



Dr. Florian Koch, Dr. Lina María Sánchez Steiner

Inszenierte Partizipation? Stadtentwicklung und Beteiligung in Lateinamerika

Das Beispiel Barranquilla, Kolumbien



Zwischen Euphorie und Resignation schwanken die Emotionen, wenn über lateinamerikanische Städte gesprochen wird. Exotik à la Carneval in Rio oder Tango tanzen in Buenos Aires stehen Bildern von marodierenden Straßengangs und chaotischem Stadtwachstum gegenüber. Zwischen diesen Extremen scheinen auch die Erfahrungen in Lateinamerika in Bezug auf partizipative Prozesse in der Stadtentwicklung zu liegen. Im Anschluss an allgemeine Trends lateinamerikanischer Stadtentwicklung werden erfolgreiche bzw. problematische Beispiele von Bürgerbeteiligung beschrieben. Anschließend wird die Aufstellung des Stadtentwicklungsplans von Barranquilla und die dort erkennbaren Probleme mit partizipativen Methoden geschildert.

Trends der Stadtentwicklung in Lateinamerika

Offensichtlich ist es ein schwieriges Unterfangen, Städte eines ganzen Kontinents „unter einen Hut“ zu bringen und allgemeine, überall auffindbare Tendenzen der Stadtentwicklung zu identifizieren. Aber dennoch lassen sich – obwohl es selbstverständlich regionale Besonderheiten von Stadt zu Stadt, von Land zu Land gibt – einige Aspekte festhalten, die typisch für das städtische Lateinamerika sind (siehe hierzu UN Habitat 2012).

Bevölkerungsentwicklung

Wichtigster Einflussfaktor der lateinamerikanischen Stadtentwicklung während des 20. Jahrhunderts war die Land-Stadt-Wanderung, die wesentlicher Faktor für eine Bevölkerungsexplosion vor allem der Hauptstädte bzw. der großen Städte des Kontinents war. Zahlreiche Faktoren, wie z.B. die Veränderungen im Wirtschaftssystem (weg von einer importsostituierenden Industrialisierung, die insbesondere die Wirtschaftsstruktur der Hauptstädte gestärkt hat, hin zu auf Freihandel basierenden, neoliberalen Wirtschaftsstrategien) haben dazu geführt, dass die Wanderungen vom Land in die Stadt abgenommen haben und damit auch das starke Wachstum der *Megacities* mit mehr als fünf Mio. Einwohnern. Zwar wachsen die Metropolen in Lateinamerika in der Regel weiterhin, allerdings ist die Wachstumsquote deutlich geringer als in den Jahren 1950 bis 1980 und speist sich nicht mehr überwiegend aus zugewanderter Landbevölkerung, sondern

basiert auf Stadt-Stadt-Migrationen und natürlicher Bevölkerungsentwicklung¹. Eine weitere Veränderung ist der Bedeutungsgewinn von Städten kleiner und mittlerer Größe: Hier wächst die Einwohnerzahl im Vergleich zu den Großstädten überproportional und auch die Wirtschaftskraft dieser Städte hat zugenommen.

Segregation

Lateinamerikanische Gesellschaften verfügen über eine höhere Einkommensungleichheit als europäische Gesellschaften, d.h., der Anteil der sehr reichen und der sehr armen Haushalte ist stark ausgeprägt, während die mittleren Einkommen einen geringeren Anteil ausmachen. Die Ungleichheit ist zwar rückläufig, allerdings bleibt Lateinamerika der Kontinent mit den größten Unterschieden zwischen Arm und Reich (vgl. Koch/Sánchez 2013). Auf städtischer Ebene lässt sich ebenfalls ein Trend zu einer Abnahme der residenziellen Segregation konstatieren, die räumliche Distanz zwischen armen und reichen Bevölkerungsgruppen hat abgenommen (Roberts/Wilson 2009). Zugenommen haben allerdings die physischen Barrieren zwischen den Bevölkerungsgruppen z.B. durch „Gated Communities“ oder „Gated Towers“. Somit kann von einer steigenden freiwilligen Isolierung und Abschottung, quasi einer Segregation auf Mikro-Ebene (vgl. Ward 2009) gesprochen werden, die nicht nur von reichen Haushalten, sondern auch von Mittelschichtshaushalten getragen wird.

¹ Nach Sánchez (2012) ist Kolumbien ein besonderer Fall, da aufgrund des internen Konflikts Vertriebene vom Land in die sicheren Städte fliehen und die Land-Stadt-Wanderungen daher immer noch in großem Umfang zum Stadtwachstum beitragen.



Abb. 1: Informalität im öffentlichen Raum

Informalität

„Informalität“, d.h. außerhalb von schriftlich fixierten Regeln strukturierte oder geprägte Beziehungs-, Verhaltens- und Verfahrensmuster von Individuen und Gruppen (vgl. Lauth 2004, Koch 2010), die das Verhalten gesellschaftlicher Akteure prägen, sind ein weiterer Faktor lateinamerikanischer Stadtentwicklung. Unter Informalität werden oftmals spontan entstandene, in Selbstbauweise errichtete Häuser verstanden, die unabhängig von öffentlicher Planung entstanden sind. Weitere Facetten der Informalität umfassen den Personenverkehr, Ver- und Entsorgung und soziale Infrastruktur. Auch politische Praktiken, die auf intransparenten Absprachen ausgewählter Akteure basieren, sowie der informelle Beschäftigungssektor, d.h. Arbeitsplätze, die außerhalb sozialer Sicherungssysteme und staatlicher Regulierung zu finden sind, gehören hierzu. In der Praxis vermischen sich formelle und informelle Praktiken oft, darüber hinaus ist Informalität nicht nur in den Quartieren mit durchschnittlich niedrigen Einkommen zu finden, sondern als Faktor der Raumproduktion auch in Mittelschichts-Suburbs, wie Ananya Roy (2011, S. 233) betont.

Die verschiedenen Formen von Informalität prägen große Teile lateinamerikanischer Städte: Messungen hierzu, die naturgemäß nur grobe Schätzungen der Informalität sein können, gehen davon aus, dass zwischen 50 und 70% der Beschäftigungsverhältnisse informell sind (ONU Habitat 2012) und mindestens 25% der Bevölkerung in Wohnungen leben, die außerhalb öffentlicher Planungen errichtet wurden (vgl. Mac Donald 2004).

Dezentralisierung

Die politische Rolle der Städte hat sich in den lateinamerikanischen Städten gewandelt. Unter dem Begriff der Dezentralisierung wurden den Städten Kompetenzen übertragen, die vormals auf nationalstaatlicher Ebene zu finden waren. Gleichzeitig wurden in den lateinamerikanischen Städten Direktwahlen des Bürgermeisters eingeführt, was zu einer Steigerung der Unabhängigkeit von der nationalen Ebene geführt hat. Allerdings hat sich mit der Zunahme der Kompetenzen nicht auch gleichzeitig die Finanzsituation angepasst, d.h. dass die Aufgaben der Kommunen gestiegen sind, aber die finanziellen Mittel hierfür nicht generell angepasst wurden. Dennoch konnten Städte wie z.B. das brasilianische Porto Alegre den Zugewinn an Autonomie und Kompetenzen nutzen und neue Formen des Stadtmanagements einführen, das in der Partizipation eine wichtigere Rolle spielt.

Innovative Partizipationsmethoden oder symbolische Politik?

Partizipation und lokale Entwicklung in Lateinamerika bewegen sich innerhalb des durch die o.g. Trends bestimmten Rahmens. Den wachsenden städtischen Handlungsspielraum haben einige Städte zur erfolgreichen Umsetzung einer auf Beteiligung basierten Stadtentwicklung genutzt, die mittlerweile auch Vorbild für europäische Städte ist, während in anderen Kommunen klientelistische Praktiken die erfolgreiche Umsetzung verhinderten, wie im Folgenden aufgezeigt wird.



Der Bürgerhaushalt von Porto Alegre

Eines der international bekanntesten Beispiele für die erfolgreiche Entwicklung neuer Partizipationsinstrumente in Lateinamerika stellen die Bürgerhaushalte dar. Der erste Bürgerhaushalt wurde 1992 in der südbrasilianischen Stadt Porto Alegre umgesetzt. Auslöser war unter anderem der Wahlgewinn eines von der Arbeiterpartei PT beeinflussten Linksbündnisses, das während mehrerer Regierungsperioden ein stärker auf Beteiligung beruhendes Stadtmanagement umsetzen wollte, aber auch die von der nationalen Regierung beschlossenen Maßnahmen zur Erhöhung der kommunalen Finanzautonomie, die den Rahmen für die Realisierung des Bürgerhaushalts bildeten (vgl. zur Entstehungsgeschichte des Bürgerhaushalts in Porto Alegre: Fedozzi 2012).

Grundprinzip des Bürgerhaushaltes in Porto Alegre ist eine auf Basis von Bürgerversammlungen entstandene und mit den verschiedenen Fachbereichen der Verwaltung diskutierte Prioritätenliste für städtische Investitionen. Die Prioritäten werden auf Grundlage der Einwohnerzahl der unterschiedlichen Nachbarschaften aber auch der jeweils in den Nachbarschaften bereits bestehenden öffentlichen Infrastruktur berechnet. Dies führt dazu, dass die Prioritäten nicht nur aufgrund von Mehrheitsentscheidungen getroffen werden, sondern auch soziale Gerechtigkeit ein wichtiger Faktor bei der Erstellung der Prioritätenliste ist.

Auch wenn einige kleinere Probleme bezüglich der Umsetzung des Bürgerhaushalts bestehen (vgl. Fedozzi 2012), gibt es kein Zweifel am grundsätzlichen Erfolg und des innovativen Charakters des Modells, das zunächst Nachahmer in Brasilien und anderen lateinamerikanischen Staaten, später auch in Europa gefunden hat. Herzberg et al. (2012, S. 10) sprechen daher von einer „Rückkehr der Karavellen“ – eine lateinamerikanische Erfindung wird auch in Europa übernommen.

Community Policing Programm in Mexiko-Stadt

Die Bürgerhaushalte sind Beispiele für erfolgreiche Beteiligungsverfahren in lateinamerikanischen Städten, allerdings existieren auch andere, problematischere Formen von Beteiligung, wie Müller (2010) am Beispiel des Community Policing Programms in Mexico City aufzeigt.

Community Policing Programme, wie sie in mehreren lateinamerikanischen Ländern zum Einsatz kommen, thematisieren die hohen Kriminalitätsraten in den Städten der Region und versuchen, einen kooperativen Ansatz zur Erhöhung der Sicherheit in Stadtquartieren umzusetzen. Konkret bedeutet dies, dass Bewohner und Polizei gemeinsam Strategien zur Kriminalitätsbekämpfung entwerfen und umsetzen. Das Konzept des Community Policing ist auch als Gegensatz zu Zero-Tolerance-Strategien zu sehen, die restriktiv und in der Regel ohne partizipative Elemente vor allem in US-Städten implementiert wurden. Das Community Policing Programm in Mexiko-Stadt, „Policia de Barrio“, wurde 2003 eingeführt. Die

Polizei sollte im Austausch mit der Bevölkerung in den unterschiedlichen „Barrios“ (Nachbarschaften, Stadtviertel) stehen. Maßnahmen hierfür sind die Teilnahme an den Sitzungen von Bürgerversammlungen, den sogenannten „Nachbarschaftskomitees“, sowie die regelmäßige Patrouille der Polizei durch die Straßen der Barrios. Müller beschreibt die Umsetzung des Programms „Policia de Barrio“ als problematisch und geprägt durch Klientelismus, Misstrauen und politische Einflussnahme.

Da die Aufgaben der Nachbarschaftskomitees nicht klar definiert sind, besteht ein gewisser Spielraum in der Umsetzung des Programms, der dazu führt, dass die Polizisten des Programms „Policia de Barrio“ als private Sicherheitsdienste besonders wichtiger Personen des Barrios fungierten und nicht, wie theoretisch vorgesehen, in Kooperation mit der Bevölkerung die Prioritäten ihres Einsatzes bestimmen. Ursache hierfür sind Klientelismus und Korruption (Müller 2010, S. 28 ff.): Einerseits organisieren Politiker die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen im Austausch gegen politische Unterstützung, d.h. Wählerstimmen. Organisiert wird der Tausch durch in den Barrios tätige Vermittler, die die notwendigen Wählerstimmen beschaffen können und daher auch keine Sanktionen von öffentlicher Stelle befürchten müssen, wenn sie die Polizisten des Programms „Policia de Barrio“ als ihren privaten Sicherheitsdienst missbrauchen. Andererseits bestimmt auch



Abb. 2: Beispiel für eine Gated Community in Lateinamerika

Korruption den Einsatz der Dienstleistungen der Polizisten. Einige Bewohner „spenden“ Geld an die Polizisten, die sich dann im Gegenzug entsprechend häufiger und länger in der Nachbarschaft dieser Personen aufhalten (Müller 2010, S. 29).

Wie Müller schreibt, ist die Wirkungslosigkeit des Programms den öffentlichen Ämtern bekannt, das Programm wird aber dennoch aus symbolischen Gründen weitergeführt, da dadurch der politische Wille zur Verbesserung der Sicherheitsituation durch partizipative Maßnahmen demonstriert wird.

Die Aufstellung des Stadtentwicklungsplans in Barranquilla

Die Beispiele aus Porto Alegre und Mexiko-Stadt sind sicher Extrembeispiele für gelungene und gescheiterte Versuche einer stärkeren Partizipation. Am Beispiel der Aufstellung des Stadtentwicklungsplans Barranquillas wird aufgezeigt, wie die Faktoren Dezentralisierung, institutioneller Rahmen und bestehende Machtstrukturen zu einer „inszenierten Partizipation“ geführt haben.

Planungsgesetzgebung in Kolumbien

Kolumbien ist geprägt durch den kolumbianischen Binnenkonflikt, in dem paramilitärische Organisationen und Guerilla-Gruppierungen – wie die FARC oder die ELN – entstanden sind, die das staatliche Gewaltmonopol in einigen Landesteilen in Frage stellen. Darüber hinaus existiert in Kolumbien eine umfangreiche Drogenökonomie, die insbesondere durch die Kartelle von Cali und Medellín (Pablo Escobar) in den 1980er und 1990er Jahren weitreichenden Einfluss auf Politik und Wirtschaft hatten. Allerdings sind die o.g. Punkte, die immer noch das Image Kolumbiens prägen, überwiegend im ländlichen Raum zu finden. In den letzten Jahren haben Städte wie Bogotá und insbesondere Medellín erfolgreiche Stadtrevitalisierungsstrategien durchgeführt, die mittlerweile als Modell für Lateinamerika gelten. Dies führt zu der paradoxen Situation, dass Kolumbien in einigen Regionen als „zerfallender Staat“ (Jäger et al. 2007) anzusehen ist, in dem Max Webers Staatsdefinition nicht erfüllt werden, andererseits einige der erfolgreichsten Stadterneuerungsstrategien Lateinamerikas in Kolumbien zu finden sind.

Erst seit kurzem verfügt Kolumbien über eine umfassende Planungsgesetzgebung. Vor 1989 existierten nur in den Großstädten Ansätze zur Steuerung der räumlichen Entwicklung. Seit 1989 sind zwar alle kolumbianischen Städte verpflichtet, sogenannte Entwicklungspläne zu entwerfen, Formen der Bürgerbeteiligung waren allerdings nicht vorgesehen. Mit der 1991 verabschiedeten neuen nationalen Verfassung Kolumbiens und der als Folge der neuen Verfassung realisierten umfassenden Reform der kommunalen Planung 1997 wurden innovative, demokratische und partizipative Prinzipien für die Stadtentwicklung gesetzlich vorgeschrieben. Das Gesetz 388 von 1997 ersetzte die vorherige Norm von 1989 und bestimmt bis heute wesentlich die räumliche kommunale Planung in Kolumbien.

Das Gesetz umfasst eine breite Palette an Partizipationsinstrumenten, die insbesondere bei der Aufstellung der „Planes de ordenamiento territorial“ (POT) (Stadtentwicklungspläne, die den deutschen Flächennutzungsplänen ähneln und die für alle Städte obligatorisch sind) zur Anwendung kommen sollen. Schriftliche Anträge, Bürgerversammlungen und direkte Teilnahme an der Aufstellung, Diskussion und Umsetzung der Pläne sollen zu einer stärkeren Akzeptanz und letztlich auch zu einer besseren Planung führen.

Im Gesetz wird festgelegt, dass die Stadtverwaltungen einen umfassenden Beteiligungsprozess insbesondere während der Aufstellung der POTs durchführen müssen. Bevor der POT vom Stadtrat verabschiedet werden kann, müssen verschiedene Partizipationsphasen durchlaufen werden: Nachdem die Kommune einen Entwurf des Plans erstellt hat, wird dieser zunächst vom regionalen Umweltamt bewertet. In den Großstädten begutachtet gleichzeitig auch die Junta Metropolitana, d.h. Bürgermeister der jeweiligen Großstadt und die Bürgermeister der umliegenden Gemeinden, den Entwurf des POTs.



Abb. 3: Informelle Ökonomie

Die Konzepte dieser Institutionen werden an den Consejo Territorial de Planeación („Planungsrat“) geschickt, in dem Repräsentanten ökonomischer, sozialer, ökologischer, kultureller Einrichtungen vertreten sind. Dieser Planungsrat soll ebenfalls Empfehlungen/Verbesserungsvorschläge zum POT abgeben. Bereits während der Aufstellung sowie während der Zeit, die die o.g. drei Instanzen zur Prüfung des Plans brauchen, soll die Stadt massiv Bürgerversammlungen einberufen, um die Meinungen der Bürger sowie Vertreter verschiedener sozialer Organisationen, Unternehmer, Wissenschaftler, Vereine und weiterer Akteure zu berücksichtigen.

Aufgabe der Stadtverwaltung ist es dann, die verschiedenen Hinweise, Konzepte und Gutachten zu bewerten und zu entscheiden, was realistisch in den Plan aufgenommen werden kann. Der daraus resultierende Entwurf des Plans muss dem Stadtrat vorgelegt werden und wird von diesem dann genehmigt bzw. es werden Änderungsvorschläge gemacht. Die POTs haben eine Gültigkeit von zwölf Jahren (drei Amtszeiten des Bürgermeisters). Allerdings ist es möglich, einige Aspekte der Pläne vor Ablauf der zwölf Jahre zu überarbeiten.

Die Partizipation in der Praxis: Der Fall Barranquilla

In Barranquilla, einer an der kolumbianischen Karibikküste gelegenen Hafen- und Industriestadt mit rund 1,2 Mio. Einwohnern, wurde der erste POT im Jahr 2000 verabschiedet.



2007 wurde dieser überarbeitet und in seiner neuen Version genehmigt. Im Jahr 2011 wurde mit der Erstellung eines neuen POTs begonnen. Am Beispiel dieses Plans soll im Folgenden die Partizipationspraxis in Barranquilla aufgezeigt werden.

Die Stadtverwaltung beauftragte im Jahr 2011 sogenannte „*mesas de trabajo*“ (Arbeitskreise), die zu zehn unterschiedlichen Themen (wie z.B. Verkehr, Wohnung, Umwelt, Sicherheit, Industrie, Fluss und Hafen) arbeiteten und erste grundsätzliche Ideen für den neuen POT entwarfen, die später mit der Bürgerschaft diskutiert werden sollten. Sechs Monate lang wurden die Themen in den einzelnen Arbeitskreisen behandelt. Zwar wurden diese Treffen von der Stadtverwaltung als Form der Bürgerbeteiligung deklariert, tatsächlich waren jedoch nur Experten (Akademiker, Unternehmer, bestimmte Fachleute) als Teilnehmer der Arbeitskreise eingeladen.

Als Ergebnis der Arbeitskreise wurde eine umfangreiche Dokumentation erstellt. Das Team der Stadtverwaltung hat 2012 auf Basis dieser Dokumentation einen ersten Entwurf des POTs präsentiert. Allerdings wurden nicht alle Empfehlungen der Arbeitskreise aufgenommen. Ein am Aufstellungsprozess beteiligter Experte machte im Gespräch mit uns klar, dass diejenigen Vorschläge, die den politischen Ideen der Bürgermeisterin entgegenstehen, gestrichen wurden. Gleichzeitig wurden im Nachgang bestimmte Projekte, die einflussreiche Politiker oder Unternehmen umsetzen wollen, hinter „verschlossenen Türen“ verhandelt und in den Entwurf des POTs aufgenommen. Der größte Grundstückseigentümer Barranquillas, die Zementfabrik Argos, die in Barranquilla ebenfalls umfangreiche Flächen als Wohnbauland entwickelt, war beispielsweise in den Arbeitskreisen kaum präsent, sondern versuchte auf anderem Weg, seine Interessen in den POT einzubringen. Eine unserer Interviewpartnerinnen wies darauf hin, dass die aktuelle Koordinatorin der Stadtverwaltung für die Aufstellung des POTs eine ehemalige Mitarbeiterin von ARGOS sei, die immer noch eng mit dieser Firma verbunden ist, wodurch die Interessen von ARGOS „auf kurzem Wege“ in den POT übernommen werden.

Im September 2012 fing die sogenannte „Sozialisierung“ („*socialización*“) des POT-Entwurfs in den einzelnen Barrios an, der bis heute andauert und von der Stadtverwaltung organisiert wird. Hierunter wird die Information der Bürger verstanden, bei der auch die Möglichkeit gegeben werden soll, Meinungen zu äußern. Bei der „Sozialisierung“ wurde der komplette Planentwurf vorgestellt. Allerdings gab es bei der Durchführung einige Probleme: So wurden mehr als 200 Power-Point-Folien gezeigt, die nur schwer die Inhalte des ohnehin sehr technisch verfassten POTs vermitteln konnten. Wichtige Aspekte, z.B. bezüglich der künftigen Flächennutzung und der zulässigen Bebauungshöhe, wurden nicht bzw. nur sehr oberflächlich vorgestellt. Über wesentliche Aussagen des POTs wurde daher nicht gesprochen und es wurde auch kein Versuch unternommen, die komplexeren Inhalte des Planentwurfs zu vermitteln.

Insofern erstaunt es nicht, dass die Anregungen der Bürger nur konkrete Bedürfnisse in ihrer Nachbarschaft betrafen, wie z.B. die Ausbesserung von Schlaglöchern in den Straßen, die durch das generelle Planungsinstrument POT nicht gelöst werden können.

Wie gesetzlich vorgeschrieben, wird in den nächsten Monaten der Entwurf des Plans an die zuständigen Kontrollbehörden geschickt. Allerdings ist auch von dieser Seite wenig Gegenwind zu erwarten. Die Umweltbehörde und die Junta Metropolitana haben nur wenig Einfluss und der Consejo Territorial de Planeación („Planungsrat“) besteht, wie ein aktuelles Mitglied des Planungsrats betont, aus Personen, die freundschaftlich, geschäftlich und/oder politisch mit der Bürgermeisterin verbunden sind und insofern nicht neutral reagieren können bzw. wollen und daher dem POT vermutlich in dieser Form zustimmen werden.



Abb. 4: Straßenszene in Barranquilla

Die letzte Hürde, bevor der Plan dann vermutlich in der 2. Jahreshälfte 2013 in Kraft treten kann, ist der Stadtrat von Barranquilla. Allerdings ist auch von dieser Seite vermutlich keine kritische Prüfung zu erwarten, da teilweise persönliche Interessen der Ratsmitglieder eine große Rolle spielen. Ein Blick auf den POT aus dem Jahr 2000 bzw. seine Überarbeitung im Jahr 2007 verdeutlicht dies: So ist in einem Stadtbezirk in Barranquilla, in dem in den letzten Jahren in großem Umfang Nachverdichtungen stattgefunden haben und Wohnhochhäuser errichtet wurden, nur für ein Grundstück die zulässige Bebauungshöhe auf 1–2 Stockwerke reduziert. Was auf den ersten Blick erstaunlich erscheint und aus stadtplanerischen Gesichtspunkten und vor dem Hintergrund einer gewünschten Verdichtung der Stadt nicht nachvollziehbar ist, erklärt sich durch das angrenzende Haus, das einem Stadtratsmitglied gehört, der durch eine höhere Bebauung des Grundstücks Nachteile für seine eigene Immobilie befürchtet.

So kann zusammenfassend festgehalten werden, dass trotz eines relativen komplexen Beteiligungsprozesses (zahlreiche



Arbeitskreise mit Experten und Informationsveranstaltungen mit den Bürgern) letztlich die entscheidenden Inhalte des Plans informell zwischen einigen Akteuren ausgehandelt wurden bzw. werden. Die Partizipation wurde öffentlichkeitswirksam inszeniert, allerdings wurden Projekte die von der politischen und ökonomischen Elite in Barranquilla als wichtig erachtet werden, nicht diskutiert und gleichzeitig Ausnahmeregelungen für bestimmte Grundstücke in den POT übernommen, die aus stadtplanerischer Sicht keinen Sinn ergeben, aus politischer Sicht jedoch schon. Selbst für Personen, die in den Arbeitskreisen beteiligt waren oder die Sachbearbeiter der Stadtverwaltung ist es eine Überraschung, welche Planinhalte des POTs letztlich verabschiedet werden, da einflussreiche Personen bis zur letzten Minute Einfluss auf den Plan nehmen können und es keine Transparenz gibt.

Schlussfolgerung: Innovation, Inszenierung und Informalität

In allen drei vorgestellten Beispielen, Porto Alegre, Mexiko-Stadt und Barranquilla, wurden innovative Maßnahmen zur stärkeren Beteiligung entwickelt. Sowohl der Bürgerhaushalt als auch das Policia de Barrio-Programm und der Aufstellungsprozess des POTs wurden als neue Stadtentwicklungsinstrumente konzipiert, bei denen Partizipation und der Einbezug der Kompetenzen der Bürger eine entscheidende Rolle spielen sollten. Insofern lässt sich konstatieren, dass Beteiligungsprozesse für die lateinamerikanischen Städte eine zunehmende Bedeutung haben. Während der Bürgerhaushalt in Porto Alegre jedoch aus lokaler Initiative entstanden ist, wurden das Policia de Barrio-Programm und der Aufstellungsprozess des POTs als nationale Initiativen entwickelt, die dann lokal umgesetzt werden sollten. In Barranquilla lässt sich erkennen, dass die Bürgerbeteiligung als lästige Auflage verstanden wurde und nicht als eigenständiges Ziel zur Schaffung eines besseren Stadtmanagements. Insofern wurden zwar die gesetzlich vorgeschriebenen Schritte umgesetzt, inhaltlich war der Einfluss der Bürger bei der Aufstellung des neuen Stadtentwicklungsplans jedoch äußerst gering. Es wurden mit großem Aufwand Beteiligungsverfahren durchgeführt, die aber letztlich wirkungslos blieben und nur rhetorische Ergebnisse lieferten. Diese „inszenierte Partizipation“ zeigt die große Diskrepanz zwischen dem neuen Planungsgesetz mit seinen umfangreichen Partizipationselementen und der konkreten lokalen Umsetzung. Entscheidender Faktor für die Stadtentwicklung in Barranquilla sind informelle Absprachen, die die soziale Ungleichheit manifestieren und den politischen, ökonomischen und sozialen Eliten zugutekommen.

Die Frage liegt auf der Hand, warum in einigen Städten der Beteiligungsprozess so erfolgreich verlief, während in anderen Städten dies nicht der Fall war. Am Beispiel Barranquillas und auch Mexiko-Stadts wird offensichtlich, dass gesetzliche Vorgaben zur Bürgerbeteiligung in der Stadtentwicklung nur we-

nig wirksam sind, wenn auf lokaler Ebene der politische Wille zur Umsetzung fehlt. Gleichzeitig ist die enge Vernetzung zwischen politischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Eliten und das Fehlen einer starken Zivilgesellschaft, die die Umsetzung der Aufstellung des Stadtentwicklungsplans kritisch begleiten könnte, die Ursache dafür, dass die innovativen Ideen zur Beteiligung in Barranquilla gescheitert sind und im Gegensatz zu Porto Alegre das Potenzial bürgerschaftlichen Engagements für die Stadtentwicklung ungenutzt bleibt.

Dr. Florian Koch

Ab Sommer 2013 Professor für Urban, Regional and European Studies an der BEST-Sabel-Hochschule Berlin

Dr.-Ing. Lina María Sánchez Steiner

Dozentin für Architektur und Stadtplanung an der Universidad del Norte, Barranquilla/Kolumbien

Quellen:

- Fedozzi, L. (2012): Bürgerhaushalt von Porto Alegre: Entstehung, Fortschritte und Grenzen. In: Herzberg, C./Sintomer, Y./Kleger, H. (Hrsg.): Hoffnung auf eine neue Demokratie. Bürgerhaushalte in Lateinamerika und Europa. Frankfurt: Campus
- Herzberg, C./Sintomer, Y./Kleger, H./Neunecker, M. (2012): Einleitung: Von Porto Alegre nach Europa. In: Herzberg, C./Sintomer, Y./Kleger, H. (Hrsg.): Hoffnung auf eine neue Demokratie. Bürgerhaushalte in Lateinamerika und Europa. Frankfurt: Campus
- Jäger, T./Daun, A. Lambach, D./Lopera, C./Maass, B./Margraf, B. (2007): Die Tragödie Kolumbiens. Staatszerfall, Gewaltmärkte und Drogenökonomie. Wiesbaden: VS Verlag
- Koch, F. (2010): Stadtplanung, Governance und Informalität: Vorschlag einer Typologie. In: Frey, O./Koch, F. (Hrsg.): Die Zukunft der Europäischen Stadt. Stadtpolitik, Stadtplanung und Stadtgesellschaft im Wandel. Wiesbaden: VS Verlag
- Koch, F./Sánchez Steiner, L. (2013): Scheinbar abnehmende Ungleichheit – Entwicklungstendenzen in lateinamerikanischen Städten. In: PlanerIn 13, S. 54-55
- Mac Donald, J. (2004): Pobreza y precariedad del hábitat en ciudades de América Latina y el Caribe. CEPAL. Santiago de Chile
- Müller, M.-M. (2010): Community Policing in Latin America: Lessons from Mexico-City. In: European Review of Latin American and Caribbean Studies 88, April 2010, S. 21-37
- Roberts, B./Wilson, R. (Hg. 2009): Urban Segregation and Governance in the Americas. Basingstoke: Palgrave Macmillan
- Roy, A. (2011): Slumdog Cities: Rethinking Subaltern Urbanism. In: International Journal of Urban and Regional Research, Volume 35, Issue 2, S. 223-238
- Sánchez, L.M. (2011): Migrationsprozesse und Stadtentwicklung in Kolumbien: Die Rolle der gewaltsamen Vertreibung in der Urbanisierung des Landes. In: Alfaro, P./Milan, W. A./Sánchez, L.M. (Hrsg.): Lateinamerikanische Städte im Wandel. Münster: LIT, S. 233-241
- UN Habitat (2012): Estado de las ciudades de America Latina y el Caribe 2012. Nairobi: UN Habitat Publications
- Ward, P. (2009): Unpacking residential segregation: the importance of scale and informal market processes. Investigaciones Geográficas UNAM. Mexico-Stadt