

Bauz!, 15. – 17.2. 2017

Tania Berger, Christina Ipser, Peter Morgenstein, Gregor Radinger

Donau-Universität Krems

Funktionenmischung und städtisches Leben in informellen Siedlungen

Beobachtungen zu Lage, Gebäude und Bauvorschriften in Mumbai¹

Dieser Beitrag zeigt anhand konkreter Beispiele aus Mumbai, wo (und wie) im 21. Jahrhundert – schon rein statistisch, gemessen an absoluten EinwohnerInnenzahlen - „Stadt stattfindet“: in den Slums rasant wachsender Megastädte in Entwicklungs- und Schwellenländern. In diesen Ländern lassen Prozesse massiver Urbanisierung heute hoch dynamische Metropolen entstehen, deren infrastrukturelle Systeme durch das explosionsartige Bevölkerungswachstum vor extremen Herausforderungen stehen.

Aus der Differenz dessen, was sich breite Bevölkerungsteile vieler dieser Städte leisten können und dem, was am Wohnungsmarkt legal verfügbar ist, entsteht das Phänomen der „Informellen Siedlungen“². Diese werden oft von ihren BewohnerInnen im Selbstbau auf Grund und Boden errichtet, der ihnen nicht gehört; Sie besiedeln städtische Brachen, vielfach öffentlichen Raum, der für formelle Bebauung unattraktiv erscheint: steile Hänge, Überflutungsgebiete, Verkehrsrestflächen und –inseln, Müllkippen, Gebiete längs von Bahnlinien oder Schnellstraßen, ...

Die informell besetzten Grundstücke sind zum Zeitpunkt der ersten Besiedlung in aller Regel nicht infrastrukturell erschlossen: es gibt weder Strom- noch Wasserver- und –entsorgung, Straßen sind nicht oder nur rudimentär vorhanden. Die Errichtung der erforderlichen Leitungen und Trassen wird von den örtlichen Behörden mit Verweis auf die unklaren bzw. irregulären Besitzverhältnisse oder aus simplem Budgetmangel oft jahrelang abgelehnt oder verschleppt.

Der Mangel an Sicherheit hinsichtlich ihres rechtlichen Status als SiedlerInnen auf fremdem Grund macht die Lebenssituation dieser Bevölkerungsgruppen damit oft Jahrzehnte lang prekär, die gewalttätige Vertreibung aus den behelfsmäßigen Hütten ist für jährlich Hunderttausende Vertrieben in so unterschiedlichen Ländern wie Nigeria, Südafrika, Bangladesch oder Kambodscha nicht nur fiktives Schreckensszenario, sondern wiederholt erlebte Realität. Die Räumung solcher als beschämend unhygienisch und „rückständig“ empfundenen Viertel wird von lokalen Verwaltungen oftmals als Lösung des Problems gesehen, zumal wenn Pläne zur lukrativeren Verwertung der besetzten Bodenflächen vorliegen³.

¹ Der Beitrag stützt sich auf Erkenntnisse aus dem laufenden Projekt „Building Inclusive Urban Communities“ (BInUCom; moodle.donau-uni.ac.at/binucom), in dem 4 indische und 3 europäische Universitäten kooperieren um die Ausbildung von ArchitektInnen und StadtplanerInnen in Indien zu professionalisieren und Studierende insbesondere zu befähigen Fragen der Sozialen Inklusion, Nachhaltigkeit und Partizipation in ihre Arbeit mit informellen Stadtquartieren zu integrieren.

² Weltweit ist eine Unzahl unterschiedlicher Bezeichnungen für derartige Siedlungen in Gebrauch: Favela, Bidonvilles, Ciudad Joven, Bustiees, Gecekondü,...

³ Siehe z.B.: Teschner, Klaus (2009); Breuer, Ascan (2013);

Informelle Urbanisierung in Indien: Rechtssicherheit und Gebäudebestand

Im Jahr 2010 lebten ca. 340 Millionen InderInnen in Städten – das sind rund 30 Prozent der Gesamtbevölkerung. Bis zum Jahre 2031 wird diese Zahl Schätzungen zufolge auf 600 Millionen StadtbewohnerInnen anwachsen⁴.

Die Mehrheit der städtischen Armen wohnt in Indien in der Regel in Wohngebäude auf öffentlichem oder privatem Grund, der ohne vollen formalen Erwerb bebaut wurde⁵. Unterschiedlichste, stark von den jeweils geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen und lokalen Besitzverhältnissen abhängige Eigentums-, Miet- und Nutzungsformen existieren. Der damit einhergehende Grad der „Legalität“ von Siedlungen und Gebäuden beeinflusst, inwieweit diese von den lokalen Behörden und Serviceeinrichtungen mit der basalen Infrastruktur versorgt respektive von dieser ausgeschlossen werden.

Abbildung 1 zeigt schematisch das „Kontinuum“ unterschiedlichster Rechtsformen, die oftmals zwischen völlig informellen (Pavement dweller – Menschen, die buchstäblich auf Gehsteigen wohnen) und gänzlich formellen Bodenbesitzverhältnissen (free holder – amtlich eingetragenes Eigentum) bestehen. Dargestellt wird auch der unterschiedliche Grad an Wohnsicherheit (zwischen no security und full security), der mit diesen Rechtstiteln verbunden ist.

In Indien wird Verwaltungstechnisch primär zwischen drei verschiedenen Formen von Slums unterschieden:

- Amtlich anerkannter Slum („notified slum“): wurde ein Wohnquartier seitens der lokalen, regionalen oder nationalen Behörden als Slum eingestuft, anerkannt und öffentlich per Verlautbarung im Amtsblatt deklariert, so sind seine BewohnerInnen vor Zwangsräumung geschützt.
- Anerkannter Slum („recognized slum“): ein den Behörden bekannter, aber nicht formal anerkannter Slum
- Identifizierter Slum („Identified slum“): als solcher gilt eine Siedlung von mindestens 300 Personen (oder 60 bis 70 Haushalten), die in unhygienischen Umständen wohnen, über keine adäquate Infrastruktur verfügen und keinen bzw. nicht ausreichenden Zugang zu sanitäre Einrichtungen und Trinkwasserversorgung haben. Die relativ hohe MindestbewohnerInnenzahl von 60 bis 70 Haushalten birgt das Risiko einer deutlichen Unterschätzung der tatsächlichen Slumzahlen⁶.

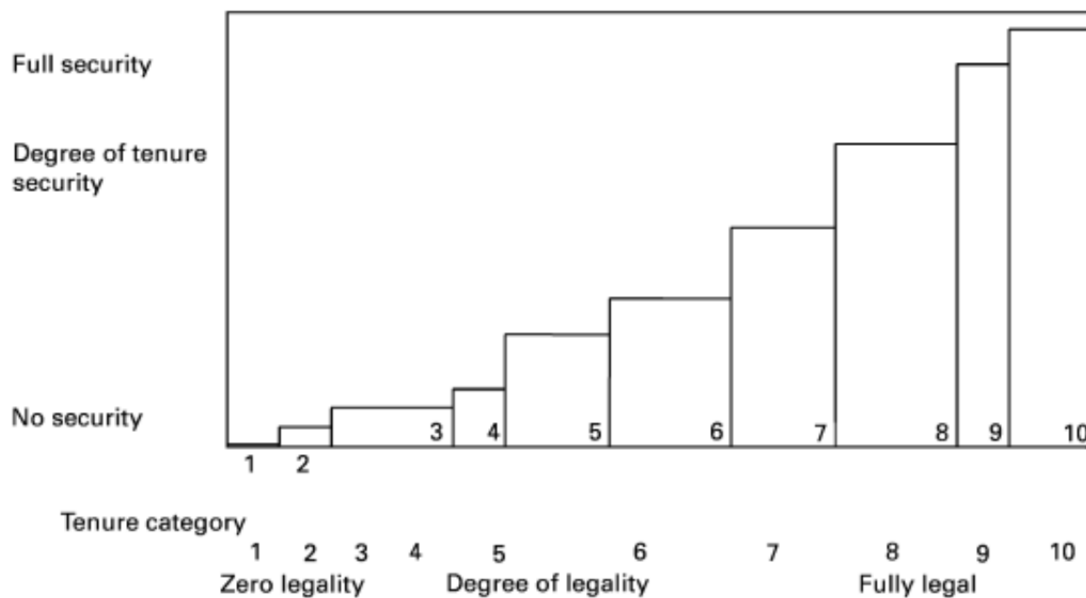
Paradoxerweise sind es insbesondere Slums auf öffentlichem Grund, die häufig von Vertreibung („forced evictions“) bedroht und betroffen sind⁷, private BodenbesitzerInnen verkaufen ihren Grund nicht selten an Slumlords, die diesen dann in einzelne Baupazellen aufschließen und gewinnbringend weitervermitteln.

⁴ Indorewala, Hussain (2016): S.1

⁵ Allerdings ist festzuhalten, dass ein sehr breites Spektrum an informellen Wohnsituationen besteht, die durchaus nicht ausschließlich nur von einkommensschwachen Bevölkerungsschichten in Anspruch genommen werden – so kann auch ein konstruktiv solide und auf rechtmäßig erworbenem Grund errichtetes Gebäude als informell gelten, wenn die oft aufwendigen Baugenehmigungsprozesse nicht eingehalten wurden.

⁶ Office of the Registrar General & Census Commissioner, India (2013): 5

⁷ Siehe z.B.: Mahadevia, Darshini; Gogoi, Trishna; Vyas, Suchita (2015): S. 43



Tenure categories found in many cities:

- 1 Pavement dweller
- 2 Squatter tenant
- 3 Squatter 'owner' - un-regularised
- 4 Tenant in unauthorised subdivision
- 5 Squatter 'owner' - regularised
- 6 Owner - unauthorised subdivision
- 7 Legal owner - unauthorised construction
- 8 Tenant with contract
- 9 Lease-holder
- 10 Free-holder

Abbildung 1: Unterschiedliche Besitzverhältnisse am Wohnungsmarkt in Indischen Städten: Wohnraumsicherheit steigt mit dem Grad der Legalität⁸

Die hier für die indische Situation beschriebenen Formen von Slums fallen mehrheitlich in die Kategorien 2 - 5

Neben rechtlichem Status und amtlicher Anerkennung wird auch der Zustand der Bausubstanz in einer Wohnsiedlung zur Kategorisierung derselben herangezogen; Dabei wird unterschieden zwischen folgenden Gebäudetypen:

- *Katcha* – Gebäude bestehen aus nicht-dauerhaften Materialien wie Lehm, sonnengetrockneten Ziegeln, Holz, Bambus (blättern), Plastikplanen etc.
- *Pucca* – Gebäude werden dagegen aus Stein, gebranntem Ziegel, Beton errichtet.

Viele informelle Siedlungen– sowohl anerkannte als auch identifizierte – bestehen aus unterschiedlichen Anteilen von *katcha* und *pucca* Häusern, in Abhängigkeit von der allgemeine wirtschaftlichen Situation der einzelnen BewohnerInnen. Die amtliche Anerkennung eines Slums – und damit: die de facto Legalisierung – bewirkt vielfach, dass die BewohnerInnen bereit sind ihre bescheidenen Ersparnisse in ihre Wohngebäude zu

⁸ Quelle: Payne (2000): S. 419

investieren, da sie nunmehr keine Zwangsäumung und den damit verbundenen Verlust ihres Eigentums fürchten müssen. Viele *katcha* Häuser werden dann oft stückweise in *pucca* umgewandelt.⁹

Städtische Lage, Baugesetzgebung und Funktionenmix

Trotz aller substanziellen Einschränkungen bleibt das Leben in informellen Siedlungen für die Mehrheit städtischer Bevölkerung nicht nur in Indien, sondern auch in Ländern Lateinamerikas, Afrikas und Südostasiens alternativlos. Und es erfüllt eine extrem wichtige Funktion als Entwicklungskatalysator: Indem es breiten Massen städtischer BewohnerInnen eine für sie leistbare Wohnform bietet, erlaubt es ihnen in der urbanen Umgebung eine Existenz aufzubauen¹⁰.

Wichtig ist dabei vor allem die räumliche Nähe der informellen Siedlung zu Arbeitsplätzen und Absatzmärkten; Nicht selten siedeln ArbeiterInnen in unmittelbarer Nähe zu ihren Fabriken oder den Baustellen, auf denen sie beschäftigt sind. Frauen, die in privaten Haushalten als Reinigungspersonal, Köchin oder Kindermädchen tätig sind, wohnen vielfach direkt neben den Mittelstandsquartieren ihrer DienstgeberInnen. Und auch informelle Klein- und Kleinstbetriebe – lokales Handwerk und fliegende HändlerInnen beispielsweise – benötigen die Nähe zu potentiellen KundInnen im Stadtzentrum, denn das tägliche Zurücklegen weiter Anfahrtstrecken ist für sie meist unfinanzierbar.

Gleichzeitig lassen sich gerade in informellen Stadtvierteln ein reichhaltiges öffentliches Leben und eine intensive Nutzung von Stadtraum beobachten. Eine starke Verflechtung von Funktionen des Wohnens und Arbeitens auf engstem Raum bringt nicht nur vielfältiges Stadtbild sondern auch enge soziale Netze hervor, die den BewohnerInnen helfen die Herausforderungen des Alltags zu meistern.

Bauordnungen und Normen orientieren sich auch in Indien stark an „westlichen Wohlstandsmodellen“ und sind für einkommensschwache Haushalte daher i.d.R. nicht erfüllbar - eine Tatsache, die Gautam Chatterjee, Chief Secretary im Maharashtra State Government, Indian Administrative Service (IAS), bei seinem Vortrag¹¹ während der Konferenz „Informal Settlements in Indian Cities“ zu der Frage veranlasste: „What’s the use of a law when the perpetrators form the majority?“

Voraussetzung für die o.a. städtische Belebung ist daher paradoxerweise vielfach die Nicht-Einmischung staatlicher und städtischer Instanzen, die es Menschen ermöglicht unter Missachtung bauvorschriftlicher Mindestanforderungen auf kleinstem, für sie aber leistbarem Raum informelle, wirtschaftliche Aktivitäten auszuüben. So kann mit einfachsten Mitteln nicht nur Lebensunterhalt begründet, sondern auch Stadt gebaut werden.

⁹ S. Shah, Pooja; Bhatt, Bijal (2015): S. 177 ff

¹⁰ Saunders, Doug (2012): Arrival City. How the Largest Migration in History Is Reshaping Our World: Vintage.

¹¹ Chatterjee, Gautam (2016)

Literatur

Breuer, Ascan (2013): Jakarta Disorder. Ascan Breuer (Regie). Wien: Golden Girls Filmproduktion & Filmservices GmbH.

Chatterjee, Gautam (2016): PMAY (Housing for All). Will it solve the problem of Informal Settlements? Informal Settlements in Indian Cities - Impulses for Innovation in Architecture and Urban Planning. Karpagam University. Building Inclusive Urban Communities (BInUCom). Coimbatore, India, 02.09.2016. Online verfügbar unter http://moodle.donau-uni.ac.at/binucom/pluginfile.php/394/mod_page/content/30/chatterjee_2016_PMay_solution_informal_settlements.pdf, zuletzt geprüft am 14.11.2016.

Indorewala, Hussain (2016): Central Government Policies. Schemes In India Relevant To Housing. Hg. v. Building Inclusive Urban Communities (BInUCom). Mumbai (City Resumés, in press).

Mahadevia, Darshini (Hg.) (2015): Shelter Security in Urban India: Pathways, Barriers and Outcomes. New Delhi: Concept Publishing Company Pvt. Ltd.

Mahadevia, Darshini; Gogoi, Trishna; Vyas, Suchita (2015): Informal Housing - Rajkot. In: Darshini Mahadevia (Hg.): Shelter Security in Urban India: Pathways, Barriers and Outcomes. New Delhi: Concept Publishing Company Pvt. Ltd., S. 32–77.

Office of the Registrar General & Census Commissioner, India (2013): Primary Census Abstract. 2011. New Delhi, 30.09.2013. Online verfügbar unter <http://www.censusindia.gov.in/2011-Documents/Slum-26-09-13.pdf>, zuletzt geprüft am 21.09.2016.

Payne, Geoffrey (2001): Urban land tenure policy options: titles or rights? In: *Habitat International* (25), S. 415–429, zuletzt geprüft am 11.11.2016.

Shah, Pooja; Bhatt, Bijal (2015): Mobilising Women for Change: The Case of Sanjaynagar, Ahmedabad. In: Darshini Mahadevia (Hg.): Shelter Security in Urban India: Pathways, Barriers and Outcomes. New Delhi: Concept Publishing Company Pvt. Ltd., S. 150–182.

Teschner, Klaus (2008): Die unerträgliche Leichtigkeit der Vertreibung. Muster der Legitimation von Gewalt gegen städtische Arme. In: *Trialog* 3/2008, 2008 (98), S. 4–10.