

Marc HÖHMANN, Köln

Raumbezogene Konfliktforschung auf der lokalen Ebene – Das Beispiel Flächenrecycling in Köln

Summary

Using case studies of industrial site ‚recycling‘ in Cologne, the essay investigates elementary questions regarding space-related interactions on a local scale in proceeding from an obsolete initial use to a subsequent utilization, and the level of conflict potential contained in these measures. From the perspective of political geography as ‚spatial conflict research‘ (OßENBRÜGGE 1983), the different aims of local protagonists and their ability to implement these, as well as the origins and spatial repercussions of space-related conflicts, are thus at the centre of interest.

One of the main results is that inner-city sites for recycling do not form a homogenous planning category which produces similar decision structures on the basis of comparable initial conditions. Site recycling is rather a mirror of a planning culture in the process of fundamental transformation. This transformation is characterized by a declining potential for participation as well as a drop in the level of interest of the citizens affected by planning, by the abandonment of planning guidance in favour of pragmatic planning permission procedures and by the increase in public-private-partnerships with a continually growing influence of investors or project developers on the built fabric.

1 Räumliche Veränderungen als Konflikthanlässe – Konflikte als geographische Forschungsgegenstände

Ende der 70er und während der 80er Jahre bewegte eine Reihe von heftigen Standort- und Flächennutzungskonflikten um städtebauliche Großprojekte die kommunalpolitische Szene in Deutschland. Häufig standen solche umstrittenen Planungen im Zusammenhang mit der Suche nach einer neuen Nutzung für ehemalige Industrieareale, die im Zuge des Strukturwandels vordringlich in den gründerzeitlichen Stadtvierteln zur Disposition standen. In Köln wurde der Stollwerck-Konflikt zum prominentesten Fall dieser Art – eine Auseinandersetzung um Erhalt oder Abriss des letzten großen Fa-

briktraktes im historischen Altstadtgebiet im Rahmen der städtebaulichen Sanierung. Er gipfelte 1980 in einer mehrwöchigen Fabrikbesetzung und polarisierte Kölner Politiker, Medien und Bürger wie kein zweites Ereignis in der jüngeren Stadtgeschichte (MÖLDERS 1996).

Der Anfang der 80er Jahre gilt für viele, Beobachter wie Protagonisten, als Hochphase der ‚Bürgerinitiativenbewegung‘, die gerade auf der kommunalen Ebene und in der Auseinandersetzung mit kommunalen Projekten ihren Niederschlag fand. So überrascht es nicht, dass unter dem Eindruck einer qualitativ neuen, vitalen bürgerschaftlichen Einmischung in politische und planerische Entscheidungen erstmalig auch im deutschsprachigen Raum Geographen wie Bernhard BUTZIN (1982), Dietrich SOYEZ (1985) und insbesondere Jürgen OßENBRÜGGE (1983) konfliktorientierte Forschungsprogramme entwarfen, bei denen die politischen und gesellschaftlichen Akteure im Mittelpunkt des Interesses standen.

Der vorliegende Beitrag soll prüfen, ob diese konfliktorientierte Sichtweise, entstanden in einem konkreten gesellschaftlichen Kontext, auch heute noch eine fruchtbare Grundperspektive zur Identifikation und Fixierung geographisch relevanter Sachverhalte im Spannungsfeld von Gesellschaft, Macht und Raumentwicklung sein kann. Dazu sollen zunächst die Grundzüge einer ‚räumlichen Konfliktforschung‘ rekapituliert werden. Es folgt die kurze Darstellung einiger handlungs- und konflikttheoretischer Erweiterungen, die für den vorliegenden Kontext vorgenommen wurden. Eine empirische Überprüfung erfolgt durch die Gegenüberstellung von zwei Fallstudien aus dem Bereich Flächenrecycling (HÖHMANN 1999), bevor eine abschließende kritische Wertung gegeben wird.

2 Politische Geographie als räumliche Konfliktforschung

Die Reformulierung der Politischen Geographie als „räumliche Konfliktforschung“ (OßENBRÜGGE 1983) führte zu einer gewissen Renaissance politisch-geographischer Untersuchungen, wobei sie deren klassischen Gegenstandsbereich in zweierlei Hinsicht erweiterte:

1. durch eine Perspektivenerweiterung vom Handeln des Akteurs ‚Staat‘ zum Handeln aller gesellschaftlichen Akteure und
2. durch eine Maßstabserweiterung, die neben der national-globalen auch die regionale und die lokale Ebene stärker ins Blickfeld der Betrachtung rückte.

Im Zentrum dieses Ansatzes stand die „Konzeption von Raum als wertvolle und knapper werdende gesellschaftliche Ressource und als motivierender Faktor für politische Aktivität“ (1983, 30). Gerade auf der lokalen Ebene westlicher Industriestaaten, so OßENBRÜGGE, würden sich die gesellschaft-

lichen Auseinandersetzungen aufgrund der rasant abnehmenden Verfügbarkeit der Ressource Raum häufen (vgl. Abb.1).

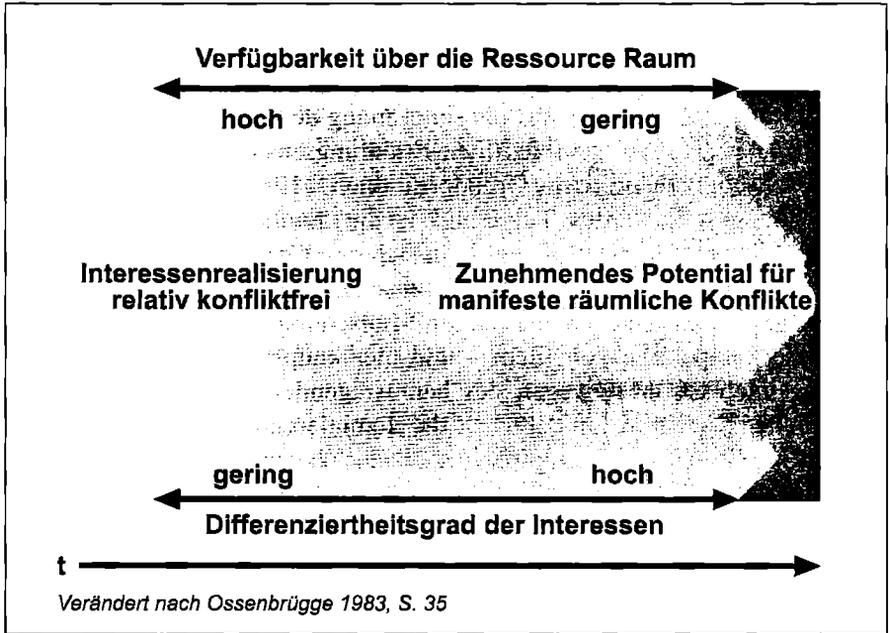


Abb. 1: Verknappung der Ressource Raum und Konfliktpotenziale

Konfliktbezogene Ansätze fokussieren Akteure und deren Handlungen in bezug auf unterschiedliche Ziele, Mittel und Durchsetzungsfähigkeit. Dadurch rücken die Kategorien *Interesse* und *Macht* in den Mittelpunkt der Betrachtung. OßENBRÜGGE bringt die Bedeutung dieser beiden Kategorien für die räumliche Entwicklung der Umwelt auf einen bestechend einfachen Nenner: „Die Gestaltung und Nutzung des Raumes ist abhängig von Interessen, für deren Realisierung Macht notwendig ist“ (1983, 60). Die Realisierung bestimmter, hier raumbezogener Interessen wird damit als abhängige Variable von der gesellschaftlichen Machtverteilung gesehen. Die Existenz von Macht wird dort sichtbar, „wo sich definierte Interessen in Entscheidungen durchsetzen oder wo bestimmte Entscheidungen verhindert werden“ (ebd., 48).

Analytisch lassen sich latente (subjektive) und manifeste (objektive) Interessen unterscheiden (DAHRENDORF 1957, 165ff.). Unter latenten Interessen werden „relativ vage, größeren Aggregaten von Menschen auf Grund ihrer gemeinsamen sozialen Situation eigene Wünsche, Ziele und Vorstellungen“ verstanden (OßENBRÜGGE 1983, 50ff.). Ihre reale Existenz ist

jedoch nicht unumstritten, da sie empirisch praktisch nicht nachzuweisen sind. Manifestes Interesse zeigt sich hingegen in den ausdrücklichen Zielen von Individuen oder organisierten Gruppen. Analog kann man von latenten und manifesten Konflikten sprechen. Latente Konflikte bedingen und begleiten als ‚gesellschaftliches Hintergrundrauschen‘ jeden manifesten Konflikt.

OßENBRÜGGES Anliegen ist die Einordnung des Phänomens ‚räumliche Konflikte‘ in „raumwissenschaftliche Erklärungsansätze und unterschiedliche gesellschaftstheoretische Grundpositionen“ (1983, 9), die vergleichend gegenüber gestellt werden. Tatsächlich ist die räumliche Konfliktforschung wie er selbst einräumt, weniger ein in sich geschlossenes Theoriegebäude als vielmehr ein auf breiter sozialwissenschaftlicher Basis fundiertes Plädoyer für eine an Konflikten orientierte Forschungsperspektive. Fruchtbar ist diese Perspektive vor allem – und hier knüpft das vorliegende Forschungsinteresse an – wegen des herausragenden heuristischen Wertes räumlicher Konflikte, „in denen ... die dominierenden Machtverhältnisse einer Gesellschaft auch empirisch nachweisbar sind“ (ebd., 61). Offene raumbezogene Konflikte eröffnen einen exzellenten Einblick in die *Gestaltungs-, Verhinderungs- und Definitionsmacht* (vgl. SOYEZ 1997) lokaler Akteure über die räumliche Entwicklung.

Die Anwendung dieses Forschungsprogramms auf eine konkrete Konfliktsituation erfordert jedoch eine hypothetische Vorstrukturierung von Akteurshandlungen im Konflikt sowie ein Interpretationsraster empirisch beobachtbarer Konfliktaktionen. Dazu sollen die dargelegten Grundgedanken Oßenbrüggés hier um einige handlungs- sowie konflikttheoretische Aspekte erweitert werden.¹

3 Handlungs- und konflikttheoretische Ergänzungen des Ansatzes

Bereits 1987 hat Benno WERLEN die ‚Klassiker‘ der sozialwissenschaftlichen Handlungstheorien aus sozialgeographischer Perspektive rezipiert. Ein wesentlicher Baustein seiner Grundlegung ist die idealtypische Unterscheidung von zweckrationalem, normorientiertem und verständigungsorientiertem Handeln, welches jeweils in einer anderen gesellschaftstheoretischen Position begründet ist (WERLEN 1987, 112ff.).

– Das zweckrationale Handlungsmodell (ebd., 116ff. in Anlehnung an V.

¹ Im Sinne des qualitativ-hermeneutischen Paradigmas standen die im folgenden skizzierten Überlegungen nicht wie in diesem Aufsatz am Anfang des Projekts. Sie entstanden vielmehr parallel zur empirischen Erhebung und in permanenter Rückkopplung mit dem Untersuchungsgegenstand.

Pareto und M. Weber) geht von einem Handelnden aus, der über die Fähigkeit des rationalen Abwägens zwischen Alternativen verfügt und das Ziel verfolgt, seine Bedürfnisse erfolgreich zu befriedigen. In der Situation des Handelns wählt dieser ‚homo rationalis‘ oder ‚homo oeconomicus‘ die für den vorgegebenen Zweck der Nutzenmaximierung besten Mittel aus.

- Im Gegensatz dazu stehen im normorientierten Handlungsmodell (ebd., 139ff. in Anlehnung an T. Parsons, R. K. Merton) die soziale Ordnung und die Bedeutung und Funktion von Normen für die (stabile) Konstitution der Gesellschaft im Mittelpunkt der Analyse. Der idealtypische ‚homo sociologicus‘ ist ein sozialisierter, rollenausübender und Sanktionen unterliegender Mensch. Damit stellt das normorientierte Handlungsmodell den Gegenpol zum zweckrationalen dar, weil hier die individuellen Freiheitsgrade des Handelns ganz auf rolleninterpretierendes Verhalten reduziert werden.
- Das verständigungsorientierte Handlungsmodell schließlich (ebd., 143ff. in Anlehnung an A. Schütz), setzt gar keine objektive, selbstverständlich vorgegebene Bedeutungsstruktur der Welt mehr voraus, sondern problematisiert diese, indem es danach fragt, „unter welchen Bedingungen sich diese für die Angehörigen einer Lebenswelt konstituiert“ (ebd., 159). Zentral ist hier also die Frage: „Wie bringt [der Handelnde] seine Sinnkonstitution der Welt mit denen anderer Handelnder in Übereinstimmung?“ (ebd.). Damit bietet dieses Modell implizit eine Erklärung für das Auftreten von Konflikten über den ‚Sinn‘ alternativer Raumnutzungen.

Werlen schlägt eine situationsabhängige Auswahl eines geeigneten Handlungsmodells vor. Nun zeichnen sich aber komplexe Interaktionssituationen wie das Flächenrecycling dadurch aus, dass hier Handlungen mehrerer, strukturell unterschiedlich mächtiger und motivierter Akteure durch einen gemeinsamen Objektbezug miteinander verknüpft werden. Diese Handlungen haben, wie die empirischen Untersuchungen belegen, weder den Charakter eines rein intentionalen Wahlhandelns noch den eines rein strukturell vorgegebenen Zwangshandelns. Die spontane Fabrikbesetzung einer oppositionellen Bürgergruppe kann genausowenig rein zweckrational-nutzenmaximierend erklärt werden, wie die darauf folgende Räumungsklage des potentiellen Investors und die Räumung des Grundstücks durch die Stadt mit einen verständigungsorientiert-lebensweltlichen Ansatz oder gar einem struktur-funktionalistischen Modell. Die Unterstellung eines allgemeinverbindlichen Handlungsmodells führt in dieser Situation zu einer verengten Interpretation. Statt dessen könnten die Modelle – allerdings etwas ‚weicher‘ als Grundorientierungen des Handelns formuliert – nicht

generell, aber tendenziell den verschiedenen Gruppen lokaler Akteure zugeordnet werden (Abb. 2).

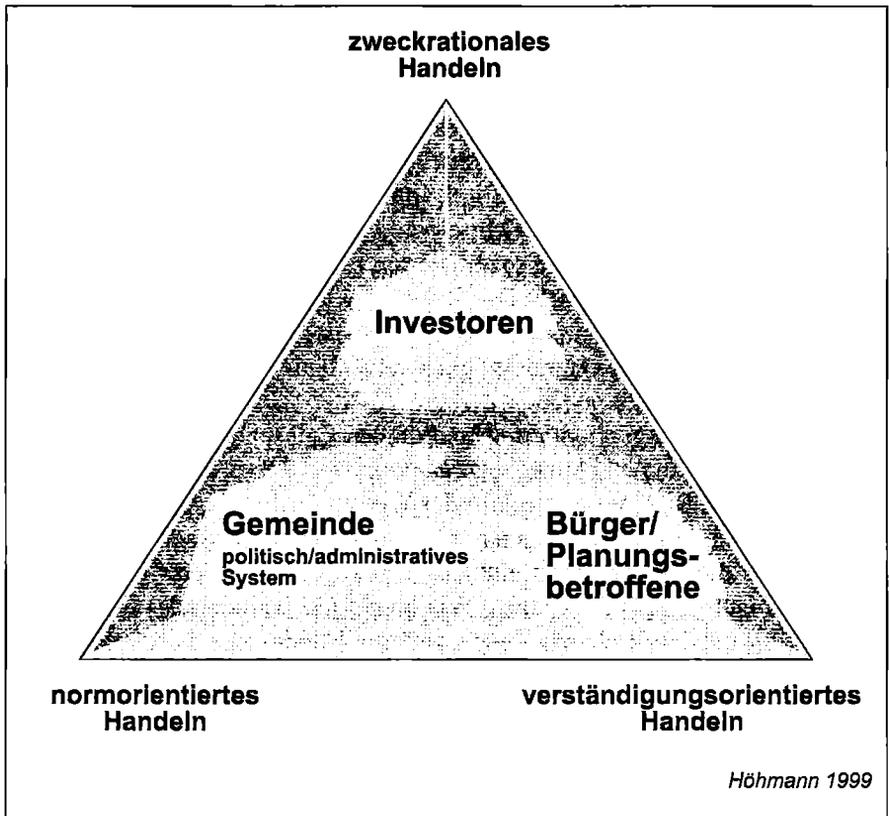


Abb. 2: Lokale Akteure und Grundorientierungen des Handelns

So trägt das i.d.R. ökonomisch motivierte Handeln der Gruppe der Investoren bzw. der ehemaligen Flächenbesitzer am ehesten Züge eines rein zweckrationalen Handlungsmodells. Raumbezogene Handlungen der planungsbetroffenen Bürger sind dagegen sehr stark auf kollektives Vorgehen angewiesen. Erst durch die Verständigung auf eine gemeinsame Sinndeutung, etwa bezüglich der räumlichen Auswirkungen einer kommunalen Planungsmaßnahme, können manifeste Bürgerinteressen formuliert werden. Das Agieren einer hochkomplexen Organisation wie z.B. der Stadtverwaltung entzieht sich bereits weitgehend den individualistisch ausgerichteten handlungstheoretischen Erklärungsversuchen. Am ehesten würde hier noch eine Modifikation des normorientierten Handlungsmodells greifen, wenn man Gesetze oder Verwaltungsverordnungen als Normen interpretiert.

Da aber alle drei Hauptgruppen lokaler Akteure: Unternehmer, Gemeinde und betroffene Bürger in der beschriebenen Situation interagieren, ist es zweckmäßig, die soziale Beziehung, in der sie vergesellschaftet sind, in den Mittelpunkt der Betrachtung zu rücken. Diese soziale Beziehung soll hier per se als Konfliktbeziehung interpretiert werden.

Soziale Konflikte sind „soziale Beziehungen und Prozesse, in denen zwei oder mehrere Individuen oder Gruppen mit gegensätzlichen Interessen an bestimmten Problemlösungen voneinander unterschieden werden können“ (GIESEN 1993, 92). Entsprechend dieser Auffassung sind Konfliktakteure durch Formen der Vergesellschaftung verbunden, die in der Regel auch die Akzeptanz von gewissen ‚Spielregeln‘ beinhalten. Konflikthandeln geschieht auf der Grundlage bewusster, also manifester Interessen. Es kann als strategisches Handeln innerhalb eines gesellschaftlich vorgegebenen Spielraumes bezeichnet werden, dessen Ziel es ist, eigene Interessen gegen den Widerstand anderer Konfliktparteien durchzusetzen. Damit hat es zwar gewisse Ähnlichkeiten mit dem zweckrationalen Handlungsmodell, erweist sich aber im vorliegenden Kontext als situationsnäher, da es

1. kein rein nutzenmaximierendes Interesse unterstellt, sondern die individuelle (manifeste) Motivation der Konfliktakteure berücksichtigt und
2. explizit die Interdependenz der Akteurshandlungen berücksichtigt, indem der Konflikt als soziale Beziehung in den Mittelpunkt der Analyse gerückt wird.

Bislang existiert keine einheitliche sozialwissenschaftliche Konflikttheorie. Vielleicht ist dies ein Grund dafür, dass z.B. soziologische Konflikttheorien oder die Erkenntnisse der interdisziplinären Konfliktforschung bis heute innerhalb der Politischen Geographie wenig Beachtung finden. Dennoch lassen die verschiedenen konflikttheoretischen Ansätze einige gemeinsame Grundannahmen über Konflikttypen, Konfliktszenarien und gesellschaftliche ‚Spielregeln‘ erkennen, die auch für raumbezogene Konflikte von Interesse sind. Sie werden ausführlich von GIESEN (1993) dargestellt und sollen hier nur in Grundzügen beleuchtet werden.

- Konflikte stellen kein dysfunktionales, sondern ein konstitutives und allgegenwärtiges Element der gesellschaftlichen Entwicklung dar.
- Offene Konflikte, d.h. konkrete Konflikthandlungen, werden aber in der Regel erst dann begonnen, wenn für die vermeintlich schwächere Partei eine Aussicht auf Erfolg besteht, das Machtungleichgewicht also nicht zu groß ist.
- Auch wenn die Machtverteilung sehr stark von ökonomischen Ressourcen oder politischer Stellung abhängig ist, spielen die individuellen Fähigkeiten der Protagonisten (Verhandlungsgeschick, Charisma etc.) ebenfalls eine wichtige Rolle für Konfliktverlauf und -ausgang.

- Als Grundtypen sozialer Konflikte lassen sich Rangordnungs-, Verteilungs- und Regelkonflikte unterscheiden (Abb. 3).

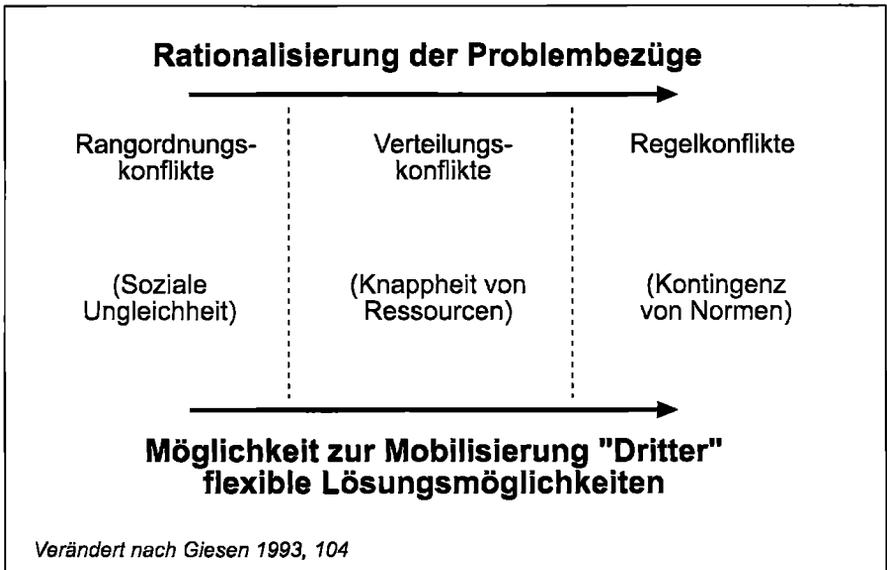


Abb. 3: Typen bzw. Ebenen sozialer Konflikte

- Rangordnungen stellen den elementarsten Anlass sozialer Konflikte dar. Sie beruhen auf der (im konflikttheoretischen Weltbild) universellen Gegebenheit sozialer Ungleichheit.
- Verteilungskonflikte entstehen aus unterschiedlichen Interessen von Akteuren an der Verteilung knapper Ressourcen oder an Lagebezügen. Sie stellen vordergründig den Haupttyp räumlicher Konflikte dar. Im Gegensatz zu Rangordnungskonflikten bieten sie flexiblere Konfliktlösungsmöglichkeiten und sind damit bereits eine Rationalisierung des Problembezuges.
- In Regelkonflikten wird der Widerspruch von Handlungen zu (vermeintlich) allgemeinverbindlichen Regeln und Normen zum Gegenstand der Auseinandersetzung. Die Verletzung einer bestehenden Norm durch einen Akteur betrifft die soziale Gemeinschaft als Ganzes und erleichtert dadurch die Mobilisierung von Koalitionspartnern. Oft verbirgt sich hinter diesem Konflikttyp das individuelle Interesse an Regeln, die der eigenen Person oder Gruppe zum Vorteil verhelfen.

In der Regel weist ein konkreter Konflikt Elemente aller drei Idealtypen als Konfliktebenen auf, wobei auf jeder Ebene eigene Argumentationsmuster generiert werden. Zum Verständnis von Raumbezug und Raumwirk-

samkeit räumlicher Konflikte ist daher eine Untersuchung aller drei Ebenen unerlässlich.

Wenn man die kurz vorgestellten theoretischen ‚Bausteine‘ abschließend in Hinblick auf den hier untersuchten Prozess des Flächenrecyclings zusammenfügt, kann festgehalten werden, dass die Akteure einer Stadt strukturell unterschiedliche latente Interessen an der Nutzung der Ressource Raum bzw. dem standörtlichen System haben. Solange die Raumnutzung persistent ist, also als steinernes bzw. stählernes Abbild herrschender Machtstrukturen gesehen wird, scheint eine Manifestierung dieser Interessen durch Konflikt handeln unergiebig. Stehen aber durch die Freisetzung eines Altstandortes die Nutzung und die standörtlichen Lagebeziehungen zur Disposition, wird dies als Anlass dienen, latente Interessen durch manifeste Konflikt handlungen zum Ausdruck zu bringen. Diese führen, je nach Machtpotenzial und strategischem Geschick der lokalen Akteure – zwischen Eskalation und Rationalisierung – zu einer Regelung in Form eines Kompromisses über die zukünftige Form der Flächennutzung.

Ruft man sich noch einmal die Oßenbrügge’sche Grundannahme einer weiteren Zunahme der gesellschaftlichen Auseinandersetzungen um die Ressource Raum in Erinnerung (s.o.), so lassen sich die ausgeführten Gedanken zu folgender Hypothese verdichten: *Innerstädtische Recyclingflächen sind exponierte Zielobjekte konfliktträchtiger raumbezogener Interessen.*

4 Das Konfliktpotenzial räumlicher Veränderungen und die Raumwirksamkeit von Konflikten am Beispiel zweier Fallstudien aus Köln

Die im folgenden dargestellten Beispiele entstammen dem Bereich des Flächenrecyclings im weiteren Sinne², also der Neunutzung ehemaliger Industrieareale im Verdichtungsraum. Natürlich sind solche Flächen nicht die einzigen umstrittenen Areale in einer Stadt. Sie scheinen aber aus zweierlei Gründen als ‚Schaubühne‘ für eine Analyse potenziell konfliktträchtiger raumbezogener Akteursinteressen und -handlungen geeignet:

- Erstens aufgrund ihrer räumlichen Dimension und Entwicklungsdynamik: Sie sind Standorte, die aufgrund externer Einflussgrößen einer konkreten Veränderung in Nutzung und Gestaltung unterliegen. Außer-

² Für den planungssprachlichen Modebegriff ‚Flächenrecycling‘ existiert bislang keine einheitliche Definition (vgl. HÖHMANN 1999). Während einige Autoren mit ihm lediglich den technischen Vorgang der Altlastensanierung und Baureifmachung eines Altstandortes beschreiben, schließen andere Autoren auch die Entscheidungen und Diskussionen im planerischen, politischen und ökonomischen Raum ein, die den Gesamtvorgang von der Freisetzung bis zur Neunutzung eines ehemaligen Industriestandortes begleiten.

dem rufen sie durch ihre Größe, ihr spezifisches Problempotenzial (wie etwa das Altlastenrisiko) und ihre meist exponierte Lage in einem gewachsenen Umfeld politischen Handlungs- bzw. Steuerungsbedarf hervor.

- Zweitens aus methodischen Gründen: Als definierte kommunale Planungsaufgabe ermöglichen sie eine genaue räumliche und zeitliche Fixierung der zu untersuchenden Prozesse.

Im Rahmen eines teilweise von der DFG geförderten Forschungsprojektes wurden in Köln zunächst alle größeren ehemaligen Industrie-, Gewerbe- und Verkehrsareale ermittelt, auf denen in den vergangenen 30 Jahren ein Wandel der Flächennutzung stattgefunden hat oder in konkreter baulicher Realisierung ist. Exemplarisch wurden aus diesen mehr als 30 Arealen vier Fallstudien ausgewählt und einer genauen Rekonstruktion der relevanten Entscheidungsprozesse unterzogen. Dabei standen folgende Leitfragen im Vordergrund:

- Welche lokalen Akteure sind mit welchen Interessen am Interaktionsprozess beteiligt?
- Welches Konfliktpotenzial haben raumbezogene Entscheidungen, und welche Folgen haben gegebenenfalls die entstandenen Konflikte?
- Welche Macht haben die verschiedenen Akteure, ihre Interessen im Konfliktfall durchzusetzen?

Ein Hauptanliegen der Untersuchung war es damit zu prüfen – insbesondere in Hinblick auf das Oßenbrügge'sche Postulat einer weiteren Zunahme gesellschaftlicher Konflikte – ob die Disponibilität von Raum in Verdichtungsgebieten grundsätzlich aufgrund von Knappheit zum Auftreten von offenen Konflikten führt und/oder welche anderen (ggf. räumlich verortbaren) Faktoren für ihr Auftreten oder Nichtauftreten verantwortlich sind.

Zwei der Fallstudien sollen im folgenden kurz dargestellt werden. Sie verdeutlichen das weite Spektrum raumbezogener Interaktion unter ähnlichen Rahmenbedingungen und sind darüber hinaus geeignet, eine zu beobachtende Wandlungstendenz lokaler Interaktionssysteme im Übergang von den 80er zu den 90er Jahren zu illustrieren.

4.1 „Politische Beschlüsse allein genügen nicht“³

Die erste Fallstudie handelt vom Nutzungswandel zweier relativ kleiner Betriebsgrundstücke (zus. ca. 2,6 ha) im gründerzeitlichen Stadtteil Sülz. Ursprünglich durch ein historisch gewachsenes, kleinteiliges Gemenge von

³ Der resignative Kommentar eines SPD-Lokalpolitikers zum im folgenden dargestellten Konflikt.

Gewerbe und Wohnnutzung geprägt, steht Köln-Sülz infolge der Schaffung von Arbeitsplätzen im tertiären Sektor (Universitätsausbau, Bau des Verwaltungskomplexes Arbeitsamt/Justizzentrum etc.) seit Beginn der 70er Jahre unter einem enormen Umnutzungs- und Aufwertungsdruck in Richtung höherwertiges Wohnen. Die Diskussion um eine neue Nutzung für das sogenannte Quester/Zerres-Gelände führte 1980/81 zu einem heftigen Konflikt mit direkten und indirekten räumlichen Auswirkungen.

Angestoßen wurde diese Diskussion im Sommer 1979 durch den Konkurs der Firma Zerres (Stahlbau) und vor allem durch die Absichtserklärung des mittelständischen Familienunternehmens Quester (Maschinenbau), den Betrieb aus dem von Wohnbebauung umgebenen Block verlagern zu wollen. Für beide Grundstücke waren bereits Kaufinteressenten vorhanden, die hier in Universitäts- und Innenstadtnähe exklusive Eigentumswohnungen bauen wollten. Auch maßgebliche Teile der Stadtverwaltung (Planungsdezernat und Amt für Wirtschaftsförderung) waren an einer schnellen Realisierung der Bauvorhaben interessiert, nicht zuletzt deshalb, weil die Firma Quester ihren Verbleib im Kölner Stadtgebiet von einer zügigen Abwicklung und einem hohen Verkaufserlös abhängig machte. Auf der Grundlage eines städtebaulichen Gesamtkonzepts für beide Teilgelände, das maßgeblich von den Architekten der Investoren erstellt worden war, sollte eine rasche Genehmigung des Bauprojekts nach § 34 BBauG⁴, also ohne zeitaufwendige Abstimmungs- und Beteiligungsverfahren, herbeigeführt werden; und zwar im möglichst kleinen Entscheidungszirkel von Planungsdezernat und -amt, Stadtentwicklungsausschuss und den Investoren. Gegen diese Verfahrensweise und die Art des vorgesehenen Wohnungsbaus regte sich schon bald Protest in der Stadtbezirksvertretung und in der Bevölkerung des Stadtteils Sülz. Der Vorwurf wurde laut, dass hier am Willen der Sülzer Bürger vorbei und über deren Köpfe hinweg geplant würde. Die Stadt Köln wurde aufgefordert, das Gelände selbst zu erwerben und hier zusätzlichen sozialen Wohnungsbau, ein Altenpflegeheim und ein Jugendzentrum zu errichten. Außerdem wurde gefordert, einen Bebauungsplan für das Gelände aufzustellen und auf diesem Wege eine förmliche Beteiligung der Bürger zu ermöglichen (vgl. Abb. 4). Im Frühjahr 1980 bildete sich der ‚Bürgerausschuss Quester/Zerres‘, eine Initiative, die fortan im Stadtteil für diese Ziele warb und erhebliches Protestpotenzial mobilisieren konnte. Damit begann die heiße Phase eines raumbezogenen Konflikts, der bis Sommer 1981 andauerte und dessen Protagonisten, Verlauf und Folgen stark vereinfacht wie folgt dargestellt werden können (Abb. 4 und 5).

⁴ Seit 01.07.1987 Baugesetzbuch (BauGB).

Akteure	Ziele/Forderungen	
	Nutzung	Verfahren
<ul style="list-style-type: none"> ● Betriebsinhaber W. Quester ● Investoren (WUD) ● Stadtplanungsamt ● Planungsdezernent ● Mehrheit des StEA 	überwiegend Eigenheime (Stadhäuser), evtl. zusätzliche Sozial- u. Altenwohnungen, KiTa, Jugendzentrum	§ 34 BBauG schlanke Genehmigungsverfahren
<i>Verteilungskonflikt</i>		<i>Regelkonflikt</i>
<ul style="list-style-type: none"> ● Bezirksvertretung Lindenthal ● Ämter für Stadtentwicklungsplanung u. Wohnungswesen ● Ortsvereine von SPD und FDP ● Bürgerausschuß Q/Z 	überwiegend sozialer Wohnungsbau, Jugendzentrum in Altgebäude, Altenpflegeheim, KiTa, Teilerhalt der Altgebäude	Bebauungsplan mit Bürgerbeteiligung

Höhmnn 1999

Abb. 4: Nutzungswandel des Quester/Zerres-Geländes – Konfliktparteien und Forderungen

Auffallend ist zunächst, dass sich die drei ‚klassischen‘ lokalen Akteurkomplexe, Wirtschaft – Gemeinde (Subsysteme Politik-Verwaltung) – Bürger, hier faktisch auf zwei Konfliktparteien verteilen. Die Verwerfungslinie zog sich quer durch den Akteurkomplex Gemeinde und zwar nicht nur im politischen, sondern auch im administrativen Bereich. Des weiteren ist konfliktbiographisch von Bedeutung, dass sich die Forderungen der Kontrahenten auf zwei Ebenen bezogen, nämlich einmal auf das Verfahren: Wie soll die Neunutzung der Ressource planungsrechtlich flankiert werden? Wer ist zu beteiligen? (= Regelkonflikt), zum anderen auf die Nutzung: Was soll mit der Fläche geschehen? (= Verteilungskonflikt).

Nach fast eineinhalb Jahren des offenen Konflikts mit typischen Konflikt-handlungen wie Bürgerversammlungen und -demonstrationen, wöchentlichen Flugblattaktionen, intensiver Pressearbeit, einer kurzfristigen Besetzung und (dies war letztendlich entscheidend) der Erstattung einer Kommunalaufsichtsbeschwerde beim Kölner Regierungspräsidenten konnte sich die Koalition aus Bürgerausschuss, Stadtbezirksvertretung, örtlichen Parteiverbänden und einzelnen Mitgliedern der Stadtverwaltung schließlich mit ihrer Forderung nach einem Bebauungsplan für das Gelände durchsetzen. Sie siegte damit im Regelkonflikt.

Allerdings konnte dieser Teilerfolg nicht verhindern, dass dennoch ausschließlich Eigentumswohnungen auf dem Gelände errichtet wurden. Durch die konfliktbedingte Planungsverzögerung sprang der ursprüngliche Investor für das größere Quester-Gelände nämlich zwei Jahre nach dem Aufstellungsbeschluss plötzlich ab. Einen Großteil der Absprachen be-

züglich sozialen Wohnungsbaus und sozialer Infrastruktur, die parallel zur Erstellung des Bebauungsplans getroffen worden waren, akzeptierte der neue Investor nicht mehr. Lediglich Teilmodifikationen der ursprünglichen Planungen, so die Errichtung eines Jugendzentrums in einem von der Stadt angekauften Altgebäude der Firma, wurden noch vor dem Investorenwechsel umgesetzt. Ein nachdrückliches Weitervertreten der übrigen Forderungen aber fand nicht mehr statt, weil die Koalition aus BV, Bürgerinitiative etc. nach dem Erreichen des Teilerfolgs ‚Bebauungsplan‘ zerbrach.

Die Entwicklung des ehemaligen Quester/Zerres-Geländes steht somit als Beispiel für eine Pattsituation zwischen den beteiligten Akteuren durch einen konkreten Nutzungskonflikt. Die (temporäre) Verhinderungsmacht der Planungs-betroffenen war in diesem Fall größer als ihre Gestaltungsmacht. Der Versuch, durch einen politischen Beschluss mit Hilfe der Bauleitplanung auf eine private Investitionsmaßnahme Einfluss zu nehmen, war nur teilweise erfolgreich. Die direkten Auswirkungen des Konfliktes auf die spätere Nutzung der Areale blieben gering, denn der Bebauungsplan erwies sich als zu schwaches Instrument, um den ausschließlich frei finanzierten Wohnungsbau zu verhindern. Letztlich fehlte der Kommune der entschiedene politische Wille, zusätzliche finanzielle Ressourcen bereitzustellen, um das Gelände selbst anzukaufen und die politisch artikulierten Ziele auch durchzusetzen. Dass dennoch Teilforderungen der Initiativen und Bezirksvertreter erfüllt wurden, ihr Einfluss auf den Planungsverlauf also als relativ hoch einzuschätzen ist, resultierte vor allem aus der strategisch geschickten Ausnutzung der Interessengegensätze innerhalb der Stadtverwaltung und der lokalen Parteien (vgl. auch KÜPPER 1990).

Betrachtet man den Raumbezug und die räumlichen Wirkungen des Konflikts in dieser Fallstudie, so lässt sich feststellen, dass der vorgesehene funktionale und sozialräumliche Eingriff in das Viertelsgefüge tatsächlich das konfliktauslösende Moment war. Für den Ausbruch eines manifesten Konfliktes mussten jedoch eine Reihe verstärkender Faktoren hinzukommen, die mit den Begriffen *Partizipationsinteresse* und *Partizipationskompetenz* umrissen werden können (vgl. Abb. 5).

So wurden im Stadtteil Sülz bereits vor dem Konflikt durch Bürgerinitiativen und örtliche Parteivereine eine Reihe von Interessen bezüglich der räumlichen Entwicklung, sozialen Infrastruktur etc. artikuliert. Das Quester/Zerres-Gelände wurde hierfür zum idealen (räumlichen) Kristallisationspunkt. Viele der Initiatoren des Bürgerausschusses hatten bereits umfangreiche Erfahrungen in Bürgerinitiativen gesammelt. Sie besaßen das notwendige strategische Wissen, um Protestpotenzial zu mobilisieren und verfügten über gute persönliche Netzwerkbeziehungen zu Vertretern von Politik und Verwaltung. Ausdrücklich betont wurde von den im Rahmen

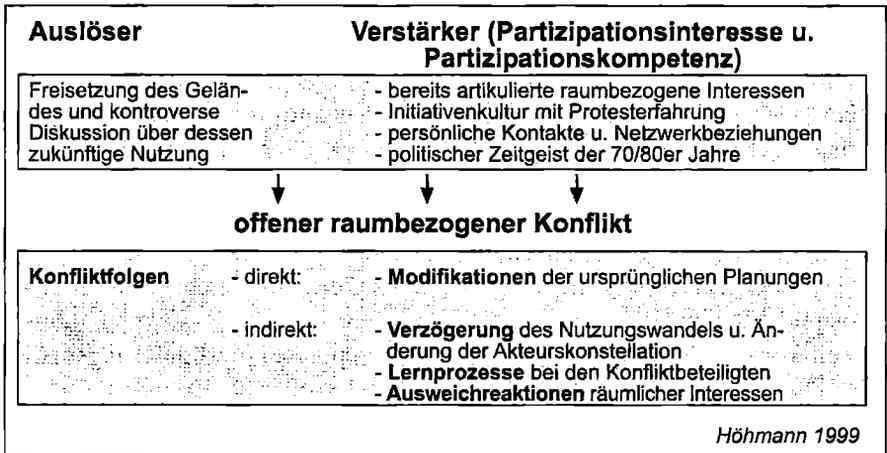


Abb. 5: Der Konflikt um das Quester/Zerres-Gelände – Auslöser, Verstärker und Folgen

der Untersuchung befragten Konfliktakteuren allerdings auch, dass das politische Klima Ende der 70er und Anfang der 80er Jahre generell empfänglicher war für Formen der „unkonventionellen politischen Partizipation“ (FRANZ 1989, 111ff.).

Die direkten Auswirkungen des Konfliktes auf die Nutzung des Geländes blieben insgesamt eher gering. Bedeutsamer scheinen aber die indirekten, teilweise unintendierten Effekte:

- Verzögerung des Nutzungswandels und ein damit verbundener Investorenwechsel bzw. eine Änderung des Akteursystems.
- Lerneffekte bei den beteiligten Akteuren hinsichtlich zukünftigen strategischen Verhaltens. Auch die Akteure selbst profitieren vom oben konstatierten heuristischen Wert von Konflikten, indem sie ihre Machtpotenziale einzuschätzen lernen.
- Manifestation raumbezogener Interessen durch ein konkretes Kristallisationsobjekt. Zahlreiche im Konfliktkontext artikulierte Forderungen (sozialer Wohnungsbau, soziale Infrastruktur etc.) blieben auch nach dem Scheitern aktuell und wurden z.T. an anderer Stelle im Stadtteil erstritten.

4.2 „Planung als wohlwollende Begleitung des Investors“⁵

Das zweite Fallbeispiel steht trotz ähnlicher räumlich-funktionaler Rahmen-

⁵ Die Einschätzung der Rolle von Politik und Verwaltung im folgenden Fall durch den Stadtbezirksvorsteher.

bedingungen in vielerlei Hinsicht im Gegensatz zu den oben skizzierten Interaktionen. Auch beim ehemaligen Pohlig-Gelände im Stadtteil Zollstock handelt es sich um ein Grundstück im gründerzeitlichen Vorortgürtel Kölns, einem Bereich also, der durch vergleichbare städtebauliche und infrastrukturelle Defizite geprägt ist. Allerdings ereignete sich hier der Nutzungswandel und die begleitende Diskussion rund zehn Jahre später, von 1988 bis 1996.

Nach dem Konkurs der Kölner Traditionsfirma Pohlig (seit 1890 am Standort) im Jahre 1988 übernahm eine private Grundstücks- und Bauträger-Gesellschaft im Auftrag des Besitzers die Vermarktung der etwa 4,2 ha großen Fläche. In der Stadtverwaltung wurde zu dieser Zeit bereits an einem neuen Bebauungsplan mit dem allgemeinen Ziel gearbeitet, den Gewerbestandort sowie die angrenzende Wohnbebauung und Kleingärten zu sichern. Konkretere Nutzungsvorstellungen existierten noch nicht, man wollte die Marktentwicklung abwarten. Eine nennenswerte öffentliche Diskussion um die neue Nutzung des Standortes fand weder im Stadtteil Zollstock noch in der Bezirksvertretung oder im Stadtentwicklungsausschuss statt.

Erst im Frühjahr 1989 geriet das Gelände für kurze Zeit in den Blickpunkt der Öffentlichkeit. Eine alte Fabrikhalle auf dem Areal wurde von Kulturausschuss und einer Ratsmehrheit (CDU und GRÜNE) als zusätzliche Spielstätte für die Bühnen der Stadt Köln favorisiert. Da sich die Kölner SPD nach anfänglicher Zustimmung für das Projekt später vehement gegen die Pläne stellte, kam es – im Vorfeld der Kommunalwahlen 1989 – zu einer heftigen politischen Kontroverse, die sich aber stärker auf die Kulturpolitik der Gesamtstadt bezog als auf den konkreten Standort und sein Umfeld. In der Stadtbezirksvertretung und bei den Zollstocker Bürgern fand auch diese Debatte keine nennenswerte Resonanz. Das Projekt scheiterte schließlich an einem Rückzieher des Zwischenbesitzers des Grundstücks.

Im darauffolgenden Jahr trat der Projektentwickler mit einem Gesamtkonzept an die Stadt heran, das ein kombiniertes Büro-Wohnprojekt für das inzwischen durch Hinzunahme angrenzender Gewerbebrachen auf fast 8 ha angewachsene Gelände vorsah. Als Voraussetzung für die schnelle Realisierung dieses Projektes kam aus dem Planungsdezernat der Vorschlag, das begonnene Bebauungsplan-Verfahren aufzuheben, um eine Realisierung des Projektes nach § 34 BauGB zu ermöglichen. Diesem Vorgehen, welches im vorher geschilderten Fall noch Anlass für einen heftigen Regelkonflikt war, wurde in den zuständigen politischen Gremien ohne nennenswerte Kontroverse zugestimmt.

Das ursprüngliche Bebauungskonzept wurde während der Realisierungsphase vom Projektentwickler jedoch erheblich modifiziert. Anstelle von

bzw. fraktionsintern bereinigt werden und drangen nicht an die Öffentlichkeit. Die Zügigkeit des Projekts liegt vor allem darin begründet, dass aufgrund des ‚schlanken‘ Planungsverfahrens nach § 34 BauGB kaum Abstimmungs- und Beteiligungsverfahren mit Planungsbetroffenen erforderlich waren. Auch zeigt die geringe öffentliche Resonanz ebenso wie die Zurückhaltung der potenziellen Opposition in der Bezirksvertretung, dass im Umfeld eine gewisse Gleichgültigkeit gegenüber bzw. eine latente Akzeptanz für das Projekt ‚Verwaltungspark Köln-Süd‘, insbesondere für die damit verbundenen Arbeitsplätze, bestand. Der weitgehende Konsens über das Konzept, die geringe formalisierte Partizipation und schließlich auch die günstige konjunkturelle Lage für den Bürobau sowie vor allem die guten persönlichen Kontakte des Projektentwicklers haben dazu geführt, dass hier Flächenrecycling sehr zügig und nach Einschätzung der beteiligten Akteure äußerst erfolgreich vollzogen wurde.

4.3 Flächenrecycling als Spiegelbild einer sich wandelnden Planungskultur

Die hohe Komplexität raumwirksamer Entscheidungsprozesse lässt eine standardisierte Untersuchung zahlreicher Beispiele als wenig sinnvoll und aussagekräftig erscheinen. Das hier gewählte Vorgehen, eine Untersuchung weniger Fallstudien mit qualitativ-interpretierenden Methoden, stößt damit naturgemäß auf das Problem einer eingeschränkten Verallgemeinerbarkeit. Die hier dargestellten Fallstudien sind nicht repräsentativ; sie stehen in erster Linie für sich selbst. Dennoch lassen auch die Analyse weniger Fallstudien sowie die dabei erhobenen Einschätzungen lokaler Entscheidungsträger deutlich einige, den einzelnen Fällen übergeordnete Tendenzen erkennen. So zeigte sich, dass innerstädtische Recyclingflächen keine stereotypen Entscheidungsstrukturen oder gar Konfliktmuster hervorrufen. Flächenrecycling ist vielmehr das Spiegelbild einer sich grundsätzlich wandelnden Planungskultur. Dieser Wandel ist gekennzeichnet durch nachlassende Partizipationsmöglichkeiten aber auch -interessen der planungsbetroffenen Bürger, durch die Aufgabe der Bauleitplanung zugunsten pragmatischer Genehmigungsverfahren und durch einen wachsendem Einfluss der Investoren bzw. Projektentwickler auf die bauliche Entwicklung.

In diesem Punkt ist der oben erwähnten Oßenbrügge’schen Aussage, dass sich die manifesten gesellschaftlichen Auseinandersetzungen um die Resource Raum in unseren Verdichtungsräumen noch verschärfen werden, zu widersprechen. Nicht etwa, weil die Interessenlagen der Akteure konvergieren, sondern vor allem, weil die Aussicht auf Erfolg, eine konstitutive Voraussetzung für die Aufnahme von Konflikthandlungen, parallel zum

Einfluss der kommunalen Planung schwindet. Leere Gemeindegassen führen eben auch zu einer Einschränkung der formalen Bürgerpartizipation und nehmen Bürgerprotesten ihren klassischen Adressaten.

5 ‚Konflikt‘ als analytisches Konstrukt zur Fixierung komplexer Interaktionen – eine kritische Wertung

Trotz teilweise verlagertes gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse und der zumindest für den Untersuchungsraum Köln beobachteten Abnahme offener Flächennutzungskonflikte mit breiter Bürgerpartizipation und Medienresonanz hat sich die zentrale Idee der Untersuchung, nämlich die komplexe Interaktionsbeziehung lokaler Akteure im Sinne einer raumbezogenen Konfliktforschung per se als Konfliktbeziehung zu interpretieren, aus folgenden Gründen als fruchtbar erwiesen: Räumliche Entwicklungen im Interaktionsraum Stadt sind nicht monokausal zu erklären. Das vielfältige Handlungs- und Interessengeflecht ist nur aus der subjektiven Sicht der Akteure heraus zu verstehen, die sich nicht nur in Macht- und Interessenstruktur unterscheiden, sondern auch hinsichtlich ihrer Raum- und Situationsbewertung. Ebenso zeigte sich deutlich, dass die klassische Strukturierung der lokalen Akteure in Gemeinde, Unternehmen und Bürger, wie sie z.B. in zahlreichen ökonomischen Ansätzen vorgenommen wird, im Realfall nicht zutrifft. Strategische Koalitionen transzendieren diese Blöcke. Eine konflikt- und damit interessenorientierte Entscheidungsprozessanalyse öffnet den Spielraum, um dieser Tatsache Rechnung zu tragen.

Allerdings darf die konfliktorientierte Brille nicht zu einer Konfliktsucht führen, dergestalt, dass der Forscher geradezu das ‚Haar in der Suppe‘ herbeiforschen möchte und es regelrecht zur Enttäuschung kommt, wenn mal alles ‚glatt‘ läuft. Diese Sicht ist sicherlich verengt, denn auch das Fehlen von manifesten Konflikten kann, etwa in Hinblick auf Konfliktvermeidungsstrategien oder verlagerte Kräfteverhältnisse, ein aufschlussreiches Ergebnis sein.

Literaturverzeichnis

- BUTZIN, B. 1982: Elemente eines konfliktorientierten Basisentwurfs zur Geographie des Menschen. In: SEDLACEK, P. (Hrsg.): Kultur-/Sozialgeographie. Beiträge zu ihrer wissenschaftstheoretischen Grundlegung. Paderborn, München, Wien, Zürich, S. 93–124.
- DAHRENDORF, R. 1957: Soziale Klassen und Klassenkonflikt in der industriellen Gesellschaft. Stuttgart.

- FRANZ, P. 1989: Stadtteilentwicklung von unten: Zur Dynamik und Beeinflussbarkeit ungeplanter Veränderungsprozesse auf Stadtteilebene. Basel, Boston, Berlin. (= Stadtforschung aktuell, 21)
- GIESEN, B. 1993: Die Konflikttheorie. In: ENDRUWEIT, G. et al. (Hrsg.): *Moderne Theorien der Soziologie: strukturell-funktionale Theorie, Konflikttheorie, Verhaltenstheorie*; ein Lehrbuch. Stuttgart, S. 87–134.
- HÖHMANN, M. 1999: Flächenrecycling als raumwirksame Interaktion. Eine politisch-geographische Untersuchung über Entscheidungsstrukturen und Konfliktpotentiale räumlicher Veränderungen am Beispiel von Köln. Köln (= Kölner Geographische Arbeiten, 71).
- KÜPPER, U. I. 1990: Zum Wandel der Verfahren und Entscheidungsstrukturen in Stadtentwicklung und Stadtplanung. In: SIEVERTS, T. (Hrsg.): *Zukunftsaufgaben der Stadtplanung*. Düsseldorf, S. 133–168.
- MÖLDERS, U. 1996: Raumrelevante Konflikte auf lokaler Ebene. Eine politisch-geographische Fallstudie am Beispiel des ehemaligen Stollwerck-Geländes in Köln. (= Diplomarbeit Geogr. Inst. Univ. Köln). (Unveröff.)
- OßENBRÜGGE, J. 1983: Politische Geographie als räumliche Konfliktforschung. Konzepte zur Analyse der politischen und sozialen Organisation des Raumes auf der Grundlage anglo-amerikanischer Forschungsansätze. Hamburg. (= Hamburger Geographische Studien, 40).
- SOYEZ, D. 1985: Ressourcenverknappung und Konflikt: Entstehung und Raumwirksamkeit mit Beispielen aus dem mittelschwedischen Industriegebiet. Saarbrücken. (= Arbeiten aus dem Geographischen Institut der Universität des Saarlandes, 35).
- SOYEZ, D. 1997: Raumwirksame Lobbytätigkeit. In: *Raumwirksame Staatstätigkeit. Festschrift für Klaus-Achim Boesler zum 65. Geburtstag*. Bonn, S. 217–232 (= Collegium Geographicum, 23).
- WERLEN, B. 1987: Gesellschaft, Handlung und Raum. Grundlagen handlungstheoretischer Sozialgeographie. Stuttgart. (= Erdkundliches Wissen, 89).