

4. THEMENFELD - REGULARISIERUNG DER VILLA 31

In diesem Themenfeld wird das offizielle Konzept der Urbanisierung untersucht. Zunächst werden die grundlegenden Rahmenbedingungen beleuchtet, um zu klären, was Urbanisierung bedeutet und welche Strategien dabei verfolgt werden. Der Fokus liegt weiterhin auf dem konkreten Urbanisierungsvorhaben der Villa 31, das anhand des Gesetzeserlasses N° 3.343 zum Erhalt und der Urbanisierung der Villa 31 analysiert wird. In einer stadträumlichen Bestandsanalyse werden außerdem die im Rahmen des Aufwertungsprogrammes *programa de mejoras* bereits umgesetzten Maßnahmen dargestellt und bewertet. In diesem Zusammenhang wird der Fragestellung nachgegangen, welche Auswirkungen der öffentlich gelenkte Urbanisierungsprozess auf den Siedlungsraum der Villa 31 hat. Dabei wird herausgestellt, welche Prioritäten von offizieller Seite bei der Umsetzung der Urbanisierung gesetzt werden, welche Projekte bereits realisiert wurden, aber auch welche Problemfelder bislang nur unzureichend oder gar nicht durch den Prozess Berücksichtigung fanden.

4.1 PARADIGMEN STAATLICHER URBANISIERUNGSKONZEPTE IN BUENOS AIRES

In diesem Teil der Arbeit werden die Rahmenbedingungen der Urbanisierung dargestellt. Dabei wird den folgenden Fragen nachgegangen: Was bedeutet Urbanisierung? Für welche Strategie steht Urbanisierung? Welche Absichten und Ziele werden dabei verfolgt? Welche Instrumente und Maßnahmen finden Anwendung? Welche städtischen Akteur_Innen sind beteiligt?

4.1.1 BEGRIFFSKLÄRUNG URBANISIERUNG

Im allgemeinen deutschen Sprachgebrauch werden unter dem Begriff Urbanisierung Prozesse der Verstädterung und Ausbreitung städtischer Lebensformen verstanden. Im Rahmen dieser Arbeit wird die Bezeichnung jedoch nicht für die Beschreibung dieser Prozesse herangezogen, sondern im argentinischen Sinne verwendet: In Argentinien wird der Begriff Urbanisierung zusätzlich für staatlich oder städtisch initiierte Aufwertungsprozesse gebraucht.

»Bei einer Urbanisierung handelt es sich um Vorhaben, in denen konkrete Gebiete festgelegt werden, für die bereits im Vorhinein bestimmte städtebauliche oder sozialräumliche Entwicklungsbedarfe deklariert wurden. In den meisten Fällen handelt es sich dabei um die Urbanisierung der *Villas Miserias*« (Interview: Gerscovich, 2015).

Im Rahmen der Urbanisierung von informellen Siedlungen sollen theoretisch sowohl Formen der Regularisierung als auch der Formalisierung Anwendung finden.³⁸

REGULARISIERUNG bedeutet die Anbindung von informellen Siedlungen an die öffentlich geregelte Grundversorgung. In diesem Zusammenhang geht es vor allem um die Gewährleistung einer geregelten Strom-, Gas- sowie Wasser- und Abwasserversorgung. Darüber hinaus erfolgt eine Aufwertung des Wohnumfeldes mittels staatlicher Infrastrukturen im technischen wie auch sozialen Bereich u.a. durch die Asphaltierung von Straßen, Einrichtung von Schulen, Krankenstationen etc. sowie die Aufwertung der öffentlichen Räume. Ein weiterer Bestandteil der Regularisierung ist die städtebauliche Einbindung und soziale Integration der Siedlungen in den stadträumlichen Kontext.

FORMALISIERUNG bedeutet die rechtliche Regulierung der Bodennutzung durch die Schaffung von Baurecht und ggf. die Umwidmung der Flächennutzung (*cambio de zonificación*). Daraufhin erfolgt die Anpassung der Gebäudestandards an geltende Baunormen. Darüber hinaus wird durch die Formalisierung die Legalisierung der Besitzverhältnisse geregelt. Dies geschieht in der Regel durch die direkte Vergabe von Besitztiteln für Haus und Grundstück an die Bewohner_Innen (*titulación*) oder die Übertragung an Stadtteilkoooperativen. Die Sicherstellung des Bleiberechts kann aber auch durch Instrumente wie Pacht

38 Eigene Übersetzung durch Autorin: »Die Regularisierungsmaßnahmen benötigen ein kohärenteres Fundament, das die Sicherstellung des Bleiberechts, die legalen Rechte der Eigentümer und die Versorgung mit urbaner Infrastruktur und Dienstleistungen gleichermaßen mitberücksichtigt.«

»Las políticas de regularización tienen que tener un fundamento más coherente que resuelva la seguridad de la tenencia, los derechos legales de los dueños de la propiedad y el suministro de infraestructura urbana y servicios« (Fernandes 2011, S. 21).

oder Erbbaurecht gesichert werden. In diesem Zusammenhang bleiben die vorherigen Eigentümer_Innen auch weiter im Besitz des Bodens und vergeben ausschließlich ein Nutzungsrecht.

Urbanisierung beinhaltet zudem die Verbesserung der spezifischen Wohnverhältnisse durch die Anpassung und Aufwertung der bereits bestehenden Baustrukturen oder die zusätzliche Schaffung von Wohnraum durch sozialen Wohnungsbau.

Die Erfahrungen im Umgang mit informellen Siedlungen in Lateinamerika haben gezeigt, dass für eine nachhaltige und langfristige Entwicklung sowohl die Praktiken der Regularisierung als auch der Formalisierung gleichermaßen Berücksichtigung finden sollten. Edésio Fernandes, Professor am *Lincoln Institute of Land Policy*, sagt in diesem Zusammenhang: »Die Sicherstellung des Bleiberechts und die sozialräumliche Integration müssen gemeinsam verfolgt werden, um die Fortdauer der Gemeinden zu garantieren und ihre Lebens- und Wohnraumbedingungen auf den Flächen, die sie seit langer Zeit besetzen und bewohnen, zu verbessern« (Fernandes 2011, S. 38).³⁹ In der Praxis kommt es im Rahmen von Aufwertungsprozessen jedoch häufig zu einer ungleichen Gewichtung. Folge davon ist, dass viele städtische Urbanisierungsvorhaben von Beginn an ausschließlich auf Formalisierungsstrategien ausgelegt werden oder umgekehrt in der Regularisierungsphase stagnieren, ohne dass Formalisierungspraktiken Anwendung finden.⁴⁰ Die Herausforderung an die Stadtplanung und lokale Verwaltung besteht darin, das Bleiberecht für die Bewohner_Innen sicherzustellen und gleichzeitig eine integrierte sozialräumliche Regularisierung voranzutreiben.

4.1.2 VERGLEICH DER INSTRUMENTE URBANISIERUNG UND SANIERUNG

Zum besseren Verständnis von Urbanisierungsvorhaben wird an dieser Stelle ein kurzer Vergleich zwischen einem Urbanisierungsgebiet in Argentinien und einer städtebaulichen Sanierungsmaßnahme in Deutschland herangezogen. Denn sowohl bei der Bestimmung von Sanierungsgebieten als auch bei der Einleitung von Urbanisierungsvorhaben werden konkrete Gebiete festgelegt, für die besondere städtebauliche und sozialräumliche Entwicklungsbedarfe bestehen. Für diese Gebiete gelten diverse Förderungsmöglichkeiten und andere Formen der Handhabe für die Planung als in den restlichen Teilen der Stadt.

In Deutschland werden mit der förmlichen Festlegung eines Sanierungsgebietes, maßgeblich bestimmt durch die Gesetzgebung im Baugesetzbuch (BauGB), für jene Gebiete besondere Entwicklungsrichtlinien definiert, die sich durch konkrete städtebauliche, aber sozialräumliche Maßnahmen zielgerichtet umsetzen lassen. Mit der Einleitung der Sanierung wird bereits zu Beginn ein Sanierungsträger beauftragt, der für die Umsetzung der Sanierungsziele über einen festgelegten Zeitraum verantwortlich ist.

39 Eigene Übersetzung durch Autorin: »La seguridad de la tenencia y la integración socioespacial se deben perseguir de manera conjunta como medio de garantizar la permanencia de las comunidades, brindando mejores condiciones de vida y vivienda en el suelo que están ocupando desde hace tiempo« (Fernandes 2011, S. 38).

40 Diese Tendenz ist besonders gut an den konträren Entwicklungen in Brasilien und Peru nachzuvollziehen. Werden in Peru vornehmlich Strategien zur Sicherstellung des Bleiberechts durch die Legalisierung der Besitzverhältnisse verfolgt, so liegt in Brasilien der Fokus auf einer integrativen sozialräumlichen Entwicklung durch diverse Regularisierungsmaßnahmen.

Es handelt sich somit um ein klar definiertes und rechtlich verankertes Instrument der Stadtplanung. Auch zur Urbanisierung der *Villas Miserias* wurde bereits im Jahr 1998 durch das Stadtparlament in Buenos Aires ein Gesetz erlassen. Auf Grundlage des Gesetzes N° 148 wurden der allgemeine Erhalt und die Integration der *Villas Miserias* in der Verfassung der Stadt Buenos Aires verankert. Das Gesetz sieht u.a die Urbanisierung und die städtebauliche Integration der *Villas Tradicionales*⁴¹ vor. Es gewährleistet somit einen rechtlichen Rahmen und eine übergeordnete Definitionsebene zur Urbanisierung der *Villas Miserias*. Anders als bei der Festlegung eines Sanierungsgebietes sind mit dem Gesetzeserlass jedoch nicht gleich die rechtlich institutionalisierten Schritte zur Umsetzung und Ausführung der Urbanisierung geregelt. Offen bleiben u.a die Fragen, welche konkreten Ziele mit der Urbanisierung verfolgt werden, welche städtischen Institutionen mit der Erarbeitung der Inhalte betraut sind, durch welche Instrumente und Programme diese über welchen Zeitraum umgesetzt werden sollen sowie welcher Finanzierungsrahmen für die Urbanisierung vorgesehen ist.

Nach genauer Betrachtung ist das Gesetz N° 148 viel mehr als eine offizielle Interessensbekundung zur Urbanisierung der *Villas Miserias* zu verstehen. Im Unterschied zum Sanierungsgebiet handelt es sich dabei um kein klar definiertes Instrument. Die Urbanisierung ist als ein offener Prozess angelegt, in dem nach dem Gesetzeserlass unterschiedliche Instrumente, Methoden und Programme der Stadtentwicklung auf ein konkretes Gebiet angewendet werden können, doch nicht zwingend angewendet werden müssen. Der fehlende konkrete Handlungsrahmen erschwert somit ein zielgerichtetes Vorgehen. Urbanisierungsvorhaben für eine bestimmte *Villa Miseria* werden von Fall zu Fall in Abhängigkeit mit dem Ort, den politischen Zielsetzungen und den beteiligten Akteur_Innen neu verhandelt, bestenfalls definiert und gesetzlich verankert (siehe: 4.2.2 Gesetzeserlass zur Urbanisierung der Villa 31, S. 83). Allerdings sind auch diese spezifischen Gesetze häufig noch sehr allgemein gehalten, so dass die klare Benennung von Zielsetzungen, Zeithorizonten sowie Verantwortlichkeiten fehlen und ein großer Spielraum zur Auslegung bleibt.

4.1.3 ZUSTÄNDIGKEITEN IM BEREICH DER URBANISIERUNG

Im Rahmen der Urbanisierung der *Villas Miserias* sind unterschiedliche städtische Institutionen beteiligt. In der Stadt Buenos Aires sind in diesem Zusammenhang vor allem drei Hauptakteur_Innen zu nennen. Obgleich die für die Urbanisierung zuständigen Institutionen unterschiedliche Aufgabenbereiche haben, sind die Verantwortlichkeiten nicht immer eindeutig geregelt.

»Die Rollenverteilung zwischen dem IVC und der SECHI ist derzeit nicht ganz klar, so dass sich beide Institutionen unter dem Vorwand, sie wären nicht maßgeblich für die Urbanisierung zuständig, aus der Verantwortung ziehen« (Interview: Fernández Castro, 2014).

41 Mit dem Gesetzeserlass N° 148 sollen vor allem die *Villas Tradicionales*, jene Siedlungen, die bereits vor der Militärdiktatur gebaut wurden und den *Plan de Erradicación de Villas de Emergencia* PEVE (Umsiedlungsplan von 1968) überdauerten, urbanisiert werden. Obgleich die Villa 31 ohne Zweifel zu den *Villas Tradicionales* gehört, hatte die Siedlung immer eine Sonderstellung und wurde im Rahmen dieser Gesetzgebung nicht berücksichtigt (siehe: 4.2.2 Gesetzeserlass zur Urbanisierung der Villa 31, S. 83).

Das *Instituto de la Vivienda de la Ciudad* (IVC) ist zuständig für die Verringerung des Wohnraumdefizits und den Zugang zu adäquatem Wohnraum. Kompetenzen sind u.a. die Vergabe von Krediten, um den Zugang zu Wohnraum zu erleichtern, die Planung und Bereitstellung von sozialem Wohnungsbau sowie dessen Verwaltung, die integrale Regularisierung des sozialen Wohnungsbaubestandes und der *Villas Miserias*.

Die *Unidad de Gestión e Intervención Social* (UGIS) ist zuständig für die unmittelbare Behebung von Missständen bzw. Notsituationen (wie z.B. Stromausfällen, Überschwemmungen etc.). Die Kompetenzen liegen vor allem in der Instandhaltung und Gewährleistung einer infrastrukturellen Minimalversorgung im technischen Bereich. In den konkreten Verantwortungsbereich fallen die Wasser- und Abwasser- sowie Stromversorgung und die Abfallentsorgung.

Die *Secretaría de Hábitat e Inclusión* (SECHI) ist dafür zuständig, die Urbanisierung und soziale Integration der *Villas Miserias* voranzutreiben. In diesem Zusammenhang ist die SECHI verantwortlich, Strategien zur urbanen Integration zu entwerfen und zu koordinieren. Kompetenzen sind u.a. die Bereitstellung von technischer und sozialer Infrastruktur, die Aufwertung der öffentlichen Räume, die Verbesserung der sozialen Integration, das Vorantreiben der Formalisierung der Wohnsituation und die Verbesserung des Zugangs zu Wohnraum.

Im Rahmen der Urbanisierung der Villa 31 ist die SECHI mit der Administration und der Umsetzung des Aufwertungsprogramm *programa de mejoras para la villa 31 y 31bis* beauftragt.

4.2 AUF DEM WEG ZUR URBANISIERUNG DER VILLA 31

Im Folgenden werden die politischen und rechtlichen Hintergründe zur Urbanisierung der Villa 31 untersucht. Dabei wird dargestellt, wie es zum Urbanisierungsvorhaben der Villa 31 kam und wie dieses bislang verlaufen ist. In diesem Zusammenhang wird den Fragen nachgegangen: Welches sind die politischen Rahmenbedingungen und Konflikte? Auf welche rechtlichen Grundlagen stützt sich die Urbanisierung? Welche Projekte und Programme zur Umsetzung der Urbanisierung gibt es?

4.2.1 POLITISCHE UND RECHTLICHE HINTERGRÜNDE

Der Diskurs um den Fortbestand und die Aufwertung der Villa 31 ist seit Jahrzehnten durch einen bislang ungelösten Konflikt zwischen Stadt- und Nationalregierung bestimmt. Zum besseren Verständnis der Gesamtsituation werden im Folgenden die politischen und rechtlichen Hintergründe sowie Interessenskonflikte um die Flächen der Villa 31 dargelegt.

»Im Fall der Villa 31 gibt es sehr unterschiedliche Akteure, die verschiedene Interessen vertreten, jedoch alle ein Mitspracherecht haben. Es ist äußerst schwierig, diese an einen Tisch zu bekommen« (Interview: Gerscovich, 2015).

Die Auseinandersetzung, in der es vorwiegend um Zuständigkeiten sowie Kompetenzen in Bezug auf die Bodenfrage und Umwidmung der Flächennutzung geht, lähmt die Urbanisierung sowie die Entwicklung der Siedlung. Ein Großteil der Villa 31 liegt auf ehemaligen Bahn- und Hafenterrassen,⁴² die zum Hoheitsbereich der Nationalregierung gehören. Diese ist folglich Eigentümerin der Flächen. Da sich die Villa 31 jedoch innerhalb der administrativen Grenzen der Stadt Buenos Aires (*Ciudad Autónoma de Buenos Aires*) und somit in deren Zuständigkeitsbereich⁴³ befindet, liegen Befugnisse und Verantwortlichkeiten für die Umwidmung der Flächennutzung und die technische Umsetzung der Urbanisierung ausschließlich bei der Stadtregierung (dem städtischen Ministerium für Stadtentwicklung). Die formelle Entwicklung der Flächen und die konkrete Umsetzung der Urbanisierung der Siedlung können jedoch nur durch die Zustimmung der Eigentümerin, demzufolge der Nationalregierung, erfolgen.⁴⁴

Der Architekt Javier Fernández Castro, der maßgeblich an der Entwicklung des Urbanisierungskonzeptes für die Villa 31 beteiligt ist, sagt in diesem Zusammenhang:

»Die Bodenfrage wird gerne in den Vordergrund gestellt, wenn es darum geht, die Villa 31 tatsächlich zu urbanisieren. Meiner Meinung nach ist der Streit zwischen der Stadt- und Nationalregierung eine willkommene Ausrede, um nicht wirklich zielgerichtet mit der Urbanisierung der Villa 31 fortzufahren. Es gibt unterschiedliche Beispiele in der Provinz von Buenos Aires, die gezeigt haben, dass eine Urbanisierung sehr wohl auch ohne die Übertragung der Flächen an die Gemeinde möglich ist. Der Staat schließt in diesen Fällen ein Abkommen mit der Gemeinde, welches diese zur Urbanisierung berechtigt, behält sich aber weiterhin die Hoheitsgewalt über die Flächen vor. So eine Art Abkommen wäre auch im Zusammenhang mit der Urbanisierung der Villa 31 denkbar« (Interview: Fernández Castro, 2014).

Um die Villa 31 zu urbanisieren, fordert die Stadtregierung allerdings die Übertragung der Siedlungsflächen in ihren Kompetenzbereich und ihr Eigentum. In diesem Fall hätte die Nationalregierung nach der Übertragung der Flächen keine Kompetenz bzw. Handhabe mehr über die zukünftige Entwicklung des Areals. Von staatlicher Seite ist die Übertragung der Flächen in die alleinige Hoheitsgewalt der Stadtregierung mit großem Misstrauen verbunden. Die Bedenken der Nationalregierung lassen sich vornehmlich auf den Verdacht zurückführen, dass die Stadtregierung nach der Übertragung der Flächen von dem Urbanisierungskonzept für die Villa 31 absehen könnte, um eine alternative ggf. lukrativere städtebauliche Entwicklung auf den Flächen zu forcieren. Diese würde allerdings den Abriss der Siedlung implizieren.

Aufgrund der beschriebenen Differenzen zwischen Stadt- und Nationalregierung kam es bislang noch nicht zur notwendigen Umwidmung der Flächennutzung. Aus diesem Grund lässt sich die gegenwärtige

42 Zuständig für die Administration der Bahn- und Hafenterrassen sind die staatlichen Institutionen: *Administrador de Infraestructuras Ferroviarias* (ADIF) und *Administración General de Puertos*.

43 In diesem Zusammenhang muss berücksichtigt werden, dass Stadt- und Nationalregierung aus zwei grundverschiedenen politischen Lagern stammen und eine Zusammenarbeit unter diesen Umständen nur sehr schwer vorstellbar ist.

44 (vgl. Salerno 2014, S. 130) »Un elemento que introduce complejidad a las discusiones sobre esta villa se asocia al complejo panorama institucional que presenta. En este sentido, si bien la villa de Retiro se asienta dentro de la jurisdicción de la ciudad Autónoma de Buenos Aires, la propiedad de las tierras es en su mayor parte del Estado Nacional.«

Zonierung im Flächennutzungsplan unter dem *código de planeamiento U31* noch auf die ehemalige Bahn- und Hafennutzung der Flächen vor der Entstehung der Villa 31 in den 1930er Jahren zurückführen. Der Konflikt um die Regelung der Zuständigkeiten lähmt somit den Formalisierungs- und Urbanisierungsprozess der Siedlung. Alicia Gerscovich, Abgeordnete der Wohnungsbaukommission im Stadtparlament von Buenos Aires, sagt in diesem Zusammenhang:

»Die Urbanisierung der Villa 31 ist bedingt durch politische Auseinandersetzungen und die Aushandlung von Machtverhältnissen, wobei der Ausgang dieses Machtgerangels weiterhin unklar bleibt. Die Urbanisierung der Villa 31 hat einen politischen Preis. Dieser besteht darin, dass keine der beiden Parteien der anderen den Erfolg der Urbanisierung der Villa 31 zugestehen möchte« (Interview: Gerscovich, 2015).

Trotz der bestehenden Konflikte verkündete das Stadtparlament von Buenos Aires im Jahr 2009 seine Urbanisierungsabsicht und verabschiedete mit großer Mehrheit ein Gesetz zu Erhalt und Urbanisierung der Villa 31. In diesem Zusammenhang wird im Folgenden der Frage nachgegangen, welche politischen und rechtlichen Grundlagen den Beschluss zur Urbanisierung der Villa 31 stützen.

4.2.2 GESETZESERLASS ZUR URBANISIERUNG DER VILLA 31

Gegenstand des lange Zeit kontrovers diskutierten,⁴⁵ letztlich jedoch im Dezember 2009 vom Stadtparlament in Buenos Aires erlassenen Gesetzes N° 3.343 ist der Erhalt der Villa 31 an ihrem gegenwärtigen Standort sowie die Urbanisierung der Siedlung für die vor Ort lebenden Bewohner_Innen.⁴⁶ Durch die Gesetzgebung wurde trotz des beschriebenen Konfliktes bezüglich der Zuständigkeiten ein Regularisierungsprozess der Siedlung eingeleitet (siehe: 4.3 Umsetzung des »programa de mejoras«, S. 92).

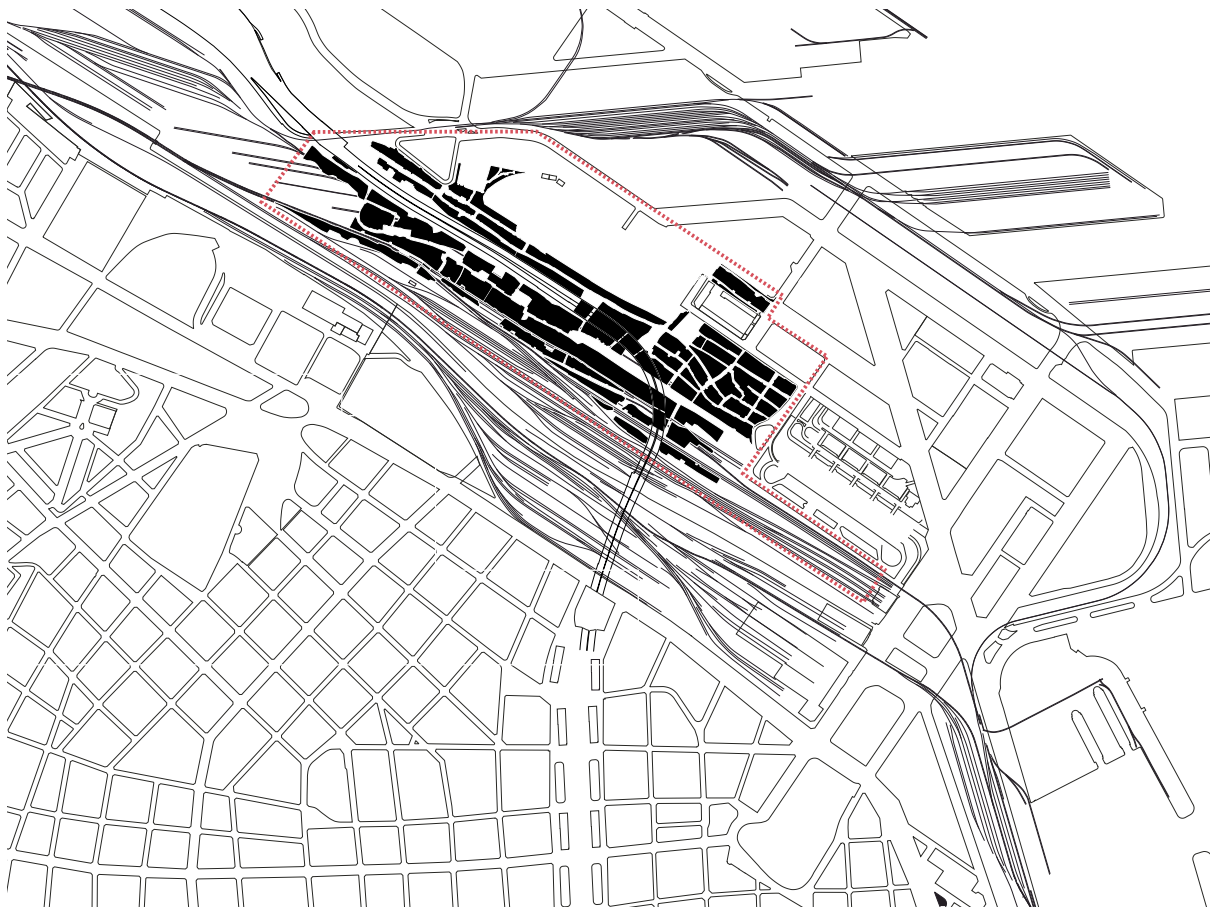
Bis zum Gesetzeserlass galt die Villa 31 als einzige *Villa Tradicional* innerhalb der Stadtgrenzen von Buenos Aires, deren Status in Bezug auf den Erhalt, die Sicherung des Bleiberechtes der Bewohner_Innen und eine zukünftige Urbanisierung als ungeklärt galt (siehe: 3.2.3 Paradigmenwechsel vom Abriss zum Erhalt, S. 50).⁴⁷ Denn obwohl die Villa 31 zu den *Villas Tradicionales* gehört, kam der Siedlung aufgrund ihrer Lage mitten im Zentrum der Stadt und den daraus resultierenden Interessenskonflikten immer eine Sonderstellung zu. Aus diesem Grund wurde die Villa 31 auch nicht im Rahmen der Gesetzgebung N° 148 berücksichtigt.

»Für die Villa 31 wurde immer irgendeine Ausnahme gemacht. Auch wenn dies nirgendwo schriftlich festgehalten ist, galt das Gesetz N° 148 zwar für den Erhalt aller *Villas Miserias*, die Villa 31 fand hingegen keine Berücksichtigung. Mit dem Gesetz N° 3.343 ist die Villa 31 letztlich in den rechtlichen Rahmen der Urbanisierung eingebunden. Darin liegt der große Fortschritt« (Interview: Fernández Castro, 2014)

45 Bereits seit Jahrzehnten haben sich die Bewohner_Innen der Villa 31 für die Urbanisierung ihrer Siedlung und die Sicherstellung ihres Bleiberechtes an diesem Ort eingesetzt.

46 La ley 3.343 decreta la urbanización y radicación definitiva de la Villa 31 / 31bis y de aquellas personas que habitan el polígono que comprende a este área (12/2009).

47 (vgl. Salerno, 2014, S. 134) »Esta fue la única de las grandes villas de la ciudad que surgió presentando un estado de indefinición en relación a su futuro.«



Urbanisierungsgebiet N° 3.343 (Stand 2013)

Die gesetzlich verankerte Gebietseingrenzung zur Urbanisierung der Villa 31 umfasst den gesamten Siedlungsraum der Villa 31 und 31 bis sowie die im Nordosten an die Siedlung angrenzenden Flächen.

»Ein Abriss der Villa 31 ist nicht mehr verhandelbar. Das Gesetz N° 3.343 sichert den Erhalt der Siedlung an ihrem Standort. Die Villa hat eine historische Bedeutung, an diesem Ort leben mehr als 30.000 Menschen. Der Abriss der Villa 31 ist politisch nicht vertretbar, denn Argentinien befindet sich nicht mehr in einer Diktatur. Die jahrelangen Diskussionen um den Verbleib der Villa 31 und den eventuellen Abriss der Siedlung sind gewonnen. Selbst die *macristas*⁴⁸ stimmen für die Urbanisierung, auch wenn sie im Endeffekt nicht wirklich viel für die Umsetzung tun. Außerdem sehen wir am Beispiel unserer großen Wohnungsbauprojekte aus den 1970er Jahren, wie z.B. Lugano, dass diese Art von Wohnungsbau keine Alternative zu den *Villas* darstellt« (Interview: Fernández Castro, 2014).

48 Die Bezeichnung *macrista* lässt sich auf die Anhänger der in Buenos Aires regierenden Partei *Propuesta Republicana* (PRO) und ihren Bürgermeister Mauricio Macri zurückführen.

4.2.3 VOM PROJEKT ZUM PROGRAMM

In einem historischen Abriss werden die gegenwartsnahen Hintergründe und Meilensteine zur Urbanisierung der Villa 31 dargestellt. In diesem Zusammenhang wird ein Überblick über politische Entscheidungen, die Implementierung von Gremien, Projekte und Programme gegeben, die schließlich zum Urbanisierungsvorhaben nach N° 3.343 geführt haben.

ABFOLGE BIS ZUR URBANISIERUNG DER VILLA 31

2003 Von 2003 bis 2009 arbeitete unter der Leitung des Architekten Javier Fernández Castro eine Forschungsgruppe der Architektur Fakultät der Universität von Buenos Aires (FADU) das *ante-proyecto de urbanización – Barrio 31 Carlos Mugica*⁴⁹ aus. Der Forschungsbericht gilt als Vorstudie zur Urbanisierung der Villa 31.

2004 Mit der *mesa de urbanización* wurde durch die Bewohner_Innen der Villa 31 ein eigenes Gremium zur Unterstützung der Urbanisierung gegründet. Dieses Gremium stand in direktem Austausch mit der Wohnungsbaukommission des Stadtparlamentes von Buenos Aires und wurde fachlich durch die Forschungsgruppe des *ante-proyecto de urbanización* unterstützt.

2005 Seit 2005 lag die Vorstudie zur Urbanisierung der Villa 31 *ante-proyecto de urbanización* dem Stadtparlament von Buenos Aires vor. Die Studie diente als Referenz und Diskussionsgrundlage für die Ausarbeitung eines zukünftigen Urbanisierungskonzeptes der Villa 31.

2005 erfolgte die erste Interessensbekundung zur Urbanisierung der Villa 31 von Seiten des Senats (Declaración 270/05). Das *ante-proyecto de urbanización* gilt seitdem offiziell als Grundlage für die Entwicklung eines Urbanisierungskonzeptes für die Villa 31.

2007 Noch vor seinem Amtsantritt kündigte Mauricio Macri (derzeitiger Bürgermeister von Buenos Aires) seine Absichten zum Abriss der Villa 31 an.

2008 Mitte 2008 wurde das *ante-proyecto de urbanización* erneut überarbeitet und angepasst.

2008 wurde das Dekret 404/ 09 erlassen und damit die *mesa de coordinación y trabajo de las villas 31 y 31 bis* gegründet, ein Gremium, das die Urbanisierung der Villa 31 vorantreiben sollte, jedoch kurze Zeit später wieder aufgelöst wurde.

2009 Mit dem Amtseintritt von Mauricio Macri wurde für die Villa 31 ein Einfuhrstopp von Baumaterialien verhängt. Mit dieser Maßnahme sollte das voranschreitende Siedlungswachstum kontrolliert und eingegrenzt werden.

49 Im Weiteren nur noch *ante-proyecto de urbanización* genannt

GESETZESERLASS ZUR URBANISIERUNG DER VILLA 31

2009 Im Dezember 2009 wurde das Gesetz N° 3.343 zu der Urbanisierung und dem langfristigen Erhalt der Villa 31 mit großer Mehrheit vom Stadtparlament in Buenos Aires verabschiedet. Der Gesetzesentwurf basierte auf der Vorstudie *ante-proyecto de urbanización*.

Im Rahmen des Gesetzeserlasses N° 3.343 wurde die *mesa de gestión y planeamiento multidisciplinaria y participativa para la urbanización de las villas 31 y 31bis*⁵⁰ gegründet. Repräsentant_Innen⁵¹ des Gremiums sind Abgeordnete der Exekutive und Legislative der Stadt Buenos Aires und der Nationalregierung, Architekt_Innen aus dem technischen Team des *ante-proyecto urbano* sowie Vertreter_Innen der Villa 31.

2010 Von 2010 - 2011 erarbeitete die *mesa de gestión y planeamiento* unter Beteiligung der politischen Repräsentant_Innen und in direkter Zusammenarbeit mit den Bewohner_Innen der Villa 31 ein Gutachten mit Konzeptentwurf zur Urbanisierung der Villa 31. Das Gutachten enthält allerdings keine konkreten Aussagen, wie die Besitztitel innerhalb der Siedlung zu vergeben sind.

IMPLEMENTIERUNG DES PROGRAMA DE MEJORAS VILLA 31 Y 31BIS

2010 wurde per Dekret 495/10 das *programa de mejoras para la villa 31 y 31 bis* (als Regularisierungsstrategie) erlassen.⁵² Mit dem Programm soll die Urbanisierung der Villa 31 vorangerieben werden. Ziel ist es, durch die sofortige Umsetzung von Aufwertungsmaßnahmen bis zur Einführung eines definitiven Urbanisierungskonzeptes Einfluss auf die Verbesserung der gegenwärtigen Situation innerhalb der Siedlung zu nehmen.

2012 Mit der Umsetzung des Programms betraut war bis 2012 das *ministerio de ambiente y espacio público*. 2012 ging das Programm in den Aufgabenbereich der *secretaría de hábitat e inclusión* (SECHI) über. Durch das *programa de mejoras* wurden bereits diverse Aufwertungsmaßnahmen im infrastrukturellen Bereich und öffentlichen Raum umgesetzt.

2014 Im November 2014 wurde das durch die *mesa de gestión y planeamiento* erarbeitete Gutachten inklusive eines Konzeptentwurfs zur Urbanisierung der Villa 31 nicht erneut durch die Wohnungsbaukommission im Stadtparlament bestätigt. Der zukünftige Verlauf der Urbanisierung und vor allem der Formalisierung der Flächen ist aus diesem Grund weiterhin ungeklärt.

50 Im Weiteren nur noch *mesa de gestión y planeamiento* genannt.

51 Repräsentanten aus den städtischen Ministerien: Ministerio de Ambiente y Espacio Público, Instituto de la Vivienda de la Ciudad, Ministerio de Desarrollo Urbano, Ministerio de Desarrollo Social, Defensoría del Pueblo de la Ciudad, Comisión de Vivienda, de Planeamiento Urbano y de Presupuesto. Repräsentanten aus den nationalen Ministerien: Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación, Organismo Nacional de Administración de Bienes del Estado, Comisión Nacional de Tierras para el Hábitat Social, Administración de Infraestructuras Ferroviarias, Administración General de Puertos, Comisión de Vivienda y Ordenamiento Urbano de la Cámara de Diputados. Weitere Repräsentanten: Equipo técnico del anteproyecto, Universidad de Buenos Aires.

52 Im Weiteren nur noch *programa de mejoras* genannt.

4.2.4 KONZEPTENTWURF ZUR URBANISIERUNG DER VILLA 31

Für die Umsetzung der Urbanisierung der Villa 31 liegt ein Konzeptentwurf vor, der auf der Vorstudie zur Urbanisierung, dem *ante proyecto de urbanización*, basiert. Der Konzeptentwurf ist Teil des Gutachtens zur Urbanisierung der Villa 31, welches durch die *mesa de gestión y planeamiento* ausgearbeitet wurde. An der Ausarbeitung waren u.a. Fernández Castro und sein Team sowie Bewohner_Innen der Siedlung beteiligt.

»Es gibt ein Urbanisierungskonzept, welches in einem partizipativen Prozess in Zusammenarbeit mit der Gemeinschaft der Villa 31 ausgearbeitet wurde. Natürlich muss dieses Konzept noch an bestimmten Punkten überarbeitet und wieder neu angepasst werden, denn die *Villa* wächst ja immer weiter und das Projekt desaktualisiert sich mit der Zeit. Allerdings stehen die Bewohner hinter diesem Projekt. Was fehlt, ist eine klare politische Bekennung und die tatkräftige Umsetzung der Urbanisierung« (Interview: Fernández Castro, 2014).

Der Konzeptentwurf zur Urbanisierung der Villa 31 beinhaltet u.a. die folgenden Leitlinien:

- » Erhalt und Urbanisierung der Villa 31 an ihrem gegenwärtigen Standort.
- » Umwidmung der Flächennutzung und Schaffung von Baurecht.
- » Erhalt und Konsolidierung eines Großteils der bestehenden Siedlungsstruktur entsprechend der gegenwärtigen Nutzungen.
- » Konsolidierung und Verbesserung der Wohnverhältnisse durch bauliche Aufwertungen und die punktuelle Auflockerung der Siedlungsstruktur zur Gewährleistung einer besseren Belichtung und Belüftung des Baubestandes.
- » Abriss der Siedlungsabschnitte in den sog. Risikobereichen unterhalb der Autobahn und entlang der Bahnschienen sowie die Umsiedlung der dort ansässigen Bewohner_Innen.
- » Punktueller Abriss von Häusern für die Gewährleistung einer verbesserten Straßenführung.
- » Aufwertungsbedingte Umsiedlung ausschließlich innerhalb der Villa 31 sowie auf den direkt an die Siedlung angrenzenden Flächen
- » Ankauf und Entwicklung der angrenzenden Siedlungsflächen durch die Stadt.
- » Schaffung von Wohnraum durch öffentlich geförderten Wohnungsbau (auf den angrenzenden Flächen), bestimmt für die Bewohner_Innen, die risikobedingt umgesiedelt werden müssen.
- » Anbindung der Siedlung an die Grundversorgung (Strom-, Gas- und Wasserversorgung sowie Abwasserentsorgung).
- » Infrastrukturelle Aufwertung im technischen und sozialen Bereich.
- » Interne Erschließung durch Straßenbau und Verbesserung der Zugänglichkeit.
- » Formalisierung der Wohnverhältnisse, Vergabe der Besitztitel an die im Zensus registrierten Bewohner_Innen.

Der Konzeptentwurf zur Urbanisierung der Villa 31 ist in seinen Grundzügen noch sehr allgemein gehalten und lässt diverse Fragen in Bezug auf die technische Umsetzung offen. Es bedarf folglich einer weiteren Konkretisierung. Außerdem sind die Leitlinien zum Teil als Forderungskatalog zu verstehen, die von staatlichen Stellen wie der Wohnungsbaukommission nicht gänzlich mitgetragen werden.



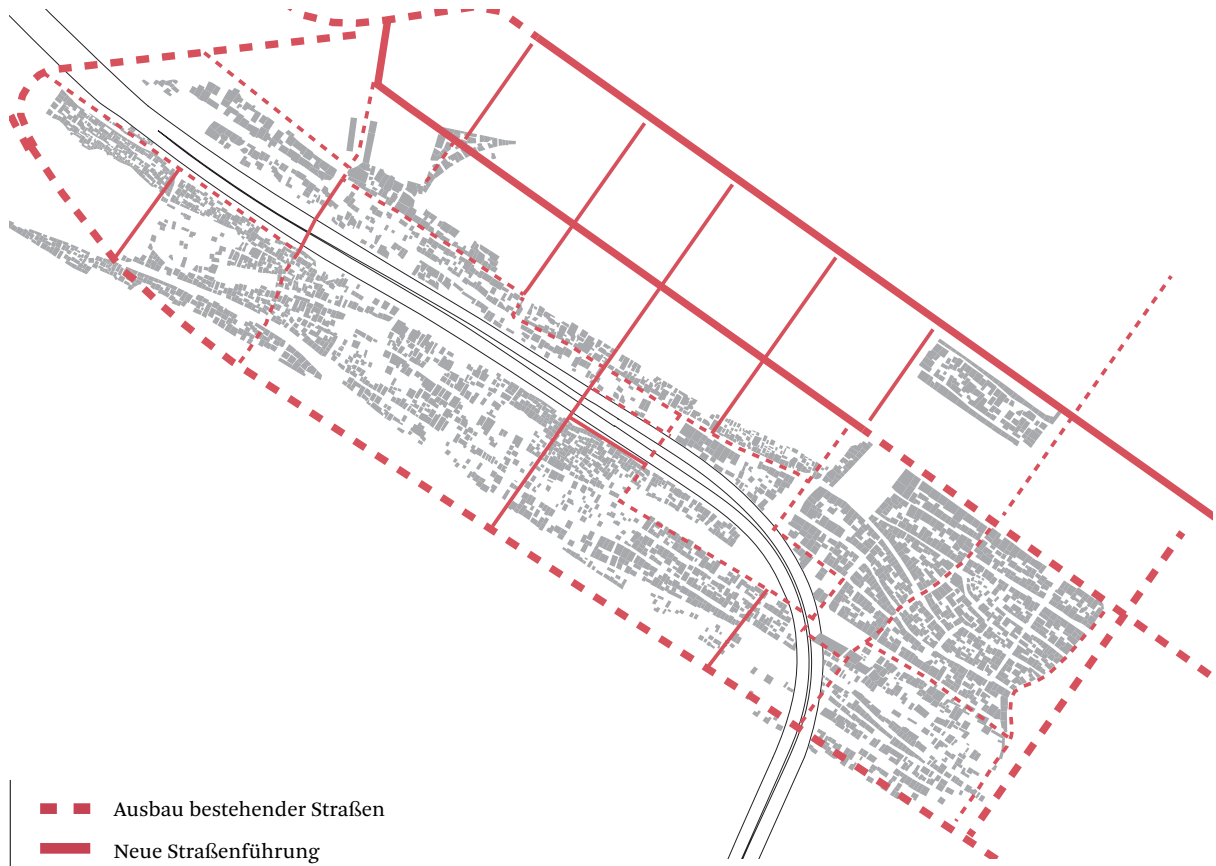
Flächennutzung (Zonierung) und Interventionsbereiche (Stand 2013)

Im Gutachten und Konzeptentwurf zur Urbanisierung ist vorgesehen, dass ein Großteil der bestehenden Bebauungsstruktur der Villa 31 erhalten bleiben und konsolidiert werden soll. Die an die Siedlung angrenzenden Flächen sollen der Schaffung von öffentlich gefördertem Wohnungsbau vorbehalten werden. Die aufwertungsbedingten Umsiedlungen sollen ausschließlich innerhalb der Siedlung oder auf den angrenzenden Flächen erfolgen.



—
Abriss- und Rückbaugelände (Stand 2013)

Im Rahmen des Urbanisierungskonzeptes ist vorgesehen, insgesamt ca. 84.380 qm der vorhandenen Siedlungsfläche abzureißen. Vornehmlich von dem Abriss betroffen sind die Bewohner_Innen, die in den sogenannten Risikobereichen unterhalb der Autobahn und angrenzend an die Bahnschienen leben. Zu den Gleisanlagen und der Autobahn muss zukünftig jeweils ein Mindestabstand von 12 Metern unbebauter Fläche eingehalten werden. Außerdem sollen für eine bessere interne Erschließung und Straßenführung bestimmte Siedlungsbereiche rückgebaut werden. Darüber hinaus sollen aufgrund von Aufwertungsmaßnahmen am Baubestand, vornehmlich für die Gewährleistung einer besseren Belichtung und Belüftung, punktuell Rückbauten vorgenommen werden.



Geplante Straßenführungen (Stand 2013)

Für eine bessere Anbindung und interne Erschließung der Villa 31 sind mehrere neue Straßendurchbrüche vorgesehen, durch welche die Siedlung in den städtischen Kontext eingebunden werden soll. Darüber hinaus orientiert sich die Planung an dem bereits innerhalb der Siedlung bestehenden Straßennetz, welches in diesem Zusammenhang ausgebaut und verbreitert werden soll.

4.2.5 EINORDNUNG DER URBANISIERUNG

Die zukünftige Entwicklung der Villa 31 bleibt ungewiss, denn obwohl das Gesetz N° 3.343 zur Urbanisierung der Siedlung im Jahr 2009 vom Stadtparlament in Buenos Aires mit großer Mehrheit verabschiedet wurde und es bereits ein Gutachten sowie einen Konzeptentwurf zur Urbanisierung gibt, bleiben eine Vielzahl an Punkten in Bezug auf die konkrete Umsetzung weiter ungeklärt. Im Rahmen des 2010 implementierten *programa de mejoras* wurden zwar bereits diverse Regularisierungsmaßnahmen durchgeführt. Allerdings beziehen sich diese Maßnahmen hauptsächlich auf Verbesserungen im Bereich der technischen und sozialen Infrastruktur sowie der gestalterischen Aufwertung des Wohnumfeldes (siehe: 4.3 Umsetzung des »programa de mejoras« der Villa 31, S. 92). Für die weitere Umsetzung des Gesetzes N° 3.343 und die Formalisierung der Boden- und Wohnverhältnisse müssen nach Aussagen von Gerscovich jedoch noch zusätzliche Verordnungen (*reglamentación de la Ley 3.343*) durch das Stadtparlament verabschiedet werden. Der politische Abgeordnete der Villa 31 Julián Wald kritisiert in diesem Zusammenhang:

»Die Haltung der Regierung bezüglich der Urbanisierung ist ziemlich widersprüchlich: auf der einen Seite haben sie bereits mit bestimmten Aufwertungen begonnen, von denen ich einige sehr gut finde, wie zum Beispiel die Straßen und Abwasserleitungen, die Verbesserungen im öffentlichen Raum, aber auf der anderen Seite negieren sie das Urbanisierungskonzept, das wir gemeinsam erstellt haben, und verlangsamen somit den Prozess. Über das Konzept muss nun erneut im Stadtparlament abgestimmt werden, obwohl wir bereits zwei Jahre daran gearbeitet und in dieser Zeit alles verhandelt haben« (B_15_Julián_A_25).

Erst mit der oben erwähnten notwendigen zusätzlichen Verordnung zum Gesetz N° 3.343 werden der weitere finanzielle Rahmen, die konkreten Instrumente und Zuständigkeiten für die baurechtliche Umsetzung der Urbanisierung verbindlich festgelegt. Allerdings hat die Wohnungsbaukommission des Stadtparlaments *comisión de vivienda* das Urbanisierungskonzept bislang nicht erneut bestätigt. Der Prozess wird somit durch die politische Unentschlossenheit verlangsamt.

»Die Umsetzung der Urbanisierung und die Übertragung der Flächen sind ohne die dazu notwendigen Instrumente nur leere Worte. Wenn die Politiker sich nicht einigen, bleibt das Urbanisierungsprojekt auch weiterhin eine schöne Zeichnung« (Interview: Fernández Castro, 2014).

»Es geht nicht mehr darum, ob die Bewohner überhaupt das Recht haben, in der Villa 31 mitten im Zentrum von Buenos Aires zu leben. Diese Diskussion ist spätestens seit dem Gesetzeserlass vorbei. Die *Villa* befindet sich seit mehr als 80 Jahren auf diesen Flächen. Jetzt geht es vielmehr darum, wie die konkrete Urbanisierung aussehen soll, denn die Bewohner wollen die Besitztitel für ihre Häuser« (Interview: Mascias, 2015).

Die größte Errungenschaft, die neben den bereits umgesetzten Aufwertungsmaßnahmen durch den Erlass des Gesetzes N° 3.343 bislang erzielt wurde, ist in diesem Zusammenhang der kontrovers diskutierte, jedoch endgültige Beschluss zum Erhalt der Siedlung an ihrem gegenwärtigen Standort. Zudem wurde durch den Erlass des Gesetzes N° 3.343 und den Konzeptentwurf zur Urbanisierung der Siedlung ein Prozess initiiert, der die Urbanisierung der Villa 31 wieder zurück auf die politische Agenda gebracht hat. Es fehlt jedoch eine klare politische Entscheidung für den weiteren Verlauf und die konkrete Umsetzung.