

Urbanisierung und peri-urbaner Wandel in und um Faridabad, Indien

Peter Dannenberg, Alexander Follmann, Gideon Hartmann

Schlagworte: Stadtentwicklung, Stadtplanung, informelle Siedlungen, Prozessanalyse

Einleitung

Indien ist durch ein schnelles Wachstum der Städte und Ballungsräume geprägt, das mit großen sozialen und ökologischen Herausforderungen (z.B. Bereitstellung adäquaten Wohnraums für die ärmere Bevölkerung, Umweltverschmutzung, Gesundheitsprobleme) einhergeht (Follmann 2016). Die Wachstumsdynamik zeigt sich besonders deutlich in peri-urbanen Räumen, deren vormals ländliche Strukturen durch geplantes und ungeplantes Stadtwachstum überprägt werden (Sridharan 2011). Zentrales Ziel indischer Stadtentwicklungsplanung war es seit jeher, durch städtische Masterpläne und eine strikte Nutzungstrennung (sog. Zoning) ungeplantes, willkürliches Wachstum – oftmals als *haphazard growth* bezeichnet – zu verhindern (Tiwari et al. 2015). Dies zeigt sich etwa im Ziel des Punjab Development Act von 1963 „to prevent haphazard and sub-standard development“ sowie auch in der Zielsetzung „to avoid any haphazard development“ im 1985 durch das indische Parlament erlassenen National Capital Region Planning Board Act. Die Schaffung von Wohnraum für ärmere Bevölkerungsschichten ist in diesem Zusammenhang jeweils als zentrales inklusives Stadtentwicklungsziel formuliert.

Parallel zu diesen übergeordneten Zielsetzungen versuchen sich indische Städte seit der Öffnungs- und Liberalisierungspolitik der 1990er Jahre im Wettbewerb national und international wirtschaftlich als Standorte zu positionieren, v.a. durch Stadtentwicklungsprogramme und Marketingstrategien wie *world-class city*, *integrated city* oder der jüngsten *SMART Cities Initiative*. Fraglich ist dabei allerdings, ob sich diese Wettbewerbsorientierung kombinieren lässt mit den Zielen einer inklusiven und nachhaltigen Stadtentwicklung. War es z.B. lange das Ziel, die Lebensbedingungen der ärmeren Bevölkerung mit Umsiedlungen und Slum-Aufwertungen zu verbessern, so ist die Transformation der indischen Megastädte gerade in den letzten zwei Jahrzehnten durch eine zunehmende Verdrängung der Armen an die Ränder der Städte erkennbar (vgl. Dupont 2011). Weiterhin weisen Kennedy und Sood (2016) darauf hin, dass die auf Wettbewerb ausgerichtete und der Masterplan-Doktrin folgende Stadtplanung meist keinen Wohnraum für ärmere Bevölkerungsgruppen schafft, sondern in der Regel zu immer neuen informellen, slumähnlichen Wohnvierteln an der Peripherie der Städte führt.

Vor diesem Hintergrund beschäftigt sich der vorliegende Beitrag am Beispiel Faridabads mit der Frage, inwiefern in Faridabad ein inklusives Wachstum

umgesetzt wird und warum weiterhin informelle Siedlungen im urbanen und peri-urbanen Raum entstehen.

Stand der Forschung zu inklusiver Stadtentwicklung und informellen Siedlungen

Die Möglichkeiten und Hemmnisse einer inklusiven Stadtentwicklung und der Reduzierung informeller slumähnlicher Siedlungen wurden generell und für den indischen Kontext intensiv diskutiert. Als wesentliches Hemmnis für eine inklusive Stadtentwicklung, die auch in größerem Umfang angemessenen, d.h. legalen, permanenten und mit Zugang zu Wasser und Strom ausgestatteten Wohnraum für ärmere Schichten zur Verfügung stellt, wird in jüngsten Arbeiten in einer dominanten „entrepreneurial urban governance“ gesehen (Datta 2015). Demnach werden die wesentlichen Entscheidungen bei der Planung neuer Siedlungen und der Vergabe von Bauland und Lizenzen durch profitorientierte *developer* getroffen (Searle 2014), während die Ziele inklusiver Stadtentwicklung eher pro forma bestehen. Dies führt zu einer Ausrichtung des Wohnraumangebots auf die verhältnismäßig einkommensstarke urbane Mittelklasse. Der zahlenmäßig bedeutsameren einkommensschwachen Bevölkerung bleibt hingegen oft nur die Möglichkeit, in informellen Siedlungen Wohnraum zu suchen (Dupont 2011). Solche informellen Siedlungen zeichnen sich in der Regel nicht nur durch sehr schlechte Wohnbedingungen aus, sondern auch durch vielfältige Abhängigkeiten sowie die Gefahr von Abriss und Vertreibung. Die indische Stadtentwicklungsplanung nutzt darüber hinaus eine *calculated informality* als flexibles Planungsinstrument, indem sie bestimmte informelle, ungeplante Nutzungen raum-zeitlich begrenzt zulässt, fördert und teilweise sogar selber schafft, um flexibel die eigenen Planungen anpassen zu können (Roy 2009; Follmann 2015). Bhan (2011) bezeichnet die Resultate dieser kalkulierten Informalität auch als „planned illegalities“, und Sridharan (2011) betont die „fractured regulatory policies“, die ein *Rent-Seeking*-Verhalten mächtiger Akteure (u.a. der Planungsbehörden, Politiker und *developer*) so stützen bzw. erst ermöglichen.

Während diese Problembereiche zwar intensiv untersucht wurden, begleiten die meisten Studien nicht die Stadtentwicklungsprozesse (also Planung und Umsetzung), sondern untersuchen häufig erst die abgeschlossenen Maßnahmen ex-post (vgl. hierzu auch die Kritik von Harvey 1996). Dies hat den Nachteil, dass gerade im sich dynamisch verändernden peri-urbanen Raum z.B. Intentionen, Logiken, Zwän-

ge, Machtbeziehungen und Strategien der einzelnen Akteure während des Entwicklungsprozesses nur schwer ex post nachzuvollziehen sind. Zudem verändern sich die Akteurskonstellationen kontinuierlich. D.h. Pfadabhängigkeiten und bestimmte Interdependenzen lassen sich nur im Prozess untersuchen, da bestimmte Akteure (z.B. Pioniere, ursprüngliche Landbesitzer), aber auch einzelne Bevölkerungsschichten aufgrund möglicher Verdrängungsprozesse zu einem späteren Zeitpunkt nicht mehr anzutreffen sind (vgl. Kraas & Butsch 2016). An dieser Stelle setzt die vorliegende Untersuchung mit einer Prozessanalyse am Beispiel der aktuellen Stadtentwicklungsprozesse in Faridabad an. Die Stadt wächst dynamisch und es finden sich Bauabschnitte (sog. Sektoren) in unterschiedlich weit fortgeschrittenen Planungs- und Umsetzungsstadien.

Untersuchungsregion und Methodik

Faridabad ist eine Industriestadt mit ca. 1,4 Millionen Einwohnern (Stand 2011; TCPD 2014), die sich im Einflussbereich der Megastadt Delhi befindet und Teil der National Capital Region (NCR) ist. Die Stadt ist durch ein starkes Bevölkerungswachstum geprägt; nach aktuellen Prognosen soll Faridabad bis 2031 auf 3,9 Million Einwohner wachsen (TCPD

2014). Vor diesem Hintergrund wird im Osten der Stadt ein umfassendes Stadtentwicklungsprogramm vorangetrieben, das neben der Schaffung von Wohn- und Gewerbeflächen insbesondere die geplante Entwicklung von öffentlicher Infrastruktur (u.a. Verkehrs- und Grünflächen) gewährleisten soll. Grundlage dafür ist ein Development Plan (DP), der zunächst im Jahr 1991 für den Zeitraum bis 2011 (DP-2011) erarbeitet und 2014 für den Zeitraum bis 2031 (DP-2031) erneuert wurde (vgl. Abb. 1). Innerhalb des beplanten Gebiets bestehen unterschiedliche Zuständigkeiten, die hier nur grob skizziert werden können. Wesentlicher Träger der Entwicklung ist das Town and Country Planning Department (TCPD) des Bundesstaates Haryana, das den Plan festlegt. Die konkrete Umsetzung des Plans im Bereich der Wohn- und Gewerbegebiete erfolgt durch die Haryana Urban Development Authority (HUDA). HUDA ist mit weitgehenden Kompetenzen für Landankäufe sowie deren Veräußerung an private Investoren ausgestattet. Planung und Umsetzung der neuen Stadtgebiete sind also auf bundesstaatlicher Ebene verortet. Demgegenüber untersteht das heutige Gebiet der Municipal Cooperation of Faridabad (MCF) primär der Verwaltung der gewählten Stadtregierung. Der Development Plan und die MCF-Area überlappen sich jedoch räumlich (vgl. Abb. 1).

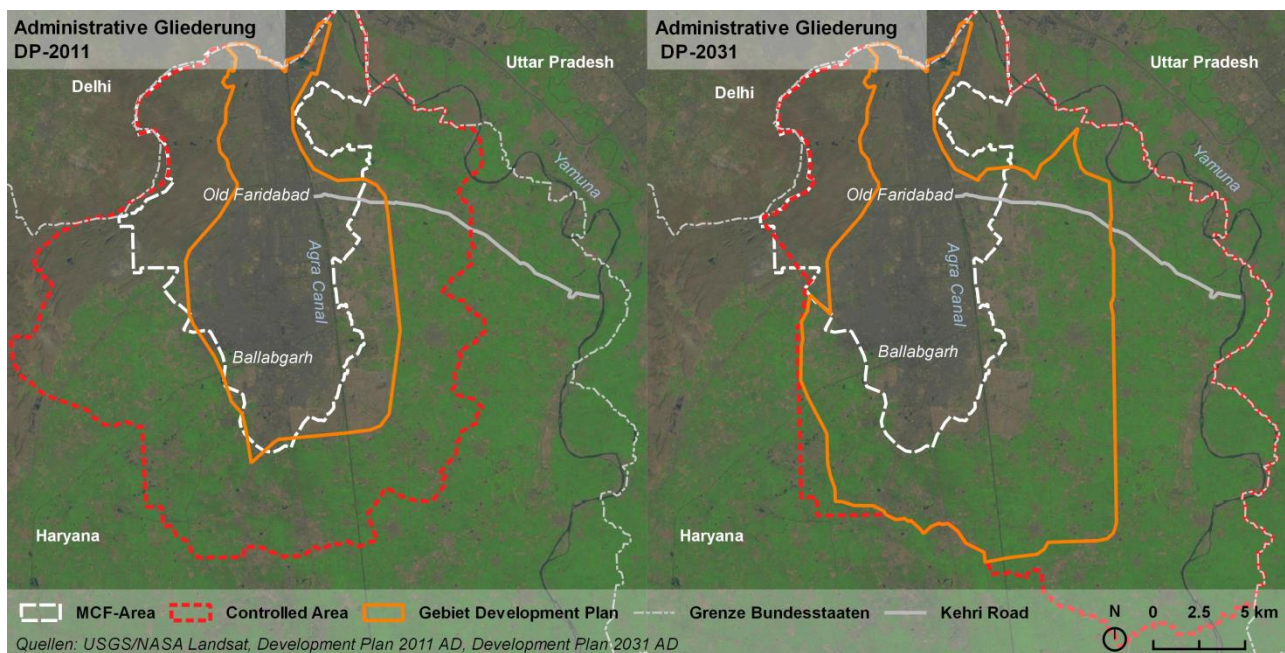


Abb. 1: Gebietsabgrenzungen im Untersuchungsgebiet Faridabad (eigene Abb.)

Innerhalb des MCF-Gebiets bestehen konfliktreiche Kompetenzüberschneidungen zwischen HUDA und MCF. Generell soll HUDA die Sektoren entwickeln und anschließend der Stadtregierung übergeben. Faktisch werden aber viele entwickelte Gebiete weiterhin von HUDA verwaltet. Während viele Entwicklungsprojekte des DP-2011 bereits verwirklicht wurden, befinden sich die Sektoren, die im DP-2031 neu ausgewiesen wurden, gerade in der Umsetzung (Landvergabe und Bauphase). Der DP-2031 legt zudem die sog. *controlled area* fest. Die controlled area ist rechtliche Voraussetzung für die Erstellung

von DPs und jegliche Landnutzungsveränderungen in dem Gebiet bedürfen der Zustimmung des TCPD. Im Zusammenhang mit der Erweiterung des DPs hat das TCPD auch die controlled area erweitert. In Zukunft ist mit einer weiteren Ausweitung des jetzigen DPs zu rechnen. Insgesamt ist das Fallbeispiel sehr gut geeignet, um den Planungs- und Entwicklungsprozess im peri-urbanen Raum in verschiedenen Entwicklungsstadien unmittelbar und begleitend zu untersuchen. Hierfür wurde im Oktober 2016 eine zweiwöchige DAAD-geförderte Felduntersuchung mit insgesamt 20 Studierenden und Doktoranden

der Jawaharlal Nehru University und der Universität zu Köln in Faridabad entlang eines Transsekts der *Kehri Road* folgend durchgeführt. Die Feldarbeiten beinhalteten neben Kartierungen und dem *ground truthing* von Fernerkundungsdaten (Rapid Eye-Satellitenbildern) qualitative Interviews mit unterschiedlichen Akteuren wie Landbesitzern, Investoren, Planern und Landwirten sowie eine quantitative Befragung von Landwirten mittels eines Fragebogens. Im Folgenden werden wesentliche Ergebnisse der qualitativen Erhebungen dargestellt und im Kontext ausgewählter Sekundärdaten interpretiert.

Mangel an geplantem, legalem Wohnraum für einkommensschwächere Schichten

Während die Bereitstellung von Land für die Errichtung von Wohnraum für „economically weaker sections of the society“ zentrale Aufgabe der HUDA ist (vgl. HUDA o. J.), zielte das Entwicklungskonzept der HUDA in Faridabad vor allem auf die Generierung von Einnahmen durch Landverkäufe. So wurde auf Basis des Landbeschaffungsgesetzes (*Land Acquisition Act, 1894*) vor allem Land unter Berufung auf öffentliche Belange (public purpose) akquiriert – i.d.R. durch Enteignung gegen relativ geringe Entschädigungszahlungen –, die grundlegende Infrastruktur (insbesondere Straßen und Wasserver-/entsorgung) erstellt und die Grundstücke dann meistbietend an private *developer* weiterverkauft. Die Gespräche und Beobachtungen vor Ort ergaben, dass in der überwältigenden Mehrheit Wohnraum für mittlere und gehobene Einkommensschichten errichtet wird. Interviews mit ansässigen Immobilienhändlern sowie Miet- und Kaufpreise auf Onlineplattformen zeigen dabei, dass der neue Wohnraum erst ab einem Einkommen von 30.000–40.000 INR pro Monat bezahlbar ist. Dies liegt über dem Einkommen von ca. 88% der Bevölkerung der Einwohner Delhis und Haryanas (IHDS 2011-12) und ist um ein Vielfaches höher als die Einkommen der Bevölkerung in den benachbarten informellen Siedlungen innerhalb des Entwicklungsgebiets (5.000–10.000 INR, eigene Interviews).

Unklar ist, inwiefern die durch HUDA so erzielten Gewinne tatsächlich der öffentlichen Hand zugutekamen oder vor allem der Bereicherung Einzelner dienen, wie einige Interviewpartner nahelegten. Mit der Reform des Land Acquisition Act Ende 2013 haben sich diese Praktiken – soweit dieses bereits aus Sicht der Befragten eingeschätzt werden konnte – nicht grundlegend verändert, jedoch erscheinen die Hürden für die Enteignung nun etwas größer und die möglichen Entschädigungszahlungen höher.

Entstehung informeller und illegaler Siedlungen

Bei den Untersuchungen konnten zahlreiche informelle Siedlungen im Bereich des DP und der controlled area identifiziert werden, in denen die einkommensschwächeren Schichten mangels Alternativen wohnen. „Informell“ bezieht sich hierbei auf den rechtlichen Status, d.h. obwohl die Bewohner das Land i.d.R. von Vorbesitzern gekauft haben, hatten erstere nicht das

Recht, dieses für Wohnungsbau zu parzellieren und zu verkaufen; und letztere nicht das Recht, dort zu bauen. Denn die benötigten Baugenehmigungen von HUDA liegen nicht vor, da die Wohnnutzung oder die Art und Weise der Bebauung nicht den Vorgaben des DP entsprechen. Insgesamt sind die Siedlungen zudem in aller Regel durch schlechte Wohn- und Lebensverhältnisse (oft kein legaler Strom- oder Wasseranschluss, schlechte Bausubstanz, häufige Überschwemmungen und stehende Abwässer) gekennzeichnet und stellen somit die eigentlich zu verhindernden „haphazard and sub-standard“ Siedlungen dar (vgl. Abb. 2).



Abb. 2: Informelle Siedlung im peri-urbanen Faridabad (Foto: Follmann 2016)

Weiterhin befinden sich viele der informellen Siedlungen auf Flächen, die im Rahmen des DP nicht als Wohnflächen ausgewiesen wurden, so dass die Gefahr eines Abrisses besteht. Aus Sicht der HUDA sind diese illegal und HUDA-Vertreter bestätigten im Interview den Abriss von aus ihrer Sicht „non-conforming“ Siedlungen im Bereich des DP. In der controlled area hingegen tolerieren TCPD und HUDA die weitere Entstehung dieser Siedlungen jedoch (noch) weitestgehend. Hier bietet das Grundeigentum (und die Spekulation damit) insofern gewisse Chancen, dass die Bodenpreise im Zuge des Entwicklungs- und damit verbundenen Erschließungsprozesses in den nächsten Jahren deutlich ansteigen werden. Diesen Spielraum versuchen neben Landbesitzern, die ihre Grundstücke weiterhin parzellieren und veräußern, insbesondere aber auch institutionelle Einrichtungen wie private Schulen und Universitäten sowie *developer* zu nutzen. Es ist jedoch ungewiss, wann und wo welche Entwicklungs- und Erschließungsmaßnahmen genau greifen werden.

Die strittigen und rechtlich ungeklärten Zuständigkeiten sowie die Unsicherheit bzgl. zukünftiger Planungen erweisen sich damit als zentrale Umsetzungsprobleme. Zudem widerspricht der aktuell kaum bestehende Einfluss der MCF der verfassungsrechtlich zugesicherten städtischen Selbstverwaltung (*74th Amendment Act*). Die Überplanung der verfassungsrechtlich ruralen Gebiete – die oftmals bereits peri-urbane oder urbane Strukturen aufweisen – erfolgt zudem unter minimaler Beteiligung der dortigen Bevölkerung und widerspricht im Grundsatz der dörflichen Selbstverwaltung (*Panchayati Raj, 73rd Amendment Act*).

Für die Umsetzung des Entwicklungsprozesses bedeutet dies, dass im Wesentlichen die Ziele der Regierung des Bundesstaates Haryana verfolgt und diese durch HUDA umgesetzt werden. Haryana ist bekannt für seine investorenfreundliche Wirtschafts- und Stadtentwicklungspolitik – häufig als zutiefst neoliberal kritisiert –, jedoch auch für die politisch-einflussreiche Rolle landbesitzender Kasten (vgl. Kennedy 2014). Oberstes Ziel ist hierbei die Versorgung der privaten Immobilienwirtschaft mit Land, um eine geplante Entwicklung zu gewährleisten und den Infrastrukturausbau zu finanzieren. Denn die Immobilienentwicklung erscheint in diesem Zusammenhang als wichtiger Motor für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung (vgl. Kennedy & Sood 2016).

Das räumliche Ergebnis dieser eng verknüpften Stadt- und Wirtschaftspolitik ist in Faridabad – wie in vielen indischen Städten – ein Nebeneinander von geplanten und ungeplanten Siedlungen. Zudem zeigt sich eine raum-zeitlich selektive Tolerierung informeller Prozesse sowie eine flexible Anpassung der Planungen in

den einzelnen Entwicklungsstadien (vgl. Bhan 2011; Roy 2009; Sridharan 2011).

Fazit und Ausblick

Die Ergebnisse zeigen, dass die Ziele einer inklusiven Stadtentwicklung, insbesondere die Schaffung von angemessenem Wohnraum für ärmere Bevölkerungsschichten und die Verhinderung von slum-ähnlichen informellen Siedlungen, im peri-urbanen Faridabad nicht erreicht und offensichtlich auch nicht ernsthaft verfolgt wurden. Die aktuelle Situation der Bewohner der informellen Siedlungen stellt sich als prekär und extrem vulnerabel dar. So ist ungewiss, in welcher Form diese Siedlungen langfristig existieren und inwiefern sich die dortigen Lebensbedingungen verändern. Vor diesem Hintergrund bietet der gewählte prozessuale Ansatz eine sinnvolle Betrachtung der Akteure, Entscheidungsprozesse und Rahmenbedingungen, wie sie ex post nicht mehr nachzuvollziehen sind.

Literaturverzeichnis

- Bhan, G. (2013): Planned Illegalities. In: *Economic and Political Weekly* XLVIII(24): 58-70.
- Datta, A. (2015): New Urban Utopias of Postcolonial India: 'Entrepreneurial urbanization' in Dholera Smart City, Gujarat. In: *Dialogues in Human Geography* 5(1): 3-22.
- Dupont, V. (2011): The Dream of Delhi as a Global City. In: *International Journal of Urban and Regional Research* 35(3): 533-554.
- Follmann, A. (2015): Urban Mega-projects for a 'world-class' Riverfront – The Interplay of Informality, Flexibility and Exceptionality along the Yamuna in Delhi, India. In: *Habitat International* 45, Part 3: 213-222.
- Follmann, A. (2016): Governing Riverscapes. Urban Environmental Change along the River Yamuna in Delhi, India. Steiner, Stuttgart.
- Harvey, D. (1996): Cities or Urbanization? In: *City* 1(1-2), 38-61.
- HUDA (Haryana Urban Development Authority) (o. J.): About Us. www.huda.org.in (17.03.2017).
- IHDS (India Human Development Survey) (2011-12): Survey-II (ICPSR 36151) by Sonalde, D., Vanneman, R. & National Council of Applied Economic Research, New Delhi. <http://ihds.info> (16.01.2017).
- Kennedy, L. (2014): Haryana. Beyond the Rural-Urban Divide. In: Jenkins, R., Kennedy, L. & Mukhopadhyay, P. (eds.): *Power, Policy, and Protest: The Politics of India's Special Economic Zones*. Oxford University Press, New Delhi, 170-202.
- Kennedy, L. & Sood, A. (2016): Greenfield Development as Tabula Rasa. In: *Economic and Political Weekly* 51(17): 41-49.
- Kraas, F. & Butsch, C. 2016. Wo beginnt die Stadt? Transformation und urbane Pfadabhängigkeiten in Pune/Indien. In: Berr, K. & Friesen, H. (eds.): *Stadt und Land. Zwischen Status quo und utopischem Ideal*. Mentis-Verlag, Münster, 155-179.
- Roy, A. (2009): Why India Cannot Plan Its Cities: Informality, Insurgence and the Idiom of Urbanization. In: *Planning Theory* 8(1): 76-87.
- Searle, L. G. (2014): Conflict and Commensuration: Contested Market Making in India's Private Real Estate Development Sector. In: *International Journal of Urban and Regional Research* 38(1): 60-78.
- Sridharan, N. (2011): Spatial Inequality and the Politics of Urban Expansion. In: *Environment and Urbanization ASIA* 2(2): 187-204.
- TCPD (Town and Country Planning Department, Haryana Gov.) (2014): Draft Development Plan for the Controlled Areas outside Municipal Corporation, Faridabad - 2031 A.D. 14th July, 2014.
- Tiwari, P., Nair, R., Ankinapalli, P., Hingorani, P. & Gulati, M. (2015): *India's Reluctant Urbanization*. Palgrave Macmillan, New York.

Kontakt

Peter Dannenberg (Prof.)
 Alexander Follmann (Dr.)
 Gideon Hartmann (B.Sc.)
 Geographisches Institut, Universität zu Köln
 Albertus-Magnus-Platz 50923 Köln
p.dannenberg@uni-koeln.de
a.follmann@uni-koeln.de