

Abgeschottet

Besser gestellte Bürger engagieren sich im partizipativen Stadtmanagement

Debolina Kundu

Seit einiger Zeit geben Stadtverwaltungen die Verantwortung für grundlegende Dienstleistungen zunehmend an Verbände zur Vertretung von Anwohnerinteressen ab. In Indien heißen sie *Resident Welfare Associations*, RWAs, und gründen sich zahlreich in Wohngebieten der Mittel- und Oberschicht. Bewohner von Slums und Gebieten mit niedrigem Durchschnittseinkommen verfügen nicht über vergleichbare Instrumente und auch die Bezirkskomitees vertreten deren Anliegen und Bedürfnisse nicht ausreichend. Die RWAs wollen vor allem ihre Wohngebiete vor Eindringlingen schützen. Ihre Aktivitäten könnten das soziale Ungleichgewicht in den Städten noch verschärfen.

In den vergangenen Jahren hat sich im indischen Stadtmanagement ein grundlegender Wandel vollzogen. Nach der wirtschaftlichen Öffnung und der damit einhergehenden Dezentralisierung über sämtliche Regierungsebenen ist es zu einem allmählichen Rückzug des Staates und einer Zunahme des privaten Engagements sowohl im Bereich von Kapitalanlagen als auch beim Management städtischer Dienstleistungen gekommen. Die dabei entstandenen institutionellen Lücken sollen vermehrt durch Nichtregierungsorganisationen (NRO) geschlossen werden. Denn auch die Bezirkskomitees (*Wards Committees*, WDC), die dem 74. Verfassungsänderungsgesetz gemäß eingesetzt wurden, haben den Stadtverwaltungen nicht zur erwünschten Dezentralisierung verholfen. So kam es zu einer Zunahme von Aktivitäten der Mittelschicht durch die Vereinigungen zur Vertretung von Anwohnerinteressen, die *Resident Welfare Associations*. Sie engagieren sich hauptsächlich in den Bereichen Betrieb und Aufrechterhaltung öffentlicher Dienstleistungen, Kapitalanlage in Infrastrukturprojekten, partizipativer Haushaltsplanung und Sicherheit in den Wohnvierteln.

RWAs als Partner bei der Stadtentwicklung

Durch Regierungsprogramme wie das *Bhagidari*-Projekt in Delhi wird

versucht, die RWAs zu institutionalisierten Partnern im Urbanisierungsprozess zu machen. Sie werden nicht nur von der Regierung, sondern auch von privaten Einrichtungen und anderen Teilen der Zivilgesellschaft unterstützt. Dabei ist zu beachten, dass sie vor allem in Wohngebieten mit Bewohnern der Mittel- oder Oberschicht lautstark ihre Interessen artikulieren. Die armen Bewohner informeller Siedlungen können ihre Interessen nicht auf ähnliche Weise zu Gehör bringen.

Begrenzter Erfolg der *Wards Committees*

In Indien ist die Stadtentwicklung Aufgabe der Bundesstaaten, so dass es je nach Staat Unterschiede in den Befugnissen, Aufgaben und Mitgliedschaften der WDCs gibt. Es hat sich herausgestellt, dass die WDCs in den meisten Städten die Erwartungen der einfachen Leute kaum erfüllen. Da die Wahlbezirke durchweg sehr groß sind, ist das Konzept der Kooperation zwischen Bevölkerung und Kommunalverwaltung zumeist nicht aufgegangen. Zudem sind die Mittel- und Oberschichten wiederum nur begrenzt an WDCs beteiligt, so dass sich ein paralleles System der Teilhabe am Stadtmanagement durch zivilgesellschaftliche Organisationen entwickelt hat.

Zusammenarbeit mit Organisationen der Zivilgesellschaft

RWAs entstehen zurzeit in fast allen großen und mittleren Städten. Sie funktionieren, weil die Bewohner eines bestimmten Ortsteils oder die Angehörigen einer bestimmten Gruppe erleben, dass ihren Interessen durch sie gedient werden kann und zwar sowohl ihren Interessen als Verbraucher als auch als Bürger. Die aktive Beteiligung in diesen Vereinigungen ist bei Menschen mit höherer Bildung und höherem Einkommen weitaus häufiger zu verzeichnen: Der Sozialwissenschaftler John HARRISS fand heraus, dass sich in Delhi die Armen und manchmal auch die weniger gebildeten Menschen vornehmlich politisch engagieren und dass die Armen mit einem gewissen Grad an Bildung eher damit beschäftigt sind, gesellschaftliche Probleme zu lösen. Dies stellt einen Ansatz des aktuellen Entwicklungsdiskurses in Frage, nämlich den, dass es vor allem die Armen seien, die durch Teilhabe an zivilgesellschaftlichen Vereinigungen zu effektiver Vertretung und zu *Empowerment* kämen.

NRO, Regierungen und Privatwirtschaft fördern das partizipative Stadtmanagement durch RWAs. Die NGO *Asian Centre for Organisation, Research and Development* hat die Stadtverwal-



Eigentumswohnungen der Mittelschicht: in indischen Großstädten entstehen sie mehr und mehr auf umgrenzten und bewachten Grundstücken.

Foto: flecks bei flickr.com

tung von Delhi bei der Durchführung des Bhagidari-Projekts unterstützt. In Mumbai ist ähnliches Engagement zu beobachten. Die RWAs werden quasi durch den Staat gesponsert. Viele staatliche und kommunale Verwaltungen haben mit den RWAs Absichtserklärungen ausgehandelt, durch die diese zur Rechenschaft verpflichtet werden. Im *National Capital Territory of Delhi* ist die Mehrheit der RWAs bei der Stadtverwaltung als Partner (*Bhagidars*) im Rahmen des *Bhagidari* oder *Citizen-Government Partnership Schemes* registriert.

Die eigentlichen Interessen der RWAs

Sicherheit in den betreffenden Wohngebieten ist ein zentrales Anliegen der RWAs und wird schon vielfach durch sie gewährleistet. Die *Municipal Corporation of Delhi* (MCD) hat es ihnen nach entsprechenden Genehmigungen durch Polizei, Feuerwehr und die MCD selbst gestattet, zu Sicherheitszwecken Tore und Pforten zu errichten. Zahlreiche RWAs haben sich

dazu bereit erklärt, die Straßen sauber zu halten und sich um die Instandhaltung von Straßenbeleuchtung, Parks und Wegen sowie um das Management von Gemeindegärten zu kümmern. Die RWAs bemühen sich, ihre Wohngebiete abzuschirmen, indem sie ein Eindringen von außen verhindern und Kleinstgewerbetreibende aus ihren abgeschlossenen Kolonien fernhalten. In Delhi wurde die *Delhi Development Authority* (DDA) ebenfalls dem Prinzip der Partizipation unterstellt. Die RWAs gehen mit dieser Behörde gemeinsam vor, etwa bei der Abschottung gegenüber Eindringlingen, bei der Instandhaltung von Gemeinschaftsparks, von anderen gemeinschaftlich genutzten Flächen sowie von Parkplätzen. Die RWAs arbeiten auch mit der Polizei von Delhi zusammen, und zwar bei der Verhütung von Kriminalität und der Verkehrsregelung in ihren Siedlungen.

In der Bodennutzungsverordnung der DDA von 2006 wurde die Konsultation von RWAs geregelt. In Wohngebieten, in denen gemischte Landnut-

zung gestattet ist, wird der *Local Area Plan* (LAP) erst formuliert und umgesetzt, wenn die Billigung der RWAs vorliegt. Dass vom Obersten Gericht in Delhi Gerichtsbeauftragte eingesetzt werden, um die Errichtung illegaler Bauten einzudämmen, ist nichts Neues. Indem man allerdings anstelle von Anwälten neuerdings RWA-Mitglieder dazu heranzieht, hat man sich von der bisherigen Organisationsstruktur verabschiedet.

In zahlreichen Städten, wie zum Beispiel Gurgaon, Delhi und Chennai, haben RWAs mittlerweile politische Parteien und Verbände gegründet, um ihre Anliegen durchzusetzen. In Delhi wurde nach Aktionen der RWAs eine Erhöhung der Energiepreise um zehn Prozent wieder zurückgenommen. Derzeit werden RWAs darin bestärkt, sich in die Auswahl von Projekten einzubringen, die von der Stadtverwaltung umgesetzt werden sollen. Die Regierung sieht dies als partizipative Haushaltsplanung an, bei der Bürgergruppen an der Haushaltsentwicklung und -zuteilung beteiligt werden. Die MCD gibt zum Beispiel erst dann Rechnungen zur Zahlung an den Bauunternehmer frei, wenn die betroffene RWA dies genehmigt und die Qualität der Arbeiten geprüft hat.

In Delhi wurde ein neuer Fonds namens *My Delhi I Care* entwickelt, um die Infrastruktur der Stadt zu verbessern. Wahrscheinlich wird er zu einer noch entscheidenderen Stellung der RWAs in der Stadtplanung führen. Damit wäre ihre Funktion von der Aufrechterhaltung von Dienstleistungen auf die Entscheidungskompetenz über Investitionen bei der Entwicklung der Infrastruktur ausgeweitet worden. Durch den Erfolg dieser Initiative ermutigt, schlagen nun auch die Bewohner zahlreicher anderer Siedlungen Investitionsprojekte wie den Bau von Straßen, Fußwegen, Abwassersystemen, Trinkwasserversorgung und weiterer Einrichtungen vor. Sie signalisieren ihre Bereitschaft, die

Kosten für diese Projekte zu tragen, wenn die MCD dabei hilft, einen Teil der Projektausgaben kostengünstig zu gestalten.

Schlussfolgerungen

Der partizipative Ansatz, mit dem Stadtmanagement durch RWAs einen Schub erhält, hat zum ersten Mal zu einer aktiven Beteiligung von Bürger(inne)n an der Bereitstellung und Instandhaltung öffentlicher Einrichtungen geführt. Manche RWAs in Wohngebieten mit hohem Durchschnittseinkommen haben aus eigenen finanziellen Mitteln Straßen gebaut. Diejenigen RWAs, die in der Lage sind, Finanzmittel in ihren eigenen Reihen zu generieren, verschaffen sich zusätzlich noch Zugang zu städtischen Töpfen für Arbeiten in ihren Ortsteilen. Allerdings scheint genau diese Arbeitsweise der RWAs das Ungleichgewicht in den Städten zu verschärfen und fest zu zimmern. Es sind vor allem wohlhabende Bürger, die die Möglichkeiten nutzen können, welche das Konzept des „Wandels durch Zusammenarbeit“ zwischen Staat und Zivilgesellschaft bietet.

Die Anstrengungen der RWAs haben zur Sauberhaltung der Städte und zu einer Überwachung des öffentlichen Raums innerhalb ihrer Einflussgebiete geführt. Diese Art des *Empowerment* von zivilgesellschaftlich organisierten Verbrauchern und Bürgern dient zugleich der Ausgrenzung, denn ein Großteil ihres Tuns ist mehr auf die Maßregelung der armen Stadtbevölkerung ausgerichtet als auf deren Unterstützung im Kampf um das Recht auf Wohnraum, Lebensunterhalt, Schutz und Selbstverwirklichung. Die neue Strategie des *Empowerment* – ein Produkt der Regierungsmentalität im post-liberalisierten Indien – schließt die arme Stadtbevölkerung weder ein, noch bildet sie deren politische Praxis ab.

Verständlicherweise haben die Bewohner/-innen von nicht geneh-

migten Siedlungen, Slums und besetzten städtischen Grundstücken, die weder Besitzrechte noch Landtitel aufweisen können, bisher kaum Bestrebungen gezeigt, RWAs zu gründen und eintragen zu lassen. Es mag stimmen, dass zur Registrierung eines *Bhagidars* ein Landtitel eigentlich keine formelle Vorbedingung ist – sein Fehlen allerdings bedeutet für die Bevölkerungsmehrheit eine große inoffizielle Hürde.

Von der Redaktion gekürzt.
Aus dem Englischen übersetzt von
Elena Krüskemper

Zur Autorin

Debolina Kundu ist Referentin beim *National Institute of Urban Affairs*, New Delhi.

Literatur

Government of NCT of Delhi (2004): *“Working Report Bhagidari, The Citizen-Government Partnership” (Phase III: November 2002 to December 2003)*, New Delhi.

Harriss, John (2005): *“Political Participation, Representation and the Urban Poor, Findings from Research in Delhi”*, *Economic & Political Weekly*, Vol XL (12 March), pp 1041-54.

Kundu, D. (2009): *“Elite Capture and Marginalisation of the Poor in Participatory Urban Governance: A Case of Resident Welfare Associations in Metro Cities”* (ed.), *India: Urban Poverty Report* (New Delhi: Oxford University Press).

Endnote

¹ Bhagidari=Partner

² (*collaborative change*)

Partnerschaft Entwicklung Gerechtigkeit

NETZ
বাংলাদেশ
Die Zeitschrift zu Bangladesch

NETZ berichtet ausschließlich über Bangladesch. Vierteljährlich. Jede Ausgabe widmet sich fundiert und engagiert einem Schwerpunktthema. Internationale Experten und Betroffene kommen zu Wort. Zudem informiert NETZ über Entwicklungsarbeit in dem Land, den Einsatz für Menschenrechte und über aktuelle politische Hintergründe. NETZ enthält regelmäßig literarische Übersetzung aus dem Bengalischen.

Kostenloses Probe-Heft anfordern:

NETZ

Moritz-Hensoldt-Str. 20

35576 Wetzlar

zeitschrift@bangladesch.org