

## **Planen ohne Risiko: New Orleans und der Wiederaufbau nach Katrina**

## **Planning Without Risk: New Orleans and the Reconstruction after Katrina**

Anne Dölemeyer

### **Abstract:**

This paper deals with ‘planning’ and ‘prevention’ as two logics or rationalities of recovery planning. A brief case study on recovery planning in New Orleans in the aftermath of hurricane Katrina has shown how, in a situation of destruction, disorientation and uncertainty, recovery planning was intended to create the impression of a reliable framing for individual decision making on return and reconstruction. Here, planning appeared as pro-active design, with flood prevention as a necessary and centrally assessable element. However, in the course of time and within a number of successive planning processes, it was precisely the attempt to model New Orleans’ future on a centralized, expertise-driven approach of reconstruction that provoked strong criticism. Consequently, dynamics shifted from expertise-centered recovery planning to a more de-centralized mode that stressed citizen participation, ‘lay knowledge’ and inclusion, re-defined what New Orleans should look like in the future, as well as the role and the meaning of ‘(flood) prevention’.

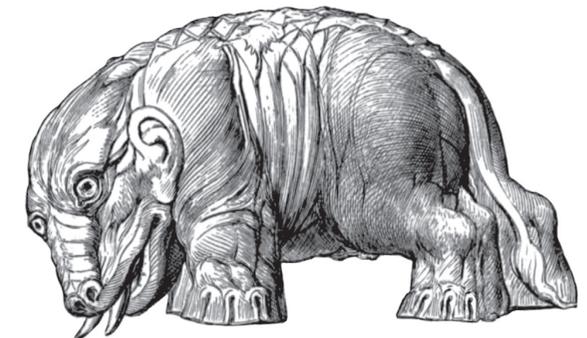
**Keywords, dt.:** Katastrophensoziologie, Wiederaufbauplanung, Stadtplanung, Governance

**Keywords, engl.:** disaster, recovery planning, city planning, governance

**Anne Dölemeyer** studierte Politikwissenschaft, Soziologie und Wirtschaftswissenschaft in Leipzig. Sie promoviert zu Repräsentationsformen und der Rekonstituierung des politischen Kollektivs in den Wiederaufbauplanungen nach Katrina. Themenverwandte Veröffentlichungen umfassen u.a. den zusammen mit Janek Zimmer und Gerd Tetzlaff herausgegebenen Tagungsband „Risk and Planet Earth“ (2010) und der Artikel „Re-Membering New Orleans“ in Conradi et al.: „Strukturentstehung durch Verflechtung. Akteur-Netzwerk-Theorie(n) und Verflechtung“ (i.E.).

**E-Mail:** [doelemeyer@uni-leipzig.de](mailto:doelemeyer@uni-leipzig.de)

Unangemeldet | 85.178.18.244  
Heruntergeladen am | 25.10.13 10:20



„Then came Katrina, whose apocalyptic particulars are both well known and too complicated to be entirely knowable: high winds, another storm surge, failing levees, muddy floodwater stagnating for weeks, and no clear line between the city and its surroundings. And yet some members of the committees charged with planning New Orleans’s recovery still ignore the warnings written into the city’s disaster history. It now appears New Orleans will try again to engineer itself out of harm’s way, once more attempting to improve its levees and drainage system. The various committees seem captivated by the notion that it is possible to separate the city from its surroundings, a myth that will not die, no matter how many of New Orleans’s residents do.“ (Kelman 2007, 703)

**[1]** Abgesehen von dem auf der Westbank (also am südlichen Ufer des Mississippi) gelegenen Stadtteil Algiers (siehe dazu CNN Online, 7.9.2005).

**[2]** Mit Ausnahme der Lower Ninth Ward, einem Bezirk, der nach Dammbüchen durch Hurrikan Rita am 23. und 24. September noch einmal geflutet worden war.

## Einleitung

Im Spätsommer 2005 zogen die Wirbelstürme Katrina und Rita durch den Süden der USA und lösten unter anderem in New Orleans große Überschwemmungen aus. Die Stadt wurde zwei Wochen später komplett evakuiert **[1]** und erst Anfang Oktober 2005 wieder vollständig für Rückkehrer\_innen geöffnet (Campanella 2008, 67) **[2]**. Achtzig Prozent der Häuser wiesen Schäden auf, die öffentliche Infrastruktur war in weiten Teilen in Mitleidenschaft gezogen (UNOP 2007, 28). Über die Zukunft von New Orleans herrschte in vielerlei Hinsicht Ungewissheit. Dies begann bereits in der Einschätzung der aktuellen Situation: Wissen in Form von belastbaren Daten über die Lage in New Orleans fehlte zunächst in vielen Bereichen oder war unpräzise. Die weitere Entwicklung schien unklar, insbesondere das Wie und Wann eines Wiederaufbaus. Vor diesem Hintergrund war es unmöglich, den Ausgang einer Vielzahl anstehender Entscheidungen vorherzusehen – dies galt sowohl für individuelle Entscheidungen über Rückkehr oder Abwanderung, als auch für kollektive Beschlüsse zu Zielen und Leitprinzipien zur Wiederherstellung der städtischen Infrastruktur.

Wiederaufbauplanung sollte in dieser Situation einerseits den Eindruck einer Rahmung schaffen, die Orientierung und Anhaltspunkte für private ebenso wie öffentliche Entscheidungen bieten würde. Andererseits war sie wie jede Stadtentwicklungsplanung auf Daten bzw. Prognosen angewiesen, um darauf Szenarien aufbauen und Projekte modellieren zu können. Diese Situation führte zumindest bei den ersten Planungsanstrengungen in den Monaten nach dem Sturm zu einer Kombination von Präventionsmaßnahmen, die ausschließlich auf die Verhinderung des erneuten Eintretens von in

der Vergangenheit erlebten Flutschäden gerichtet waren, Vorschlägen zur Datenerhebung und vergleichsweise weitgehenden Gestaltungsansprüchen. Angesichts der großen Ungewissheit vermischten sich also die Semantiken von Prävention (im Sinne von Risikoreduzierung) und Semantiken von aktiver Zukunftsgestaltung – letztere weitgehend losgelöst von Risikodiskursen. Jede Planung zur Wiederherstellung der Stadt würde zwar präventive Maßnahmen zur Verhinderung oder Linderung zukünftiger Überflutungen infolge von Wirbelstürmen berücksichtigen müssen. Die Weichen für den Wiederaufbau in einer Situation derartiger Unbestimmtheit zu stellen hieß aber auch, gezielt die Zukunft zu formen, gerade weil diese Zukunft sich aufgrund fehlender Datenbasis und mangels konstanter Rahmenbedingungen kaum in probabilistische Risiko-Modellierungen übersetzen ließ, sondern nur als Ergebnis aktiver Gestaltung formuliert werden konnte.

Im Folgenden möchte ich anhand einer chronologisch orientierten Rekonstruktion der Planungsprozesse zum Wiederaufbau in New Orleans zwischen Herbst 2005 und Frühjahr 2007 Semantiken von Prävention und Gestaltung herausarbeiten. Hierzu betrachte ich genauer die Struktur und die Logiken von zwei sukzessiven Planungsprozessen und analysiere die in den resultierenden Dokumenten festgehaltenen Argumentationsstrukturen zu Risikoprävention, Gestaltung und Inklusion. Dabei frage ich auch nach den Daten und Arten von Wissen, die als notwendig angesehen wurden, um der Forderung nach Aufbauplanung und Prävention nachzukommen; nach den Akteursgruppen, denen diese Planungskompetenz zugesprochen wurde; und nach den Rationalitäten der jeweiligen Planungsansätze. Hier sind im Zeitverlauf einige Verschiebungen zu beobachten: von relativ technokratischen Vorstellungen und einer Top-down Implementierung, welche die erste Planungskommission dominierten, hin zu Ansätzen, die eher auf indirekte Stimulierung und „Regieren durch Partizipation“ abzielten. Damit verbunden ist auch eine Verschiebung von stark an Zukunft orientierten, szenarienbasierten und an Fachexpertentum ausgerichteten Ansätzen hin zu solchen, in denen andere Logiken ohne direkten Bezug auf Risikoszenarien vorherrschend wurden. Das Verhältnis von Semantiken der Prävention und aktiver Zukunftsgestaltung veränderte sich im Zeitverlauf ebenfalls.

## *Risiko New Orleans*

Die Geschichte von New Orleans ließe sich als eine Geschichte von Flutgefahren und deren Einhegung beschreiben. Seit der Gründung der französischen Kolonie *La Nouvelle Orléans* im Jahr 1718 bildeten drohende Überschwemmungen einen festen Bestandteil des Lebensalltags. Die Siedlung lag verkehrstechnisch gesehen zwar ideal, nah der Flussmündung des Mississippi, und über lange Zeit war New Orleans ein florierender Hafen (Lewis 2003, 19f. u. 43). Im Zuge des wirtschaftlichen Erfolgs dehnte sich das Stadtgebiet unter großen technischen Anstrengungen in die angrenzenden trockengelegten Sumpfgebiete aus. Immer neue Flutschutzstrukturen wurden hierfür angelegt. Der Preis für diesen strategischen Vorteil und das ständige Wachstum war jedoch hoch. Bis zu Beginn des 20. Jahrhunderts waren Hochwasser des Mississippi eine regelmäßige Überschwemmungsquelle (Colten 2006). Einen weiteren Auslöser bilden bis heute die jährlich wiederkehrenden Wirbelstürme: Hurrikane führen selbst sehr viel Regenwasser mit sich und drücken gleichzeitig, wenn sie vom Meer kommend die Landmasse erreichen, eine Flutwelle vor sich her. Über einige Kanäle, die mit dem offenen Meer verbunden sind, über das Marschland des Mississippi Deltas rund um New Orleans, das sich seit einigen Jahrzehnten aufgrund von menschlich induzierten Erosionsprozessen beständig dezimiert, und über den Lake Pontchartrain und Lake Borgne würde in diesem Fall das Wasser der Flutwelle in die Stadt gelangen und die Flutschutzanlagen großem Druck aussetzen. Etwa die Hälfte des heutigen Stadtgebiets liegt unter dem Meeresspiegel (Foster/ Giegengack 2006), und auch die älteren, etwas höher gelegenen Siedlungsgebiete sind im Fall von Sturmfluten hochwassergefährdet. Lange vor *Katrina* wusste man daher, dass ein vom Meer kommender Hurrikan in jedem Fall – neben den Windschäden durch den Sturm selbst – verheerende Folgen haben würde, sollte das Flutschutzsystem nachgeben oder überspült werden (Lewis 2003, 164ff.).

Auch in anderer Hinsicht gilt das Leben in New Orleans seit den Zeiten der Kolonie als aufregend anders. Obwohl die Stadt ihre wirtschaftliche Bedeutung längst verloren hat, ist New Orleans zu einem global bekannten Mythos geworden: Der Karneval und die jährlichen Jazztage sind internationale Exportschlager, genauso wie der Ruf als Ort einer besonderen durch französische, spanische, haitianische, afro-amerikanische und durch eine ganze Reihe anderer Einflüsse geprägten Kultur. Die oft genug exotistisch anmutende Verklärung dieser postulierten Andersartigkeit, zusammen mit dem Ruf als Hort der Prostitution, verschaffte der Stadt den Ruf des *Big Easy*

und der „unamerikanischste[n] Stadt auf amerikanischem Boden“ oder der „letzten karibischen Stadt der USA“ (vgl. Ostendorf 1990). Gleichzeitig galt und gilt das kulturelle Erbe von New Orleans (der Jazz, der Karneval, die Rolle in der Bürgerrechtsbewegung) als zentral für die US-amerikanische Identitätsbildung. Auf diese kulturelle Bedeutung beriefen sich verschiedene Parteien immer wieder im Rahmen der Wiederaufbaudiskussionen. Gleichzeitig hat die Stadt eine lange Geschichte sozialer Ungleichheit, Rassismus und Diskriminierung aufzuweisen, die ebenfalls im Rahmen der Wiederaufbaudebatten einen (in diesem Fall negativen) Bezugspunkt bildete und die Hintergrundfolie für die teils heftigen Kontroversen über die Ziele und Wege des Wiederaufbaus lieferte. Es schien um die Frage zu gehen, ob New Orleans durch Ausschluss der Ungewollten (wieder) eine weiße, wohlhabende Stadt werden würde, von deren kulturellen Traditionen lediglich eine nostalgische, tourismustaugliche Kopie übrig bliebe, oder ob das „neue New Orleans“ auch für die nicht so Wohlhabenden und Nicht-Weißen Platz bieten würde (Davis 2006). Nur vor diesem Hintergrund ist zu verstehen, welche Bedeutung den Wiederaufbauplänen zugesprochen wurde.

**[3]** Daneben gab es einige ‚unvollendete‘ Anläufe, die aber geringe Bedeutung erlangten, sowie eine Vielzahl von Detailplänen zu einzelnen Stadtvierteln und Bezirken, die auf Initiative und unter starker Beteiligung von verschiedenen *neighborhood associations* entstanden und zu einem großen Teil in den *Unified New Orleans Plan* (UNOP) einfließen.

### *Umkämpfte Zukunft: Wiederaufbauplanung in New Orleans nach Katrina*

„The ravaged neighborhoods of New Orleans make a grim backdrop for imagining the future of American cities. But despite its criminally slow pace, the rebuilding of this city is emerging as one of the most aggressive works of social engineering in America since the postwar boom of the 1950s. And architecture and urban planning have become critical tools in shaping that new order.“ (Ouroussoff 2006)

Insgesamt fanden in New Orleans nach Katrina drei große, stadtübergreifende Planungsrunden statt: Der Plan der *Bring New Orleans Back Commission* (entstanden zwischen Oktober 2005 und Januar 2006), der *New Orleans Neighborhood Revitalization Plan*, bekannt geworden als *Lambert Plan* (April bis September 2006) und der *Unified New Orleans Plan* (September 2006 bis Januar 2007) **[3]**. Ein auf den verschiedenen Entwürfen basierender Implementierungsplan der Stadtverwaltung (*New Orleans Strategic Recovery and Redevelopment Plan*), der sich auf einige wenige Stadtteile und Projekte konzentrierte, sollte den Übergang in die Umsetzungsphase ermöglichen.

Die Planungsrunden waren keinesfalls die einzigen Foren, in denen über die Zukunft der Stadt verhandelt wurde. Wiederaufbauplanung auf Stadtebene konnte also allenfalls einen Teil der Rahmenbedingungen bestimmen. Im gleichen Zeitraum liefen andere Prozesse ab, die hier nicht weiter berücksichtigt werden können, die aber sowohl kollektive als auch individuelle Wiederaufbaubemühungen entscheidend beeinflussten. Einige seien kurz genannt: Der (bundes)staatliche Umgang mit Sozialwohnungen (*Housing Projects*), von denen viele für ihre bisherigen Bewohner\_innen nicht wieder zugänglich gemacht wurden und inzwischen abgerissen sind; die (teils schleppende oder unvollständige) Auszahlung von Versicherungsleistungen und staatlichen Hilfgeldern für den individuellen Wiederaufbau; die langsame Wiedereröffnung von Schulen; Wohnungsknappheit und entsprechend steigende Mieten bei schleppender wirtschaftlicher Erholung und entsprechend geringen Jobaussichten; Immobilienkredite, die weiterliefen, egal ob ein Haus noch stand und bewohnt wurde oder nicht; der Flutschutz, der in den Zuständigkeitsbereich einer Bundesbehörde (des *Army Corps of Engineers*) fiel; und vieles mehr. Allerdings ging man in den zwei Jahren nach der Katastrophe davon aus, dass die Pläne über die Verteilung öffentlicher Mittel zum Wiederaufbau bestimmen würden, und dementsprechend wurden sie zu Orten der Auseinandersetzung auch im Hinblick auf Fragen von Inklusion und Exklusion bestimmter Bevölkerungsgruppen. Im Folgenden möchte ich mich jedoch auf einen anderen Punkt konzentrieren, der stärker auf die Rationalitäten des Regierens verweist: Die Frage, wie sich Gestaltungsansprüche und Steuerungsrationaltäten im Verlauf der Zeit verschoben.

### *Planung und Prävention*

Bereits kurz nach *Katrina* erschienen die ersten wissenschaftlichen Analysen insbesondere mit Bezug auf Katastrophenprävention und -management. Diese hoben stark auf bestehende Flutrisiken und deren Minimierung durch präventive Maßnahmen wie Flutschutz, geänderte Bauvorschriften oder veränderte Flächennutzungspläne zur Verhinderung der Bebauung von hochwassergefährdetem Gelände ab. Ähnlich dominant waren Reformvorschläge für das operative Krisenmanagement. Daneben wurden auch Versicherungsmodelle als Mittel der Verteilung von Schadensrisiken diskutiert [4]. All diese Vorschläge wurden in der einen oder anderen Form auch im Rahmen der Diskussionen um die Wiederaufbauplanung aufgegriffen.

[4] Als Beispiele für diese Diskussionen siehe (stellvertretend für viele Publikationen) die Sammelbände Daniels et al. (2006) und Waugh Jr. (2006).

Mit Flächennutzungsplänen oder Bauvorschriften kommt Stadtplanung als Präventionsinstrument bei Hochwasserrisiken ins Spiel. Sie erscheint insofern zunächst reaktiv oder defensiv, als eine Anpassung vor Ort, die mit dem Eintreten des extremen Wetterereignisses rechnet, statt es von vornherein durch Ursachenbekämpfung verhindern zu wollen. Das Prinzip der (risikoanalytisch begründeten) Prävention ist zwar zukunftsbezogen, reagiert aber auf als gegeben betrachtete Ereigniswahrscheinlichkeiten. Stadtplanung kann aber auch als Wille zur pro-aktiven Gestaltung daherkommen [5]. Pläne sind letztendlich eine Form der Problematisierung, durch die Wirklichkeiten geordnet und definiert werden – nicht nur im Jetzt, sondern auch in der Zukunft. Je unsicherer und unklarer die Rahmenbedingungen, desto größer der Gestaltungsspielraum. Themen, Akteure, Zusammenhänge werden benannt und bekommen einen Ort zugewiesen. Ziele werden festgelegt und Strategien zu deren Erfüllung erarbeitet. Die einschlägige Literatur unterscheidet zwei große Formen der Stadt(entwicklungs)planung: *Zum Einen* analytische Konzepte, die eine empirische Basis für die Planung liefern (wie auf statistischen Erhebungen in der Vergangenheit basierende Voraussagen für zukünftige Entwicklungen z.B. von Bevölkerungszahlen oder Hochwassern); *zum Anderen* Repräsentationen von Zukunft, die sich in Visionen, Szenarien und Erzählungen (*storytelling*) manifestieren (Myers/Kitsuse 2000). Beides, analytische Konzepte und Zukunftserzählungen, sind Bestandteil (fast) jedes Stadtplanungs- und Stadtentwicklungsprozesses. Es handelt sich zwar um zwei unterschiedliche Modi, die verschiedenen Rationalitäten folgen und unterschiedliche Techniken nutzen. Gleichzeitig greifen sie aber (auch jenseits von Stadtentwicklung) in der Praxis eng ineinander.

[5] Die mit dem Paradigma des *Social Engineering* verbundene Vorstellung der umfassenden, gesteuerten Gestaltung von Städten und dadurch von Gesellschaft war bis spät in die 1960er Jahre, insbesondere aber in der ersten Hälfte des 20. Jahrhundert unabhängig vom politischen System außerordentlich *en vogue* (nicht nur im italienischen Faschismus und im Nationalsozialismus), wie auch die nie realisierten, aber stark rezipierten Pläne für die „Cité Radiante“ von Le Corbusier oder solche Megaprojekte wie das am Reißbrett entstandene (und tatsächlich so gebaute) Brasilia zeigen.

## Die „Bring New Orleans Back Commission“

Der erste Versuch einer Wiederaufbauplanung bemühte zwar zur Gestaltung einer möglichst überzeugenden Vision des neuen, post-katastrophischen New Orleans eine Gesamtnarration zum Charakter und zur erträumten Zukunft der Stadt. Er konzentrierte sich jedoch darauf, datenbasierte (soweit möglich) und präventionsorientierte, expertisegeleitete Konzepte vorzulegen und darauf aufbauend Vorschläge für eine rationale Wiederaufbaustrategie vorzulegen. Entwickelt wurden die Empfehlungen durch Expert\_innen, eingesetzt durch einen Repräsentanten des lokalen Staates

(den Bürgermeister von New Orleans) und unter der Prämisse der Möglichkeit einer relativen zentralen Steuerung des Wiederaufbauprozesses.

Ende September 2005, also ca. einen Monat nach dem Hurrikan, berief der New Orleaner Bürgermeister Ray Nagin die *Bring New Orleans Back Commission (BNOB Commission)* ein. Es handelte sich um eine Gruppe einflussreicher Personen aus Wirtschaft, Politik und Gesellschaft. Ergänzt wurde die Arbeit der *BNOB Commission* von engagierten New Orleaner Bürger\_innen mit Fachexpertise, die als Freiwillige ihre Zeit und ihr Fachwissen zur Verfügung stellten. Diese Kommission sollte direkt nach dem Sturm eine Gesamtvision liefern, um angesichts massiver Zerstörungen und sehr begrenzter kommunaler Finanzmittel eine Richtung für den Wiederaufbau vorzugeben (Horne/Nee 2006, 5f.; Nelson et al. 2007, 28f.). Sie bestand aus verschiedenen Komitees, als deren wichtigstes das *Urban Planning Committee* angesehen wurde, das – mit prominenter fachlicher Unterstützung durch das *Urban Land Institute* [6] – einen Rahmenplan für die infrastrukturelle Stadtentwicklung erstellen sollte.

Zu diesem Zeitpunkt war weder abzusehen, welche Gelder von Bund und Bundesstaat für Wiederaufbaumaßnahmen zur Verfügung stehen, noch welche längerfristigen Hilfsprogramme für die durch das Hochwasser Geschädigten aufgelegt werden würden. Unklar war auch, in welchem Umfang und welchem Zeitrahmen der *U.S. Army Corps of Engineers* [7] den strukturellen Flutschutz der Stadt wiederherstellen können. Rahmenplanung zur Stabilisierung der Szenarien und als Grundlage für die Einwerbung von Geldern erschien in dieser Situation als eine Notwendigkeit, und das schnelle Bilden einer Kommission zum Wiederaufbau war ein Weg, die erforderlichen Fakten zu schaffen. Erklärtes Ziel war also Planung als aktive Gestaltung der ungewissen Zukunft. Im Abschlussbericht des *Urban Planning Committee* wird gleich zu Beginn dieser (selbstgestellte) Auftrag postuliert und anschließend genauer erläutert:

„The Plan must answer the question: How will the city evolve from disaster to a bigger and better city in the long term?

[...]

The Committee's approach focused on two physical scales and time frames simultaneously. The charge was, literally, to create order out of chaos. We needed to address the immediate presenting problems of environmental safety and the provision of habitable

[6] Das *ULI* ist ein Think Tank zu modernem Städtebau, zu dessen Mitgliedern unter anderem einige große Bauunternehmen zählen. Das *ULI* hat sich den Prinzipien des *New Urbanism* verschrieben. *New Urbanism* versucht, von den Vorteilen natürlich gewachsener europäischer Kleinstädte des 19. Jahrhunderts zu lernen: kurze Wege, soziales Leben in der direkten Nachbarschaft, relativ dichte Bebauung mit niedriggeschossigen Häusern etc. (Leccese/ McCormick 2000; ULI Selbstdarstellung, o.J.).

[7] Der *US Army Corps of Engineers* ist zuständig für den Bau sicherheitsrelevanter öffentlicher Infrastruktur in den USA, inklusive Flutschutzmaßnahmen.

houses. At the same time, we needed to create a comprehensive, city-wide framework for a long-term sustainable city that could only be New Orleans. The solutions to each issue had to be direct, efficient, and equitable, enhance citizens' quality of life, and create opportunities for future evolution of the community toward achievement of its vision. All these tasks needed to be accomplished without most of the hard data traditionally used in preparation of such plans, and in an extraordinarily compressed time – this was the gravest emergency imaginable.“ (BNOB 2006, 3)

Die offene Situation und die Ungewissheit der weiteren Entwicklungen stellten die Kommission vor Probleme, da kaum ein Rückgriff auf bekannte Größen oder verlässliche Prognosen möglich war. Insgesamt wurde aber die Chance in der Krise betont: „great places [...] come back better than before“, heißt es unter Verweis auf San Francisco und Chicago (BNOB 2006, 2) [8]. Als Messlatte für den Wiederaufbau diente das Ideal einer sozial gerechten, demokratisch organisierten, ökologisch nachhaltigen Stadt mit gesunder Wirtschaft, in die alle zurückkehren, die dies wünschen. Dabei schien sich die Kommission als eine Runde von Fachleuten und Führungspersönlichkeiten zu verstehen, deren Aufgabe darin bestand, auf Grundlage ihrer Expertisen die Blaupausen zu schaffen, mit deren Hilfe diese Vision Wirklichkeit werden konnte. In der Vision der *Bring New Orleans Back Commission* erwächst New Orleans aus der Krise als „The best city in the world“ (S. 3) nicht durch die zufällige geschichtliche Entwicklung oder die produktive Kraft des freien Marktes, sondern kann (und muss) erdacht und geformt werden. Die durch die Zerstörung entstandene Situation wird als eine Chance in der Krise interpretiert, im Sinne einer Offenheit bzw. Unbestimmtheit, welche derartig umfassende Neugestaltungsvisionen gleichzeitig erfordert und überhaupt erst möglich macht. Darin unterscheiden sich die Vorschläge des *Urban Planning Committee* von reiner Risikovorsorge, die basierend auf probabilistisch fundierten Risikoabwägungen entwickelt werden (vgl. Ewald 1991 u. 1993) [9]. Diese Vorstellung von Gestaltbarkeit der Zukunft, verbunden mit dem Anspruch auf umfassende Steuerung durch eine relativ kleinen Gruppe von Fachleuten, weist starke Parallelen zu den Rationalitäten des *social engineering* auf, die eigentlich seit den 1960ern als passé gelten, gerade in der Stadtplanung jedoch immer wieder aufscheinen (vgl. Etzemüller 2009; Scott 1998; van Laak 2008). Der umfassende Steuerungsanspruch des Wiederaufbaus scheint vor allem durch die Ausnahmesituation begründet, auch wenn an vielen Stellen eher stimulierende Maßnahmen vorgeschlagen werden, die indirekt steuern und aktive, selbstverantwortliche, ökonomisch-rational

[8] San Francisco wurde 1908 von einem Erdbeben weitgehend zerstört, Chicago 1871 durch ein großes Feuer. Beide Städte erlebten trotz großer Zerstörung einen schnellen Wiederaufbau und neue Blütezeiten.

[9] Pat O'Malley (2000, 462 ff.) sieht in „Risiko“ und „Unsicherheit“ (*uncertainty*) zwei verschiedene Modi oder Rationalitäten des Regierens im Spät- bzw. „Neo“-Liberalismus und erkennt in der zunehmenden Honorierung eines Handelns, das nicht basiert auf Versicherungsmathematik erfolgt, einen besonderen Trend des Neoliberalismus in Abgrenzung zu den stark probabilistisch orientierten Modellen des „welfare liberalism“.

denkende, eben „unternehmerische“ (Bröckling 2008; Rose 2000, 99) Bürger\_innen voraussetzen. Ähnlich ist es mit der Einbeziehung von Anwohner\_innen aller Arten in die Wiederaufbauplanung. Die *BNOB Commission* selbst lud in ihre diversen Komitees zwar New Orleaner Bürger\_innen mit jeweils entsprechend ausgewiesener Fachexpertise zur Teilnahme ein, aber ein systematischer Partizipationsprozess war an dieser Stelle nicht Teil des Verfahrens. Zunächst sollten die Konzepte der Kommission den Rahmen für die weitere Entwicklung der gesamten Stadt vorgeben. Als nächster Schritt war die Bildung von Planungsteams auf Ebene von *neighborhoods* (Stadtvierteln) vorgesehen, innerhalb deren Arbeit dann durchaus einige partizipative Elemente eingeplant waren (BNOB 2006, 13). Dennoch ist auch hier die Figur des großen Plans erkennbar: Das *Urban Planning Committee* als Runde aus Fachleuten formuliert bereits, was ein lebenswertes, gut funktionierendes Stadtviertel ausmacht und welche Schritte zu dessen Konzeption und deren anschließende Umsetzung erforderlich sind. Auch hier wissen also die Expert\_innen besser Bescheid als die betroffenen Anwohner\_innen selbst.

Hochwasserrisiken nehmen im Plan des *Urban Planning Committee* einen prominenten Platz ein. Sie erscheinen als gegeben, aber durch Prävention beherrschbar – zunächst vor allem mittels diverser Schaden vermindender Maßnahmen wie des Ausbaus struktureller Flutschutzsysteme sowie einer Aufforstung des Marschlands (BNOB 2006, 5f.). Beides sind Techniken im Modus der Risikoreduktion, die staatliches Handeln fordern und den Staat in der Verantwortung sehen: Die Aufforstung des Marschlands bildet eine Art der (mittelbaren) Ursachenbekämpfung, der strukturelle Flutschutz in Form von Dämmen und Entwässerungssystemen schafft eine (auf Flutwahrscheinlichkeiten basierende) relative Sicherheit gegen Sturmfluten in den eingedeichten Gebieten. Zusätzlich zu einem Flutschutzsystem fordert man die Aktualisierung und Verfügbarmachung ‚harter Daten‘ zu Flutrisiken durch die Veröffentlichung aktualisierter „*Base Flood Elevation Maps*“ der Katastrophenschutzbehörde FEMA [10]. Sie sollen individuellen Grundbesitzer\_innen eine Risikoabwägung erlauben und ihnen die Möglichkeit eröffnen, Versicherungen abzuschließen oder Kredite zum Hausbau aufzunehmen (BNOB 2006, 6).

Die Reduzierung von zukünftigen Flutschäden sollte auch dadurch erreicht werden, dass bestimmte Gebiete nicht wieder bebaut würden. Dieser Handlungsansatz ergibt sich aus der Feststellung, dass die ungezügelte Freigabe von Bauland in niedrig gelegenen ehemaligen Sumpfgebieten eines der zentralen Probleme darstelle (Burby 2006; Kunreuther 2006, 188ff.). Auch hier wird

**[10]** Die *Base Flood Elevation Maps* geben an, wie tief ein Gebiet bei Überflutungen bestimmter Höhe unter Wasser stehen würde und enthalten in ihrer erweiterten Fassung auch die Hochwasserwahrscheinlichkeit.

‚der (lokale) Staat‘ in die Verantwortung genommen: In diesem Fall wird fehlende oder nachlässige staatliche Ordnungspolitik als risikofördernd ausgemacht. Flächennutzungs- und Bebauungspläne bilden dann Mittel der Prävention, und zwar nicht mithilfe indirekter Steuerung durch Anreize, sondern durch klare Ordnungspolitik. Um nicht die Variante des kompletten Bebauungsverbots und der Enteignung wählen zu müssen, schlug das *Urban Planning Committee* eine Mischung aus Orientierung an projektierten Flutrisiken und an Schädigungsgraden und Rückkehrerquoten in einzelnen Stadtteilen vor (BNOB 2006, 10–16). In Gebieten, die besonders stark von der Flut betroffen gewesen waren und in denen sich noch nicht klar abzeichnete, wie hoch die Quote der Rückkehrenden sein würde, sollte zunächst ein Baumoratorium eingelegt werden. Statt diese Stadtteile gleichberechtigt wieder aufzubauen, sollten in den ‚trockenen‘ Stadtteilen Baulücken gefüllt, die Besiedlungsdichte also gesteigert werden. Dahinter standen auch Effizienzüberlegungen: Das *Urban Planning Committee* der *BNOB Commission* nahm bestimmte Entwicklungen als gesetzt an, ohne über datengestützte Prognosen zu verfügen. Erwartet wurde, dass mittelfristig die Hälfte der Bevölkerung zurückkehren würde und dass vorhandene Mittel (Steuereinkommen, Bundeszuschüsse zum Wiederaufbau) konzentriert eingesetzt werden müssten, um eine ökonomisch sinnvolle und verantwortliche Nutzung zu erreichen (BNOB 2006, 11).

Diese Annahme hatte gerade in Verbindung mit den Maßnahmenvorschlägen zur Reduzierung von Hochwasserrisiken aber auch einen dezidiert präskriptiven Klang. Die Ratio ökonomischer Restriktion verband sich mit einer Logik der Risikoorientierung in der Annahme, dass Einsparungserfordernisse und Anforderungen durch bestehende Hochwasserrisiken die Gestaltung des Wiederaufbaus maßgeblich bestimmen müssten. Dieser Zugang ist geprägt durch fachspezifische, technisch orientierte Problemlösung. Im technischen Wissen und Denken erscheinen die Vorschläge des *BNOB Urban Planning Committees* als rational, vernünftig, vielleicht sogar alternativlos. Dieses Expertenwissen kollidierte jedoch mit anderen Rationalitäten. Von der New Orleaner Öffentlichkeit wurde der Vorschlag der *BNOB Commission* nicht als sinnvolle, auf Risikoanalyse, Expertise und rationalem Mitteleinsatz fußende Maßnahme, sondern als illegitimer Vorgriff auf die Zukunft gewertet, der auch der Diskriminierung und des Rassismus schuldig war.

Bei der öffentlichen Vorstellung des Plans zeigten die Vertreter\_innen der Kommission eine Karte, die verschiedene Gebiete der Stadt als „*Planning Areas*“ und damit als potentielle Parkflächen und Wasserauffangbecken präsentierte. Die potentiellen Parkflächen, größtenteils bisherige Wohn-

gebiete, waren auf den Karten der Kommission mit gestrichelten Kreisen bzw. (in der Variante der örtlichen Tageszeitung) als große grüne Punkte markiert (Times Picayune, 11. Januar 2006). Darunter befanden sich einige Gebiete, in denen vor *Katrina* viele Afro-Amerikaner\_innen mit niedrigem Einkommen gelebt hatten. Gerade vor dem Hintergrund der sich abzeichnenden Entwicklung in Bezug auf den Bestand an Sozialwohnungen wurden Vorwürfe um Immobilienspekulation und soziale Diskriminierung laut (Davis 2005; 2006) [11]. Nach Veröffentlichung der sogenannten „green dot map“ begannen Bürgerinitiativen und Nachbarschaftsvereine, insbesondere solche der grün markierten Stadtteile, mit der Organisation von öffentlichen Protesten und der Mobilisierung ihrer Klientel, um alternative Vorschläge vorzulegen. Das vorgeschlagene Baumitorium wurde daraufhin ausgesetzt, der Bürgermeister entzog dem Plan seine Unterstützung (Olshansky et al. 2008, 275). In der nun folgenden Debatte gewannen andere Aspekte, die bereits im Vorfeld angeführt worden waren, um den Wiederaufbau der ganzen Stadt überhaupt erst zu begründen, stärker an Gewicht. Damit wurde die Maxime der Risikoreduzierung vom Leitprinzip endgültig zum dienenden Instrument, und mit ihr verlor technische Expertise ihre in der *BNOB Commission* postulierte Führungsrolle. Gleichzeitig erfolgte eine Verschiebung der Gewichtung einzelner Planungstechniken und Akteursgruppen in der Wiederaufbauplanung. „Recht auf Rückkehr“ und „Sense of Belonging“ erhielten wesentlich prominentere Stellenwerte und bezog sich nun auf wesentlich kleinere geographische und soziale Einheiten: Communities und neighborhoods bildeten zunehmend die vorrangigen Bezugsgrößen sowohl in der Selbstorganisation von New Orleaner\_innen, als auch in der weiteren Stadtentwicklungsplanung.

## Planung und Partizipation: Der „Unified New Orleans Plan“ (UNOP)

Auf Betreiben der *Louisiana Recovery Authority* (einer nach *Katrina* eingerichteten Behörde des Staates Louisiana) und der Unterstützer\_innen aus den Kreisen der *Bring New Orleans Back Commission* wurde die dritte große Planungsrunde initiiert: Der *Unified New Orleans Plan* oder *UNOP* (Olshansky et al. 2008) [12]. Dieser unterschied sich bereits im Aufbau stark von der *Bring New Orleans Back Commission*. Der gesamte Prozess war formal weitgehend von staatlichen Stellen losgelöst und durch Stiftungsgelder finanziert. Das Stadtplanungsbüro *Concordia LLC* erhielt den

[11] Die Kommission hatte bereits bei ihrer Berufung Kritik geerntet, vor allem aufgrund ihrer prominenten Besetzung mit großen Bauunternehmern und der damit einhergehenden Vermutung, die *BNOB Commission* werde die Gelegenheit nutzen, missliebige Bevölkerungsgruppen ‚auszuplanen‘ und aus der Stadt eine Disney-Version ihrer selbst zu machen (Nelson et al. 2007, 28f.).

[12] Zuvor beauftragte der Stadtrat, der die Initiative des Bürgermeisters Nagin nicht abgesegnet hatte und mit ihm in Konkurrenz stand, die Firmen Lambert Advisory und SHE-DO, LLC mit der Erarbeitung eines *New Orleans Neighborhood Recovery Plan* (City of New Orleans 2006; Nelson et al. 2007, 30 f.). Dieser wurde, nach dem Namen der ausführenden Firma, als *Lambert Plan* bekannt. Die Lambert Teams erstellten im Zeitraum von April bis September 2006 stadtviertelbezogene Wiederaufbaupläne in allen Stadtteilen, in denen das Wasser auf mehr als zwei Fuß angestiegen war. Dabei wurden Anwohner\_innen von Stadtteil zu Stadtteil in unterschiedlichem Maß einbezogen (Horne/ Nee 2006). Die Ergebnisse landeten zunächst in der Schublade und der *Lambert Plan* galt noch vor seiner öffentlichen Präsentation als gescheitert, weil die Landesbehörden die Dokumente nicht als Grundlage zur Freigabe öffentlicher Gelder anerkannten (Olshansky et al. 2008, 276). Viele Ergebnisse flossen jedoch später in den UNOP ein, und in einigen Stadtteilen hatte der Plan auch Effekte auf die Selbstorganisation der Anwohner\_innen.

Auftrag, einen breit angelegten, partizipativen Planungsprozess sowohl auf Stadt- als auch auf Quartiersebene (Stadtviertelebene) zu organisieren. Für die einzelnen Stadtbezirke (die jeweils mehrere Viertel umfassen) engagierte *Concordia* noch einmal weitere professionelle Stadtplanungsteams. Deren Aufgabe bestand darin, in einem Bottom-up Prozess das Wissen, die Ideen und Wünsche von Anwohner\_innen aufzunehmen, mit diesen zu diskutieren und in konkrete Stadt(teil)entwicklungsprojekte zu übersetzen. Damit hatte die professionelle Expertise eine gänzlich anders geartete Funktion als bei *BNOB*, nämlich diejenige des Befragens, Lenkens und Übersetzens in professionelle Stadtentwicklungskonzepte. Die lokale Öffentlichkeit bzw. die Anwohner\_innen waren nun nicht mehr in der Position eines passiven Publikums, das lediglich absegnet oder die Zustimmung verweigert, sondern wurden zumindest der Idee nach als aktive Beteiligte in den Planungsprozess eingebunden. Teilnahme und Teilhabe wurden hier explizit gekoppelt: Erstere sollte Garantin für letztere sein [13]. In der Zeit von September 2006 bis Januar 2007 trafen sich nach einem genau festgelegten Ablaufplan die zuständigen Planungsteams mit Anwohner\_innen auf Stadtviertel- und Bezirksebene und erarbeiteten insgesamt 13 *District Plans*. Parallel dazu wurden insgesamt drei große *Community Congresses* [14] durchgeführt, auf denen es jeweils um Projekte auf Stadtebene ging (Wilson 2009).

Am Ende dieses Prozesses standen ein *Citywide Plan*, der die eigentliche Grundlage der Mittelfreigabe bildete und sich auf die gesamte Stadt bezog (ähnlich wie der Bericht des *BNOB Urban Planning Committee* zuvor), und 13 *District Plans*, in denen der größte Teil der Bürgerbeteiligung und die meisten konkreten Projektvorschläge enthalten waren [15].

Betracht man zunächst die Inhalte des *Citywide Plan*, fallen auf den ersten Blick einige Parallelen zum im Top-down Verfahren erarbeiteten Wiederaufbaukonzept des *BNOB* Stadtplanungsausschusses auf. Auch hier wird davon ausgegangen, dass die Bevölkerungszahlen in naher Zukunft bei weitem nicht auf den Stand vor *Katrina* kommen werden (UNOP 2007, 10f. u. 50). Hochwasserrisiken und ihre mögliche Reduzierung durch Flutschutzsysteme nehmen auch im *Citywide Plan* einigen Raum ein. Darüber hinaus ist auch hier die Verbesserung des *Status quo ante* das Ziel: „The City has the opportunity to re-invent itself in a smarter, stronger way“ (UNOP 2007, 18), heißt es.

Bei genauerem Hinsehen wird jedoch deutlich, dass sich die postulierten Wirkungszusammenhänge verschoben haben: Während in der Vision von *BNOB* per Planung und Gesetz gesteuert werden sollte, welche Stadtteile wachsen und welche zu Grünflächen werden würden, erscheint es hier

[13] Vgl. zum Verhältnis von Teilhabe und Teilnahme Fach, W. (2004).

[14] Jedes dieser Großereignisse fand parallel an mehreren Orten in New Orleans sowie in den großen Exil-Zentren statt, um auch einem Großteil der zu diesem Zeitpunkt evakuierten Bürger\_innen die Chance zur Teilnahme zu bieten (Wilson 2009).

[15] Für die Freigabe von staatlichen, dem Wiederaufbau zugedachten Mitteln des Bundes (*Community Building Block Grants*) an die Kommune von Orleans war ausschließlich der *Citywide Plan* zur Bedingung gemacht worden.

so, als seien Bevölkerungsentwicklung und Bevölkerungsverteilung weitgehend exogene Faktoren, die als beeinflussende Variable möglichst genau vorhergesagt werden müssen, um die Planung danach auszurichten. Planung folgt hier also dem prognostizierten kollektiven Ergebnis individueller Rückkehr- und Wiederaufbauentscheidungen, statt in Abhängigkeit von Flutrisiken die Gebiete des Wiederaufbaus einzugrenzen und darüber das individuelle Rückkehr- und Wiederaufbauverhalten direkt (durch Vorschriften) zu steuern. Die Entwicklung der „*rate of return*“ wird neben der Entwicklung des Flutschutzes wiederholt als einer der beiden bestimmenden und begrenzt prognostizierbaren Faktoren („Risiken“) der Wiederaufbaumöglichkeiten benannt (UNOP 2007, 10f. u. 50f. u. 60) [16].

Diese Umkehr der Funktion, die der Wiederaufbauplanung zugesprochen wird – von Rahmen setzend zu den Entwicklungen folgend bzw. diese unterstützend – ist gekoppelt an eine weitere Verschiebung: von einer (Flut-)Risikoorientierung als dominantem Entscheidungsraaster für Wiederaufbaumaßnahmen zu einer identitätspolitisch begründeten Logik, die durch die Leitlinie eines „Recht auf Rückkehr“ in potentiell jedes vor *Katrina* bebaute Stadtgebiet bestimmt ist (UNOP 2007, 17). Recht auf Rückkehr, soziale Gerechtigkeit und größtmögliche Sicherheit vor Hurrikanschäden werden als normative Grundprinzipien gesetzt. Präventive Maßnahmen zur Reduktion von Flutrisiken sind hier Mittel zum Zweck. Zur Begründung dieser Leitlinie rekurrierte man in den begleitenden Diskussionen zum Planungsprozess immer wieder auf die kulturelle Bedeutung von New Orleans, die starke Verwurzelung und Identifikation der New Orleaner Bürger\_innen und die engen sozialen Netzwerke. Dies schlägt sich auch in den Dokumenten zu UNOP nieder (vgl. UNOP 2007, 57–59). Die *District Plans*, also die Dokumente zu den 13 Bezirken, beginnen mit teilweise äußerst elaborierten Analysen der kulturellen, historischen und architektonischen Besonderheiten und Traditionen einzelner Stadtviertel; auch sie betonen die lang gewachsenen sozialen Strukturen und deren Bedeutung für das soziale und kulturelle Leben.

Partizipation wurde nicht nur unter dem Aspekt einer wünschenswerten demokratischen Praxis, als Mittel zur Konsensproduktion (Junge 2008, 213) oder als ein Mittel zur Erhebung von technischen Daten gesehen, sondern auch als Weg der Verfügbarmachung von wichtigem, anders geartetem Wissen für die Entwicklung von Flutprävention (Berke/Campanella 2006). Damit erfolgte auch eine Verschiebung von technischer Expertise zu Alltagswissen. Expert\_innenwissen, so die These, liefere nicht die vollständige erforderliche Information für eine Planung, die im Alltag erfolgreiche

[16] Tatsächlich heißt es an einer Stelle: „The differing rates of population return are a major *risk factor* that must be considered before public investments are made.“ (UNOP 2007 60; Hervorhebung durch A.D.)

Ergebnisse erzielt. Fachwissen mag für die Entwicklung von *Modellen* nicht nur notwendig, sondern auch hinreichend sein; dabei bleiben aber viele Aspekte lokaler Besonderheiten und scheinbar ‚irrationaler‘ Praktiken im Alltag unberücksichtigt. Dieses spezifische lokale Wissen können, so die Annahme, am besten diejenigen beisteuern, die dort auch tagtäglich leben. Dabei geht es neben der Generierung bestimmter ‚harter‘ Daten auch viel um ‚weiche‘ Faktoren: um Alltagserfahrungen in Bezug auf die Funktionsweisen bestimmter Routinen in der Praxis. All diese Informationen werden durch partizipative Planungsverfahren für die professionellen Planer\_innen mit Hilfe der teilnehmenden ‚Laien‘ zugänglich. Expert\_innenwissen ebenso wie Risikomodelle verlieren von dieser Warte aus gegenüber anderen Wissensformen und angesichts anderer Logiken, die auf einmal in den Blick geraten, stark an Gewicht. Dies nicht nur, weil Fachwissen kaum Kenntnis über lokale Spezifika umfasst, sondern vor allem, weil die Logiken der Expert\_innen nicht diejenigen sind, nach denen Anwohner\_innen und häufig genug auch Behörden handeln: Die Kenntnis von Statistiken zur Wahrscheinlichkeit eines Erdbebens veranlasst Hausbesitzer\_innen in Kalifornien nicht dazu, teure Umbaumaßnahmen vorzunehmen. Aus der Perspektive der Einzelnen werden Risiken im luhmannschen Sinn wieder zu Gefahren (Luhmann 1993): zu konkreten Bedrohungen mit ungewissem Zeithorizont, denen sich die Einzelnen ausgesetzt sehen, ohne sie beeinflussen zu können. Als Gefahren sind sie entweder aufgrund ihrer Präsenz (wie eine gerade erlebte Flutkatastrophe) so absolut, dass die relativ geringe Wahrscheinlichkeit einer Wiederholung keine Beruhigung bietet, oder letztendlich ist die Eintrittswahrscheinlichkeit für die eigene Entscheidung weitgehend irrelevant, weil andere Faktoren zwingendere Argumente bringen. Risikoabwägung ist dann nur eine von mehreren Rationalitäten, von denen Wiederaufbaumaßnahmen ebenso wie individuelle Entscheidungen für oder gegen eine Rückkehr abhängen.

## Fazit: Planen ohne Risiko?

Im Verlauf der beiden hier untersuchten Planungsprozesse sind einige Verschiebungen zu beobachten. *BNOB* verfolgte ein expertisegeleitetes, top-down aufgebautes und an Risikoreduktion orientiertes Verständnis von Wiederaufbauplanung. Dabei erweist es sich als überraschend stark auf direkte staatliche Lenkung ausgerichtet. Die vorgeschlagenen Maßnahmen bilden eine ambivalente

Mischung aus staatlicher Verantwortung und autoritativer Lenkung auf der einen Seite, individueller Verantwortung (Risikoabwägung) auf der anderen.

Demgegenüber weist *UNOP* einerseits eine viel geringere Orientierung an Risikoszenarien auf und ist weniger expertokratisch, dafür inklusiver/partizipativer und (scheinbar) stärker bottom-up organisiert. Gleichzeitig wird damit jedoch den Einzelnen eine größere Selbstverantwortung zugesprochen und damit auch eine stärkere Anforderung an das kollektive und individuelle Selbstmanagement. So erfolgt u.a. eine Rückübertragung der Entscheidungs- und Handlungspflicht auf die Individuen, die nun (der Theorie nach) frei über Ort und Zeitpunkt einer Rückkehr entscheiden können sollen, ungeachtet ihrer materiellen Möglichkeiten.

Die Logiken von Planung (im Sinne pro-aktiver Zukunftsgestaltung) und Prävention veränderten sich im Verlauf von *BNOB* zu *UNOP*, aber auch ihr Verhältnis zueinander wandelte sich. Dabei ging es nicht um ein Nullsummenspiel im Sinne einer Verschiebung von Konzentration auf risikoorientierter Prävention zu stärker pro-aktiven Gestaltungsansprüchen, sondern um eine Veränderung der Rahmenbedingungen, die als Begrenzung und als Richtlinie der Gestaltung gesetzt wurden: Während zunächst im expertise-orientierten Ansatz Prävention in Form von zentral gesteuerten, strukturell ebenso wie individuell ansetzenden Strategien von Risikovermeidung, Risikoreduzierung und *Risk Sharing* den wichtigsten Rahmen vorzugeben schien, innerhalb dessen dann vergleichsweise weitgehende Veränderungen möglich schienen, eröffnete die spätere Orientierung an identitätspolitischen Rationalitäten und an der Maxime der Partizipation (Teilnahme wie Teilhabe) völlig neue Gestaltungsspielräume. Sie legte neue Varianten der Zukunftsgestaltung nahe, während sie andere verunmöglichte. Dies verband sich mit einer anderen Rationalität der Prävention, welche stärker die individuelle Verantwortung betont und auf eine Stärkung der individuellen Risikoprävention und der Fähigkeit des Handelns gegenüber möglichen Sturmfluten setzt.

Die Verschiebung von der Vorstellung zentraler Planbarkeit der Zukunft durch technische Expert\_innen hin zur Orientierung an emergenten Strukturen, bei der die Stadtentwicklungsplanung eher zur Reaktion auf eigenständige, kontingente gesellschaftliche Entwicklungen wurde, reproduziert eine Entwicklung, die an anderer Stelle für den Zeitraum von den 1960er zu den 1980er/1990er Jahren diagnostiziert wurde (Bröckling 2008), quasi im Zeitraffer. Der Annahme der Plan- und Gestaltbarkeit, die in den Dokumenten der *Bring New Orleans Back Commission* zugrunde gelegt scheint, folgte nach massivem Widerstand innerhalb kurzer Zeit die Vorstellung, dass sich die Zukunft von

New Orleans mehr oder minder dezentral entwickeln würde. An die Stelle zentraler Steuerung traten damit einerseits Unterstützungen und Anreize, andererseits eine Anpassung der Planung an die quasi urwüchsig erfolgende Bevölkerungsentwicklung, die ohne zentrale Steuerungsversuche sich selbst überlassen war. Darin zeigt sich zum Einen die Ungleichzeitigkeit des Gestaltungsanspruchs, der als „autoritäre Versuchung“ (Siebel 2009, 48) dem Metier der Stadtplanung qua Profession als Eigenlogik inhärent zu sein scheint, und einer Gesellschaft, deren Klima von der Rationalität des freien Wettbewerbs und demokratischer Teilnahme geprägt ist. Zum Anderen kommt in der Verschiebung von zentralisiertem, an Flutrisiken und Gestaltungswillen orientiertem Planen zu einem dezentralisierten Planungsprozess auch die zeitliche Entwicklung zum Ausdruck. Kurz nach der Katastrophe entstand der Eindruck einer fast vollkommenen „Tabula Rasa“, die aktive Gestaltung erforderte und kaum feststehende Randbedingungen aufzuweisen schien. Im Verlauf der Zeit verkleinerten sich mit zunehmender Datengewinnung und dem „unorganisierten“ Wiederaufbau diese weißen Flecken. Die verfügbaren und zurate gezogenen Informationen schufen „Fakten“ und damit Restriktionen für die zentralisierten planerischen Phantasien der professionellen Stadtentwickler\_innen. Insofern entstand mit *UNOP* also ein Planen ohne Risiko: Hochwasserrisiken verloren ihre Position als Leitlinie des Wiederaufbaus zugunsten einer Orientierung an einem „Recht auf Rückkehr“.

## Bibliographie

- Berke, P./ Campanella, T. (2006) Planning for Postdisaster Resiliency. In: *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 604(1): 192–207.
- Bröckling, U. (2007) *Das unternehmerische Selbst. Soziologie einer Subjektivierungsform*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Bröckling, U. (2008) Alle planen, auch die, die nicht planen - niemand plant, auch die nicht, die planen. In: *Mittelweg* 36 17(6): 61–79.
- Burby, R. J. (2006) Hurricane Katrina and the Paradoxes of Government Disaster Policy: Bringing About Wise Governmental Decisions for Hazardous Areas. In: Waugh Jr., W. (ed.) *Shelter from*

- the Storm: Repairing the National Emergency Management System after Hurricane Katrina. Annals of the American Academy of Social and Political Science* 604(1): 171–191.
- Campanella, R. (2008) *Bienvilles Dilemma. A Historical Geography of New Orleans*. Baton Rouge: Center for Louisiana Studies.
- Colten, C. E. (2006) *An Unnatural Metropolis. Wrestling New Orleans From Nature*. Louisiana: Louisiana State University Press, Paperback Edition.
- Daniels, R. J./ Kettl, D. F./ Kunreuther, H. (eds.) (2006) *On Risk and Disaster. Lessons from Hurricane Katrina*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Davis, M. (2005) At the Corner of New Orleans & Humanity. In: *Social Policy Winter 2005-2006*.
- Davis, M. (2006) Nach der Sintflut die Spekulanten. In: *Die Zeit* 35/2006.
- Doering-Manteuffel, A. (2008) Ordnung jenseits der politischen Systeme: Planung im 20. Jahrhundert. In: *Geschichte und Gesellschaft* 34: 398–406.
- Etzemüller, T. (2009) Social Engineering als Verhaltenslehre des kühlen Kopfes. In: ders. (ed.) *Die Ordnung der Moderne*. Bielefeld: transcript: 11–39.
- Ewald, F. (1991) Insurance and Risk. In: Burchell, G./ Colin, G./ Miller, P. (eds.) *The Foucault Effect*. Chicago.
- Ewald, F. (1993) *Der Vorsorgestaat*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Fach, W. (2004) Partizipation. In: Bröckling, U. et al. (eds.) *Glossar der Gegenwart*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp, 197–203.
- Foster, K. R./ Giegengack, R. (2006) Planning for a City on the Brink. In: Daniels, J.D. et al. (eds.) *On Risk and Disaster*. Philadelphia: University of Philadelphia Press.
- Horne, J./ Nee, B. (2006) *An Overview of Post-Katrina Planning in New Orleans*.  
[www.nolaplans.com/research](http://www.nolaplans.com/research) (19/07/2011).
- Jacobs, J. (1992 [1961]) *The Death and Life of Great American Cities*. New York: Random House Vintage Books.
- Junge, T. (2008) *Gouvernementalität der Wissensgesellschaft. Politik und Subjektivität unter dem Regime des Wissens*. Bielefeld: transcript.
- Kelman, A. (2007) Boundary Issues: Clarifying New Orleans's Murky Edges. In: *Journal of American History* 94: 695–703.
- Kunreuther, H. (2006) Has the Time Come for Comprehensive Natural Disaster Insurance? In:

- Daniels, R. J. et al. (eds.) *On Risk and Disaster*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Leccese, M./ McCormick, K. (eds.) (2000) *Charter of the New Urbanism*. New York.
- Lewis, P. F. (2003) *New Orleans: The Making of An Urban Landscape*. Santa Fe, NM: Center for American Places.
- Luhmann, N. (1993) Risiko und Gefahr. In: ders.: *Soziologische Aufklärung 5*. Opladen: Westdeutscher Verlag: 131–169.
- Myers, D./ Kitsuse, A. (2000) Constructing the Future in Planning: A Survey of Theory and Tools. In: *Journal of Planning Education and Research* 19: 221–231.
- Nelson, M./ Ehrenfeucht, R./ Laska, Shirley (2008) Planning, Plans, and People: Professional Expertise, Local Knowledge, and Governmental Action in Post-Hurricane Katrina New Orleans. In: *Cityscape: A Journal of Policy Development and Research* 9(3): 23–52.
- O'Malley, P. (2000) Uncertain Subjects: Risks, Liberalism and Contract. In: *Economy & Society* 29(4): 460–48.
- Olshansky, R. B./ Johnson, L. A./Horne, J./ Nee, B. (2008) Longer View: Planning for the Rebuilding of New Orleans. In: *Journal of the American Planning Association* 74(3): 273–287.
- Ostendorf, B. (1990) A Tale of Two Cities. Die kreolischen und amerikanischen Wurzeln der Kultur von New Orleans. In: Greß, F./ Vorländer, H. (eds.) *Liberale Demokratie in Europa und den USA*. Frankfurt/ New York: Campus Verlag.
- Rose, N. (2000) Governing Cities, Governing Citizens. In: Isin, E. (ed.) *Democracy, citizenship and the city: rights to the global city*. London: Routledge, 95–109.
- Scott, J. C. (1998) *Seeing Like a State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Siebel, W. (2009) Die Welt lebenswerter machen. Stadtplanung als Gesellschaftspolitik. In: *Mittelweg* 36 18(6): 26–48.
- van Laak, D. (2008) Planung. Geschichte und Gegenwart des Vorgriffs auf die Zukunft. In: *Geschichte und Gesellschaft* 34(3): 305–326.
- Waugh Jr., W. (ed.) (2006) Shelter from the Storm: Repairing the National Emergency Management System after Hurricane Katrina. *Annals of the American Academy of Social and Political Science* 604(1).

Wilson, P. A. (2009) *Deliberative Planning for Disaster Recovery: Re-membering New Orleans*. In: *Journal of Public Deliberation* 5(1): 1–23.

## Dokumente & Medienberichte

BNOB – Bring New Orleans Back Commission (2006) *Urban Planning Committee: Action Plan for New Orleans. Executive Summary*. New Orleans, 30. Januar 2006.

<http://bringneworleansback.org/> (24/05/2007)

City of New Orleans/ Lambert Advisory LLC (2006) *Neighborhoods Rebuilding Plan. Summary*.

<http://nolanrp.com/final.php> (16/07/2011)

CNN Online (2005) *New Orleans will force evacuation*. 7. September 2005, [http://articles.cnn.com/2005-09-06/us/katrina.impact\\_1\\_force-evacuations-mayor-ray-nagin-new-orleans?s=PM:US](http://articles.cnn.com/2005-09-06/us/katrina.impact_1_force-evacuations-mayor-ray-nagin-new-orleans?s=PM:US)

(19/07/2011)

Office of Recovery Management (2007) *Target Areas*. Präsentation am 29. März 2007.

Ouroussoff, Nikolai (2006) All fall down. In: *The New York Times*, 19. November 2006.

The Times Picayune (2006) *Four Months to Decide*, 11. Januar 2006.

ULI (o.J.) *Who we are*. <http://www.uli.org/LearnAboutULI/WhoWeAre.aspx> (19/07/2011).

ULI (o.J.) *Corporate Partners*. <http://www.uli.org/LearnAboutULI/Corporate%20Partners.aspx>

(19/07/2011).

UNOP (2007) *Citywide Strategic Recovery and Rebuilding Plan*.

<http://www.unifiedneworleansplan.com/home3/section/136/city-wide-plan> (19/07/2011).

US Congress (2006) *A Failure of Initiative. Final Report of the Select Bipartisan Committee to Investigate the Preparation for and Response to Hurricane Katrina*.

[www.gpoaccess.gov/katrinareport/mainreport.pdf](http://www.gpoaccess.gov/katrinareport/mainreport.pdf) (19/07/2011).