

MANFRED WADEHN

Stadt- und Regionalentwicklung in Brasilien

Die Politik der mittleren Zentren

1. Vorbemerkung

Der wirtschaftliche und soziale Entwicklungsprozeß der letzten Jahrzehnte führte in Brasilien neben den unbestreitbar positiven Ergebnissen, insbesondere in ökonomischer Hinsicht, zu einer Reihe von Problemen, wie Verschärfung sozialer und regionaler Disparitäten, überschnelle Verstädterung und Anwachsen absoluter Armut. Die Erkenntnis dieser negativen Folgen der eingeschlagenen Entwicklungspolitik ließ in den letzten Jahren eine Reihe neuer Politikansätze entstehen, mit denen Entwicklungsprozesse in die erwünschte Richtung gelenkt werden sollen. Die zunehmende Beschäftigung mit dem Zusammenhang von allgemeiner Entwicklungspolitik und der urbanen und regionalen Entwicklung, zunächst in deskriptiv-analytischer Art, dann aber auch unter Handlungsaspekten, ist in diesem Kontext zu sehen.

Der vorliegende Beitrag zum Bereich der mittleren Zentren soll einen Teilaspekt aus dem Gesamtkomplex räumlicher Entwicklungspolitik behandeln, der sowohl in der europäischen als auch besonders in der brasilianischen oder, allgemeiner, der lateinamerikanischen Diskussion eine wesentliche Rolle einnimmt. Dazu wird im ersten Teil eine Übersicht über die derzeitige Situation der städtischen und regionalen Entwicklung Brasiliens gegeben, ohne deren Kenntnis die von europäischen Erfahrungskategorien wesentlich abweichende Entwicklungsdebatte nur begrenzt zu verstehen ist. Der zweite Teil ordnet die als Subsystem der Gesamtpolitik zu verstehende Mittlere-Zentren-Politik in das System der nationalen Entwicklungsziele sowie eines umfassenden Handlungsrahmens für die urban-regionale Entwicklung Brasiliens ein und reißt kurz die jüngsten Erfahrungen mit der Förderung mittlerer Städte an. Im dritten Teil schließlich werden unter Bezug auf die lateinamerikanische Wachstumsdiskussion und die vorliegenden brasilianischen Erfahrungen Ansätze zu einer erweiterten Mittlere-Zentren-Politik dargestellt, die derzeit ihren Eingang in die Planungen des Bundes zur Beeinflussung der künftigen Stadt- und Regionalentwicklung finden.

2. Aspekte der urbanen und regionalen Entwicklung Brasiliens

2.1 Verstädterung

Die Bevölkerungsentwicklung Brasiliens war in den letzten Jahrzehnten durch ein intensives Gesamtwachstum charakterisiert, (2,9% p.a. 1960/70), das mit einer ausgeprägten Tendenz zur Verstädterung einherging. Überwog noch in den vierziger Jahren die ländliche Bevölkerung bei weitem, so wohnte schon 1970 mehr als die Hälfte der Bevölkerung in

Städten (vgl. Tab. 1). In Vorausschätzungen jüngerer Datums wird – bei leicht rückläufigen natürlichen Wachstumsraten – für das Jahr 2000 mit einer Gesamtbevölkerung von 205–210 Millionen Menschen gerechnet, von denen zwei Drittel oder 140 Mill. im städtischen Bereich leben werden.

Die geographische Verteilung der Bevölkerung ist extrem ungleichmäßig: bei einer durchschnittlichen Bevölkerungsdichte des Landes von 11 Ew./km² (1970) wies der Staat Amazonas 0,6 und der Staat Rio de Janeiro 208 Ew./km² auf. Entsprechend ungleich verteilt, mit starker Konzentration in der Küstenzone, liegen die größeren Städte. Tab. 2 weist einige Lokalisierungsmerkmale für die 50 größten der insgesamt 3 932 Städte aus; sie spiegeln die historischen Entwicklungsbedingungen insbesondere der kolonialen und nachkolonialen Epoche – exportorientierte Primärproduktion der Zucker-, Gold-, Kaffee- und Gummi-Zyklen mit rudimentären Siedlungssystemen – ebenso wider wie die heutigen wirtschaftlichen und demographischen Konzentrationstendenzen. 1970 wiesen 49 dieser 50 Städte mehr als 100 000 Einwohner auf; insgesamt erfaßten sie rund 50% der städtischen Bevölkerung.

Das Städtewachstum ist zu wesentlichen Teilen Produkt der Land-Stadt-Wanderung: Überwiegende Charakteristik ist die zum Teil etappenweise Abwanderung aus den strukturschwachen und sozioökonomisch stagnierenden Gebieten des Interior, insbesondere des Nordostens, in die Küstenzone und dort wiederum bevorzugt in die Metropolen. Die Metropolitanregion Sao Paulo zum Beispiel erfuhr 1960–70 ein Bevölkerungswachstum von 5,95% p.a., gegenüber 2,88% als Landesdurchschnitt, was einer jährlichen Zuwanderung von knapp 250 000 Personen entspricht. Die noch in den sechziger Jahren als Lösung erhoffte Aufnahmefähigkeit neuzuerschließender Gebiete der extremen Peripherie (Amazonien und Zentralwesten) erwies sich aufgrund – politisch bedingter – Schwächen bei der Durchführung (u.a. ungenügende Vorbereitung und Bevorzugung extrem arbeitsextensiver Großbetriebe) und aus naturgeographischen Gegebenheiten als minimal, weitaus zu gering für den hohen Bevölkerungsdruck. Gleichzeitig war die Absorptionsfähigkeit des traditionell landwirtschaftlichen Interior eng begrenzt, zum Teil sogar regressiv, wegen der unangetasteten Bodenverteilung und der Einführung arbeitssparender Nutzungsarten oder Technologien.

2.2 Stand der städtischen und der regionalen Entwicklung

Vor dem Hintergrund der angesprochenen Entwicklungen sind es vor allem zwei Aspekte, die auf eine gezielte Politik der Stadt- und Regionalentwicklung drängen: (a) die Größen-

Tabelle 1: Bevölkerungsentwicklung Brasiliens 1950-1985

Jahr	Gesamtbevölkerung	Urbane Bevölkerung	
	(1000)	(1000)	%
1950	51 944	18 783	36,4
1960	70 070	32 005	45,6
1970	93 139	52 108	55,9
1985	141 000	93 100	62,1

Quelle: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE): Statistische Synopse für Brasilien. – Rio de Janeiro 1977. Prognose 1985 ebenda, untere Variante.

Tabelle 2: Geographische Lokalisierung der 50 größten Städte

Standort in	Anteil an der Gesamtzahl					
	1940		1960		1970	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%
Küstenzone ¹	24	(48)	26	(52)	31	(62)
Südostregion ²	20	(40)	23	(46)	24	(48)
Industriekern ³	12	(24)	17	(34)	21	(42)
Interior ⁴	19	(38)	17	(34)	11	(22)
Metropolitanreg. ⁵	13	(26)	16	(32)	22	(44)

- 1 50-km-Streifen entlang der Atlantikküste.
- 2 Makroregion mit den Staaten Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro und Sao Paulo.
- 3 Etwa das Dreieck der Städte Rio de Janeiro, Sao Paulo und Belo Horizonte.
- 4 Hier: Gebiet mit mehr als 400 km Entfernung zur Küste.
- 5 Gemeindeübergreifende Metropolitanregionen (9) nach der gesetzlichen Festlegung von 1973/74: Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Sao Paulo, Curitiba und Porto Alegre.

Quelle: T. A. Andrade, C. A. Lodder: Sistema urbano e cidades médias no Brasil. – Rio de Janeiro (IPEA/INPES) 1979. S. 21.

Tabelle 3: Urbane Bevölkerung (1970) und Verarbeitende Industrie (1969) (nach Größenklassen der Städte)

Größenklasse (1000 Ew.)	Zahl der Städte	Urbane Bevölk.		Verarb. Industrie	
		abs. (1000)	%	% der Beschäftigten	% der Wertschöpfung
< 50	3 834	22 111	42,4	27,4	23,6
50- 100	49	3 415	6,6	6,5	5,0
100- 250	34	5 022	9,6	9,0	7,5
250- 500	5	1 567	3,0	2,0	2,1
500-1000	5	3 524	6,8	3,0	
1000-2000	3	3 489	6,7	5,9	7,2
≥ 2000	2	12 980	24,9	46,2	54,6
Total	3 932	52 108	100,0	100,0	100,0

Quelle:
Spalten 1-5: S. Boisier, M. O. Smolka, A. A. de Barros: Desenvolvimento regional e urbano. Diferenças de produtividade e salários industriais. – Rio de Janeiro 1973. S. 92.
Letzte Spalte: H. Tolosa: Macroeconomics of Brazilian urbanization. In: Brazilian Economic Studies. (1975) Nr. 1, S. 227-274, hier S. 240.

ordnungen und Konzentrationstrends von Bevölkerung und wirtschaftlicher Aktivität in den mittleren und großen Städten, und (b) die scharfen interregionalen sozialen und ökonomischen Disparitäten. Beide Aspekte sind begleitet von einer starken Kapital- und Einkommenskonzentration einerseits und einer hohen städtischen Unterbeschäftigung und Armut, zusammen mit akuten Wohnungs- und Infrastrukturdefiziten, andererseits.

Zu (a): Über ein Drittel der gesamten urbanen Bevölkerung lebt in fünf Millionenstädten; in zwei davon – Rio der Janeiro und Sao Paulo – wohnen allein 25%. Am anderen Ende der Skala halten 97,5% der Städte (≤ 50 000 Ew.) 42,4% der urbanen Bevölkerung (vgl. Tab. 3). Die Größenverteilung selbst wäre wenig überraschend, wenn ihr nicht die Verteilung wirtschaftlicher Aktivität diametral entgegenstände: Zieht man die Beschäftigung in der verarbeitenden Industrie als Indikator heran, so zeigt sich, daß die Anteile in den beiden genannten äußeren Größenklassen sich nahezu invers zum Bevölkerungsaufkommen verhalten; bei den zwei Größenklassen von 50 000-250 000 Ew. sowie der Klasse der „kleineren“ Millionenstädte halten sich die Anteile an Bevölkerung und Industriebeschäftigung in etwa die Waage; die Städte mit 250 000-1 000 000 Ew. (vielfach Landeshauptstädte) schließlich weisen unterproportional schwachen Industriebesatz auf. Das Ungleichgewicht zeigt sich noch deutlicher bei Heranziehung der Informationen zur industriellen Wertschöpfung (letzte Spalte).

Ein vergleichbares Bild wie die industrielle Wertschöpfung zeigt die Verteilung von durchschnittlichen Familieneinkommen, gemeindlichen Pro-Kopf-Ausgaben und ähnlichen Indikatoren¹.

Aus dem insgesamt komplexen Ursachenzusammenhang² für das aufgezeigte Mißverhältnis der jeweiligen Anteile ist insbesondere auf die inhärente Konzentrationstendenz des privaten (inländischen und ausländischen) Kapitals³, die regional unterschiedliche historische Funktionsentwicklung sowie auf den unmittelbaren Einfluß der öffentlichen Hand, u.a. durch konzentrationorientierte Wirtschafts- und Infrastrukturförderung, hinzuweisen.

Zu (b): Brasilien weist, wie auch andere Länder vergleichbaren Entwicklungstyps, extrem starke regionale Disparitäten auf. Am Beispiel des – wenn auch sicher als Indikator nicht umfassend aussagefähigen – Regionalprodukts der fünf statistischen Makroregionen⁴ sowie seiner sektoralen Auftei-

1 Vgl. Tolosa, H.: Macroeconomics of Brazilian urbanization. In: Brazilian Economic Studies. (1975) Nr. 1, S. 227-274; hier S. 243 und 267 ff.

2 Vgl. die eingehende Diskussion bei Tolosa, a.a.O., S. 243 ff.

3 Vgl. dazu die eingehenden Analysen im Rahmen der Theorie des peripheren Kapitalismus, z.B. bei Cardoso, F.H.; E. Faletto: Abhängigkeit und Entwicklung in Lateinamerika. – Frankfurt a.M. 1976. = Edition Suhrkamp, 841. Wesentliche Aufsätze dazu sind auch enthalten in Senghaas, D. (Hrsg.): Peripherer Kapitalismus. – Frankfurt a.M. 1974. = Edition Suhrkamp, 652.

4 Zur besseren Übersicht werden lediglich die fünf Makroregionen herangezogen; die detailliertere Untersuchung zeigt, daß darüber hinaus extreme intraregionale Disparitäten bestehen. (Vgl. u.a. Boisier, S.; M.O. Smolka, A.A. de Barros: Desenvolvimento regional e urbano. Diferenças de produtividade e salários industriais. – Rio de Janeiro 1973; passim.)

Tabelle 4: *Brutto-Inlandsprodukt der Makroregionen, gesamt und in sektoraler Aufgliederung, 1970 (in Mill. Cruzeiros¹⁾)²*

Region	Total			Primärsektor		Industrie		Tertiärsektor	
	abs.	(pro Kopf ³)	% vom Total	abs.	% der Region	abs.	% der Region	abs.	% der Region
Norden	3 279	(910)	2,1	614	18,7	502	15,3	2 163	66,0
Nordosten	17 838	(635)	11,7	3 469	19,5	2 697	15,1	11 672	65,4
Südosten	100 238	(2 515)	65,5	5 783	5,8	37 402	37,3	57 053	53,9
Süden	26 248	(1 591)	17,1	6 054	23,1	5 577	21,2	14 617	55,7
Zentralwest	5 518	(1 088)	3,6	1 201	21,8	423	7,7	3 894	70,5
Brasilien	167 228	(1 795)		17 127	10,2	60 639	36,3	89 463	53,5

Eigene Berechnungen auf der Grundlage von: Conjuntura Econômica. Bd. 31 (1977) S. 103.

- 1 1 Cruzeiro ≡ 0,20 US \$ (Mittelkurs 1970).
- 2 Aus Gründen der Inkompatibilität der Statistiken summieren sich die regionalen Werte nicht auf zum nationalen Gesamtwert; die Prozentwerte in der vierten Spalte beziehen sich auf die Summe der Regionen.
- 3 In Cruzeiros.

lung läßt sich das starke Gefälle von Peripherie zum Zentrum (Südosten) sowie die damit korrelierte Einkommensentstehung in den Sektoren klar ablesen (Tab. 4).

Der Südosten nimmt eine führende Position ein, mit knapp zwei Dritteln des gesamten Brutto-Inlandsprodukts; dieser Anteil ist stark überproportional zum Bevölkerungsanteil von 42,3%. Im wesentlichen ist diese Stellung durch den hohen Industriebesatz bestimmt, aber auch durch die überdurchschnittliche Produktivität im landwirtschaftlichen und tertiären Bereich⁵. Der Süden des Landes ist durch das Gleichgewicht von Bevölkerungs- und BIP-Anteil charakterisiert (17,7 bzw. 17,1%); zudem zeigt sich hier ein ausgeglichener Beitrag von Landwirtschaft und Industrie, bei unterdurchschnittlichem Aufkommen des in den drei restlichen Regionen tendenziell aufgeblähten Tertiärsektors. Eine starke Abweichung gegenüber dem Bevölkerungsanteil (30,2% Brasiliens) ist für den Nordosten festzustellen; hier beträgt das Pro-Kopf-Einkommen dementsprechend nur ein Drittel des nationalen Durchschnitts, mit breiten Bevölkerungsgruppen und Teilregionen in absoluter Armut, unter dem Existenzminimum. (Zur Illustration: Im Primärbereich, der 19,5% zum regionalen BIP beiträgt, arbeiten 65% der Erwerbsbevölkerung!) Mit gewissen Abschwächungen gilt dies auch für die beiden anderen Randregionen Norden (Amazonas) und Zentral-Westen.

Welche Reserven an bisher ungenutztem Potential (Arbeitskräfte, Kapital, Infrastruktur u.a.) vor allem in den drei letztgenannten Makroregionen bestehen, läßt sich anhand der genannten Zahlen grob ahnen; Engpässe und strukturelle Restriktionen politischer, ökonomischer und soziokultureller Natur verhinderten bisher ihre Nutzung.

Die Analyse regionaler Ungleichgewichte ließe sich an einer großen Reihe sozialökonomischer Indikatoren fortführen; genannt seien hier nur noch:

- Pro-Kopf-Ausgaben der Munizipien (1969)⁶: Nordosten: Cr\$ 17,75 – Staat Sao Paulo: Cr\$ 147,14;
- Alphabetisierungsgrad (Personen über 5 Jahren, mit wenigstens 1 Jahr Schulbesuch, Census 1970); Nordosten: 35% – Südosten: 68%;
- Ärzte und Heilpersonal (PNAD 1973): Nordosten: 1,47/1000 Ew. – Südosten: 3,75/1000 Ew. (Ärzte allein 0,3 bzw. 0,8/1000 Ew.).

3. *Raumordnungs- und Stadtentwicklungspolitik im Rahmen der Entwicklungspolitik Brasiliens*

3.1 *Entwicklungsziele*

Das Spektrum der grundlegenden Entwicklungsziele wurde von der brasilianischen Bundesregierung in dem relativ umfassenden Planwerk des Zweiten Nationalen Entwicklungsplans (1975–1979)⁷ festgelegt. Mit einer gewissen Vereinfachung kann dabei von den drei Globalzielen

- wirtschaftliches Wachstum und Stabilisierung,
- sozialer Ausgleich und politische Stabilisierung,
- nationale Integration

ausgegangen werden. Angesichts der Tatsache, daß die gesellschaftspolitischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen im wesentlichen unverändert bleiben, behält dieser Zielrahmen Gültigkeit für die neue Regierung (1979–1985). Die Vorbereitungen für den Dritten Nationalen Entwicklungsplan bestätigen dies. Innerhalb dieses – bei seiner Operationalisierung keineswegs konfliktfreien – Zielbündels liegt die Priorität weiterhin bei dem Globalziel wirtschaftlichen Wachstums, mit besonderer Betonung des Außenhandels-

5 Vgl. *Cavalcanti de Albuquerque, R.; C. de Vasconcelos Cavalcanti: Desenvolvimento regional do Brasil. – Brasília 1976. S. 39 ff.*

6 *de Araújo, A.B.; M.H. Taques Horta; C.M. Considera: Transferecia de impostos aos estados e municipios. – Rio de Janeiro 1973. S. 183.*
7 *Presidência da República Federativa do Brasil: II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND (1975–1979). – Brasília 1974.*

bzw. Zahlungsbilanzaspekts. Die beiden anderen Ziele sind demgegenüber eher nachgeordnet; sie müssen zum Teil mehr unter instrumental als unter Erreichungsaspekten gesehen werden.

Vor dem Hintergrund der bisherigen Planungsrealität und der aufgezeigten Entwicklungssituation setzt ein solcher Ordnungsrahmen Restriktionen für die Ausgestaltung der Stadt- und Regionalentwicklungspolitik. Diese muß notwendigerweise auf Disparitätenabbau, Verbesserung der Beschäftigungs- und Lebensverhältnisse der Bevölkerung, insbesondere in den unteren Einkommensschichten, und auf vergleichbare Handlungsziele abstellen⁸. Gelingt es ihr dabei nicht, einen signifikanten Beitrag zum Wachstumsziel mittelfristig in Aussicht zu stellen, so besteht die Gefahr, daß sie aufgrund ihrer Mittel- und Funktionszuweisung lediglich kurativ und mit begrenzter Reichweite tätig werden kann. Dies wird unter anderem von der bisherigen Politik in den Metropolitanregionen bestätigt.

In den letzten Jahren zeichnet sich allerdings eine zunehmende Einsicht in die ökonomischen Wirkungen der städtisch-regionalen Entwicklung ab⁹; dies gilt für die schon lange offensichtlichen negativen Effekte der hohen Agglomeration in wenigen Zentren ebenso wie für die Erfordernis, das erhebliche bisher unterausgenutzte Potential der peripheren Regionen¹⁰ stärker in den Entwicklungsprozeß einzubeziehen und es damit für die umfassende Zielerreichung nutzbar zu machen. Die Bereitschaft, auch aufwendige Maßnahmen der Infrastruktur- und Wirtschaftsförderung an räumlichen Kriterien zu orientieren, wächst damit, und zwar mit der Konsequenz, daß hiervon auch die beiden letztgenannten Globalziele profitieren.

3.2 Rahmenstrategie für die räumliche Entwicklung

Auf der Ebene der brasilianischen Bundesregierung wurde 1974 die Nationale Kommission für Stadtentwicklungspolitik (CNPU) als interministerielles Organ mit enger Anlehnung an das Planungsministerium eingerichtet, mit der Aufgabe, die urbane Politik des Landes zu orientieren und auszugestalten¹¹. (Urbane Politik ist dabei weiter als im deutschen Sprachgebrauch zu verstehen: Sie umfaßt die Siedlungsstrukturpolitik mit ihrem Komplement im intra-urbanen Bereich.) In Ausfüllung ihres stadt- und raumpolitischen

Grundsatzauftrags erarbeitete sie eine Rahmenstrategie für die Raumordnung („organização territorial“) und Stadtentwicklung, die ein differenziertes räumliches Raster für die Orientierung der Entwicklungsaktivitäten von Bund und Ländern aufbaut. Kernelemente sind dabei zum einen die unterschiedlichen strategischen Raumkategorien: Kontrollräume, Räume kontrollierter Expansion, Dynamisierungsräume, Neuerschließungsräume und Räume mit Spezialfunktionen (Schutz-, Tourismus- usw., Reservate). Diesen Kategorien überlagert sich ein siedlungsstrukturelles System von Zentren mit wesentlicher nationaler oder regionaler Bedeutung: Metropolitanregionen, prämetropolitane Zentren, mittlere Zentren und Zentren mit Spezialfunktionen. Koppelt man jeweils die Kategorie eines Zentrums mit seiner Lage in einer bestimmten Raumkategorie, so gelangt man zu einer entwicklungsspezifischen Differenzierung des Rasters, und es lassen sich strategische, das heißt aktivitätsorientierte Funktionen zuordnen.

3.3 Mittlere Zentren als Element der Stadtentwicklungspolitik

Ein zentrales Element dieser Strategie ist die auf jüngeren Ansätzen aufbauende Politik der mittleren Zentren. Seit Mitte der siebziger Jahre wird dieses Konzept beim Bunde, bei den Entwicklungsbehörden der Makroregionen (insbesondere SUDENE im Nordosten) sowie bei einigen Teilstaaten diskutiert¹². Erste Aktionsprogramme wurden seit 1976 veröffentlicht; zur Durchführungsreife im Sinne einer konzeptionell orientierten und mit finanziellen, administrativen und legalen Instrumenten ausgestatteten Programmpolitik gelangten lediglich die Programme der SUDENE¹³ und des Staates Sao Paulo¹⁴. Beiden ist gemeinsam der Versuch der Stärkung bzw. des Aufbaus eines hierarchischen Städtesystems im jeweiligen Gesamtgebiet, gefördert durch die Verbesserung der kommunalen Verwaltungsstruktur und der wirtschaftlichen und sozialen Infrastruktur; auf diese Weise soll eine Anhebung der Lebensverhältnisse im Interior erreicht und gleichzeitig die Dekonzentration (privat-)wirtschaftlicher Aktivitäten stimuliert werden – bei Abwesenheit normativer Instrumente des Ansiedlungsgebots bzw. -verbots. Mit Inkrafttreten eines Bundesrahmengesetzes zur Industriezonenplanung, das sich zur Zeit im Gesetzgebungsverfahren befindet, können dementsprechende Ordnungsmaßnahmen im industriell-gewerblichen Bereich wirkungsvoller unterstützt werden.

Auf Bundesebene wurde die CNPU (s.o.) im Bereich der Mittlere-Zentren-Politik sowohl in der Ausarbeitung umfas-

8 Vgl. auch Presidência da República Federativa do Brasil: II PND, a.a.O., Cap. IX (Programmteil Regionale und Stadtentwicklung).

9 Vgl. dazu die präsidentialen Leitlinien, die diesbezügliche Prioritäten u.a. auf die administrative und Planungsdezentralisierung, auf eine verstärkte Förderung des Nordostens bei Abbau der Konzentrations-tendenzen insbesondere in Sao Paulo und auf die landwirtschaftliche Entwicklung legen (Jornal do Brasil, u.a. 12. 2. 79, 5. 4. 79 und 29. 5. 79).

10 Der Begriff „peripher“ bezieht sich hier zunächst auf die starke ökonomische und politische Abhängigkeit von der industrialisierten Kernregion im Südosten; diese fällt aber weitgehend auch mit der räumlichen Distanz zusammen. Vgl. auch die Arbeiten in Fußnote 3.

11 Mit dem Regierungswechsel 1979 erfuhr dieses Organ eine Namens- und Statusänderung, jetzt Nationaler Stadtentwicklungsrat (CNDU) auf Staatssekretärschicht, unter Vorsitz des Innenministers, und wechselte in den Bereich des Innenministeriums (mit globaler Kompetenz für Stadt- und Regionalentwicklung) über.

12 Hierunter sind auch die in fast allen Teilstaaten m.o.w. isoliert ausgearbeiteten Analysen zum Stadtsystem („rede urbana“ – Stadtnetz) sowie zu den Möglichkeiten der „Regionalisierung“, das heißt der Aktivitätenverlagerung im staatlichen und privaten Bereich, zu fassen, die aber außer in den anschließend genannten Fällen nicht umgesetzt werden.

13 Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) (Hrsg.): Programa das capitais e cidades de porte médio-nordeste. – Recife 1977.

14 Governo do Estado de Sao Paulo. Secretaria de Economia e Planejamento (Hrsg.): Política de desenvolvimento urbano e regional. – Sao Paulo 1976; und ebendort: Programa de cidades médias.

sender Programmkonzeptionen als auch in der praktischen Förderung von Mittelstädten tätig. So verausgabte sie aus Mitteln eines 1975 eingerichteten Stadtentwicklungsfonds in den Jahren 1976 bis Mitte 1979 rund 3,3 Mrd. Cruzeiros (rund 400 Mill. DM) im Rahmen eines – konzeptionell allerdings nur relativ gering eingebetteten – Entwicklungsprogramms für Mittelstädte¹⁵; daß dies lediglich ein Fünftel der insgesamt freigestellten Fondsmittel ausmachte, während ihr Löwenanteil den Metropolen zufließt, ist sicherlich zum einen der zunächst relativ geringeren Priorität dieses Stadttyps zuzuschreiben, zum anderen aber der geringeren Kapazität der in Frage kommenden Städte bei der Vorlage systematisch ausgearbeiteter Projektvorschläge und bei deren politischer Durchsetzung. Das breit angelegte Förderprogramm umfaßt zur Zeit 140 Städte, mit Priorität im Infrastrukturausbau und der Verwaltungsverbesserung. Es bietet einen wesentlichen Einblick in die Realität dieser Städtekatégorie, kann daher als umfassende Erfahrungsbasis für spätere spezifische Programmansätze dienen.

Unter systematischen Aspekten hervorzuheben ist ein 1977 von der CNPU eingeleitetes Teilvorhaben, bei dem im Sinne eines Pilotprogramms – mit Krediten der Weltbank – eine geringe Anzahl von ausgewählten Mittelstädten mit gezielten intraurbanen Entwicklungsprojekten des Infrastrukturausbaus sowie – begrenzter – der Beschäftigungsverbesserung gefördert wird. Es ist noch zu früh, um über eigentliche Erfolge dieses Programms hinsichtlich urbaner oder gar regionaler Dynamisierung urteilen zu können: Die Projekte, die in ihrer physisch-organisatorischen Durchführung erst jetzt anlaufen, haben naturgemäß eine längere Ausreifzeit; insbesondere, wenn man „Erfolg“ nicht nur an den Infrastrukturmaßnahmen selbst oder den unmittelbar geschaffenen Arbeitsplätzen messen will. Eine signifikante Wirkung ist aber bereits jetzt in für die Planung wesentlichen Bereichen abzusehen, und zwar (1) hinsichtlich der weitgehend selbstverantwortlichen Erstellung lokal relevanter Projektvorschläge durch die jeweiligen Munizipien – keine Selbstverständlichkeit angesichts der Dominanz eines zentralisierten Finanzsystems und weit verbreiteter Detailplanung durch Bundesbehörden selbst; und (2) hinsichtlich einer am Objekt wohldefinierter Projekte umfassend realisierten Zusammenarbeit verschiedener Bundes-, Landes- und Munizipalinstitutionen, in horizontaler und vertikaler Richtung. Der hierbei insbesondere auf Bundesebene erzielte Lerneffekt geht dabei über die Projektkooperation hinaus: Die Erkenntnis stellte sich auch darüber ein, daß Munizipien – anders als bisher gerne unterstellt – nicht grundsätzlich planungs- und durchführungsunfähig seien.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß die bisherige Mittlere-Zentren-Politik noch nicht über pragmatisch-punktuell Aktivitäten hinausgekommen ist; sei es hinsichtlich ihrer Zielsetzung und Einbindung in eine übergeordnete Entwicklungsstrategie, die den Zentren ihren systematischen Standort zuweist und gleichzeitig weitere Elemente urbaner

und regionaler Aktivität abdeckt; oder sei es hinsichtlich der Berücksichtigung des gesamtbrasilianischen Raums, mit seiner kontinentalen Größe und Heterogenität, in dem nur mit einem umfassenden System aufeinander abgestimmter Instrumente mit unmittelbar räumlicher Orientierung die angestrebte Verbesserung der Lebensverhältnisse erreicht werden kann.

4. Ansätze einer erweiterten Mittlere-Zentren-Politik

Der für die Fortführung der bisherigen Politik angestrebte umfassendere Ansatz für die Mittlere-Zentren-Politik kann die Erfahrungen nutzen, die bisher unmittelbar in diesem Bereich und darüber hinaus in anderen Bereichen mit Relevanz für die städtisch-regionale Förderprogrammierung gemacht worden sind. Gleichzeitig müssen kritische Aspekte der bisherigen Politik in die Betrachtung einbezogen werden.

4.1 Wachstumspole

International wird seit geraumer Zeit die Theorie der Wachstumspole diskutiert. In einigen Fällen wurden Wachstumspole als Element nationaler Entwicklungspolitiken realisiert; (dabei sei dahingestellt, ob in allen Fällen die Wachstumspoltheorie Pate gestanden hat, oder ob sie nur nachträglich unterschoben wurde!) Der Ansatz geht davon aus, daß die Gründung eines neuen oder die wesentliche Erweiterung eines bestehenden Zentrums mit gezielter Ansiedlung eines umfassenden Komplexes von (Non-basic-)Aktivitäten – im allgemeinen Industrie – zur Schaffung eines räumlichen Pols führt, also zu einem Verdichtungspunkt von Entwicklungskräften. Dabei wird zugestanden, daß der Pol zunächst Ressourcen aus der Region aufsaugt, in sich absorbiert; in einer späteren Phase, so wird angenommen, stimuliert er durch forward and backward linkages die Dynamik der ihn umgebenden Region und regt sie somit zu mittel- und langfristig sich selbst verstärkenden Dynamisierungsprozessen an.

In Lateinamerika stellten verschiedene Länder ihre gegenüber dem traditionellen Politikverständnis innovative Regionalpolitik der sechziger Jahre auf eine Strategie der Wachstumspole ab. Schon relativ bald jedoch, Anfang der siebziger Jahre, rückten die nationalen Entwicklungspläne von diesem Konzept wieder ab, sei es aus politisch-ideologischen Erwägungen, wie in Chile unter *Allende*, sei es wegen Problemen der praktisch-politischen Durchführung, zum Beispiel in Peru, Bolivien, Kolumbien¹⁶. Eine Reihe von Studien untersucht die Erfolge der wenigen realisierten Pole, insbesondere Ciudad Guayana/Venezuela, Arica/Chile und Brasília/Brasilien¹⁷. Danach gelten die Ansätze zwar hinsichtlich ihrer ersten Phase, der Erzeugung eigenen Wachstums, und sei es auf Kosten der engeren oder weiteren Region, als teilweise ge-

15 Die durch die Fondszuschüsse gebundenen Gesamtmittel, einschließlich der Beteiligung der Munizipien, Bundesstaaten und anderer Bundesorgane, belaufen sich etwa auf das Vierfache des genannten Betrags. Angaben laut teilveröffentlichten Informationen der CNPU.

16 Vgl. den kritischen Überblick bei Conroy, M.E.: Rejection of growth center strategy in latin american regional development planning. In: Land Economics. Bd. 49 (1973) Nr. 4, S. 371–380.

17 Vgl. u.a. Richardson, M.: The relevance of growth pole strategies, with special reference to selected andean countries. Unpublished M.A. dissertation. – University of London 1974.

glückt. Der Nachweis bezüglich der zweiten Phase kann aber (noch) nicht angetreten werden, bzw. die Pole werden als gescheitert betrachtet¹⁸.

Exkurs: Brasília

Im Zusammenhang „erfolgreicher“ Entwicklungspole wird Brasília erwähnt¹⁹, die 1960 nach zweieinhalbjähriger Bauzeit eingeweihte Hauptstadt Brasiliens, 1000 km entfernt von der Küste im vorher fast besiedlungsleeren Zentralen Brasilianischen Hochland gelegen. Eine solche Einschätzung ist in verschiedener Hinsicht näher zu prüfen. Zunächst: Brasília wurde nicht als Entwicklungspol unter wirtschaftlichen, auch nicht unter regionalpolitischen Aspekten geschaffen; Parteistanden vielmehr geopolitische Ideen der nationalen Integration (im weiten Sinne), der zunehmenden Einbindung auch des Hinterlands in das faktisch regierte Staatsgebiet²⁰. Hierfür bezeichnend ist die Vernachlässigung des für die Pol-Idee zentralen Aspekts selbsttragenden wirtschaftlichen Wachstums: Die Regierung des Bundesdistrikts, gestützt durch exekutive und parlamentarische Organe des Bundes, hält nach wie vor fest an der primär administrativen Hauptstadt-funktion Brasílias. Größere industriell-gewerbliche Ansiedlungen, die diese Orientierung zwangsläufig verwässern würden, werden gezielt unterbunden, unter anderem durch eine rigide Flächennutzungskontrolle. Der Sekundärsektor beschränkt sich im wesentlichen auf lokal orientiertes Kleingewerbe und das – überdimensionierte – Baugewerbe; sein Beschäftigungsangebot ist gering (19,8% einschl. Baugewerbe, 8,7% ohne Baugewerbe, 1975). Der Expansion der tertiären Beschäftigungsbasis sind ebenfalls enge Grenzen gesetzt, nachdem fast alle wesentlichen Regierungsstellen ihren Sitz von Rio de Janeiro nach Brasília verlegt haben. Bei Beibehaltung der bisherigen Politik hält somit das Wachstum des Arbeitsplätzeangebots nicht Schritt mit der durch hohe – subjektive und objektive – Attraktivität verursachten Bevölkerungszuwanderung. Hinzu kommt die zunehmende Diskrepanz zwischen den Qualifikationsanforderungen der tertiären Arbeitsplätze und dem meist niedrigen Qualifikationsniveau der Zuwanderer. Es stellen sich somit Suburbanisierungerscheinungen ein, wie in den traditionellen Großstädten auch, mit Stadtrand-Favelas und großen Gruppen unter- oder nichtbeschäftigter Arbeitskräfte; Ansätze dazu sind bereits vorhanden.

Die Bevölkerungsexpansion Brasílias ist beachtlich: In den vergangenen 19 Jahren wuchs die Stadt auf rd. 1,1 Mill. Einwohner an. Gleichzeitig verzeichnete die weitere Region eine

steile Bevölkerungszunahme, insbesondere im Umfeld der großen Überlandstraßen, die sternförmig von Brasília ausgehen. Diese Entwicklung kann – neben den wesentlichen administrativ-organisatorischen Verbesserungen infolge der Regierungsverlagerung – als der wesentliche Erfolg Brasílias angesehen werden; Schlagworte dazu wären: Aufwertung einer bisher extremen Randregion, Nutzung brachliegenden natürlichen Potentials, Schaffung von Arbeitsplätzen für den natürlichen Bevölkerungszuwachs sowie für Zuwanderer aus (relativ) überfüllten Gebieten.

Sowohl die stadtinterne als auch die regionale Entwicklungsdynamik drängen auf eine mittel- und langfristige Strategie. Bisher wurde jedoch trotz Vorlage von Alternativleitbildern noch keine Perspektivplanung entschieden. Am stärksten diskutiert wird jedoch eine Lösung, bei der in mittlerer Entfernung (100–300 km) gelegene Ansiedlungskerne industrielle und Versorgungsfunktionen übernehmen sowie einen Teil der Zuwanderer absorbieren sollen. Mangels Koordination mit den drei umliegenden Bundesstaaten, die diese Strategie mittragen müßten, kommen derartige Vorstellungen – von einigen Ansiedlungen abgesehen – jedoch noch nicht zum Tragen; die Migration orientiert sich weiter auf Brasília, Primär- und Industriegüter werden weiterhin aus dem Südosten des Landes „importiert“.

Wie schon am Beispiel Brasílias aufgezeigt, läßt sich für Brasilien insgesamt keine systematische Orientierung an der Wachstumspolidee feststellen; dies nicht zuletzt deswegen, weil bis Anfang der siebziger Jahre überhaupt keine systematische, die Sektorpolitiken überlagernde Regionalpolitik betrieben wurde²¹. Partielle Vorstellungen schlagen sich höchstens in den mit großem Förderaufwand der SUDENE betriebenen Industriekomplexen des Nordostens sowie in einigen „Industriepolen“ im Süden nieder (u.a. Aratú und Camaçari bei Salvador, Tubarao im Staat Santa Catarina) – Industrieparks, die trotz beachtlicher nationaler und internationaler Firmenbeteiligung (noch) nicht die erhoffte, sich selbst verstärkende Beschäftigungsdynamik ohne laufende hohe Subventionierung schaffen²². Weniger noch, als bei diesen monosektoral ausgerichteten Großkomplexen, läßt sich für die übrigen in einigen wenigen Industrieparks konzentrierten Ansiedlungen im Rahmen der SUDENE-Industriepolitik eine eigentlich regionalpolitische Zielsetzung nachweisen – zumindestens dann, wenn man Regionalpolitik als Politik zur nachhaltigen Beeinflussung der Arbeitsplätze- und Bevölkerungsverteilung bzw. ihrer Entwicklung innerhalb eines – auch größeren – Raumes versteht und es nicht mit der Förderung einiger weniger exponierter Punkte unter sektoralen Aspekten bewenden läßt.

Hinzu kommt, daß der für die genannte Art von Wachstumspolen bevorzugte Typ von Industrien recht einseitig

18 Vgl. Conroy, a.a.O.; Stoebr, W.: Regional development, experiences and prospects in Latin America. – Paris, Den Haag 1975. = UNRISD Regional Planning Series, Bd. 3. S. 172 ff.

19 „Nevertheless, the most successful attempts at polarization strategy have been . . . metropolitan poles in Sao Paulo state and the transfer of the administrative capital to Brasília“. Richardson, H. W.; M. Richardson: The relevance of growth center strategies to Latin America. In: Economic Geography. Bd. 51 (1975) S. 163–178, hier S. 174.

20 Die Verlegung der Hauptstadt sowie ihr (tatsächlicher) Standort wurden spätestens seit 1882 diskutiert und auch gesetzlich fixiert.

21 Vgl. Márcio Olímpio Guimarães Henriques: A problemática regional nos planos brasileiros. In: Economia Regional. Hrsg.: Jacques Schwartzmann, CEDEPLAR. – Belo Horizonte 1977. S. 463–480, hier S. 469 f.

22 Vgl.: Industrieparks in Südamerika und dem karibischen Raum: Brasilien. Untersuchung aus der Abteilung Entwicklungsländerforschung der Friedrich-Ebert-Stiftung. – Bonn 1977, mimeo, S. 22 ff.

strukturiert ist und daher vom Ansatz her nur begrenzt den Bedürfnissen einer industriell-gewerblichen Entwicklung der peripheren Regionen entspricht. Bezeichnend ist insbesondere die hohe Kapitalintensität der Produktion, mit entsprechend hohem – zum Teil nur international zu deckendem – Kapitalbedarf und geringer Beschäftigungskapazität sowie die starke Abhängigkeit von außerregionalen Stammbetrieben, die vornehmlich wertschöpfungsschwache Produktionsteile auslagern und damit regionale Back-wash-Effekte verstärken.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß die Wachstums-polstrategie für die Ausrichtung einer breiter ausgelegten räumlichen Entwicklungspolitik relativ wenig eigenbrasilianische Erfahrungen bringt und auch im internationalen Kontext zum Teil recht problematische Vorbilder liefert, da sie regional- und siedlungsstrukturelle Zielsetzungen nicht zu operationalisieren vermag. Gleichzeitig bringt sie als Idee die relativ allgemeingültige Erkenntnis, daß bestimmte Konzentrationsschwellen überwunden werden müssen, wenn – in einer nicht vollständig gelenkten Wirtschaft – eine konkurrenzfähige, das heißt mittelfristig selbsttragende Entwicklung von Teilregionen einsetzen soll²³.

Eine genauere Identifizierung der entwicklungspolitischen und sozioökonomischen Bedingungen für eine solche regionalstrukturell eingebundene Entwicklungsförderung sowie insbesondere ihrer instrumentalen Möglichkeiten im Rahmen der Fortführung der Mittlere-Zentren-Politik soll im folgenden vorgenommen werden.

4.2 Programmelemente der Mittlere-Zentren-Politik

Mittlere Zentren sind das strategisch verbindende Element zwischen einer punktorientierten Stadtentwicklung und einer flächenorientierten Regionalentwicklung. Diese Funktion muß sich bei der Konzipierung eines mittelfristigen Programms unmittelbar niederschlagen, und zwar

- im inhaltlichen Aspekt (Rahmenvorgaben für prioritäre Aktivitätenbereiche in „sektoraler“ Hinsicht);
- im räumlichen Aspekt (Zentrenauswahl, Funktionszuweisung nach Lagemerkmalen, überörtliche Maßnahmenverknüpfung);
- im organisatorischen Aspekt (Art der Programmdurchführung hinsichtlich Vorschlag, Vorbereitung, Durchführung und Kontrolle von Maßnahmen).

4.2.1 Rahmenvorgaben für prioritäre Aktivitätsbereiche

Ein Mittlere-Zentren-Programm des Bundes kann grundsätzlich keine Einzelmaßnahmen zur Durchführung in bestimmten Zentren vorab festlegen. Dies würde dem Vorschlagsrecht der lokalen Ebene zuwiderlaufen (vgl. auch

4.2.3). Es müssen jedoch Rahmenvorgaben für prioritäre Maßnahmenbereiche aufgestellt werden, die sowohl die Vorabstimmung zwischen den einzubeziehenden Sektorbehörden und Förderinstitutionen ermöglichen als auch als Leitlinien bei der lokalen Prioritätenfestsetzung und Entscheidungsfindung wirken. Die folgenden drei Gruppen sind zu verstehen als Orientierung für prioritäre Aktivitäten, mit denen die in der Realität festgestellten zentralen Entwicklungsengpässe auf lokaler Ebene abgebaut werden können.

Fundamental bei der Konzipierung der Fördermaßnahmen ist die *Verbesserung der Beschäftigungssituation*. Dieses Ziel vereinigt am meisten von allen die Intentionen der o. g. globalen Entwicklungsziele, und es schlägt sich in den wesentlichen Maßgaben der städtisch-regionalen Entwicklungsstrategie nieder. Gleichzeitig sind *Infrastrukturmaßnahmen* vorzusehen: zur Stützung der wirtschaftlichen Entwicklung der Zentren und ihrer Einflußregionen (auch im Sinne von Vorleistungen) und zur Verbesserung der Lebenssituation der Bevölkerung durch Deckung ihrer physischen und sozialen Grundbedürfnisse. Darüber hinaus nehmen Maßnahmen zur *Stärkung der kommunalen Verwaltungskapazität und Planungsfähigkeit* einen hohen Rang ein.

Die Betonung der Beschäftigungsförderung als eines zentralen Elementes lokaler Entwicklungsmaßnahmen durchbricht die traditionelle Ausrichtung der Stadtentwicklungspolitik auf den Ausbau der Infrastruktur im weiteren Sinne – sicher nicht nur im Falle Brasiliens. Diese wurde, wenn nicht überhaupt Ziel an sich, gerechtfertigt u. a. mit der Verbesserung der nichtmonetären Einkommenssituation bzw. in der neueren Diskussion mit der Deckung der Grundbedürfnisse der Bevölkerung. Sie zeigte sich aber, ebenso traditionell, als nicht in der Lage, die gerade auf dem Niveau absoluter Armut unverzichtbare Verbesserung des monetären Einkommens zu bewirken und damit Abwanderungen zu verhindern oder soziale Stabilität herzustellen. Es muß daher mehr ins Blickfeld der Stadtentwicklungspolitik rücken, daß Infrastruktur für die zentrale Zielsetzung der Beschäftigungsschaffung bzw. -konsolidierung und Einkommensverbesserung größerer Bevölkerungsgruppen dienenden bzw. Voraussetzungscharakter hat.

Es seien hier nur kurz und ohne weitere Begründung Maßnahmenbereiche in dem angedeuteten Aktivitätsspektrum aufgeführt, die speziell für ein Mittlere-Zentren-Programm vorzusehen sind:

a) Beschäftigungsschaffung und -konsolidierung

- Finanzielle Anzeize für Unternehmen im Sekundär- und Tertiärsektor, einschließlich des informellen Sektors.
- Umfassende Betriebsberatung, Unternehmergehilfenbildung.
- Formale und nichtformale Berufsausbildungs- und -weiterbildung.
- Organisatorische und physische Unterstützung bei Betriebsgründung und -expansion, u. a. durch Errichtung von Gewerbeparks, Anschlußverbesserung, Stützung kooperativer Einkaufs- und Verkaufsorganisation.
- Regionale und überregionale Informationspolitik und Standortwerbung.

23 Ohne daß die Wachstumspolidee herangezogen wird, ist dies beispielsweise auch der Ansatz der Politik der ausgeglichenen Funktionsräume mit ihrer Leitidee der dezentralen Konzentration; vgl. z. B.: Ausgeglichene Funktionsräume. Grundlagen für eine Regionalpolitik des Mittleren Weges. – Hannover 1975. = Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 94.

- Agrarstrukturreform.
- Landwirtschaftliche Betriebskredite zu zugänglichen Bedingungen.
- Lagerungs- und Absatzförderung für Agrarprodukte.

b) *Verbesserung der Infrastruktur (soweit nicht oben)*

- Verbesserung des Gesundheitswesens (präventiv und kurativ).
- Ausbau des öffentlichen Personennahverkehrs.
- Ausbau innerregionaler Erschließungsstraßen.
- Bessere Einbindung in überregionale Elektrizitätsnetze.
- Vermehrtes Angebot geförderter Wohnungen (Kleinhäuser), vor allem für niedrige Einkommenschichten.
- Wasserversorgungs- und Abwassersysteme.

c) *Stärkung der kommunalen Verwaltungskapazität*

- Zeitweilige Personalverstärkung für maßnahmenpezifische und auch allgemeine Aufgaben durch leasing-ähnliche Verfahren und/oder gebundene Finanzzuschüsse.
- Gezielte Aus- und Weiterbildung des administrativen Personals.
- Gezielte Beratung in Programmangelegenheiten, übergreifend auf allgemeine Verwaltungsprobleme.
- Angebot effizienterer Verfahren und Methoden für Verwaltung, Planung und Steuererhebung.
- Erhöhung der Finanzgrundausrüstung durch funktionsbezogene Schlüsselzuweisungen.

4.2.2 *Räumliche Aspekte der Mittlere-Zentren-Politik*

Der Zielrahmen für die urban-regionale Entwicklung und seine Umsetzung in der in 3.2 angerissenen Strategie legen weitgehend die Ausrichtung der räumlichen Elemente der Mittlere-Zentren-Politik fest. Unmittelbar kommt dies in der strategisch-funktionalen Klassifizierung zum Ausdruck²⁴: Zentren mit Dekonzentrationsfunktion sollen den wirtschaftlichen Expansions- und Ansiedlungsdruck insbesondere auf die großen Agglomerationen Rio de Janeiro und Sao Paulo (partiell) abfangen. Dazu müssen sie schon aufgrund ihrer relativen geographisch-ökonomischen Position befähigt sein; sie können also nicht beliebig weit entfernt liegen, da sie sonst von aussiedlungsbereiten oder neue Standorte suchenden Unternehmen kaum als Alternativen zu den traditionellen Wirtschaftszentren akzeptiert werden. Gleichzeitig müssen sie aus raumordnerischen und ökonomischen Gründen Abstand wahren, um eine Megalopolisierung zu vermeiden und die nötige Selbständigkeit zu sichern. Für Sao Paulo wird eine solche Mindestdistanz beispielsweise mit 150–200 km eingeschätzt²⁵. Zentren mit Dynamisierungsfunktion haben dem-

gegenüber einen stärkeren Bezug auf ihre – zum Teil schwach entwickelten bzw. stagnierenden – Regionen. Sie sollen insbesondere zur besseren Nutzung des dort verfügbaren Potentials (Landwirtschaft, Bodenschätze, Arbeitskräfte usw.) führen sowie Abwanderungen bremsen und den regionalen Kapitalabfluß stoppen. Die Grundanforderungen an ihre Lokalisierung/Auswahl sind damit weitgehend durch regionale Gegebenheiten sowie grundsätzlich durch die Existenz bestehender ausbaufähiger Mittelstädte festgelegt. Zentren in Neuerschließungsgebieten (insbesondere Amazonien und Zentralwesten) schließlich müssen als Folge- und soweit möglich sogar als Vorleistung des – zur Zeit wenig geordneten – Besiedlungsprozesses auf- und ausgebaut werden. Hierbei kann kaum auf historische Stadt- und Siedlungsstrukturen als Referenz zurückgegriffen werden; die Regionen sind auch nicht unterentwickelt im herkömmlichen Sinne des Begriffs. Es müssen daher normative Ordnungsmuster für die Konsolidierung der wirtschaftlichen und demographischen Aufschließung großer Flächen aufgebaut werden.

Die Zentrenauswahl richtet sich zum einen an funktional-empirischen Kriterien aus. Wesentliche Rolle spielen dabei das ungenutzte Potential eines möglichen Zentrums und seiner Einflußregion hinsichtlich seiner personalen und infrastrukturellen Situation sowie der Expansionsfähigkeit seiner ökonomischen Basis, sowie die festgestellte Dynamik der Entwicklung in den letzten zwanzig Jahren. Zum anderen aber müssen politisch-normative Aspekte berücksichtigt werden, die abstellen auf die bundesstaatliche Gliederung Brasiliens (jeder Staat wenigstens ein Zentrum!), auf die tatsächliche oder vorgesehene Durchführung großer staatlicher Entwicklungsvorhaben, auf die gesamtpolitische Priorisierung bestimmter Landesteile (Nordosten!) und anderes mehr.

Anders als bei der bisherigen – intraurban ausgelegten – Zentrenpolitik gewinnt die regionale Verflechtung der Zentren ein wesentliches Gewicht: Bereits bei der Programmfestlegung sind Maßnahmentypen und organisatorische Regelungen vorzusehen, die die gleichzeitige Förderung der Einzugsbereiche ermöglichen. In den Zentren mit Dynamisierungsfunktion und mit Erschließungsfunktion hat eine solche urban-regionale Verknüpfung eine unmittelbare wirtschaftliche, soziale und infrastrukturelle Bedeutung. Die primäre ökonomische Basis liegt im allgemeinen in der Region, vor allem bei der Land- und Forstwirtschaft und Fischerei; sie muß nachhaltig gestützt werden. Das Zentrum übernimmt – zusammen mit ländlichen Kleinzentren – die Vermarktung und Ver- bzw. Bearbeitung, dazu die für die Region wesentlichen Tertiär-, Administrations- und Planungsleistungen²⁶. Für Zentren mit Dekonzentrationsfunktion tritt die regionale Verflechtung

24 Aus Gründen der Übersichtlichkeit wird die tiefere Klassifizierung nach sozioökonomischen Funktionen hier nicht mitbehandelt.

25 Die von Hennings, Jansen und Kunzmann mit großer Folgerichtigkeit entwickelte Strategie der Entlastungszentren unterschätzt dieses Reichweitenproblem. Die dort gesetzte Distanz von 50 km muß bei der absehbaren Dynamik der Metropolen in Entwicklungsländern zu schneller Verschmelzung führen. Vgl. Hennings, G.; B.

Jensen; K. R. Kunzmann: The promotion of relief poles. A strategy for the deconcentration of metropolitan region development in development countries. – Dortmund 1978 (mimeo).

26 Auf diesen Komplementäreffekt stellen viele Strategievorschläge für die Entwicklung peripherer Regionen ab: z.B. Lamicz, H.; M. Rochefort: Rapport préliminaire sur les villes moyennes au Brésil. – Brasilia 1976 (mimeo). / Richardson, H. W.: Growth centers, rural development and national urban policy: a defense. In: International Regional Science Review. Bd. 3 (1978) S. 133–152, passim; Richardson versucht hiermit, die Wachstumspolidee durch Bezug auf veränderte Rahmenbedingungen gegen einschlägige Kritik zu retten (sic!).

naturgemäß mehr in den Hintergrund (es sei denn, die Zentren hätten eine starke agro-industrielle Orientierung, wie einige der größten Mittelstädte der Staaten Sao Paulo und Minas Gerais). Die gleichzeitige Förderung der Einzugsgebiete kann sich hier beschränken auf die Koordination über kommunaler Infrastruktur sowie regional ausgerichteter Planungsverwaltungen.

4.2.3 Organisatorische Aspekte eines Mittlere-Zentren-Programms

Aus den aufgezeigten räumlichen und sachlichen Charakteristiken wird klar, daß ein derartiges Programm nur in weitem Sinne zu verstehen ist, nämlich als gezielte Zusammenführung eines breiten Bündels von Maßnahmen, mit einem spezifischen Raster räumlicher Inzidenz. Es sind daher im wesentlichen auch keine neuen Instrumente zu schaffen; vielmehr muß bei dem auch jetzt schon verfügbaren sektoralen Instrumentarium mit seinen vorgesehenen Finanzmitteln die zum Teil zusätzliche Dimension gezielter und abgestimmter räumlicher Allokation gestärkt werden. Eine wesentliche Rolle spielt hierbei auch der erwähnte Stadtentwicklungsfonds in der Verfügung des Stadtentwicklungsrates CNDU; dieser kann durch gezieltere Mittelverwendung und Anhebung des auf mittlere Zentren entfallenden Anteils einen wesentlichen Beitrag leisten, sei es durch unmittelbare Förderung lokaler Projekte, oder sei es durch Komplementärmittel zu Maßnahmen beteiligter Sektororgane²⁷.

Die Maßnahmen richten sich vorrangig an den lokalen Entwicklungsstrategien aus, was absichert, daß sie bestmöglich die für das Zentrumsmunizip und seine Einflußregion vorgesehenen Entwicklungslinien berücksichtigen und auf die dort festgestellten Potentiale und Engpässe abstellen. Das Programm gewinnt damit insgesamt einen gewissen Angebotscharakter von Seiten der beteiligten Bundes- und Landesorgane, während der lokalen Ebene durch das Projektvorschlagsrecht, im Rahmen eines Gegenstromverfahrens, die initiale Maßnahmenorientierung eingeräumt wird. Die von den Munizipien über die Bundesstaaten an die Bundesebene geleiteten Anträge sind in einem Clearing-Verfahren letztendlich durch den Stadtentwicklungsrat CNDU zu entscheiden, das heißt unter unmittelbarer Beteiligung der jeweiligen dort vertretenen Sektorbehörden. Dieser Rat mit seinem federführenden Exekutivorgan übernimmt dementsprechend auch die globale Koordination sowie die begleitende und Ex-post-Kontrolle.

4.3 Implikationen des Mittlere-Zentren-Ansatzes

Der im vergangenen Abschnitt ausgeführte Programmansatz ist als Versuch anzusehen, innerhalb des – nicht kurzfristig änderbaren – ordnungspolitischen Rahmens eine räum-

lich orientierte und sektoral übergreifende Politik zu verfolgen. Hiermit können stärker als bisher die Aspekte

- regionaler Disparitätenabbau und damit Abbau der extremen Zentrum-Peripherie-Struktur,
 - Verbesserung der Beschäftigungssituation und der Lebensverhältnisse (am eigenen Wohnort) breiterer Bevölkerungsgruppen sowie
 - administrative und politische Stärkung der lokalen Ebene
- verwirklicht werden. Gleichzeitig wird das Ziel wirtschaftlichen Wachstums nicht vernachlässigt, sondern sogar mittelfristig breiter abgesichert. Gerade dies hat – unter der gegebenen Konstellation – eine doppelte Notwendigkeit:
- Erweiterung der ökonomischen Grundlage für eine mittelfristig selbsttragende Expansion im Beschäftigungsbereich und für die qualitative und quantitative Angebotserweiterung im Bereich der Grundbedürfnisse; beides unabdingbar bei dem auch zukünftig anhaltenden Bevölkerungszuwachs; und
 - Absicherung der politischen Legitimation der Zentrenpolitik in dem durch historische Vorbedingungen und politische Grundentscheidungen stark auf Expansion ausgerichteten Schwellenland Brasilien.

Eine solche – zunächst optimistisch klingende – Einschätzung der Programmauswirkungen muß jedoch relativiert werden wegen einer Reihe von Schwierigkeiten, die sich zum Teil bereits jetzt in der Phase der Programmvorbereitung abzeichnen, zum Teil bei der eigentlichen Durchführung zu erwarten sind. Es sind dies unter anderem:

- Hoher Finanzbedarf bei konzentrierter Zentrenförderung, der zum Teil zu Lasten anderer Bereiche geht und somit klare Prioritätensetzung erfordert;
- relativ hohe Anforderungen an die Kooperationsbereitschaft zwischen Sektorressorts und Staatsebenen;
- relativ hohe Anforderungen an die administrative Kapazität bei Munizipien und Bundesstaaten; teilweise muß diese in einer Vorphase gestärkt werden, bevor die eigentliche Beteiligung am Programm einsetzen kann;
- Fehlen von Rahmenvorgaben und organisatorischen Regelungen auf der Ebene der meisten Bundesstaaten, mit denen deren aktive regionalplanerische Beteiligung am Gesamtprogramm erst möglich wird.

Schließlich ist noch ein zentraler Aspekt anzusprechen, dessen Einfluß weit über den hier ausgeführten Programmrahmen hinausreicht: die Entwicklungspolitik im ländlichen Raum. Massive Landflucht, niedrige Produktivität und die extrem ungleichgewichtige Besitzstruktur können als Indizien für die schlechten Lebensverhältnisse eines großen Teils der ländlichen Bevölkerung dienen, die wiederum eine unmittelbare Relevanz für die Regional- und Stadtentwicklung haben. Eine Mittlere-Zentren-Politik, auch wenn sie das Komplement der Einflußregionen umfaßt, kann hier nicht als Heilmittel wirken; sie ist lediglich Bestandteil einer umfassenderen Entwicklungspolitik, deren Kernstück die weitreichende Agrarstrukturreform ist.

(Das Manuskript wurde im August 1979 abgeschlossen.)

27 Diese Merkmale werden ansatzweise bereits in dem erwähnten Pilotprogramm für wenige Zentren realisiert; vgl. Abschn. 3.3.