

# Indiens Städte:

## Interessensgegensätze und Konflikte

von Thomas Stukenberg

Internationale Entwicklungsorganisationen und die indische Regierung teilen die Auffassung, daß sich die Städte in Indien in einem gleichgewichtigen Wachstumsprozeß befinden, der eine gesunde allgemeine Wirtschaftsentwicklung widerspiegelt. Eine genaue Untersuchung der städtischen Entwicklung in Indien stellt diese Position jedoch ernsthaft infrage: Unter der Oberfläche ist die Entwicklung der Städte Ausdruck von Interessensgegensätzen und Konflikten und weist somit Parallelen auf sowohl zur Situation in den ländlichen Regionen Indiens als auch zu Problemen der Stadtentwicklung in Europa. Großgrundbesitzer haben ein Interesse an möglichst weitgehender Deregulierung auf dem Grundstücksmarkt, während Pächter staatlichen Schutz vor überhöhten Pachtforderungen oder vor Verreibung aus Spekulationsgründen erwarten. Ähnlich verlangen Bauunternehmen und Stadtplaner eine Freigabe der Preise für Wohnungen sowie die Lockerung restriktiver Baugesetze, was kaum im Interesse der Mieter sein kann.

Jüngste Studien der Weltbank sowie von USAID wollen belegen, daß sich die indischen Städte auf einem gesunden Gleichgewichtspfad entwickeln. Die indische 'Task Force on Urban Development (Planning Commission)' unterstützt diese These durch eine Untersuchung, derzufolge die wachsende Bevölkerung in Großstädten keine Veränderung der Sozialstruktur wahrnimmt. Aus dem Untersuchungsergebnis, daß alle Städte in mehr oder weniger gleichmäßigem Tempo wachsen, leiten das Ministerium für Stadtentwicklung und die Planungskommission - ganz im Einklang mit der allgemeinen Deregulierungspolitik in Indien - die Forderung nach einem Rückzug des Staates aus der Stadtentwicklungspolitik und einer zunehmenden Privatisierung städtischer Entwicklungsprojekte ab. Dabei stellt die Regierung eine Überschußnachfrage nach Wohnungen fest und prognostiziert, daß bis zur Jahrtausendwende 41 Millionen indische Familien zusätzlich eine Eigentumswohnung suchen. Staatliche Finanzierungsgesellschaften wie die 'Housing and Urban Development Corporation Limited' und private Bauunternehmen wie 'DLF Universal', die am Stadtrand von Delhi eine fast 1.000 Hektar große Satellitenstadt aus dem immer teurer werdenden Boden stampft, leiten daraus die Forderung nach Deregulierung ab: Die Regierung sollte nicht mehr selber bauen, sondern nur noch günstige Rahmenbedingungen schaffen. "Unsere städtebaulichen Möglichkeiten sind durch restriktive Gesetze bisher stark eingeschränkt gewesen", klagt K.P.Singh von 'DLF Universal'. Der noch gültige 'Urban Land Ceiling and Regulation Act' bestimmt z.B., daß jedes neu erschlossene städtische Baugrundstück bis zu seiner Freigabe Regierungseigentum bleibt,

wodurch der regierungseigenen Baugesellschaft CDA ein Monopol verschafft wird und die Nachfrage nach Geschäfts- oder Wohnhäusern nur unzureichend befriedigt werden kann. Als Heilmittel werden eine Öffnung der Märkte für private Baufirmen sowie eine Freigabe der Preise und Steuererleichterungen verlangt. Für die Mehrzahl der InderInnen bedeutet ein Rückzug des Staates aus der Stadtplanungs- und Wohnungsbau politik bzw. -förderung aber eine Verteuerung des Grundrechts auf Wohnen - das freilich materiell in Indien ohnehin niemals durchsetzbar war: So sind die Quadratmeterpreise für Wohneigentum in den letzten beiden Jahren in Ahmedabad um 150 Prozent gestiegen, für Geschäftshäuser um 50 Prozent. In anderen indischen Großstädten liegen die Steigerungsraten zwischen 20 und 50 Prozent.

Selbst ein paar Quadratmeter im Slum sind oft heiß umkämpft. Die zunehmende Nachfrage nach Wohnungen ist eben nur zum geringen Teil kaufkräftig. Viel lukrativer ist es daher auch für indische Bauunternehmen, in die Errichtung neuer Geschäfts- und Bürohäuser zu investieren. Zu den kaufkräftigen Nachfragern nach Wohnungen zählen vor allem die Non-resident Indians (sogenannte NRI), Kaufleute oder Facharbeiter, die im Westen oder in den Golfstaaten für indische Verhältnisse sehr gut verdienen und sich für ihre regelmäßigen Kurzbesuche in der Heimat Bungalows bauen lassen - mit der für den Durchschnittsinder unangenehmen Folge, daß die Preise für Baumaßnahmen - ganz im Sinne der Bauindustrie - in die Höhe getrieben werden.

Drei Phasen sieht P.R. Mundewadi, geschäftsführender Direktor des in Bangalore engagierten Bauunternehmens 'Kirkoskar Investment and Finance Li-

mited', im Leben einer Stadt: "Zuerst lebt man in Bungalows, dann werden diese mit zunehmender Raumknappheit mehrgeschossig aufgestockt, und schließlich bilden sich Satellitenstädte rund um die Kernstadt." So haben sich um die Satellitenstädte von Bombay selbst wieder Vorstädte gebildet, ein Prozeß, dessen Ende noch nicht abzusehen ist. Ahmedabad mit 3,2 Millionen Einwohnern ist im letzten Jahrzehnt um 30 Prozent gewachsen und hat auch schon Satellitenstädte gebildet. In Calcutta dagegen war bis vor einigen Jahren ein ungebremstes Wachstum nach oben zu beobachten. Die Regierung stoppte die Aufstockung der Häuser erst vor drei Jahren, als etliche zusammenbrachen.

Genauere statistische Untersuchungen der Formen der Urbanisierung in Indien zeigen die kritischen Tendenzen. So zeigt sich auf der Ebene einzelner Unionsstaaten, daß eine Zunahme der Stadtbevölkerung einhergehen kann mit einer stagnierenden oder rückläufigen wirtschaftlichen Entwicklung. Mit eher geringfügigen Abweichungen zeigt sich von den 40-er bis in die 70-er Jahre für die Urbanisierungstendenzen in den indischen Unionsstaaten ein einheitliches Bild: Die höchsten städtischen Wachstumsraten wurden fast ausschließlich in den ärmsten Unionsstaaten verzeichnet, in Assam, Orissa, Bihar, Madhya Pradesh und Rajasthan - allerdings von einem in der Regel niedrigen Ausgangsniveau der Verstädterung aus gemessen.

Die relativ wohlhabenden Bundesstaaten wie Westbengalen und Tamil Nadu verzeichneten mittlere oder geringe Wachstumsraten der städtischen Bevölkerung. Ausnahmen bilden die Bundesstaaten Haryana, Karnataka, Gujarat und Maharashtra, relativ gut entwickelte Regionen, in denen die Beschäftigungsrate





Unter der Oberfläche ist die Entwicklung der Städte Ausdruck von Interessengegensätzen (Foto: Walter Keller)

stieg, ebenso wie das Wachstum der städtischen Bevölkerung - vermutlich finden dort mehr Menschen in den Städten Arbeit. In den ärmeren Unionsstaaten bedeutet das Wachstum der städtischen Bevölkerung dagegen nicht in gleicher Weise ein Zuwachs an Beschäftigungsmöglichkeiten. Hier kann man im Gegensatz zu den Sogwirkungen ("pull-factors") neu entstandener Arbeitsplätze wie z.B. in Maharashtra - von den "push-factors" der sich auf dem Lande rapide verschlechternden Lebensbedingungen ausgehen, also typische Landfluchtphänomene feststellen. Daß die Landflüchtigen in den Städten bessere Chancen vorfinden, ist damit natürlich nicht gesagt. Im Gegenteil: Die Beschäftigungsrate in den Städten der armen Unionsstaaten ist in den 60-er und 70-er Jahren erheblich zurückgegangen. Und angemessene Wohnmöglichkeiten finden sich auch allenfalls für die wachsende Mittelschicht. Einer Spaltung der Gesellschaft wird Vorschub geleistet.

Das für die 80-er Jahre zu beobachtende Wachstum der Städte unterscheidet sich in seiner Struktur nicht wesentlich von dem in den Vorjahrzehnten: Die meisten der armen Unionsstaaten verzeichnen ein relativ starkes städtisches Wachstum, während die Städte in den relativ wohlhabenderen Staaten mit schnellerer Wirtschaftsentwicklung nur unterdurchschnittlich wuchsen. Ausnahmen hiervon bilden nur die sehr rückständigen östlichen Unionsstaaten Bihar und Orissa mit langsamem Städtewachstum und auf der anderen Seite das relativ wohlhabende Kerala: Hier wurde

statistisch eine überdurchschnittliche Verstädterung gemessen, was aber zum Teil darauf zurückgeführt werden kann, daß größere ländliche Ansiedlungen einfach als Städte zusammengefaßt wurden - ohne daß dort notwendigerweise städtische Strukturen vorherrschen. Der weit verbreitete Mythos, daß städtisches Wachstum als ein guter Motor für eine gesunde allgemeine Wirtschaftsentwicklung funktioniert, ist durch die in den letzten fünf Jahrzehnten in Indien zu beobachtende Entwicklung somit infrage gestellt.

Ungesund und ungleichgewichtig erscheint das städtische Wachstum noch in einer anderen Hinsicht: Im Durchschnitt wuchsen die größeren Städte (mit mehr als 100.000 Einwohnern) schneller als die kleinen und mittleren. Für die "rückständigen" Unionsstaaten herrscht allerdings eher das umgekehrte Bild vor, daß die kleineren und mittleren Städte schneller wachsen als die Großstädte. Verantwortlich sind hier wie gesagt wesentlich die "push-factors" der desolaten Lebens- und Arbeitsbedingungen auf dem Lande, die die Menschen in den fast ebenso unsicheren aber expandierenden informellen Sektor möglichst naher Klein- und Mittelstädte treiben.

Zwischen 1981 und 1991 stieg die Zahl der Städte in Indien um 760, teilweise allerdings durch neue Klassifizierungen. Die meisten "neuen Städte" entstanden in Madhya Pradesh, West Bengal, Kerala, Uttar Pradesh, Maharashtra und Bihar. Lediglich im Punjab sank die Anzahl der Städte in den 80-er Jahren. In den besser entwickelten Unionsstaaten

entstanden die meisten der "neuen Städte" in der Umgebung alter Agglomerationen, oft mit starken Verkehrsanbindungen zu diesen; so liegen siebzig Prozent der neuen Städte Westbengalens im "Hinterland" von Calcutta, für die anderen Metropolen Bombay, Delhi, Madras, Bangalore, Ahmedabad oder Hyderabad gilt Vergleichbares. In den rückständigen Staaten ließen die allgemeinen Landflucht Tendenzen dagegen neue Städte relativ gleichmäßig über die Regionen verteilt entstehen, sozusagen als vermeintliche Zufluchtsorte vor ländlicher Armut.

Insgesamt lassen die Entwicklungen der letzten Jahrzehnte eher auf ungleichgewichtige und ungesunde Urbanisierungstendenzen schließen. Wenn im Durchschnitt Großstädte schneller wachsen als Klein- und Mittelstädte und in den ärmeren Unionsstaaten ein schnelleres Städtewachstum zu verzeichnen ist, so sind die Folgen dieser Prozesse, die sich in vielen indischen Großstädten schon seit längerem abzeichnen, leicht abzusehen: Zunehmende Verslumung und Export der Armut von den ländlichen Regionen in die Städte, Überforderung jeglicher städtischer Verwaltung und Infrastrukturen - insbesondere Abwasser- und Müllbeseitigung sowie Versorgung mit Trinkwasser und Energie - mit allen ökologischen Konsequenzen.

(Quellen: A. Kundhu in: 'Economic and Political Weekly', Bombay, August 1993; Pranjal Sharma: 'India Today', 15.8.93 und Kartik C. Roy: 'Journal of Contemporary Asia', Vol. 22 No. 1, 1992. Siehe auch 'Südasiens', Nr. 1-2/1993)