

Urban Cultural Heritage Governance

Understanding the Interlinkages of Imagination, Regulation and
Implementation in Delhi, India

Tine Trumpp

SUMMARY

Current urbanization dynamics are causing major changes and transformation processes in South Asian cities. High population growth, modernization, commercialization and commodification processes are exerting great pressure, especially on megacities and their infrastructures. As a result, the cultural heritage of these cities, especially in the inner cities and old towns, is under enormous pressure from land use change: old, traditional urban structures seem (in the perception of some actors) to stand in the way of globalised modernisation, and existing land use rights of traditional (local) users are increasingly being changed by the needs and development visions. As a result, urban cultural heritage is threatened by increasing decay and disappearance. As built history and culture, it makes a central contribution to social and societal identity and has a major influence both economically and aesthetically on the competitiveness of cities in international and national contexts.

The responsibility for safeguarding urban cultural heritage, however, does not lie with public authorities only, but is embedded in the complex structures of public and private, individual and collective stakeholders acting at different levels with their respective interests. Against this background, this study looks at Delhi, where the different epochs of the city's rich history have left their traces. The Indian capital has numerous monuments, gardens, historic areas and ancient buildings. Under the recent processes of globalization and urbanization, however, Delhi is increasingly adapting to the shape of a globalized metropolis, following the dream of becoming a *world-class city*. These processes, induced by neoliberal practices, afflict the urban fabric of the city. Against this background, the study examines how Delhi's urban cultural heritage is governed.

To overcome the sectoral perspective that dominates the existing research on urban cultural heritage in the Indian context, this study draws on an analytical governance approach. The applied research framework of *Urban Cultural Heritage Governance* is based on the conceptualisation of three governance orders, first-, second- and meta-order governance, which makes it possible to structure the analysis of governance activities along the layers implementation, regulation and imagination.

A presentation of five illustrative case studies distributed over Delhi's cityscape is followed by a detailed analysis of the three governance orders and their mutual interlinkages. This analysis showed that social and professional discourses on urban cultural heritage and its protection highly influence the legal and institutional framework of heritage protection as well as processes and challenges in the context of implementation of conservation efforts. Due to an existing incompatibility between social imaginations about urban heritage and the objectives of public conservation efforts, current conservation strategies do not meet the local and social ground realities in Delhi. Since the interests and needs of the different stakeholder groups are not taken into account, heritage protection is hardly supported by the civil society of Delhi. A fragmented legal framework reinforces this situation as sectoral policies on cultural heritage and relevant urban planning instruments are not sufficiently coordinated to integrate cultural heritage protection into urban development in a meaningful way. Even if non-state actors increasingly engage themselves in both, shaping the discourses and imaginations and contribute in operational efforts, state-actors still have great power in defining the way for urban conservation in Delhi. In this context, the neoliberal orientation of urban development activities plays an important role inducing that the protection of cultural heritage is not one of the key priorities of public authorities in Delhi.

The study contends that in order to be able to meet the current local and social ground realities in Delhi and to safeguard the city's rich cultural heritage in future, an *Indian approach* to urban conservation needs to be developed jointly by public and civic actors. In order to do so, a balance needs to be found between the Eurocentric influenced desire to preserve historic remnants and the multiple social imaginations about cultural heritage that exist in Delhi.

ZUSAMMENFASSUNG

Aktuelle Urbanisierungsdynamiken verursachen große Veränderungen und Transformationsprozesse in südasiatischen Städten. Hohes Bevölkerungswachstum, Modernisierungsstreben sowie Kommerzialisierungs- und Kommodifizierungsprozesse üben einen großen Einfluss, vor allem auf die Megastädte und ihre Infrastrukturen aus. Dadurch gerät das bauliche Kulturerbe dieser Städte, vor allem in den Innen- und Altstädten, unter einen enormen umbruchbedingten Landnutzungsdruck: Alte, traditionelle Stadtstrukturen scheinen (in der Wahrnehmung einiger Akteure) einer globalisierten Modernisierung im Wege zu stehen, und bestehende Landnutzungsrechte angestammter (lokaler) Nutzer werden zunehmend durch die Bedürfnisse und Entwicklungsvisionen neuer Akteure verändert. Dies führt dazu, dass städtisches Kulturerbe von zunehmendem Verfall und Verschwinden bedroht ist. Dabei trägt es als gebaute Geschichte und Kultur zentral zur sozialen und gesellschaftlichen Identität bei und besitzt sowohl wirtschaftlich als auch ästhetisch einen großen Einfluss auf die Wettbewerbsfähigkeit von Städten im internationalen und nationalen Kontext.

Der Schutz dieses städtischen Kulturerbes liegt heute nicht nur in der Verantwortung öffentlicher Behörden, sondern ist eingebettet in komplexe Netzwerke zwischen öffentlichen und privaten, individuellen und kollektiven Akteuren, die auf verschiedenen Ebenen gemäß ihrer jeweiligen Interessen handeln. Die vorliegende Studie untersucht am Beispiel Delhi aktuellen Umgang mit städtischem Kulturerbe vor diesem Hintergrund. In der indischen Hauptstadt haben verschiedene Epochen einer bewegten Geschichte ihre Spuren hinterlassen. Delhi verfügt über zahlreiche Denkmäler und Gärten sowie historische Stadtviertel und Gebäude. Im Zuge der jüngsten Globalisierungs- und Urbanisierungsprozesse nimmt die Stadt jedoch zunehmend die Gestalt einer globalisierten Metropole an und strebt danach, eine *Weltklasse-Stadt* zu werden. Diese, durch neoliberale Praktiken induzierte Entwicklung, belastet das räumliche und gesellschaftliche Gefüge der Stadt zunehmend.

Um die sektorale Perspektive zu überwinden, die die bestehende Forschung zum städtischen Kulturerbe im indischen Kontext dominiert, stützt sich diese Studie auf einen analytischen Governance-Ansatz. Der angewandte Forschungsrahmen, *Urban Cultural Heritage Governance*, basiert auf der Konzeptualisierung von drei *Governance-Orders*, Erste Governance-Order, Zweite Governance-Order und Meta-Governance-Order, die es ermöglicht, den Umgang mit städtischem Kulturerbe entlang der Ebenen Implementierung, Regulierung und vorherrschende Vorstellungen zu strukturieren.

Die detaillierte Analyse der drei *Governance-Orders* und ihrer wechselseitigen Verflechtungen folgt auf eine Präsentation von fünf exemplarischen Fallstudien, die über das Stadtgebiet Delhis verteilt sind. Die Analyse zeigt, dass gesellschaftliche und professionelle Diskurse über den Schutz städtischen Kulturerbes die Ausgestaltung des rechtlichen und institutionellen Rahmens, der den Denkmalschutz regelt, entscheidend prägen. Darüber hinaus haben diese Diskurse großen Einfluss auf die Art und Weise der Umsetzung von Kulturerbeschutzmaßnahmen. Aufgrund einer bestehenden Unvereinbarkeit zwischen gesellschaftlichen Vorstellungen bezüglich städtischen Kulturerbes und der Ziele, die öffentlichen Kulturerbeschutzbemühungen zugrunde liegen, entsprechen die derzeitigen Schutzstrategien in Delhi nicht den lokalen und gesellschaftlichen Gegebenheiten. Da in diesem Zusammenhang die Interessen und Bedürfnisse verschiedener Interessengruppen nicht ausreichend berücksichtigt werden, erfährt Kulturerbeschutz in Delhi kaum Unterstützung von Seiten der Zivilgesellschaft. Ein fragmentierter Rechtsrahmen verstärkt diese Situation noch. Sektorale Gesetze den Kulturerbeschutz betreffend und städtebauliche Planungsinstrumente sind nicht ausreichend aufeinander abgestimmt, sodass das städtische Kulturerbe nicht sinnvoll in die Stadtentwicklung integriert werden kann. Nicht-staatliche Akteure engagieren sich zwar zunehmend und versuchen, Diskurse aktiv zu gestalten und an der Umsetzung von Kulturerbeschutzstrategien mit zu wirken. Staatliche Akteure besitzen in Delhi jedoch nach wie vor die Deutungshoheit

und geben den Weg vor, auf welche Art und Weise Kulturerbschutz betrieben wird. In diesem Zusammenhang spielt die neoliberale Ausrichtung der Stadtentwicklungsaktivitäten eine wichtige Rolle, die dazu führt, dass der Schutz des kulturellen Erbes nicht zu den höchsten Prioritäten der Behörden in Delhi gehört.

In der Studie wird argumentiert, dass ein gemeinschaftlich von öffentlichen und zivilen Akteuren entwickelter *indischer Ansatz* für Kulturerbschutz dazu beitragen würde, den aktuellen lokalen und gesellschaftlichen Gegebenheiten in Delhi gerecht zu werden und das reiche Kulturerbe der Stadt in Zukunft schützen zu können. Hierbei ist es wichtig, ein Gleichgewicht zwischen dem eurozentrisch geprägten Wunsch, historische Überreste zu erhalten, und den vielfältigen vorherrschenden gesellschaftlichen Vorstellungen über kulturelles Erbe in Delhi zu finden.