

4.3 UMSETZUNG DES »PROGRAMA DE MEJORAS« DER VILLA 31

Im Folgenden werden die bereits im Rahmen der Urbanisierung durch das *programa de mejoras* realisierten Projekte in einer stadträumlichen Bestandsanalyse untersucht und dargestellt. Die Bestandsanalyse basiert auf Interviews mit Expert_Innen, Raumbegehungen, teilnehmenden Beobachtungen, Kartierungen und Fotodokumentationen, die während zweier empirischer Phasen der Feldforschung vor Ort durchgeführt wurden.⁵³ In diesem Zusammenhang wird der übergeordneten Fragestellung nachgegangen: Welche Auswirkungen hat der öffentlich gelenkte Urbanisierungsprozess auf den Siedlungsraum der Villa 31? Dabei wird betrachtet, welche Prioritäten bei der bisherigen Umsetzung der Urbanisierung gesetzt wurden, welche Projekte wann und wie bzw. welche nicht umgesetzt wurden. Auf dieser Grundlage werden weitere Forschungsbedarfe für die vorliegende Arbeit abgeleitet. Seit dem Erlass des Gesetzes N° 3.343 zur Urbanisierung der Villa 31 im Dezember 2009 und der darauffolgenden Implementierung des *programa de mejoras* Anfang 2010 wurden bereits diverse Projekte und Aufwertungsmaßnahmen innerhalb der Villa 31 durchgeführt. Mit dem *programa de mejoras* wird die Vorbereitung der Urbanisierung und die sofortige Umsetzung von Aufwertungsmaßnahmen zur Verbesserung der allgemeinen Lebensumstände in der Villa 31 bis zur definitiven Einleitung eines Urbanisierungskonzeptes verfolgt.⁵⁴ In diesem Zusammenhang handelt es sich vornehmlich um die Aufwertung der Häuserfassaden, Wohnumfeldverbesserungen durch die Rückgewinnung und Aufwertung der öffentlichen Räume sowie Verbesserungen im Bereich der technischen Infrastruktur.

4.3.1 AUFWERTUNG VON HÄUSERFASSADEN

Das Anstreichen der Häuserfassaden war eine der ersten Maßnahmen, die nach dem Gesetzeserlass zur Urbanisierung und der Implementierung des *programa de mejoras* realisiert wurden. Ein Projekt, das zeitnah, kostengünstig und vor allem einfach umgesetzt werden konnte und eine starke Wirkung auf die Außenwahrnehmung der Siedlung hat. Ein Großteil der Häuser der Villa 31 hatte zu diesem Zeitpunkt noch unverputzte Backsteinfassaden, die durch den Anstrich einen neuen, »farbenfrohen« Charakter erhalten sollten.⁵⁵ Die Maßnahme hatte außerdem einen partizipativen Charakter, da das Anstreichen der Häuser gemeinsam mit den Bewohner_Innen der Siedlung durchgeführt wurde. Die Stadtregierung stellte die unterschiedlichen Farben zur Verfügung und die Bewohner_Innen konnten sich die jeweilige Farbe aussuchen, mit der sie ihr Haus anmalen wollten. Zwischen den Jahren 2010 und 2011 wurden ca. 100.000 qm Häuserfassade angestrichen (vgl. Salerno 2014, S. 145). Obwohl sich der bunte Anstrich der Häuser positiv auf die Außenwahrnehmung der vormals zum Teil eintönigen Erscheinung der *Villa* ausgewirkt hat, ist es durchaus kritisch zu sehen, dass diese Maßnahme einen eher pittoresken Charakter hat. Hauptkritikpunkt ist, dass die vorherrschenden Zustände hinter den Fassaden und somit die tatsächlichen Wohnbedingungen der Bewohner_Innen nicht verbessert, sondern nur verschleiert werden.

⁵³ Erste empirische Phase der Feldforschung: von September 2012 bis April 2013. Zweite empirische Phase der Feldforschung: von Januar bis Juli 2014.

⁵⁴ Das *programa de mejoras para las villas 31 y 31bis* wurde 2010 per Dekret erlassen, um die Urbanisierung der Villa 31 voranzutreiben. Ziel ist es, mit dem Programm bis zur definitiven Implementierung des Urbanisierungskonzeptes umgehend Einfluss auf die Verbesserung der gegenwärtigen Situation in der Villa 31 zu nehmen.



Beschilderung *programa de mejoras* (2014)

Wandbemalung Barrio YPF »Willkommen im Stadtteil 31 Padre Carlos Mugica« (2013)



—
Häuserfassade im Barrio Martín Güemes (2014)

Neben den bereits erwähnten Kritikpunkten hat die Aufwertung der Häuserfassaden durch das Anstreichen zudem eine äußerst kurze Dauer, denn die Siedlung wächst stetig weiter. Die vertikale Verdichtung lässt sich somit auch anhand der Häuserfassaden ablesen. Die nicht mehr einheitlich angestrichenen Fassaden weisen darauf hin, welche baulichen Veränderungen nach dem Anstreichen der Häuser im Jahr 2011 vorgenommen wurden.



Häuserfassaden vor und nach der Umgestaltung im Barrio Martín Güemes (2010 / 2014)



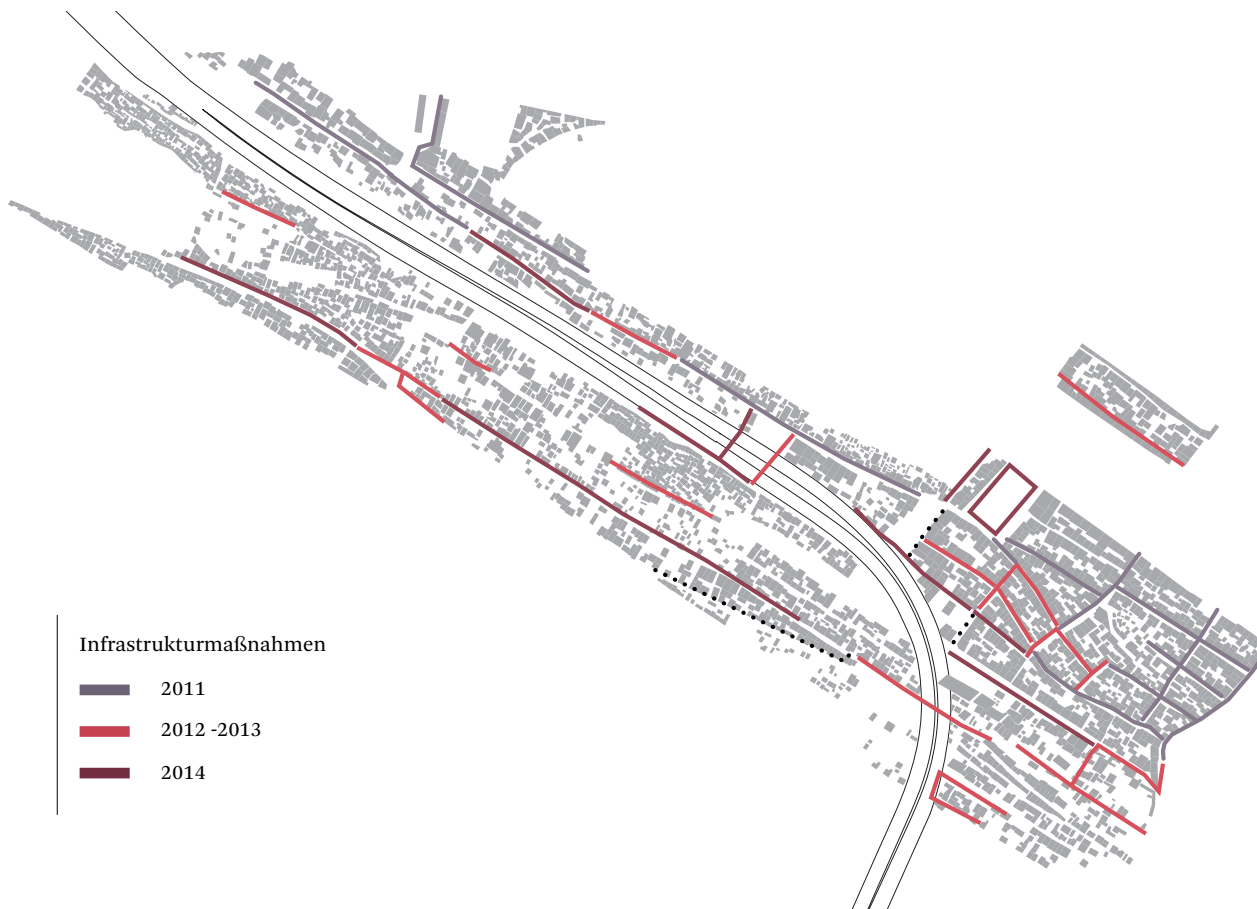
Übersicht: Aufwertung und Rückgewinnung von öffentlichen Räumen (Stand 2014)

4.3.2 ÖFFENTLICHER RAUM

Die im Rahmen des *programa de mejoras* bereits umgesetzten Maßnahmen zur Rückgewinnung und Aufwertung der öffentlichen Räume haben großen Einfluss auf das alltägliche Leben innerhalb der Siedlung. Aufgrund der oftmals beengten Wohnverhältnisse findet ein Großteil des Lebens im Straßenraum und vor der Haustür statt. Der öffentliche Raum übernimmt eine wichtige Ausgleichfunktion in der sonst stark verdichteten Siedlung. Die besondere Bedeutung des Freiraums für die Siedlung und ihre Bewohner_Innen wurde durch das *programa de mejoras* erkannt und aufgegriffen. In den letzten drei Jahren wurde bereits mit diversen Maßnahmen zur Umgestaltung der öffentlichen Räume begonnen, insgesamt sind 16 Freiflächen, Spielplätze und Fußballfelder umgestaltet oder neu geschaffen worden. Die Umgestaltung der verschiedenen öffentlichen Räume nimmt vor allem Einfluss auf die Aufenthaltsqualität und die Nutzung der Freiflächen. Die Bewohner_Innen der Siedlung, in der Regel eine Gruppe aus der direkten Nachbarschaft, übernehmen die Verantwortung für die alltägliche Instandhaltung der Freiflächen und sorgen auch dafür, dass die Plätze abends abgeschlossen werden. Zur Vorbeugung von Vandalismus und Besetzungen sind alle öffentlichen Räume umzäunt.



—
Öffentliche Räume nach der Umgestaltung (2014)



Übersicht: Aufwertungen im Bereich der technischen Infrastruktur (Stand 2014)

4.3.3 TECHNISCHE INFRASTRUKTUR

Die im Bereich der technischen Infrastruktur bereits umgesetzten Projekte haben bislang den größten Einfluss auf die Verbesserung der allgemeinen Lebensbedingungen und die strukturellen Gegebenheiten der Siedlung. Zu diesen Maßnahmen gehören der Ausbau der Trinkwasserversorgung⁵⁶ sowie der Bau von Regen- und Schmutzwasserkanälen sowie die anschließende Asphaltierung der Straßenoberflächen. Realisiert werden die Maßnahmen in Bauabschnitten von 70 m, die sukzessive zu einem Netz zusammenwachsen (Interview: Gascon, 2015). Insgesamt wurden in der Siedlung bislang ca. 3.100 m Regen- und Schmutzwasserkanäle gebaut sowie 2.500 m Straße asphaltiert (vgl. Salerno 2014, S. 145).

⁵⁶ Gemäß des Zensus waren im Jahr 2009 von insgesamt 6.000 Haushalten 600 ohne fließendes Wasser (Censo de Hogares y Población. Villas 31 y 31 bis. Ciudad de Buenos Aires 2009).



—
Straßenarbeiten im Barrio Martín Güemes (2014)

Der technische Leiter des *programa de mejoras* Gascon Mascias beschreibt seine Aufgaben und Zusammenarbeit mit den Stadtteilkooperativen in der Villa 31 wie folgt:

»In der Villa 31 zu arbeiten, ist mit unterschiedlichen Herausforderungen verbunden, aber das macht es ja gerade so spannend. Die Villa 31 gibt es bereits seit über 80 Jahren, wir sprechen also von einem Viertel mit Identität. Die Siedlung hat ihr eigenes politisches System mit über 120 Abgeordneten und ca. 40 Stadtteilkooperativen. Bei allen Projekten, die wir mit dem *programa de mejoras* realisieren, wird eng mit den Kooperativen zusammengearbeitet. Das ist zum Teil etwas kompliziert, da die Kooperativen untereinander um die Aufträge konkurrieren. Allerdings arbeiten wir so mit den Leuten aus dem Viertel, die das Wissen vor Ort haben, zusammen. Gerade bei der technischen Infrastruktur, und vor allem wenn wir Leitungen verlegen, sind wir häufig mit Überraschungen konfrontiert. Da sich die *Villa* auf ehemaligen Bahnflächen befindet, wissen wir nie so genau, was da alles unter der Erde liegt. Eine der wichtigsten Aufgaben - und ich glaube auch die größte Leistung, die wir hier vollbringen, - besteht darin, die technische Infrastruktur und somit die sanitären Bedingungen zu verbessern. Bei den Arbeiten gehen wir abschnittsweise vor. Jeder dieser Abschnitte beinhaltet den Ausbau von Regen- und Abwasserkanälen, Trinkwasserleitungen sowie die Asphaltierung der Straßenoberfläche. Ziel ist es, mit der Zeit ein funktionierendes Netz an Infrastruktur bereitzustellen. Was die Arbeit schwierig macht, ist, dass alle Abgeordneten der *Villa* möchten, dass in ihrem Block mit den Bauarbeiten begonnen wird. Eigentlich gibt es einen Plan, wie und wo wir vorgehen, aufgrund von siedlungsinternen politischen Interessen wird dieser aber nicht immer eingehalten. Dann werden in einem Block die Leitungen verlegt und darauffolgend in einem anderen, der nicht unbedingt an den vorherigen angrenzt. Bei dieser Arbeit darf das große Ganze nicht aus den Augen verloren werden. Meines Erachtens ist es außerdem nicht besonders sinnvoll, in einem Block, der sich in direkter Nähe zu den Bahnschienen befindet und somit zukünftig abgerissen werden sollte, Infrastruktur zu verlegen.«



Konzentration realisierter Projekte nach Siedlungsabschnitten (2014)

Die Karte zeigt die Konzentration der bereits im Rahmen des *programa de mejoras* umgesetzten Maßnahmen. In diesem Zusammenhang wird deutlich, dass bereits diverse Projekte innerhalb der Siedlung realisiert wurden. Die Siedlungsbereiche der Villa 31bis wurden bislang zum Großteil nicht berücksichtigt.⁵⁷

Kritikpunkte an den bereits umgesetzten Maßnahmen bestehen im Allgemeinen aufgrund der zu langsamen und zu wenig koordinierten Umsetzung. Obgleich besonders die Maßnahmen der technischen Infrastruktur den Grundbedürfnissen der Bewohner_Innen in ihrem alltäglichen Leben Rechnung tragen, gibt es auch in diesem Bereich diverse Kritikpunkte. Fernández Castro beanstandet in diesem Zusammenhang:

»Die ersten Probleme traten bereits kurz nach der Realisierung der ersten Projekte im Bereich der Wasserver- und Abwasserentsorgung auf. Zum Teil wurden die Leitungen einfach falsch dimensioniert. Hinzu kommt, dass minderwertige Materialien verwendet wurden. Das ist natürlich immer noch besser als überhaupt nichts zu tun, aber richtig gut ist die Planung und Durchführung der Projekte nicht« (Interview: Fernández Castro, 2015).

⁵⁷ (vgl. Salerno 2014, S. 145) »Parecía tener más peso como objeto de intervención la Villa 31 - más consolidada y mas antigua- que la 31bis.«

4.4 ZWISCHENFAZIT: ZWISCHEN AUFWERTUNG UND STILLSTAND

Im Mittelpunkt dieses Themenfeldes stand die Analyse des gegenwärtigen Urbanisierungsprozesses der Villa 31. Zunächst wurden die Rahmenbedingungen für die Urbanisierung beleuchtet und der Prozess ausgehend von der formellen Planungsebene und Praxis der Stadtverwaltung betrachtet. In einer stadträumlichen Bestandsanalyse wurden außerdem die konkreten Regularisierungsmaßnahmen und Projekte, die bereits im Rahmen der Urbanisierung umgesetzt worden waren, dargestellt. Die Untersuchungsergebnisse werden im Folgenden noch einmal hinsichtlich der folgenden Fragen betrachtet: Welchen Wert hat der Prozess bislang erzeugt? Was wurde nicht umgesetzt und warum? Welche Prioritätensetzungen und Forschungsbedarfe lassen sich aus der Analyse ableiten?

4.4.1 PRIORITÄTENSETZUNG: BEWERTUNG DER BESTANDSANALYSE

Mit dem Gesetzeserlass N° 3.343 zur Urbanisierung der Villa 31 und der Implementierung des *programa de mejoras* wurde ein Prozess zur Urbanisierung der Siedlung initiiert, in dem erste dringend notwendige Aufwertungen bereits realisiert wurden. Die in diesem Rahmen umgesetzten Projekte werden allgemein anerkannt. Ausgehend von der Bestandsanalyse ist in Bezug auf die Fragestellung, welche Auswirkung der öffentlich gelenkte Urbanisierungsprozess auf den Siedlungsraum der Villa 31 hat, als ein Zwischenergebnis festzuhalten, dass die mit der Urbanisierung bereits durchgeführten Regularisierungsmaßnahmen zur Verbesserung der allgemeinen Lebensumstände und der Lebensqualität innerhalb der Siedlung geführt haben. Vor allem die Maßnahmen im Bereich der technischen Infrastruktur und die Aufwertung der öffentlichen Räume haben nicht nur das Erscheinungsbild der Villa 31 verändert, sondern auch zur Wohnumfeldverbesserung beigetragen. Dennoch bestehen diverse Kritikpunkte. Zum einen liegt trotz der bereits im Dezember 2009 geschaffenen Gesetzesgrundlage N° 3.343 noch immer kein definitives Urbanisierungskonzept vor, zum anderen ist auch der Charakter des *programa de mejoras* auf seine Nachhaltigkeit hin zu hinterfragen.

Es ist keine ganzheitliche Urbanisierungsstrategie erkennbar. Bei genauer Betrachtung wird deutlich, dass es sich bei den umgesetzten Maßnahmen ausschließlich um punktuelle regulative Maßnahmen handelt. Eine langfristige Planung, die sowohl die Praktiken der Regularisierung als auch der Formalisierung mit einbezieht, ist nicht erkennbar. Die fehlende Planungsperspektive lässt sich darauf zurückführen, dass Stadt- und Nationalregierung (wie bereits im Konflikt um die Bodenfrage und Umwidmung der Flächennutzung dargelegt) noch immer keine abschließende Einigung gefunden haben. Aus diesem Grund wurde bislang kein definitives Urbanisierungskonzept verabschiedet, obgleich der Konzeptentwurf dem Stadtparlament von Buenos Aires seit geraumer Zeit vorliegt. Ausschlaggebend für die Ungewissheit in Bezug auf die zukünftige Entwicklung der Villa 31 bleibt somit weiterhin der fehlende politische Wille. Fernández Castro sagt in diesem Zusammenhang:

»Es fehlt eine wirkliche Urbanisierungsstrategie, in der definiert wird, welche Projekte wie, wann und mit welchen finanziellen Mitteln realisiert werden sollen. Aber es fehlt der politische Wille, die Urbanisierung der Villa 31 wirklich voranzutreiben und vor allem die Formalisierung der Flächen umzusetzen« (Interview: Fernández Castro, 2014).

Neben dem Fehlen einer konkreten Planungsperspektive besteht außerdem Kritik in Bezug auf die Reichweite der im *programa de mejoras* bereits umgesetzten regulativen Maßnahmen. Gerscovich sagt in diesem Zusammenhang:

»Mit den derzeitigen Interventionen werden nicht die Kernprobleme der Villa 31 angegangen. Das, was hier geschieht, kann nicht als integrierte Urbanisierung bezeichnet werden. Bei den Projekten handelt es sich um längst schon überfällige Aufwertungsmaßnahmen, eine umfassende Urbanisierung ist das nicht« (Interview: Gerscovich, 2015).

Cravino geht in ihrer Argumentation noch einen Schritt weiter und spricht in Bezug auf die gegenwärtige Urbanisierungspolitik der Stadtregierung von einem Paradigma des *maquillaje urbano* (*urban makeup*). Als *maquillaje urbano* beschreibt sie Interventionen im öffentlichen Raum oder an den Häuserfassaden, ohne dass die strukturellen Bedingungen der Viertel verändert werden. Cravino zufolge wird bei dieser Vorgehensweise deutlich, dass vor allem Maßnahmen mit geringem Investitionsvolumen und großer Sichtbarkeit bzw. Außenwirkung realisiert werden (Cravino 2014).⁵⁸

Die Bestandsanalyse und Interviews mit Expert_Innen zeigen ein deutliches Ungleichgewicht zwischen der Anwendung von Regularisierungs- und Formalisierungspraktiken. Zwar wurden im Rahmen der Urbanisierung bereits notwendige Regularisierungsmaßnahmen im Siedlungsraum umgesetzt, konkrete Maßnahmen zur Formalisierung der Boden- und Wohnverhältnisse fanden jedoch bislang keine Berücksichtigung. In diesem Zusammenhang lässt sich die im Rahmen dieser Arbeit aufgestellte These, dass die Urbanisierung nur geringe Auswirkung auf die Verbesserung der konkreten Wohnverhältnisse habe und keinen Einfluss auf die Formalisierung der Boden- und Eigentumsverhältnisse nehme, vorerst bestätigen. Denn keines der bereits realisierten Projekte sieht konkrete bauliche Maßnahmen an oder in den Wohngebäuden vor. Auch der rechtliche Status in Bezug auf die Umwidmung der Flächennutzung und die Schaffung von Baurecht bleibt weiter ungeklärt. Darüber hinaus wurden bislang keine Strategien und Konzepte zur Sicherstellung des Bleiberechtes der Bewohner_Innen und der Formalisierung der Besitzverhältnisse oder der Vergabe von Besitztiteln entwickelt.⁵⁹

In Anlehnung an den Standpunkt von Cravino ist festzuhalten, dass »mit der Urbanisierung der Villa 31 ein Aufwertungsprozess verfolgt wird, in dem die Konzentration vornehmlich auf zeitnah zu realisierenden Maßnahmen mit hoher Außenwahrnehmung liegt. Tiefgreifende strukturelle Verbesserungen der konkreten Wohnverhältnisse sowie die Formalisierung von Boden und Wohnraum finden innerhalb dieses Prozesses bislang keine Berücksichtigung.«

58 Eigene Übersetzung durch Autorin. »El maquillaje urbano, es decir, la intervención en el espacio público o en las fachadas de la viviendas, sin que se modifiquen las condiciones estructurales de los barrios. Detrás de esta idea puede encontrarse la intención de intervenciones cortas en el tiempo y de baja inversión pública pero de alto impacto en el marketing urbano –tanto interno como externo« (Cravino 2014).

59 Nach Aussage von Mascias ist im Rahmen des zur Urbanisierung initiierten Programmes auch zukünftig keine Strategie zur Umsetzung der genannten Problemfelder und somit zur tatsächlichen Umsetzung der Urbanisierung der Villa 31 vorgesehen (Interview: Mascias, 2015).

4.4.2 ABLEITUNG VON FORSCHUNGSBEDARFEN

Die Herausforderung für Politik und Planung liegt darin, eine ganzheitliche Urbanisierungsstrategie zu entwickeln und diese konsequent umzusetzen, im Rahmen derer die bislang außer Acht gelassenen Problemfelder sowohl im Bereich der Regularisierung als auch der Formalisierung Berücksichtigung finden.

Um dem Forschungsinteresse einer kritischen Analyse der Umsetzung der Urbanisierung gerecht zu werden, wird die eingangs aufgestellte Fragestellung und These im folgenden Kapitel - 5. Themenfeld -Urbanisierung und Alltagspraxis - vertieft aus der Perspektive der Bewohner_Innen und somit der Sichtweise der Betroffenen analysiert. Der methodologische Schwerpunkt liegt dabei auf der Generierung und Auswertung des spezifischen lokalen Wissens der Bewohner_Innen (auf Grundlage von Interviews). Denn aus Kontextwissen und im Vorhinein geführten Gesprächen lässt sich die konkrete Annahme ableiten, dass das Urbanisierungsverständnis und die Erwartungshaltung der Bewohner_Innen zum Teil in Diskrepanz zu dem öffentlich gelenkten Urbanisierungsvorhaben stehen.

»Urbanisierung bedeutet, aus der *Villa* einen weiteren Stadtteil zu machen, in dem die Menschen die Besitztitel ihrer Häuser haben, das wäre ehrlich. In den letzten Jahren haben sie hier mit bestimmten Bauarbeiten begonnen, haben ein paar Straßen neu gemacht, die Häuser angemalt und das Abwassersystem verbessert, dadurch ist die Lebensqualität im Viertel schon etwas erhöht worden. Aber wir bleiben immer die Villa 31, da können sie so viele Häuser anmalen, wie sie wollen. Sie werden uns keinen Besitztitel geben, da dieses Land viel zu teuer und wertvoll für sie ist. Das ist alles nur Fassade, wie die ganze Politik der Regierung, sonst ist das nichts. Die asphaltieren hier ein paar Straßen, bauen Plätze, alles schön und gut, aber die *Villa* bleibt die *Villa*, da kann man noch so viel anmalen, wie man will.« (B_7_Alejandra_A_13)

Im Laufe der Feldforschung und im Rahmen der Expert_Innen Interviews haben sich außerdem Indizien verdichtet, dass die Umsetzung der Urbanisierung im Konflikt mit der Entwicklung eines siedlungsinternen informellen Wohnungsmarktes steht. Denn der Wohnungsmarkt (der sich erst in den letzten Jahren innerhalb der Siedlung entwickelt hat) und die sich dadurch verändernden Besitzverhältnisse nehmen Einfluss auf die Rahmenbedingungen für die Umsetzung der Urbanisierung. Besonders in Bezug auf die Formalisierung der Besitzverhältnisse und die Bodenregulierung stellt die Funktionsweise des Wohnungsmarktes der Villa 31 die Planung vor neue Herausforderungen. In diesem Zusammenhang leitet sich ein weiterer Forschungsbedarf mit Schwerpunkt auf der Analyse des Wohnungsmarktes der Villa 31 ab, der im 6. Themenfeld - Funktionsweise des Wohnungsmarktes der Villa 31 thematisiert wird.