

Der größte Slum Asiens: Dharavi (Mumbai) – Von Fehlschlägen der „Sanierung“ zum Modellprojekt?¹

Im Jahr 2003 hatte die UN-Habitat (2003a) erstmals einen Bericht über den Stellenwert und die Entwicklung der Slums weltweit vorgelegt. Demnach leben ca. 32 % der Weltbevölkerung in Slums. Es wird davon ausgegangen, dass die Zahl der in Slums lebenden Menschen von derzeit ca. einer Milliarde Menschen sich in den nächsten 30 Jahren verdoppeln wird. Im Bericht werden erstmals einheitliche Definitionen von „Slum“ entwickelt: „A slum is an area that combines the characteristics of a) inadequate access to safe water; b) inadequate access to sanitation and other infrastructure; c) poor structural quality of housing; d) overcrowding; and e) insecure residential status“ (UN-Habitat, 2003a). Frauen und Kinder werden innerhalb der heterogenen Struktur als besonders benachteiligte Gruppen in den Elendsvierteln identifiziert. „Der Mangel an Toiletten ist für Frauen verheerend. Es ist eine schwere Beeinträchtigung ihrer Würde, Gesundheit, Sicherheit und Privatsphäre und indirekt ihrer Bildung und Arbeitsfähigkeit“ (zit. nach Davis, 2006:147).

Das Ziel „Cities without Slums“ (Target 11) von UN-Habitat ist hoch gesteckt. Eine Gruppe ist eingerichtet worden, um für die Erreichung dieses Ziels mittels eines Monitoring-Verfahrens zu kontrollieren. Vergleichbare Indikatoren und Definitionen sind zur Evaluierung entwickelt worden. So werden in Mumbai die *pavement dweller* („Bürgersteigbewohner“) und Bewohner von *chawls* (heruntergekommene Wohnbauten mit Kleinstwohnungen), obwohl es sich um slumähnliche Behausungen handelt, in der amtlichen Terminologie nicht zu Slumbewohnern gerechnet (UN-Habitat, 2003b:70). Im Bericht wird allerdings ein bemerkenswerter Paradigmenwandel vollzogen: Es wird darauf verwiesen, dass in

den (meist informellen) Ökonomien im Slum vielerlei Gewerbe entstanden sind, dass damit (prekäre) Einkommen erwirtschaftet werden können und das „Funktionieren“ der Metropolen ohne die Dienstleistungen der Slumbewohner (die neue „Dienerklasse“) kaum mehr vorstellbar ist. Die Verbesserung der Wohnverhältnisse und Lebensbedingungen muss demnach die Erwerbsmöglichkeiten berücksichtigen. Abriss, Verdrängung, Vertreibung und Neubau lösen die Probleme nicht, sondern verlagern sie und sollten möglichst vermieden werden (UN Habitat, 2003a:xxvii). Hintergrund dieser Empfehlung sind jahrzehntelange Erfahrungen der Slumsanierung in allen Erdteilen und Evaluierungen der UN- und Weltbankprogramme, die jahrzehntelang auf ähnlichen Strategien basierten. Vor dem Hintergrund dieser globalen Erfahrungen erstaunt es umso mehr, dass in Mumbai weiter auf die „Lösung“ Abriss der Hütten und Neubau in Form von Geschosswohnungen gesetzt wird.

In diesem Beitrag werden eingangs die Besonderheiten des Wohnungsmarktes in Mumbai beschrieben, die diversen Initiativen zur Slumsanierung aufgeführt, die Bestandsstrukturen im größten Slum in Dharavi dargestellt und die – für europäische Maßstäbe – ungewöhnlichen Initiativen zur „Sanierung“ ausgeführt und bewertet. Die im Beitrag angegebenen Daten sind nicht als statistisch „gesicherte“ Informationen zu interpretieren. Sie sind teilweise widersprüchlich, nur vom Hintergrund von unterschiedlichen Interessen sowie von besonderen Entstehungs- und Verwertungszusammenhängen zu interpretieren und in der Regel nicht kleinräumlich und aktuell belegt.

Slums in Mumbai

Die Kehrseite des Booms der indischen Wirtschaft ist die Horrorkspirale von Bevölkerungswachstum und Massenarmut (Imhally, 2008:15). Für städtische Zuwanderer bilden Slums eine „Lösung“, nicht das Problem. Über 55 % der städtischen Bevölkerung lebt in Indien in Slums (Davis, 2006:29). Alle derartigen Zahlenangaben sind problematisch, da die Zahl der Slumhaushalte dabei von den Behörden häufig und absichtlich klein gerechnet wird. Belegt werden kann immerhin, dass es sich nicht um „Minderheiten“ handelt, sondern in etlichen Großstädten die Mehrheit der Bevölkerung in Slums lebt. Eine Untersuchung ergab, dass 2005 fast 5.000 Polizisten in Slums leben. Die Elendsviertel sind nicht mehr das hässliche Nebenprodukt des urbanen Molochs, sie sind eher die Norm als die Ausnahme (Kriener, 2006:3). Diese Mehrheiten sind auf ein Elendsdasein „am Rande“ verwiesen. Die Menschen in den gigantischen urbanen Wucherungen werden nicht

mehr gezählt, sondern ihre Dimensionen per Satellit geschätzt.

Der Nobelpreisträger John Kenneth Galbraith hat Indien und Mumbai treffend als „funktionierende Anarchie“ gekennzeichnet. Die über 5.000 Dabbawallas – ein komplexes ausgefeiltes System von Kurieren, die täglich Hunderttausenden von Angestellten das Essen ihrer Frauen an den Arbeitsplatz bringen – sind ein eindrucksvoller Beleg dafür, wie eine Versorgung unter derartig chaotischen Bedingungen funktionieren kann. Die Lebensmittelversorgung und die Restaurants basieren weitgehend auf Kinderarbeit (Appadurai, 2001:27).

1995 wurde der Stadtname portugiesischen Ursprungs, Bombay („Bom Bahia“), in Mumbai – nach der hinduistischen Lokalgöttin Mumbadevi – umbenannt, um die koloniale Vergangenheit aus dem Stadtnamen zu tilgen. Mumbai weist eine junge Bevölkerungsstruktur auf: Ein Drittel der Bewohner ist unter 20 Jahre alt. Die durchschnittliche

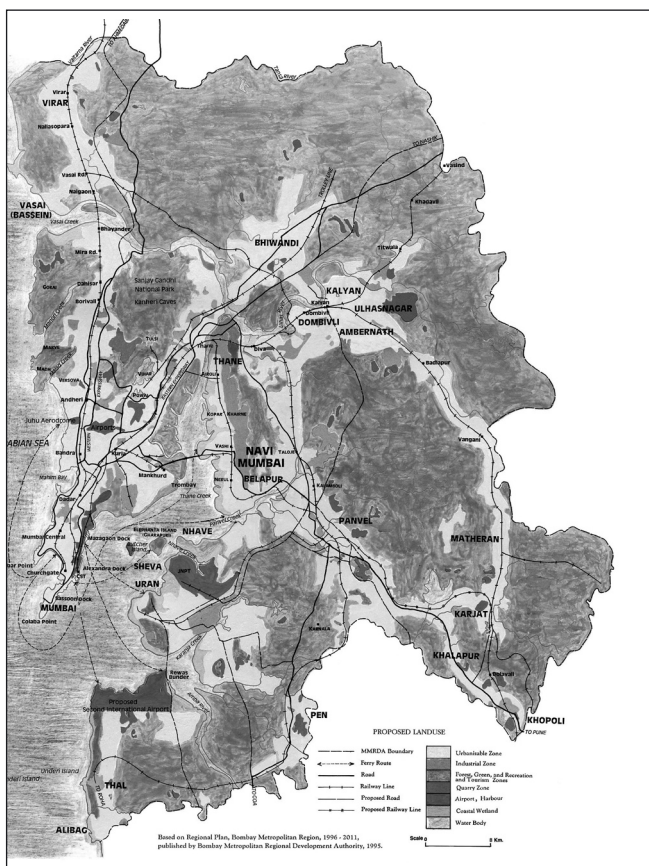


Abb. 1 Land Use Plan Mumbai Region 1996-2011 (Mumbai Metropolitan Region, 2008)

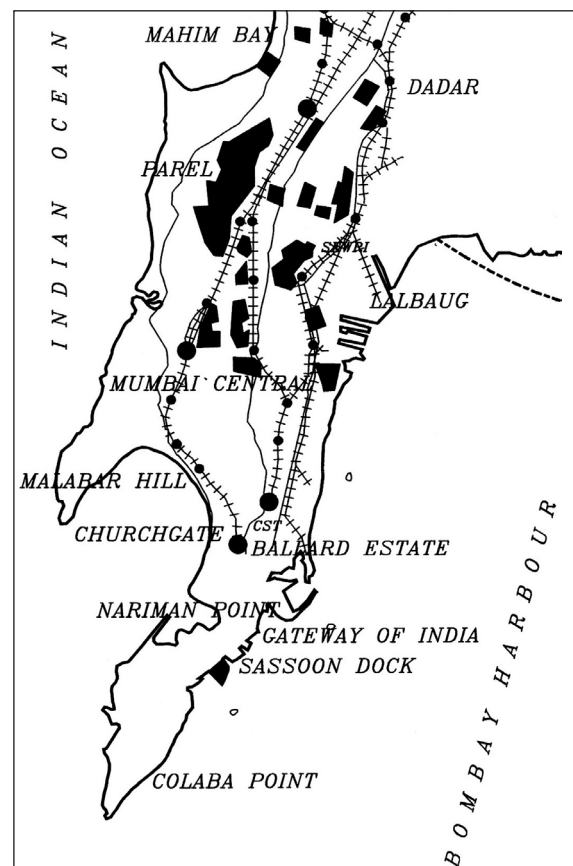


Abb. 2 Zentral gelegene vormalige Fabrikareale (Quelle: D'Monte, 2002)

Haushaltsgröße liegt bei 5,1 Personen pro Haushalt. Ca. 40 % der Haushalte leben unterhalb der Armutsgrenze von umgerechnet ca. 17 Euro im Monat. Um 1960 waren 30 % der Beschäftigten und 66 % der der Fabrikangestellten aus dem Bundesstaat Maharashtra in Großbombay lokalisiert, wo 75 % des industriellen Outputs konzentriert waren (Desai, 1995:21). Derzeit arbeiten ca. 80 % der Menschen im „Dienstleistungs“-Sektor, der nicht mit dem tertiären Sektor in Ländern der „Ersten Welt“ zu verwechseln ist. Der Anteil des rasch wachsenden informellen Sektors liegt bei 45 %. Mumbai ist in sechs Bezirke aufgeteilt und wird von der Municipal Corporation of Greater Mumbai (MCGM) verwaltet. 1975 wurde die räumliche Einheit der Bombay Metropolitan Region (BMR) eingeführt, die wiederum von der Bombay Metropolitan Regional Development Authority (BMRDA, jetzt MMRDA) verwaltet wird. Über zehn Millionen Menschen benutzen täglich öffentliche Verkehrsmittel, um zwischen Wohn- und Arbeitsstätten zu pendeln (Mehta, 2006:249).

In den Slums stirbt jeder vierte Säugling im ersten Lebensjahr, 250.000 Frauen sind in die Prostitution abgedrängt. Unterernährung, Hunger, Tuberkulose, Lepra, Rattenplage und Mückenplage sind die Schattenseiten der Metropole (Nissel, 1999:404).

Es gibt in Mumbai ca. 2.000 Slums (in Mumbai auch „zopadpattis“ genannt; Risbud, 2003:7). Von ca. 18,5 Millionen Menschen leben hier ca. 10 Millionen in Slums (das entspricht etwa der Bevölkerung Schwedens). Täglich kommen ca. 300 neue Familien in die Stadt der „großen Versprechungen“. Damit lebt etwa die Hälfte der Bevölkerung in Mumbai in Dörfern aus Wellblech, Planen oder haust in Zelten. Über 40 % der „Häuser“ sind kleiner als 10 qm und drei Viertel der Slumbewohner sind auf Gemeinschaftstoiletten verwiesen. Eine funktionierende Müllabfuhr gibt es in den Slums nicht. Die Müllsäcke werden auf die Straße oder auf Bahngleise geworfen. Die (durchschnittliche) Bevölkerungsdichte wird in Mumbai mit ca. 30.000 Personen pro Qua-

dratkilometer, in Teilen über 48.000 Personen (Risbud, 2003:2), angegeben, einigen Autoren zufolge die zweithöchste Bevölkerungsdichte in allen Städten der Welt nach Hongkong.

Es gibt einen dramatischen Mangel an Wohnungen für einkommensschwache Haushalte, keine Trinkwasserversorgung, eine unzureichende Gesundheitsversorgung und kaum (bezahlbare) öffentliche Verkehrsmittel. Diverse Initiativen der Stadtverwaltung, des Bundesstaates (Maharashtra), der UNO und der Weltbank (Panwalkar, 1996:128) das Areal durchgreifend zu „sanieren“, scheiterten bisher an ungeklärten Eigentumsverhältnissen, fragmentierten Zuständigkeiten, quasi-feudalen Verhältnissen, Bürokratie und am Widerstand der Menschen in Dharavi. Ein Umdenken wird eingefordert: Die stadt-regionale Politik müsse wegkommen vom Reagieren auf Engpässe und Missstände hin zu großen Schritten der vorausschauenden Planung.

„Bombay First“, eine Lobby-Organisation von einflussreichen Wirtschaftsführern, bestellte bei der Beratungsfirma McKinsey ein Gutachten, das der Stadt als Entwicklungsleitlinie dienen soll (McKinsey Report 2003). Orientiert an „London First“ geht es nicht um die Beseitigung von Engpässen und punktuelle Verbesserungen, sondern um einen qualitativen Sprung vorwärts. Nach ehrgeizigen Plänen („Mumbai Vision Plan 2003“) soll aus Mumbai bis 2013 eine „Weltklasse-Stadt“ werden. Das Shanghai auf dem indischen Subkontinent ist intendiert. Mumbai sei, so die Gutachter, an einem kritischen Punkt angelangt. Ohne Wende drohe der städtische Kollaps und ein 40 Milliarden US-Dollar umfassendes Investitionsprogramm wird vorgeschlagen (ein Viertel davon aus öffentlichen Budgets). Einen zentralen Stellenwert haben dabei neben der Verbesserung der Infrastruktur die Verschlinkung der Verwaltung, ein effektiveres Governance-system sowie vor allem der Wohnungsbau.

Ungefähr 1,1 Millionen neue Wohnungen im mietpreisgünstigen Segment sollen entstehen und der Wohnungsbestand aufge-

wertet werden. „In Mumbai you pay first world prices for third world amenities and services“ (McKinsey, 2003:20). Der Anteil der Slumbewohner soll von 50 bis 60 % auf 10 bis 20 % gesenkt und die Mietbelastungen sollen gesenkt werden. Charles Correa, Begründer einer neuen, eigenständigen indischen Architektur und ein Experte der Slumsanierung in Mumbai, bewertete den Plan wie folgt: „There’s very little vision. They’re more like hallucinations“ (zit. nach Mehta, 2006:243). Im Mumbaier Stadtentwicklungsplan 2005-2025 werden diese Zielvorstellung aufgenommen und der Spagat zwischen Wirtschaftswachstum und Verbesserung der Lebensqualität propagiert sowie wiederum dienstleistungsbasierten Bereichen eine Schlüsselstellung zugewiesen. Es wird auf Rankings verwiesen, bei denen Mumbai abgeschlagen auf Platz 124 von 130 Metropolen weltweit aufgeführt wird (Karmayog, 2008).

Ähnlich wie Shanghai für China gilt Mumbai als Sinnbild des wirtschaftlichen Aufschwungs Indiens. Etwa 30 % des indischen Steueraufkommens werden hier erwirtschaftet. Im Jahr 2015 wird Mumbai mit 22 Millionen Einwohnern auf Platz zwei der bevölkerungsreichsten Metropolen der Erde aufgerückt sein (BPB, 2008). Wie in kaum einer anderen Metropole treffen in Mumbai Luxus und Reichtum, Immobilienpreise wie in Manhattan und unglaubliche Armut aufeinander. In Mumbai leben mehr Millionäre als in allen anderen indischen Städten zusammen. Das Mietpreisniveau für Wohnraum ist hier angeblich das dritthöchste in Asien und das sechshöchste weltweit. Das Elend „vor der Tür“ und der „Reichtum hinter dem klimatisierten Hauseingang“ bilden eine funktionale Einheit. Millionäre und Habenichtse leben dicht beieinander. Armut und Reichtum sind immer in Sichtweite. Die Slums verteilen sich auf ärmere und wohlhabendere Wohnviertel. Im Stadtplan sind diese Elendsviertel diskret (braun) als „Zoppadpattis“² (zp) eingetragen. Die Baukosten des 60-geschossigen Palastes des Milliardärs Mukesh Ambani werden dagegen auf eine Milliarde Dollar geschätzt.

Erfolgreich wird die „Vision Mumbai“ nur sein können, wenn es gelingt, den Kreislauf der Marginalisierung durch stärkere Teilhabe an der städtischen Ökonomie aufzubrechen.

Luftverschmutzung, Hitze, Unterernährung, Dreck, vorbeirasende Lastwagen und Autos und unglaublicher Gestank kennzeichnen das „Monster“ Mumbai. Bettelnde Kinder kratzen an den Autoscheiben. Viele Elendsviertel, Straßenstreifen und Bereiche entlang der Bahn werden von „Slum-Lords“ beherrscht, die den Zuzüglern „Sicherheit“ und Gebietschutz versprechen und im Gegenzug für jeden Quadratmeter „Mieten“ verlangen. Inzwischen ist die Stadt ohne die Krankenschwestern, Kindermädchen, Köche und Haushaltsbediensteten, die in Slums leben, nicht mehr funktionsfähig. Der Kollaps der Infrastruktur ist inzwischen (besonders in Monsunzeiten) „normal“. Die „Mumbaikas“ sind dennoch trotz des täglichen Überlebenskampfes durch eine Hassliebe mit ihrer Stadt verbunden (Nissel, 1999:347). Für viele ist Mumbai immer noch die „City of Gold“, in der die Millionen Zuwanderer das große Glück erhoffen.

Für die Slumbewohner ergibt sich ein fataler Zirkel: „*The poor cannot live in Central Bombay because the land is too expensive; they cannot live on the outskirts because they cannot afford to commute. Slum settlement and the pavements are their only alternative*“ (Desai, 1995:112). Der Anteil der Slumbewohner an der Gesamtbevölkerung in Mumbai stieg von 1951 ca. 12 %, auf 1991 ca. 50 % und bis 2001 auf über 63 %.

Verwerfungen auf dem Wohnungsmarkt werden durch das Bombay Rent Act befördert. Hiernach sind die Mieten auf dem Stand von vor 30 Jahren eingefroren. Inzwischen haben sie sich teilweise ver Hundertfacht. Durch Mietpreisbegrenzung sind Instandhaltungen nicht möglich und Kündigungen unmöglich. Das wiederum führt dazu, dass Eigentümer ihre Wohnungen absichtlich leer stehen lassen. Die Mietpreisbindung hat zu einer Kriminalisierung des Wohnungsmarktes geführt, un-

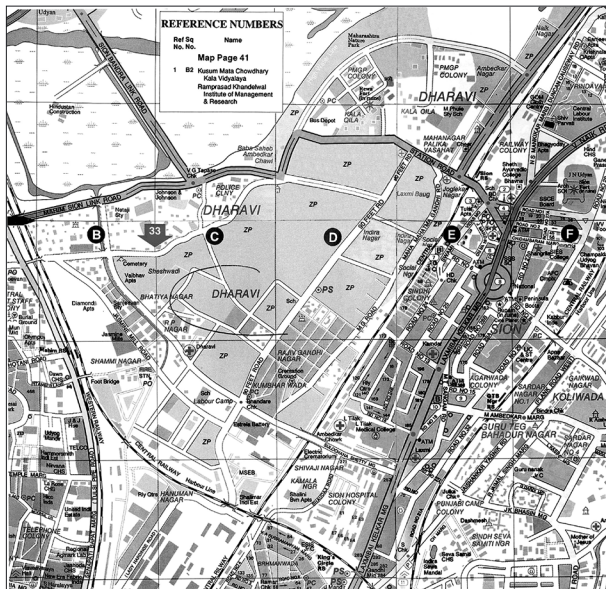


Abb. 3 Vermerk von Slumarealen auf dem Stadtplan: Dvavari (Quelle: Mumbai City Map, 2006)

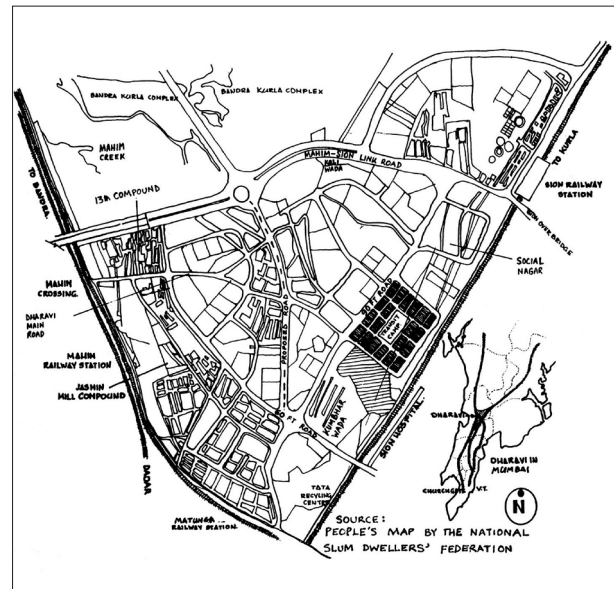


Abb. 4 Areal von Dharavi (Quelle: Sharma, 2000)

liebsame Mieter werden ermordet, vertrieben oder eingeschüchtert. Vertreibungen sind eine lukrative Nebenbeschäftigung der organisierten Kriminalität. Eine durchaus im Sinne der Mieter intendierte wohnungspolitische Maßnahme wurde so ins Gegenteil verkehrt.

Ähnlich entgegen der Intention wirkte das Urban Land (Ceiling and Regulation) Act aus dem Jahre 1976. Mit dem Gesetz wurde eine Grundbesitzobergrenze (500 m²) vorgegeben, die nicht überschritten werden sollte. War dies der Fall sollte der überschreitende Teil gegen finanzielle Entschädigung in staatlichen Besitz übergehen und das Land zum Wohnungsbau für untere Einkommensgruppen genutzt werden. Ungeklärte Eigentumsverhältnisse und Deals mit der Verwaltung haben bewirkt, dass diverse innerstädtische Areale nicht bebaut werden und wiederum von Slumbewohnern okkupiert werden.

Slums zum Verkauf

Der Wohnungsmarkt in Mumbai ist wenig transparent. In Ensembles errichtete Chawls sind Mietshäuser privater Unternehmen oder von Behörden mit 15-m²-Wohneinheiten mit Kochplätzen, in denen ein sechsköpfiger Haushalt leben muss, mit breiten Fluren und

Gemeinschaftstoiletten für sechs Familien. Sie sind meist heruntergewirtschaftet und unterscheiden sich kaum von den Elendsvierteln. Die Chawls wurden u. a. vom Bombay Improvement Trust (BIT) für untere Bedienstete wie Polizeiangehörige und Hafentarbeiter gebaut, um ihre Wohnbedingungen zu verbessern. Von den Chawls sind 20.000 mit ca. zwei Millionen Menschen einsturzgefährdet, und wegen der Schlupflöcher im Rent-Control-Gesetz wurden Reparaturen sträflich vernachlässigt. Mit dem Gesetz wurde ein funktionierender Mietwohnungsmarkt faktisch abgeschafft, mit dem Ergebnis geringer Wohnungsneubautätigkeit, fehlenden Neubaus für einkommensschwächere Haushalte und vollkommen unzureichender Instandhaltung des Bestandes. In der Monsunzeit sind etliche in Einfachbauweise erstellte Chawls bereits zusammengebrochen. Diverse Chawls sind auch (illegal) zu Gewerberäumen umgenutzt worden. Die meist innenstadtnahe, verkehrsgünstige Lage der Chawls bietet den Bewohnern Vorteile auf dem Arbeitsmarkt; sie sind vor Räumungen sicher, aber vielfach waren die Räume vollkommen überbelegt (Desai, 1995:112).

Entlang von Bahntrassen sind Hütten – teilweise mit einem Abstand von weniger als einem Meter von den Gleisen entfernt – ent-



Abb. 5 Pavement Dweller (eigenes Foto)

standen. Kürzlich wurden 60.000 Bewohner (freiwillig) aus der Nähe der Bahngleise umgesiedelt (Patel u. a., 2002:160). In Zügen, die für max. 1.700 Personen ausgelegt sind, fahren teilweise bis zu 4.500 Menschen. Über 20.000 Haushalte haben eine Bleibe im Abstand von 25 Metern von Bahngleisen aufgeschlagen. Die Durchschnittsgeschwindigkeit der Züge muss wegen der gefährlichen Nähe u. a. zu Kindern und unaufmerksamen Personen reduziert werden. Durch das Umsiedlungsvorhaben sollen mehr und schneller fahrende Züge eingesetzt werden und die Kapazitäten um 35 % erhöht werden. Züge töten ca. 4.000 Slumbewohner jährlich, täglich gibt es zehn Tote zu beklagen. Die umgesiedelten Bewohner bildeten Genossenschaften, wurden in mehrgeschossige Wohnblocks umgesiedelt und erhielten eine einmalige Entschädigung in Höhe von 20.000 Rs (ca. 310 Euro).

Viele Menschen nächtigen auf den Bürgersteigen („pavement dwellers“) ohne ein Dach über dem Kopf. Kopf an Kopf schlafen Tausende am Straßenrand auf dem Asphalt ohne schützende Behausung. Wenn es regnet, bedecken Plastiktüten die Schlafenden. Ihre Zahl wurde im Jahr 2000 auf ca. 500.000 bis 700.000 Menschen geschätzt (Nissel, 1999:404). Sie leben immer noch unter der ständigen Gefahr ihre provisorische Bleibe zu verlieren und geräumt zu werden (Bapat, 1992:2217). In seinem Roman über Bombay 1975 lässt der Romanautor Rohinton Mistry seinen Akteur, einen Schneider, nach der Ankunft in der Stadt sprechen: „Wir sind nur für kurze Zeit gekommen, um etwas Geld zu verdienen, dann



Abb. 6 Pavement Dweller (eigenes Foto)

wollen wir in unser Dorf zurück. Was nützt so eine große Stadt? Lärm und Menschenmengen, kein Platz zum Wohnen, Wassermangel, überall Müll. Schrecklich“ (Mistry, 2004:19). Es gibt Menschen, die bereits in der zweiten oder dritten Generation auf den Gehsteigen ihr Dasein fristen müssen. Viele der „pavement dweller“ sind „street children“, die für einen Abschnitt auf dem Gehsteig an einen „Kontrolleur“ eine „Miete“ zahlen.

Über die Stadtregion Mumbai verteilt gibt es eine Vielzahl von kleineren und größeren Slumbereichen wie z. B. Airport East. Viele dieser Elendsviertel weisen noch ungleich schlechtere Lebens- und „Wohn“-Bedingungen als Dharavi auf. Ein Slum der Kol-Fischer gegenüber von Nariman Point wurde achtmal von „Unbekannten“ gebrandschatzt und entstand an der gleichen Stelle immer wieder (Nissel, 1999:402).

Für höhere Einkommensgruppen werden Satellitenstädte, New Towns oder Integrated Townships angeboten. Sie zeichnen sich durch Abgrenzung nach Außen und ein Komplettangebot im Inneren des Quartiers aus. Derartige „islands of housing and commercial excellence“ sollen u. a. auf dem Gelände der Textilfabriken und im Bereich von Arealen der Hafenbehörde entstehen.

Das größte Vorhaben in Mumbai bildete in diesem Kontext die Planung und der Bau von Navi-Mumbai (Neu Bombay) auf einer Halbinsel östlich gegenüber Bombay (Raje, 2002:22). Das ambitionierte Projekt war

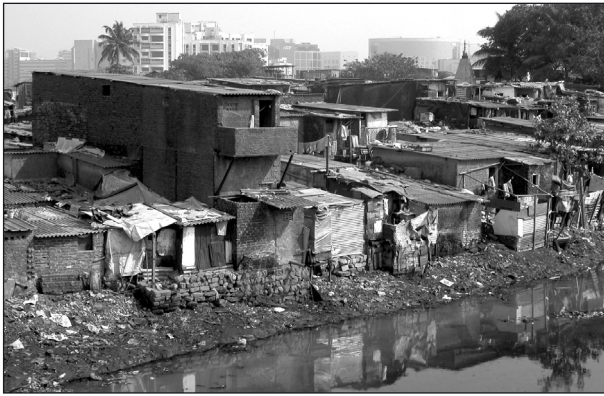


Abb. 7 Behausungen in Dharavi (eigenes Foto)

an den britischen New-Town-Planungen orientiert und sah klar definierte Siedlungseinheiten mit Infrastrukturen und Arbeitsplätzen vor. Die Realisierung des von der City and Industrial Development Corporation of Maharashtra (CIDCO) als Entwicklungsträger betriebenen Vorhabens verzögerte sich jedoch (projektiert für ca. zwei Millionen Einwohner, Stand 1995: 770.000 Einwohner) und die Planungsziele wurden immer stärker verwässert. Die geplanten Siedlungsbereiche sind inzwischen von unkoordinierten privaten Einzelbauvorhaben und zunehmend auch von Slums überformt (Shaw, 2004:238).

Die Grundstücke der stillgelegten Textilfabriken bilden eine andere attraktive innerstädtische Grundstückreserve, die ungenutzt ist (D'Monte, 2002:187). Nach den Streiks und dem folgenden Zusammenbruch der Textilindustrie in Mumbai nach 1982, einst der Stolz Bombays, „strandeten“ viele Arbeiter und ihre Familien in Dharavi. In einer Studie des Charles Correa Committee wurden 58 derartige Areale identifiziert. Die Auflage, im Rahmen der Umnutzung ein Drittel Sozialwohnungen und ein Drittel für Parks, Schulen und Spitäler einzuplanen, führte nur zum weiteren Verfall dieser eingezäunten Areale.

Im Jahr 1976 wurde erstmals ein Zensus von Slums auf öffentlichem Grund durchgeführt. Die damals registrierten Bewohner erhielten einen „Photopass“ und damit ein Zertifikat, dass sie im Falle einer Räumung umgesiedelt würden. Viele Tausende von *pavement dwellers* und Haushalte mit Behausungen entlang

der Bahnlinien wurden nicht gezählt und können weiter unproblematisch geräumt werden (Sharma, 2000:164). Nach dem 2001 beschlossenen „Slum Areas Improvement, Clearance and Redevelopment Act“ haben auch Personen, die in Wählerlisten eingetragen sind einen gewissen Räumungsschutz.

Neuer Wein in alten Schläuchen?

Die Slumsanierungspolitik in Mumbai lässt sich grob in vier Phasen einteilen:

- 1950-70 Zwangsräumungen und Abrisse
- 1970-80 Aufwertung und Verbesserungen
- 1980-90 Kooperationen zwischen Bundesstaat/Stadt und NGOs
- ab 1990 Private Public Partnerships

Im Jahr 1977 wurde die Maharashtra Housing & Area Development Authority (MHADA) eingerichtet, bei der die Befugnisse zur Slumsanierung für Mumbai mit dem Mumbai Slum Improvement Board konzentriert werden sollten. Umgehend waren viele ehrgeizige Pläne begonnen worden, um mit den Slums „aufzuräumen“. 1985 wurde ein von der World Bank finanziertes Slum Upgrading Program (SUP) initiiert („Shelter Project“), das von der MMRDA „abgewickelt“ wurde. Um Popularität und Wählerstimmen zu gewinnen wurde das Programm 1985 von Bombay auf Maharashtra ausgeweitet. Aber Widerstand der Slumbewohner, unklare Prioritäten, fehlende Ersatzflächen und bürokratische Hemmnisse ließen nur wenige Haushalte vom Programm profitieren, das schließlich 1994 eingestellt wurde.

Ab 1985 wurde zusätzlich das 20 Millionen US-Dollar Sonderprogramm des Premierministers (Prime Minister's Grant Project – PMGM) aufgelegt. Der damalige Ministerpräsident Rajiv Gandhi hatte Dharavi besucht und in der Folge ein groß angelegtes Sanierungsprogramm initiiert, um Wählerstimmen zu gewinnen und um den Stellenwert der Slumsanierung für die Zentralregierung symbolisch zu dokumentieren. Der Fokus wurde dabei nicht zuletzt aus politischen Gründen

auf Bombay – in Dharavi war vorwiegend die national regierende Congress Party gewählt worden – gelegt, wo auch punktuelle Verbesserungen im Bereich der Versorgungs- und Verkehrsinfrastruktur erzielt wurden. Dharavi würde zu einem indischen Singapur umgebaut werden, proklamierte ein Bundesminister. Genossenschaften von Slumbewohnern wurden 18 qm große Wohneinheiten in Mietblocks zur Verfügung gestellt. Ca. 35.000 Haushalte sollten neue Wohnungen erhalten, ca. 20.000 Haushalte umgesiedelt werden.

Die 1984 gegründete NGO „Society for the Promotion of Area Resource Centre“ (SPARC) entwickelte 1987 einen „People’s Plan for Dharavi“, der eine Wiederunterbringung von mehr Haushalten als das PMGM-Projekt vorsah und auch die Gewerbeeinheiten bei der Umsetzung berücksichtigte. Anstelle von den Wohneinheiten zugeordneten Toiletten waren im SPARC-Plan Gemeinschaftstoiletten vorgesehen. Zur Kostenreduktion sollten im Rahmen von Selbsthilfe die Bewohner an den Bauarbeiten beteiligt werden. Damit sollten die Wohnungen unattraktiv für besser gestellte Haushalte sein und eine mögliche „Gentrifizierung“ ausgeschlossen werden. In Dharavi eskalierten die Konflikte bei der Implementierung in einem Teilbereich in Markandeya, wo sich die Markandeya Cooperative Housing Society (MCHS) aus Slumbewohnern gegründet hatte. Unterschiedliche Stakeholder auf nationaler, bundesstaatlicher, städtischer und lokaler Ebene, neben parteipolitischen Interessen und den Bemühungen intermediärer Organisationen ließen zehn Jahre ins Land gehen, bevor in Markandeya die ersten Wohnungen endlich bezugsfertig waren.

Verzögerungen beim Neubau, Bürokratie, Korruption, Probleme mit der Zwischenumsetzung, geringe Beteiligung, knappes Bauland und gestiegene Baukosten ließen zudem weniger Wohnungsneubauten als intendiert zu. In Mumbai wird bei Immobiliengeschäften üblicherweise die Hälfte („white“) per Scheck und die andere Hälfte („black“) bar bezahlt. Zudem schob die lokal damals

dominierende Partei Shiv Sena bürokratische Hemmnisse vor und suchte sich (wohnungs-)politisch gegenüber der Congress Partei zu profilieren.

Diese Misserfolge beförderten aber einen Paradigmenwechsel weg von Abriss und Neubau hin zur Bestandssicherung und Aufwertung. Seit Ende der 1980er Jahre wird verstärkt auf „Enabling“-Strategien gesetzt. Es wurde deutlich, dass die Abrisse keine (wohnungspolitische) Perspektive bildeten, sondern nur neue Probleme an anderer Stelle schufen. Im Kontext einer neuen nationalen Wohnungspolitik (National Housing Policy, NHP) sollten Wohnraum für untere Einkommensgruppen gebaut werden und die Slums (teil-)legalisiert werden.

Das bundesstaatliche Slum Redevelopment Scheme (SRD) 1991 und das Slum Rehabilitation Scheme (SRS) 1995 folgten (Mukhiya, 2003:19). Verstärkt sollte nun der private Sektor in die Sanierung und der Ersatzwohnungsbau einbezogen werden. Die Partei Shiv Sena, die die Wahlen 1995 gewann, hatte als Wahlversprechen die Parole von vier Millionen Neubauwohnungen für Slumbewohner „umsonst“ ausgegeben. Alle Slumbewohner, auch die *pavement dweller*, sollten vom radikalen Umschwung in der Slumsanierungspolitik profitieren. Das SRS sah kostenfreie Neubauwohnungen und einen einmaligen Zuschuss in Höhe von 20.000 Rs (ca. 310 Euro) vor. Die Slumbewohner waren in Geschosswohnungen „umzusetzen“ und die Wohnungsbauunternehmen konnten dann die freigeräumten Areale mit teureren Wohnungen bebauen. Die nationalstaatliche Housing and Urban Development Corporation (HUDCO) und die bundesstaatliche Maharashtra Housing and Area Development Authority (MHDA) waren und sind an der Umsetzung und Finanzierung der Programme beteiligt.

Die Stadtverwaltung von Mumbai hat der Slumsanierung neuerdings einen hohen Stellenwert eingeräumt. Aufgaben, die von der Stadt nicht geleistet werden können, werden

damit in Form von *private-public partnerships* an private Träger übergeben. Der Umbau von Dharavi wird dabei als besonders dringliche Aufgabe eingestuft, da damit Mumbai das Image als die Metropole mit dem größten Slum Asiens zu gelten, zugewiesen erhält.

Dharavi, „das Harlem von Mumbai“?

Dharavi in Mumbai gilt als der größte Slum in Asien (Desai, 1988:69) und liegt in unmittelbarer Nähe zum Finanzviertel Bandra-Kurla, eingepfercht zwischen zwei Eisenbahntrassen in der Nähe des Flughafens. Dharavi hat dabei einen besonderen Status unter den Armutsvierteln in Indien. Mit einer Mischung aus Stolz und emotionalen Bindungen ist ein Mythos von einem Harlem in Mumbai – nicht ohne Romantisierung des Elends – entstanden. Einige Familien leben bereits in der dritten Generation in Dharavi. Viele der illegal und behelfsmäßig errichteten Hütten sind mit (gestohlenen) Telefonen und Farbfernsehern und (abgezapftem) Strom versorgt. Ein Fernsehapparat steht in fast jeder Hütte.

Eine Definition und räumliche Abgrenzung von Dharavi ist fast unmöglich. Auch klaffen die Schätzungen der Bevölkerungszahl in „offiziellen“ und „inoffiziellen“ Daten weit auseinander. Dharavi bildet keine homogene Struktur, sondern ergibt sich aus Clustern sehr unterschiedlicher ethnischer, religiöser, gewerblicher und baulicher Einheiten mit legalen, semilegalen und illegalen Strukturen. Dharavi bildet damit einen Spiegel des Mosaiks der Landstriche und Ortschaften ganz Indiens. Anfang der 1990er Jahre wurden 72 Tempel, sechs Kirchen und elf Moscheen gezählt. Als Sprachen sind Hindi, Urdu, Marathi und Englisch, häufig auch Mischformen, präsent. Ein Survey durch die Regierung ergab 1987 55.000 Haushalte, während durch die National Slum Dweller's Foundation (NSDF) 106.000 Familien mit einer durchschnittlichen Haushaltgröße von 6,2 Personen gezählt wurden (Sharma, 2000:173). Grundeigentümer sind in Dharavi neben der



Abb. 9 Hütten an über Sielanlagen in Dharavi (eigenes Foto)

Zentralregierung, der Bundesstaat Maharashtra, die Stadt, Bahngesellschaften, die Flughafengesellschaft und diverse private Eigentümer (Sharma, 2000:165).

Um Wasser zu bekommen, müssen Frauen bis zu zwei Kilometer laufen, anstehen und Nummern ziehen. Häufig werden Wasserleitungen angezapft, um an Wasser zu gelangen. Ein Drittel des städtischen Leitungswassers gehen damit „verloren“. Aber Mumbai hat es bezogen auf die Wasserversorgung und Abwassersysteme („politics of shit“) nie zu einer Grundversorgung für alle Bevölkerungsgruppen gebracht. „Unsichtbare“ Investitionen in die unterirdische Infrastruktur taugen wenig gut zu symbolischer Politik und erbringen selten große Wahlerfolge. Die Trinkwasserknappheit ist eklatant. Im Jahre 2005 verloren vierhundert Menschen ihr Leben, weil ihre Notunterkünfte vom Wasser weggespült, unter Erdmassen verschüttet oder einfach überschwemmt wurden, da die Wassermassen nicht ablaufen konnten (Gandy, 2007:26). Die Hütten der Armen und der Abfall der Reichen verstopfen Rinnsteine und Kanäle. Zur Monsunzeit versinken viele Hütten im Schlamm. Meterhohe Überschwemmungen verwandeln während der Regenzeit Straßen in Müllkloaken. Es stehen inzwischen ca. 80 Latrinengebäude zur Verfügung. Aber die öffentlichen Großtoiletten sind eklig und werden ungern benutzt (Fuchs, 2007:77). Der Kanal, der Dharavi entwässern soll, ist eine Kloake mit Plastikflaschen, Blechdosen, Küchenabfall und Exkrementen.

Die ethnische Vielfalt und das Zusammenleben von Hindus und Moslems gestalten sich nicht unproblematisch. Knapp ein Drittel der Bevölkerung sind Moslems die übrigen Bewohner mehrheitlich Dalit (die Unberührbaren im indischen Kastensystem), marginalisierte Gruppen mit niedrigem sozialen Status (Fuchs, 2007:75). Bei der von der nationalistisch-hinduistischen Partei Shiv Sena geschürten Fremdenfeindlichkeit, die sich zu einer Moslemfeindlichkeit entwickelte, und den folgenden Aufständen 1991/93 gab es viele Tote und die Lage blieb angespannt. Tendenziell und vor allem bei Ausschreitungen fliehen die Gruppen aus den Wohngebieten, wo sie eine Minderheit bilden, in Gebiete, wo ihre Religionsgruppe die Mehrheit bildet und sich damit eine „ethnische Sauberkeit“ herausbildet (Eckert, 1999:11). Die von Nehru oft gebrauchte Multikulti-Formel von der „Einheit in Vielfalt“ verschleiert die Widersprüche und Konflikte, die sich vor allem in den Elendsvierteln zuspitzen und sich für religiöse und (partei-)politische Zwecke instrumentalisieren lassen.

Werden Hütten geräumt, werden sie sofort wieder aufgebaut. Einige Hütten wurden zweimal am Tag abgerissen und dreimal wieder aufgebaut. Nicht nur die elenden Verhältnisse, sondern die ständige Unsicherheit belastet das Leben der Menschen. Viele leben in ständiger Angst „aus öffentlichem Interesse“ geräumt zu werden. „Demolition Man“, G. R. Khairnar, kommunaler Beamter, brüstet sich damit 285.000 Hütten „abgeräumt“ zu haben (Mehta, 2004:86). Überraschende Räumungen gehören weiterhin zum „Repertoire“ der Verwaltung, um die Unsicherheit unter den Slumbewohnern zu befördern und um ihren niedrigen sozialen Status zu dokumentieren. Allein 2004 wurden 60.000 Familien durch Räumungen unter Polizeischutz obdachlos und aus ihren Unterkünften verdrängt (Sparcindia, 2008a).

Die Presse, die Medien und die Filmindustrie („Bollywood“) haben erheblich zum Negativeimage von Dharavi beigetragen. Hier werden

Gewalt, Kriminalität, Slumlords und die Hilflosigkeit der Polizei herausgestellt. Gegenüber dieser Darstellung in der Presse und den Medien ist Dharavi ein relativ „sicherer“ Slum. Ohne Eingreifen der Polizei haben sich Strukturen und Mechanismen herausgebildet, die das staatliche Gewaltmonopol teilweise überflüssig machen (Sharma, 2000:131).

Der Zugang zu Krediten ist ein großes Problem für die Slumbewohner ohne regelmäßiges Einkommen und ohne Aufenthaltsrechte. Kleinkredite („small loans“) sind eine wichtige Starthilfe für das lokale Gewerbe und zur Aufwertung und Reparatur von Hütten und Gebäuden. SPARC hat insgesamt zwischen 1993 und 2005 fast 17.000 derartige Kredite in der Höhe von fast einer Millionen Euro vergeben können (Sparcindia, 2008b). SPARC hat zudem mittels einer gemeinnützigen NGO (Nirman SSNS) in Mumbai über 5.000 Modellwohnungen errichten lassen, die mit Refinanzierung über hochpreisige Wohnungen erstellt wurden.

Netzwerke und informelle Ökonomien

Dharavi unterscheidet sich von anderen ähnlichen Slums vor allem durch eine vielfältige gewerbliche Struktur. Es gibt Champagner zu kaufen, aber keine Versorgung mit sauberem Trinkwasser. Es gibt an Bücherständen Ratgeber- und Managementliteratur von Kindern zu kaufen, obwohl viele nicht lesen können. In den Zeitungen ist neben brutalen Verbrechen von funktionierenden Nachbarschaften und Nächstenliebe zu lesen. In den 1960er Jahren trug während der Prohibition die illegale Schnapsproduktion zum Negativeimage bei. Das Areal von Dharavi war zunächst ein Mangrovensumpf, wo entlang des Mahim Creek Fischer lebten. Ohne ein Boot konnten Fische aus dem kristallklaren Wasser gezogen werden (Neuwirth, 2005:120). Bald stießen Töpfer hinzu und Dharavi bot den Ankömmlingen aus dem ländlichen Uttar Pradesh eine erste Bleibe und Arbeitsmöglichkeiten in den bis in die 1970er Jahre boomenden Textilfa-

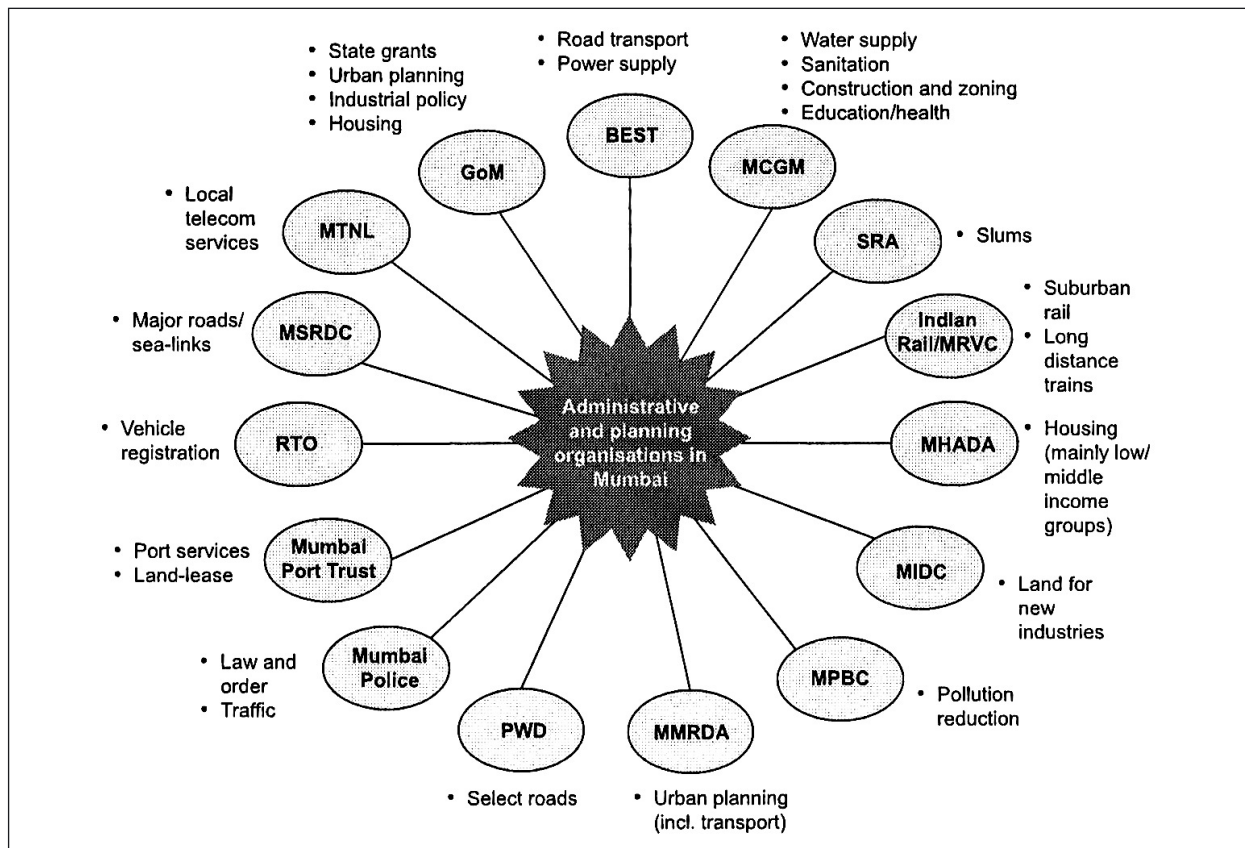


Abb. 8 Zuständigkeiten und Stakeholder in Mumbai (McKinsey, 2003)

briken in der Nähe. Die Nähe zum (später nach Deonar verlagerten) Schlachthofgelände in Bandra bot Möglichkeiten zur Einrichtung von Gerbereien und der Lederwarenherstellung. Selbst Juweliergeschäfte und Schmuckläden gibt es in Dharavi, wo Goldschmiede auf südindische Stücke spezialisiert sind.

In Dharavi haben sich Netzwerke der Selbsthilfe im informellen Sektor herausgebildet und lokale Ökonomien, die auf Recycling, Müllsammeln, Lederwarenproduktion, Lebensmittelherstellung, Wäscherei, Druckerei und Töpferei basieren (Sharma, 2000:107).

Ca. 50 % der Bewohner, so Schätzungen, verdienen sich in Dharavi ihren Lebensunterhalt und es werden zwischen 300 und 400 Millionen Euro jährlich umgesetzt. Allein in der Plastikrecyclingindustrie arbeiten mehr als 5.000 Menschen und an jedem Tag werden mehr als 3.000 Säcke mit Plastikmüll angeliefert. „Turning waste into wealth“ ist das Motto von Recyclingbetrieben, und der Unterneh-

mer Amit Singh gilt als „Richard Branson von Dharavi“ (Jacobson, 2007:2).

Die etwa 2.000 Töpferfamilien gehören dabei zu den relativ besser gestellten Gruppen, da ihnen teilweise auch Land gehört. An vielen Nähmaschinen werden Jeans produziert und die Lederwaren werden auch nach Deutschland exportiert. Diese „heim“-basierten Jobs bilden für viele Haushalte – denen „nur“ eine bessere Wohnung kaum weiter helfen würde – die Lebensgrundlage (Panwalkar, 1998:2644).

Viele Menschen, der ländlichen Armut entkommen, arbeiten als fliegende Händler, Dienstboten oder Träger, die Nahrungsmittel und Wasser bis in die oberen Stockwerke der Hochhäuser schleppen. Ca. ein Drittel der Erwerbstätigen ist außerhalb von Dharavi beschäftigt. Häufig handelt es sich um angelernte Beschäftigungsverhältnisse bei öffentlichen Einrichtungen wie den Eisenbahnbetrieben, im Hafen oder bei der Müllabfuhr.

Es gibt 25 traditionelle Bäckereien mit Holzöfen, diverse Lokale und Lebensmittelbetriebe u. a. zur Sodawasserherstellung. Während einige Firmen für den lokalen Markt arbeiten, sind andere exportorientiert. Die Anstellung und Bezahlung erfolgen in der Regel tagesweise. Über 10.000 „Betriebe“ wurden bei einer Erhebung ermittelt. Niedrigste Löhne, Lärm, Gestank und kaum vorstellbare (gesundheitsgefährdende) Arbeitsbedingungen kennzeichnen die Lage in den Betrieben. Kinderarbeit bei schmutzigen und gefährlichen Tätigkeiten und Aktivitäten wie Schmuggel, Schwarzbrennerei und Prostitution sind verbreitet (Sharma, 2000:86).

Eine wichtige Institution sind die Dalais, Mittelsmänner (Local Leader), an die Zahlungen für „Gefälligkeiten“ zu leisten sind. Bei diesen „Gebühren“ geht es u. a. um Zulassungen, Lizenzen für Kleinbetriebe und Schutz. Sie ist verkoppelt mit politischer Patronage, womit Stimmen gekauft werden. Die Kontrolle über viele Wohnungen beinhaltet daher mehr Wählerstimmen und größeren Einfluss auf Administration und Lokalpolitik. Dadas sind dagegen lokale Gangster, die eine Gang „einsetzen“ können. Zur Räumung müssen die Landeigentümer vor dem Hintergrund dieser Gemengelage häufig auf die Dienstleistungen von Gangs zurückgreifen (Eckert, 1999:4).

Slum zum Verkauf – Von der Hütte ins Hochhaus?

Der zwei Quadratkilometer große Stadtteil Dharavi soll nun einem modernen Viertel mit Büro- und Wohntürmen weichen und die Blaupause für die weitere Slumsanierung bilden. Die Lage von Dharavi zwischen drei Eisenbahnlinien (Central, Western und Harbour mit den Stationen Matunga, Mahim und Sion), zwischen Flughafen und Stadtzentrum angrenzend an die Bürostadt Bandra-Kurla weckt Begehrlichkeiten der Immobilienwirtschaft. Größere Eingemeindungen in das administrative Gebiet Mumbais veränderten für Dharavi die Lagegegebenheiten von ei-

ner peripheren zu einer zentralen Lage in der Stadtregion.

In Mumbai existiert ein gut ausgebildetes, kaum überschaubares intermediäres Netzwerk mit über 100 NGOs (Burra, 2005:67; Risbud, 2003:4). Einzelne gut organisierte Gruppen haben durchaus eine starke Lobby in der Stadt, so die Railway Slum Dwellers Federation, die Airports Authority Slum Dwellers Federation, die Pavement Dwellers Federation und das Dharavi Vikas Samiti (Dharavi Development Committee) sowie die überörtlich agierenden SPARC (Society for the Promotion of Area Resource Centres), die auch in Madras, Bangalore und Kanpur vertreten ist, die NSDF (National Slum Dwellers Federation) und die SDI (Slum/Shack Dwellers International). Während einige NGOs als Vertreter der Armen zu agieren versuchen, wird anderen Manipulation und das Einfangen von Stimmenpotential vorgeworfen.

Der Architekt Mukash Mehta meint nun das Patentrezept gefunden zu haben, gleich die ganze Welt von Elendsvierteln erlösen zu können: „If I can make Bombay slum-free, I can make India slum-free. And if I can do that, we can make the world slum-free“ (The Globe and Mail, 2007:1). Mit der Philosophie der „Transferable development rights“ (TDRs) sollen Entwicklern besondere Möglichkeiten zugestanden werden, um die Sanierung voranzutreiben (Municipal Corporation of Greater Mumbai, 2005:o.S.). Das planerische Instrument bilden die TDFs (Transferable Development Rights), übertragbare Bebauungsrechte mit höheren Dichten. Der Floor Space Index (FSI) beträgt z. B. 2,0, wenn ein 100 m² großes Grundstück mit 200 m² Nutzfläche überbaut werden kann. Die diesbezüglichen Ausnutzungsziffern liegen bei vielen Slumsanierungsvorhaben um 2,5 FSI.

In diesem Kontext sehen die ambitionierten Pläne von privaten Entwicklern und vom Architekten Mukash Mehta für Dharavi nun eine Flächensanierung und die Beseitigung des „Schandflecks“ vor, neue Straßen, Infra-

strukturen, Schulen, Parks und Wohngebäude sollen entstehen. Mehta beklagt, dass die Thematik der Slums in der Öffentlichkeit nicht wahrgenommen wird: „Talk about doing something about Mumbai slums, and no one pays attention“ – „mission impossible“ (zit. nach Jacobsen, 2007:2).

Mehr als hundert private Entwicklungsgesellschaften haben sich um die „Sanierung“ beworben (Petersen, 2007b:300). Das Vorhaben wurde von der Regierung mit dem Slogan „the opportunity of the millenium“ beworben. Es geht um ein Ausschreibungsvolumen von zwei Milliarden Euro. Die größten indischen Immobilienentwickler DLF, Tata Housing und Reliance Energy haben sich neben über dreißig anderen ausländischen Gesellschaften wie Emaar aus Dubai und dem US-Unternehmen Tishman Speyer um den Zuschlag beworben.

Die Pläne für den neuen „Weltklasse-Vorort“ sehen auch Flächen für Gewerbebetriebe nach der Sanierung vor. Etwa 57.000 Familien sollen umgesiedelt werden. Bei Haushaltsgrößen mit durchschnittlich fünf Personen bekommen demnach nur 285.000 Menschen nach der Umsetzung eine neue Wohnung, der Rest wird wieder obdachlos. Mukeshs Plan teilt das Areal in zwölf Teilgebiete und sieht kostenfreie Wohnungen für die Umzusetzenden vor. Wenn sie zwischen 350 und 700 Euro zahlen, werden sie auf dem Areal umgesetzt, sonst werden ohne Gegenleistungen Wohnungen auf dem vormaligen Gelände der Salzgewinnung in Kanjur bereitgestellt (Mukesh Mehta, 2009).

Die indischen Behörden sehen in Dharavi die einmalige Chance aus einem Slum ein Modellprojekt zu entwickeln. Die eingeschossigen Hütten sollen durch siebenstöckige Häuser ersetzt werden, in denen die Slumbewohner eine kleine Wohnung zugewiesen bekommen. Die übrigen Flächen sollen „optimal“ verwertet werden, um die Slumsanierung zu refinanzieren.

In Dharavi sind die Bewohner gespalten:

Viele sind skeptisch, da sie sich die neuen Wohnungs- und Gewerbeflächenmieten vermutlich nicht leisten können, andere hoffen endlich auf eine durchgreifende Verbesserung ihrer Lebensbedingungen. Viele Gewerbe wie Töpfereien werden in den geplanten Hochhäusern in einer Wohnung von 20 m² nicht mehr möglich sein. Zwar sollen nach dem neuen Plan Gewerbegebiete ausgewiesen und Kellerräume für Gewerbe vorgesehen werden, in denen aber die alten Brennöfen nicht mehr genutzt werden können. Diese Gruppen haben daher Widerstand im großen Stil angekündigt. Es stellt sich die Frage, ob eine Aufwertung mit Berücksichtigung der Bewohnerinteressen möglich ist, ohne Verdrängung und die intendierte Planung eines „Weltklasse-Vororts“ mit Hochhäusern.

Gegner werfen der Regierung von Maharashtra vor, das Vorhaben ohne hinreichende Voruntersuchungen und Befragungen der Bewohner „durchzupeitschen“. Auch intellektuelle Kritiker wie Richard Sennett und Saskia Sassen haben sich an den indischen Premierminister Manmohan Singh gewandt, um die Pläne zu verändern. Auch wird diese Initiative durch den Mumbaier Stadtentwicklungsplan 2005-25 gestützt, und demnach soll Dharavi mittels eines Masterplans zu einem belebten, gut geplanten städtischen Zentrum werden. Die Strategie der Quersubventionierung mittels der TDRs wird im Stadtentwicklungsplan als das neue Patentrezept gesehen.

Der Präsident der National Slum Dwellers Association erklärte dagegen: „Wir haben die Macht, den Plan zu stoppen“ (Petersen, 2007a:28). Eine Blockade der angrenzenden Eisenbahnlinien würde den gesamten Nahverkehr zum Erliegen bringen. 6.000 Slumbewohner blockierten im Juni 2007 das Regierungsgebäude, um gegen die Pläne zu demonstrieren.

„Slumbai“ oder ein zweites Shanghai?

Es wirft ein bezeichnendes Licht auf die

(Wohnungsmarkt-)Strukturen in Mumbai, wenn man sich vergegenwärtigt, dass dort ca. 100.000 Wohnungen leer stehen. Den Slumbewohnern (nicht nur) in Mumbai sind schon vielerlei Versprechungen gemacht und immer neue Sanierungspläne aufgelegt worden, die nie implementiert wurden (Patel, 1995:2476). Patel (1996:1047) spricht von einer kuriosen, risikoreichen Mischung aus ambitionierten, dubiosen, hastig zusammen gewürfelten Elementen, deren Umsetzungsprobleme nie hinreichend bedacht wurden. Korruption und Bürokratie ließen die Slums immer weiter anwachsen und Enttäuschungen bei den Betroffenen entstehen. Mehrfach hat sich inzwischen auch Mehtas Konzept verändert, die Ausschreibung wurde verzögert und nicht entschieden.

Mehtas Konzept basiert auf der Annahme einer *Win-win*-Situation. Die Developer erhalten innenstadtnahe Areale, um hochwertigen Wohnungsbau zu erstellen und zu verkaufen. Die Slumbewohner werden mit Gratis-Einfachwohnungen in vertikalen Slums befriedet und die Stadtverwaltung kann sich mit „erfolgreichen“ Sanierungsmaßnahmen brüsten. Wer macht den Anfang? „No one wants to be that unhappy guy driving the Bulldozer“, erklärt Mehta (Jacobsen, 2007:3).

Die lokalen Eliten haben durchaus eine gewisse Sympathie für die „Methode Bulldozer“. Nach den Parlamentswahlen 2004 wurden unter starkem Polizeischutz 91.000 Hütten zerstört und die Stadt hatte 350.000 Obdachlose mehr. Vor der Wahl war eine Legalisierung in Aussicht gestellt worden. Aber Ziel war nicht die Lösung des Wohnungsproblems, sondern die Abschreckung weiterer Zuzügler. Der Führer der hinduistischen Lokalpartei Bal Thackeray sucht die Jugend auf der Straße zu instrumentalisieren: „Junges Blut, junge Männer, Jünglinge ohne Arbeit sind wie trockenes Schießpulver. Sie können jederzeit explodieren“ (Süddeutsche Zeitung, 2008). Diese Bewegung macht die armen ländlichen Zuwanderer für die sozialen Probleme in Mumbai verantwortlich. Die ille-

gal zugewanderten Bangladeshi wurden u. a. für die Überschwemmungen verantwortlich gemacht: „Their filth blocked the gutters“ (zit. nach Eckert, 1999:5). Die Ineffizienz und Unzulänglichkeit rechtsstaatlicher Institutionen schafft rechtsoffene Räume, die mittels klientelistischer Machtbeziehungen der Slumlords und von lokalen Führern ausgenutzt werden.

Ob nun Chinas boomende Städte wie Shanghai mit ihren glitzernden Bürofassaden als Vorbild für Mumbai taugen, wird kontrovers diskutiert. Dekontextualisiert wird von Symptomen ausgegangen, ohne die vollkommen unterschiedlichen politischen und gesellschaftlichen Systeme zu bedenken. Es wird darauf verwiesen, dass der Gini-Koeffizient – ein Index für ungleiche Einkommensverteilungen; 0 ergibt eine perfekte Gleichverteilung, 100 die größte Ungleichheit – in China mit ca. 45 deutlich höher liegt als in Indien mit ca. 37 (Deutschland 28). Ob ein kommunistisches Wirtschaftssystem mit *Top-down*-Planungen und ohne freie Wohnortwahl dem demokratischen System Indiens vorzuziehen ist, wird hinterfragt.

Bei aller Einzigartigkeit steht Mumbai als Mikrokosmos für den ganzen Subkontinent. „Bombay is the future of urban civilisation on the planet. God help us“ (Mehta, 2004:3). Diese Zukunft ist vor dem Hintergrund wachsender Polarisierung der städtischen Gesellschaft eher als beängstigend einzuschätzen (Nissel, 1997:110). Strategien auf dem „Wege nach Shanghai“ müssen in den Slums beginnen.

Auch das Projekt von Mehta droht wie alle Sanierungsprojekte zuvor zu scheitern. Gleichwohl wächst der Druck auf Dharavi. Pläne für ein Megaunterhaltungszentrum in Bandra-Kurla liegen in der Schublade und die Aufwertung beginnt am Rande des Slums mit neuen Apartmentwohnungen. Neue, höheren sanitären Standards entsprechende Wohnbedingungen – selbst wenn sie kostenfrei gestellt werden – können die Lebensumstände der Bewohner von Dharavi allerdings

nur in einem Teilbereich verbessern; es gilt zugleich die Erwerbsbedingungen zu sichern und zu verbessern. Dazu ist ein integrierter Ansatz erforderlich, der neben der Slumsanierung auch die lokale Ökonomie (z. B. mit Mikrokrediten) einbezieht.

Unlängst kündigte Premierminister Singh eine „Urban Renewal Mission“ und ein neues Milliardenprogramm an, um die Lebens- und Wohnbedingungen in 60 Großstädten Indiens und damit zugleich das Investitionsklima für ausländische Investoren zu verbessern.

Kofi Annan erklärte 2000 auf der Weltkonferenz „Urban 21“, die „Zukunft der Menschheit liegt in den Städten“. In Mumbai gibt es zeitgleich die Superlative von Reichtum und Armut und eine weiter zunehmende Polarisierung. Vergegenwärtigt man sich die Dimensionen der Not in Mumbai, so sind vor allem die Probleme der Armut und der Slums zu lösen. Hier wird die Schlacht gewonnen oder verloren. Die terroristischen Anschläge 2008 in Mumbai sind nicht nur vor dem Hintergrund religiöser und (außen-)politischer Spannungen zu bewerten, sondern auch Indikatoren für extreme soziale Ungleichheiten in Mumbai und Indien.

Literatur

APPADURAI, Arjun (2001): Deep democracy: urban governmentality and the horizon of politics. In: *Environment and Urbanization*, Heft 2, S.23-43

BAPAT, Meera (1992): Bombay's Pavement-Dwellers Continuing Torment. In: *Economic and political weekly*, Ausgabe vom 10. Oktober, S.2217-2219

BPB (Bundeszentrale für politische Bildung) (2008): Mumbai. Zugriff auf www.bpb.de/themen/E876D/ html am 10.07.2008

BURRA, Sundar (2005): Towards a pro-poor framework for slum upgrading in Mumbai, India. In: *Environment and Urbanization*, Heft1, S.67-88

DAVIS, Mike (2006): *Planet of Slums*. Berlin/Hamburg

DESAI, Vandana (1988): Dharavi, the Largest Slum in Asia. Development of Low-income Urban Housing in India. In: *Habitat International*, Heft 2, S.67-74

DESAI, Vandana (1995): *Community Participation and Slum Housing. A Study of Bombay*. New Delhi/Thousand Oaks/London

Anmerkung

1 Nun hat der Slum Dharavi es sogar in die Kinos geschafft: Der mitreißende Film des Engländers Danny Boyles „Slumdog Millionär“ gewann in Hollywood acht Oscars! Die strapaziöse Existenz indischer Kinder und Jugendlicher, Kinderarbeit auf Müllhalden, brutale Kinderbettlersyndikate, kriminelle Gangs, Zuhälter sowie Konflikte zwischen Moslems und Hindus in Mumbais Slum Dharavi stehen im Zentrum des in Indien durchaus umstrittenen Films. Die Glitzerwelt der Reichen und die elenden Lebensverhältnisse der Armen mit den wuchernden Slums werden an Originalschauplätzen in der „Maximum City“ erkundet. Zwei Waisenjungen und ein Mädchen aus Dharavi bilden die zentralen Figuren einer Liebesgeschichte um die dramatisch inszenierte indische Variante der Fernsehquizshow „Wer wird Millionär?“. Der sich als Callcentermitarbeiter ausgebende pfiffige Teediener Jamal mischt die Show auf. „Das war unser Slum“ erklärt Jamals Bruder auf einer Baustelle vor dem Hintergrund des abgerissenen Slums und der schönen neuen Wohnhochhäuser. Neue Realitäten oder Wunschdenken und Scheinwelten, wo sind die Orte für Werkstätten der Gerber, Töpfer und Schneider geblieben? Wird die Armut in Mumbai und anderen Slums wie Dharavi weiter tabuisiert werden, bleiben die Elendshütten, weiter alles wie gehabt, oder gibt es eine Veränderungsperspektive: „Yes, we can“?

2 „Ein Zoppadpatti ist keine Adresse. Das Gesetz verlangt, dass Lebensmittelkarten nur an Personen mit richtigen Adressen abgegeben werden können“ (Mistry, 2004:255)

D'MONTE, Darryl (2002): *Ripping the Fabric. The Decline of Mumbai and its Mills*. Oxford/New Delhi

DURAND-LASSERVE, Alain; ROYSTON, Lauren (Hg.) (2002): *Holding their ground: secure land tenure for the urban poor in developing countries*. London

ECKERT, Julia (1999): *Riots: That's something that happens in the slums. Land, städtische Unruhen und die Politik der Segregation (Bombay/Indien)*. Arbeitspapiere des Instituts für Ethnologie der FU Berlin, Band 79. Berlin

FUCHS, Martin (2007): Slum als Projekt? Dharavi zwischen Fremdbestimmung und Selbstregierung. In: *Archplus* 185, S.75-83

GANDY, Matthew (2007): Hydrologische Dystopien in Mumbai. In: *Stadtbauwelt* 176, S.26-35

IMHASLY, Bernard (2008): Ein reiches Land mit armen Menschen. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Heft 22, S.13-19

- JACOBSEN, Mark (2007): Dharavi Mumbai's Shadow City. In: National Geographic, Heft Mai, S.69-93
- MCKINSEY & Company (2003): A Bombay First, vision Mumbai. Transforming Mumbai into a world-class city, A Summary of recommendations. Mumbai
- KRIENER, Manfred (2006): Die Explosion der Slums. In: taz, Ausgabe vom 2.10.2006
- MCGM (Municipal Corporation of Greater Mumbai) (2008): Strategy for Housing & Slum Improvement, Zugriff auf www.karmayog.com am 10.07.2008
- MCGM (Municipal Corporation of Greater Mumbai) (2005): Mumbai City Development Plan 2005-25. Mumbai
- MEHTA, Suketu (2004): Maximum City. Bombay lost and found. London
- MEHTA, Suketu (2006): Mumbai India. In: Cities Architecture and Society, Heft 10. Venedig
- MISTRY, Rohinton (2004): Das Gleichgewicht der Welt. Frankfurt am Main
- MUKESH MEHTA (2009): Persönlich. Zugriff auf www.persoendlich.com/pdf/interviews/interviews390.pdf am 20.01.2009
- MUKHIJA, Vinit (2003): Squatters as Developers. Slum redevelopment in Mumbai. Ashgate
- MUKHIJA, Vinit (2006): Decentralized Conflict. In: Urban Design Research Institute Mumbai, International Architecture Exhibition in Mumbai
- MUMBAI METROPOLITAN REGION (2008): Regional Plan, Zugriff auf <http://www.regionalplan-mmrd.org/> am 20.01.2009
- NEUWIRTH, Robert (2005): Shadow cities: a billion squatters, a new urban world. New York/Abingdon
- NISSEL, Heinz (1999): Megastadtentwicklung, Globalisierung und Migration – Fallstudie Bombay. In: Husa, Karl; Wohlschlägl, Helmut (Hg.): Megastädte der Dritten Welt im Globalisierungsprozeß. Wien
- NISSEL, Heinz (1997): Megastadt Bombay – Global City Mumbai? In: Verein für Geschichte und Sozialkunde, Institut für Wirtschafts- und Sozialgeschichte (Hg.): Mega-Cities: die Metropolen des Südens zwischen Globalisierung und Fragmentierung. Wien
- PANWALKAR, Pratima (1996): Upgrading of Slums: A World Bank Programme. In: Patel, Sujata; Thorner, Alice (Hg.): Bombay Metaphor for Modern India. Neu Delhi
- PANWALKAR, Pratima (1998): Slum-Ökonomie in Dharavi. In: Stadtbauwelt, Heft 140, S.2640-2645
- PATEL, Sheela; BURRA, Sundra (1994): Access to housing finance for the urban poor. In: Cities, Heft 6, S.393-397
- PATEL, Sheela; D'CRUZ, Celine; BURRA, Sundar (2002): Beyond evictions in a global city: people managed resettlement in Mumbai. In: Environment and Urbanization, Heft 1, S.159-172
- PATEL, Shirish B. (1995): Slum rehabilitation: 40 Lakh Free Lunches? In: Economic and political weekly, Ausgabe vom 7. Oktober, S.2473-2476
- PATEL, Shirish B. (1996): Slum rehabilitation in Mumbai. In: Economic and political weekly, Ausgabe vom 4. Mai, S.1047-1050
- PETERSEN, Britta (2007a): Aus der Hütte ins Hochhaus. In: Die Zeit, Ausgabe 39 vom 20. September
- PETERSEN, Britta (2007b): Die Slum-Schlacht. In: fluter. Magazin der Bundeszentrale für Politische Bildung, Heft. 24, S.38-43
- RAJE, Rita (2002): Navi Mumbai. Emerging from the Shadow of Mumbai? In: Dialog, Heft 4, S.21-25
- RISBUD, Neelima (2003): Understanding slums, the case of Mumbai. UN Global Report on human Settlements. Zugriff auf www.archidev.org/article.php3?id_article=390 am 20.01.2009
- RÜHE, Alex (2006): Die Kröte und ihr Schießpulver, Zugriff auf www.sueddeutsche.de/kultur/578/407354/text/ am 20.01.2009
- SHARMA, Kalpana (2000): Rediscovering Dharavi. Stories from Asia's largest Slum. Neu Delhi
- SHAW, Annapurna (2004): The Making of Navi Mumbai. Neu Delhi
- SPARC (2008): Core Activities. Zugriff auf www.sparcindia.org am 10.07.2008
- UN-HABITAT (2003a): The Challenge of slums: global report on human settlements. London/Sterling, VA
- UN-HABITAT (2003b): Slums of the World: The face of urban poverty in the new millennium? Nairobi