

Proteste in der Stadtentwicklung

ENTSTEHUNG EINER NEUEN PLANUNGSKULTUR?

Sei es Stuttgart 21, der geplante Abriss des Hamburger Gängeviertels oder der Bau einer Bustrasse in Burgdorf – es gibt zahlreiche Beispiele für planerische Konflikte und Proteste in der Stadtentwicklung. Wissenschaftler vom Institut für Umweltplanung zeigen anhand zweier Beispiele, wie Konflikte und Proteste entstehen, welche Möglichkeiten die Stadtplanung hat, mit diesen umzugehen und was sich daraus für eine demokratische Planungs- und Beteiligungskultur lernen lässt.

Demokratische Stadtentwicklung

Proteste gegen Stadtentwicklungsprojekte zeigen, dass Bürgerinnen und Bürger trotz vielfältiger Beteiligungsformen und Mitsprachemöglichkeiten in Planungsprozessen offenbar den Eindruck haben, »dass Veränderungen ihrer Lebensumwelt über ihre Köpfe hinweg entschieden werden und die Interessen von weniger durchsetzungsfähigen Gruppen unter den Tisch fallen« (DST 2013, 8), womit sich die Fragen stellen, wie Stadtplanung funktioniert und inwieweit sie demokratisch ist.

Der Stadtplanung kommt bei der räumlichen Entwicklung einer Stadt die Rolle zu, deren zukünftige Ordnung, Nutzung und Gestaltung zu steuern. Das heißt, dass die unterschiedlichen Ansprüche an städtische Räume – seien es soziale, wirtschaftliche, ökologische oder ästhetische – diskutiert, koordiniert und abgewogen werden müssen. Soll zum Beispiel ein ehemaliges Industriegebiet wieder industriell genutzt werden, sollen dort Wohnungen entstehen oder ein Park? Oder von allem etwas? Auf solche und viele weitere Fragen müssen Stadtplaner*innen Antworten finden und zwar gemeinsam mit Akteuren aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft, also den späteren Nutzer*innen der geplanten Räume. Stadtpla-



nung ist dabei sowohl auf Nachhaltigkeit als auch auf Gerechtigkeit und Gemeinwohl ausgerichtet. Sie ist hoheitlich bei den Stadträten (Politik) und Stadtplanungsämtern (Verwaltung) angesiedelt und demokratisch damit im Sinne einer repräsentativen, parlamentarischen Demokratie legitimiert.

Allerdings werden von vielen zivilgesellschaftlichen Initiativen in Form öffentlicher Proteste mehr direkte Beteiligungs- und Mitsprachemöglichkeiten auf den verschiedenen politischen Ebenen gefordert (Abbildung 1) und das vorherrschende Demokratieverständnis kritisiert. Das liegt daran, dass auf politische Entscheidungen nicht unmittelbar Einfluss genommen werden kann, dass diese oftmals nicht nachvollziehbar sind und dass

sie teilweise nicht im Einklang mit den Interessen der Bürgerinnen und Bürger stehen – zum Beispiel wenn sie vorwiegend kapitalistischen Logiken folgen (Abbildung 2).

Konflikte, Proteste und Initiativen

In der Kommunalpolitik treten immer wieder Bürgerinitiativen auf, die als Form nicht-institutionalisierter Partizipation und als Wachstumsbereich politischer Beteiligung seit den 1970er Jahren gesehen werden. Meist aus einem spezifischen lokalen Konfliktanlass spontan als Selbsthilfe oder Selbstschutz entstehend, können Bürgerinitiativen eine formelle Vereinsform annehmen oder aber auf einer spontan mobilisierenden Ebene verbleiben.

Sie arbeiten bottom-up, greifen Themen und Expertisen selbstständig auf und verwenden diese zu ihren Zwecken im Sinne eines »lokalen bürgerschaftlichen Selbstbewusstseins« (ROTH 2011: 139), oftmals im Widerstreit zu den Interessen und Zielsetzungen der lokalen Politik und Planung. Allerdings sollte zwischen »einfachen« Bürgerinitiativen und sozialen Bewegungen unterschieden werden. Die großen umweltpolitischen und soziokulturellen Initiativen werden überwiegend als soziale Bewegungen bezeichnet. Bei Bürgerinitiativen handelt es sich hingegen eher um unkoordinierte »Ein-Punkt-Bewegungen«, denen ein gemeinsames Problembewusstsein und eine verbindende Ideologie wie zum Beispiel der Ökologiebewegung fehlen. Die Abgrenzung zwischen lokal agierender Bürgerinitiativen und einem übergreifenden Netzwerk mit verbindender Ideologie ist aber häufig weder trennscharf noch ziel führend.

Die Bevölkerung misst Bürgerinitiativen eine wichtige Rolle bei der Formulierung von Themen zu, die ihrer Meinung nach ansonsten zu wenig Aufmerksamkeit von Seiten der Politik erhalten. Darüber hinaus spricht sie ihnen einen wirkungsvollen Veränderungsdruck zu (vgl. WOLLING/BRÄUER 2011: 3). Besonders in der angelsächsischen Forschung zum »NIMBY«-Aktivismus (not in my backyard) wird auf die gewachsenen Herausforderungen für die Planung von baulichen Projekten hingewiesen (vgl. SCHIVELY 2007).

Beispiele für Konflikte, Proteste und Initiativen

An den folgenden zwei Beispielen sollen Konflikte, Proteste und Initiativen in der Stadtplanung exemplarisch beleuchtet werden.

Beispiel 1: Bau einer Bustrasse in Burgdorf

Das folgende Beispiel, das auf teilnehmender Beobachtung im Jahr 2011 basiert, soll verdeutlichen, dass kleine lokale Projekte auf eine komplizierte

Über eine Unterschriftenaktion bildete sich zunächst eine Bürgerinitiative gegen diese Bebauung. Es wurde argumentiert, eine Nutzung des Weges als Bustrasse würde der angrenzenden Natur schaden, eine Lärmbelästigung



und ambivalente Gemengelage aus individuellen Interessen betroffener Anwohner und potenzieller Nutznießer stoßen können.

In Burgdorf führte ein kleines Bauvorhaben für den örtlichen ÖPNV dazu, dass die Lokalpolitik mit zwei Bürgerinitiativen konfrontiert wurde. Entlang eines schon bestehenden Wohngebietes sollte ein für den Kraftverkehr gesperrter Weg als Bustrasse ausgebaut werden, um den örtlichen Busringverkehr zur Anbindung eines im Bau befindlichen neuen Wohngebietes zu erweitern. Diese Planung war bereits im Bebauungsplan des bestehenden Wohngebietes vorgesehen gewesen. Da dies allerdings zehn Jahre zurücklag, hatten es viele Anlieger entweder vergessen oder bewusst verdrängt.

erzeugen und eine Gefahr für spielende Kinder bedeuten (ein Spielplatz grenzt an). Parallel bildete sich eine weitere Bürgerinitiative, die allerdings für die Bebauung eintrat. Auch sie organisierte sich über eine Unterschriftenaktion und argumentierte, dass die Bustrasse für die nachhaltige Mobilität der Anwohner*innen von zentraler Bedeutung sei. Zudem sei diese Planung lange bekannt und von einigen Anwohnern gewünscht gewesen.

Das Beispiel zeigt, dass länger zurückliegende Planungen zu Konflikten führen können, wenn sie nicht ausreichend und wiederholend kommuniziert werden (siehe auch Stuttgart 21). Letztendlich überwog die Anzahl der Befürworter, was aber ohne deren Pro-Mobilisierung der Lokalpolitik

Abbildung 1
Protestplakat in Hamburg:
»Leuchtturm der verhinderten
Beteiligung«
Foto: Adam Gancarczyk

Abbildung 2
Gegen die Handschellen des Kapitalismus – Streetart im Stadtentwicklungsgebiet »Mediaspree« in Berlin
Foto: Martin Sondermann

vermutlich nicht bewusst geworden wäre. Zudem kam es zu einer befriedigenden öffentlichen Abwägung verschiedener Alternativen.

Beispiel 2: Umbau des Gängeviertels in Hamburg

Ein bekanntes Beispiel, wo sich die Proteste gegen eine kapitalistische Stadtentwick-

tiative, welche sich für den Erhalt des Viertels einsetzte. Mitglieder der Bürgerinitiative besetzten das Viertel und organisierten unter dem Motto »Komm in die Gänge« eine öffentlichkeitswirksame Inszenierung von Kunstprojekten, Musik und alternativen Veranstaltungen (FÜLLNER/TEMPLIN 2011). Die Bürger*innen forderten eine alternative Nut-

Hamburg das Grundstück zurückkaufte und den Weg für eine alternative Nutzung ermöglichte. Bis heute arbeiten Bürgerinitiative und Stadtverwaltung gemeinsam an der Sanierung des Viertels, welches inzwischen genossenschaftlich bewirtschaftet wird und zukünftig neben einem Kulturzentrum vor allem auch günstigen Wohnraum beherbergen soll (vgl. NOVY/COLOMB 2013). Dies ist im Sinne der »Recht auf Stadt«-Bewegung als großer Erfolg wahrzunehmen, weil nicht mehr rein kapitalistische Verwertungsinteressen im Vordergrund stehen, sondern auch die Bedürfnisse und Vorstellungen der lokalen Bevölkerung berücksichtigt werden. Allerdings stellt sich hier die Frage, ob es sich nur um ein einmaliges »Entgegenkommen« von Politik und Verwaltung handelt oder ob sich hier bereits eine »neue Planungskultur« in Hamburg etabliert hat.



Abbildung 3
Protest für ein »Recht auf Stadt«
in Hamburg
Foto: Adam Gancarczyk

lung richteten, ist der Umbau des Hamburger Gängeviertels. Die Stadt Hamburg verkaufte das Areal 2008 an den höchst bietenden Investor, welcher die historischen Gebäude weitestgehend abreißen und neu bebauen wollte. Dagegen gründete sich eine Bürgerini-

zung des Geländes für soziale, kulturelle und kreative Aktivitäten und übten über ihre Besetzung, öffentliche Aktionen und die Medien starken Druck auf die Stadtverwaltung aus.

Diese Formen des Protests führten dazu, dass die Stadt

Diskussion

Die skizzierten Protestbewegungen und die damit verbundenen Reaktionen der öffentlichen Hand deuten unterschiedliche Möglichkeiten an, wie Stadtplanung auf Konflikte und Proteste reagieren

Abbildung 4
Ein öffentlicher Raum als
»Diskussionsarena« in Belém,
Lissabon
Foto: Martin Sondermann



kann. Vor dem Hintergrund eines veränderten Demokratieverständnisses kann es aber eigentlich nicht länger das Ziel sein, Konflikte als Einzelfall zu sehen, dementsprechend zu »ignorieren« und bürokratischen Verfahren auch weiterhin Vorrang einzuräumen. Konflikte sollten vielmehr als Ausdruck von Ungleichheit und Meinungsvielfalt gewertet und als Ausgangspunkt von Planungsprozessen akzeptiert werden. In diesem Sinne ist Planung als offener und grundsätzlich unendlicher Prozess zu verstehen, in dem gegensätzliche Interessen und Meinungen von Politiker*innen, Planer*innen sowie Bürger*innen und Wirtschaftsakteuren aufeinander treffen. Dabei wird von der Prämisse ausgegangen, dass sich der Akteur mit der höchsten Überzeugungskraft oder Diskursmacht in Stadtentwicklungsprozessen durchsetzt. Im Gegensatz zu den konsensorientierten Verfahren beinhaltet das aber nicht nur die »Kraft des besseren Arguments«, sondern auch »Drohungen, Manipulation, Bestechung, Rhetorik, Lügen etc.« (HUNING 2004, 51) sowie den Einsatz personeller, organisatorischer und materieller Ressourcen, sofern das institutionelle Gefüge den Einsatz dieser Mittel erlaubt. Die Planung ist hierbei gefordert, »Arenen« und Institutionen zu schaffen, die den Austausch zwischen den verschiedenen Akteuren ermöglichen.

Fazit und Ausblick

Wie mit Konflikten und Protesten in der Stadtentwicklung umgegangen wird, ist Ausdruck der jeweiligen lokalen Planungskultur. Diese charakterisiert sich beispielsweise dadurch, wie Planungen kommuniziert werden und wie zwischen konkurrierenden Interessen vermittelt wird, was sich am Beispiel von



M.A. Sebastian Krätzig

Jahrgang 1985, Studium der Politikwissenschaft an der Leibniz Universität Hannover, ist Doktorand am Institut für Politische Wissenschaft und wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Umweltplanung. Er verfasst eine Dissertation zu dem Thema »Bürgerinitiativen in ländlichen Räumen«. Kontakt: kraetzig@umwelt.uni-hannover.de

Burgdorf nachvollziehen lässt. Eine Planungskultur kennzeichnet sich aber auch durch bestimmte Werte und Orientierungen. Das Beispiel Hamburg zeigt dabei, dass diese stets neu verhandelt werden und zum Beispiel eine kapitalistisch orientierte Stadtentwicklung kritisch und kreativ hinterfragt werden kann.

Neben den grundlegenden Werten ist für eine demokratische Planungskultur entscheidend, auf welche Art und Weise sie sich in Kommunikations- und Abwägungsprozessen vollzieht und ob es ihr gelingt, »Arenen« für transparente und offene Debatten zu schaffen. Dabei sollten vor allem die Meinungsvielfalt akzeptiert, Ungleichheiten bedacht und institutionelle Strukturen sowie planerische Verfahren entsprechend an-



Prof. Dr. Frank Othengrafen

Jahrgang 1976, Raumplanungsstudium an der Universität Dortmund, Promotion zum Thema Planungskultur an der HafenCity Universität Hamburg, seit 2013 Juniorprofessor für Landesplanung und Raumforschung, vor allem Regional Governance. Seine Forschungsschwerpunkte liegen im Bereich der Planungstheorie und Planungskultur, der Europäischen Raumentwicklung sowie im Bereich von Urban und Regional Governance. Kontakt: othengrafen@umwelt.uni-hannover.de

gepasst werden. Planung bleibt dabei eine gesellschaftliche Aufgabe – sie kann nur dann demokratisch sein, wenn sich viele konstruktiv beteiligen und die Stadt der Zukunft gemeinsam gestalten.

Literatur

- DST – Deutscher Städtetag (2013): Beteiligungskultur in der integrierten Stadtentwicklung. Arbeitspapier der Arbeitsgruppe Bürgerbeteiligung des Deutschen Städtetages. Berlin, Köln.
- Füllner, Jonas; Templin, David (2011): Stadtplanung von unten. Die »Recht auf Stadt«-Bewegung in Hamburg. In: Holm, Andrej; Gebhardt, Dirk (Hrsg.): Initiativen für ein Recht auf Stadt. Theorie und Praxis städtischer Aneignungen. Hamburg: S. 79–104.
- Huning, S. (2004): Der Weg ist das Ziel: Planung als gemeinsames Handeln. Denkanstöße für die normative Planungstheorie bei Hannah Arendt; in:



Dipl.-Geogr.

Martin Sondermann

Jahrgang 1983, Studium der Geographie, Geologie und Gartenbauwissenschaften an der Humboldt-Universität zu Berlin, seit 2010 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Umweltplanung. Seine Forschungsschwerpunkte liegen an der Schnittstelle zwischen Kulturgeographie und Stadtplanung, wozu insbesondere die theoretische und empirische Beschäftigung mit Planungskulturen sowie Fragen des planerischen Umgangs mit Stadtgrün und urbanen Gärten gehören. Kontakt: sondermann@umwelt.uni-hannover.de

- Altrock, U., Güntner, S., Huning, S. und Peters, D. (Hrsg.): Perspektiven der Planungstheorie (= Planungsgrundschau, Heft Nr. 10), Berlin, 45–56.
- Nowy, Johannes; Colomb, Claire (2013): Struggling for the Right to the (Creative) City in Berlin and Hamburg: New Urban Social Movements, New »Spaces of Hope?«, International Journal of Urban and Regional Research 37 (5): S. 1816–1838.
- Roth, Roland (2011): Bürgermacht. Eine Streitschrift für mehr Partizipation. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Schively, Carissa (2007): Understanding the NIMBY and LULU Phenomena. Re-assessing Our Knowledge Base and Informing Future Research. In: Journal of Planning Literature 21 (3). S. 255–266.
- Wolling, Jens/Bräuer, Marco 2011: Bürgerinitiativen. Ihre Funktion aus Sicht der Bevölkerung und ihre kommunikativen Aktivitäten. Technische Universität Ilmenau. Online abrufbar unter: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:gbv:ilm1-2011200354>