

Geographien Südasiens

2

Julia Poerting und Thomas Lennartz (Hrsg.)

Aktuelle Forschungsbeiträge zu Südasien

4. Jahrestagung des AK Südasien, 24./25. Januar 2014, Freiburg



Arbeitskreis
SÜDASIEN



Geographien Südasiens

Schriftenreihe des Arbeitskreises Südasiens
in der Deutschen Gesellschaft für Geographie (DGfG)

Herausgegeben von
Carsten Butsch, Köln
Martin Franz, Marburg
Markus Keck, Göttingen
Mareike Kroll, Köln
Thomas Lennartz, Heidelberg
Julia Poerting, Heidelberg

Arbeitskreis Südasiens

Der Arbeitskreis Südasiens in der Deutschen Gesellschaft für Geographie (DGfG) wurde im Januar 2011 gegründet. Hauptziel ist die Vernetzung von Geographinnen und Geographen, deren regionaler Arbeitsschwerpunkt in Südasiens liegt. Hierzu gehört die Diskussion aktueller Forschungsergebnisse in der gesamten Bandbreite des Fachs, der Dialog zwischen Geographinnen und Geographen aus Praxis, Wissenschaft und Schule, der Austausch über die konkrete Arbeit in Südasiens sowie die gemeinsame Erörterung aktueller Entwicklungen in einer sich rapide wandelnden Region. Der Arbeitskreis richtet sich hierbei gleichermaßen an physische Geographen und Anthropogeographen. Auf diese Weise bündelt der Arbeitskreis vorhandene Expertisen und verdeutlicht die Regionalkompetenz der Geographie, auch in der Außenwirkung.

Zu den weiteren Zielen des Arbeitskreises gehören die Erstellung gemeinsamer Publikationen, die Vermittlung geographischen Regionalwissens, die Förderung der Kooperation zwischen Universität und Praxis und gemeinsame Forschungsaktivitäten der Mitglieder. Ein besonderes Anliegen ist die Förderung des intradisziplinären Austauschs zwischen physischer und Anthropogeographie. Aktuelle Informationen zum Arbeitskreis und seinen Aktivitäten finden sich unter: www.geographien-suedasiens.de.

Schriftenreihe: Geographien Südasiens

Die vorliegende Schriftenreihe wurde vom Arbeitskreis Südasiens mit dem Zweck gegründet, Einblicke in aktuelle geographische Forschung zu Südasiens zu ermöglichen. Um einen möglichst großen Leserkreis zu erreichen, sind die Beiträge über SavifaDok, dem Open-Access Dokumentenserver der Virtuellen Fachbibliothek Südasiens kostenlos zugänglich. Die Schriftenreihe dient in erster Linie dazu, die vielfältigen Forschungsarbeiten der Arbeitskreismitglieder vorzustellen. Hierzu werden Beiträge der Mitglieder auf den jährlichen Arbeitskreistreffen in Form von Extended Abstracts in einem jährlichen Sammelband zusammengefasst. Zusätzlich besteht darüber hinaus die Möglichkeit, neuere Beiträge zur Südasiensforschung in zusätzlichen Bänden ausführlicher zu behandeln. Interessenten für Publikationen wenden sich bitte an: julia.poerting@asia-europe.uni-heidelberg.de.

ISSN: 2198-6770

Coverfotos: Clemens Greiner, Julia Poerting, Thomas Lennartz

Inhalt

<i>Martin Franz</i> Liberalisiert und stark beschränkt – ausländische Direktinvestitionen im Groß- und Einzelhandel mit Lebensmitteln in Indien.....	2
<i>Julia Poerting</i> Bio-Landwirtschaft in Pakistan – Verflechtungen von urbaner und exportorientierter zertifizierter ökologischer Landwirtschaft?.....	6
<i>Alice Kern</i> Marginal Magars, Mainstream Migrants: Bridging Strategies of an Ethnic Community in Rural Nepal.....	10
<i>Johannes J. Bertsch-Joas & Gregor C. Falk</i> Geographiedidaktik in der Entwicklungszusammenarbeit.....	14
<i>Stephanie Leder</i> Das indische Bildungssystem im Wandel: Zwischen traditionellen Unterrichtspraktiken und dem Anspruch einer Bildung für nachhaltige Entwicklung.....	18
<i>Basabi Khan Banerjee</i> Disaster Resilient India? Some Issues and Challenges	22
<i>Thomas Lennartz</i> Straßenbau in Nepal zwischen ländlicher Entwicklung und einem erhöhten Risiko durch Hangrutschungen.....	25
<i>Alexander Follmann</i> Informalität als flexibles Planungsinstrument – die Exzeptionalität städtebaulicher Großprojekte in der Flussaue der Yamuna in Delhi.....	29
<i>Kirsten Hackenbroch</i> Negotiations of Access to Public Space in Dhaka: Power Relations and Inequalities in Informal Governance Arrangements.....	33
<i>Carsten Butsch, Clemens Greiner & Navina Sanchez Ibrahim</i> Landtransfers und Transformationsprozesse in Delhis <i>urban fringe</i>	37

Liberalisiert und stark beschränkt – ausländische Direktinvestitionen im Groß- und Einzelhandel mit Lebensmitteln in Indien

Martin Franz

Schlagworte: Indien, Handel, Liberalisierung, Investitionen, Lebensmittel

Einleitung

Seit Beginn der wirtschaftlichen Liberalisierung in Indien 1991 wird um einen Wirtschaftsbereich besonders gerungen: den Lebensmittelsektor von der Produktion bis zur Distribution. Während im Lebensmittelgroßhandel und im *Supply Chain-Management* ausländische Direktinvestitionen (ADI) schon länger erlaubt sind, ist 2012 auch eine Öffnung des Lebensmittel-einzelhandels für ADI beschlossen worden. Diese Liberalisierung wird aber von Einschränkungen und Auflagen begleitet. Der Beitrag ordnet diese widersprüchlichen Entscheidungen ein und gibt einen Ausblick auf die möglichen Auswirkungen. Er beruht auf Experteninterviews und der Auswertung von Artikeln in indischen Tageszeitungen.

Entwicklung des Lebensmittelhandels

Der indische Einzelhandel ist nach wie vor von kleinen inhabergeführten Geschäften und Straßenständen geprägt. Der Marktanteil von modernen Formaten wie Super- und Hypermärkten wird auf nur 2 bis 3 % geschätzt (The Economist 2013: 61). Aber nicht nur der Einzelhandel ist sehr kleinteilig organisiert, auch die Liefernetzwerke für Lebensmittel sind sehr fragmentiert (Abb. 1). So ist es keine Seltenheit, dass z. B. eine Tomate über acht verschiedene Stationen gehandelt wird, bevor sie beim Konsumenten ankommt (Trebbin & Franz 2010: 2047). Dabei existiert normalerweise keine Kühlkette, so dass die Qualität der Produkte leidet. Viele Politiker und Experten hoffen, dass diese Strukturen in Zukunft auch durch ADI modernisiert und effektiver gemacht werden (z. B. Khanna 2008)

Bis 2012 waren ADI allerdings nur im sogenannten *Single-Brand Retail* – also Markengeschäften wie es sie im Modebereich häufig gibt – bis zu 51 % und im Großhandel und *Supply Chain-Management* erlaubt. Unternehmen wie Metro, Tesco und Wal-Mart nutzten diese verschiedenen Möglichkeiten für ihren Markteintritt. Im Jahr 2012 haben sich die Rahmenbedingungen für den Einzelhandel in Indien aber geändert. Im *Single-Brand Retail* wurden 2012 erstmals hundertprozentige ausländische Investitionen erlaubt und im *Multi-Brand Retail* – also dem Segment, unter das in der indischen Kategorisierung Supermärkte und Hypermärkte fallen – erlaubte die Regierung erstmalig 51 % Mehrheitsbeteiligungen von ausländischen Investoren. Es könnte also angenommen werden, dass

jetzt ein regelrechter Ansturm der Handelskonzerne auf Indien beginnt.

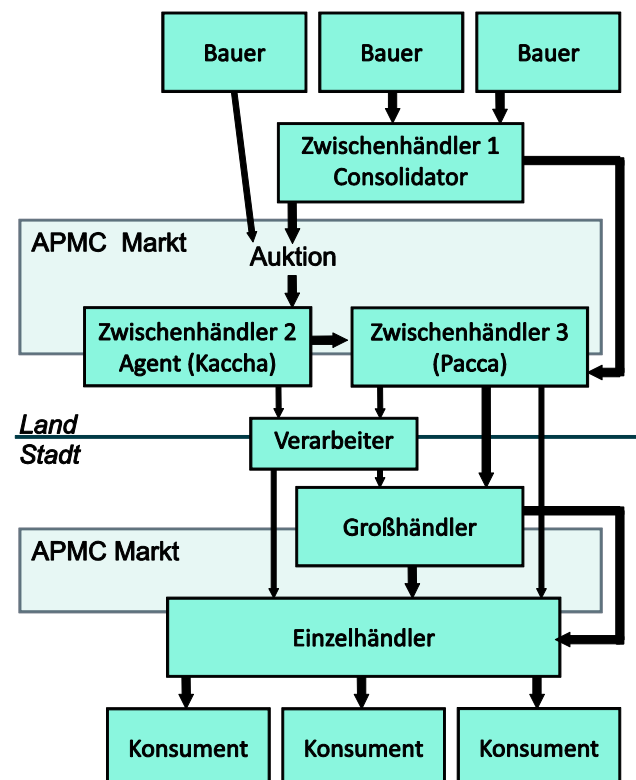


Abb. 1: Schema eines traditionellen Liefernetzwerkes für Obst und Gemüse in Indien, in dem die staatlichen Großmärkte (APMC-Märkte) eine zentrale Rolle spielen (eigener Entwurf).

Ein Blick auf den Global Retail Development Index zeigt ein anderes Bild (Abb. 2). Der Global Retail Development Index der Unternehmensberatung A.T. Kearney bewertet das Potential von Märkten für Investitionen im Einzelhandel. Ein hoher Rang bedeutet eine Empfehlung im Einzelhandel in diesem Land zu investieren. Indien lag 2005, 2006, 2007 und 2009 auf dem ersten Platz. Ab 2010 scheint Indien zunächst langsam und ab 2012 rapide an Attraktivität verloren zu haben. 2013 steht das Land nur noch auf Rang 14 (A.T. Kearney 2002-2013). Dies geschah genau in dem Zeitraum, in dem das Land für Investitionen im Einzelhandel so stark geöffnet wurde wie nie zuvor. 2013 folgten in der Presse dann Überschriften wie diese: "Wal-Mart Drops Ambitious Expansion Plan for India" (New York Times 10.10.2013). Was ist geschehen?

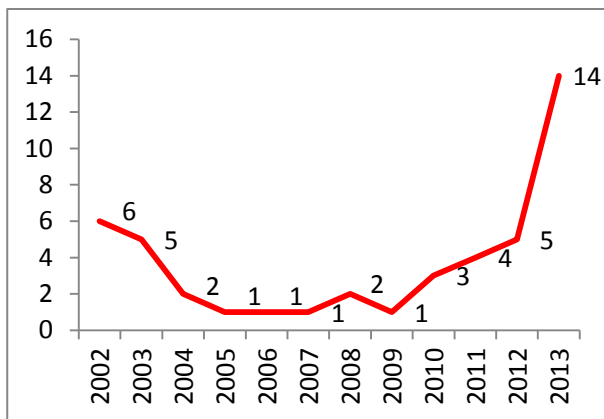


Abb. 2: Positionierung Indiens im Global Retail Development Index 2002-2013 (A.T. Kearney 2002-2013).

Lobbyarbeit und Widerstand

In der Literatur zur Globalisierung des Einzelhandels wird nicht nur davon ausgegangen, dass sich die Konzerne bei einem Markteintritt in die Begebenheiten im Zielmarkt einbetten müssen, sondern auch davon, dass sie selbst die Institutionen vor Ort beeinflussen. Hierzu zählt die politische Lobbyarbeit ebenso wie die Einführung von privaten Standards, die Auseinandersetzung mit gesellschaftlichen Anspruchsgruppen, wie Gewerkschaften, Verbänden oder Parteien. Außerdem nehmen die Konzerne durch ihre Angebote und Werbung auch Einfluss auf die Konsummuster im Zielland (Coe & Wrigley 2007: 7-9). Und genau auf diese Effekte setzten auch die Handelskonzerne. Wal-Mart begann spätestens 2005 – dem Jahr in dem es seinen Willen zum Markteintritt in Indien verkündete – mit umfangreicher Lobbyarbeit. Damals besuchte zunächst der amerikanische Botschafter den Premierminister Manmohan Singh um u. a. das Thema Liberalisierung des Lebensmittelhandels zu besprechen. Kurz darauf bereiste der damalige Chef der Wal-Mart International Division, John B. Menzzer, Indien und traf sich mit diversen Politikern. Noch im gleichen Jahr reiste auch Manmohan Singh in die USA und traf sich auch mit Wal-Mart Vertretern. Ende des Jahres 2005 verkündete er schließlich eine erste Öffnung des Sektors für ADI (Neilson & Pritchard, 2007). Investitionen wurden im *Single-Brand Retail* bis zu 51 % und im Großhandel und *Supply Chain-Management* erlaubt. Allgemein wurde erwartet, dass dies nur eine Zwischenstation vor einer allgemeinen Öffnung sei. Öffentlicher Druck innerhalb Indiens sorgte aber dafür, dass es zunächst zu keiner weiteren Öffnung kam. Eine große Rolle spielte dabei der Widerstand der betroffenen Akteure – insbesondere der alteingesessenen Händler und Marktarbeiter – sowie verschiedener politischer Gruppierungen. Anfang der 1990er Jahre begannen die Verbände von Groß- und Einzelhändlern mit Lobbyarbeit. Dieser Widerstand wurde in der indischen Öffentlichkeit kaum thematisiert. Das änderte sich 2003. Damals wurde der Widerstand zunehmend auf die Straßen getragen. In Bangalore und Delhi fanden Großdemonstrationen statt und es kam zu Streiks in den Märkten

von Delhi. Seinen ersten Höhepunkt erreichte der Widerstand in der zweiten Hälfte 2007. Demonstrationen und gewalttätige Ausschreitungen gegen Supermärkte und Verteilungszentren der Einzelhandelsketten erfassten zahlreiche Großstädte in verschiedenen indischen Bundesstaaten. Die Liberalisierungspläne wurden daraufhin verschoben. Die Widerstände verlagerten sich stärker auf die lokale und regionale Ebene und schwächten ab (Franz 2011).

Liberalisierung und Einschränkungen

2011/12 wurden wieder liberalere Gesetzesentwürfe im indischen Parlament eingebracht und – trotz eines Generalstreiks im September 2012 – auch umgesetzt. Wie oben bereits erwähnt wurden dabei im sogenannten *Single-Brand Retail* erstmals hundertprozentige ADI erlaubt und im *Multi-Brand Retail* genehmigte die Regierung erstmals 51 % Mehrheitsbeteiligungen von ausländischen Investoren. Aber diese Liberalisierung wird nicht überall umgesetzt. So stellen sich 14 Bundesstaaten (siehe Abb. 3) – die in Indien große Macht haben – weiter gegen die Liberalisierung im *Multi-Brand Retail* Segment und setzen sie nicht um. Das bedeutet, dass die Rahmenbedingungen für Investitionen sich in Indien regional deutlich unterscheiden. Das wird zu starken regionalen Disparitäten in den Ausprägungen des Lebensmittelhandels führen. Darüber hinaus wurden auch auf Bundesebene Einschränkungen beschlossen: So gibt es eine Verpflichtung für ausländische Einzelhändler, 30 % der Waren von kleinen indischen Produzenten zu beziehen (gilt sowohl für *Single-* als auch für *Multi-Brand Retail*). Darüber hinaus wurde für *Multi-Brand Retail* festgeschrieben, dass Investitionen mindestens 100 Millionen USD umfassen müssen, wovon innerhalb von drei Jahren mindestens 50 % im *Back-End*-Bereich (Infrastruktur, Kühlkette, Verarbeitung, Logistik, etc.) investiert werden müssen.

Vor diesem Hintergrund muss die geringe Euphorie bei Handelskonzernen für die ADI-Öffnung in Indien gesehen werden. „Although the government has received multiple investment proposals, many multi-brand players are taking a ‘wait-and-see’ approach due to apprehensions about how the policy will be implemented“ (A.T. Kearney 2013: o. S.). Analysten und Investoren scheinen den Glauben daran zu verlieren, dass Indien flächendeckend einheitlich offen für ADI in diesem Segment wird. Die Proteste und die Reaktionen der Politik darauf sind für Investoren ein unkalkulierbares Risiko, das die Attraktivität des Marktes einschränkt. Gleichzeitig hat das Wirtschaftswachstum, das lange zwischen 6 und 10 % pro Jahr lag, abgenommen (Gern et al. 2012: 11-12). Im indischen Finanzjahr 2012/2013 liegt es nur bei 5 % (Teevs 2013: o. S.). Auch dies ist ein Faktor, der zur sinkenden Attraktivität Indiens beiträgt.

Trotz dieser Einschränkungen erscheint Indien immer noch attraktiv genug, dass Tesco und Carrefour Ende 2013 erklärt haben, 2014 ihre ersten eigenen Hyper-

märkte in Indien eröffnen zu wollen. Tesco hat dazu auch schon eine Genehmigung erhalten. Gleichzeitig hat Wal-Mart seine Pläne für Hypermärkte gestoppt und will zunächst einmal den *Cash & Carry*-Großhandel weiter ausbauen.

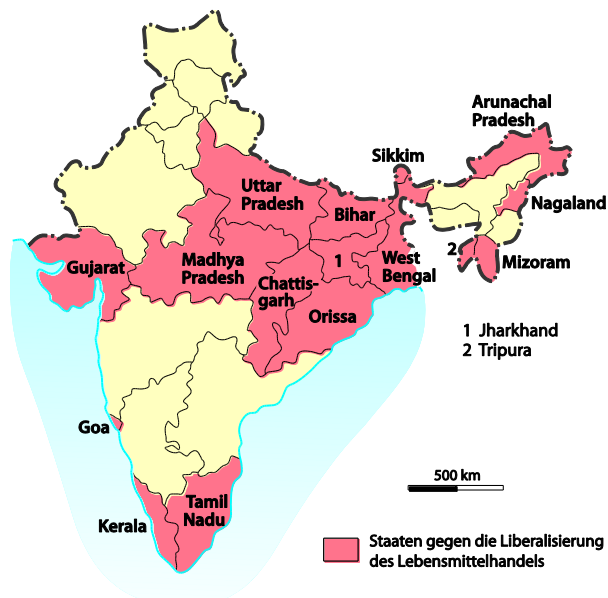


Abb. 3: Bundesstaaten, die sich gegen eine Öffnung des Lebensmitteleinzelhandels für ADI stellen (eigener Entwurf, Kartographie: Cordula Mann).

Chance für alteingesessene Akteure

Dass transnationale Unternehmen aufgrund von Widerständen und Regulierung nur langsam und eingeschränkt den indischen Markt durchdringen können, bietet den alteingesessenen Akteuren die Chance, sich besser auf die Veränderungen einzustellen. Der Schock der Globalisierung der *Agri-Food*-Netzwerke vollzieht sich nicht flächendeckend und zeitlich parallel in ganz Indien, sondern langsamer als von vielen Unternehmensvertretern erwartet und räumlich in unterschiedlicher Intensität. Dies erlaubt alteingesessenen Akteuren Lernprozesse, die häufig zu Formen von *Upgrading* und der Gründung von Koope-

Literaturverzeichnis

A.T. Kearney (2002-2013): Global Retail Development Index. www.atkearney.com/consumer-products-retail/global-retail-development-index (05.02.2014).

A.T. Kearney (2013): Global Retailers: Cautiously Aggressive or Aggressively Cautious? 2013 Global Retail Development Index. www.atkearney.com/de/consumer-products-retail/global-retail-development-index/full-report/-/asset_publisher/oPFRGkblkz0Q/content/2013-global-retail-development-index/10192 (05.02.2014).

rativen führen. Solche Aktivitäten finden aktuell auf allen Ebenen der *Agri-Food*-Netzwerke statt: Von der Bauernkooperative, dem Zusammenschluss von einzelnen Zwischenhändlern zu einem Handelsunternehmen bis zum Aufbau von Supermärkten durch traditionelle Einzelhändler, wobei das Kopieren der großen transnationalen Handelskonzerne eine große Rolle spielt (z. B. Trebbin 2014).

Fazit

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass zwar die traditionellen Strukturen auf allen Ebenen dominieren, aber mehr und mehr Teile Indiens von einem Wandel erfasst werden. Diese Veränderungen sind kein kontinuierlicher und vorhersagbarer Prozess. Er ist abhängig von sich ebenfalls ändernden politischen Mehrheitsverhältnissen und letzten Endes auch der Risikobereitschaft der Unternehmen. Die auf den ersten Blick weitgehende Liberalisierung des indischen Einzelhandels ist nur vordergründig existent. Die sehr unterschiedliche Umsetzung in den verschiedenen Bundesstaaten und die gleichzeitigen Auflagen für ADI führen dazu, dass die Expansion dieser Unternehmen langsamer und regional sehr unterschiedlich stattfindet. Hier zeigt sich, dass sich die Unternehmen – wollen sie in Indien expandieren – stark in lokale Begebenheiten einbetten müssen – noch stärker, als sie dies bereits aus anderen Märkten gewohnt sind. Es ist ihnen nicht wie in anderen Staaten gelungen, die Institutionen vor Ort so zu beeinflussen, dass für sie geeignete Rahmenbedingungen entstehen. Allerdings ist nicht damit zu rechnen, dass die Unternehmen sich deshalb aus dem indischen Markt dauerhaft zurückziehen werden. Dafür ist der indische Markt zu groß. Festzuhalten ist, dass die regionalen Disparitäten in den Handelsstrukturen weiter wachsen werden. Dabei sind diese Unterschiede nicht nur durch ungleiche wirtschaftliche Attraktivität von Teilräumen, sondern auch durch die verschiedenen rechtlichen Rahmenbedingungen und letzten Endes durch unterschiedlichen Einfluss des Widerstandes begründet.

Franz, M. (2011): Die Macht des Widerstandes in Prozessen der Globalisierung – Proteste gegen Metro Cash & Carry in Karnataka, Indien. In: *Geographische Zeitschrift*, 99(4): 220-236.

Gern, K.-J., Jannsen, N., Plödt, M., van Roye, B. & Scheide, J. (2012): Weltkonjunktur im Herbst 2012. www.ifw-kiel.de/wirtschaftspolitik/konjunkturprognosen/konjunkt/2012/Konjunkturprognosen_Welt_9-12.pdf (06.02.2014).

Khanna, T. (2008): India's Forgotten Farmers. *Global Politician* (09.03.2008). www.globalpolitician.com/24251-india (04.02.2014).

Neilson, J. & Pritchard, B. (2007): The Final Frontier? The Global Roll-Out of the Retail Revolution in India. In: Burch, D. & Lawrence, G. (eds.): Supermarkets and Agri-Food Supply Chains. Cheltenham, 219-242.

Teevs, C. (2013): Plus fünf Prozent: Indien erwartet schwächstes Wachstum seit zehn Jahren. www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/indien-erwartet-schwaechstes-wachstum-seit-zehn-jahren-a-882092.html (12.03.2013).

The Economist (2013): The Journey of an Indian Onion – Lord of the Rings. The Economist (14.12.2013): 61-61.

Trebbin, A. (2014): Linking Small Farmers to Modern Retail through Producer Organizations – Experiences with Producer Companies in India. In: Food Policy, 45(2): 35-44.

Trebbin, A. & Franz, M. (2010): Exclusivity of Private Governance Structures in Agro-Food Networks: Bayer and the Food Retailing and Processing Sector in India. In: Environment and Planning A, 42(9): 2043-2057.

Kontakt

Martin Franz (PD Dr.)
Fachbereich Geographie, Philipps-Universität Marburg
Deutschhausstr. 10
35032 Marburg
Martin.Franz@Staff.Uni-Marburg.de

Bio-Landwirtschaft in Pakistan – Verflechtungen von urbaner und exportorientierter zertifizierter ökologischer Landwirtschaft?

Julia Poerting

Schlagworte: Zertifizierte Ökologische Landwirtschaft, Pakistan, urbane Landwirtschaft, Wissenszirkulation

Einleitung

In den letzten Jahren ist die Zahl der international zertifizierten Bio-Landwirte in Pakistan rasant gestiegen. Waren es 2008 noch 28 Produzenten, so werden mittlerweile von der International Federation of *Organic Agriculture Movements* (IFOAM) insgesamt 1.045 zertifizierte Produzenten aufgeführt (Willer et al. 2008; Willer et al. 2013). Die Produzenten verteilen sich auf alle fünf Provinzen Pakistans und bauen im Lebensmittelsektor primär Reis, Zucker, Mangos sowie Trockenfrüchte und Nüsse an. Gegenwärtig werden alle international zertifizierten Biowaren nach Europa und in die USA exportiert, obwohl es auch unter der urbanen Bevölkerung Pakistans eine steigende Nachfrage nach Biowaren gibt. Dies zeigt sich unter anderem an der Gründung von zwei Bio-Bauernmärkten in Islamabad und Lahore im Jahr 2013. Dieser Artikel analysiert die Verbindungen zwischen Akteuren der exportorientierten zertifizierten und der sich entwickelnden urbanen Bio-Landwirtschaft und zeichnet die Entwicklung der beiden genannten Bio-Bauernmärkte nach.

Zertifizierte Ökologische Landwirtschaft (ZÖL) als Teil eines globalen *agro-food systems*

ZÖL stellt eine viel diskutierte Alternative zu konventioneller und industrialisierter Landwirtschaft dar und Bio-Waren sind zu einem integralen Bestandteil eines globalen *agro-food systems* geworden (Friedmann 2005), welches Produzenten im globalen Süden mit Konsumenten im globalen Norden verbindet. Modelle und Labels von ZÖL zirkulieren global und werden über Zertifizierungsbehörden und internationale Organisationen nach Pakistan gebracht. Während der Ursprung von ZÖL in Europa und den USA liegt, zählen südasiatische Länder heute zu den größten Exporteuren von Bio-Agrarprodukten. Sozialwissenschaftliche Forschung hat sich in den vergangenen Jahren kritisch mit verschiedenen Aspekten von ZÖL auseinander gesetzt, wie z. B. den Strukturen eines globalen *agro-food systems* (Eden 2011; Friedmann & McNair 2008; Galt 2011; Reynolds 2004), dem Einfluss von Bio-Supermärkten auf Produzenten und Konsumenten (Campbell & Stuart 2005) sowie den regulierenden Effekten von Bio-Standards auf Bauern im globalen Süden (Vandergeest 2009). Die genannten Autoren haben herausgestellt, dass ZÖL in den meisten Fällen eine marktorientierte Form alternativer Landwirtschaft darstellt. Das bedeutet, dass

ZÖL im Gegensatz zu anderen Praktiken alternativer Landwirtschaft, die von Bauern häufig nicht profitorientiert ausgeübt werden (z. B. Permakultur, *Natural Farming* nach Fukuoka, Zero Budget Natural Farming), sowohl den Anbau als auch die internationale Vermarktung von *cash crops* unterstützt.

ZÖL wird daher nicht nur in der Literatur kritisch betrachtet; auch Aktivisten, die Bio-Landwirtschaft auf regionaler Ebene betreiben, kritisieren die langen Transportwege und sprechen sich gegen den globalen Handel mit Bio-Waren aus. So ist zum Beispiel ein urbaner Bauer aus der Region Islamabad der Meinung, dass Produkte nur „*organic*“ sind, wenn sie nicht weiter als in einem Radius von 100 km des Konsumenten angebaut werden (Interview, Islamabad, 07.09.2013).



Foto 1: Zertifizierter Anbau von Kirschen und Mandeln in Baltistan (Foto: J. Poerting, September 2013).

Die Entwicklung von ZÖL in Pakistan

Im Vergleich zu anderen südasiatischen Ländern verfügt Pakistan über eine kleine, aber schnell wachsende Anzahl von zertifizierten Bio-Landwirten (s. o.). Seit Anfang der 90er Jahre exportieren Exportfirmen zertifizierte Agrarprodukte nach Europa und in die USA, die meisten Produkte tragen entweder die Zertifizierung der EU oder diejenige des *United States Department of Agriculture – National Organic Program* (USDA-NOP). Während in den südlichen Provinzen (Punjab, Sindh und Balochistan) vor allem Reis, Zucker und Mangos für den Export angebaut werden, stellen die wichtigsten *cash crops* in den nördlichen Provinzen (Khyber Pakhtunkhwa, Gilgit-Baltistan) Nuss- und Obstbäume dar (Foto 1).

Neben den Bauern und den Exportfirmen, die die jährlichen Zertifizierungskosten tragen, zählen auch urbane Bauern und die Medien zu dem dynamischen Netzwerk von Akteuren in der Bio-Landwirtschaft. Während bis vor kurzem landwirtschaftliche und umweltpolitische Themen noch wenig Platz auf der öffentlichen Agenda fanden, nimmt die Berichterstattung über „organic farming“ zu. Verschiedene englischsprachige Zeitungen (Dawn, The News, Tribune) berichten über die Bauernmärkte in Islamabad und Lahore und dokumentieren die Entwicklung der Nachfrage unter der urbanen Bevölkerung. Die Berichterstattung hat nicht nur quantitativ, sondern auch qualitativ zugenommen: während 2010 der Artikel „Promoting Organic Farming“ in der Zeitung „Dawn“ noch die Grundlagen von ökologischer Landwirtschaft erklärte (Dawn, 27.12.2010), diskutieren rezente Artikel verschiedene Themen im Detail, wie z. B. „Demand for Organic Vegetables Increases“ (Dawn, 04.11.2013) und „Growers Confident Organic Food Market Will Grow“ (Dawn, 15.09.2013).

Die Bio-Bauernmärkte in Lahore und Islamabad

Während der letzten Jahre ist in Pakistan das Bewusstsein über und die Nachfrage nach zertifizierten und qualitativ hochwertigen Lebensmitteln gestiegen. Vor dem Hintergrund von Lebensmittelskandalen wie z. B. nachgewiesenen hohen Pestizidrückständen in Lebensmitteln (Fida & Zia 2013) hat sich vor allem unter urbanen Konsumenten ein wachsendes Interesse an gesunden Lebensmitteln entwickelt. Als Folge daraus bieten mittlerweile einige Supermärkte (Al-Fatah, Metro) und Einzelhändler frische Lebensmittel an, die den Standards der *International Organization for Standardization* (ISO) und von *Global Good Agricultural Practice* (GlobalGAP) entsprechen. Die Qualitätsprobleme bei Lebensmitteln spiegeln sich auch in Werbeslogans wieder; so wird häufig mit dem Slogan „... in export quality“ geworben (Foto 2).



Foto 2: „Export quality“ als Kaufargument für Lebensmittel (Foto: J. Poerting, März 2014).

Außerdem bieten seit einigen Jahren zwei pakistanische Firmen (*N'eco*, *Daali Earthfoods*) verschiedene verarbeitete „organic“-Lebensmittel an (z. B. Mehl, Gewürze, Müsli) (Foto 3).



Foto 3: Produkte der Firma „Daali Earthfoods“ (Foto: J. Poerting, September 2013)

Zusätzlich zu diesen Entwicklungen wurden 2013 zwei Bio-Bauernmärkte in Islamabad und Lahore ins Leben gerufen; der „*Kuch Khaas Farmers' Market*“ in Islamabad und der „*Khalis Food Market*“ in Lahore finden regelmäßig wöchentlich respektive monatlich statt. Der monatlich stattfindende „*Khalis Food Market*“ in Lahore hat sich innerhalb weniger Monate zu einem beliebten Markt mit über 4.500 Besuchern entwickelt. Die Aussteller sind in den meisten Fällen urbane Bauern, die entweder in Lahore oder den umliegenden Gebieten Bio-Produkte anbauen und auf dem Markt frische und verarbeitete Lebensmittel anbieten. Neben den Bauern zählen auch Agrarunternehmen, die sich auf Bio-Produkte spezialisieren, zu den Ausstellern.



Foto 4: Frisches Gemüse und frische Milchprodukte zum Verkauf auf dem „Kuch Khaas Farmers' Market“ im März 2014 (Foto: J. Poerting, März 2014).

Der „*Kuch Khaas Farmers' Market*“ in Islamabad ist deutlich kleiner und findet wöchentlich statt (Foto 4). Circa 20 Aussteller bieten ihre Produkte den Marktbesuchern an. Wie in Lahore reicht das Angebot von frischen Lebensmitteln über Milchprodukte bis hin zu Kosmetika. Drei der Aussteller haben sich zu einem

Lieferservice zusammen geschlossen („*Isloo Fresh*“) und bieten den Einwohnern Islamabad die Zulieferung frischer Gemüse, Milchprodukte und Käse an, die alle aus regionalem Anbau stammen. Die angebotenen Produkte tragen keine internationalen Bio-Labels, sondern stammen in den meisten Fällen aus regionaler Produktion, die sich selbst als „*organic*“ bezeichnet. In wenigen Fällen bieten Aussteller Produkte an, die den ISO- und GlobalGAP-Standards entsprechen.

In Islamabad haben viele Aussteller sogar eine ablehnende Haltung gegenüber Standards. So berichtet z.B. einer der Gründer von „*Isloo Fresh*“, dass „*organic*“ für ihn – neben dem Verzicht auf chemische Dünger und Pestizide – vor allem Regionalität bedeutet. Er vertritt die Meinung, dass regionale Produkte besser für die Gesundheit sind. Er spricht sich gegen den globalen Transport von Lebensmitteln, die marktgetriebene Auswahl von Nahrungspflanzen und die starke Regulierung aus: „*I dislike standards. Nature is not standardized*“ (07.09.2013). Ähnlich sieht es ein weiterer Aussteller, der seine Produkte auf dem Bauernmarkt verkauft: „*We do not need organic labels. We just use the nature. We have cowdung.*“ (07.09.2013).

Andere Aussteller der Bauernmärkte wiederum befürworten Standards und wünschen sich, dass Pakistan eigene Bio-Standards entwickelt. Diese Standards hätten zwei Vorteile für Bauern und Konsumenten: (1) sie wären finanziell tragbar für die Produzenten; (2) die Standards würden Vertrauen zwischen dem Konsumenten und Produzenten schaffen. Auch kleine mittelständische Unternehmen wie die Firma „*Daali Earthfoods*“, würden von diesen Standards profitieren. Die Inhaberin berichtete in einem Interview, dass sie in der Vergangenheit mit vielen Qualitätsproblemen in der Produktion von Lebensmitteln zu kämpfen hatte (unter anderem Rattengift und Mottenbälle im Mehl um es haltbar zu machen)(Lahore, 12.09.2013).

Vernetzung der Akteure

Obwohl die Zahl der zertifizierten Bauern in den ländlichen Regionen und die Zahl der nicht-zertifizierten urbanen Bauern steigt, stellt Bio-Landwirtschaft noch immer einen marginalen Anteil des landwirtschaftlichen Sektors dar. Die schlechte wirtschaftliche (und politische) Lage Pakistans und die vorherrschenden großbäuerlichen Strukturen in den südlichen Provinzen sowie eine voreingenommen Haltung gegenüber alternativer Landwirtschaft an landwirtschaftlichen Universitäten und Forschungsinstituten stellen große Hindernisse für agrarische Innovationen dar. Daher arbeiten Akteure der Bio-Landwirtschaft eng zusammen, um Wissen und Praktiken auszutauschen.

Ein Beispiel ist die Produktion von Düngemitteln. Noch vor wenigen Jahren, so berichtet der Vorsitzende des *National Institute for Organic Agriculture* (NIOA) am *National Agricultural Research Council* (NARC) in Islamabad, bestand in Pakistan kaum Interesse an organischem Dünger (Islamabad, 27.09.2013). Doch seit die Preise für chemische Düngemittel und die Anzahl der zertifizierten Produzenten gestiegen sind, wächst die Nachfrage nach organischem Dünger. Da das NIOA sowohl mit urbanen Bauern als auch Exportfirmen und zertifizierten Bauern über landwirtschaftliche Beratungsdienste vernetzt ist, besteht seit einiger Zeit ein reger Austausch über Kompostiermethoden und die Vermarktung von organischem Dünger.

Ein weiteres Beispiel ist der Austausch von Wissen über Weiterverarbeitungstechniken. Da die Weiterverarbeitung in Pakistan aufgrund der stagnierenden Wirtschaft und anderen Problemen (Stromausfälle, Fachkräftemangel) oft mit Schwierigkeiten verbunden ist, vernetzen sich Akteure der exportorientierten Landwirtschaft mit Akteuren der urbanen Bio-Landwirtschaft, um sich über zertifizierte Zuckermöhlen, Trocknungstechniken und Verpackungstrends zu informieren.

Fazit

Bio-Landwirtschaft hat über die letzten Jahre in Pakistan an Beliebtheit gewonnen. Nach wie vor steigt die Nummer an zertifizierten Bauern, die für Exportmärkte produzieren, und auch die urbane Bio-Landwirtschaft gewinnt im Kontext von Debatten um Lebensmittelstandards an Bedeutung. Unter den Akteuren der urbanen Landwirtschaft gibt es Diskussionen, ob und welche Standards auch für regionale Produkte, die auf den Bauernmärkten verkauft werden, eingeführt werden und inwieweit Verbindungen zu zertifizierten Bauern in ländlichen Gebieten aufgebaut werden sollen.

Die Ergebnisse qualitativer Forschung in den Jahren 2013 und 2014 haben gezeigt, dass die Akteure der exportorientierten, zertifizierten Bio-Landwirtschaft und die Akteure der urbanen Bio-Landwirtschaft gegenwärtig wirtschaftlich stark getrennt sind, aufgrund der gegenwärtigen Herausforderungen aber auch eng zusammenarbeiten um Wissen und Praktiken über Bio-Landwirtschaft auszutauschen. Es bleibt daher abzuwarten, wie sich die Debatte um nationale Bio-Lebensmittelstandards entwickelt und inwieweit, vor dem Hintergrund einer wachsenden Nachfrage und der engen Vernetzung der Akteure, lokale, aber international zertifizierte Bio-Lebensmittel Eingang in pakistanische Märkte finden.

Literaturverzeichnis

- Campbell, H. & Stuart, A. (2005): Disciplining the Organic Commodity. In: Higgins, V. & Lawrence, G. (eds.): *Agricultural Governance. Globalization and the New Politics of Regulation*. New York, 84-97.
- Eden, S. (2011): The Politics of Certification: Consumer Knowledge, Power, and Global Governance in Ecolabeling. In: Peet, R., Robbins, P. & Watts, M. (eds.): *Global Political Ecology*. New York, 169-184.
- Fida, M. & Zia, U. (2013): *Agribusiness Public-Private Partnerships – A Country Report of Pakistan*. FAO Country Case Studies – Asia. Rome.
- Friedmann, H. (2005): From Colonialism to Green Capitalism: Social Movements and Emergence of Food Regimes. In: Buttel, F. & McMichael, P. (eds.): *New Directions in the Sociology of Global Development. Research in Rural Sociology and Development Vol. 11*. Bingley, 227-264.
- Friedmann, H. & McNair, A. (2008): Whose Rules Rule? Contested Projects to Certify 'Local Production for Distant Consumers'. In: Borras, S., Edelman, M. & Kay, C. (eds.): *Transnational Agrarian Movements Confronting Globalization*. Hoboken, 239-265.
- Galt, R. (2011): Circulating Science, Incompletely Regulating Commodities. Governing from a Distance in Transnational Agro-Food Networks. In: Goldman, M., Nadasdy, P. & Turner, M. (eds.): *Knowing Nature. Conversations at the Intersection of Political Ecology and Science Studies*. Chicago, 227-243.
- Raynolds, L. (2004): The Globalization of Organic Agro-Food Networks. In: *World Development* 32(5): 725-743.
- Vandergeest, P. (2009): Opening the Green Box. Paper, Berkeley Workshop on Environmental Politics, Berkeley, California, April 17.
- Willer, H. & Yussefi-Menzler, M. & Sorensen, N. (2008): *The World of Organic Agriculture – Statistics and Emerging Trends 2008*. Frick.
- Willer, H., Lernoud, J. & Kilcher, L. (2013): *The World of Organic Agriculture. Statistics and Emerging Trends 2013*. Frick.

Kontakt

Julia Poerting
 Karl-Jaspers-Zentrum für Transkulturelle Forschung
 Universität Heidelberg
 Voßstraße 2, Gebäude 4400
 69115 Heidelberg
 Julia.poerting@asia-europe.uni-heidelberg.de

Marginal Magars, Mainstream Migrants: Bridging Strategies of an Ethnic Community in Rural Nepal

Alice Kern

Keywords: Marginality, Migration, Recruitment Agencies, Labour Brokers, Post-Conflict Transition, Nepal

Ethnic communities in rural Mid-Western Nepal often experience diverse forms of marginality: physically, but also socio-economically and politically. A common strategy to bridge these distances is migration, which can be a successful way of escaping marginality, but also increases some of the existing problems or creates new ones. The bridge is often embodied by the migration broker. Recruitment agencies and individual agents perform important roles connecting marginal migrants with the global labour market. While brokers make money by “selling a dream” (NGO interview, Kathmandu 2013), they also depend on persistent marginality in order to secure their essential role as mediator between the remote migrants in Nepal and the privileged employers abroad. Thus, it is crucial to understand the ambiguous strategies of migration brokers as well as the complexity of marginality that is deeply rooted in Nepal’s society.

Context and Puzzles

For my master’s thesis, I had planned to investigate access to water resources and irrigation governance in a post-conflict context. The villagers in rural Mid-Western Nepal, mainly indigenous Magars and lower caste members (Dalits), were poor and felt isolated from “the world outside” (interview 2012); the hills were steep and hardly connected by roads or other infrastructure (see Kern 2012a/b for field description). However, the field research indicated that water availability was not the main factor limiting livelihood opportunities and development. The area had numerous water sources and an international NGO had implemented irrigation schemes. Nevertheless, fields next to ponds remained barren and villagers ignored broken canals rather than repairing them. Why are provided irrigation schemes unused? “We don’t have any men here. This is why we don’t use the pond. We have a lot of work to do already, we have to take care of the kids, we don’t have time to do it” (female villagers, Mid-Western Nepal 2012). Most men were on temporary migration in the gulf countries or in India, many women had also been abroad or were planning to do so. These results from the field indicate that migration is a mainstream strategy of marginalized Magars.

After finishing my thesis, I returned to Nepal to conduct further research on migration and the role of labour brokers. Interviews with migrants and both Nepali and international experts have revealed a very

negative reputation or recruiting. Likewise, the media associates foreign labour migration with fraud cases and “modern slavery” (Pattison 2013, also see Booth et al. 2013, Kathmandu Post 2013). Nevertheless, potential migrants pay enormous sums to migration brokers. Why do poor villagers invest so much to leave? And why do they rely on “fraudulent” (Spalinger 2013) brokers? In order to make sense of these empirical observations, I would like to use the concept of marginality (as developed in Kern 2012b) and go a step further by analysing how marginality and migration are intertwined. Gurung and Kollmair (2005: 10) define marginality as “socio-cultural, political and economic spheres, where disadvantaged people struggle to gain access (societal and spatial) to resources, and full participation in social life”. My Master’s thesis (Kern 2012b) shows how marginality is produced both spatially and socially. Especially the political dimension of marginality is important in the context of Nepal, as the literature generally describes decade long civil war as a political conflict (Adhikari 2008, Elwert 1997, Keen 1997, 1998). In addition, migration has a political dimension, as for example Nepali citizens abroad currently still lose their right to vote. Based on these empirical observations and conceptual puzzles, I would like to derive the following research questions: How does international labour migration reduce and enforce marginality in rural Nepal? How does the role of migration brokers depend on and contribute to marginality in rural Nepal? During five months of ethnographic fieldwork in 2012 and 2013, I conducted more than 100 qualitative interviews and focus group discussions with villagers, migrants, recruitment agencies, journalists, state and NGO representatives, mainly in Kathmandu and Mid-Western rural Nepal.

Marginal Magars

Magars are the biggest ethnic group of the hill *janajati* (Nepali term for indigenous community). About half of them live under the poverty line (ADB et al. 2009). The more than 100 ethnic groups in Nepal have suffered from 200 years of exclusionary politics (Jha 2004, Krämer 2012). Compared to other ethnic groups, Magars have more political and social influence. Especially their tradition as *gurkha* soldiers has represented important financial gains as well as social reputation, and contributed to the creation of an inter-

national network. And yet, Magars still experience multiple facets of marginality (Photo 1).



Photo 1: Villagers in rural Mid-Western Nepal: „We have the feeling that nobody cares“ (Photo: A. Kern 2012).

Rather than being passive victims (which the literature often associates with the marginalized, “suffering subject”, Robbins 2013), local actors adopt strategies to deal with marginality. Some villagers react to marginality by actively changing their living conditions. While some actors engage in political or social work, others might start their own business. On a very small scale, villagers deal with marginality by creating a personal centre in their life. A young woman explained why she rather stayed in her village than moving to the East of Nepal, despite better living conditions there: “No, my heart is here, I belong to this place. This is my home” (villager, Mid-Western Nepal 2012). Others react to their marginal status with ignorance. Drinking is a widespread phenomenon in Mid-Western Nepal and often combined with a sense of frustration. This retreat to the local privacy is in many ways the complete opposite of migration and yet, both strategies are very common reactions to, and sometimes reinforcements of, marginality.

Mainstream Migration

The most visible reaction to marginality is migration, often for financial reasons but also to escape social discrimination and political conflict. The dimension of international labour migration in Nepal has become immense. Every day, almost 1,500 Nepalese officially leave their country in order to work abroad (DoFE Interview, Kathmandu 2013). Currently, the number of Nepali labour migrants has reached 3 million people (10 % of the total population), not including the Nepali workers in India (expert interview, Kathmandu 2013). More than 90 % of all Nepali migrants work in Qatar, Malaysia, Saudi Arabia, the United Arab Emirates and Kuwait (The Himalayan Times 2011). Nepal’s economy benefits from the remittances, representing 25.3 % of the Gross Domestic Product (GDP) in 2012 (World Bank 2014). According to the United Nations (UNIFEM 2014), they have significantly contributed to reduce Nepal’s poverty level from 42 % to 31 % and to partially achieve the Millennium Development Goals (Thieme & Ghimire 2014: 400). However, going abroad is expensive. Migrants often pay more than two lakhs Nepalese Rupees (NPR) (2,000 US dollars,

USD) to brokers. The official maximum charge is 80,000 NPR (800 USD), which represents around a year income of a worker in rural Mid-Western Nepal (interviews 2013). The income possibilities abroad are also limited and Nepali workers often receive the lowest salaries compared to other migrants (e.g. 170 USD monthly in Qatar). Nevertheless, migration has become a mainstream phenomenon, in which brokers play a pivotal role.

Brokering Bridges

Nepal is full of migration brokers. Brokers, who can be defined as “a party who mediates between other parties, in this case the migrant and the employer or client” (Lindquist et al. 2012: 8), are more than intermediaries. They facilitate migration by administering global work and they produce mainstream migration by “selling dreams”. While some recruiters present themselves as businesspersons, others highlight their role as social workers or engage directly in politics. A very important role is the one of a “bridge” (agent interview, Kathmandu 2013) between poor and rich, rural and urban, Nepal and the world, marginality and mainstream. This makes brokers indispensable for many remote villagers. While recruitment agencies are mainly situated in the capital Kathmandu, individual agents also operate in the remote areas and play a crucial role in connecting rural and urban spaces. Currently, 750 agencies have registered with the Department of Foreign Employment (DoFE), obtaining a license and becoming official. Most of them are member of Nepal’s Association of Foreign Employment Agencies (NAFEA 2014). Recruitment companies are an important link between foreign employers and Nepali employees. Often, contact information of clients in receiving countries remains in the head offices of recruitment companies in Nepal. Branch offices in more remote localities serve as a bridge between local agents and recruitment agencies. Sometimes, “clever agents” use their experience and send workers abroad directly (expert interview, Kathmandu 2013). In order to gain a better reputation, agents have recently started to register individually. Currently, 500 of so-called representative agents are part of the Agent Association, a newly formed organization representing the interests of individual recruitment brokers (interview, Kathmandu 2013). This process has sometimes provoked arguments with recruitment companies and discussions with the government. The on-going debates indicate the dynamics of a contested field.

Complex Connections

The connection between migration and marginality has multiple facets. On the one hand, positive impacts of migration reduce marginality, leading e.g. to an increased monetary income, knowledge, consumption, and recognition. These impacts are very visible in Nepali villages, at least in the expectations of potential migrants and left behind families. The negative

consequences of migration on the other hand often remain neglected. Migration can increase marginality by leading to higher debts, isolation, political disempowerment, or risk of death (e.g. Pattison 2013). Successful migration, i.e. a livelihood strategy leading to the desired positive outcomes, thus depends on various factors, both individual resources and systemic conditions. Necessary institutional and political settings include aspects of legal security, political stability, local democracy and voting rights for Nepali citizens abroad. But also, the creation of employment possibilities in Nepal, more infrastructure and better livelihood options in rural areas are important for safer migration and less marginality. Education is essential for increasing the awareness of potential migrants as well as information on the impacts and conditions of migration. Good recruitment agencies can play a decisive role for bridging the gap between village dreams and reality abroad. Furthermore, successful migration also depends on personal networks and individual resources. Often, the main beneficiaries of migration are the ones who already dispose of financial assets and social support before their departure. Thus, marginality itself greatly determines the outcomes of the bridging strategies. But sometimes, success simply depends on luck and being in (and going to) the right place at the right time. In sum, migration is not a general solution to marginality. Its impacts depend on subjectivity, time, space, and power as well as on ethical recruitment practices. However, following the mainstream (i.e. migrating) represents already a strategy of reducing marginality.

Conclusion

Results from my fieldwork have shown that both marginality and migration are more complex than

References

ADB (Asian Development Bank), DIFID (Department for International Development) & ILO (International Labour Organization) (2009): Nepal: Critical Development Constraints. www.adb.org/publications/nepal-critical-development-constraints (15.01.2014).

Booth, R., Gibson, O. & Pattison P. (2013): Qatar under Growing Pressure over Workers' Deaths as Fifa is Urged to Act. www.theguardian.com/world/2013/oct/02/qatar-workers-deaths-fifa-world-cup-2022 (15.01.2014).

Das, A. K. L. & Hatlebakk M. (2009): Statistical Evidence on Social and Economic Exclusion in Nepal. Bergen.

Elwert, G. (1997): Gewaltmärkte: Beobachtungen zur Zweckrationalität von Gewalt. In: *Soziologie der Gewalt*. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Sonderheft 37: 59-85.

often perceived in the literature and in every day practices. The social and geographical production of marginality has multiple, overlapping, and ambiguous impacts with spatial, socio-economic and political dimensions. They deeply shape conditions of everyday life, depending on time, space and subjectivity. Though representing a mainstream coping and livelihood strategy of marginalized actors in Nepal, migration does not only reduce marginality, but also contributes to it. This has to do largely with the intermediary position of recruiting agents in Nepal. By promising development options and "selling a dream", brokers enable transnational mobility and play a pivotal role in reducing and enforcing marginality in Nepal. As long as powerful players such as dubious recruiting agencies, state actors and foreign employers benefit from marginality, a fundamental structural change is unlikely. Despite (and because of) their negative reputation, success stories are necessary to maintain high expectations and keep the migration industry (Gammeltoft-Hansen & Nyberg Sorensen 2013) going. Successful migration depends on political and individual efforts towards ethical recruitment. Furthermore, making migration less essential and taking marginality more into account can contribute to safer migration. In order to value and improve the important practice of brokers as well as to highlight and reduce the marginality of Nepali actors, both researchers and practitioners need to consider the complex interrelationships of marginality and migration.

Acknowledgements

I would like to thank the Swiss National Science Foundation (SNF) and the NCCR North-South for funding my research.

Gammeltoft-Hansen, T. & Nyberg Sorensen, N. (eds.) (2013): *The Migration Industry and the Commercialization of International Migration*. Oxon.

Gurung, G. S. & Kollmair, M. (2005): *Marginality: Concepts and their Limitations*. IP6 Working Paper 4. Bern.

Jha, H. B. (2004): *Janajatis in Nepal*. Lalitpur. <http://un.org.np/node/10312> (15.01.2014).

Kathmandu Post (2013): *Troubled Travellers*. In: *Kathmandu Post* (26.08.2013). www.ekantipur.com/the-kathmandu-post/2013/08/25/editorial/troubled-travellers/252823.html (15.01.2014).

Keen, D. (1997): *A Rational Kind of Madness*. *Oxford Development Studies* 25(1): 67-75.

Keen, D. (1998): *The Economic Functions of Violence in Civil Wars*. *Adelphi Paper* 320. London.

Kern, A. (2012a): *So nah, so fern: Marginalisierte Magar. Eine ethnographische Fallstudie über ein*

- Janajati-Dorf in Mid-Western Nepal. *Südasien* 32(3+4): 64-68.
- Kern, A. (2012b): *The Violence of Marginality. Living through Political Conflict and Transition in Rural Nepal*. Zurich.
- Krämer, K.-H. (2012): *Föderalismus und Ethnien: Wohin steuert Nepal?* In: *Nepal observer* (9) www.nepalresearch.com/nepal_observer/index.html. (15.01.2014).
- Leimgruber, W. (2007): *Geographical Marginality – Past and New Challenges*. In: Jones, G., Leimgruber, W. & Nel, E. (eds.): *Issues in Geographical Marginality: General and Theoretical Aspect*. Grahamstown, 2-11.
- Lindquist, J., Xiang, B., & Yeoh, B. S. A. (2012): *Opening the Black Box of Migration: Brokers, the Organization of Transnational Mobility and the Changing Political Economy in Asia*. In: *Pacific Affairs* 85(1): 7-19.
- NAFEA (Nepal Association of Foreign Employment Agencies) (2014): *Introduction*. www.nafea.org.np/introduction (15.01.2014).
- Pattison, P. (2013): *Revealed: Qatar's World Cup 'Slaves'*. In: *The Guardian* (25.09.2013). www.theguardian.com/world/2013/sep/25/revealed-qatars-world-cup-slaves (15.01.2014).
- Robbins, J. (2013): *Beyond the Suffering Subject: Toward an Anthropology of the Good*. In: *Journal of the Royal Anthropological Institute* 19: 447-462.
- UNIFEM (United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women) (2014): *Nepal – Migration trends*. www.migration-unifem-apas.org/nepal/index.html (15.01.2014).
- Spalinger, A. (2013): *Exodus junger Männer aus Nepal*. In: *Neue Zürcher Zeitung* 187: 9 (15.08.2013).

Contact

Alice Kern (Lic. phil.)
Geographisches Institut, Universität Zürich
Winterthurerstr. 190
CH-8057 Zurich, Switzerland
alice.kern@uzh.ch

Geographiedidaktik in der Entwicklungszusammenarbeit

Johannes J. Bertsch-Joas & Gregor C. Falk

Schlagworte: Hochschulbildung, Entwicklungszusammenarbeit, Bangladesch

Universitäre Bildung in Bangladesch

Im Jahr 1947 hinterließ die britische Kolonialmacht das zuvor als Britisch-Indien deklarierte Gebiet in Form zweier Staaten, Pakistan und Indien. Das heutige Bangladesch war nun der östliche Teil des sowohl räumlich als auch kulturell durch Indien getrennten Pakistan, des islamischen Nachfolgestaats Britisch Indiens. Die wachsenden Spannungen zwischen den beiden Landesteilen äußerten sich zunehmend in kulturellen Beschränkungen, wie etwa dem Verdrängen der Landessprache Bengali durch das west-pakistanische Urdu, das als Amtssprache eingeführt wurde. Für die Opposition wuchs dadurch die Bedeutung der Universitäten als kulturelle Zentren der bengalischen Identität. Hier wurde die bengalische Sprache weiter gepflegt und hier formierten sich im Sprachenstreit die späteren Unabhängigkeitskämpfer. Einige der studentischen Freiheitskämpfer genießen noch heute, lange nach Erreichen der staatlichen Unabhängigkeit, als Professoren höchste Anerkennung und großen Einfluss auf die strukturelle Entwicklung der Hochschulen.

Das ursprünglich kolonial geprägte Bildungssystem Bangladeschs wurde in den vergangenen Dekaden inhaltlich und strukturell vielfältig weiterentwickelt. Die Universitäten sind heute international vernetzt und im weltweiten Austausch anerkannt. Trotz der Internationalisierung der Bildungslandschaft sind die einzelnen Institutionen dabei aber fest in der Kultur des Landes verankert. Gerade im Bildungsbereich verleiten die oftmals global verfügbaren und hochmobilen Informationen dazu, raum- und kontextspezifische Diversitäten außer Acht zu lassen (vgl. Meusburger 2008, 2009). Programme der Entwicklungszusammenarbeit müssen die lokal spezifischen Zusammenhänge zwischen Bildung, ihren Institutionen und der aktuellen wie auch historischen Entwicklung des Landes stärker als bisher aufgreifen.

IES Teacher Training Project

Die große Bedeutung der Hochschuldidaktik für die Entwicklung von Bildungslandschaften greift das von 2012 bis 2015 von DAAD und BMZ geförderte IES *Teacher Training Project* der Pädagogischen Hochschule Freiburg und der Universität Rajshahi in Bangladesch auf. Um einen anhaltend vitalen Austausch zwischen den Partnerinstitutionen zu ermöglichen, werden im Rahmen des Projektes Seminarmodule im Bereich Didaktik und Methodik der Geowissenschaften kooperativ gestaltet.



Abb. 1: Eindruck aus einem gemeinsamen Studienmodul in Bangladesch (Foto: J. Bertsch-Joas).

Die exemplarisch gewählten Inhalte des IES Teacher Training Project sind dabei eng an den Bedürfnissen der jeweiligen Universität ausgerichtet und beruhen auf der intensiven Rückbindung von Evaluationsergebnissen. So konzentriert sich das zunächst breit angelegte Projekt auf Wunsch der Partner in Bangladesch zunehmend auf den Kern der Lehrerbildung: Planungs-, Reflexions- und Methodenkompetenz. Eine besondere Herausforderung stellt die Reflexion der bisher rezeptionsbetonten Lehr- und Prüfungspraxis dar. Stimuli zum gegenseitigen Lernen bietet die fachdidaktische Aufarbeitung der Fachschwerpunkte des Instituts in Rajshahi, etwa im Bereich der Geoinformatik. Angesichts der ökologischen und sozialen Herausforderungen in Bangladesch empfinden die Geowissenschaften einen großen Innovationsanspruch durch die Gesellschaft. Lösungsorientierte Ansätze aktueller Lehr- und Lernmethoden schaffen durch ihre hierarchisch flachen und sehr selbstständigen Arbeits- und Sozialformen aus der Erfahrung der deutschen Hochschuldidaktik gute Voraussetzungen für Innovationen. Das Projekt verspricht sich daraus einen Beitrag dazu, dem an die Geowissenschaften gestellten Gesellschaftsauftrag noch besser gerecht zu werden.

Theoretische und empirische Anregungen für die praktische Entwicklungszusammenarbeit an Hochschulen

Lokal verfügbares und weite Kompetenzbereiche abdeckendes Wissen gilt als wichtiger Wirtschaftsfaktor. Wesentliche Entwicklungsprogramme und Indikatoren, wie die *Millennium Development Goals* oder der

Human Development Index, berücksichtigen daher Fortschritte im Bildungssektor als einen Beitrag zur Entwicklung. Der stark exogene Einfluss vieler Entwicklungsprogramme, insbesondere im Bildungsbereich, wurde in den letzten Dekaden kritisch betrachtet (Ziai 2012). Die endogene Dynamik vieler Entwicklungsländer unterstreicht diese Kritik (Siebert & Lottenbach 2008). So können die Forschungsbereiche vieler Universitäten in Entwicklungsländern heute selbstbewusst an der Internationalisierung der Bildungslandschaft partizipieren (BMZ 2009). Innovationen und Entwicklung ergeben sich dabei für beide Seiten von Entwicklungspartnerschaften aus der Verbindung getrennter Wissensbasen, die in unterschiedlichen Sektoren und Räumen verteilt sind (Lachenmann 2004).

Die theoretische Konzeption und die praktische Ausführung des Projekts gehen von zweierlei Bedingungen aus. Erstens sind Wissensstrukturen in hohem Maße raum- und kontextabhängig. Und zweitens sind sowohl Kontext als auch Wissen fähig zur An- und Einpassung. Die projektbegleitende Forschung hat demnach die Aufgabe, zu Gunsten einer möglichst endogenen Entwicklung die Anpassungsprozesse zu analysieren und gegebenenfalls im Projektverlauf entsprechend zu reagieren. Sie fragt daher:

Welches Innovationspotenzial birgt internationale Bildungszusammenarbeit hinsichtlich:

- des Wissens der beteiligten Akteure durch die Synthese globaler und lokaler Handlungslogiken?
- der Weiterentwicklung von Methoden und didaktischen Theorien im Spannungsfeld unterschiedlicher Kontexte?

Wie muss internationale Zusammenarbeit in der Hochschulbildung inhaltlich und organisatorisch gestaltet werden, damit sie einen nachhaltigen und effektiven Beitrag zur Entwicklungszusammenarbeit leisten kann?

Der Fokus des Projekts richtet sich zunächst auf die Ausbildung von Multiplikatoren in beiden Partnerländern. Jeweils durch die Kollegen des Partnerlandes begleitet arbeiten die Multiplikatoren im Laufe der Projektjahre zyklisch in beiden Partnerländern und entwickeln hierdurch Kenntnisse über die Alltagspraxis der Partneruniversität. Die Gestaltung der Arbeit innerhalb der translokalen Multiplikatoren-teams beruht auf der Theorie der Praktikergemeinschaften (Wenger et al. 2002). Den verbindenden Part innerhalb der Praktikergemeinschaft nehmen neben den wachsenden persönlichen Bezügen die gemeinsamen fachwissenschaftlichen Themen der Geographien Südasiens ein. Die Partner in Bangladesch verfügen nicht über eine explizite fachdidaktische oder methodische Ausbildung. Methodisches und didaktisches Wissen baut als wissenschaftlich validiertes Wissen auf der Grundlage von zunächst implizitem, oft unbewusstem Handlungswissen auf. Über diese Grundlage verfügen die Akteure beider

Seiten zunächst spezifisch für ihren Bildungskontext. Im Laufe der ersten Hälfte des Projektzeitraums entwickelten die Akteure der Praktikergemeinschaft ein über die Kontexte hinweg für beide Partner gültiges und transferierbares Wissen im Bereich der Methodik und Didaktik der Geowissenschaften. Dieses Wissen ist zwar oftmals eine Vereinfachung des jeweiligen lokalen Wissens, stellt aber für die Praktikergemeinschaft eine unverzichtbare Ebene für die Kommunikation über die gemeinsam erlebte Praxis dar. Diese gemeinsame Sprach- und Erfahrungsebene wird in regelmäßigen Reflexionen erarbeitet. Die Explikation der eigenen verinnerlichten Handlungslogik für den jeweils anderen Verstehenshintergrund (Noelle 2002) bietet eine hervorragende Gelegenheit zur Professionalisierung der Beteiligten im Bereich der Methodik und Didaktik. Die Reflexionsprozesse werden durch die Begleitforschung als Gruppeninterviews fixiert und qualitativ ausgewertet (Bohnsack 2010).

Um Methoden und didaktische Theorien im Spannungsfeld unterschiedlicher Kontexte weiterzuentwickeln, müssen die Akteure der Praktikergemeinschaft in die Lage versetzt sein, in beiden Wissenschaftskontexten zu handeln. Durch die Entwicklungsprogramme müssen sie befähigt werden, das am Partnerstandort situierte Wissen zu dekontextualisieren und am Standort der eigenen Universität wieder als Handlungswissen in den eigenen Kontext zu stellen. Der von der Begleitforschung festgehaltene Wissenstransfer weicht weit von einer unidirektionalen Diffusion ab. Vielmehr wird durch die Akteure ausgehandelt, ob es zu Veränderungen des institutionellen Hintergrunds oder zur Anpassung des didaktisch-methodischen Wissens an die Verhältnisse der Partnerinstitution kommt. Die Implementierung neuen Handlungswissens kann bezüglich der institutionellen *policy* also sowohl abhängige als auch unabhängige Variable sein. Durch rekonstruktive Verfahren der Ethnographie (Breidenstein et al. 2013) konnte dieser Prozess nachgezeichnet werden. Für die Anpassung von Wissen muss dieses aus den gewohnten Kontexten sanft heraus gelöst werden und auf oftmals ungewohnte Art und Weise den Adressaten gerecht aufbereitet werden. Die Lokalität der jeweiligen Universität wird somit zum Ort der Verarbeitung globalen Wissens. Beispielsweise verarbeiteten die Multiplikatoren die in Freiburg erfahrenen Methoden der handlungsorientierten Projektarbeit per Szenariotechnik in ein Theaterprojekt zu Resilienz-Strategien und traditionellem Wissen im flutbedrohten Küstenraum Bangladeschs. Im neu vermittelten methodischen Setting finden sich somit traditionelle Präferenzen, hier die eingangs beschriebene traditionelle Bedeutung der bengalischen Sprache in Musik und szenischem Spiel, wieder (siehe Abb. 2).



Abb. 2: „Sustainable Livelihood“ in der szenischen Vermittlung (Foto: J. Bertsch-Joas).

Doch auch wenn das didaktisch-methodische Wissen für den neuen Kontext aufbereitet ist, kann nicht von einer, in positiver wie negativer Konnotation, konfliktfreien Implementierung in den Bildungskontext der Partneruniversität ausgegangen werden. Wie am Beispiel der im Theater umgesetzten Szenariotechnik gezeigt, nutzten die Multiplikatoren die Freiräume in der ansonsten starren Handlungspraxis der eigenen Universität. Die Multiplikatoren versuchen nun, die in der anfänglichen Euphorie des Projekts erlangten Freiräume langfristig zu sichern. Hierbei stoßen sie auf teils heftigen Widerstand.

Um das inhaltliche und organisatorische Wechselspiel zwischen didaktisch-methodischem Wissen und dem lokalen Bildungskontext zu analysieren, begleitet das ethnographisch teilnehmende Setting der Begleitforschung die Akteure auf dem Weg zurück von der Praktikergemeinschaft in die eigene Institution. Für die Analyse greift die Forschung neben der Theorie der Geographiedidaktik und der Bildungsgeographie deswegen auch auf die Theorie der Wissenssoziologie zurück. Implementierung von Wissensstrukturen bedeutet aus Perspektive der Wissenssoziologie eine Kommunikation neuen Wissens mit vorhandenen Elementen des Bildungskontexts (Matthiesen 2007). Neues Wissen wird zunächst aus der Sicht des bestehenden Vorwissens heraus beurteilt. Meusbürger (2009) attestiert dem Sachwissen daher eine besonders große Filterwirkung. Diese kann bewirken, dass neues Wissen ignoriert oder sehr stark verändert verstanden wird, etwa um bestehendes strategisch wichtiges Wissen nicht in Frage stellen zu müssen. Für die Implementierung neuen Wissens benötigen die

Literaturverzeichnis

Bertsch-Joas, J. & Falk, G. (2013): Geographiedidaktik goes abroad. In: Neeb, K., Ohl, U. & Schockemöhle, J. (Hrsg.): Hochschullehre in der Geographiedidaktik. Gießen, 146-152.

Bohnsack, R. (2010): Rekonstruktive Sozialforschung. Opladen.

Multiplikatoren Kenntnisse über die Strukturen von möglichen Koalitionen und Oppositionen in der institutionellen *policy*. Deren Selbstverständnis entsteht nicht zwangsläufig aus der Einstellung zum zu implementierenden Wissen heraus. Bereits zum jetzigen Zeitpunkt des noch nicht abgeschlossenen Forschungsprozesses deutet sich im Falle des *IES Teacher Training* eine Auswirkung von politischen Zugehörigkeiten und Lebens-, Denk- und Interaktionsstilen der einzelnen Multiplikatoren an. Denen gegenüber sind Gruppen innerhalb der Institution ab- oder zugeneigt. Diese Motivationen finden sich teilweise auch in der Auslegung von institutionellen Regeln wieder.

Über das weitere Aufeinandertreffen des im Rahmen des *IES Teacher Training Projects* gemeinsam entwickelten Wissens auf die institutionelle *policy* beider Standorte lassen sich noch keine empirisch gesicherten Aussagen treffen. Aus der Theorie ableitbar sind jedoch drei mögliche Szenarien (vgl. Neubert & Macamo 2004). Im innovativsten Fall kommt es, wie am Beispiel der Szenariotechnik bereits erläutert, zu einer weiteren Hybridisierung der lokalen Wissensbestände. Daneben ist auch eine Inkorporation des in der Praktikergemeinschaft erschlossenen Wissens möglich. Hierbei würden einzelne Methoden übernommen, jedoch ohne den Referenzrahmen, die eigenen Vorstellungen des guten Lehrens- und Lernens, zu überdenken. In der Praxis oft vertreten ist eine zumindest vordergründige Wahlmöglichkeit zwischen Referenzrahmen innerhalb der Institution. Denkbar wäre etwa, den Lehrenden die Wahl ihrer Methoden und Ansätze frei zu überlassen und den Studierenden zu ermöglichen, sich dem Einen oder dem Anderen zuzuwenden. Jedoch wird im Konfliktfall immer einer der Referenzrahmen den Vorrang bekommen. Auf diesen werden sich auch institutionelle Regeln, etwa in Form von Prüfungsordnungen, hin ausrichten.

Erst nach dem Ende des Projekts wird sich der vollzogene Weg der Implementierung tatsächlich bestimmen lassen. Der vorliegende Beitrag vermittelt bereits zum jetzigen Zeitpunkt einen Eindruck von der Vielschichtigkeit hochschuldidaktischer Programme in der Entwicklungszusammenarbeit von Universitäten. Die Untersuchung verspricht sich von der engen ethnographischen Begleitung der Akteure, die Schlüsselstellen des Projektverlaufs zu identifizieren. Dadurch könnten Rückschlüsse auf die inhaltliche und organisatorische Gestaltung von Hochschuldidaktik in der Entwicklungszusammenarbeit gezogen werden.

Breidenstein, G., Hirschauer, S. & Kalthoff, H. (2013): Ethnografie. Die Praxis der Feldforschung. Konstanz.

Bundesministerium für wissenschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) (2009): Wissen für Entwicklung: Hochschulbildung und Wissenschaft in der Entwicklungspolitik. Bonn.

Caspari, A. (2011): Evaluation der Nachhaltigkeit von Entwicklungszusammenarbeit. Notwendigkeit angemessener Konzepte und Methoden. Münster.

Lachenmann, G. (2004): Researching Local Knowledge for Development: Current Issues. In: Schareika, N. & Bierschenk, T. (Hrsg.): Lokales Wissen. Sozialwissenschaftliche Perspektiven. Münster, 123-148.

Mathiesen, U. & Bürkner, H.-J. (2004): Wissensmilieus – Zur sozialen Konstruktion und analytischen Rekonstruktion eines neuen Sozialraum-Typus. In: Mathiesen, U. (Hrsg.): Stadtregion und Wissen. Wiesbaden, 64-89.

Mathiesen, U. (2007): Wissensmilieus und Knowledge-Scapes. In: Schützeichel, R. (Hrsg.): Handbuch Wissenssoziologie und Wissensforschung. Konstanz, 679-693.

Meusburger, P. (2008): The Nexus of Knowledge and Space. In: Meusburger, P., Welker, M. & Wunder, E. (eds.): Clashes of Knowledge. Heidelberg, 35-90.

Meusburger, P. (2009): Spatial Mobility of Knowledge: A proposal for a more realistic communication model. In: disP 177 (2): 29-39.

Neubert, D. & Macamo, E. (2004): Wer weiß hier was? „Authentisches“ Wissen und der Globalitätsanspruch der Wissenschaft. In: Schareika, N. & Bierschenk, T. (Hrsg.): Lokales Wissen. Sozialwissenschaftliche Perspektiven. Münster, 93-122.

Siebert, P. & Lottenbach, S. (2008): Nord-Süd-Partnerschaftsperspektiven in der Lehrerinnen- und Lehrerbildung. Zug.

Wenger, E., McDermott, R. & Snyder, W. (2002): Cultivating Communities of Practice. Boston.

Ziai, A. (2012): Post-Development: Fundamentalkritik der „Entwicklung“. In: Geographica Helvetica 67: 133-138.

Kontakt

Johannes J. Bertsch-Joas
Institut für Geographie und ihre Didaktik, Pädagogische Hochschule Freiburg
Kunzenweg 21
79117 Freiburg
bertsch@ph-freiburg.de

Gregor C. Falk (Prof. Dr.)
Institut für Geographie und ihre Didaktik, Pädagogische Hochschule Freiburg
Kunzenweg 21
79117 Freiburg
gregor.falk@ph-freiburg.de

<http://www.bangladesh-geography.info/>

Das indische Bildungssystem im Wandel: Zwischen traditionellen Unterrichtspraktiken und dem Anspruch einer Bildung für nachhaltige Entwicklung

Stephanie Leder

Schlagworte: Bildung für nachhaltige Entwicklung, Indien, Bildungssystem, pädagogische Praxis

Bildung für nachhaltige Entwicklung (BNE) in Indien: Didaktische Forschung im Entwicklungskontext

Schon seit der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro 1992 wurde Bildung als Fundament für das globale Leitziel einer nachhaltigen Entwicklung gesehen und in die Agenda 21 (Kapitel 36) aufgenommen (UNCED 1992). Im Rahmen der von den Vereinten Nationen beschlossenen Weltdekade *Bildung für nachhaltige Entwicklung* (BNE) von 2005 bis 2014 sollen Bildungsinitiativen auf nationaler Ebene Wissen, Werte und Kompetenzen im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung fördern. BNE verzahnt Umweltbildung mit entwicklungspolitischer Bildung, indem Themen von lokaler und globaler Bedeutung nicht nur unter ökonomischen und ökologischen, sondern auch sozialen und kulturellen Aspekten behandelt werden. Durch eine kompetenzorientierte Pädagogik sollen systemisches und kritisches Denken, Handlungs- und Kommunikationsfähigkeiten gefördert werden, um eine Partizipation an gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen zu ermöglichen und um Probleme mit dem Ziel einer nachhaltigen Entwicklung zu lösen.

BNE muss nicht nur für Entwicklungs- und Schwellenländer, sondern für alle nationalen, regionalen und lokalen sozio-kulturellen Kontexte interpretiert und angepasst werden (Mukhopadhyay & Sriprakash, 2011; Tillbury et al. 2002). Die Implementierung dieses internationalen, partizipationsfördernden Bildungsziels in Entwicklungs- und Schwellenländern stellt eine besondere Herausforderung dar (Manteaw 2012). Die Leitziele von BNE, die auf einem konstruktivistischen Lernverständnis beruhen, stehen im Kontrast zu traditionell faktenorientierten und lehrerzentrierten Unterrichtsinhalten und Methoden in indischen Klassenzimmern, in welchen das Auswendiglernen von Fakten im Vordergrund steht (vgl. Pal 1993; Sriprakash 2010). Krishna Kumar (1988) prägte den Begriff der indischen *“textbook culture”*, durch welchen die zentrale und steuernde Rolle des Schulbuchs zum Ausdruck kommt. Um Bildungsreformen an die existierende pädagogische Praxis anzuschließen, sind ein umfassendes Verständnis der bestehenden Unterrichtsmethoden und -inhalte sowie die Einbettung des Bildungssystems in den sozio-kulturellen

Kontext notwendig (Abb. 1). Darauf aufbauend können Möglichkeiten und Herausforderungen für die Implementierung einer konstruktivistischen Didaktik in einen lokalen Entwicklungskontext erörtert werden.

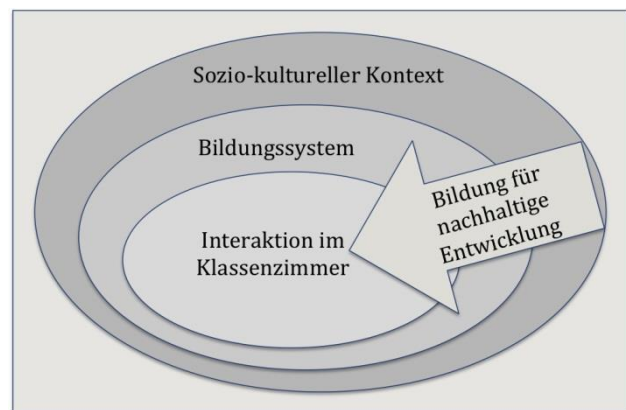


Abb. 1: Ebenen für BNE (eigener Entwurf).

Am Beispiel der Bildung für nachhaltige Entwicklung wird die Umsetzung einer aktuellen globalen Bildungsinitiative in den Geographieunterricht an englischsprachigen Schulen in Pune, Indien, untersucht. Anhand von Unterrichtsbeobachtungen, Lehrplan- und Schulbuchanalysen sowie Experten-, Lehrer- und Schülerinterviews wird das Spannungsfeld zwischen einer Bildung für nachhaltige Entwicklung und der bestehenden pädagogischen Praxis analysiert.

Kontrolle und Macht im Unterricht

Um Lernen in den jeweiligen sozio-kulturellen Kontext und das Schulsystem einzubetten, werden die Konzepte der sichtbaren, *performance*-orientierten und der unsichtbaren, kompetenzorientierten pädagogischen Praxis von Basil Bernstein (1975, 1990) als Analyserahmen hinzugezogen. Bernstein verknüpft die Mikroebene, die Lehrer-Schüler-Interaktion im Klassenraum, mit der Makroebene, den Strukturen und (Kommunikations-)Prozessen im Schulsystem des jeweiligen sozio-kulturellen Kontexts. Mit der Analyse von Machtbeziehungen (*classification*) und Kontrollmechanismen (*framing*) im Unterricht wird Lehren und Lernen in Abhängigkeit vom sozialen Kontext interpretiert. Grundlegende Veränderungen sozialer Hierarchien, wie z. B. der Wandel von einem autoritären zu einem partizipativen Unterrichtsstil, können so betrachtet werden. Fachdidaktische Forschung

wird dadurch in den spezifischen sozio-kulturellen Kontext eingebettet. Die Implementierung eines globalen Bildungskonzepts wird daraufhin analysiert, wie pädagogische Praktiken und kulturelle Konstruktionen grundlegend verändert werden.

Performanz im (Geographie-)Unterricht

Das indische Bildungssystem unterliegt tiefgreifenden strukturellen Reformen. Meist haben diese zum Ziel, den universalen Zugang zu Schulen, insbesondere für Mädchen und in ländlichen Regionen, zu ermöglichen und attraktiver zu gestalten (z. B. durch die Bildungsreform „*Sarva Shiksha Abhiyan*“, i. e. „Bildung für alle“). Bildungspolitikern wie BNE, die schülerorientierte Methoden und Inhalte im Unterricht und somit die Qualität des Lehren und Lernens unterstützen, gibt es nur vereinzelt. Diese neue Entwicklung erfordert, dass zunächst das nationale Curriculum, die im Unterricht verwendeten Schulbücher und Lehrer-Schüler-Interaktionen untersucht werden. Im Folgenden wird mit Hilfe von Bernsteins Konzepten (1990) der Status quo der Unterrichtsinhalte und -methoden im Geographieunterricht an englischsprachigen Schulen in Pune im Vergleich mit dem nationalen Curriculum analysiert.

Während im *National Curriculum Framework* (NCERT 2005) BNE erwähnt und eine konstruktivistische Didaktik gefordert wird, werden durch die Schulbuchanalyse, Unterrichtsbeobachtungen und Interviews verschiedene Schwierigkeiten bei der Umsetzung eines solchen Ansatzes offensichtlich. Die Ergebnisse der Schulbuchanalyse zeigen, dass die Geographieschulbücher faktenorientiert sind und kaum die Vernetzung von Zusammenhängen fördern. Diskussionen und Kommunikation im Allgemeinen werden im Unterricht durch die Aufgabenstellungen wenig gefördert, da meist *Multiple Choice*-Fragen gestellt werden. Das folgende Beispiel verdeutlicht, dass auch für zunächst offen gestellte Aufgaben eine konkrete Antwort erwartet wird: „*Answer in 30 words: What is water scarcity and what are its main causes?*“ (NCERT 2009). Die Antwort zu dieser Frage steht im Schulbuch, so dass Schülerinnen und Schüler diese abschreiben und auswendig lernen, ohne inhaltliche Zusammenhänge selbst zu erkennen und auszudrücken.

Die Unterrichtsbeobachtungen bestätigen, dass der Unterricht lehrerzentriert, fakten- und prüfungsorientiert ist. Unterrichtsgespräche bestehen häufig aus Frage-Antwort-Gesprächen, in welchen Definitionen, geographische Lagen und naturräumliche Ausstattung abgefragt werden, welche von den Schüler-

innen und Schülern wortwörtlich auswendig gelernt werden. Damit ist der Unterricht *performance*-orientiert. Es besteht sichtbar eine wenig flexible pädagogische Praxis (vgl. Bernstein 1990). Der Lehrende setzt die durch das Schulbuch vorgegebenen Unterrichtsinhalte in einer bestimmten Reihenfolge um und strukturiert somit den Unterricht vor. Dadurch besitzt der Lehrende eine explizite Macht- und Kontrollposition gegenüber den Schülerinnen und Schülern. Meist steht er oder sie vor der Klasse und liest aus dem Schulbuch oder hält Vorträge (Foto 1). Durch den hohen Sprechanteil des Lehrenden wird den Schülerinnen und Schülern wenig Raum zur Beteiligung gegeben.



Foto 1: Geographieunterricht an einer englischsprachigen Schule in Pune, Indien (eigene Aufnahme).

BNE als Herausforderung

Im Gegensatz zu der beobachteten Praxis an einzelnen Schulen in Pune ist ein zentrales Ziel von BNE, kommunikations- und handlungsorientierte Kompetenzen zu fördern. Diese werden durch abgeflachte Hierarchien und demokratische Methoden im Klassenzimmer unterstützt. Anstatt eines vorstrukturierten Unterrichts können Schülerinnen und Schüler selbst Inhalte und Methoden mitbestimmen (UNESCO 2005). Nach Bernsteins Konzept kann BNE dem kompetenzorientierten Modell mit einer unsichtbaren Pädagogik zugeordnet werden. Demnach wird die Auswahl, die Reihenfolge und die Stufung der Unterrichtsinhalte durch den Lehrenden weniger kontrolliert und die Evaluationskriterien und -prozesse sind implizit. Lernenden wird so mehr Raum zur Wahl der Lerninhalte gegeben und Antworten können entwickelt werden.

Damit besteht eine große Lücke zwischen den Forderungen von BNE und den existierenden Aufgabenstellungen in den Schulbüchern und den konventionellen Lehrmethoden im Geographieunterricht in Pune (Abb. 2).

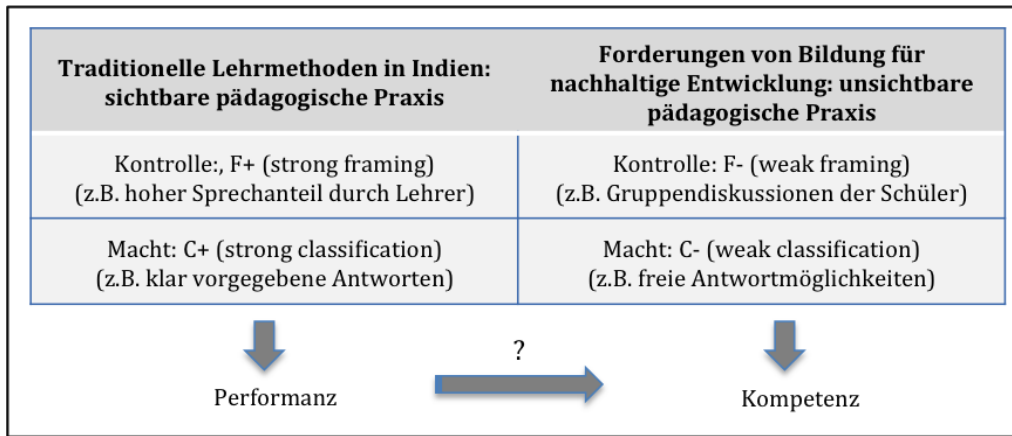


Abb. 2: BNE und traditionelle Lehrmethoden nach B. Bernstein (1990).

Um den Übergang von einer sichtbaren zu einer unsichtbaren pädagogischen Praxis zu untersuchen, habe ich auf einem Lehrerworkshop ein von mir entwickeltes BNE-Unterrichtskonzept mit partizipativen, schülerorientierten Methoden vorgestellt und diskutiert. Die Einführung in den indischen Geographieunterricht stellt die Lehrenden durch die veränderte Lehrer-Schüler-Interaktion vor große Herausforderungen. Die Implementierung des neuen pädagogischen Ansatzes verändert nur teilweise die Machtbeziehungen und Kontrollmechanismen im Klassenzimmer. Die Lehrerin behält ihre zentrale Rolle und steuert die Partizipation der Schülerinnen und Schüler. Die Lehrerin ermutigt sie zwar dazu, ihre Meinung auszudrücken, jedoch unterbricht sie dann eine Schülerin und geht nicht auf ihre Meinung ein, sondern verallgemeinert diese. Der folgende Ausschnitt einer Diskussion über kontinuierliche Wasserversorgung in Pune verdeutlicht, warum es für Schülerinnen und Schüler schwer ist, sich im Unterrichtsgespräch einzubringen:

Lehrerin: "What points do you agree, what points do you not agree? What is right, what is wrong, what are your views?"

Schülerin: "24/7 water supply is (...) not a basic need. So we cannot consider 24/7 water supply (...). It should be less than that. If we want 24/7, extra money should be payed for it..."

Lehrerin: "...excess money for excess use should be payed. So if you want to cut down your

expenditure, you will cut down our usage of water. Therefore we can save water, which is a natural resource (...)"

Das Beispiel verdeutlicht, wie die Lehrerin eine Schülerdiskussion steuert und bestehende Hierarchiestrukturen aufrechterhält. Dadurch findet das Gespräch auf einer inhaltlichen Ebene statt, auf welcher Schülerinnen und Schüler die Lehrinhalte nicht direkt auf ihre eigene Lebenswelt beziehen.

Die Ergebnisse suggerieren, dass traditionelle Unterrichtspraktiken nur um konstruktivistische Lernelemente einer BNE erweitert werden können. Um den Kontrast zwischen Performanz- und Kompetenzorientierung im Unterricht fließender zu gestalten, können Unterrichtsmethoden nach dem Prinzip des „contingent constructivism“ (Vavrus 2009) nur bedingt an manchen Stellen schülerorientierter werden. Veränderte Unterrichtsmethoden müssen auf mehreren Ebenen eingeführt werden. Die Einbeziehung von Lehrenden in den Planungsprozess neuer Bildungsreformen ist notwendig, um die Spannweite zwischen BNE und den Realitäten in indischen Klassenzimmern zu überbrücken. Konkretere Formulierungen im nationalen Curriculum können helfen, um Lehrer- und Schulbuchautorenfortbildungen konzeptionell stärker im Sinne von BNE auszurichten. Bildung für nachhaltige Entwicklung kann so an die lokalen und kulturellen Rahmenbedingungen angepasst werden, damit eine schrittweise Veränderung im Unterricht gelingt.

Literaturverzeichnis

Bernstein, B. (1975): *Class and Pedagogies: Visible and Invisible* (Vol. 2). Paris.

Bernstein, B. (1990): *Class, Codes and Control. The Structuring of Pedagogic Discourse* (Vol. IV). London.

Kumar, K. (1988): *Origins of India's "Textbook Culture"*. In: *Comparative Education Review* 32(4): 452-464.

Manteaw, O. O. (2012): *Education for Sustainable Development in Africa: The Search for Pedagogical Logic*. In: *International Journal of Educational Development* 32(3): 376-383.

Mukhopadhyay, R. & Sriprakash, A. (2011): *Global Frameworks, Local Contingencies: Policy Translations and Education Development in India*. In: *Compare* 41(3): 311-326.

NCERT (National Council of Educational Research and Training) (2005): National Curriculum Framework 2005. New Delhi.

NCERT (National Council of Educational Research and Training) (2009): Social Science. Contemporary India II. Textbook in Geography for Class X. New Delhi.

Pal, Y. (1993): Learning without Burden: Ministry of Human Ressource Development, Government of India. New Delhi.

Sriprakash, A. (2010): Child-Centered Education and the Promise of Democratic Learning: Pedagogic Messages in Rural Indian Primary Schools. In: International Journal of Educational Development 30(3): 297-304.

Tillbury, D., Stevenson, R. B., Fien, J. & Schreuder, D. (2002): Education and Sustainability: Responding to the Global Challenge. Cambridge.

UNCED (United Nations Conference on Environment and Development) (1992): Agenda 21. United Nations Conference on Environment and Development. Rio de Janeiro.

UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) (2005): United Nations Decade of Education for Sustainable Development (2005-2014): International Implementation Scheme. Paris.

Vavrus, F. (2009): The Cultural Politics of Constructivist Pedagogies: Teacher Education Reform in the United Republic of Tanzania. In: International Journal of Educational Development 29(3): 303-311.

Kontakt

Stephanie Leder
Geographisches Institut, Universität zu Köln
Albertus-Magnus-Platz, 50939 Köln
s.leder@uni-koeln.de

Disaster Resilient India? Some Issues and Challenges

Basabi Khan Banerjee

Keywords: sustainability, natural disasters, resilience, mitigation, reconstruction

Background of Disaster Management (DM) in India

“Disasters disrupt progress and destroy the outcome of developmental efforts over several years, often pushing nation’s quest for progress back by several decades. With a vision to build a safe and disaster resilient India, the Government has adopted a holistic, proactive and multi-hazard oriented and technology driven strategy by promoting a culture of prevention, mitigation, preparedness and response” (MHA 2011, Foreword).

Yes, disasters destroy progress and India is a land which experiences multiple disasters, and in some parts, several times in one year. This acute vulnerability ranges from natural hazards (flood, drought, cyclone, earthquake, tsunami, landslides) to human induced ones (wars, riots, terrorism, industrial accidents, fire etc.). Therefore, coping with hazards is one of India's main concerns. After the independence in 1957, Government of India (GoI) initiated its first DM training centre *Central Emergency Relief Training Institute* (CERTI) at Nagpur in the federal state Maharashtra to cope with calamities. Following the *United Nation General Assembly* declaration to observe the 1990ies as the *International Decade for Natural Disaster Reduction* (IDNDR), India has made a paradigm shift in its approach towards handling disasters, from relief based re-active to a holistic proactive mode. In order to realise its goals of disaster resilience, India structured a plan to address the issue in its totality in which the two most essential features are sustainability and inclusiveness.

Initiatives towards Disaster Management

The Ministry of Home Affairs (MHA), Government of India (GoI) was selected as the nodal ministry for handling the management of natural and human induced disasters. Coupled with the traditional operations of the three “R”s – rescue, relief and rehabilitation – several steps have been taken in the last decades to reduce the risks of disasters, to increase preparedness and for mitigation in order to build up disaster resilient communities. The institutional and policy mechanisms were quite well established in the country. But to achieve these goals, the approach to treat disaster has changed into a multi-dimensional holistic approach by addressing disasters through short-term (rescue), medium-term (rehabilitation: “Build Back Better” programme) and long-term actions (preparedness and mitigation through education & training).

Several steps have been taken since then:

- One of the first actions for Disaster Risk Reduction (DRR) in the 1990s was the preparation of the “vulnerability atlas” to locate risk zones that are prone to multiple hazards.
- DM Act, 2000 was passed by the GoI and it was made mandatory to build the similar structure in all states in the federal, district and up to local levels as the next step.
- In 2005, with the National Disaster Management Act (NDMA), India started institutionalising the DM more thoroughly. To implement the Act into action, new institutional structures, i.e. the National DM Authority has been set up at centre, state, district and local levels which involve relevant ministries, various government departments and administrative bodies within its purview for coordination (Fig. 1). Non-government organisations and the communities became an essential part of this DM structure, too.
- A legal-institutional framework was developed based on the NDMA, 2005 in the vertical and horizontal hierarchical order covering the entire federal set up of India to tackle the legal issues.
- Availability of funds is very vital for making the disaster response a reality. Therefore, National and State level Disaster Response Fund (NDRF & SDRF) have been approved to make money available without delay (Tab. 1).

Tab. 1: Planned state-wise allocation of Disaster Response Fund 2013-2014 (MF 2009: 450).

million INR	States
>5000	Andhra Pradesh, Gujarat, Rajasthan
3500-5000	Assam, Bihar, MadhyaPradesh, Maharashtra, Odisha, Tamil Nadu, Uttar Pradesh, West Bengal
3490-1000	Chhattisgarh, Himachal Pradesh, Jammu & Kashmir, Jharkhand, Karnataka, Kerala, Punjab, Uttarakhand
<1000	Arunachal Pradesh, Goa, Manipur, Meghalaya, Mizoram, Nagaland, Sikkim, Tripura
70350.22	Total

- For preparedness and mitigation, early warning systems (EWS) were intensified coupled with VSATs, (very small aperture terminal, an earth bound satellite station used for voice, video and data transfer as well as for communication between various relevant departments for a quick action.
- Inclusiveness is a major focus in India's fight against disasters. Therefore, in the National DM Policy 2009, special provisions were made for *Groups with Special Needs* (GSN), i.e. elderly, children, women, people from lower castes and ethnic minorities as they are often the worst victims in any kind of disasters.
- School Children comprise about 1/3 of India's population. After the Kumbakonam fire tragedy in 2004, a *School Safety Project* was initiated. Additionally, in the 10th Five-Year-Plan (2002-2007) Disaster Education and DM were launched in the curricula of school and professional education, aiming towards capacity building among the target groups.
- In the 12th Five-Year-Plan (2012-2017), a working group in the Planning Commission is formed to increase the efficiency towards mainstreaming the efforts of Disaster Risk Reduction (DRR) to create viable emergency plans.
- In 2013, the Crowd Management Plan has been developed to avoid stampede.

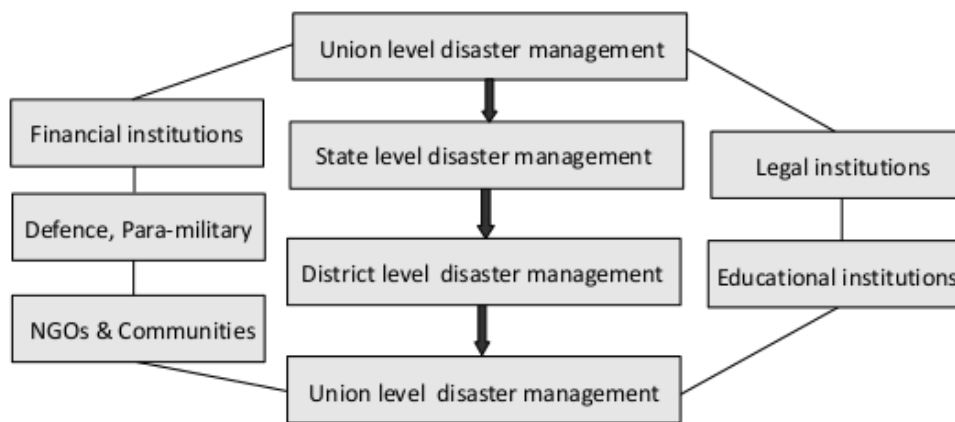


Fig. 1: Institutional Structure of Disaster Management in India.

Issues and Challenges

In October 2013, the states of Andhra Pradesh and Odisha had about 36 hours to prepare for the super cyclone *Phailin*. Facilitated by the early warning system and other activities, the states could evacuate 1 million people and brought them to safety. Therefore, the human or property loss was far less compared to the loss incurred during the super cyclone that hit Odisha in 1999.

But on the other hand, although sustainability and coordination at all levels are the "Mantras" of Indian DM programme, a major problem is that not all states are adhering to them. In June 2013, the same year the *Phailin* stroke, mishandling of DM coupled with non-sustainable tourism oriented developmental planning caused a havoc during the Uttarakhand flood, causing huge human and property losses. The state of Uttarakhand constructed several hydro-electricity plants to harness power from rivers in order to provide to the growing tourism sector. The state ignored fundamental concerns about regional geological and physical constraints and deforestation was allowed to continue in order to make space for hotels and parking spaces for tourists, flouting the set building rules and risking the eventuality: the flood. In April, 2013, two months

before the disaster happened, the Comptroller and Auditor General warned the Uttarakhand government about not spending the SDRF for its designated purposes, i. e. reduction of disaster risks. When the disaster finally hit, the rescue operation was in total chaos due to lack of understanding and preparedness of the state machineries. The state of Uttarakhand has still not recovered from the destruction and the huge loss. Therefore, recently the GoI extended a special relief package of INR 145.00 crore to the state government for rebuilding.

The DM programme taken up by the GoI is very well structured ensuing some positive results. But when one compares the resources spent to maintain the DM's huge structure with the losses each disaster caused, achievements still fall short. This lack of performance is accentuated by the "top to bottom" approach (Fig. 1) to DM, which, with a propensity to inculcate bureaucracy, delays decisions and allocation of resources and reflects a lack of good governance. Furthermore, the absence of reality check and malpractice, the regional disparities as well as discriminatory attitudes to victims during disasters add to the woe and have the potential to trigger conflicts. To

be a disaster resilient society, India needs to get rid of them.

Conclusion

For past years, India showed confidence to handle disasters and rejected all international helps in the time of crises; even during the tsunami in 2004. India rather helped its neighbours like Sri Lanka, Bangladesh, the Maldives with knowledge, technology and

assets in their reconstruction processes. Most part of South Asia is acutely vulnerable to various disasters. Till now there is no plan for a holistic approach to DM for the region. DM is still not a priority topic in the discussion agenda of the SAARC. As an emerging economic power, India should take initiative in this regard to make a consolidated DM plan for the entire South Asia.

Literaturverzeichnis

Kapur, A. et al. (eds.) (2005): Disasters in India: Studies of Grim Reality. New Delhi.

Khan Banerjee, B. (2005): Natural Hazards in Indian School Education and the Tsunami Experience. In: Internationale Schulbuchforschung, 27(4): 407-424.

Khan Banerjee, B. (2011): Towards Life Skills and Competencies - Disaster Education in Indian Schools. In: Meyer, C. Henry, R. & Stöber, G. (Hrsg.): Geographische Bildung. Kompetenzen in didaktischer Forschung und Schulpraxis. Braunschweig, 161-175.

MF (Ministry of Finance) (2009): Thirteenth Finance Commission Report. New Delhi.

MHA (Ministry of Home Affairs) (2011): State Level Programmes for Strengthening Disaster Management in India. New Delhi.

MHA (Ministry of Home Affairs) (2013): National Policy on Disaster Management (NPDM). <http://www.ndmindia.nic.in> (12.01.2014).

Kontakt

Basabi Khan Banerjee, Dr.
Petristr.12, 38118, Braunschweig
bkhanbanerjee@gmail.com

Straßenbau in Nepal zwischen ländlicher Entwicklung und einem erhöhten Risiko durch Hangrutschungen

Thomas Lennartz

Schlagworte: Straßenbau, Risiko, Massenbewegungen, Nepal, Entwicklungszusammenarbeit

Der Bau neuer Straßen spielt in Strategien zur Förderung ländlicher Entwicklung eine bedeutende Rolle. In Gebirgsregionen führt er aber gleichzeitig zu einer Erhöhung des Risikos durch gravitative Massenbewegungen (z. B. Rutschungen, Felsstürze). Der vorliegende Beitrag skizziert die Fallstudie eines von der deutschen Entwicklungszusammenarbeit in Nepal unterstützten Straßenbauprojekts, das zur Gründung einer Siedlung in einer Gefahrenzone geführt hat. Es wird gezeigt, dass die Besiedlung dieses Standorts vor allem auf starke ökonomische Anziehungskräfte zurückzuführen ist. Zusätzlich liefern die Prinzipien des *Green Road Approach* (GRA), an denen das Straßenbauprojekt ausgerichtet war, zusätzliche Anreize für die Ansiedlung in der Gefahrenzone. Die hier präsentierten Ergebnisse zeigen nur einen Ausschnitt der Fallstudie. Eine ausführliche Analyse findet sich bei Lennartz (2013).

Straßenbau, Entwicklung und Naturrisiken

Weltweit nutzen Regierungen und Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit den Bau von Straßen als Instrument zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung in abgelegenen, ländlichen Regionen. Mit Blick auf die sozioökonomische Entwicklung von Gebirgsregionen wird der Einfluss einer Anbindung zuvor nicht erschlossener Talschaften seit einigen Jahrzehnten intensiv diskutiert (z. B. Allan 1986; Uhlig & Kreutzmann 1995). Es wird zu Recht darauf hingewiesen, dass Entwicklung nicht erst mit dem Bau einer Straße beginnt (Kreutzmann 2000). Dennoch genießen Straßenbauprojekte sowohl unter der lokalen Bevölkerung als auch unter den politischen Entscheidungsträgern eine hohe Priorität. Als eine der wichtigsten Geberorganisationen für die Finanzierung von Infrastrukturprojekten sieht auch die Weltbank den Verkehrssektor als einen „*crucial driver of development, bringing socioeconomic opportunities within the reach of the poor and enabling economies to be competitive and thrive in a globalized world*“ (WB 2013: o. S.).

Nepal gehört zu den am wenigsten erschlossenen Ländern der Erde. Nach Daten der Weltbank leben 18,6 Millionen Menschen, also etwa zwei Drittel der Gesamtbevölkerung Nepals, weiter als 2 km von einer ganzjährig befahrbaren Straße entfernt (WB 2007). Die geringe Erschließung der ländlichen Bergregionen wurde bereits in den 1950er Jahren als ein wesentliches Hemmnis für die Entwicklung des Landes bewertet (Hagen 1959). Seither wurden vonseiten

internationaler Geber und der Regierung des Landes große Anstrengungen unternommen, das Straßennetz auszuweiten. Verlässliche Daten liegen nur für das sogenannte *Strategic Road Network* (SRN) vor, das Highways und befestigte Zubringerstraßen umfasst. Dieses konnte von 1951 bis 2010 von 376 km auf 19.477 km erweitert werden (DoR 2012; NPC 2010).

Durch die Lage im Himalaya hat der Bau von Straßen in Nepal einen großen Einfluss auf das Risiko durch gravitative Massenbewegungen. Durch Erschütterungen während der Bauphase, Hangunterschneidungen, sowie Veränderungen der Hanghydrologie und der Auflast verringern Straßen die Stabilität von Hängen. Dadurch weisen Gebiete entlang von Straßen eine besonders hohe Gefährdung auf (Hearn 2002; Nüsser et al. 2010; Sidle et al. 2006). Überdies beeinflussen neue Straßen in hohem Maße die Siedlungsentwicklung (Sarkar 2010). Sie führen häufig zu einer Ausweitung von Siedlungen in bislang ungenutzte Gefahrenbereiche und sind daher in hohem Maße für die steigende Zahl an Todesfällen durch Massenbewegungen in Nepal verantwortlich (Petley et al. 2007).

Entstehung einer neuen Siedlung infolge einer Entwicklungsintervention

In weiten Teilen Nepals führte der von 1996 bis 2006 andauernde bewaffnete Konflikt zwischen maoistischen Rebellen und nationalen Sicherheitskräften in den umkämpften ländlichen Gebieten zu einer Gefährdung der Lebenssicherung der Bevölkerung (Keck 2012). Um die Bevölkerung des besonders stark betroffenen Distrikts Rukum bei der Überwindung der konfliktbedingten Auswirkungen (z. B. Engpässe in der Nahrungsmittelversorgung, zerstörte Infrastruktur) zu unterstützen, führte die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) zwischen 2004 und 2010 zwei aufeinander folgende Entwicklungsprojekte durch. Diese umfassten unter anderem den Bau einer 34 km langen unbefestigten Straße. Am deren Endpunkt entwickelte sich in kurzer Zeit eine neue Siedlung mit mehr als 100 Einwohnern auf einem zuvor lediglich landwirtschaftlich genutzten Schwemmfächer. Dieser befindet sich unterhalb einer aktiven Rutschungszone. Die Siedlung ist daher in hohem Maße durch Massenbewegungen gefährdet, die sich regelmäßig zur Zeit des Sommermonsuns ereignen (Foto 1).

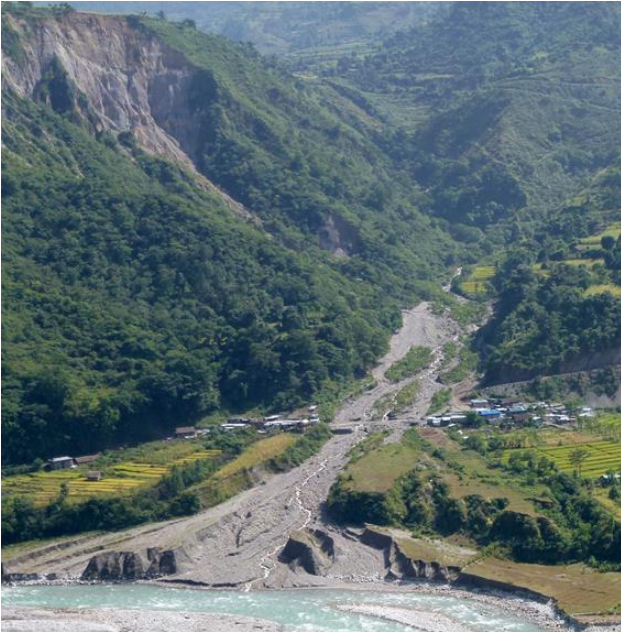


Foto 1: Neue Siedlung in einer Gefahrenzone (Foto: T. Lennartz, Oktober 2012).

Ökonomische Anreize für die Besiedlung der Gefahrenzone

In der Literatur lassen sich zahlreiche Begründungen für die Besiedlung von Gefahrenzonen finden. Zu den am häufigsten genannten Ursachen gehören eine mangelnde Gefahrenwahrnehmung aufgrund der Unkenntnis lokaler Umweltbedingungen (z. B. Oven 2009) sowie die Verdrängung ethnisch, politisch und/oder ökonomisch marginalisierter Gruppen auf gefährdete Standorte (z. B. Bolin 2006; McCoy & Dash 2013; Sudmeier-Rieux 2014). Außerdem existieren in vielen Fällen auch starke ökonomische Anreize, die eine Besiedlung von Gefahrenzonen attraktiv erscheinen lassen (z. B. Santi et al. 2011).

Eine Unkenntnis der lokalen Umweltbedingungen kann in diesem Fall ausgeschlossen werden. Die Siedler kommen alle aus den umliegenden Dörfern und haben ein dezidiertes lokales Wissen über Massenbewegungen (Lennartz 2013a). Auch die Verdrängung marginalisierter Gruppen spielt in diesem Fallbeispiel keine entscheidende Rolle (Lennartz 2013b). Für die Gründung der neuen Siedlung sind vor allem ökonomische Anreize ausschlaggebend. Die neu entstandene Siedlung besteht vor allem aus kleinen Teestuben, Garküchen und Geschäften. Trotz seiner geringen Größe von lediglich 30 Geschäften ist der neue Basar einer der wichtigsten Handlungspunkte der Region. Kunden aus dem gesamten östlichen Teil des Distrikts können hier die unterschiedlichsten Haushaltswaren erwerben, die über die neue Straße aus dem Terai und Indien importiert werden.

Befragungen ergaben, dass die Geschäftsleute im Schnitt etwa 130.000 Nepalesische Rupien (NPR) pro Jahr verdienen (100 NPR \approx 1 Euro). Die Einkünfte variieren jedoch je nach Art des Geschäfts, den persön-

lichen Fähigkeiten der Besitzer und ihren Investitionsmöglichkeiten beträchtlich. Während der Verdienst von einem Drittel der Geschäftsleute nur 10.000 bis 50.000 NPR beträgt, liegt der Gewinn bei einem weiteren Drittel zwischen 200.000 und 700.000 NPR. Vergleicht man diese Zahlen mit dem durchschnittlichen, jährlichen Haushaltseinkommen, das in den ländlichen Bergregionen Westnepals bei etwa 120.000 NPR liegt (CBS 2011), zeigt sich, dass beträchtliche ökonomische Anreize für die Eröffnung eines Geschäfts in dem neuen Basar bestehen. Vor dem Hintergrund geringer landwirtschaftlicher Erträge, die kaum die Subsistenz der Haushalte gewährleisten können und der steigenden Bedeutung monetären Einkommens, stellt die Besiedlung des gefährdeten Schwemmfächers eine Strategie zur Verringerung alltäglicher Risiken dar. Eine Steigerung des Risikos durch Naturgefahren wird dafür in Kauf genommen.

Anreize durch den Green Road Approach

Das Entwicklungsprojekt der GIZ folgte beim Bau der Straße den Richtlinien des sogenannten „Green Road Approach“ (GRA), der in Nepal seit den 1970er Jahren unter Federführung von Organisation der deutschen und schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit entwickelt wurde. Ziel des GRA ist die Konstruktion von kostengünstigen und möglichst umweltverträglichen Straßen, bei deren Planung und Bau partizipative und arbeitsintensive Methoden verwendet werden. Die zum Zeitpunkt der Projektimplementierung existierenden Guidelines zum GRA (Acharya et al. 1999; GTZ 2008a, 2008b; Schaffner 1987) beschreiben zahlreiche Methoden, mit deren Hilfe sich die destabilisierenden Effekte von Straßen auf die umliegenden Hänge verringern lassen. Zu diesen Maßnahmen gehören etwa die Bepflanzung von Böschungen, der Bau von Schutzstrukturen (Foto 2), die kontrollierte Ablagerung des Aushubs, oder der Verzicht auf Sprengungen während des Baus.

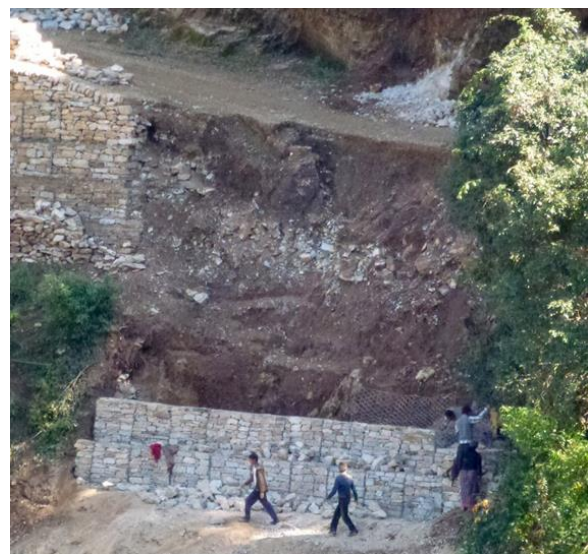


Foto 2: Stabilisierung einer beschädigten Böschung mit Gabionen (Foto: T. Lennartz, November 2012).

Im Gegensatz dazu beschäftigen sich die Handreichungen nur wenig mit den Auswirkungen von Straßen auf die Siedlungsentwicklung und die Exposition von Menschen und Häusern gegenüber Gefahrenprozessen. Eine gesteigerte Bautätigkeit entlang von Straßen wird durchweg als positives Zeichen für den ökonomischen Erfolg des Straßenbauprojekts gewertet. Dass neue Siedlungen das Risiko durch Massenbewegungen erhöhen können wird nicht problematisiert.

Darüber hinaus liefert der Ansatz zusätzliche Anreize für eine intensive Bautätigkeit entlang der Straßen. Um die Kosten zu reduzieren, wird eine freiwillige Bereitstellung des für die Straße benötigten Baulands durch deren Besitzer vorausgesetzt. Kompensationszahlungen sind nicht vorgesehen. In Fällen, in denen die Eigentümer sich weigern, ihr Land für den Straßenbau zur Verfügung zu stellen, sehen die Guidelines vor, die Grundbesitzer mit Verweis auf den steigenden Grundstückswert zur Einwilligung zu überzeugen. Es wird argumentiert, dass die Straßenanbindung zu einer deutlichen Wertsteigerung des verbliebenen Lands führt. Erfahrungen aus vergangenen Projekten zeigen, dass eine Wertsteigerung um mehr als das Zehnfache nicht unrealistisch ist (Acharya et al. 1999). Wenn die betroffenen Grundbesitzer nach Fertigstellung der Straße einen weiteren Teil ihres verbliebenen Landes veräußern oder vermieten, können sie so den erlittenen Landverlust mehr als ausgleichen.

Diese Argumentation ist schlüssig und auch nicht grundsätzlich abzulehnen. Sie kann aber in einigen Fällen zusätzliche Anreize für die Besiedlung gefährdeter Areale entlang eines Straßenkorridors liefern. Auch im Fall des beschriebenen Basars finden die

Eigentümer der Grundstücke auf dem Schwemmfächer kurz nach Beginn der Bauarbeiten an, ihr Land an die Ladenbesitzer zu vermieten. Um solche ungewollten Siedlungsentwicklungen wie die hier beschriebene Fallstudie in Zukunft verhindern zu können, sollten die Eigentümer von gefährdetem Land überzeugt werden, auf eine Veräußerung zu verzichten. Dies entspräche auch den allgemeinen Empfehlungen der zuständigen Regierungsbehörden, die eine Besiedlung von Straßenrändern grundsätzlich kritisch sehen und im Fall von Straßen des SRN gar gänzlich verbieten (DoLIDAR 1999; GoN 1974),

Mittlerweile hat die GIZ unter Mitarbeit des Autors ihre Handreichungen und Anwendungsbeispiele entsprechend angepasst. Die überarbeiteten Versionen weisen ausdrücklich auf die Problematik der Besiedlung von Gefahrenzonen hin und schlagen vor, die Siedlungsentwicklung durch Schaffung von Anreizen in ungefährdeten Gebieten aktiv zu lenken (GIZ 2013a, 2013b, 2013c).

Fazit

Die Fallstudie aus Nepal zeigt, dass der Bau von Straßen über ökonomische Anreize einen starken Einfluss auf die Siedlungsentwicklung in wenig erschlossenen ländlichen Räumen ausübt. Dies kann in bestimmten Situationen zu einer Erhöhung des Risikos durch Naturgefahren führen. Die bisherige Vernachlässigung dieser Problematik durch den GRA ist mittlerweile behoben. Dies ist ein erster Schritt, der dazu beiträgt, dass in Zukunft die positiven wirtschaftlichen Effekte ländlicher Straßen genutzt werden können, ohne das Risiko durch Naturgefahren mehr als notwendig zu erhöhen.

Literaturverzeichnis

Acharya, B. N., Aryal, R., Karmacharya, B. & Meyer, W. P. (1999, 2nd ed.): Green Roads in Nepal. Best Practices Report. An Innovative Approach for Rural Transport Infrastructure Development in the Himalayas and Other Mountainous Regions. Kathmandu.

Allan, N. J. R. (1986): Accessibility and Altitudinal Zonation Models of Mountains. In: Mountain Research and Development 6(3): 185-194.

Bolin, B. (2006): Race, Class, Ethnicity, and Disaster Vulnerability. In: Rodríguez, H., Quarantelli, E. L. & Dynes, R. R. (eds.): Handbook of Disaster Research. New York, 113-129.

CBS (Central Bureau of Statistics) (2011): Nepal Living Standards Survey 2010/11. Statistical Report Volume Two. Kathmandu.

DoLIDAR (Department of Local Infrastructure Development and Agricultural Roads) (1999): The Approach for the Development of Rural and Agricultural Roads. Kathmandu.

DoR (Department of Roads) (2012): Road Statistics. www.dor.gov.np/comparative_chart_of_road.php (05.02.2014).

GIZ (Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit) (2013a): Rural Road Construction Strategy. www.methodfinder.net/download83.html (06.02.2014).

GIZ (Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit) (2013b): Rural Road Construction Strategy. Example 1: Community-Based Road Construction in Times of Conflict: Lessons Learned from Rukum and Rolpa, Mid-Western Nepal. www.methodfinder.net/download83.html (06.02.2014).

GIZ (Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit) (2013c): Rural Road Construction Strategy. Example 2: Community-Based Road Construction for Livelihood Improvement in Far-Western Nepal. www.methodfinder.net/download83.html (06.02.2014).

GoN (Government of Nepal) (1974): Public Roads Act, 2031 (1974). Kathmandu.

- GTZ (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit) (2008a): Practitioner's Guide. Method: Rural Road Construction Strategy, Eschborn.
- GTZ (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit) (2008b): Practitioner's Guide. Method: Rural Road Construction Strategy. Example: Construction of "Green Roads" through Community Based Organisations in Nepal, Eschborn.
- Hagen, T. (1959): Observations on Certain Aspects of Economic and Social Development Problems of Nepal. New York.
- Hearn, G. J. (2002): Engineering Geomorphology for Road Design in Unstable Mountainous Areas: Lessons Learnt after 25 Years in Nepal. In: Quarterly Journal of Engineering Geology and Hydrogeology 35(2): 143-154.
- Keck, M. (2012): Der Bürgerkrieg in Nepal – (Über-) Leben in umkämpften Zwischenräumen. In: Geographische Rundschau 64(2): 34-39.
- Kreutzmann, H. (2000): Improving Accessibility for Mountain Development: Role of Transport Networks and Urban Settlements. In: Banskota, M., Papola, T. S. & Richter, J. (eds.): Growth, Poverty Alleviation and Sustainable Resource Management in the Mountain Areas of South Asia. Feldafing, 485-513.
- Lennartz, T. (2013a): Milcherde und der Zorn der Götter: Lokales Wissen zur Verringerung des Risikos durch Hangrutschungen in Nepal. In: Lennartz, T., Butsch, C., Franz, M. & Kroll, M. (Hrsg.): Aktuelle Forschungsbeiträge zu Südasien. Heidelberg, 27-30.
- Lennartz, T. (2013b): Constructing Roads – Constructing Risks? Settlement Decisions in View of Landslide Risk and Economic Opportunities in Western Nepal. In: Mountain Research and Development 33(4): 364-371.
- McCoy, B. & Dash, N. (2013): Class. In: Thomas, D. S. K., Phillips, B. D., Lovekamp, W. E. & Fothergill, A. (eds.): Social Vulnerability to Disasters. Boca Raton, 83-112.
- NPC (National Planning Commission) (2010): Three Year Plan Approach Paper (2010/11 - 2012/13). Kathmandu.
- Nüsser, M., Lennartz, T. & Schmidt, S. (2010): Stability and Instability of Slopes in an Earthquake-Affected Area of Pakistan-Administered Kashmir. In: Die Erde 142(3): 31-48.
- Oven, K. J. (2009): Landscape, Livelihoods and Risk: Community Vulnerability to Landslides in Nepal. Durham.
- Petley, D. N., Hearn, G. J., Hart, A. B., Rosser, N. J., Dunning, S. A., Oven, K. J. & Mitchell, W. (2007): Trends in Landslide Occurrence in Nepal. In: Natural Hazards 43(1): 23-44.
- Santi, P. M., Hewitt, K., VanDine, D. F. & Barillas Cruz, E. (2011): Debris-flow Impact, Vulnerability, and Response. In: Natural Hazards 56(1): 371-402.
- Sarkar, R. (2010): Rural Accessibility and Development: Sustainability Concerns in an Ecologically Fragile Mountain Belt. In: Economic & Political Weekly 45(21): 63-71.
- Schaffner, U. (1987): Road Construction in the Nepal Himalaya: The Experiences from the Lamosangu-Jiri Road Project (1987). Kathmandu.
- Sidle, R. C., Ziegler, A. D., Negishi, J. N., Nik, A. R., Siew, R. & Turkelboom, F. (2006): Erosion Processes in Steep Terrain – Truths, Myths, and Uncertainties Related to Forest Management in Southeast Asia. In: Forest Ecology and Management 224(1-2): 199-225.
- Sudmeier-Rieux, K. I. (2014): Resilience – an Emerging Paradigm of Danger or of Hope? In: Disaster Prevention and Management 23(1): 67-80.
- Uhlig, H. & Kreutzmann, H. (1995): Persistence and Change in High Mountain Agricultural Systems. In: Mountain Research and Development 15(3): 199-212.
- WB (World Bank) (2007): Access to Rural Transport. www.worldbank.org/transport/transportresults/headline/rural-access/ (06.02.2014).
- WB (World Bank) (2013): Transport. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTTRANSPORT/0,,contentMDK:21517582~menuPK:337124~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:337116,0.html> (06.02.2014)

Kontakt

Thomas Lennartz (Dipl.-Geogr.)
 Südasien-Institut, Universität Heidelberg
 Im Neuenheimer Feld 330, 69120 Heidelberg
 thomas.lennartz@uni-heidelberg.de

Informalität als flexibles Planungsinstrument – die Exzeptionalität städtebaulicher Großprojekte in der Flussaue der Yamuna in Delhi

Alexander Follmann

Schlagworte: Stadtentwicklung, Städtebauliche Großprojekte, Informalität, Delhi, Indien

“Show me another city in the world, which has not developed its riverbanks. Development has to take place.”

(Sheila Dixit, ehemalige Ministerpräsidentin Delhis im Interview mit CNN IBN Live im Oktober 2007)

Im Zuge wirtschaftlicher Liberalisierung sowie fortschreitender Globalisierungsprozesse ist es das Ziel der Stadtentwicklungspolitik indischer Metropolen, die wirtschaftliche Attraktivität und das Image der Städte zu verbessern (vgl. Follmann & Trumpp 2013). Die indische Hauptstadt Delhi soll bis 2021 zu einer „Global Metropolis“ und „World-Class City“ umgebaut werden (vgl. DDA 2006). Die *Delhi Development Authority* (DDA), die dieses Ziel im Masterplan festgeschrieben hat und als zentrale Stadtentwicklungsbehörde direkt dem *Ministry of Urban Development* der indischen Regierung unterstellt ist, setzt hierbei insbesondere auf städtebauliche Großprojekte.

Die ambitionierte Zielsetzung verschärft die urbanen Landnutzungskonflikte innerhalb der Megastadt, die auf Grund von anhaltendem Bevölkerungswachstum und dem Wirtschaftswachstum vergangener Jahre ohnehin erheblich sind. Die Ausrichtung der Stadt auf globale Wettbewerbsfähigkeit geht einher mit dem Ausbau moderner Infrastruktur (Strom, Wasser, Verkehr, Telekommunikation), hochwertigen Wohnstandorten, der Bereitstellung von neuen Unternehmensstandorten (Sonderwirtschaftszonen: SEZs, IT-Parks) sowie der Errichtung von Shopping-Centern (*malls*), Freizeitparks, Sportstätten, etc. (vgl. Dupont 2011). Oftmals handelt es sich hierbei um städtebauliche Großprojekte, welche die Stadt neu definieren sollen und als *public-private partnerships* realisiert werden. Die Folge ist ein steigender Entwicklungsdruck auf verbliebene Freiflächen sowie auf die Flächen, deren aktuelle Nutzungen im Hinblick auf einen erhofften Aufstieg der Stadt als nicht mehr zeitgemäß gelten.

Yamuna-Aue in Delhi

Die Yamuna durchfließt die Megastadt Delhi von Nord nach Süd auf einer Länge von ca. 48 km. Mit ca. 97 m² macht die Flussaue rund 7 % des *National Capital Territory of Delhi* aus und wird bis heute überwiegend landwirtschaftlich genutzt. Die Flussaue ist der größte verbliebene Naturraum und ein wichtiges Gebiet für die Grundwasserneubildung. Aufgrund der starken

Verschmutzung des Flusses durch die Einleitung überwiegend ungeklärter Abwässer sowie des Risikos monsunaler Überschwemmungen, war die Flussaue lange Zeit ein unattraktiver und vernachlässigter Raum. Bereits seit der Unabhängigkeit entstanden in hier Marginalsiedlungen (Slums). Ausgelöst durch ein Gerichtsurteil des *High Court of Delhi* räumten die städtischen Behörden zwischen 2004 und 2006 alle zentralgelegenen Slums entlang der Yamuna. Hierbei kam es zur Vertreibung von ca. 300.000 Bewohnern, die sich auf und entlang der Deiche niedergelassen hatten (vgl. Batra & Mehra 2008, Dupont & Ramanaathan 2008, Menon-Sen & Bhan 2008, Bhan 2009, Follmann & Trumpp 2013, Follmann 2014a).

Der enorme Entwicklungsdruck, der heute auf der Flussaue lastet, zeigt sich an städtebaulichen Großprojekten, die dort innerhalb der letzten 10 Jahre entstanden sind. Diese umfassen neben Schnellstraßen, Brücken und Stadtbahnlinien den *Akshardham Temple*, das *Commonwealth Games Village*, zwei Metro-Depots, zwei großflächige Bus-Depots sowie einen IT-Büropark (vgl. Follmann 2014b). Des Weiteren wird bereits seit den 1970er Jahren über eine Kanalisierung der Yamuna und der Entwicklung einer *riverfront* nach westlichem Vorbild diskutiert. Die in jüngerer Zeit realisierten Großprojekte stehen jedoch in der Regel nicht in räumlich-funktionaler Beziehung zum Fluss. D. h. nicht die besondere Lage am Wasser hat zur Entwicklung dieser Projekte geführt, sondern die Flächenverfügbarkeit und die zentrale Lage im Stadtgebiet waren ausschlaggebend.

Exzeptionalität städtebaulicher Großprojekte

Bei zahlreichen Untersuchungen zu städtebaulichen Großprojekten liegt der Fokus auf den Akteuren die für die Umsetzung der Projekte verantwortlich sind und ihren Strategien (vgl. u. a. Bruzelius et al. 2002, Priemus et al. 2008). In anderen Studien stehen weiterhin Fragen der Finanzierung und Beteiligung der öffentlichen Hand (Altshuler & Luberoff 2003) sowie Planungsdiskurse und besondere Planungspraktiken der beteiligten Akteure im Vordergrund der Untersuchungen (Swyngedouw et al. 2002). Besonders Swyngedouw et al. (2002) stellen hierbei die Exzeptionalität in Planung und Implementierung von Großprojekten in europäischen Städten heraus. Obwohl sich Großprojekte in bestehende Planungspraktiken und -gesetze einfügen müssen, erfolgt ihre Konzeption und

Implementierung oftmals außerhalb bestehender Vorgaben (Swyngedouw et al. 2002: 572). Öffentliche und private Akteure berufen sich hierbei auf die Größe und die besondere Bedeutung der Projekte und begründen damit Ausnahme- und Sonderregelungen. Im Allgemeinen wird dieses als Abkehr von gesamtstädtischer Stadtplanung hin zu einer verstärkt umsetzungs- und projektorientierten Planung gedeutet (vgl. Swyngedouw et al. 2002).

Großprojekte und urbane Informalität

Städtebauliche Großprojekte treffen in indischen Megastädten auf vielfältige Raumansprüche und vielschichtige Fragen der Regier- und Steuerbarkeit. Eine besondere Herausforderung ergibt sich hierbei aus der allgegenwärtigen urbanen Informalität. In diesem Zusammenhang argumentiert Shatkin (2011: 82), dass die zunehmende Privatisierung der Planung und Realisierung von Großprojekten in asiatischen Städten auf die Erkenntnis zurückzuführen ist, dass der Staat die Kontrolle über die Stadtentwicklung weitestgehend verloren hat. Insofern stellt sich die Frage, ob städtebauliche Großprojekte erfolversprechende

Ansatzpunkte darstellen können, eine räumlich und zeitlich abgegrenzte Plan- und Realisierbarkeit in die Stadtentwicklung indischer Megastädte zurückzubringen. Doch ungeklärte Eigentumsverhältnisse und informelle Landnutzungen können die Realisierung ehrgeiziger Großprojekte behindern und führen häufig zu langjährigen Gerichtsverfahren (vgl. Benjamin 2008, Roy 2009).

Damit die Implementierung städtebaulicher Großprojekte möglichst schnell und reibungslos ablaufen kann, bedarf es daher oftmals vereinfachter Verfahren zur Erschließung neuer Flächen (z. B. landwirtschaftlich genutzter Flächen) bzw. zur Umnutzung bestehender, in den Augen der Politik und Planung minderwertiger und unerwünschter Nutzungen (z. B. Slums). Im Fokus der Untersuchung in der Flussaue der Yamuna in Delhi steht insofern die Frage der Übertragbarkeit der Erkenntnisse aus europäischen Studien zur Exzeptionalität städtebaulicher Großprojekte auf den indischen Kontext sowie die Betrachtung des Zusammenspiels von Exzeptionalität und Informalität bei der Realisierung von städtebaulichen Großprojekten in der indischen Stadtentwicklung.



Foto 1: Akshardham Temple mit Commonwealth Games Village im Hintergrund (Foto: Follmann, September 2010).

Informalität als flexibles Planungsinstrument

Informalität wurde lange als Unregelmäßigkeit und als etwas zutiefst Widersprüchliches zur städtischen Planung verstanden, doch Ananya Roys (Re)interpretation von Informalität als *“mode of urbanization”* (Roy 2005: 148) hat dem Begriff neue Bedeutung zugeschrieben. Roy (2005) argumentiert, dass Informalität nicht nur als das verstanden werden darf, was der Staat nicht zu regulieren im Stande ist, sondern dass der Staat informelle Nutzungen ganz bewusst zulässt, toleriert, fördert und teilweise sogar selber schafft. Auf diese Weise wird eine konstante Verhandlung über die Ansprüche an den Raum möglich, ohne dass der Staat bestimmte Nutzungen legalisiert – d. h. auf unbestimmte Zeit festschreibt (Roy 2004: 159). Weiterhin gewährleistet dieses ein Höchstmaß an Flexibilität im Umgang mit unerwünschten bzw. ‚minderwertigen‘ Nutzungen und der Staat behält sich die Abwertung und Illegalisierung von Nutzungen (z. B. durch gezielte Kriminalisierung) zu einem späteren Zeitpunkt offen.

Roy (2009) nennt in diesem Zusammenhang drei Instrumente, die staatliche Akteure nutzten um diese Flexibilität aufrecht zu erhalten: *deregulation* (z. B. Gesetze für vereinfachte Landnutzungsänderungen und Enteignungen, *public-private partnerships*), *exceptionalism* (vielfältige Ausnahmeregelungen z. B. Sonderwirtschaftszonen) und *unmapping*. Das zweistufige Prinzip des *unmapping* beruht auf einer bewussten Nicht-Berücksichtigung bestehender Landnutzungen (z. B. Slums) sowie schützenswerter ökologisch sensibler Räume (z. B. Flussaue) im Planungsprozess. Diese Ungenauigkeiten können dann genutzt werden, um die Stadt neu zu planen ohne auf die ausgesparten Aspekte Rücksicht nehmen zu müssen. Ein solches Vorgehen schafft vielfältige Möglichkeiten für die staatlichen Behörden Planungsvorgaben und rechtlichen Rahmenbedingungen zu umgehen.

Großprojekte in der Flussaue der Yamuna

Der heutige Standort des *Akshardham* Tempels und des *Commonwealth Games Villages* in der Flussaue der Yamuna (Foto 1) war bereits in den frühen 1990er als Standort für ein städtebauliches Großprojekt in der Diskussion. Im Rahmen der geplanten Kanalisierung des Flusses sollte hier Delhis neues Finanz- und Konferenzzentrum entstehen (DDA - *Special Project Cell* 1998). Doch das staatliche Umweltplanungsinstituts *National Environmental Engineering Research Institute* (NEERI), welches 1998 durch die DDA mit einer Voruntersuchung beauftragt wurde, sprach sich gegen eine Kanalisierung aus und untersagte jegliche Nutzung der Flussaue für Wohnen sowie Gewerbe und erlaubte lediglich die Nutzung der Flussaue für „recreational, aesthetic, heritage, religious and cultural purposes“ (NEERI 1999: 9).

Bereits seit den 1960er Jahren bemühte sich eine Religionsgemeinschaft, die dem Swaminarayan-Hinduismus zugehörig ist, um ein Grundstück zum Bau eines Tempels in der Flussaue. Die Regierungskoalition der *National Democratic Alliance* (NDA) unter Führung der hindu-nationalistischen *Bharatiya Janata Party* (BJP) folgte diesem Ersuchen und ermöglichte den *Akshardham* Tempel als politischen und religiösen Prestigebau. Aus Sicht der DDA fand der Tempelkomplex Zustimmung, weil diese hiermit die Entwicklung der Flussaue vorantreiben wollte. In 1999 änderte die DDA folglich die im Masterplan vorgesehene Flächennutzung für 42,5 ha von *agricultural and water body* zu *public and semi-public uses*. Ab 2000 errichtete die DDA mit dem sogenannten *Akshardham Bund*, einen Deich der den Tempel vor monsunalen Überschwemmungen schützen soll (Foto 2). Da die DDA für den Deich auf die Planungen zurückgegriffen hat, die zur Kanalisierung der Yamuna erstellt worden waren, ist der eingedeichte Bereich mit insgesamt ca. 120 ha jedoch deutlich größer gefasst worden als der eigentliche Tempelkomplex. Der *Akshardham* Tempel eröffnete 2005 – genau in der Zeit erfolgte wenige Hundert Meter entfernt der Abriss der Slums.



Foto 2: *Akshardham Bund* mit Schutzmaßnahmen zur Sicherung des *Commonwealth Games Village* (Foto: Follmann, Februar 2011).

Nach der Vergabe der *Commonwealth Games 2010* an Delhi im Jahr 2003 wurde von oberster Regierungsebene die Entscheidung getroffen, dass Athletendorf auf den miteigedeichten, benachbarten Flächen in der Flussaue zu errichten. Im klaren Widerspruch zu den Vorgaben des staatlichen Umweltplanungsinstituts NEERI, genehmigte das Stadtentwicklungsministerium in 2006 die von der DDA vorgesehene Änderung der Flächennutzung im Masterplan von 11 ha für Wohnen (Athletendorf) und 5,5 ha für Gewerbe (Hotel). Ebenfalls in 2006 beantragte die DDA *environmental clearance* (Feststellung der Umweltverträglichkeit) beim indischen Umweltministerium. Das vom Ministerium beauftragte externe Expertengremium lehnte den Standort in der Flussaue jedoch ab. Unter Druck gesetzt durch die DDA sowie die Regierung erteilte das Ministerium jedoch im April 2007 die Erlaubnis zum Bau. Im Sommer 2007 reichten daraufhin lokale Umweltschutzorganisationen (NGOs) Klage bei Gericht ein. Doch DDA und NEERI argumentieren, dass das Athletendorf auf Grund des neu errichteten Deiches nicht mehr Teil der *aktiven* Flussaue sei und insofern die Klage abzuweisen sei. Im Juli 2009 folgte der Supreme Court dieser Argumentation und erteilte die gerichtliche Zustimmung.

Zwischenfazit und Forschungsauftrag

Vor dem Hintergrund, dass die Räumung der Slums in der Flussaue mit dem Schutz der Flussaue begründet wurde, erscheint die gleichzeitige Entwicklung von städtebaulichen Großprojekten in der Flussaue als höchst widersprüchlich. Die Fallbeispiele machen deutlich, dass staatliche Akteure flexible Instrumente kreieren und nutzen, um Slums abzureißen und gleichzeitig Großprojekte durchzusetzen. Das Instrument des *unmapping* (Roy 2005, 2009) wird hierbei genutzt um benötigte Flächen zu schaffen. Die Durchsetzbarkeit der Großprojekte beruht dann auf den Ungenauigkeiten in den staatlichen Vorgaben (u. a. einem fehlenden *Zonal Development Plan*) sowie einer Informalisierung der Planungen durch aufeinanderfolgende Landnutzungsänderungen, die im Widerspruch zu vorhandenen Gutachten stehen (vgl. NEERI 1999).

Die Konzeptualisierung von Informalität als flexiblem Planungsinstrument erscheint vor diesem Hintergrund ein vielversprechender Analyserahmen diese widersprüchlichen Entwicklungen besser verstehen zu können (vgl. Follmann 2014b). Weiterhin zeigen sich deutliche Parallelen zur Exzeptionalität städtebaulicher Großprojekte im europäischen Kontext (vgl. Swyngedouw 2002). Insofern ist es insbesondere notwendig, die enge Verknüpfung von Informalität und Exzeptionalität in der indischen Stadtentwicklung eingehender zu konzeptualisieren und mit Ansätzen der Governance-Forschung zu verknüpfen.

Literaturverzeichnis

- Altshuler, A. & Luberoff, D. (2003): *Mega-Projects: The Changing Politics of Urban Public Investment*. Washington DC.
- Batra, L. & Mehra, D. (2008): *Slum Demolition and Production of Neoliberal Space - Delhi*. In: Mahadevia, D. (ed.): *Inside the Transforming Urban Asia: Processes, Policies and Public Actions*. New Delhi, 391-414.
- Benjamin, S. (2008): *Occupancy Urbanism: Radicalizing Politics and Economy beyond Policy and Programs*. In: *International Journal of Urban and Regional Research* 32(3): 719-729.
- Bhan, G. (2009): "This is no Longer the City I once Knew". *Evictions, the Urban Poor and the Right to the City in Millennial Delhi*. In: *Environment and Urbanization* 21(1): 127-142.
- Bruzelius, N., Flyvbjerg, B. & Rothengatter, W. (2002): *Big Decisions, Big Risks. Improving Accountability in Mega Projects*. In: *Transport Policy* 9(2): 143-154.
- DDA - Special Project Cell (Delhi Development Authority, Special Project Cell Yamuna Riverfront) (1998): *Development of Yamuna River*. New Delhi.
- DDA (Delhi Development Authority) (2006): *Draft Master Plan for Delhi - 2021*. New Delhi. http://dda.org.in/planning/draft_master_plans.htm (18.10.2010).
- Dupont, V. (2011): *The Dream of Delhi as a Global City*. In: *International Journal of Urban and Regional Research* 35(3): 533-554.
- Dupont, V. & Ramanathan, U. (2008): *The Courts and the Squatter Settlements in Delhi - Or the Intervention of the Judiciary in Urban 'Governance'*. In: Baud, I. S. A. & deWit, J. (eds.): *New Forms of Urban Governance in India. Shifts, Models, Networks and Contestations*. New Delhi, 312-343.
- Follmann, A. (2014a): *Delhi's Changing Riverfront: Bourgeois Environmentalism and the Reclamation of Yamuna's Floodplain for a World-Class City in the Making*. In: Joshi, H. & Viguier, A. (eds.): *Ville et Fleuve en Asie du Sud: regards croisés*. Paris (im Druck).
- Follmann, A. (2014b): *Urban Mega-Projects for a 'World-Class' Riverfront - the Interplay of Informality, Flexibility and Exceptionality along the Yamuna in Delhi, India*. In: *Habitat International* (im Druck).
- Follmann, A. & Trumpp, T. (2013): *Armutsbekämpfung oder Bekämpfung der Armen. Weltstadtvisionen und Slum-Räumungen in Delhi*. In: *Geographische Rundschau* 65(10): 4-11.
- Menon-Sen, K. & Bhan, G. (2008): *Swept off the Map. Surviving Eviction and Resettlement in Delhi*. New Delhi.
- NEERI (National Environmental Engineering Research Institute) (1999): *Initial Environmental Examination of Development Plan in Yamuna River Stretch between New Railway Bridge and Proposed ILFS Bridge - Phase I Report*. Nagpur.
- Priemus, H., Flyvbjerg, B. & van Wee, B. (2008): *Decision-Making on Mega-Projects. Cost-Benefit analysis, Planning and Innovation*. Cheltenham.
- Roy, A. (2004): *The Gentlemen's City: Urban Informality in Calcutta of New Communism*. In: Roy, A. & AlSayyad, N. (eds.): *Urban informality: transnational perspectives from the Middle East, Latin America, and South Asia*. Oxford, 147-170.
- Roy, A. (2005): *Urban Informality. Towards an Epistemology of Planning*. In: *Journal of the American Planning Association* 71(2): 147-158.
- Roy, A. (2009): *Why India Cannot Plan Its Cities: Informality, Insurgence and the Idiom of Urbanization*. In: *Planning Theory* 8(1): 76-87.
- Shatkin, G. (2011): *Planning Privatopolis: Representation and Contestation in the Development of Urban Integrated Mega-Projects*. In: Roy, A. & Ong, A. (eds.): *Worlding Cities: Asian Experiments and the Art of Being Global*. Oxford, 77-97.
- Swyngedouw, E., Moulaert, F. & Rodriguez, A. (2002): *Neoliberal Urbanization in Europe: Large-Scale Urban Development Projects and the New Urban Policy*. In: *Antipode* 34(3): 542-577.

Kontakt

Alexander Follmann (Dipl. Geograph)
 Geographisches Institut, Universität zu Köln
 Albertus-Magnus-Platz, 50923 Köln
 a.follmann@uni-koeln.de

Negotiations of Access to Public Space in Dhaka: Power Relations and Inequalities in Informal Governance Arrangements

Kirsten Hackenbroch

Keywords: production of space, negotiations, power relations, governance, informality, Bangladesh

With the megacity Dhaka ever-expanding, settlements of the urban poor only receive minimal attention by statutory authorities who are more engaged in serving the middle to high-income groups. The settlements of the urban poor are thus largely governed by local leaders and elites, often locally legitimized via the political parties, concepts of social leadership and involvement in NGO committees (cf. Hackenbroch 2013a; Lewis & Hossain 2007). This largely informal governance mode is characterized by patron-client relationships and exclusionary practices. For example, access to public space, an important livelihood asset for small-scale vendors among others, is regulated by dominant actors who employ informality as a mode of the production of space in a calculated manner (Roy 2009). For the ordinary this differentiated power structure in decision making results in a permanent temporariness of arrangements negotiated in 'informal spheres' and thus continuous insecurity and uncertainty. These planning and governance processes taking place outside of the statutory sphere underline the importance of power relations, suggesting the consideration of the working of power as a central category for planning (Flyvbjerg 2002).

Within the research frame of my PhD thesis (Hackenbroch 2013a), I explored and analyzed the importance of urban public space for everyday life of urban dwellers in two settlements of Dhaka and the mechanisms of how access to public space as a livelihood asset is negotiated among the actors in an environment characterized by informality as a dominant mode of the production of space. I thus came to investigate how differentiated power relations actively promoted by local 'elites' produce spatialities of injustice in urban areas which if recognized by planning could be successful 'arrival cities' (Saunders 2011). Both, understanding the nature of the current paternalistic system and the agency of the ordinary, is of utmost importance for designing planning processes that overcome spatialities of (in)justice and exclusionary practices.

This research followed a qualitative approach of grounded theory, combined with elements of ethnographic research. Participant observations as an element of ethnographic research allowed me an in-depth investigation of the local negotiation processes of access to public space. This perspective was parti-

cularly useful to understand the power relations at work and the social norms and institutions defining access to public space. In this embedded research, I thoroughly reflected on my role as a researcher and the positionality I assumed and was assigned by others (cf. Hackenbroch 2013a).

City-scale space production: planning for wealthy urbanites

Current modes of the production of space in Dhaka are characterized by a differentiation of its actors and spatial outcomes along the lines of what Yiftachel (2009: 92) refers to as "whitening" and "blackening" of spaces. Similar to many other cities of the world, informal practices are not solely prevailing in low-income settlements but are an "organizing logic" of urbanization (Roy & AlSayyad 2004: 5). However, in middle- and high-income neighborhoods they seem to be more easily tolerated by statutory authorities. Underlying this is a differentiated notion of citizenship that renders part of the population as welcome urban dwellers, while the majority of the urban poor are viewed only as temporary urban dwellers, whose urban status is reduced to contributing labor to the industrial sector and providing services to middle and high-income households. While the urban poor continuously have to struggle to maintain their share of urban space and settlements of the urban poor only receive minimal attention by statutory authorities, the same authorities are considerably engaged in serving the middle to high-income groups.



Photo 1: Spatial fragmentation in Dhaka (Photo: K. Hackenbroch, April 2008).

For example, many up-market housing and land development projects, both by private real estate developers and government agencies, have been developed in violation of the Dhaka Metropolitan Development Plan (DMDP) guidelines. Of the 17 housing and land development projects found to be located in flood zones (see Photo 2), harming the urban environment and thus illegal according to the DMDP guidelines, a Review Committee formed by the Ministry of Housing and Public Works found that two projects were being implemented by the Capital Development Authority (*Rajdhani Unnayan Kartripakkha*, RAJUK) itself (The Daily Star 24.06.2010). This resembles what Yiftachel (2009) refers to as 'whitening' of 'gray space'.

On the contrary, such 'whitening' practice is largely absent for low-income settlements without planning approval and these at best remain as 'gray spaces' or are 'blackened' and consequently, due to their insecure land tenure arrangements, exposed to the threat of forced eviction (Hackenbroch et al. 2008; Hackenbroch & Hossain 2012a). The differentiation between settlements and citizens is also reflected in the neglect of urban poverty by state policies and action programs (Banks et al. 2011). However, the state is not absent here either, as evident in the extension of services to low-income settlements by semi-autonomous utility authorities with the consent of state authorities, resulting in the urban poor paying most for basic utilities, even though outside of the formal price system (Hossain 2011).

Current modes of the production of space in Dhaka neglect that 'arrival cities' (Saunders 2011) constitute important urban spaces for starting to make a living in the city – just as the communities of migrants in other parts of the world. Exclusionary practices, especially the neglect of their living areas in terms of threat to forced evictions in many settlements of the urban poor and of denial of access to services, open up room for dependency relationships at a local scale.



Photo 2: Filling of flood-flow zones at Dhaka's urban fringe (Photo: K. Hackenbroch, March 2012).

Local scale space production: Negotiated access arrangements

Urban public spaces can be understood as a pivotal and highly visible arena for contestation within a society, as a multiplicity of actors with diverging interests seek to access public space and make spatial claims. It is an arena where forms of power, whether resistance or domination, are most visibly expressed and can develop momentum for (urban) politics.

The Venn diagram (see Fig. 1) illustrates how Rokib, who operated a plastic drying business on a public space on Dhaka's flood protection embankment (see Photo 3), maintained his everyday access to space drawing on a dense network of relationships. Powerful kinship hereby played a crucial role, foremost presented by his *bon-jamai*, the husband of his elder sister. As Rokib's *bon-jamai* was highly respected in the locality as an economically successful businessman, a member of the local Businessmen's Association and a landowner, he had repeatedly used his authority to protect Rokib's business against competing spatial claims. However, besides his *bon-jamai's* status, the public space was governed by a leaseholder (in the diagram: 'money collector of the *ghat*') who based on a statutory lease contract additionally established informal modes of governance. Drawing on a local network of politicians, police and social-religious authorities the leaseholder secured his spatial claim, leading Rokib to maintain a good relationship and accept the informally established regulation and governance set-up (cf. Hackenbroch 2011, 2013a).



Photo 3: Plastic recycling business on public space (Photo: K. Hackenbroch, March 2009).

For the outcomes of the negotiations of access to public space, commonly taking place between the ordinary and elite groups, but also in entanglements with statutory actors, the spatialities of power are an important explanatory variable. The availability of power to dominate or to resist is largely characterized by persisting patronage structures in society. Those exercising dominant power in the social sphere are primarily legitimated politically, religiously and 'socially' in the context of 'social leadership' in

Bangladesh, but they operate in constellations of close entanglements with statutory institutions.

The resulting spatial patterns point at the reproduction of prevailing spatialities of injustice and at exclusionary processes, where elite groups are able to sustain their spatial claims, while the ordinary experience their achievement of access arrangements to be temporary and to require continuous re-negotiations. While for Rokib it was possible to negotiate relatively stable conditions of access to public space due to his powerful relatives and the locally accepted authority of the leaseholder, in other cases ordinary users of public spaces experienced continuous contestations of spatial claims and thus the necessity to reconfirm access rights on an everyday basis (see Hackenbroch 2013b). The analysis of negotiation processes has furthermore revealed that negotiations in the context of this research cannot be understood as taking place among actors with equal access to power

and other resources. The example of street vendors negotiating access to a small market place that is constantly being reshaped by politically affiliated leaders is a case in point (see Hackenbroch 2013b). Here, some street vendors with limited economic resources were only able to regain access due to powerful kinship or social relationships, while in other cases the absence of such sources of power lead to a dislocation from the market. The social space of the market was largely defined by a group of political and NGO-related actors who were able to maintain stronger positions leading to their defining of regulations. Thus, negotiations have to be understood rather as a process of interaction characterized by differentiation and patron-client related networks. Accordingly, in addition to what Bayat (2004) framed as the “quiet encroachment of the ordinary”, the spatial claim-making of the elite groups in many instances more resembles an “organised encroachment of the powerful” (Hackenbroch & Hossain 2012: 59).

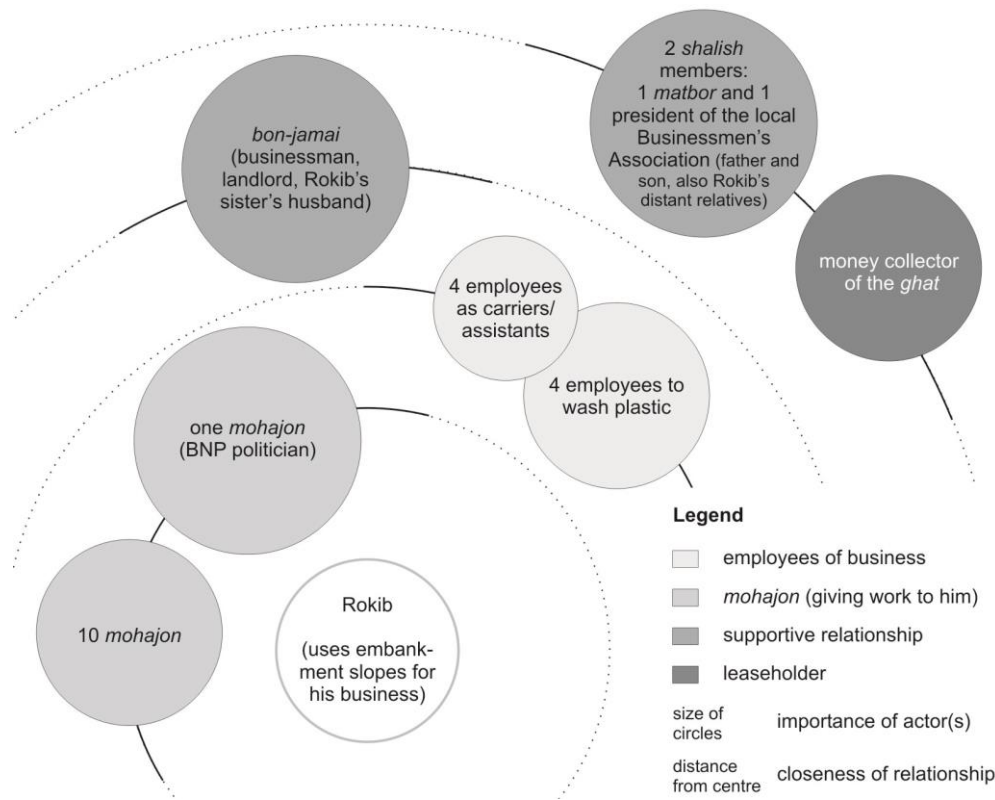


Fig. 1: Venn diagram of Rokib's negotiations of access to public space (Hackenbroch 2013a: 260).

Discussion: Informality and power

All space has to be considered as negotiated between actors, and any conceptualization of informality and informal governance arrangements needs to take note of the entanglements of actors and their potential operation in shifting fields – or spatialities – of power. As the above accounts of city-scale and local space production have underlined how informality is part of every mode of the production of space in Dhaka. Informal governance arrangements enable the state and elite groups to make spatial claims by establishing logics of urban development and by dominating the

conceptualization of urban space. For the ordinary, the “organised encroachment of the powerful” means a limited agency and a temporality of achievements in spatial claim-making in the urban sphere and continuous renegotiations. The modes of the production of space cannot be placed on a formal-informal continuum but have to be understood as multi-faceted governance arrangements, characterized by the patterns of exclusion and inclusion (spatialities of (in) justice), power structures and relations (spatialities of power) and actor's entanglements (including state involvement in both legal and extra-legal ways).

References

- Banks, N., Roy, M. & Hulme, D. (2011): Neglecting the Urban Poor in Bangladesh: Research, Policy and Action in the Context of Climate Change. In: *Environment and Urbanization* 23(2): 487-502.
- Bayat, A. (2004): Globalization and the Politics of the Informal in the Global South. In: Roy, A. & AlSayyad, N. (eds.): *Urban Informality – Transnational Perspectives from the Middle East, Latin America, and South Asia*. Lanham, 79-104.
- Flyvbjerg, B. (2002): Planning and Foucault: In Search of the Dark Side of Planning Theory. In: Allmendinger, P. & Tewdwr-Jones, M. (eds.): *Planning Futures: New Directions for Planning Theory*. London, 44-62.
- Hackenbroch, K. (2011): Urban Informality and Negotiated Space – Negotiations of Access to Public Space in Dhaka, Bangladesh. In: *disp – The Planning Review* 187: 59-69.
- Hackenbroch, K. (2013a): The Spatiality of Livelihoods: Negotiations of Access to Public Space in Dhaka, Bangladesh. Stuttgart.
- Hackenbroch, K. (2013b): Negotiating Public Space for Livelihoods: About Risks, Uncertainty and Power in the Urban Poor's Everyday Life. In: *Erdkunde* 67(1): 37-47.
- Hackenbroch, K., Hossain, M. S. & Rahman, A. (2008): Coping with Forced Evictions – Adaptation Processes of Evicted Slum Dwellers in Dhaka. In: *Trialog* 98: 17-23.
- Hackenbroch K. & Hossain S. (2012a): The Voice of Korail on Inhabitants' Sufferings and Aspirations. www.bdnews24.com (18.05.2012).
- Hackenbroch K. & Hossain S. (2012b): "The Organised Encroachment of the Powerful" – Everyday Practices of Public Space and Water Supply in Dhaka, Bangladesh. In: *Planning Theory and Practice* 13(3): 397-420.
- Hossain, S. (2011): Informal Dynamics of a Public Utility: Rationality of the Scene Behind a Screen. In: *Habitat International* 35(2): 275-285.
- Lewis, D. & Hossain, A. (2007): Beyond the Net: An Analysis of the Local Power Structure in Bangladesh. In: Gellner, D. (ed.): *Governance, Conflict, and Civic Action in South Asia*. New Delhi, 279-300.
- Roy, A. (2009): Why India Cannot Plan Its Cities: Informality, Insurgence and the Idiom of Urbanization. In: *Planning Theory* 8(1): 76-87.
- Roy, A., AlSayyad, N. (2004): Prologue/Dialogue. Urban informality: Crossing Borders. In Roy, A. & AlSayyad, N. (eds.): *Urban Informality: Transnational Perspectives from the Middle East, Latin America, and South Asia*. Lanham, 1-6.
- Saunders, D. (2011): *Arrival City*. London.
- Soja, E. W. (2010): *Seeking Spatial Justice*. Minneapolis.
- The Daily Star (2010): DAP Now Official – All Recommendations Find Place on Gazette Notification; Fate Depends on Implementation. In: *Daily Star* (24.06.2010).
- Yiftachel, O. (2009): Theoretical Notes On 'Gray Cities': the Coming of Urban Apartheid? In: *Planning Theory* 8(1): 88-100.

Contact

Kirsten Hackenbroch (Dr.)
 Institute for Environmental Social Sciences and Geography
 University of Freiburg
 Werthmannstr. 4, 79085 Freiburg
kirsten.hackenbroch@geographie.uni-freiburg.de

Landtransfers und Transformationsprozesse in Delhis *urban fringe*

Carsten Butsch, Clemens Greiner & Navina Sanchez Ibrahim

Schlagworte: Indien, *land grabbing*, Urbanisierung, Delhi

In den nächsten Dekaden werden die Städte Indiens stark wachsen – nicht nur bezüglich ihrer Bevölkerung sondern auch räumlich. Dieser Urbanisierungsprozess bedeutet eine Transformation von ländlichem Raum in städtischen Raum – ein Prozess, der in einer breiten Zone um bestehende Siedlungskörper herum stattfindet. In diesem Beitrag wird skizziert, welche Probleme sich für diejenigen ergeben, deren Land im Verstädterungsprozess eine Nutzungsumwidmung erfährt.

Die Diskussion um *land grabbing*

Global wird das sog. *land grabbing* seit dem Jahr 2008 vermehrt wahrgenommen, seit in der Wirtschaftskrise die Spekulation mit Nahrungsmitteln und infolgedessen das Interesse an landwirtschaftlicher Nutzfläche durch Finanzinvestoren und Konzerne stark zugenommen hat. Der Begriff des *land grabbing* beinhaltet dabei sehr unterschiedliche Facetten: die Landakquise in Drittstaaten zur Produktion von Nahrungsmitteln, der Aufkauf von Ausgleichsflächen in Drittstaaten zum Erwerb von Verschmutzungsrechten (*green grabbing*), die Einrichtung von Schutzgebieten und der damit z. T. verbundene Ausschluss traditioneller Nutzungen sowie die Transformation von landwirtschaftlich genutzter Fläche in Siedlungs- oder industriell genutzte Flächen im Zuge der Urbanisierung (Edelmann et al. 2013). In den Publikationen der letzten Jahre spielt dabei die erstgenannte Bedeutung eine dominierende Rolle. In diesem Zusammenhang tritt Indien international als ein wesentlicher Akteur in Erscheinung. Indische Nahrungsmittelkonzerne kaufen zum Teil in beträchtlichem Umfang landwirtschaftliche Nutzflächen in Afrika südlich der Sahara auf (Rowden 2011, von Braun & Meinzen-Dick).

Innerhalb Indiens wird über *land grabbing* in unterschiedlichen Kontexten diskutiert. Enteignungen aufgrund sog. öffentlicher Interessen, z. B. im Kontext von *special economic zones* (SEZ) stoßen regelmäßig auf organisierten Widerstand und bergen enormes Konfliktpotential (Sampat 2013). In der globalen Öffentlichkeit wurde dies unter anderem im Zusammenhang mit der Verzögerung der Auslieferung des TATA Nano („one-lakh-car“) wahrgenommen. Die Bauern, deren Land bei Singur in West Bengal deswegen in eine SEZ überführt werden sollte, erreichten – getragen von einer breiten Protestbewegung –, dass sich der Konzern 2008 aus dem Vorhaben zurückzog, die bereits fast fertige Fabrik bis auf weiteres brach liegen ließ und in Gujarat eine neue Fabrik errichtete (Dohrmann 2008). Konflikte entstehen auch im Zuge des Urbani-

sierungsprozess, wenn ländliche Gemeinden, die unter der lokalen Selbstverwaltung, dem *Panchayati Raj* stehen, *municipal corporations* einverleibt werden und Land für die Siedlungsentwicklung enteignet wird (z. B. Narain 2009). Eine dritte Konfliktkonstellation ergibt sich bei der Enteignung von Land zur Durchsetzung landwirtschaftspolitischer Interessen, z. B. wenn traditionell genutzte Flächen als Brachland definiert, enteignet und an *agrobusiness* Unternehmen weiterveräußert werden (Baka 2012). In den später vorgestellten Fallbeispielen aus dem *urban fringe* Delhis stellen Eingemeindung und die Errichtung einer SEZ die Grundlage für Enteignungen dar.

Urbanisierung in Indien

In Indien findet derzeit ein Urbanisierungsprozess statt, der große gesellschaftliche Herausforderungen mit sich bringt. Trotz der bis in die Bronzezeit zurückreichenden städtischen Tradition des südasiatischen Kontinents (Ramachandran 1989) weist Indien einen sehr geringen Urbanisierungsgrad von 31,15 % auf (eigene Berechnung auf Grundlage von Census of India 2014). Dieser Wert verschleiert jedoch das massive städtische Wachstum seit der Unabhängigkeit: während 1950 nur 63 Mio. Menschen in Indiens Städten lebten, davon 78 % in Städten mit weniger als 500.000 Einwohnern, waren es 2010 bereits 378 Mio., von denen 52 % in Städten mit weniger als 500.000 Einwohnern lebten und 15 % in Städten mit mehr als 10 Mio. Einwohnern (UN ESA 2011: o. S.). Im Zeitraum 2010 bis 2025 wird nach derselben Prognose die städtische Bevölkerung um 43 % zunehmen, im Zeitraum 2010 bis 2050 werden es 131 % sein, beinahe eine halbe Milliarde Menschen (vgl. Abb. 1). Indien wird dann ebenfalls den *urban turn* vollzogen haben und es werden mehr Menschen in Indiens Städten als im ländlichen Raum leben. Dies geht mit einer rapiden Ausweitung der Siedlungs- und Verkehrsfläche einher, die wahrscheinlich von 25 Mio. ha. im Jahr 2006 auf 45 Mio. ha. im Jahr 2050 wachsen wird. Gleichzeitig wird ein Rückgang der landwirtschaftlichen Nutzfläche von 195 Mio. ha. auf 185 Mio. ha. prognostiziert, da der Urbanisierung auch kultivierbares Land zum Opfer fällt, das nicht ohne weiteres substituierbar ist (Kathpalia & Kapoor 2010: 9).

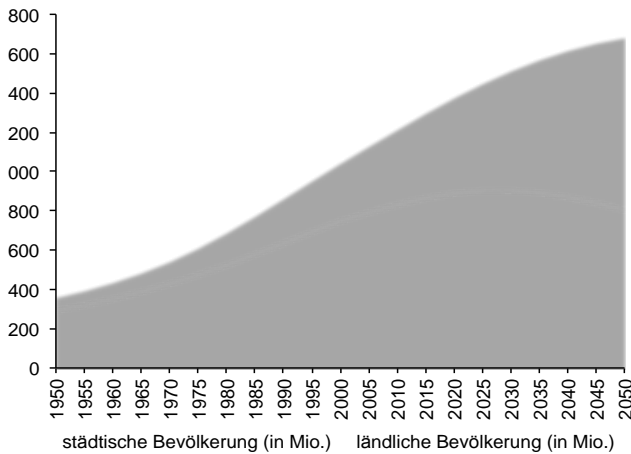


Abb. 1: Bevölkerungsentwicklung in Indien 1950 – 2050 (eigener Entwurf, Datengrundlage: UN ESA 2011).

Die gesetzliche Grundlage für Enteignungen in Indien

Bis Ende 2013 regelte der *Land Acquisition Act*, der 1894 durch die Kolonialregierung Britisch-Indiens in Kraft gesetzt wurde, die Enteignung von Grund und Boden. Dieses Gesetz wurde 1962, 1967, 1984 und 1996 kleineren Novellierungen unterworfen, im Kern blieb aber das kolonialzeitliche Recht in Kraft, das es gestattet, Land für öffentliche Belange zu enteignen. Der vage Begriff „öffentliche Belange“ wurde lange so interpretiert, dass eine Enteignung im Rahmen von Eisenbahnbauten, militärischen Zwecken etc. möglich war. 1962 wurde durch einen Zusatz auch die staatliche Enteignung für private Unternehmen ermöglicht (Palit 2012). 1984 wurde der Erwerb von Land durch den privaten Sektor durch einen Zusatzparagraphen nochmals erleichtert. Allerdings regelte der 1996 in Kraft getretene *Panchayat Extension to Scheduled Areas Act (PESA)*, dass Dorfversammlungen (*gram sabhas*) konsultiert werden müssen, bevor eine Enteignung stattfinden kann. Ein formelles Vetorecht ergibt sich hieraus jedoch nicht. Im Rahmen dieser Gesetzeslage liefen Enteignungsverfahren in Indien in aller Regel in fünf Phasen ab: 1) eine Körperschaft meldet den Bedarf an Land bei dem zuständigen *district collector* an, der 2) dem Ansinnen ggf. zustimmt und amtlich anordnet. Daraufhin werden 3) diejenigen identifiziert, die von einer Enteignung betroffen sind und die Höhe der Entschädigungssumme aufgrund ortsüblicher Landpreise festgesetzt. Wenn der *district collector* dem Vorschlag seiner Beamten zustimmt, wird das Land enteignet und die Entschädigung wird gezahlt. Danach 5) können vor Gericht ggf. höhere Entschädigungssummen ausgehandelt werden (Einteilung in 5 Phasen nach Asif 1999). Ein Einspruchsrecht gegen die Enteignung an sich besteht nicht, eine Beteiligung der Betroffenen an dem Planungsprozess ist bei diesem Verfahren nicht vorgesehen.

Morris (2007:12) bewertet die gängige Enteignungspraxis mit einer aussagekräftigen Metapher: *“unlike in*

other countries that practice compulsory takings, in India the ‘fair value’ is typically decided by the taker (government) itself. This is akin to ‘I cut the cake and chose the piece too.’ Die konkrete Wirkung dieser rechtlichen Rahmenbedingungen wurde während einer zweitägigen Exkursion im *urban fringe* Delhis im Rahmen von Fokusgruppendifkussionen in vier verschiedenen Dörfern mit Betroffenen erörtert. Der *urban fringe* wird in diesem Kontext als eine große Zone definiert, in denen Verstädterungsprozesse bereits eingesetzt haben und die wahrscheinlich in einer Zeit, die menschliche Individuen in ihr ökonomisches Kalkül noch einbeziehen (25 bis 30 Jahre) Teil der Agglomeration oder eines mit ihr verbundenen Subzentrums werden.

Vier Fallbeispiele

Das erste besuchte Dorf ist Kalaka, das ca. 80 km südwestlich von Delhi liegt. Kalaka hat ca. 2.500 Einwohner, die in annähernd 500 Haushalten leben. Die Fokusgruppendifkussion wurde mit einer Frauengruppe geführt, die berichtete, dass ihr Dorf 2002 in die *Rewari Municipal Corporation* eingemeindet wurde. Unmittelbar danach fanden die ersten Enteignungen statt, deren Ziel es war, Bauland zu gewinnen. Die Landeigentümer wurden mit 300.000 INR/ha entschädigt. Diese Kompensation wurde aber als zu gering erachtet und zudem relativ spät gezahlt wie eine Diskussteilnehmerin sagte: *“The money was not useful, now I lost my livelihood, and monetary compensation was paid very late.”* 2011 folgte eine zweite Phase von Enteignungen, wiederum um Bauland zu gewinnen, das an Immobilienunternehmen verkauft wurde: *“I lost the first part of my land in 2002, the rest in the second phase during 2011. The whole village was grabbed in 2011. Real estate builds houses and leases them. Government buys one acre per 200,000 RS, builds ten flats and makes sells for 1,000 times more”* (Diskussteilnehmerin Kalaka).

Die Kompensationszahlungen wurden von den Dorfbewohnern zum Teil für Konsumausgaben verwendet und zum Teil genutzt, um ihre eigenen Häuser aufzuwerten. Für viele bedeutete die Enteignung den Verlust ihrer Lebensgrundlage, da kaum Erwerbsalternativen vorhanden sind. Migration in die Stadt und die Aufnahme einer außerlandwirtschaftlichen Beschäftigung wird nicht als Alternative wahrgenommen, wie der Dorfvorsteher im Rahmen der Diskussion ausführte: *“Even with good education, there is high unemployment. It is a very difficult situation, there are no dignifying jobs in the cities.”* Einige wohlhabende Haushalte verfolgen die Strategie, in weiter entfernt gelegenen Dörfern Ackerland zu kaufen und als plurilokale Haushalte weiter ihr Einkommen in der Landwirtschaft zu erzielen. Als positiven Aspekt des Verstädterungsprozesses nannten die Bewohner Kalakas die verbesserte medizinische Versorgung.

In dem zweiten besuchten Dorf, Banipur, das ebenfalls ca. 80 km südwestlich von Delhi liegt, kam es nach Auskunft der Diskussionsteilnehmer erstmals 2005 zu Enteignungen. Nach der Eingemeindung in die *Rewari Municipal Corporation* wurde die Ansiedlung eines Gewerbegebiets in unmittelbarer Nachbarschaft des Dorfes beschlossen. Insgesamt wurden hierfür nach Angabe der Diskussionsteilnehmer 1.600 ha. Land enteignet, die zwischen dem Dorf und der Hauptverkehrsstraße liegen. Hierdurch wurde der Zugang der Dorfbewohner zur Hauptverkehrsstraße abgeschnitten, da ihnen kein Wegerecht zugestanden wurde. Auch in diesem Fall ergab sich das Problem, dass alternative Erwerbsmöglichkeiten nicht zur Verfügung standen, da in dem Gewerbegebiet keine einheimischen Arbeitskräfte angestellt wurden. Ein Mitarbeiter der Nichtregierungsorganisation *Ekta Parishad*, der während der Diskussion übersetzte, erläuterte, dass es die Angst vor der Bildung von Gewerkschaften sei, die dazu führte, dass Unternehmer lieber Migranten einstellen würden. In diesem Kontext wurde in Banipur besonders die Lage der landlosen Bauern erörtert, die nicht nur ihre Erwerbsmöglichkeit verloren haben, sondern auch keine Kompensationszahlung erhielten. In der Fokusgruppendifkussion wurde deutlich, dass die Bevölkerung den Enteignungen teilweise ohnmächtig gegenüber steht: *“The court is basically against us. We took our cases to court, if we lose, we will lose all legal ground. We are being prosecuted for disturbing tranquillity, but no one is being prosecuted for taking our land”* (Diskussionsteilnehmer Banipur).

Ein ähnliches Bild ergab sich in dem dritten Dorf, Bawani Khera, in dem derzeit Enteignungsprozesse stattfinden. Die amtliche Bekanntmachung wurde den Dorfbewohnern übergeben, doch gibt es in Teilen der Dorfgemeinschaft Widerstand, weil die Preise als zu gering für das sehr fruchtbare Land empfunden werden (in der Diskussion wurde eine Entschädigungssumme von 2,7 Mio. INR/ha genannt). Teilweise wurden den Landwirten Ausgleichsflächen angeboten, die aber weniger fruchtbar sind. Auch die Bewohner dieses Dorfes sehen für sich keine außerlandwirtschaftliche Erwerbsalternative. Der Dorfvorsteher sagte, dass für viele der Kauf von Land anderenorts die einzige Alternative sei: *„We know we will lose our land. With the compensation money, we want to buy land and with the rest commodities.“* In letzter Konsequenz bedeutet dies möglicherweise die Schaffung plurilokaler Haushalte ebenso wie in Kalaka. Einige Dorfbewohner haben bereits die Entschädigung angenommen, was innerhalb der Dorfgemeinschaft zu Konflikten führt.

Konflikte innerhalb der Dorfgemeinschaft waren das zentrale Thema der Fokusgruppendifkussion in dem letzten besuchten Dorf, Kukrola, das ca. 50 km südwestlich von Delhi liegt. In unmittelbarer Nähe zu Gurgaon wurde hier eine SEZ eingerichtet. Dabei kam es nicht zu Enteignungen, sondern zum Aufkauf von Land durch privatwirtschaftliche Akteure. Diese spiel-

ten die Landbesitzer gezielt gegeneinander aus: *“Initially we all thought of raising our voices collectively. However, they were very clever to divert us. We got 1 million RS per acre, although in the open market we would have gotten 10 million per acre. The reason as to why we could not sell our land patches directly in the open market, was that small-scale companies did not want to settle next to Reliance Corporation”* (Diskussionsteilnehmer Kukrola). Der Umgang mit den Erlösen brachte zahlreiche soziale Konflikte mit sich, wie in der Diskussion berichtet wurde. Ebenso wie in Bawani Khera und Kalaka haben viele Landwirte Land in entfernten Orten gekauft und ebenso wie in den anderen Dörfern wurden die fehlenden außerlandwirtschaftlichen Erwerbsmöglichkeiten und die Situation der Landlosen thematisiert. Als besonders schmerzhaft empfanden die Bauern dass ihr früheres (gutes, fruchtbares) Land, zu dem sie eine emotionale Beziehung haben derzeit brach liegt, sie es aber nicht weiter bestellen dürfen.

Fazit

Die vier Fallbeispiele zeigen die Machtlosigkeit, mit der die ländliche Bevölkerung dem Urbanisierungsprozess gegenübersteht. Sie hat wenig Mitspracherecht und kaum Alternativen zu ihrer bisherigen Lebensform, zudem werden die sozialen Gefüge der Dorfgemeinschaften zerstört. Die 2014 in Kraft getretene *Land Acquisition, Rehabilitation and Resettlement Bill*, die den alten *Land Acquisition Act* ablöst, bietet kleinere Verbesserungen gegenüber dem alten Recht. So muss z. B. zukünftig die betroffene Bevölkerung als Ganzes (und nicht nur die Landbesitzer) dem Landtransfer zustimmen und auch der Begriff des „öffentlichen Interesses“ wurde deutlich enger definiert. Zudem ist ein *social impact assessment* zukünftig zwingend vorgeschrieben. Allerdings bietet auch das neue Recht weiterhin zahlreiche „Hintertüren“ und die Kompensation wird immer noch nach dem Marktpreis geregelt, weitere Unterstützung, wie z. B. Umschulungen sind nicht vorgesehen. Unter diesen Bedingungen ist die ländliche Bevölkerung in den *urban fringes* mehrheitlich als potentielle Verlierer des Urbanisierungsprozesses in Indien zu betrachten. Gleichzeitig zeigen die hier skizzierten Fallbeispiele, dass *land grabbing* neben der vielfach diskutierten internationalen Dimension auch eine weniger beachtete intranationale Dimension aufweist.

Literaturverzeichnis

- Asif, M. (1999): Land Acquisition Act: Need for an Alternative Paradigm. In: Economic & Political Weekly 34(25): 1564-1566.
- Baka, J. (2012): Biofuels and Marginal Lands: An Interdisciplinary Examination of Jatropha Biodiesel Promotion in Tamil Nadu, India. Dissertation Yale University. Ann Arbor.
- Census of India (2014). <http://censusindia.gov.in/2011census/censusinfodashboard/index.html> (17.02.2014).
- Dohrmann, J. A. (2008): Special Economic Zones in India – An Introduction. In: ASIEN 106: 60-80.
- Edelmann, M., Oya, C. & Saturnino, M. B. (2013): Global Land Grabs: Historical Processes, Theoretical and Methodological Implications and Current Trajectories. In: Third World Quarterly 34(9): 1517-1531.
- Kathpalia, G. N. & Kapoor, R. (2010): Management of Land and other Resources for Inclusive Growth: India 2050. New Delhi.
- Morris, S. (2007): Towards Reform of the Land Acquisition Framework in India. *Indian Institute of Management*, Working Paper No. 2007-05-04. <http://ssrn.com/abstract=1755343> (1.3.2014).
- Narain, V. (2009): Growing City, Shrinking Hinterland: Land Acquisition, Transition and Conflict in Peri-Urban Gurgaon, India. In: Environment and Urbanization 21(2): 501.
- Palit, A. (2012): The Land Acquisition, Resettlement and Rehabilitation (LARR) Bill 2011: Providing Solutions or Raising Questions? In: Journal of Emerging Knowledge on Emerging Markets 4(1,7): 1-14). <http://digitalcommons.kennesaw.edu/jekem/vol4/iss1/7> (1.3.2014).
- Ramachandran, R. (1989): Urbanization and Urban Systems in India. New Delhi.
- Rowden, R. (2011): India's Role in the New Global Farmland Grab. An Examination of the Role of the Indian Government and Indian Companies Engaged in Overseas Agricultural Land Acquisitions in Developing Countries. New Delhi. http://www.grain.org/bulletin_board/entries/4342-india-s-role-in-the-new-global-farmland-grab.pdf (1.3.2014).
- Sampat, P. (2013): The Goan Impasse. Land Rights and Resistance to SEZs in Goa, India. LDPI Working Paper 53. http://www.iss.nl/fileadmin/ASSETS/iss/Research_and_projects/Research_networks/LDPI/LDPI_WP_53.pdf (1.3.2014).
- UN ESA (United Nations Department of Economic and Social Affairs) (2011). http://esa.un.org/unup/CD-ROM/WUP2011-F17a-City_Size_Class.xls (28.02.2014).
- von Braun, J. & Meinzen-Dick, R. (2009): „Land Grabbing“ by Foreign Investors in Developing Countries: Risks and Opportunities. IFPRI Policy Brief 13. <http://www.ifpri.org/publication/land-grabbing-foreign-investors-developing-countries> (1.3.2014).

Kontakt

Carsten Butsch (Dr.)
Geographisches Institut, Universität zu Köln
Albertus-Magnus-Platz 50923 Köln
butschc@uni-koeln.de

Clemens Greiner (Dr.)
Institut für Ethnologie &
Global South Studies Center (GSSC)
Universität zu Köln
Albertus-Magnus-Platz 50923 Köln
clemens.greiner@uni-koeln.de

Navina Sanchez Ibrahim
Institut für Ethnologie &
Global South Studies Center (GSSC)
Universität zu Köln
Albertus-Magnus-Platz 50923 Köln
sancheznavina@gmail.com

