

Popular Planning in King's Cross, London

Kommunikative Vernunft im
Stadtentwicklungsprozess

Doctoral Thesis

Author(s):

Wolff, Richard

Publication date:

1999

Permanent link:

<https://doi.org/10.3929/ethz-a-003824951>

Rights / license:

[In Copyright - Non-Commercial Use Permitted](#)

Popular Planning in King's Cross, London

Kommunikative Vernunft im Stadtentwicklungsprozess

Abhandlung
zur Erlangung des Titels
Doktor der Naturwissenschaften der
Eidgenössischen Technischen Hochschule

vorgelegt von
Richard Wolff
Dipl. Phil. II, Geograph
geboren am 6.8.1957
von Wettswil/ZH und Basel

Angenommen auf Antrag von
Prof. Dr. Dieter Steiner, ETH, Referent
Prof. Dr. Manuel Eisner, ETH, Korreferent
Senior Lecturer Michael Edwards, University of London, Korreferent
Prof. Dr. Bernd Hamm, Universität Trier, Korreferent

1999

Zusammenfassung

Über 70% der Menschen in den OECD-Ländern leben heute in einer städtischen Umwelt und im Jahr 2010 wird dies auf mehr als die Hälfte der gesamten Menschheit zutreffen. Die Lebensqualität in urbanen Räumen gewinnt deshalb ein immer grösseres Gewicht in den gesellschaftlichen Auseinandersetzungen. Dabei kommt es insbesondere auch auf die Art und Weise an, wie Fragen gestellt und Lösungen gefunden werden. Im Zentrum der vorliegenden Arbeit steht die Analyse partizipativer Verfahren der Entscheidungsfindung im Stadtentwicklungsprozess.

In den vergangenen Jahrzehnten ist die durch wirtschaftliche Überlegungen geprägte Globalisierung zu einem der bestimmenden Faktoren der Stadtentwicklung geworden. Auch Stadtpolitik scheint sich immer mehr den Bedingungen einer als weitgehend unbeeinflussbar wahrgenommenen ökonomischen Entwicklung anzupassen. Mit den theoretischen Konzepten 'Global Cities' und 'Global Players' wird eine Stadtentwicklung beschrieben, die dominiert wird durch eine einseitig ökonomischen Kriterien folgenden Rationalität.

In seiner Theorie der kommunikativen Vernunft kritisiert der Philosoph Jürgen Habermas, dass in der modernen Welt gesamtgesellschaftlich relevante Entscheide innerhalb von Subsystemen gefällt werden, in denen eine lediglich partielle, instrumentelle Vernunft vorherrscht. Konkret setzen sich oft Lösungen durch, die ökonomisch oder technisch vernünftig sind, die aber ohne eine ganzheitliche Sicht der Problematik erfolgen. Damit alle Aspekte des menschlichen Zusammenlebens bei der Lösung gesamtgesellschaftlicher Probleme berücksichtigt werden können, schlägt Habermas Entscheidungsfindungsverfahren vor, welche die Ansprüche der kommunikativen Vernunft erfüllen, einer Vernunft, die er in der alltäglichen Verständigung zwischen den Menschen realisiert sieht. Habermas' Theorie wird unterstützt und ergänzt durch die von Karl-Otto Apel begründete Diskursethik, welche die Regeln des demokratischen Entscheidungsfindungsprozesses festlegen.

Viele städtische Konflikte haben ihren Ursprung in diesem fundamentalen Widerspruch zwischen Handlungsweisen, die einer instrumentellen - oft ökonomischen - Vernunft und solchen, die einer umfassenderen kommunikativen Vernunft folgen. In Bezug auf die Stadtentwicklungsproblematik hat eine der umfassendsten und längsten Auseinandersetzungen im Londoner Stadtteil King's Cross stattgefunden. Mit der Beschreibung und Analyse dieser beispielhaften Geschichte möchte ich dazu beitragen, einige der aktuellsten Fragen der Stadtentwicklung zu beantworten:

- welches sind die Vor- und Nachteile der Globalisierung?
- wie können Entscheidungsfindungsprozesse demokratisiert werden?
- welches sind die Möglichkeiten und Grenzen von Bevölkerungs-Initiativen im Stadtentwicklungsprozess?
- was ist die philosophisch-ethische Basis von Bevölkerungs-Initiativen?

Die King's Cross Railway Lands sind mit rund 55 Hektaren das grösste Entwicklungsbereich der Londoner Innenstadt, ideal gelegen zwischen der City und dem Westend. Mit fünf U-Bahn-Linien und drei grossen Bahnhöfen ist King's Cross bestens in das regionale und

landesweite Verkehrsnetz eingebunden. Eine grosse zusätzliche Aufwertung hätte King's Cross durch den Bau des 8-gleisigen unterirdischen Channel Tunnel Terminal erhalten sollen.

Der grösste Teil der King's Cross Railway Lands besteht aus vernachlässigten Gleisanlagen und verschiedenen alten Bahnhofsgebäuden. Zahlreiche Betriebe haben sich - zumeist als Zwischennutzer - hier angesiedelt und bieten über tausend Arbeitsplätze. Ausserdem leben auch noch rund 150 Personen in mehreren alten Wohngebäuden auf dem Areal.

1986, als der Londoner Immobilienmarkt boomte, stellte British Rail ihre Pläne für die Überbauung des Eisenbahnareals vor. Ein Multi-Milliarden Bürokomplex mit bis zu 44-stöckigen Hochhäusern hätte die Railway Lands in eine 'Office City' verwandeln sollen. Als Projektentwickler waren die global agierenden 'Developer' Rosehaugh Stanhope engagiert worden, die auch am prestigeträchtigen und äusserst erfolgreichen Broadgate-Projekt über der Liverpool Street Station, am Rande der City beteiligt waren. Rosehaugh Stanhope waren auch am in den Londoner Docklands engagiert, Europas grösster Baustelle. Das King's Cross Projekt war vier Mal so gross wie Broadgate. Auf rund 2 Millionen m² Fläche sollten 40'000 Arbeitsplätze entstehen. Für British Rail sollten als Gewinn eine einmalige Zahlung von £400 Mio. an den Bau des Channel Tunnel Terminal sowie 20% aller weiteren Profite abfallen.

Seit 1987 hat sich die 'King's Cross Railway Lands Community Development Group' (KXRLG) gegen diese Pläne zur Wehr gesetzt. Gegründet als Dachverband verschiedenster Quartiergruppen und -aktivistInnen, vertrat die KXRLG die Anliegen der Bevölkerung, die befürchtete, aus dem Quartier verdrängt zu werden. Die betroffenen BewohnerInnen von King's Cross und Umgebung belassen es aber nicht beim Widerstand gegen das 'zweite Docklands mitten in London'. Mit Unterstützung der lokalen Behörden und beraten durch ExpertInnen entwickelte die KXRLG mit partizipativen Methoden ein eigenes Gegenprojekt. Dabei sollten die Anliegen und Wünsche der lokalen Bevölkerung so breit und so demokratisch wie möglich aufgenommen und verarbeitet werden und das Projekt definieren. Mit diesem Ziel vor Augen entwickelte die KXRLG einen praktischen Konsensfindungsprozess, der in vielerlei Hinsicht den theoretischen Postulaten von Habermas und Apel entspricht. Die verschiedenen Methoden der Konsultation und Partizipation, die in King's Cross angewendet wurden, machen insgesamt ein Verfahren aus, das ich als 'Popular urban development planning' bezeichne. Eine hervorragende Bedeutung im Kanon der Methoden kommt dem von Tony Gibson entwickelten 'Planning for Real' zu.

Im Rahmen der vorliegenden Arbeit werden das Verfahren und die Methoden der partizipativen Planung (Popular Planning), so wie sie in King's Cross von der lokalen Bevölkerung eingesetzt wurden, beschrieben, untersucht und mit den Forderungen der Theorie der kommunikativen Vernunft verglichen. Dabei geht es darum, die Bedingungen zu analysieren, unter denen eine Stadtentwicklungsplanung durch die Bevölkerung erfolgen kann. Überlegungen zu den Auswirkungen einer umfassend partizipativen Stadtplanung auf den Stadtentwicklungsprozess beschliessen die Arbeit.

Summary

In the year 2010, more than 50% of the world's population will be living in urban environments. In OECD countries the proportion of people living in or close to cities is already well above 70%. For an ever increasing number of people the everyday environment will be urban. Therefore, the ways in which urban development issues are raised and solved are of paramount importance for society at large.

In the past decades, an economically determined globalization has become the one central factor dominating urban development issues. Urban policies and politics have become subjugated to seemingly uncontrollable economic forces. Many theorists are analyzing this development under the labels of 'Global Cities' and 'Global Players' operating in a world of economic rationality.

The philosopher Jürgen Habermas is amongst those warning that it is this mono-focal, one-sided instrumental rationality which is responsible for many of today's social, economic and ecological problems. As long as economic and technical considerations are given the highest priority in decisions effecting all other realms of life, fundamental social problems cannot be solved and even likely to worsen. According to his theory of communicative rationality, in the modern world, rationality has become increasingly partial and instrumental. Habermas is therefore promoting a much wider rationality, one which is founded in the everyday life, in the daily discourse between people, one which incorporates norms and ethics construed in everyday life. It is this background which should inform action in all other realms of life. Habermas' theory of consensus finding is supported by the ethic of discourse, developed by Karl-Otto Apel, specifying the rules for democratic decision taking processes.

Many urban conflicts are rooted in this fundamental contradiction between an instrumental – often economic – rationality and a more wholesome, integral communicative rationality. One of the largest and best-documented of these conflicts is the case of King's Cross. Its analysis should answer some of the pressing issues of present day urban development:

- what are the benefits of globalization?
- how can decision making processes be democratised?
- what are the chances and limits of community action in the urban development process?
- what is the philosophical-ethical basis for community action?

With 135 acres (55 hectares) the King's Cross Railway Lands are the largest development site at the edge of Central London, ideally located between the City and the Westend. King's Cross is also one of the most accessible locations in London and the UK. With 5 Underground lines, St Pancras and King's Cross mainline termini and King's Cross Thameslink station it is well connected to large parts of the UK and the London region. On top of that, and highly improving the value of the land, an 8-track station for the high speed railway link Paris-London was to have been built underneath the Railway Lands.

The King's Cross Railway Lands were in the 1980s largely owned by British Rail and covered with under-used railway infrastructure and old buildings. Despite its derelict appearance several thousand employees work in hundreds of companies on the Railway Lands. About 150 people live in old residential houses on site.

In 1986, at the peak of London's property market boom, British Rail announced their plans for a multi-billion pound office and station development on the Railway Lands at King's Cross. As their developers they had chosen the global players Rosehaugh Stanhope who were involved in the Broadgate project over Liverpool Street Station, the so-far largest and most successful of London's many station developments. Rosehaugh Stanhope was equally involved in the Docklands, Europe's largest construction site. The King's Cross project was four times the size of Broadgate. 40'000 new jobs, mainly office, should have been created on 2 million m² of office space. A twin tower with 44 floors would have been the symbol of Norman Foster's project, like 'two fingers pointing at London'. British Rail hoped to win 400 million pounds for the underground Channel Tunnel Terminal below King's Cross and 20% of all further profits if King's Cross could have been developed as an office city.

Since 1987, the 'King's Cross Railway Lands Community Development Group' have contested the proposals put forward by British Rail and its developer Rosehaugh Stanhope. Set up as an umbrella organization of many different local community groups and individual activists, the Railway Lands Group expressed the fears of the local people of being squeezed out of their neighbourhood. After having started as an opposition group against a 'Second Docklands in the middle of London', anti-action soon gave way to pro-active politics of popular planning. With the support of the local administration and professional experts the Railway Lands Group developed their own alternative project. In their attempt to reflect the views of local residents as broadly as possible and to reach results as democratically as possible the Railway Lands Group has developed a practical consensus-finding process which incorporates many of Habermas' and Apel's theoretical claims. Popular urban development planning as employed in King's Cross consists of an innovative mix of different methods of consultation and participation. The most notable of these is Planning for Real, developed by Tony Gibson.

This study looks at the process and the method of Popular Planning such as applied in King's Cross by the Railway Lands Group and the people of King's Cross. It analyses the circumstances and conditions under which Popular Planning can be successfully applied. It also analyses some methods of Popular Planning and takes a critical look at the meaning of Popular Planning from the political-philosophical point of view developed by Habermas. And, finally, it looks at the potential effects of Popular Planning on the urban development process.