

PRIVATWIRTSCHAFTLICHE BAULANDERSCHLIESSUNGEN (FRACCIONAMIENTOS)
IM ZUGE DER STADTERWEITERUNG MEXIKANISCHER STÄDTE
AUFGEZEIGT AM BEISPIEL DER STADT PUEBLA/PUE.

Mit 1 Abbildung, 2 Tabellen und 1 Photo

KILIAN POPP

Summary: Land development in the private sector (fraccionamientos) in the process of the expansion of Mexican cities with special reference to the city of Puebla/Pue.

Numerous authors have examined the structure and morphology of Latin American cities, but their research restricts itself to the macro-level of the city structure as well as to the meso-level of the inner and peripheral slum areas. Our research approach is concentrated on the legal framework of organized land development in urban areas. The study seeks to demonstrate the significance of land development projects in the private sector for the development of Mexican cities since 1940 and points out which social groups direct these relevant spatial processes.

Using Puebla as an example, the ruling influence of urban élites who control the lucrative land development, due to their enormous economical, legal, and political influence is demonstrated. In the past few decades these élites have been the decision-makers concerning the location of residential and/or industrial areas. Therefore it can be said that it is they who have determined the actual urban development. However, their methods lead to the loss of functioning city structures, to the increase of spatial disparities, and to further political tension within Mexico itself.

Exponentielles Bevölkerungswachstum (*Global 2000* 1981), ungehemmte Land-Stadt-Wanderung und unkontrolliertes Städtewachstum (SCHNEIDER 1981), ungeplante, marginale, städtische Siedlungselemente (WARD 1976, NICKEL 1973) und eine steigende Wohnungsnot sind nur einige Aspekte der innenpolitischen Schwierigkeiten Mexikos in diesem Jahrzehnt. Immer bilden die städtischen Zentren die Brennpunkte dieser Problematik und der daraus resultierenden Spannungen. Im urbanen Agglomerationsbereich werden aber auch die Problemlösungsansätze durch individuelle Initiativen oder durch Maßnahmen einer Raumordnungspolitik am deutlichsten.

Eine Reihe von Autoren (EYRE 1972, BÄHR 1976, BRÜCHER u. MERTINS 1978, BORSORF 1978, 1982, BÄHR u. MERTINS 1981, GORMSEN 1981) haben sich mit der Erforschung der baulichen Gestaltung und der inneren Differenzierung lateinamerikanischer Städte auseinandergesetzt. Die Rolle marginaler, inner- und randstädtischer Elendsviertel fand dabei im Prozeß der Stadterweiterung besondere Beachtung. Die räumlichen Auswirkungen „geordneter Stadterweiterungsmaßnahmen“ auf der Grundlage bestehender gesetzlicher Regelungen wurden hingegen kaum untersucht. Dies liegt vielleicht auch darin begründet, daß sich diese *Baulanderschließungen in Form der „fraccionamientos“* an die Adressatengruppe der sozialen Mittel- und Oberschicht wenden und deshalb nach außen weniger spektakulär ablaufen. Dennoch liefern die Länderschließungen im städtischen Bereich

einen wesentlichen Beitrag zur Erklärung des mexikanischen Städtewachstums.

Fragestellung

Seit den ersten privaten fraccionamiento-Gründungen im urbanen Bereich Mexikos um 1940 versucht der Staat mit gesetzlichen, administrativen und finanzpolitischen Regelungen, die von privaten Interessengruppen, von Gesellschaften oder Gewerkschaften initiierten Baulanderschließungen und das damit verbundene expansive Flächenwachstum der Städte zu kontrollieren. Alle Maßnahmen waren auf das Ziel gerichtet, eine geordnete Flächennutzung und Stadtentwicklung planen zu können. Landaufteilungen und -erschließungen durch Privatunternehmer leisteten bisher einen erheblichen Beitrag zur inneren Differenzierung mexikanischer Städte; ihre Ziele decken sich jedoch in der Regel nicht mit den Absichten der Stadtentwicklungsplanung.

Die konkurrierenden Zielvorstellungen führen deshalb zu raumwirksamen Prozessen, die am Beispiel der Baulanderschließungen im Rahmen der Stadterweiterung besonders deutlich werden. Zur Klärung dieser Prozesse und der durch sie hervorgerufenen Strukturen soll eine Reihe von Fragen beantwortet werden:

- Welche Gesetznormen regeln die Länderschließung im Rahmen der Stadtentwicklung und wie wirken sie sich aus?
- Welchen Beitrag leisten die privatwirtschaftlichen Baulanderschließungen zur Entwicklung mexikanischer Städte?
- Welche gesellschaftlichen Interessengruppen bedienen sich dieser Regelungen?

Wir wollen uns dabei auf die fraccionamientos in Mexiko beschränken und den Beitrag dieser Baulanderschließungsprojekte zur Stadtentwicklung am Beispiel der Stadt Puebla näher erläutern. Bevor wir uns jedoch dieser Aufgabe zuwenden, müssen wir den komplexen Begriff „fraccionamiento“ für unsere Arbeit definieren.

Begriffsdefinition

Wie BATAILLON (1968, S. 26) feststellt, dürfte die Idee städtischer Länderschließungsprojekte in den 30er Jahren aus den USA adaptiert worden sein. Die Bezeichnung

„fraccionamiento“ wird erst seit wenigen Jahren in der deutsch- und spanischsprachigen Stadt-Literatur verwendet. Der Terminus bedeutet auch nicht mehr als „Aufteilung“ von Land. Bezeichnung, Begriff und inhaltliche Bedeutung müssen jedoch unterschieden werden, da es sonst zu einem Begriffswirrwarr kommt, wie folgende Beispiele belegen.

BÄHR u. MERTINS (1981, S. 27) erwähnten sogenannte „fraccionamientos clandestinos“ als Beispiele für semilegale Stadtrandsiedlungen in Mexiko, Ecuador und Kolumbien und verstehen darunter nur den Ankauf von Parzellen durch marginale Bevölkerungsschichten. Auch BUCHHOFER spricht (1982, S. 9) von einem „pseudolegalen Landverkauf durch sogenannte fraccionadores (zumeist selbsternannte Grundstücksverkäufer)“, wenn er über fraccionamientos berichtet. Mexikanische Autoren, wie z. B. BAZANT et al. (1978), bezeichnen dagegen Beispiele des sozialen Wohnungsbaus in Mexiko-City (Netzahualcoyotl, Nonoalco und Tlatelolco) ebenso als fraccionamientos wie gehobene (Ciudad Satelite) und höchstwertige (Club de Golf) Wohnviertel der Hauptstadt.

Einen Beitrag zur Klärung und Systematik des Begriffes liefert uns das Landerschließungsgesetz (*Ley de fraccionamientos del Estado de Puebla*) aus dem Jahr 1974, mit Artikel 2. In dieser *Legaldefinition* heißt es:

Unter einem fraccionamiento ist jede Inanspruchnahme von Grund und Boden zu verstehen, auf dem Landerschließungsmaßnahmen mit dem Ziel der Parzellierung und der anschließenden Veräußerung an private Käufer durchgeführt werden.

Diese gesetzliche Formulierung gilt für fraccionamientos im Agrar- oder Stadtbereich gleichermaßen. Deshalb werden durch Artikel 5 insgesamt sechs Kategorien unterschieden:

1. Baulanderschließungen mit höchster Ausstattung im Stadtbereich (fraccionamiento habitación primera, residencial);
2. Baulanderschließungen mit guter Ausstattung im Stadtbereich (fraccionamiento tipo medio);
3. Baulanderschließungen für den volkstümlichen und sozialen Wohnungsbau im Stadtbereich (fraccionamiento de tipo popular, de interés social);
4. Landerschließungen im Agrarbereich (fraccionamiento habitacional campestre);
5. Landerschließungen im außerstädtischen Bereich, die dem Tourismus, der Freizeit und der Naherholung dienen (fraccionamiento campestre turístico);
6. Industrie- und Gewerbeflächenerschließung (fraccionamiento industrial).

Aus diesen Unterscheidungen wird klar, daß fraccionamientos sowohl durch einen unterschiedlichen infrastrukturellen Erschließungsprozeß als auch durch ihre nutzungsbedingte *Lage im Raum* charakterisiert sind. Die Bezeichnung fraccionamiento ist für ein nach diesem Gesetz erschlossenes Land nicht vorgeschrieben, weshalb sich in der Stadtplanung *weitere Modifikationen* herausgebildet haben.

Der Flächennutzungsplan der Stadt Mazatlan (*Director ... 1975*) trifft die Unterscheidung von fraccionamientos in „semiurbanizado“ und „urbanizado“, wobei unter dem erstgenannten erschlossenes Bauland verstanden wird, das

mit Wasserversorgung und -entsorgung, Stromanschluß, Straßennetz und Flächen für den öffentlichen Bedarf versehen ist. Ein fraccionamiento „urbanizado“ dagegen steht bereits mit Ein- oder Mehrfamilienhäusern bebaut zum Verkauf an. Für diesen Sachverhalt wird auch häufiger die Bezeichnung „unidad“ (Einheit) verwendet.

Gesetzliche Richtlinien der Stadtentwicklungsplanung

Durch die vagen Rechtsnormen des Landerschließungsgesetzes von 1940 kam es zu zahlreichen Rechtsstreitigkeiten zwischen den beteiligten Parteien der Landeigentümer, der fraccionadores und der Genehmigungsbehörde bis hin zu eklatanten Rechtsbrüchen. MÜLLER (1984, S. 23) berichtet in diesem Zusammenhang über den illegalen Erwerb von Ejidoland für die Durchführung von Landerschließungsprojekten im Stadterweiterungsbereich von Puerto-Vallarta und Manzanillo. Diesen Mißständen sollte mit der Neufassung des Gesetzes von 1974 (*Ley sobre fraccionamientos urbanos para los municipios de Puebla*) Einhalt geboten werden, das für das gesamte Territorium des Bundesstaates Puebla Gültigkeit besitzt. Ihm folgten 1976 übergeordnete Planungsrichtlinien für den gesamtstaatlichen Bereich mit dem Raumordnungsgesetz (*Ley general de Asentamientos Humanos*) und den daraus abgeleiteten Richtlinien für eine Stadtentwicklungsplanung auf nationaler Ebene (*Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1978*). Diese bildeten die Grundlage für den Entwurf einzelner Stadtentwicklungspläne, wie die Beispiele von Mazatlan (1978) und Mexiko D.F. (1980) zeigen. Auch für Puebla ist ein Stadtentwicklungsplan in Vorbereitung, der die detaillierten Vorschriften des fraccionamiento-Gesetzes zu integrieren versucht.

Kategorien der städtischen Baulanderschließung

Auf die Legaldefinition und die festgelegten Kategorien bei Landerschließungsprojekten haben wir schon hingewiesen. In den folgenden Artikeln des Gesetzes (Art. 7–15) werden die Infrastrukturmerkmale der einzelnen Kategorien festgeschrieben. Anhand der eindeutigen Minimal- und Maximalanforderungen für die unterschiedlichen Kategorien kann man von der Festschreibung geplanter sozialer Standards im Städtebau sprechen, denn Baulanderschließungen einer bestimmten Kategorie sind wiederum nur einer bestimmten gesellschaftlichen Gruppe kapitalmäßig zugänglich, so daß eine soziale Segregation eintreten *muß*. Dies wird z. B. so belegt:

In Guadelajara entstand 1982 mit der „Unidad Flores Magon“ ein fraccionamiento *auto-construcción*. Eine Baulandgesellschaft bot Käufern der unteren Mittelschicht erschlossene Bauplätze zum Verkauf an, mit der Auflage, nach einem vorgeschriebenen Bebauungsplan ihre Wohnhäuser in Eigenleistung zu erstellen (self-help-housing-system).

Anders verhielt es sich in Acapulco, wo 1977 ein fraccionamiento *provisional* mit staatlicher Hilfe errichtet wurde. Das Ziel dieser Landerschließung war es, die illegalen Land-

besetzer von den Touristenzonen fernzuhalten. Dazu entschloß sich der Staat in einem peripheren Ödlandbereich ein einfach ausgestattetes Siedlungsgebiet mit Strom- und Wasseranschluß, aber ohne befestigte Straßen zu errichten, dessen Parzellen z. T. kostenlos an die Squatter abgegeben wurden.

Das unterschiedliche kommunale Vorgehen zur Lösung sozialer Konflikte des Städtewachstums hat zu einer Variationsbreite an Baulanderschließungsmaßnahmen geführt, die noch durch die privaten Initiativen von Baulanderschließungsgesellschaften, Maklern und Immobiliengesellschaften erweitert wird. Deren Landerschließungen im Rahmen der Stadterweiterung, die nun im Mittelpunkt stehen sollen, sind durch prestigeträchtige Bezeichnungen, wie loma (Hügel), rincón (Sporn), fuente (Quelle), monte (Berg), jardines (Gärten) oder prados (Wiesen), gekennzeichnet, die als Anreiz für potentielle Käufer dienen sollen. In der Stadt Puebla finden sich in der Stadtentwicklung seit 1940 viele fraccionamientos, die diese Feststellung rechtfertigen.

Die willkürliche Handhabung der Bezeichnung dessen, was ein fraccionamiento im Sinne des Gesetzes ist, kann aber auch als Abwertung der staatlichen Kompetenz und Durchsetzbarkeit durch die Immobiliengesellschaften interpretiert werden.

Wie bereits ausgeführt, können folgende Kategorien von Erschließungsmaßnahmen unterschieden werden:

Baulanderschließung für höchstwertige Wohnviertel
(fraccionamientos habitacional primera):

Es handelt sich hier um eine Baulanderschließung *höchstwertiger Qualität*, die von Gas-, Wasser-, Strom- und Telefonanschluß bis hin zu überdimensionierten Entsorgungssystemen und einem optimalen Verkehrsanschluß für den Individualverkehr ausgestattet ist. Diese qualitativen Anforderungen an die Infrastruktur werden durch quantitative Normen ergänzt; die Parzellen müssen mindestens 300 qm¹⁾ groß sein und eine Straßenfront von 10 m Länge aufweisen. Die Grundflächenzahl schreibt für alle Kategorien mindestens 20% unbebaute Fläche vor und es dürfen maximal drei Geschosse errichtet werden.

Städtische Baulanderschließungen mittleren Standards
(fraccionamientos urbanos de tipo medio):

Zu dieser Kategorie zählen Grundstücke mit einer Größe von mindestens 160 qm und einer Straßenfront von 8 m Länge. Die Infrastrukturanforderungen sehen jedoch keinen Gasanschluß, die Verwendung billigerer Materialien (geringere Rohrquerschnitte, Zement statt Eisen) und keinen Anschluß an das bestehende Verkehrsnetz vor.

Landerschließungen mit volkstümlichem Standard
(fraccionamientos de tipo popular):

Sechs Meter Straßenfront und eine Mindestgröße der Parzelle von 120 qm sind vorgeschrieben. Die Ausstattung dieser

„volkstümlichen“ Kategorie sieht keine Gas- und individuellen Wasseranschlüsse (Wasserzapfstellen genügen) vor. Die Gehsteige dürfen aus einfachen Tonplatten und die Straßen mit einer dünnen Bitumenschicht versehen sein. Die Häuser, die in einem solchen Landerschließungsprojekt errichtet werden, sollten ferner auf den Namen standesamtlich verheirateter Eheleute als deren einziger Immobilienbesitz eingetragen sein. Der Einheitswert des Hauses darf das 3000-fache des täglichen Mindestlohns dieser Region nicht überschreiten.

Die drei weiteren Kategorien, die i. d. R. nicht der städtischen Wohnbebauung dienen, sollen hier unberücksichtigt bleiben.

Fraccionamientos und innerstädtische Differenzierung

Die gesetzlich fixierten Mindestanforderungen an Parzellengrößen und Infrastrukturausstattung städtischer Baulandgebiete verschiedener Kategorien liefern eine mögliche Erklärung für das extensive Flächenwachstum mexikanischer Städte und die dabei zu beobachtenden Differenzierungen sozialer Gruppen. Je niedriger der Standard eines Erschließungsgebietes liegt, um so höher wird seine Bebauungs- und Einwohnerdichte zu erwarten sein. Das Gesetz untersagt zwar die reale Zersplitterung der Parzellenmindestgrößen, läßt aber gleichzeitig das Miteigentum mehrerer Personen zu. In der Praxis läuft dies, besonders beim Typ des fraccionamientos popular, auf eine Realteilung der Bauparzelle hinaus.

Genau das Gegenteil ist bei den gehobenen Baulanderschließungsprojekten der Fall, denn die Oberschicht stellt höhere Ansprüche an ihren Raumbedarf und an ihr Wohnumfeld. Es entstehen Villenkolonien mit großzügigen Parkanlagen und geringer Einwohnerdichte. Die sozioökonomischen Eliten nehmen für sich einen überproportionalen Baulandanteil im städtischen Bereich in Anspruch; darauf weisen schon GRIFFIN u. FORD (1983, S. 213) hin: „Socio-economic elites occupy an inordinate amount of space in relation to their numbers in nearly all urban contexts and in Latin America this relationship is further exaggerated. An

Tabelle 1: Fraccionamiento-Gründungen der Banco Internacional 1974
Fraccionamiento foundations of the Banco Internacional, 1974

Ort	Anzahl	ha	Zahl der Wohneinheiten
Acapulco	1	0,9	Hochhaus mit Eigentumswohnungen
Guadalupe	4	440	21 000
Mexico D.F.	7	1139,9	24 500
Monterrey	3	210	4 000
Puebla	4	104,5	6 398
Queretaro	3	65	1 200
Tijuana	1	36,5	1 000
	23	1996,8	58 898

¹⁾ In der Regel setzen sich Villengrundstücke aus fünf bis zehn solcher Mindestparzellen zusammen, die auf die Familienmitglieder grundbuchrechtlich aufgeteilt sind.

extremely limited percentage of the city's total population, normally less than 5 percent, dominates a disproportionately large area, sometimes as much as a quarter or third of total urban space.“

Die Regierung versucht dieser Entwicklung auf zwei Wegen zu begegnen, zum einen über die Vergabe subventionierter Hypothekarkredite an niedrige und mittlere Einkommensbezieher und zum anderen durch direkte Eingriffe in den Wohnungsmarkt über staatliche Institutionen, Projekte und Finanzierungsfonds.

Fraccionamientos als Strukturelemente der mexikanischen Stadtentwicklung

Intraurbane Länderschließungen sind keine singuläre Erscheinung der Stadterweiterung Pueblas, sondern werden in ganz Mexiko angetroffen. Dies belegen unter anderem die 23 fraccionamiento-Gründungen der BANCO INTERNACIONAL (1974) in größeren mexikanischen Städten (vgl. Tab. 1).

Diese Immobilienbank hat außerdem in Mexiko-City bis 1974 zusätzlich 18 Baulanderschließungsprojekte durchgeführt und für 215 000 Menschen 32 000 Wohneinheiten errichtet. Darunter befinden sich so bekannte Stadtteile wie die Olympia-Stadt, Ciudad Satelite und Tlatelolco. Neben den privatwirtschaftlich orientierten Grund- und Bodenbanken gehören aber auch staatliche Treuhandgesellschaften (fideicomisos) zu den fraccionamiento-Gründern der letzten Jahre. MÜLLER (1983, S. 142) beschreibt 13 fraccionamientos mit insgesamt 638,8 ha Erschließungsfläche im Raum Puerto-Vallarta und Manzanillo an der Nordwestküste. Die bedeutendsten Aktivitäten gehen jedoch seit 1940 von den privaten Länderschließungsgesellschaften aus, deren Beitrag zur Stadtentwicklung Pueblas wir hier kurz skizzieren wollen.

Der Beitrag der fraccionamientos zur Stadtentwicklung Pueblas

Die Abb. 1 zeigt die Anzahl und Lage aller fraccionamientos, die zwischen 1940 und 1977 offiziell vom Stadtplanungsamt genehmigt wurden. Sie stehen mit den jeweiligen Wachstumsgrenzen der Stadt in einem engen Zusammenhang.

Fraccionamientos sind jedoch im Süden der Stadt schwerpunktmäßig vertreten. Hier fällt neben der Orientierung an den Hauptverkehrsachsen besonders ein möglicher Zusammenhang mit der Existenz von Ex-Hazienden und Ranchos auf. Beispiele, die diese Annahme stützen, sind im Süden die Ex-Hazienden San Manuel, El Cristo, La Laguna und die Ranchos Agua Azul und El Progreso, im Norden die Ex-Hazienda Amalucan, die heute alle zumindest in Teilflächen in Länderschließungsprojekte umgewandelt sind. Diese Restflächen ehemaligen Großgrundbesitzes standen seit der Revolution ständig unter Enteignungs- und Aufteilungsdruck sowohl von Seiten der Dorfgemeinschaften, die

weitere Landzuteilungen massiv forderten, als auch von Seiten der Politiker, die hierin ein Ventil zum Abbau der sozialen Spannungen im wachsenden Verdichtungsraum sahen. Um der Enteignungsgefahr zuvorzukommen, veräußerten die Eigentümer stadtnahgelegener Ranchos und Ex-Hazienden große Teile ihres Besitzes an fraccionadores (Privatleute oder Gesellschaften im Länderschließungsgeschäft). In einigen Fällen – Ex-Hazienda Amalucan, Ziegelei Benitez – gründeten die Großgrundbesitzer auch ihre eigenen Firmen oder schlossen sich mit erfahrenen Fachleuten auf dem Immobilienmarkt zusammen.

Zwischen 1940 und 1977 sind auf diese Weise in Puebla 112 fraccionamientos aller Kategorien entstanden. Ihre chronologische Auswertung zeigt ab 1970 neben den rein privatwirtschaftlichen Länderschließungen die zunehmenden Aktivitäten halbstaatlicher und staatlicher Organisationen, wie der INFONAVIT²⁾ und der FOVISSTE³⁾, deren Einfluß, Maßnahmen und Ergebnisse auf diesem Sektor jedoch ausgeklammert werden müssen, da sie den Rahmen dieser Abhandlung sprengen würden.

Die Grundlage dieser Entwicklung stellt das Gesetz zur Gründung von fraccionamientos dar, das 1940 unter dem Präsidenten A. CAMACHO verabschiedet wurde (*Ley sobre fraccionamientos urbanos para la ciudad Puebla*) und bis 1973 für die Stadt Gültigkeit besaß.

Von 1940 bis 1945 entstanden in Puebla 10 Baulanderschließungsprojekte, deren Gründer fast ausschließlich einflußreiche Spitzenpolitiker oder Ex-Haziendabesitzer waren. Mit dem daraus resultierenden Angebotsüberhang an Bauland war die Nachfrage bis zum Jahre 1950 (Puebla 211331 Ew.) zu befriedigen. Im folgenden Jahrzehnt nahm die Bevölkerungsentwicklung Pueblas nur einen langsamen Anstieg (1960: 289 049 Ew.). In den 60er Jahren jedoch trat ein stürmisches Wachstum ein, das durch die Zuwanderung von Arbeitskräften aus dem Umland im Zuge der forcierten Industrialisierung zu erklären ist (1970: 410 259 Ew.).

Der einsetzenden Wohnungsnot und der Nachfrage des Mittelstandes nach Bauland mußte entgegengetreten werden. Zum einen entstanden von 1950 bis 1966 elf weitere fraccionamientos, zum anderen signalisierten Marktforschungsinstitute einen potentiellen Nachfrageüberhang, so daß in den kommenden vier Jahren bis 1970 eine wahre Gründungswelle an Baulandprojekten einsetzte. Mit 38 fraccionamientos registrieren wir die zahlen- und flächenmäßige Ausweitung der Baulanderschließungsgebiete (vgl. Tab. 2), die vor allem den Norden und den Süden der Stadt betrifft. In Puebla zeichnet sich damit ein soziales Süd-Nord-Gefälle ab, das in den qualitativ unterschiedlichen Standards niederen Niveaus im Norden und in den höchstwertigen Ausstattungskategorien im Süden zum Ausdruck kommt (LITTLE 1970, GORMSEN 1981, S. 229, VILLAVICENCIO 1981, S. 60). Die

²⁾ Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (gegr. 14. 2. 1972).

³⁾ Fondo para la Vivienda de los Trabajadores Federales del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

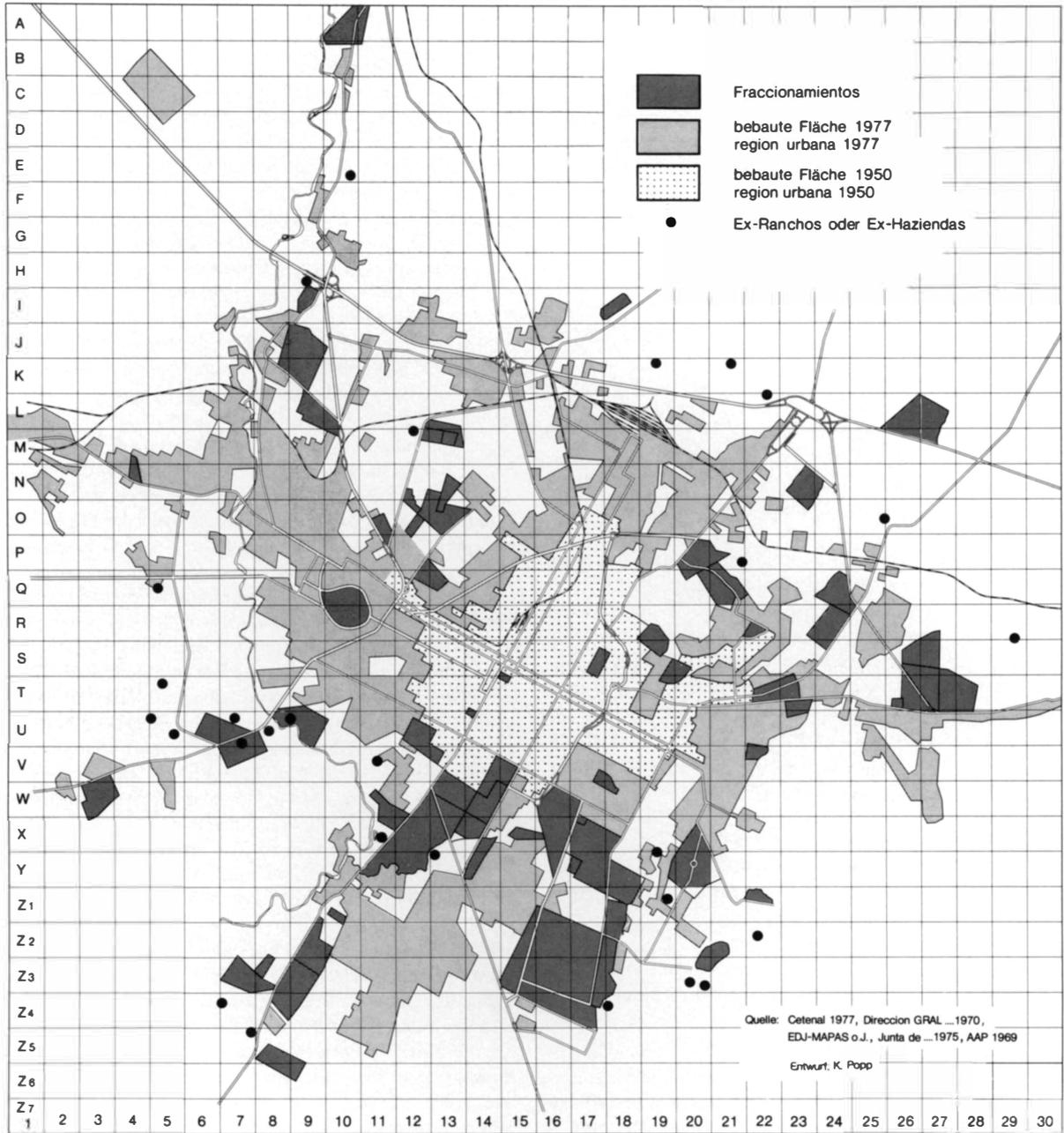


Abb. 1: Fraccionamientos und Städtewachstum in Puebla/Pue. 1940-1977
Fraccionamientos and urban growth in Puebla/Pue., 1940-1977

sich abzeichnende Selektion gleicher Ausstattungskategorien ist z. T. durch die Marketingkonzeptionen der Erschließungsgesellschaften bedingt, nach deren Vorstellungen sich ein gehobenes oder höchstwertiges fraccionamiento um so leichter verkaufen läßt, je attraktiver seine benachbarten Wohnviertel eingeschätzt werden. Für den Käufer einer Parzelle ist damit auch ein zukünftiger Lagewertzuwachs zu erwarten.

Beide Parteien sind folglich daran interessiert, jede Ansiedlung marginaler Gruppen von vornherein zu verhindern. Dies geschieht zum einen durch weitere Landaufkäufe und zum anderen durch gute informelle Kontakte zur Stadtplanung und den führenden Politikern. Potentielle Betroffenheit und persönlicher Einfluß fallen dabei oft zusammen.

Die Separation gehobener sozialer Schichten in einem Stadtviertel schließt jede konkurrierende Flächennutzung

Tabelle 2: Grundstücke in Fraccionamientos der Stadt Puebla 1968–1970
 Building plots in the fraccionamientos of the city of Puebla, 1968–1970

Jahr der Gründung	Name des fraccionamiento		Anzahl der Grundstücke	verkaufte Grundstücke		bebaute Grundstücke		noch zum Verkauf anstehende Grundstücke	
				abs.	%	abs.	%	abs.	%
1970	Lomas de Loreto	(resid.)	350	315	90	50	14	35	10
1970	Arboledas de Guadalupe	(resid.)	276	220	80	90	33	56	20
1968	Jardines de San Manuel	(medio)	5000	4300	86	1500	30	700	14
1969	Riveras del Atoyac	(medio)	100	50	50	10	10	50	50
1968	Prados Agua Azul	(medio)	1500	1200	80	200	13	300	20
1968	Agua Azul, S.A.	(medio)	500	400	80	100	20	100	20
1970	El Mirador	(resid.)	200	170	85	60	30	30	15
1968	Rincon del Bosque	(resid.)	80	80	100	65	75	0	0
1970	Real del Monte	(medio)	500	100	20	5	1	400	80
1968	Gabriel Pastor	(resid.)	300	300	100	270	90	–	–
	Huexotitla	(medio)	250	230	92	100	40	20	8
	Total		9056	8065	90	2450	27	991	10

Quelle: LITTLE 1970, S. 34

aus. Dies wird noch deutlicher, wenn man sich die Umschlaggeschwindigkeiten der Parzellen und die Errichtungszeiten der Bebauung vor Augen hält (Tab. 2).

Die anteiligen Parzellenverkäufe liegen bei fraccionamientos der obersten Kategorie residencial zwischen 80 und 100 Prozent. Diese Klasse weist je nach Gründungsjahr auch zwischen 75 und 90 Prozent bebaute Grundstücke auf, da die Käufer zu den höchsten Einkommensklassen Pueblas zu rechnen sind. Bei fraccionamientos der Klasse medio für die Mittelschicht liegen die Parzellenverkäufe mit wenigen Ausnahmen ebenfalls zwischen 50 und 90 Prozent, die bereits bebauten Grundstücke liegen im allgemeinen bei 10 bis 30 Prozent. Als Argumente zur Erklärung können zum einen rein spekulative Grundstückskäufe derjenigen Personengruppe angeführt werden, die schon in einem fraccionamiento wohnt und sich weitere Parzellen als Kapitalanlage leistet und zum anderen die Kapitalknappheit einer anderen Käuferschicht, die für den Grunderwerb bereits ihr gesamtes Kapital ausgegeben hat und nun auf eine mittelfristige, sukzessive Bebauung hofft.

Die eigentlichen Gewinner bei diesen Landerschließungsprojekten sind aber die fraccionadores, Privatunternehmer oder Gesellschaften, deren Geschäft die Errichtung von fraccionamientos ist. Ihr unternehmerisches Risiko ist verhältnismäßig gering, denn die Umschlaggeschwindigkeit des eingesetzten Kapitals ist hoch, zumal schon vor der amtlichen Abnahme und Verkaufsgenehmigung durch die Stadtverwaltung semilegale Grundstücksverkäufe stattfinden. Aus steuerlichen und geschäftlichen Gründen wird außerdem für jedes Erschließungsprojekt eine neue, zeitlich befristete Firma ins Handelsregister eingetragen. Hohe Renditen von 500 Prozent und mehr locken auch dubiose Geschäftemacher, in Baulanderschließungsprojekte einzusteigen. Nur so ist es möglich, daß sich die genehmigte Zahl an fraccionamientos in Puebla von 1970 bis 1975 um weitere

57 Anlagen erhöhen konnte. Durch die gesteigerte Nachfrage nach verwertbaren Grundstücken im Stadterweiterungsbereich explodierten die Bodenpreise. Im Süden der Stadt wurden 1969 ca. 200 Pesos pro Quadratmeter (ca. 50 DM) von einer fraccionamiento-Gesellschaft bezahlt, 1977 bereits 1200–1500 Pesos (110–140 DM) (vgl. GORMSEN 1981, S. 299–300).

GORMSEN (1981, S. 282) zeigt in seinem Modell der mittelamerikanischen Stadt diesen zweiten Anstieg des Bodenwertes an der Peripherie auf, der auch durch die Agglomeration höchstwertiger Baulanderschließungsprojekte zu erklären sein dürfte. Für Puebla gilt diese Feststellung vor allem für die westlichen (Av. Juarez und La Paz) und die südlichen (Zona Dorada) Stadtbereiche (vgl. Photo 1).

Die bewußte soziale Segregation bestimmter Sozialgruppen und die daraus resultierende Isolation von fraccionamientos gehobener und höherer Ausstattung zeigt sich im Stadtbild Pueblas sehr kontrastreich. Die Auswahl und Inwertsetzung der Siedlungsflächen erfolgt durch eine zahlenmäßig relativ kleine Gruppe städtischer Eliten, die sich in Puebla aus Spaniern, Libanesen, Deutschen, Amerikanern und wenigen Mexikanern zusammensetzt. Diese ökonomisch potente und politisch einflußreiche Elite hat sich ihre Wohnviertel im NW und S der Stadt Puebla reserviert und mit allen Vorteilen auf den Gebieten der Kommunikation, Versorgung, Sicherheit, Erreichbarkeit und Wohnqualität ausgestattet (VILLAVICENCIO 1981, S. 58–59).

Dabei breiten sich Luxuswohnviertel nicht nur in Richtung von Boulevards oder in Verlängerung älterer, gehobener Wohngebiete aus. Vielmehr scheint es, daß die Verfügbarkeit über landschaftlich reizvolle Stadtrandflächen – z.B. durch Veräußerung enteignungsgefährdeter Rancho- und Ex-Haziendabesitzungen – die anvisierten Marketingkonzeptionen der fraccionamiento-Gesellschaften und die informellen Verbindungen zwischen den beteiligten Per-



Photo 1: Fraccionamientos im Süden der Stadt Puebla (CIA. Mexicana Aerofoto, S.A., 1:30 000, vom 26. 4. 1965; vgl. Abb. 1: Koordinaten Z_2/Z_3 , 15-17, XY 14, X 13-14, Y 17)

Fraccionamientos in the south of the city of Puebla

sonen, die Lokalisierung, den Standard und das räumliche Ausmaß bestimmen. Kriterien der Erreichbarkeit und der Zugänglichkeit spielen bei der ständig zunehmenden Motorisierung eine untergeordnete Rolle. Die luxuriösen fraccionamiento-Neugründungen der letzten Jahre im Süden der Stadt zeigen aber auch, daß die intraurbanen Wanderungsprozesse der Mittel- und Oberschicht Pueblas an den Stadtrandbereich noch keineswegs abgeschlossen sind.

Die damit einhergehende Bodenspekulation hat die Baulandpreise und damit auch die Mietpreise im Stadtbereich in inflationäre Höhen getrieben. Während die fraccionadores und Spekulanten durch das Horten von Reserveflächen profitieren, müssen im Jahre 1980 mexikanische Familien aus der unteren sozialen Schicht bereits bis zur Hälfte ihres Familieneinkommens für die Miete aufwenden. Diese Prozesse in der Stadt Puebla sind kein Einzelfall, denn überall da, wo fraccionamientos gegründet werden, läuft die gleiche Bodenspekulation ab. SOARES PINTO (1983, S. 143-193) stellt z.B. für São Paulo in Brasilien fest, daß 1976 noch 42 Prozent des in den 70er Jahren verkauften Baulandes im Stadtgebiet völlig ungenutzt waren und die Stadtverwaltung und -planung nicht den geringsten Einfluß auf dem Immobilienmarkt besaßen. LLOYD (1979) sieht in diesem spekulativen Baulanderschließungsgeschäft der städtischen Eliten ein Instrument zur Kontrolle der Macht der „insider“ gegenüber den „outsidern“. Am Beispiel Pueblas liegt die Vermutung nahe, daß die fraccionamiento-Projekte ein *Resultat vorrevolutionärer Macht- und Kapitalstrukturen* und damit latenter Machtstrukturen sind, die sich auf informelle Beziehungen,

gesellschaftliche Machtpositionen und administrative Verbindungen stützen. Mit dem Produktionsfaktor Boden sollen nach der Agrarrevolution mit neuen Strategien noch höhere Renditen erwirtschaftet werden als zur Zeit des Großgrundbesitzes. Die Nachkommen der feudalen Agrargesellschaft und die Mitglieder des neuen Unternehmertums arbeiten in diesem Geschäft eng zusammen.

Baulanderschließungen als Beispiel elitengesteuerter Stadtentwicklung

Die bebaute Stadtfläche Pueblas nahm von 1940 bis 1975 um das 15-fache zu (vgl. Abb. 1). Grund und Boden waren schon immer Gegenstand von Spekulationen, so auch in Puebla, wo 1974 eine traditionsreiche städtische und ländliche, besitzende „bürgerliche“ Oberschicht 7% der Einwohner stellte und als sogenannte „Grupo Puebla“ zwischen 1960 und 1975 in einem politischen Klima „freier Marktwirtschaft“ (oder besser: „Laissez-faire“) die Vermarktung des Bodens übernahm (NOLASCO 1976, S. 460-465).

„... el ‚Grupo Puebla‘, que llegó a tener gran poder político (en términos de negociación económica) e influencia en los centros de decisión no solo de la ciudad estudiada y de su Estado, sino también en el ámbito nacional, en la Ciudad de México. El ‚Grupo Puebla‘ se asocia con capital local (industrialización por sustitución), con un sistema bancario nacional, con una red de publicaciones (periódicos, revistas, etc.), con un consorcio de radio y televisión, etc.“ (NOLASCO 1976, S. 271).

Die Verfasserin beschreibt damit die Instrumente der Macht in den Händen der Eliten aus Puebla, die sie die „Grupo Puebla“ nennt. Dazu zählen neben lokalen und nationalen Kapitalverflechtungen eine Reihe von Publikationsmitteln, Zeitungen und die Verfügung über eigene Radio- und Fernsehstationen, mit denen sie ihren politischen und ökonomischen Einfluß geltend machen können.

Die städtische Elite ist jedoch nicht als eine homogene Gruppe zu betrachten. Zwar bildet sie stets nach außen eine solidarische Front zur Abwehr von politischen oder sozialen Forderungen. Intern jedoch trägt sie harte Konkurrenz- und Positionskämpfe aus und versucht einander auszuschalten. Auf diese Weise wurde in Puebla sowohl der Einfluß ehemaliger Textilfabrikanten als auch des Klerus ausgeschaltet.

Um ihre Macht aufrechtzuerhalten und auszubauen, verfügen die Baulanderschließungsgesellschaften in Puebla über exzellente Fachkräfte in ihrem Unternehmen und über informelle Kanäle zu den wichtigsten Schlüsselpositionen in Verwaltung und Politik. Interessenverflechtungen, Kapitalbeteiligungen und die Personalunion in Entscheidungsinstanzen kommen ihnen dabei zugute.

Fassen wir die Erfahrungen aus fünf untersuchten fraccionamientos zusammen, so können wir über die Einflußstrukturen bei Baulanderschließungsprojekten folgende Aussagen treffen:

Die *juristische Macht* sichern befreundete Anwälte und öffentliche Notare ab, bei denen sämtliche Grundstücksverträge und Erschließungsanträge abgewickelt werden.

Die *finanzielle Macht*, den Zugang zu preiswerten Krediten, verdanken die Gesellschaften z. T. ihren Teilhabern, die gleichzeitig in den Aufsichtsräten der Banken sitzen, oder jahrelangen guten Geschäftsverbindungen.

Für den notwendigen *politischen Einfluß* sorgen Politiker und Beamte in den höchsten Regierungs- und Verwaltungsstellen, die sehr oft geschäftliche Beziehungen zur fraccionamiento-Gesellschaft unterhalten.

Den *Zugriff auf stadtnahe Erschließungsflächen* ermöglichen verkaufs- oder kooperationswillige Eigentümer von Ex-Ranchos und Ex-Hazienden, die bereits arrondierte Flächen zur Verfügung stellen können.

Die Macht dieser Eliten wurde vor allem sichtbar bei der Enteignung von Ejido- und Kommunalland im Norden der Stadt durch ein Dekret des Regierungspräsidenten des Staates Puebla zugunsten einer Baulanderschließungsfirma, die dort ein Industrie- und Gewerbegebiet errichtet hat. Solche Rechtsbeugungen im Zusammenhang mit fraccionamiento-Gründungen sind offensichtlich in Mexiko weit verbreitet. So berichtet UNIKEL (1977) vom Veräußerungsdruck, der auf Ejidolandbesitzer in Mexiko-City ausgeübt wurde, um sie zum illegalen Verkauf ihrer Parzellen zu bewegen:

„As the cities broaden, they develop the ejidos which become highly prized acquisitions. Legally or illegally alienated by land speculators who urbanize, subdivide, and prematurely place them on the market, their value soars to unsuspected heights within days and stimulates an immoderate inflation in land value. As for the ejidatario, his only

alternative is to accept the offer, if any of private land speculators or else to file for government indemnization. Either way, he is forced to move premise which helps well the tide of migration to the cities. This problem is patent in Mecixo City and in most resort towns“ (UNIKEL 1977, S. 495–496).

Auch MÜLLER (1983, S. 130) berichtet von dieser paradoxen Situation auf dem Grundstücksmarkt in Puerto Vallarta: Obwohl genügend Privatgrundbesitz im städtischen Bereich unbebaut als Bauland zur Verfügung steht, wird vor allem für staatliche Wohnungsbauprojekte ein Teil des Ejidolandes zwangsenteignet. Diese Praktiken stützen sich auf das Agrarreformgesetz von 1974 (*Nueva Ley Federal de Reforma Agraria*), das mit Artikel 31 und 117 die Zwangsenteignung notwendiger Erschließungsflächen für eine fraccionamiento-Gründung im städtischen Bereich zuläßt. Diese Rechtsnormen begünstigen einseitig die prozeßfreudigen fraccionadores gegenüber den rechtsunkundigen Ejidobauern bei der Durchsetzung ihrer Geschäftsinteressen.

Ausblick

Politische Zielvorstellungen zur Lösung der Entwicklungsprobleme mexikanischer Städte und der damit verbundenen sozioökonomischen Spannungen fanden ihren Niederschlag in einer Reihe von Gesetzen zur fraccionamiento-Gründung im urbanen Bereich. Sie bleiben aber von Anfang an ohne Effizienz und Durchschlagskraft, da den individuellen, privaten Investitionsentscheidungen der Eliten vor einer dem Allgemeinwohl dienenden kontrollierten Stadtplanung der Vorrang eingeräumt wurde. Disponible Flächen im städtischen Agglomerationsraum stellen in einer zukünftigen Stadtentwicklung den Minimumfaktor, die limitierte Ressource, dar. Die Lokalisationsentscheidungen werden jedoch nicht einer übergeordneten Planungsabteilung, sondern den profitorientierten Gesellschaftsgruppen der fraccionadores überlassen. Deren Handlungsweisen dürften aber in Zukunft zum Verlust funktionsfähiger Stadtstrukturen, zur Verstärkung der räumlichen Disparitäten und zu weiteren sozialen und politischen Spannungen in Mexikos Städten führen.

Literatur

- BÄHR, J.: Entwicklungstendenzen lateinamerikanischer Großstädte. In: Geograph. Rundschau 28, 1976, S. 125–133.
- BÄHR, J., MERTINS, G.: Idealschema der sozialräumlichen Differenzierung lateinamerikanischer Großstädte. In: Geograph. Zeitschrift 69, 1981, S. 1–33.
- Banco Internacional Inmobiliario S. A.: Festschrift „25 aniversario“. México D.F. 1974.
- BATAILLON, C.: Las zonas suburbanas de la ciudad de México. UNAM, Instituto de Geografía, México D.F. 1968.
- BAZANT, J., ESPINOSA, E., DAVILA, R., CORTES, J.: Tipología de vivienda urbana. Análisis físico de contextos urbano-habitacionales de la población de bajos ingresos en la ciudad de México. México D.F. 1978.

- BORSORF, A.: Städtische Strukturen und Entwicklungsprozesse. In: Geograph. Rundschau 30, 1978, S. 309–312.
- : Die lateinamerikanische Großstadt. In: Geograph. Rundschau 34, 1982, S. 498–501.
- BUCHHOFER, E.: Stadtplanung am Rande der Agglomeration von Mexico-Stadt: Der Fall Nezahualcoyotl. In: Geograph. Zeitschrift 70, 1982, S. 1–34.
- BRÜCHER, W., MERTINS, G.: Intraurbane Mobilität unterer sozialer Schichten, randstädtische Elendsviertel und sozialer Wohnungsbau in Bogotá/Kolumbien. In: MERTINS, G. (Hrsg.): Zum Verstärkerungsprozeß im nördlichen Südamerika. Marburger Geograph. Schriften, H. 77, 1978, S. 1–130.
- Director de Desarrollo Metropolitano (Ed.): Plano „Mazatlan“. México D.F. 1975.
- EYRE, A.: The shantytowns of Montego Bay, Jamaica. In: Geograph. Review 62, 1972, S. 394–413.
- GLOBAL 2000: Der Bericht an den Präsidenten. 20 Aufl., Frankfurt a. M. 1981.
- GORMSEN, E.: La zonificación socio-económico de la ciudad de Puebla. Cambios por efecto de la metropolización. In: Comunicaciones 15, Puebla 1978, S. 7–20.
- : Die Städte im spanischen Amerika. In: Erdkunde 35, 1981, S. 290–303.
- GRIFFIN, E., FORD, L.: Cities of Latin America. In: BRUNN, WILLIAMS (Eds.): Cities of the world. World regional urban development. New York 1983, S. 199–242.
- LITTLE, A. D.: Mercado potencial en la ciudad de Puebla para viviendas de interés social. México D.F. 1970.
- LLOYD, P.: Slums of Hope? Shanty towns of the third world. New York 1979.
- MÜLLER, B.: Fremdenverkehr und Entwicklungspolitik zwischen Wachstum und Ausgleich: Folgen für die Stadt- und Regionalentwicklung in peripheren Räumen. Beispiele von der mexikanischen Pazifikküste. Mainzer Geograph. Studien, H. 25, 1983.
- : Fremdenverkehr, Dezentralisation und regionale Partizipation in Mexiko. In: Geograph. Rundschau 36, 1984, S. 20–24.
- NICKEL, H.: „Marginalität“. Zur Problematik lateinamerikanischer Randsiedlungen und Randgesellschaften – eine Übersicht. Materialien zur Entwicklung und Politik, Arnold-Bergstrasser-Institut. Freiburg 1973.
- NOLASCO, A.: Cuatro ciudades, el proceso de urbanización dependiente: Puebla, Oaxaca, Coatzacoalcos et Ixtapalapa. México D.F. 1976.
- SCHNEIDER, H.: Landflucht und Städtewachstum am Beispiel des mexikanischen Hochlandes. In: MEYER, G. (Hrsg.): Geographische Aspekte der Entwicklungsländerproblematik. Beiträge zur Unterrichtsarbeit im Fach Erdkunde. Rheinfelden 1981, S. 84–89.
- SOARES PINTO, A. C.: Die Möglichkeit eines alternativen Entwicklungsweges für die Agglomeration São Paulo. Diss. München 1983.
- UNIKEL, L.: Urbanization in Mexico: Process, implications, policies and prospects. In: GOLDSTEIN, SLY (Eds.): Patterns of urbanization: Comparative country studies. Dolhain (Belgium) 1977, S. 465–568.
- VILLAVICENCIO-ROJAS, J.: Notas sobre algunos problemas urbanos de Puebla. In: Crítica revista de la UAP, anno III, No. 8–9. Puebla 1981, S. 57–64.
- WARD, P. M.: The Squatter Settlement as Slum or Housing Solution. Evidence from Mexico-City. In: Land Economics 1976, S. 330–344.

BERICHTE

DAS UNWETTER VOM AUGUST 1983 IM KANTABRISCHEN SPANIEN (BASKENLAND, KANTABRIEN UND ATLANTISCHES NAVARRA)

Mit 3 Abbildungen

JOSÉ JAIME CAPEL MOLINA

Summary: The storms of August, 1983 in Cantabrian Spain (Basque Country, Cantabria and Atlantic Navarra)

This paper presents a synoptic presentation of the meteorological conditions which caused torrential rains with catastrophic consequences to fall in Spain between August 25th–27th, 1983. They affected the Basque country, the Cantabrian zone and the Atlantic section of Navarra.

Im August 1983 traten sowohl im spanischen Mittelmeerraum als auch in Nordspanien (Baskenland, Kantabrien und atlantischer Abschnitt von Navarra) besonders folgenreiche, regelwidrige Abweichungen vom normalen Witterungsgeschehen auf. Es handelte sich in erster Linie um außerordentlich hohe Niederschläge, die am 25., 26. und 27. August verheerende Hochwässer zur Folge hatten. Die