedlungen. Belange des Umwelt- und Naturschutzes sind gegenüber diesen klaren Prioritäten grundsätzlich von geringem Stellenwert (Eduino 98-99, 103-105). Die kritischsten Stimmen zu den Handlungsschwerpunkten der Stadtteilorganisationen der Lomba do Pinheiro kamen allerdings von Akteuren, die diesen nicht angehören.

„Die Frage der Stadtteilvereinigungen ist, dass sie sich um die punktuellen Sachen kümmern, dass die Bedürfnisse der Lomba erfüllt werden. In der Lomba sind die meisten Flächen Besetzungen, sind im Legalisierungsprozess. Also eine große Sorge ist, wie man die Grundstücke, die von den Bewohnern erworben wurden, legalisieren kann, wie man Infrastruktur in die Siedlungen bringen kann, also die grundlegende Sorge der Stadtteilvereinigungen ist die ganz elementare Grundversorgung mit Infrastruktur. Wobei die zwei Sachen eigentlich zusammengehen müssten, gleichzeitig, sowohl die Sorge um die Infrastruktur als auch die Sorge um die Umwelt, aber das findet nicht statt. Irgendwann wollen die Leute Abwasser, den Abwasserkanal, es ist egal, ob dieser Kanal im Bach endet, im Fluss endet. (...) um das Problem seines Hauses zu lösen, man müsste sich gleichzeitig damit befassen, nur dass es diese Sorge noch nicht gibt. (...) Die Leute lösen ihre persönlichen Probleme in ihrem Haushalt, danach werden sie sich darum kümmern, danach, wenn das Abwasser schon im Bach ist, weil die Kinder nicht im Bach baden können: ‚Mensch, der Bach ist verschmutzt, und jetzt?‘ Sie haben nicht diese Sicht und dieses Zeitverständnis, sich gleichzeitig um die Zukunftsperspektiven zu kümmern. Sie haben das nicht, sie sind immediatistisch, sie wollen ihre Probleme jetzt sofort lösen.“ (Fatma 86-97)

Zwar ist der Ausbau der Basisinfrastruktur, vor allem, was die Abwasserentsorgung betrifft, durchaus konform mit umweltpolitischen Belangen, doch betont die Befragte in diesem Zusammenhang, dass es beim Ausbau der Infrastruktur kurzfristige, lokale Interessen im Vordergrund stehen und die effektive Funktionsfähigkeit des Abwassersystems nicht für wichtig erachtet wird. Hier wird den Stadtteilorganisationen unterstellt, wenig Interesse für das Gemeinwohl zu zeigen und jeweils die Konsolidierung der einzelnen Siedlung in den Vordergrund zu stellen und dabei die regionalen Zusammenhänge außer Acht zu lassen.

Die Schwierigkeit, umweltbezogene Belange in der lokalpolitischen Agenda des Siedlungsgebietes zu positionieren, wird damit belegt, dass die Bewohner vor allem dem Straßenbau eine sehr hohe Priorität beimessen. Dieses starke Gewicht des Straßenbaus kann man besonders deutlich an den Abstimmungen über die regionalen Investitionsschwerpunkte innerhalb des Beteiligungshaushaltes ablesen (vgl. Kap. V.1.1). Nach Aussage eines Befragten ist diese Gewichtung damit zu erklären, dass die Vorstellung besteht, dass mit dem Straßenbau allgemeiner Fortschritt einhergeht und eine umfassende Aufwertung der jeweiligen Siedlung die automatische Folge ist (Geovane 86-92, Flavio 81).

„Das ist auch eine ganz verrückte Sache. Weißt Du warum? Weil es eine Kultur gibt, in der Vorstellung der Leute, wenn man ihre Straße teert, wird die ganze Infrastruktur der Straße besser, bringt

eine ganze Reihe von Verbesserungen. Und die Fragen wie die Umweltfragen, Flächen für Freizeitnutzung, nicht wahr, also die bleiben eher zweitrangig, ausgeschlossen.“ (*Geovane* 79)

Ein anderer Befragter verteidigte allerdings den hohen Bedarf an Ausbau des lokalen Straßensystems mit dem starken Siedlungswachstum und dem damit verbundenen erhöhten Verkehrsaufkommen (*Flavio* 81).

Ein zentraler Faktor, der die Handlungsbereitschaft der Bürgervertreter im Bezug auf Belange des Umwelt- und Naturschutzes erheblich einschränkt, wurde bereits in Kapitel V.3.4.2 dargestellt. Die offensichtlichen Konflikte von Naturschutzmaßnahmen mit der Wohnraumbeschaffung durch Selbsthilfe-Wohnungsbau stellen für die Bürgervertreter ein Dilemma dar. Zwar sprechen sie sich deutlich für stärkere Kontrollmaßnahmen der Siedlungsentwicklung aus, doch sehen sie sich andererseits auch als Interessensvertreter der Bewohner von Squatter-Siedlungen, die darum bangen, zwangsweise umgesiedelt zu werden (siehe V.3.4.2). Zum Teil gibt es Versuche von Seiten der Bürgervertreter, zwischen den Naturschutzbehörden und den illegalen Siedlern vermittelnd tätig zu werden, jedoch mit wenig Erfolg.

„Es gibt zwei Seiten. Es gab eine Konfrontation mit der SMAM im Recreio da Divisa [durch Landbesetzung entstandene illegale Siedlung, gilt als sozialer Brennpunkt im ganzen Stadtteil], die Leute haben Bäume gefällt. Wir haben da..., wir nehmen an der Kommission teil, aber man kann sich darum nicht kümmern, niemand wird Wache schieben und aufpassen, ob sie keine Bäume fällen oder nicht. (...) Was hilft es, einen Haufen Bäume zu pflanzen, ohne einen Menschen, den man darunter stellen kann. Ich habe mit ihnen abgemacht, dass sie 4000 Setzlinge bringen werden. Und ich warte bis heute auf die 4000 Setzlinge. Weißt du wann sie die bringen werden? Nie! Sie sind nur hierher gekommen, um zu kritisieren, zu kritisieren, dass man das nicht machen darf, dass man jenes nicht machen darf. Alles klar, wir werden nicht zulassen, dass es gemacht wird, wir werden das maximal mögliche versuchen, damit es nicht gemacht wird.“ (*Zé Calmo* 99-100)

Angesichts des Ausmaßes der Wohnungsnot, die die Siedler auch das Risiko in Kauf nehmen lässt, zwangsumgesiedelt zu werden (*Roberto B.* 133-139) und vor dem Hintergrund des fehlenden staatlichen Eingreifens sehen die Bürgervertreter nur sehr eingeschränkte Handlungsmöglichkeiten. Andere Bürgervertreter kritisieren jedoch geringe Handlungsbereitschaft der Bewohner, die trotz der deutlich wahrnehmbaren Umweltschäden ihr persönliches Verhalten nicht ändern. Wie bereits in Kap. V.4.2 erläutert, wird in diesem Zusammenhang jedoch deutlich unterschieden zwischen dem Umweltbewusstsein der Bewohner im Allgemeinen und den Aktivisten von Stadtteilorganisationen.

„Die Frage der Umwelt nehmen die Leute nicht als eine individuelle Einstellung auf, sie nehmen an, dass die Umweltfrage eine Frage der Regierung ist und nicht eine individuelle Haltung, sie nehmen diesen Unterschied nicht auf. In ihrem Alltag nehmen sie nicht wahr, dass sie die Hauptauslöser der Umweltveränderungen sind. Wenn sie das wahrnehmen, kann es vielleicht eine Veränderung geben. Sie verbinden diese Sorge um die Umwelt nicht, die Stadtverwaltung muss die Straße sauber machen, die Straße kehren. Sie stellen nicht die direkte Verbindung mit ihrem Hausabwasser her, mit ihrem Abwasser aus ihren Häusern, sie haben dieses Bewusstsein noch nicht, dass sie ihre Abwässer aus ihren Häusern ändern könnten, eine Versitzgrube machen, eine ökologische Versitzgrube. Denn es gibt mehrere Beispiele an ökologischen Versitzgruben, die Leute könnten ihr Abwasser innerhalb ihres Grundstückes behandeln anstatt es auf öffentliche Wege zu schicken. Sie haben diese Sorge noch nicht, sie wollen sich die wenigsten Sorgen machen, wollen die wenigste Arbeit haben und die wenigsten Kosten haben und den größten Vorteil. Das ist die brasilianische Realität, es gibt dieses Bewusstsein noch nicht, deshalb ist der Fluss Guaíba verschmutzt, die Flüsse sind verschmutzt.“ (*Fátima* 98)

Eine völlig anderer Grund für eingeschränkte Handlungsbereitschaft im Bezug auf umweltpolitische Maßnahmen waren wirtschaftliche Interessen, die allerdings lediglich von einem Vertreter des Immobiliensektors innerhalb der GPL angeführt wurden. Dieser stellte die Sichtweise der Grundstückseigentümer dar, sie könnten sich so viele Schutzgebiete und Vorrangflächen für Naturschutz auf ihren Grundstücken nicht leisten und sind durch die naturräumlichen Gegebenheiten innerhalb der Lomba do Pinheiro erheblich in ihrem Handlungsspielraum für Bautätigkeiten eingeschränkt.

[auf die Frage ob er den Schutz dieser Flächen für machbar hält] „Man wird es nicht für immer schaffen, weil der Eigentümer diese Flächen loswerden muss, ihr eine Nutzung geben muss. Eine land- und viehwirtschaftliche Nutzung, eine gärtnerische Nutzung, irgendeine Nutzung, die in Porto Alegre nicht mehr geht.“ (*Roberto B.* 105-106)

Aus ökonomischen Gesichtspunkten stellen die naturräumlichen Gegebenheiten der Lomba do Pinheiro vor allem einen erheblichen wirtschaftlichen Nachteil für die Grundstückseigentümer dar, da durch die umweltrechtlichen Auflagen eine legale Bautätigkeit erheblich eingeschränkt ist bzw. sich kostspielig gestaltet.

„Weil die Lomba ein problematisches Gebiet für Land parzellierungen ist. Sie hat alles was nicht für Siedlung taugt. Das ist der Naturwald, Bäche, Quellen, Rinnsale und es gibt irreguläre Grundstücke, Gärten da unten, Steinbrüche. (...) Das macht alles komplizierter, das erhöht die Kosten. Weil in dieser Siedlung, die wir machen an der Haltestelle 8, mehr als 50% der Fläche musste für Straßen oder öffentliche Flächen verwendet werden. Das sind sehr hohe Kosten. Das Ideale für Siedlungsbau wäre so: höchstens 40 [gemeint sind % der Fläche] für Straßen und viel leicht Flächen für gemeinschaftliche Nutzung, 60 für Grundstücke. Das ist auch normal. Je mehr Grundstücke, desto mehr Gewinn, (...) mehr als 50.“ (*Roberto B.* 121-125).

4.5 Umwelthandeln

Die Dimension des konkreten Umweltverhaltens wird in Studien zu Umweltbewusstsein häufig mehr dazu verwendet durch selbstberichtetes Umwelthandeln die Aussagen zu den persönlichen Umwelteinstellungen zu validieren und wird als eigenständige Dimension gesehen (vgl. Preisendörfer & Franzen 1996, 225-226). Denn unabhängig von den jeweiligen Einstellungen kann das Umwelthandeln durch objektive Handlungsbarrieren beeinflusst werden (vgl. Preisendörfer & Franzen 1996, 224).

Die Interviews lieferten einige Berichte über Umweltaktivitäten der lokalen Basisorganisationen. Vertreter von Stadtteilorganisation hoben konkretes Umwelthandeln ihrer Vereinigungen in zweierlei Hinsicht hervor. Zum einen setzten sich die organisierten Bürger im Beteiligungshaushalt für bestimmte Umweltbelange ein und zum anderen wurden von einzelnen Stadtteilorganisationen Umweltbildungsaktivitäten vor allem in Zusammenarbeit mit Schulen durchgeführt. Ersteres Engagement äußerste sich zum Beispiel darin, dass versucht wurde, die Bewohner für die Bedeutung des Parque Saint' Hilaire, die Dringlichkeit des Ausbaus des Abwassersystems oder die Notwendigkeit der Umsiedlung von illegalen Siedlungen innerhalb des Bachlaufes zu sensibilisieren, mit dem Ziel die Wahl der Prioritäten im Beteiligungshaushalt dahingehend zu beeinflussen (*Geovane* 79, 82-92, 96, 100-102, 124-135, *Dalva* 58-61).

Der Einsatz für Umweltbelange wie z.B. das Abwassersystem hängt jedoch unter Umständen auch wesentlich damit zusammen, dass eine vollständige Infrastrukturversorgung als Bedingung für die landrechtliche Legalisierung der Siedlung interpretiert wird. Ein Befragter hob

hervor, dass sich die Stadtteilorganisation aufgrund der Legalisierungsverfahren mit umweltplanerischen Fragen beschäftigen müssten.

„[die Stadtteilorganisation der Siedlung] Quinta do Portal wurde im Zusammenhang damit gegründet, dass es keine Wohnungen gab, den öffentlichen Nahverkehr zu verbessern, und so. Sie haben erst angefangen, die Abwasserfrage zu diskutieren, nachdem die Situation der landrechtlichen Legalisierung problematisch wurde. Sie wurden gezwungen, anzufangen, die Umweltfragen des Abwassers zu diskutieren, weil sonst die Legalisierung nicht möglich wäre. Also werden viele Stadtteilvereinigungen dazu gezwungen, sich mit einem Thema auseinanderzusetzen, das sie nicht kennen und für das sie sich nicht gegründet haben.“ (*Eduino II* 105).

Weiterhin berichteten die Befragten über Aktivitäten des *Conselho Popular* und einzelner Stadtteilorganisationen im Bereich der Umweltbildung. Zum Beispiel organisierte der *Conselho Popular* Umweltbildungsaktionen für Schulklassen (Geovane 14-16) oder Müllsammelaktionen im Parque Saint' Hilaire (*Zé Ramos* 64).

Allgemein fällt im Zusammenhang mit Forderung nach bestimmten umweltpolitischen Handlungsansätzen die häufige Erwähnung von Umweltbildungsmaßnahmen auf (siehe Kap. V.4.2). Diese werden offensichtlich als dringend nötiges und effektives Instrument gesehen, um den lokalen Umweltproblemen zu begegnen. Auch in den Ergebnissen der partizipativen Erhebungen wurde schließlich von den Teilnehmern Umweltbildung als prioritäre umweltpolitische Maßnahmen gewählt (siehe Kap. V.2.2.1). Es wird also die Ansicht vertreten, dass die Eigenverantwortung der Bürger gesteigert werden muss. Diese starke Betonung der Förderung der Eigenverantwortung kann man auch dahingehend interpretieren, dass die Befragten – aufgrund ihrer persönlichen Erfahrungen- im staatlichen Handeln geringe Steuerungskapazität sehen und deshalb als entscheidenden Faktor für den Erhalt der natürlichen Ressourcen das verantwortliche Handeln des einzelnen Bürgers annehmen.

Diese Sichtweise ist jedoch nicht unproblematisch. So kritisiert Guimarães (1991, 195) die Tendenz, einseitig auf die Eigenverantwortung der Bürger zu setzen und Umweltbildung als umweltpolitisches Instrument zu sehr in den Vordergrund zu stellen. Denn viele Maßnahmen und Entscheidungen hängen nicht vom Alltagshandeln des Einzelnen ab, sondern von konkreten politischen Entscheidungen:

“Brazilian historical distortion of reducing environmental problems to issues of ‘contamination’, we are often misled that their solution depends more upon individual habits than upon collective decisions. By encouraging the citizens to think that the environment can be preserved if only each citizens will make a private decision to refrain from throwing a bottle or a candy wrapper, the anti-litter campaigners are delaying the day when citizens realize environmental preservation requires hard choices by them collectively through their government.” (Guimarães 1991, 195)

Unter den Teilnehmern des Beteiligungsprozesses scheint das politische Bewusstsein im Hinblick auf die Abhängigkeit der lokalen Umweltprobleme von politischen Interessenskonflikten und Steuerungsdefiziten gering ausgeprägt zu sein. Umweltprobleme werden mehr als Ergebnisse des individuellen Verhaltens der einzelnen Bürger gesehen.

Als erstrebenswertes Ziel ist jedoch ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Eigenverantwortung und Einflussnahme auf das staatliche Handeln zu sehen, wie es auch Jacobi (1996, 186) in den Schlussfolgerungen zu seiner Studie zur Wahrnehmung von Umweltproblemen in São Paulo fordert. Einerseits bedarf es der Reduzierung der Abhängigkeit der Bevölkerung von

staatlichem Handeln und andererseits dürfen die Bewohner nicht allein für die Entstehung der lokalen Umweltprobleme verantwortlich gemacht werden. Die Gewichtung der Verantwortlichkeiten hängt dabei allerdings auch sehr stark von den unterschiedlichen Umweltproblemen ab (z.B. im Bereich der *brown agenda* ist die Investition in die Abwasserinfrastruktur wesentlich von staatlichem Handeln abhängig). Inwiefern sich die Förderung der Mitverantwortung der Bürger auf das staatliche Handeln allgemein auswirken kann, wurde in Kap. V.3.7 dargestellt.

4.6 Fazit zu den einstellungsbezogenen Voraussetzungen des Beteiligungsprozesses

Im Falle der Lomba do Pinheiro ist kein grundsätzliches *reframing* der Stadtteilorganisationen im Sinne einer umfassenden „Ökologisierung“ zu verzeichnen, wie es von Jacobs (2002) als mögliche Entwicklung postuliert wird (siehe Kap. III.3.3.3). Bei diesen Organisationen stehen nach wie vor die Konsolidierung der jeweiligen Siedlung und die Verbesserung der lokalen Lebensbedingungen im Vordergrund. In einzelnen Fällen kann es diesbezüglich jedoch zu Synergie-Effekten mit bestimmten Umweltbelangen kommen. Wenn einzelne Aktivisten sich für Umweltaktivitäten engagieren, sind Stadtteilorganisationen als eine vorhandene, stadtteilbezogene Institution eine gute Plattform für deren Aktivitäten.

Was das Umweltbewusstsein der im untersuchten Beteiligungsprojekt aktiven Bürgervertreter betrifft, sind grundsätzlich, sowohl was affektive als auch kognitive Aspekte betrifft, positive Umwelteinstellungen und ein ausgeprägtes Problemverständnis zu verzeichnen. Auch wenn der Großteil der Einwohner der Region der Lomba do Pinheiro, angesichts der drängenden sozialen Probleme (Wohnungsnot, hohe Arbeitslosigkeit etc.), den lokalen Umweltproblemen eine geringe Priorität beimisst, so zeigen sich die lokalen Meinungsführer als potentielle Multiplikatoren, was die Zusammenhänge zwischen Umweltdegradierung und Lebensqualität betrifft. Die Diskussionen und Aktivitäten innerhalb des Beteiligungsprozesses haben maßgeblich zur weiteren Sensibilisierung der Bürgervertreter für Umweltfragen beigetragen.

Das Potential der Mobilisierung der Bewohner für Umweltbelange begründet sich vor allem darauf, dass man an ihrem durch ihre ländliche Herkunft bedingten Naturbezug, der lokalen Identität und der Verbesserung der Lebensqualität ansetzen kann. Durch die direkte Betroffenheit vor allem von hygienischen Problemen ist beispielsweise im Gewässerschutz ein hohes Mobilisierungspotential anzunehmen. Maßnahmen der Sanierung und der Renaturierung der lokalen Fließgewässer hätten aufgrund der Vernetzungsfunktion dieser Ökosysteme (einschließlich der Uferwälder) auch wesentliche positive Auswirkungen auf Naturschutzbelange.

Im Hinblick auf den Ausbau der Infrastruktur wird dabei jedoch das Dilemma übersehen, dass dadurch neue Impulse für weitere Besiedlung gesetzt werden. Durch einen verbesserten Anschluss an die städtische Infrastruktur gewinnt das Gebiet erheblich an Attraktivität für weitere, auch spontane Siedlungstätigkeit.

Diese dynamischen Prozesse werden insgesamt in den Analysen des Beteiligungsprozesses weitgehend vernachlässigt und nicht weiter thematisiert. Insgesamt wird die Eindämmung des unkontrollierten Flächenverbrauchs durch die hohe Dynamik der Siedlungsentwicklung sowohl in den Interviews mit den Bürgervertretern als auch in den beobachteten Bürgerversammlungen sehr wenig thematisiert. Zwar wird ein klarer Zusammenhang zwischen den Umweltproblemen der Region und der illegalen Siedlungstätigkeit hergestellt, doch gibt es wenig konkrete Vorstel-

lungen, wie dieser Siedlungsentwicklung steuernd entgegengewirkt werden kann (außer durch mehr Kontrolle, siehe Kap. V.3.4.2). Die konkreten Vorschläge für mögliche Handlungsansätze beschränken sich überwiegend auf Umweltbildungsmaßnahmen. Die GPL-Teilnehmer nehmen also offensichtlich die Siedlungsentwicklung nicht als steuerbar wahr. Das Bewusstsein für die (siedlungs-) politischen Zusammenhänge der Umweltprobleme wurde durch den Beteiligungsprozess nicht wesentlich gestärkt. Auch die Perspektive der Umweltgerechtigkeit, die in Kap. III.3.3.3 dargestellt wurde und unter den gegebenen Umständen ein beträchtliches Mobilisierungspotential darstellen würde, wurde in den Aktivitäten der GPL nicht thematisiert.

VI. Zusammenfassung der Ergebnisse und Schlussfolgerungen

1. Dilemma der staatlichen Siedlungs- und Umweltpolitik

1.1 Geringes staatliches Steuerungspotential

Sozialräumliche Segregation und der Verdrängungsprozess sozial benachteiligter Bevölkerungsschichten sind die Hauptfaktoren, die zur unkontrollierten Ausbreitung informeller Siedlungen in der Peripherie von Porto Alegre beitragen. Die Analyse der Siedlungsentwicklung in der Peripherie und des siedlungspolitischen Umgangs damit zeigte deutlich die trotz der erheblichen Fortschritte nach wie vor bestehenden Defizite der städtischen Siedlungspolitik. Die hohe Dynamik des Siedlungswachstums und die unzureichende Steuerungsfähigkeit des öffentlichen Sektors führen zu einem unkontrollierten Stadtwachstum mit erheblichen Zersiedlungseffekten für das städtische Umland. Große Teile der städtischen Bevölkerung werden an die ökonomische, soziale und räumliche Peripherie abgedrängt. Sie leben zwar in der Stadt im geographischen oder administrativen Sinne, jedoch in „Grauzonen“, wodurch eine „zweigeteilten Stadt“ (Castells 1991, 199) entsteht.

Insgesamt steht die Stadtverwaltung hinsichtlich des steuernden Eingreifens in die illegale Siedlungsentwicklung vor einem mehrfachen Dilemma. Zunächst liegt das geringe Steuerungspotential allein in dem großen Ausmaß und der hohen Dynamik der informellen Siedlungsentwicklung begründet. Allein die Dimension dieser Problematik stellt die städtischen Behörden vor immense Herausforderungen.

Von den Prozessen der illegalen Landnahme sind besonders Flächen betroffen, die aus stadtökologischer und naturschutzfachlicher Sicht eine wichtige Funktion einnehmen und sich durch eine hohe biophysikalische Vulnerabilität auszeichnen. Dazu gehören die Hanglagen der Hügelkette, Flussufer und Überschwemmungsbereiche. Diese empfindlichen Bereiche sind in besonderem Maße der informellen Siedlungsentwicklung ausgesetzt, da aufgrund der umweltrechtlichen Auflagen diese Gebiete für den Immobilienmarkt nicht von Interesse sind und damit weniger stark kontrolliert werden.

Die staatliche Handlungsfähigkeit ist zudem durch teilweise widersprüchliche Verwaltungsbestimmungen und formale Hürden, wie das an die realen Verhältnisse nicht angepasste Bau- und Planungsrecht beeinträchtigt. Überschneidungen und Widersprüche in den gegebenen gesetzlichen Vorgaben schwächen die Steuerungsmöglichkeiten der Stadtplanung. Besonders eklatant ist die fehlende Abstimmung zwischen umwelt- und siedlungspolitischen Instrumenten. Wie in Kap. II.7.2.2 gezeigt werden konnte, sind die einzelnen Genehmigungsinstrumente kaum aufeinander angepasst, wodurch es in den einzelnen Verwaltungsverfahren häufig zu verwaltungsinternen Konflikten kommt. Naturschutzrechtliche Bestimmungen wirken sich häufig bei Maßnahmen des sozialen Wohnungsbaus, up-grading Projekten und Favela-Legalisierungen hinderlich aus (Kap. II.5.2). Die städtische Umweltbehörde verfolgt das Ziel, ohne flächenspezifische Differenzierung, die umweltrechtlichen Möglichkeiten maximal auszuschöpfen. Abwägungsprozesse bei einzelnen Genehmigungsverfahren gestalten sich in der Regel sehr schwierig, da auch die nötigen ökologischen Grundlagendaten für eine umfassende Bewertung

der Einzelflächen fehlen. In den Bereichen, in denen das Umweltrecht und formalisierte Instrumente nicht greifen, zeichnet sich die städtische Umweltbehörde dagegen durch eine sehr nachsichtige Handhabung und Laissez-faire Haltung aus. Ein möglicher Ausweg aus diesem Dilemma könnte eine klarere Definition von Schwerpunktgebieten des Naturschutzes sein, in denen die verfügbaren ordnungsrechtlichen Instrumente angewandt werden, anstatt mit Maximalforderungen auf der gesamten Gemeindefläche unrealistische Ziele zu verfolgen.

Zudem sind die nötigen Maßnahmen mit erheblichem finanziellem Aufwand verbunden, der die städtischen Ressourcen um ein Vielfaches übersteigt. Ein wesentlicher Faktor ist außerdem, dass viele siedlungspolitische Maßnahmen, wie z.B. die stärkere Besteuerung von städtischem Landbesitz, deutlich den Interessen einflussreicher gesellschaftlicher Gruppen entgegenstehen. Auch die Interessenskonflikte mit benachteiligten Bevölkerungsgruppen schränken die staatliche Handlungsfähigkeit ein. Zum Beispiel stoßen Umsiedlungen von Squatter-Siedlungen in Risikogebieten bei der betroffenen Bevölkerung häufig auf beträchtlichen Widerstand. Der Staat ist insgesamt Gefangener der von ihm gesetzten Rahmenbedingungen geworden. Er muss ein Planungssystem befolgen, das durch die internen Widersprüche geschwächt ist und einen hohen Ressourceneinsatz erfordert, der weder personell noch finanziell leistbar ist.

Die bisherigen Programme zur Verbesserung der Wohn- und Lebenssituation in Marginalvierteln haben lediglich kurativen Charakter. Nachträgliche Regulierungen und Sanierungen von Squatter-Siedlungen ziehen langwierige juristische Verfahren nach sich verursachen hohe Kosten (vgl. Bähr & Mertins 2000, 26). Die bisherigen konventionellen Planungskonzepte greifen nicht.

In den letzten Jahren wurden in Porto Alegre zwar neue Instrumente der Stadtplanung entwickelt, die steuernd auf den Boden- und Immobilienmarkt eingreifen sollen. Es bestehen auf juristischer Ebene bereits rechtliche Möglichkeiten zur Anwendung ökonomischer Instrumente wie erhöhte Steuern auf städtische Brachen, um die Landspekulation zu begrenzen. Doch ist die verwaltungsinterne Umsetzung dieser Steuerungsinstrumente der Stadtreform (siehe Kap. II.4.3) noch nicht realisiert. Die mangelnde Implementierung, beispielsweise einer stärkeren Besteuerung von städtischen Brachflächen, hängt, wie oben erwähnt, mit dem starken politischen Einfluss von Grundeigentümern und des Immobiliensektors zusammen. Diese einflussreichen gesellschaftlichen Gruppen verhindern eine staatliche Reglementierung des städtischen Bodenmarktes.

Im Gegensatz dazu stellt das Instrument verstärkter Bürgerbeteiligung in Planungsprozessen einen weit weniger konflikträchtigen Ansatz dar, nötige Veränderungen im Planungssystem „von unten“ voranzutreiben.

Vor dem Hintergrund der begrenzten Möglichkeiten des Staates, steuernd auf die Siedlungsentwicklung einzuwirken, wird in Porto Alegre versucht, die Potentiale der zivilgesellschaftlichen Akteure des Stadtentwicklungsprozesses zu nutzen, den Urbanisierungsprozess in der Peripherie positiv zu beeinflussen. Da die regulativen Instrumente der Stadtplanung offensichtlich wirkungslos sind, sieht man in kooperativen Ansätzen eine Alternative zur Top-down-Planung, mit der wirkungsvollere Siedlungspolitik ermöglicht wird (siehe Kapitel VI.2.3). Durch eine teilweise Verlagerung der Entscheidungsprozesse in Beteiligungsverfahren wird versucht,

Verantwortung für schwierige Planungsentscheidungen, wie z.B. Umsiedlungsmaßnahmen, mit den Bürgern zu teilen.

2. Möglichkeiten und Grenzen von kooperativer Steuerung im Kontext informeller Siedlungen

2.1 Repräsentativität der Beteiligung

Der Versuch, durch kooperative Ansätze auf die Siedlungsentwicklung der Peripherie einzuwirken, war jedoch mit zahlreichen Schwierigkeiten verbunden. Zunächst kann man zentrale Prozessvoraussetzungen zusammenfassen, die in dem untersuchten Beteiligungsprojekt nicht in ausreichendem Maße erfüllt wurden. Das tatsächliche Steuerungspotential, das von einem diskursiven Verfahren ausgehen kann, wurde wesentlich dadurch beeinträchtigt, dass wichtige Voraussetzungen der Fairness und Kompetenz nicht genügend berücksichtigt wurden. Dazu gehören eine gerechte Repräsentation aller relevanten Akteure, klar definierte Verhandlungsregeln und faire Gesprächs- und Verhandlungsführung sowie eine ausgewogene Vermittlung von für die Entscheidungen relevantem Fachwissen.

Die fehlende systematische Auswahl der Teilnehmer an der lokalen Planungsgruppe und die mangelnde Auseinandersetzung mit deren Repräsentativität waren ein wesentlicher Schwachpunkt des untersuchten Verfahrens. Denn es zeigte sich, dass gerade die besonders benachteiligten und schlecht organisierten Bevölkerungsgruppen innerhalb der Region unterrepräsentiert waren. Dagegen waren Grundstückseigentümer und Vertreter von Stadtteilorganisationen, die sich für Legalisierung und verbesserte Wohnbedingungen einsetzen sehr stark vertreten.

Vor allem bereits durch ihr langjähriges Engagement bekannten Stadtteilaktivisten dominierten die Versammlungen. Diese haben vor allem aufgrund ihrer Erfahrungen in Stadtteilorganisation eine Stellung als Schlüsselpersonen in der Region. Das ist insofern problematisch als deren Repräsentativität für die gesamte Bevölkerung der Lomba do Pinheiro in Frage zu stellen ist und sie unter Umständen spezifische Interessen ihrer jeweiligen Organisation oder Gruppe vertreten. Außerdem erwies es sich als problematisch, dass die Vertreter der Stadtteilorganisation durch die Teilnahme an dem Beteiligungsverfahren noch zusätzlich gestärkt wurden und dabei teilweise den Kontakt zu ihrer Basis verloren. Die Aktivitäten konzentrierten sich stark auf wenige Führungspersönlichkeiten, die zu sehr Verantwortung auf sich konzentrieren und zu wenig Interesse haben Aufgaben abzugeben. Insgesamt funktionierte der Informationsfluss zwischen diesen Bürgervertretern und der Basis der Bevölkerung nicht in ausreichendem Maße. Die Rückkopplung mit der Mehrheit der Bewohner war nur sehr eingeschränkt gegeben.

Die Dominanz der am meisten erfahrenen Aktivisten (*lideranças*) war unter anderem auch deshalb problematisch, da diese teilweise auch parteipolitisches Interesse vertraten und sich durch ihre Teilnahme lokalpolitisch profilieren wollten. Die Vermischung mit ideologischen Auseinandersetzungen innerhalb des Beteiligungsverfahrens wirkte sich störend auf den Prozess aus.

Grundsätzlich stehen die Stadtteilaktivisten bei ihrem Engagement innerhalb des Beteiligungsverfahrens für stadtplanerische Eingriffe in ihrem Siedlungsgebiet vor einem Zwiespalt. Denn sie sehen sich einerseits als die Verteidiger der Rechte der illegalen Siedler, andererseits sind sie sensibilisiert für die Probleme, die eine unregelmäßige Siedlungsexpansion nach sich zieht, und wollen sich für stadt- und umweltplanerische Maßnahmen stark machen. Da sie jedoch häufig selbst dem gleichen Leidensdruck unterliegen und ähnliche Erfahrungen gemacht haben wie die Bewohner der Squatter-Siedlungen, identifizieren sie sich mit deren Problemen. Aufgrund dieses Loyalitätskonfliktes sind sie nicht bereit, Verantwortung für konfliktträchtige Entscheidungen zum Beispiel bei nötigen Umsiedlungen oder Restriktionen der Siedlungsentwicklung zu übernehmen. Doch gerade für diese problematischen Entscheidungen erhoffen sich die Stadtplaner, dass sie aufgrund des Beteiligungsprozesses von Bürgervertretern mitgetragen und so ihre Akzeptanz gesteigert wird. Dafür hätte es jedoch einer gezielten Einbeziehung der direkt Betroffenen bedurft. Denn die lokalen Meinungsführer ließen sich nicht als Mittler und „politische Neutralisierer“ instrumentalisieren.

Ein wesentliches Dilemma bei der Auswahl der Teilnehmer am Beteiligungsprozess besteht darin, dass die zukünftigen und potentiellen illegalen Siedler nicht an dem Verfahren beteiligt werden können und ihre spezifischen Interessen und Sichtweisen nicht artikulieren können. Für das so stark dynamische System der Siedlungsentwicklung in der Peripherie wäre es deshalb wichtig, sich damit auseinanderzusetzen, wie zukünftige Neusiedler in präventive Maßnahmen eingebunden werden können.

Für eine Auseinandersetzung mit alternativen Siedlungskonzepten und Steigerung des Angebotes von Wohnungen für sozial schwächere Gruppen, wäre eine aktive Einbindung von Vertretern des Immobiliensektors in den Planungsprozess nötig gewesen. Im untersuchten Fallbeispiel wurden jedoch die Vertreter des Bausektors und der Immobilienwirtschaft, die in der Region tätig sind, nur indirekt kontaktiert jedoch nicht aktiv in den Diskurs mit der Bevölkerung involviert.

Insgesamt besteht also eine wesentliche Schwierigkeit eines Ansatzes der kooperativen Steuerung im Zusammenhang der informellen Siedlungen darin, die geeigneten Zielgruppen einzubinden, anzusprechen und zu motivieren.

2.1.1 Zentrale Rolle der Stadtteilorganisationen

Es konnte gezeigt werden, dass durch das dichte Netz an Stadtteilorganisationen in Porto Alegre grundsätzlich sehr gute Ausgangsbedingungen für die Durchführung eines Beteiligungsverfahrens gegeben sind. Durch diese sozialen Bewegungen sind Netzwerke und Organisationsstrukturen vorhanden, auf die bei der Organisation und Durchführung des Partizipationsprozesses zurückgegriffen werden konnte. Durch ihre Erfahrungen im Zusammenhang mit Einflussnahme auf Infrastrukturmaßnahmen und ausgeprägtes politisches Bewusstsein stellen sie ein wichtiges Sozialkapital dar, auf das in den kooperativen Planungsansätzen aufgebaut werden kann. Durch ihre Einbindung in derartige Prozesse werden diese zivilgesellschaftlichen Organisationen zusätzlich gefördert.

Doch besteht auch grundsätzlich die Gefahr, dass durch eine zu starke Vereinnahmung und Bindung an die staatlichen Institutionen diese sozialen Bewegungen kooptiert werden und in

ihrem Mobilisierungspotential geschwächt werden. Im gegebenen Fall erwies sich dieser Aspekt jedoch als weniger problematisch, da die Teilnehmer ausreichend kritische Distanz behielten. Die beteiligten Stadtteilaktivisten sind sich aufgrund ihrer langjährigen Erfahrung im Kampf um verbesserte Lebensbedingungen unter verschiedenen Stadtverwaltungen mit unterschiedlicher parteipolitischer Ausrichtung der Bedeutung der Autonomie als zivilgesellschaftlicher Organisation bewusst.

Aus den Interviewdaten lässt sich allerdings das Problem ableiten, dass durch die starke Inanspruchnahme der Aktivisten ein indirekter Effekt der Schwächung der lokalen sozialen Bewegungen stattfindet. Die Aussagen der beteiligten Stadtteilaktivisten legen nahe, dass sie sich durch ihr sehr intensives Engagement in den Beteiligungsgremien von ihrer Basis lösen und die Aktivitäten in den Basisorganisation vernachlässigen. Die *lidernanças* werden durch den Beteiligungsprozess noch zusätzlich aus der Masse der Bewohner „herausgehoben“.

Schließlich spiegeln sich auch typische Charakteristika der allgemeinen politischen Kultur in Brasilien in den Stadtteilorganisationen auf der Mikroebene wider. So wichtig eine gut organisierte Zivilgesellschaft als Voraussetzung für die erfolgreiche Initiierung von Beteiligungsprozessen ist, man darf dennoch nicht übersehen, dass diese häufig auch mit erheblichen internen Schwierigkeiten verbunden sind und sich die einzelnen Basisorganisationen oft erheblich in ihrem Organisationsgrad unterscheiden. Zum Teil herrschen innerhalb der Stadtteilorganisationen personalistische, stark hierarchische Organisationsstrukturen und zum Teil wenig ausgeprägten interne demokratischen Entscheidungsstrukturen. Deshalb sollte die Mobilisierung von Teilnehmern und Multiplikatoren für partizipative Planungsprozesse nicht unkritisch auf Kontakte mit Stadtteilorganisationen beschränkt werden. Die Herausforderung eines Beteiligungsverfahrens besteht darin, gezielt an den Vertretern bestehender Organisationen anzusetzen, ohne dabei bestimmte Zielgruppen zu vernachlässigen. Denn durch die Förderung einzelner sehr artikulierter Aktivisten werden nur bestimmte, bereits gut organisierte Bevölkerungsgruppen erreicht.

2.2 Inhalte der Planung

Als einen der wesentlichen Erfolge des untersuchten kooperativen Planungsprojektes kann man die Tatsache werten, dass unter den beteiligten Bürgern ein grundsätzliches Verständnis für die Notwendigkeit einer langfristigen und übergreifenden Gesamtplanung für das ganze Gebiet der Lomba do Pinheiro entstand. Die räumlichen Problemzusammenhänge in der Region wurden erfolgreich vermittelt. Das ist insofern bemerkenswert als damit die typische Orientierung der Stadtteilorganisationen an unmittelbaren und punktuellen Infrastrukturverbesserungen überwunden werden konnte. Darin ist ein erheblicher Kompetenzgewinn der Teilnehmer zu sehen, der sie auch für weitere Beteiligung an anderen Stadtplanungsgremien qualifiziert.

Als wesentliche Einschränkung der Wirksamkeit der kooperativen Planung auf das gesamte Problemfeld der illegalen Siedlungsentwicklung ist jedoch die Ausblendung der Problemursachen zu bewerten. Innerhalb des Beteiligungsprozesses in der Lomba do Pinheiro wurden die Prozesse der informellen Siedlungsentwicklung lediglich hinsichtlich des Status quo jedoch nicht im Hinblick auf ihre Dynamik analysiert. Es wurden vor allem die aktuellen Probleme innerhalb des Projektgebietes aber nicht deren Ursachen erfasst. Die Triebkräfte und Hintergründe

der Prozesse der illegalen Siedlungsentwicklung und ihre dynamische Entwicklung wurden kaum behandelt und zur Diskussion gestellt. Eine ausführlichere Auseinandersetzung mit dem derzeitigen Ausmaß des Siedlungswachstums und dementsprechenden Entwicklungsszenarien der Region wäre als zentrale Planungsgrundlage nötig gewesen. Vor allem die Faktoren der Landkonzentration und –spekulation innerhalb der Stadt und der damit verbundene Verteilungskonflikt im Bezug auf den Zugang zu städtischem Boden wurden nicht thematisiert. Dafür hätten beispielsweise die wichtigsten Grundeigentümer der Region gezielter in den Prozess einbezogen werden müssen.

Zusammenfassend kann man sagen, dass die wesentlichen Schwierigkeiten des untersuchten Beteiligungsverfahrens nicht in der fehlenden Kompetenz der beteiligten Akteure lagen. Es waren vielmehr institutionelle Defizite, die die Wirksamkeit des Verfahrens stark einschränkten, was im Folgenden näher erläutert wird.

2.3 Nötige Koevolution der Verwaltung

In dem untersuchten Pilotprojekt zu Bürgerbeteiligung in der Stadtplanung erhofft sich das Stadtplanungsamt in erster Linie die Förderung einer breiten politischen Zustimmung und eine erhöhte Akzeptanz von Projekten sowie eine bessere Umsetzbarkeit von Vorhaben. Die gewünschte Wirkung von Konsultation und Kooperation ist es, die Effektivität der stadtplanerischen Maßnahmen zu erhöhen und Defizite im Politikvollzug zu mindern. Im gegebenen Kontext kann man die Zielsetzung der Steuerungsdelegation dahingehend interpretieren, den Staat von der direkten Problemverantwortung zu entlasten, die Schwierigkeiten der Problembewältigung auf nichtstaatliche Stellen zu verlagern.

Dabei bezog sich die angestrebte Akzeptanzsteigerung für stadtplanerische Maßnahmen sowohl auf verwaltungsinternen Bedeutungsgewinn der Stadtplanung als auch auf die Unterstützung durch die betroffenen Bewohner. Die Akzeptanzförderung innerhalb der Verwaltung sollte dadurch erfolgen, dass, zusätzlich zur fachlichen Argumentation der Planer, die Bevölkerung Druck auf die Entscheidungsträger ausübt (vgl. Kap. V.2.3.1). In gewisser Weise instrumentalisiert also die Stadtplanungsbehörde das Verfahren der Bürgerbeteiligung, um Planungen durchzusetzen, die sie als relativ schwache Institution innerhalb der Stadtverwaltung sonst nicht durchsetzen könnte. Für Initiativen, die von den Bewohnern mitgetragen werden, erhofft man sich größere Umsetzungschancen als durch rein behördeninterne Planungen. Denn die Stadtplanungsbehörde hat angesichts ihres sehr geringen Budgets und ihres geringen politischen Gewichtes innerhalb der Verwaltungshierarchie, ebenso wie die Umweltbehörde sehr begrenzte reale Einflussmöglichkeiten auf die tatsächliche Umsetzung von Vorhaben.

Grundsätzlich sollte mit dem Beteiligungsverfahren eine bessere Zusammenarbeit der verschiedenen Fachbehörden gefördert werden. Eine Zielsetzung der Projektinitiatoren bestand darin, durch die Einbindung der Bewohner in den Planungsprozess auch innerhalb des Verwaltungshandelns Veränderungen anzustoßen. Durch die intensive Auseinandersetzung mit den Lebensbedingungen in den informellen Siedlungen, deren Verbesserung einer intensiven behördlichen Zusammenarbeit bedarf, erhoffte man sich, ein integrativeres Verwaltungshandeln und eine Überwindung des sektoralen Denkens zu erreichen.

Die Hoffnung, das Beteiligungsprojekt würde neue Allianzen innerhalb der Verwaltung fördern und so die Durchsetzungskraft stadtplanerischer Vorhaben stärken, hat sich jedoch nicht bewahrheitet. Grundsätzlich förderte der intensive Austausch mit den Bewohnern der informellen Siedlungen zwar bei den einzelnen Beamten eine lebensweltliche, sektorenübergreifende und pragmatische Sichtweise von Problemzusammenhängen und ein realitätsnahes Problemverständnis. Durch die Vermittlung der Problemsicht der verschiedenen Akteure wurde in Einzelfällen eine komplexere und differenziertere Herangehensweise gefördert. Die von den Bewohnern informeller Siedlungen häufig bemängelte Distanz zwischen den Bürgern und der öffentlichen Verwaltung konnte durch den regelmäßigen direkten Kontakt mit den Projektverantwortlichen deutlich verringert werden.

Diese erweiterte Sichtweise der einzelnen Behördenvertreter konnte jedoch nicht auf übergeordnete Verwaltungsebenen übertragen werden. Die verwaltungsinterne Zusammenarbeit hat sich nicht grundsätzlich verbessert. Das lag zum einen am mangelnden Kooperationswillen einzelner Fachbehörden, vor allem derjenigen, die der stärksten Kritik durch die Bewohner ausgesetzt waren, und an der bestehenden Verwaltungsstruktur. Die Entscheidungen der lokalen Planungsgruppe wurden nicht in ausreichendem Maße von den betreffenden Behörden mitgetragen und respektiert. Es fehlte dem Beteiligungsprozess in vielen Fällen an Rückendeckung von behördlicher Seite.

Da die bestehenden Verwaltungsstrukturen nicht kompatibel mit diesen neuen Formen der Entscheidungsfindung sind, bedarf es für effektive Partizipationsverfahren einer Koevolution der formalen und informellen Entscheidungsprozesse. In mancher Hinsicht müssten zunächst die Organisationskultur und Verwaltungsstruktur an die partizipativen Strukturen angepasst werden. Zum einen bedarf der komplizierte und bürokratische Ablauf der Verwaltungsprozesse klarer Reformen und zum anderen müssten die Kommunikations- und Argumentationskompetenzen der Behördenvertreter gezielt geschult werden. Denn nicht nur die Bürgervertreter sondern die Repräsentanten der Verwaltung selbst müssen im Zusammenhang mit Beteiligungsverfahren demokratische Verhaltensweisen einüben.

Die institutionellen Hindernisse des untersuchten Beteiligungsprozesses zeigten sich insgesamt darin, dass die Ergebnisse der lokalen Planungsgruppe eine geringe politische Effektivität aufweisen. Denn es gab keine Schnittstelle zwischen dem Beteiligungsprozess und dem gesamtstädtischen Planungssystem bzw. den übergeordneten Ebenen der Stadtplanung. Das Beteiligungsverfahren lief weitgehend parallel zu den bestehenden Planungs- und Entscheidungsstrukturen. Der entwickelte Beteiligungsprozess blieb eine „Insellösung im Meer der Bürokratie“.

Abgesehen von dem mangelnden Kooperationswillen behindern auch strukturelle institutionelle Schwächen, vor allem im Bereich der Umweltpolitik, den Beteiligungsprozess. Vollzugsdefizite und unklare Kompetenzen sowie Ineffizienz von Verwaltungshandeln führten zu geringer Glaubwürdigkeit und Skepsis bei der Bevölkerung. Die Verlässlichkeit der Institutionen ist eine wichtige Voraussetzung für einen dauerhaften Beteiligungsprozess. Die Übergabe von Verantwortung an die Bürger darf nicht als Ausgleich für institutionelle Schwächen des Staates verstanden werden. Bestimmte Verantwortlichkeiten und eine staatliche Kontrolle müssen gewährleistet bleiben.

Die mangelnde institutionelle Integration der lokalen Planungsgruppe zeigte sich schließlich auch darin, dass sie sich zu wenig mit den anderen, bestehenden Beteiligungskanälen abstimmt. Die unterschiedlichen Kompetenzen und Zielsetzungen der einzelnen Gremien waren den Teilnehmern nicht ausreichend klar gemacht worden. Die scheinbaren Überlappungen wirkten sich negativ auf die Motivation der Teilnehmer aus.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass eine „schwache“ Behörde keinen erfolgreichen Beteiligungsprozess in einem so komplexen Problemfeld voranbringen kann, ohne dass die aktive Teilnahme aller relevanten städtischen Behörden von vornherein garantiert ist. Es reicht nicht aus fortschrittliche Beteiligungsinstrumente zu entwickeln, wenn die gesamte Verwaltung auf überkommenen Strukturen beharrt. Die Rückkopplung der Ergebnisse aus dem Beteiligungsverfahren auf staatliches Handeln, insbesondere zur Siedlungspolitik auf übergeordneter Ebene, ist von zentraler Bedeutung.

2.4 Eigendynamik des Beteiligungsprozesses

Wie in Kap. V.3.6.1 ausführlich dargestellt wurde, war die tatsächliche Abgabe von Entscheidungskompetenzen an die GPL nicht klar definiert. Es fehlte zu Beginn des Prozesses an einer Klarstellung, welcher Grad an Partizipation angestrebt wird und welche konkreten Auswirkungen der lokale Aktionsplan haben wird. So entstanden unter den beteiligten Bürgervertretern und den Projektinitiatoren unterschiedliche Zielvorstellungen zwischen der beteiligten Bevölkerung und den Behördenvertretern im Hinblick auf die Kompetenzen der GPL. Im Hinblick auf die Entwicklung des lokalen Aktionsplans blieb der Grad der Partizipation weitgehend auf der Ebene der Information und Konsultation stehen. Hier dominierten externe und interne Gutachten den Entscheidungsprozess. Für echte Kooperation in den Entscheidungsprozessen fehlt es an systematischem Wissenstransfer.

Die fehlende Transparenz der tatsächlichen Entscheidungskompetenzen bestätigt die oben formulierte These, dass für die maßgebliche Motivation der Stadtplanungsbehörde für die Durchführung des Beteiligungsverfahrens in der Legitimierung stadtplanerischer Maßnahmen zu suchen ist und weniger in tatsächlicher Machtdelegation. Die eigentlichen Macht- und Entscheidungsstrukturen wurden nicht verändert.

Die Bewohnervertreter hatten sich grundsätzlich mehr Entscheidungskompetenz erwartet, kritisierten jedoch den Planungsprozess nicht grundsätzlich. Das könnte damit zusammenhängen, dass für die einzelnen *lideranças* der persönliche Bedeutungsgewinn im Vordergrund steht. Die tatsächlichen Ergebnisse des Verfahrens treten für sie dadurch in den Hintergrund.

Trotz des fehlenden formalen Machttransfers zeigte der untersuchte Beteiligungsprozess jedoch deutliche Indizien, dass damit dennoch ein wichtiger Schritt in Richtung Demokratisierung der Planung gemacht wurde. Denn durch den Wissenstransfer und den Lernprozess der beteiligten Bürgervertreter kam es zu einer gewissen Verselbständigung und Eigendynamik der Beteiligung. Damit ist gemeint, dass sich die Bürger aufgrund ihres Kompetenzzuwins in Genehmigungsverfahren und Vorhaben einmischten, die nicht explizit innerhalb der GPL thematisiert worden waren. Besonders deutlich war diese Eigendynamik im Zusammenhang mit der Planung der Schutzzone entlang des Arroio Taquara. In diesem Teilprojekt kam es zu einem echten Verhandlungsprozess, nachdem sich die Bürgervertreter gegen die ersten

Vorschläge gewehrt hatten. Durch den Einsatz der Bürgervertreter konnte eine Konsensentscheidung erreicht werden, die an die lokalen Gegebenheiten angepasst ist.

Durch das Partizipationsverfahren wurde das politische Bewusstsein der Bürgervertreter im Bezug auf Stadtplanung sowie das Selbstbewusstsein als politische Akteure demnach gestärkt. Der Prozess steigerte die Verhandlungskapazität sowie das allgemeine Selbstvertrauen der Bewohner in Verhandlungsprozessen mit der Lokalregierung.

Daraus lässt sich die optimistische Annahme ableiten, dass langfristig durch „Nebeneffekte“ des Empowerment durch den Beteiligungsprozess die bestehenden Entscheidungsstrukturen in Frage gestellt und mehr tatsächliche Mitsprache von den Bewohnern eingefordert wird. Denn auch wenn die bestehenden Machtverhältnisse bisher nicht wesentlich beeinflusst werden konnten, führte der Beteiligungsprozess dennoch in hohem Maße zu einem viel versprechenden gesellschaftspolitischen Lernprozess und zu einer Förderung der demokratischen Kompetenzen.

Ein weiterer positiver Effekt des Partizipationsprozesses, der eng mit dem Empowerment-Konzept zusammenhängt, ist die Nutzung des Solidaritätspotentials unter den Bewohnern und die Förderung des Sozialkapitals im Sinne von Gemeinsinn und Kooperation unterschiedlicher sozialer Gruppen. Denn durch die Konfrontation der Belange der jeweiligen Siedlung mit den Interessen der Nachbarsiedlungen lernen die Bürgervertreter sich in die Lage der anderen zu versetzen und gegebenenfalls deren größere Bedürfnisse anzuerkennen und Vorrang einzuräumen.

3. Spezifische Auseinandersetzung mit Umweltproblemen innerhalb des Beteiligungsprozesses

Die gruppenspezifische Betroffenheit von Versorgungsdefiziten und Umweltproblemen der Bewohner der informellen Siedlungen resultiert in einem grundsätzlichen Interesse an umweltspezifischen Maßnahmen. Die Interviews zeigen, dass Stadtteilaktivisten ein ausgeprägtes Umweltbewusstsein aufweisen. Sie stellen einen klareren Zusammenhang zwischen den Umweltproblemen der Region und der illegalen Siedlungstätigkeit her. Besonders bemerkenswert ist außerdem in diesem Zusammenhang die emotionale Naturverbundenheit, die sich als starker Motivationsfaktor für Umwelthandeln zeigte.

Daraus lässt sich eine grundsätzliche Bereitschaft, sich für Umweltbelange einzusetzen ableiten. Jedoch gelten auch in diesem Zusammenhang die in Kap. VI.2.1 dargelegten Einschränkungen bezüglich der Handlungsbereitschaft. Die Bürgervertreter werden auch im Hinblick auf Umweltbelange keine aktive Rolle einnehmen, da sie sich auch mit den Problemen der Squatter-Siedler identifizieren und offensichtlich Unterstützung und Rückhalt von Seiten der staatlichen Institutionen fehlt.

Auch gibt es wenig konkrete Vorstellungen, wie dieser Siedlungsentwicklung steuernd entgegenwirken werden kann (außer durch mehr Kontrolle, siehe Kap. V.). Die konkreten Vorschläge für mögliche Handlungsansätze beschränken sich überwiegend auf Umweltbildungsmaßnahmen. Die GPL-Teilnehmer nehmen also die Siedlungsentwicklung nicht als steuerbar wahr.

Das Bewusstsein für die (siedlungs-) politischen Zusammenhänge der Umweltprobleme wurde durch den Beteiligungsprozess nicht wesentlich gestärkt. Auch die Perspektive der Umweltgerechtigkeit, die in Kap. III.3.3.3 dargestellt wurde und unter den gegebenen Umständen ein beträchtliches Mobilisierungspotential darstellen würde, wurde in den Aktivitäten der GPL nicht thematisiert.

Deshalb lässt sich im Falle der Lomba do Pinheiro kein grundsätzliches *reframing* der Stadtteilorganisationen im Sinne einer umfassenden „Ökologisierung“ verzeichnen, wie es von Jacobs (2002) als mögliche Entwicklung postuliert wird (siehe Kap. III.3.3.3). Bei diesen Organisationen stehen nach wie vor die Konsolidierung der jeweiligen Siedlung und die Verbesserung der lokalen Lebensbedingungen im Vordergrund. In einzelnen Fällen kann es diesbezüglich jedoch zu Synergie-Effekten mit bestimmten Umweltbelangen kommen. Wenn einzelne Aktivisten sich für Umweltaktivitäten engagieren, sind Stadtteilorganisationen als eine vorhandene, stadtteilbezogene Institution eine gute Plattform für deren Aktivitäten.

Auch wenn der Großteil der Einwohner der Region der Lomba do Pinheiro angesichts der drängenden sozialen Probleme (Wohnungsnot, hohe Arbeitslosigkeit etc.) den lokalen Umweltproblemen eine geringe Priorität beimisst, so zeigen sich die lokalen Meinungsführer als potentielle Multiplikatoren, was die Zusammenhänge zwischen Umweltdegradierung und Lebensqualität betrifft. Die Diskussionen und Aktivitäten innerhalb des Beteiligungsprozesses haben maßgeblich zur weiteren Sensibilisierung der Bürgervertreter für Umweltfragen beigetragen.

4. Fazit

Durch den Beteiligungsprozess wird grundsätzlich die Kommunikation zwischen den zuständigen Behörden und den Bewohnern verbessert und damit die Realitätsbezogenheit von Planungsentscheidungen erhöht. Die Bewohner der illegalen Siedlungen werden durch den Lernprozess innerhalb des Beteiligungsverfahrens dazu befähigt, von den staatlichen Akteuren Rechenschaft einzufordern und ihre Interessen aktiver zu vertreten. Auch im Hinblick auf staatliche Kontrolle der Siedlungsentwicklung und die Einforderung präventiver Maßnahmen kann sich dieses Empowerment positiv auf die Siedlungsentwicklung auswirken. Denn der politische Druck von unten wird so verstärkt. Direkte Selbstkontrolle durch Sensibilisierung für die Problematik ist jedoch nur sehr eingeschränkt zu erwarten, da die Bürgervertreter den Squattern ohne staatlich geförderte Wohnungsalternativen und steuerungspolitische Eingriffe in den Immobilienmarkt keine Alternativen bieten können (siehe VI.2.1).

Insgesamt kann die mangelnde staatliche Handlungsfähigkeit im Falle der Siedlungsentwicklung nicht durch Selbststeuerung und kooperative Ansätze ausgeglichen werden. Der grundsätzliche Prozess wird nicht dadurch aufgehalten, dass die staatlichen Instanzen die Verantwortung mit den Bewohnern teilen. Allerdings besteht ein gewisses Potential darin, dass durch die Lernprozesse innerhalb des Beteiligungsprozess und die getroffenen Konsensentscheidungen gewisse Modifikation des dynamischen Prozesses möglich sind, die zumindest wenige prioritäre Gebiete von der weiteren Besiedlung ausschließen.

Zusätzlich zur Demokratisierung des Entscheidungsprozesses bedarf es vor allem präventiver Maßnahmen der Siedlungspolitik, die an den Problemursachen ansetzen. Mögliche vorbeugende Maßnahmen bestehen in der Ausweisung von so genannten öffentlichen *reception areas* oder der erlaubten Parzellierung von privaten Flächen (Bähr & Mertins 2000, 26). Die Realisierung derartiger Maßnahmen setzt aber parallel ein restriktives Einschreiten bei illegalen Besetzungen voraus (ebd.). Hier sind grundsätzliche neue Weichenstellungen in der Siedlungspolitik und Umweltpolitik nötig. Lokal auf einen Stadtteil begrenzte Maßnahmen sind in dem hochdynamischen und komplexen System der Siedlungsentwicklung parallel mit flankierenden Maßnahmen mindestens auf gesamtstädtischer oder metropolitaner Ebene zu unterstützen.

Zusammenfassung

Wie die meisten lateinamerikanischen Großstädte zeichnet sich die Peripherie von Porto Alegre durch ein dynamisches und unregelmäßiges Siedlungswachstum in Form von Landbesetzungen und illegalen Parzellierungen aus. Mit Hilfe von Methoden der qualitativen Sozialforschung werden anhand einer Fallstudie insbesondere die damit verbundenen städtischen Umweltkonflikte analysiert und deren Einbeziehung in kooperative Planungsverfahren untersucht.

Die Prozesse des unregelmäßigen Siedlungswachstums am Stadtrand von Porto Alegre sind vor allem durch Wanderungsprozesse innerhalb der Stadt, die ausgrenzende Wirkung des städtischen Immobilienmarktes sowie durch fehlgeschlagene städtische Siedlungspolitik bedingt. Die Zersiedlung am Stadtrand führt in Porto Alegre aus umweltplanerischer Sicht zu einem Raumnutzungskonflikt mit Belangen des Naturschutzes. Das hängt vor allem damit zusammen, dass sich die informellen Siedlungen auf den aus Umweltgesichtspunkten empfindlichen Bereichen konzentrieren, die für den Immobilienmarkt keinen Wert haben. Davon ist besonders die Hügelkette am unmittelbaren Stadtrand betroffen, die sich durch ein sehr artenreiches Wald-Grasland-Mosaik auszeichnet.

Trotz fortschrittlicher Entwicklungen in der Stadtpolitik versagen die politischen Instrumente bisher weitgehend, diesem Landnutzungskonflikt entgegen zu wirken. Besonders die Widersprüche zwischen umwelt- und siedlungspolitischer Maßnahmen führen zu unwirksamen Verwaltungshandeln.

In einem Kontext, in dem Sanktionen und restriktive Maßnahmen nicht greifen, werden kooperative Instrumente als Alternative gesehen, um in diesem komplexen Konfliktfeld staatliches Handeln zu ermöglichen. Der Schwerpunkt der dieser Arbeit liegt in der Auseinandersetzung mit den Möglichkeiten und Grenzen eines derartigen partizipativen Planungsansatzes, raumbezogene Umweltkonflikte verhandelbar zu machen. Die Bewertungen basieren auf einer umfassenden Fallstudie zu einem vom Stadtplanungsamt in Porto Alegre initiierten Verfahrens der Bürgerbeteiligung.

In dem in der Fallstudie untersuchten Projekt geht es darum, in einem kooperativen Planungsprozess gemeinsam mit den Bewohnern den Stadtentwicklungsplan für ein informelles Siedlungsgebiet in der Peripherie zu aktualisieren. Es soll definiert werden, welche Bereiche für die zukünftige Besiedlung geeignet sind und in welchen Bereichen der Schutz der natürlichen Vegetation Vorrang hat.

Insgesamt kann der partizipative Ansatz als wesentlicher Fortschritt zu der in der brasilianischen Stadtplanung nach wie vor gängigen technokratischen Planungspraxis gesehen werden. Durch das Verfahren konnte bei den teilnehmenden Bewohnern und den beteiligten Behördenvertretern ein gemeinsames Problemverständnis erreicht werden. Letztere entwickelten durch die direkte Auseinandersetzung mit der Lebensrealität in den informellen Siedlungen eine realistische Problemsicht.

Doch die Fallstudie zeigte auch zahlreiche Hindernisse eines derartigen kooperativen Planungsprozesses auf. Als besonders negativ stellte sich die fehlende Einbindung der Ergebnisse des Beteiligungsprozesses in die formalen Stadtplanungsprozesse und die administrativen Routinen heraus. Es besteht weiterhin eine Kluft zwischen dem Beteiligungsverfahren und den

Entscheidungsprozessen der einzelnen Fachbehörden. Die fehlende institutionelle Integration des Partizipationsprojektes in die gesamte Verwaltungsstruktur stellt ein zentrales Hindernis dar.

Ein grundsätzliches Dilemma derartiger Planungsprozesse in einem so hochdynamischen Kontext wie informelle Siedlungen besteht außerdem darin, nicht auf die eigentlichen Ursachen der Siedlungsexpansion einwirken zu können. Der Handlungsdruck von zuziehenden Neusiedlern kann nicht entschärft werden. Kooperative Ansätze reichen nicht aus, um staatliche Handlungsdefizite zu kompensieren. Vielmehr bedarf es gleichzeitig zur Demokratisierung der Entscheidungsprozesse einer Stärkung der staatlichen Institutionen, um so die Umsetzung präventiver Maßnahmen des Siedlungsbaus zu ermöglichen.

Dennoch lässt sich mit den Interviewdaten belegen, dass es durch Beteiligungsprozesse zu einer Eigendynamik kommen kann. Das gestärkte Selbstbewusstsein der Bürgervertreter als politische Akteure gibt Grund zur Hoffnung, dass langfristig über den Weg des Empowerment der am stärksten von städtischer Umweltdegradierung betroffenen Bevölkerungsgruppen eine Verbesserung der städtischen Umweltqualität erreicht werden kann.

Abstract

Like most Latin American cities the outskirts of Porto Alegre are facing a fast growing uncontrolled urban expansion, characterized by fragmentary settlement structure, squatter settlements and unauthorized land divisions. On the basis of empirical social research using qualitative methods this study analyses the related urban environmental conflicts as well as their incorporation in a participatory planning process.

The sprawl of informal urbanization in the periphery of Porto Alegre is mainly due to intra-urban migration processes, segregative effects of the local real estate market and ineffective urban policy. As the informal settlements concentrate in vulnerable areas, like steep slopes and river banks that have no value on the real estate market, the urban fragmentation in the periphery causes environmental conflicts with concerns of nature conservation. The hills adjacent to the urban area, which are characterized by a species-rich mosaic of forests and grassland are especially affected by this urban encroachment.

Besides progressive changes in local governance, so far public policy widely fails in counteracting these land use conflicts. Especially contradictions between environmental and urban policies lead to ineffective regulatory action.

In a context where restrictive measures are not feasible, collaborative instruments are seen as an alternative in order to influence settlement development. This study analyses the opportunities and limitations of such participatory approaches as far as environmental conflicts related to urban encroachment are concerned. These evaluations are built on an extensive case study on a pilot project of the department for urban planning in Porto Alegre. In a participatory process the local planning authority aims at the collective development of directives for further urban development in cooperation with the local population. This action plan contains a detailed zoning in areas appropriate for settlement and areas to be preserved as natural areas inappropriate for housing.

Generally speaking the studied participatory planning project has to be considered a substantial progress in making urban planning in the periphery of Brazilian cities more responsive to the real problems in these areas. Particularly bearing in mind that technocratic planning attitudes are still common in Brazilian planning institutions, this pilot project means an important step forward in creating a new relationship between public agencies and the residents of the illegal settlements. It helps to develop a common understanding of the problems and a shared vision for future settlement development. According to the case study a participatory approach implies a vast potential for institutional learning and capacity building for the individual public servant. As the participating public sector officials directly are confronted with the demands of marginalized social groups in the informal settlements they obtain a more realistic perception of the most urgent problems in these areas.

However, the case study identified many limitations of such a collaborative planning approach. A key problem consists in the missing integration of the participation project's results into administrative routines and formal planning processes. The institutional gap between the participatory process and the decisions of the technical authorities prevented the political efficiency of the project and can be considered as the central constraint.

Furthermore a fundamental dilemma of the collaborative planning process within the highly dynamic context of informal settlements lies in its inadequacy to influence underlying driving forces for settlement expansion. For instance, the participatory approach is not able to incorporate to integrate potential future squatters, the main actors of further informal urban expansion, as participants.

All in all it became clear that collaborative approaches alone are not sufficient to compensate the shortcomings in governmental action. The democratization of the decision-making process has to go along with consolidation of the institutional framework, in order to enable preventive measures of settlement development.

Nevertheless the interview data proves that participatory process can instigate the local stakeholders to demand more accountability of the technical authorities regarding their needs. In the long run the strengthened self-esteem of the dwellers of informal settlements as political actors raises hope for improvement of urban environmental quality by empowering the stakeholders most affected by urban environmental degradation.

Resumo

Como a maioria das metrópoles latino-americanas a periferia de Porto Alegre se caracteriza por uma urbanização descontrolada e uma estrutura urbana fragmentada, composta por ocupações e loteamentos irregulares. Através de métodos de pesquisa social qualitativa, investigaram-se especificamente os conflitos ambientais urbanos relacionados bem como a integração destes em processos cooperativos de planejamento.

A urbanização descontrolada na periferia de Porto Alegre resulta sobretudo de processos de migração intra-urbana, da segregação sócio-espacial devido à estrutura do mercado imobiliário, assim como de políticas urbanas fracassadas. Do ponto de vista do planejamento ambiental, a fragmentação urbana periférica leva a conflitos ambientais, pois as ocupações informais se concentram nas áreas ecologicamente mais sensíveis, que não têm valor no mercado imobiliário. Isto se reflete principalmente no processo acelerado de ocupação na cadeia dos morros que circunda o espaço urbanizado e que se caracteriza por mosaico de floresta subtropical e campos ricos em espécies endêmicas.

Apesar de uma tendência progressiva na política urbana de Porto Alegre os instrumentos políticos falham ao não conseguir interferir nestes conflitos relacionados ao uso da terra. Analisando-se como as políticas urbanas e ambientais da administração local respondem à cidade informal da periferia, vêem-se claramente as contradições na atuação das instituições governamentais. Num contexto onde medidas restritivas não funcionam, instrumentos cooperativos são apontados como alternativas para viabilizar gestão urbana na cidade informal. O enfoque deste trabalho é a avaliação das limitações e possibilidades de instrumentos participativos para gerenciar conflitos sócio-ambientais relacionados ao espaço urbano. Isto foi examinado através de um estudo de caso extenso sobre um projeto de planejamento urbano participativo iniciado pela secretaria de planejamento municipal de Porto Alegre (SPM). Este projeto se focaliza na atualização do plano diretor num bairro periférico em cooperação com a população atingida. O objetivo é definir as áreas que são aptas para ocupação urbana e onde para a proteção da vegetação natural é prioridade.

A abordagem participativa representa de um avanço significativo, uma vez que se consegue construir um entendimento comum dos problemas locais entre os moradores e os funcionários públicos. Estes últimos, sobretudo, ganharam com isso uma visão realista dos problemas das ocupações informais através da confrontação direta e contínua com os moradores.

Por outro lado, a falta de integração dos resultados do processo participativo na atuação das diferentes secretarias na região restringe significativamente a eficácia do projeto. Existe um abismo entre o processo participativo e os processos decisórios das secretarias setoriais, sendo esta falta de integração institucional uma das principais limitações identificadas neste estudo de caso.

Além disso, um dilema fundamental de tais processos de planejamento num contexto de urbanização acelerado é o fato de não se poder interferir nas causas desta expansão urbana informal. Não se consegue modificar a pressão dos novos ocupantes que se mudam para esta região. Processos cooperativos não conseguem compensar os déficits institucionais. Além da

democratização do planejamento urbano, é necessário um fortalecimento das instituições locais, possibilitando a implementação de medidas preventivas de política urbana.

Apesar disso, os dados das entrevistas sustentam que um processo participativo pode levar a uma dinâmica própria. O fortalecimento da auto-estima dos participantes como atores políticos pode, em longo prazo, levar a uma melhoria da qualidade ambiental urbana, pois desta maneira os grupos mais atingidos pela degradação ambiental conseguem reivindicar o atendimento das suas demandas pelo poder público.

Literaturverzeichnis

- Abers, Rebeca Neaera (2000): *Inventing local democracy: Grassroots politics in Brazil*. London: Lynne Rienner Publishers.
- Abers, Rebeca Neaera (2001): *Practicing radical democracy : Lessons from Brazil*. In: DISP - Zeitschrift des Instituts für Orts-, Regional-, und Landesplanung ETH Zürich, Nr. 147, 4, S. 32-38.
- Acsehrad, Henri (2002): *Justiça ambiental e construção social do risco*. In: ABEP (Hrsg.): Anais do XIII Encontro da Associação Brasileira de Estudos Populacionais, realizado em Ouro Preto, Minas Gerais, de 4 a 8 de novembro de 2002. Ouro Preto: ABEP, S. 200-219.
- Adelmann, Wolfram (2006): Umsetzung der Biodiversitätskonvention in urbanen Expansionsräumen am Beispiel der Stadt Porto Alegre (Brasilien). Dissertation am Lehrstuhl für Vegetationsökologie, Technische Universität München.
- Aguiar, Lucia Wilhelms; Martau, Lia; Soares, Zilda Fernadnes; Bueno, Olinda Leites; Mariath, Jorge Ernesto; Klein, Roberto Miguel (1986): *Estudo preliminar da flora e vegetação de morros graníticos da Região da Grande Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil*. In: IHERINGIA Ser. Bot., Nr. 34, S. 3-38.
- Alber, Erdmute; Eckert, Julia (1999): *Settling of land conflicts by mediation. Schlichtung von Landkonflikten: ein Workshop*. Eschborn: Freie Univ. Berlin, Institut für Ethnologie.
- Alfonsin, Betânia de Moraes (1997): *Direito à Moradia: Instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras*. Rio de Janeiro: Fase/IPPUR.
- Alfonsin, Betânia de Moraes (1999): *Regularização fundiária: Um imperativo ético da cidade sustentável - o caso de Porto Alegre*. In: Saule, N. J. (Hrsg.): *Direito à cidade: Trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis*. São Paulo: Editora Max Limonad, S. 157-172.
- Alfonsin, Betânia de Moraes (2003): *Da invisibilidade à regularização fundiária: a trajetória legal da moradia de baixa renda em Porto Alegre*. In: Fernandes, E.; Alfonsin, B. d. M. (Hrsg.): *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. New York: Del Rey, S. 157-172.
- Alfonsin, Betânia de Moraes; Borba, Sheila Villanova; Antunes, González Sylvia; Cunha, Diandro; Rocha, Rodrigo (2003): *Região Metropolitana de Porto Alegre. Caracterização sócio-espacial. Relatório do projeto: Observatório de políticas urbanas e gestão municipal*. Stand: 01.03.2006, <http://www.ippur.ufrj.br/observatorio/redehabitatarmpo.htm>
- Alfonsin, Betânia de Moraes; Borba, Sheila Villanova; Antunes, González Sylvia; Silva, Diandro Cunha da; Souza, Rodrigo Rocha (2002): *Políticas habitacionais na região metropolitana de Porto Alegre. Relatório do projeto: Observatório de políticas urbanas e gestão municipal*. Stand: 01.03.2006, http://www.ippur.ufrj.br/observatorio/download/rmpo_polhab.pdf
- Allen, Adriana (2003): *Environmental planning and management of the peri-urban interface: perspectives on an emerging field*. In: *Environment and Urbanization*, Nr. 15, 1, S. 135-147.
- Alonso, Angela; Costa, Valeriano (2002): *Por uma sociologia dos conflitos ambientais no Brasil*. In: Alimonda, H. (Hrsg.): *Ecologia política. Naturaleza, sociedad y utópia*. Buenos Aires: CLASCO, S. 115-135.
- Amend, Thora (1999): *Bodenrecht, Naturschutz und Ressourcennutzung - Methodische Ansätze zur Konfliktlösung in Projekten der Entwicklungszusammenarbeit im Umfeld tropischer Waldschutzgebiete*. In: Alber, E.; Eckert, J. (Hrsg.): *Settling of land conflicts by mediation. Schlichtung von Landkonflikten: ein Workshop*. Eschborn: Freie Univ. Berlin, Institut für Ethnologie, S. 66.
- Andersen, Uwe; Woyke, Wichard (Hrsg.) (2000): *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*. Bonn: Leske + Budrich.
- Arnstein, Sherry (1969): *A ladder of citizen participation*. In: *Journal of the American Institute of Planners (AIP Journal)*, Nr. V. 35, July 1969, S. 216- 224.

- Arretche, Marta T. S. (1993): *Os descaminhos da descentralização na política habitacional*. Porto Alegre: CIDADE (Cadernos da CIDADE 1).
- Bähr, Jürgen (1992): *Bevölkerungsgeographie. Verteilung und Dynamik der Bevölkerung in globaler, nationaler und regionaler Sicht*. Stuttgart: Verlag Eugen Ulmer.
- Bähr, Jürgen; Mertins, Günter (1995): *Die lateinamerikanische Groß-Stadt: Verstädterungsprozesse und Stadtstrukturen*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft (Erträge der Forschung 288).
- Bähr, Jürgen; Mertins, Günter (2000): *Marginalviertel in Großstädten der Dritten Welt*. In: Geographische Rundschau, Nr. 7-8, S. 19-26.
- Baierle, Sérgio Gregorio (1994): *Porto Alegre, polis no terceiro mundo? A emergência de um novo princípio ético-político nos movimentos populares urbanos*. Porto Alegre: CIDADE (Cadernos da CIDADE 2).
- Baierle, Sérgio Gregorio (1998): *A explosão de experiência: emergência de um novo princípio ético-político nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre*. Porto Alegre: CIDADE (Cadernos da CIDADE 4).
- Baiocchi, Gianpaolo (2002): *Synergizing civil society: State civil society regimes in Porto Alegre, Brazil*. In: *Political Power and Social Theory*, Nr. 15, S. 3-86.
- Baiocchi, Gianpaolo (2003): *Participation, activism, and politics: The Porto Alegre experiment*. In: Fung, A.; Wright, E. O. (Hrsg.): *Deepening democracy. Institutional innovations in empowered participatory governance*. New York: Verso, S. 45-76.
- Barcellos, Tanya M. de; Mammarella, Rosetta; Koch, Miriam Regina (2002): *Tipologia sócio-espacial de Porto Alegre - 1980-91: diferenciações sócio-ocupacionais e desigualdades sociais entre os espaços da cidade*. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística (FEE) (Indicadores Econômicos FEE v. 29, n. 4).
- Barth, Jutta; Brose, Markus (2002): *Participação e desenvolvimento local: Balanço de uma década de cooperação técnica alemã no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Editora Sulina.
- Baud, I.S.A.; Hordijk, Michaela (2002): *Ressource flows and urban governance: Approaching environmental transition in cities and their hinterland*. In: Baud, I. S. A.; Post, J. (Hrsg.): *Realigning actors in an urbanizing world: Governance and Institutions from a development perspective*. Aldershot: Ashgate, S. 313-328.
- Berg-Schlosser, Dirk; Kersting, Norbert (Hrsg.) (2000): *Armut und Demokratie. Politische Partizipation und Interessenorganisation der städtischen Armen in Afrika und Lateinamerika*. Frankfurt/New York: Campus Verlag (Studien zur Demokratieforschung Band 4).
- Bischoff, Ariane; Selle, Klaus; Sinning, Heidi (1996): *Informieren, Beteiligen, Kooperieren: Kommunikation in Planungsprozessen; eine Übersicht zu Formen, Verfahren, Methoden und Techniken*. Dortmund: Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur.
- Blaikie, Piers M. ; Brookfield, Harold (Hrsg.) (1987): *Land degradation and society*. London: Methuen.
- Bliss, Frank (1996): *"Participatory Appraisals" - Anmerkungen zu einem Mythos*. In: Bliss, F.; Neumann, S. (Hrsg.): *Ethnologische Beiträge zur Entwicklungspolitik*. Bonn: Horlemann-Verlag (Beiträge zur Kulturkunde 16), S. 52-64.
- Bliss, Frank (1998): *Theorie und Praxis partizipativer Projektplanung. Über gute Konzepte und die Schwierigkeiten, sie umzusetzen*. In: *Entwicklung und Zusammenarbeit (E+Z)*, Nr. 5/6 Mai/Juni, S. 141-144.
- Bogumil, Jörg; Holtkamp, Lars (2004): *Local Governance und gesellschaftliche Integration*. In: Lange, S.; Schimank, U. (Hrsg.): *Governance und gesellschaftliche Integration*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 157-184.
- Bones, Elmar; Hasse, Geraldo (2002): *Pioneiros da Ecologia: Breve história do movimento ambientalista no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Já Editores.
- Bonin, Luís Carlos (1993): *A regularização fundiária e a democratização do solo urbano*. In: Panizzi, W., M.; Rovatti, J., F. (Hrsg.): *Estudos urbanos - Porto Alegre e seu planejamento*. Porto Alegre: Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, S. 337-342.
- Boris, Dieter (1998): *Soziale Bewegungen in Lateinamerika*. Hamburg: VSA-Verlag.

- Borrini-Feyerabend, Grazia (1996): *Collaborative management of protected areas: Tailoring the approach to the context*. Gland, Switzerland: IUCN, The World Conservation Union, Social Policy Unit.
- Borrini-Feyerabend, Grazia (Hrsg.) (1997): *Beyond fences: Seeking social sustainability in conservation*. Gland (Switzerland): IUCN.
- Borrini-Feyerabend, Grazia; Farvar, Taghi M.; Nguingui, Jean Claude; Ndangang, Vincent (2000): *Co-management of natural resources: Organising, negotiating and learning-by-doing*. Heidelberg: Kasperek Verlag.
- Borrini-Feyerabend, Grazia; Pimbert, Michel; Farvar, Taghi M.; Kothari, Ashish; Renard, Yves (2004): *Sharing power: Learning by doing in co-management of natural resources throughout the world*. Tehran, Iran: IIED, IUCN/CEESP/CMWG, Cenesta.
- Borsdorf, Axel; Bähr, Jürgen; Janoschka, Michael (2002): *Die Dynamik stadtstrukturellen Wandels in Lateinamerika im Modell der lateinamerikanischen Stadt*. In: *Geographica Helvetica - Schweizer Zeitschrift für Geographie*, Nr. 57, 4, S. 300.
- Brocke, Madeleine (1993): *Die brasilianische Ökologie-Bewegung zwischen Utopie und Pragmatik. Das Beispiel der AGAPAN in Porto Alegre/Brasilien*. Münster: Lateinamerika-Zentrum der Westfälischen Wilhelms-Universität (Arbeitshefte des Lateinamerika-Zentrums 15).
- Brose, Markus (Hrsg.) (2001): *Metodologia Participativa. Uma introdução a 29 instrumentos*. Porto Alegre: Tomo Editorial Ltda.
- Bryant, Raymond L.; Bailey, Sinéad (1997): *Third World political ecology*. London: Routledge.
- Cabannes, Yves (2004): *Participatory budgeting: a significant contribution to participatory democracy*. In: *Environment & Urbanization*, Nr. Vol 16, 1, S. 27-46.
- Calcagnotto, Gilberto (1994): *Politische Kultur und Demokratisierung*. In: Briesemeister, D.; Kohlhepp, G.; Mertin, R.-G.; Sangmeister, H.; Schrader, A. (Hrsg.): *Brasilien heute: Politik, Wirtschaft, Kultur*. Frankfurt am Main: Vervuert, S. 176-196.
- Campbell, Scott (1996): *Green cities, growing cities, just cities?* In: *Journal of the American Planning Association*, Nr. 62, 3, S. 296-312.
- Carrion, Otilia Beatriz Kroeff (1989): *Mercado imobiliário e padrão periférico de moradia: Porto Alegre e sua região metropolitana*. In: *Ensaio FEE*, Nr. 10, 2, S. 225-250.
- Castells, Manuel (1973): *La question urbaine*. Paris: Maspero.
- Castells, Manuel (1983): *The City and the grassroots: A cross-cultural theory of urban social movements*. Berkeley: University of California Press.
- Castro, Arturo J. (1988): *Wohnungsbaukooperativen als Instrument zur Unterstützung städtischer Bewohnerinitiativen*. In: *Dialog*, Nr. 16, S. 22-25.
- Castro, Peter A.; Nielsen, Erik (Hrsg.) (2003): *Natural resource conflict management case studies: an analysis of power, participation and protected areas*. Rom: FAO.
- Chambers, Robert J. H. (1996): *Relaxed and participatory appraisal: Notes on practical approaches and methods*. In: Bliss, F.; Neumann, S. (Hrsg.): *Ethnologische Beiträge zur Entwicklungspolitik*. Bonn: Horlemann-Verlag (Beiträge zur Kulturkunde 16), S. 74-90.
- Cleaver (1999): *Paradoxes of participation: Questioning participatory approaches to development*. In: *Journal of International Development*, Nr. 11, 5, S. 597-612.
- Costa, José Pedro de Oliveira (1997): *Avaliação da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica - Cinco anos depois de seu reconhecimento pelo programa MaB-UNESCO*. São Paulo: Conselho Nacional da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica (Cadernos da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica 6).
- Coy, Martin; Zirkel, Frank (2001): *Handlungsfelder und Lösungsansätze nachhaltiger Stadtentwicklung in der Dritten Welt - Beispiele aus Brasilien*. In: *Petermanns Geographische Mitteilungen*, Nr. 145, 5, S. 74-83.
- Crespo, Samyra (2001): *O que o brasileiro pensa do meio ambiente e do consumo sustentável: Pesquisa nacional de opinião*. Stand: 01.03.2006, http://www.iser.org.br/portug/meio_ambiente_brasil.pdf
- Dangschat, Jens S. ; Breitfuss, Andrea (2000): *Lokale Agenda 21 in Wien: Von der Betroffenenbeteiligung zur Akteurskooperation*. Stand: 01.03.2006, http://www.partizipation.at/pdf/LA21_Dangschat_Breitfuss.pdf

- D'Avila, Naida (2000): *DEM HAB. Com ou sem tijolos, a historia das políticas habitacionais em Porto Alegre*. Porto Alegre: Unidade Editorial da Secretaria Municipal da Cultura.
- Davis-Case, D'Arcy (1990): *The community's toolbox: The idea, methods and tools for participatory assessment, monitoring and evaluation in community forestry*. Rom: FAO (Community Forestry Field Manual 2).
- DEM HAB, Departamento Municipal de Habitação (1973): *Malocas. Diagnóstico evolutivo das sub-habitações no município de Porto Alegre*. Porto Alegre: Editora Emma.
- Diekmann, Andreas; Preisendörfer, Peter (2001): *Umweltsoziologie: Eine Einführung*. Reinbek b. Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag (Rowohlts Enzyklopädie).
- Dienel, Peter (2002): *Die Planungszelle*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Dietz, Jürgen (2000): *Stadtentwicklung, Wohnungsnot und Selbsthilfe in Rio de Janeiro. Bewertung und Evaluierung von Favela-Programme und -Projekten*. Mettingen: Brasilienkunde-Verlag.
- DMCA, Departamento Municipal da Casa Popular (1964): *Levantamento sócio-econômico nas vilas e agrupamentos marginais de Porto Alegre*. Porto Alegre: Departamento Municipal da Casa Popular.
- Dubois, Olivier; Lowore, Janet (2000): *The 'journey' towards collaborative forest management in Africa : lessons learned and some 'navigational aids': an overview*. London: International Institute for Environment and Development (IIED) (Forestry and Land Use Series 15).
- Dünckmann, Florian (1998): *Naturschutzpolitik und sozialer Wandel im ländlichen Raum Südostbrasilien*. In: Kohlhepp, G.; Coy, M. (Hrsg.): *Mensch-Umweltbeziehungen und nachhaltige Entwicklung in der Dritten Welt*. Tübingen: Selbstverlag des Geographischen Instituts der Universität Tübingen (Tübinger Geographische Studien 119), S. 441-462.
- Dunlap, Riley E.; Mertig, Angela G. (1996): *Weltweites Umweltbewußtsein*. In: Diekmann, A.; Jaeger, C. C. (Hrsg.): *Umweltsoziologie*. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 193-218.
- Durand-Lasserve, Alain (1998): *Law and urban change in developing countries: Trends and issues*. In: Fernandes, E.; Varley, A. (Hrsg.): *Illegal cities: Law and urban change in developing countries*. London: Zed Books, S. 233-257.
- Egler, Ione (2002): *Brazil: selling biodiversity with local livelihoods*. In: O' Riordan, T.; Stoll-Kleemann, S. (Hrsg.): *Biodiversity, sustainability and human communities: Protecting beyond the protected*. Cambridge: Cambridge University Press, S. 210-242.
- Engelhardt, Ralf (1989): *Selbsthilfe und Bodenmärkte in Armensiedlungen. Eine Fallstudie aus Salvador/Bahia (Brasilien)*. In: *Geographische Rundschau*, Nr. 41, S. 634-638.
- Engelhardt, Ralf (1991): *Konsolidierung und Verdrängung*. In: Augel, J. (Hrsg.): *Zentrum und Peripherie. Urbane Entwicklung und soziale Probleme einer brasilianischen Großstadt*. Saarbrücken: breitenbach Publishers (ASA-Studien 22), S. 183-201.
- Escobar, Arturo (1998): *Whose knowledge, whose nature? Biodiversity, conservation, and the political ecology of social movements*. In: *Journal of Political Ecology*, Nr. 5, 1, S. 53-77.
- Fedozzi, Luciano (2000): *O poder da aldeia: gênese e história do Orçamento Participativo de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo Editorial.
- Fedozzi, Luciano (2001): *Orçamento Participativo. Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Rio de Janeiro: Tomo Editorial (Teses, dissertações e monografias 3. Auflage).
- Fernandes, Edésio (1992): *Law, politics and environmental protection in Brazil*. In: *Journal of Environmental Law*, Nr. 4, 1, S. 41-56.
- Fernandes, Edésio (1995): *Law and Urban Change in Brazil*. Aldershot, Brookfield: Avebury.
- Fernandes, Edésio (1999): *A regularização de favelas no Brasil: Problemas e perspectivas*. In: Saule, N. J. (Hrsg.): *Direito à cidade: Trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis*. São Paulo: Editora Max Limonad, S. 127-156.
- Fernandes, Edésio; Alfonsin, Betânia de Moraes (Hrsg.) (2003): *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. New York: Del Rey.
- Ferreira, Renata Christina; Francisco, José (2002): *As Fronteiras D'Água no Estatuto da Cidade: as lacunas do discurso*. In: Procuradoria geral do município de Porto Alegre (PGM/PMPA), E. S. d. D. M. (Hrsg.): *Avaliando o Estatuto da Cidade: Anais do II*

- Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico, realizado em Porto Alegre de 14 a 16 julho de 2002. Porto Alegre: Editora Evangraf, S. 149-168.
- Finger-Stich, Andréa; Finger, Matthias (2003): *State versus participation: Natural resource management in Europe*. Nottingham, UK: Russell Press.
- Fisher, Larry; Moeliono, Ilya; Wodicka, Stefan (1999): *The Nusa Tenggara uplands, Indonesia: Multi-site lessons in conflict management*. In: Buckles, D. (Hrsg.): *Cultivating Peace: Conflict and collaboration in natural resource management*. Ottawa, Canada: IDRC/World Bank, S. 61-79.
- FJP, Fundação João Pinheiro (2001): *Déficit habitacional no Brasil 2000*. Belo Horizonte: FJP.
- Forester, John (1999): *The deliberative practitioner: encouraging participatory planning processes*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Franco, Maria de Assunção Ribeiro (2001): *Planejamento ambiental para a cidade sustentável*. São Paulo: Annablume.
- Frey, Klaus (1997): *Demokratie und Umweltschutz in Brasilien: Strategien der nachhaltigen Entwicklung in Santos und Curitiba*. Münster: Lit Verlag.
- Friedrich, M. (1999): *Stadtentwicklung und Plangungsprobleme von Regionalzentren in Brasilien*. Tübingen: Selbstverlag des Geographischen Instituts der Universität Tübingen (Tübinger Geographische Studien 126).
- Friedrichs, Jürgen (1981): *Stadtanalyse. Soziale und räumliche Organisation der Gesellschaft*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Friedrichs, Jürgen (1995): *Stadtsoziologie*. Opladen: Leske und Budrich.
- Fruet, Genoveva Maya (2002): *Path to State/Society Synergy? The experience of housing cooperatives in Porto Alegre, Brazil*. Dissertation am Graduate School of International Development Studies, Roskilde University.
- Fruet, Genoveva Maya (2005): *The low-income housing cooperatives in Porto Alegre, Brazil: A state/community partnership*. In: *Habitat International*, Nr. 29, 2, S. 303-324.
- Füchtner, Hans (1991): *Städtisches Massengelend in Brasilien: seine Entstehungsgeschichte, Ursachen und Absicherung durch politische Herrschaft und soziale Kontrolle*. Mettingen: Brasilienkunde-Verlag (Aspekte der Brasilienkunde).
- Fuks, Mario (2001): *Conflitos ambientais no Rio de Janeiro - ação e debate nas áreas públicas*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ.
- Fürst, Dietrich; Scholles, Frank; Sinning, Heidi (2001): *Partizipative Planung*. In: Fürst, D.; Scholles, F. (Hrsg.): *Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung*. Dortmund: Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur, S. 356-372.
- Gaebe, Wolf (1987): *Verdichtungsräume. Strukturen und Prozesse in weltweiten Vergleichen*. Stuttgart: Teubner (Teubner Studienbücher der Geographie).
- Gaventa, John (2002): *Towards participatory local governance: Six propositions for discussion*. In: *Currents: Journal of the Swedish University of Agricultural Sciences (SLU) on rural development in developing countries*, Nr. 28, S. 29-35.
- Gaventa, John ; Valderrama, Camilo (1999): *Participation, citizenship and local governance. Background note prepared for workshop on 'Strengthening participation in local governance'*, *Institute of Development Studies, June 21-24, 1999*. Stand: 01.03.2006, <http://www.ids.ac.uk/ids/particip/research/citizen/gavval.pdf>
- Gebhart, Thomas (2002): *Direkte Demokratie und Umweltpolitik*. Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag.
- Giesen, Bernhard (1993): *Die Konflikttheorie*. In: Endruweit, G. (Hrsg.): *Moderne Theorien der Soziologie*. Stuttgart: Enke Verlag, S. 87-134.
- Gilbert, Alan (Hrsg.) (1996): *The mega-city in Latin America*. Tokyo: UNU United Nations University Press.
- Gilbert, Alan (1998): *The Latin American city*. London: Latin America Bureau.
- Gohn, Maria Glória (2000): *O papel dos conselhos gestores na gestão urbana*. In: Ribeiro, A. C. T. (Hrsg.): *Repensando la experiencia urbana de América Latina: cuestiones, conceptos y valores*. Buenos Aires: CLASCO, S. 175-201.

- Goldman, Ian; Abbot, Joanne (2004): *Overview: Decentralization and participatory planning*. In: PLA Notes, Nr. 49, S. 5-14.
- Gomes, Ângela Quintanilha; Amaral, Cristiane Vianna (Hrsg.) (2003): *Olhar de mulher: A fala da conselheiras do Orçamento Participativo de Porto Alegre*. Porto Alegre: CIDADE (Centro de Assessoria e Estudos Urbanos).
- Gondim, Linda M. (1988): *Dilemas da participação comunitária*. In: Revista de Administração Municipal, Nr. 35, 187, S. 6-17.
- Grohmann, Peter (1995): *Soziale Bewegungen und städtische Umwelt*. In: Grohmann, P.; Hanemann, V.; Hoffmann, D. (Hrsg.): *Andere Städte, Anderes Leben. Stadtentwicklung, Umweltkrise und Selbsthilfe in Afrika, Asien und Lateinamerika*. Saarbrücken: Verl. für Entwicklungspolitik, S. 39-65.
- GTZ, Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (1996a): *Konfliktmanagement im Umweltbereich. Instrument der Umweltpolitik in Entwicklungsländern*. Eschborn: GTZ.
- GTZ, Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (1996b): *Methodenkompass. Eine praktische Orientierungshilfe für Planungs- und Managementaufgaben im Umweltbereich*. Eschborn: GTZ.
- GTZ, Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (2004): *Die Begriffswelt der GTZ*. Stand: 01.03.2006, <http://www.gtz.de/de/publikationen/2917.htm>
- GTZ, Gesellschaft für technische Zusammenarbeit; BfN, Bundesamt für Naturschutz (2000): *Naturschutz in Entwicklungsländern: Neue Ansätze für den Erhalt der biologischen Vielfalt*. Heidelberg: Kasperek.
- Guareschi, Pedrinho Arcides (1980): *Urban social movements in brazilian squatter settlements*. Dissertation am University of Wisconsin-Madison.
- Guimarães, Roberto P. (1991): *The Ecopolitics of development in the Third World. Politics and environment in Brazil*. London: Lynne Rienner Publishers.
- Gunder, Michael (2003): *Passionate planning for the others' desire: an agonistic response to the dark side of planning*. In: *Progress in Planning*, Nr. 60, S. 235–319.
- Haber, Wolfgang (1999): *Zur theoretischen Fundierung der Umweltplanung unter dem Leitbild einer dauerhaft umweltgerechten Entwicklung*. In: Weiland, U. (Hrsg.): *Perspektiven der Raum- und Umweltplanung angesichts Globalisierung, europäischer Integration und nachhaltiger Entwicklung*. Berlin: VWF, Verlag für Wiss. und Forschung, S. 63-80.
- Hagmann, Jürgen; Amend, Thora (2000): *Partizipative Ansätze in Naturschutz und Entwicklung*. In: GTZ; BfN (Hrsg.): *Naturschutz in Entwicklungsländern. Neue Ansätze für den Erhalt der biologischen Vielfalt*. Heidelberg: Kasperek, S. 294.
- Hague, Cliff; Higgins, Marilyn; Jenkins, Paul; Kirk, Karryn; Prior, Alan; Smith, Harry (2003): *Participatory Planning for Sustainable Communities: International experience in mediation, negotiation and engagement in making plans*. London: ODPM.
- Happe, Barbara (2002): *Favela und Politik - Politisches Denken und Handeln von Favelados in Brasilien*. Mettingen: Brasilienkunde-Verlag. Institut für Brasilienkunde Mettingen.
- Hardoy, Jorge E.; Mitlin, Diana; Satterthwaite, David (2001): *Environmental problems in an urbanizing world: Finding solutions for cities in Africa, Asia and Latin America*. London: Earthscan Publications Ltd.
- Harth, Alexander (1995): *Stadtplanung in Brasilien: Grundlagen und Kontrollmöglichkeiten*. In: *Trialog*, Nr. 46, S. 20-25.
- Hartoch, Evelyn (1996): *Gärten in Brasilianischen Ballungsräumen*. Mettingen: Brasilienkunde-Verlag.
- Haughton, Graham (1999): *Information and participation within environmental management*. In: *Environment and Urbanization*, Nr. 11, 2, S. 51-62.
- Healey, Patsy (1996): *Planning through debate: the communicative turn in planning theory*. In: Campell, S.; Fainstein, S. S. (Hrsg.): *Readings in planning theory*. Oxford: Blackwell Publishers Ltd., S. 234-257.
- Healey, Patsy (1997): *Collaborative planning: Shaping places in fragmented societies*. Vancouver: UBC Press University of British Columbia.

- Heiland, S. (1999): Voraussetzungen erfolgreichen Naturschutzes: individuelle und gesellschaftliche Bedingungen umweltgerechten Verhaltens, ihre Bedeutung für den Naturschutz und die Durchsetzbarkeit seiner Ziele. Landsberg: ecomed.
- Heinrichs, Harald (2005): *Partizipationsforschung und nachhaltige Entwicklung*. In: Gaia, Nr. 14, 1, S. 30-31.
- Heller, Patrick (2001): Moving the state: the politics of democratic decentralization in Kerala, South Africa, and Porto Alegre. In: *Politics & Society*, Nr. 29, 1, S. 131-163.
- Hesse, Markus; Kaltenbrunner, Robert (2005): *Zerrbild "Zersiedlung": Anmerkungen zum Gebrauch und zur Dekonstruktion eines Begriffes*. In: DISP - Zeitschrift des Instituts für Orts-, Regional-, und Landesplanung ETH Zürich), Nr. 160, 1, S. 16-22.
- Hockings, Marc; Carter, Bill (1998): *An integrated model of public contact planning for conservation management*. In: *Environmental Management*, Nr. 22, 5, S. 643-654.
- Holmes, Tim; Scoones, Ian (2000): *Participatory environmental policy processes: experiences from North and South*. Brighton, UK: Institute of Development Studies (IDS).
- Hülsmann, Wulf (Hrsg.) (1995): *Glossar der raumbezogenen Umweltplanung*. Berlin: Umweltbundesamt.
- IBASE, Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (1997): *Conflitos ambientais no Brasil: Natureza para todos ou somente para alguns? Projeto meio ambiente democracia*. Rio de Janeiro: IBASE.
- IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (1991): *Censo demográfico 1991*. Rio de Janeiro: IBGE.
- IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2001): *Censo demográfico 2000*. Rio de Janeiro: IBGE.
- Imparato, Ellade (1999): *O Usucapião constitucional urbano*. In: Saule, N. J. (Hrsg.): *Direito à cidade: Trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis*. São Paulo, S. 203-238.
- Inglehart, Roland (1982): *Changing values and the rise of environmentalism in Western societies*. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Instituto Polis, Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais (2004): *Perfil da habitação de interesse social em Porto Alegre. Relatório final*. Porto Alegre: Polis.
- IPPUR/UFRJ-FASE (2003): *METRODATA. Informações básicas da regiões metropolitanas brasileiras*. Stand: 01.03.2006, <http://www.ippur.ufrj.br/observatorio/indicadoressinteticos/>
- ISA, Instituto Socioambiental (2001): *Dossiê Mata Atlântica 2001*. São Paulo.
- Jacobi, Pedro (1996): *A percepção dos problemas ambientais urbanos em São Paulo*. In: Ferreira, L. d. C.; Viola, E. (Hrsg.): *Incertezas de sustentabilidade na globalização*. Campinas: Editora da UNICAMP, S. 177-187.
- Jacobi, Pedro (2003): *Espaços públicos e práticas participativas na gestão do meio ambiente no Brasil*. In: *Sociedade e Estado*, Nr. 18, 1/2, S. 315-338.
- Jacobs, Jamie Elizabeth (2002): *Community Participation, the environment, and democracy: Brazil in comparative perspective*. In: *Latin American Politics and Society*, Nr. 44, 4, S. 59-88.
- Jakubowski, Peter (2005): *Den Stadtumbau flankieren - Was leisten neue Kooperationsformen in der Stadtentwicklung*. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Nr. 03, S. 17-24.
- Jannuzzi, Paulo de Martino; Jannuzzi, Nicoláo (2002): *Crescimento urbano, saldos migratórios e atividade residencial dos distritos da cidade de São Paulo: 1980-2000*. In: *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Nr. 4, 1/2, S. 107-126.
- Janoschka, Michael (2002): *Stadt der Inseln. Buenos Aires: Abschottung und Fragmentierung als Kennzeichen einen neuen Stadtmodells*. In: *RaumPlanung*, Nr. 101, S. 65-70.
- Jeanrenaud, Sally (2002): *People-oriented approaches in global conservation: Is the leopard changing its spots?* London: IIED and IDS (Institutionalising Participation).
- Jenkins, Paul; Smith, Harry (2001): *The state, the market and community: an analytical framework for community self-development*. In: Carley, M.; Jenkins, P.; Smith, H. (Hrsg.): *Urban development and civil society: the role fo communities in sustainable cities*. London: Earthscan, S. 16-30.

- Jenkins, Paul; Smith, Harry; Kirk, Karryn (2004): Governance, citizenship, participation and urban planning: exploration of the context for knowledge transfer between Europe and the South.
- Jentsch, Anke; Wittmer, Heidi; Jax, Kurt; Ring, Irene; Henle, Klaus (2003): *Biodiversity: Emerging issues for linking natural and social sciences*. In: Gaia, Nr. 12, 2, S. 121-128.
- Kaimowitz, David (1996): *Social pressure for environmental reform in Latin America*. In: Collinson, H. (Hrsg.): Green Guerrillas. Environmental conflicts and initiatives in Latin America and the Caribbean. London: Latin American Bureau, S. 20-32.
- Kaiser, Wilfried (1995): Naturschutz in Brasilien im Spannungsfeld konfligierender Interessen. Das Beispiel des Araguaia-Nationalparks/Ilha do Bananal (Tocantins). In: Mertins, G.; Endlicher, W. (Hrsg.): Umwelt und Gesellschaft in Lateinamerika: Wissenschaftliche Jahrestagung der Arbeitsgemeinschaft Deutsche Lateinamerikaforschung (ADLAF). Marburg: Selbstverlag der Marburger Geographischen Gesellschaft e.V. 129), S. 71-86.
- Keiner, Marco; Schmid, Willy A. (2003): *Urbanisierungstendenzen in Entwicklungsländern : Probleme und Potenziale für nachhaltige Stadtentwicklung*. In: DISP - Zeitschrift des Instituts für Orts-, Regional-, und Landesplanung ETH Zürich, Nr. 155, 4, S. 49-56.
- Kersting, Norbert; Sperberg, Jaime F. (2000): *Politische Partizipation*. In: Berg-Schlosser, D.; Kersting, N. (Hrsg.): Armut und Demokratie. Politische Partizipation und Interessenorganisation der städtischen Armen in Afrika und Lateinamerika. Frankfurt/New York: Campus Verlag, S. 215-250.
- Koll-Schretzenmayr, Martina (2001): *O Brasil é o país do futuro*. In: DISP - Zeitschrift des Instituts für Orts-, Regional-, und Landesplanung ETH Zürich, Nr. 147, 4, S. 2-6.
- Kowarick, Lúcio (1985): *The pathways to encounter: reflections on the social struggle in São Paulo*. In: Slater, D. (Hrsg.): New social movements and the state in Latin America. Dordrecht: CEDLA (Latin America Studies 29, S. 73-93.
- Lafferty, William M.; Meadowcroft, James (1997): *Democracy and the environment: problems and prospects*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Lamnek, Siegfried (1988): *Qualitative Sozialforschung: Band 1 Methodologie*. München: Psychologische Verlags Union.
- Lamnek, Siegfried (1989): *Qualitative Sozialforschung: Band 2 Methoden und Techniken*. München: Psychologische Verlags Union.
- Lavalle, Adrián Gurza; Acharya, Arnab; Houtzager, Peter P. (2005): *Beyond comparative anecdotalism: Lessons on civil society and participation from São Paulo, Brazil*. In: World development, Nr. 33, 06, S. 951-964.
- Lewis, Oscar (1966): *The culture of poverty*. In: Scientific American, Nr. 215, S. 19-24.
- Linder, Wolf; Vatter, Adrian (1996): *Kriterien zur Evaluation von Partizipationsverfahren*. In: Selle, K. (Hrsg.): Planung und Kommunikation. Gestaltung von Planungsprozessen in Quartier, Stadt und Landschaft. Grundlagen, Methoden, Praxiserfahrungen. Wiesbaden/Berlin: Bauverlag GmbH, S. 181-188.
- Lorenzetti, Maria Silvia Barros; Araújo, Suely M. V. Guimarães de (2002): *Legislação federal de interesse urbanístico: O Estatuto da Cidade é suficiente?* In: Procuradoria geral do Município de Porto Alegre (PGM/PMPA), E. S. d. D. M. (Hrsg.): Avaliando o Estatuto da Cidade: Anais do II Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico, realizado em Porto Alegre de 14 a 16 julho de 2002. Porto Alegre: Editora Evangraf, S. 503-516.
- Lovan, Robert W.; Murray, Michael; Shaffer, Ron (2004): *Participatory governance: planning, conflict mediation and public decision-making in civil society*. Aldershot: Ashgate Publishing.
- Mahanty, Sago; Russel, Diane (2002): *High Stakes: Lessons from Stakeholder Groups in the Biodiversity Conservation Network*. In: Society and Natural Resources, Nr. 15, S. 179-188.
- Mannigel, Elke (2004): *Integrating parks and neighbors: Participation and protected areas in Minas Gerais, Brazil*. Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ).
- Maricato, Ermínia (2000): *Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras*. In: São Paulo em Perspectiva, Nr. 14, 4, S. 21-33.

- Maricato, Ermínia (2001a): *Brasil, cidades: Alternativas para a crise urbana*. Petropolis: Editora Vozes.
- Maricato, Ermínia (2001b): *Moradia social e meio ambiente*. In: Sinopses, Nr. 35, S. 54-69.
- Maricato, Ermínia (2002): *As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias*. In: Arantes, O.; Vainer, C.; Maricato, E. (Hrsg.): *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Editora Vozes, S. 121-192.
- Mathéy, Kosta (Hrsg.) (1992): *Beyond self-help housing*. München: Profil-Verlag.
- Mathéy, Kosta; Ribbeck, Eckhart (1993): *Architektur, Wohnungs- und Städtebau in Lateinamerika: Überblick und Bibliographie zur wissenschaftlichen Forschung im deutschsprachigen Raum*. Karlsruhe: Lehrstuhl für Städtebau und Entwerfen, ORL, Universität Karlsruhe (Karlsruher Städtebauliche Schriften 1).
- Matthaeus, Horst (1996): *PRORENDA slum-upgrading Rio Grande do Sul: From the provision of infrastructure to strengthening the self-management capacity of the poor*. In: Meeting of the Latin American Studies Association 17.-19. April 1997, Nr. S.
- Mayring, Philipp (2002): *Einführung in die qualitative Sozialforschung*. Weinheim, Basel: Beltz Verlag.
- McGee, Rosemary; Bazaara, Nyangabyaki; Gaventa, Jonathan; Nierras, Rose; Rai, Manoj; Rocamora, Joel ; Saule Jr., Nelson; Williams, Emma; Zermeño, Sergio (2003): *Marcos legais para a participação cidadã: relatório síntese*. São Paulo: LogoLink, Instituto Polis.
- McNeely, Jeffrey A. (Hrsg.) (1995): *Expanding partnership in conservation*. Washington D.C.: Island Press.
- Menegat, Elizete (2002a): *Orçamento participativo: o sujeito e a coragem de inventar*. In: PPGA/FLASCO; Gobierno de la ciudad autonoma de Buenos Aires; PMPA (Prefeitura Municipal de Porto Alegre) (Hrsg.): *Seminário Gestão Democrática das Cidades. Metodologías de participación, redes y movimientos sociales*. Porto Alegre: Gobierno da la ciudad autonoma de Buenos Aires, S. 67-82.
- Menegat, Rualdo (2002b): *Local Agenda 21 in Porto Alegre : Participatory democracy and sustainable development: integrated urban environmental management in Porto Alegre, Brazil*. In: *Environment and Urbanization*, Nr. 14, 2, S. 181-206.
- Menegat, Rualdo; Porto, Maria Luiza; Carraro, C.C.; Fernandes, L.A.D. (Hrsg.) (1998): *Atlas ambiental de Porto Alegre*. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS.
- Merkens, Hans (2000): *Auswahlverfahren, Sampling, Fallkonstruktion*. In: Flick, U.; Kardorff, E. v.; Steinke, I. (Hrsg.): *Qualitative Sozialforschung: Ein Handbuch*. Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag., S. 286-299.
- Mertins, Günter (1985): *Raumzeitliche Phasen intraurbaner Migrationen unterer sozialer Schichten in lateinamerikanischen Großstädten*. In: *Ibero-Amerikanisches Archiv*, Nr. 11, 3, S. 315-332.
- Mertins, Günter (1998): *Limitationen einer nachhaltigen Großstadtentwicklung in Ländern der Dritten Welt*. In: Kohlhepp, G.; Coy, M. (Hrsg.): *Mensch-Umweltbeziehungen und nachhaltige Entwicklung in der Dritten Welt*. Tübingen: Selbstverlag des Geographischen Instituts der Universität Tübingen (Tübinger Geographische Studien 119), S. 297-323.
- Metroplan, (Fundação Metropolitana de Planejamento) (1982): *Inventário das vilas irregulares na região metropolitana de Porto Alegre*. Porto Alegre: Metroplan.
- Metroplan, (Fundação Metropolitana de Planejamento) (1992): *II Inventário das vilas irregulares na região metropolitana de Porto Alegre*. Porto Alegre: Metroplan.
- Metroplan, (Fundação Metropolitana de Planejamento) (1998): *Aspectos demográficos da região metropolitana de Porto Alegre*. Stand: 01.03.2006, <http://www.metroplan.rs.gov.br/publicacoes.asp>
- Metroplan, (Fundação Metropolitana de Planejamento) (1999): *Considerações sobre conceitos e delimitação da região metropolitana de Porto Alegre*. Stand: 01.03.2006, <http://www.metroplan.rs.gov.br/publicacoes.asp>
- Meyer-Oldenburg, Torsten (2003): *Planen im Diskurs. Konfliktmanagement und Kooperation am Beispiel der kommunalen Landschaftsplanung*. Dortmund: Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur.

- Meyers, N.; Mittelmeier, R. A.; Mittelmeier, C. G.; Fonseca, G. A. B. Da; Kent, J. (2000): *Biodiversity hotspots for conservation priorities*. In: Nature, Nr. 403, S. 853-858.
- Militin, Diana; Thompson, John (1995): *Participatory approaches in urban areas: strengthening civil society or reinforcing the status quo?* In: Environment and Urbanization, Nr. 7, 1 (April 1995), S. 231-250.
- Misereor; DGB Bildungswerk; Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (Hrsg.) (2002): *Vom Süden lernen. Porto Alegres Beteiligungshaushalt wird zum Modell für direkte Demokratie*. Aachen, Bonn, Düsseldorf: Misereor.
- Mitlin, Diana (2004): *Reshaping local democracy*. In: Environment and Urbanization, Nr. 16, 1, S. 3-8.
- Mitlin, Diana; Satterthwaite, David (1996): *Sustainable development and cities*. In: Pugh, C. (Hrsg.): Sustainability, the environment and urbanization. London: Earthscan Publications, S. 23-61.
- Mitlin, Diana; Thompson, John (1994): *Addressing the gaps or dispelling the myths?: Participatory approaches in low-income urban communities*. In: RRA Notes, Nr. 21, S. 3-12.
- Mitlin, Diana; Thompson, John (1995): *Participatory approaches in urban areas: Strengthening civil society or reinforcing the status quo?* In: Environment and Urbanization, Nr. 7, 1, S. 231-250.
- MMA, Ministério do Meio Ambiente; IBAMA, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; Consórcio Parceria 21 (2000): *Cidades sustentáveis: Subsídios à elaboração da Agenda 21 brasileira*. Brasília: MMA.
- Moctezuma, Pedro (2001): *Community-based organization and participatory planning in south-east Mexico City*. In: Environment and Urbanization, Nr. 13, 2, S. 117-133.
- Mohr, Udo; Angelin, Ester S. (1972): *Porto Alegre, preservação dos morros. Um estudo*. Porto Alegre: PMPA, Secretaria de Planejamento.
- Moraes, Aldovan de Oliveira (2003): *Duas ou três coisas a respeito de regularização fundiária*. Porto Alegre, DEMHAB: (unveröffentlichtes Manuskript).
- Moraes, Aldovan de Oliveira; Anton, Flávio José (2000): *Mapa da irregularidade fundiária de Porto Alegre*. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre.
- Mortari, Márcio (Hrsg.) (2002): *Manejo Participativo: em busca da integridade do Parque Saint' Hilaire*. Porto Alegre: Promoarte.
- Müller, Sandra (2005): *Padrões de espécies e tipos funcionais de plantas lenhosas em bordas de floresta e campo sob influência do fogo*. Dissertation am Departamento de Ecologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).
- Nitschke, Ulrich; Marwede, Michael (2004): *Chancen kommunaler Entwicklungszusammenarbeit: Lernen im Nord-Süd-Dialog*. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. B15-16, April 2004, S. 33-38.
- Nohlen, Dieter; Nuscheler, Franz (1992): *"Ende der Dritten Welt?"* In: Nohlen, D.; Nuscheler, F. (Hrsg.): Handbuch der Dritten Welt, Bd. 1: Grundprobleme, Theorien, Strategien. Bonn: Verlag J.H.W. Dietz Nachf., S. 14-30.
- Novy, Andreas (1994): *Lokaler Widerstand und struktureller Wandel in Brasilien. Lokalinitiativen der Armen an der Peripherie von São Paulo*. Peter Lang. Europäischer Verlag der Wissenschaften (Europäische Hochschulschriften 22).
- Nuscheler, Franz (1991): *Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik*. Bonn: J. H. W. Dietz Nachf.
- Nylen, William R. (2003): *Participatory democracy versus elitist democracy: Lessons from Brazil*. New York: Palgrave Macmillan.
- O'Donnell, Guillermo (1994): *Delegative Democracy*. In: Journal of Democracy, Nr. 5, 1, S. 55-70.
- OECD, (Organization and for Economic Cooperation and Development) (1997): *Final Report of the DAC Ad Hoc Working Group on Participatory Development*. Paris: OECD.
- Oels, Angela (2003): *Evaluating stakeholder participation in the transition to sustainable development: Methodology, case studies, policy implications*. Münster: Lit Verlag (Studien zur internationalen Umweltpolitik).

- Oliveira, Naia; Barcellos, Tanya (1989): Vazios urbanos em Porto Alegre: uso capitalista do solo e implicações sociais. Porto Alegre: FEE.
- Olson, Mancur (1965): *The logic of collective action: Public goods and the theory of groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- ONG Solidariedade, Organização Não-Governamental (2003): *Caminhando para um mundo novo*. Petropolis: Editora Vozes.
- Oppermann, Bettina (2001): *Die Katalysatorfunktionen partizipativer Planung im Umweltschutz*. Dissertation am Fakultät für Architektur und Stadtplanung, Universität Stuttgart.
- O'Riordan, Timothy; Stoll-Kleemann, Susanne (2002): *Biodiversity, sustainability and human communities: Protecting beyond the protected*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Overbeck, Gerhard (2005): *Effect of fire on vegetation dynamics and plant types in subtropical grassland in southern Brazil*. Dissertation am Lehrstuhl für Vegetationsökologie, Technische Universität München.
- Pádua, José Augusto (1991): *O nascimento da política verde no Brasil: fatores exógenos e endógenos*. In: Leis, H. R. (Hrsg.): *Ecologia e política mundial*. Rio de Janeiro: FASE, editora Vozes, S. 135-161.
- Panizzi, Wrana, M.; Rovatti, João, F. (Hrsg.) (1993): *Estudos urbanos - Porto Alegre e seu planejamento*. Porto Alegre: Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- Peet, Richard; Watts, Michael (Hrsg.) (1996): *Liberation ecologies: Environment, development, social movements*. London: Routledge.
- Perlman, Janice E. (1976): *The myth of marginality. Urban poverty and politics in Rio de Janeiro*. Berkeley: University of California Press.
- Pimbert, Michel (2004): *Institutionalising participation and people-centered processes in natural resource management : Research and publications highlights*. London: IIED (International Institute for Environment and Development), IDS (Institute for Development Studies).
- Pimbert, Michel P.; Pretty, Jules N. (1997): *Parks, people and professionals. Putting "participation" into protected area management*. In: Ghimire, K. B.; Pimbert, M. P. (Hrsg.): *Social change and conservation. Environmental politics and impacts of national parks and protected areas*. London: Earthscan Publications Ltd., S. 297-330.
- Pimentel, Luciana (2000): *Fortalecimento institucional e participação. A contribuição do Banco Interamericano de Desenvolvimento*. In: Becker, A. J. (Hrsg.): *A cidade reinventa a democracia. As contribuições do seminário internacional sobre democracia participativa*. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, S. 205-213.
- Pinto, Victor Carvalho (1999): *O Parcelamento do Solo Urbano e a Lei 9.785/99*. In: Saule, N. J. (Hrsg.): *Direito à cidade: Trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis*. São Paulo: Max Limonad, S. 239-262.
- Pløger, John (2001): *Public participation and the art of governance*. In: *Environment & Planning B: Planning & Design*, Nr. 28, 2, S. 219-241.
- PMPA, Prefeitura Municipal de Porto Alegre (2000a): *Plano diretor de desenvolvimento urbano ambiental (PDDUA): Lei comentada*. Porto Alegre: PMPA.
- PMPA, Prefeitura Municipal de Porto Alegre (2000b): *Relatório de indicadores sociais de Porto Alegre - 1999*. Porto Alegre: Secretaria do Governo Municipal Ano III).
- PMPA, Prefeitura Municipal de Porto Alegre (2001): *O Diagnóstico da Situação Habitacional de Porto Alegre*. Porto Alegre: PMPA.
- PMPA, Prefeitura Municipal de Porto Alegre (2002): *Relatório de indicadores sociais de Porto Alegre - 2001*. Porto Alegre: Secretaria do Governo Municipal Ano IV).
- PMPA, Prefeitura Municipal de Porto Alegre (2003a): *4º Congresso da cidade: Caderno de resoluções*. Stand: 01.03.2006, http://www.portoalegre.rs.gov.br/congresso_cidade/
- PMPA, Prefeitura Municipal de Porto Alegre (2003b): *Projeto Integrado Desenvolvimento Sustentável da Lomba do Pinheiro*. Porto Alegre: Secretaria Municipal de Planejamento.
- PMPA, Prefeitura Municipal de Porto Alegre (2004): *Relatório de indicadores sociais de Porto Alegre 2002*. Porto Alegre: Secretaria do Governo Municipal Ano V).

- PMPA, Prefeitura Municipal de Porto Alegre (2005): *Construindo a Lomba do Futuro: Bases para o plano de desenvolvimento local - Volume I*. Porto Alegre: PMPA.
- PMPA, Prefeitura Municipal de Porto Alegre; SMC, Secretaria Municipal da Cultura (Hrsg.) (2000): *Lomba do Pinheiro: Memoria dos Bairros*. Porto Alegre: PMPA.
- PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2003): *Atlas de desenvolvimento humano no Brasil*. Stand: 01.03.2006, <http://www.pnud.org.br/atlas/>
- Pöhler (1999): *Zwischen Luxus-Ghettos und Favelas. Stadterweiterungsprozesse und sozial-räumliche Segregation in Rio de Janeiro: Das Fallbeispiel Barra da Tijuca*. Tübingen: Selbstverlag des Geographischen Instituts der Universität Tübingen (Kleinere Arbeiten aus dem Geographischen Institut der Universität Tübingen 21).
- Preisendörfer, Peter; Franzen, Axel (1996): *Der schöne Schein des Umweltbewusstseins: Zu den Ursachen und Konsequenzen von Umwelteinstellungen in der Bevölkerung*. In: Diekmann, A.; Jaeger, C. C. (Hrsg.): *Umweltsoziologie*. Opladen: Westdeutscher Verlag, S.
- Pretty, Jules N.; Guijit, Irene; Thompson, J.; Scoones, I. (1995): *A trainer's guide for participatory learning and action*. London: IIED.
- Prittitz, Volker von (1990): *Das Katastrophen-Paradox: Elemente einer Theorie der Umweltpolitik*. Opladen: Leske u. Budrich.
- Prittitz, Volker von (1994): *Politikanalyse*. Opladen: Leske + Budrich.
- Putnam, Robert D. (1993): *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Randolph, John (2004): *Environmental land use planning and management*. Washington: Island Press.
- REC, The regional environmental center for Central and Eastern Europe (1996): *Awakening participation: Building capacity for public participation in environmental decisionmaking (Public Participation Training Module, Participant Workbook)*. Stand: 01.03.2006, www.rec.org/REC/Publications/PPTraining/cover.html
- Rede Brasileira de Justiça Ambiental (2001): *Manifesto de lançamento da rede brasileira de justiça ambiental*. Stand: 01.03.2006, http://www.justicaambiental.org.br/conteudo_sobre.asp?categoria=justica_amb_sobre_manifesto
- Renn, Ortwin; Oppermann, Bettina (2000): *Bürgerbeteiligung in der Raumplanung: Wege in eine diskursive Planungskultur*. In: Bott, H.; Hubig, C.; Pesch, F.; Schröder, G. (Hrsg.): *Stadt und Kommunikation im digitalen Zeitalter*. Frankfurt/New York: Campus Verlag., S. 243-274.
- Renn, Ortwin; Webler, Thomas; Wiedemann, Peter (Hrsg.) (1995): *Fairness and competence in citizen participation: Evaluating models for environmental discourse*. Dordrecht/Boston/London: Kluwer Academic Publishers.
- Reufels, Ulrich (1988): *Zur sozialräumlichen Gliederung von Groß-Recife/Nordostbrasilien 1970-1980*. In: Bähr, J. (Hrsg.): *Wohnen in lateinamerikanischen Städten*. Kiel: Selbstverlag des Geographischen Instituts, S. 1-15.
- Ribbeck, Eckhart (2002): *Die informelle Moderne: Spontanes Bauen in Mexiko-Stadt*. Heidelberg: architektur- und wirtschaftsförderungsverlag.
- Ribeiro, Helena; Vargas, Heliana Comin (Hrsg.) (2001): *Novos Instrumentos de Gestão Ambiental Urbana*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo Edusp.
- Ribeiro, Luiz Cesar de Queiroz; do Lago, Luciana Corrêa (1994): *Reestruturação nas grandes cidades brasileiras: O modelo centro/periferia em questão*. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ.
- Ribeiro, Luiz Cesar de Queiroz; Santos Jr., Orlando Alves dos (1993): *Das desigualdades a exclusão social, da segregação à fragmentação: os novos desafios da reforma urbana*. In: *Cadernos IPPUR/UFRJ*, Nr. vol. 7, N. 1 (Juni 1993), S. 53-61.
- Ribeiro, Maurício Andrés (1992): *A crise ambiental urbana brasileira*. In: *Revista de Administração Pública*, Nr. 26, 4, S. 52-80.

- Riedel, Wolfgang; Lange, Horst (Hrsg.) (2002): *Landschaftsplanung*. Heidelberg, Berlin: Spektrum Akademischer Verlag.
- Rodrigues, Maria Beatriz C. (1992): *Der städtebauliche Prozeß als Steuerungsproblem. Dargestellt am Beispiel Brasilien*. Dortmund: Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur.
- Röper, Monika (2001): Planung und Einrichtung von Naturschutzgebieten aus sozialgeographischer Perspektive. Fallbeispiele aus der Pantanal-Region (Brasilien). Tübingen: Selbstverlag des Geographischen Institut der Universität Tübingen (Tübinger geographische Studien 134).
- Rousseau, Jean-Jacques (1762): *Vom Gesellschaftsvertrag oder Grundsätze des Staatsrechts*. Stuttgart: Reclam, 1991.
- Rucht, Dieter; Neidhardt, Friedhelm (2001): *Soziale Bewegungen und kollektive Aktionen*. In: Joas, H. (Hrsg.): *Lehrbuch der Soziologie*. Frankfurt: Campus-Verlag, S. 533-556.
- Samios, Eva Machado Barbosa (1998): *Pobreza Urbana*. Porto Alegre: FEE.
- Santos, Boaventura de Sousa (Hrsg.) (2002a): *Democratizar a democracia: Os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Santos, Boaventura de Sousa (2002b): *Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva*. In: Santos, B. d. S. (Hrsg.): *Democratizar a democracia: Os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, S. 455-559.
- Santos Jr., Orlando Alves dos (2000): *Gestão urbana, associativismo e participação nas metrópoles brasileiras*. In: Ribeiro, L. C. d. Q. (Hrsg.): *O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade*. Rio de Janeiro: Ed. Revan, Observatório IPPUR/UFRJ-FASE., S. 575-600.
- Santos, Milton (1996): *A urbanização brasileira*. São Paulo: Editora Hucitec.
- Satterthwaite, David (2003): *The links between poverty and the environment in urban areas of Africa, Asia, and Latin America*. In: *The Annals of the American Academy of Political and Social Science (Annals AAPSS)*, Nr. 590, 1, S. 73-92.
- Satterthwaite, David (2004): *Como as cidades podem contribuir para o desenvolvimento sustentável*. In: Menegat, R.; Almeida, G. (Hrsg.): *Desenvolvimento sustentável e gestão ambiental nas cidades*. Porto Alegre, S. 129-169.
- Saule Jr., Nelson; Velasco, Alejandra Meraz; Arashiro, Zuleika (2002): *LogoLink Latin America: Legal and policy frameworks for citizen participation*. Stand: 01.03.2006, <http://www.ids.ac.uk/logolink/resources/downloads/regionalreports/RegionalReportLatinAmerica%20final.pdf>
- Schlüter, Heinz (1995): *Umsetzungsprobleme bestehenden Umweltrechts in Brasilien*. In: Endlicher, W. (Hrsg.): *Umwelt und Gesellschaft in Lateinamerika : Wissenschaftliche Jahrestagung der Arbeitsgemeinschaft Deutsche Lateinamerikaforschung (ADLAF)*. Marburg: Selbstverlag der Marburger Geographischen Gesellschaft e.V. 129), S. 87-105.
- Schmidt, Christiane (2000): *Analyse von Leitfadeninterviews*. In: Flick, U.; Kardorff, E. v.; Steinke, I. (Hrsg.): *Qualitative Sozialforschung: Ein Handbuch*. Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag, S. 447-456.
- Schönhuth, Michael (1996): RRA und PRA. Gedanken zu Standortbestimmung und möglichen kulturwissenschaftlichen Perspektiven eines partizipativen Analyse-, Planungs- und Beratungsansatzes nach 15 Jahren Praxis. In: Bliss, F.; Neumann, S. (Hrsg.): *Ethnologische Beiträge zur Entwicklungspolitik*. Bonn: Horlemann-Verlag (Beiträge zur Kulturkunde 16), S. 13-36.
- Schönhuth, Michael; Kievelitz, Uwe (1993): Partizipative Erhebungs- und Planungsmethoden in der Entwicklungszusammenarbeit: rapid rural appraisals, participatory appraisal; eine kommentierte Einführung. Eschborn: TZ-Verl.-Ges. (Schriftreihe der GTZ 231).
- Schönwälder, Gerd (1997): *New Democratic Spaces at the Grassroots? Popular participation in Latin American local governments*. In: *Development and Change*, Nr. 28, S. 753-770.
- Schubert, Klaus; Klein, Martina (Hrsg.) (2001): *Das Politiklexikon*. Bonn: J. H. W. Dietz.

- Schulz, Ingo (1994): *Öffentliche Verwaltung*. In: Briesemeister, D.; Kohlhepp, G.; Mertin, R.-G.; Sangmeister, H.; Schrader, A. (Hrsg.): *Brasilien heute: Politik, Wirtschaft, Kultur*. Frankfurt am Main: Vervuert Verlag, S. 216-228.
- Schütz, Eike Jakob (1987): *Städte in Lateinamerika. Bairro-Entwicklung und Wohnbau*. Aachen: Misereor (Misereor-Dialog 5).
- Schuurman, F.J. (1996): *Local Government in Latin America: Some Critical Notes*. In: Gans, P. (Hrsg.): *Regionale Entwicklung in Lateinamerika*. Erfurt: Selbstverlag (Erfurter Geographische Studien 4), S. 7-21.
- SEC, Secretaria de Educação e Cultura (1951): *Levantamento Econômico - Social das Malocas Existentes em Porto Alegre*. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre.
- Selle, Klaus (1996a): Klärungsbedarf: Sechs Fragen zur Kommunikation in Planungsprozessen - insbesondere zur Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern. In: Selle, K. (Hrsg.): *Planung und Kommunikation. Gestaltung von Planungsprozessen in Quartier, Stadt und Landschaft. Grundlagen, Methoden, Praxiserfahrungen*. Wiesbaden/Berlin: Bauverlag GmbH, S. 161-180.
- Selle, Klaus (1996b): *Planung und Kommunikation. Gestaltung von Planungsprozessen in Quartier, Stadt und Landschaft. Grundlagen, Methoden, Praxiserfahrungen*. Wiesbaden/Berlin: Bauverlag GmbH.
- Siedenberg, Dieter R. (2000): *Sozioökonomische Disparitäten und regionale Entwicklungspolitik in Rio Grande do Sul*. Tübingen: Selbstverlag des Geographischen Instituts der Universität Tübingen (Tübinger Geographische Studien 132).
- Silva, Marcelo Kunrath (2002): *Cidadania e exclusão: Os movimentos sociais urbanos e a experiência de participação na gestão municipal em Porto Alegre*. Porto Alegre: Editora da UFRGS (Coleção Academia - Série Humanas).
- Slocum, Rachel; Wichhart, Lori; Rocheleau, Dianne; Thomas-Slayter, Barbara (Hrsg.) (2001): *Power, process and participation: Tools for a change*. London: ITDG Publishing.
- Smith, Brian C. (1985): *Decentralization: the territorial dimension of the state*. London: George Allen & Unwin.
- Smolka, Martim O. (2003): *Regularização da ocupação do solo urbano: a solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução*. In: Fernandes, E.; Alfonsin, B. d. M. (Hrsg.): *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. New York: Del Rey, S. 255-291.
- SMS, Secretaria Municipal de Saúde (2002): *PRÁ-SABER: Informações de interesse à saúde*. Stand: 01.03.2006, http://www2.portoalegre.rs.gov.br/sms/default.php?p_secao=416
- Souto-Maior, Joel; Gondim, Linda M. (1992): *Avaliação de arranjos institucionais para a gestão e o planejamento democráticos*. In: *Revista de Administração Pública*, Nr. 26, 3, S. 140-151.
- Souza, Celina (2001a): *Participatory budgeting in Brazilian cities: Limits and possibilities in building democratic institutions*. In: *Environment and Urbanization*, Nr. 13, 1, S. 159-184.
- Souza, Marcelo Lopes de (1993): *Armut, sozialräumliche Segregation und sozialer Konflikt in der Metropolitanregion von Rio de Janeiro: Ein Beitrag zur Analyse der "Stadtfrage" in Brasilien*. Tübingen: Selbstverlag des Geographischen Instituts der Universität Tübingen (Tübinger Geographische Studien 111).
- Souza, Marcelo Lopes de (1999): *Urban planning and management as tools for social justice: Some notes on recent Brazilian experiences*. In: *DISP - Zeitschrift des Instituts für Orts-, Regional- und Landesplanung ETH Zürich*, Nr. 147, 4, S.
- Souza, Marcelo Lopes de (2001b): *Metropolitan deconcentration, sócio-political fragmentation and extended suburbanisation: Brazilian urbanisation in the 1980s and 1990s*. In: *Geoforum*, Nr. 32, S. 437-447.
- Souza, Marcelo Lopes de (2002): *Mudar a cidade: Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- Souza, Marcelo Lopes de (2003): *Alternative urban planning and management in Brazil: instructive examples for other countries in the South?* In: Harrison, P.; Huchzermeyer, M.;

- Mayekiso, M. (Hrsg.): *Confronting fragmentation*. Cape Town: University of Cape Town Press, S. 190-208.
- Souza, Marcelo Lopes de (2004): *Participação popular no planejamento urbano e na gestão orçamentária municipal no Brasil: um balanço e algumas questões*. In: Hermanns, K. (Hrsg.): *Participação cidadã: novos conceitos e metodologias*. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, S. 101-109.
- SPM, Secretaria de Planejamento Municipal (1982): *Sub-habitação: um estudo preliminar*. Porto Alegre: Secretaria de Planejamento Municipal (SPM).
- Stoll-Kleemann, Susanne (2002): *Chancen und Grenzen kooperativer und partizipativer Ansätze im Naturschutz*. In: Erdmann, K.-H. (Hrsg.): *Naturschutz und gesellschaftliches Handeln: aktuelle Beiträge aus Wissenschaft und Praxis*. Bonn - Bad Godesberg: Bundesamt für Naturschutz (BfN), S. 153-167.
- Stoll-Kleemann, Susanne; O'Riordan, Timothy (2002): *From participation to partnership in biodiversity protection: Experience from Germany and South Africa*. In: *Society and Natural Resources*, Nr. 15, S. 161-177.
- Strauss, Anselm; Corbin, Juliet (1996): *Grounded theory: Grundlagen qualitativer Sozialforschung*. Weinheim: Beltz.
- Streeten, Paul (2002): *Empowerment, participation and the poor. (Backgroundpaper for the Human Development Report UNDP)*. Stand: 01.03.2006, http://hdr.undp.org/docs/publications/background_papers/2002/Streeten_2002.pdf
- Tatagiba, Luciana (2000): *Civil Society and Governance Project: Brazil: Analysis of the literature on recent experiences of the participation of civil society in the formulation and implementation of public policy*. Stand: 01.03.2006, <http://www.ids.ac.uk/ids/civsoc/final/brazil/brz6.doc>
- Taylor, Dorceta E. (2000): *The rise of the environmental justice paradigm: Injustice framing and the social construction of environmental discourses*. In: *American Behavioral Scientist*, Nr. 43, 4, S. 508-580.
- Tump, Rainer (1991): *Bewohnervereinigungen*. In: Augel, J. (Hrsg.): *Zentrum und Peripherie. Urbane Entwicklung und soziale Probleme einer brasilianischen Großstadt*. Saarbrücken: Breitenbach Publishers, S. 203-217.
- Turner, John F. C. (1967): *Barriers and channels for housing development in modernizing countries*. In: *Journal of the American Institute of Planners (AIP Journal)*, Nr. Jg. 33, S. 167-181.
- Turner, John F. C. (1968): *Housing priorities, settlement patterns and urban development in modernizing countries*. In: *Journal of the American Institute of Planners (AIP Journal)*, Nr. Jg. 34, S. 354-363.
- UNDP, United Nations Development Programme (1997): *UNDP guidebook on participation: Empowering people, a guide to participation*. Stand: 01.03.2006, <http://www.undp.org/cso/resource/toolkits/empowering/intro.html>
- UNEP, United Nations Environment Programme (1999): *Global Environment Outlook 2000*. London: Earthscan.
- UNESCO, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (2005): *Most Clearing House: The experience of the Participative Budget in Porto Alegre, Brazil*. Stand: 01.03.2006, <http://www.unesco.org/most/southa13.htm>
- UNU, United Nations University; IAS, Institute of Advanced Studies (2003): *Urban ecosystems analysis: Identifying tools and methods*. Tokyo: UNU/IAS.
- Valladares, Licia (1988): *Urban sociology in Brazil: a research report*. In: *International Journal of Urban and Regional Research*, Nr. 12, S. 285-302.
- Van Lindert, Paul; Nijenhuis, Gery (2002): *Popular participation and the participatory planning practice in Latin America: Some evidence from Bolivia and Brazil*. In: Baud, I. S. A.; Post, J. (Hrsg.): *Realigning actors in an urbanizing world: Governance and Institutions from a development perspective*. Aldershot: Ashgate, S. 175-196.
- Viola, Eduardo J. (1991): *A problemática ambiental no Brasil (1971-1991): da proteção ao desenvolvimento sustentável*. In: *Revista Pólis*, Nr. 3, S. 4-14.

- Ward, Peter (1996): *Contemporary issues in the government and administration of Latin American mega-cities*. In: Gilbert, A. (Hrsg.): *The mega-city in Latin America*. Tokyo: United Nations University Press, S. 53-72.
- Wates, Nick (Hrsg.) (2000): *The community planning handbook: How people can shape their cities, towns and villages in any part of the world*. London: Earthscan.
- WCED, World Commission on Environment and Development (1987): *Our common future*. Oxford: Oxford University Press.
- Webler, Thomas (1995): *Right discourse in citizen participation: an evaluative yardstick*. In: Renn, O.; Webler, T.; Wiedemann, P. (Hrsg.): *Fairness and competence in citizen participation: Evaluating models for environmental discourse*. Dordrecht/Boston/London: Kluwer Academic Publishers, S. 35-86.
- Webler, Thomas; Renn, Ortwin (1995): *A brief primer on participation: philosophy and practice*. In: Renn, O.; Webler, T.; Wiedemann, P. (Hrsg.): *Fairness and competence in citizen participation: Evaluating models for environmental discourse*. Dordrecht/Boston/London: Kluwer Academic Publishers, S. 17-33.
- Wehrhahn, R. (1994): *Konflikte zwischen Naturschutz und Entwicklung im Bereich des Atlantischen Regenwaldes im Bundesstaat São Paulo, Brasilien: Untersuchungen zur Wahrnehmung von Umweltproblemen und zur Umsetzung von Schutzkonzepten*. Kiel: Selbstverlag des Geographischen Instituts der Universität Kiel (Kieler Geographische Schriften Band 89).
- Wehrhahn, R. (1998): *Nachhaltige Stadtentwicklung in Brasilien*. In: Kohlhepp, G.; Coy, M. (Hrsg.): *Mensch-Umweltbeziehungen und nachhaltige Entwicklung in der Dritten Welt*. Tübingen: Selbstverlag des Geographischen Instituts der Universität Tübingen (Tübinger Geographische Studien 119), S. 353-378.
- Wehrhahn, Rainer (1997): *Stadtentwicklung von Santos, Brasilien: Funktionsräumliche, soziale und ökologische Konflikte einer lateinamerikanischen Secondary City*. In: Petermanns Geographische Mitteilungen, Nr. 141, 5 +6, S. 343-370.
- Windhoff-Héritier, Adrienne (1987): *Policy-Analyse*. Frankfurt a. Main: Campus-Verlag.
- World Bank (1996): *World Bank participation sourcebook*. Washington D.C.: World Bank (Environmental Department papers 019).
- Wratten, Ellen (1994): *Bottom-up planning for urban development: the development planning for real pilot project*. In: RRA Notes, Nr. Issue 21, S. 83-90.
- Wratten, Ellen (1995): *Conceptualizing urban poverty*. In: *Environment and Urbanization*, Nr. 7, 1, S. 11-33.
- Zilleßen, Horst (1998): *Mediation: Kooperatives Konfliktmanagement in der Umweltpolitik*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Zimmermann, Clóvis R. (2002a): *Bürger entscheiden über städtische Investitionen : Porto Alegre, Brasilien: Ein funktionierendes Modell der Partizipation*. In: *Entwicklung und Zusammenarbeit (E+Z)*, Nr. 10 (Oktober 2002), S. 283-284.
- Zimmermann, Clóvis R. (2002b): *Demokratie radikal demokratisieren. Der Beteiligungshaushalt in Porto Alegre*. In: Misereor; DGB Bildungswerk; Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (Hrsg.): *Vom Süden lernen. Porto Alegres Beteiligungshaushalt wird zum Modell für direkte Demokratie*. Aachen: Misereor, S. 16-22.

Zitierte Gesetze:

Código Florestal, Lei 4.771/65
 Lei do Parcelamento do Solo Urbano (Loteamentos), Lei Nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979
 Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, LEI Nº 6.938
 Constituição da República Federativa do Brasil
 Lei Orgânica do Município de Porto Alegre
 Lei municipal de licenciamento ambiental de Porto Alegre
 Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA). Lei complementar 434 de 1999
 Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, Lei Nº 9.985/2000
 Estatuto da Cidade, Lei No 10.257, de 10 de Julho de 2001

Anhang 1: Liste der Interviewpartner

Interviews mit Vertretern der Stadtverwaltung

Airton (17.03.03)	Angestellter des Regionalbüros der Stadtverwaltung CAR
Aldovan (04.12.02)	Angestellter der Wohnungsbaubehörde DEMHAB
Betânia (18.03.03)	Angestellte des Stadtplanungsbehörde SPM
Eliane und Marta (24.11.04)	Angestellte der Stadtplanungsbehörde SPM
Inez (21.03.02)	Angestellte der Stadtplanungsbehörde SPM
Jairo (11.03.03)	Angestellter der städtischen Umweltbehörde SMAM
Rodrigo (20.03.03)	Angestellter der städtischen Umweltbehörde SMAM
Tereza (14.03.03)	Angestellte der Stadtplanungsbehörde SPM
Zé Guilherme (14.12.04)	Angestellter der städtischen Umweltbehörde SMAM und Mitarbeiter der Koordinierungsgruppe für das Projekt „Lomba der Zukunft“

Interviews mit Teilnehmern GPL

Dalva (09.12.04)	Mitglied einer Stadtteilorganisation
Eduino I (02.04.03)	Vorsitzender des <i>Fórum de Planejamento Regional 7</i>
Eduino II (20.12.04)	
Fátima (06.12.04)	NGO für Bildungsprojekte in der Lomba do Pinheiro
Flavio (01.12.04)	Präsident einer Stadtteilorganisation
Geovane (08.12.04)	Präsident einer Stadtteilorganisation
Margarida (23.11.04)	Bewohnerin der Lomba do Pinheiro
Roberto B. (14.12.04)	Immobilienhändler in der Lomba do Pinheiro
Roberto M. (26.11.04)	Bewohner der Lomba do Pinheiro
Terezinha (16.12.04)	Mitglied einer Stadtteilorganisation
Zailde (06.12.04)	Mitglied einer Stadtteilorganisation
Zé Calmo (21.10.2004)	Mitglied einer Stadtteilorganisation
Zé Ramos (29.10.04)	Mitglied einer Stadtteilorganisation

Sonstige Interview-Partner

Mit folgenden Personen wurden zu Beginn des Forschungsprozesses explorative Interviews geführt, jedoch ohne diese zu transkribieren und detailliert zu analysieren.

Andréa O. (30.10.2004)	Mitarbeiterin der Stadtplanungsbehörde SPM und Mitarbeiterin der Koordinierungsgruppe für das Projekt „Lomba der Zukunft“
Cléia (18.04.02)	Mitarbeiterin der Stadtplanungsbehörde SPM und Mitarbeiterin der Koordinierungsgruppe für das Projekt „Lomba der Zukunft“
Denise (02.04.02)	Mitarbeiterin der Stadtplanungsbehörde
Eunice (20.03.02)	Mitarbeiterin der Stadtplanungsbehörde
Frei Armando (14.11.02)	Pfarrer der katholischen Gemeinde im Stadtteil Lomba do Pinheiro
Gilné (26.02.02)	Angestellter des Regionalbüros der Stadtverwaltung CAR
Maria Isabel (04.07.02)	Mitarbeiterin der bundesstaatlichen Umweltbehörde FEPAM
Regina (11.02.03)	Mitarbeiterin der NGO CIDADE

Anhang 2: Interview-Leitfäden**Interview-Leitfaden zu Interviews mit Behördenvertretern:**

Einleitung:

Welche Funktion haben Sie innerhalb der Behörde X? Seit wann sind Sie in dieser Funktion tätig?

Siedlungspolitik:

In welchen Teilen der Peripherie findet das größte Siedlungswachstum statt?

Welche Typen von Siedlungen wachsen in der Peripherie am stärksten?

Wie beurteilen Sie die Siedlungspolitik in Porto Alegre, insbesondere im Hinblick auf die Umsiedlungsmaßnahmen?

Ist der Stadtentwicklungsplan im Hinblick auf die Vorrangflächen für Naturschutz ein wirksames Instrument?

Unter welchen Umständen ist es nötig, Umsiedlungen durchzuführen?

Unter welchen Umständen werden Legalisierungsmaßnahmen durchgeführt und was sind die damit verbundenen Schwierigkeiten?

Welche weiteren Maßnahmen werden im Zusammenhang mit illegalen Siedlungen getroffen?

Welche Behörden sind für die Kontrolle bei neuen Landbesetzungen zuständig?

Umweltpolitik:

Welche Maßnahmen werden zum Schutz der Hügel in Porto Alegre getroffen? Welche Behörden sind dafür zuständig?

Ist der Stadtentwicklungsplan im Hinblick auf die Vorrangflächen für Naturschutz ein wirksames Instrument?

Welche umweltrechtlichen Bestimmungen können im Zusammenhang mit dem Schutz der Hügelkette angewandt werden?

Wie werden Umweltaspekte in die städtischen Genehmigungsverfahren einbezogen?

Was sind die größten Probleme des städtischen Umweltmanagements?

Interview-Leitfaden zu Interviews mit den Teilnehmern der GPL:

- Einleitung:
- Wo wohnen Sie? Seit wann?
 - Wie alt sind Sie?
 - Was arbeiten Sie?
- Ziele:
- Worin sehen Sie das Ziel der GPL?
 - Was erhoffen Sie sich von der Arbeit der GPL?
 - Wie sehen Sie Ihre Rolle innerhalb der GPL?
 - Wie sehen Sie die Rolle der Behördenvertreter in der GPL?
 - Worin liegt der Unterschied zwischen der Arbeit der GPL und dem *Orçamento Participativo*, dem *Conselho Popular* oder dem *Fórum de Planejamento*?
 - Sind die Aktivitäten der GPL in ihrer Siedlung bekannt und wie werden sie kommentiert?
 - Was ist Ihre persönliche Motivation an der GPL teilzunehmen?
 - Gibt es etwas, das Sie durch die Teilnahme am der GPL gelernt haben?
- Ergebnisse:
- Was halten Sie von den Ergebnissen der partizipativen Erhebung? Wie haben Sie dazu beigetragen?
 - Denken Sie, die Bürger werden die Entscheidungen der GPL akzeptieren?
 - Welche Konsensentscheidungen wurden innerhalb der GPL möglich?
 - Welche Versammlung oder Aktivität der GPL hat für Sie am meisten gebracht?
 - Was war die schwierigste Diskussion bzw. Thema?
- Repräsentativität:
- Sehen Sie sich als *liderança*? Was bedeutet es eine *liderança* zu sein?
 - Gibt es innerhalb der GPL auch Teilnehmer, die nicht in Stadtteilvereinigungen aktiv sind?
 - Welche Bevölkerungsgruppen nehmen mehr teil, welche weniger?

Gibt es Siedlungen, die weniger stark vertreten sind und warum?

Wer müsste sich ihrer Meinung nach stärker an der GPL beteiligen?

Sind es immer die gleichen Teilnehmer oder gibt es starke Schwankungen?

Bewertung des Beteiligungsverfahrens:

Wie beurteilen Sie die Arbeit der verschiedenen Behörden?

Gibt es schon genügend Grundlageninformationen über die Lomba do Pinheiro oder müsste man noch mehr erheben?

Verlief der Beteiligungsprozess bisher so, wie Sie es sich gewünscht und vorgestellt haben? Wenn nein, was müsste man daran ändern?

Umwelt:

Welche Umweltprobleme gibt es in der Lomba do Pinheiro? Wodurch werden sie verursacht?

Wie schätzen Sie allgemein das Interesse an Umweltfragen unter den Bewohnern ein?

Gibt es Gruppen, die sich besonders für die Umwelt engagieren?

Gibt es bestimmte Aktivitäten im Bereich des Umweltschutz?

Hat die Arbeit der GPL dazu beigetragen, dass Umweltprobleme stärker angesprochen werden?

Was wäre das größte Problem für die Umsetzung des linearen Schutzgebietes entlang des Arroio Taquara?

Ist der Vorschlag der Einrichtung dieses Schutzgebietes unter den Bewohnern bekannt? Was halten Sie davon? Wer ist dagegen?