

Materialien

Prof. Dr. Martin Coy
Dr. Tobias Töpfer

São Paulo: Aktuelle Entwicklungstrends und Möglichkeiten der Transformation zur Nachhaltigkeit

Expertise für das WBGU-Hauptgutachten
„Der Umzug der Menschheit: Die transformative Kraft der Städte“

Berlin 2016

INSTITUT FÜR GEOGRAPHIE
DER
UNIVERSITÄT INNSBRUCK



Expertise:

SÃO PAULO:

**AKTUELLE ENTWICKLUNGSTRENDS UND MÖGLICHKEITEN DER
AKTIVEN GESTALTUNG EINER TRANSFORMATION ZUR NACHHALTIGKEIT**

Innsbruck

06. November 2015

Prof. Dr. Martin Coy

Dr. Tobias Töpfer

Institut für Geographie der Universität Innsbruck

Innrain 52 f

6020 Innsbruck

Österreich

Tel.: +43 – 512 – 507-54042

Einleitung

Angesichts der unterschiedlichen Risiken, denen Gesellschaften in urbanen Räumen ausgesetzt sind, und der ungleichen Verwundbarkeitsgrade sollte es das Ziel einer *urban governance* sein, städtische Politiken und Planungen so auszurichten, dass für möglichst alle Mitglieder einer städtischen Bevölkerung und der ihrer Nachbarräume ein sicheres Leben ermöglicht wird. Dabei kommt es v. a. in Städten und Metropolen des Globalen Südens darauf an, eine nachhaltige Entwicklung im weitesten Sinne anzustreben und nicht ökologische (und ökonomische) Gesichtspunkte gegenüber sozialen Aspekten auszuspielen, sondern stattdessen die Interdependenzen zwischen allen Sphären in Betracht zu ziehen und eine bestmögliche Vereinbarkeit zu erreichen.

In Südamerika erreichte die Phase des rasanten Städtewachstums bereits in den 1970er Jahren ihren Höhepunkt. Mittlerweile liegen in vielen Ländern Südamerikas die Verstädterungsraten bei moderaten 1 %/a und in Metropolen oft sogar noch darunter. Der rückgängige Bevölkerungsdruck macht sich in verschiedenen Städten und Metropolen Südamerikas in der Veränderung der stadtpolitischen Agenda bemerkbar, die eine Erweiterung erfährt und teilweise unterschiedliche Gesichtspunkte nachhaltiger Stadtentwicklung berücksichtigt.

In Brasilien gibt es neben innovativen stadtplanerischen Ansätzen auf lokaler Ebene zusätzlich auf nationaler Ebene eine intensive Beschäftigung mit urbanen Fragestellungen und Lösungsangeboten. Parallel dazu sind den Kommunen viele Kompetenzen übertragen worden, um ihre Entwicklung selbstständig zu gestalten. São Paulo als größte Metropolitanregion Südamerikas und der südlichen Hemisphäre steht einerseits vor der Aufgabe, typische Herausforderungen einer Megastadt des Globalen Südens zu meistern, gleichzeitig hat die Stadt aber auch die planerischen und – wenn auch sicher nie ausreichenden – finanziellen Kapazitäten, um diesen Problemen begegnen zu können und eigenständige Entwicklungen in Richtung Nachhaltigkeit einzuleiten.

Vor diesem allgemeinen Hintergrund wird der Fokus dieser Expertise zunächst auf die Entwicklung São Paulos gelegt, bevor anschließend die Bedeutung des Zentrums für die Gesamtstadt beleuchtet wird. Danach wird zunächst die Situation der Wohnraumversorgung dargestellt, um im Anschluss die Planungen im sozialen Wohnungsbau analysieren zu können. Das darauffolgende Kapitel widmet sich mit der Behandlung von klimarelevanten, stadthygienischen und weiteren Fragestellungen Themen der ökologischen Nachhaltigkeit und skizziert anschließend, welche Maßnahmen auf dem Weg dahin geplant sind. Das abschließende Kapitel analysiert in einer Art Synthese Stadtentwicklungsplanungen die zum einen Sektor übergreifend sind und zum anderen – zumindest in Ansätzen – Versuche intermunicipaler sowie intermetropolitane Planungen darstellen.

São Paulo – Struktur und Wandel einer Megastadt

Kaffeeanbau und -export

Im Vergleich der brasilianischen Städte ist São Paulo einerseits eine Stadt mit einer langen, und doch auch wieder vergleichsweise jungen Geschichte. Zwar schon Mitte des 16. Jahrhunderts zu Beginn der portugiesischen Kolonialzeit gegründet, beginnt der eigentliche Stadtwerdungs- und -wachstumsprozess erst in den letzten Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts (vgl. Abb. 1: Factsheet São Paulo). Dies hat mit der raschen Bedeutungszunahme des Kaffeeanbaus in der Region zwischen Rio de Janeiro und São Paulo im Laufe des 19. Jahrhunderts und von hier ausgehend dann mit der Expansion ins Hinterland des heutigen Bundesstaates São Paulo hinein zu tun. Das Exportprodukt Kaffee sollte für Jahrzehnte zur wirtschaftlichen Basis von Stadt, Region und Nation werden. An der Schwelle zum 20. Jahrhundert wird São Paulo, das noch wenige Jahre zuvor eine Kleinstadt im Hinterland war, zur Großstadt, die erste Million Einwohner erreicht die Stadt in den 1930er Jahren. Die unmittelbare Verbindung zwischen Kaffeeanbau und Stadtentwicklung ergibt sich in mehrfacher Hinsicht: Einerseits investierten die Eigentümer der Kaffeepflanzungen das in der landwirtschaftlichen Produktion und im Export erwirtschaftete Kapital zunehmend in den sich zu Anfang des 20. Jahrhunderts herausbildenden Industriesektor (z. B. die Textilindustrie) der Stadt São Paulo (Novy 2001). Andererseits ist der Kaffeeboom im Hinterland mit dem Ausbau der Infrastrukturen, insbesondere den Eisenbahnstrecken, verbunden, die sich in São Paulo bündeln und von dort zum Export über den Hafen Santos zusammenfließen. Ein weiterer wichtiger Aspekt ist die Zuwanderung vor allem italienischer Einwanderer, die zunächst als Tagelöhner und Pächter auf den Kaffeepflanzungen arbeiten, zunehmend aber auch direkt in die wachsende Stadt zuwandern. São Paulo entwickelt sich rasch zum brasilianischen Musterbeispiel eines „Schmelztiegels“, in dem die unterschiedlichen Einwanderergruppen aufeinander treffen und die Stadt zunehmend auch sozialräumlich prägen (Bernecker et al. 2000) (neben den Italienern kommen in den ersten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts vor allem japanische Einwanderer sowie solche aus dem Vorderen Orient, vor allem aus dem heutigen Syrien und aus dem Libanon, die sich insbesondere im Handel engagieren). Bis auf den heutigen Tag ist São Paulo ohne Zweifel die multikulturellste Stadt Brasiliens, und Einwanderungswellen gab es auch in den letzten Jahren nach wie vor, seien es die Koreaner, die nach und nach das (z. T. informelle) Textilgewerbe in den zentrumsnahen Vierteln übernehmen, seien es die Bolivianer oder Peruaner, die oftmals mit ungeregeltem Status in die brasilianische Wirtschaftsmetropole zuwandern und dort, beispielsweise in den von Koreanern betriebenen *sweatshops*, in informellen Beschäftigungsverhältnissen ihren Lebensunterhalt zu sichern suchen (Souchaud 2012).

Immigration

São Paulo: Stadt, Metropolitanregion, Macrometrópole

São Paulo ist die Stadt mit den meisten Einwohnern Brasiliens, die bevölkerungsstärkste Metropolitanregion Südamerikas und zunehmend eine mega-urbane Agglomeration, die zu den größten der Welt gehört und deren Grenzen schwer zu bestimmen sind. Im nachfolgenden Text wird entsprechend sowohl auf die eigentliche Stadt São Paulo, die Kernstadt des mega-urbanen Raumes, als auch auf die Metropolitanregion (im Folgenden oftmals als RMSP (Região Metropolitana de

São Paulo) abgekürzt) Bezug genommen. Der gesamte mega-urbane Raum, also über die Metropolitanregion hinausgehend, wird inzwischen in Planung, Politik und Wissenschaft zunehmend als Macrometrópole Paulista (MMP) beschrieben und diskutiert, allerdings ist noch nicht abzusehen, inwieweit das „Konstrukt“ der MMP in Zukunft auch hinsichtlich der Steuerung mega-urbaner Prozesse die ihm gebührende Rolle spielen kann (vgl. zu den genannten Regionalisierungen Abb. 2a und 2b). Die in Abb. 1 (Factsheet São Paulo) zusammengetragenen Indikatoren zeigen bereits einige – durchaus gegenläufige – demographische und wirtschaftliche Strukturunterschiede: die stadtstrukturell leicht nachvollziehbare zentral-periphere Abnahme der Bevölkerungsdichte sowie die im Rahmen von Suburbanisierungs- (oder Periurbanisierungs-) Prozessen zu erwartende zentral-peripher ansteigende Bevölkerungsdynamik, das zentral-periphere Gefälle hinsichtlich der Einkommensverhältnisse, der Wertschöpfung und der Lebensbedingungen.

**Wirtschaft:
Industrie**

São Paulo ist spätestens seit Beginn der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts der dominante Wirtschaftsraum Brasiliens. So erwirtschaftet der Bundesstaat São Paulo 32,1 % des brasilianischen Bruttoinlandsproduktes, die Metropolitanregion São Paulo 17,9 % und die Kernstadt immer noch 11,4 % (2012; IBGE 2014a; IBGE 2014 b). Der Großraum São Paulo ist ohne jeden Zweifel der industrielle Kernraum des Landes und bildet eine Industriestandortkonzentration von kontinentaler und internationaler Bedeutung. Insbesondere die südlichen Vororte der Kernstadt, die Städte des so genannten ABC Paulista (Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul) sind mit den großen, weitgehend durch ausländische – nicht zuletzt deutsche – Direktinvestitionen finanzierten Industrieclustern des Fahrzeugbaus, der Metallverarbeitung und der chemischen Industrie die „Symbolräume“ des „Milagre Brasileiro“, des auf einem „assoziativ-kapitalistischen“ Entwicklungsweg während der 1960er und 1970er Jahre basierenden brasilianischen Wirtschaftswunders. Zwischenzeitlich haben hier allerdings infolge von negativen Agglomerationseffekten und verstärkt durch Steuervergünstigungspolitiken anderer Bundesstaaten zahlreiche Standortverlagerungen dazu geführt, dass man bereits von einem spürbaren Deindustrialisierungsprozess sprechen muss (Coy & Schmitt 2007).

**Wirtschaft:
Dienstleistungen**

Bezogen allein auf die Kernstadt São Paulo war im Zeitraum von 1997 bis 2005 ein Rückgang der in der Industrie Beschäftigten von 550.000 auf 450.000 zu verzeichnen. Im gleichen Zeitraum nahm die Beschäftigung im Dienstleistungssektor dagegen von 1.250.000 auf 1.600.000 zu (die Zahl der Beschäftigten in allen Bereichen zusammengenommen stieg im gleichen Zeitraum von 2.450.000 auf 2.820.000) (Comin et al. 2012, S. 7). Eine zunehmende Verlagerung in den Dienstleistungsbereich ist also nicht zu übersehen. Dabei spielt neben den haushaltsorientierten Dienstleistungen vor allem der Bereich der unternehmensorientierten und hochrangigen Dienstleistungen eine zunehmende Rolle, vor allem in der Wirtschaft der Kernstadt São Paulo. Von den 1.124 größten Unternehmen Brasiliens haben 365, also fast ein Drittel, ihren Sitz in São Paulo und 32 der 50 größten Finanzinstitutionen sind in São Paulo (Kernstadt) beheimatet (Comin et al. 2012, S. 14). Diese beispielhaften Angaben zeigen nicht nur eine generelle Tendenz der Tertiärisie-

rung, sondern ganz besonders die Bedeutung der Steuerungsfunktionen, die von São Paulo, insbesondere der Kernstadt, ausgeht. Die wachsende Bedeutung des F&E-Bereichs, die dominante Stellung öffentlicher und privater Universitäten und Forschungsinstitutionen, die immer stärkere Ausdifferenzierung der Kreativwirtschaft, all das sind Indikatoren dafür, dass die Paulistaner Wirtschaft immer stärker vom hochrangigen Dienstleistungssektor geprägt wird. Der Bankensektor unterstreicht diese Tendenz ganz deutlich: Von den 10 größten Banken Brasiliens haben sechs ihre Zentrale in der Kernstadt São Paulo, eine weitere im direkten Umland, und ein Viertel aller im Bankenwesen Brasiliens Beschäftigten arbeitet in der Kernstadt São Paulo (Comin et al. 2012, S. 57).

Funktionalräumliche Veränderungen

Die beschriebenen wirtschaftlichen Tendenzen der Deindustrialisierung und zunehmenden Tertiärisierung haben klare räumliche Konsequenzen. Die Industriegebiete der Kernstadt, die im Wesentlichen in einigen Innenstadt- und innenstadtnahen Vierteln zu finden waren (z. B. das von der Textilindustrie geprägte Viertel Brás, Industrie- und Gewerbegebiete entlang der Flüsse Tamanduateí im Osten beziehungsweise Tietê nördlich der Innenstadt, vgl. Abb.3). gehören heute zu den „Verliererquartieren“ mit Leerständen und Konversionsflächen, sozialen Konfliktfeldern, Umweltbelastungen und niedriger Lebensqualität. Die „Gewinner“ unter den städtischen Quartieren liegen seit einigen Jahren vor allem im Südwesten der Kernstadt. Hier sind es die Bürostädten ähnelnden neuen Entwicklungachsen, extrem verdichtet und vertikalisiert, die geradezu zitadellenartige „Enklaven“ im Stadtkörper bilden: Die Avenida Paulista, Hauptquartier des Banken- und Finanzsektors, die Avenida Faria Lima und die Avenida Berrini, Standortkonzentrationen von Unternehmenszentralen, des Informatik- und Technologie-sektors sowie der Medienbranche. Diese neuartigen „Stadtfragmente“ bilden Zentralitäten aus, sie entstehen und wachsen mit der sukzessiven Verlagerung von Funktionen aus dem ursprünglichen Zentrum heraus. Es entstehen durch die massive Präsenz nationaler und vor allem auch ausländischer und transnationaler Unternehmen regelrechte „Steuerungszentralen“, deren Bedeutung inzwischen weit über die nationalen Grenzen Brasiliens hinausreichen. Auch wenn dies schwer quantifizierbar ist, so dürfte die Steuerungswirkung von Orten wie der Avenida Paulista, der Avenida Faria Lima oder der Avenida Berrini weit in die Nachbarländer Brasiliens und darüber hinaus reichen. In jedem Falle sind es global vernetzte „Orte“, deren „Ausstrahlung“ nicht unterschätzt werden darf. Diese Orte sind wesentliche Bausteine dafür, dass São Paulo zunehmend nicht nur als Megastadt, sondern auch als *global city* gilt (vgl. Töpfer 2013a).

Global city

Immobilienktor

Die beschriebenen funktional- und sozialräumlichen Differenzierungsprozesse pausen sich deutlich auf den Immobiliensektor in den Preisgefällen und in seiner Dynamik durch. So konzentrierten sich im Zeitraum 1992 bis 2007 fast alle der insgesamt 4.500 Neubauten von Apartment-Hochhäusern auf fünf administrative Raumeinheiten (Sub-Präfecturen): Vila Mariana, Pinheiros, Lapa, Campo Limpo und Butantã (vgl. Comin et al. 2012, S. 20). Alle liegen im westlichen beziehungsweise südwestlichen Sektor der Kernstadt (vgl. auch Abb. 3).

Das Zentrum São Paulos – Keimzelle der Stadt und bis in die Gegenwart identitätsstiftender Ort

Das ursprüngliche Zentrum São Paulos besteht aus den beiden Teilen Centro Velho (Altes Zentrum), das zwischen den Flüssen Tamanduateí und Anhangabaú auf einer Anhöhe liegt, und dem Centro Novo (Neues Zentrum), das sich jenseits des Flusses Anhangabaú anschließt. Das Centro Velho ist in etwa deckungsgleich mit dem Distrikt Sé, das Centro Novo mit dem Distrikt República. Auf der Anhöhe zwischen den beiden Flüssen erfolgte im Jahr 1554 die Stadtgründung durch jesuitische Missionare und lange Zeit blieb die Stadt auf diese Fläche begrenzt, bevor in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts in Folge des Kaffeebooms ein allgemeiner Aufschwung einsetzte (Novy 2001). Noch heute reflektiert der Straßengrundriss des Centro Velho die ursprüngliche Anlage der ehemals dörflich geprägten Kleinstadt. Bis heute ist vor diesem Hintergrund die Bezeichnung Triângulo Histórico (Historisches Dreieck) geläufig, das aus den Straßen Rua São Bento, Rua Direita und Rua 15 de Novembro gebildet wird. Darüber hinaus finden sich nur noch wenige – v. a. sakrale – Bauwerke im Zentrum São Paulos (und darüber hinaus) die aus der Kolonialzeit stammen oder an diese erinnern. In den 1970er Jahren wurde der Pátio do Colégio bestehend aus einem Klostergebäude und einer Kirche originalgetreu an der Stelle wiederaufgebaut, an der im 16. Jahrhundert die Gründung der Stadt erfolgt ist. Ansonsten setzte mit der rasanten Entwicklung der Stadt seit Ende des 19. Jahrhunderts eine weitgehende Überprägung der kolonialen, kleinstädtisch geprägten Strukturen durch eine moderne, nach und nach von Hochhäusern geprägte Silhouette ein. Bis in die Gegenwart überdauert haben einige emblematische öffentliche bzw. religiöse Gebäude aus der Jahrhundertwende wie Bahnhöfe, Markthallen, Theater sowie Klöster. Viele dieser Gebäude orientierten sich seinerzeit architektonisch an europäischen Vorbildern. Schon zu Beginn des 20. Jahrhunderts setzte dann die Vertikalisierung ein. Bis heute von besonderer Bedeutung ist das als Bürohochhaus errichtete Gebäude Martinelli aus dem Jahr 1929, das seinerzeit mit 26 Stockwerken mehrere Jahre das höchste der Stadt war (Porto 1992; allgemein zur Vertikalisierung s. Somekh 1997). Die Vertikalisierung setzte sich bis Ende der 1950er Jahre mit immer höheren Hochhäusern fort. Ihre Errichtung diente der Befriedigung der Nachfrage nach Wohn- und v. a. Büroräumen und gleichzeitig war ihre jeweilige zeitgenössische Architektur Ausdruck für die aufstrebende, moderne Metropole. In Folge von Gesetzesänderungen kam der Bauboom im Zentrum zu einem Ende und die heutige Physiognomie des Zentrums spiegelt somit weitgehend die bauliche Situation zum Ende der 1950er Jahre wider. Bis in diese Zeit bildete das ursprüngliche Zentrum *das* Zentrum der Metropole und für die Paulistaner Oberschicht. Hier befanden sich die entsprechenden Geschäfte und Boutiquen, Restaurants und Cafés sowie die Dienstleistungsangebote und die kulturellen Attraktionen in Form von Theatern (u. a. das Teatro Municipal [Stadttheater]) und diversen Kinos im sogenannten „Cinelândia“ („Kinoland“), einigen Häuserblocks mit verschiedenen Kinos an der Avenida São João und der Avenida Ipiranga (Villaza 1998).

Vertikalisierung im Zentrum

Öffentliche Plätze und Parks

Neben der Repräsentanz der Hochhäuser und anderer Gebäude bildeten auch öffentliche Plätze Orte, die die Bedeutung der aufstrebenden Metropole widerspie-

geln sollten. In unmittelbarer Nachbarschaft des Zentrums wurden dazu repräsentative Parks und Plätze angelegt. Sie spielten für die Oberschicht eine wichtige Rolle und dienten dieser der Repräsentation und Erholung (Zola 2007). Auch diese öffentlichen Flächen haben die Zeit überdauert auch wenn oftmals in veränderter Erscheinung. Auch mit dem Ende der rasanten Hochbautätigkeit im Zentrum behielten die Anlage neuer öffentlicher Plätze und die Umgestaltungen vorhandener Plätze eine große Bedeutung. Zentrale Eingriffe dahingehend erfolgten mit dem Bau der Paulistaner U-Bahn in den 1970er Jahren und zuletzt mit der Anlage einer parkähnlichen Fläche im Tal des (kanalisieren) Flusses Anhangabaú über der untertunnelten Durchfahrtsstraße zu Beginn der 1990er Jahre.

Sozialräumlicher Wandel im Zentrum

Mit der Entstehung neuer Zentrumsfragmente (Abb. 3) und damit einhergehend von neuen Wohnvierteln der Oberschicht jenseits des ursprünglichen Zentrums, veränderte sich dessen Charakter mit Blick auf die Bewohner und Besucher. Die Zahl der Bewohner ging im Zentrum seit den 1980er Jahren zurück, bevor seit der ersten Dekade des 21. Jahrhunderts eine umgekehrte Entwicklung zu beobachten ist (Kara José 2010). Die jüngere Bevölkerungsentwicklung zeichnet sich durch ein Anwachsen der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter mit tendenziell geringeren Einkommen und in kleinen Haushaltseinheiten aus (Nakano & Kohara 2013). Der Bevölkerungsanstieg wurde zum überwiegenden Teil durch den Wiederbezug vormals leerstehender Gebäude abgefangen, die Leerstandsquote reduzierte sich entsprechend um 50 % (Kara José 2010). Dabei zeichnet sich eine Tendenz zu privatwirtschaftlich betriebenen Erneuerungsmaßnahmen der betreffenden Gebäude ab, die auf die oben beschriebene Klientel abzielen (Kara José 2013). Daneben gibt es seit der ersten Dekade des 21. Jahrhunderts erstmals auch wieder im Distrikt República Neubauten von Apartmenthochhäusern (EMBRAESP o. J.). Dennoch ist das Wohnraumangebot auch im Zentrum v. a. für sehr gering verdienende Bevölkerungsschichten zu klein, worauf soziale Bewegungen immer wieder mit Demonstrationen und Hausbesetzungen hinweisen. Dieser Problematik wird sich im Zentrum vonseiten der Stadtverwaltung v. a. in Legislaturperioden progressiver Stadtregierungen versucht anzunehmen, wohingegen eher konservativ ausgerichtete Stadtregierungen den Schwerpunkt ihrer Wohnraumpolitik im Zentrum auf Angebote für die Mittelschicht fokussieren (Teixeira et al. 2005).

Trotz des Bevölkerungsanstiegs in den vergangenen Jahren entspricht das Verhältnis zwischen Nacht- und Tagbevölkerung der typischen Verteilung in Innenstädten. Der Überhang an Tagbevölkerung ist nicht zuletzt auch der Arbeitsplatzdichte im Zentrum geschuldet. In den beiden Distrikten Sé und República arbeiten gut 6 % der formell Beschäftigten Paulistaner, v. a. im Dienstleistungssektor. Wichtige Bereiche stellen neben dem Handel der öffentliche Sektor, unternehmensbezogene und personenbezogene Dienstleistungen sowie Finanzdienstleistungen dar. V. a. die öffentliche Verwaltung verlagerte als eine Maßnahme zur Belebung und Aufwertung des Zentrums in den beiden zurückliegenden Jahrzehnten viele vormals ausgelagerte Ämter wieder in den zentralen Stadtbereich zurück (Kara José 2010).

Maßnahmen zur Belebung und Attraktivitätssteigerung des Zentrums

Daneben gibt es seit Beginn der 1990er Jahre Bestrebungen, dem Zentrum wieder mehr Attraktivität zu verleihen. Je nach politischer Konjunktur wird der Fokus dabei

einmal mehr auf eine Aufwertung zugunsten Wirtschaftstreibender und der Mittelschicht gelegt oder ein anderes Mal versucht mit integrativen Maßnahmen auch die benachteiligte Bevölkerung zu berücksichtigen. Mit der Operação Urbana Centro wurde bereits früh die Intention verfolgt, mittels eines Anreizsystems Investoren dazu zu bewegen, ihre Aktivitäten (auch) wieder auf das Zentrum auszudehnen. Die Erfolge blieben jedoch weit hinter den Erwartungen an dieses Instrument zurück (Nobre 2009; Balbim & Campagner 2011). Trotzdem wurden mit – wenn auch bescheidenen – Mitteln aus der Operação Urbana Centro einige Erneuerungsmaßnahmen überwiegend den öffentlichen Raum betreffend umgesetzt. So wurden die Plätze Patriarca und Roosevelt grundlegend umgestaltet und erneuert (Almeida 2007; Balbim & Campagner 2011). Weitere bauliche Eingriffe im (öffentlichen) Raum erfolgten bis zum Jahr 2012 im Rahmen umfangreicher und öfter modifizierter Programme („PROCENTRO“ und „Ação Centro“ [„Aktion Zentrum“]) mithilfe einer zehnjährigen Kredit-Finanzierung durch die Interamerikanische Entwicklungsbank (IDB). Daraus gingen Interventionen in öffentliche Gebäude – bspw. die Sanierung der Markthalle – und auf öffentlichen Plätzen (Praça da Sé und Praça da República) hervor.

Engagement von Zivilgesellschaft und Nichtregierungsor- ganisationen

Neben den baulichen Maßnahmen spielen auch solche eine wichtige Rolle, die die Nutzung des öffentlichen Raums betreffen. Dabei sind sowohl öffentliche Stellen der Stadtverwaltung und -regierung als auch NROs, soziale Bewegungen u. a. aktiv und/oder begleitend beteiligt. São Paulo zeichnet sich durch eine breite Vielfalt von Organisationen und Bewegungen aus, die sich jeweils im Rahmen ihrer Möglichkeiten und Interessen mit verschiedenen Fragen der Stadtentwicklung im weitesten Sinne befassen. Im Zentrum gibt es sowohl solche Vereinigungen, deren Engagement auf eine wirtschaftliche Stärkung abzielt, als auch eine Reihe anderer, die sich als soziale Bewegungen und NROs v. a. den verwundbaren Gruppen und ihren Interessen verpflichtet fühlen. Mit unterschiedlichen Aktionen versuchen beide, ihre Anliegen gegenüber der Stadtverwaltung und -regierung zu artikulieren und nach Möglichkeit umzusetzen oder umgekehrt öffentliche Maßnahmen in ihrem Sinne zu beeinflussen oder zu kritisieren.

Regulierung des öffentlichen Raums

Zwei solcher öffentlicher Maßnahmen im Zentrum beinhalten institutionelle Regelungen den öffentlichen Raum betreffend. Dazu zählt die kommunale Verordnung 105, die sich laut Titel dem „Schutz von Personen in Risikosituationen“ widmet, in der Form ihrer Umsetzung aber v. a. dazu dient, den Aufenthalt von Obdachlosen auf öffentlichen Plätzen des Zentrums mithilfe des Einsatzes von Mitgliedern der Stadtwache zu reduzieren. Eine weitere Maßnahme firmiert unter dem Titel „Operação Delegada“ („Delegierte Tätigkeit“), bei der Polizisten die Stadtwachebeamten bei der Bekämpfung des irregulären oder illegalen ambulanten Handels unterstützen, indem sie in ihrer Freizeit von der Stadtverwaltung bezahlte Überstunden leisten (Töpfer 2014b). Diese Maßnahmen sind nicht unumstritten, werden von sozialen Bewegungen und NROs massiv kritisiert und beschäftigen teilweise auch die Gerichte. Dies macht deutlich, dass die Paulistaner Stadtgesellschaft Maßnahmen ihrer jeweiligen Regierung nicht unbedingt widerspruchslos hinnimmt, sondern

diese durchaus kritisch und widersprechend begleitet (vgl. Töpfer 2013b; Töpfer 2014a).

Kulturelle Aktivitäten im Zentrum

Während die oben genannten Interventionen auf eine Reduktion der benachteiligten Bevölkerungsschichten aus dem öffentlichen Raum des Zentrums abzielen, gibt es auch solche, die der unmittelbaren Attraktivitätssteigerung für Mitglieder der Mittelschicht dienen sollen. Die Palette dieser Maßnahmen ist breit gefächert. Zum einen gibt es private Initiativen von Einzelpersonen, die für sich genommen sehr klein erscheinen, über die Zeit betrachtet aber durchaus Wirkung erzielen und die Aufmerksamkeit auf das Zentrum lenken. Dazu zählen beispielsweise die *Caminhadass Noturnas* (Abendwanderungen), die mittlerweile seit zehn Jahren wöchentlich angeboten werden und im Schnitt 50 Teilnehmer pro Woche umfassen. Mit weiteren Kulturveranstaltungen an Abenden und an Wochenenden wird eine stärkere Belebung des Zentrums zu diesen Zeiten angestrebt. Zum einen finden Großevents der Stadtverwaltung, wie die „Virada Cultural“ („Kulturelle Wende“) v. a. im Tal des Anhangabaú-Flusses statt. Dabei handelt es sich um einen 24stündigen Kulturmarathon mit hochkarätigen musikalischen, szenischen, akrobatischen und weiteren Attraktionen von nationalem Rang. Seit 2005 zieht der Event jährlich mehr als eine Million Besucher an. Zum anderen gibt es auch deutlich kleinere Veranstaltungsreihen wie die Konzertreihe „Piano na Praça“ („Klavier am Platz“) oder die vom Kulturzentrum der Banco do Brasil (CCBB) veranstaltete Reihe „No Centro da Arte“ („Im Zentrum der Kunst“) mit Darbietungen aus den Bereichen Tanz, Theater, Akrobatik und Musik (Töpfer 2014b).

Trotz konstanter Veränderungen hat das Zentrum bis heute für São Paulo als Ganzes Bedeutung. Auch wenn der Ort nicht friktionsfrei ist und das Verhältnis von unterschiedlichen Akteuren zum Zentrum je nach Interessenlage mitunter von einer Art Hassliebe geprägt ist, spielt das Zentrum im Diskurs und im Leben der Paulistaner eine wichtige Rolle und dient nach wie vor als zentraler identitätsstiftender Ort für eine Vielzahl der Bewohner São Paulos. Eine aktive Diskussions- und Streitkultur im Zentrum trägt dafür Sorge, dass viele Interessen zumindest artikuliert werden und Aushandlungen um die Zentrumsentwicklung breit rezipiert werden.

Die fragmentierte Megastadt: Wohnraumproblematik – sozialräumliche Segregationstendenzen – Sozialer Wohnungsbau

Die Versorgung mit menschenwürdigem Wohnraum ist in allen brasilianischen Städten seit langer Zeit eine zentrale Herausforderung, so auch in São Paulo. Spätestens mit der Beschleunigung des Verstädterungsprozesses in den 1960er und 1970er Jahren und der damit in Verbindung stehenden verstärkten Zuwanderung wurde die Wohnraumfrage zum zentralen Problem des Stadtwachstums. Den besonderen Engpass stellen dabei seit jeher Wohnungen zu leistbaren Preisen dar. Für Neuzuwanderer und einkommensschwache Stadtbewohner bestehen kaum Möglichkeiten auf dem formellen privaten Immobilienmarkt eine Wohnung zu finden. Sie sind auf informelle Substandard-Wohnformen angewiesen, die in

Cortiços und Favelas

der Regel extreme Ausstattungsdefizite aufweisen (Gebäudequalität, unzureichende Wohnfläche, Über- und teilweise Mehrfachbelegungen, prekäre sanitäre Infrastruktur, risikobehaftete Lage des Wohnstandorts etc.). Für São Paulo seit vielen Jahrzehnten typisch sind in diesem Zusammenhang die so genannten *cortiços*, zumeist degradierte Wohnhäuser oder Gebäude, die zuvor mit anderen Nutzungen belegt waren, oftmals mit unklaren Besitzverhältnissen, die durch Besetzung angeeignet oder informell vermietet beziehungsweise untervermietet werden und meist durch eine große Überbelegung gekennzeichnet sind (vgl. zum Paulistaner Phänomen der *cortiços* Kowarick 2011). *Cortiços* sind ursprünglich ein typisches Phänomen des Zentrums und der zentrumsnahen Stadtviertel, beispielsweise derjenigen Viertel, die durch Industrie, sonstiges produzierendes Gewerbe oder (oftmals informellen) Kleinhandel geprägt sind. Die *cortiços* entsprechen in vieler Hinsicht dem Typ des innerstädtischen Slums. Die in der Regel aus der informellen (und nicht gesetzeskonformen) Besetzung öffentlichen oder privaten Landes eher in den Randbereichen der Stadt oder in (innerstädtischen) Risikolagen (Ufer- und Hangbereiche, entlang von Straßen und Bahnlinien, usw.) hervorgegangenen Favelas sind in São Paulo, anders als in Rio de Janeiro, eher ein jüngeres, im Wesentlichen auf die 1970er und 1980er Jahre zurückgehendes Phänomen (nach Saraiva & Marques (2011, S. 106) lebten 1973 gerade einmal 70.000 Menschen, 1 % der damaligen Stadtbevölkerung entsprechend, in Favelas). Dabei können die Übergänge zwischen Favelas und sonstigen informellen Parzellierungen allerdings fließend sein. Klare definitorische Abgrenzungen sind schwierig und können allenfalls an Kriterien der Bausubstanz (Materialien, Beständigkeit), der Bebauungsdichte, der „Ausstattung“ (grundlegendste Basisinfrastrukturen) oder der sozioökonomischen Situation der Haushalte festgemacht werden. Entsprechend wird auch von den unterschiedlichsten Institutionen (Statistikämtern, Wohnbau- und Sozialbehörden etc.) prekäres Wohnen mit Kriterien der Bautypologien (Haustypen, Baumaterialien, Mehrfamilien- oder Einfamilienbehausungen, usw.), der Lage im Stadtraum (zentral, peripher, Topographie), der Genese und rechtlich-institutionellen Stellung (illegal–legal, formell–informell), der Ausstattung (Zugang zu Infrastrukturen) sowie der Einkommensverhältnisse klassifiziert.

Favela-Bevölkerung in Kernstadt und Metropolitanregion

Aus Gründen fehlender eindeutiger Abgrenzungskriterien und wegen grundsätzlicher statistischer Erhebungsschwierigkeiten sind Zahlenangaben zu den in Substandard-Wohnungen lebenden Stadtbewohnern ausgesprochen problematisch. Die Angaben der verschiedensten Institutionen – des Statistischen Bundesamtes IBGE, der kommunalen oder bundesstaatlichen Wohnungsbehörden, der Wissenschaft oder zivilgesellschaftlicher Organisationen – sind nur selten deckungsgleich und widersprechen sich häufig. Dies wird an Vergleichen zwischen Angaben des IBGE und dem Wohnungsdezernat der Paulistaner Stadtverwaltung, das mit dem HABISP-System (www.habisp.inf.br) über eine eigene umfangreiche Datenbank zu prekären Wohnverhältnissen in São Paulo verfügt, deutlich (vgl. zum Folgenden vor allem Barbon, D’Ottaviano & Pasternak 2015, S. 207ff.). Für das Jahr 2000 geht die Stadtverwaltung von knapp 287.000 Favela-Haushalten im Munizip São Paulo aus, das IBGE dagegen von 227.000. Für 2008 gibt die Präfektur die Bevölkerung in Substandard-Wohneinheiten mit 1,54 Millionen Einwohnern in ca. 1.600 Favelas

an, demgegenüber belaufen sich die Daten des IBGE für 2010 auf 1,27 Millionen Einwohner in 1.000 Favelas (zum Vergleichswert zu Beginn der 1970er Jahre siehe oben!). Für die gesamte Metropolitanregion RMSP gibt das IBGE für 2010 ca. 3.300 Favelas mit 590.000 Haushalten an (das entspricht ungefähr 2,4 Millionen Bewohnern bei einer durchschnittlichen Haushaltsgröße von vier Personen) gegenüber etwas mehr als 2.000 Favelas mit 416.000 Haushalten (knapp 1,7 Millionen Bewohner) im Zensusjahr 2000 – also ein deutlicher Zuwachs, der sich auch im überdurchschnittlichen jährlichen Wachstum sowohl der Favela-Haushalte (3,7 %/a gegenüber 2 %/a bei allen Haushalten) als auch der Favela-Bevölkerung (2,8 %/a gegenüber 1 % bei der Gesamtbevölkerung, jeweils im Zeitraum 2000–2010) dokumentiert (vgl. Barbon, D’Ottaviano & Pasternak 2015, S. 210). Dabei sind die Anteile der Favela-Haushalte bzw. der Favela-Bevölkerung an der Gesamtzahl der Haushalte bzw. der Bevölkerung in den Munizipien der RMSP sehr unterschiedlich: So beliefen sich im Jahr 2010 für die Kernstadt São Paulo die entsprechenden Werte auf 10 % bei den Haushalten und 11,5 % bei der Bevölkerung (was im Übrigen auch ziemlich genau den Werten für die gesamte RMSP entspricht). Die höchsten Werte in der RMSP weisen das südöstlich der Kernstadt gelegene Munizip Diadema mit 21 % bzw. 22,9 %, die Industrievorstadt São Bernardo do Campo mit 18,3 % beziehungsweise 20,4 % sowie das östlich der Kernstadt gelegene Guarulhos mit 16 % bzw. 17,8 % auf, vergleichsweise niedrige bis sehr niedrige Werte dagegen das im Nordwesten gelegene Santana do Parnaíba mit 3,7 % bzw. 4 % oder Cotia im Westen der RMSP mit 0,6 % bzw. 0,7 % (vgl. Barbon, D’Ottaviano & Pasternak 2015, S. 213). Sowohl für die Kernstadt als auch für die gesamte Metropolitanregion ist als dominantes Lagemerkmal der Favelas ihre periphere Verortung zu beobachten. Die größten Einzelfavelas der gesamten RMSP waren im Jahr 2010 die beiden in der Kernstadt São Paulo gelegenen Favelas Paraisópolis mit 43.000 und Heliópolis mit 41.000 Bewohnern, außerhalb der Kernstadt lag die größte Einzelfavela mit 26.000 Bewohnern in São Bernardo do Campo. Nach Angaben der Stadtverwaltung lagen ungefähr 30 % der Substandard-Wohneinheiten der Kernstadt São Paulo im Süden und Südosten des Stadtgebiets, ein Viertel im Osten und ungefähr 20 % entlang von Gewässerläufen, also in besonders risikoträchtigen Lagen. In der Innenstadt befanden sich nur 3 % der Substandard-Wohneinheiten, wobei davon ungefähr die Hälfte (nämlich ca. 11.000 Haushalte) dem *cortiço*-Typ entsprachen (PMSP 2010). Der Großteil der *cortiços*, die ehemals vor allem in der Innenstadt zu finden waren, nämlich ca. 69.000 Haushalte, ist inzwischen in diffuser Lage über das Stadtgebiet verteilt. Aus den in den vergangenen Jahren zunehmend prekärer gewordenen Wohnverhältnissen in der Stadt São Paulo ergibt sich nach Berechnungen der Stadtverwaltung für das Jahr 2010 ein Wohnraumdefizit von 872.000 Wohneinheiten, was einem Anteil von ca. 24 % aller bestehenden Wohneinheiten entspricht (dabei definiert sich das aktuelle Wohnraumdefizit aus der Zahl der Haushalte, die in „mensenunwürdigen Wohnverhältnissen“ im Sinne des nationalen Stadtgesetzes leben) (vgl. kommunales Informationsportal ObservaSampa: www.observasampa.prefeitura.sp.gov.br). Insgesamt ist also trotz aller sozialen und Einkommensfortschritte, die in Brasilien während der 2000er Jahre ohne Zweifel gemacht wurden (vgl. dazu generell Calcagnotto 2013; Zilla 2013), nicht zu übersehen, dass die Anteile der in Substan-

Wohnraumdefizit

dard-Wohnformen lebenden Bevölkerung über die vergangenen Jahrzehnte in absoluten Zahlen sehr deutlich, relativ zur Gesamtbevölkerung aber vor allem deutlich überproportional gestiegen sind (vgl. zusammenfassend Saraiva & Marques 2011; Barbon, D’Ottaviano & Pasternak 2015; Kowarick 2011). Angesichts der definitorischen Schwierigkeiten im Themenbereich sei jedoch konzediert, dass in den vergangenen Jahrzehnten auch eine stärkere Unterschätzung des Phänomens im Vergleich zu heute eine Rolle spielen kann. Grundsätzlich tendieren nach Meinung zahlreicher Spezialisten als Folge dieser definitorisch-methodischen Schwierigkeiten die Angaben der offiziellen Statistik eher dazu, das Phänomen des menschenunwürdigen Wohnens zu unterschätzen.

Dynamiken des formellen Wohnungsmarktes

Auf dem formellen Wohnungsmarkt, der die größten Segmente der Paulistaner Bevölkerung versorgt, lassen sich – einer Megastadt entsprechend – enorme Dynamiken feststellen. Von 2000 bis 2010 wurden in der RMSP knapp 7.000 Mehrfamilienhaus-Bauprojekte mit einem Volumen von ca. 419.000 Wohneinheiten auf den Markt gebracht. Im fraglichen Zeitraum fertiggestellt und den Nutzern übergeben wurden 324.000 Wohneinheiten aus knapp 6.000 Immobilienprojekten (vgl. Barbon, D’Ottaviano & Pasternak 2015, S. 220). Dabei ist nach Angaben von Repräsentanten des Immobiliensektors vor allem eine deutliche Steigerung von 2006, dem Jahr mit den geringsten Übergaben, bis 2010 zu beobachten. Über 70 % dieser Wohneinheiten in Mehrfamilienhäusern in den 2000er Jahren wurden im Munizip São Paulo erstellt, besonders hohe Zahlen erreichen dabei die im Westen und Südwesten der Kernstadt gelegenen Distrikte (vgl. Abb.3). Grundsätzlich ist zu sagen, dass insbesondere im höherwertigen Segment des Wohnungsangebots eine deutliche Tendenz zur Vertikalisierung besteht. Bereits 70 % des höherwertigen Wohnens wird durch vertikalisierte Apartmenthäuser gestellt, zumeist in infrastrukturell besser versorgten Gebieten mit höheren Grundstückspreisen. Auf den Gesamtbestand des Wohnraums der RMSP bezogen, ist herauszustellen, dass sich über 70 % der Wohnungen bzw. Häuser im Eigentum der Nutzer befinden und lediglich knapp ein Viertel in Mietverhältnissen genutzt wird (Barbon, D’Ottaviano & Pasternak 2015, S. 202f.).

Gated communities

Schon seit einigen Jahrzehnten ist im Bereich des Oberschicht- und Mittelschicht-Wohnens das Phänomen der *gated communities*, der durch private Sicherheitsmaßnahmen abgeschotteten, sozial zumeist homogenen, mit unterschiedlichen Infrastrukturen bestausgestatteten Privilegiertenviertel, die in Brasilien *condomínios fechados* genannt werden, zu beobachten. Neben Rio de Janeiro war insbesondere São Paulo „Vorreiter“ bei diesem Trend. Bereits Mitte der 1970er Jahre entstand in der nordwestlich der Kernstadt gelegenen Umlandgemeinde Barueri mit dem durch einen Paulistaner Projektentwickler erstellten und höchst erfolgreich vermarkteten Großprojekt Alphaville quasi der „Prototyp“ des *condomínio fechado*. Seinem Beispiel folgten unzählige dieser Projekte sowohl im Großraum São Paulo als auch in anderen Regionen des Landes (vgl. zu diesem Thema eingehender Coy 2006). Favela und *condomínio fechado* stellen somit die Extrempunkte einer in den vergangenen Jahren zunehmenden sozialräumlichen Segregation in den brasilianischen Städten dar, die aufgrund des oftmals kleinräumigen Neben-

Condomínios horizontais

einanders inselartiger „Enklaven“ des Oberschicht- oder Unterschicht-Wohnens mit jeweils eigenen Funktions- und Vernetzungslogiken besser als Fragmentierung zu bezeichnen sind. Auf den Gesamtbestand des Wohnraums der Kernstadt São Paulo bezogen, stellen auch in den 2000er Jahren die *condomínios fechados* mit gerade einmal 0,5 % des Gesamtbestandes einen sehr kleinen Anteil dar. Der hohe Grad ihrer Abschottung macht aber ihre stadträumliche Bedeutung und fragmentierende Wirkungsweise trotzdem spürbar. Während in den 1980er Jahren die *gated communities* weitgehend ein Phänomen der „Grünen Wiese“ waren, worunter abgeschottete Wohnprojekte in günstiger Verkehrs- (und Freizeit)lage vor den Toren der Kernstadt zu verstehen sind (vgl. hierzu im Vergleich zwischen Brasilien und Argentinien auch Coy & Pöhler 2002), tritt in den 1990er Jahren insbesondere im Großraum São Paulo mit den so genannten *condomínios horizontais* ein relativ neues Phänomen auf: Oftmals kleinere Projekte, in städtischen Quartieren nach Parzellenzusammenlegung und Abriss der bestehenden Bausubstanz entstehend und auf diese Weise die kleinräumige Fragmentierungstendenz in den Quartiersnachbarschaften noch verstärkend. Nach Angaben von Baltrusis & D’Ottaviano (2009, S. 142) stellten im Jahr 1992 solche *condomínios horizontais* gerade einmal 2 % des Jahresangebots auf dem Markt für abgeschottete Wohnprojekte. 2004 waren es bereits 35 %.

Von ca. 1.000 im Zeitraum 1992 bis 2004 auf den Markt gebrachten *condomínios fechados* in der RMSP lagen mit knapp 860 Vorhaben der unterschiedlichsten Größe immerhin 82 % im Gebiet der Kernstadt São Paulo (Baltrusis & D’Ottaviano 2009, S. 142). Auch wenn die große Mehrheit der *condomínios fechados* in der Kernstadt liegt, spielen sie hier auf den Gesamtwohnungsbestand bezogen eine geringe Rolle (siehe oben). Anders kann dies in kleineren Gemeinden aussehen, beispielsweise in Cotia oder Barueri, wo 8,4 % beziehungsweise 2,7 % des Gesamtwohnungsbestandes der Gemeinde durch *condomínios fechados* gestellt werden (vgl. Baltrusis & D’Ottaviano 2009, S. 142). Ein weiteres, in jüngeren Jahren zunehmend zu beobachtendes Phänomen besteht darin, dass sich *gated communities* nicht mehr nur auf das hochrangige Wohnen der Privilegierten beschränken. Die Tendenz geht dahin, dass immer mehr Projekte auch kleinere, einfacher ausgestattete und damit billigere Wohnungen anbieten und damit stärker auf das Marktsegment der Mittelschicht rekurrieren. Es können sogar *gated community*-artige Projekte vermehrt in einkommensschwachen Quartieren beobachtet werden. Die Verteilung der *gated communities* in unterschiedlichen Bereichen der RMSP, zunehmend in Form der *condomínios horizontais* auch in der Kernstadt São Paulo, sowie die zunehmende soziale Differenzierung der Zielgruppen dieses Marktsegments zeigen, dass der ehemals dominierende Zentrum-Peripherie-Gegensatz beim *gated community*-Phänomen nicht mehr aufrechtzuerhalten ist und vielmehr von einem räumlich fragmentierten Verteilungsmuster ausgegangen werden muss.

Sozialer Wohnungsbau

Die immer sichtbarere sozialräumliche Fragmentierung von Kernstadt und Metropolitanregion, vor allem aber die Zunahme der Substandard-Wohnformen zeigt, dass Maßnahmen im Bereich des (staatlich oder kommunal geförderten) Sozialen

Wohnungsbaus bisher nicht in der Lage waren, Abhilfe bei der Einlösung des Grundrechtes auf menschenwürdiges Wohnen zu schaffen. Brasilien gehört zweifellos zu den Ländern des Globalen Südens, die bereits relativ früh Ansätze einer staatlichen Wohnbauförderung beziehungsweise des Sozialen Wohnungsbaus unternommen haben. Dies geschah bereits im Gefolge des Estado Novo im Jahr 1946 mit der Einrichtung der Fundação da Casa Popular (FCP). Ziel war es, die sozialen Bedürfnisse der zur damaligen Zeit rasch wachsenden städtischen Arbeiterschicht zu befriedigen. Wie so oft gerieten auch diese ersten Ansätze des Sozialen Wohnungsbaus in den „Strudel“ einer interessengesteuerten Klientel-Politik. Unter der Militärdiktatur wurde im Sinne der Zentralisierung aller strategisch wichtigen Belange auch der Soziale Wohnungsbau auf nationaler Ebene mit der Gründung einer nationalen Wohnungsbaubank (Banco Nacional de Habitação – BNH) sowie der Einrichtung einer nationalen Dachbehörde für Wohnungs- und Städtebau (Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERFHAU) neu aufgestellt. Hintergrund bildeten sowohl die rasch wachsende Industrialisierung und Verstädterung mit entsprechenden Nachfragewirkungen, weiterhin die Befriedigung einer zur Legitimierung des Regimes politisch wichtigen Klientel, aber auch die Förderung der Bauindustrie in den Städten. Verschiedene Mechanismen der Finanzierung von Wohnraum über günstige Kredite wurden installiert (insbesondere das Sistema Financeiro de Habitação SFH sowie der nach wie vor bestehende Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS), wobei ein Grundproblem immer darin bestand, dass lediglich diejenigen Zugang zu den entsprechenden Systemen hatten, die über entsprechende Sicherheiten verfügten, die eigentlich nur durch regelmäßige Einkommensverhältnisse garantiert werden konnten. Die Bedürftigsten, nämlich die am untersten Ende der sozialen Skala in den Städten Stehenden, blieben aufgrund der intrinsischen Funktionsmechanismen des Sozialen Wohnungsbaus weitgehend ausgeschlossen. Insgesamt wurden in den Zeiten des Funktionierens des bundesweiten Sozialen Wohnungsbausystems zwischen 1964 und 1986 immerhin ca. fünf Millionen Wohneinheiten in ganz Brasilien erstellt (vgl. D’Ottaviano 2014, S. 257).

Krise, Paradigmenwechsel und Neubeginn im Sozialen Wohnungsbau

In den 1980er Jahren geriet, so wie viele andere öffentliche Bereiche auch, der staatliche Soziale Wohnungsbau in eine tiefe Krise, unter anderem mitverursacht durch die enorme Schuldenkrise, die von den internationalen Geldgebern „verordnete“ Reduktion des Staatshaushaltes und den allmählichen Übergang zu neoliberalen Politikprinzipien. Der Zentralstaat, der in den Jahrzehnten zuvor den Sozialen Wohnungsbau zu „seiner Aufgabe“ gemacht hatte, zog sich immer mehr zurück und überließ die Initiative den Kommunen, die auch durch die neue Verfassung von 1988 im Sinne der Dezentralisierung hierzu ermächtigt wurden. Allerdings waren die Munizipien doch eher „allein gelassen“ bei der Bewältigung der sich aus einer immer stärkeren Marginalisierung und sozialräumlichen Fragmentierung ergebenden Aufgaben. Hinzu kommt, dass die finanzielle Ausstattung der Kommunen, die sich zum Großteil aus verfassungsmäßigen Zuteilungen ergibt, meist so bemessen ist, dass sie neben den laufenden Kosten meist keine weiteren Investitionen erlaubt. Gleichzeitig ist die eigene Steuerhoheit der Kommunen begrenzt (Rolnik & Klink 2011). Im Sinne der vorherrschenden internationalen Dis-

urse zur Wohnraumfrage ist auch in Brasilien in den 1980er und 1990er Jahren ein gewisser „Paradigmenwechsel“ in der Wohnraumpolitik insofern zu beobachten, als klassische Großprojekte des Sozialen Wohnungsbaus zwar nicht verschwinden (sie werden jetzt von den bundesstaatlichen oder auch kommunalen Wohnungsbaugesellschaften oftmals mit einfachsten Standards umgesetzt), aber doch zurücktreten oder ergänzt werden durch Maßnahmen des Niedrigkosten- und Selbsthilfe-Wohnungsbaus (*sites and services*, *core-housing*-Programme), der besitzrechtlichen Regularisierung (*regularização fundiária*) sowie des Slum-Upgrading. Dies wird angesichts der weiter oben für das Beispiel São Paulo beschriebenen Proliferation der „informellen Stadt“ gegenüber der formellen und der dadurch ausgelösten Interessenkonflikte auch zu einer besonders dringlichen Aufgabe. In den allerjüngsten Jahren ist nun – nach zahlreichen weniger sichtbaren Ansätzen – ein deutlicher „Neuaufbruch“ im Sozialen Wohnungsbau in Brasilien insbesondere mit der Implementierung des Programms Minha Casa Minha Vida (MCMV) durch die Regierung Dilma Rousseff im Jahr 2009 zu beobachten (vgl. insgesamt Amore, Shimbo & Rufino 2015 sowie für die Wirkung des MCMV-Programms in der RMSP Marques 2013). Zielsetzung des MCMV-Programms war die Errichtung von 1 Million Wohneinheiten in einer ersten Phase des Programms von 2009 bis 2011 (was auch weitgehend erfüllt wurde) sowie die Errichtung von weiteren 2 Millionen Wohneinheiten in einer zweiten Programmphase zwischen 2011 und 2014 (vgl. Amore, Shimbo & Rufino 2015, S. 19). Nach einer langen Phase des Stillstandes hat also der öffentlich betriebene Soziale Wohnungsbau wieder deutliches Profil erhalten, wobei die Neuerungen vor allem in der Planung, Finanzierung und Umsetzung des Programms mit einer insgesamt beachtlichen Effizienz zu liegen scheinen (vgl. zu einer ersten Bewertung mit zahlreichen Fallbeispielen Amore, Shimbo & Rufino 2015). Ein generelles Problem auch des MCMV-Programms scheint jedoch darin zu bestehen, dass aufgrund der Finanzierungsmechanismen die eigentlich bedürftigeren Zielgruppen (in der Regel als die Gruppen mit einem Haushaltseinkommen bis zu 3 *salários mínimos* (monatliche Mindestlöhne) definiert) nur bedingt von dem Großprogramm profitieren konnten. Für die Metropolitanregion São Paulo zeigen dies auch die Evaluierungen der sozialräumlichen Wirkung durch Marques & Rodrigues (2013). Daraus ergibt sich, dass einerseits die Gruppen bis zu drei *salários mínimos* unterproportional vom MCMV-Programm profitieren konnten (dies sollte sich scheinbar in der zweiten Phase des Programms ändern, entsprechende Untersuchungen liegen unseres Wissens nach noch nicht vor) und andererseits die durch MCMV geförderten Projekte vorrangig in peripheren Lagen zu finden sind (oder bewusst angesiedelt wurden), wodurch das großräumige sozialräumliche Zentrum-Peripherie-Gefälle in der RMSP eher gestärkt als abgemildert wird.

Minha Casa Minha Vida

Kommunale Wohn- raumpolitik

Für die Municipien der RMSP und die Kernstadt sind heutzutage insbesondere zwei (bundesstaatliche bzw. kommunale) Wohnbauinstitutionen zuständig: die Gesellschaft für Wohnraum- und Stadtentwicklung (Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano – CDHU) (im Wesentlichen für Projekte in den Umlandgemeinden sowie für das *cortiço*-Thema verantwortlich) sowie die Metropolitan Gesellschaft für Wohnraumversorgung in São Paulo (Companhia Metropoli-

tana de Habitação de São Paulo – COHAB-SP) (im Wesentlichen mit Aufgaben in der Stadt São Paulo). Politische Leitlinie der kommunalen Wohnungsbaupolitik ist der Plano Municipal de Habitação (PMH), der von der Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB) zuletzt im Jahr 2009 mit einer fünfzehnjährigen Gültigkeit bis 2024 vorgelegt wurde (PMSP 2010). Im konkreten Fall handelt es sich also um ein Dokument der „Vorgängerregierung“ der jetzigen. Wesentliche Grundzüge der Wohnraumpolitik sollen beibehalten werden, allerdings sind die aus dem politischen Programm der aktuellen Regierung abgeleiteten Ziele mindestens ebenso Ernst zu nehmen. Innovativ am PMH von 2009 war insbesondere die stärkere „Kopplung“ der Wohnraum- mit der Umwelt- und Verwundbarkeitsfrage. Wohnen wird also zunehmend in einem sozialökologischen Kontext gesehen. Hintergrund hierfür ist insbesondere die problematische Entwicklung, dass immer mehr informelle Substandard-Wohnsiedlungen an den Gewässerläufen und insbesondere im Bereich der großen Trinkwasser-Reservoirs (v. a. dem Guarapiranga-Reservoir, das durch diese Tendenz als fundamental bedroht angesehen werden muss) entstehen. Dabei handelt es sich in vielen Fällen um informelle Siedlungen armer Bevölkerungsschichten, die aufgrund fortschreitender Urbanisierungstendenzen an zentraleren Standorten, v. a. im südwestlichen Stadtgebiet, von dort an die wechselseitig stark risikoexponierte Peripherie verdrängt wurden (vgl. Fix 2001; Martins 2011). Die Umweltgefährdung, aber auch die sozialökologische Verwundbarkeit (auch gegenüber Gefährdungen wie Hangrutschungen etc.) sind hier in einer äußerst problematischen Weise „gekoppelt“ (Abb. 3).

Aktuelle Programme des Wohnungsbaus in São Paulo

Die derzeitige Regierung des Bürgermeisters Fernando Haddad gibt für die laufende Regierungsperiode 2013 bis 2016 die folgenden Maßnahmen und Programme im Bereich der kommunalen Wohnraumpolitik als prioritär an (vgl. zu den nachfolgenden Programm-Informationen Angaben unter www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/):

- Kommunaler Wohnungsbau im engeren Sinne (ob unter anderem mithilfe des nationalen MCMV-Programms finanziert, wird nicht ersichtlich): Neubau von 55.000 Wohneinheiten.
- Favela-Upgrading-Programm (Programa de Urbanização de Favelas): Einbeziehung von 70.000 Familien in entsprechende Upgrading-Maßnahmen, zu denen bauliche, infrastrukturelle und ökologische Maßnahmen gehören.
- Besitzrechtliches Regularisierungs-Programm (Programa de Regularização Fundiária): Einbeziehung von 200.000 Familien, deren rechtliche Wohnsituation geregelt und damit der Verbleib am aktuellen Wohnort (bzw. einem neuen Ort) gesichert werden soll.
- Sanierungsprogramm der Siedlungen in Gewässerschutzbereichen (Programa Mananciais): Hier führt die aktuelle Regierung ein Programm der Vorgängerregierung explizit durch Beendigung der ersten beiden Phasen und Einleitung einer dritten Phase weiter, wobei 70.000 Familien einbezogen werden sollen.

Diese Programminformationen können zweifellos nur cursorisch die aktuell laufenden Gesamtmaßnahmen zum Wohnungsbau sowohl im Kernstadtbereich als auch in den übrigen Munizipien der RMSP beschreiben. Festzuhalten ist, dass sich

nach Phasen einer neoliberalen „laissez-faire“-Politik im Wohnbaubereich, die die Gräben und alltäglichen Konflikte zwischen formeller und informeller Stadt(produktion) deutlich nachvollziehbar vertieft haben, in den vergangenen zehn, besonders deutlich den vergangenen sechs Jahren, seit Implementierung des MCMV-Programms auf der nationalen Ebene und auf der Ebene São Paulos seit Amtsantritt einer wieder sehr viel stärker sozialpolitisch orientierten Stadtregierung die sozial- und stadtpolitischen Prioritäten wieder stärker dem zunehmend drängenden Problem des Defizits an menschenwürdigem Wohnraum zugewandt haben. Dabei wird Wohnraumpolitik nicht nur als sektoraler Politikansatz verstanden, sondern auch integrativ „eingebettet“ in eine stärker sozialökologische Perspektive der Verursachung von Umweltproblemen und der Verwundbarkeit gegenüber zunehmenden Risiken. Diesem integrativen Verständnis tragen auch entsprechende „Kopplungen“ mit der kommunalen Infrastruktur- und Umweltpolitik, den kommunalen Klimaanpassungsmechanismen und insbesondere die zentrale Einbindung der Wohnraumfrage in die strategische Stadtentwicklungsplanung Rechnung (vgl. die folgenden Abschnitte zu diesen Fragen).

Stadthygiene und kommunale Klimapolitik: Zentrale Handlungsbereiche für eine nachhaltige Stadtentwicklung

Wasserversorgung und Abwasserent- sorgung

Die Wasserversorgung – insbesondere die Trinkwasserversorgung – war und ist in allen rasch wachsenden urbanen Agglomerationen ein zentrales Thema. So auch in São Paulo, spätestens seit das Stadtwachstum – und parallel dazu auch die Industrieentwicklung – zu Beginn des 20. Jahrhunderts Fahrt aufzunehmen begann. Stadtgebiet und Metropolitanregion von São Paulo liegen im Einzugsgebiet des Oberen Rio Tietê (Alto Tietê), einem der großen, praktisch den gesamten Bundesstaat durchfließenden und dem Rio Paraná untergeordneten Gewässersysteme. Innerhalb von Metropolitanregion und Stadtgebiet von São Paulo gehört ein verästeltes Netz von Tributären zum Flußeinzugsgebiet des Alto Tietê. Die wichtigsten sind der Rio Pinheiros (eher im Westen des erweiterten Zentrumsbereichs) und der Rio Tamandateí (gemeinsam mit dem Rio Anhangabaú) (eher im Osten des erweiterten Zentrumsbereichs und ebenfalls Teile der Industrievororte São Paulos entwässernd). Verschiedene Wasserreservoirs bilden die Trinkwasserquellen von Stadt und Metropolitanregion. Die bekanntesten Reservoirs sind die Stauseen Guarapiranga (das älteste, schon zu Beginn des 20. Jahrhunderts eingerichtete Reservoir) und Billings. Drei Großsysteme sind inzwischen für die Wasserversorgung zuständig: Das Guarapiranga-Billings-System, das Alto Tietê-System und das Cantareira-System. Stadtentwicklung, Wasserversorgung, Wasserqualität und Abwasserentsorgung stehen in engem Zusammenhang zueinander. Ein grundlegendes Problem für die Wasserqualität stellt die Industrie- und Gewerbedynamik in der Kernstadt und den Industrievororten dar. Wirtschaftswachstum hatte über lange Jahre hinweg eindeutigen Vorrang vor Umwelt- und Gewässerschutz. Insofern gelangten – und gelangen immer noch – Industrieabwässer ungeklärt in die Vorfluter und kontaminierten diese (beispielsweise den Rio Tamandateí, der unter anderem die Industriestädte São Caetano do Sul und São Bernardo do Cam-

po mit hohen Konzentrationen der Fahrzeug- und der Chemieindustrie durchfließt). Inzwischen ist allerdings durch strenge Auflagen und auch regelmäßig erfolgende Emissionskontrollen die Gewässerkontamination durch die Industrie deutlich rückläufig (vgl. Jacobi et al. 2015, S. 69). Die Schadstoffbelastung der Gewässer geht heutzutage vorrangig auf das Konto der privaten Haushalte. Dabei spielt eine nicht zu unterschätzende Rolle, dass insbesondere die Uferbereiche zahlreicher Gewässer in Kernstadt und Metropolitanraum in Ermangelung anderer Ausweichflächen wichtige Expansionsgebiete des informellen Stadtausbaus sind. Die Risikozonen der Uferbereiche wurden (und werden) oftmals von Armutgruppen aufgrund fehlender Alternativen mit dem Ziel des Baus informeller Siedlungen (Favelas) besetzt. Allerdings erhöht sich mit dieser Überlebensstrategie oftmals die Verwundbarkeit der Betroffenen zusätzlich (Wasserqualität, Gesundheit, Überschwemmungsrisiken). Ein weiterer Zusammenhang zwischen Gewässerbelastung und Stadtentwicklung ist darin zu sehen, dass seit Beginn des Stadtausbaus und der großen Stadtentwicklungspläne in São Paulo das Gewässersystem durch Begradigungen, Kanalisierungen und Verrohrungen ausgesprochen stark verändert wurde. Sowohl der Rio Tietê als auch der Rio Pinheiros sind inzwischen allenfalls als offene, stark kontaminierte Kanäle zu bezeichnen. An ihren beiden Ufern verlaufen mehrspurige Hauptverkehrsachsen, die die Verkehrsflüsse des gesamten Stadt- und Metropolitanraums „kanalisieren“. Ebenso haben sich entlang dieser Verkehrsadern Logistik-, Werkstatt- und Gewerbebereiche ausgebreitet.

Insgesamt ist festzuhalten, dass über viele Jahrzehnte hinweg Wasserversorgung einerseits und Gewässerschutz beziehungsweise Abwasserentsorgung und -klärung andererseits in São Paulo, wie in allen rasch wachsenden Städten des Globalen Südens, nicht gleichrangig gesehen wurden. Versorgung hatte Priorität, sie ist – ein nicht zu unterschätzendes „Argument“ – politisch (auf den ersten Blick) deutlich besser „verwertbar“ als ein Einsatz für Abwasserentsorgung und Gewässergüte.

**Abwasserklärung:
ein nach wie vor
ungelöstes Problem**

Nachdem in Brasilien die Wasserfrage zunächst Angelegenheit der Kommunen war, erfolgte mit der Verkündung des Nationalen Plans zur Abwasserbeseitigung (Plano Nacional de Saneamento – PLANASA) im Jahr 1971 unter der Militärdiktatur, wie in vielen anderen Bereichen auch, eine Zentralisierung. Seit damals ist insbesondere für die unter dem Gesichtspunkt der städtischen Umweltqualität entscheidende Abwasserfrage die bundesstaatliche Gesellschaft zur Abwasserbeseitigung im Bundesstaat São Paulo (Companhia de Saneamento do Estado de São Paulo – SABESP) zuständig. Nach ihren Angaben werden derzeit 86 % der Abwässer im Flusseinzugsgebiet des Alto Tietê (also dem Stadtgebiet von São Paulo und dem Großteil der Metropolitanregion) über Anschluss an die Kanalisation gesammelt und 65 % in den acht von der SABESP im fraglichen Gebiet betriebenen Kläranlagen auch gereinigt (Jacobi et al. 2015, S. 66). Über 30 % der Abwässer werden somit aber nach wie vor ungeklärt in die Vorfluter eingeleitet. Noch vor wenigen Jahren waren die entsprechenden Werte deutlich schlechter. Seit 1992 wurde mit internationaler Finanzierung durch Weltbank, IDB und japanische Institutionen

das Projeto Tietê als eines der großen Umweltprojekte Brasiliens in Stadt und Metropolitanregion von São Paulo umgesetzt, mit dem der Anteil der Abwassersammlung von 70 % auf 85 % und der der Klärung sogar von 24 % auf ca. 70 % erhöht werden konnte (Jacobi et al. 2015, S. 70).

Hochwasser- gefährdung

Zusätzlich zur Schadstoffbelastung wird das Abflussregime in Stadt und Region São Paulo durch die praktisch vollständige Kanalisierung der Gewässer und einen hohen Versiegelungsgrad, der für das Einzugsgebiet des Alto Tietê mit 37 % der Oberfläche angegeben wird (vgl. Jacobi et al. 2015, S. 69), stark verändert. In Zusammenhang mit den klimatischen Rahmenbedingungen stellt sich somit Hochwassergefährdung als eines der wichtigsten Umweltrisiken zahlreicher Gebiete dar. Als Reaktion wird seit Ende der 1990er Jahre der Hochwasserschutz unter anderem mit Rahmenplänen für Flusseinzugsgebiete vorangetrieben (z. B. mit dem Plano Diretor de Macrodrenagem da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê). Zentrale Maßnahme war bisher die Anlage von Rückhaltebecken (so genannte *piscinões*). Seit einigen Jahren wird dem Schutz der Uferzonen der Gewässer sowie, soweit möglich, einer Renaturierung größere Aufmerksamkeit gewidmet. Auf der kommunalen Ebene wurden beispielsweise mit dem Plano Diretor Estratégico von 2002 so genannte *parques lineares*, als öffentliche Räume definierte Uferschutzzonen, ausgewiesen. Auch der neue PDE verfolgt diese Strategie weiter und sieht vor, sie mit partizipativen Elementen, unter anderem auch im Sinne der Umweltbildung, zu koppeln. Insgesamt können seit Beginn der 1990er Jahre auch auf bundesstaatlicher Ebene neue Ansätze der *water governance* beobachtet werden. So wurden im Zuge eines erstmaligen Wasserrahmengesetzes für den Bundesstaat São Paulo Flusseinzugsgebietskommissionen (so genannte Comitês de Bacias Hidrográficas - CBH) eingeführt und somit der Nexus zwischen Wasserver- beziehungsweise -entsorgung, Gewässergüte, Stadtentwicklung sowie Lebens- und Umweltqualität auf eine politisch breitere und integrative Basis gestellt. Allerdings ist, wie so oft, Skepsis hinsichtlich der Sichtbarkeit und des Einflusses der CBHs und anderer Maßnahmen der kommunalen und bundesstaatlichen *water governance* angebracht.

Müllsammlung und -entsorgung

Müllsammlung, -lagerung, -entsorgung beziehungsweise -recycling ist der zweite zentrale Problembereich im Zusammenhang mit Stadthygiene und städtischer Umweltqualität. Nach der brasilianischen Gesetzgebung sind die Kommunen für die Sammlung bzw. Lagerung/Entsorgung des Hausmülls zuständig. Müllrecycling ist dagegen als gewerblich-industrielle Aktivität privater Initiative überlassen. Mit der Einführung einer Nationalen Politik zum Müllsektor (Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS) im Jahr 2010 wurden Getrenntmüllsammlung und ein integriertes, nachhaltiges (kommunales) Müllmanagement zur Priorität erklärt (vgl. Besen et al. 2014, S. 259f.). Im Zuge der PNRS sind Müllmanagementpläne auf nationaler, bundesstaatlicher und kommunal/regionaler Ebene zu erstellen. Sie sollen dem ehrgeizigen Ziel einer Reduzierung der auf Deponien verbrachten Müllmengen um 45 % bis zum Jahr 2031 auf nationaler Ebene dienen. Dies ist nur mit erheblichen Anstrengungen zur Getrenntmüllsammlung und zum Recycling zu erreichen. Hierfür sehen die entsprechenden Pläne vor allem eine stärkere In-

Catadores: Die Bedeutung des informellen Sektors für die Getrenntmüllsammmlung

klusion der informellen Recyclingmaterialsammler (der sog. *catadores*) vor. Erhebungen aus dem Jahr 2008 zeigen, dass bereits fast 1.000 Gemeinden in Brasilien (das entsprach damals 18 % aller Gemeinden) Getrenntmüllsammmlung betreiben, zwei Drittel davon unter Einbeziehung organisierter Recyclingmaterialsammler (vgl. Besen et al. 2014, S. 260). Schätzungen gehen von mehr als 500.000 Recyclingmaterialsammlern in ganz Brasilien aus, ca. 10 % von ihnen sollen in landesweit mehr als 1.000 Kooperativen oder Assoziationen organisiert sein. Ungefähr 20 % aller *catadores* sind im Bundesstaat São Paulo tätig (Besen et al. 2014, S. 264f.). Im Sinne der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Inklusion ist es entscheidend, dass die zumeist informelle Tätigkeit des Müllsammelns und Mülltrennens Anerkennung findet. Dabei ist die Frage der „Formalisierung“ und Organisation im Müllsektor hinsichtlich der sozialen Wirkung hoch problematisch und kontrovers (siehe hierzu am Beispiel von Buenos Aires die Studie von Hafner 2014).

Im Jahr 2013 wurden nach Angaben der Umweltbehörde des Bundesstaates São Paulo täglich 21.000 Tonnen Müll in allen Munizipien der Metropolitanregion von São Paulo gesammelt, 61 % davon in der Kernstadt. 30 der 39 Munizipien der RMSP führen Getrenntmüllsammmlung durch, 28 bedienen sich dabei der Dienstleistungen von in Kooperativen oder Assoziationen organisierten Recyclingmaterialsammlern (vgl. Besen et al. 2014, S. 266). Allerdings umfasst die Getrenntmüllsammmlung nur einen fast verschwindenden Anteil am gesamten eingesammelten Müllaufkommen. Für die RMSP liegt der Anteil der Mülltrennung bei gerade einmal 3,8 %, die restlichen 96 % landen auf den Mülldeponien. Für die Kernstadt belief sich der Anteil der Mülltrennung sogar nur auf 1,7 % der insgesamt fast 13.000 Tonnen täglich gesammelten Mülls (Besen et al. 2014, S. 267). Auch wenn Getrenntmüllsammmlung und die damit begonnene Recycling-Wertschöpfungskette mengenmäßig noch eine sehr geringe Rolle im Paulistaner kommunalen Müllmanagement spielen, so zeigt doch die mittlerweile fast ubiquitäre Integration der *catadores*, ihrer Kooperativen und Assoziationen einen bewussteren Umgang mit der Müllentsorgung und ihren sozialökologischen Implikationen. Für die Zukunft ist es wichtig, die Müllproblematik noch stärker in einem ganzheitlichen Zusammenhang von Stadthygiene, Umwelt- und Lebensqualität sowie wirtschaftlichen Überlebensstrategien zu sehen. Stärker als bisher ist dabei unter anderem angesichts der Praxis der Müllverbrennung oder der Emissionen von Deponiegasen aus den zahlreichen Mülldeponien der Nexus zum kommunalen Klimaschutz zu sehen. Entsprechende Abgeltungen von Dienstleistungen der Recyclingmaterialsammler sind auf nationaler Ebene und in einigen Bundesstaaten im Gespräch (vgl. Besen et al. 2014, 265).

Von der nationalen zur kommunalen Klimapolitik

Brasilien hat vor einigen Jahren Grundzüge einer nationalen Klimapolitik implementiert. 2009 wurde ein nationales Gesetz zum Klimawandel verkündet (Lei 12.187, 29.12.2009), in dem Prinzipien, Ziele und Institutionen einer nationalen Klimapolitik definiert werden. Im Sinne der Konkretisierung und Ausführungsbestimmungen ist im Jahr 2015 seitens des Umweltministeriums ein Nationaler Plan zur Anpassung an den Klimawandel (Plano Nacional de Adaptação à Mudança do

Clima – PNA) in Arbeit, in dem Maßnahmen zu den wesentlichen Themenbereichen Energie, Küstenschutz, Wasserressourcen, Naturgefahren, Ernährungssicherheit, Ökosysteme, Städte, Transport und Logistik, Industrie sowie Gesundheit formuliert und mit den bereits implementierten sektoralen Programmen und Maßnahmenpaketen abgestimmt werden sollen. Wie in anderen Bereichen, „dekliniert“ sich die Klimapolitik bis auf die kommunale Ebene hinunter. Die Stadt São Paulo ist hierbei durchaus ein Vorreiter. Ebenfalls im Jahr 2009 erließen Stadtparlament und Bürgermeister ein Kommunales Gesetz zum Klimawandel (Lei 14.933/2009) und implementierten auf seiner Basis ein Komitee des Klimawandels und der ökologischen Ökonomie (Comitê de Mudança do Clima e Ecoeconomia), das, unter Federführung des kommunalen Umwelt- und Grünflächendezerernats (Secretaria do Verde e do Meio Ambiente – SVMA), von Vertreter unterschiedlicher Stadtdezernate sowie von weiteren öffentlichen und zivilgesellschaftlichen Organisationen und von Vertreter der privaten Wirtschaft besetzt wird und die Koordinierung, Vermittlung und Implementierung einer kommunalen Klimapolitik unterstützen soll.

Prinzipien

Prinzipien und Zielsetzungen des kommunalen Paulistaner Gesetzes zum Klimawandel sind unter anderem:

- Die Förderung regenerativer Energien und begleitend die graduelle Substitution fossiler Brennstoffe.
- Die Anwendung von Mitigations- und Anpassungskriterien auf Stadtplanung und Bauvorschriften.
- Die Priorisierung des ÖPNV gegenüber dem motorisierten Individualverkehr (MIV).
- Die Formulierung und Implementierung von Maßnahmen des sparsamen Umgangs mit der Ressource Wasser.
- Die Förderung des städtischen Grüns (vor allem auch in Gebieten des Sozialen Wohnungsbaus), die Vermeidung von Bodenversiegelung und die Förderung des Hochwasserschutzes.
- Das Bekenntnis zum Leitbild der kompakten Stadt.
- Respektierung bzw. Wiederherstellung der gesetzlich vorgeschriebenen Gebiete unter permanentem Schutz (Áreas de Preservação Permanente – APP) entlang von Gewässern.

Klimapolitik und Stadtentwicklungsplanung

Wie aus der voranstehenden Auflistung ersichtlich, sind die im Gesetz zum Klimawandel genannten Handlungsfelder, Prinzipien und Zielsetzungen die, die auch in den gültigen Stadtentwicklungsplänen und -leitbildern, insbesondere im Plano Diretor Estratégico (detailliert s. u.), im Sinne des Gesamtziels einer nachhaltigen, sozial gerechten und ökologisch tragfähigen Stadtentwicklung formuliert werden. Spezifisch sind die in den Artikeln 24 bis 27 des kommunalen Gesetzes zum Klimawandel vorgeschriebenen Berichts- und Dokumentationspflichten, insbesondere eine alle fünf Jahre zu erstellende Inventur über die von São Paulo ausgehenden anthropogenen Treibhausgasemissionen (siehe hierzu weiter unten). Besondere *comand-and-control*-Maßnahmen ergeben sich beispielsweise aus dem Artikel 28 des Gesetzes, der die in jedem Fall gesetzlich vorgeschriebene Umweltli-

zensierung bei den Unternehmungen, die mit signifikanten Treibhausgas-Emissionen verbunden sind, von der Vorlage spezifischer Pläne zur Mitigation entsprechender Emissionen und zu konkreten Kompensationsmaßnahmen abhängig macht.

Inventur der Treibhausgas-Emissionen

Wie erwähnt, sieht das kommunale Gesetz zum Klimawandel eine regelmäßige, in Fünf-Jahres-Schritten erfolgende Inventur der Treibhausgasemissionen der Stadt São Paulo vor. Im November 2013 wurde eine entsprechende Inventur für die Jahre 2003 bis 2009 mit Aktualisierungen in den Bereichen Energie und Abfall vorgelegt (PMSP, SVMA 2013). Für das Basisjahr 2003 wurde dabei unter Anwendung der vom IPCC im Jahr 2006 aktualisierten Methodik ein Gesamtwert der Treibhausgas-Emissionen São Paulos in Höhe von 15.326 GgCO₂e (entsprechend 15,3 Mio. t CO₂-Äquivalent) ermittelt. Der entsprechende Gesamtwert für 2009 beträgt nach dieser Inventur 15.115 GgCO₂e (entsprechend 15,1 Mio. t CO₂-Äquivalent) (vgl. PMSP, SVMA 2013, S. 8), ist also im Verlauf der 2000er Jahre relativ gleich geblieben. Hinsichtlich der Emissionsquellen dominiert mit 82 % bei weitem der Bereich Energie, also insbesondere die Verbrennung von Treibstoffen, gefolgt vom Abfallbereich (d.h. der Abfallbehandlung bzw. -deponie) mit 16 %, die übrigen 2 % beziehen sich auf die Bereiche Landwirtschaft/Landnutzung (Agriculture, Forestry and Other Land Use – AFOLU) und industrielle Produktionsprozesse (Industrial Processes and Product Use – IPPU) (vgl. PMSP, SVMA 2013, S. 9). Die Aktualisierung der Emissionswerte für 2010 und 2011 ergab mit 16,1 bzw. 16,4 Mio. t CO₂-Äquivalent höhere Werte als in den Jahren zuvor, die vor allem auf die Emissionsquelle Energie zurückgeführt werden können. Als Erklärung hierfür werden Änderungen im Energiesektor, insbesondere die Inbetriebnahme von Wärmekraftwerken, angeführt (vgl. PMSP, SVMA 2013, S. 13f.). Umgerechnet auf die Pro-Kopf-Emissionen und im Vergleich mit anderen Megastädten führt die Paulistaner Inventur folgende Werte für das Jahr 2009 (teilweise 2008) an: São Paulo: 1,4 t CO₂-Äquivalent/Einwohner; Mexiko-Stadt: 2,6 t CO₂-Äquivalent/Einwohner; Buenos Aires: 5,2 t CO₂-Äquivalent/Einwohner; New York: 6,2 t CO₂-Äquivalent/Einwohner; London: 6,4 t CO₂-Äquivalent/Einwohner (PMSP, SVMA 2013, S. 17).

Mögliche Folgen des Klimawandels

Dass für Stadt und Region São Paulo durchaus die Notwendigkeit besteht, sich nicht nur im Zusammenhang der Treibhausgas-Emissionen mit dem anthropogen getriebenen Klimawandel zu beschäftigen, sondern auch mit dessen eventuellen Folgen, machte eine von hochrangigen Wissenschaftlern und Forschungsinstitutionen (unter anderem dem INPE, der UNICAMP, der USP, der UNESP und anderen) erstellte und im Jahr 2010 veröffentlichte Studie (vgl. Nobre et al. 2010) deutlich, die sich der Verwundbarkeit brasilianischer Megastädte gegenüber dem Klimawandel widmet. Für den Fall São Paulos sehen die Wissenschaftler einen Temperaturanstieg sowie vor allem eine Zunahme der Starkregenereignisse voraus. Sie verweisen dabei auf Studien, die für den Zeitraum 2070 bis 2100 eine durchschnittliche Erhöhung der Temperaturen um 2 bis 3 Grad prognostizieren, womit eine Verdoppelung der Tage mit Starkregen (über 10mm/d) in der Stadt São Paulo verbunden sein kann (vgl. Nobre et al. 2010). Grundsätzlich wird von den Autoren

der hier zitierten Studie allerdings auch herausgestellt, dass São Paulo erstaunlicherweise nach wie vor vergleichsweise wenig auf seine komplexen mikroklimatischen Verhältnisse hin untersucht wurde, die beispielsweise aufgrund der Bebauungsmuster mit sehr spezifischen Situationen städtischer Wärmeinseln etc. verbunden sind (vgl. Nobre et al. 2010, S. 10). Die wesentlichen, mit den erwarteten anthropogen verursachten Veränderungen des Klimas einhergehenden Folgen werden insbesondere die Zunahme des Risikos von Überflutungen, Hochwässern und dadurch ausgelösten Hangrutschungen sein. Entsprechende Ereignisse haben sich in Südost- und Südbrasilien in den letzten Jahren immer stärker gehäuft. Auch São Paulo wurde immer wieder von solchen Events getroffen, zuletzt im Februar 2015. Die Hauptleidtragenden sind die besonders Verwundbaren, die Armutsbevölkerung, die ihre prekären Behausungen überproportional in besonderen Risikogebieten, wie in Hangbereichen oder an Gewässerläufen, errichten, weil diese Zonen von anderen Nutzungen nicht in Anspruch genommen werden.

Stadtentwicklungsplanung und metropolitane Governance

Erstmalig in Brasilien widmete die Verfassung von 1988 Fragen der Stadt eigene Abschnitte. Dies ist einerseits Ergebnis der enormen Bedeutungszunahme des Verstädterungsphänomens in Brasilien seit den 1960er Jahren, in denen Brasilien den Wandel von einem rural geprägten zu einem mehrheitlich verstädterten Land vollzog. Gleichzeitig ist es andererseits aber auch interpretierbar als Erfolg der Bewusstseinsbildung durch die Nationale Stadtreformbewegung (Movimento Nacional da Reforma Urbana – MNRU) in den Vorbereitungs Jahren für die neue Verfassung während des Redemokratisierungsprozesses nach 1984. So sind, neben der Betonung der Sozialverpflichtung des städtischen Privateigentums, nach § 182 der Verfassung alle Städte über 20.000 Einwohner zur Erarbeitung, Anwendung und Überprüfung eines Masterplans zur Stadtentwicklung (Plano Diretor) verpflichtet.

Dies gilt auch für São Paulo. Bis 2014 war der im Jahr 2002 unter der Stadtregierung von Martha Suplicy, einer Vertreterin der progressiven Arbeiterpartei PT (Partido dos Trabalhadores), erlassene Strategische Masterplan (Plano Diretor Estratégico – PDE) in Kraft. Er hatte während seiner 12jährigen Laufzeit die konservativen Regierungen von José Serra und Gilberto Kassab „überdauert“. Mit Amtsantritt des erneut von der progressiven Arbeiterpartei PT gestellten Bürgermeisters Fernando Haddad zu Jahresbeginn 2013 (seine Amtszeit dauert bis zum Jahresende 2016) begann auf breiter partizipativer Basis die Erarbeitung eines neuen Strategischen Masterplans (im Folgenden als PDE bezeichnet), der am 31.07.2014 als kommunales Gesetz Nr. 16.050 (Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo) erlassen wurde (vgl. PSP 2014a). Der PDE stellt das wichtigste politische Dokument zu den Herausforderungen, Perspektiven und Leitlinien der Stadtentwicklung und Stadtpolitik dar. Deshalb ist es sinnvoll, ihn genauer daraufhin zu untersuchen, welche Prioritäten, Leitbilder und konkreten Maßnah-

Ein neuer Strategischer Masterplan zur Stadtentwicklung

men er zur Steuerung der künftigen Stadtentwicklung vorsieht (sein Wirkungshorizont ist auf 12 Jahre angelegt).

**Keine Kontinuität
der Pläne ohne poli-
tische Kontinuität**

Diese Analyse muss jedoch vor dem Hintergrund eines kurzen Exkurses zu „Kontinuität“ bzw. „Diskontinuität“ der Kommunalpolitik und ihren Auswirkungen auf städtische Steuerung und Planung geschehen. Die Wirksamkeit der Richtlinien und Instrumente zur Steuerung und Planung der Stadtentwicklung hängt entscheidend vom politischen Willen der verantwortlichen Entscheidungsträger ab. Dies ist kein besonderes brasilianisches Phänomen, allerdings lässt sich gerade in Brasilien in vielen Fällen beobachten, dass bei politischen Richtungswechseln in der Stadtregerung geltende Rahmenrichtlinien zwar oftmals weiterhin bestehen, aber bei der Umsetzung konkreter Maßnahmen aus politischen Opportunitätsgründen umgangen werden oder zumindest in ihrer Wirkung abgeschwächt, bzw. durch spezifische Ausführungsbestimmungen „neu ausgerichtet“ werden. Kommunalpolitische Kontinuität ist, das zeigt eine Vielzahl von brasilianischen *best practice*-Beispielen (siehe die Erfahrungen in der so genannten „Ökologischen Hauptstadt“ Curitiba oder auch in Porto Alegre, der „Geburtsstätte“ des Bürgerbeteiligungshaushaltes), wesentliche Voraussetzung für die Dauerhaftigkeit und Wirksamkeit von ohnehin langfristig ausgerichteten Prinzipien und Maßnahmen der Stadtentwicklungspolitik. In den vergangenen Jahren hat es aber gerade in der größten brasilianischen Metropole, in São Paulo, eine solche Kontinuität nicht gegeben.

**„Recht auf Stadt“
und Prioritäten der
Stadtentwicklungs-
planung**

Auch wenn diese Vorbemerkungen kein „günstiges Licht“ auf die Chancen der Langfrist-Wirkung des seit 2014 geltenden PDE werfen, so macht es doch Sinn zu analysieren, wie der PDE die wesentlichen Herausforderungen der Stadtentwicklung definiert, welche Antworten er zu geben sucht und welche stadtpolitischen „Diskurse“ sich in diesen Antworten widerspiegeln. In den zehn großen Aufgabebereichen oder Handlungsfeldern des PDE finden sich wesentliche Elemente eines kritischen Stadtdiskurses, der in den letzten Jahren und Jahrzehnten nicht nur in Brasilien, sondern auch weltweit unter anderem im Rahmen der großen Habitat-Berichte und -Publikationen geführt wurde. In Brasilien stand insbesondere die Nationale Stadtreformbewegung MNRU für diesen Diskurs Pate, die nicht zuletzt von namhaften Vertreterinnen und Vertretern der akademischen, zivilgesellschaftlichen und politischen Debatten um Stadtpolitik und Stadtplanung in São Paulo geprägt wurde (z. B. Raquel Rolnik, Ermínia Maricato, Nabil Bonduki und andere mehr). Es geht primär um das „Recht auf Stadt“, das heißt um eine Stadtentwicklung, in der beispielsweise die Sozialverpflichtung des städtischen Privateigentums ernst genommen wird, bei der die Gewährleistung des Grundrechts auf Wohnen prioritär ist, des Weiteren um eine Stadtpolitik, die sozialräumliche Disparitäten abbauen, ungleiche Verwundbarkeiten der sozialen Akteure berücksichtigen und Lösungsmechanismen für sozialökologische Probleme und Konflikte ermöglichen soll. Vorrangige Bedeutung erhalten also die Handlungsbereiche Wohnraum, Versorgung mit (vor allem stadthygienischen) Basisinfrastrukturen, Mobilität und Umweltqualität. Als städtebauliche „Leitbilder“ lassen sich im gültigen PDE die Leitbilder der kompakten Stadt, der Dichte und vor allem der Nutzungsmischung sowie der kurzen Wege und dezentralen Versorgung wiederer-

kennen. Besondere Bedeutung sollen Partizipationsmechanismen auf unterschiedlichen Maßstabsebenen erhalten. Orientierungen an grundlegenden Prinzipien einer sozialen und nachhaltigen Stadt sind offensichtlich. Zur Umsetzung dieser Prinzipien und entsprechenden planerischen Aufgaben stellt das nach langjährigen kontroversen Debatten im Jahr 2001 erlassene brasilianische Stadtgesetz, Estatuto da Cidade (Lei 10.257, vom 10.7.2001), eine Vielzahl innovativer Instrumente zur Verfügung, auf die der Paulistaner PDE zurückgreifen möchte.

Handlungsfelder des Strategischen Masterplans

In einem ersten Handlungsfeld geht es dem PDE darum, die Gewinne aus der Stadtproduktion zu „sozialisieren“. So sollen beispielsweise Bauwerte, die über die festgelegten Basiskoeffizienten (GFZ 1 für die gesamte Stadt) hinaus geschaffen werden, nach dem Prinzip der zusätzlich geschaffenen Flächen (*solo criado*) abgeschöpft und über entsprechende finanzielle Abgaben (*outorga onerosa*) des Immobiliensektors einem kommunalen Fonds (FUNDURB) zugeführt werden, aus dem Maßnahmen des Sozialen Wohnungsbaus und der Stadtentwicklung finanziert werden sollen. Des Weiteren geht es in diesem Handlungsfeld darum, Leerstände zu Spekulationszwecken durch Baupflichten und Nutzungsvorschriften zu verhindern und als Durchsetzungsinstrumente hierfür eine progressive Grundsteuer (IPTU Progressivo no Tempo) und notfalls auch Enteignung vorzusehen. Darüber hinaus werden spezifische Stadtbereiche, so zum Beispiel das Zentrum und Gebiete entlang strategischer Achsen, zu Prioritätsgebieten des Sozialen Wohnungsbaus (ZEIS), Prioritätsgebieten der Stadterneuerung (OUCs) oder Prioritätsgebieten der Sozialverpflichtung des Eigentums erklärt.

Wohnraum

Ein zweites Handlungsfeld widmet sich dem Recht auf menschenwürdigen Wohnraum. Dabei geht es vor allem um die Ausweisung und Realisierung von Prioritätsgebieten des Sozialen Wohnungsbaus (Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS) und um Wohnungsbau für die besonders Bedürftigen, die als die Einkommensgruppen bis zu drei Mindestlöhnen definiert werden und die zumeist durch das „Raster“ der übergeordneten Wohnbaufinanzierung des Bundes „hindurchfallen“. Darüber hinaus ist eine Solidaritätsquote vorgesehen, mithilfe derer ein Wertäquivalent von 10 % der Fläche bei städtebaulichen Großprojekten abgeschöpft und dem kommunalen Sozialen Wohnungsbau zugeführt werden soll.

Mobilität

Ein drittes Handlungsfeld betrifft Verbesserungen im Bereich der städtischen Mobilität. Der ÖPNV soll verbessert und ausgebaut werden, beispielsweise mittels der Realisierung von Infrastrukturkorridoren. 30 % der Mittel des Stadtentwicklungsfonds (FUNDURB) sind für den Ausbau des ÖPNV, für innovative Fahrradkonzepte sowie für Verbesserungen der Fußgängerbereiche (Verbreiterung der Bürgersteige, Prioritätszonen etc.) vorgesehen. Neuartige Verkehrssysteme (zum Beispiel multimodale Systeme, Car Sharing, dort wo möglich auch Flusstransport) sollen gefördert und ein kommunaler Plan zur Städtischen Mobilität erarbeitet werden.

Stadtteilqualität

Ein viertes Handlungsfeld ist der Verbesserung der Stadtteilqualität gewidmet. Dabei geht es um Maßnahmen zur Erhaltung von Kleinteiligkeit und „traditionellen“ Strukturen in den Quartieren, um Nutzungsmischung sowie um ein verbes-

sertes Stadtteil-Management (unter Beteiligung der Betroffenen). Im Zuge einer „Dezentralisierung“ der Stadtentwicklungspolitik sollen entsprechende Entwicklungspläne auf der administrativen Ebene der Sub-Präfekturen und Stadtviertel erarbeitet werden.

Achsenkonzept

Das fünfte Handlungsfeld des PDE sieht eine stärkere Steuerung des Stadtwachstums entlang der bestehenden ÖPNV-Achsen vor. Dabei geht es sowohl um die Festigung der bereits bestehenden sowie um die Ausweisung und „Einrichtung“ neuer Infrastruktur-Achsen. Entlang dieser soll darauf geachtet werden, dass öffentliche Räume in ausreichendem Maße vorgesehen sind. Dem MIV soll keine Priorität eingeräumt werden. In diesem Sinne wird auf die Ausweisung von Parkflächen verzichtet und der bestehende Parkraum effizienter bewirtschaftet. Entlang der durch die vorgesehenen Maßnahmen gestärkten Entwicklungsachsen sollen Mindestquoten für Wohnraumnutzung vorgesehen werden, um Nutzungsmischung zu erhalten.

Ein sechstes Handlungsfeld sieht die Ausweisung von Prioritätsräumen übergeordneter metropolitaner Dynamik vor. Hierzu gehören das Stadtzentrum, Flussuferbereiche (zum Beispiel entlang der Flüsse Tietê und Pinheiros) sowie Areale entlang sperriger Infrastrukturen (vor allem entlang der Eisenbahnlinien und Bahnhöfe). Diese Bereiche sollen als prioritäre Stadterneuerungszonen verstanden werden, für die Projekte städtebaulicher Intervention gemeinsam mit der Zivilgesellschaft erarbeitet werden sollen.

In einem siebten Handlungsfeld sollen die wirtschaftliche und wirtschaftsräumliche Entwicklung der Stadt mit der Ausweisung von Gewerbegebieten, Fördergebieten, Entwicklungspolen und Technologieparks sowie mit der besseren Vernetzung bestehender Infrastrukturen und Zentralitäten betrieben werden.

Umwelt

Das achte Handlungsfeld ist der Umwelt und sozialökologischen Fragen gewidmet. So wird erstmals das Augenmerk auf die „ländlichen Gebiete“ innerhalb des Stadtgebietes und auf deren multiple Funktionen (Produktion, Schutz, Erholung, Ökosystemdienstleistungen) gerichtet. Mechanismen zur Abgeltung von Umweltdienstleistungen sollen eingeführt werden (z. B. in Wasserschutzgebieten oder zum Schutz verbliebener Waldflächen). Des Weiteren sollen im Rahmen des PDE 167 neue Parks und Freiflächen, dabei vor allem auch so genannte *parques lineares* entlang von Fließgewässern im Sinne des Schutzes der Uferzonen und zum Hochwasserschutz, eingerichtet und aus einem neu einzurichtenden kommunalen Freiflächenfonds finanziert werden.

Ein neuntes Handlungsfeld hat mit klassischen Themen des Denkmalschutzes (Gebäude- und Ensembleschutz), aber auch mit einem neuartigen Verständnis von kulturellen Werten und der Valorisierung von „Stadtlandschaft“ im Sinne von „Identitätsräumen“ zu tun.

Partizipation

Das zehnte Handlungsfeld widmet sich schließlich der Implementierung von Partizipations- und Monitoring-Mechanismen auf den unterschiedlichsten Ebenen, von der Einrichtung eines Kommunalen Beirates für Stadtpolitik über eine alle drei

Jahre abzuhaltende Stadtkonferenz bis hin zu Beiräten in Großprojekten der Stadterneuerung (den so genannten Operações Urbanas Consorciadas – OUCs, den Vorranggebieten für den Sozialen Wohnungsbau, usw.).

Ein neuer Bebauungsplan

Die entscheidende Ausführungsbestimmung für den Plano Diretor Estratégico ist der Bebauungsplan, der vereinfachend als Lei do Zoneamento (Zonierungsgesetz) bezeichnet wird und in dem detailliertere Vorschriften zu Bodeninwertsetzung und -nutzung mit Gültigkeit bis auf Parzellenebene festgeschrieben werden. Seit Juni 2015 wird die Neuformulierung und Anpassung des Lei do Zoneamento an den beschlossenen Plano Diretor Estratégico im Paulistaner Stadtparlament unter Durchführung zahlreicher öffentlicher Anhörungen verhandelt. Bei der Präsentation der Gesetzesvorlage im Stadtparlament betonte der Bürgermeister Fernando Haddad, dass sich bisher noch kein Bebauungsplan so stark den Prinzipien der Nachhaltigkeit und der Anpassung an den Klimawandel verschrieben hätte wie das neue zu verhandelnde Lei do Zoneamento (www.capital.sp.gov.br/portal/noticia/5698). In Anlehnung an den PDE werden auch im neuen Lei do Zoneamento folgende Prinzipien als entscheidende Orientierungslinien angegeben: Garantie menschenwürdiger Behausung; Orientierung der künftigen Stadtentwicklung an der Nähe zum ÖPNV; Nutzungsmischung und Verbesserung von Versorgung und zentralen Funktionen in den Vorranggebieten des Sozialen Wohnungsbaus (ZEIS); Erleichterung von Nutzungen jenseits der Wohnfunktion an den Peripherien des Stadtgebietes (mit dem Ziel, der Proliferation von Marginalisierungstendenzen entgegen zu wirken); Festlegung von Grundstücks-Maximalgrößen, um Kleinteiligkeit der Strukturen (Funktionsmischung), Nachbarschaftsnetze, ÖPNV-Nähe etc. zu erhalten; Verbesserung der städtischen Mobilität durch Begünstigung des ÖPNV, Begrenzung des MIV, Förderung der Fahrradnutzung etc.; geeignetes Flächenmanagement zur Förderung von Gewerbeansiedlung; Einführung einer „Umweltquote“, die bei der Inwertsetzung von Parzellen über 500m² Anwendung finden soll und über ein Punktesystem die Einhaltung von Umweltvorschriften (Gewässerschutz etc.) kontrollieren, bei Nicht-Einhaltung sanktionieren und bei Erfüllung über das Notwendige hinaus mit Vergünstigungen „belohnen“ wird.

Sondergebiete der Stadtsanierung: OUC

Im Bereich der Stadtentwicklung eine besondere Rolle spielen großflächige und langfristig angelegte Sondergebiete der Stadtentwicklung, -sanierung und -erneuerung, die so genannten Operações Urbanas Consorciadas (OUCs), deren Funktionsweise im Estatuto da Cidade festgelegt ist und für die, beispielsweise nach dem Vorbild der französischen Zones d'Aménagement Concerté (ZAC) sowie in Anlehnung an das inzwischen weltweit Einsatz findende Konzept der Business Improvement Districts (BID), jeweils spezifische Regelungen erlassen werden. Prinzipien der Public-Private-Partnership spielen bei den OUCs eine wichtige Rolle. Hinsichtlich der OUCs geht es in den aktuellen Diskussionen in São Paulo darum, Transparenz und Mitsprachemöglichkeiten der Betroffenen (vom Gesetz her ohnehin vorgesehen) zu verbessern. Hier schlägt sich sicherlich auch die landesweite Kritik an der Planung und Implementierung der Großvorhaben der Stadtentwicklung im Kontext der sportlichen Megaevents der letzten (Fußballweltmeisterschaft

2014) und kommenden Jahre (Olympische Sommerspiele 2016) nieder (vgl. hierzu für den Fall São Paulo Carvalho & Gagliardi 2015). Folgende Operações Urbanas sind derzeit (2015) in der Umsetzung bzw. kurz davor:

- **OUC Água Branca** (seit 1995): Gebiet mit hoher Verkehrswertigkeit und entsprechenden Belastungen; Handlungsschwerpunkte sind eine bessere Abstimmung zwischen Fern- und Nahverkehr, Maßnahmen zum Hochwasserschutz, Einrichtung öffentlicher Räume und Gemeinschaftsinfrastrukturen.
- **OU Centro** (seit 1997): Wirkungsgebiet ist das Stadtzentrum (Centro Velho, Centro Novo und angrenzende Gebiete); Schwerpunkte sind die städtebauliche Requalifizierung, Förderung von Gebäudesanierungen und -umnutzungen, der Denkmalschutz sowie die Unterstützung der Nutzungsmischung im Zentrum (Förderung von Wohn-, Kultur- und Bildungsfunktion).
- **OUC Faria Lima** (seit 1995): Wirkungsgebiet ist eine der wichtigsten Verlagerungsregionen von Zentrumsfunktionen im Südwesten des erweiterten Zentrums (Abb.3); Schwerpunkte sind vor allem verkehrliche Verbesserungen.
- **OUC Água Espraiada** (seit 2001): Wirkungsgebiet ist die jüngste Verlagerungsregion von Zentrumsfunktionen im Südwesten des erweiterten Zentrums; Schwerpunkte sind auch hier vor allem Verkehrsmaßnahmen.
- **OUC Bairros do Tamanduateí** (im Genehmigungsprozess): Wirkungsgebiet sind die ehemals vor allem durch industrielle Funktionen und durch Arbeiterbevölkerung gekennzeichneten Viertel entlang des Rio Tamanduateí, eines Süd-Nord-verlaufenden und das Zentrum querenden Zuflusses zum Rio Tietê; Schwerpunkte sind Verbesserungen der Wohn- und Lebensqualität in den Vierteln, Verbesserung von Versorgungsfunktionen, Nutzungsmischung und Verkehrsinfrastruktur, Erhaltung der Gewerbefunktion (u.a. auch unter Einbeziehung von historischen und Identitätsgründen).

Es scheint, dass in den jüngeren OUCs (insbesondere Bairros do Tamanduateí) Prinzipien der sozialen und nachhaltigen Stadt Vorrang erhalten sollen, nachdem über viele Jahre das vergleichsweise wirkmächtige Instrument der OUCs eher auf Verkehr sowie Stärkung und Ausbau der zentralörtlichen Funktionen – v. a. im Südwesten mit seinen neuen Zentrumsfragmenten – konzentriert war.

Planung für die Metropolitanregion

Vor allem im Kontext der Planung, Steuerung und Koordination künftiger Stadtentwicklung stößt eine an den Grenzen des Munizips (in unserem Falle der Kernstadt São Paulo) endende Politik rasch auch an die Grenzen ihrer Wirkung und Sinnhaftigkeit. Dem Zusammenwachsen der Kernstädte mit den in den letzten Jahren fast überall stärker wachsenden peri-urbanen Munizipien hat man in Brasilien bereits unter der Militärdiktatur in den 1970er Jahren durch Einrichtung der so genannten Regiões Metropolitanas (Metropolitanregionen) Rechnung getragen. In diesem Zuge wurde 1973 auch die Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) eingerichtet, die heute den ungefähr aus 20 Millionen Einwohnern in 39 Munizipien bestehenden Metropolitanraum umfasst, in dem Kernstadt und peri-urbane Munizipien baulich, verkehrstechnisch sowie funktional unmittelbar ineinander übergehen. Allerdings haben die für diesen Metropolitanraum geschaffenen *governance*-Strukturen keine über Dokumentation und Analyse und allenfalls

Das neue Estatuto da Metr pole

vergleichsweise unverbindliche Rahmenplanungen hinausgehende Wirkung erzielen können. Entsprechend ist die bereits 1975 auf zentralstaatliche Initiative eingerichtete und für die RMSP zuständige Institution EMPLASA (Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano SA) in den letzten Jahren eher als eine vergleichsweise schwache Institution zu bezeichnen gewesen. Allerdings ist in jüngster Zeit die Thematik der *governance* für die Metropolitanr ume wieder deutlich stärker in den Fokus des Interesses gerückt. Mit der Verfassung von 1988 ist die Zuständigkeit der Ausweisung von überörtlichen Metropolitanregionen auf die Bundesstaaten übergegangen. Im Zuge eines immer stärkeren Ausgreifens der Stadtextension über die Kernstädte hinaus ins Umland hinein haben viele Bundesstaaten von der Möglichkeit der Ausweisung von Metropolitanregionen und Agglomerationsräumen (Aglomerac es Urbanas) Gebrauch gemacht (von den ursprünglich neun RMs der 1970er Jahre hat sich die Gesamtzahl der Metropolitanregionen in Brasilien inzwischen auf über 60 erhöht), ohne dass dadurch allerdings die Wirksamkeit dieses *governance*-Formats deutlich gesteigert worden wäre. Seit 2004 wird als Ausführungsgesetz zu den entsprechenden Verfassungsartikeln von 1988 in Brasilien über ein Rahmengesetz für Metropolitanregionen – analog zum seit 2001 bestehenden Stadtgesetz – beraten. Im Januar 2015 ist schließlich das so genannte Estatuto da Metr pole (Lei 13.089, vom 12.1.2015) als nationales Metropolengesetz erlassen worden, das nun endlich Rahmenbedingungen für die durch die Bundesstaaten eingerichteten Metropolitanregionen und Agglomerationsräume schaffen soll. Insgesamt sind im Laufe der Beratungen zahlreiche Vorschläge zur Stärkung der institutionalisierten metropolitanen Steuerung und Koordinierung zurückgenommen oder abgeschwächt worden, so dass das Estatuto da Metr pole wohl als vergleichsweise „weiches“ Gesetz zu interpretieren ist. Seine Implementierung hat allenfalls in den letzten Monaten angefangen, so dass eine fundierte Beurteilung seiner Wirkmöglichkeiten noch ausstehen muss. Wesentliches Grundprinzip des Estatuto da Metr pole ist die Anwendung einer so genannten *Governana Interfederativa*, einer gemeinsamen inter-institutionellen *governance*, bei der Gemeinschaftsinteressen des gesamten Metropolitanraumes Vorrang gegenüber lokalen Partikularinteressen haben sollen und die insgesamt dem Ziel einer nachhaltigen Entwicklung für den Metropolitanraum dienen soll. Das vom Estatuto da Metr pole vorgesehene Hauptinstrument dieses *governance*-Formates ist ein Integrierter Stadtentwicklungsplan (Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado) für die Metropolitanregion als Ganzes. Darüber hinaus sind koordinierte Sektorpl ne (Verkehr, Stadthygiene etc.) vorgesehen, ebenfalls können Munizipgrenzen-überschreitende Operaoes Urbanas Consorciadas Interfederativas sowie weitere aus dem Estatuto da Cidade für eine Metropolitanregion abzuleitende Instrumente angewendet werden. Ob sich aus diesen neuen gesetzlichen Möglichkeiten die zur Lösung der Probleme in den urbanen Agglomerationen dringend erforderliche Stärkung und Effizienzsteigerung der metropolitanen *governance* ergeben wird, bleibt allerdings abzuwarten.

Macrometr pole Paulista: der mega-urbane Raum

Seit einigen Jahren wird der verst dterte Raum S o Paulo aufgrund der Expansionsprozesse und immer stärkeren Umlandverflechtungen deutlich über die RMSP hinausgehend definiert. Das „Konstrukt“ der so genannten Macrometr pole Pau-

lista (MMP) setzt sich immer mehr in wissenschaftlichen Analysen und planerischen Visionen durch (u. a. Asquino 2010). Die MMP besteht aus der Kernstadt São Paulo und weiteren 172 Munizipien des Bundesstaats São Paulo, die in mehreren Metropolitanregionen (RMSP, RM Vale do Paraíba e do Litoral Norte, RM Baixada Santista, RM Campinas, RM Sorocaba) und Agglomerationsräumen (AU Piracicaba, AU Jundiaí) zusammengefasst sind (Abb. 2a), und umfasst inzwischen mehr als 30 Millionen Einwohner. Die Verflechtungen im Verkehrs- und Logistikbereich, in der Wohnraum- und Pendlerproblematik, in der wirtschaftlichen Arbeitsteilung, aber auch im Umwelt- und Freizeitbereich sind inzwischen so groß (Abb. 2b), dass man von einem wahren „Stadtland“ nicht nur von nationaler, sondern auch von internationaler Bedeutung sprechen muss. Die Entwicklung gemeinsamer Entwicklungshorizonte und Planungsleitlinien ist auch auf dieser räumlichen Aggregatebene dringend erforderlich. Einen ersten Ansatz stellt der im Jahr 2013 von der EMPLASA vorgelegte Aktionsplan für die Macrometrópole Paulista (Plano de Ação da Macrometrópole Paulista 2013::2040 – PAM) für die Jahre 2013 bis 2040 dar (EMPLASA 2013). Wesentliche Handlungsfelder sieht der PAM in folgenden Themen: Territoriale Konnektivität und Wettbewerbsfähigkeit, territoriale Kohäsion und inklusive Verstädterung sowie metropolitane *governance* (EMPLASA 2013, S. 11, vgl. Abb. 2b). Es bleibt aber auch hier abzuwarten, ob der PAM über die „Papierform“ hinausgehend Wirkung erzielen kann. Auf jeden Fall ist aber zu beobachten – und dies drücken Estatuto da Metrópole und PAM (für den Fall der MMP) sicherlich aus –, dass das dringende Erfordernis einer besseren Abstimmung, Koordination, Integration und letztendlich Zusammenführung der einzelnen kommunalen Stadtpolitiken in einer Politik und *governance*-Struktur für den mega-urbanen Raum erkannt wurde. Allerdings ist der Weg dorthin vor allem auch aufgrund der politischen Kräftespiele und Konflikte ein ausgesprochen steiniger. Dies ist aber kein brasilianisches Spezifikum, sondern ein weltweites, wie unter anderem die nach wie vor in vielen Fällen unbefriedigende *governance* in europäischen Metropolitanräumen zeigt.

Fazit

Die derzeitigen Ziele der Stadtentwicklung und -planung in São Paulo klingen vielversprechend. Sowohl die dargestellten sektoralen Programme, in denen sich Fragen und Antworten zum sozialen Wohnungsbau sowie zum Umwelt- und Klimaschutz gewidmet wird, als auch der jüngst in Kraft getretene Masterplan für die gesamtstädtische Planung weisen viele Anknüpfungspunkte hin zu einer Transformation in Richtung Nachhaltigkeit auf. Die Wohnungsbauprogramme sind zwar in erster Linie sozialen Verbesserungen für die unter prekären Substandard-Wohnungen leidenden Bevölkerung gewidmet, erfüllen in ihren Zielsetzungen allerdings gleichzeitig auch zum Teil dezidiert ökologische Belange wie beispielsweise den Schutz der Wasserreservoirs und ihrer Quellgebiete im Süden der Stadt. Umgekehrt sind Umweltschutzprogramme, die primär ökologische Verbesserungen zur Folge haben sollen, integrativ ausgerichtet, was am Beispiel der Recyclingmaterialsammler deutlich wird, die aktiv in eine Recyclingstrategie mit eingebunden werden. Im strategischen Masterplan fallen unmittelbar die Bezüge zu

den eng mit nachhaltiger Entwicklung verbundenen Leitbildern der kompakten Stadt, der kurzen Wege und der Nutzungsmischung auf, die sich wie ein roter Faden durch den Masterplan von 2014 ziehen. Der bis 2026 geltende Plan öffnet verschiedene Perspektiven auf eine Entwicklung, die versucht, ökologischen, sozialen und ökonomischen Aspekten Rechnung zu tragen. Die vorgesehene vorrangige Berücksichtigung des ÖPNV bietet sowohl Verbesserungen für die von diesen Verkehrsmitteln abhängigen Bevölkerungsgruppen als auch positive Effekte für die Luftreinhaltung und damit für den Klimaschutz. Noch nicht bebaute städtische Flächen sollen geschützt werden und ein breites Spektrum an Umweltdienstleistungen erfüllen. Auch die weiteren Handlungsfelder berücksichtigen – wenn auch oft nur implizit – nachhaltige Ziele i. w. S. Gleichzeitig wird von allen drei Verwaltungsebenen – national, bundesstaatlich und kommunal – auf unterschiedliche Weise anerkannt, dass es Bedarf an intermunicipalen und intermetropolitanen Steuerungsmechanismen gibt, um Problemen, die in zunehmend zusammenwachsenden Stadtlandschaften nicht an den jeweiligen Verwaltungsgrenzen halt machen, begegnen zu können.

Sowohl in der Problemerkennung als auch der Entwicklung planerischer Lösungen sind also wichtige Schritte auf dem Weg zu einer nachhaltigen Transformation gesetzt worden. Die Frage, die sich nun anschließt, ist die nach der Umsetzung. Dies hängt in entscheidendem Maße vom politischen Willen ab. Wenn dieser gegeben ist, sind weitreichende Entwicklungen möglich. Sollte dagegen den Planungen nur untergeordnete Bedeutung beigemessen werden, so ist es ebenso gut möglich, dass es zu keiner oder nur partiellen Umsetzungen der Planungen kommt, ohne dass daraus für die politisch Verantwortlichen unmittelbar negative Konsequenzen erwachsen. Gerade in einer lebendigen Demokratie wie der São Paulos folgen im mehr oder weniger regelmäßigen Wechsel tendenziell progressive auf tendenziell konservative Stadtregierungen. Einerseits Ausdruck lebendiger Demokratie behindert dieser wiederholte Wechsel andererseits Kontinuität bei der Umsetzung langfristiger Planungen. Eine wichtige Rolle kommt deshalb einer aktiven Zivilgesellschaft zu, die auch im Fall häufiger Wechsel der Stadtregierungen eine gewisse Kontinuität durch ihre Möglichkeiten der Kontrolle, des Protests sowie der Erhebung von Forderungen gewährleisten und extreme Entwicklungen verhindern oder abmildern kann.

Daneben spielt trotz weitreichender kommunaler Autonomie die Qualität der Zusammenarbeit zwischen den oben genannten Verwaltungsebenen eine wichtige Rolle. Sich auf diesen drei Ebenen oppositionell gegenüberstehende Regierungen können viele mögliche Entwicklungen behindern oder bremsen. In diesen Fällen wird dann auch die grundsätzlich als wünschenswert erachtete Zusammenarbeit mit anderen Kommunen in Metropolitanregionen und darüber hinaus enorm erschwert. Umgekehrt sind im Falle von Interessenskongruenzen zwischen den Ebenen positive Entwicklungen in Richtung Nachhaltigkeit möglich.

Literaturverzeichnis

- Almeida, N. Fernandes de (2007): *Metamorfoses dos usos do lugar: a revalorização urbana como estratégia de acumulação de capital*. – Institut für Geographie der Universität São Paulo. São Paulo.
- Amore, C. Santo; Shimbo, L. Zanin & Rufino, M.B. Cruz (orgs.) (2015): *Minha casa... e a cidade? Avaliação do programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros*. – Rio de Janeiro (Observatório das Metrôpoles).
- Asquino, M. Saceno (2010): *A importância da Macrometrópole Paulista*. – *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais* 12 (1), S. 83–98.
- Balbim, R. & Campagner, L. (2011): *Desenvolvimento urbano, o uso de instrumentos adaptados. O caso das operações urbanas em São Paulo*. – 2ª Conferência do Desenvolvimento do IPEA, 23. – 25.11.2011, Brasília. In: <http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area7/area7-artigo40.pdf>; Zugriff: 05.06.2014.
- Baltrusis, N. & D’Ottaviano, M.C. Loffredo (2009): *Ricos e pobres, cada um em seu lugar: a desigualdade socio-espacial na metrópole paulistana*. – *Caderno CRH* 22 (55), S. 135–149.
- Barbon, A. Luppi; D’Ottaviano, C. & Pasternak, S. (2015): *São Paulo 2000–2010: Habitação e mercado imobiliário*. – In: Bógus, L.M. Machado & Pasternak, S. (eds.): *São Paulo: Transformações na ordem urbana*. – Série estudos comparativos. *Metrôpoles: Território, coesão social e governança democrática*. Rio de Janeiro (Observatório das Metrôpoles), S. 200–236.
- Bernecker, W. L.; Pietschmann, H. & Zoller, R. (2000): *Eine kleine Geschichte Brasiliens*. – Frankfurt/ Main.
- Besen, G. Rizpah; Ribeiro, H.; Günther, W.M. Risso & Jacobi, P.R. (2014): *Coleta seletiva na Região Metropolitana de São Paulo: Impactos da política nacional de resíduos sólidos*. – *Ambiente & Sociedade* 57 (3), S. 259–278.
- Bógus, L.M. Machado & Pasternak, S. (eds.) (2015): *São Paulo: Transformações na ordem urbana*. – Série estudos comparativos. *Metrôpoles: Território, coesão social e governança democrática*. Rio de Janeiro (Observatório das Metrôpoles).
- Bonduki, N. (2011): *O modelo de desenvolvimento urbano de São Paulo precisa ser revertido*. – *Estudos Avançados* 25 (71), S. 23–36.
- Calcagnotto, G. (2013): *Soziale Herausforderungen. Brasiliens soziale Herausforderungen*. – In: Frech, S. & Grabendorff, W. (Hrsg.): *Das politische Brasilien. Gesellschaft, Wirtschaft, Politik & Kultur*. – Schwalbach, S. 85–114.
- Carvalho, M. de & Gagliardi, C.M.R. (orgs.) (2015): *Megaprojetos, megaeventos, megalópole: A produção de uma nova centralidade em São Paulo*. – São Paulo.
- Comin, A. et al. (org.) (2012): *Metamorfoses Paulistas. Atlas Geoeconômico da Cidade*. – São Paulo (PMSP – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano).
- Coy, M. (2001): *São Paulo. Entwicklungstrends einer brasilianischen Megastadt*. – *Geographica Helvetica* 56 (4), S. 274–288.
- Coy, M. (2006): *Gated communities and urban fragmentation in Latin America: The Brazilian Experience*. – *GeoJournal* 66, S. 121–132.
- Coy, M. (2007): *Innenstadtentwicklung und Innenstadterneuerung in São Paulo – Akteure, Wahrnehmungen, Interessenkonflikte*. – In: Rothfuß, E. & Gamerith, W. (Hrsg): *Stadtwelten in den Americas*. – *Passauer Schriften zur Geographie*, H. 23. Passau, S. 57–69.

- Coy, M. & Borsdorf, A. (2009): Megacities and Global Change: Case Studies from Latin America / Megacidades und globaler Wandel: Fallbeispiele aus Lateinamerika. – Die Erde – Zeitschrift der Gesellschaft für Erdkunde 140 (4), S. 341–353.
- Coy, M. & Pöhler, M. (2002): Gated communities in Latin American megacities: case studies in Brazil and Argentina. – Environment and Planning B: Planning and Design 29, S. 355–370.
- Coy, M. & Schmitt, T. (2007): Brasilien – Schwellenland der Gegensätze. Zwischen regionaler Führerschaft, Globalisierungseinflüssen und internen Disparitäten. – Geographische Rundschau 59 (9), S. 30–39.
- Coy, M. & Töpfer, T. (2014): Inner-City Development in Megacities Between Degradation and Renewal: The Case of São Paulo. – In: Kraas, F. et al. (eds.): Megacities. Our Global Urban Future. – Dordrecht, Heidelberg, London, New York (International Year of Planet Earth), S. 101–119.
- D’Ottaviano, C. (2014): Política habitacional no Brasil e *Programa Localização Social* paulistano. – Caderno CRH 27 (71), S. 255–266.
- EMBRAESP (Empresa Brasileira de Estudos de Patrimônio) (o. J.): o. T. In: Infocidade (von der Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano da Prefeitura Municipal de São Paulo) (o. J.): Número de Lançamentos Residenciais Verticais, Município de São Paulo, Subprefeituras e Distritos Municipais, 1992 a 2012. – In: http://infocidade.prefeitura.sp.gov.br/htmls/15_numero_de_lancamentos_residenciais_verti_1992_671.html; Zugriff: 26.03.2014.
- EMPLASA, Governo do Estado de São Paulo (2013): Plano de Ação da Macrometrópole Paulista 2013::2014. O Futuro das Metrôpoles Paulistas. – São Paulo.
- Fix, M. (2001): Parceiros da exclusão. Duas histórias da construção de uma “nova cidade” em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada. – São Paulo.
- Gaspar, R. C. (2012): A cidade de São Paulo: Mudanças na economia metropolitana. – Pesquisa & Debate 23, 1 (41) S. 134–153.
- Hafner, R. (2014): handlung | macht | raum. Urbane Materialsammler-Kooperativen und ihre Livelihoods-Strategien in Buenos Aires. – Investigaciones. Forschungen zu Lateinamerika, Bd. 19, Wien.
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) (2014a): Contas Regionais do Brasil 2012. Contas Nacionais, 42. – Rio de Janeiro.
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) (2014b): Produto Interno Bruto dos Municípios 2012. Contas Nacionais, 43. – Rio de Janeiro.
- Jacobi, P.R. (2013): São Paulo metrópole insustentável – como superar esta realidade? – Cadernos da Metrópole 15 (29), S. 219–239.
- Jacobi, P.R.; Fracalanza, A.P. & Silva-Sanchez, S. (2015): Governança da água e a inovação na política de recuperação de recursos hídricos na cidade de São Paulo. – Cadernos da Metrópole 17 (33), S. 61–81.
- Kara José, B. (2010): A popularização do centro de São Paulo: Um estudo de transformações ocorridas nos últimos 20 anos. – Fakultät für Architektur und Städtebau der Universität São Paulo. São Paulo.
- Kara José, B. (2013): O que acontece para além dos discursos de revitalização urbana: novos atores da recuperação de edifícios no centro de São Paulo. – Anais: Encontros Nacionais da ANPUR 15, S. 1–16.

- Kowarick, L. (2011): O centro e seus cortiços: dinâmicas socioeconômicas, pobreza e política. – In: Kowarick, L. & Marques, E. (orgs.): São Paulo: Novos percursos e atores. Sociedade, cultura e política. – São Paulo (Centro de Estudos da Metrópole), S. 79–103.
- Kowarick, L. & Marques, E. (orgs.) (2011): São Paulo: Novos percursos e atores. Sociedade, cultura e política. – São Paulo (Centro de Estudos da Metrópole).
- Maricato, E. (2011): Metrôpoles desgovernadas. – Estudos Avançados 25 (71), S. 7–22.
- Marques, E. (2014): Estrutura Social e Segregação em São Paulo: Transformações na Década de 2000. – DADOS – Revista de Ciências Sociais 57 (3), S. 675–710.
- Marques, E. & Rodrigues, L. (2013): O Programa Minha Casa Minha Vida na metrópole paulistana: Atendimento habitacional e padrões de segregação. – Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais 15 (2), S. 159–177.
- Martins, M.L. Refinetti (2011): São Paulo, centro e periferia: a retórica ambiental e os limites da política urbana. – Estudos Avançados 25 (71), S. 59–72.
- Nakano, K. & Kohara, L. (2013): São Paulo: Repovoamento das áreas centrais. – In: Sposati, A. & Koga, D. (eds.): São Paulo. Sentidos territoriais e políticas sociais. – São Paulo, S. 70–119.
- Nobre, C. A. et al. (2010): Vulnerabilidades das Megacidades Brasileiras às Mudanças Climáticas: Região Metropolitana de São Paulo. – São Paulo (INPE, UNICAMP, USP, IPT, UNESP – Rio Claro).
- Nobre, E. A. Cusce (2009): Políticas urbanas para o centro de São Paulo: Renovação ou reabilitação? Avaliação das propostas da Prefeitura do Município de São Paulo de 1970 a 2004. – Pós. Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP 16 (25), S. 214–231.
- Novy, A. (2001): Brasilien. Die Unordnung der Peripherie. Von der Sklavenhaltergesellschaft zur Diktatur des Geldes. – Wien.
- PMSP (Prefeitura do Município de São Paulo) (2010): Plano Municipal de Habitação da Cidade de São Paulo – PMH 2009–2024 (versão para debate público). – São Paulo
- PMSP (Prefeitura do Município de São Paulo), SVMA (Secretaria do Verde e do Meio Ambiente do Município de São Paulo) (2013): Inventário de Emissões e Remoções Antrópicas de Gases de Efeito Estufa do Município de São Paulo de 2003 a 2009, com atualização para 2010 e 2011 nos setores Energia e Resíduos. Sumário Executivo. – São Paulo.
- PMSP (Prefeitura do Município de São Paulo) (2014): Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014). Estratégias ilustradas. – São Paulo
- Porto, A. R. (1992): História Urbanística da Cidade de São Paulo (1554–1988). – São Paulo.
- Presidência da República (2015): Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, “Estatuto da Metrópole”. – Brasília (PR – Casa Civil).
- Presidência da República (2001): Lei nº 10.257, de 10 de Julho de 2001, “Estatuto da Cidade”. – Brasília (PR – Casa Civil).
- Rolnik, R. & Klink, J. (2011): Crescimento econômico e desenvolvimento urbano. Por que nossas cidades continuam tão precárias? – Novos Estudos CEBRAP 89, S. 89–109.
- Rolnik, R. & Klintowitz, D. (2011): (I)Mobilidade na cidade de São Paulo. – Estudos Avançados 25 (71), S. 89–108.

- Saraiva, C. & Marques, E. (2011): Favelas e periferias nos anos 2000. – In: Kowarick, L. & Marques, E. (orgs.): São Paulo: Novos percursos e atores. Sociedade, cultura e política. – São Paulo (Centro de Estudos da Metrópole), S. 105–130.
- Somekh, N. (1997): A cidade vertical e o urbanismo modernizador. São Paulo 1920-1939. – São Paulo.
- Souchaud, S. (2012): A confecção: nicho étnico ou nicho econômico para a imigração latino-americana em São Paulo? – In: Baeninger, R. (org.): Imigração Boliviana no Brasil. – Campinas (Núcleo de Estudos de População-Nepo/Unicamp), S. 75–92.
- Teixeira, A. C. Chaves; Comaru, F. de Assis; Cymbalista, R. & Sutti, W. (2005): Estudo de caso. Conflitos em torno do direito à moradia na região central de São Paulo. – In: Ibase (Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas): MAPAS – Monitoramento ativo da participação da sociedade. Relatório do Projeto. – Rio de Janeiro.
- Töpfer, T. (2013a): São Paulo: Big, Bigger, Global? The Development of a Megacity in the Global South. – In: Exenberger, A.; Strobl, P.; Bischof, G. & Mokhiber, J. (eds.): Globalization and the City: Two Connected Phenomena in Past and Present. – Innsbruck, S. 163–178.
- Töpfer, T. (2013b): Verdrängung und Widerstand – Der öffentliche Raum als Austragungsort von Widersprüchen. – In: Husseini de Araújo, S.; Schmitt, T. & Tschorn, L. (Hrsg.): Widerständigkeiten im ›Land der Zukunft‹. Andere Blicke auf und aus Brasilien. – Münster, S. 254–265.
- Töpfer, T. (2014a): Las barreras visibles e invisibles para los pobres urbanos en el centro de San Pablo, Brasil. La criminalización de la pobreza como medida de regeneración del centro. – In: Di Virgilio, M. M. & Perelman, M. D. (Hrsg.): Ciudades latinoamericanas : desigualdad, segregación y tolerância. – Buenos Aires, S. 159–178.
- Töpfer, T. (2014b): Wem gehört der öffentliche Raum? Aufwertungs- und Verdrängungsprozesse im Zuge von Innenstadterneuerung in São Paulo. – Dissertation am Institut für Geographie der Universität Innsbruck. Innsbruck.
- Torres, H.; Alves, H. & Oliveira, M.A. de (2007): São Paulo peri-urban dynamics: some social causes and environmental consequences. – Environment & Urbanization 19 (1), S. 207–223.
- UN-HABITAT, Fundação SEADE (2010): São Paulo: A tale of two cities. – Cities & citizens series. Bridging the urban divide, study 1. Nairobi.
- Villaça, F. (1998): Espaço intra-urbano no Brasil. – São Paulo.
- Villaça, F. (2011): São Paulo: segregação urbana e desigualdade. – Estudos Avançados 25 (71), S. 37–58
- Wilhelm, J. (2013): Mobilidade urbana: um desafio paulistano. – Estudos Avançados 27 (79), S. 7–26.
- Zilla, C. (2013): Soziale Ungleichheit und Sozialpolitik. – In: Birle, P. (Hrsg.): Brasilien. Eine Einführung. – Frankfurt, S. 91–108.
- Zola, J. A. Barbosa (2007): Praça do Patriarca. A permanência dos espaços públicos centrais na cidade de São Paulo. – Fakultät für Architektur und Städtebau der Universität São Paulo. São Paulo.

Factsheet São Paulo

Thema	Jahr	Stadt São Paulo	Metropolit-anregion ¹	Macromet-rópole Pau-lista ²	Brasilien	Quelle
Bevölkerung	2010	11.253.503 Einwohner (5,9 % der Bevölkerung Brasiliens)	19.683.975 Einwohner	30.517.375 Einwohner	190.755.799 Einwohner	Bevölkerungs-Zensus des IBGE 2010
Bevölkerungs-entwicklung in der Stadt São Paulo	<p>Quellen: Souza, M.A.A.d. (2004): Território e lugar na metrópole – Revisitando São Paulo. In: Carlos, A.F.A. (ed.): Geografias de São Paulo: a metrópole do século XXI. São Paulo. & www.ibge.gov.br</p>					
Bevölkerungs-wachstum	2000 – 2010	0,75 %/J.	0,96 %/J.	1,17 %/J.	1,17 %/J.	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano/SMDU - Departamento de Estatística e Produção de informação/Dipro
Rang	2014	fünftgrößte Metropolitanregion weltweit und größte Südamerikas				World Urbanization Prospects: The 2014 Revision
Bevölkerungs-dichte	2010	7458 Ew./km ²	2475 Ew./km ²	611 Ew./km ²		Bevölk.-Zensus des IBGE 2010
Human-De-velopment Index (HDI) auf städti-scher Ebene ³	2000	0,733	0,714			United Nations De-velopment Pro-gramme, Brazil (PNUD Brasil)
	2010	↗ 0,805	↗ 0,794			

¹ Stadt São Paulo und 38 weitere Nachbarstädte. 1973 wurde die *Região Metropolitana* (Metropolitanregion) *São Paulo* zusammen mit damals weiteren neun Metropolitanregion durch ein Bundesgesetz geschaffen.

² Stadt São Paulo und 172 weitere Nachbarstädte im Bundesstaat São Paulo. Die *Macrometrópole Paulista* setzt sich neben der Metropolitanregion São Paulo aus drei weiteren Metropolitanregionen und weiteren Agglomerationsregionen im Bundesstaat São Paulo zusammen. Ziel ist v. a. eine verbesserte Planung und Regionalentwicklung in diesem Raum.

³ Der Index der menschlichen Entwicklung auf städtischer Ebene setzt sich zusammen aus den Subindizes Lebens-erwartung bei Geburt, Bildungsstand und monatliches Prokopfeinkommen.

Thema	Jahr	Stadt São Paulo	Metropolit-anregion ¹	Macromet-rópole Pau-lista ²	Brasilien	Quelle
GINI-Koeffizient ⁴	1991	0,56	k. A.			Atlas do Desenvolvi-mento Humano no Brasil
	2000	↗ 0,61	0,59			
	2010	↗ 0,62	↗ 0,60			
BIP/Kopf in R\$	2012	43.885,26	39.377,91		22.645,80	SEADE: Informações dos Municípios Pau-listas
Einkommensverteilung der Haushalte nach Mindestlohnklassen⁵ in %						
kein Einkommen	2010	5,66	5,48		3,80 ^x	Bevölkerungs-Zensus des IBGE 2010 (*Werte für Brasilien beziehen sich auf urbane Räume im Land.)
bis ½ Mindestl.		0,53	0,72		2,56 ^x	
½–1 Mindestlohn		6,30	6,92		12,70 ^x	
1–2 Mindestl.		16,48	18,10		22,11 ^x	
2–5 Mindestl.		33,96	35,91		34,88 ^x	
5–10 Mindestl.		20,04	19,33		15,23 ^x	
10–20 Mindestl.		10,69	8,92		6,03 ^x	
über 20 Mindestl.		6,33	4,62		2,69 ^x	
Anschluss an Müllabfuhr (Haushalte)	2010	99,81 %	99,67 %		97,40 % (Urbane Räume in BR)	SEADE: Informações dos Municípios Pau-listas und Bevölke-rungs-Zensus des IBGE 2010
Anschluss an Wasserversor-gung (Haushalte)	2010	99,32 %	98,29 %		91,9 % (Urbane Räume in BR)	
Anschluss an Abwasserkanali-sation (Haushalte)	2010	92,26 %	87,98 %		75,3 % (Urbane Räume in BR)	
Anteil der Wirtschaftssektoren an der gesamten Wirtschaftsleistung						
Landwirtschaft	2012	0,01 %	0,06 %		5,20 %	SEADE: Informações dos Municípios Pau-listas & IBGE: Banco de Dados Séries Esta-tísticas & Séries His-tóricas
Industrie		18,11 %	21,15 %		26,30 %	
Dienstleistungen		81,88 %	78,80 %		68,50 %	
Anteil der Beschäftigten in ausgewählten Wirtschaftsbereichen						
- Land- und Forstwirtschaft	2013	0,11 %	0,34 %*		3,02 %	Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego. Relação Anual de Informações Sociais – Rais. Elaboração: SMDU/Deinfo (*Metropolitan-region ohne Stadt SP)
- Maschinenbau		1,05 %	2,32 %*		1,34 %	
- Transportmit-telindustrie		0,52 %	4,41 %*		1,29 %	
- Chemische Industrie		1,66 %	5,12 %*		1,94 %	
- Textilindustrie		1,90 %	1,57 %*		2,08 %	
- Finanzdienst-leistungen		3,29 %	1,80 %*		1,74 %	
- Immobilien-wirtschaft		19,58 %	14,60 %*		11,04 %	
- Öffentliche Verwaltung		16,57 %	7,91 %*		19,08 %	

Abb. 1: Factsheet São Paulo

⁴ Der Gini-Koeffizient ist ein Maß für die Einkommensungleichheit in einer Bevölkerung innerhalb eines bestimmten Territoriums. Ein Wert von 1 bedeutet die maximale Ungleichverteilung und der Wert 0 die perfekte Gleichverteilung zwischen allen Mitgliedern einer gegebenen Bevölkerung.

⁵ Zugrunde liegender Mindestlohn: R\$ 510,00 (ca. €230,00)



Abb.: 2a: São Paulo: Kernstadt – Metropolitanregion – mega-urbaner Raum

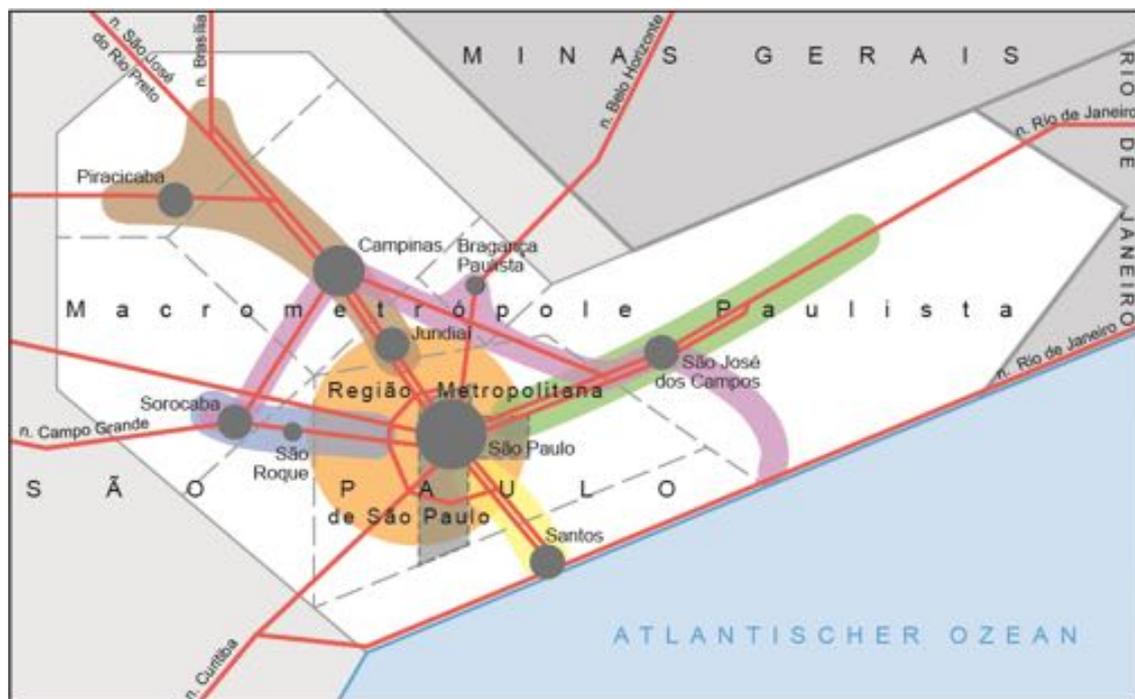


Abb.: 2b: São Paulo – mega-urbaner Raum: Funktionsräumliche Differenzierungen in der Macrometropole Paulista

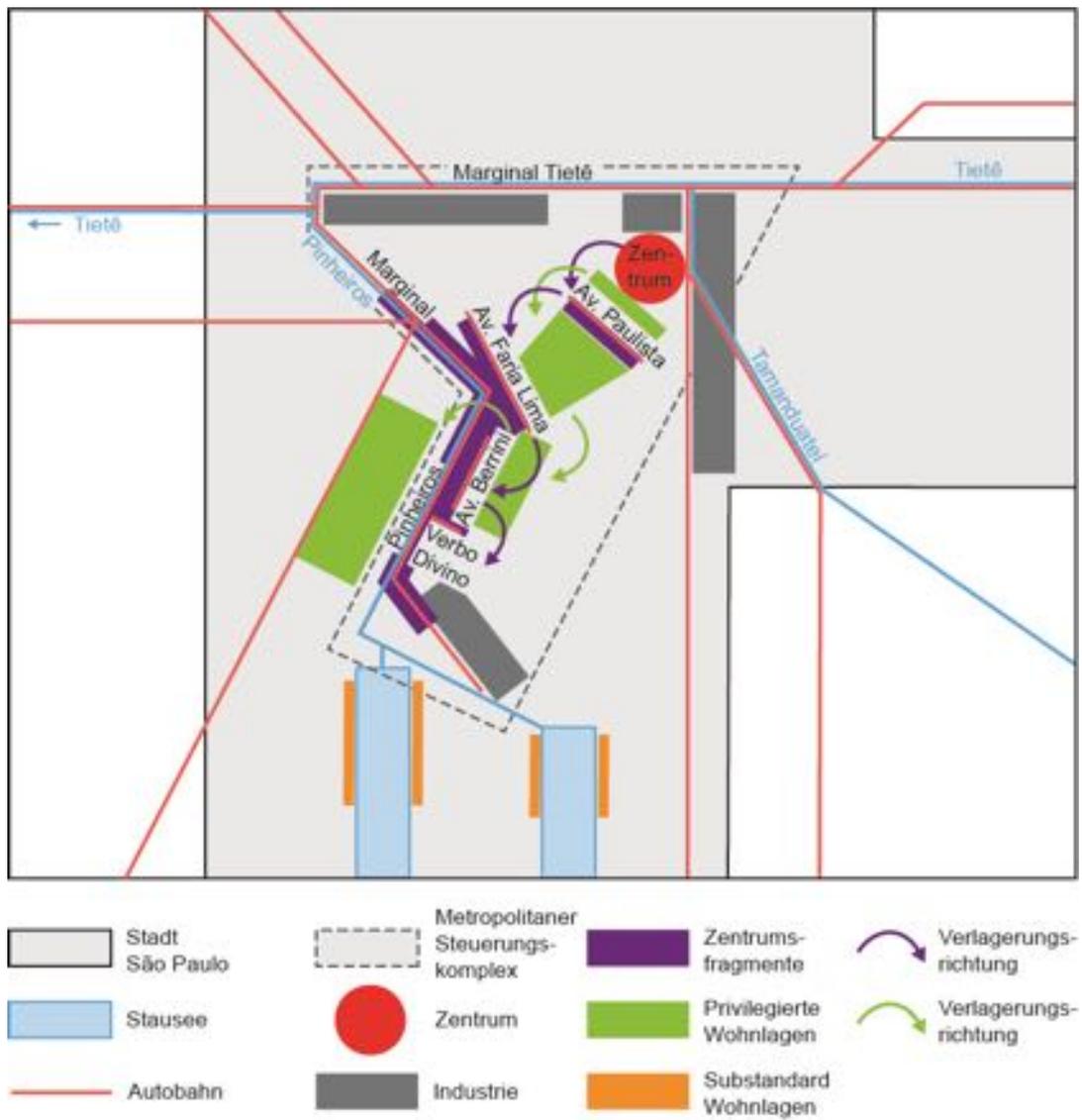


Abb.: 3: São Paulo: Funktional- und sozialräumliche Differenzierungen in der Kernstadt

Zusammenfassung

São Paulo als nicht nur größte Metropolitanregion Südamerikas sondern der gesamten südlichen Hemisphäre steht einerseits vor der Aufgabe, typische Herausforderungen einer Megastadt des Globalen Südens zu meistern, gleichzeitig hat die Stadt aber auch die planerischen und – wenn auch sicher nie ausreichenden – finanziellen Kapazitäten, um diesen Problemen begegnen zu können und eigenständige Entwicklungen in Richtung Nachhaltigkeit einzuleiten.

Viele Pläne und Programme der aktuellen sowie der Vorgängerregierung der Stadt São Paulo spiegeln das Bewusstsein für die Notwendigkeit einer nachhaltigen Stadtentwicklung wider. In den letzten Jahren wurden Programme und Pläne zu Themen verabschiedet, die ökologische, soziale und ökonomische Aspekte – wenn auch nicht immer gleichgewichtet – gemeinsam berücksichtigen. Neben dem Bemühen auf kommunaler Ebene um Sektor übergreifende Lösungen zentraler urbaner Probleme, werden entsprechende Programme, mit denen bestehende Herausforderungen angegangen werden sollen, auch auf den beiden übergeordneten Verwaltungsebenen des Bundesstaats São Paulo und des Bundes erarbeitet.

Der Fokus dieser Expertise liegt auf den Themen Wohnraumversorgung, Umwelt- und Klimaschutz und der übergeordneten Stadtentwicklungsplanung mit einem Ausblick auf die intermetropolitane Steuerung. Die Wohnraumproblematik ist trotz abnehmendem Bevölkerungswachstum im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts weiterhin drängend. Neben Programmen zum Sozialen Wohnungsbau werden auch Favela-Upgrading- und besitzrechtliche Regularisierungs-Programme verfolgt, um das Wohnraumdefizit zu verringern und teilweise ökologischen Belangen Rechnung zu tragen. Die Agenden im Bereich des Umweltschutzes widmen sich stadthygienischen Problemen wie der Abwasserentsorgung und der Müllsammlung und -entsorgung unter Einbeziehung des informellen Sektors bei der Erfassung von Recyclingmaterial. Der Nationale Plan zur Anpassung an den Klimawandel wird durch ein kommunales Gesetz zum Klimawandel ergänzt, das helfen soll, den Beitrag São Paulos auf den Klimawandel zu reduzieren. Der aktuelle Strategische Masterplan von 2014 orientiert sich in zehn Handlungsfeldern an dem Leitbild der kompakten Stadt (Dichte, Nutzungsmischung, kurze Wege). Der Masterplan ist somit einer nachhaltigen Stadtentwicklung verpflichtet. Derzeit wird der auf dem Strategischen Masterplan basierende Bebauungsplan neu verhandelt.

In zunehmendem Maße wird die Notwendigkeit erkannt, für Lösungen urbaner Problemkonstellationen, die oft über die Munizipgrenzen hinausreichen, größere Raumeinheiten zu berücksichtigen. Bereits seit den 1970er Jahren existiert zu diesem Zweck die Metropolitanregion São Paulo und in jüngerer Vergangenheit gibt es Versuche, im Rahmen der Macrometrópole Paulista Planungen für mehrere benachbarte Metropolitanregionen und weitere Munizipien zu initiieren. Die Institutionen auf beiden Maßstabsebenen sind aber bisher als eher schwach einzustufen.

Die im Fall São Paulo fortdauernde Herausforderung besteht in der Umsetzung der vorgestellten, langfristigen Pläne und Programme. Oftmalige Regierungswechsel von sich oppositionell gegenüber stehenden Stadtregierungen führen nicht selten zu kurzfristigen Veränderungen der stadtpolitischen Schwerpunktsetzungen, die trotz der bestehenden, meist gesetzlich verankerten Pläne und Programme möglich sind, da letztere einerseits Interpretationsspielräume aufweisen und andererseits ihre Nichtbeachtung zu keinen negativen Konsequenzen für die Verantwortlichen führen. Ein gesamtgesellschaftlicher Konsens hinsichtlich übergeordneter, langfristiger Ziele jenseits partei- und machtpolitisch motivierter, kurzfristiger Stadtpolitiken ist deshalb erforderlich, um eine Transformation zur Nachhaltigkeit einzuleiten.

Externe Expertise für das WBGU-Hauptgutachten
„Der Umzug der Menschheit: Die transformative Kraft der Städte“
Berlin: WBGU
ISBN 978-3-9396191-44-8
Verfügbar im Internet unter
www.wbgu.de/wbgu_hg2016/

Autoren: Prof. Dr. Martin Coy und Dr. Tobias Töpfer (Institut für Geographie der Universität Innsbruck):
Titel: São Paulo: Aktuelle Entwicklungstrends und Möglichkeiten der Transformation zur Nachhaltigkeit
Innsbruck, 2015

**Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung
Globale Umweltveränderungen (WBGU)**

Geschäftsstelle	Telefon: (030) 26 39 48-0
Luisenstraße 46	E-Mail: wbgu@wbgu.de
10117 Berlin	Internet: www.wbgu.de

Alle Gutachten können von der Internet-Webseite <http://www.wbgu.de/veroeffentlichungen/> heruntergeladen werden.