



Guy Hoffmann

Herausforderung partizipative Stadtplanung

Text: Markus Hesse

Als Hauptstadt übernimmt Luxemburg zahlreiche Funktionen an Stelle des Staates. Als Wohnort ist sie den quartierspezifischen Interessen ausgesetzt. Die sich daraus ergebende Spannung fordert nicht nur Politik und Verwaltung heraus. Überlegungen zu den Bedingungen gelingender Partizipation von Bürgerschaft und Forschung.

Städte und Gemeinden stehen überall in Europa unter Veränderungsdruck, sei es aus demographischen Gründen, sei es, weil sie Zentren der Zuwanderung sind oder weil die Städte wirtschaftlich prosperieren. Dies gilt auch für Luxemburg, sowohl für seine Hauptstadt als auch viele andere kleinere Städte und Gemeinden. Was die Hauptstadt im Grunde einzigartig macht, sind Art und Ausmaß ihres Wandels der letzten Jahrzehnte, seine Geschwindigkeit und die damit einhergehenden Spannungen. Das jüngere Wachstum der Stadt ist außergewöhnlich, nicht nur mit Blick auf das relativ kurze Zeitfenster, in dem es sich vollzog, sondern auch durch den hohen Grad an Internationalisierung, der als maßgeblicher Treiber dahinter stand und steht.

▲

Der Panorama-Aufzug
Pfaffenthal-Oberstadt

Entsprechend fordert eine solche Entwicklung Stadtpolitik und Stadtplanung extrem heraus. Dies gilt für zwei elementare Erwartungen: Zum einen soll die aktuelle Entwicklung in solide Bahnen gelenkt, geordnet werden, etwa mithilfe eines neuen PAG, und dabei soll ein größtmögliches Maß an Verständigung in der Bürgerschaft sichergestellt werden. Zum anderen soll Weitblick auf die absehbare Zukunft geübt werden, d.h. die Auswirkungen heutiger Entscheidungen auf das Leben in der Stadt von morgen sollen vorausgedacht und zum Maßstab des Handelns jetzt gemacht werden. Beide Ziele – Verständigung und Zukunftsorientierung – werden in der Stadtforschung seit Jahren lebhaft diskutiert, mit wissenschaftlichen Methoden untersucht und an der Schnittstelle von Forschung und Praxis situiert. Ein solcher Austausch unter Wissenschaft und Praxis wäre auch für die luxemburgischen Akteure ein Gewinn. Nachfolgend sollen die Bedingungen benannt werden, unter denen sich diese Aufgabe darstellt bzw. sie funktionieren könnte.

Was das erste Ziel angeht – Verständigung über urbanistische Ziele und Strategien – findet diese heute idealtypisch nicht mehr im Rathaus bzw. unter Experten allein statt, sondern öffnet sich zumindest fallweise (das heißt, ohne dass es klare Regeln und Grundsätze hierüber gäbe) in Richtung bürgerschaftlicher Mitwirkung. Die Grundlagen für eine partizipative Stadtplanung wurden indes schon vor Jahrzehnten gelegt. In einem berühmten Aufsatz aus dem Jahre 1969 stellte die Gesundheitsplanerin Sherry R. Arnstein ein Stufenmodell der Partizipation vor, das eine Evolution von eher dirigistischen Politikformen hin zu einer sehr weitgehenden Beteiligung begründete.¹ Es hatte

seinen Ausgangspunkt in „Manipulation“ und „Therapie“, umfasste sodann verschiedene Stufen der „Information“ und „Konsultation“, und gipfelte schließlich in Ansätzen der „Partnerschaft“, der „Machtdelegation“ und „Bürgerkontrolle“. Partnerschaft und Machtdelegation enthalten bereits Elemente dessen, was in jüngster Zeit unter dem Stichwort „Ko-Produktion“ sehr populär wurde – die gemeinschaftliche Gestaltung der Stadt durch BürgerInnen, Amtsträger und Experten.

Prinzipiell gilt die positive Wirkung von Bürgerbeteiligung als unstrittig, was Arnstein seinerzeit zum Vergleich von Partizipation mit der Einnahme von Lebertran oder dem Essen von Spinat inspirierte – traditionell so populäre Dinge, dass niemand etwas dagegen einzuwenden hätte. Die Praxis der Partizipation ist hingegen mühsam, und an dieser Stelle trifft sich Verständigung mit Zukunftsorientierung, dem zweiten Ziel moderner Stadtpolitik. Denn Zukunft erscheint heute noch unsicherer, offener, weniger berechenbar als dies zu früheren Zeiten der Fall gewesen sein mag. Und erfahrungsgemäß sind die an diesem Diskurs zu Beteiligten mindestens so verschiedener Meinung über den richtigen Weg in die Zukunft wie Experten dies sein können. Selbst der aufrichtig am Gemeinwesen interessierte Bürger wird durch Partizipation nicht neutral, er oder sie ist immer auch Träger von Partikularinteressen. Stadt ist jedoch mehr als die Summe einzelner individueller Belange. Stadt- und Raumplanung drehen sich von ihrer Natur her nicht in erster Linie um die Umsetzung einer einzigen, als objektiv richtig erkannten Lösung eines Problems. Sie müssen vielmehr unter verschiedenen, konkurrierenden Zielen und Kriterien aus-

„
Prinzipiell gilt die positive Wirkung von Bürgerbeteiligung als unstrittig.
“

wählen, vermitteln, abwägen. Daher kommt es verstärkt auf die Organisation von Prozessen an, in denen unterschiedliche Positionen artikuliert und Entscheidungen im Idealfall ausgehandelt, nicht angeordnet werden. Dies hätte auch den Vorteil, dass sich Bürgerinnen und Bürger sehr unterschiedlicher Herkunft, Sprache, Tradition ... mit ihrer Stadt stärker als bisher identifizieren können.

Wendet man diese Überlegungen auf Luxemburg und insbesondere seine Hauptstadt an, so fallen hier zwei Dinge ins Gewicht: Zum einen erfüllt die Hauptstadt in einem kleinen Land zahlreiche Funktionen an des Staates Stelle. Sie steht im zweistufigen Politik- und Verwaltungssystem des Großherzogtums gleich von zwei Seiten unter Druck – von ‚unten‘ aus der Sicht der Quartiere, von ‚oben‘ aus der Perspektive des Staates, dessen zentrale Projekte sich – allen landesplanerischen Zielen zum Trotz – mit einer Ausnahme (Belval) überwiegend auf dem Territorium der Hauptstadt wiederfinden. Zum anderen macht es der steigende Grad an Internationalisierung – Ergebnis des wirtschaftlichen Erfolgs von Stadt und Land – sichtbar schwer, diese stürmische Entwicklung in geordnete Bahnen zu lenken.

Wie könnte man sinnvoll mit dieser Herausforderung umgehen und sowohl maßvolle Zukunftsorientierung als auch bürgerschaftliche Mitwirkung voranbringen? Beides erfordert die Reduktion von Komplexität und der Übersetzung der verschiedenen möglichen Entwicklungspfade einer Stadt in anschauliche, einprägsame Bilder. Daraus können dann erst Handlungsstrategien und konkrete Schritte für künftige Politik und Praxis entstehen, in denen sich die Vorausschau auf die Zukunft mit der Klärung aktueller Entscheidungen trifft. Entsprechendes gilt für Partizipation und bürgerschaftliche Mitwirkung: Sinnvolle Gestaltungsmöglichkeiten für die interessierte Öffentlichkeit kann es nur geben, wenn Ziele und Strategien klar sind und vermittelbar gemacht werden, wenn die extreme Vielfalt und Komplexität der Stadt auf überschaubare, aber stadtpolitisch relevante Korridore reduziert wird, die dann der öffentlichen Diskussion zugänglich werden. (Es versteht sich auch von selbst, dass es dabei um wirklich wichtige Entscheidungen gehen muss, nicht um Nebensächlichkeiten, die Arnstein seinerzeit „Spielwiese“ genannt hat.) Eine >

Bürgerversammlung auf Einladung des Schöffengerates am 10.05.2017 im Centre Culturel Hollerich.



Herausforderung partizipative Stadtplanung

solche Positionierung könnte die Hauptstadtpolitik auch aus dem Sandwich-Dilemma befreien, in das sie zwischen den sehr kleinteiligen Anliegen der einzelnen Quartiere und den großen Linien des quasi-staatlichen Urbanismus eingezwängt ist. Der Hauptstadttrole angemessen wäre dann allerdings auch, dass staatliche Vertreter an einem solchen offenen Prozess beteiligt sind bzw. sich dort konstruktiv einbringen.

Was hat dies nun mit Wissenschaft und Forschung zu tun? Eine Stadt ist in erster Linie ein politisches Produkt. Der Werdegang der Städte (jeder einzelnen Stadt) ist, ausgehend von ihrer historischen Pfadentwicklung, nicht getrennt von politisch-planerischen Entscheidungen angemessen zu verstehen. Diese Entscheidungen schreiben sich fundamental in die Struktur und das Gedächtnis von Städten ein – manchmal spektakulär wie zu den Zeiten der großen Baumeister Haussmann oder Stübben, oft aber eher subtil und in kleinen Schritten. Stadtforschung hat sich historisch aus der vergleichenden Analyse dieser Bau- und Planungstätigkeit in Städten entwickelt. Angesichts der aktuellen Urbanisierungsdynamiken werden Stadtforscher verstärkt dazu befragt, wohin sich die Städte entwickeln sollen. Ideen wie etwa das Leitbild der „Smart City“ sind nicht ohne ihren zugrunde liegenden wissenschaftlichen (und mehr noch technologischen) Input denkbar. Vor allem in baupolitischen Kontexten ist es in vielen europäischen Städten gute Tradition, auf die fachliche Expertise von Wissenschaftlern und reflektierten Praktikern zurückzugreifen, etwa in Baukommissionen oder Gestaltungsbeiräten.

Es gibt allerdings keine neutrale, wissenschaftlich abgesicherte Vorstellung davon, wie Städte heute aussehen sollen, um aktuellen und künftigen Anforderungen optimal gerecht zu werden. Die Meinungen darüber gehen auch in Stadtplanung und -forschung weit auseinander. Erst recht hat sich der Import von Ideen von außerhalb zwecks Anwendung in spezifischen Kontexten vielfach als Sackgasse erwiesen, weil „Transfer“ eine überaus komplexe Angelegenheit sein kann. Soll wissenschaftliche Expertise in die Gestaltung der Stadt eingehen, dann erfordert dies nicht nur Offenheit und Flexibilität im Denken. Es gibt dazu – ähnlich wie bei der Partizipation der Bürgerschaft – ebenfalls ganz verschiedene Stufen: Verwaltungen können externe Partner mit definierten Aufgaben beauftragen; sie können sich beraten lassen; sie können schließlich gemeinsam an Projekten arbeiten, entweder an der Schnittstelle von Wissenschaft und Politik oder auf dem Wege der Ko-Produktion.

Ein bescheidener Anfang für die Hauptstadt wäre, eine Art offenen Resonanzraum für verschiedene Sichtweisen den gleichen Gegenstand betreffend zu schaffen, die Gehör verdienen (und finden), ausgetauscht

und gemeinsam reflektiert werden. Ein solches konsultatives Gespräch kann die Voraussetzung dafür bilden, sich bei Bedarf später über konkrete Schritte, Planungsprojekte oder -instrumente zu verständigen. Richtschnur hierfür müssen keineswegs immer Konsens und Einigung sein – auch ein artikulierter Dissens kann eine befreiende Wirkung auf verfestigte Situationen haben². Eine erfolgversprechende Praxis ist letztlich abhängig davon, wie viel Möglichkeitssinn und Mut zur Offenheit beide Seiten – Wissenschaft und Praxis – aufbringen, denn ihr Austausch enthält zwangsläufig einige Zumutungen: Beobachter müssen Verständnis für die Herausforderungen der Praxis und für situatives Entscheiden unter Zeitdruck entwickeln, und Praktiker/-innen sollten bereit sein, ihren Denkraum zu öffnen, mit Alternativen zu planen, sachlich begründete Kritik zu akzeptieren. Dies ist der Spannungsbogen, den es hier zu erhalten und auszuhalten gilt.

Schlussendlich stellt sich die Frage, woran man eine erfolgreiche Stadtpolitik messen kann: mehr Einwohner, mehr Arbeitsplätze, mehr Baustellen? Die reine Expansion dieser Kenngrößen wird wohl kaum ein belastbares Erfolgskriterium sein – zumal alle Städte spezifisch herausgefordert sind: die einen durch

wirtschaftlichen Erfolg, die anderen dadurch, dass er ausbleibt. Legitim wäre es, die Stadt Luxemburg an ihren eigenen Ansprüchen zu messen: Die Stadt will ja sowohl wirtschaftlich erfolgreich sein oder bleiben, und zugleich ausgewogen, nachhaltig, ‚smart‘, voller Lebensqualität. Aber geht das alles gleichzeitig? Und was tut man, wenn dies nicht alles zugleich und für alle gleichermaßen zu haben ist? In der Beantwortung dieser Fragen ist kluge Politik gefordert. Sie muss Ambition gegen Realitätssinn abwägen ebenso wie die konkurrierenden Interessen verschiedener Gruppen ausgleichen. Je höher man auf der Stufenleiter einer erfolgversprechenden Partizipation klettern will, umso größer sind die Ansprüche an die dabei praktizierten Verfahren. Und: Je substanzieller Dritte zur Mitwirkung eingeladen werden, umso mehr muss man – wohl oder übel – auch die Macht über die Stadt mit ihnen teilen. ♦

¹ Arnstein, S. R. 1969. A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners* 35(4), S. 216-224.

² Becker, T. 2015. Konflikt und Konsens in der Landesplanung. *Sektorpläne auf dem Prüfstand*. In: *forum* 350, April 2015, S. 29-31.

- Der Autor ist Geograf, Raumplaner und Professor für Stadtforschung an der Universität Luxemburg.



Luxemburg wächst im Kern und am Rand.

Guy Hoffmann