

Die Grenzen der Planbarkeit: weshalb die Stadtplanungsinstanzen in Mexiko Stadt versagen

Autor(en): **Perlo, Manuel / Zamorano, Luis**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Tec21**

Band (Jahr): **129 (2003)**

Heft 36: **Grösse als Problem: Mexiko Stadt**

PDF erstellt am: **19.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-108811>

Nutzungsbedingungen

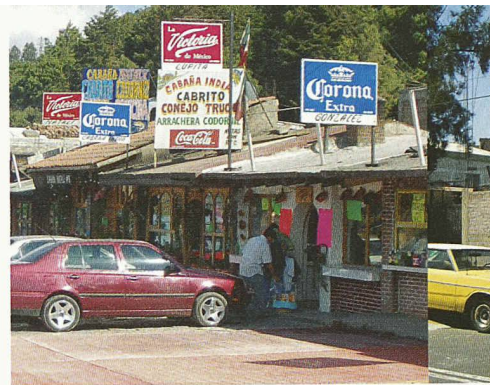
Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.



Die Grenzen der Planbarkeit

Weshalb die Stadtplanungsinstanzen in Mexiko Stadt versagen

Ihre Dimension und ihre Wachstumsdynamik machen Mexiko Stadt zu einem gigantischen Prüfstand für Infrastrukturen, Planungsmethoden und Verwaltungsstrukturen. Die politische Gliederung der Metropolitanregion ist dabei eine denkbar schlechte Ausgangslage.

Die Bildung von riesigen Metropolitanregionen ist ein weltweites Phänomen. In den Entwicklungsländern (zum Beispiel in Lateinamerika) erfolgt dieser Prozess besonders heftig und unkontrolliert. Hier wird der Prozess durch die Landflucht, ausgelöst durch prekäre Lebensverhältnisse auf dem Land, und hohe Wachstumsraten der Bevölkerung noch beschleunigt. Das explosive Stadtwachstum überfordert die politischen Behörden. Ausserdem sprengt es die politischen Einheiten. Administrativ separat verwaltete Gebiete geraten in einen funktionalen Zusammenhang. Die Geschwindigkeit des Prozesses, mangelnde finanzielle Ressourcen, fehlendes administratives Know-how und fehlender politischer Wille haben diese Städte zu Gebieten gemacht, die sich unkoordiniert und unreguliert entwickeln. Je grösser eine Stadt ist, je mehr Einwohner sie hat und je komplexer die politischen Gefüge sind, umso ausgeprägter sind diese Probleme. In Mexiko Stadt bzw. der Metropolitanregion im Tal von Mexiko sind sie ins Unvorstellbare potenziert.

Planungsgesetze und -administration

Der mexikanische Staat betrat das Feld der Stadtplanung spät. Erst 1976 trat das Siedlungsgesetz (Ley General de Asentamientos Humanos) in Kraft. Kurz darauf wurde das Ministerium für Siedlung und öffentliche Bauten (Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Vorläufer des heutigen Secretaría de Desarrollo Social, Sedesol) geschaffen mit der Aufgabe, dieses Gesetz in der Praxis umzusetzen. Nach und nach setzten die Bundesstaaten das nationale Gesetz in lokale Baugesetze und Stadtentwicklungspläne um. Es entstand eine Vielzahl von Plänen und Programmen für Regional- und Stadtentwicklungen.

Heute werden die nationalen Raumplanungsziele (die Bevölkerungsverteilung und die Wachstumszahlen für die ländlichen und städtischen Regionen) alle sechs Jahre vom Sedesol formuliert und die entsprechenden Aktionspläne, die die Zielerreichung sicherstellen sollen, in Kraft gesetzt. Aufgrund dieser nationalen Vorgabe überarbeiten die Bundesstaaten ihre Stadtentwicklungsprogramme. Deren Pläne regeln die Nutzungsverteilung, die Baudichten und die Bauhöhen. Sie müssen von den Parlamenten der Bundesstaaten genehmigt werden.

Im Distrito Federal (dem Bundesstaat Mexiko Stadt) ist eine zusätzliche Ebene eingeschaltet. Für den ganzen Stadtstaat gibt es einen städtebaulichen Generalplan, der die grossen Züge regelt und mit Quartierplänen für die 16 Quartiere (Delegaciones) ergänzt wird. Auch die Quartierpläne werden von der gesamtstädtischen Planungsbehörde erarbeitet und zusammen mit dem Generalplan von der nationalen Legislative in Kraft gesetzt.

Für die Metropolen verlangt das nationale Planungsgesetz, dass die Planungen aller beteiligter Staaten und Kommunen mit den nationalen Planungszielen abgestimmt sind. Für Mexiko Stadt mit seinen 18 Mio. Einwohnerinnen und Einwohnern (etwa die Hälfte davon im Distrito Federal) heisst dies, dass die Planungen der Quartiere, des Stadtstaats, des Bundesstaats (Estado de México) mit seinen Gemeinden und einer Gemeinde im Staat Hidalgo koordiniert sein müssen. Drei Staatsregierungen, drei Staatsparlamente, 16 Quartiere und 59 politische Gemeinden müssen ihre Planungen mit der Nationalversammlung abstimmen.

Um diese titanische Aufgabe zu bewältigen, schuf der Nationalstaat ein weiteres Gremium, die Exekutivkommission für die Koordination der Metropole. In diese Kommission delegieren die beteiligten politischen Körperschaften Vertreter. Sie verfügt über die Unterabteilungen Wasser und Abwasser, Transport und Strassenwesen, öffentliche Sicherheit und Rechtspflege, Planung und Bau, Abfälle, Zivilschutz sowie öffentliches Gesundheitswesen. Die Planungs- und Baukommission hat die Aufgabe, den Gesamtplan zu verfassen.

In den dreissig Jahren, seit es diese Gremien gibt, entwickelten sie vor allem regulative, normative und Kontrollinstrumente. Fast völlig fehlten Strategien für die Umsetzung und Planungsinstrumente auf gestalteri-



schen und kooperativen Ebenen. Es verwundert deshalb nicht, dass die grössten Schwächen des Planungssystems Vollzugsprobleme sind.

Kompliziertes System und lokale Ränke

Im letzten Jahrzehnt sind verschiedene Versuche unternommen worden, neue Formen der Zusammenarbeit und neue Planungsverfahren zu entwickeln. Der Erfolg ist bescheiden geblieben. Der Erfolg der Planung hängt von den Möglichkeiten ab, unterschiedlichste administrative und politische Ebenen und Gremien auf eine gemeinsame Strategie zu verpflichten, und damit von den politischen Strategien der beteiligten Gremien. Dies in einem historischen Kontext, in dem Nationalstaat, Bundesstaat und Stadtstaat sich immer wieder erbittert bekämpft haben. Nur ein Beispiel: Die Regierung des Stadtstaats konnte sich mit dem Nationalparlament nicht über den Entwicklungsplan 2000–2005 einigen. Das hat die Planung auf allen Stufen bis hinunter zu den Quartieren blockiert. Jede noch so kleine Zonenänderung kann jetzt nicht in die periodische Überarbeitung der Zonenpläne aufgenommen werden, sondern muss als Spezialfall alle administrativen Stufen bis zum Nationalparlament durchlaufen. Das dauert im besten Fall Monate. Der Druck der «Realität» hat in dieser Situation das Ventil in der Illegalität gefunden: Im ganzen Stadtstaat werden im grossen Stil Wohngebäude illegal für Handel und Dienstleistungen umgenutzt.

In diesem Kontext hat auch die Regierung des Stadtstaates zu so genannten «extranormativen» Mitteln gegriffen, um Einfluss auf die Entwicklung der Stadt nehmen zu können. In einem polemischen Papier, dem so genannten «Bando 2», wurden Ende 2000 die Regierungsziele veröffentlicht: Die Stadt soll nicht mehr an den Rändern wachsen, die innerstädtischen Quartiere sollen mit Wohnungsbau verdichtet werden. Dieses Planungsziel hat keinen legalen Status, wird aber mit einem Trick umgesetzt. Mit dem Hinweis auf die Kapazitätsengpässe der Wasserversorgung hat die Baubehörde in den Randquartieren einen faktischen Baustopp durchgesetzt und bewilligt vorzugsweise eigentlich zonenwidrigen mehrgeschossigen Wohnungsbau in den zentralen Quartieren.

Wenn auch nicht in diesem Ausmass, gibt es doch ganz ähnliche Konflikte im Bundesstaat Mexiko. Auch hier

unterlaufen einzelne Kommunen mit ihren Planungen die übergeordneten Ziele. Was die Staaten für sich nicht schaffen, erweist sich in der Zusammenarbeit zwischen den Staaten als noch unlösbarer. Der Nationalstaat, der hier koordinierend eingreifen müsste, versagt.

Ohne die Erfolge der koordinierenden Gremien schmälern zu wollen – angesichts der Probleme der Stadt erweisen sie sich als unzureichend. Im Allgemeinen akzeptieren die gleichen Regierungen, die an den Koordinationsplänen gearbeitet haben, den Plan nicht mehr, wenn er im eigenen Planungsgebiet umgesetzt werden müsste; und in den seltenen Fällen, in denen innerhalb eines Staates eine Einigung zwischen den Beteiligten gefunden wird, wird der Plan vom Nachbarstaat torpediert. Zwischen den Staaten (Distrito Federal und Estado de México) gibt es, abgesehen von den Koordinationsproblemen, grundsätzliche Differenzen über die Ziele. Seit sich das Wachstum der Stadt verlangsamt hat, kämpfen beide Staaten darum, mit möglichst wenig Infrastrukturkosten die Bevölkerung zu halten.

Die komplexen Verwaltungsstrukturen werden von der parteipolitischen Landschaft überlagert. Jede der drei grossen Parteien regiert Teile der verschiedenen politischen Gremien in der Metropole. Die nationale Regierung stellt der Partido Accion Nacional (PAN) mit Präsident Vicente Fox, die Bundesstaaten Edomex und Hidalgo werden vom Partido Revolucionario Institucional (PRI) regiert und der Stadtstaat vom Partido de la Revolución Democrática (PRD) mit Manuel Andres Lopez Obrador als Bürgermeister. Die Machtkämpfe zwischen den Parteien verhindern jede übergeordnete Initiative. In den Gemeinden bzw. den Quartieren teilen sich die gleichen Parteien die Macht. Auf keiner politischen Ebene verfügt eine über die absolute Mehr-

1-5

An den Rändern wächst die Stadt durch illegale Landnahme. Die «Colonias Populares» werden mit der Zeit zu funktionierenden Stadtteilen mit Millionenbevölkerung, Wohngegenden und Geschäftsstrassen, aber wenig öffentlicher Infrastruktur. Im «reifen Stadium» einer informellen Siedlung wachsen Kleinunternehmen zu Fabriken. Wer finanziell Erfolg hat, baut sein Haus aus und verschönert es mit Elementen der Villenarchitektur; nach durchschnittlich 15 Jahren sind illegale Häuser legalisiert

heit. In diesem eifersüchtigen Umfeld erstaunt es nicht, dass die eigens geschaffene interstaatliche Koordinationskommission sich seit Monaten nicht mehr zu Sitzungen getroffen hat. Die Aufsplitterung der Verwaltungsstrukturen verhindert, dass Verantwortung für das ganze Metropolangebiet wahrgenommen wird.

Das Resultat: die Stadt

Den verschiedenen lokalen Regierungen fehlt eine Vision für die Metropole. Diese zerfällt in Fragmente. Das politische System ist zerrissen, und Instrumente, um die Entwicklung der Stadt zu koordinieren, fehlen. Das hat in Mexiko Stadt zu den folgenden Phänomenen geführt:

1. Wie in allen grossen Städten Mexikos können innerstädtische Migrationsströme vom Zentrum an die städtische Peripherie beobachtet werden. Die einseitige und unkoordinierte Politik des Stadtstaates hat diesen Trend teilweise gestoppt, im grösseren Rahmen aber geradezu perverse Folgen gezeitigt. Im Süden, wo die Vororte politisch zum Stadtstaat gehören, ist die Bautätigkeit zum Erliegen gekommen. Im Zentrum stiegen die Immobilienpreise so stark, dass grosse Teile der Bevölkerung ihren Wohnraum verlieren und über die Staatsgrenze im Norden und Osten in die Vororte des Edomex ziehen, wo unabhängige Gemeinden den Standortwettbewerb mit grosszügigen Einzonungen führen. Auf diese Weise verkehrt sich die eigentlich sinnvolle Absicht, das Zentrum zu stärken, in ihr Gegenteil.

2. Die neuen Siedlungsgebiete dehnen das Stadtgebiet in ehemalige Landwirtschaftszonen und ökologische Ausgleichsgebiete aus. Viele neu ausgeschiedene Baugebiete sind erosionsgefährdete Hänge, die nur mit grossem Aufwand bebaut werden können und selbst dann noch erhebliche Katastrophenrisiken bergen. Überdies liegen sie abseits der städtischen Infrastruktur. Die negativen Effekte zeigen sich in den Zahlen der Bevölkerungsdichte: In der ganzen Metropolitanregion ist sie zwischen 1985 und 2000 von 111 Bewohnern pro Hektare auf 85 Bewohner pro Hektare gefallen. Im Stadtstaat liegt sie fünfzig Prozent höher als in den Gemeinden des Edomex.

3. Seit Jahrzehnten gelingt es nicht mehr, die städtische Infrastruktur den sich verändernden räumlichen Mustern anzupassen. Jeder Vorschlag scheitert am Boykott einer der beteiligten politischen Behörden. So verhinderten zum Beispiel lokale Spekulanten, die traditionell auf Allmendland (Ejidios) leben und dieses illegal in Bauland umwandeln, zusammen mit ihrer Gemeindeverwaltung die Verlegung des internationalen Flughafens aus der Innenstadt über die Grenze des Stadtstaates in den Edomex. Auch die grossräumige Neustrukturierung der Wasserversorgung ist gescheitert. Aktuelle Beispiele sind der Arco Norte, eine Ergänzung des Autobahnumfahrungsringes im Norden, und der Bau einer S-Bahn in die östlichen Gemeinden des Edomex. Diese Projekte haben grosse Bedeutung für die ganze Metropole. Es gelang zwar, einen politischen Konsens für deren Realisierung zu finden, der Preis für die Einigkeit war aber, dass sowohl der Bau wie auch Betrieb und Unterhalt dieser Projekte vom Stadtstaat finanziert werden müssen.

4. Trotz der eben genannten Projekte: Eine kohärente Verkehrsplanung, die der räumlichen Verteilung der Bevölkerung entspreche, fehlt. Zurzeit werden 57% aller Fahrten des öffentlichen Verkehrs mit Transportmitteln niedriger Kapazität (Sammeltaxis, Minibusse) zurückgelegt. Die Busunternehmen dürfen ihre Linien nicht über die Staatsgrenzen führen. So muss mitten in der Stadt aus politischen Gründen umgestiegen werden. Dieses ineffiziente und unkomfortable Transportsystem hat den Individualverkehr gefördert. Die Strassen sind fast überall überlastet, die Fahrzeiten steigen, die Luftqualität verschlechtert sich weiter, und die Lebensqualität der Menschen, die jeden Tag Stunden im Stau verlieren, sinkt.

5. Noch schlimmer steht es um die Wasserversorgung. Immer tiefere Brunnen übernutzen die natürlichen Grundwasservorräte. Der Grundwasserspiegel sinkt seit Jahrzehnten. Überdies leistet sich die Stadt den Luxus, ein Drittel des teuer geförderten Wassers in einem schlecht unterhaltenen Leitungssystem zu verlieren. Die neuen Quartiere im Norden und Osten versiegeln Flächen, die früher das Grundwasser angereichert haben. Da sie häufig nicht an die städtische Wasserver- und Abwasserentsorgung angeschlossen sind, verschmutzen sie das Grundwasser durch unzureichende Kanalisation und wild gebohrte Brunnen.

Strukturreform und Konsenspolitik

In allen Metropolen stellt sich heute die Frage, wie die öffentlichen Dienste und Infrastrukturen (Wasser, Verkehr, öffentliche Sicherheit) mit neuen Institutionen und in Zusammenarbeit von privaten und öffentlichen Körperschaften effizient gewährleistet werden können. Es braucht Gremien, die über die politische Legitimation und die Mittel verfügen, Lösungen für die Metropole als Ganzes zu suchen. In der Metropolitanregion Mexiko Stadt zeigen sich die verheerenden Folgen, die fehlende Koordination mit sich bringt. Eine institutionelle Lösung ist hier aber weniger denn je in Sicht. Die im letzten Jahrzehnt gegründeten Koordinierungskommissionen sind bis auf wenige Ausnahmen gescheitert. Damit sie ihre Vorschläge umsetzen könnten, bräuchten sie eine legale Kraft und eigene Budgets.

Die Lebensqualität in der Metropolitanregion hängt davon ab, ob die politischen Gremien einen Teil ihrer Partikularinteressen zurückstellen und gemeinsam einen Konsens suchen. Wenn dies nicht gelingt, werden notwendige Grossprojekte weiterhin scheitern. Das bestehende System ist nicht in der Lage, die Entwicklung einer der grössten Stadtregionen der Welt, in der zwanzig Prozent der Bevölkerung von Mexiko leben, planerisch, ökonomisch und umweltverträglich zu bewältigen.

Manuel Perlo, Ökonom und Planer (Stadtentwicklung Berkeley), Direktor des «Programa universitario de estudios sobre la ciudad» an der Universität von Mexiko (UNAM), Berater in Stadtentwicklungsfragen, perlo@servidor.unam.mx
Luis Zamorano, Urbanist, Mitarbeiter am «Programa universitario de estudios sobre la ciudad» (UNAM), zamorano@azteca.puec.unam.mx